

dr. Wetzel Tamás:

A bevándorlás kérdése Magyarországon

Témavezető:

Prof. Dr. Kilényi Géza DSc, professor emeritus

Dr. Varga Zs. András PhD, egyetemi docens

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola

Budapest, 2009.

I. Bevezetés

Globalizálódó világunkban egyre nagyobb méreteket ölt a migráció, már-már modern népvándorlásokról beszélhetünk, amelynek oka a fejlett országok rohamos előregedése és a fejlődő országok mérhetetlen szegénysége, túlnépesedése és instabilitása. A társadalmi kérdések között a bevándorlás kérdése az egyik, amely leginkább foglalkoztatja az európai lakosságot, amellyel kapcsolatban szinte minden esetben egyre komolyabb aggodalmak merülnek fel¹. Míg például a költségvetési hiány nagysága csak a lakosság töredékét érdekli, addig a bevándorlás, a társadalom átalakulása sokkal szélesebb rétegeket érint közvetlenül. A lakosság összetételének rohamos megváltozása, idegen kultúrák megjelenése, etnikai gettók kialakulása vagy éppen terrorizmus táptalajra találása mind félelmet² kelt, ahogy a társadalmi ellátó rendszerek fenyegető fenntarthatatlansága is³.

Európa mindig kivándorlók millióit bocsátotta ki a tengerentúlra, és ez a folyamat csak az ötvenes évek évben fordult meg, hogy ma már az egész kontinens milliók „ostromának” legyen kitéve. Az ötvenes évek konjunktúrája a nyugat-európai országokban munkaerőhiányt teremtett és ekkor kezdtek fejletlenebb területekről (elsősorban Dél-Európából, Törökországból, illetve az egykori gyarmatokról) munkaerőt toborozni. Hiába alakult ki azóta jelentős munkanélküliség ezekben az államokban, a bevándorlók már nem kívántak visszamenni hazájukba. Az egykori gyarmattartó államok a függetlenség megadásakor jelentős tömegeket fogadtak be, akikhez azóta sokan csatlakoztak a liberális bevándorlási- és menekültpolitika következtében. A döntő mértékben a szervezett bűnözés által ellenőrzött illegális migrációval az európai hatóságok mind nehezebben tudnak megbirkózni, több esetben „amnesztiával” legalizálni kellett az ilyen-olyan úton bejutottak tartózkodását, ezzel elismerve az idegenrendszerek tehetetlenségét.

Mínt hogy a bevándorlók sokkal több gyereket vállalnak, mint az országok átlagnépesége, ma már a nyugat-európai államokban az arányuk meghaladja az összlakosságon belül a 10 %-ot⁴. Szinte minden európai társadalomban markánsan jelen van a bevándorlás-ellenesség, a gettósodás⁵ és az utóbbi években részben ennek ellenhatásaként mind több teret nyernek a bevándoroltak között különböző szélsőséges terrorista szervezetek. Ma már egyre több országban merül fel, hogy a multikulturális társadalom mítosza megdőlt⁶, gyakorlatilag párhuzamos társadalmak jöttek létre, amelyek kultúrája szögesen szemben áll egymással. Az integrációt szorgalmazza a befogadó ország, azonban paradox módon a másod- és harmadgenerációs bevándorlók saját hagyományaik felé fordulnak vissza, nem sokat törődve a hagyó-

¹ „A mai világban a nemzetek társadalmi biztonságára a bevándorlás jelenti a legnagyobb veszélyt.” Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi? Budapest, 2005. 286. oldal

² Az amerikai lakosság 33 %-a akarta 1965-ben azt, hogy kevesebb legyen a bevándorló. 1977-ben 42, 1986-ban 49 és 1993-ban 61 %-uk válaszolt így. 55 % kifejezetten veszélyt lát a bevándorlásban az amerikai kultúrára. Huntington, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása, Budapest, 2008. 335. oldal

³ A régi uniós tagállamok (EU-15) esetében a 65 éves és idősebb korcsoport valamint a 15-65 éves korcsoport egymáshoz viszonyított arányának fenntartásához évi 13 millió bevándorló lenne szükséges. ENSZ-bebecslés, „Replacement Migration: Is it a solution to declining and aging population?” Idézi: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 40. oldal

⁴ Ausztria esetében például: <http://www.mno.hu/porta/625441>, a börtönökben fogva tartottak 46 %-a külföldi Ausztriában

⁵ A gettósodás gyakran nem a többségi társadalom elutasítása, hanem a bevándorlók zárt közösséget preferáló kultúrájára vezethető vissza (pl. ázsiai bevándorlók, ortodox zsidók). Bár kifejezetten sikeresek lehetnek ezek a csoportok, a befogadó társadalommal csak a legszükségesebb esetben kommunikálnak, így nem egyszer még a negyedik generáció is gyengén beszéli a többségi nyelvet.

⁶ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 106-107., 185. oldal

mányos európai értékekkel⁷. Ezek fényében komoly alapja van azoknak az aggodalmaknak, amely Európa kulturális átalakulásától tartanak.

A korábbi évtizedek illúzióival nagyrészt leszámoltak a fejlett világ társadalmi, már egyre kevesebben hisznek a multikulturalizmusban (lásd: Van Gogh- eset Hollandiában), az utóbbi évtizedekben tabuként kezelt kérdések merülnek fel nem szélsőséges körökben is. Nyugat-Európában liberális államok állnak gyakran szemben egy tradicionális, erőszakos, kifejezetten antiliberális kisebbséggel, amely igen kevésbé kíván integrálódni⁸. A többségi társadalom számára például szinte felfoghatatlan a becsületbeli gyilkosság vagy a nők megcsónkításának gyakorlata, amely szinte természetes egyes bevándorló csoportok esetében.

A politikai elit sokáig tabu-témának tartotta a bevándorlás kérdését a nagy befogadó országokban, részben ennek hatására erősödtek meg a populista, idegenellenes politikai csoportosulások, amelyek az utóbbi évtizedben már kiugró választási eredményeket érhettek el (például Franciaországban⁹, Hollandiában, Belgiumban), a lakosság xenofóbiája pedig soha nem látott méreteket öltött. Az idegenellenesség nem csak az eltérő kultúrájú, hanem már minden „idegen” ellen megjelenhet (különösen gazdasági visszaesés idején): Svájcban a német bevándorlókat sem nézik jó szemmel¹⁰, míg Nagy-Britanniában az uniós polgárok szabad munkavállalását kívánják egyre többen korlátozni¹¹.

A kedvezőtlen demográfiai és integrációs folyamatok, valamint az idegenellenes pártok sikerei lépéskényszerbe hozták a fejlett országok vezetőit, ezért az utóbbi években átfogó bevándorlási politikák születtek, amelyek komplex (a családgyejesítési jog szűkítésétől az integráció előmozdításán keresztül a kibocsátó országok fejlesztési támogatásáig) választ kívánnak nyújtani a nyugat-európai társadalmak már legnagyobb problémakörére. Franciaország 2008-ban az uniós elnökség egyik prioritásává tette a migráció bonyolult kérdéskörét, elfogadtatta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot és hatalmas erőfeszítéseket tesz, hogy mind a legális, mind az illegális migráció kezelésére a lehető legegységesebb európai politika körvonalazódjon. Ez érinti az európai külpolitikát is, amelynek egyes, főleg afrikai országok esetében a legfontosabb témája a migráció és az azzal szorosan összefüggő fejlesztési politika.

Az egységes európai migrációs politikának alapvetése a komplex megközelítés, így ennek a politikának a része a migránsok hazautalásainak megkönnyítése¹², a diaszpórák elismerése és az anyaországgal való kapcsolat elősegítése (éppen az anyaország fejlődése érdekében). Alapvetően új a körkörös, ideiglenes migrációval kapcsolatos megközelítés, amely az Európában megszerzett tudás kibocsátó országbeli hasznosítását célozza, szemben az „agyelszívással”. Természetesen az EU költségvetésében is megjelennek a migrációval összefüggő célok, a határok ellenőrzését, a menekültügyet, az integrációt, a külföldiek visszatérését európai pénzalapok segítik.

Magyarország szerencsés helyzetben van, hiszen van lehetőség a nyugat-európai tapasztalatokból idejében tanulni és megfelelő bevándorlás-politikával a népességfogyás hatása-

⁷ Globálisan is érzékelhető az európai vagy nyugati értékek vonzerejének csökkenése és egyetemlegességének megkérdőjelezése. A nyugati kultúrkörhöz tartozó országok erejének relatív visszaesése miatt „öshonosodás” tapasztalható, Huntington, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása, Budapest, 2008. 139. oldal

⁸ Jellemző, hogy – elsősorban a multikulturális megközelítésnek köszönhetően – minden fórumon az integráció kifejezést és nem az asszimilációt használják, ezzel is kifejezve a kultúrák egyenrangúságát.

⁹ Franciaországban a „mainstream” politika is követni kényszerül – sok eszközt-megközelítést átveve – a Nemzeti Front tematizációját, Olaszországban a hadsereget is kivezényelték a migrációval összefonódó bűnözés visszaszorítására, a roma telepek felszámolására.

¹⁰ <http://www.mno.hu/portal/616132>

¹¹ <http://www.mno.hu/portal/613057>

¹² Ezek a pénzmozgások potenciálisan segíthetnek a migránsok származási országai fejlesztési célkitűzéseinek teljesítésében, de természetesen nem helyettesíthetik a fejlett államok ezirányú erőfeszítéseit, adományait..

it csökkenteni, ugyanakkor idejében felkészülni a nem-kívánt bevándorlásra, különösen annak biztonsági kockázataira. A bevándorlásnak sok pozitív hatása lehet, de mint mindennek, a bevándorlásnak is lehetnek negatív következményei. Vannak hagyományosan bevándorlókat befogadó társadalmak, amelyeknél általában európai bevándorlók tömegei hódították meg a feltáratlan vadont, ők teremtették meg az országukat, amelyet aztán az újabb bevándorlási hullámok segítségével felvirágoztattak. Ebben az esetben mindenki bevándorló, természetesen a bevándorlás hátrányai szinte meg sem jelentek (kivéve az őslakosság számára)¹³. A bevándorlás sikerességét elősegítette a befogadó társadalmak egyértelmű asszimilációs politikája is¹⁴.

Európában a XVII-XVIII. századi merkantilista gazdaságpolitika is várta a bevándorlókat, támogatta a bevándorlást-telepítést, befogadta az üldözötteket, mert a lehető legtöbb adófizetőt és katonaként alkalmazható állampolgárt akart a központosított államszervezet fenntartására. Így például a vallási okokból elűldözötteket tárt karokkal várták, gyakran egy-egy ország gazdaságát kifejezetten fellendítette a befogadásuk (például hugenották befogadása Poroszországot). Hazánk történelmében is felbecsülhetetlen érdemeket szereztek idegen származásúak.

Az „agyelszívás” is mindig jelen volt az országok közötti versenyben, ma pedig már globális jelenség, amely a gazdag országok versenyelőnyét továbbra is fenntartja. Ami korábban a neves tudósokra, a tudomány nagy ígéreteire volt jellemző, ma már az értelmiség sokkal nagyobb szegmenseire igaz. Az észak-dél dimenzió csak egy példa az agyelszívás kérdésre, mivel ennek a jelenségnek van észak-észak és dél-dél dimenziója is. Olcsón, gyakorlatilag ráfordítás nélkül jut például Nagy-Britannia orvosokhoz a fejlődő világból (és Magyarországról is tömegesen), így olyan helyzet is kialakulhat, hogy egyes afrikai államokból több orvos dolgozik London egy kerületében, mint otthon a saját országában¹⁵. Természetesen a külföldi tapasztalatszerzés, a hazautalt pénztömeg a fejlődő világ országai számára nem egyszer létfontosságú lehet.

A bevándorlás hátrányai esetében nem kell messzire menni, elég a magyar és közép-európai történelemből példákat felhozni. II. András a Német Lovagrendet Erdély délkeleti részén védelmi célzattal kívánta letelepíteni, azonban egy évtized alatt kiderült, hogy a lovagrend önálló államot akar alapítani, el akar szakadni Magyarországtól. A magyar király elkergette a Német Lovagrendet, amelyet Lengyelországban fogadtak be, hogy a pogány poroszok ellen harcoljon. Ott bekövetkezett, ami Erdélyben nem sikerült: a Német Lovagrend önálló államot tudott alapítani, kiirtotta-asszimilálta az őshonos poroszokat, majd két évszázadon keresztül rettegésben tartotta Lengyelországot és Litvániát. Közép-Európában a XII-XIV. század közötti német bevándorlás, illetve betelepítés (Drang nach Osten) hatásai sem feltétlenül pozitívak: a lengyelek hatalmas területekről (Szilézia, Pomeránia) szorultak ki, a csehek saját országukban évszázadokon keresztül háttérbe voltak szorítva, és az erdélyi szászok is jobbára önálló érdekeik mentén politizáltak. A török háborúk után Magyarországra betelepült

¹³ Ma már ilyen típusú bevándorlásról nem beszélhetünk, hiszen mind a társadalmi, mind a technikai tényezők drasztikusan átalakultak. A XIX. század bevándorlói többnyire végleg „felégették maguk mögött a hidakat”, a nagy távolságok miatt a kapcsolattartásra is kevés lehetőségük maradt az anyaországgal, ha egyáltalán volt erre igényük. A technikai fejlődés következtében világunk összeszűkült, így az utazás, a kapcsolattartás nehézségei lecsökkentek és nem is kell feltétlenül asszimilálódni a befogadó társadalomba a megélhetéshez. Mindezek következtében az utóbbi évtizedekben inkább párhuzamos társadalmak, diaszpórák jönnek létre.

¹⁴ Az Egyesült Államokban a német bevándorlók igyekeztek nyelvüket megőrizni, nyelvi enklávékát létrehozni, azonban ezt abban az időben minden eszközzel megakadályozták. Kifejezetten „amerikanizálási” célú programok indultak a bevándorlók gyors és teljes asszimilálása érdekében. Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi? Budapest, 2005. 107. oldal

¹⁵ 2002-ben az Európai Bizottság már felvetette egy EU-s magatartási kódex gondolatát az olyan esetekben történő munkaerő-felvétel szabályozására, amikor ennek a fejlődő országok tekintetében erősen negatív hatásai vannak. Ezidáig e gondolatot nem követték lépések a tagállamok részéről.

románság és szerbség két évszázaddal később történelmi magyar területeket szakított el, amikor 1918-ban a nemzetállamához csatlakozott. Ez a hangsúlyozottan békés bevándorlás¹⁶ vezetett Trianonhoz végső soron¹⁷. Ma hasonló folyamatoknak lehetünk a tanúi az Egyesült Államok déli tagállamaiban a lassan feltartóztathatatlan hispán bevándorlást és térfoglalást látva¹⁸.

Az európai országok elöregedése, versenyképességének csökkenése, a bevándorlás, a bevándorlók integrálódása, a társadalom átalakulása és az ezekkel kapcsolatos politikai változások egy nagyon komplex kérdéskör, amelyet elsősorban jogi szempontból, a magyarországi helyzetre és kihívásokra koncentrálni kívánok bemutatni.

Jelen dolgozat több szempontú megközelítéssel kívánja a hazai bevándorlási problematikát bemutatni és a lehetséges alternatívákat felvázolni. Ennek megfelelően a dolgozat a bevándorlásra¹⁹, tehát a külföldiek állandó magyarországi tartózkodására fókuszál, elsősorban a legális migrációval, azon belül pedig annak állandó, határozatlan időtartamú változatával kíván foglalkozni. A migrációs jogon belül tehát a letelepedéssel és a szabad mozgás és tartózkodás jogával kapcsolatos joganyaggal foglalkozok behatóbban, a migrációs jog egyéb területeivel (rövid időtartamú tartózkodás, kényszerintézkedések, vagy éppen menedékjog) csak érintőlegesen, hiszen ez a rendelkezésre álló terjedelmi kereteket teljesen szétfeszítené.

Igyekszem bemutatni a jelenlegi népesedési folyamatokat, a vándorlási trendeket, a bevándorlás szükségességét, kitérek a bevándorlásra más társadalomtudományok szempontjából is. Ezt követően felvázolom a hazai idegenrendészet és szervezetrendszer, valamint a migrációs politika történetét, amelyet a helyzetelemzés, a releváns hazai joganyag és migrációs statisztikák elemzése követ.

Az 1. ábra mutatja a migrációs jog szerkezetét, a külföldiek különböző státuszait. A hagyományos idegenrendészeti rendszerben egymás után következik a vízum, a tartózkodási engedély, illetve a letelepedési engedély. Az uniós jogon alapszanak a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek (EGT-állampolgárok és családtagjaik, magyar állampolgárok családtagjai) kedvezményei, így egy párhuzamos rendszerről beszélhetünk. A menekültügyi eljárás pedig több ponton is kapcsolódik az idegenrendészethez, a menedékjogi kérelem ügyében történt döntéstől függően. A honosítás és a visszahonosítás előfeltétele a magyarországi lakóhely megléte, amelyet letelepedési engedéllyel, uniós regisztrációval, az állandó tartózkodási jog megszerzésével, illetve menekültkénti elismeréssel lehet megszerezni. Tehát az ábra a magyar állampolgársághoz vezető folyamatokat, egymás után következő eljárásokat mutatja.

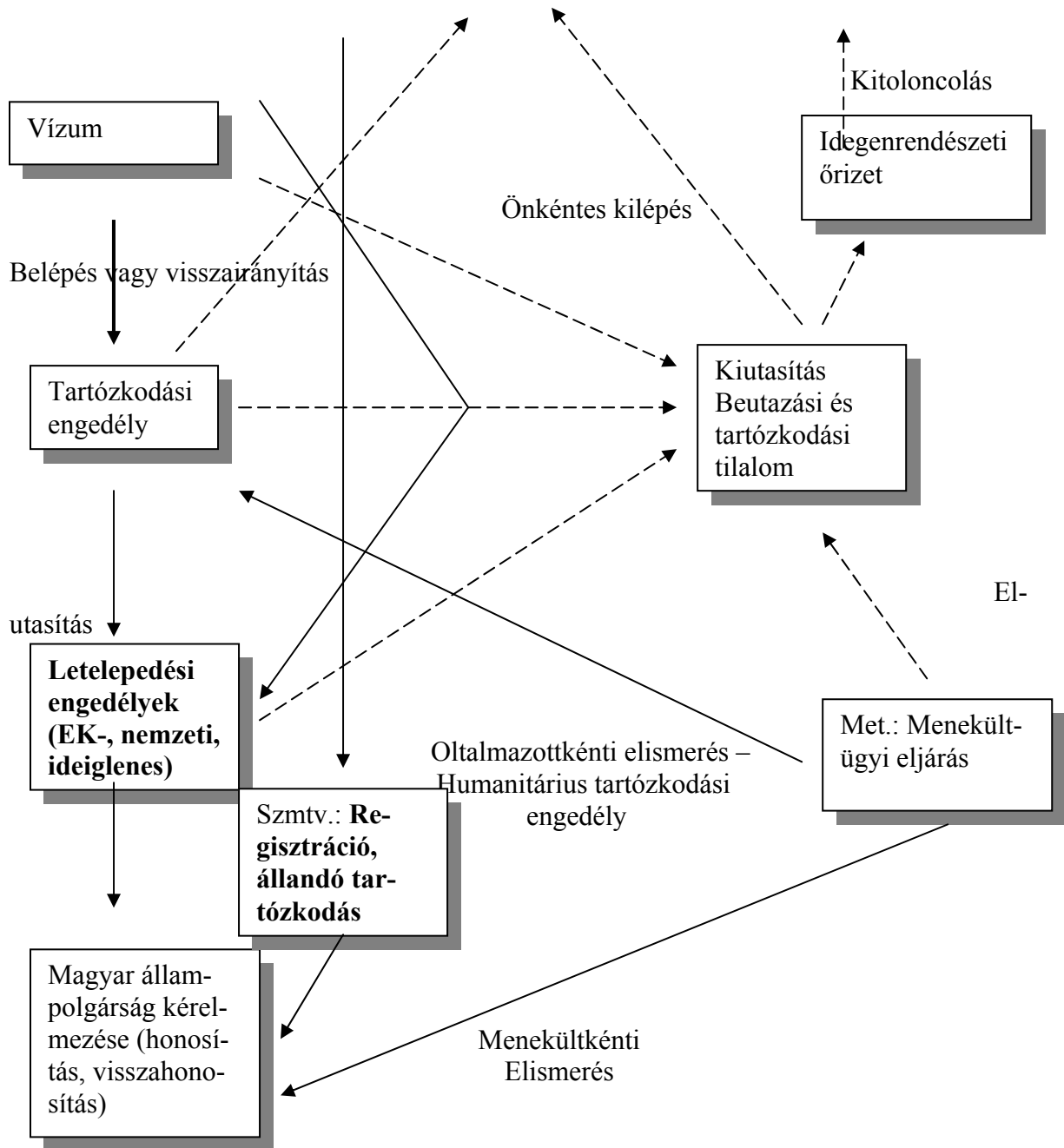
¹⁶ Az első világháború előtt Románia bankjain keresztül kifejezetten támogatta az erdélyi románok földvásárlásait, elsősorban magyar birtokosoktól. Ezért az EU által támogatott politika, az anyaországgal való kapcsolat elősegítése rejthet magában veszélyeket, amellet, hogy nem kifejezetten az asszimilációt segíti.

¹⁷ A szerb nép számára hasonló trauma, ahogy ősi területüket, Koszovót az utóbbi évtizedben elvesztették, ahol még a XX. század elején egyértelmű többségben voltak a szerbek. Hasonló folyamatok zajlottak le Boszniában és Macedóniában is, a népességarányok megfordulása egy pontnál fegyveres konfliktusokhoz vezetett. 1961-ben Bosznia-Hercegovina lakosságának 43 %-a még szerb volt, 26 %-a muzulmán. 1991-re a szerb lakosság 31 %-ra esett vissza, míg a muzulmán népesség elérte a 44 %-ot. Az egyik csoport etnikai terjeszkedésére a másik etnikai tisztogatással válaszolt. Huntington, Samuel P.: A civilizációk összeecsapása és a világtrend átalakulása, Budapest, 2008. 446. oldal

¹⁸ A hispán bevándorlók körülbelül 35-45 % törvénytelenül tartózkodik az Egyesült Államok területén. Jellemző a nagyon alacsony képzettség, a felmérések szerint átlagosan öt évvel rövidebb ideig (7,4 év) jártak iskolába a mexikói származásúak, mint a nem hispán bevándorlók vagy a született amerikaiak. Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi? Budapest, 2005. 366. oldal. Miami rövid idő alatt hispanizálódott, és minthogy kisebbségként érzik magukat az amerikaiak, egy évtized alatt 140 ezer amerikai döntött az elvándorlás mellett. 394. oldal

¹⁹ Szociológiai értelemben, nem jogi értelemben vett bevándorlás, tehát az állandó magyarországi tartózkodás. 1990 és 2001 között létezett bevándorlási engedély.

1. ábra: Külföldiek jogi helyzete Magyarországon



II. Migrációs és demográfiai folyamatok Európában és Magyarországon

2000-ben készült becslések szerint a világon a migránsok száma már eléri a 175 millió főt, csak az Egyesült Államokban 35 millió bevándorló él.²⁰ Már egyáltalán nem elképzelhetetlen, hogy egy országban a külföldiek meghatározó számban legyenek jelen, vagy egyenesen többségbe kerüljenek (az Egyesült Arab Emírségekben az összlakosságnak már 73,8 %-át teszik ki a külföldiek, döntően vendégmunkások)²¹. Az illegális migráció esetében is már rég nemcsak csónakos, papír nélküli személyekről van szó, hanem szervezett, több tízezer embert mozgó bandákról, amelyek tevékenysége a kibocsátó államok érdekeivel is egybeeshet.²² Globális bünszervezetek foglalkoznak óriási haszon mellett embercsempészéssel és emberkereskedelemmel.²³ Az illegális bevándorlók hullámai Európa mediterrán országait különösen nagy kihívások elé állítják, egyes esetekben (például Málta) már a képességeik határaitra érkeztek a tagállamok. Az illegális migráció esetében is nagyon sokszor felmerülnek humanitárius szempontok, mivel az embercsempészség veszélyes lehet (különösen a Földközi-tengeren), nagyon gyakran emberi tragédiákhoz vezet az illegális bevándorlás.

A nyugat-európai országok belpolitikájának egyik fontos kérdése a bevándorlás és a jelentős számú bevándoroltak (a legtöbb nyugat-európai országban már meghaladja a 10 %-ot a bevándorlók aránya) a társadalomba történő integrálása. A többségi társadalom és a frissen bevándoroltak között óriási a demográfiai különbség, amely a problémák fokozódását vetíti előre. Amíg Nyugat-Európa legtöbb országában az „öshonos” lakosság száma és aránya csökken, addig például a muszlim kisebbségek körében igen magas a népszaporulat, a születési ráta háromszorosa a nem muszlimokénak. Mindebből következik, hogy a muszlim lakosság aránya gyorsan nő. Egyes becslések szerint 2015-re Európa muszlim népessége megkétszereződik, az öshonos lakosság viszont 3,5 %-kal csökken. A jelenlegi trendeket feltételezve 2050-re a lakosság 20 %-a muszlim lesz, egyes országokban (Franciaország) ennél magasabb (egyes becslések szerint 50 % körüli) lesz az arány. Figyelemre méltó a kor-összetétel terén fennálló különbség, a fiatalok jóval magasabb aránya a muszlim népességen belül. Nagy-Britanniában a 16 évesnél fiatalabbak aránya az összlakosságon belül 20 %, a muszlim népességen belül 1/3. Franciaországban a 20 évesnél fiatalabbak aránya 20 %, illetve 1/3, Németországban a 18 év alattiak az összlakosság 18 %-át, a muszlim kisebbség 1/3-át adják.²⁴ Az európai folyamatokat jól szemlélteti, ahogy a bevándorlók átveszik és átalakítják a korábbi keresztény templomokat vagy ahogy impozáns mecseteket építenek olyan városokban, ahol 4-5 évtizeddel ezelőtt még egyáltalán nem éltek²⁵.

A kimutatások szerint a Nyugat-Európában bevándoroltak döntő része nagyon alacsony képzettségű²⁶, gyakorlatilag páriaként dolgozik.²⁷ Társadalmi helyzetük is szinte lehe-

²⁰ Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction, House of Commons International Development Committee, Sixth Report of Session 2003-2004, 14. oldal

²¹ Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction, House of Commons International Development Committee, Sixth Report of Session 2003-2004, 15. oldal

²² Nyíri Pál: Kivándorolni hazafias? – Peking szerepe a kínai diaszpóra identitásépítésében. Diskurzusok a vándorlásról, Budapest, 2000. 85. oldal

²³ Például évente 100 000 kínai érkezik az USA-ba illegálisan évente az USA Bevándorlási Hivatala (INS) szerint Nyíri Pál: Uniós csatlakozás és idegenrendészeti politika: harmonizáció vagy új közös stratégia? Átmenetek. 1999. 42. oldal. Jellemző erre az üzletágra a jó szervezethez, a nagyon magas profit és az összefonódása más bűncselekményekkel (prostituáció, kábítószerkereskedelelem).

²⁴ Rostoványi Zsolt: Az európai muszlim közösségek differenciáltsága, In.: Stratégiai Kutatások 2007-2008., Budapest, 2008. 128. oldal

²⁵ Például Rómában vagy Kölnben.

²⁶ Münz, Rainer – Seifert, Wolfgang: Az Európába irányuló bevándorlás és hatása a befogadó társadalmakra. Regio. Kisebbségi Szemle 1999/3-4. 18. oldal. Nagy-Britanniában a nem-EU tagországokból származó külföldiek 69 %-a alacsony iskolázottságú. Ennek megfelelően minden recesszió vagy strukturális változás a bevándor-

tetlenné teszi integrálódásukat, az elkülönülés és a szegregáció egymást kölcsönösen kiegészítő fogalmak ebben az esetben. Az elkülönülés mindkét oldalról tapasztalható, adott esetben érthető is²⁸. A bevándoroltak második vagy harmadik generációja a kilátástalan társadalmi helyzet miatt a gyökerei felé fordul, gyakran az iszlám fundamentalista irányzatainál kötöve.²⁹ Jellemző, hogy a londoni terrortámadás elkövetői brit állampolgárok voltak, akiknek a felmérések szerint rengeteg követőjük lehet. A többségi társadalom és a bevándorlók között nemcsak etnikai, hanem többnyire vallási, társadalmi és korkülönbség is húzódik, azaz kis sarkítással az idősebb, gazdag, tanult, keresztény-liberális európai áll szemben a fiatal, szegény, tanulatlan, muszlim bevándorlóval³⁰, aki a bűncselekmények elkövetői között is felülreprezentált³¹. Ezek a különbségek olyan hatalmasak lehetnek, amelyek lehetetlenné tehetik az integrálódást, ha egyáltalán erre fel is merül az igény. Például a kifejezetten nacionalista és vallásukhoz ragaszkodó törökök számára a mai, önmagával is vitában lévő német identitás egyáltalán nem lehet vonzó.

A muszlim bevándorlás különösen felveti az identitás kérdését, azt, hogy az iszlám identitás mellett mennyire lehet valaki jó európai polgár, illetve, hogy az államához mennyire tud kötődni, mennyire tud integrálódni. Az eredmények³² nem túl biztatóak: Nagy-Britanniában a muszlim vallásúak 81 %-a elsősorban muszlimnak vallotta magát és csak 7 %-a brit állampolgárnak. Ezzel szemben a keresztény többség 59 %-a elsősorban brit és csak 24 %-ának határozza meg az identitását legfőképpen a kereszténység. Hasonlóak az adatok a spanyolországi és németországi muszlimok (69/3 %, illetve 68/13 %) között is. Érdekes módon Franciaország, mint a szekularizált nemzetállamok etalonja esetében lehet pozitívabb eredményeket tapasztalni: a franciaországi muszlimoknak csak 46 %-a vallja magát elsősorban muszlimnak, míg 42 %-a elsősorban franciának (a keresztények esetében ez 83 %). Tehát a hagyományosan asszimilációra törekvő francia modell jobban rákényszeríti az integrációra, a közös nemzeti tudat elfogadására a bevándorlókat. Németországban inkább az iszlám „meg-

roltakat érinti a legkeményebben, így nagyon magas a munkanélküliség aránya is közöttük. A szegénység „slumokba” kényszeríti a külföldieket, amelyek nagyon gyorsan zárt gettókká válnak. A munkanélküliségi ráta Berlinben 2004-ben 20 %, a „külföldiek” körében 38,4 %, a 16 és 21 év közötti törökök körében 52 %. Rostoványi Zsolt: Az európai muszlim közösségek differenciáltsága, In.: Stratégiai Kutatások 2007-2008., Budapest, 2008. 129. oldal

²⁷ Természetesen az összkép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy egyes befogadó országok szolgáltatási rendszere (Pl.: közterület takarítás, szemétyűjtés és -szállítás, stb.) összeomlana a vendégmunkások és bevándoroltak olcsó munkaereje nélkül, mivel az általuk betöltött munkakörökre a többségi lakosság köréből nincs jelentkező. Münz és Seifert is rámutatott, hogy a bevándoroltak szinte egyáltalán nem vesznek el munkahelyeket a többségi lakosságtól, hisz a munkaerőpiac teljesen más szegmensében kíván elhelyezkedni a két csoport.

²⁸ Berlinben van olyan iskola, amelyben a tanári kar lebeszéli a német szülőket gyereük beiratásáról, mert a túlnyomó többségben lévő bevándorló háttérű gyermek miatt németül sem tanulnak meg rendesen és tanulmányaikban visszamaradnak. A sok bevándorlót fogadó országokban az általános képzettségi színvonal esését lehet tapasztalni. Németországban a bevándorlók gyermekeinek 35 %-a nem fejezi be az általános közismereti képzést nyújtó iskolákat sem. A német fiatalok közel 20 %-a kerül a felsőoktatásba, a bevándorlók gyermekei körében ez az arány csupán alig 4 %. Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 42. oldal. Tehát Európa szellemi téren évszázadok alatt megteremtett versenyképességi előnye látszik elveszni.

²⁹ „Az olvasztótégely legfőbb tulajdonsága, hogy nem létezik.” Nathan Glazer és Daniel Patrick Moynihan Beyond the Melting Pot, idézi: Brubaker, Rogers: Az asszimiláció visszatérése? A bevándorlással kapcsolatos szemlélet megváltozása és ennek következményei Franciaországban, Németországban és az Egyesült Államokban. Regio. Kisebbségi Szemle 2002/1., Huntington, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása, Budapest, 2008. 148. oldal

³⁰ Némileg a munkásosztály helyébe léptek a bevándorlók a XX. század második felében, mint a társadalom legalsóbb osztálya.

³¹ Például az olaszországi nemi erőszakok 40 %-át bevándorlók követik el: <http://www.metazin.hu/node/1645>

³² „Muslims in Europe: Economic worries top concerns about religious and cultural identity.” Pew Global Attitudes Project, 2006. július

szelídítése”, európaizálása került előtérbe. A kereszténydemokráciával analóg módon egy iszlámdemokrata irány (euro-izlám) kialakítása és erősítése a cél³³.

Némileg árnyalja ezt a képet, hogy 2008-ban a francia labdarúgó-válogatott több esetben is megmérkőzött észak-afrikai csapatokkal a nemzeti stadionban, a Stade de France-ban. Hatalmas botrányt kavart, hogy a francia nemzeti himnuszt az észak-afrikai származású, Franciaországban élő bevándorlók kifütyülték³⁴. A francia labdarúgó szövetség arra a döntésre jutott, hogy a továbbiakban ilyen mérkőzést nem rendeznek Párizsban, mert gyakorlatilag „idegenben” játszanak³⁵.

Ezeknek a folyamatoknak az oka az egész Európára jellemző alacsony termékenység, a társadalmak gyors elöregedése (Németországban például egy évszázad alatt kevesebb mint harmadára esett vissza a termékenységi ráta³⁶). Ahogy az 1. táblázat mutatja, Európa lakosságának aránya az utóbbi évtizedekben rohamosan, majdnem a felére esett vissza a Föld népességéhez és a többi földrészhez viszonyítva. Ez a táblázat is jelzi az európai államok jelentőségének csökkenését, az egykori vezető szerep fokozatos elvesztését. Ázsia feltörekvése itt is szembeötlő, amely még jobban aláhúzza a kelet-ázsiai államok robbanásszerű gazdasági fejlődését. Afrika esetében nem beszélhetünk ilyen fejlődésről, így az ottani népességrobbanás destabilizálódáshoz, hatalmas migráns tömegek kibocsátásához vezet(ett). A nagy népességnövekedést mutató térségek bocsátják ki a világ migránsainak döntő többségét (Ázsiából, Afrikából és Latin-Amerikából).

1. Táblázat: az emberiség megoszlása földrészek között, 1960-2005.³⁷

Table SP.2: World population

(% share of world regions and some countries in total world population)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Europe (1)	20.0	19.0	17.8	16.6	15.6	14.6	13.6	12.7	11.9	11.2
Africa	9.3	9.6	9.8	10.2	10.8	11.4	12.0	12.7	13.4	14.2
Asia	56.2	56.8	57.8	58.7	59.2	59.7	60.1	60.4	60.5	60.4
Latin America and the Caribbean	7.3	7.6	7.8	8.0	8.2	8.3	8.4	8.5	8.5	8.6
Northern America	6.7	6.6	6.3	6.0	5.7	5.5	5.4	5.2	5.2	5.1
Oceania	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
EU-27	13.3	12.6	11.8	11.0	10.3	9.5	8.9	8.3	7.9	7.5
China	21.7	21.8	22.5	22.8	22.4	22.0	21.7	21.2	20.7	20.2
India	14.7	14.8	14.9	15.1	15.5	15.9	16.2	16.7	17.1	17.4
Japan	3.1	3.0	2.8	2.7	2.6	2.5	2.3	2.2	2.1	2.0
Russian Federation	4.0	3.8	3.5	3.3	3.1	3.0	2.8	2.6	2.4	2.2
United States	6.1	6.0	5.7	5.4	5.2	5.0	4.8	4.7	4.7	4.6

(1) EU-27, Albania, Andorra, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Faeroe Islands, Iceland, Liechtenstein, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Republic of Moldova, Montenegro, Norway, the Russian Federation, Serbia, Switzerland and the Ukraine.

Source: Eurostat (demo_pjan), United Nations, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs

A modern európai társadalmakban a XX. század eleje óta a termékenységi ráta fokozatosan csökkent, amelynek oka lehet a nők munkába állása, a társadalombiztosítás kiterjesztése, a jóléti társadalom létrejötte és annak ideái, valamint egyes országokban a családegyesítés.

³³ Rostoványi Zsolt: Az európai muszlim közösségek differenciáltsága, In.: Stratégiai Kutatások 2007-2008., Budapest, 2008. 133. oldal

³⁴ Hasonlórol ír Huntington is egy Los Angelesben rendezett amerikai-mexikói labdarúgó mérkőzéssel kapcsolatban: Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi?, Budapest, 2005. 28. oldal,

³⁵ A nemzeti stadion Párizs – ma már főleg bevándorlók által lakott – St. Denis negyedében található, amely a francia királyok temetkezési helye is.

³⁶ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 36. oldal

³⁷ Forrás: Eurostat

szabályozás. A 2. táblázat adatai szerint a lakosság pusztá reprodukcióját biztosító egy nőre jutó 2,1 gyerekkel szemben az európai országokban a termékenységi ráta ennek körülbelül két-harmadát éri el. Az adatok nem túl biztatóak, gyakorlatilag ezek az adatok előrevetítik, hogy generációként – egyre nagyobb elöregedés mellett – szinte megfeleződik a lakosság. Az Európai Unió tagállamai között egyedül Franciaországban vannak némileg jobb adatok, amelyek a nagyarányú családtámogatási rendszernek (és a korábban megkezdődött népességfogyásnak) köszönhetőek. Közép-Európa országai esetében a rendszerváltás sokkja, a fiatalok nyugatra vándorlása is közrejátszott az európai átlagnál is rosszabb folyamatokban.

2. Táblázat: Termékenységi arány Európa országában, 1995-2005.³⁸

Table SP.12: Fertility rate

(mean number of children per woman)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgium	1.56	1.59	1.60	:	:	:	:	:	:	:	:
Bulgaria	1.23	1.23	1.09	1.11	1.23	1.30	1.24	1.21	1.23	1.29	1.31
Czech Republic	1.28	1.18	1.17	1.16	1.13	1.14	1.14	1.17	1.18	1.23	1.28
Denmark	1.80	1.75	1.76	1.73	1.74	1.78	1.76	1.72	1.76	1.78	1.80
Germany	:	:	:	:	:	1.38	1.35	1.34	1.34	1.36	1.34
Estonia	1.38	1.37	1.32	1.28	1.32	1.38	1.34	1.37	1.37	1.47	1.50
Ireland	1.84	1.88	1.93	1.93	1.89	1.88	1.93	1.96	1.95	1.93	1.86
Greece	1.31	1.28	1.28	1.26	1.24	1.26	1.25	1.27	1.28	1.30	1.33
Spain	1.17	1.16	1.17	1.16	1.19	1.23	1.24	1.26	1.31	1.33	1.35
France	:	:	:	1.78	1.81	1.89	1.90	1.88	1.89	1.92	1.94
Italy	1.19	1.20	1.21	:	1.23	1.26	1.18	1.22	1.24	:	1.31
Cyprus	2.02	1.95	1.86	1.76	1.67	1.60	1.37	1.27	1.25	1.47	1.40
Latvia	:	:	:	:	:	:	:	1.23	1.29	1.24	1.31
Lithuania	1.55	1.49	1.47	1.46	1.46	1.39	1.30	1.24	1.26	1.26	1.27
Luxembourg	1.69	1.77	1.71	1.68	1.74	1.76	1.65	1.63	1.63	1.70	1.70
Hungary	1.57	1.46	1.37	1.32	1.28	1.32	1.31	1.30	1.27	1.28	1.31
Malta	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Netherlands	1.53	1.53	1.56	1.63	1.65	1.72	1.71	1.73	1.75	1.72	1.71
Austria	1.42	1.45	1.39	1.37	1.34	1.36	1.33	1.39	1.38	1.42	1.40
Poland	:	:	1.51	1.44	1.37	1.35	1.31	1.25	1.22	1.23	1.24
Portugal	1.41	1.44	1.47	1.47	1.50	1.55	1.45	1.47	1.44	1.40	1.40
Romania	1.41	1.37	1.40	1.40	1.39	1.39	1.31	1.25	1.27	1.29	1.32
Slovenia	1.29	1.28	1.25	1.23	1.21	1.26	1.21	1.21	1.20	1.25	1.26
Slovakia	1.52	1.47	1.43	1.37	1.33	1.30	1.20	1.18	1.20	1.24	1.25
Finland	1.81	1.76	1.75	1.70	1.73	1.73	1.73	1.72	1.77	1.80	1.80
Sweden	1.73	1.60	1.52	1.50	1.50	1.54	1.57	1.65	1.71	1.75	1.77
United Kingdom	1.71	1.73	1.72	1.71	1.68	1.64	1.63	1.64	1.71	1.76	1.78
Croatia	:	:	:	:	:	1.46	1.37	:	1.32	1.34	1.41
FYR of Macedonia	2.12	2.07	1.93	1.90	1.76	1.88	1.73	1.80	1.77	1.52	1.46
Iceland	2.08	2.12	2.04	2.05	1.99	2.08	1.95	1.93	1.99	2.04	2.05
Liechtenstein	:	:	:	:	:	1.57	1.52	1.47	1.36	1.44	1.49
Norway	1.87	1.89	1.86	1.81	1.85	1.85	1.78	1.75	1.80	1.83	1.84
Switzerland	1.48	1.50	1.48	1.47	1.48	1.50	1.38	1.39	1.38	1.42	1.42

Source: Eurostat (tps00015)

The mean number of children that would be born alive to a woman during her lifetime if she were to pass through her childbearing years conforming to the fertility rates by age of a given year. It is therefore the completed fertility of a hypothetical generation, computed by adding the fertility rates by age for women in a given year (the number of women at each age is assumed to be the same). The total fertility rate is also used to indicate the replacement level fertility; in more developed countries, a rate of 2.1 is considered to be replacement level.

³⁸ Forrás: Eurostat

A bevándorlás hatásait is figyelembe vevő, inkább optimista előrejelzés (3. táblázat) jelzi, hogy minden európai országban nagyon jelentős lesz a lakosságszám visszaesése, különösen a közép-európai országokban (Magyarország esetében: 8,9 millió, Románia esetében: 17,1 millió). Európában a lakosság elöregedése előrevetíti a társadalmi elosztórendszerek fenntarthatatlanságát, a magas adók és járulékok, valamint az innováció alacsony foka miatt a versenyképesség globális csökkenése ma már egyre jobban tapasztalható³⁹.

3. Táblázat: Népeség előrejelzése Európa országaiban, 2005-2050.⁴⁰

Table SP.6: Population projections

(at 1 January, million)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
EU-27	487.9	492.8	495.3	496.4	496.3	494.8	491.7	486.9	480.5	472.0
Euro area	310.2	315.1	317.9	319.4	319.7	318.9	317.1	314.3	310.0	304.4
Belgium	10.4	10.6	10.7	10.8	10.9	11.0	11.0	11.0	11.0	10.9
Bulgaria	7.7	7.4	7.1	6.8	6.5	6.2	5.9	5.6	5.4	5.1
Czech Republic	10.2	10.1	10.0	9.9	9.8	9.7	9.5	9.3	9.1	8.9
Denmark	5.4	5.5	5.5	5.5	5.6	5.6	5.6	5.5	5.5	5.4
Germany	82.6	82.8	82.9	82.7	82.1	81.1	79.9	78.4	76.7	74.6
Estonia	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1
Ireland	4.1	4.3	4.6	4.8	4.9	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5
Greece	11.1	11.3	11.4	11.4	11.4	11.3	11.2	11.1	10.9	10.6
Spain	42.9	44.6	45.3	45.6	45.6	45.4	45.1	44.6	43.9	42.8
France	60.2	61.5	62.6	63.6	64.4	65.1	65.7	66.0	65.9	65.7
Italy	58.2	58.6	58.6	58.3	57.8	57.1	56.3	55.3	54.2	52.7
Cyprus	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0
Latvia	2.3	2.2	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9
Lithuania	3.4	3.3	3.3	3.2	3.1	3.1	3.0	3.0	2.9	2.9
Luxembourg	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Hungary	10.1	10.0	9.8	9.7	9.6	9.5	9.4	9.2	9.1	8.9
Malta	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Netherlands	16.3	16.7	17.0	17.2	17.4	17.6	17.7	17.6	17.5	17.4
Austria	8.1	8.3	8.4	8.4	8.5	8.5	8.5	8.4	8.3	8.2
Poland	38.1	37.8	37.4	37.1	36.8	36.5	36.1	35.4	34.5	33.7
Portugal	10.5	10.7	10.8	10.8	10.7	10.7	10.6	10.4	10.2	10.0
Romania	21.7	21.3	20.9	20.3	19.7	19.2	18.8	18.3	17.8	17.1
Slovenia	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9
Slovakia	5.4	5.3	5.3	5.3	5.2	5.2	5.1	5.0	4.9	4.7
Finland	5.2	5.3	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.3	5.2
Sweden	9.0	9.2	9.4	9.6	9.8	9.9	10.0	10.1	10.1	10.2
United Kingdom	59.9	60.9	61.9	62.9	63.8	64.4	64.7	64.7	64.6	64.3

Source: Eurostat (tps00002)

Population projections involve making population estimates or producing the most plausible figures for the years to come. Estimates are made using the latest available figures for the population on 1 January. In general, key assumptions are made with respect to mortality, fertility and migration by sex and by age, and ageing techniques are applied to the population pyramid from year to year.

Az Európai Tanács 2000 márciusában indította útjára a Lisszaboni Stratégiát, amely szerint az Európai Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdaságává kell tenni, amely képes a fenntartható gazdasági fejlődés érdekében több és jobb munkahelyet, szorosabb társadalmi összetartást, valamint a környezet tiszteletben tartását biztosítani.

³⁹ Európa a XV-XVI. századtól hatalmas előnyre tett szert a többi kontinenssel szemben, vagy meghódította vagy alárendelte azokat. A XX. század eleje óta rohamos kiegyenlítődés tapasztalható, azaz Európa jelentősége csökken, szemben például Kínával, amely rohamosan nyeri vissza a pozícióját.

⁴⁰ Forrás: Eurostat

tani. A stratégia végrehajtása egyáltalán nem mondható sikeresnek, ahogy az Európai Bizottság⁴¹ fogalmaz: „a lisszaboni stratégia végrehajtása napjainkban még sürgetőbb, mivel az Észak-Amerika és Ázsia közötti növekedésbeli különbség tovább nőtt, míg Európa az alacsony népességi szint és az előregedés jelentette kettős kihívással kell, hogy szembesüljön. E kihívással szembesülvén, Európának javítania kell termelékenységén, és növelnie kell a foglalkoztatottság arányát. A jelenlegi irányzat azt mutatja, hogy az európai gazdasági növekedési potenciál az elkövetkezendő évtizedek során a felére esik vissza, és mértéke alig haladja meg az évi 1%-ot.” A Lisszaboni Stratégia eszközei többek között a foglalkoztatottság növelése, a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése, a munkaerőpiac rugalmasságának javítása, az „élethosszig tartó tanulás” elterjesztése. A Bizottság a migrációt is fel kívánja használni a célok elérése érdekében: „a munkaerő csökkenését tapasztalva szükségünk van a legális migráció egy új, még kidolgozottabb szemléletére. Európának mobilabb munkaerőre van szüksége. A tagállamoknak fel kell gyorsítaniuk az Unióhoz a közelmúltban csatlakozott országok munkavállalóinak mobilitására vonatkozó valamennyi megszorítás felszámolását.”

4. Táblázat: Migráció Európában (nettó migráció), 1995-2005.⁴²

Table SP.22: Net migration (including corrections)

(1 000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-27 (1)	661	584	421	524	976	717	1 154	1 852	2 032	1 872	1 661
Euro area (1)	616	560	381	430	831	969	1 230	1 651	1 790	1 587	1 390
Belgium	2	15	10	12	17	13	36	41	36	36	51
Bulgaria	0	1	0	0	0	0	-214	1	0	0	0
Czech Republic	10	10	12	9	9	7	-43	12	26	19	36
Denmark	29	17	12	11	9	10	12	10	7	5	7
Germany	398	281	93	47	202	168	275	219	142	82	82
Estonia	-16	-13	-7	-7	-1	0	0	0	0	0	0
Ireland	6	16	17	16	24	32	39	33	31	48	66
Greece	77	71	61	55	45	29	38	38	35	41	40
Spain	71	83	94	159	238	390	441	649	625	610	641
France (1)	-15	-19	-14	-1	150	158	173	184	189	105	86
Italy	29	56	50	56	35	50	50	345	612	557	324
Cyprus	6	5	5	4	4	4	5	7	12	16	14
Latvia	-14	-10	-9	-6	-4	-6	-5	-2	-1	-1	-1
Lithuania	-24	-23	-22	-22	-21	-20	-3	-2	-6	-10	-9
Luxembourg	4	3	4	4	4	3	3	3	2	2	12
Hungary	18	18	18	17	17	17	10	4	16	18	17
Malta	0	0	1	0	0	10	2	2	2	2	2
Netherlands	15	21	30	44	44	57	56	28	7	-10	-23
Austria	2	4	2	8	20	17	44	35	38	62	56
Poland	-18	-13	-12	-13	-14	-410	-17	-18	-14	-9	-13
Portugal	22	26	29	32	38	47	65	70	64	47	38
Romania	-26	-25	-22	-11	-8	-10	-4	-2	-7	-10	-7
Slovenia	1	-3	-1	-5	11	3	5	2	4	2	6
Slovakia	3	2	2	1	1	-22	1	1	1	3	3
Finland	4	4	5	4	3	2	6	5	6	7	9
Sweden	12	6	6	11	14	24	29	31	29	25	27
United Kingdom	65	48	58	97	138	144	151	158	178	227	193
Croatia	-175	36	0	-4	-30	-46	15	9	13	12	8
FYR of Macedonia	-1	4	-2	-2	-2	-3	-3	-25	-3	0	-1
Turkey	102	93	101	99	79	58	2	-1	-3	1	-1
Iceland	-1	-1	0	1	1	2	1	0	0	1	4
Liechtenstein	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Norway	6	6	10	13	19	10	8	17	11	13	18
Switzerland	25	-1	-3	11	25	24	41	48	42	38	32

(1) Break in series: until 1998 France includes metropolitan regions only; 2000-2001: corrections due to census.

Source: Eurostat (tps00008)

The difference between immigration into and emigration from the area during the year (net migration is therefore negative when the number of emigrants exceeds the number of immigrants). Since most countries either do not have accurate figures on immigration and emigration or have no figures at all, net migration is estimated on the basis of the difference between population change and natural increase between two dates. The statistics on net migration are therefore affected by all the statistical inaccuracies in the two components of this equation, especially population change.

⁴¹ Az Európai Közösségek Bizottságának COM(2005) 24 közleménye: Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért - A lisszaboni stratégia új kezdete

⁴² Forrás: Eurostat

A migránsok a népességfogyásnak megfelelő befogadása helyett egyre jobban előtérbe kerül a minőségi bevándorlás elősegítése, amelyet az Európai Bizottság az uniós Kék kártya bevezetésétől remél. A jelek szerint az eddigi, viszonylag képzetlen bevándorlók beáramlása nem javította Európa versenyképességét. Gyakran a második- és harmadik generáció esetében sem javul az iskolázottság, a már idézett statisztikák szerint jelentős a bevándorló háttérűek között a munkanélküliség⁴³. A hatalmas szociális és integrációs kiadások pedig csak további terheket jelentenek.

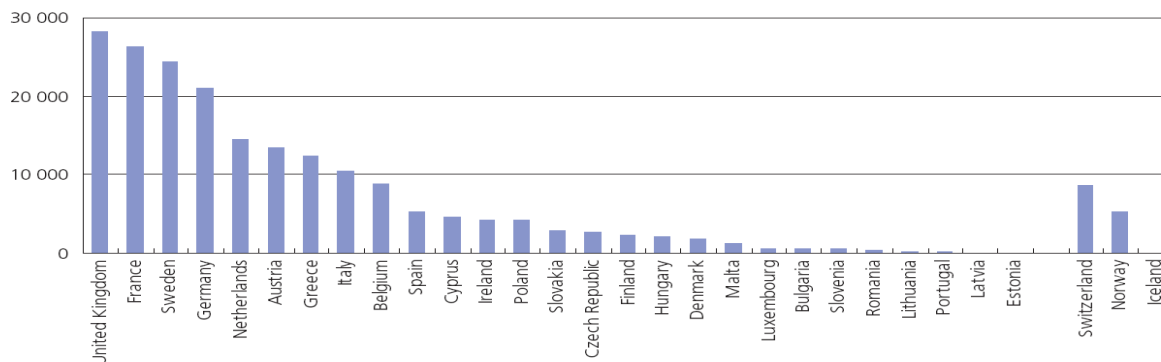
A 4. táblázat mutatja az európai országok nettó migrációs adatait, amelyek jelzik, hogy mekkora különbségek vannak az országok között a bevándorlók számában. Különösen szembeötlő Spanyolország és Olaszország esetében a migránsok számának hatalmas növekedése, amelynek részben oka az idegenrendészet gyenge helyzete és az illegális migránsok legalizálására tett sorozatos intézkedések (amelyek újabb illegális migrációs hullámokat indítottak el).

A migrációs jelenségeket ún. push- és pull-hatásokkal lehet magyarázni, azaz a kibocsátó országok taszító és a befogadó országok vonzó hatásával. Push-hatás lehet a társadalmi-gazdasági bizonytalanság, instabilitás, kilátástalan szegénység, megfelelő munkalehetőségek hiánya, amelyek elvándorlásra készítetik az embereket. Pull-hatás lehet az adott befogadó ország fejlettsége, gazdagsága, munkalehetőségei, könnyű elérhetősége, liberális idegenrendészeti és menedékjogi gyakorlata, a történelmi kapcsolatok vagy éppen a már bevándorolt diaszpóra, amely vonzza az otthonmaradottakat⁴⁴. A 2. ábra kiválóan mutatja a menedékjogi kérelmek közötti hatalmas különbségeket, amelyek döntően a fenti okokra vezethetők vissza (különösen szembeötlő Portugália és Svédország közötti különbség, holott hasonló a lakosságszám mindkét országban és Portugália jóval közelebb van a kibocsátó országokhoz).

2. ábra: Menedékjogi kérelmek megoszlása Európában, 2006.⁴⁵

Figure SP.32: Asylum applications, 2006 (1)

(persons)



(1) EU-27, 192 765 asylum applications in 2006; euro area, 119 565 asylum applications in 2006.

Source: Eurostat (tps00021)

These figures refer to all persons who apply on an individual basis for asylum or similar protection, irrespective of whether they lodge their application on arrival at the border, or from inside the country, and irrespective of whether they entered the country legally or illegally. Due to different methods of collecting the information, data from different countries may not be entirely comparable.

⁴³ A különbségeket csökkenteni kívánó pozitív diszkrimináció és különösen annak amerikai gyakorlata is erősen vitatott, gyakran kifejezetten kontraproduktív. Lásd: Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi? Budapest, 2005. 237-238. oldal. Mexikói bevándorlók esetében a negyedik generáció több tekintetben romlást mutat. 374. oldal

⁴⁴ Lásd: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 64. oldal. A rokoní, ismerősi körben terjed az információ, segítenek egymásnak az emberek, így „láncelvándorlás” alakul ki, amely egyre könnyebbé teszi a bevándorlást az újabb csoportok számára. A Dominikai Köztársaság Miraflores nevű, négyezer lakosú városának kivándorlói Boston egyik városnegyedében koncentrálnak, ahol többségben is vannak. Minden téren szoros a kapcsolat a két város között, gyakorlatilag egy közösségnek tartják magukat. Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi? Budapest, 2005. 325. oldal

⁴⁵ Forrás: Eurostat

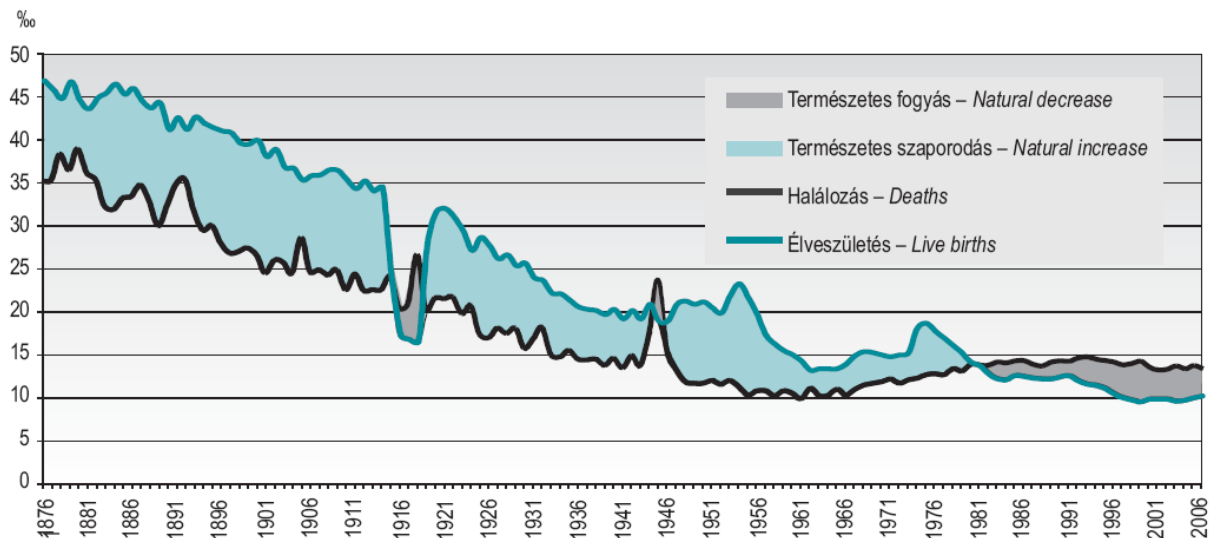
Magyarországi helyzet

Magyarország helyzete némileg speciális, hazánkban nincsenek nagyobb számban eltérő kultúrájú bevándoroltak, az Európai Unión belül se vált Magyarország ugrásszerűen bevándorlási célszázzá, ugyanakkor egyedi kérdés a határon túli magyarok helyzete. A magyar társadalom természetes utánpótlása lehet – ahogy az elmúlt évtizedekben történt is – a határon túli magyarság bevándorlása, azonban a szülőföldjükön való megmaradásuk is legalább ilyen fontos érdek. Magyarország ma nem rendelkezik semmilyen migrációs stratégiával vagy koncepcióval, a határon túli magyarok kérdésében sincsen nemzetpolitikai konszenzus. Az elméleti bevándorlási szükséggel szemben viszont a magyar társadalom az egyik legelutasítóbb.

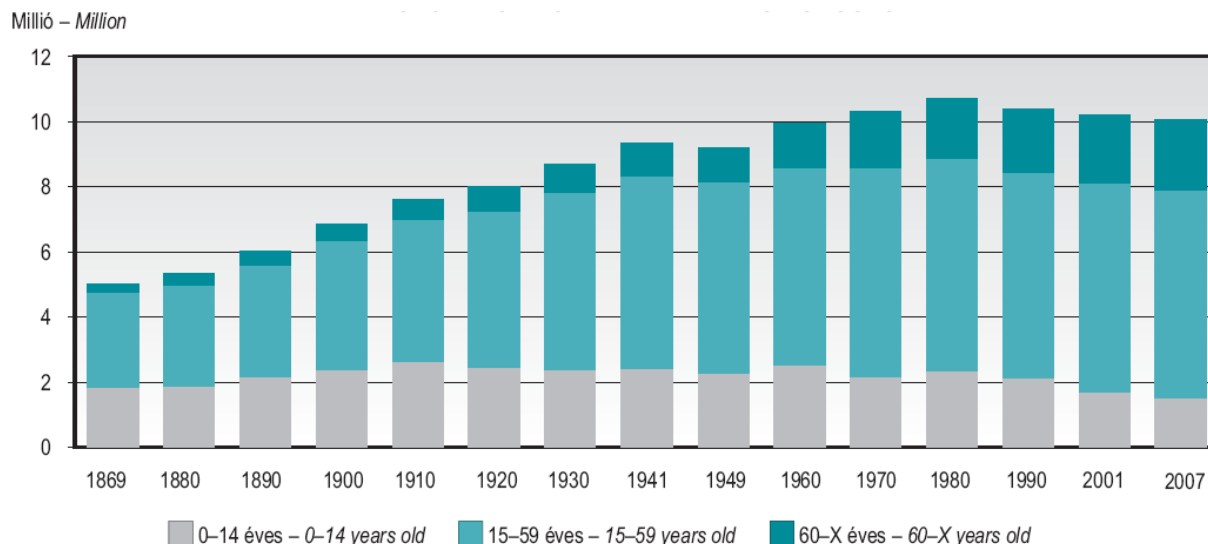
A Magyar Köztársaság jelenleg az egyik legrosszabb helyzetben van a népesedési helyzet területén Európában, holott a XIX. század végén még eleink a kiemelkedően nagy népességnövekedés miatt az óriási kivándorlással sem foglalkoztak. Ebben az időszakban a kedvező tendenciák miatt délibábos ötletek jelentek meg a Kárpát-medence kinövéséről, pedig ekkor „tántorogtak” ki milliónyian a tengerentúlra döntő részben a föld- és az ezzel együtt járó szociális helyzet megoldatlansága miatt. A háborús vereség és az ország feldarabolása teljesen más helyzet elé állította az ország vezetését, hiszen Magyarországnak minden magyar anyaországának kellett lennie, az utódállamok elöl menekülőket be kellett fogadni, ugyanakkor a revíziós törekvések miatt a lehetőség szerint mindenkit a szülőföldjén kellett tartani. A második világháború után a hazai idegenrendészet számára problémamentes volt a külső-belső bezárkózás, a rendszerváltás után pedig nem alakult ki világos nemzetstratégia, amely útmutatást adott volna a szükséges teendőkre a határon túli magyarokkal kapcsolatos kettős érdekekre tekintettel, így nyugat-európai szabályozások másolása történt némi kedvezmény-nyel a magyar nemzetiségűek felé. A koherens nemzetstratégia megalkotására mindenképpen égető szükség van, amelynek a népesedés- és az ezzel összefüggő bevándorlás-politikai része a legfontosabb lehet hazánk jövője szempontjából.

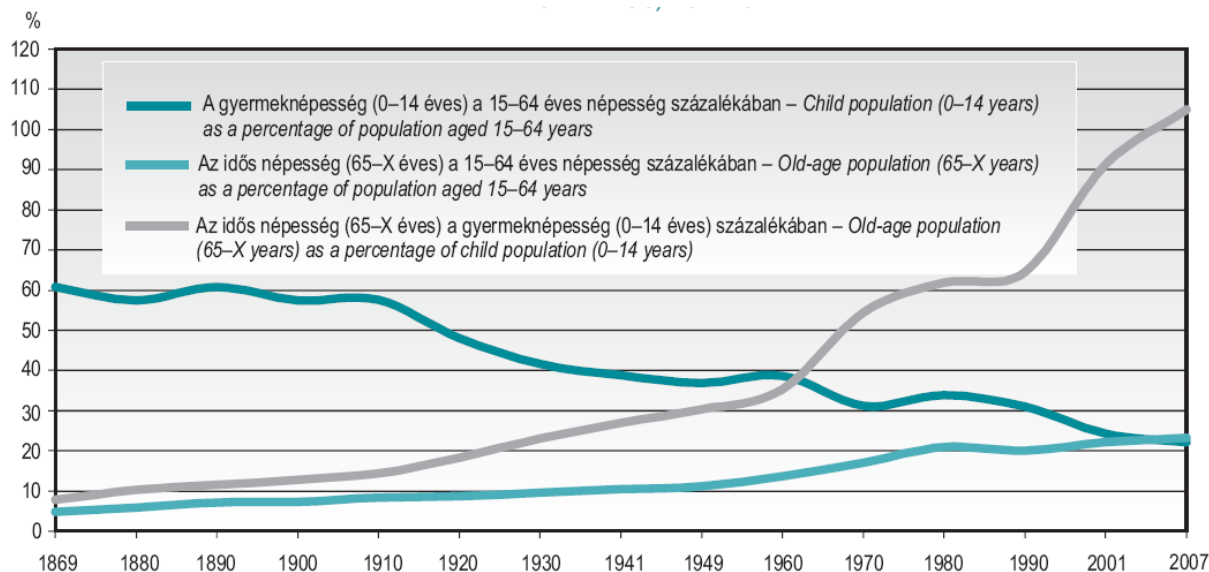
Jelenleg a születések száma messze alulmúlja a halálozások számát hazánkban, 2008-ban 132 938 halálesetre mindössze 97 613 élve születés esett⁴⁶. Hazánkban hosszabb ideje, már az 1980-as évek eleje óta egyértelműek ezek a negatív tendenciák, amelyek aláássák az ország jövőjét, fenntarthatatlanná teszik az elosztórendszereket (lásd 3. ábra). A foglalkoztatottak aránya már jelenleg is meglehetősen alacsony az európai összehasonlítások szerint (57 %), a társadalom elöregedése mind komolyabb problémát fog okozni. A jelenlegi folyamatok alapján gyorsuló rosszabbodás prognosztizálható, hisz a születések jelentős része is improduktív rétegeknél fordul elő, az improduktivitás újratermelődik, így a demográfiai helyzet lesz hazánk elsőszámú problémája az elkövetkező évtizedekben. Mindenképpen sürgős és radikális beavatkozás szükséges, amely növeli a születések számát, azonban sajnos a demográfia megfigyelései szerint a negatív tendenciák megfordítása nagyon időigényes.

⁴⁶ KSH Népesedési Évkönyv, 2008.

3. ábra: Magyarországi demográfiai folyamatok, 1876-2006.⁴⁷

A 4. és az 5. ábra világosan mutatja a magyar társadalom rohamos elöregedését. A jelenlegi folyamatok már rövid távon előrevetítik a társadalombiztosítás és az egészségbiztosítás összeomlását, a költségvetés állandó egyensúlytalanságát, a magyar társadalom jelentős rétegeinek kilátástalan helyzetbe kerülését, de gyakorlatilag minden területet érintenek ezek a folyamatok (például sorozatos iskola- és egyetem-megszüntetések). Az 5. ábra szerint míg 1960-ban a az idős népesség 35 %-a volt a gyermeknépességnek, addig ma már jóval 100 % felett van, tehát az elkövetkező évtizedek sem sok jóval kecsegtetnek.

4. ábra: a magyarországi népesség száma főbb korcsoportok szerint, 1869-2007.⁴⁸⁴⁷ Forrás: KSH⁴⁸ Forrás: KSH

5. ábra: Eltartottsági ráta, öregedési index, 1869-2007.⁴⁹

Magyarországon európai összehasonlításban különösen alacsony a foglalkoztatottság, az aktív korúak mindössze 57 %-a dolgozik, szemben a 64,5 %-os uniós átlaggal⁵⁰. Ez az átlagos munkanélküliség (330 ezer fő) mellett a korai nyugdíjba menetelre, a rokkantak magas számára és az illegális foglalkoztatásra vezethető vissza. Ez a magyar gazdaság és költségvetés problémáinak egyik legfontosabb oka, azonban – a komoly erőfeszítések ellenére – érdemi előrelépés nem történt az elmúlt években. A Lisszaboni Stratégia egyik fő célkitűzése is a foglalkoztatottság növelése, sajnos általában a stratégia többi célja végrehajtása tekintetében az egyik leggyengébben teljesítő tagállam hazánk.

A magyarországi demográfiai statisztikák még rosszabb képet mutatnának, ha nem lett volna az elmúlt 20 évben jelentős bevándorlás és viszonylag kisebb kivándorlás. A halálosek és az élve születések között évente körülbelül 35 000 a különbség, ez a természetes fogyás. Ezt korrigálja a vándorlási különbözet, amely a ki- és bevándorlás közötti különbséget mutatja. A pozitív vándorlási különbözet javítja a természetes fogyást, így alakul ki a tényleges fogyás. A pozitív vándorlási különbözetnek, tehát a bevándorlásnak köszönhető, hogy évente csak 20-25 ezer fővel csökken Magyarország lakossága és még 10 millió felett van⁵¹.

Mint mindenütt, Magyarországon is fiatalabbak a bevándorlók, mint az össznépeesség: a 20-39 éves korcsoport a magyarországi lakosság 29,7 % teszi ki, míg a bevándorlónál eléri a 45 %-ot⁵². Ez az a korosztály, amely gyereket vállal és munkát végez. Tehát a fiatal felnőtt-

⁴⁹ Forrás: KSH

⁵⁰ Lásd:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsisc070> és <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=tsiem010&language=en>

⁵¹ A KSH módszertana szerint bevándorló, aki tartózkodási, letelepedési vagy bevándorlási engedélyért folyamodik az adott évben. A módszertan kétségeket vet fel, hiszen a külföldinek a letelepedési engedély iránti kérelemhez rendelkezni kell tartózkodási engedéllyel is. Tekintettel a letelepedési kérelem elbírálásának elhúzódására, a bevándorló két (egy tartózkodási engedély és egy letelepedési engedély iránti) kérelmet is benyújt, így kétszer szerepel a statisztikákban. A tartózkodási engedély iránti kérelmek mögött ugyanakkor nincs igény a huzamos tartózkodásra (pl. tanulmányi, gyógykezelési, önkéntes, egyéb cél). A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket pedig nem kezeli megfelelően a rendszer. Valószínűnek tartom, hogy a vándorlási különbözet jóval kevésbé pozitív, és így Magyarország lakossága jóval nagyobb mértékben esett vissza az elmúlt években.

⁵² Forrás: KSH

tek, akik az utóbbi két évtizedben bevándoroltak (elsősorban határon túli magyarok), felmérhetetlen segítséggel voltak a magyar gazdaság és népesedési helyzet szempontjából.

5. Táblázat: Nemzetközi vándorlás hatásai Magyarországon, 1993-2006.⁵³

Év	Bevándorló	Kivándorló	Vándorlási különb- zet	Magyarországon tar- tózó külföldi állampolgárok január 1.		Menekült státust kapott külföldiek	Magyar állam- polgárságot kapott külföldiek
				száma	az összné- pesség szá- zalékában		
1993	16 397	2 901	13 496	123 184	1,19	361	8 857
1994	12 752	2 378	10 374	130 710	1,27	239	9 475
1995	14 008	2 401	11 607	138 101	1,35	116	10 695
1996	13 734	2 833	10 901	139 954	1,37	66	9 913
1997	13 283	1 928	11 355	142 506	1,40	27	10 136
1998	16 052	2 343	13 709	148 263	1,46	362	6 516
1999	20 151	2 460	17 691	150 245	1,49	313	7 046
2000	20 184	2 208	17 976	153 125	1,52	197	5 446
2001	20 308	1 944	18 364	110 028	1,08	174	8 590
2002	17 972	2 388	15 584	116 429	1,14	104	3 369
2003	19 365	2 553	16 812	115 888	1,14	178	5 261
2004	22 164	3 466	18 698	130 109	1,29	149	5 432
2005	25 582	3 320	22 262	142 153	1,41	97	9 870
2006	19 367	3 249	16 118	154 430	1,53	99	6 101

A statisztika hiányosnak tűnik abból a szempontból is, hogy a pozitív bevándorlási mérleg egyik oka, hogy a honosítottak-visszahonosítottak száma messze felülmúlja az állampolgárságról lemondók számát. A magyar állampolgárságról való lemondás ugyanakkor nem tükrözi teljes mértékig a kivándorlók számát, hiszen ennél minden bizonnyal többen hagyták el az országot, elég, ha az EU-ban elhelyezkedő orvosokra gondolunk. Ennek oka lehet például a kettős állampolgárság tolerálásának előtérbe helyeződése külföldön, illetve, hogy a magyar, mint uniós állampolgárság jelentős előnyökkel járhat, így az állampolgárságról való lemondás és az új állampolgárság megszerzése helyett csak letelepedési engedélyt vagy uniós regisztrációs igazolást kérelmeznek a kivándorlók. A kivándorlók és a tartósan külföldön munkát vállalók száma nehezen megbecsülhető, de nyilvánvaló, hogy az uniós csatlakozás hatására jelentősen megemelkedett. A Magyarországról történő kivándorlás szerencsére nem súlyos probléma, amely elsősorban a magyar lakosság több felmérés által is bizonyított immobilitása miatt lehet, ugyanakkor a sokat emlegetett „agyelszívás” felmérhetetlen károkat okozhatott az elmúlt években-évtizedekben.

A magyarországi demográfiai helyzetre tehát a bevándorlás segítségével (is) választ kell adni, fontos, hogy a hátrányok többségét, a veszélyeket ma még van lehetőség elkerülni. Ebben a tekintetben hazánk „a történelmileg szerencsésebb” országok közé tartozik. A környező országokban élő magyar kisebbségek helyzete azonban sajátos problémák elé állítja a magyar idegenrendészetet, hiszen döntő többségben magyar nemzetiségű külföldi állampol-

⁵³ Forrás: KSH

gárok élnek hazánkban, akik integrációjával kapcsolatban semmilyen probléma sincsen.⁵⁴ A nem magyar nemzetiségűek aránya az európai országok többségének bevándorlási statisztikáihoz nem is mérhető, ahol a bevándoroltak aránya a 10 %-ot is megközelíti.⁵⁵ Ennek ellenére a felmérések⁵⁶ szerint a nyílt és rejtett bevándorlás-, és idegenellenesség Magyarországon a legtöbb európai országnál jóval erősebb. Az 5. táblázat adatai azt is mutatják, hogy a menekültként elismert személyek nem játszanak nagyobb szerepet a népmozgásokban, a fő statisztikákhoz képest számuk elhanyagolható.

A migrációval foglalkozó szerzők hosszú ideje hiányolnak **egy világos, hosszútávú bevándorlási stratégiát**⁵⁷, amely – a kialakuló uniós migrációs politikára tekintettel – a prioritásokat, a jogalkotást és a jogalkalmazást meghatározza. Ehhez a stratégiához azonban mindenképpen tisztázni kell a határon túli magyarokkal kapcsolatos magyarországi kormányzati szándékokat, hisz ma az a furcsa helyzet állt elő, hogy az állampolgársági- és a letelepedési eljárásban az alapesetben szemben a jogszabályi kivétel fedi le a kérelmek 95 %-át.

III. A hazai idegenrendészet története

1. A külföldiek tartózkodásáról szóló első szabályozások

Az idegenrendészeti eljárás tipikusan modern jelenség; a XIX. század végén, a XX. század elején történt meg szinte minden országban a külföldiek tartózkodásának átfogó, modern szabályozása. Ennek oka az volt, hogy egyrészt a XIX. század második felében még viszonylag kisebbek voltak az Európán belüli népmozgások, másrészt az államok többségében uralkodó szabadelvű felfogás a századfordulóra nemigen zavartatta magát a jogterület szabályozásával, és a sokáig uralkodó merkantilista gazdaságpolitika⁵⁸ is a bevándorlás előnyeit hangsúlyozta. Az idegenrendészeti eljárás így nagyon sokáig marginális jogterület maradt, szemben napjainkkal, amikor a fontossága rohamosan bizonyosodik be. A külföldi fogalma is meglehetősen bizonytalan volt ebben a korban, hisz a modern nemzetállamok éppen ekkor alkották meg az első állampolgársági törvényeiket, amelyek szabályozása, alapkonceptiója teljesen eltér a mai szabályozástól.⁵⁹ Általában az állampolgársági törvény megszületése után egy-két évtizeddel sokasodó problémák birták rá a jogalkotókat az idegenrendészeti eljárás megteremtésére.

Szent István Intelmeiben már megjelenik egy később sokat idézett passzus, amelyben a szent király az idegenek az ország megerősítésében játszott szerepére utal, bár mind a szö-

⁵⁴ Lásd például: Tóth Pál Péter: Miért választották Magyarországot? Vonzó tényezők A kisebbségi magyar bevándorlók számára. Magyarország és a magyar kisebbségek. 2002. 145-154.

⁵⁵ Münz, Rainer – Seifert, Wolfgang: Az Európába irányuló bevándorlás és hatása a befogadó társadalmakra. Regio. Kisebbségi Szemle 1999/3-4. 3-45.

⁵⁶ Idegenellenesség és annak alakulása az MTA felméréseiben, lásd: Sik Endre: A menekültekkel kapcsolatos előítéletesség növekedésének elkerülhetetlensége a mai Magyarországon. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 59-64., és Sik Endre: Idegenellenesség a mai Magyarországon, Belügyi Szemle 1999/1. 11-20. A sorozatos felmérések szerint a magyar társadalom döntő többsége szinte minden nem magyar bevándorlót elutasít, még a kitalált pirézeket is.

⁵⁷ Lásd a kérdést kiválóan összefoglaló Javaslat Magyarország migrációs politikájának kialakításához, Átmenetek. Budapest, 1999. 9-41.

⁵⁸ Ebben az időszakban is voltak természetesen egyedi kiutasításról szóló jogszabályok, az elsőt a kiváló jogtudós Werner Kobarg II. (nagy) Frigyes porosz király 1744. január 4-i kabinettsordnerében vélte felfedezni. Elsősorban egyes csoportokat (jezsuiták, szocialisták) és bizonyos népeket (kínaiakat szinte minden országban) távolítottak el. Kobarg, Werner: Ausweisung und Abweisung von Ausländern, Berlin-Grünwald, 1930. 15-16. oldal

⁵⁹ Az első állampolgárságról rendelkező szabályok még a polgári kódexekben kerültek elhelyezésre (Code Civil, osztrák Általános Polgári Törvénykönyv 28-32. §§)

veg jogszabályi mivolta, mind jelentése⁶⁰ vitatott. Kálmán király törvényeiben az idegen papok⁶¹, valamint a külföldiek belépését általában szabályozta, megkövetelve egy honos személy kezességét⁶², valamint erősen diszkriminált egyes külföldieket, jelesül az izmaelitákat, amikor disznóhúsevésre kötelezi őket és a népcsoporton belüli házasságot megtiltja. A külföldiek tartózkodásának és bevándorlásának átfogó szabályozása a XIX. század elejéig nem is merült fel. A nemesi nemzet (membra Sacrae Regni Coronae) nem igazán foglalkozott jogszabályi szinten azzal, hogy milyen népelemek települnek le Magyarországon közrendűként⁶³. A nemesi születésű bevándorlóknak egyedi honfiúsítási törvényekben adták meg a hazai születésűekkel egyenlő jogokat. Kijelenthető, hogy a török háborúk alatt elpusztult ország XVIII. századi betelepítése és a spontán bevándorlás teremtette meg Trianon alapjait, hiszen a románok és szerbek döntő többsége ebben az időszakban költözött a Kárpát-medencébe.

A reformkorban jelennek meg az első követelések a bevándorlás szabályozására, meglehetősen kemény hangnemben. Olyan liberális gondolkodók, mint Széchenyi és Vörösmarty is „a bevándorlás eltiltása mellett nyilatkoznak, vagy amellett, hogy az a magyar nyelv ismeretéhez és némi vagyoni cenzushoz köttessék.”⁶⁴ „Deák Ferenc 1866-ban és 1867-ben több beszédben sürgette a zsidóemancipációval kapcsolatban – junktim – a honossági vagy bevándorlási törvényjavaslatot, mely a Romániában, Oroszországban és Galíciában sanyargó, alacsony műveltségű zsidóság beözönlését megakadályozná.”⁶⁵

2. Az első állampolgársági törvény és a letelepedés szabályozása

1879-ben született meg a sokat vitatott az 1879. évi L. törvénycikk, az első magyar állampolgársági törvény. A törvényt elsősorban a 31. §-a, azaz a távollét miatti állampolgárság elvesztés miatt támadták, amelynek következtében Kossuth Lajos is hontalan lett. Az első állampolgársági törvény a kor színvonalán volt, ekkor már kimerült gyakorlati alapja volt az állampolgársági jognak Európában.

A magyar állampolgárságot a 2. § szerint az alábbi módokon lehetett megszerezni:

- leszármazás,
- törvényesítés,
- házasság,
- honosítás.

Azonban a fenti eseteken kívül a törvény a visszanyerés, a visszahonosítás, a tömeges visszatelepülés (visszafogadás) és a hallgatólagos honosítás eseteit is tárgyalja⁶⁶, amelyek közül vannak, amelyek ma már jogtörténeti kuriózumként hatnak. Gyakorta a magyar állampolgárság megszerzésére és bizonyítására teljesen magánjogi viták eldöntése miatt volt szükség, tekintettel arra, hogy a kor jogszabályai kincstári természetű vállalkozást (jellemzően italmérést) folytatni, csak a honosság megléte mellett engedtek.

⁶⁰ Egyes elméletek szerint a koraközépkori regnum szó inkább az udvarnak felel meg, mintsem a királyságot, vagy az országot jelentette volna. Ennek megfelelően az Intelmekben csak a külföldi tanácsadóknak az udvarban való megjelenését preferálta volna a szentéletű uralkodó. Lásd: Mályusz Elemér vagy Gyórfy György munkáit.

⁶¹ Kálmán király Dekrétomainak Első Könyve, 3. fejezet

⁶² Kálmán király Dekrétomainak Első Könyve, 4. fejezet

⁶³ Ezek bevándorlását és jogait előbb privilégiumokban, majd később magánjogi telepítési szerződésekben szabályozták. A privilegizált csoportok (Pl.: szabad királyi városok, jászok, kunok) azután rendszerint megakadályozták a privilegizált területre történő további bevándorlást.

⁶⁴ Hóman Bálint – Szekfü Gyula: Magyar Történet, Budapest, 1936, V. kötet, 379. oldal,

⁶⁵ Hóman Bálint – Szekfü Gyula: Magyar Történet, Budapest, 1936, V. kötet, 552. oldal,

⁶⁶ Berényi Sándor-Tarján Nándor: A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése, Budapest, 1905, 14. oldal

Fontos kiemelni, hogy a honosításnál már ekkor megkövetelték a legalább ötéves magyarországi lakhatást⁶⁷, amelyet később a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk szabályozott. A családok elbírálásánál a férjnek engedélyezett honosítás vonatkozott általában a feleségére és atyai hatalom alatti kiskorú gyermekére, a házasság⁶⁸ pedig automatikusan állampolgárságot keletkeztető ok volt, így a családdegyesítésre történő hivatkozás a letelepedési eljárásban, illetve az állampolgársági eljárásban ekkor még szinte ismeretlen volt.

A **bukovinai csángó magyarok** visszahonosítása elősegítése céljából keletkezett az 1886. évi IV. törvénycikk⁶⁹, amely tömeges **visszatelepülésként (visszafogadásként)** egy különös és egyszerűsített visszahonosítási módot hozott be a magyar jogrendszerbe. A jogszabály nem követelt meg községi illetőséget és illetéket a kérelmezőktől, akik egy beadványban folyamodhattak együttesen a belügyminiszterhez, illetőleg a horvát-szlavón- és dalmátországi bánhoz. Az 1886. évi IV. törvénycikk természetesen a későbbi lehetőségek nyitva tartása végett csak általánosságban fogalmazott, a konkrét eljárást belügyminiszteri rendeletek szabályozták.

Az első állampolgársági törvény érdekessége a hallgatóságos honosítás intézménye⁷⁰, amelyet a jogalkotó átmeneti rendelkezésként, vélelemként, a későbbi jogviták és bizonytalanságok megelőzése érdekében alkotott meg, tekintettel arra, hogy a törvény hatályba lépte előtt semmilyen nyilvántartás sem volt a magyar honpolgárokról.⁷¹ A rendelkezés alapján minden legalább öt éve magyarországi lakóhellyel rendelkező és itt adózó külföldi állampolgár magyar állampolgárnak volt tekintendő a továbbiakban, kivéve, ha a törvény hatályba lépését követő egy éven belül a külföldi állampolgársága fenntartásáról hivatalosan nyilatkozott. Természetesen teljesen ez a vélelem sem előzhette meg a jogviták⁷² kialakulását, amelyek akár 30-40 évvel később is gyakran arról folytak, hogy a kérelmező felmenője 1880-ban passzívan megszerezte-e a magyar állampolgárságot.

Az első, a bevándorlást szabályozó törvényjavaslatot személyesen Irányi Dániel⁷³, az ellenzék vezére nyújtotta be 1885-ben. A törvényjavaslat⁷⁴ 2. §-a minden hat hónapon túl itt tartózkodó külföldit lakhatási engedélyért folyamodni kötelezett. A képviselő kötelezővé akarta tenni, hogy a kérelmező „feddhetetlen erkölcsi magaviseletéről szóló hiteles bizonyítványt” is benyújtson, de alapvetően a kor közjogi felfogásának megfelelően a községi illetőségnek megfelelően az illetékes helyhatóság feladata lett volna a letelepedési engedély megadása. A jogszabály-tervezet neves alkotója már az előterjesztésében⁷⁵ megjegyezte, hogy tervezetét a benyújtása előtt „az antisemitismus vádjával” támadták meg, amely előtt a terve-

⁶⁷ a törvény 8. §-ának 2-3. pontja, bővebben az 1880. évi 584. számú belügyminiszteri rendeletben

⁶⁸ a törvény 8. §-a

⁶⁹ Berényi Sándor-Tarján Nándor: A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése, Budapest, 1905, 55. oldal

⁷⁰ a törvény 48. §-a

⁷¹ Napjainkban sincs ez másképp. Tekintettel arra, hogy a magyar állampolgárság „öröklődik”, a magyar állampolgárok számáról még óvatos becslés is elképzelhetetlen.

⁷² Lásd például: Berényi Sándor-Tarján Nándor: A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése, Budapest, 1905, 64-65. oldal

⁷³ Irányi Dániel (1822-1892): ellenzéki politikus. Az eperjesi jogakadémián bölcséletet és jogot tanult. 1844-től Pesten ügyvéd, a Pesti Kör, majd az Ellenzéki Kör tagja. Az 1848. március 15-i forradalom aktív részese volt, bevásárolták a Pest városi Rendre Ügyelő Választmányba. 1848. májusától az Igazságügyminisztérium törvény-előkészítő osztályának titkára, júliustól tagja az első népképviselői országgyűlésnek. 1848 októberétől Sáros vármegye teljhatalmú kormánybiztosa, decembertől tábori élelmezési biztos. 1849 januárjában az országgyűléssel együtt Debrecenbe ment. 1849. április 25-én Kossuth Pest-Buda teljhatalmú kormánybiztosává nevezte ki. A szabadságharc után emigrált, Párizsban újságíró, 1859-ben a Magyar Nemzeti Igazgatóság jegyzője, 1861-ben az olasz kormány melletti megbízottja. A kiegyezés után, 1868-ban hazatért, haláláig országgyűlési képviselő, 1869-től a később Függetlenségi és 48-as Párt nevet felvevő Szélsőbal, illetve Negyvennyolcas Függetlenségi Párt elnöke. Fontosabb mű: A magyar forradalom politikai története 1847-1849. (Magyar Nagylexikon)

⁷⁴ 1885-1888 Országgyűlési Irományok, V. kötet, 146. szám, 122. oldal

⁷⁵ 93. Országos Gyűlés, 1885. március 21.

zet szűkreszabott és liberális stílusa miatt az alkotók meglehetősen értetlenül álltak. Az előadó magával a miniszterelnökkel, Tisza Kálmánnal került szembe, aki ebben az időben a belügy-miniszteri posztot is betöltötte. A legtovább kormányzó magyar miniszterelnök rutinosan szerelte le az ellenzék javaslatát: megígérte, hogy a következő évben beterjesztendő községekről szóló törvénybe a letelepedésre vonatkozó rész is bekerül, így nincs értelme egy új javaslatról vitatkozni.

A miniszterelnök állta a szavát, és a következő évben elfogadásra került a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk⁷⁶, és egyébként az ellenzék vezérét megvédte az alantas vádaktól. A fenti törvény az előbbi előterjesztéshez hasonlóan a községek hatáskörébe utalta a letelepedés engedélyezését, amely a 15. § szerint „csak erkölcsisége ellen fennforgó alapos gyanú esetében tagadható meg, mód adatván neki a maga igazolására.” A külföldi azonban csak három hónap eltelte után volt köteles a helyi községnél bejelenteni „lakási szándékát”, és a jogszabályban megfogalmazott kihágás miatti büntetés kiszabására is csak a három hónap eltelte utáni póthatáridő lejártát követő nyolcadik napon volt legelőször lehetőség, amikor a külföldi már gyakran nem tartózkodott az adott község területén, így a jogszabályok végrehajtása nem volt túl sikeres.

3. Az első idegenrendészeti törvény létrejötte

A bevándorlás kérdése akut téma maradt a századfordulón, azonban csak 1903-ban, Széll Kálmán miniszterelnöksége idején történt meg az idegenrendészet első önálló szabályozása. Az elsősorban közjogi vitákkal és állandó obstrukcióval akadályozott országgyűlésnek a legjobb jóindulat mellett sem maradt ideje ezzel a kérdéskörrel foglalkozni. A pártok között azonban 1903 elején fegyverszünet jött létre, amely lehetővé tette a miniszterelnöknek, hogy egy törvénycsomagot⁷⁷ terjesszen a Parlament elé. Az országgyűlési jegyzőkönyvek is megerősítik, a kor gondolkodói együtt kívánták rendezni a be- és kivándorlás, az útlevéligény kérdését, de a migrációt kiváltó okokat is orvosolni akarták⁷⁸. Szinte minden felszólalás a hazai szociális helyzetet, elsősorban a törpebirtokok és nagybirtokok kiterjedését és arányát, valamint a hitbizományokat kárhóztatta. A külföldiek által elkövetett bűncselekmények száma és a mozgó bűnözés⁷⁹ a felszólalások szerint már ekkor probléma volt.

Mindenképpen ki kell térni ezen a helyen a bevándorlás XIX. század végi számadataira, hisz ahogy Zboray Miklós ellenzéki képviselő is nyilatkozott, „nem kell csürni-csavarni a dolgot, mindenki tisztában van azzal, hogy ezen törvényjavaslat azt célozza, hogy a Galicziából és Oláhországból történő tömeges bevándorlást megakadályozzuk⁸⁰.” Kimondva vagy kimondatlanul minden jogalkotó emögött a zsidóság a XIX. század végi, az észak-keleti határszélen történt bevándorlását értette.⁸¹ A magyarországi kivándorlásról még voltak a becslések alapjául szolgáló adatok (1901-ben több mint 70 000 ember), azonban ahogy maga a törvényjavaslat előadója nyilatkozott „az ország területén tartózkodó külföldieknek a számáról halvány fogalmunk sincs.” Az adatok teljes hiánya azután elméletek sokaságának adott teret, amelyek körül a mai napig is viták dúlnak.

⁷⁶ Ez a jogszabály elvileg szigorítást hozott az 1876. évi XVIII. törvénycikk 9. §-ával szemben.

⁷⁷ 1903. évi IV., V., VI., és VIII. törvénycikkek (kivándorlásról, külföldiek tartózkodásáról, útlevéligényről, határrendőrségről)

⁷⁸ A történelmi háttérrel bővebben Gratz Gusztáv: A dualizmus kora, Magyarország története 1867-1918, Budapest, 1934

⁷⁹ Lásd például kriminológiai szempontból: Rendőri Lapok, I/6. 1894.XI.11., Néhány szó a tolvajvilágról,

⁸⁰ 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.

⁸¹ A brit és a hazai jogfejlődés gyakran haladt párhuzamosan, és érdekes, hogy az első hazai szabályozás után két évvel került megalkotásra az első angol törvény, az 1905-ös Aliens Act. A kiváltó okok is ugyanazok voltak. Macdonald, Ian A.: Immigration law and practice in the United Kingdom, London, 1987. 7. oldal

Magyarországra a XVIII. század nagy külső és belső vándormozgalmai után a XIX. század elejétől egészen napjainkig nagyobb számú, idegen kultúrájú bevándorlás már nem jellemző, százezres nagyságrendben csak a zsidóság telepedett le a történelmi Magyarország területén. A XX. század egyes időszakában a bevándorlás nagyobb méreteket öltött az akkori Magyarország területére, azonban ezeknek a bevándorlóknak döntő többsége az utódállamok magyarságából került ki, így a többség számára a letelepedésük nem volt feltűnő.

Tekintettel arra, hogy a zsidó bevándorlás ilyen sarkalatos kérdés volt ebben a korban, és az első idegenrendészeti törvény létrejöttében is komoly szerepet játszott, bővebben kell foglalkozni a kérdéssel. Ehelyütt elsősorban Varga László Zsidó bevándorlás Magyarországon című⁸² tanulmányára hagyatkozok, aki megpróbálta adatokkal pontosítani ezt az előítéletekkel terhelt kérdést. Általánosan elfogadott nézet napjainkig a századforduló környékére jellemző nagy galíciai bevándorlás megléte, azonban a szakirodalomban az adatok fentebb is említett hiánya miatt szögesen ellentmondó nézetek alakultak ki. Kovács Alajos már 1922-ben így írt: „...azt a meglepő és szinte a köztudattal ellenkező megállapítást kell tennünk, hogy 1869 óta zsidó bevándorlás nincs, illetőleg azóta a zsidók kivándorlása állandóan felülmúlja bevándorlásukat⁸³.” Két évtizeddel később Marton Ernő Kovácsnál is tovább megy, szerinte ugyanis már kb. 1825-től alig volt bevándorlás⁸⁴. Ezzel szemben Száraz György és Csoóri Sándor a dualizmuskori tömeges bevándorlásról ír, amelynek képe folyamatosan a jogalkotók szeme előtt lebegett⁸⁵.

6. táblázat: Az ország össz- és zsidó lakosságának népszaporulata 1805-1910.⁸⁶

Összeírás ideje	A zsidók száma	Arányuk az összlakosságban %
1805	126 620	1,8
1825	191 475	2,3
1830	203 220	2,3
1840	240 252	2,5
1846	258 832	2,7
1850	339 816	3,7
1869	510 389	4,6
1880	624 826	4,5
1890	707 961	4,7
1900	831 162	4,9
1910	911 227	5,0

A fenti táblázatból világosan látszik a zsidóság számának és számarányának folyamatos és dinamikus emelkedése, különösen a szabadságharc leverése idején. Bár a statisztikák sok esetben hiányosak a bevándorlás tekintetében, a népesség növekedését a statisztikusok összevetették a zsidóság természetes népszaporulatával.

⁸² Varga István: Zsidó bevándorlás Magyarországon, Századok 1992/1.

⁸³ Kovács Alajos: A zsidóság térfoglalása Magyarországon, Budapest, 1922. 13. oldal

⁸⁴ Marton Ernő: A zsidóság családfája. Vázlat a magyar zsidóság településtörténetéhez. Kolozsvár, 1941. 54. oldal

⁸⁵ Gyurgyák János kutatásai szerint a nagyarányú bevándorlás 1880-1914 között lassult le igen jelentős mértékben. Gyurgyák János: A zsidókérdés Magyarországon, Budapest, 2001.

⁸⁶ Varga István i.m. 66. oldal

7. táblázat: Az évi természetes népszaporulat⁸⁷ a XIX. század közepétől az első világháborúig (ezrelékben)

	Országosan	Izraeliták
1851-1860	6,0	n.a.
1861-1870	8,5	14,0
1871-1880	7,2	16,4
1881-1890	11,5	18,4
1891-1900	10,7	17,4
1901-1910	11,4	14,3
1910-1913	11,2	11,2

Varga István a fenti adatokból azt a következtetést vonta le, hogy Magyarország a dualizmus idején már tranzitországgá vált bevándorlás szempontjából, azaz a galíciai zsidóság jelentős része csak átvándorolt hazánkban, de mindenképpen „bevándorlási deficit” alakult ki. A mai számítások alapján a millennium idején jelentéktelenné vált az észak-keleti beáramlás, az antiszemitizmus kialakulásának tehát más okai voltak. A fenti tények ellenére éppen a bevándorlási statisztikák hiánya miatt bevándorló- és zsidóellenesség alakult ki. Az 1880-as években Antisemita Párt is alakult, amely a magyar országgyűlésbe is bejutott 15 képviselővel⁸⁸. Ennek oka a zsidó-emancipáció elleni, az egész kontinensen érezhető ellenhatás, amely félretéve a liberális elveket a zsidóság gazdasági és egyes értelmiségi szférákban tapasztalható térfoglalása ellen irányult.

Az 1903. évi V. törvénycikk vitáján is gyakran elragadtatták magukat a képviselők, ilyen kijelentések hangzottak el: „...java része ott ragad Ausztriában, a salakja hozzánk jön...⁸⁹”, „az igen tisztelt földművelésügyi miniszter úr meg tudja mondani a statisztikai kimutatások alapján, hány tyúk és kakas van az országban; arról azonban, hogy hány csirkefogó jött be, arról nem tudnak számot adni.⁹⁰”, „selejtes elemek⁹¹”, „kizsákmányoló elem⁹²”, „gazemberek⁹³”, stb.

A községekről szóló törvény túlzottan liberális rendelkezéseinek kevésbé hatékony voltában minden jogalkotó egyetértett, és egyrészt a túl tág határidőket okolta, másrészt ahogy maga a törvénytervezet előadója tette: „...ha egészen őszinték akarunk lenni és ha nem akarjuk szépíteni a helyzetet, úgy kénytelenek vagyunk egész nyíltsággal bevallani azt, hogy a községek részéről jelentékeny részben hiányzik az ilyen fontosságú kérdések kezeléséhez szükséges szellemi színvonal, vagy egyes helyeken még az erkölcsi garancia is.⁹⁴” A hozzászólások nyomán kirajzolódik, hogy a törvényhez hasonlóan az 1885. évi 9389. számú tolonc-szabályzat is a hatóságok nemtörődömsége miatt kevésbé került alkalmazásra.

4. Az 1903. évi V. törvény

Az első idegenrendészeti eljárást szabályozó törvényből fontos kiemelni, hogy 24 óras szálláshely-bejelentési kötelezettséget írt elő a külföldieknek, míg a lakhatási szándékot megérkezésétől számított 15 napon belül kellett az idegennek jeleznie. A letelepedésnél a kérel-

⁸⁷ Varga István i.m. 73. oldal

⁸⁸ Tekintettel arra, hogy egyéni választási rendszer volt a dualista Magyarországon, a nagy és hagyományos pártok melletti siker komolyabb támogatottságot jelez.

⁸⁹ Buzáth Ferenc, 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.

⁹⁰ Buzáth Ferenc, 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.

⁹¹ Visontai Soma, 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.

⁹² Visontai Soma, 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.

⁹³ Simonyi Semadam Sándor, 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.

⁹⁴ Nyegre László, 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.

mezőnek csak „szükség esetén⁹⁵” kellett az illetőségét és erkölcsi előéletét igazolnia. Személyazonosságát, állampolgárságát, valamint azt, hogy magát és esetleges családját el tudja tartani, bizonyítania kellett. A községi illetőség megszerzése (letelepedés) csak két éves magyarországi tartózkodás után volt lehetséges. Addig a külföldinek lakhatási bizonylatért kellett folyamodnia.

A törvény a községektől elvett hatáskört a rendőrhatalóságokhoz, községeknél a főszolgabíróhoz, városoknál a rendőrkapitányhoz helyezte. A 8. § megadta a rendőri hatóságoknak a jogot, hogy a bejelentések teljesítését mind a szállodákban, mind a magánházakban ellenőrizze. Ez a magánlakás szentsége elleni támadás élénk vitát váltott ki, amellyel kapcsolatban meglehetősen modern gondolatok is elhangzottak⁹⁶, érdekes módon a vitatkozók késői utódai is az ellenőrzés határainak megvonásán polemizáltak.

A törvény végrehajtására a belügyminiszter 1905-ben 90.000-es számon, majd 1908-ban 40.000 számon adott ki „utasítást”⁹⁷. Az 1903. évi V. törvény ugyan kisebb módosítással 1954-ig hatályban maradt, amikor végül a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet helyezte hatályon kívül, de a negyvenes és ötvenes évek gyakorlatának már nem sok köze volt a tárgyalt törvényhez.

Jellemző az idegenrendészeti jog fejlődésére, hogy a hatáskörök fokozatosan állami kézbe kerültek, a szervezetrendszer pedig egyre centralizáltabbá vált. Az 1903. évi V. törvény kezdte a hatáskörök „államosítását”, majd 1930-ban jött létre az idegenrendészet központi szerve. Az állam szerepvállalásának radikális bővülése és a centralizáció jellemző volt az egész korszak magyar közigazgatási fejlődésére.

A törvény hatálya nem vonatkozott a területenkívüliséggel, diplomáciai mentességgel rendelkező személyekre. Érdekes módon a diplomáciai menteségre vonatkozóan ekkor is – mint jelenleg – egy Bécsi Egyezményre⁹⁸ hivatkoztak.

Már a XX. század első éveiben megjelent a szállító társaságok felelőssége a hazai jogban, igaz akkor még az Egyesült Államokba történő kivándorlással kapcsolatban. Már a kihajózás előtt a kivándorlókat orvosi vizsgálatoknak vették alá, mert a belépést kizáró okok között szerepeltek akkoriban többek között bizonyos közegészségügyet veszélyeztető betegségek, a torz arc, a bénaság, a feltűnő testi hiba, hiányosság, a gyenge, fejletlen szervezet, az elmebetegség, a gombás haj- és bőrbetegség, az epilepszia, a nem férjezett nők terhessége, és a hatvan év feletti életkor.⁹⁹ Csak zárójelben megjegyezve: 1910-ben készítette el a Dillingham-bizottság jelentését a Kongresszusnak, amelyben kifejtette, hogy a tudományos álláspont szerint a közép- és délkelet-európai bevándorlók „fajilag alacsonyabbrendűek.”¹⁰⁰ A

⁹⁵ Ebben közrejátszott az is, hogy bizonyos országokban (Pl.: Egyesült Királyság, Egyesült Államok) az erkölcsi bizonyítványt ebben az időben még nem ismerték. A helyzet az említett országokban az utóbbi száz évben sem változott.

⁹⁶ „Akkor mondjuk meg, hogy nem alkotmányos államban élünk, hanem egyszerűen rendőrállamban.” Ugyanaz a Buzáth Ferenc védte a magánlakás szentségét a klasszikus liberalizmus szellemében, aki a bevándorlás legkevényebb megszorítása mellett kardoskodott., 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.

⁹⁷ Bővebben Malatinszky Jenő: Rendészeti Codex, Közbiztonsági Rendészet, Budapest, 1928, 3. oldal,

⁹⁸ 1815. június 9-i Bécsi Egyezmény XVII. melléklete

⁹⁹ Tóth Judit: Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége, Acta Humana, Emberi jogi közlemények, 1997/27. 54. oldal

¹⁰⁰ Puskás Julianna: Az Egyesült Államok bevándorlási politikája. 1890-1990. Regio. Kisebbségi Szemle 1993/3. 156. oldal, 1882-ben korlátozták a kínaiak bevándorlását, a gazdasági világválság idején pedig látványos bevándorlás-ellenesség alakult ki, amely miatt nem lehetett Európából több menekültet, elsősorban zsidókat befogadni. 1889-ben a Legfelsőbb Bíróság alkotmányosnak ismerte el a kínaiak kizárását, arra hivatkozva, hogy amint Stephen J. Field bírő megállapította, a kínaiak egy másik fajhoz tartoznak, ezért „úgy tűnik, nem tudnak beilleszkedni.” Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi? Budapest, 2005. 101. oldal

korabeli amerikai fajbesorolás szerint a kelet-európaiak, az olaszok, az írek és a zsidók nem számítottak fehér embernek¹⁰¹.

5. A két világháború közötti idegenrendészet

Az országra a háborús vereség bekövetkezésével rettenetes időszak szakadt, amely az egész magyar gondolkodást mélyen megrázta. Az addig érinthetetlen ország darabokra szakadt, az elcsatolt területekről menekültek sokasága jelent meg, jellemzően a fővárosban.¹⁰² A magyar nemzetiségű polgárokra nehéz idők jártak az elcsatolt területeken, de a kormányzat kettős szorításba került: a határon túl rekedteket is támogatnia, idegenrendészeti és állampolgársági ügyekben pozitívan diszkriminálni kellett, ugyanakkor a későbbi revízió lehetősége miatt a szülőföldjükön maradásuk volt a kívánatos. A gazdasági helyzet a háborús vereség, a jóvátétel, az eddigi gazdasági struktúra szétesése, valamint az általános dekonjunkció miatt semmi jóval sem kecsegtetett. A kormányzatnak be kellett vezetnie a munkavállalási engedély szabályozását, tekintettel a magas munkanélküliségre. Ezen tények ellenére még nem kevés külföldi menekült is volt Magyarországon, elsősorban oroszok és örmények, akik státusának rendezése teljesen új feladatot jelentett a kor idegenrendészettel foglalkozó szakembereinek.

A megváltozott körülmények és az ellenőrzés fontossága miatt adta ki a belügyminiszter 1920-ban a 4.352, 30.305, 20.000 számú, valamint 1922-ben a 16.045 számú rendeleteit. Ezeket a rendeleteket a tornyosuló kérdések tisztázására kazuisztikus jelleggel alkották. Mindenekelőtt a trianoni békeszerződést kellett végrehajtani és a belőle következő problémákat kellett megoldani.

A trianoni békeszerződés hatálybalépésétől, 1921. július 26. napjától, a községi illetőség nyomán minden, az elcsatolt területeken élő elvesztette a magyar állampolgárságát, és az utódállam állampolgárságát szerezte meg automatikusan, kivéve a cseh és jugoszláv elszakított területen élő egyéneket, akik ottani illetőségüket 1910. január 1. után szerezték és az állampolgárság iránti kérelmüket az ottani hatóság elutasította.¹⁰³ A volt magyar állampolgároknak egy éves határidejük volt, amely idő alatt magyar állampolgárságuk fenntartását igényelheték. Ez a jogintézmény volt az optálás.

Aki 1922. július 26-ig nem élt ezzel a lehetőséggel, annak számára már csak a visszahonosítás maradt, amely azonban a volt magyar állampolgárookra különös kedvezményeket biztosított: „kérelmére a belügyminiszter az állampolgársági törvény értelmében megkívánt kellekek¹⁰⁴ hiányában is visszahonosíthatja, ha a visszahonosítást kérő a 18. életévét betöltötte, nem cselekvőképtelen és visszahonosítását különös méltánylást érdemlő körülmények indokolják.¹⁰⁵” Tehát az egykori magyar állampolgár könnyen visszaszerezte egykori állampolgárságát visszahonosítással, de egy kis kerülőúttal azt is bebizonyíthatta, hogy az elcsatolt területen lévő községi illetősége ellenére mégsem veszítette el a magyar állampolgárságát. A kerülő út lényege, hogy az ügyfél bizonyíthatta, hogy 1921. július 26-át megelőzően négy évig egyfolytában egy csonka-magyarországi községben lakott, és ezalatt az idő alatt a község terheihez hozzájárult és így hallgatólagosan megszerezte az ottani községi illetőséget.¹⁰⁶ Ehhez mindössze egy községi lakbizonylat és egy községi adóbizonylat kellett.

¹⁰¹ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 55. oldal

¹⁰² Ezek a gyakran egykori tisztviselőkből kikerülő menekültek még évekig vagonokban laktak Budapesten.

¹⁰³ Külföldieknek Magyarországra való beutazására, itt tartózkodására (sic), lakhatására, munkavállalására, letelepedésére, honosítására és az optálást elmulasztottak illetőségének utólagos igazolására, vagy visszahonosítására vonatkozó összes jogszabályok magyarzata, Budapest, 1925, 4. oldal

¹⁰⁴ 1879. évi L. tc. 38. §

¹⁰⁵ Külföldieknek Magyarországra való beutazására, itt tartózkodására (sic), stb., 6. oldal

¹⁰⁶ A jogszabályi alapja a lehetőségnek: 1886. évi tc. 3-19. §§

Az idegenrendészeti szabályokat jelentős részben törvényi szinten szabályozandó kérdésekben is a 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet foglalta össze, amely megpróbált a gyakran kazuisztikus miniszteri utasításokból egységes idegenrendészeti rendszert kiépíteni. A fenti rendelet vonatkozott a korábbi orosz állampolgárokra és az örmény menekültekre,¹⁰⁷ akik helyzetét korábban külön jogszabály¹⁰⁸ rendezte. A menekültek ekkor „személyazonossági igazolvánnyal” rendelkeztek, ami nem tévesztendő össze a későbbi hasonló elnevezésű okmánnyal. Ezek a személyek nem rendelkezettek útlevelel, így ez az igazolvány tartózkodási engedélyként¹⁰⁹ és ideiglenes útleveleként is funkcionált. A rendelet először fogalmazta meg a külföldi fogalmát, mindenkit e fogalom alatt értve, aki a fennálló jogszabályok értelmében nem magyar állampolgár. Vitás esetekben a belügyminiszter döntött.

A külföldiek szabályszerű bejelentés után két hónapig külön engedély nélkül tartózkodhattak Magyarországon. A jogszabály már ismeri a vízum fogalmát (még láttamozásnak nevezi), de csak korlátozott mértékben használja. Az elszakított területeken lakó volt magyar állampolgár számára bizonyos esetekben lehetséges volt a szükséges vízum utólagos felvétele¹¹⁰ is. A munkavállaláshoz kapcsolódott a jogszabály egyik érdekes megoldása, a beutazási engedély. Ez tulajdonképpen a munkavállalási engedély és a munkavállalási vízum kombinációja volt. A munkaadónak kellett a kérelmet az illetékes szervhez¹¹¹ benyújtania, amely aztán a Belügyminisztériumhoz továbbította a szakhatósági véleménnyel együtt, amely döntött a kérdésben és döntéséről tájékoztatta a Külügyminisztériumot és az illetékes rendőrhatságot.¹¹² Ezek mellett a visszatérési engedélyt és a visszautazási vízumot, valamint a beköltözési engedélyt ismeri a jogszabály.

Ezek a lehetőségeket döntő részben a hatályos jogszabályok is tartalmazzák, tehát a kor jogalkotói időben feleltek az élet által ma is felvetett problémákra. A visszatérési engedély a Magyarországon tartózkodó külföldiek, míg a visszautazási vízum¹¹³ a már lakhatási engedéllyel bíró külföldi állampolgárok visszatérését tette lehetővé.¹¹⁴ Az elszakított területekről letelepedési célzattal beutazni szándékozók csak beköltözési engedéllyel jöhettek be az országba.¹¹⁵ Ez a beköltözési engedély az ingóságok vámmentes behozatalára¹¹⁶ is jogosított.

A jogszabály ismeri a tartózkodási engedély fogalmát, azonban a mai értelemmel szemben általában¹¹⁷ csak a nagyon rövid idejű (legfeljebb egy éves) tartózkodás engedélyezése volt ezen az úton lehetséges, a külföldi pedig köteles volt kijelenteni, hogy állandó ittlakási szándéka nincs. A kérelem díjmentes volt.

A hosszabb távú tartózkodási jogosultság a kor terminológiájában az ittlakási szándékhoz kötődött. A külföldinek ezt az érkezésétől számított 15 nap alatt az illetékes rendőrh-

¹⁰⁷ Korábban létezett rövid ideig Országos Menekültügyi Hivatal is!

¹⁰⁸ 197.400/1925. és 202.700/1925. belügyminiszteri rendeletek

¹⁰⁹ Hasonlóan a mai humanitárius célú tartózkodási engedélyhez. Az úgynevezett Nansen-útlevelel csak korlátozott körben volt használatban.

¹¹⁰ Az utólagos vízum kedvezményezettjei voltak az állandóan Magyarországon lakó külföldiek is, amennyiben halaszthatatlan okból és vízum nélkül térnek vissza.

¹¹¹ Ez lehetett az állami munkaközvetítő hivatal, illetve az országos mezőgazdasági munkasközvetítő központi iroda, egyéb esetekben egyenesen a belügyminisztériumhoz kellett benyújtani a kérelmet, amely kötelessége volt a szükséges „szakvélemények” (szakhatósági vélemények) beszerzése

¹¹² Az egykori eljárás sokkal egyszerűbbnek és ésszerűbbnek tűnik, mint a mai Munkaügyi Hivatal – külképviselet – központi vízumkiadó hatóság – külképviselet – területi idegenrendészeti szerv közötti munkamegosztás.

¹¹³ A visszautazási vízumot a bemutatott lakhatási bizonylat alapján a Külügyminisztérium Útlevelesztálya, illetőleg a külképviselet adhatta ki. Ma ezt a 2001. évi XXXIX. törvény 20.§-a szabályozza.

¹¹⁴ A 200.000/1925. és a 203.000/1925. belügyminiszteri rendelet szabályozta részletesen.

¹¹⁵ Külföldieknek Magyarországra való beutazására, itt tartózkodására (sic), stb., 16. oldal

¹¹⁶ Hasonló jogintézmény volt 2001-ig a bevándorlási vízum (1993. LXXXVI. törvény 13. §)

¹¹⁷ Hosszabb időre szinte kizárólag csak egyetemi tanulmányok esetére adtak a hatóságok tartózkodási engedélyt. Ma a gyakorlat ezzel ellentétes: tanulmányi céllal egy évre lehet tartózkodási engedélyt kapni, míg más célból hosszabb időre is.

tóságnál kellett bejelentenie és lakhatási bizonylatot kérnie. Az illetékes rendőrhatóság (Budapesten a főkapitányság Külföldieket Ellenőrző Hivatala, államrendőrséggel rendelkező helyeken a rendőrkapitányság, míg az önkormányzati rendőrségeknél a szolgabíró) a község megkérdezése után döntött. Budapesten koncentrált már ekkor is a külföldiek forgalma döntő részben, ezért a szakmai munka megkövetelte az önálló hivatal létrehozását. 1930-tól aztán ez a hivatal országos hatáskört szerzett Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság néven.

A kérelemhez csatolni kellett a személyazonosításra alkalmas okiratot (jellemzően útlevelet), erkölcsi bizonyítványt¹¹⁸ 10 évre visszamenőleg, a maga és családja fenntartására vonatkozó igazolásokat és hatósági orvosi igazolást. A hatósági orvosi igazolást a mai gyakorlattal ellentétben a hatósági tiszti orvosok nem adták ki a külföldinek, hanem az illetékes hatósághoz tették át. A tartózkodási engedély iránti kérelemmel szemben a lakhatási bizonylat iránti kérelem díjköteles volt, de elutasító döntés esetén a befizetett díjat vissza kellett téríteni. A mai közigazgatási jogalkalmazó számára meghökkentő lehet, de az idegenrendészeti eljárás nem ismerte a modern értelemben vett kérelmet, hanem a rendőrhatóságok vettek fel minden egyes esetben részletes, rendeletben meghatározott¹¹⁹ jegyzőkönyvet. Ez a lakhatási bizonylat jelentette tehát a huzamosabb tartózkodásra jogosító engedélyt, a mai tartózkodási engedélynek és letelepedési engedélynek megfelelő igazolványt.

A 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet minden lakhatási bizonylattal rendelkezőt, tekintet nélkül az okmány érvényességére, kötelezett arra, hogy 1925. szeptember 1-ig új bizonylatot igényeljenek. A lakhatási bizonylatot egyébként meg lehetett hosszabbítani, alkalmanként egy évnél hosszabb időre vagy határozatlan időtartamra. A települési engedély megszerzése csak legalább kétéves magyarországi tartózkodás után volt lehetséges.

A kérelmet elutasító ok volt, hogyha:

1. a külföldi, illetőleg vele együtt élő családtagjánál az orvosi vizsgálat betegség¹²⁰ állapotot meg.
2. a külföldit – ha nem jogerősen is – kiutasította,
3. a külföldi magát a közterhek viselése alól kivonta vagy azt megkísérelte,
4. a külföldi jogosítványhoz kötött foglalkozást engedély nélkül folytatott,
5. a külföldi munkaalkalmat vont el olyan hazai munkaszektorban, ahol jelentős munkanélküliség volt,
6. a külföldi „ittlakása az ország gazdasági érdekeire káros.”¹²¹

Az elutasító határozatot a rendőrhatóságnak nem kellett indokolnia a kérelmező felé, de a felettes szerv felé volt indoklási kötelezettség. A fellebbezés¹²² 15 napon belül volt lehetséges. Az elutasító határozat együtt járt a külföldi az ország elhagyására kötelezésével és visszatérésének egyévi időszakra történő megtiltásával.

A kiutasítást gyakorolhatta az illetékes rendőrhatóság bizonyos okok alapján, így például állambiztonsági és közbiztonsági érdekből vagy ha a külföldi személyazonosságát nem tudta igazolni, illetőleg, ha a magát és családját nem tudta eltartani. A rendelet „az állam érdekeire aggályos” és „a közbiztonságra és közrendre aggályos” kitételeket alkalmazta, amelyeket meglehetősen kiterjesztően lehetett alkalmazni. Így például az állam érdekeire aggályos volt különösen az, aki „a társadalom törvényes rendjének felforgatására irányuló tevékenység-

¹¹⁸ Csak nagyon korlátozott esetekben lehetett a rendelet alapján felmentést adni ennek csatolásának kötelezettsége alól.

¹¹⁹ Lásd bővebben: Malatinszky Jenő: Rendészeti Codex, Közbiztonsági Rendészet, Budapest, 1928, 8. oldal

¹²⁰ A kapcsolódó rendelet 11. §-a szerint ezek: „gümőkór, előrehaladott bujakór, lepra, trachoma, epilepszia, elmebaj, idült morfinizmus, kokainizmus és alkoholizmus”

¹²¹ 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet 11. §, az utolsó pont mai szemmel elég meghökkentő, bár napjainkban is időszerű lehet.

¹²² Az 1901. évi XX. tc. alapján

get fejtett ki akár Magyarországon, akár külföldön; aki árdrágítás miatt el lett ítélve; aki szóval vagy írásban a magyar államot, az államfőt, a magyar nemzetet, a vallásos érzést kisebbitő vagy lenéző kijelentést tett, aki olyan nagyobbarányú bevándorlási mozgalommal kapcsolatban költözött az ország területére, amely az állam érdekei szempontjából nem kívánatos.”

A rendelet szóhasználatából, a lakhatási bizonylatok teljes körű felülvizsgálatából, és a kiutasítási indokokból egyértelműen kirajzolódik a jogszabály célzatossága. Közel járhat az igazsághoz az a szerző, aki arról ír, hogy „a rendelet célja az volt, hogy megakadályozza a baloldali beállítottságú külföldiek beáramlását az országba.¹²³” Megjegyzendő mindenesetre, hogy ezek a rendelkezések megfeleltek az akkori európai gyakorlatnak.¹²⁴

Az 1903. évi V. törvénycikket az 1930. évi XXVIII. törvénycikk módosította. Sem a törvény, sem a végrehajtására kiadott 100.000/1930. belügyminiszteri rendelet jelentősen nem változtatott az idegenrendészet addigi rendszerén. A 200.000/1925. belügyminiszteri rendelet mellé 5 év alatt több mint 100 pótrendeletet kellett kibocsátani, így ez a rendszer 138 rendelkezésben volt szabályozva, gyakran túl kazuisztikusan.¹²⁵ Alapvetően az új jogszabályok csak ésszerűsítették és összefoglalták a korábbi eljárást.

Létrejött a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH), amely Budapesten elsőfokú, míg országosan másodfokú hatóságként járt el. Ennek oka a már ebben az időszakban is tisztán látható jelenség volt, miszerint „az idegenrendészeti ügyek túlnyomó nagy többsége a székesfővárosra esik.¹²⁶” Ez a mai napig jellemző a magyarországi idegenrendészetre.

A korábbi szabályokhoz képest változást jelentett, hogy egyszerűsödött a külföldiek ellenőrzése és korlátozták a beutazásokat, valamint megnehezült a munkavállalási engedély kérelmezése. A vízumkérelmek elbírálását a Külügyminisztériumtól a Belügyminisztérium vette át, mert „annak megállapításánál, hogy valamely külföldinek az ország területére való bebocsátása az ország érdekei szempontjából kívánatos-e vagy sem, ugyanazon szempontok irányadók mint a tartózkodás engedélyezésénél, vagy megtagadásánál, tehát a vízum megadása, vagy megtagadása ugyanolyan közigazgatási intézkedés, mint a tartózkodásé.”¹²⁷ Tehát az 1930-as változások iránya pontosan megfelel a vízum-kérelmek tekintetében a 2002. január 1-től hatályos változtatásoknak.

Az utóállamok már 1920-tól megkezdték a magyar helység-, családi és utónevek megváltoztatását. Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXIII. törvény főszabályként rögzíti, hogy „senki sem viselhet más családi és utónevet, mint amelyek születési anyakönyvébe be vannak jegyezve.” Aki ez ellen vétett, kihágást követett el, és pénzbüntetéssel volt sújtható. A fenti törvény végrehajtási rendelete, a 86.225/1895. számú belügyminiszteri rendelet azonban nem rendelte büntetni az idegen utónév magyar megfelelőjének használatát. A végrehajtási rendelet ezért egy külön névjegyzéket is közölt. Ennek megfelelően 1920-tól a magyar nemzetiségűek mind a tartózkodási-, mind a letelepedési engedély iránti eljárásban a magyar helység-, családi és utónevek használhatták.¹²⁸ Ez a két világháború között teljesen

¹²³ Liszkayné Nagy Éva Katalin – Balla Zoltán: Idegenrendészeti jog. A Rendőrtiszti Főiskola jegyzete. Bp. Rejtjel K. 1998. 131 p.

¹²⁴ Minden európai ország védeni akarta magát a nemkívánt munkaerőtől és a felforgató elemektől. Például: Rechte und Pflichten der Ausländer, die neue preußische Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer, Berlin, 1932. 5. és 14. §§, de a 15. §-ban kifejezetten előremutatón megjelenik a kiutasítás tilalma is bizonyos esetekben. Lásd még: Auburtin, Victor: Italienisches Fremdenrecht, Göttingen, 1931.

¹²⁵ Peregriny Géza-Jacobi Roland: Magyar állampolgárság, közösségi illetékesség és idegenrendészet, Budapest, 1930, 24. oldal

¹²⁶ Az 1930. évi XXVIII. törvény indoklása

¹²⁷ Peregriny Géza-Jacobi Roland: Magyar állampolgárság, községi illetékesség és idegenrendészet, Budapest, 1930, 37. oldal

¹²⁸ Peregriny Géza-Jacobi Roland: Magyar állampolgárság, községi illetékesség és idegenrendészet, Budapest, 1930, 99. oldal

természetes volt. Az idegen helységnevek használata még a hivatalos levelezésben is csak sorozatos diplomáciai jegyzékváltások után gyökeresedett meg. A mai napig a határon túli magyarok között általános az igény, hogy Magyarországon az eredeti, magyar nevüket használhassák.

A KEOKH-nak a II. világháború alatt jelentős menekültáradattal kellett megbirkóznia, amelynek eleget is tett. Magyarország 1944-ig nagyon sok ember számára relatíve a béke szigete volt, sok lengyel, francia, zsidó és cseh menekültek érezhették biztonságban magukat itt. Éppen ezért 1944. márciusában, a német megszálláskor a Gestapo egyik első dolga volt a KEOKH ellenőrzés alá vonása és az emigránsok őrizetbe vétele.

6. A második világháború utáni idegenrendészet

A rendőrség újjászerveződésének keretében 1946-ban jött létre újra a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal a rendőrségen belül. Ugyan az első pillanatoktól kezdve kommunista irányítás alatt volt a rendőrség, de az idegenrendészet fontossága miatt rövidesen a még megbízhatóbb Államvédelmi Hatóság (ÁVH) keretébe került, és az ÁVH 1956-os feloszlásáig oda is tartozott.

A második világháború után menekültek és hontalanok tízezreinek kellett a tartózkodási jogosultságát rendezni, azonban 1949-től gyakorlatilag megszűnt az idegenforgalom, leereszkedett a vasfüggöny. A 4.176/1949. számú kormányrendelet már belügyminiszteri engedélyhez kötötte a külföldi állampolgárok, valamint az állandóan külföldön lakó magyar állampolgárok beutazását. Az egyedüli népességmozgást ekkor a görög polgárháború után a menekültek Magyarországra érkezése jelentette. A 347.300/1950. (XI. 11.) BM rendelet egyszeri, általános bejelentési kötelezettséget rendelt el a külföldiekre vonatkozóan, akik így az ÁVH megfigyelése alá kerültek.

Formailag továbbra is az 1903. évi V. törvénycikk volt hatályban, de a kor viszonyaira jellemzően az idegenrendészetet az ÁVH belső, titkos utasításai szabályozták. A 17/1954. (III. 10.) számú MT rendelet helyezte végül hatályon kívül a törvényt. A rendelet 3. és 4. §§ szerint a külföldi az ország területére csak érvényes utazási okmánnyal (útlevel, határszéli útiigazolvány, stb.) és beutazási, illetőleg átutazási engedéllyel (vízummal) léphetett be, és az ország határát csak az utazási engedélyen feltüntetett helyen és határidőn belül lehetett átlépni. A külföldit az átutazási engedély az ország területén megszakítás nélküli átutazásra, vagy legfeljebb 48 órás tartózkodásra jogosította, egyébiránt 24 órán belül kellett jelentkeznie¹²⁹ az illetékes hatóságnál. A bejelentkezési kötelezettséget az 1/1958. (I. 15.) BM rendelet pontosította.

A minisztertanácsi rendelet három tartózkodási engedélyt ismert:

- ideiglenes tartózkodási engedélyt (14 napi időtartamra),
- tartózkodási engedélyt (14 naptól 6 hónapi időtartamra),
- lakhatási engedélyt (6 hónapnál hosszabb meghatározott időre, vagy visszavonásig).

Jellemző, hogy a fenti engedélyek bármikor visszavonhatóak voltak. Ilyenkor a külföldi a határozatban feltüntetett időn belül köteles volt az országot elhagyni. Munkaviszonyba csak a lakhatási engedéllyel rendelkező külföldi léphetett. Feltűnő, hogy a korábbi és későbbi jogszabályokkal szemben nem foglalkozik a rendelet a kérelmező lakhatásának és megélhetésének vizsgálatával, bár az ötvenes évek lakhatási és megélhetési viszonyait ismerve ez érthető.

¹²⁹ Mind a beutazást, mind a kiutazás szándékát 24 órával előtte be kellett jelenteni.

A kérelemhez mindössze az útlevel, a születési, vagy házassági bizonyítvány, illetőleg az állampolgársági bizonyítvány felmutatása volt szükséges. A kor jogalkotására jellemzően a rendelet 18. és 19. §§ büntettek törvényi tényállását és az ezekhez kapcsolódó szankciókat állapítottak meg. Ezeket a szakaszokat csak az 1962. évi 10. törvényerejű rendelet, a Btk. helyezte hatályon kívül.

Az ÁVH megszűnése után 1957-ben a KEOKH visszakerült a Belügyminisztériumhoz, de komolyabb liberalizációról nem lehet beszélni, hisz itt a **Politikai Nyomozó Főosztály** keretébe került, amelynek az elnevezése is jelezte az idegenrendészet alapvető feladatait.

A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága 1960. október 18-án megtartott ülésén fontos döntéseket hozott az útlevel és vízumrendszeréről. Döntöttek arról, hogy a szomszédos szocialista országokkal államközi egyezményeket kell kötni a vízummentes utazásokra vonatkozóan, és rövidíteni kell a vízumkiadás határidejét, illetve meg kell határozni azoknak a külföldieknek a körét és nevét, akik nem utazhatnak be az országba. Ez lett a tiltó névjegyzék. A KEOKH pedig 1961-től a **kémelhárítás** egyik osztályává vált.¹³⁰

Az 1960-as évek elején már érezhető volt bizonyos nyitás, a határ is könnyebben átjárhatóvá vált. Az idegenforgalom ugrásszerűen növekedett, amely a korábbi szabályok változtatását vonta maga után. Ezért a nyugati országok esetében bevezetésre került a 1964. október 1-től a könnyített vízumkiadás. Addig csak maximum 21 napra szólhatott a vízum, és mindig a központi vízumkiadó hatóság engedélyezte. A külképviseletek és a KEOKH határki-rendeltségei saját hatáskörükben adhattak ki ezek után vízumot, amely mind gyakoribb jelenség lett.¹³¹

8. táblázat: A magyar idegenforgalom alakulása 1962-1965.¹³²

Év	Beutazás	Átutazás
1962	463 975	310 325
1963	584 688	336 333
1964	1 302 351	497 581
1965	1 318 869	816 643

9. táblázat: A beutazók kategória szerinti megoszlása¹³³

	1962	1963	1964	1965
Turista	43 701	57 099	90 394	177 225
Rokonlátogató	22 222	35 320	38494	66 805
Hivatalos	24 825	32 875	24 226	35 712
Átutazó	31 237	51 358	65 902	126 153

Általában is jellemző volt a turizmus világméretű elterjedése az 1960-as években, és ennek megfelelően a korlátozások lebontása volt napirenden az egész világon. Az 1963-as ENSZ Utazási és Idegenforgalmi Konferencián¹³⁴ a szakértők az útlevelek és vízumok mielőbbi megszüntetését javasolták és általában is jelentős könnyítések kerültek bevezetésre. Az utóbbi időben ezzel ellentétes folyamat alakult ki: az államok minden eszközzel próbálják megállítani az illegális bevándorlást és korlátozni, ellenőrzött mederbe szorítani a migrációt.

¹³⁰ Liszkayné Nagy Éva Katalin – Balla Zoltán: Idegenrendészeti jog. A Rendőrtiszti Főiskola jegyzete. Bp. Rejtjel K. 1998. 4. oldal

¹³¹ Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája, Belügyi Szemle, 1966/5., 18. oldal

¹³² Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája, Belügyi Szemle, 1966/5., 16. oldal

¹³³ Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája, Belügyi Szemle, 1966/5., 18. oldal

¹³⁴ Lásd bővebben: Nagy László: Az idegenforgalom és az idegenrendészet nemzetközi normái, Belügyi Szemle, 1964/4., 60-71. oldal

7. A 24/1966. kormányrendelet

1966. április 26-án ismét a az MSZMP Politikai Bizottsága foglalkozott az idegenrendészet kérdésével, és ennek hatására született meg a 24/1966. (IX. 25.) kormányrendelet, amely 1983. januárjáig szabályozta az idegenrendészeti eljárást.

Ez a rendelet mondta ki először, hogy a vízum iránti kérelem elutasítását indokolni nem kell, és az elutasítás ellen fellebbezésnek helye nincs (4. § (2) bekezdés). Egyedül a letelepedési kérelem elutasítása ellen adott lehetőséget a jogszabály jogorvoslatra. A letelepedési kérelmet az illetékes külképviseleten kellett benyújtani és az elbírálás határideje 90 nap volt. Ez volt az első jogszabály, amely hivatalosan is letelepedésként nevezte meg az állandó magyarországi tartózkodás jogának megszerzését. Nem volt engedélyezhető a külföldi letelepedése az ország területén, ha a letelepedés a Magyar Népköztársaság társadalmi, politikai vagy gazdasági érdekeit veszélyeztette, illetőleg ha a megélhetése, lakhatása nem volt biztosítva.

A kormányrendelet végrehajtását a 4/1966 (IX. 25.) BM rendelet¹³⁵ szabályozta. A rendelet szerint a tartózkodásra jogosító engedély az érvényesség időtartama szerint lehet:

- vízum, meghatározott időre, de legfeljebb 30 napra,
- tartózkodási engedély, meghatározott időre, de legfeljebb 1 évre,
- lakhatási engedély, egy évet meghaladó határozott időre, vagy visszavonásig.

Tehát a tartózkodási engedély érvényessége megnövekedett, és az 5.§ (2) bekezdése alapján a tulajdonosa az illetékes rendőrfőkapitányság, illetve a KEOKH által kiadott munkavállalási engedéllyel munkát vállalhatott. A munkavállalás kérdését később részletesebben a 10/1970. (X. 24.) MüM rendelet szabályozta, ebben az időszakban a külföldiek munkavállalása teljesen marginális kérdés volt hazánkban. A letelepedési kérelmet országosan a KEOKH bírálta el. A megélhetésnél a jogszabály nevesítette a befogadó magyar állampolgárnak a hatóság előtt tett eltartási nyilatkozatát, hisz ebben az időszakban túlnyomórészt családgyejesítés révén vándoroltak be az országba külföldiek, elsősorban a szocialista országokból. Ebben a rendeletben jelenik meg először a hontalan személyek számára kiadott úti okmány szabályozása (8. §). Nyilvánvalóan a rendelet megszületése előtt is volt gyakorlata a hontalan útlevelek kiállításának, de ez semmilyen jogszabályban sem jelent meg.

A 2/1973. (V. 30.) BM rendelet alapvetően megváltoztatta a hatásköröket az idegenrendészettel kapcsolatban. A tartózkodási engedéllyel kapcsolatos ügyek jelentős részénél a hatáskörök a rendőrkapitányságokhoz kerültek. A KEOKH, mint központi idegenrendészeti szerv szerepe az 1970-es évek elején komolyan csökkent, hisz a 1971. július 1-én megalakult az Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség, amelynek egyik osztálya lett. A hatáskör-elvonások után 1977. április 1-én megalakult az Országos Rendőr-főkapitányság, és a KEOKH mint az Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség III/2-es osztálya működött tovább.

A 2/1973. (V. 30.) BM rendelet másik újítása az volt, hogy a letelepedési engedélyt visszavonásig, azaz határozatlan időtartamra szóló tartózkodási engedélyként határozta meg, ezzel kialakította a tartózkodás (ideiglenes) és a letelepedés (állandó) rendszerét.

A magyarországi idegenforgalom a 8. és 9. táblázatban bemutatott ugrásszerű bővülése folytatódott az 1960-as évek második felében is. 1970-ben csak a szocialista országokból 5 584 060 fő lépett be Magyarországra, és az ún. kapitalista országokból belépők száma is szinte minden évben megduplázódott. Természetesen a belügyi szervek hozzáállása ebben az időszakban is csak minimálisan változott. A kapitalista országok állampolgárait már nem tekintették általában kémeknek, de az „ideológiai fellázítás”, a „közvetett propaganda” és a „disz-

¹³⁵ Módosította később a 8/1970. (XII. 13.), a 2/1973. (V. 30.), a 6/1974. (XI. 20), 5/1978. (X. 15.), a 3/1979. (IX. 16.), és a 2/1982. (IV. 2.) BM rendelet

szidálásra csábítás” szerepelt a lehetséges bűnlajstromukban. A rendőri szervek és a KEOKH különösen komoly figyelmet fordított az egykori disszidensek ellenőrzésére.¹³⁶

8. Az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet

1982-re már közel tízmillióra növekedett az éves beutazások száma, így a megnövekedett idegenforgalomnak megfelelően új jogszabályokkal kellett szabályozni az idegenrendészetet.¹³⁷ Az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet keretjogszabályként működött, a részletes rendelkezéseket a 7/1982. (VIII. 26.) BM rendelet¹³⁸ tartalmazta. A törvényerejű rendelet is tartalmaz fontos pontokat. A 4. § (2) bekezdése szerint a tartózkodási engedély – a letelepedést kivéve – egy évet meghaladó tartózkodásra adható ki. Az idegenrendészeti jogszabályok eddig leírt fejlődéséből látható, ahogy a tartózkodási engedély fokozatosan kiszorította a lakhatási bizonylatot és a letelepedési engedélyt. Ennek megfelelően a 7. § (2) bekezdése már a letelepedési engedélyt egyfajta vízumként értelmezi: „a letelepedés céljából benyújtott vízumkérelmet 90 napon belül kell elbírálni.”

A külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló törvényerejű rendelet hatálya érdekes módon nemcsak a külföldi állampolgárokra, hanem a magyar állampolgárokra is kiterjedt a 11. § szerint: „e törvényerejű rendeletet alkalmazni kell azokra a külföldön élő magyar állampolgárokra is, akik a beutazásra és az ideiglenes tartózkodásra jogosító engedélyt külföldi útlevelel kérelmezik.”

Az 5. § fogalmazza meg először, hogy a tartózkodási engedély elnyerésének is feltétele a megélhetés biztosíthatósága: „a külföldinek a Magyar Népköztársaságban való tartózkodásához megfelelő anyagi fedezettel kell rendelkeznie.” Ennek a szabályozásnak az oka az országban nagy számban megjelenő lengyel állampolgár üzleti tevékenysége volt, de már ekkor komoly problémák adódtak a „egyes közép- és közel-keleti országok állampolgáraival.”¹³⁹

A külföldi köteles volt útlevelelének elvesztését, ellopását vagy megsemmisülését haladéktalanul bejelenteni a városi vagy budapesti kerületi rendőrkapitányságok idegenrendészeti szerveinél. Az idegenrendészeti szerv – a bejelentést követően – ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolást állított ki, amely az új útlevelel vagy a hazatérési engedély kiadásáig, de legfeljebb 5 napig jogosított tartózkodásra. Az útlevelel elvesztését, ellopását vagy megsemmisülésének bejelentését bizonyító igazolással a külföldit az illetékes külképviseletre kellett irányítani, az új útlevelel beszerzése céljából.¹⁴⁰

Megmaradt a tartózkodási engedély-megvonás és a kiutasítás jogintézménye. A jogszabály új jogintézményt vezetett be, a kiutasítást biztosító őrizetet. Azt a külföldit ugyanis, akinek a kiutasítását elrendelték, őrizetbe lehetett venni, ha fennállt annak a lehetősége, hogy elrejtőzik, vagy a kiutasítás végrehajtását más módon akadályozza. A kiutasítás végrehajtását biztosító őrizetbe vétel elrendelésére – amely 72 óráig tarthatott – a KEOKH és a rendőrfőkapitányság vezetője, az őrizet időtartamának további 72 órával történő meghosszabbítására

¹³⁶ Lásd bővebben: F. K. r. őrnagy: Az idegenforgalom (be- és átutazók) ellenséges célokra történő felhasználása, Belügyi Szemle, 1967/5. és Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája, Belügyi Szemle, 1966/5.

¹³⁷ Bizonyára volt az újszabályozásban szerepe, hogy az előző évben született meg az első szovjet idegenrendészeti törvény. Lásd: UdSSR: Ausländergesetz von 1981, Jahrbuch für Ostrecht, Bonn 1981. 211-234. A szovjet szabályozás még keretjellegűnek sem tekinthető, gyakorlatilag a külföld számára kiadott kirakatjogszabálynak nevezhetjük, a gyakorlat továbbra is titkos belső utasításokon alapult.

¹³⁸ Módosította később a 7/1983. (XI. 20.), a 3/1985. (V. 23.), az 1/1987. (IX. 8.), a 3/1990. (I. 18.), és a 13/1991. (X. 17.) BM rendelet.

¹³⁹ Tóth József: A külföldiek hazánkban tartózkodásának szabályairól, Belügyi Szemle, 1983/6. 27. oldal

¹⁴⁰ Kiss Attila: A külföldiek rendészetének szabályozása. Belügyi Szemle 1999/1. 6. oldal

a Belügyminisztérium Országos Rendőr-főkapitányság igazgatásrendészeti csoportfőnöke volt jogosult.¹⁴¹

A letelepedési engedélyről keretjellegszerűen fogalmazó 7. § meglehetősen érdekesen fogalmaz: „a külföldi a Magyar Népköztársaságban családegyesítési vagy egyéb méltánylást érdemlő okból letelepedési engedélyt kaphat, ha a letelepedése összhangban van a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági érdekeivel, a megélhetése és a lakása biztosított.” Nyilvánvaló, hogy a szocializmus időszakában elsősorban családegyesítés céljából telepedtek le külföldiek Magyarországon, de a végrehajtási rendeletből sem derül ki, hogy mi lehet az „egyéb méltánylást érdemlő ok.” Nem könnyű megfejtetni azt sem, hogy a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági érdekeivel való összhang a gyakorlatban mit jelent. Ekkor került be a jogszabályokba először a lakhatás biztosítottságának feltétele is. A fenti jogszabályhely valódi jogalkotói bravúr: nehéz ennél több megfoghatatlan és meglehetősen bizonytalan elutasítási indokot egy paragrafusba sűríteni.

A kérdés nyitja a végrehajtási rendelet, amely alapvetően megszigorította a magyarországi letelepedést. A fenti szabályokon kívül bevezette a letelepedést előkészítő eljárást, azaz a kérelmezőnek a pozitívan elbírált kérelem után két évet kellett Magyarországon eltöltenie, majd az „előkészítés” két éve után benyújthatta a letelepedés iránti kérelmet. Mind az előkészítési engedély, mind a tulajdonképpeni letelepedési engedély elbírálására a KEOKH vezetője volt jogosult. Ezt a jogkört később az illetékes rendőrfőkapitány kapta meg.¹⁴² A letelepedés előkészítő eljárás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, így 1987-ben megszüntették.

Az 1982 és 1987 közötti magyar szabályozáshoz hasonló, kétszintű letelepedési rendszer Ausztriában és Szlovákiában¹⁴³ működik. Ebben az esetben a kérelmező első esetben egy ideiglenes letelepedési engedélyt kap (Szlovákiában először 3 évre [34. § (2) bekezdés]), majd annak lejáta után kérelmezheti a határozatlan idejű tartózkodási engedélyt. Litvániában egy meglehetősen bonyolult, négyfokozatú rendszer honosodott meg (30-31. §§).

A végrehajtási rendeletben még egy nehezítő tényező is megjelent: „a kérelemhez csatolni kell – többek között – a külföldi hazai hatóságának előzetes engedélyét és nyilatkozatát arról, hogy a kérelmezőt legalább három évig érvényes, visszautazásra is jogosító útlevéllel látja el.¹⁴⁴” Ez az 1980-as évek román és szovjet szervek hozzáállását figyelembe véve, drákói szigort jelentett. „E szabályozás a névházasságokkal történő áttelepedést kívánta korlátozni, amely akkor a környező szocialista országok magyar nemzetiségű lakossága körében már elég gyakori volt, főleg a román és a szovjet állampolgárok esetében.¹⁴⁵” Természetesen a 14. § (4) bekezdése alapján személyesen a KEOKH vezetője a fenti feltételek alól felmentést adhatott.

1987-től kezdve óriási számban érkeztek Magyarország területére a zöldhatáron keresztül román állampolgárok, főleg határon túli magyarok. A magyar idegenrendészeti szervek semmilyen módon sem voltak felkészülve a menekültek fogadására és a jogi helyzetük rendezésére, hisz a jogszabályok teljesen más élethelyzetekre készültek, illetőleg a menekültügy tekintetében egyáltalán nem léteztek. Ekkor alkották meg a 1989. évi 15. törvényerejű rendeletet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, és a meglehetősen lakonikus 1989. évi 19. törvényerejű rendelet a menekülteként elismert személyek jogállásáról. Magyarország területi mentességet kért,

¹⁴¹ Kiss Attila: A külföldiek rendészetének szabályozása. *Belügyi Szemle* 1999/1. 7. oldal.

¹⁴² 1/1987. (IX. 8.) BM rendelet

¹⁴³ 2001/48. törvény

¹⁴⁴ 14.§ (3) bekezdés f) pont

¹⁴⁵ Liszkayné Nagy Éva Katalin – Balla Zoltán: *Idegenrendészeti jog. A Rendőrtiszti Főiskola jegyzete.* Bp. Rejtjel K. 1998. 5. oldal

így csak az európai országokból származó menekültek kaphattak menekült státust hazánkban.¹⁴⁶

10. táblázat: A bevándorlók és a menekültek számának alakulása 1980-1990.¹⁴⁷

Év	Bevándorló (fő)	Bevándorló (%)	Menekült (fő)	Menekült (%)
1980	1326	3,4		
1981	1254	3,3		
1982	1467	3,8		
1983	1606	4,2	1	0,0
1984	2221	5,8	1	0,0
1985	2122	5,5	1	0,0
1986	2505	6,5	1	0,0
1987	2835	7,4	126	0,5
1988	12652	32,9	5803	23,1
1989	8176	21,3	15234	60,7
1990	2290	6,0	3943	15,7
Összesen	38454	100,0	25110	100,0

11. táblázat: Az 1990. év végéig tartózkodási engedélyt kérők száma¹⁴⁸

A belépés éve	fő	összesen (%)	1980-1990 között (%)
1980 előtt	45107	41,5	-
1980	1328	1,2	2,1
1981	1254	1,2	2,0
1982	1469	1,4	2,3
1983	1607	1,5	2,5
1984	2227	2,0	3,5
1985	2128	2,0	3,3
1986	2509	2,3	3,9
1987	2968	2,7	4,7
1988	18465	17,0	29,0
1989	23411	21,5	36,8
1990	6233	5,7	9,8
összesen	108706	100,0	100,0

Budapest és vonzáskörzetének a fontossága tisztán látszik az idegenrendészeti statisztikákból: 1990. év végén 9065 bevándorló élt Budapesten (az összlétszám 23,8 %-a), míg Pest

¹⁴⁶ Ez meglehetősen szokatlan mentesség volt, csak nagyon kevés ország alkalmazott hasonló szűkítést. Tekintettel arra, hogy mind az idegenrendészeti-, mind a menekültügyi eljárásban az ügyfelek döntő többsége magyar nemzetiségű volt, ez bizonyos szerzőket arra a megállapításra sarkalt, hogy Magyarország a nemzetközi egyezményekben foglalt kötelezéseit a gyakorlatban a határon túl élő magyar nemzetiségűek segítésére használja, és félrevezeti a menekültek segélyezését végző nemzetközi szervezeteket, Fullerton, Maryellen: Hungary, refugees, and the law of return. From Improvisation toward awareness? Contemporary migration. Politics in Hungary 1997. 131-152. vö. Comments of Jungbert Béla, 147-150.

¹⁴⁷ Langerné Rédei Mária: Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 76. oldal

¹⁴⁸ Langerné Rédei Mária: Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 76. oldal

megyében 4644 fő (12,2 %), illetve 11828 menekült tartózkodott a fővárosban (az összlétszám 47,3 %-a), és 1856 Pest megyében (7,4 %).¹⁴⁹

9. Az 1989. évi XXIX. törvény

A korábbi jogszabályok radikális megváltoztatásának, és az erdélyi menekültek sorsának rendezésének szándéka hozta létre ezt a törvényt. Mindenképpen pozitív, hogy a letelepedés kérdése törvényi szinten került szabályozásra negyven év után, és a jogalkotó tekintettel volt hazánk nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeire¹⁵⁰. Ennél több dicséretet azonban nem lehet mondani, hisz ez a jogszabály tökéletes elhibázottsága miatt problémák sorát vetette fel. A letelepedés jogintézménye teljesen értelmetlenül¹⁵¹ kikerült az idegenrendészeti szabályozás köréből. A kivándorlás és „az állandó magyarországi tartózkodási jogosultság megszerzése” egy törvénybe került, és a letelepedést a kivándorláshoz hasonló bevándorlás szó váltotta fel, holott a korábbi jogszabályok egyöntetűen a letelepedés szót használták. Az 1989. évi XXIX. törvényből már 1993-ban visszakerült az idegenrendészethez a bevándorlás szabályozása, de a hatályos 2001. évi XXXIX. törvény hatályba lépéséig megmaradt a jogintézmény elnevezése bevándorlásnak, amikor újra letelepedés lett. Minthogy az újfajta letelepedés nem egyezett meg sem a korábbi letelepedéssel, sem a bevándorlással, jelentős terminológiai zűrzavar alakult ki.

A ki- és bevándorlás szó tövén kívül nincs semmi közös¹⁵² a törvény két részében, hisz eltérő általános- és értelmező rendelkezések vonatkoznak a két eljárásra. A jogalkotó is megjegyzi a törvényi indoklásban, hogy a hatályos letelepedési szabályok alapvetően összhangban vannak az Egyezségokmány elveivel, így a törvény kisebb eltérésekkel megismétli az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet letelepedésre vonatkozó szabályozását. Részletesen kerültek szabályozásra az elutasítási okok és a fellebbezési jogosultság, bár a szabályozás egy-két érdekes kérdést is felvet. Így a 7. § (1) bekezdése szerint – többek között – nem vándorolhatott be az a külföldi, akinek „a letelepedése [...] mások jogait és szabadságát sérti.” Ez az Egyezségokmány szövegének szó szerinti átvétele, az állambiztonság-, közrend-, közegészségügy-, valamint a közérkölc veszélyeztetését pontosabban ki lehetett volna fejezni.

A másodfokú államigazgatási határozat közlésétől számított harminc napon belül kérhette a kérelmező annak bírósági felülvizsgálatát. A bíróság a kérelem beérkezésétől számított harminc napon belül, nem peres eljárásban határozott. A bíróság határozata ellen nem volt helye jogorvoslatnak.

A törvény végrehajtását a 12/1989. (XII. 29.) BM rendelet szabályozta. A rendelet megismételte a korábbi szabályozást, különös tekintettel a hatáskörre és illetékességre vonatkozóan, azonban a bevándorlási kérelem mellékleteinek körét két ponttal kiegészítette. A második világháború előtti jogszabályoknak megfelelően újra csatolni kellett a kérelmező személyes joga szerinti a büntetlen előéletet igazoló okiratot és az orvosi igazolást arról, hogy a külföldi nem szenvedett a közegészségügyet sértő betegségben.¹⁵³

¹⁴⁹ Langerné Rédei Mária: Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 80. oldal

¹⁵⁰ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

¹⁵¹ Legalábbis jogi szempontból értelmetlenül, de a törvény sürgősségi megalkotásának politikai okai voltak, jelesül idősebb George Bush magyarországi látogatása. Az amerikai kormányzat törvényi szinten szabályozott ki- és bevándorlási eljárást várt el, a jogalkotónak pedig mindössze másfél hónapja maradt a törvény megalkotására az elnöki látogatásig.

¹⁵² Még talán az is közös, hogy egy törvénycsomagban szabályozták a két eljárást először: 1903. évi IV. törvény-cikk a kivándorlásról és az 1903. évi V. törvény-cikk

¹⁵³ 3. § (1) bekezdés c) és d) pontok

A törvény 14. § szerint 1990. január hó 1. napján lépett hatályba és a rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kellett, azaz a folyamatban lévő letelepedési kérelmeknél a bevándorlásról szóló törvény volt az irányadó.

Az erdélyi és később a jugoszláviai¹⁵⁴ menekültek helyzetét jelentős részben az állampolgárságról szóló, 1993-ig hatályban lévő, 1957. évi V. törvény egyik rendelkezése¹⁵⁵ oldotta meg, amely szerint „tekintet nélkül előző lakóhelyére, kérelmére honosítható az a nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésének időpontjában Magyarországon lakik, vagy itt kíván letelepedni, ha

- a) felmenője magyar állampolgár volt, vagy
- b) honosítását más rendkívüli körülmény teszi indokoltá.”

Minthogy 1989 és 1994 között közel 130 000 ezer menekült regisztráltak, és ebből mindössze 6 000 fő kapott menekült státuszt, a menekült státuszt nem kaptak esetében a fenti rendelkezés b) pontját alkalmazták a hatóságok. Ezt a gyakorlatot a teljesen más társadalmi környezetben keletkezett miniszteri indoklás támasztotta alá.¹⁵⁶

10. Az 1993. LXXXVI. törvény

Az 1993. évi LXXXVI. törvény megalkotása valóban fordulópont a magyar idegenrendészet történetében, hisz ekkor szabályozták végre az egész eljárást újra törvényi szinten. A törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet¹⁵⁷ és BM rendelet¹⁵⁸ külföldi, elsősorban európai mintára készült, így egy egységes rendszer lehetősége teremtődött meg. A jogszabályok előnye, hogy a törvényi garanciák megjelentek és több anomália is megszűnt¹⁵⁹, azonban a külföldi minta átvétele jelentős problémákat okozott. Az idegenrendészeti eljárás szabályozása alapvetően az átlagos külföldiek számára készült, tehát azok számára, akiknél sem a család egyesítés, sem a magyar nemzetiség nem áll fenn. Mind a statisztikák, mind a jogalkalmazó tapasztalatai azt mutatják, hogy a tartózkodási-, illetve a bevándorlási engedélyért folyamodók döntő többsége magyar nemzetiségű, jelentős részük egykor magyar állampolgár is volt. Például az 1993. évi adatok szerint összesen 70 563 külföldi élt bevándoroltként Magyarországon, 53,7%-uk (37 958) román, 14,6 %-uk (10 356) volt szovjet, 7,7 %-uk (5 463) volt jugoszláv, 7,4 %-uk (5 288) német, 3,7 %-uk (2 678) cseh és szlovák, 3,4 %-uk (2 340) lengyel állampolgár. Az afrikai, a közel- és távol-keleti országokból bevándoroltak száma együttesen sem éri el a 3 %-ot, számuk 2 000 alatt volt.¹⁶⁰

¹⁵⁴ 1991 és 1994 között körülbelül 60 000 fő érkezett Jugoszlávia területéről Magyarországra menedéket keresve. Forrás: Péter-Bartha Gábor: A nemzetközi migráció hatásai a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében. Országos Rendőr-főkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 43. oldal

¹⁵⁵ 1957. évi V. törvény 6. §

¹⁵⁶ Péter-Bartha Gábor: A nemzetközi migráció hatásai a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében. Országos Rendőr-főkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 39. oldal

¹⁵⁷ 64/1994 (IV. 30.) kormányrendelet

¹⁵⁸ 9/1994 (IV. 30.) BM rendelet

¹⁵⁹ Az 1990 és 1994 között működött a sokat kárhóztatott kistarcsai „intézmény”, ahol a jogellenesen Magyarországon tartózkodó külföldieket (több mint 20 000 főt) őrizték hosszabb távon. A probléma az volt, hogy direkt jogszabályi felhatalmazás nélkül. Mindössze az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek „...aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén...” hiányára való hivatkozással lehetett az eljárásokat lefolytatni. Valószínűleg ezek is hozzájárultak az idegenrendészet elleni előítéletek kialakulásához. Lásd: Zádori Zsolt: Az idegenelvonás tünetei. Az idegenrendészeti őrizet problémái a Magyar Helsinki Bizottság jogesetei alapján. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 1998/1-2. 156-166. és Horváth Attila: Az idegengyűlölet és az idegenrendészet. Skinhead jelenség. 1992. 21-36. „Szinte valamennyi jelenlegi idegenrendészeti intézkedés jogsértő”- Fodor Gábor, Révész Sándor: A sajtó és az idegen. Skinhead jelenség. 1992. 6. oldal.

¹⁶⁰ Túrós András: Tények, adatok egy intézkedés (akcióorozat) háttéréhez. Rendészeti Szemle. A belügyminisztérium folyóirata 1994/12. 6. oldal,

Németországban a német nemzetiségűek **viSSZavándorlására és a letelepedésük segí-tésére** külön törvény született, hisz a hagyományos idegenrendészeti rendszerben ezeknek a személyeknek a speciális problémái nem voltak orvosolhatóak megfelelően. Magyarországon viszont a kérelmezők kevesebb, mint 10%-ára vonatkozott a bevándorlás alapesetének szabályozása, és minthogy a hatályos jogszabályok is az 1993. évi LXXXVI. törvény és a kapcsolódó rendeletek rendszerét vették át, a helyzet ma sem változott. Ennek megfelelően meglehetősen torz, gyakran igazságtalan döntéseket magával hozó rendszer jött létre.

12. táblázat: Az idegenrendészeti feladatok 1991-1994¹⁶¹

	elbírált tartózkodási engedély iránti kérelmek	Benyújtott bevándorlási kérelmek
1991	57 000	20 000
1992	27 000	14 000
1993	67 000	18 000
1994	69 000	10 500

A kilencvenes években az idegenrendészeti eljárás szabályait szinte megszámlálhatatlan alkalommal módosították. A keretjellegetű törvény 65 paragrafusából 30 lett kisebb-nagyobb mértékben megváltoztatva, és 10 új paragrafus is belekerült az 1993. évi LXXXVI. törvénybe. Az eljárás különös szabályait tartalmazó 64/1994. (IV. 30.) kormányrendeletnél azonban a kép már egészen megdőbentő, hisz a rendelet rövid 7 és fél éves hatályossága alatt 86 paragrafusából 56 került megváltoztatásra, illetőleg megszüntetésre, míg 13 új szakasszal bővült a jogszabály. Ezen adatok fényében a tartósnak szánt idegenrendészeti szabályozás inkább egy folyamatosan a jogpolitikai elvárások hajtókanyarjaiban robogó járműhöz hasonlít. A jogalkotó 2001-ben nem is tehetett mást, mint hogy új törvényt, új kormányrendeletet és új BM rendeletet alkotva megkezdeni a felkészülést az Európai Unió csatlakozására.

A törvény egyik nívuma volt többek között, hogy európai mintára bizonyos tartózkodási időhöz kötötte a bevándorlási engedély kérelmezését. Ez egyértelműen megnehezítette a bevándorlási engedély megszerzését, amit jelez az is, hogy a törvény hatályba lépése után sokkal kevesebb bevándorlási kérelmet nyújtottak be a kérelmezők.¹⁶² A jogalkotó a magyar nemzetiségűeknek a három éves megszakítás nélküli jogszerű magyarországi tartózkodás feltétele alól felmentést adott, bár ez elég felemásra sikeredett, ugyanis ez csak azon személyre vonatkozott, „aki az állampolgárságról szóló törvény rendelkezései szerint magyar állampolgárságát visszahonosítás címén kérelmezhetné.”¹⁶³ Az 1993. június 1-én elfogadott állampolgársági törvény (1993. évi LV. tv.) szerint azonban a visszahonosítást csak az egykori magyar állampolgárok számára tette lehetővé, azaz a magyar nemzetiségűek döntő többségének, elsősorban a fiatalabb korosztálynak osztoznia kellett az átlagos kérelmező sorsával, a három éves várakozással. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényt pár hónapos különbséggel fogadták el, azonban mintha a pontos fogalmak nem voltak talán a jogalkotó számára teljesen világosak, amelyet megerősít a törvény indoklásának egy kis része: „A jogalkotás lehetőséget teremt a törvény bizonytalan jogfogalmainak és ellentmondásainak kiküszöbölésére is. A bevándorlási feltételek szigorítása (például meghosszabbodik a kérelem beadásához szükséges magyarországi tartózkodás ideje) azonban nem hozza hátrányosabb helyzetbe a kérelmezők közt nagy számú magyar nemzetiségű személyeket. Ők ugyanis választhatnak a visszahonosítás és a bevándorlás között azonos feltételek esetén.” Az állampolgárság megszerzésének

¹⁶¹ Péter-Bartha Gábor: A nemzetközi migráció hatásai a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében. Országos Rendőr-főkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 44. oldal

¹⁶² Lásd: 11. táblázat

¹⁶³ 17. § (4) bekezdés b) pont

kivételt nem ismerő alapkövetelménye¹⁶⁴ a letelepedési engedély, illetőleg a bevándorlási engedély megszerzése, tehát a lakóhely létesítése.

Papp Imre¹⁶⁵ ezt „kodifikációs szarvashibának” nevezi, amelyet szerencsére még a hatályba lépés előtt felismertek. A hiba orvoslására már csak a kormányrendeletben kerülhetett sor, pofont adva a jogszabályi hierarchiának: „felmentést kaphat az a külföldi, aki magyar nemzetiségűnek vallja magát, és akinek felmenője magyar állampolgár volt.” Később a törvény megfelelő szöveget kapott, és a rendelet fenti szakaszát hatályon kívül helyezték.

Az eddig ismertetett tartózkodási engedélyek (tartózkodási engedély-bevándorlási (letelepedési) engedély) rendszerét megváltoztatta a törvény, mert a tartózkodási engedélyeket két csoportra osztotta: ideiglenesre és huzamosra. A két egymásra épülő tartózkodási jogosultság megszerzéséhez eltérő feltételeknek kellett a külföldinek megfelelnie. A tartózkodási engedély, ahogy eddig is látható volt, marginális engedélyből elindulva valósággal kiszorította a letelepedést, majd ebben a jogszabályban a szükségszerűségnek engedve kettévált. Az ideiglenes tartózkodási engedély jobbra megfelelt a két világháború közötti tartózkodási engedélynek.

A törvény megteremtette a lakóhely mellett a szálláshely fogalmát, kettéválasztva a korábbi fogalmat a bevándoroltak (lakóhely) és tartózkodási engedéllyel rendelkezők (szálláshely) kategóriáinak megfelelően. Minthogy nagyon sok jogszabály tartalmaz rendelkezéseket, amelyek valamilyen módon érintik az állandó lakóhelyet, szinte minden jogterületen problémák alakultak ki, hisz az akkori szabályozás a tartózkodási engedéllyel és a vízummal Magyarországon tartózkodóknál is lakóhelyet említett. Ezt a kialakult helyzetet adózási szempontból korábban az 1992/22. és az 1992/41. APEH iránymutatás¹⁶⁶ próbálta orvosolni.

Fontos kiemelni, hogy 1992-ben és 1993-ban kötötte hazánk a legtöbb visszafogadási (kevésbé elegánsan: tolonc-) egyezményét. Ennek oka az 1990-től rohamosan emelkedő Magyarországon átmenő illegális bevándorlás volt, amelynek azóta is elsősorban Németország a célországa. Ekkor egy valóságos „háló” alakult ki a visszafogadási egyezményekből, amelyek biztosították a részes feleknek, hogy a nemkívánatos külföldiek jelentős részétől gyorsan megszabaduljanak. Magyarország is szükségszerűen része lett ennek a kialakuló rendszernek, ennek megfelelően az idegenrendészeti eljárásról szóló jogszabályok hatáskört biztosítottak a Határőrségnek is. Ez a szabályozás történetében újdonságnak tűnik, de valójában csak az ekkor már fennálló helyzetet szentesítette.

13. táblázat: Idegenrendészeti kényszerintézkedések 1991-1994¹⁶⁷

	tartózkodási engedély megvonás	kiutasítás
1991	19 584	3 097
1992	16 441	2 453
1993	15 692	2 692
1994		15 596 (az új szabályozás hatására)

¹⁶⁴ 1993. évi LV. törvény 23. §

¹⁶⁵ Papp Imre: Státuszjogok és idegenrendészeti kötelességek. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 2000/3. 92. oldal, egyébként is az itt közölt gondolatmenetet követtem

¹⁶⁶ „A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 1991-ben hatályos 67. §-ának 2. pontja szerint lakóhely az a helyiség, amelyre vonatkozó körülmények arra utalnak, hogy azt az érintett személy lakásának tekinti, tartós otlakásra rendezkedett be és ténylegesen ott lakik. E feltételek közül a tartósság kérdésében alapvető jelentőségű a lakcímbeljelentés formája. A külföldiek lakcímbeljelentését szabályozó **1982. évi 19. tvr.** végrehajtására kiadott **7/1982. (VIII. 26.) BM rendelet** 17-19. §-a szerint a Magyarországon meghatározott ideig való vagy egy évet meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkező külföldi személy köteles bejelenteni a lakcímét, illetőleg annak megváltozását. A tartózkodás meghatározott időtartamánál fogva ez az említett lakcím nem tekinthető a külföldi személy állandó lakhelyének.” (Kiemelés tőlem)

¹⁶⁷ Péter-Bartha Gábor: A nemzetközi migráció hatásai a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében. Országos Rendőr-főkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 43. oldal

Az 1993. évi LXXXVI. törvény 1993. október 14-én megjelent a Magyar Közlönyben,¹⁶⁸ és 1994. május 1. napján határozta meg hatálybalépésének dátumát. A két végrehajtási rendelet (64/1994. (IV. 30.) kormányrendelet és a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet) azonban csak a törvény hatálybalépése előtt egy nappal lett kihirdetve. Minthogy a végrehajtási rendeletek tartalmazták a konkrét idegenrendészeti szabályozást, az ünnepnapot is figyelembe véve a jogalkalmazónak nem sok ideje maradt felkészülni a várható jelentős változásokra. A kérelmezők és a magyar külképviseletek azonban hónapokig nem tudták, hogy mitévők legyenek.¹⁶⁹

Az új szabályozás jelentősen megszigorította az eljárást, ellentétben az 1989. évi XXIX. törvénnyel. Az 1989. évi XXIX. törvény záró rendelkezése¹⁷⁰, amely szerint ezt a jogszabályt kell alkalmazni a folyamatban lévő ügyekben is, így semmi fennakadást sem okozott. Az 1993. évi LXXXVI. törvény azonban a már folyamatban lévő ügyekben is a szigorúbb szabályozás szerinti elbírálásról intézkedett.¹⁷¹ Az ügyfél alátámasztott kérelme egyik pillanatról a másikra megalapozatlanná vált. A jogorvoslati szakaszban lévő beadványoknál komoly problémák merültek fel, hogy melyik jogszabály alapján hozzanak döntést. Ezzel a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának meghívására a megyei bíróságok közigazgatási kollégiumainak vezetői is foglalkoztak:

„A bevándorlási kérelem tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a határozat meghozatalakor, avagy a per elbírálásakor hatályban lévő jogszabályt kell-e alkalmazni?

Az 1994. május 1. napján hatályba lépett, a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény 65. §-a értelmében a törvény rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. A törvény végrehajtásáról a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet szól. E jogszabályok hatályon kívül helyezték az 1982. évi 19. tvr.-t, valamint az 1989. évi XXIX. törvényt és az ehhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket.

Ezáltal előállt az a kivételes helyzet, hogy a korábbi jogszabályokon alapuló közigazgatási határozat jogszerűségét egy utóbb hatályba lépett jogszabály alapján kell elbírálni, illetőleg az alperes új eljárásra kötelezése esetén is már csak az utóbb hatályba lépett jogszabályok alkalmazhatók. Különösképpen így van ez a bírósági hatáskörre és a peres eljárásra vonatkozó szabályok alkalmazásánál.¹⁷²”

A 2001. évi XXXIX. törvény meghozatalakor a jogalkotó már úgy rendelkezett, hogy a folyamatban lévő bevándorlási kérelmeket a korábbi, hatályon kívül helyezett jogszabályok alapján kell elbírálni.

Végezetül az új idegenrendészeti szabályok megalkotása megoldott egy hosszú ideje az Alkotmánybíróság asztalán fekvő ügyet. „Az indítványozó sérelmezte, hogy az 1982. évi 19. tvr. 9. § (4) bekezdése szerint a külföldi állampolgárok vonatkozásában a kiutasítást megelőzően elrendelt őrizet tartama további 72 órával meghosszabbítható és hogy véleménye szerint a (6) bekezdés alapján a kiutasítást elrendelő határozat ellen nincs helye fellebbezésnek. E

¹⁶⁸ Magyar Közlöny 1993/148. (X. 14.)

¹⁶⁹ Ilyen helyzetekben felértékelődött az ügyintézők szerepe, személyisége, akik próbálták menteni a menthetőt. Lásd: Judákné dr. Baranyi Katalin: Idegenrendészeti helyzetkép – szűk keresztmetszetben, Budapest, 1995. 19. oldal. A szerző leírja, hogy a megkeresések, protekciók száma is jelentősen megemelkedett ebben az időszakban. i.m. 5. oldal

¹⁷⁰ 14. §

¹⁷¹ 65. § (1) bekezdés

¹⁷² Bírósági határozatok 1996/3.

jogszabályi rendelkezések sértik az Alkotmány 55. § (1) bekezdését, az 57. § (5) bekezdését és a 70/A. § (1) bekezdését,” azonban az indítványozó tekintettel arra, hogy közben az új törvényt már elfogadta a Parlament, az indítványát visszavonta¹⁷³.

11. A 2001. évi XXXIX. törvény

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozását három évvel megelőző kodifikációja során már határozottan megjelent az az igény, hogy a törvényi rendelkezések a majdani uniós, illetve schengeni tagságunkból eredő kötelezettségeinkre figyelemmel kerüljenek meghatározásra.

A törvény hatálybalépése előtt a korábban mindig egységesen rendőri hatáskör részekre volt töredező. Az 1997. CXXXIX. törvény a menedékjogról jelentősen módosította az akkori idegenrendészeti törvényt, és a bevándorlási eljárás elbírálását – a hatályba lépés után benyújtott kérelmekre vonatkozóan – egyes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok feladatává tette. A hatáskörök továbbosztásának indoka az volt, hogy „a rendőrség hatásköréből ki kell venni a migrációval összefüggő azon feladatokat, amelyek nem igényelnek rendészeti típusú jogalkalmazást, és a hatásköröket a közigazgatás-fejlesztési koncepciónak megfelelően más közigazgatási szervezethez áttenni.”¹⁷⁴ Az 1998. március 1-től hatályba lépett szabályozás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, tekintettel arra, hogy a Közigazgatási Hivatalok semmilyen módon sem voltak felkészülve az új hatáskörök gyakorlására. A 2001. évi XXXIX. törvény azután a hatásköröket a rendőrségtől, a külképviseletektől, és a közigazgatási hivataloktól elvette 2002. január 1-i hatállyal, és az 2000. január 1-én létrehozott¹⁷⁵ Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (BM BÁH), és annak regionális igazgatóságaihoz telepítette. Ezzel a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos ügyekben európai mintára egy szervezethez került a jogkörök döntő többsége. Az új hivatal létrehozása a jogalkalmazás addigi sokféleségének egységesülését, a szakmai színvonal emelkedését, és a rendőrségtől és a rendészettől elkülönülő szolgáltató közigazgatás kialakulását célozta. A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal látja el a hatáskörébe utalt állampolgársági, idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat, a BÁH 2000. január 1-től az idegenrendészeti jogalkalmazás tekintetében másodfokon, majd 2002. január 1-től első fokon járt el. A BÁH területi szinten – a közigazgatás átalakításának koncepciójának megfelelően – 7 regionális igazgatóságként jelenik meg, a hivatal összlétszáma megközelíti a 900 főt.

Az új hivatal működésének első időszakára rányomta bélyegét az elődszervektől „örökölt” több mint 15 000 elbírátlan kérelem feldolgozásának sürgető igénye. Különösen a Fővárosi Közigazgatás Hivatalnál és a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatalnál alakult ki nagy ügyhátralék. A Fővárosi Közigazgatási Hivatal hatáskörébe 3 évig és 9 hónapig tartozott a bevándorlási kérelmek elbírálása, azonban ezalatt az idő alatt több mint két éves hátralék alakult ki. A közigazgatási hivatalok – tisztelet a kevés kivételnek – szakmailag nem tudtak felnöni a feladatokhoz, és külföldiek tömegeinek adták meg a bevándorlási engedélyt komoly vizsgálatok nélkül, a korrupció bevett gyakorlat lett ebben az időszakban, amelynek végére csak az új egységes hivatal létrejötte tett pontot.¹⁷⁶

¹⁷³ Így megszülethetett az 1548/B/1990. AB végzés az eljárás megszüntetéséről.

¹⁷⁴ Világosi Gábor: Az idegenrendészet stratégiája és aktuális kérdései. Belügyi Szemle 1997/7-8. 70. oldal

¹⁷⁵ 162/1999. (XI. 19.) kormányrendelet, jogelőd a Menekültügyi és Migrációs Hivatal

¹⁷⁶ Igazságtalan lenne kijelenteni, hogy a Fővárosi Közigazgatási Hivatal akkori vezetője nem tett meg mindent ezeknek a jelenségeknek a megakadályozására, azonban az intézkedései gyakran az ellenkező véglet felé mutatnak, többször a nyílt diszkrimináció kérdését felvetve. Lásd például: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének 4859/2000. számú jelentése

Ahogy a törvény indokolása is fogalmaz „a közbiztonsági kérdésekhez szorosan kapcsolódó idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ugyanis speciális jellegűek. Egyszerre hordozzák az általános államigazgatási ügyintézés jegyeit, ugyanakkor a külföldiek ellenőrzése, a személyes szabadság korlátozása, de mindenekelőtt maga az ügyféli kör az általános követelményektől eltérő szakértelmet kíván. Emellett az egyes ügyintéзések megkövetelik a szoros együttműködést a rendvédelmi szervekkel is. Mindezen követelményeknek – mint azt a bevándorlási ügyintézés tapasztalatai is tükrözik – a közigazgatási hivatalok nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán tudnának megfelelni. Egyébként is célszerűtlen a közigazgatási hivatalokat elsőfokú hatósági jogkörökkel terhelni.”

A 2001. évi XXXIX. törvény a korábbi Idtv. szerkezetét fenntartva európai mintára átalakította a vízumok típusait, megszüntette az ideiglenes tartózkodási engedélyt, a bevándorlás, mint határozatlan időtartamú tartózkodási engedély helyébe pedig a letelepedés lépett. Az új Idtv. már tartalmazta az uniós polgárok szabad beutazását és tartózkodását biztosító szabályokat, amelyek Magyarország uniós csatlakozása után léptek hatályba.

A 2004. decemberi, kettős népszavazásról szóló népszavazás radikálisan felvetette a határon túli magyarok és az anyaország kapcsolatának kérdését, amely jelentős részben idegenrendészeti és állampolgársági jogi kérdés. A határon túli magyarok követeléseiről rámutattak, hogy a jelenlegi idegenrendészet döntő részben nem „idegenekről”, hanem **magyar nemzeti-ségűekről** szól. A népszavazás következményei felbecsülhetetlenek, mindenesetre napirendre hozta és ott tartotta a határon túli magyarok egyébként jogos követeléseit.

A magyar Kormány, amely a kettős állampolgárság ellen kampányolt, a 2005. év elején az idegenrendészeti és állampolgársági jogot érintő változásokat érintő komplett csomagot¹⁷⁷ jelentett be, amely a határon túli magyarok szülőföldön tartását elősegítő támogatásokat is tartalmazott. Az „Öt pontban a nemzeti felelősségről” című program része a Szülőföld Program, a nemzeti vízum bevezetése, a gyors és méltányos honosítás elősegítése, az integráció és autonómia támogatása, valamint az alkotmányosan rendezett jogállás biztosítása a határon túli magyaroknak.

A program segíteni kívánta a határon túli magyarokat, az ottani magyar közösségeket abban, hogy a szülőföldjükön boldoguljanak. Segíteni kívánta a határon túli magyarokat (elsősorban a nem európai uniós állampolgárokat), hogy a határok számukra is minél könnyebben átjárhatóak legyenek. Végül azok számára, akik elhatározták, hogy Magyarországon akarnak élni, és itt élve magyar állampolgárokka akarnak válni, egyszerűbbé és gyorsabbá kívánja tenni ezt a folyamatot, az ezzel kapcsolatos eljárásokat. Az előterjesztés három célnak próbált megfelelni: a hagyományos rendszer megváltoztatása nélkül könnyítéseket javasolt a magyar nemzetiségűek számára; beépített uniós jogszabályokat és a Ket.-tel harmonizálta az állampolgársági és idegenrendészeti törvényt; valamint kevésbé kitapinthatóan, de tovább liberalizálta a hatályos szabályozást.

A 2006. január 1-én hatályba lépő 2005. évi XLVI. törvény módosította az Idtv.-t és az állampolgársági törvényt, így létrehozta a nemzeti vízumot¹⁷⁸, egyszerűsítette a letelepedést és meggyorsította az állampolgársági eljárást. Az állampolgársági törvény könnyítései szerint nem köteles vizsgát tenni, aki magyar tannyelvű nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézményben végzettséget szerzett, és az illetékes miniszter az előterjesztést az eddigi huszonegy hónap helyett honosítás esetén tizenkét hónapon belül, visszahonosítás esetén pedig hat hóna-

¹⁷⁷ 1003/2005. (I. 12.) Korm. határozat

¹⁷⁸ Az Idtv. 9. §-ának új (5) bekezdése szerint „a nemzetközi szerződés alapján kiadható speciális tartózkodási vízum (a továbbiakban: nemzeti vízum) többszöri beutazásra és három hónapot meghaladó, de legfeljebb öt év időtartamú magyarországi tartózkodásra további külön engedély nélkül jogosít. A nemzeti vízum munkavállalási, jövedelemszerzési, tanulmányi vagy más tudományos továbbképzési célú tartózkodásra nem jogosít.”

pon belül terjeszti fel aláírásra a köztársasági elnöknek¹⁷⁹. A hivatalos külföldi helységnév mellett – ha ismert – járulékosan a magyar elnevezést is fel kell tüntetni, ha a településnek volt hivatalos magyar elnevezése. A honosítást vagy visszahonosítási kérő külföldi kérelmezheti, hogy amennyiben a külföldi helységnek volt hivatalos magyar elnevezése, az eljárás során kizárólag azt használják.

12. Migrációs stratégia

A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat hívta fel a belügyminisztert, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégiára figyelemmel, annak ágazati stratégiai dokumentumaként 2005. december 31-ig készítse el Magyarország migrációs stratégiáját. Ennek a Korm. határozatnak a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat volt az előzménye, amely szintén előírta az ágazati stratégiák megalkotását.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia komoly biztonsági kockázatként értékelte az illegális migrációt. Megállapította, hogy „a migráció Magyarországot eddig elsősorban tranzitországgként érintette, azonban hazánk egyre inkább célországgá is válik. A migrációt természetes, de összetett jelenséggként kezeljük, mely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint biztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt. A lehetőségeket és a kihívásokat is az európai integráció közép- vagy hosszú távú perspektívájában használhatjuk ki, illetve kezelhetjük legmegfelelőbbben. A biztonsági kockázatok kezelését az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett saját nemzeti biztonsági érdekeink is megkövetelik. Nem zárható ki, hogy a migrációs mozgások keretében szervezett bűnözői vagy terrorista csoportok is próbálnak Magyarországon megtelepedni, illetve pozíciókat kiépíteni. Az illegális migráció elsősorban rendészeti kérdésként jelentkezik. A Schengeni csatlakozást követően a külső – elsősorban szárazföldi – határok fokozott védelme a magyar határőrizeti szervek és a bevándorlási hivatal hatékonyabb együttműködését követeli meg. A Schengeni együttműködéshez történő csatlakozással párhuzamosan az uniós támogatások hatékony felhasználásával korszerű és biztonságos határigazgatási rendszert kell kiépíteni. A migrációval – az illegális migrációval is – együtt járó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük, kiemelt figyelemmel a nemzetközi szervezett bűnözés visszaszorítására és a terrorcselekmények megelőzésére, megakadályozására. Migrációs politikánk kialakításában különös hangsúlyt kapnak a környező országokban élő jelentős számú magyar kisebbséggel kapcsolatos sajátos szempontok.”

A migrációval kapcsolatban a dokumentum kiemelte az instabil régiók és működés-képtelen államok létrejöttének veszélyét, amelyek a szervezett bűnözés gócpontjaivá válhatnak, teret engedhetnek a terrorista szervezetek megtelepedésének és felerősíthetik a migrációs kihívásokat. „Az EU fórumain tevékenyen kell támogatnunk a közös menekült- és migrációs politikák továbbfejlesztését, ideértve a közös teherviselés fokozatos költségvetési megjelenítését, ami vonatkozik a külső határok igazgatásának integrációjára is. A régióink országaival folytatott tapasztalatcsere kiemelt területe lehet a határőrizet fejlesztése (a porózus határ hazánktól minél távolabbra tolása érdekében). Át kell venni az Európai Unió korszerű megközelítését, amely a világos feltételekhez kötött fejlesztési politikán keresztül is igyekszik hozzájárulni.”

¹⁷⁹ Megdöbbenő, hogy a kilencvenes években nem volt ritka, hogy négy éven belül sem döntöttek honosítási vagy visszahonosítási kérdésben. Ráadásul nem a kérelem benyújtásától, hanem az iktatástól lett számítva az összes határidő, illetőleg ez volt az irányadó az alkalmazott jognál is. Lásd: Haraszti Katalin: A magyar állampolgárság megszerzése, döntéselőkészítés, elnöki diszkréció, Magyar Közigazgatás, 1998/1., továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmek vizsgálatának gyakorlatáról 36. oldal, 23-24. oldal

rulni a migrációt kiváltó tényezők felszámolásához. Törekedni kell arra, hogy a magyar társadalom befogadóképessége elérje az Európai Unióban jellemző átlagos mértéket, és kiegyensúlyozott tájékoztatással növeljük a társadalom eziránti fogékonyságát. Fontos, hogy a migrációval összefüggő szabályozás vegye figyelembe a jelentős számú határon túli magyar kisebbséget, és biztosítsa gazdasági érdekeink érvényesülését.”

Ahogy a fentiekből látszik, a migrációs stratégia, mint a Nemzeti Biztonsági Stratégia (al)ágazati stratégiája kifejezetten nagy területre fókuszálhatott. Különösen igaz ez, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégiában külön pontban megjelent a demográfiai kérdéskör is, mint az ország egyik legfontosabb, komplex kihívása. A Nemzeti Biztonsági Stratégia egyik legnagyobb problémája az egyes stratégiák közötti lehatárolások hiánya volt, amely állandóan sűrűsödéseket okozva megnehezítette a tervezést. Különösen komoly problémákat jelentett a rendvédelmi stratégia és a migrációs stratégia közötti lehatárolás az illegális migráció tekintetében.

A felmerülő problémákat a Migrációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 2104/2004. (IV. 28.) Korm. határozat próbálta orvosolni, amely a „Magyar Köztársaság hosszú távú migrációs politikája stratégiai elemeinek kidolgozása, valamint az ezzel összefüggő kormányzati, illetve a szakágazatok közötti együttműködést igénylő intézkedések koordinálása” érdekében hozott létre bizottságot. A tárcaközi bizottság 9 kormányzati terület (minisztériumok, hivatalok) vezetőit tömörítette, feladata lett:

- a migrációs stratégia tervezetének előzetes véleményezése,
- a belügyminiszter által előterjesztett és a Kormány által elfogadott migrációs stratégia alapján a hosszú távú migrációs politikára vonatkozó javaslat összeállítása,
- az elfogadott migrációs politika alapján a migrációval kapcsolatos jogszabályok módosításának kezdeményezése, a végrehajtását felügyelete, a migrációval kapcsolatos intézményrendszer működésének áttekintése,
- a migránsok beilleszkedésével, társadalmi integrációjával kapcsolatos kormányzati intézkedések összehangolása.

A Migrációs Tárcaközi Bizottságot létrehozó Korm. határozat a korábbi feladatot átírt-kibővítette, a felelősség kérdését pedig szétterítette. 2004-2006 között működött a tárcaközi bizottság, több tervezetet is véleményezett, azonban komoly előrelépés nem történt a migrációs stratégia megalkotásában. A feladatkielölő Korm. határozat ma is hatályban van, bár a stratégia elkészítésének határideje 2005. decemberében lejárt. Az uniós bevándorlási politika rohamos fejlődése és felértékelődése zajlott le az utóbbi években, szinte minden uniós tagállamnak van migrációs és integrációs stratégiája, így különösen fájó, hogy Magyarországon az utóbbi 5 évben nem sikerült előrelépni.

A modern migrációs politikák megközelítése teljesen más, sokkal komplexebb, mint a Nemzeti Biztonsági Stratégia látásmódja. A migráció elsősorban népesedési/demográfiai kérdés, természetesen sok területtel szorosan összefüggve. A Nemzeti Biztonsági Stratégián a mai felfogás már túllépett, hiszen a biztonság, az illegális migráció csak egy szelete a ennek a globális kérdéskörnek.

IV. Migrációval kapcsolatos uniós politika

Az uniós jog és a tagállamok joga közötti kapcsolatot jól illusztrálja egy hasonlat, amely szerint az uniós szabályozás, mint sajtban a lyuk helyezkedik el a nemzeti jog testében, és ezek a „lyukak” a folyamatos terjeszkedésükkel lassan, de biztosan összeérnek és integrál-

ják a nemzeti jog területeit. Ez a folyamat megállíthatatlannak tűnik és egyes jogágakban már is minimálisra zsugorodott a tagállamok jogszabályalkotásának mozgásterét. A migrációs jog uniós szabályozásával kapcsolatban több részterületet lehet elkülöníteni: a Római Szerződésen alapuló szabadságjogokat, amelyek a személyek, a szolgáltatások, az áruk és a tőke szabad áramlásának elvéhez kötődnek; a harmadik ország polgárainak beutazására és tartózkodására vonatkozó egységes szabályokat (EK-letelepedés, kutatók, diákok, stb.); az illegális migráció elleni törekvéseket; illetve a közös uniós menekültügyi szabályokat. A migráció kérdése és annak fontossága egyre nagyobb jelentőséggel bír Európában, a 2008. II. félévi francia elnökségnek már az egyik prioritása volt.

1. A „szabad mozgás” tartalmának és alanyi körének alakulása

A szabad mozgás jogosultságának egyik eleme a formalitások nélküli határátlépés, amelynek gyökerei azonban az Európai Unió előtti időszakba vezetnek.¹⁸⁰ 1958-ban a Benelux Uniót megalapító egyezmény 1. cikke célként fogalmazta meg a személyek szabad mozgásának megvalósítását a szerződő felek, azaz Belgium, Hollandia és Luxemburg között¹⁸¹, a 2. cikk pedig kimondta, hogy a három ország állampolgárai szabadon beléphetnek a másik fél területére és ott tartózkodhatnak.¹⁸² Közös utazási övezet került kialakításra az Egyesült Királyság és Írország között, valamint az Északi Útlevel Unió részes államaiban is (Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország), ahol útlevel vagy személyazonosító igazolvány felmutatása nélkül lehetséges volt a régió belső határainak az átlépése,¹⁸³ és az egységes munkaerőpiacnak köszönhetően több százezres nagyságúvá vált a belső skandináv vándorlás,¹⁸⁴ amelyet mind az idegenrendészeti, mind az állampolgársági jogszabályok elősegítették.

Bár az Európai Gazdasági Közösségben a nyolcvanas évek legelején már felmerült a belső határok felszámolásának gondolata, a tagállamok még nem kívántak lemondani a Közösségen kívülről érkező külföldiek belépésének ellenőrzéséről. Az első schengeni megállapodás még csak egyszerűsítette a határátlépés formalitásait, viszont már kilátásba helyezte a határok teljes lebontását is, amellet, hogy a közrend és a közbiztonság védelmét, a kábítószerkereskedelem és az illegális migráció elleni harcban történő együttműködést is szabályozta. A Schengeni Térségen belül mára már mindenki szabadon mozoghat, mert a Schengeni Egyezmény biztosítja az Unió belső határainak ellenőrzés nélküli átlépését, és megteremt a biztonsághoz kapcsolódó rendszereket. Ilyen struktúra a mélységi határellenőrzési rendszer; a strasbourggi központú, Schengeni Információs Rendszer (SISone4all, illetve az utódja a SIS II), amely egy közös kereső és tájékoztató rendszer; és a SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry)-hálózat.

A „szabad mozgás” fogalmát azonban más megközelítésből is értelmezhetjük, amely további feltételként jelenik meg a határokon való áthaladáshoz képest: arról szól, hogy a közösségi munkavállalók, vállalkozók, diákok stb. milyen feltételek alapján telepedhetnek le hosszabb időre is egy tagállamban.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Jellemzően kétoldalú szerződések mondták ki már a XIX. század végén a letelepedési szabadságot baráti államok között. Ilyenek például a délnémet tartományok és Svájc közötti egyezmények, amelyek később központi kormányzati szinten lettek újra megkötve. Lásd: Overbeck, Alfred Freiherrn von: Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht, Karlsruhe, 1907. és Langhard: Das Niederlassungsrecht, Zürich, 1913. Hasonló szerződés volt Németország és Hollandia között is.

¹⁸¹ Jungbert Béla: A Schengeni Egyezmény és az európai integráció. Társadalmi Szemle 4/94. 59-66.

¹⁸² Lukács Éva – Király Miklós: Migráció és Európai Unió, Budapest, 2001., 171. oldal

¹⁸³ Nagy Boldizsár: A schengeni rendszer és Magyarország: az út Amszterdami és tovább, Acta Humana, 1999/37-38., 24. oldal

¹⁸⁴ Éger György: A svéd bevándorlási és menekültpolitika. Regio. Kisebbségi Szemle 1992/3. 136. oldal

¹⁸⁵ Fontos kiemelni, hogy a tagállamok tisztán belső ügyekben nem alkalmazhatóak a szabad mozgás szabályai. Tehát hiába EGT-állampolgár valaki, akinek rokona családtagként hivatkozik, ha ezt a saját országában teszi,

Az európai integráció legfontosabb alapító szerződesei már a kezdetek kezdetén érintették a személyek szabad mozgásának kérdéskörét, már az 1952. július 25-én hatályba lépett, 50 évre kötött, azaz már hatályát veszített Európai Szén- és Acélközösségről szóló szerződés a szén- és acéliparban foglalkoztatott tagállami állampolgárságú munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott. Az 1958. január 1-én hatályba lépett Európai Atomenergia Közösséget alapító szerződés pedig a nukleáris piacon foglalkoztatott tagállami állampolgárok szabad mozgására vonatkozóan tartalmaz szabályozást. Tehát ezekből az ágazatokra kiterjedő szerződésekből indult ki ez a nagy „karriert” befutó folyamat.

A gazdasági integráció keretében az európai közösség joga a munkavállalás és a szolgáltatásnyújtás¹⁸⁶ szabadságát kívánta előmozdítani.¹⁸⁷ Az ugyancsak 1958. január 1-én hatályba lépett Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződés 2. cikke határozta meg az EGK eredeti célkitűzését, mely szerint a Közösség feladata a közös piac megteremtésével valamint a tagállamok gazdaságpolitikájának fokozatos egymáshoz közelítésével az egész Közösségben a gazdasági tevékenység harmonikus fejlődésének előmozdítása, folyamatos és kiegyensúlyozott bővítése, stabilitásának fokozása, az életszínvonal emelése és a tagállamok közötti szorosabb együttműködés kiépítése.

A célkitűzések megvalósításának egyik eszközéül a közös piacot jelölte meg az EGK-szerződés, amely az ún. „négy alapszabadság”, vagyis az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad mozgásának biztosítását jelenti a közös piac földrajzi határain belül. Ennek érdekében a Római Szerződés 48. cikke úgy rendelkezett, hogy a tagállam polgára, ha egy másik tagállamban munkát keres, akkor előzetes engedély, vízum nélkül oda beutazhat és konkrét állásajánlat esetén megkezdheti a munkavállalással kapcsolatos ügyeinek intézését.¹⁸⁸ Amennyiben állampolgárságtól függetlenül, az egyenlő bánásmód elvének betartásával sor került foglalkoztatására, az alkalmazás idejére is lehetővé vált számára, hogy az adott tagállam területén tartózkodjon. Továbbá a Bizottság által megjelölt esetekben – mint baleseti rokkantság vagy nyugdíjazás – a foglalkoztatás megszűnését követően is maradhattak a korábbi munkavállalók az adott tagállamban. Az eltérő tagállami szabályozás elkerülése érdekében irányelvek és rendeletek születtek, amelyek a munkavállalók családtagjaira (és a szolgáltatá-

ez nem releváns, mert az esetnek nincs közösségi aspektusa. A tisztán belső helyzet fogalmára jó példa a Morson- és a Jhanjan-ügy (Elestina Esselina Christina Morson v State of the Netherlands and Head of the Plaatselijke Politie within the meaning of the Vreemdelingenwet; Sweradjie Jhanjan v State of the Netherlands, 35 és 36/82). Ebben az esetben a holland hatóságok elutasították a két holland állampolgárságú személy suriname-i szüleinek letelepedési kérelmét, amelyet nem kifogásolt az Európai Bíróság sem. Természetesen, ha a kérdéses holland állampolgárok egy másik uniós országban vállaltak volna munkát, joguk lett volna a család-egyesítésre az 1612/68-as rendelet 10. cikkelye értelmében. Hasonló tartalmú ítélet született például a Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen (C-64/96 és C-65/96) ügyekben. A bíróság kifejtette, hogy a házasság ténye alapján szerzhető közösségi munkavállaló státusz, amely utána már nem vehető el, nem keletkezik, „when that worker has never exercised the right to freedom of movement within the Community.”

¹⁸⁶ Ebben a viszonylatban újra előkerül a letelepedés szó, amikor a letelepedés szabadsága alatt elsősorban a gazdasági vállalkozás nyitását és/vagy áttelepítését egyik tagországból a másikba értjük. Lásd bővebben: Károlyi Géza: Külföldiek gazdasági célú letelepedésének lehetőségeiről. *Gazdaság és Jog* 2000/5., 15-18. Kelen Zsuzsa: A tőke mozgás, letelepedés és pénzügyi szolgáltatások szabályozása az EK-ban. *Európa Fórum. Gazdaság – politika – jog* 1993/1. 18-31.

¹⁸⁷ „Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma a gazdasági tevékenységek körében, amely lehet munkaviszony vagy szolgáltatásnyújtás díjazás ellenében, kiterjed mindenfajta munkavégzésre vagy szolgáltatásnyújtásra tekintet nélkül arra, hogy a teljesítés pontosan milyen jellegű jogviszonyban történik.” B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie et Federación Española Ciclismo (C 36-74)

¹⁸⁸ Természetesen nem ilyen egyszerű a helyzet, hisz a diplomák és szakképesítések kölcsönös elfogadása hosszú, a mai napig sem teljesen befejezett folyamat, és vannak a bizonyos közszolgálati foglalkozásnak tekintett munkahelyek, amelyeket csak az adott állam polgára tölthet be. A diplomák elfogadásával kapcsolatos ügy például a Heylens-ügy (C 222/86) vagy a Vlassopoulou-ügy (C 340/89). Lásd bővebben: Király Miklós: Az Európai Közösség joga és az ügyvédi hivatás gyakorlása. *Vékás Lajos-jubileum*. 1999. 139-153.

sok igénybevevőire¹⁸⁹) is kiterjedtek, kiterjesztve egyre inkább ezt a szabadságot, amely eredetileg csak a munkavállalókra és a szolgáltatást nyújtókra vonatkozott. Természetesen a kezdetektől a személyek szabad mozgására is érvényes volt a közvetlen hatály¹⁹⁰ (mind vertikális, mind horizontális¹⁹¹) elve. A Bíróság is kimondta a Stanton-ügyben 1988. július 7-én hozott ítéletében¹⁹², hogy a Szerződés személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek összessége arra irányul, hogy a közösségi állampolgárok számára a Közösség egész területén megkönnyítse mindenfajta kereső tevékenység folytatását, és kizárja az olyan intézkedéseket, amelyek ezeket az állampolgárokat hátrányosan érinthetnék akkor, ha azok egy másik tagállam területén kívánnak gazdasági tevékenységet folytatni.

A cikk részletszabályait a Tanács rendeletekben dolgozta ki.¹⁹³ Az 1612/68/EGK rendelet a Római Szerződéssel összhangban kimondja az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát, azaz a nemzeti elbánásnak az alkalmazás bármely feltételével kapcsolatban érvényesülnie kell. A diszkriminációt nemcsak közvetlen, hanem közvetett esetben is elutasítja az Európai Bíróság. Ilyen közvetett eset, ha nem állampolgárság, hanem valamely más kritérium miatt kerülnek hátrányos helyzetbe a más tagállamból származók. A közvetett diszkriminációnál gyakorlatilag olyan szempontok érvényesülnek, amelyeket elsősorban a saját állampolgárok tudnak teljesíteni.¹⁹⁴ Ugyanakkor a rendelet a munkavállalók családtagjainak más tagállamban való tartózkodási és munkavégzési – származékos – jogosítványairól is szól, amelynek keretében lehetővé teszi, hogy a munkavállalók gyermekei a fogadó ország polgáraival azonos feltételek mellett vehetnek részt a közoktatásban és a szakmai képzésben.¹⁹⁵

A munkavállaló (worker, travailleur) fogalmának meghatározásánál az Európai Bíróság kifejtette, hogy a tagállamok nemzeti joga ebben a kérdésben nem mérvadó, hisz így országonként eltérő lenne a közösségi jog személyi köre. A bíróság a Lawrie-Blum-ügyben¹⁹⁶ határozta meg a foglalkoztatottság fogalmát: „a munkavállaló 48. cikk szerinti fogalmának a tagállami jogokban nem lehet eltérő értelmezése, hanem közösségi hatállyal kell rendelkezzen, mivel a munkavállalók szabad mozgása a Közösség egyik alapelve. A munkavállaló közösségi fogalmát kiterjesztően kell értelmezni annyiban, amennyiben ennek az alapszabad-

¹⁸⁹ Lásd: Cowan-ügy (C 186/87)

¹⁹⁰ Commission of the European Communities v French Republic (C 167-73)

¹⁹¹ B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie et Federación Española Ciclismo (C 36-74), amely a híres Bosman-ügy előfutárának tekinthető. Ebben az esetben két holland állampolgár, akik kerékpárversenyeken motoros felvezetőként vettek részt, a Nemzetközi Kerékpárszövetség, valamint a Holland és Spanyol Kerékpárszövetség ellen indított keresetet, mert véleményük szerint diszkriminatív volt az a rendelkezés, amely szerint a motorkerékpárosnak és a versenyző kerékpárosnak azonos állampolgárságúnak kell lennie.

¹⁹² C 143/87

¹⁹³ A Tanács 1968. október 15-i 1612/68/EGK rendelete a munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról és a Tanács 1992. július 27-i 2434/92/EGK rendelete a 1612/68/EGK rendelet módosításáról

¹⁹⁴ Ilyen eset például a Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG v Salvatore Ugliola (C 15-69). Az olasz állampolgár Ugliola Németországban dolgozott, és megtámadta azt a német szabályt, amely szerint csak a Bundeswehrben letöltött szolgálati időt lehet beszámítani a munkahely megőrzésével kapcsolatban. A Bíróság ezt közvetett diszkriminációnak ítélte, mert a hadseregben általában saját állampolgárok teljesítenek szolgálatot. A közvetett diszkriminációra jó példa még az Ingetraut Scholz v Opera Universitaria di Cagliari and Cinzia Porcedda (C 419/92) ügy. Ebben az esetben egy egyetemi menzai álláshely betöltésénél a szempontrendszer szerint többletpontot kaptak azok, akik korábban közületi szektorban dolgoztak, de csak az olasz állami alkalmazást ismerték el ilyenek. Van egyébként ellenpélda is: Anita Groener v Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee (C 379/87). Ebben az esetben a holland állampolgár Anita Groener azért nem kapott meg egy szakmunkásképzői tanári állást, mert nem felelt meg a speciális írásbeli vizsgán, bár neki angolul kellett volna tanítania. Az Európai Bíróság helyesnek tartotta, hogy az ír kormány nemcsak „fenntartsa, hanem hogy fejlessze az írásbeli használatát, mint az ír nemzeti identitás és kultúra kifejezésének eszközt. Az állami szakközépiskolák tanárainak azon kötelezettsége, hogy rendelkezzenek bizonyos írásbeli nyelvismerettel, az ír kormány által a politika keretében elfogadott intézkedések közé tartozik.”

¹⁹⁵ Király Miklós: Az Európai Közösség belső piacának szabályozása, Budapest 2002., 35. o.

¹⁹⁶ Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg (C 66/85)

ságnak a terjedelmét határozza meg. Ezt a fogalmat olyan objektív kritériumok szerint kell meghatározni, amelyek figyelembe véve az érintett személyek jogait és kötelességeit a munkaviszonyt jellemzik. Márpedig, a munkaviszonynak lényegi jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy, meghatározott ideig, **más javára és irányítása alatt, díjazás** ellenében **szolgáltatást nyújt**.¹⁹⁷ Ennek következtében azt a gyakorló tanárt, aki a közoktatási hatóságok irányítása és felügyelete alatt a tanári foglalkozásra felkészítő képzési gyakorlaton vesz részt, aminek során óraadással szolgáltatást nyújt, és díjazásban részesül, a 48. cikk (1) bekezdése értelmében vett munkavállalónak kell tekinteni, függetlenül a foglalkoztatási viszony jogi természetétől.”

A rendeletek szerint bármely tagállam állampolgára, aki akár teljes, akár részmunkaidőben¹⁹⁸ ellenérték fejében¹⁹⁹ eredeti és valós tevékenységet végez más személy irányítása alatt, az közösségi munkavállalónak minősül. Az Európai Bíróság egyik ítélete²⁰⁰ szerint aki egyszer közösségi munkavállalói státuszt szerzett, azt tőle már nem lehet elvenni: „a Szerződés 52. cikkének, valamint a 73/148. irányelvnek a rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezések alapján az adott tagállam köteles engedélyezni azon állampolgára házastársának a területére való belépését és tartózkodását függetlenül a házastárs állampolgárságától, aki a Szerződés 48. cikke értelmében a házastársával együtt egy másik tagállamba ment annak érdekében, hogy ott nem önálló kereső tevékenységet folytasson, majd visszatér, hogy az állampolgársága szerinti állam területén a Szerződés 52. cikke értelmében letelepedjen. A házastársnak rendelkeznie kell legalább ugyanazokkal a jogokkal, mint amelyeket a közösségi jog nyújtana a számára akkor, ha a férje vagy felesége egy másik tagállam területére lépne be és tartózkodna ott.”

Így jogosult ő maga és házastársa²⁰¹, 21 év alatti vagy eltartott leszármazója egy másik tagállamban tartózkodni és ott munkát vállalni akkor is, ha a kereset nem teljesen biztosítja megélhetésüket, hiszen szociális támogatásra jogosultak, amellyel ki tudják egészíteni jövedelmüket. Ezen túlmenően bármely tagállam állampolgára, aki tevékenységét egy tagállam területén gyakorolja, míg lakóhelye egy olyan másik tagállamban van, ahová naponta vagy hetente egyszer visszatér (ingázó munkavállaló), szintén szabadon tartózkodhat a nemlakóhely államában.

A munkanélkülivé vált tagállami állampolgárok helyzetének szabályozása – bár az álláspont egységes annyiban, hogy az ilyen személy a munkakeresés idején az adott ország terü-

¹⁹⁷ Kiemelés tőlem, tekintettel arra, hogy ezek a munkaviszony fogalmi elemei. A díjazásba (remuneration, rémunération) a bírósági gyakorlat szerint beletartozik a természetbeni ellenszolgáltatás is. Lásd: Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie (C 196/87). Steymann úr, német állampolgár Hollandiában csatlakozott egy vallási közösséghez, amelynek munkát végzett. Tartózkodási engedély iránti kérelme többek között azért lett elutasítva, mert nem folytatott jövedelemszerző tevékenységet, így nem tartozik a közösségi szabályozás hatálya alá.

¹⁹⁸ Erre jó példa a R. H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie – ügy (C 139/85). A német állampolgár Kempf mindössze heti 12 órában adott zongoraórákat, egyébként a holland szociális ellátásra támaszkodott. Az Európai Bíróság szerint ebben az esetben is munkaviszonyról van szó. A V. J. M. Raulin v Minister van Onderwijs en Wetenschappen – ügyben (C 357/89) a Bíróság egy nyolc hónap alatt mindössze hatvan órát dolgozó, alkalmasszerűen igénybevehető pincérnő esetében találta meg azt a határesetet, amelynél a nemzeti bíróság dönthet a munkaviszony jellegben, természetesen figyelembe véve a rendelkezésre állási időt.

¹⁹⁹ A D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie – ügyben (C 53/81) a Bíróság kimondta, hogy a Szerződés által biztosított alapvető jog esetében nincs helye leszűkítő értelmezésnek, és minimális bér megkövetelésének.

²⁰⁰ The Queen v Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh (C-370/90)

²⁰¹ Az Európai Bíróság a Reed-ügyben (State of the Netherlands v Ann Florence Reed, C 59/85) fogalmazta meg részletesen a házastárs (spouse) szó jelentését. Ebben az ügyben a brit állampolgár partnerével Hollandiába költözött, azonban a holland hatóságok elutasították a kérelmét, tekintettel arra, hogy nem házas azzal a brit személlyel, akivel családöt szeretne egyesíteni. Az Európai Bíróság egyrészt helybenhagyta a házastárs tradicionális értelmezését, másrészt azonban az 1612/68-as rendelet 7. cikke és az EK szerződés 6. (diszkriminációmentességet kimondó) cikke alapján kimondta, hogy amennyiben egy ország a saját állampolgárai tekintetében elfogadja az élettársi kapcsolatot hasonló esetben (akár a homoszexuálisoknál is), akkor egy másik tagállam állampolgárának élettársától sem lehet a jogokat megtagadni.

letén tartózkodhat – tagállamonként eltérő, ugyanis a belső joghoz kötődő értelmezési kérdés, hogy aktív munkakeresés mellett a képzettségének megfelelő munka megtalálásához mennyi időt vesz igénybe a szükséges intézkedések megtétele. Ez az időszak általában három és hat hónap között mozog, azonban a munkaügyi központokban is segítséget kell biztosítani a munkakereséshez. Lehetőség van arra, hogy az illető munkanélkülivé válva szerencsét próbáljon egy másik tagállamban, és amennyiben van megfelelő megélhetése, mivel a munkanélküli ellátást három hónapig folyósítani kell neki a származási országból, nem szólítható fel távozásra. Ha nem tudja bizonyítani, hogy munkát keres, és arra nincs is reális esélye, **akkor, és csak akkor** az „ésszerű idő” elteltével kiutasítható az uniós polgár az adott országból. Ahogy az Európai Bíróság ezt a híres Antonissen-ügyben²⁰² megfogalmazza: „mivel a közösségi rendelkezések nem határoznak meg egy határidőt a tagállami állampolgárok számára, amely alatt munkát kereshetnek, a hat hónapos határidő, amelyet jelen esetben a nemzeti jog is biztosít, alapvetően nem tűnik elégtelennek ahhoz, hogy az érdekeltek a fogadó államban megismerjék az érintett tagállam területén az szakmai képzésüknek megfelelő munkaerőpiaci keresletet, és hogy adott esetben az alkalmazás érdekében megtegyék a szükséges lépéseket, és amennyiben egy ilyen határidő nem teszi kétségessé a szabad mozgás alapelveinek hasznos hatását (effet utile). Amennyiben a kérdéses határidő leteltét követően az érdekelt bizonyítja, hogy továbbra is munkát keres, és reális esélye van arra, hogy alkalmazzák, nem kényszeríthető arra, hogy elhagyja a fogadó tagállam területét.”

Azonban nemcsak az alkalmazottként való foglalkoztatás elősegítésének, hanem a tartózkodás másik elemének, a gazdasági tevékenységet végzők és a szolgáltatást nyújtók szabad mozgásának²⁰³, a gazdasági vállalkozások másik tagállamban való szabad nyitásának, illetve oda való áttelepítésének – a letelepedés szabadságának – is utat kívántak nyitni. Ezért a Közösséget alapító Szerződés a polgároknak a másik tagállamban való szabad letelepedéséről is rendelkezett az 52-59. cikkeiben oly módon, hogy a helyi polgárokkal azonos feltételeket biztosított számukra. Az 56. cikk azonban kimondta, hogy a tagállamokban a letelepedés szabadsága korlátozható közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból, amennyiben ilyen szabályozásra szükség van a külföldiekkel kapcsolatosan.

A Tanács 73/148/EGK irányelve szerint bármely tagállam önálló vállalkozó²⁰⁴ állampolgára a gazdasági tevékenysége végzése alatt a gazdasági tevékenységhez nélkülözhetetlen tartózkodási jogosultságot élvez, továbbá családtagjait is magával viheti, akik a tartózkodás államában munkát vállalhatnak. A szociális ellátásra való jogosultság következtében megélhetésük vizsgálatánál önmagában a vállalkozás által termelt profit nem mérvadó. A 75/34/EGK irányelv ezen jog tartalmát tovább finomította, és lehetővé tette, hogy a tevékenység megszűnését követően is a vállalkozás országában maradjanak a letelepedés jogát gyakorló polgárok.

A Tanácsnak a kereskedelmi képviselők tevékenységét szabályozó 64/224/EGK irányelve a letelepedés és a szolgáltatás szabadságának biztosítása érdekében írta elő, hogy meg kell szüntetni a tagállamokban azokat a korlátozásokat, amelyek akadályozzák, hogy másik tagállam kereskedelmi képviselői ugyanolyan feltételekkel kezdjenek vállalkozást vagy nyújt-

²⁰² The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen (C 292/89)

²⁰³ Azoknak a személyeknek, akik szolgáltatás nyújtásához vagy igénybevételéhez való jogukat kívánják gyakorolni, bizonyítaniuk kell, hogy a szóban forgó tevékenység nem esik valamely más szabad mozgásra vonatkozó rendelkezés hatálya alá; a tevékenységre ellenszolgáltatás fejében kerül sor; a tevékenység rendelkezik a megkövetelt államközi jelleggel; és nem olyan területen kerül rá sor, amelyen a szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezések alkalmazása ki van zárva.

²⁰⁴ A Tanács 1973. május 21-i 73/148/EGK irányelve a letelepedés és szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről és a Tanács 1974. december 17-i 75/34/EGK irányelve a tagállam állampolgárainak egy másik tagállamban folytatott önálló vállalkozói tevékenység befejezése után az adott tagállam területén maradáshoz való jogáról

sanak szolgáltatást, mint a fogadó ország saját állampolgárai, majd a Tanács 86/653/EGK irányelve már az irányadó tagállami jogszabályok közelítésére törekszik.²⁰⁵

A Tanács 93/96/EK irányelve biztosítja a jogot arra, hogy bármely tagállam polgára szakmai képzés céljából egy másik tagállam területén tartózkodjon, ideértve családtagjait is. Ami a diákok tartózkodási jogosultságát illeti, az Európai Unióban teljes mértékben biztosított a más tagállami oktatás, képzés vagy átképzés igénybevétele az Európai Unió polgárai részére. Annak, aki valamilyen oktatási intézmény hallgatója kíván lenni, nem kell mást tennie, mint jelentkezni és részt venni a szükséges felvételi eljárásban. A más tagállamból érkező pályázókat semmiféle megkülönböztetés nem érheti sem a felvételi eljárás, sem a kollégiumi elhelyezés, sem pedig bármilyen tandíjmentesség megpályázása során. Nem lehet előírni azt sem, hogy a külföldi hallgatók többet fizessenek, kivéve, ha valamilyen speciális kurzusról van szó, ami idegen nyelven zajlik, vagy speciális képzést nyújt, és a hazai diákok számára is térítésköteles. Azt is hangsúlyozni kell azonban, hogy az Európai Bíróság joggyakorlata nem támogatja az ösztöndíjak meghirdetése során a megkülönböztetés tilalmát. Ez azt eredményezi, hogy a felsőoktatási és középiskolai intézményeknek lehetőségük van csak a saját állampolgáraikat támogató ösztöndíjak kiírására. Az oktatás ugyanis olyan kérdés, ami szorosan kötődik a tagállamok kulturális hagyományaihoz és versenyképességének fenntartásához, tehát nem ítéltető el, ha saját diákjaikat akarják támogatni.

A nyugdíjasok tartózkodásáról szóló irányelvek²⁰⁶ valamint az egykori munkavállalók és családtagjaik tartózkodásáról szóló rendelet értelmében bármely tagállam állampolgára, ha a nyugdíjjogosultságát megelőző tizenkét hónapban aktívan dolgozott a fogadó államban, és a megelőző három évben is ott élt, úgy a nyugdíjba vonulása nem jelent akadályt további tartózkodására, függetlenül attól, hogy a nyugdíjból mennyire tudja magát eltartani, ideértve azt is, hogy családtagjaival együtt itt éljen. Ezentúl, bármely tagállam polgára, ha nyugdíjasként egy másik tagállamba akar teleülni, tartózkodási jogot kell részére és családtagjai számára is biztosítani.

A 1251/70/EGK rendelet biztosítja a tartózkodási jogot a munkavállalás megszűnése után a munkavállalás helye szerinti tagállamban olyan tagállami munkavállalónak, önálló vállalkozónak, valamint családtagjaiknak, aki rokkantsági, öregségi nyugdíjban, vagy munkahelyi balesetekért és foglalkoztatási betegségekért juttatott járadékban részesül, és ez az összeg elegendő ahhoz, hogy a fogadó ország társadalombiztosítási rendszerére a tartózkodás ideje alatt ne jelentsen terhet, továbbá azzal a feltétellel, hogy minden kockázatra kiterjedő teljes körű betegbiztosítással rendelkezik a fogadó országban. Mindezeket túl azoknak a munkavállalóknak is biztosított a tartózkodás joga, akik – bár egy másik tagállamban dolgoznak már – fenntartják korábbi lakóhelyüket, és oda rendszeresen visszatérnek.

2. Az Európai Unió migrációs politikájának kialakulása

1986-ban az Egységes Európai Okmány a Római Szerződést módosítva, elsőként mondta ki általános jelleggel a személyek szabad mozgásának szükségességét. Ennek nyomán került sor a Tanács három - a tartózkodási jogról,²⁰⁷ a szakmai tevékenységüket megszüntetett

²⁰⁵ Király Miklós: Az Európai Közösség belső piacának szabályozása, Budapest 2002., 49.o.

²⁰⁶ A Tanács 1990. június 28-i 90/365/EGK irányelve a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról, a Tanács 1974. december 17-i 75/34/EGK irányelve a tagállam állampolgárainak egy másik tagállamban folytatott önálló vállalkozói tevékenység befejezése után az adott tagállam területén maradáshoz való jogáról, valamint a Bizottság 1970. június 29-i 1251/70/EGK rendelete a munkavállalóknak valamely tagállamban történő foglalkoztatás után az adott tagállam területén maradáshoz való jogáról

²⁰⁷ A Tanács 1990. június 28-i 90/364/EGK irányelve a tartózkodási jogról

munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról,²⁰⁸ valamint a diákok tartózkodási jogáról²⁰⁹ szóló – irányelvének kibocsátására, melyek végrehajtásának határidejeként 1992. június 30. napját jelölte meg, és amelyek alapján a diákok, a nyugdíjasok, a magukat önerőből eltartók és családtagjaik is bekerültek a „szabadon mozgó személy” kategóriába.

Az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt és 1993. november 1-én hatályba lépett Európai Unió Szerződés új alapokra helyezte az európai integrációt: a szerződés által bevezetett többpilléres megoldás lényege, hogy az Unió az Európai Közösségeknél (ESZAK, Euratom, EGK) szélesebb hatáskörökkel rendelkezik, viszont az új hatáskörök többségét a tagállamok közösen, alapvetően kormányközi alapon gyakorolják. Az egyes pillérek az Unió működésének különböző területeit testesítik meg: az első pillér a gazdaság-politikával (Európai Közösségek), a második pillér a kül- és biztonságpolitikai együttműködéssel, a harmadik pillér pedig a bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozik. A döntéshozatal módja is eltér az egyes pillérekben, hiszen míg a Közösségek, azaz az első pillér a Bizottság szinte kizárólagos döntéshozatali jogára épül, addig ez a második pillérben nem kizárólagos, a harmadikban pedig csupán kivételes. Ugyanígy a Tanács többségi döntéshozatala, amely igen gyakori az első pillérben, a másodikban ritka, a harmadik pillérben pedig kizárt. A második és harmadik pillérben a Parlament nem vesz részt aktívan a döntéshozatali eljárásban, és ezen pillérekre nem terjed ki a Bíróság hatásköre sem, mely utóbbi aztán a harmadik pillér tekintetében az Amszterdami Szerződéssel hatáskört nyert.²¹⁰

Az EU Szerződés az igazságügyi és belügyi együttműködésről szóló VI. címében (azaz a harmadik pillérben) helyezte el a személyek szabad mozgása kérdéskörének a harmadik államok polgáira vonatkozó területeit.²¹¹ Eszerint „az Unió célkitűzéseinek megvalósítása érdekében – különös tekintettel a személyek szabad mozgásának szabadságára, és az Európai Közösség hatásköreit nem érintve – a tagállamok az alábbi területeket közös érdekű ügynek tekintik:

- menekültpolitika,
- a személyeknek a tagállamok külső határain való átlépését szabályozó és az ezek ellenőrzésére vonatkozó normák,
- bevándorlási politika és a harmadik országok állampolgáraival kapcsolatos politika,
- a harmadik államok állampolgárainak a tagállamok területére lépésének és mozgásának feltételei,
- a harmadik államok állampolgárainak a tagállamok területén tartózkodásának – beleértve a családdegyesítést és a munkavállalást – feltételei,
- a tagállamok területén harmadik államok állampolgárai által megvalósított illegális bevándorlás, tartózkodás és munka elleni harc,
- harc a kábítószer-függőség ellen, annyiban, amennyiben a 7., 8., 9. pontokban foglaltak nem fedik le azt,
- harc a nemzetközi méretű csalások ellen, annyiban, amennyiben a 7., 8., 9. pontokban foglaltak nem fedik le azt,
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben,
- igazságügyi együttműködés büntetőügyekben,
- vámegyüttműködés,
- rendőrségi együttműködés az egész Unióra kiterjedő, az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL) keretében létrejövő információcsere rendszer kapcsán, a terroriz-

²⁰⁸ A Tanács 1990. június 28-i 90/365/EGK irányelve a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról

²⁰⁹ A Tanács 90/366/EGK (később 93/96 EK) irányelve a diákok tartózkodási jogáról

²¹⁰ Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, Budapest 2002., 158-159. oldal

²¹¹ EU Szerződés K. 1. cikk

mus, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés más súlyos formáinak megelőzése és az ellenük folytatott harc céljából.”²¹²

Az EU Szerződés a közös vízumpolitika kivételével tehát a migrációt nem vonta az Európai Közösségek hatáskörébe, ugyanis ez a terület mélyen érintette a tagállamok szuverenitását, ezért azt a saját fennhatóságuk alatt tartották. Csupán az Európai Unió közös érdekű ügyének minősítették, fenntartva a lehetőséget, hogy a Közösség szerveinek hatáskörét kiterjesszék rá.

A Maastrichti Szerződés Római Szerződést módosító II. címe beiktatott a Római Szerződésbe egy új, 100/C. cikket, amely felhatalmazza a Tanácsot, hogy a Bizottság javaslata alapján, a Parlamenttel konzultálva meghatározza azon harmadik országok körét, amelyek állampolgárainak vízummal kell rendelkezniük a Közösség külső határainak átlépéséhez. Ez a rendelkezés nem az érdemi követelmények egységesítését jelentette, csupán azt, hogy a listán szereplő országok állampolgáraitól minden tagállam köteles megkövetelni a vízumot, amelyet saját nemzeti jogszabályai alapján ad ki. Ugyanezen cikk második bekezdése felhatalmazza a Tanácsot, hogy ha harmadik államban bekövetkezett sürgősségi helyzet ezen állam állampolgárainak hirtelen beáramlásával fenyeget, akkor a Bizottság javaslatára minősített többségi döntéssel a sürgősségi helyzetet produkáló állam polgáraival szemben vízumkötelezettséget vezessen be.²¹³

A tagállami állampolgárok szabad mozgását illetően a módosított EK Szerződés 8/A. cikke kimondta, hogy „a Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.” Vagyis a Maastrichti Szerződés a szabad mozgás és letelepedés jogát jelentősen kitágította, bevezette ugyanis az uniós polgárság fogalmát és kimondta az uniós polgárok jogát arra, hogy szabadon mozogjanak és letelepedjenek a tagállamok területén a Szerződés rendelkezéseinek és azok végrehajtási szabályainak keretei között.²¹⁴ A Maastrichti Szerződés tehát létrehozta az uniós polgárjogot, azonban ezen jogok gyakorlásának gyakorlati megvalósítását az Európai Közösség szerveinek kezébe tette le, hogy azok alkossák meg tagállami egyetértéssel a Közösség területére történő belépés és tartózkodás egyre liberálisabb rendjét. A gyakorlati szabályozási keretek azonban – a szabad mozgás jogának területén – érdemben nem változtak: a szabályozás csak tagállami munkavállalók, önálló vállalkozók, diákok, nyugdíjasok és magukat önerőből eltartók és családtagjaik szabad mozgásával foglalkozott, vagyis a közösségi szabályozás érintetlen maradt.

A Maastrichti Szerződés előremutató, de valójában kis gyakorlati jelentőséggel bíró rendelkezéseihez képest forradalminak tekinthető az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május

²¹² Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, Budapest 2002., 728-729. oldal

²¹³ Kende Tamás: Európai közjog és politika, Budapest 1998., 173. oldal

²¹⁴ Az uniós állampolgársággal együtt járó jog még: a lakóhelyül szolgáló tagállam önkormányzati választásain való részvétel szavazóként és jelöltként, bármelyik tagállam diplomáciai és konzuli hatóságai általi védelemhez való jog, petíció benyújtásának joga az Európai Parlamenthez, és az ombudsmanhoz folyamodás joga. Lukács Éva – Király Miklós: Migráció és Európai Unió, Budapest 2001., 172. oldal, Az uniós állampolgárság szempontjából fontos ítélete az Európai Bíróságnak elsőnek a *María Martínez Sala v Freistaat Bayern*-ügyben (C-85/96) született. Martínez Sala, spanyol állampolgárként 1968 óta élt Németországban, és családi pótlék iránti kérelmét az illetékes német hatóságok elutasították. A felperes a döntést a diszkriminációt tiltó 39. cikkére és az uniós állampolgárságra hivatkozva támadta meg. A bíróság az uniós állampolgárságból vezette le a fogadó állam polgáraival való egyenlő elbánás jogát (8., 51., és 62. pont). Lásd bővebben: Oliveira, A. Castro: Workers and other persons: Step-by-step from movement to citizenship – case law 1995-2001, *Common Market Law Review*, 2002. 77-127, Kluwer Law International. Újabb ítélet az uniós állampolgársággal kapcsolatban a *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department* (C 200/02). Ebben az esetben a harmadik állambeli személyek gyereke Észak-Írországban született, így a *ius soli* alapján automatikusan ír és ezzel együtt uniós állampolgár lett. Az ítéletnek megfelelően a harmadik országbeli szülő is családtagként jogosult a tartózkodásra más tagállamban.

1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés, mely a IV. cím alatt „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” főcímmel új címet vezetett be az EK Szerződésbe, módosította továbbá a célkitűzéseket is, mely szerint az Unió célként tűzi maga elé az Uniónak, mint a szabadság, biztonság és a jog övezetének a fenntartását és fejlesztését, ahol a személyek szabad mozgását a külső határok ellenőrzésére, a bevándorlásra és a menedékjogra vonatkozó megfelelő intézkedésekkel, valamint a bűnözés elhárításával és leküzdésével összefüggésben biztosítják.

Az új cím szerkezetileg az Unió első pillérében helyezkedik el, ami azt jelenti, hogy a kérdéskör többé már nem az Unió harmadik pillére kormányközi együttműködésének keretében került szabályozásra, hanem a Közösség rendes döntéshozatali eljárása érvényes rá, azaz a Bizottság, a Tanács és a Parlament együttesen alkotják meg az irányadó jogszabályokat. A jogalkotási felhatalmazás az alábbi területekre terjed ki:

- belső és külső határok ellenőrzése vonatkozásában: a három hónapnál nem hosszabb tartózkodásra jogosító vízumra vonatkozó szabályok, a vízumköteles és vízummentes országok listájának elkészítése, a vízumkiadás eljárása és feltételei, valamint az egységes vízumformátum és az egységes vízumra vonatkozó szabályok, visszairányítási szabályok,
- menekültügy tekintetében: a menedékkérelmeket elbíráló tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok, a menedékkérők tagállami befogadására illetve menekültkénti elismerésére vonatkozó minimumszabályok, a menekültek, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek valamint egyéb okból nemzetközi védelemre szoruló személyek tekintetében az ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó minimumszabályok,
- bevándorlási politika területén: a belépés és tartózkodás feltételei, a huzamos idejű tartózkodásra jogosító vízumok és tartózkodási engedélyek tagállami kiállításának eljárására vonatkozó szabályok, az illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, valamelyik tagállam területén már jogszerűen tartózkodó harmadik állam állampolgárainak másik tagállam területén való jogszerű tartózkodásának rendezése, a harmadik országok állampolgáira vonatkozó, a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködési politika.²¹⁵

A személyek szabad mozgása kérdéskörének az első pillérbe való emelése azzal a logikus következménnyel járt, hogy a már tizenhárom tagállam által aláírt, ráadásul az állampolgárok számára az integráció egyik legkézzelfoghatóbb eredményét, a belső határok felszámolását biztosító Schengeni Egyezmény is az Unió intézményi körébe került, mégpedig az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv²¹⁶ formájában. A schengeni acquis – mellyel kapcsolatban a szerződő felek tudomásul vették, hogy az európai integráció megerősítésére és arra törekszik, hogy az Európai Unió minél gyorsabban válhasson a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségévé – alkalmazását akkor tekintik lehetségesnek, ha az összhangban áll a Közösség jogával.²¹⁷

Az EK Szerződés 69. cikke értelmében az Egyesült Királyságnak, Dániának és Írországnak az új, IV. cím rendelkezéseivel kapcsolatos álláspontját a csatolt jegyzőkönyvek tartalmazzák. Ezek a rendelkezések a három ország vonatkozásában nem kötelezőek vagy nem alkalmazhatóak, ugyanakkor nyitva áll számukra a lehetőség, hogy részt vegyenek az intézkedések elfogadásában és alkalmazásában.²¹⁸ Az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről rendelkező jegyzőkönyv 3. cikk (1) bekezdése szerint valamely javaslatnak vagy kezdemé-

²¹⁵ EK Szerződés IV. cím 62-63. cikk

²¹⁶ A Tanács 1999. július 10-i 1999/435. és 1999/436. számú EK határozatai.

²¹⁷ Jegyzőkönyv a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről

²¹⁸ EK Szerződés IV. cím 69. cikk

nyezésnek az EK Szerződés IV. címe alapján a Tanácshoz történt benyújtásától számított három hónapos határidőn belül az Egyesült Királyság vagy Írország írásban értesítheti a Tanács elnökét arról, hogy a javasolt intézkedés elfogadásában és alkalmazásban részt kíván venni, amely értesítéssel egyben jogosulttá válik erre.²¹⁹ Az Amszterdami Szerződés 8. cikke azonban kötelezővé teszi az új tagállamok számára a schengeni *acquis* teljes körű, kivételek nélküli átvételét.

Az 1999-es tamperei Európai Tanács által megfogalmazott, valamint az azt követő, 2004-ben Hágában elfogadott program határozta meg a szabadságon, a biztonságon és a jogon alapuló térség kialakításához szükséges konkrét feladatokat. A hágai program konkrét iránymutatásai között kiemelt területként említi az EU polgárainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, amelyet az uniós polgárság központi jogaként aposztrofál. Ezen felül az Európai Tanács hangsúlyozta a belső határellenőrzés miharabbi megszüntetésének, a külső határok integrált irányítási rendszere további fokozatos létrehozásának, valamint az Unió külső határai ellenőrzése és őrzete megerősítésének fontosságát. Külön kiemeli a program a biometria és információs rendszerek, valamint a vízümpolitika fontosságát.

3. Az uniós jog hatása a hazai idegenrendészeti jog fejlődésére

A migrációs politikát illetően a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás – amelyet az 1994. évi I. törvény hirdetett ki – 44. cikke alapján hazánk vállalta, hogy 1999. február 1-jétől kezdődően a közösségi vállalatok és állampolgárok²²⁰ önálló vállalkozóként történő letelepedéséhez olyan elbánást nyújt, ami nem kedvezőtlenebb a saját állampolgároknak nyújtottnál.

1998. március 31-én Brüsszelben megkezdődött az Európai Unió keleti bővítése. A csatlakozási tárgyalások tervezett folyamatát az Európai Bizottság előzetesen két részre bontotta: az 1998. áprilisában megkezdődött átvilágítási szakaszra, melynek célja a 30+1 fejezetbe sorolt közösségi vívmányok azonosítása, és a második szakaszt képező, 1998. novemberében megnyitott Kormányközi Csatlakozási Konferenciára, ahol a tizenöt uniós tagállam és a tagjelölt országok kormányai között zajlottak bilaterális tárgyalások.

A rendkívül érzékenynek tekintett, a személyek és tőke szabad áramlásáról szóló két fejezetet 2001. júliusában sikerült lezárni.²²¹ A téma érzékenységét az adta, hogy az EU tagállamai aggodalmukat fejezték ki az új tagok csatlakozását követően várható munkaerőmozgá-

²¹⁹ Jegyzőkönyv az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről 3. cikk. A schengeni *acquis* sokkal szélesebb körű, mint csak a személyek szabad mozgásának területe. Ezért Nagy-Britannia 2000-től, Írország pedig 2002-től részlegesen (a rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén) alkalmazza is, míg Norvégia és Izland társult tag.

²²⁰ Fontos kiemelni, hogy az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a kettős állampolgárok (egy tagországi- és egy harmadik országbeli állampolgárság) is ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, mint a tagországbeli állampolgárok, még ha esetleg az effektivitás (lásd: Nottebohm-ügy) elve nem is valósul meg. Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria – ügyben (C 369/90) az argentin állampolgár Micheletti úr olasz állampolgárságára hivatkozott, amikor Spanyolországban akart munkát vállalni, azonban a spanyol polgári törvénykönyv 9. cikke szerint kettős állampolgárság esetén – ha ezek közül egyik sem spanyol állampolgárság – elsőbbséggel bír az az állampolgárság, amely az érintett személy Spanyolországba való megérkezése előtt a szokásos tartózkodási helyének megfelelt, vagyis az alapeljárás felperese esetén az argentin állampolgárság. Ahogy a Bíróság kifejti: „amennyiben egy tagállam a közösségi jog figyelembevételével állampolgárságot nyújtott egy személynek, akkor egy másik tagállam nem korlátozhatja ezen aktus hatásait azáltal, hogy kiegészítő feltételhez köti ezen állampolgárság elismerését a Szerződésben biztosított valamely alapvető szabadság gyakorlása tekintetében; egy ilyen lehetőség elismerése ugyanis ahhoz vezetne, hogy a közösségi szabályok személyi hatálya tagállamonként eltérne.”

²²¹ Kecskés László – Soós Tamás: A csatlakozási tárgyalás által meghatározott magyar jogharmonizációról, különös tekintettel a 2000-2001. évi fejleményekre, Európai Jog 2002/1., 22. oldal

sok miatt, melynek következtében a beáramló olcsó munkaerő veszélyeztetné az európai munkaerőpiacot. A csatlakozási tárgyalások eredményeképpen Magyarország elfogadta azt a közösségi álláspontot, hogy a jelenlegi tagállamok a csatlakozástól számított legfeljebb hét évig még nemzeti szabályaik szerint korlátozhatják a területükön a magyar állampolgárok munkavállalási lehetőségét, de ez fordítva is érvényes. Az egyezség szerint a csatlakozás után két évvel felülvizsgálják a korlátozás szükségességét, s azt további öt év múlva nyomós indokkal újabb két esztendőre még meghosszabbíthatják. Dánia, Svédország, Hollandia és Írország ugyanakkor deklarálta, hogy már a csatlakozáskor megnyitja munkaerőpiacát Magyarországgal viszonylatában, majd ehhez 2007-től a tagállamok többsége legalább részben csatlakozott és megnyitotta a munkaerőpiacát az újonnan csatlakozott tagállamok munkavállalói előtt.

A bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó joganyag fejezetet Magyarország 2001. november végén zárta le, elsőként a tagjelöltek közül. A tárgyalások záródokumentuma egyebek mellett rögzíti azt is, hogy Magyarország legkésőbb a csatlakozásig bevezeti az Európai Unió vízumszabályait.

A bel- és igazságügyi együttműködés témakörét érintő jogharmonizációs magyar jogalkotás is több fontos eredményt mutatott fel. Ezek közül kiemelkedik a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény megalkotása, amely az uniós csatlakozás után szabályozta az EGT-tagállamok polgárainak beutazását és tartózkodását. Az uniós jogalkotás sem állt meg azonban, a 38/2004/EK irányelv²²² összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot. Az irányelv jogharmonizációja során egyértelművé vált, hogy a hagyományos idegenrendészeti szabályozás körében már nem lehet elhelyezni az EGT-tagállamok polgáira és családtagjaikra vonatkozó joganyagot, ezért önálló törvényt (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény) kell alkotni az irányelv átültetése céljából. Az Európai Unió migrációs tárgyú jogalkotása jelentősen felgyorsult, ezáltal ugrásszerűen megnőtt a harmonizálandó közösségi joganyag mennyisége²²³. A tamperei, illetve a hágai program megvalósításának keretében az Európai Unió számos közösségi jogszabályt alkotott, amelyek az uniós csatlakozást követően Magyarországot is kötelezik:

- a Tanács 2003/9/EK irányelve a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról,
- a Tanács 2003/86/EK irányelvét a család egyesítési jogról,
- a Tanács 2003/109/EK irányelvét a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról,
- a Tanács 2003/110/EK irányelvét a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról,
- a Tanács 2004/81/EK irányelvét a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről,
- a Tanács 2004/82/EK irányelvét a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről,
- a Tanács 2004/83/EK irányelve a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jo-

²²² Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

²²³ Ahogy ezt a 775/B/2006. AB határozat is megfogalmazza: „az idegenrendészettel kapcsolatos eljárások sajátos helyet foglalnak el a különböző eljárások között. A hazai jogalkotónak ezen eljárások szabályozásakor a nemzeti érdekek figyelembe vétele mellett tekintettel kell lennie az Európai Unió migrációs tárgyú jogalkotására, át kell ültetnie a hazai jogba a közösségi jog vonatkozó szabályait.”

gosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról,

- a Tanács 2004/114/EK irányelvét a harmadik országok állampolgárainak tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazása feltételeiről,
- a Tanács 2005/71/EK irányelvét a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról,
- a Tanács 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól.

4. Bevándorlási paktum

A francia elnökség 4 hangsúlyos prioritása (agrárügyek, energiabiztonság, klíma, bevándorlás) közé került a bevándorlás összeurópai kezelése is, először az uniós elnökségek története során. A francia elkötelezettség oka a szinte kezelhetetlenné váló nyugat-európai bevándorlási folyamatok és az integrációs erőfeszítések felemás sikere volt, amelyet Sárközy elnök úr is tapasztalhatott belügyminiszterként.

Hosszas egyeztetés után a közös migrációs és menekültügyi politika alapjait rögzítő Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot 2008. október 15-én, tanácsi következtetések formájában fogadta el az Európai Tanács. A Paktum egyértelműen rögzíti a tagállami és közösségi hatásköröket, a migrációs és menekültügyi politika további harmonizációjának irányait, határait. A Paktum a poszt-Hágai program migrációra és menekültügyre vonatkozó részének is alapot ad, így hosszú távon befolyásolhatja az Európai Unió bel- és igazságügyi politikájának irányvonalát.

A Paktum általában véve összefoglalja, és magas politikai szintre emeli a bevándorlás és menekültügy terén folyó jogalkotási és stratégiai munka fő irányait. Kialakítása során figyelembe vették a Bizottság 2008. június 17-én közzétett, az európai migrációs és menekültügyi politikára vonatkozó két közleményét is. A Paktum érdeme, hogy összefogta és láthatóbbá tette a már meglévő folyamatokat, valamint a harmadik országoknak az úgynevezett „visszatérési irányelvvel” kapcsolatos negatív reakciójára is választ ad, bemutatva az Európai Unió bevándorlási politikájának különböző szegmenseit. Az eredeti nagyratörő francia elképzelésekkel szemben konkrét kötelezettséget a tagállamok részére a Paktum elsősorban annyiban jelent, hogy a közösségi, illetve nemzeti stratégiaalkotás, valamint elnökségi prioritások meghatározása során megkerülhetetlen kiindulási alapot teremt. A Paktum legális migrációval kapcsolatos fejezete tartalmazza például a magasan képzett munkavállalók befogadásának megkönnyítését („Kék kártya-irányelv”).

A Paktum **öt fő célkitűzést** jelöl meg:

- legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása,
- küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegálisan tartózkodó külföldieknek a származási országukba vagy egy tranzitországba történő visszatérésének biztosítása révén,
- a határellenőrzések hatékonyságának fokozása,
- a menedéket nyújtó Európa létrehozása,
- globális partnerség kialakítása a származási országokkal és a tranzitországokkal, a migráció és a fejlesztés közötti szinergiák elősegítése révén.

A legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása kapcsán a Paktum emlékeztet arra, hogy a legális migráció kérdésköre, a belépési feltételek meghatározása nemzeti hatáskörbe tartozik, és a tagállamok szükség esetén nemzeti kvótákat is felállíthatnak. A legális bevándorlásnak kétoldalú szándékon kell alapulnia (a migránsok, valamint a fogadó ország szándékán), valamint a kölcsönös haszon céljával. A tagállamoknak olyan migrációs politikákat kell kidolgozniuk, amelyek a magasan képzett munkavállalók beáramlásának elősegítésére irányulnak, és olyan lépéseket kell tenniük, amelyek a kutatók és diákok befogadásának elősegítését és mozgásuk megkönnyítését célozzák, ugyanakkor hangsúlyozza az ideiglenes vagy körkörös migrációval az agyelszívás káros hatásainak csökkentését²²⁴. Ezen túl a Paktum bátorítja a családegyesítési célú bevándorlás hatékonyabb szabályozását.

A Paktum felhívja továbbá a tagállamokat olyan integrációs politikák kidolgozására, amelyek a migránsok a befogadó országba történő társadalmi és gazdasági beilleszkedését segítik, és amelyek a migránsokat illető jogokon és őket terhelő kötelezettségeken alapulnak. E tekintetben külön hangsúlyozza a legjobb gyakorlatokról való információcsere és a kommunikáció fontosságát.

Küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegálisan tartózkodó külföldiek visszatérésének biztosításával című fejezet a következő három alapelvre épül: az illegális migránsoknak vagy önkéntesen el kell hagyniuk az Európai Unió területét, vagy ki kell őket toloncolni, a tagállamoknak el kell ismerniük a másik tagállam által hozott kiutasítási határozatot, továbbá minden államnak vissza kell fogadnia azokat az állampolgárait, akik illegálisan tartózkodnak egy másik állam területén. Az illegális migráció visszaszorítása érdekében a fejezet hangsúlyozza az uniós szintű és a kétoldalú visszafogadási egyezmények fontosságát, valamint azt, hogy a migráció globális megközelítése keretében el kell mélyíteni az együttműködést a származási és tranzit országokkal. A Paktum felhívja a tagállamokat olyan nemzeti rendszerek kiépítésére, amelyek az önkéntes hazatérés elősegítését célozzák, hangsúlyozza továbbá, hogy az illegális migránsokat kihasználó személyek ellen a lehető leghatározottabban kell fellépni. Az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy kizárólag az esetenkénti, a nemzeti jogszabályok keretében végzett, humanitárius vagy gazdasági okokból történő rendezést²²⁵ támogatja.

A határellenőrzések hatékonyságának fokozása címet viselő fejezet egyértelműen rögzíti, hogy a határőrizet tagállami hatáskör. Hangsúlyozza a biometrikus vízumok legkésőbb 2012-től történő bevezetését, valamint a schengeni ellenőrzések gyakoriságának és színvonalának javítását. A tervezet szorgalmazza a tagállamok közötti szorosabb együttműködést és a közös vízumkiadó képviselők felállítását. A fejezet előrevetíti az európai határőrizeti szerv, a FRONTEX műveleti központjainak és az európai határőrizeti rendszer létrehozásának vizsgálatát.

A menedéket nyújtó Európa kialakítása érdekében a Paktum prioritásként fogalmazza meg 2009-re az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal felállítását, melynek koordinációs feladatköröket szán a tagállami menekültügyi hatóságok közötti információ-áramlás hatéko-

²²⁴ Jellemző a migráció komplexitására, hogy például Párizsban több benini orvos van, mint egész Beninben, illetve a szub-szaharai bevándoroltak fizetése nagyobb összeget tesz ki, mint az egész nemzetközi fejlesztési együttműködés kerete, így hazautalásaiknak jelentős hatása lehet a fejlődő világ előrehaladásában.

²²⁵ Regularizáció. Ha az illegális bevándorló jelentkezik a hatóságoknál és megfelel egyes feltételeknek, akkor rendeződik (legalábbis ideiglenesen) a helyzete, gyakorlatilag amnesztiát kap. A dél-európai országokban több ilyen intézkedésre is sor került, azonban ez inkább az illegális migrációt segítette elő. Például a spanyol intézkedések közvetlen hatással voltak a francia és olasz folyamatokra, az illegális migránsok kifejezetten újabb regularizáció reményében keltek útra.

nyabbá és gyorsabbá tétele, valamint a gyakorlati együttműködés fejlesztése terén²²⁶. Emellett hangsúlyozza, hogy lehetőség szerint 2010-ben – de legkésőbb 2012-ig – egységes menekültügyi eljárást kell bevezetni, valamint egységes menekültstátuszt és egységes kiegészítő védelmi státuszt kell létrehozni. A Paktum a menedékkérők tömeges beáramlása esetére a szolidaritás elve alapján lehetővé kívánja tenni a menekültügyi szakértők tagállamok közötti átcsoportosítását, a már létező közösségi források hatékonyabb alkalmazását, valamint a tagállamok önkéntes vállalása alapján a nemzetközi védelmet élvező személyek más tagállamokban történő elhelyezését²²⁷. A menedékjog azonban nem a bevándorlás része, azaz a menedékjog humanitárius-erkölcsi kérdés, ezért például összeurópai lépéseket tesznek Szíriába menekült irakiak befogadására.

A globális partnerség kialakítása a származási országokkal és a tranzitországokkal, a migráció és a fejlesztés közötti szinergiák elősegítése révén című fejezet a harmadik országokkal való partnerségi viszony kialakítását és erősítését célozza. A Paktum már nemcsak a klasszikus fejlesztéspolitikai eszközök alkalmazására koncentrálna, hanem az ideiglenes és a körkörös migrációt elősegítő, a kibocsátó országokkal kialakítandó együttműködési formákban rejlő lehetőség kihasználását javasolja (egészségügyi, szakképzési, oktatási és foglalkoztatáspolitikai fejlesztések). Egyértelműen leszögezi, hogy a migrációnak be kell épülnie mind az Európai Unió külpolitikájába, mind pedig a fejlesztéspolitikájába.

A Paktum a záró részben rögzíti, hogy a Tanács a Bizottsággal együttműködve az Európai Tanács részére évente jelentést készít a Paktumban foglaltak végrehajtásának előrehaladásáról. Ezt elősegítendő, a tagállamok közös nyomon követési módszert vezetnek be, valamint a jövőben tájékoztatják egymást a bevezetendő jogi eszközökről és intézkedésekről.

V. Jogszabályi háttér

1. Általános idegenrendészeti szabályozás

Az Alkotmány 58. §-a rögzíti, hogy „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is. A Magyarország területén törvényesen tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani.” Tulajdonképpen ezek a szabályok adják meg az idegenrendészeti jognak. Az idegenrendészeti eljárásról nem lehet egységes egészsként beszélni, hiszen az idegenrendészeti jogszabályok egymással szorosan összefüggő eljárások sorozatát szabályozzák. Az Alkotmány 58. § (3) bekezdése szerint az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A Ket. 13. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásban a Ket. szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg, azaz az idegenrendészeti szabályozáshoz képest a Ket. szubszidiárius.

²²⁶ Évente 220 ezer menedékjogi kérelmet nyújtanak be Európában. Bár több uniós irányelv is szabályozza a menedékjogot, a mérlegelés jelentősen eltér, hatalmas különbségek tapasztalhatóak, például a csecsen kérelmezők 60 %-át elismerik menekültnek Németországban, míg Görögországban szinte senkit. Az ún. dublini eljárás ellenére visszaélések is számos példa van, amely eljárási és nyilvántartási problémákra vezethetők vissza (például egy grúz állampolgár több mint 50 menekültügyi kérelmet nyújtott be különböző uniós tagállamokban).

²²⁷ Felmerült, hogy a menedékkérők folyamatos érkezése már kezelhetetlen terheket jelent a máltai államigazgatás- menekültellátás számára.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény tartalmazta mind az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodásban részes államok állampolgárainak, mind a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályokat, ez a megoldás azonban a státuszok különbözősége miatt problémákat vetett fel. Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv egységes keretbe foglalta az EGT állampolgáira és családtagjaikra vonatkozó korábbi szektorális megközelítésű szabályozást, még inkább egyértelművé téve, hogy elkülönült, privilegizált jogállású alanyi körről van szó. Ezzel szemben az Idtv. bizonyos pontokon összemosta a szabad mozgás jogát élvezők és a harmadik országok állampolgárainak elkülönült jogállását. Az irányelv hazai jogba történő átültetésekor indokolttá vált a két személyi körre vonatkozó rendelkezéseket tehát külön törvényben szabályozni, amely jelentős paradigmaváltást jelentett a korábbi, egységes idegenrendészeti kódex²²⁸ szemléletével szemben.

A 2001. évi XXXIX. törvény helyébe (főszabályként) egyrészt a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.), másrészt a 2004/38/EK irányelvet átültető, szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmtv.) lépett. A Harmtv. honosította meg a magyar jogrendszerben a harmadik országbeli állampolgárok uniós fogalmát. A szabályozás döntő mértékben elválasztotta a két törvény személyi körét, ez alól kivételt jelent, ha a nem uniós állampolgár, de a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező külföldi EK letelepedési engedély iránti kérelmet nyújt be, illetve ha az Szmtv.-ben meghatározott tartózkodási jog megszűnését követően a harmadik országbeli állampolgár a Harmtv. szerinti kérelmet nyújt be. A nem teljesen átgondolt elválasztás szinte lehetetlen helyzeteket eredményez, például a hatályos szabályok szerint az Szmtv. hatálya alá tartozó hontalan (pl.: magyar állampolgár családtagja) nem kaphat hontalan úti okmányt, mert a hontalanokra vonatkozó szabályozást a Harmtv. tartalmazza, amelynek hatálya alá nem tartozik az ügyfél.

Az Amszterdami Szerződésen alapuló szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség kialakítását a Tamperei- majd a Hágai Program konkrét közösségi jogalkotása célozta meg. Az Európai Unió migrációs tárgyú jogalkotása azonban jelentősen felgyorsult, ezáltal ugrásszerűen megnőtt a harmonizálandó közösségi joganyag mennyisége, így szükségessé vált a korábbi Idtv.-ből nemcsak az EGT-állampolgárokat érintő rész önálló kódexbe foglalása, hanem a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó idegenrendészeti jogszabályok teljes újrakodifikálása is. A Harmtv. – többek között – átülteti a hazai jogrendszerbe:

- a Tanács 2003/86/EK irányelvét a családegyesítési jogról,
- a Tanács 2003/109/EK irányelvét a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról,
- a Tanács 2003/110/EK irányelvét a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról,
- a Tanács 2004/81/EK irányelvét a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel

²²⁸ Több uniós tagállamban megtartották az egységes külföldiekre vonatkozó szabályozást. Magyarországon külön törvényben került szabályozásra a külföldiek beutazása és tartózkodása (idegenrendészet), illetve a menekültügyi eljárás. Külföldön nagyon gyakran egy törvényben került kodifikálásra ez a két külön szakterület. (Például: Németország, Nagy-Britannia, Kanada, Hollandia, Dánia, Finnország, Svédország, Izland, Norvégia) Természetesen vannak törvények, amelyekben csak látszólag van együtt szabályozva a két eljárás, gyakorlatilag két külön törvény szövege van egymás mellé illesztve, míg vannak jogszabályok, amelyeknél az általános rendelkezések egységesek, és vannak, amelyeknél a két eljárás szorosan összekapcsolódik, és teljesen egységes szabályozást alkot (pl.: Hollandia). Különösebb ok nem merül fel arra, hogy hazánkban a két jogszabály egyesítésre kerüljön.

- érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről,
- a Tanács 2004/82/EK irányelvét a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről,
 - a Tanács 2004/114/EK irányelvét a harmadik országok állampolgárainak tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazása feltételeiről,
 - a Tanács 2005/71/EK irányelvét a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról,
 - a Tanács 562/2006/EK rendeletét a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

A) Három hónapot meg nem haladó tartózkodás

A törvény értelmében az első beutazástól számított hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályait kell alkalmazni, tehát ez döntően a közösségi jog hatálya alá tartozik. A három hónapot meg nem haladó tartózkodási vízumok²²⁹ típusai a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, valamint a vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítás a diplomáciai és konzuli képviseltek számára (Közös Konzuli Utasítások) rendelkezései alapján lényegében megegyeznek a korábbi Idtv.-ben szabályozottakkal (repülőtéri tranzitvízum, átutazóvízum, rövid időtartamú beutazóvízum). Újdonságot a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek megfelelő vízumkiadási feltételek, valamint a vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítás egységes vízumokra vonatkozó rendelkezéseinek (a vízum meghosszabbítása lehetőségének, a külképviselet és a központi vízumkiadó hatóság, illetve a tagállami központi vízumkiadó hatóságok közötti konzultációs eljárásnak, a vízumkiadási jog átadásának-átvételének) hazai jogba történő átültetése jelent.

Három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum:

- repülőtéri tranzitvízum²³⁰ ("A" típusú vízum), amely a repülőtér nemzetközi zónájába történő belépésre és ott a célállamba közlekedő járat indulásáig való tartózkodásra jogosít,
- átutazóvízum ("B" típusú vízum), amely – egyszeri, kétszeri vagy többszöri – alkalmanként öt napot meg nem haladó átutazásra jogosít,
- rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízum²³¹ ("C" típusú vízum), amely egyszeri, kétszeri vagy többszöri beutazásra és három hónapot meg nem haladó időtartamú tartózkodásra jogosít.

²²⁹ Megjegyzendő, hogy a vízumnak mindig is van egy ígérvény jellege, azaz érvényes vízummal még nem biztos, hogy a külföldi állampolgár beléphet az országba, vagy tartózkodhat ott. „Előzetes beléptetési szándéknyilatkozat,” Back András: Idegenrendészet a határon innen és túl – a külügyi szervek feladatai, szerepük a külföldiek hatósági ügyintézésében. Acta Humana. Emberi jogi közlemények, 1997/27. 75. oldal

²³⁰ A repülőtéri tranzit terület természetesen a Magyar Köztársaság területe, bár egyes idegenrendészettel foglalkozó vezetők korábban még másképp gondolták. Lásd: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1222/1998. számú ügyben, a Ferihegy Nemzetközi Repülőtéren működő határátkelőhely, a tranzit terület és a közösségi szállítás működéséről, valamint a szolgálatot teljesítő határőrök képzettségéről és munkakörülményeiről

²³¹ A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 11. cikk 1. a) alpontjában foglaltaknak megfelel a rövid időtartamú beutazó vízum. A rendelkezés, figyelemmel a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 20. cikkében foglaltakra, egyformán érvényesül mind a vízumkötelezett, mind a vízummentes egyezmény hatálya alá tartozó külföldiekre.

A Közös Konzuli Utasítások szerint egységes vízumokat csak akkor lehet kiadni, ha a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 5. cikkében meghatározott beutazási feltételek teljesülnek. Az átutazóvizumot, valamint a rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízumot korlátozott területi érvényességgel is ki lehet adni bizonyos esetekben. Nemzetközi szerződés alapján más schengeni állam vízumkiadásra feljogosított diplomáciai vagy konzuli képviselője is kiadhat három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízumot Magyarország nevében, illetve szintén nemzetközi szerződés alapján magyar külképviselet is kiadhat vízumot más schengeni állam nevében.

A beutazási feltételek között szerepel a megfelelő anyagi fedezet megléte. A korábbi idegenrendészeti szabályok között az 1993. LXXXVI. törvény 64. § (4) bekezdése a pénzügyminisztert hatalmazta fel, hogy az anyagi fedezet nagyságát évente rendeletben meghatározza. A 11/1994. (IV. 6.) PM rendelet rendelkezett a külföldiek magyarországi beutazásához, tartózkodásához szükséges anyagi fedezet nagyságáról, azonban az elkövetkező nyolc évben feledésbe merült a rendeletalkotási kötelezettség. Az első és egyetlen rendelet beutazásonként 1 000 forintban, vagy annak megfelelő összegű konvertibilis fizetőeszközben állapította meg a magyarországi tartózkodás anyagi fedezetének határát. Tekintettel arra, hogy a jogszabály nem a tartózkodás napjai alapján, hanem a beutazásonként követelte meg a fenti összeget, már 1994-ben komolytalanná vált a rendelet.²³² A 2001-es szabályozás se hozott változást a pénzösszeg nagyságában, de érdekes módon a Harmtv. sem. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet 25. §-a kimondja, hogy „az EGT-állampolgár és a magyar állampolgár vízumkötelezett harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja, valamint a harmadik országbeli állampolgár beutazásához szükséges anyagi fedezet irányadó mértéke beutazásonként 1000 Ft.” Látható, hogy bár jelentős társadalmi-gazdasági változások történtek az elmúlt másfél évtizedben, az 1994-es szabályozást ezek nem kezdték ki.

A határforgalmat ellenőrző hatóság a három hónapot meg nem haladó időtartamú tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgár államhatáron történő beléptetését a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezései alapján megtagadja, és érdekeinek figyelembevételével visszairányítja (beléptetés megtagadása és visszairányítás).

B) Három hónapot meghaladó tartózkodás

A három hónapot meghaladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályainak meghatározása elsődlegesen tagállami hatáskör. Három hónapot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár utazhat be, illetve három hónapot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat a Magyarországi területén, aki

- rendelkezik érvényes úti okmánnyal,
- rendelkezik tartózkodásra jogosító engedéllyel (három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal²³³, tartózkodási engedéllyel, bevándorlási engedéllyel,

²³² „A benzin- és cigarettacsempészek, akik naponta többször is átlélik a magyar-ukrán határt, plasztiktasakba varrva mutatják fel az alibi-ezrest: beutazásuk jogszerűségét senki nem vitathatja.” Kőszeg Ferenc: Minden hatalmat a rendvédelmieknél! Új szabályok az idegenrendészetben. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 1998/4. 104. oldal

²³³ Három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, illetve a nemzeti vízum. A tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum legfeljebb egy évig, míg a nemzeti vízum legfeljebb öt évig lehet érvényes.

letelepedési engedéllyel, ideiglenes letelepedési engedéllyel, nemzeti letelepedési engedéllyel vagy EK letelepedési engedéllyel,

- rendelkezik a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedéllyel,
- igazolja beutazása és tartózkodása célját,
- a Magyar Köztársaság területén rendelkezik szálláshellyel vagy lakóhellyel,
- tartózkodása teljes időtartamára rendelkezik a lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító anyagi fedezettel²³⁴,
- az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja,
- nem áll kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, illetve beutazása és tartózkodása nem veszélyezteti a Magyar Köztársaság közbiztonságát, nemzetbiztonságát vagy közegészségügyi érdekeit²³⁵,
- nem áll beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

A törvény a tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát két évben határozza meg és – főszabályként – biztosítja a tartózkodási engedély bármely a törvényben szabályozott célból történő meghosszabbításának lehetőségét. A törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadását, illetve visszavonását írja elő abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár a kiadáshoz előírt egy vagy több feltételnek nem vagy a továbbiakban már nem felel meg, továbbá akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár az eljáró hatósággal hamis adatot vagy valótlan tényt közölt, és ez az engedély kiadását érdemben befolyásolta. A Magyar Köztársaság közegészségügyi érdekeinek sérelmére tekintettel a tartózkodási engedély kiadását meg kell tagadni, illetve a tartózkodási engedélyt vissza kell vonni akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár közegészséget veszélyeztető betegségben²³⁶ szenved, és nem veti alá magát kötelező és rendszeres egészségügyi ellátásnak, vagy magyarországi tartózkodása alatt az egészségügyre vonatkozó hatályos magyar jogszabályok előírásait nem tartja be.

A családgyejesítési jogról szóló, 2003/86/EK tanácsi irányelvnek megfelelően **családi együttélés** biztosítása céljából tartózkodási engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki tartózkodási, bevándorlási, letelepedési, ideiglenes letelepedési, nemzeti letelepedési vagy EK letelepedési engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár, illetve az Szmtv. szerinti tartózkodási kártyával vagy állandó tartózkodási kártyával rendelkező személy családtagja. A **magyar állampolgárokhoz** történő családgyejesítés szabályai az Szmtv.-ben lettek elhelyezve, tekintettel a harmadik országbeli állampolgár családgyejesítőkre vonatkozó szabályozásnál kedvezőbb rendelkezésekre. A törvény szerint családtag a házastárs, a házas-

²³⁴ Az anyagi fedezet akkor biztosított, ha a külföldi vagy részére családtagja a rendelkezésére álló jövedelemből, illetve vagyonból megélhetése, lakhatása, kiutazása, valamint szükség esetén egészségügyi ellátása költségeit biztosítani tudja.

²³⁵ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodásával összefüggő közegészséget veszélyeztető betegségekről szóló 32/2007. (VI. 27.) EüM rendelet 1. melléklete szerint közegészséget veszélyeztető betegség és kórokozó hordozó állapot: a tuberkulózis (tbc), a HIV-fertőzés, a luesz, a hastífusz és paratífusz baktériumhordozó állapot, illetve a hepatitis B fertőzőtttség.

²³⁶ 2005-ig a tartózkodási és a letelepedési engedély iránti kérelmekhez csatolni kellett a közegészségügyi szűrővizsgálat eredményét, azonban a határon túli magyarokat segítő módosító csomag részeként ez megszüntetésre került. A megszüntetés indoka volt, hogy a külföldiek hatalmas számban úgyszólván nélkül lépnek be az országba, igazából ez a rendelkezés csak felesleges adminisztratív terhet jelent. Szűrővizsgálat nélkül jóval kevesebb esélye van, hogy a fertőzött tudomást szerezen betegségéről. Különösen veszélyes a helyzet, hogy egyes afrikai országokban a HIV-fertőzöttek aránya a fiatalok és középkorúak (azaz a migrációra legjellemzőbb csoportok) között az 50 %-ot is meghaladja. A HIV-fertőzöttséggel kapcsolatban világszerte felmerülő problémákat lásd: Tóth Judit: A HIV fertőzöttség és az AIDS a nemzetközi migrációs szabályozásban, Magyar Jog 1994/8. 730-733.

társsal közös kiskorú gyermek, az eltartott kiskorú gyermek²³⁷, aki felett a harmadik országbeli állampolgár szülői felügyeleti jogot gyakorol, illetve házastársának eltartott kiskorú gyermeke, aki felett a házastárs szülői felügyeleti jogot gyakorol²³⁸.

Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt kaphat a **menekültként** elismert személy családtagja, valamint a menekültként elismert kísérő nélküli kiskorú szülője, ennek hiányában gyámja. A menekültként elismert személyhez történő családdegyesítés nem tagadható meg pusztán amiatt, hogy a családi kapcsolat fennállásának igazolására okirat nem áll rendelkezésre. A menekültként elismert személy házastársa családdegyesítési célú tartózkodási engedélyt akkor kaphat, amennyiben a házasságot a menekültként elismert személy Magyar Köztársaság területére történő beutazását megelőzően kötötték.

Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt kaphat a családdegyesítő vagy házastársa, illetve a menekültként elismert személy eltartott szülője, illetve testvére és egyenesági rokona is, ha egészségi állapota miatt képtelen önmagáról gondoskodni. Fontos, a külföldiek integrációját elősegítő szabály, hogy a családtag – amennyiben más jogcímen nem szerzett tartózkodási jogosultságot – további tartózkodásra jogosult, ha a tartózkodási engedélye első ízben történő kiadásától számított öt év eltelt, vagy a családdegyesítő, illetve a menekültként elismert személy halála esetén, ha a tartózkodás feltételei biztosítottak.

Az érdekházasságok ellen alkalmazható intézkedésekről szóló 1997. december 4-i tanácsi állásfoglalással összhangban rendelkezik a törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadásáról, illetve visszavonásáról abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a családi kapcsolatot kizárólag a családi együttélés céljára szolgáló tartózkodási engedély kiadása érdekében hozták létre. Magyarországon elsősorban afrikai országokból (különösen Nigériából) és egyes arab országokból származóknál merült fel az érdekházasság. Az érdekházasság technikai lebonyolítása érdekében a külföldiek többnyire menedékjogi kérelmet is benyújtanak, így biztosítva a „nyugodt” tartózkodást, amíg az érdekházasság megszervezése folyamatban van.

A törvény rendszerében némileg áttekinthetőbbé vált a **kereső tevékenységre** vonatkozó szabályozás, meghatározásra kerültek az ilyen célú tartózkodási engedély birtokában folytatható tevékenységek. Ezáltal letisztult a tartózkodási célok rendszere, feloldva a munkavállalási és jövedelemszerző cél alapján történő megkülönböztetés²³⁹ ellentmondásait.

²³⁷ Ebbe a körbe tartozik természetesen az örökbefogadott és nevelt gyermek is. Az eltartott megfelelője, a dependent (dependant) szó értelme a magyar függő, alárendelt, alávetett, eltartott, segélyezett kifejezésnek felel meg, míg a jogi szaknyelvben a valaki vagy valami illetékessége alá tartozó szókapcsolat fordítása. „Dependence is usually discussed in terms of financial support, but clearly it also includes emotional and physical dependence, as where an elderly parent disabled or enfeebled.” Macdonald, Ian A.: Immigration law and practice in the United Kingdom, London, 1987. 253. oldal, lásd: R v Immigration Appeal Tribunal, 1983.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is éppen idegenrendészeti ügyekben kifejezetten kiterjesztően értelmezi ennek a dependent jelentését. A máltai idegenrendészeti törvény (Immigration Act, ACT IX of 1970) kifejezetten a családtag helyett használja ezt a szót. "Dependant" in relation to another person means: (a) the child or step-child of such person, if the child or step-child is under the age of twenty-one years; (b) an adopted child under the age of twenty-one years, having been adopted by such person in a manner recognised by law; (c) a parent or grandparent of such person who proves to the satisfaction of the Principal Immigration Officer that he is wholly maintained by the said person; (d) any other member of the family as may be prescribed by the Minister;

²³⁸ A magyar közigazgatási és bírósági gyakorlat meglehetősen nehezen fogadja el a családdegyesítés fontosságát. Tóth Judit: Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény elemzése. Magyar Jog 1994/4. 216. oldal, Lásd: Ahmut v. the Netherlands és Gül v. Switzerland. Mindkét esetben a kiskorú gyermek az országokban jogszerűen tartózkodó szülőhöz történő beutazását nem engedélyezték az illetékes hatóságok, amelyet nem kifogásolt az Emberi Jogok Európai Bírósága sem.

²³⁹ A külföldiek jellemzően korlátozott felelősségű társaságokat, illetve betéti társaságokat alapítanak hazánkban. A munkavállalás és jövedelemszerzés elkülönítése komoly problémákat vetett fel, amelyeket csak a Legfelsőbb Bíróság 3/2003. polgári jogegységi határozata oldott meg. Általános gyakorlat volt, hogy a betéti társaságok üzletvezetésre jogosult beltágjai saját maguk számára munkavállalási engedélyt kértek és saját magukat alkal-

A foglalkoztatásra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül a családegyesítés céljából, tanulmányi célból kiadott tartózkodási engedéllyel, illetve humanitárius célból kiadott tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek is jogosultak lehetnek kereső tevékenység folytatására. A kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje legfeljebb három év, amely alkalmanként legfeljebb három évvel meghosszabbítható, azonban a foglalkoztatási szabályok szerint munkavállalási engedélyhez kötött tevékenység esetén a munkavállalási engedély érvényességi időtartamához igazodik. A tanulmányi célú tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár keresőtevékenységet a szorgalmi időszakban hetente legfeljebb huszonnégy órában, szorgalmi időszakon kívül évente legfeljebb kilencven napon vagy hatvanhat munkanapon végezhet teljes munkaidőben.

A korábbi idegenrendészeti szabályozás tartalmazta, hogy „a jövedelemszerzési célú tartózkodási vízum iránti kérelem akkor teljesíthető, ha a külföldi jövedelemszerző tevékenysége a Magyar Köztársaság számára gazdasági haszonnal jár, vagy tudományos, illetőleg kulturális értéket képvisel.” Sajnos rengeteg olyan cég működik hazánkban, amely tevékenységéből semmilyen bevétele sincsen hazánkban. Véleményem szerint a hazai szabályozásnak sokkal hangsúlyosabban figyelembe kell venni a nemzetgazdasági érdekeket. Tekintettel arra, hogy hasonló szakaszt ma nem tartalmaz a joganyag, az eljáró hatóságnak nagyon szűk a mozgástere.

A korábbi Vhr. 19. § szerint ha a tartózkodási engedély kiadásának vagy meghosszabbításának célja munkavállalás vagy jövedelemszerző tevékenység, az idegenrendészeti hatóság a tartózkodáshoz szükséges anyagi fedezet mértékének megállapításakor a kérelmező munkából, illetőleg jövedelemszerző tevékenységéből származó jövedelmét kell figyelembe venni. A 2004-es változások azonban megváltoztatták ezt a szakaszt, így a 19. § (2) bekezdése szerint a munkavállaló és a jövedelemszerző a megélhetés anyagi feltételeit a munkavégzésből, illetve jövedelemszerző tevékenységéből származó jövedelme mellett egyéb rendszeres jövedelmével vagy saját vagyonával is igazolhatta. Nehéz racionális indokot találni erre a változtatásra, hisz így már adózni sem kell feltétlenül a külföldinek, gazdasági hasznot nem kell jelentenie Magyarországnak. Más országok külföldiekre vonatkozó szabályozása hangsúlyosan kezeli a befektetés nagyságát, a munkahelyteremtést, és a meghatározott nagyságú jövedelmet.

Tanulmányi célból tartózkodási engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki a Magyar Köztársaságban akkreditált közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény napi tagozatán tanulmányok folytatása, illetve a felsőoktatási intézmény által szervezett, a tanulmányok folytatását előkészítő képzésben való részvétel érdekében kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni.

A Lisszaboni Stratégia és az európai kutatáspolitikai céljainak megfelelően alkotta meg a Tanács a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK irányelvet, amely az adminisztratív akadályok csökkentésével, az eljárások egyszerűsítésével megkönnyíti a nemzetközi kutatási együttműködéseket. **Kutatás céljából** tartózkodási engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal által, a 181/2007. (VII. 6.) Korm. rendelet szerint akkreditált kutatószervezettel kötött fogadási megállapodás alapján tudományos kutatás folytatása céljából kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni, és a kutatószervezet írásban kötelezettséget vállalt arra, hogy a kutatónak az engedélyezett tartózkodás időtartamát meghaladó tartózkodása esetén – amennyiben a kutató a szükséges anyagi fedezettel nem rendelkezik – megtéríti a kiutasításával

mazzák, így egybeesett a munkáltató és a munkavállaló személye, a bíróságok pedig ennek megítélése során eltérő jogértelmezésekre jutottak. A polgári jogegységi határozat kimondta, hogy betéti társaság nem létesíthet munkaviszonyt az üzletvezetésre egyedül jogosult egyedüli beltagjával.

kapcsolatban felmerült költségeket. Ezáltal – a fogadási megállapodásban meghatározottakra tekintettel – az engedély kiadható 5 éves időtartamra is.

A törvény **hivatalos célú**²⁴⁰ tartózkodásnak tekinti a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló más kiváltságot és mentességet élvező személyként vagy családtagjaként, külföldi állam vagy állami szerv, illetve nemzetközi szervezet hivatalos küldöttségének tagjaként, sajtótudósítóként történő tartózkodást. Hivatalos célú tartózkodási vízumot, illetve tartózkodási engedélyt kaphat továbbá a nemzetközi szerződés, illetve nemzetközi kulturális, oktatási, tudományos együttműködés, valamint kormány szintű nemzetközi segélyprogram keretében tanulmányi, oktatási, tudományos, képzési, továbbképzési célból beutazó, vagy Magyarországon működő tudományos, oktatási, kulturális intézmények személyzetének tagjaként vagy ezen intézmények tevékenységi körében beutazó személy.

A törvény **gyógykezelés céljából** lehetővé teszi a beutazást és tartózkodást a gyógykezelést igénybe vevő személyen túl annak a személynek is, aki kiskorú gyermekét vagy ön maga ellátására képtelen más családtagját kíséri magyarországi gyógykezelésre. Az érvényességi időtartam meghatározásakor a kezelés időtartamát kell figyelembe venni, a cél természetéből adódóan azonban legfeljebb két év lehet, amely megfelelő feltételek fennállása esetén meghosszabbítható.

Látogatás céljából tartózkodási engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki egy természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet meghívására kíván beutazni, illetve Magyarországon tartózkodni. A meghívott személy vízumkérelmének benyújtását megelőzően a meghívónak hatósági hozzájárulással ellátott meghívólevélben kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy a meghívott harmadik országbeli állampolgár részére – magyarországi tartózkodása időtartamára – szállást biztosít, eltartásáról gondoskodik, továbbá – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – egészségügyi ellátásának, valamint kiutazásának költségeit fedezi. A tartózkodás legfeljebb egy évre, illetve a meghívólevélben foglalt kötelezettségvállalásnak megfelelő időtartamra állítható ki, és nem hosszabbítható meg.

2004/114/EK tanácsi irányelv opcionális rendelkezésének átültetése nyomán jelent meg az **önkéntes tevékenység folytatása**, mint tartózkodási cél. Az önkéntes tevékenység folytatását a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény szabályozza, ez tartalmazza a fogadó szervezetekre és az önkéntes tevékenységet folytatókra vonatkozó kritériumokat. A kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje az önkéntes szerződésben meghatározott időtartamhoz igazodik, de legfeljebb egy év, amely nem hosszabbítható meg. A non-profit szervezetek önkéntes segítői a szolidaritás jegyében egy-egy cél érdekében döntően ingyenesen dolgoznak. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint az önkéntesek száma meghaladja a 400 ezer főt, s az általuk teljesített, önkéntesen végzett munkórak száma a 35 és fél milliót évente.

A kettős állampolgársággal kapcsolatos népszavazás után a határon túli magyarokra vonatkozó idegenrendészeti szabályozás könnyítése céljából hozták létre 2006. január 1-től a nemzeti vízum intézményét, amelyet a Harmtv. is átvett. Nemzeti vízumot, illetve nemzeti tartózkodási engedélyt az kaphat, aki a magyar nyelv megőrzése, ápolása, a kulturális, nemzeti önazonosság megőrzése, államilag elismert közép- vagy felsőfokú oktatásban való részvételén kívül oktatás, illetve tanulmányokkal összefüggő ismeretek gyarapítása, valamint a családgyejesítést kivéve, családi kapcsolatok erősítése érdekében kíván a Magyarországon tartózkodni, azaz kereső tevékenység folytatására, tanulmányi célú tartózkodásra a nemzeti vízum, illetve a nemzeti tartózkodási engedély nem jogosít. A tartózkodási engedély érvényességi ideje legfeljebb öt év, amely alkalmanként öt évvel meghosszabbítható.

²⁴⁰ A hivatalos célú tartózkodási szabályait a diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló egyéb kiváltságot és mentességet élvező személyek be- és kiutazása, magyarországi tartózkodása egyes szabályainak megállapításáról szóló 23/2001. (XII. 27.) KüM rendelet tartalmazza.

Mint ahogy lehetetlen az összes tartózkodási célt felsorolni és definiálni, az Idtv. szabályozásának megfelelően a hatályos törvény is lehetőséget ad egyéb célú tartózkodási engedély kiadására (pl. családtagi körbe nem tartozó hozzátartozó, egyházi személy).

A törvényben foglalt tartózkodási feltételek hiányában **humanitárius célból** tartózkodási engedéllyel kell ellátni

- akit a Magyar Köztársaság hontalanként ismert el,
- akit a Magyar Köztársaság befogadottként ismert el,
- azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki a 2007. évi LXXX. törvény alapján a menekültügyi hatóságtól menekültkénti elismerését kérte, vagy a menekültügyi hatóságtól ideiglenes vagy kiegészítő védelmet kért,
- azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki a Magyar Köztársaság területén született és azt követően a magyar jog szerint érte felelős személy felügyelete nélkül maradt, illetve a kísérő nélküli kiskorút,
- jelentős bűnüldözési vagy nemzetbiztonsági érdekből az ügyész, a bíróság, illetve a nemzetbiztonsági szerv indítványára azt a harmadik országbeli állampolgárt, illetve rá tekintettel más harmadik országbeli állampolgárt, aki bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal – a bizonyítást jelentősen elősegítő módon – együttműködik²⁴¹.

A humanitárius okból kiadott tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát a törvény főszabályként egy évben állapítja meg, amely alkalmanként további egy évvel meghosszabbítható. Ha a tartózkodási engedély humanitárius célból történő kiadására az arra feljogosított hatóság vagy szerv indítványa alapján kerül sor, a tartózkodási engedély visszavonása, meghosszabbítása vagy a meghosszabbítás megtagadása is az indítványozásra jogosult hatóság vagy szerv kezdeményezésére vagy hozzájárulásával történhet. Fontos kiemelni, hogy a humanitárius okból kiadott tartózkodási engedély nem egy hagyományos tartózkodási engedély, nem igazolja a jogszerű tartózkodást, azaz helyesebb lenne igazolásnak nevezni. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy külföldiek gyakran azért nyújtottak be menekültügyi kérelmet, hogy ezzel jogszerű tartózkodást szerezzenek és így például családtaggyógyítási célú vízumot kérelmezzenek.

Amennyiben az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár tartózkodásra a továbbiakban már nem jogosult, a tartózkodásra jogosító okmányát visszavonó határozatában a harmadik országbeli állampolgárt a Magyar Köztársaság területének elhagyására kötelezi.

C) Kényszerintézkedések

Az Alkotmány 58. §-a kimondja, hogy mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is. A kiutasítással kapcsolatban külön garancia is megjelenik az alaptörvényben: „a Magyarországon területén törvényesen tartózkodó külföldit csak a törvénynek

²⁴¹ A törvény a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló, 2004. április 29-i 2004/81/EK tanácsi irányelv szabályait terjesztette ki ezzel a szakasszal. Az irányelv szerint az emberkereskedelem áldozatává vált harmadik országbeli állampolgárra – figyelemmel az átélta traumára – külön szabályok, könnyítések vonatkoznak: gondolkodási idő az együttműködés elfogadására, pszichológiai segítségnyújtás, kedvezmények a munkaerőpiac és az oktatás területén.

megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani.” Kétféle kiutasítás létezik: az idegenrendészeti kiutasítás és a büntetőjogon alapuló kiutasítás, amelyet szintén idegenrendészeti szerv hajt végre. Idegenrendészeti kiutasítás, valamint önálló beutazási és tartózkodási tilalom nem alkalmazható olyan bűncselekmény elkövetése miatt, amelynek elbírálása során az eljáró bíróság önállóan, főbüntetés kiszabása nélkül, illetve mellékbüntetésként nem rendelt el kiutasítást.

A Harmtv. kiutasításra vonatkozó szabályozása kiküszöböli a korábbi Idtv. ellenmondásait, uniós normáknak megfelelően határozza meg az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének kötelező és lehetséges eseteit. Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást és beutazási és tartózkodási tilalmat, illetve ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött. Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást és beutazási és tartózkodási tilalmat, illetve ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendelhet el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben,

- aki jogellenesen lépte át a Magyar Köztársaság államhatárát, vagy azt megkísérelte,
- aki az e törvényben meghatározott tartózkodási feltételeket nem teljesíti,
- aki a Magyar Köztársaság területének elhagyására vonatkozó kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget,
- aki az előírt munkavállalási engedély vagy az e törvényben előírt engedély nélkül folytatott keresőtevékenységet,
- aki a magyar állam által számára megtérítési kötelezettséggel megelőlegezett költséget nem térítette vissza,
- akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti,
- akinek a beutazása és a tartózkodása a közegészséget sérti vagy veszélyezteti,
- akit nemzetközi szerződés alapján kiutasítás mellőzésével adtak vissza más állam hatóságának,
- aki a kiszabott helyszíni bírságot vagy szabálysértési bírságot az előírt határidőig nem fizette meg, illetve annak behajtására nincs lehetőség vagy sikertelen volt.

Az idegenrendészeti kiutasítással együtt - ha e törvény másként nem rendelkezik - beutazási és tartózkodási tilalmat kell elrendelni, amely egy évnél rövidebb és tíz évnél hosszabb nem lehet. Az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom legfeljebb három évre rendelhető el, amely alkalmanként legfeljebb további három évvel meghosszabbítható.

A 2003/109/EK irányelv 12. cikk (3) bekezdése, valamint a 2003/86/EK irányelv 17. cikke alapján a törvény mérlegelési szempontokat vezet be, amelyeket a kiutasítást elrendelő határozat meghozatala előtt figyelembe kell venni. A huzamos tartózkodói jogállással rendelkezőkön (EK letelepedettek), a családtagjaikon és családtagjaikon kívül garanciális szabályként e mérlegelési kötelezettséget a törvény kiterjeszti a harmadik országbeli állampolgárok teljes körére. Az idegenrendészeti kiutasítást elrendelő határozat meghozatala előtt az idegenrendészeti hatóság mérlegeli:

- a nemzetbiztonságra, a közbiztonságra, a közrendre vagy a közegészségre jelentett veszélyt, tekintettel az elkövetett cselekmény súlyosságára és típusára,
- a tartózkodás időtartamát,

- a harmadik országbeli állampolgár korát, családi körülményeit, kiutasításának lehetséges következményeit a családtagjaira nézve,
- a harmadik országbeli állampolgár kötődését a Magyarországhoz, illetve származási országához fűződő kapcsolatainak hiányát.

A 2003/109/EK irányelv 12. cikke szerint a huzamos tartózkodási engedéllyel (EK letelepedési engedély) rendelkező személynek tényleges és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a közrendre vagy közbiztonságra. A törvény nemcsak az irányelv szerint letelepedettre, hanem minden letelepedettre, illetve bevándoroltra, valamint a család egységének elve alapján az ilyen személyekkel házassági vagy családi életközösségben élő, tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekre is kiterjeszti. Ezek a személyek kizárólag abban az esetben utasíthatók ki, ha további tartózkodásuk a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet súlyosan sérti vagy veszélyezteti²⁴². Ez egy messzemenően liberális szabályozás, amely az irányelven jelentősen túlterjeszkedve az idegenrendészeti hatóságok kezét megköti.

A migráció megítélésénél az elmúlt évtizedekben a családegyesítés, és a családi élethez való jog egyre nagyobb teret nyert (csak az utóbbi években tapasztalhatóak ellentétes tendenciák). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ez irányú gyakorlata az emberi jogok európai egyezményének 8. cikkén²⁴³ (Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) alapul:

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

A gyakorlatban az egyén (családegyesítési) és az állam (közbiztonsági, nemzetbiztonsági, közegészségügyi, stb.) érdekei ütköznek, így a konkrét tényállást és az érdekek arányosságát kell figyelembe venni, tehát a családegyesítés messzemenőleg nem szent, „non plus ultra” szabályozás, az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig általában tág mérlegelési jogkört ad a tagállamoknak. Valódi családi kapcsolatok²⁴⁴ esetén sem lehet a családi élet sérelméről beszélni, ha a maradó családtagnak, vagy családtagoknak lehetőségük van követni a kiutasított személyt, és a célországban a család így továbbra is együtt maradhat, így adott esetben ki lehet utasítani olyan személyt is, akinek a szüleit és tíz testvérét kell elhagynia. A lehetőségnek fenn kell állnia, tehát nem szabad fennállni olyan kizáró oknak, amely a célországban a kiutasítottat követő családtag befogadását lehetetlenné teszi. Aránytalanul súlyos tehernek minősülhet a két ország közötti térbeni távolság, és azok az anyagi terhek, amelyeket a költözés, rendszeres utazás magával hozna a család számára.²⁴⁵ Mindenképpen az összes körül-

²⁴² E rendelkezést alkalmazni kell kérelmének jogerős elbírálásáig a menedékjogot kérő, továbbá a menekültként elismert, illetve ideiglenes vagy kiegészítő védelemben részesített harmadik országbeli állampolgár családtagja, illetve az emberkereskedelem áldozatává vált személyek esetében is.

²⁴³ Az emberi jogok európai egyezményének kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény. Jellemző, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságánál a kiutasítottak, mind a 8., mind a 3. cikkre („Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”) hivatkoznak. A bíróság ilyenkor nagyvonalúan átsiklik a 3. cikkre, gyakran nem is vizsgálja, és elsősorban a 8. cikkel foglalkozik. Lásd: Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről, HVG-ORAC, Budapest, 2000. 100. oldal, és Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, valamint Berrehab v. the Netherlands.

²⁴⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen kiemelten vizsgálja a családi kapcsolatok szorosságát és valóságát. Lásd: Mehem v. France és El Boujaidi v. France, Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről, HVG-ORAC, Budapest, 2000. 307. oldal,

²⁴⁵ Abdulaziz, Cabales and Balkandali-, Berrehab- és Beldjoudi-ügyek, lásd: Blutman László: A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában Szeged, Officina ny. 1997. 17. oldal

mény (kiskorú gyerek, tartózkodás hosszúsága, integrálódás, otthoni családi kapcsolatok²⁴⁶, stb.) körültekintő vizsgálata alapján hozható meg a megalapozott döntés. Az országok bevándorlási politikája a saját hatáskörükbe tartozik, így az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy adott esetben egy húsz éves kor feletti gyermeket a szülő jogszerű tartózkodása ellenére kiutasítsanak. A bíróság kihangsúlyozta, hogy ebben az életkorban ez már szükséges intézkedésnek minősül az adott állam jóléte és a munkaerőpiac védelme érdekében²⁴⁷.

A törvény külön szakaszban rendelkezik a kiutasítási tilalomról, azaz az ún. non-refoulement tilalmáról. A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve.

A menedékjogról szóló 2007. LXXX. törvény 2. § h) pontja szerint biztonságos származási ország: az az ország, amely szerepel az Európai Unió Tanácsának a biztonságos származási országnak tekintendő harmadik országokról szóló minimumlistáján, illetve a Kormány rendeletében nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok listáján, vagy ezen listákon lévő országok egy része; a származási országnak bármelyik listán való szereplése az elismerést kérő személy tekintetében megdönthető vélelmet állít fel, amely szerint ebben az országban, illetőleg az ország egy részében általában és következetesen nem tapasztalható üldöztetés, nem alkalmaznak kínzást, sem kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést, és amely ország ezen jogok és szabadságok megsértése ellen hatékony jogorvoslati rendszert biztosít²⁴⁸. A törvény tartalmazza a menekültügyi eljárás alatt álló személyekre vonatkozó azon garanciális szabályt is, amely szerint az ilyen személyekkel szemben a visszairányítás, illetve a kiutasítás csak a menekültügyi hatóság kérelmet elutasító jogerős és végrehajtható határozata alapján hajtható végre.

Az idegenrendészeti hatóság a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében idegenrendészeti őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki

- a hatóság elöl elrejtőzött, vagy a kiutasítás végrehajtását más módon akadályozza,
- a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja,
- a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen az előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy ismételten megsértette,

²⁴⁶ Lásd például: *Boughanemi v. France*, vagy *Djeroud v. France*. A *Nasri v. France* ügyben a Bíróság azért állapította meg a 8. cikk sérelmét, mert a kérelmező 5 éves kora óta Franciaországban élt az egész családjával, otthoni rokonai kapcsolatai nincsenek, siket és írástudatlan, valamint hazája nyelvét egyáltalán nem ismeri.

²⁴⁷ Lásd: Grád András: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről*, HVG-ORAC, Budapest, 2000. 307. oldal

²⁴⁸ A nemzetközi gyakorlat éppen a bizonyítás kérdésében meglehetősen eltérő. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága (lásd: *Cardoza-Fonseca* ügy) a jogsértés ésszerű lehetősége (reasonable possibility), míg például Franciaországban a minden ésszerű kétségen felüli bizonyítás az irányadó. Mind az Emberi Jogok Európai Egyezményét alkalmazó strasbourgi szerveknél, mind a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ nemzetközi egyezményt alkalmazó bizottságnál a bizonyítási küszöb homályos, a bevett formula, hogy alapos okkal vagy komoly okoknál fogva lehet tartani kínzástól vagy más hasonló bánásmódtól. *Blutman László: A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában*, Szeged, Officina ny. 1997. 18-19. oldal. Az európai menekültpolitikai gyakorlatok között is olyan mértékű a különbség, amely valóban megköveteli az Európai Bevándorlási Paktumnak megfelelő harmonizációt (pl. Németországban a csecsen kérelmezők 60 %-át, Görögországban gyakorlatilag 0 %-át ismerik el menekültnek).

- a számára előírt megjelenési kötelezettségét felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti eljárás lefolytatását,
- szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult.

Az idegenrendészeti őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el (ellentétben az Idiv.-ben foglalt öt nappal), amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a külföldi kiutazásáig, alkalmanként legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthat legfeljebb az őrizet elrendelésétől számított hat hónapig. Az idegenrendészeti őrizet részletes szabályait az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet állapítja meg.

Az idegenrendészeti hatóság az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében kiutasítást előkészítő őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, akinek személyazonosságát vagy tartózkodásának jogszerűsége nem tisztázott. A kiutasítást előkészítő őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának vagy tartózkodása jogszerűségének tisztázásáig, de legfeljebb harminc napig meghosszabbíthat.

Az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgár kijelölt helyen való tartózkodását rendelheti el, ha

- a harmadik országbeli állampolgár visszairányítását vagy kiutasítását a Magyar Köztársaság nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettsége miatt nem lehet elrendelni, illetve végrehajtani,
- kiskorú, és vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye,
- vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye, és vele együtt a Magyar Köztársaság területén tartózkodó kiskorú gyermeke az őrizet elrendelése esetén felügyelet nélkül maradna,
- az őrizet határideje letelt, de az őrizet elrendelésére alapul szolgáló ok továbbra is fennáll,
- a harmadik országbeli állampolgár humanitárius célú tartózkodási engedéllyel rendelkezik,
- a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás hatálya alatt áll, és a megélhetéséhez szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkezik.

A kötelező tartózkodási helyet közösségi szálláson vagy befogadó állomáson lehet kijelölni, ha a harmadik országbeli állampolgár magát eltartani nem képes, megfelelő lakással, anyagi fedezettel vagy jövedelemmel, eltartásra köteles meghívóval, eltartásra kötelezhető hozzátartozóval nem rendelkezik. Ha a közösségi szálláson vagy befogadó állomáson történő kötelező tartózkodás elrendelésétől tizenhét hónap eltelt, de az elrendelés alapjául szolgáló körülmény a harmadik országbeli állampolgárnak fel nem róható okból továbbra is fennáll, a harmadik országbeli állampolgár számára más tartózkodási helyet kell kijelölni. A kijelölt helyen való tartózkodás alkalmazásával a területi idegenrendészeti hatóság a külföldi személyes szabadságát csak annyiban korlátozhatja, amennyiben a külföldi számára azt a helyet – közösségi szállás, magánszállás, stb. –, ahol az érintett a határozatban előírt magatartási szabályok megtartása mellett lakni vagy tartózkodni köteles, meghatározza. Így nincs lehetőség arra, a közösségi szálláson való tartózkodására kötelezéssel – az onnan történő eltávozás megtiltásával, illetve megakadályozásával – őrizetbe hasonló szabadság korlátozás valósuljon meg.²⁴⁹ A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelésének alapvető célja annak biztosítása,

²⁴⁹ A korábbi szabályozás alapján erre volt gyakorlat, gyakran belső rendelkezések alapján rendelték el a jogalkalmazó szervek a külföldiek bizonyos csoportjainak „őrizetét.” Ennek a gyakorlatnak a megítélésében a bíróságok is többször eltérő álláspontra helyezkedtek. Bővebben lásd: Kőszeg Ferenc: Minden hatalmat a rendvédel-

hogy a külföldi tartózkodását, életvitelét a hatóság folyamatosan figyelemmel kísérhesse, emellett az arra rászorulóknak számára meghatározott ideig a létfenntartáshoz – közösségi szálláson történő elhelyezéssel – segítséget nyújtson.

A visszairányítást, illetve a kiutasítást elrendelő bírósági vagy idegenrendészeti hatósági határozatot hatósági kísérettel, tehát kitoloncolással kell végrehajtani, ha a harmadik országbeli állampolgár

- szándékosan elkövetett bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés büntetésből szabadult,
- idegenrendészeti őrizet alatt áll,
- kiutazásának ellenőrzése a nemzetbiztonság, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség érvényesítése, illetve a közbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges.

A légi úton történő kitoloncolás²⁵⁰ különösen kényes helyzeteket eredményez, ha a külföldi ellenáll, ebben az esetben az idegenrendészeti szerveknek a lehető legfelkészültebben kell eljárniuk²⁵¹, de még ilyenkor is bekövetkezhet tragédia (az ajánlás az erő(szak) alkalmazásával kapcsolatban kifejezetten „be used as a last resort”-ot említ). A kitoloncolás végrehajtása egyes esetekben az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt kihirdető 1993. évi XXXI. törvény 3. cikkében²⁵² megfogalmazott elveket sértheti. A kiutasítás/kitoloncolás komoly pszichés traumát jelenthet a külföldinek és kimerítheti a fenti cikkben foglaltakat. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 1995-ben az Ahmed Nikovic-ügyben a trauma és az emberi jogok megsértése közötti kapcsolat lehetőségét elismerte, de a svéd hatóságokat mégsem marasztalta el, mert Svédországban a kitoloncolások kizárólag pszichiáter beleegyezésével hajthatók végre.²⁵³ Természetesen nem minden alapjog sérelme hozható összefüggésbe a kitoloncolással, így például az oktatáshoz való jog, de még a politikai jogok sem alapozzák meg az eredményes kereset lehetőségét az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.²⁵⁴ Ugyanakkor hosszas viták után a magánszemély, magánszervezetek, tehát nem állami szervek irányából fenyegető veszélyt is alkalmasnak találta az Emberi Jogok Eu-

mieknek! Új szabályok az idegenrendészetben. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 1998/4. 108. oldal és Gartner István: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. Ügyészek Lapja 1/97. 60-61. oldal, valamint kevésbé tárgyilagosan Zádori Zsolt: Az idegenelvonás tünetei. Az idegenrendészeti őrizet problémái a Magyar Helsinki Bizottság jogesetei alapján. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 1998/1-2. 156-166.

Lásd még az állapotokat kiválóan feltáró vizsgálatot: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3524/1998. számú ügyben, a Győri Határőr Igazgatóság Községi Szállásán uralkodó állapotokról. A jelentés szerint általános a zsúfoltság, folyosón lévő fekhelyek is foglaltak, az állapotok leírhatatlanok. A 3020/1998-ban már volt ajánlás a belügyminiszternek az ideiglenes szálláshely létesítésének minimális feltételeiről szóló jogszabály tárgyában. Hasonló jelentés még a Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 5551/1998., az OBH 5935/1998. és az OBH 6539/1998 számú ügyekben

²⁵⁰ A 2007. évi II. törvény ültette át a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK tanácsi irányelvet, amely az egyik tagállam légi úton történő kitoloncolását szabályozza, ha a másik tagállamon keresztül kell végrehajtani az intézkedést.

²⁵¹ Lásd: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1004/2001. számú ügyben, amikor egy kameruni állampolgár a kitoloncolás során meghalt. Az Európai Unióban is történtek a kilencvenes évek második felében halálesetek, ezért az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése 2002. január 22-én elfogadta az Emberi jogok valamint a biztonság és az emberi méltóság tiszteletben tartásával végrehajtott kiutasítási eljárások című ajánlását. A hazai szabályozás az ajánlásnak megfelelő.

²⁵² „*Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.*” Ezzel a cikkel kapcsolatban merül fel a kiadatás kérdése is egy olyan államba, ahol a halálbüntetés alkalmazzák. Ennek a kérdésnek azonban sokkal inkább büntetőjogi aspektusai vannak.

²⁵³ Blutman László: A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában Szeged, 1997. 10. oldal

²⁵⁴ Bár jogsértés fordul elő, ha a külföldi a kiutasítás következtében lenne megfosztva az elemi oktatástól. Blutman László: A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában Szeged, 1997. 15. oldal

rópai Bírósága az üldöztetés tényének megállapítására, bár a kockázat vizsgálatának kifejezetten rigorózusnak kell lennie, és általános elvi veszély nem elegendő a 3. cikk sérelméhez.²⁵⁵ Praktikusnak ezek a személyek terrorista – fundamentalista szervezetekkel szakító embereket jelentik. Ebben az aspektusban merül fel az AIDS-fertőzöttek kiutasítása olyan országba, ahol nem megfelelő a gyógykezelésük. A bíróság hosszas mérlegelés után még a betegség utolsó stádiumában szenvedő kábítószer-csempész személy kiutasítása esetén is egyhangúlag kimondta a cikk megsértését.²⁵⁶

A kitoloncolás végrehajtásának részletes szabályait a 26/2007. (V. 31.) IRM rendelet tartalmazza. A kitoloncolást félbe kell szakítani, ha

- a kitoloncolt célországba történő beutazása meghiúsult,
- az a kitoloncolt sürgős orvosi beavatkozást igénylő állapota miatt nem hajtható végre,
- a kitoloncolás végrehajtásának más állam területén történő biztosítása esetén a légi átszállításhoz a felkért állam nem járult hozzá, vagy visszavonta hozzájárulását,
- a kitoloncolt engedély nélkül lépett be a felkért állam területére az átszállítás folyamán.²⁵⁷

Az idegenrendészeti hatóság természetesen az idegenrendészeti szabályok megtartását ellenőrizheti, így a külföldi az ellenőrzéskor felhívásra köteles úti okmányát, tartózkodásra jogosító engedélyét vagy más, személyazonosításra alkalmas igazolványát felmutatni és átadni. Ha a külföldi a magyarországi tartózkodás jogszerűségét vagy személyazonosságát hitelt érdemlően nem tudja igazolni, illetve az idegenrendészeti szabályok megsértése esetén, az idegenrendészeti hatósághoz elő kell állítani²⁵⁸.

2. Letelepedés

A letelepedési engedély egy határozatlan idejű magyarországi tartózkodásra jogosító engedély, amellyel állandó lakcím és hasonló jogok járnak, mint amelyekkel a magyar állampolgárok rendelkeznek. A letelepedési engedély azért is fontos, mert ezzel az engedéllyel a külföldi már kérelmezheti a magyar állampolgárságot, amelynek igénye szinte természetes a hazánkban tartózkodó, főleg magyar nemzetiségű külföldiek számára.

A határozatlan idejű tartózkodási engedély szinte minden ország idegenrendészeti jogában megtalálható. Magyarországon először az Irányi Dániel-féle 1885-ös törvényjavaslat

²⁵⁵ Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélekezésről, HVG-ORAC, Budapest, 2000. 101. oldal, H.L.R. v. France, valamint Vilvarajah and others v. the United Kingdom, Vijayanathan and Pushparajah v. France. Szikh szeparatisták esetében viszont megállapította a Bíróság a 3. cikk sérelmét, de sajátosan nem a kiutasítási határozatra, hanem annak végrehajtására (kitoloncolás) vonatkozóan. (Chahal v. the United Kingdom)

²⁵⁶ D. v. the United Kingdom, a hasonló B. B. v. France ügyben pedig a francia hatóságok elálltak a kiutasítás végrehajtásától

²⁵⁷ A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 144. §-a kibővíti ezt a kört azzal, hogy „a kitoloncolt célországba történő beutazását meghiúsultnak kell tekinteni, és a kitoloncolás végrehajtását félbe kell szakítani, ha

a) a légi jármű parancsnoka megtagadja a kitoloncolt felvételét a légi járműre, vagy a légi járműre történő felszállás egyéb okból sikertelen volt;

b) a kitoloncolt belépését egy tranzitországba vagy a célországba megtagadták;

c) a kitoloncolton nem dokumentált külsérelmi nyomok vannak, vagy olyan fokú ellenállást tanúsít, amelyet törvényes eszközökkel életének, testi épségének, egészségének károsítása vagy veszélyeztetése nélkül nem lehet elhárítani.

A kitoloncolt sürgős orvosi beavatkozást igénylő állapota miatt a kitoloncolás végrehajtását félbe kell szakítani, ha a végrehajtás során a kitoloncolt egészségi vagy pszichés állapotában olyan változás következik be, amely miatt a kitoloncolás csak a kitoloncolt életének, testi épségének veszélyeztetésével lenne végrehajtható.”

²⁵⁸ Legfeljebb tizenkét órára lehet ilyen esetben a külföldivel szemben a visszatartás intézkedést alkalmazni.

foglalkozott az idegenek magyarországi letelepedésével. 1990-től, az 1989. évi XXIX. törvény hatálybalépésével változott meg a jogintézmény elnevezése, ekkor lett bevándorlás a neve a határozatlan idejű magyarországi tartózkodási jog megszerzésének. Az 1993. évi LXXXVI. törvény is fenntartotta ezt a terminológiát.

A 2001. évi XXXIX. törvény teremtette újra a letelepedés fogalmát megszüntetve a bevándorlást. A jogalkotó ezt forradalmi lépésnek szánta, még a törvény indoklásában is ez szerepel: „A bevándorlási engedély megszerzésének lehetősége a törvény hatálybalépésének napján megszűnik. Ez nem érinti a törvény hatályba lépése előtt kiadott bevándorlási engedélyek érvényességét, az ahhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek összességét. A folyamatban lévő ügyekben követendő eljárás az, hogy a kérelmező írásban, letelepedési engedély iránti kérelemként tarthatja fenn a korábbi bevándorlási kérelmet.”

A fenti megoldás igen komoly problémákat vetett fel²⁵⁹, így végül a már benyújtott, és jogerősen még el nem bírált bevándorlási kérelemknél az Idtv. 92. § (2) bekezdése szerint az 1993. évi LXXXVI. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy a kérelmet első fokon a területi idegenrendészeti hatóság bírálja el.²⁶⁰ Egyes helyeken, mint például a meghívólevélnél elrejtett értelmező rendelkezésnél,²⁶¹ azonban a régi szándék lenyomata megmaradt, jelentős problémákat okozva a jogalkalmazónak.

Igazából a legkomolyabb nehézség a bevándorlás és a letelepedés tárgyában az, hogy az új tartózkodási jogosultság kevesebb joggal járt. A bevándorlási engedély kvázi állampolgárságként funkcionált, gyakorlatilag egy bevándorolt minden fontosabb joggal rendelkezik, ami megillet egy magyar állampolgárt.²⁶² A kapcsolódó jogok és kötelezettségek nem is változtak meg az új idegenrendészeti jogszabályok hatályba lépésével a bevándoroltak és a régi (1990 előtt) letelepedettek számára.

A változás nemcsak a nevet érintette, hanem a jogosultság tartalma is átalakult. Érdeemes idézni a törvény indoklását: „A hatályos Idtv.-nek nemzetközi összehasonlításban igen sajátos és szinte egyedülálló jogintézménye a bevándorlás. A tagállamok nemzeti szabályozása ugyan tartalmazza a hosszú távú – néhány tagállam esetében határidő nélküli – tartózkodás jogcímét, azonban nem találtunk arra vonatkozóan példát, hogy a tartózkodási jogcímhez olyan széles körű jogosultságok kapcsolódnának, mint a magyar bevándorlási engedélyhez. A bevándorolt külföldi függetlenül az állampolgárságától hazánkban szinte azonos jogokat élvez a magyar állampolgárral. Nyilvánvaló, hogy a hazai szabályozás elsősorban az áttelepedő - a kérelmezők mintegy 80%-át kitevő - határon túli magyarokra van tekintettel. Ezzel összefüggésben azonban fel kell hívni a figyelmet a következőkre. A magyar nemzetiségűek meghatározó többségének célja a magyar állampolgárság megszerzése. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény a magyar nemzetiségűek kedvezményes honosítását - egyéb feltételek mellett - akkor teszi lehetővé, ha a kérelmező legalább 1 év óta Magyarországon lakik. A hatályos lakcím-nyilvántartási szabályok értelmében bejelentett lakóhelye csak a bevándorolt külföldinek lehet. A tapasztalatok arra utalnak, hogy a magyar nemzetiségűek esetében ugyanakkor igen nagy nehézséget jelent a hosszadalmas bevándorlási eljárás.

²⁵⁹ A jogbiztonságot alapjaiban kérdőjelezte volna meg az a rendelkezés, amely megszünteti a kérelem tárgyát és esetleg egy hasonló tárgyú kérelemre „átválthatóságot” állapít meg. Különösen kellemetlen lett volna ez a változás azok számára akik gyakran másfél-két éve már benyújtották a bevándorlási kérelmet.

²⁶⁰ Ezt aztán a BM rendelet 2. § (3) bekezdése is megismételte: „a még el nem bíralt bevándorlási engedély iránti kérelmet az a területi idegenrendészeti hatóság bírálja el, amelynek illetékességi területén a kérelmezőnek a kérelemben megjelölt jövőbeni lakóhelye van.”

²⁶¹ Idtv. 6. § (1) bekezdés

²⁶² Ez nem egyedülállóan magyar helyzet. Lásd: Ambrus Ágnes – Tóth Judit: A külföldiek emberi jogai. Egy szeminárium összefoglalása. Rendészeti Szemle. 4/93: 36. oldal, lásd még Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció területén, Acta Humana Emberi jogi közlemények, 27. sz. 1997. 18. oldal

A letelepedési engedély – amelyhez a jövőben már nem kapcsolódnának széles körű, amúgy a magyar állampolgárokat megillető jogosítványok – megszerzése a magyar nemzeti-ségük számára könnyebbé válhat. Az új megoldás esetén is mód nyílik a magyar állampol-gárság kedvezményes megszerzésére, ugyanis a tervezet újra definiálja a lakóhely fogalmát, így a bevándorlási engedélyre vonatkozó szabályok megszűnése nem nehezíti meg a magyar származásúak honosítását. A letelepedett külföldi lakóhelye azonban nem azonos a magyar állampolgáréval, hiszen a letelepedett a lakóhelye bejelentésével nem kerül a személyi adat-és lakcím-nyilvántartás hatálya alá. A letelepedett külföldi lakóhelyét az idegenrendészeti nyilvántartás tartalmazza majd. Az eltérő szabályozást ebben az esetben is az indokolja, hogy a letelepedettnek sem a választójoggal kapcsolatban, sem a szociális ellátások tekintetében nem lesznek azonos jogai a magyar állampolgárokkal, de még a bevándoroltakkal sem. Természetesen a letelepedett részére egyes jogosultságokat - pl. alapfokú oktatás - az ágazati törvényekben biztosítani kell majd. A törvény nem érinti a korábban kiadott bevándorlási en-gedélyhez kapcsolódó jogosultságokat, amelyek a külföldit az engedély visszavonásáig to-vábbra is megilletik.”

A jogalkotó szándéka világos, a letelepedési engedéllyel sokkal kevesebb jog²⁶³ járt, mint a bevándorlással. A jogalkalmazók 2002. nyarától találkozhattak az új törvény alapján kiadott letelepedési engedélyekkel, és gyakran nem tudták, hogy milyen jogok járnak ezzel az engedéllyel, ennek megfelelően helyenként teljesen eltérő joggyakorlat alakult ki. A letelepe-dést vagy a bevándorlás²⁶⁴ szinonimájaként, vagy csak egy hosszabb időre kiadott, alapvetően ideiglenes tartózkodási engedélyként értelmezték, amellet, hogy nagyon sok helyen egyálta-lán nem ismerték a letelepedési engedély okmányt, amely külalak szempontjából szinte azo-nos volt a tartózkodási engedéllyel.

Voltak jogszabályok, amelyek az új idegenrendészeti törvény hatálybalépése után az „új” letelepedetteket is a bevándoroltakhoz hasonló jogokban részesítették. Ilyen volt például a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, amelynek 7. § (2) bekezdése kimondta, hogy „nincs szükség engedélyre a külön jogszabály szerint menekültként vagy menedékesként elismert, továbbá a bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező külföldi magyarországi munkavégzéséhez.” Szintén 2002. január 1-én lépett hatályba az állampolgársági törvény (23. § (1) bekezdés) módosítása, amely alapján a letelepedettek ugyanúgy kérelmezheték a magyar állampolgárságot, mint a bevándoroltak és a menekültként elismertek. A letelepedett kiskorú a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 110. §-a szerint a törvény erejénél fogva válik tankötelessé és a magyar állampolgar-ok mellett azonos feltételekkel veheti igénybe a közoktatási szolgáltatásokat.

Általában a letelepedett határon túli magyar nemzetiségűek számára ezek a jogsza-bályok a legfontosabbak, hisz döntő többségük a letelepedés után a magyar állampolgárságért is folyamodik és a munkavállalási-, valamint a tartózkodási engedély iránti eljárások elkerülé-sének szándéka is motiválja őket. Ezek fényében az önkormányzati választások passzív vá-lasztójogának nem volt különösebb jelentősége.

Voltak azonban olyan ágazati jogszabályok, amelyek a letelepedési engedélyt a tartóz-kodási engedély egyik fajtájaként értelmezték. Ilyen például a kötelező egészségbiztosításról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, amely

²⁶³ A jogalkotó nem igazán vette tekintetbe az Európai Tanács Egyezményét (1992, 144. konvenció) a külföldiek helyi közéletben való részvételéről, amely például a helyhatósági választásokkal, a szólás-, a gyülekezési- és az egyesülési szabadsággal kapcsolatban rögzíti a külföldi lakosok jogait.

²⁶⁴ Érdekes megfogalmazások is vannak a bevándorlással kapcsolatban a külföldi jogokban. A XX. század eleji brazil jogban például az számított bevándorlónak, aki hajóval érkezett és a harmadosztályon utazott. Decreto No 2400, 1913. július 9., 1. cikkely. Kovács Antónia: Bevándorlási politika – Bevándorolt kisebbségek – bevándorolt kisebbségek Brazíliában

értelmében csak munkaviszony alapján, illetve magyar állampolgár vagy bevándorolt családtagjaként válhattak jogosulttá a letelepedettek az ellátásra, és ennek hiányában önmaguk és kiskorú gyermekük egészségügyi szolgáltatásának biztosítására megállapodást köthettek (34. § (10) bekezdés). A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 2. §-a pedig leszögezte, hogy a törvény hatálya csak a bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldre terjedt ki, így a letelepedéssel nem járt családi pótlék, iskoláztatási támogatás vagy gyermeknevelési támogatás. A társadalombiztosítási jogszabályok tehát eltérően ítélték meg a bevándoroltakat és a letelepedetteket, és a letelepedéssel nem járt semminemű változás a külföldi helyzetében.

A fenti jogszabályok viszonylag egységesen kerültek alkalmazásra, azonban a (már hatályon kívül helyezett) 1962. évi 5. törvényerejű rendelettel kihirdetett magyar-román és az 1963. évi 16. törvényerejű rendelettel kihirdetett magyar-szovjet szociálpolitikai egyezmények komoly problémákat vetettek fel. Az immár több mint negyvenéves szociálpolitikai egyezmények lényege, hogy az áttelepülés után az új lakóhely szerinti ország társadalombiztosítási jogszabályai szerint kell megállapítani az áttelepülő járadékát, és a lakóhely szerint illetékes társadalombiztosítás fizeti azt. Természetesen a vándorlás mindig elég egyirányú volt, de a kilencvenes évek elejétől valóságos megélhetési bevándorlás alakult ki, hisz így a román vagy ukrán nyugdíjjal szemben meg lehetett szerezni a gyakran tízszer nagyobb magyar nyugdíjat.

A problémát az okozta, hogy a magyar társadalombiztosítási szabályok ugyan az „új” letelepedetteket nem preferálták, azonban az egyezmények nem követték a magyar terminológia folyamatos változásait és az állandó lakóhelyhez kötik az ellátást. Így például a 2. cikk így szól: „az egyik Szerződő Fél állampolgárai és annak családtagjai, akiknek állandó lakóhelyük a másik Szerződő Fél területén van, a társadalombiztosítási ellátás és a munkajog minden kérdésében ennek a Szerződő Félnek az állampolgáraival azonos elbánásban részesülnek.” A letelepedettek pedig az Idiv. szabályozása szerint lakóhelyet létesítettek Magyarországon, bár állandó lakcímmel nem rendelkeztek. A magyar társadalombiztosítási szervek között igazgatószékhelyként eltérő gyakorlat alakult ki, helyenként elfogadták a letelepedetteket nyugdíjra jogosultnak, míg máshol nem. Nem kis részben az egyre több „új” letelepedett „nyomásának” köszönhetően végül általánossá vált a magyar nyugdíj megadása.

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 88. § (1) bekezdése szerint „külföldi jogi vagy magánszemély termőföldnek nem minősülő ingatlan tulajdonjogát – az öröklés kivételével – az ingatlan fekvése szerint illetékes fővárosi, illetőleg megyei közigazgatási hivatal (regionális államigazgatási hivatal) vezetőjének engedélyével szerezheti meg.” A 3. § meghatározza, hogy „a külföldi magánszemély: a nem magyar állampolgár, kivéve a bevándorolt vagy menekültként elismert személyt.” Sem a termőföldről szóló törvényben, sem a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 7/1996. (I. 18.) kormányrendeletben nincs semmilyen említés sem a letelepedettekről, tehát ingatlanszerzési engedélyért kell folyamodniuk. Eltérő gyakorlatok alakultak ki, a jogszabállyal szemben például a Fővárosi Közigazgatási Hivatal az egyik határozatában ezt írta: „álláspontom szerint a „letelepedett” és a „bevándorolt” személyek jogi státusza teljesen azonos. Ennek megfelelően egyik sem minősül ingatlanszerzés szempontjából külföldinek. Ezek a személyek a fent idézett jogszabályok szerint engedély nélkül szerezhetnek ingatlant.” Az Szmtv. nagyszámú jogszabályt²⁶⁵ módosított, de sajnálatos módon a

²⁶⁵ Például az állampolgársági törvény 23. § (1) bekezdése szerint a lakcímbeljelentés napjától Magyarországon lakik az a lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgár,

a) aki bevándorolt vagy letelepedett jogállású,

b) akit menekültként elismertek, valamint

c) aki a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát Magyarországon gyakorolja, és bejelentési kötelezettségének eleget tett.

termőföldről szóló törvény esetében ez nem történt meg, így a letelepedetteknek és – közösségi joggal ellentétesen – az EGT-állampolgároknak ingatlanszerzési engedélyt kell beszerezniük.

A külföldieket különösen komolyan érintették a vámjogszabályok, amelyek csak a bevándoroltakat privilegizálták, de 2003. január 1-i változásoknak hála a letelepedettek is bizonyos korlátozások mellett könnyebb helyzetbe kerültek. A letelepedettek számára a legkomolyabb problémát az jelentette, hogy a legtöbb jogszabály devizakülföldinek minősítette az „új” letelepedetteket szemben a bevándoroltakkal. Így például a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 5. § (1) bekezdése a devizabelföldi státust az érvényes személyazonosító igazolványhoz kötötte, amellyel a letelepedettek nem rendelkeztek. Ennek következtében a letelepedési engedéllyel rendelkezők a bankok, hitelintézetek és biztosítók világában sorozatosan falakba ütköztek. Természetesen egyes pénzintézetek nem értették ezt az értelmetlen megkülönböztetést „régii” letelepedettek, bevándoroltak és „új” letelepedettek között és gondolkodás nélkül kezelték a magyar állampolgárokhoz hasonlóan a 2002. január 1. után letelepedetteket. Az ilyen esetek száma megbecsülhetetlen, mint ahogy azok száma is, akik bár devizakülföldinek minősültek, az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvénnyel ellentétben egyéni vállalkozók lehettek. Erre csak az EU tagállamok polgárainak lett volna lehetőségük, de nekik ez már tartózkodási engedéllyel is lehetséges volt.

Összegezve: a jogalkotó sokkal kevesebb jogot szánt a 2002. január 1. után letelepedetteknek, mint a bevándoroltaknak, és a letelepedettekben gyakran az is felmerült, hogy mi értelme volt a letelepedési kérelem benyújtásának, ha a számukra fontos jogosultságok felé nem jutottak előrébb. Az ügyfelek számára nehezen érthető volt a jogalkalmazók eltérő jogszabályértelmezése, és az hogy egy családon belül gyakran volt „régii” letelepedett, bevándorolt és „új” letelepedett. A 2003. év végére kezdett általános joggyakorlat kialakulni, de a jogalkotó ekkor úgy döntött, hogy a letelepedés rendszerét meg kell változtatni.

Mínthogy a 2002. január 1. után letelepedési engedélyt kaptak nem rendelkeztek állandó lakcímmel, csak az idegenrendészeti nyilvántartásban voltak nyilvántartva. Ugyan a több mint 8 000 letelepedett csak töredéke volt uniós állampolgár, azonban az európai uniós választásokon való részvételük a nyilvántartási hiányosság miatt komoly nehézségekbe ütközött. Az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 45. § kimondta, hogy „az a külföldi, aki e törvény hatálybalépését megelőzően kapott letelepedési engedélyt, e törvény hatálybalépésétől számított 30 napon belül köteles a nyilvántartásba vételhez szükséges – okirattal igazolt – adatait bejelenteni, és első lakcím-bejelentési kötelezettségét teljesíteni a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél.” A törvény ezen rendelkezése 2004. február 1-én lépett hatályba, ugyanúgy, mint a részletes szabályokat megállapító 9/2004. (I. 31.) kormányrendelet. A jogalkotó a felkészülésre nem sok időt hagyott, és az ügyfelek döntő többsége sem értesült – a számukra kedvező – jogszabályváltozásokról.

A letelepedettek 25 hónapos kitérő után így visszakerültek a lakcímnnyilvántartásba és jogosultak lettek lakcímet igazoló hatósági igazolványra és sárga színű személyazonosító igazolványra, azaz értelmüket veszítették a 2002. január 1-i változások. A letelepedettek továbbra is kaptak letelepedési engedély okmányt, így egyszerre három darab igazolvánnyal rendelkeznek, amelynek célszerűsége erősen megkérdőjelezhető. Az új jogszabályok szerint a lakó-

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálya alá tartoznak:

- a) a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként elismert személyek,
- b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek (a továbbiakban: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy), amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat a Magyar Köztársaság területén gyakorolják.

helyváltozást az ügyfél már nem a területi idegenrendészeti hatóságnál jelenti be, hanem az illetékes jegyzőnél, és a magyar állampolgárokhoz hasonlóan csak a lakcímet igazoló hatósági igazolvány kerül lecserélésre. A letelepedési engedély okmány azonban bár tartalmazta a régi lakóhely adatait, mégse lesz kijavítva, így a külföldinek három, részben eltérő adattartalmú igazolvánnyal kell igazolnia magát. A 2004. júniusi jogszabály-módosítással a letelepedési engedély okmány teljesen megszűnt, és a helyébe az útlevelelben elhelyezett matrica lépett. A 2002 és 2004 közötti letelepedési szabályozás inkább csak érdekes kísérletként értelmezhető, hisz végeredményben a fejlődés kisebb különbségekkel a bevándorlási engedély szabályozásához tért vissza.

A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv átfogóan szabályozta, harmonizálta az európai letelepedést. A huzamos tartózkodói jogállás megszerzésénél 5 éves az előzetes tartózkodási idő és ez alól nem lehet felmentést adni, tehát a hagyományos magyar szabályozással ellentétben állt. Az irányelv harmonizációjakor felmerült, hogy az irányelv átültetésével teljesen megszűnik a családegyesítőknek és a határon túli magyaroknak adott kedvezmény. Az irányelv preambulumbeli (17) bekezdése és a 13. cikk lehetővé teszi a kedvezőbb tagállami szabályok alkalmazását, azonban ez az engedély nem jogosít más tagállamban való tartózkodásra és munkavállalásra. Szükségszerűen a Harmtv. az irányelv átültetésével tovább bonyolította az eddig sem túl egyszerű letelepedést azzal, hogy irányelvi és nemzeti letelepedésre bontotta. A jelenlegi szabályozás szerint tehát letelepedett az a harmadik országbeli állampolgár, aki

- 2007 előtt letelepedési engedélyt,
- ideiglenes letelepedési engedélyt,
- nemzeti letelepedési engedélyt,
- EK letelepedési engedélyt kapott.

Az irányelv 11. cikke szerint annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén. A törvény kimondja, hogy a letelepedett harmadik országbeli állampolgár az Alkotmányban és külön jogszabályokban biztosított jogosultságokkal rendelkezik, valamint a letelepedett – az ideiglenesen letelepedett kivételével – a Magyar Köztársaság területén határozatlan időtartamú tartózkodásra jogosult, illetve a letelepedettet megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezők külön jogszabályok szerinti jogosultságai is. Az ágazati jogszabályok jelentős részének ez irányú áttekintése meg is történt, azonban – ahogy a fentebb látható volt – még mindig vannak olyan jogszabályok, amelyek nem ismerik a letelepedetteket.

A letelepedési jogállások átjárhatóak, így az ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező nemzeti letelepedési engedélyt és EK letelepedési engedélyt, a nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező, valamint a korábban hatályos törvények alapján bevándorolt vagy letelepedett státuszt szerző harmadik országbeli állampolgár EK letelepedési engedélyt kérelmezhet.

Az a harmadik országbeli állampolgár kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt,

- akinek a Magyar Köztársaság területén lakhatása és megélhetése biztosított,
- aki az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja, és
- akivel szemben az e törvényben meghatározott kizáró ok nem áll fenn.

Nem kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár,

- aki büntetett előéletű, és a büntetett előlethez fűződő joghátrányok alól még nem mentesült,
- akinek a letelepedése veszélyezteti a Magyar Köztársaság nemzetbiztonságát²⁶⁶,
- aki kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, illetve beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll.

A letelepedés engedélyezésének általános feltételeként írja elő a törvény a magyarországi lakhatás és megélhetés biztosítottát. Alapvető társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy csak az a személy kaphasson letelepedési engedélyt, aki magyarországi egzisztenciáját képes megteremteni, létfenntartásáról megfelelően tud gondoskodni.

Az ideiglenes letelepedési engedély, nemzeti letelepedési engedély és EK letelepedési engedély iránti kérelem benyújtásakor a kérelmezőnek be kell mutatnia az érvényes úti okmányát, valamint kérelméhez csatolnia kell:

- a születési, házasságban élő kérelmező esetén a házassági anyakönyvi kivonatot is, a házasság megszűnése esetén az azt megállapító jogerős hatósági határozatot, továbbá a kiskorú kérelmező személyes joga szerinti hiteles okiratot arról, hogy a kiskorú harmadik országbeli állampolgár letelepedésének nincs törvényes akadálya,
- a Magyar Köztársaságba történő beutazását megelőző állandó vagy szokásos tartózkodási helye szerinti ország hatósága által kiállított, a büntetlen előéletet igazoló, hat hónapnál nem régebbi okiratot,
- a magyarországi lakhatást és megélhetést igazoló okiratot,
- a biztosított jogviszonyt igazoló okiratot.

A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet szerint a magyarországi megélhetést elsősorban az alábbi okiratokkal lehet igazolni:

- magyarországi pénzintézetnél készpénz-megtakarítást igazoló, pénzintézeti igazolással,
- a megélhetést biztosító magyarországi vagyoni, vagyoni értékű jog, vagyoni érték meglétét igazoló közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal,
- a magyar jog hatálya alá tartozó rendszeres, munkavégzésre irányuló jogviszonyból²⁶⁷ származó adóköteles jövedelem igazolásával,
- egyéb magyarországi rendszeres, jövedelemszerző tevékenységből származó, közokirattal vagy más módon igazolt adóköteles jövedelemmel,
- külföldről folyósított rendszeres jövedelemről szóló magyar pénzügyi igazolással,
- a Magyar Köztársaságban élő családtag által tett, közjegyzői okiratba foglalt, a kérelmező eltartását és ellátását biztosító nyilatkozattal, valamint a tartást vállaló személy tartási képességét igazoló okirattal.

²⁶⁶ A nemzetbiztonsági szakhatósági vélemény alapján történő elutasítás a legritkább esetben történik meg, hiszen kereset esetén a bíróság előtt a szakhatósági véleményt kialakító információkat (lehallgatás, beépített informátorok, stb.) kellene kiadni. Ezért általában az informális nemzetbiztonsági jelzés az idegenrendészeti hatóság egyéb szempontú mérlegelését befolyásolja, amely szintén nem a legszerencsésebb helyzet. Kifejezetten hasznos lenne ezt a jelenleg fennálló kényes helyzetet kiküszöbölni.

²⁶⁷ Az Idtv. eredeti, a 2004. évi módosítások előtti szövege még „munkaviszonyból, munkavégzésre irányuló jogviszonyból származó” szakaszt használta, azonban a legalább egyéves kitétel mellett a munkaviszony is eltűnt a paragrafusból és a 2007. évi II. törvény is sajnos átvette ezt a szakaszt. Az idegenrendészeti gyakorlat nem vett komolyabban tudomást arról, hogy a munkaviszony és a munkavégzésre irányuló jogviszony a munkajog szerint két különböző fogalom, így különösebb hatása nincsen ennek változtatásnak.

A Korm. rendelet szerint a magyarországi megélhetés értékelésekor különösen az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:

- az egy háztartásban jövedelemmel vagy vagyonnal rendelkezők száma,
- az egy háztartásban eltartottak száma,
- a kérelmező a saját és családtagjai lakhatását szolgáló ingatlan tulajdonosa-e.

A különösen szót ki kell emelni, tehát más módon is lehet bizonyítani a megélhetés biztosítottóságát, de a fenti felsorolásban szereplő módozatoknál nem lehet eltekinteni a megfogalmazott feltételektől. A kérelmezők próbálnak olyan konkrét szabályt találni a jogszabályban, amely megfogalmazza, hogy mekkora jövedelem vagy banki megtakarítás mellett biztos a letelepedés. A jogszabályok ilyen szabályt nem tartalmaznak, hisz ez a jogalkalmazó kezét minden irányba megkötné, mérlegelési lehetőségét megszüntetné. Letelepedésnél, szemben a tartózkodási engedélyek elbírálásával, ahol alacsonyabb megélhetési küszöb kerülhet alkalmazásra, mindenféleképpen magasabbra kell ezt a léccet helyezni. Célszerű a Közpon-ti Statisztikai Hivatal létminimumértékeit és ezek számításának módszertanát figyelembe venni, mert a KSH tudományos alapokon háztartástípusok szerint adja meg a pontos összegeket, amelyből meg lehet élni Magyarországon. A létminimum és a minimálbér összekeverése tipikus jelenség, de vannak példák helytelen, a KSH metodikáját felülbíró bírósági ítéletekre is.²⁶⁸ A hatályos szabályozás szerint nem lehet vagyonnak, vagyoni értékű jognak, vagy vagyoni értéknek tekinteni a szokásos életszükségleti és berendezési tárgyakat, a lakhatás igazolására szolgáló ingatlant, a mozgáskorlátozott személy gépjárművét és azokat a vagyontárgyakat, amelyek a harmadik országbeli állampolgár jövedelmének megszerzéséhez szükségesek.

A megtakarítás igazolásával kapcsolatos visszaélés lehetősége egyébként már több mint száz évvel ezelőtt megfogalmazódott: „Az illető ugyanis szerez magának annyi pénzt, amennyit ki kell mutatnia és amikor kimutatta, szépen visszaadja annak, akitől kapta.”²⁶⁹ A megtakarítás mértékének akkorának kell lennie, amelynek csak a kamataiból a kérelmező és családja meg tud élni. Ugyanígy a vagyomból, a vagyoni értékű jogból, a vagyoni értékből származó jövedelemnek elsődlegesen a vagyon fennmaradását kell biztosítani. Ezt az álláspontot alátámasztja a Legfelsőbb Bíróság Kf. V.35.440/1999/5. számú ítélete is, amely kifejezetten elveti az összehasonlítást a „magyarországi átlagos megtakarítások köztudomású mértékével.”

A 2004. évi változtatások a korábbi „külföldről folyósított nyugdíjról, járadékról szóló magyar pénzügyi igazolás” helyébe „a külföldről folyósított rendszeres jövedelemről szóló magyar pénzügyi igazolást” illesztette, amely ugyanígy szerepel a Harmtv.-ben is. A külföldről folyósított rendszeres jövedelem nagyon sok minden lehet, de alapvetően kevésbé leellenőrizhető ennek a forrásnak az eredete. A külföldről folyósított nyugdíj vagy járadék teljes mértékig méltányolható, azonban az már kétségeket ébreszt, hogy külföldi jövedelem esetén nem is kell Magyarországon adózni, mindenfajta hozzájárulás nélkül a magyar gazdasághoz, le lehet telepedni. Figyelemmel a mai terrorral, bünszervezetekkel veszélyeztetett világunkra, ez a szakasz nem a legmegnyugtatóbb.

A havi jövedelem kiszámításakor rendszeres jövedelem esetén, ha a jogszerű tartózkodás időtartama az egy évet meghaladja, a kérelem benyújtását megelőző évben szerzett adó-

²⁶⁸ A Kfv. II.39.584/2003/4. számú ítélet a KSH szakvéleményeivel ellentétben úgy fogalmazott, hogy a lakásbérleti szerződés esetleges összege is benne van a létminimum összegében, így a megélhetés vizsgálatával kapcsolatban nem vizsgálható külön. A nyilvánvalóan téves ítélet a rezsiköltségek felől közelítette meg a kérdést, amelyek valóban a létminimum számításának alapját képezik. Egyébként a Kfv. V.40.135/2000/9. számú ítélet a helyes értelmezést alkalmazza.

²⁶⁹ Visontai Soma, 181. Országos Gyűlés, 1903. január 12.

zott jövedelem, valamint a kérelmezést megelőző három hónapban szerzett jövedelem, egyéb esetben a kérelmezést megelőző három hónapban szerzett jövedelem, míg nem rendszeres jövedelem esetén a kérelem benyújtását megelőző tizenkét hónap alatt kapott összeg egy havi átlagát kell együttesen figyelembe venni.

A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet szerint a magyarországi megélhetést elsősorban az alábbi okiratokkal lehet igazolni:

- a kérelmező magyarországi lakásának tulajdonjogát igazoló, három hónapnál nem régebbi tulajdonilap-másolattal,
- lakásbérleti jogviszonyt igazoló lakásbérleti szerződéssel, vagy
- a Magyar Köztársaságban élő családtag közjegyzői okiratba foglalt, a kérelmező lakhatását biztosító nyilatkozatával.

Annak megállapítása érdekében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése nem veszélyezteti a Magyar Köztársaság nemzetbiztonságát, be kell szerezni a Nemzetbiztonsági Hivatal szakhatósági állásfoglalását.

A korábbi bevándorlási szabályozásnál elutasítható volt annak a külföldinek a bevándorlása, „akinek beilleszkedése a magyar társadalomba egyéb okból nyilvánvalóan nem várható.” Hasonlóan kevésbé konkrét a Magyar Köztársaság érdekeinek veszélyeztetése is, vagy ahogy az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet 7. §-a fogalmazott: „a külföldi a Magyar Népköztársaságban családdegyesítési vagy egyéb méltánylást érdemlő okból letelepedési engedélyt kaphat, ha a letelepedése összhangban van a **Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági érdekeivel,**²⁷⁰ a megélhetése és a lakása biztosított.”

A beilleszkedésre, az integrációra utal a 2003/109/EK irányelv is, az 5. cikk (2) bekezdése alapján a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy a nemzeti jognak megfelelően feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek. Több európai országban is nyelvismerethez, az országról, kultúrájáról, demokratikus intézményeiről meglevő tudáshoz kötik a huzamos tartózkodás engedélyezését. Az integráció nemcsak egyoldalú, azaz a befogadó állam nagyvonalú erőfeszítéseit jelenti, hanem a bevándorolni szándékozóknak is komoly kötelezettségei vannak. A kötelező tartózkodási idő és bizonyos ismeretek megszabása éppen a megfelelő integrációt segíti elő és a későbbi problémákat előzi meg.

Több korábbi törvénytervezetben is szerepelt, hogy a Magyarországon letelepedni szándékozók legalább alapszintű magyar nyelvtudását meg kell követelni, azonban ez egyszer sem hatályosult, jelenleg csak a honosítási eljárásban az állampolgársági vizsga hasonló célú. Véleményem szerint hazánkban a magyar nyelv bizonyos ismerete nélkül egy külföldi kevésbé tud boldogulni, illetve ha semmilyen erőfeszítést sem tesz a magyar nyelv, a kultúra, a demokratikus intézmények megismerésére, akkor joggal megkérdőjelezhető az integrálódási vágya vagy képessége.

A) Ideiglenes letelepedési engedély

Ha a letelepedési engedélyt határozatlan időtartamú tartózkodási engedélynek fordíthatjuk le, akkor az ideiglenes letelepedési engedély paradoxon, hiszen így a jogintézmény ideiglenes és határozatlan időtartamú, ideiglenes és állandó. A 2003/109/EK irányelv 14. cikk (1) bekezdése szerint a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek (EK letelepedési engedéllyel rendelkezők) megszerzik a jogot arra, hogy másik tagállamban három hónapot meghaladó időtartamot tartózkodjanak. Ezeknek a személyeknek a 21. cikk (1) bekez-

²⁷⁰ Kiemelés tőlem.

dése alapján egyenlő elbánásban kell részesülniük a többi EK letelepedési engedéllyel rendelkezővel, és végső soron hasonló jogokkal kell rendelkezniük, mint a helyi állampolgároknak. Az ilyen széles körű jogosultságok a letelepedéshez, a lakóhely létesítéséhez vannak kötve Magyarországon, így az irányelvet csak a letelepedés újabb duplikálásával és ilyen paradox jogintézmény létrehozásával lehetett átültetni.

A harmadik országbeli állampolgár az ideiglenes letelepedési engedély iránti kérelmét legkésőbb a három hónapot meg nem haladó jogszerű tartózkodása utolsó napján, illetve három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedélyének lejártát harminc nappal megelőzően nyújthatja be. Az Európai Unió tagállama által a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-ei 2003/109/EK irányelv alapján kiállított huzamos tartózkodói jogállást igazoló EK tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyt kaphat, ha

- keresőtevékenység folytatása céljából, kivéve a szezonális munkavállalás esetét,
- tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából, illetve
- egyéb, igazolt célból kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni.

Az ideiglenes letelepedési engedélyt kérelmező, vagy azzal rendelkező harmadik országbeli családtag is ideiglenes letelepedési engedélyt kaphat, amennyiben a családi kapcsolat az Európai Unió huzamos tartózkodói jogállást igazoló EK tartózkodási engedélyt kiállító tagállamában már fennállt.

Az ideiglenes letelepedési engedély érvényességi ideje legfeljebb öt év, amely alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható, a családtag ideiglenes letelepedési engedélyének érvényessége pedig – hasonlóan más tartózkodási engedélyekhez vagy tartózkodási jogosultságokhoz – megegyezik a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének érvényességével.

Az ideiglenes letelepedési engedély visszavonható, ha a harmadik országbeli állampolgár lakhatása és megélhetése nem biztosított, illetve az egészségügyi ellátások teljes köréhez való hozzáférést nem tudja igazolni. Az ideiglenes letelepedési engedélyt vissza kell vonni, ha a harmadik országbeli állampolgárt kiutasították, vagy vele szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el. A családtag részére kiállított ideiglenes letelepedési engedélyt vissza kell vonni, ha a családtag részére kiállított ideiglenes letelepedési engedélyét is visszavonták vagy a családi kapcsolat megszűnt²⁷¹.

B) Nemzeti letelepedési engedély

A 2003/109/EK irányelv a 13. cikkében biztosítja a nemzeti szabályok alkalmazását, a nemzeti letelepedés jogintézményének megtartását, hiszen a legtöbb európai államban ezen keresztül tudnak bizonyos csoportokat (anyanemzethez tartozók, családtagok, magasan képzettek) preferálni.

Az irányelv szabályozásának megfelelően az ott meghatározottaknál kedvezőbb feltételekkel kibocsátott engedélyek (rövidebb várakozási idő, felmentési jogosultságok) nem biztosítanak az EK letelepedési engedélyhez hasonló mobilitási jogot a Közösség területén. A Harmtv. a korábbi Idtv.-hez hasonlóan a három év időtartamú magyarországi tartózkodás tekintetében felmentést enged családtagok, a korábbi magyar állampolgárok és a magyar állampolgárságú felmenőkkel rendelkezők esetében.

²⁷¹ Kivéve, ha a harmadik országbeli állampolgár halálát követően a családtag lakhatása és megélhetése biztosított, illetve az egészségügyi ellátások teljes köréhez való hozzáférést tudja igazolni.

A Magyar Köztársaságban történő letelepedés céljából nemzeti letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki tartózkodási engedéllyel²⁷² vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkezik, és

- a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább három éven át jogszerűen és megszakítás nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodott,
- a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább egy éve – a házastárs kivételével – családtagként vagy eltartott felmenőként családi életközösségben²⁷³ él bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgárral (a magyar állampolgárok családgyesítését – igen liberálisan – az Szmvtv. szabályozza hasonlóan az EGT-állampolgárok családtagjainak tartózkodásához),
- bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár házastársa, feltéve, hogy a házasságot már a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték²⁷⁴,
- magyar állampolgár volt, de állampolgársága megszűnt, illetve akinek felmenője magyar állampolgár vagy magyar állampolgár volt.

Az általános tartózkodási feltételek alól szinte minden ország ismer kivételeket, ezekben az esetekben bizonyos csoportokat kedvezményez, pozitívan diszkriminál a jogalkotó. A hazai jogszabályhoz hasonlóan általában két körre terjednek ki ezek a kedvezmények, egyrészt a családgyesítőkre, másrészt az országhoz vagy a többségi nemzethez tartozókra.

A családgyesítés, elsősorban a fiktív házasságok miatt, már nem élvez abszolút kedvezményt, az utóbbi évek jogalkotása (pl.: Franciaország, Hollandia) pedig szinte minden országban a kedvezmények igénybevételét szigorítja. Ausztriában a letelepedési engedély 8 évig visszavonható és a névházasságok megakadályozása miatt legalább 2 éves házasság szükséges a családgyesítéshez. Csehországban és Litvániában a kérelem benyújtását megelőzően legalább 5 éve megkötött házasság szükséges a családgyesítéshez, szemben a többi országban elterjedt 2 éves időszakkal. Fontos megjegyezni a brit törvény 23. szakaszának megoldását, amely kötelezővé teszi minden szervnek, hogy a névházasság (sham marriage²⁷⁵) gyanúját jelentse.

Franciaországban is szigorodott a családgyesítés, nem jár automatikus letelepedéssel (carte de résident). Legalább 5 éves belföldi tartózkodás kell az állandó tartózkodási engedélyhez, családgyesítés esetén is a belépéstől számított két évnek el kell telnie, és az engedélyezés csak akkor lehetséges, amennyiben a „személyes integrálódásukat” a hatóság „megfelelőnek” ítélte. Ennek a szabályozásnak a célja a fiktív házasságok és élettársi viszonyok kiszűrése volt, így egy év helyett két évi tényleges életközösség kell a tartózkodási engedély kiadása előtt, ezt igazolni is kell, a külföldön kötött házasság esetén pedig külön eljárás kötelező a névházasságok miatt. Ezt a szabályozást a külföldön élő francia állampolgárok védelme

²⁷² A menekültügyi hatóság által menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár a nemzeti letelepedési engedélyt tartózkodási engedély hiányában is kérelmezheti.

²⁷³ A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet szerint családi életközösség akkor valósul meg, ha a kérelmező harmadik országbeli állampolgár a bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgárral életvitelszerűen közös háztartásban él.

²⁷⁴ Az indoklás az érdekházasságok ellen alkalmazható intézkedésekről szóló 1997. december 4-i tanácsi állásfoglalásra hivatkozik a kérelem benyújtását megelőzően legalább két évvel megkötött házasság feltételével kapcsolatban, azonban az meglehetősen furcsa, hogy házastársak esetén a családi életközösség, az életvitelszerűen közös háztartás nincs megkövetelve, a családi életközösség megkövetelésének hiánya megnehezíti az ellenőrzést.

²⁷⁵ Fontos az is, hogy más törvényektől eltérően a névházasság szabatos meghatározása is bekerült a törvénybe. "Sham marriage" means a marriage (whether or not void)- a) entered into between a person ("A") who is neither a British citizen nor a national of an EEA State other than the United Kingdom and another person (whether or not such a citizen or such a national); and b) entered into by A for the purpose of avoiding the effect of one or more provisions of United Kingdom immigration law or the immigration rules.

miatt is szükségesnek tartották, mert gyakran a kiterjedt család belekényszeríti a házasságba, vagy egyszerűen eladja.

Spanyolországban teljes mentesség van a tartózkodási követelmények alól a spanyol származásúaknak, a család egyesítőknél, a spanyol közsféra alkalmazásában lévőknek, a hontalanoknak és a menekülteknek, valamint azoknak, akiknek letelepedése tudományos vagy kulturális érdeke Spanyolországban. A kormányzat évente a munkavállalási engedélyekről kvótát szab meg. Az idegenrendészeti és integrációs törvény széleskörűen szabályozza a munkavállalás kérdését. Kiemelten fontos a 41. szakasz, amely felsorolja, hogy kiknek nem szükséges beszerezniük munkavállalási engedélyt Spanyolországban. Az 1. bekezdés j) pontja szerint nem kell munkavállalási engedély annak, aki **spanyol származású** és spanyol állampolgár volt.²⁷⁶ A német jog szerint, hasonlóan az izraeli vagy olasz szabályozáshoz, a német nemzetiségűek német állampolgároknak számítanak és meg sem jelennek az idegenrendészeti eljárásban. A román kormányrendelet a „román diaszpóra tagjainak” gyakorlatilag minden feltétel alól mentességet biztosít. Az egykori állampolgárság, vagy a felmenők egykori állampolgársága alapján adott kedvezmények is általánosak (pl.: szlovén-, portugál-, görög-, horvát-, litván idegenrendészeti törvény²⁷⁷). Ehhez hasonló az ausztrál és az új-zélandi kölcsönös pozitív diszkrimináció, amely az 1973-as Trans-Tasman Travel Arrangementen alapul.

Természetesen, ha egy család egyszerre adta be a letelepedési kérelmet, akkor egyszerre, és minden bizonnyal ugyanúgy is lesznek a kérelmek elbírálva, tehát nem lehetséges az egymáshoz történő család egyesítés. Ez kézenfekvőnek tűnik, azonban a közigazgatási hivatalokban rendszeres volt, hogy az egyébként több okból sem engedélyezhető családtag azért kapta meg az engedélyt, mert a hozzátartozója bevándorlását nem sokkal korábban engedélyzték.

Az érdekházasság olyan házasságot jelent, amely az egyik tagállam állampolgára vagy egy, az egyik tagállamban állandó lakóhellyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár és egy harmadik ország állampolgára között azzal a kizárólagos céllal köttetik, hogy megkerüljék a harmadik országok állampolgáira vonatkozó belépési és tartózkodási szabályokat, és a harmadik országok állampolgára számára tartózkodási engedélyt vagy letelepedési engedélyt szerezzenek. Az alábbi tényezők szolgálnak különösen alapot annak feltételezésére, hogy érdekházasságról van szó:

- az a tény, hogy a házassági együttélés nem valósul meg,
- a házasságból eredő köteleességekhez történő megfelelő hozzájárulás hiánya,
- a házastársak a házasságkötésük előtt soha nem találkoztak,
- a házastársak nem egybehangzóan nyilatkoznak személyi adataikról (név, cím, állampolgárság, foglalkozás), első találkozásuk körülményeiről, vagy egyéb fontos, őket érintő személyes adatról,
- a házastársak nem beszélnek egy mindkettejük által beszélt nyelven,
- a házasságkötésre egy bizonyos pénzösszeg átadása fejében kerül sor (kivéve a hozomány formájában átadott pénzt olyan országok állampolgárai esetében, mely országokban a hozomány biztosítása általános gyakorlat),
- a házastársak egyikének, vagy mindkettejüknek múltjában korábbi érdekházasságokra vagy tartózkodási szabálytalanságokra vonatkozó bizonyíték található.

²⁷⁶ „No será necesaria la obtención de permiso de trabajo para el ejercicio de las actividades siguientes: [...] j) **Los españoles de origen que hubieran perdido la nacionalidad española**”

²⁷⁷ 1940. június 17. a határdátum, 24. § (6) bekezdés

A kérelem benyújtásáig kell igazolni a hároméves jogszerű tartózkodását megszakítatlanságát²⁷⁸, megszakítása esetén természetesen a tartózkodási idő számítása újra kezdődik. Jogszerű tartózkodásnak minősül

- a három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal,
- a tartózkodási engedéllyel,
- az ideiglenes letelepedési engedéllyel,
- ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással bizonyos esetekben,
- az Szmvtv. szerinti tartózkodási kártyával

a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodás.

A letelepedéssel kapcsolatban szinte minden idegenrendészeti törvény ismer várakozási időt, amely alapján gyakorlatilag meg lehet ítélni a kérelmező integrációját, illetve integrációs képességét. Minthogy ez a szabályozási terület eltér az általános beutazási feltételek alapvetően a viszonyosságon alapuló szabályozásaitól, sokfajta megoldás született. Ezekből következtetni lehet, hogy az adott ország mennyire kívánja befogadni a bevándorolni szándékozókat, illetve milyen nehézségeket támaszt nekik. Az egyik véglet a cseh és a litván²⁷⁹ szabályozás (65-67. §§), amely 10 éves várakozást ír elő, és a külföldi 90 napnál több időt nem tartózkodhat külföldön. A másik véglet az ausztrál szabályozás, amely egy befektetési-, illetve végzettségi pontrendszer alapján eltekint ettől a várakozási időtől. Kanadában letelepedési engedélyt (permanent residence) családtaggyógyítás, gazdasági haszonszerzés, illetve menekültként elismerés révén lehet megszerezni. A 28. szakasz ugyan öt éves várakozási időt, kanadai tartózkodást ír elő a letelepedési engedély megszerzése előtt, azonban az ötéves időszakban csak 730 napot kell eltölteni Kanadában, amely alól felmentést lehet megszerezni, ha a kérelmező kanadai állampolgár családtagjával él külföldön, kanadai cégnek dolgozik, vagy egyéb okból fontos a letelepedése. Bizonyos pontrendszer alapján, amely beruházáson és a munkahelyteremtés nagyságától függ, szinte venni lehet ezt az engedélyt effektív kanadai tartózkodás nélkül is. Hollandiában, hasonlóan a horvát szabályozáshoz, a várakozási idő 5 év normál esetben, míg 3 év a menekülteknél, míg Szlovéniában egységesen 8 év (41. §).

A három éves jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodás szempontjából nem minősül a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodás megszakításának a Magyar Köztársaság területének alkalmanként négy hónapnál rövidebb időre történő elhagyása, amennyiben a külföldi tartózkodások összidőtartama a kérelem benyújtását megelőző három év alatt nem haladja meg a kétszázhetven napot. A korábbi szabályozás szerint ez évente legfeljebb 90 nap volt, tehát a három éves tartózkodási szabályok így kismértékben rugalmasabbá váltak, ugyanakkor az új szabályozás nyitott egy kikaput azzal, hogy az idegenrendészeti hatóság mérlegelési jogkörében hosszabb időtartamú tartózkodás esetén is engedélyezheti a letelepedést, ha a tartózkodás megszakítására méltányolható okból került sor. A törvény méltányolható oknak tekint különösen a külföldi gyógykezelést, illetve a keresőtevékenységgel összefüggő külföldi kiküldetéseket, de az idegenrendészeti hatóság ezek mellett bármilyen indokot elfogadhat. A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet szerint a jogszerű tartózkodás méltányolható okból történő megszakítását a nemzeti letelepedési engedélyt kérelmezőnek okirattal kell igazolnia, így különösen:

- külföldi intézményben történő gyógykezelésről szóló igazolással,

²⁷⁸ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.027/2004/4. számú ítéletében hatályon kívül helyezte a Fővárosi Bíróság egy ítéletét, amely ugyan bevándorlási ügyben, de kimondta, hogy a feltételeknek a kérelem elbírálásakor kell megfelelni. Ezzel szemben a felülvizsgálati ítélet általános érvennyel kihangsúlyozza, hogy „egy jogot akkor lehet igényelni, ha a jogszabályban megkívánt feltételek, követelmények a jog igényléséig teljesültek (objektív határidő).”

²⁷⁹ Lásd: 24. §

- a gyakori külföldi kiküldetéssel járó munkakör betöltéséről szóló igazolással, illetve a kiküldetések – a munkáltatói jogkör gyakorlója által hitelesített – listájával.

Spanyolországban²⁸⁰ a letelepedési engedélyhez a 32. szakasz szerint 5 éves belföldi tartózkodás szükséges, azonban a kanadai szabályozáshoz hasonlóan ez alól a kivételek széles skálája nyújt kibúvókat. Így a 864/2001. számú királyi rendelet 42. szakasza alapján nem számít bele ebbe az időszakba a külföldi nyaralás; a legfeljebb 6 hónapos távollét, amely nem lehet több összesen, mint egy év; és a távollét, amennyiben „kellően bizonyított, hogy családi vagy egészségügyi okok miatt történt.”

A korábbi Idiv.-ben a jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodás mellett az életvitel-szerűség is követelmény volt, hiszen a három éves „várakozási” időszak lehetőséget teremt a külföldi integrálódására és integrálódó képességének felmérésére. Ezért az lenne helyes, ha az idegenrendészeti szervek következetesen betartatnák a 90 napos szabályt, hiszen a fenti kibúvók, amelyekkel nagyon könnyen vissza lehet élni, éppen a jogszabály értelmét veszik el.

Különös méltánylást érdemlő körülmény esetén a harmadik országbeli állampolgár az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter döntése alapján az általános és a különös nemzeti letelepedési feltételek hiányában is kaphat nemzeti letelepedési engedélyt. A miniszter a kérelmező egyéni körülményeit, családi kapcsolatait és egészségügyi állapotát értékelni különös méltánylást érdemlő körülményként, valamint figyelembe veszi a Magyar Köztársaság közérdekét (például sportolók esetében). Ez a szakasz hasonló, mint a honosítási eljárásban a köztársasági elnök méltányossági lehetősége. Az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye²⁸¹.

A letelepedési, nemzeti letelepedési vagy a bevándorlási engedélyt az idegenrendészeti hatóság **viSSZAVONHATJA**, ha

- az engedélyezés alapjául szolgáló feltételek olyan jelentősen megváltoztak, hogy ez az engedély kiadását már kizárná, feltéve, hogy az engedély kiadásától számítva öt év még nem telt el,
- családi kapcsolatra tekintettel kiadott engedély esetén a házasság az engedély kézhezvételétől számított három éven belül nem a házastárs halála miatt szűnt meg, vagy a harmadik országbeli állampolgár szülői felügyeleti joga megszűnt, kivéve, ha a harmadik országbeli állampolgár már négy éve letelepedettként vagy bevándoroltként a Magyar Köztársaság területén tartózkodik,
- a harmadik országbeli állampolgár a Magyar Köztársaság területét hat hónapnál hosszabb ideig elhagyta²⁸².

²⁸⁰ Spanyolországban az idegenrendészetet a 4/2000. számú törvény (bár a 8/2000. törvény még a hatályba lépése előtt jelentősen módosította, és a gyakorlatot végrehajtására kiadott 864/2001. számú királyi rendelet szabályozza.

²⁸¹ Az Alkotmánybíróság 775/B/2006. AB határozata az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközésének megállapítását kezdeményező indítványt elutasította: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem ellentétes az Alkotmánnyal, hogy a törvényi feltételeknek egyébként meg nem felelő kérelmező esetén – a törvényben előírt mérlegelési szempontokat figyelembe véve – az 2007. évi II. törvény az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter határozata ellen nem biztosít jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a miniszternek biztosított ezen méltányosságból hozott döntése kizárólag kedvezményt biztosító döntés, amit speciális eljárásban hoz.”

²⁸² A bevándorlási engedéllyel, letelepedési engedéllyel vagy nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező külföldi Magyarország hat hónapnál hosszabb ideig történő elhagyásának szándékát bejelentheti. Ha két évet meg nem haladó időtartamra és nem a végleges külföldi letelepedés szándékával távozott, az idegenrendészeti hatóság a külföldi tartózkodás – az értesítésben foglalt – várható időtartamán belül a bevándorlási engedélyt, letelepedési engedélyt, illetve nemzeti letelepedési engedélyt nem vonhatja vissza, feltéve, hogy a külföldi az értesítést megelőző egyéves időtartamon belül legalább száznyolcvan napot a Magyar Köztársaság területén tartózkodott.

Az idegenrendészeti hatóság az engedélyt **visszavonja**, ha

- az engedély megszerzése érdekében a harmadik országbeli állampolgár az idegenrendészeti hatósággal hamis adatot, valótlan tényt közölt,
- a kiskorú harmadik országbeli állampolgár esetében a szülői felügyelet jogát gyakorló harmadik országbeli állampolgár szülőt a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodásra jogosító engedélyt az idegenrendészeti hatóság visszavonta, és a kiskorú további tartózkodásának feltételei a szülői felügyeletet gyakorló másik szülőnél a Magyar Köztársaság területén nem biztosítottak,
- a harmadik országbeli állampolgár családi kapcsolatra tekintettel kiadott engedélye esetén magyar állampolgár házastársa a Magyar Köztársaság területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyta, vagy a harmadik országbeli házastárs Magyar Köztársaság területén történő jogszerű tartózkodása megszűnt,
- a harmadik országbeli állampolgárt kiutasították, vagy vele szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el.

A letelepedés engedélyezésének alapjául szolgáló körülmények különösen akkor változtak meg jelentősen, ha a letelepedett harmadik országbeli állampolgár

- önmaga, illetőleg tartásra jogosult hozzátartozói megélhetését vagy lakhatását biztosítani nem tudja,
- munkaképessége ellenére – önhibájából – rendszeres szociális ellátásra és támogatásra szorul,
- tartását vagy lakhatását vállaló családtagja e kötelezettségének nem tesz eleget.

C) EK letelepedési engedély

A Magyar Köztársaság területén történő huzamos tartózkodás céljából EK letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kap, aki a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább öt éven át jogszerűen és megszakítás nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodott. Nem kaphat EK letelepedési engedélyt:

- felsőfokú tanulmányok folytatása, illetve szakképzés céljából a Magyar Köztársaság területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgár,
- a szezonális munkavállalás céljából vagy önkéntesként a Magyar Köztársaság területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgár,
- a diplomáciai vagy egyéb személyes mentesség alapján a Magyar Köztársaság területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgár,
- az a harmadik országbeli állampolgár, aki a menekültügyi hatóságtól menekültkénti elismerését kérte, vagy a menekültügyi hatóságtól ideiglenes vagy kiegészítő védelmet kért,
- a befogadott.

Nem kérelmezheti tehát az EK letelepedési engedélyt az a külföldi, akinek tartózkodása a céljából adódóan ideiglenes jellegű. Az engedély feltételeként meghatározott ötéves időtartamba a tartózkodási cél későbbi megváltozása esetén a korábbi tanulmányi célú tartózkodás időtartamának fele számít bele.

A három éves jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodásnak az a harmadik országbeli állampolgár felel meg, aki a kérelem benyújtásáig ötéves jogszerű tartózkodását nem szakította meg. Megszakításnak minősül az ország alkalmanként hat hónapnál hosszabb időre történő elhagyása, illetve ha a külföldi tartózkodások összidőtartama öt év alatt meghaladja a három-

száz napot. Természetesen a tartózkodási idő számítása újra kezdődik a jogszerű tartózkodás megszakítása esetén. Jogszerű tartózkodásnak minősül:

- a három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal,
- a tartózkodási engedéllyel,
- az ideiglenes letelepedési engedéllyel,
- a bevándorlási engedéllyel, letelepedési engedéllyel vagy nemzeti letelepedési engedéllyel,
- ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással bizonyos esetekben,
- az Szmvtv. szerinti tartózkodási kártyával

a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodás.

Az idegenrendészeti hatóság az EK letelepedési engedélyt visszavonja, ha

- a harmadik országbeli állampolgár az Európai Unió tagállamainak területét tizenkét hónapnál hosszabb ideig elhagyta,
- a harmadik országbeli állampolgár az Európai Unió másik tagállamában szerez huzamos tartózkodói jogállást,
- a harmadik országbeli állampolgár hat évet meghaladóan nem tartózkodik a Magyar Köztársaság területén,
- az engedély megszerzése érdekében a harmadik országbeli állampolgár az idegenrendészeti hatósággal hamis adatot, valótlan tényt közölt,
- a harmadik országbeli állampolgárt kiutasították, vagy vele szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el.

3. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény

A kezdeti gazdasági szempontokon messze túlmutatóan a személyek szabad áramlása – részben az Európai Bíróság jogértelmező tevékenységének köszönhetően – jelentős változáson ment keresztül, a szabad mozgás univerzális joggá vált. Alapvetően eltér a koncepciója az idegenrendészet hagyományos szabályozásától, alapvetően más filozófiát²⁸³ követ, az EGT-állampolgárok és a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek beutazási és tartózkodási feltételei jelentősen eltérnek egymástól, okmányaik, bejelentési kötelezettségeik különbözőek, így az EGT-állampolgárok és családtagjaik beutazásának és tartózkodásának szabályait a 2001. évi XXXIX. törvény után már önálló törvényben volt célszerű szabályozni. Az Szmvtv. által átültetett 2004/38/EK irányelv gyakorlatilag az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket, valamint az EGT-állampolgárokra és családtagjaikra vonatkozó korábbi, széttagolt szabályozást foglalja össze.

A törvény az uniós polgárok körénél tágabb személyi körnek biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását:

- a magyar állampolgár kivételével az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam²⁸⁴ állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés²⁸⁵ alapján a sza-

²⁸³ A szabad mozgás és tartózkodás joga a közösségi szerződésekből ered, a tartózkodási engedély kiadása merőben deklaratív, szemben a hagyományos idegenrendészettel, ahol a tartózkodási engedély jogosít fel a tartózkodásra, tehát annak konstitutív hatályt tulajdonít.

²⁸⁴ A korábbi EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Társulás) országok: **Norvégia, Liechtenstein és Izland.**

²⁸⁵ Az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint a **Svájci Államszövetség** közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló 1999. július 21-én aláírt megállapodás.

bad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek (**EGT-állampolgár**),

- az **EGT-állampolgár** magyar állampolgársággal nem rendelkező, az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó **családtagjának**,
- a **magyar állampolgár** magyar állampolgársággal nem rendelkező, a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó **családtagjának**, valamint
- annak az **EGT-állampolgárt vagy a magyar állampolgárt** kísérő vagy hozzá csatlakozó személynek, aki
 - a **magyar állampolgár eltartottja**, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik,
 - az **EGT-állampolgár eltartottja** volt abban az országban, ahonnan érkeznek, vagy vele legalább egy évig egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik,
 és a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását **engedélyezi**.

A **szabad mozgás és tartózkodás jogával** tehát jóval szélesebb kör rendelkezik, mint a korábbi törvény szerint. A törvény személyi hatálya kiterjed a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjaira is, holott ez nem volt jogharmonizációs kötelezettség. A Morson- és a Jhanjan-ügyekben az Európai Bíróság kimondta, hogy közösségi jogi relevancia hiányában a nemzeti jog hatáskörébe tartozik a tagállam állampolgárainak családtagjainak beutazása. Ugyanakkor, ahogy a miniszteri indoklás kifejti, az Európai Bíróság a Singh-ügy²⁸⁶ kapcsán kimondta, hogy amennyiben a saját állampolgár más tagállamban tartózkodott, és onnan tér vissza az állampolgársága szerinti tagállamba, akkor családtagjának legalább ugyanazon jogokat kell biztosítani, mintha az Európai Unió más tagállamába utaznának. A törvény koncepciója az volt, hogy a magyar állampolgárok családtagjai Magyarországra történő beutazásuk, valamint a Magyar Köztársaság területén való tartózkodásuk során ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint az EGT-állampolgárok családtagjai, ennek megfelelően a jogharmonizációs kötelezettségen túl az irányelv alanyi körére vonatkozó jogokat kiterjesztette a magyar állampolgárok családtagjaira is.

A törvény az irányelv 2. cikkének megfelelően főszabályként családtagnak tekinti a házastársat²⁸⁷, a 21. életévet be nem töltött vagy eltartott leszármazót (beleértve a házastárs leszármazóját is), az eltartott felmenőt, valamint „akinek az eljáró hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi” („**kvázi-családtagok**”, nem közvetlen családtagok, de eltartottak vagy személyes gondoskodásra szorulóak). A szabályozás a magyar állampolgárok családtagjainak tágabb körére terjed ki, mint az EGT-állampolgárok családtagjainak köre. A magyar állampolgárok esetében családtag a magyar állampolgár vagy házastársa nem eltar-

²⁸⁶ Az Európai Bíróság ítélete (The Queen v Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh (C-370/90)) szerint aki egyszer közösségi munkavállalói státuszt szerzett, azt tőle már nem lehet elvenni: „a Szerződés 52. cikkének, valamint a 73/148. irányelvnek a rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezések alapján az adott tagállam köteles engedélyezni azon állampolgára házastársának a területére való belépését és tartózkodását függetlenül a házastárs állampolgárságától, aki a Szerződés 48. cikke értelmében a házastársával együtt egy másik tagállamba ment annak érdekében, hogy ott nem önálló kereső tevékenységet folytasson, majd visszatér, hogy az állampolgársága szerinti állam területén a Szerződés 52. cikke értelmében letelepedjen. A házastársnak rendelkeznie kell legalább ugyanazokkal a jogokkal, mint amelyeket a közösségi jog nyújtana a számára akkor, ha a férje vagy felesége egy másik tagállam területére lépne be és tartózkodna ott.”

²⁸⁷ Fontos kiemelni, hogy a házasság felbomlása esetén a házasságot létezőnek kell tekinteni mindaddig, amíg a válást az illetékes hatóság ki nem mondja, még akkor is, ha a házastársak külön élnek és el akarnak válni. Lásd az Európai Bíróság gyakorlatában: Aissatou Diatta v Land Berlin (C- 267/83) eset.

tott felmenője is, valamint az a személy is, aki a kiskorú magyar állampolgár felett szülői felügyeleti joggal rendelkezik.

A törvény az irányelvnek megfelelően biztosítja az EGT-állampolgároknak, hogy érvényes úti okmánnal vagy személyazonosító igazolvánnyal²⁸⁸ lépjenek hazánk területére. Ezzel szemben a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag érvényes úti okmánnal és érvényes vízummal²⁸⁹ (kivéve, ha uniós vagy nemzetközi jogon alapuló vízummentesség áll fenn vagy a családtag rendelkezik tartózkodási jogot igazoló okmánnal) jogosult beutazni. A törvény a „kvázi-családtagokra” is kiterjeszti ezt a jogosultságot, amikor ki mondja, hogy „érvényes úti okmánnal és – amennyiben közvetlenül alkalmazandó európai közösségi jogi aktus vagy nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – érvényes vízummal **családtagként jogosult beutazni** a Magyar Köztársaság területére az a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy is, aki a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik, vagy abban az országban, ahonnan érkeznek az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele legalább egy évig egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik.”²⁹⁰

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, jogszerűen beutazó személyek a beutazáshoz szükséges okmányok birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül tartózkodhatnak Magyarországon területén három hónapot meg nem haladó időtartamig. Az egyetlen feltétel, hogy nem jelenthetnek indokolatlan terhet a szociális ellátó rendszerre.

A) Három hónapot meghaladó tartózkodás

A 38/2004/EK irányelv a korábbi irányelvek rendszerét követi, így a három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosult EGT-állampolgár:

1. akinek **tartózkodási célja keresőtevékenység** folytatása, azaz az álláskereső is ebbe a csoportba tartoznak. A törvény az Európai Bíróság már idézett ítéletének²⁹¹ megfelelően nem határozza meg, hogy mennyi ideig lehet jogszerűen munkát keresni, a gyakorlat körülbelül hat hónapot biztosít. Az irányelv a munkavállaló és az egyéni vállalkozó²⁹² kategóriát különbözteti meg, a törvény a keresőtevékenység folytatásaként vonja össze ezeket a fogalmakat, amelyeket a bírósági gyakorlatnak megfelelően a 2. § c) pontjában határoz meg. A 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet szerint a keresőtevékenységet munkavégzésre irányuló jogviszony²⁹³ keletkezését vagy jövedelemszerző tevékenységet (társasági szerződés, cégkivonat, stb.) igazoló okirattal, érvényes vállalkozói igazolvánnyal lehet igazolni. Az uniós jognak és

²⁸⁸ A közösségi jog – tekintettel a belső határok ellenőrzésének megszűnésére – nem írja elő a fenti dokumentumok felmutatásának a kötelezettségét, és természetesen vízum sem kérhető.

²⁸⁹ Az irányelv 5. cikkének megfelelően minden szempontból meg kell könnyíteni a családtag beutazását, így például határátkelőhelyen benyújtott kérelem ügyében legfeljebb 3 órán belül kell dönteni, a vízumkiadó hatóság a tartózkodás teljes időtartamára, valamint a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges anyagi fedezet meglétét vélelmezi, és az eljárás tárgyi költségmentes. Tehát a tartózkodási joggal szemben az általános vízumszabályok másodlagosak, azonban bizonyos (könnyített) formalitásokat be kell tartani, hogy a beutazás után tartózkodási kártyát kérelmezhesen a családtag.

²⁹⁰ A törvény szövege kifejezetten jogosultságról szól, ezzel ellentétben az indokolás ebben az esetben az eljáró hatóság diszkrecionális döntését hangsúlyozza, hiszen a hatóság ismeri el családtagként ezeket a személyeket.

²⁹¹ The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen (C 292/89)

²⁹² Egész pontosan önfoglalkoztatók (self-employed persons). E körbe tartozik minden személy, aki olyan önálló tevékenységet végez, amelyből legalísan szerez jövedelmet (szellemi szabadfoglalkozású, művész, stb.) Ezért alkalmazza a törvény az "önfoglalkoztató" fogalmát erre a személyi körre. Lásd: A. J. M. van Roosmalen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (C 300/84)

²⁹³ Viszonosság esetén munkavállalási engedéllyel is kell rendelkezni.

- bírósági gyakorlatnak megfelelően ezek a dokumentumok inkább formálisak, az effektív tevékenységre nem utalnak, így a visszaéléseknek is tág teret nyithatnak.
2. aki a **tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással** rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére, és biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről maga gondoskodik.
 3. aki **tanulmányok** (szakképzés, felnőttképzés, stb.) **folytatása céljából** felvételt nyert a közoktatásról vagy a felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó oktatási intézménybe, és beutazásakor elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére, valamint biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről maga gondoskodik.

A törvény a három hónapot meghaladó tartózkodás szabályait bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A szabályozás a három hónapnál hosszabb ideig tartózkodó EGT-állampolgárok számára – legkésőbb a beutazástól számított kilencvenharmadik napon – megköveteli a bejelentkezést (amelyet egyébként nem tesz az irányelv kötelezővé, és több tagállam egyáltalán nem követeli meg, mint például Nagy-Britannia), az eljáró hatóság a bírósági gyakorlatot kodifikáló irányelvnek megfelelően azonban már nem tartózkodási engedélyt, hanem egy határozatlan ideig érvényes regisztrációs igazolást állít ki. A regisztrációs igazolás – szemben a korábbi EGT-tartózkodási engedéllyel – a bejelentkezés tényét, idejét és az egyébként is fennálló tartózkodási jogot igazolja, ahogy az Európai Bíróság a Royer-ügyben²⁹⁴ hozott határozatában szerepel: „a 68/360. irányelv 4. cikke előírja a tagállamok számára, hogy minden olyan személynek kötelesek kiadni a tartózkodási engedélyt, aki a megfelelő dokumentumokkal igazolja, hogy az irányelv 1. cikkében meghatározott kategóriák egyikéhez tartozik. A külföldiek belépésére, országon belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó alakiságoknak a tagállamok állampolgárai általi elmulasztása önmagában nem jelenti a közrendet és közbiztonságot fenyegető magatartást, és sem egy kiutasítási intézkedést, sem egy előzetes fogvatartást nem tesz szükségessé.” Az engedély megadása tehát nem egy jogot keletkeztető, hanem pusztán deklaratív aktus²⁹⁵, az EGT-állampolgár és a családtag a tartózkodás jogát egyébként bármely bizonyítási eszközzel bizonyítani lehet.

Az 1-2. pont alapján tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár esetében a teljes családtagi kör, míg a tanulók esetében csak a házasárs, valamint az eltartott gyermek jogosult tartózkodásra. Különbség még a tanulók és a saját magukat eltartók között, hogy utóbbiaknak bizonyítani kell a megfelelő anyagi források folyamatos meglétét a tartózkodási jog gyakorlásához, a diákok esetében pedig az igazolandó, hogy valóban tanulmányi céllal szándékoznak tartózkodni a fogadó tagállamban és a beutazáskor rendelkeznek megfelelő forrásokkal.²⁹⁶

²⁹⁴ C 48-75, ez az eset mind a tartózkodás joga, mind a közrend fogalma szempontjából érdekes, hisz a francia állampolgár Jean Noël Royer és felesége semmilyen formalitást sem tartott be belgiumi tartózkodása során és a végén kiutasításra kerültek.

²⁹⁵ A deklaratív jelleget a Concetta Sagulo-ügyben (C 8-77) és a Pieck-ügyben (C 157-79) is kihangsúlyozza a Bíróság.

²⁹⁶ Az Európai Bíróság a Grzelczyk-ügyben (C-184/99.) kinyilvánította, hogy az anyagi források folyamatos megléte másodlagos a tanulók esetében: „A 93/96 irányelv 1. cikke nem ír elő meghatározott összegű fedezetet és azt sem, hogy annak létezését meghatározott dokumentumokkal igazolják. A cikk csupán egy nyilatkozatot, vagy más azzal legalább egyenértékű alternatív módot ír elő, amely lehetővé teszi a diák számára, hogy biztosítsa az illetékes nemzeti hatóságokat arról, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkezik ahhoz, hogy ő maga vagy adott esetben házasársa és eltartott gyermeke tartózkodási idejük alatt ne váljanak teherrel a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára (a C-424/98. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2000. május 25-én

Ennek megfelelően a diákoknak a 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet alapján elegendő egy nyilatkozatot tenni arról, hogy elegendő forrással rendelkeznek. A családtagoknak is be kell jelentkezniük a beutazástól vagy a tartózkodási jogot megalapozó tény keletkezésétől (például: házasság tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgárral) számított kilencvenharmadik napon belül az idegenrendészeti hatóságnál, amely a tartózkodási jog fennállása esetén legfeljebb 5 évig érvényes tartózkodási kártyával²⁹⁷ (ellentétben az EGT-állampolgárok regisztrációs igazolásával) látja el a családtagot.

Az EGT-állampolgár, valamint a családtag első, a Magyar Köztársaság területén lévő lakóhelyét a regisztrációs igazolás, illetve a tartózkodási kártya kiállításával kapcsolatos eljárásban jelenti be, ebben az eljárásban létesít magyarországi lakóhelyet. Az irányelv és a törvény szerint a lakóhelyre vonatkozó okirat nem kérhető, hiszen ez a tartózkodási joggal nincsen kapcsolatban. Emiatt azonban gyakorlatilag az ügyfél nyilatkozatán alapszik egyedül a lakóhely-bejelentés, ennek megfelelően a bejelentett lakóhelyek²⁹⁸ jelentős részének valódisága megkérdőjelezhető.

Megfelelő anyagi forrással rendelkezik a kérelmező, ha a háztartásában az egy főre jutó havi jövedelem eléri az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét. Nem rendelkezik elegendő forrással az a személy, aki három hónapnál hosszabb ideig részesül a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény alapján időskorúak járadékában, rendszeres szociális segélyben, vagy ápolási díjban (amennyiben az ellátások folyósítása nem folyamatos, a későbbi folyósítás időtartamát a folyósítás kezdőnapját megelőző egy évben történt folyósítási időtartammal össze kell számítani). Ha a kérelmező háztartásában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el a mindenkori öregségi nyugdíjminimumot, az eljáró hatóság a kérelmező jövedelmi, vagyoni helyzetének vizsgálata után megállapítja, hogy a kérelmező elegendő forrással rendelkezik-e önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet²⁹⁹ a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére.

A törvény 7. §-a szerint a keresőtevékenységet folytató magyar állampolgárnak is jogosult a családtagja a három hónapot meghaladó tartózkodásra. A magyar állampolgárnak az a családtagja is jogosult a három hónapot meghaladó tartózkodásra, aki vagy akire nézve a magyar állampolgár elegendő forrással rendelkezik ahhoz, hogy tartózkodása ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére, és biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről maga gondoskodik. A kiskorú magyar állampolgár felett szülői felügyeleti joggal rendelkező személy részére a három hónapot meghaladó tartózkodás ezeknek a feltételeknek a hiányában is engedélyezhető.

Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy akár a magyar állampolgár, akár a családtagja biztosíthassa a magyarországi tartózkodáshoz szükséges feltételeket. A közösségi jogban az EGT-állampolgárok családtagjaira vonatkozó rendelkezések a keresőtevékenységet folytató vagy elegendő megélhetési forrással rendelkező EGT-állampolgár tartózkodását hivatottak elősegíteni, addig a magyar állampolgár családtagja esetében előfordulhat, hogy **a családtag az eltartó.**

A jogosultságok mellett a családtagként történő tartózkodását lehet engedélyezni az irányelv 3. cikk (2) bekezdése szerint a „kvázi-családtagoknak”. Az irányelv magyar fordítá-

hozott ítélet). Emellett egy diák pénzügyi helyzete az idők során tőle független okokból is megváltozhat. Nyilatkozatának helytállósága tehát csak annak megítélésével értékelhető.”

²⁹⁷ Az EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja tartózkodási kártyájának érvényességi ideje a tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár tartózkodásának időtartamához igazodik.

²⁹⁸ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal a lakcím-nyilvántartási jogszabályok alapján a lakóhelyre vonatkozóan is kér okiratokat, azonban a tartózkodási jog korlátozásának ez nem lehet alapja.

²⁹⁹ Az indokolatlan terhet megállapításánál figyelembe kell venni az EGT-állampolgár vagy a családtag egyéb személyes körülményeit is, így az ellátás igénylését megelőzően a Magyar Köztársaság területén való tartózkodás időtartamát, az ellátás folyósításának időtartamát, valamint az anyagi nehézség átmeneti vagy tartós jellegét.

sában „a 2. cikk 2. pontjának hatálya alá nem tartozó más családtagok”, míg az angol változatban „any other family members” szerepel, tehát egyértelműen a tágabb **családtagi kört** célozzák a könnyítési lehetőségek. Ezzel szemben az Szmtv. szerint a magyar állampolgárral vagy az EGT-állampolgárral „szorosabb kapcsolatot” fenntartó **személy családtagként** történő tartózkodását engedélyezheti az idegenrendészeti hatóság. A szorosabb kapcsolat az eltartottságot, vagy egyéves közös háztartást, vagy súlyos egészségügyi okból a személyes gondoskodást jelentheti, így a hatályos magyar szabályozás jelentősen túlterjeszkedett az irányelven, gyakorlatilag diszkrecionális döntés alapján bárkit megillette a családtag státusa.

A fenti személyi kör a 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet alapján okirattal köteles igazolni, hogy tartási vagy életjáradéki szerződés, illetve külön törvényben meghatározott tartási kötelezettség vagy eltartási nyilatkozat alapján magyar állampolgár eltartottja, illetőleg jogszabály vagy szerződés alapján az EGT-állampolgár a tartására köteles; a kezelőorvos által kiállított igazolással köteles igazolni, hogy súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár, illetve a magyar állampolgár személyes ápolására szorul; arra hivatkozva, hogy – abban az országban ahonnan érkeznek – az EGT-állampolgárral legalább egy évig egy háztartásban élt, köteles ezt okirattal – különösen az erről kiállított hatósági bizonyítvánnyal – igazolni. A BÁH a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásból adatot igényel arra vonatkozóan, hogy a kérelmezőnek legalább egy éve a magyar állampolgár lakóhelyével vagy a tartózkodási helyével azonos-e a lakóhelye vagy a tartózkodási helye³⁰⁰.

B) A tartózkodási jog fennmaradása

Méltánytalan lenne, ha az EGT-állampolgár életében történt legkisebb változás is megszüntetné a tartózkodási jogosultságát, ez ellentétben állna az uniós polgárság szellemiségével. A közösségi jog fejlődése már viszonylag korán megteremtette a lehetőséget, hogy például munkahelyi baleset esetén is fennmaradjon a tartózkodási jog. Az Szmtv. szerint az EGT-állampolgár a keresőtevékenysége megszűnése esetén a tartózkodási jogát megtartja, ha

- balesettel vagy egészségkárosodással összefüggő és gyógykezelést igénylő állapota miatt keresőképtelen,
- keresőtevékenysége megszűnését követően álláskeresővé vált (álláskeresési támogatás folyósításának időtartamára), vagy
- szakmai tevékenysége magasabb szintű gyakorlásához szakképzésben vesz részt, feltéve, hogy a szakképzéshez előírt gyakorlatot a keresőtevékenysége során szerezte.

Az Irányelv egyik jelentős újdonsága a családtagok tartózkodási jogának fokozott védelme abban az esetben, ha a magyar állampolgár meghal, a házasságot felbontják vagy érvénytelenítik, illetve ha az EGT-állampolgár meghal, tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott vagy a házasságot felbontják vagy érvénytelenítik.

A **családtagként tartózkodó EGT-állampolgár** tartózkodási joga is fennmaradhat az általános szabályok teljesítése esetén, amennyiben az EGT-állampolgár **meghal, felhagy a tartózkodási jogával vagy a házasság megszűnik**. Tehát például az EGT-állampolgár házastárs munkába állásával biztosítja a tartózkodási joga fennmaradását, de elképzelhető az is, hogy más EGT-állampolgár vagy magyar állampolgár családtagjaként maradhat fenn ez a jog.

A **harmadik ország állampolgárságával** rendelkező családtag tartózkodási joga az EGT-állampolgár vagy a magyar állampolgár **halála** esetén családtagként fennmarad, amennyiben

³⁰⁰ Ez erősen formális ellenőrzés, ez nem jelenti azt, hogy valóban együtt laknak a családtagok.

- keresőtevékenységet folytat,
- elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátó-rendszerére, és biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről maga gondoskodik, vagy
- más tartózkodási joggal rendelkező személy családtagjaként gyakorolja tovább a tartózkodási jogát.

A fenti feltétel teljesítése esetén a **harmadik ország állampolgárságával** rendelkező házastárs tartózkodási joga a **házasság felbontása vagy érvénytelenítése** esetén családtagként marad fenn, ha

- a házasság jogerős felbontását vagy érvénytelenítését megelőzően a házasság legalább két évig fennállt, és a volt házastárs a házasság fennállása alatt legalább egy évig a Magyar Köztársaság területén tartózkodott az EGT-állampolgár vagy a magyar állampolgár családtagjaként,
- bírósági döntés szerint a volt házastárs is gyakorolja a szülői felügyeleti jogot az EGT-állampolgár – Magyar Köztársaság területén tartózkodó – gyermeke felett, vagy megegyezés alapján felelős a kiskorú felügyeletéért,
- azt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények indokolják, különösen ha sérelmére az EGT-állampolgár vagy a magyar állampolgár házastárs a házasság fennállása alatt szándékos bűncselekményt követett el, vagy a házasságkötés előtt letelepedett jogállással rendelkezett, vagy
- megegyezés vagy bírósági döntés alapján a volt házastárs rendelkezik a kiskorú gyermek láthatásának jogával, feltéve, hogy a megegyezés vagy a bíróság rendelkezése szerint a láthatásra a Magyar Köztársaság területén kerül sor.

A magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának tartózkodási joga minden feltétel nélkül fennmarad, ha a házasságból született gyermek feletti szülői felügyeleti jogot a házastárs is gyakorolja.

Ha az EGT-állampolgár meghal, tartózkodási joga megszűnik, vagy tartózkodási jogának gyakorlásával felhagy, gyermeke tartózkodási joga – életkorától függetlenül – a tanulmányainak befejezéséig fennmarad, ha tanulmányait már megkezdte és megszakítás nélkül folytatja. A gyermek feletti szülői felügyeleti jogot gyakorló másik szülő tartózkodási joga a kiskorú gyermek tanulmányainak befejezéséig marad fenn.³⁰¹

³⁰¹ Az Európai Bíróság egyik ítéletében (G. B. C. Echernach and A. Moritz v Minister van Onderwijs en Wetenschappen (389-390/87)) alakította ki ezt a szabályozást: „The equal treatment, in relation to national workers, to which workers of a Member State who are employed in another Member State are entitled as regards the benefits granted to members of their families contributes to their integration in the society of the host country, in accordance with the aims of the freedom of movement for workers . For such integration to come about, a child of a Community worker must have the possibility of going to school and pursuing further education in the host country in order to be able to complete that education successfully . When, after his father's return to the Member State of origin, the child of such a worker cannot continue his studies there because of the non-coordination of school diplomas and has no choice but to return to the country where he attended school in order to continue studying, he retains the status of member of a worker's family within the meaning of Regulation No 1612/68.” ... „The equal treatment in the matter of education which the children of Community workers have under Article 12 of Regulation No 1612/68 extends to all forms of education, whether vocational or general, including university courses in economics and advanced vocational training at a technical college.” ... „Assistance granted to cover the costs of students' education and maintenance is to be regarded as a social advantage to which the children of Community workers are entitled under the same conditions as apply to the host country's own nationals.”

C) A tartózkodási jog megszűnése

Az idegenrendészeti hatóság határozatban állapítja meg, hogy az EGT-állampolgár vagy a családtag a Magyar Köztársaság területén tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott, ha az állandó tartózkodási jog megszerzéséig egy éven belül több mint hat hónapra elhagyta a Magyar Köztársaság területét. Ebbe az időtartamba nem számít bele az olyan méltányolható körülmény, mint a kötelező katonai szolgálat, illetve az egyszeri, legfeljebb tizenkét hónapig folyamatosan fennálló fontos ok (például: terhesség, szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása, szakképzés vagy kiküldetés). Természetesen a határok nyitottsága miatt kissé illuzórikus az ellenőrzés.

Az EGT-állampolgár vagy a családtag tartózkodási joga megszűnik, ha a tartózkodási jog gyakorlásának feltételeit már nem teljesíti vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, illetőleg ha veszélyezteti a Magyar Köztársaság nemzetbiztonságát³⁰². Az érdekházasságok kiszűrése érdekében az irányelvvel összhangban a törvény kimondja, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodási joga megszűnik akkor is, ha a tartózkodási jog megszerzését követő hat hónapon belül a családi életközösség megszűnt, feltéve, hogy azt csak a tartózkodási jog megszerzése érdekében létesítették. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező, szülői felügyeleti joggal rendelkező személy tartózkodási joga megszűnik, ha a szülői felügyelet joga megszűnik, és más jogcímen e személy további tartózkodásra nem jogosult. A tartózkodási jog megszűnése esetén az EGT-állampolgár, illetve a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag³⁰³ köteles a Magyar Köztársaság területét három hónapon belül elhagyni.

D) Az állandó tartózkodás joga

Az új szabályozás egyik nívuma az állandó tartózkodás jogának biztosítása, amely a társadalmi kohézió előmozdítását célozza. Állandó tartózkodásra jogosult:

- az az EGT-állampolgár, aki öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen a Magyar Köztársaság területén tartózkodott,
- az a családtag, aki öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen a Magyar Köztársaság területén tartózkodott,
- az a személy, aki az EGT-állampolgárra vagy a magyar állampolgárra tekintettel fennmaradó tartózkodási joggal rendelkezik, és öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen a Magyar Köztársaság területén tartózkodott, valamint
- az állandó tartózkodásra jogosult szülőnek a Magyar Köztársaság területén született gyermeke.
- a magyar állampolgár családtagja – a házastárs kivételével –, ha megszakítás nélkül legalább egy éve magyar állampolgárral családi életközösségben él,
- a magyar állampolgár házastársa, feltéve, hogy a házasságot a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték, és azóta életközösségük folyamatosan fennáll.

Ahogy az indokolás is kifejti, a belső határok nélküli Európa, a határellenőrzés megszűnése nem teszi lehetővé a hatóság számára a beutazás időpontjának pontos ismeretét. A törvény felállít ezért egy vélelmet: az ellenkezőjének bizonyításáig a Magyar Köztársaság területén való megszakítás nélküli tartózkodásának első napjának az EGT-állampolgár három hóna-

³⁰² A tartózkodási jog nemzetbiztonsági érdek miatti megszűnése nem túl elegánsan a végrehajtási rendelet 31. § (2) bekezdésében lett elrejtve.

³⁰³ Kivéve, ha a 2007. II. törvény alapján tartózkodási engedélyt kap.

pot meghaladó tartózkodásának bejelentése, illetőleg a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag három hónapot meghaladó tartózkodása esetén a tartózkodási kártya kiadása iránti kérelem benyújtásának napját kell tekinteni, ettől a naptól vizsgálendő a tartózkodás folyamatosága. A törvény alapján nem minősül a tartózkodás megszakításának az évente legfeljebb hat hónapig tartó, a Magyar Köztársaság területén kívüli tartózkodás, valamint a kötelező katonai szolgálat miatti távollét, illetve az egyszeri, legfeljebb tizenkét hónapig folyamatosan fennálló fontos ok, különösen a terhesség, szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása, szakképzés vagy kiküldetés miatti távollét. A törvény szerint a tartózkodás megszakításának minősül, ha az EGT-állampolgár vagy a családtag felhagy tartózkodási jogának gyakorlásával.

Az EGT-állampolgár és a családtag az idegenrendészeti hatóságnál kérelmezheti az állandó tartózkodási kártyát, amely tanúsítja az állandó tartózkodási jogosultságot. Az állandó tartózkodási kártyát tíz évre állítják ki, amelyet az illetékes hatóság a feltételek vizsgálata nélkül megújít, tehát szinte a magyar állampolgár okmánycseréjéhez hasonlóan jár el.

Az irányelvnek megfelelően a törvény lehetővé teszi, hogy keresőtevékenység folytatása³⁰⁴ céljából tartózkodó EGT-állampolgár az általános ötéves tartózkodási idő letelte előtt állandó tartózkodásra legyen jogosult, ha

- beutazásától számított több mint három évig megszakítás nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodott, és keresőtevékenysége befejezésekor elérte az öregségi nyugdíj jogosultságra megállapított életkort, vagy keresőtevékenységét azért szüntette meg, hogy korengedményes nyugdíjba vonuljon, feltéve, hogy legalább az öregségi vagy korengedményes nyugdíjba vonulást megelőző tizenkét hónapban a Magyar Köztársaságban végzett keresőtevékenységet,
- beutazásától számított több mint két éven át megszakítás nélkül keresőtevékenység folytatása céljából tartózkodott a Magyar Köztársaság területén, és keresőtevékenységével balesettel vagy egészségkárosodással összefüggő és gyógykezelést igénylő állapota következtében hagyott fel,
- keresőképzetlensége olyan munkahelyi baleset vagy foglalkozási megbetegedés következménye, amely alapján külön jogszabályban meghatározott ellátásra jogosult, vagy
- legalább három évig megszakítás nélkül folytatta keresőtevékenységét a Magyar Köztársaság területén, ezt követően keresőtevékenységet folytat egy másik, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam területén, de megtartja a Magyar Köztársaság területén lévő lakóhelyét.

Nagyon fontos a családtagok szempontjából, hogy amennyiben az EGT-állampolgár az általános ötéves tartózkodási idő letelte előtt megszerezte az állandó tartózkodás jogát, a családtagjaként tartózkodási joggal rendelkező személy is állandó tartózkodásra jogosult. Ha keresőtevékenységet folytató EGT-állampolgár azt megelőzően meghal, hogy az állandó tartózkodás jogát megszerezte volna, a családtagjaként tartózkodási joggal rendelkező személy állandó tartózkodásra jogosult, ha

- az EGT-állampolgár a halálát megelőzően két évig megszakítás nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodott, vagy
- az EGT-állampolgár halála munkahelyi baleset vagy foglalkozási megbetegedés következménye.

³⁰⁴ Az Európai Bíróság gyakorlatának megfelelően természetesen a keresőtevékenység körébe tartozik ebben az esetben az álláskereső, illetve a keresőtevékenység betegség vagy baleset miatti szünetelése. Amennyiben az EGT-állampolgár, aki a nyugdíjkorhatárt elérte vagy korábban üzemi balesetet szenvedett, házastársa magyar állampolgár (azaz szorosan kötődik új lakóhelyéhez), nem kell a fenti tartózkodási, illetve keresőtevékenység folytatásával kapcsolatos időtartamoknak megfelelni.

Az állandó tartózkodási jog megszűnik két év folyamatos távolléttel vagy beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése esetén. Két év folyamatos távollét esetén az állandó tartózkodási jog megszűnését az eljáró hatóság határozattal állapítja meg.

E) A szabad mozgás jogának korlátozása

A törvény a közösségi joggal összhangban lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának korlátozására, de azt kizárólag közrendi (a közérdek³⁰⁵ védelmében), köz- és nemzetbiztonsági, valamint közegészségügyi okból³⁰⁶ engedi meg, és csak az arányosság elvének figyelembevételével. Kimondja emellett, hogy ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat, a korlátozó intézkedések pedig kizárólag az érintett személyes magatartásán alapulhatnak. E magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető érdekére, az általános, megelőzési célú okok nem fogadhatók el³⁰⁷. A törvény szerint a tartózkodási jog korlátozásának eszközei a visszairányítás, a kiutasítás, a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása. A 2004/38/EK irányelv 28. cikk (3) bekezdésének megfelelően Az idegenrendészeti kiutasítás nem rendelhető el azzal az EGT-állampolgárral, illetve azzal a családtaggal szemben, aki több mint tíz éve jogszerűen tartózkodik a Magyar Köztársaság területén, vagy kiskorú, kivéve, ha a kiutasítás a kiskorú érdekében történik.

Az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy azt a családtagot,

- aki a Magyar Köztársaság területének elhagyására vonatkozó kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget,
- akinek a beutazási vagy a tartózkodási joga nem áll fenn, de aki ennek ellenére a beutazási vagy a tartózkodási joga igazolása céljából az eljáró hatóság előtt hamis adatra vagy valótlan tényre hivatkozott.

A 2004/38/EK irányelv 28. cikk (1) bekezdésével összhangban a kiutasítást elrendelő határozat meghozatala előtt mérlegelni kell:

- az elkövetett cselekmény jellegét és súlyát,
- az érintett személy életkorát, egészségi állapotát,
- az érintett személy családi körülményeit, a családi kapcsolat fennállásának időtartamát,
- az érintett személy gyermekeinek számát és életkorát, a velük való kapcsolattartás módját és gyakoriságát,
- amennyiben van olyan másik állam, ahol a családi együttélés folytatása nem ütközik jogi akadályba, azoknak a nehézségeknek, amelyekkel a családtagoknak kellene szembenézniük, ha annak az államnak a területén kényszerülnének letelepedni,

³⁰⁵ A közérdeknek nincs egységes értelmezése és a tagállamok természetesen fenntartanak maguknak bizonyos szabadságot ennek a kivételnek az alkalmazása esetére. Ezt a kivételt is azonban az általános jogelveknek (a diszkriminációmentesség, az arányosság, és az alapvető jogok védelme) megfelelően kell értelmezni.

³⁰⁶ A törvény az irányelvnek megfelelően kizárja a kiutasítást, ha a közegészséget veszélyeztető, járványos megbetegedés a beutazást követő három hónap elteltével jelentkezik, ezáltal megdönthetetlen vélelmet állít fel amellett, hogy a betegséget, illetve fertőzést az érintett a beutazását követően szerezte.

³⁰⁷ Az Európai Bíróság a *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur* (C 36/75) ügyben kimondta, hogy „nem lehet korlátozni egyetlen tagállam állampolgárának sem azt a jogát, hogy egy másik tagállam területére lépjen, ott tartózkodjon, és azon belül mozogjon, kivéve, ha jelenléte vagy magatartása valós és megalapozottan komoly veszélyt jelent a közrendre.” Ebben az esetben a korábbi büntetett előélet miatt, megelőzési célból vált nemkívánatossá a másik tagállam állampolgára. Lásd még: *Bonsignore-ügy* (C 67/74)

- az érintett személy gazdasági helyzetét,
- az érintett személy magyarországi tartózkodásának időtartamát,
- az érintett személy társadalmi és kulturális integrációját, illetve a származási országgal fennálló kapcsolatainak szorosságát.

A közérdekhez, mint a tartózkodás egyik korlátához kapcsolódik a híres Van Duyn-ügy.³⁰⁸ A holland állampolgár Van Duyn nem tartózkodhatott Nagy-Britannia területén, mert a Szcientológiai Egyháznál kívánt dolgozni. Ezt a szervezetet a brit kormány társadalmi szempontból károsnak ítélte, ugyanakkor semmilyen jogi korlátozást vagy hátrányt sem fogantatott vele vagy követőivel szemben. Az Európai Bíróság ebben az ügyben teljes mértékig igazat a brit kormánynak. A Bíróság az Adoui és Cornaille-ügyben³⁰⁹ a korlátozások határainak meghúzásánál már a diszkriminációmentességből hozta az érveit: „...egy adott magatartást nem lehet eléggé súlyosnak tekinteni ahhoz, hogy egy másik tagállam állampolgárának a tagállam területére való befogadás vagy ott tartózkodása esetére korlátozásokat indokoljon, abban az esetben, ha az első állam ugyanazon saját állampolgárainak betudható magatartással összefüggésben nem fogantatott megtorló vagy más reális és hatékony intézkedéseket, amelyeknek rendeltetése a szóban forgó magatartás elleni küzdelem.”³¹⁰

A Calfa-ügyben³¹¹ az olasz állampolgár Donatella Calfa kábítószer-fogyasztás és birtoklás miatt bíróság elé került Görögországban. Főbüntetésként három hónap szabadságvesztésre lett ítélve és szembesülhetett azzal a görög szabályozással, amely bizonyos kivételektől eltekintve (elsősorban családi okok) minden bíróságtól megköveteli, hogy rendelje el azoknak a külföldieknek az állam területéről való végleges hatályú kiutasítását, akiket kábítószer megszerzése és személyes használat céljára történő birtoklása bűncselekmény elkövetésében bűnösnek találtak. Ahogy az Európai Bíróság kifejti: „az ilyen büntetés a Szerződésben biztosított alapvető szabadságjogok érvényesülését gátolja. Bár minden tagállam úgy véli, hogy a kábítószer-használat olyan veszélyt jelent a társadalomra, amely egyben igazolja a kábítószerre vonatkozó rendelkezéseket megsértő külföldi állampolgárok ellen a közrend védelmében alkalmazott különleges intézkedések alkalmazását, a közrend védelmére alapozott kiutasítás a Szerződés 56. cikke rendelkezéseinek alapján álló kivétel, amely azonban a tagállami illetőségű állampolgár ellen akkor alkalmazható, ha a kábítószerre vonatkozó jogszabályok megsértése mellett személyes érintettsége elegendő komolyságú valós veszélyt jelent, amely a társadalom valamely alapvető érdekét sérti. Ez alapján tehát a büntetőügyben hozott elmarasztaló ítélet mellett az államterületről való automatikus, végleges hatályú kiutasítás nem alkalmazható anélkül, hogy mérlegelésre kerüljön a jogsértő személy jelenléte vagy annak a közrendre való veszélyessége.”

Bizonyos betegségek és fogyatékoságok – kábítószer-függőség, a súlyos elmezavar nyilvánvaló felfokozott idegállapottal, delíriummal, hallucinációkkal és zavartsággal – a közrendet és közbiztonságot veszélyeztethetik, így ezekre hivatkozva is megtagadhatják a tagállamok a tartózkodási engedély kiadását, meghosszabbítását. Fontos azonban jelezni, hogy sem a kisebb pszichés zavarok, sem az AIDS- illetve HIV-fertőzés nem tartozik e körbe a tagállamokban.

Speciális kivétel vonja ki a munkavállalás szabadsága alól az állami álláshelyeket, amelynek határait elvileg az Európai Bíróság határozta meg 1980-ban: „...a közjog által felhatalmazottan a közhatalom közvetlen vagy közvetett gyakorlásával járnak, és olyan kötelezettséggel ruházzák fel az álláshely betöltőjét, amely az állam vagy más közület általános ér-

³⁰⁸ Yvonne van Duyn v Home Office (C 41-74)

³⁰⁹ Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liege; Dominique Cornuaille v Belgian State (C 115 és 116/81)

³¹⁰ Lásd még a bírósági gyakorlatban: Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany (C 249/86), Danielle Roux v Belgian State (C 363/89)

³¹¹ Criminal proceedings against Donatella Calfa (C 348/96)

dekének védelmezéséhez szükséges. Ezek az álláshelyek követelnek olyan speciális függőségi viszonyt az állam és az alkalmazott között, olyan kölcsönös jogokat és kötelezettségeket, amelyek az állampolgárság velejárói.³¹²”

A Bizottság a 39. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban 1988-ban kiadott egy értelmezést a Hivatalos Lapban.³¹³ Állami, tehát kivétel alá tartozó munkahely lehet a fegyveres erők, a rendőrség, a bírói szervek, az adóhatóságok azon álláshelyei, amelyekben a közhatalom gyakorlása történik. Valószínűen védhetőek továbbá azok az álláshelyek, amelyek betöltői törvények előkészítésre, jogi aktusok előkészítésére, illetve jogszabályok betartására vannak feljogosítva. Határesetben ilyennek minősítette a Bíróság az ellenőröket, az éjjeli őröket és az önkormányzati építész is.³¹⁴

F) Egyenlő bánásmód

Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a munkavállaló családtagot a munkavállalás egész folyamatát tekintve megilleti az egyenlő bánásmód. Ebbe beletartozik a munkára jelentkezésnél, a munkafeltételeknél, az egészségvédelmi előírások terén, a fizetésnél, szociális kedvezményeknél, és a társadalombiztosításnál történő mindenfajta diszkrimináció tilalma.³¹⁵ A Castelli-ügyben az Európai Bíróság kifejti, hogy „az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése által említett szociális kedvezmény fogalma magában foglal minden olyan kedvezményt, amelyek, munkaszerződéshez kötve vagy sem, általában elismertek a nemzeti munkavállalóknak, főként objektív munkavállalói minőségük, vagy egyszerűen a nemzeti területen való lakóhelyük miatt, és amelyek kiterjesztése más tagállamok munkavállalóira következésképpen a Közösségen belüli mobilitásuk megkönnyítésére alkalmasnak tűnik. A szociális kedvezmény fogalmának e meghatározása magában foglalja egy tagállam jogszabályai által előírt, az időskorúak számára garantált jövedelmet. Az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy egy szociális kedvezménynek, mint a garantált jövedelem időskorúak számára, egy tagállam jogszabályai által a munkavállaló által eltartott felmenők számára történő biztosítása nem függhet az e tagállam és azon tagállam, amelynek felmenő az állampolgára, közötti viszonyossági megállapodás meglététől.” A Bíróság a Deák-ügyben³¹⁶ kifejezetten harmadik országbeli családtagokra is kimondja ezt az elvet: „egy tagállam nem utasíthatja el az ilyen támogatás megadását egy másik tagállami állampolgár munkavállaló tartásra szoruló gyermekeinek, a gyermekek állampolgárságára hivatkozással, akár egy tagállam állampolgárai, akár harmadik ország állampolgárai.” Ettől eltér, hogy a munkáját befejező családtag nem kaphat munkanélküli segílyt, mert a státusza elsősorban családtagi és nem munkavállalói mivolta által meghatározott.³¹⁷ A 2004/38/EK irányelv a munkavállalókon túl

³¹² „... which involve direct or indirect participation in the exercise of powers conferred by public law and duties designed to safeguard the general interests of the state or of other public authorities. Such posts in fact presume on the part of those occupying them the existence of a special relationship of allegiance to the state and reciprocity of rights and duties which form the the foundation of the bond of nationality.” (Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, C-149/79)

³¹³ Commission communication on its action in respect of the application of Art. 48 (4) of the EC Treaty. OJ 1988. C 72/2.

³¹⁴ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, 2002. 377-378. oldal,

³¹⁵ Például: közigazgatási gyakorlatok végrehajtása (Emir Gül v Regierungspräsident Düsseldorf, C 131/85), csökkentett árú menetjegyvásárlás (Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français, C 32/75), garantált jövedelem időskorúak számára (Carmela Castelli v Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés (ONPTS), (C 261/83)), születésre tekintettel adott kamatmentes kölcsönök (Francesco Reina and Letizia Reina v Landeskreditbank Baden-Württemberg, C 65/81),

³¹⁶ Office national de l'emploi v Jozsef Deak (94/84)

³¹⁷ Slavica Kermaschek v Bundesanstalt für Arbeit (C 40-76), Lukács Éva: „Menni vagy nem menni” – a magyar munkavállalók és vállalkozók esélyei az Európai Közösség munkaerőpiacán, Magyar Jog, 1999/3. alapján.

is kiterjesztette és egységesítette a jogokat. A 24. cikk alapján a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárnak egyenlő bánásmódot kell biztosítani a fogadó tagállam állampolgáraival. E jog kedvezményét ki kell terjeszteni azokra a családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és tartózkodási joggal vagy állandó tartózkodási joggal rendelkeznek.

Az Szmtv. minden hazai jogszabály esetében egységes fogalomrendszert kívánt meghonosítani és a legtöbb esetben a magyar állampolgárokéhoz hasonló jogokat biztosítani a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezőknek és a harmadik országbeli letelepedetteknek, ezért egész sor törvényt módosított. Ez a legtöbb esetben sikerült is, azonban ahogy fentebb már írtam, például az ingatlanszerzési engedéllyel kapcsolatos szabályozás esetében ez elmaradt. Némileg hasonló a helyzet a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény esetében is, mert az 5. § (1) bekezdésének 31. pontja szerint devizakülföldi az a természetes személy, akinek nincs az illetékes magyar hatóság által kiadott, érvényes személyazonosító igazolványa, és azzal nem is rendelkezhet.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 4. § (1) b) pontja alapján a törvény hatálya alá tartoznak, azaz lakóhelyet létesítenek a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat a Magyar Köztársaság területén gyakorolják. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 23. § (1) bekezdése szerint a lakcímbjelentés napjától Magyarországon lakik és így a honosítását, illetőleg visszahonosítását kérheti az a lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgár,

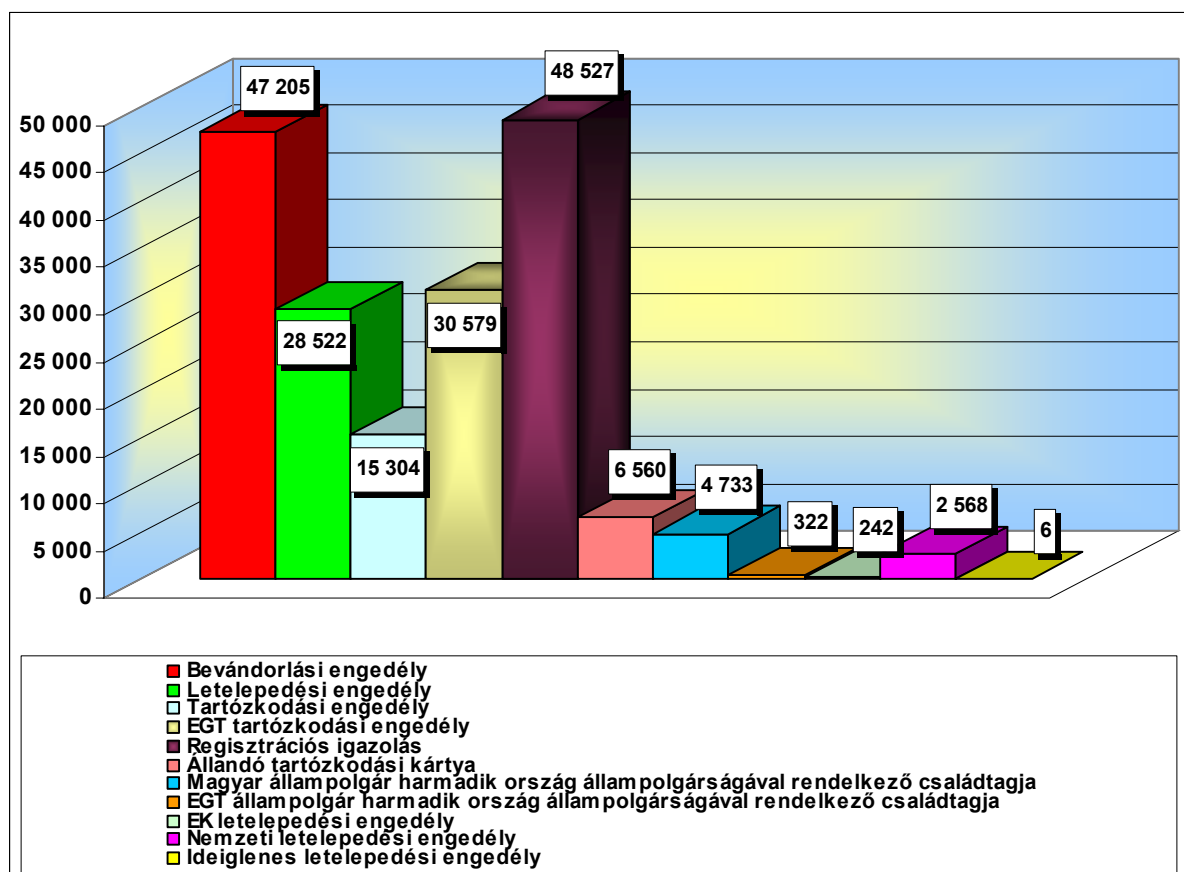
- aki bevándorolt vagy letelepedett jogállású,
- akit menekültként elismertek, valamint
- aki a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát Magyarországon gyakorolja, és bejelentési kötelezettségének eleget tett.

VI. Hazai migrációs statisztikák

A migráció szerepe az 1980-as évek végéig minimális volt Magyarországon, azonban az utóbbi két évtizedben hazánk többfajta irányú vándorlás közepén találta magát, egyszerre lett tranzit- és célország. A statisztikák szerint Magyarországon ma közel 185 000 külföldi rendelkezik három hónapot meghaladó tartózkodási engedéllyel. Több tízezer személy tartózkodik ugyanakkor hazánkban rövidebb-hosszabb ideig vízummal, és jóval több mint tízmillió belépés kerül regisztrálásra határainkon. A fekete-munka elterjedtségére, és az ebben részt vevő külföldi állampolgárok számára csak becslések vannak.

14. Táblázat: bevándorolt, letelepedett és három hónapot meghaladó tartózkodók száma, 2008. december 31.³¹⁸

Státusz megnevezése	Rendelkezők száma
Bevándorlási engedély	47 205
Letelepedési engedély	28 522
Tartózkodási engedély	15 304
EGT tartózkodási engedély	30 579
Regisztrációs igazolás	48 527
Állandó tartózkodási kártya	6 560
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	4 733
EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	322
EK letelepedési engedély	242
Nemzeti letelepedési engedély	2 568
Ideiglenes letelepedési engedély	6
Összesen	184 568



Ahogy a fenti diagramból látszik, közel 50 ezer külföldinek van bevándorlási engedélye (2002 előtti szabályozás szerint), míg mintegy 30 ezernek letelepedési engedélye (2002-2007 közötti szabályozás szerint). Ezek helyébe lépett a nemzeti letelepedési engedély, illetve

³¹⁸ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

uniós irányelv átültetése révén az EK letelepedési engedély és az ideiglenes letelepedési engedély, amelyeket még viszonylag kis számban kérelmeztek a külföldiek. A bevándoroltak és letelepedettek száma fokozatosan csökken főleg a magyar állampolgárság megszerzése miatt.

Az európai uniós csatlakozástól az Szmtv. hatálybalépéséig kaptak az EGT-állampolgárok EGT-tartózkodási engedélyt, amely helyébe a regisztrációs igazolás, illetve az állandó tartózkodási kártya lépett. A Harmtv. és az Szmtv. teljesen átalakította az idegenrendészet hagyományos rendszerét, így a korábbi statisztikák csak nehezen összevethetők a jelenlegiekkel. Ezt különösen hangsúlyossá tette Románia uniós csatlakozása, amely nyomán a román állampolgárok, akik az idegenrendészeti ügyfelek többségét tették ki, uniós polgárok lettek, így az Szmtv. szabályozása alá kerültek. Összegezve: a vízum – tartózkodási engedély – letelepedési engedély rendszerből az új jogszabályok hatálybalépésével a magyar állampolgárok családtagjai, míg az újabb uniós csatlakozási körrel a román és bolgár állampolgárok (és családtagjaik) kerültek a kedvezményes szabályozás hatálya alá.

Ahogy a 15. táblázat mutatja, a harmadik országbeli állampolgárok elsősorban tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtanak be, a nemzeti letelepedési engedélyhez képest az uniós irányelven alapuló, többtjogokkal járó EK tartózkodási engedély kevésbé népszerű, míg a más uniós országban letelepedetteket szinte egyáltalán nem vonz Magyarország.

15. Táblázat: a Harmtv. alapján három hónapot meghaladó tartózkodási, illetve letelepedési kérelmek száma, 2008.³¹⁹

Státusz megnevezése	Benyújtott kérelmek száma
Tartózkodási engedély	34 670
EK letelepedési engedély	128
Nemzeti letelepedési engedély	1 821
Ideiglenes letelepedési engedély	2
Összesen	36 621

16. Táblázat: az Idtv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiállítás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint, 2003-2007.³²⁰

Döntés típusa szerint	2003	2004	2005	2006	2007.06.30-ig
engedélyezve	31 782	39 466	41 781	41 734	8 587
elutasítva	1 853	1 549	1 534	1 409	326
megszüntetve	19	132	350	392	48
folyamatban	5 910	3 385	3 001	3 052	2 084
Összes benyújtott kérelem	39 564	44 532	46 666	46 587	11 045
Állampolgárság szerint	2003	2004	2005	2006	2007.06.30-ig
román	17 528	24 621	25 660	24 618	0
ukrán	4 226	6 156	5 819	6 161	3 271
kínai	2 573	2 187	2 987	3 012	1 509
szerb-montenegrói	1 483	2 130	2 146	2 396	267
amerikai	942	948	1 069	1 034	815
vietnami	542	608	1 358	1 001	549
egyéb	12 270	7 882	7 627	8 365	4 634

³¹⁹ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

³²⁰ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

A 16. táblázat mutatja az utóbbi évek tartózkodási engedély iránti kérelmeinek számait egészen a Harmtv. hatálybalépéséig. A 46 ezer körüli éves kérelemszámhoz képest a 2008-as adat (34 670) látszólag visszaesést mutat, ugyanakkor a valóságban ez jelentős emelkedést jelent, hiszen 24-25 ezer román állampolgár kikerült ebből a statisztikából. Leggyakrabban kínai, ukrán, szerb, amerikai és vietnámi állampolgárok kérelmeznek tartózkodási engedélyt Magyarországon.

17. Táblázat: tartózkodási engedéllyel rendelkezők külföldiek száma főbb állampolgárság szerint, 2008. december 31.³²¹

Állampolgárság	Tartózkodási engedéllyel rendelkezők
kínai	2 321
ukrán	1 749
szerb	1 390
amerikai	1 365
iráni	1 055
izraeli	896
egyéb	6 528
Összesen	15 304

A 18. táblázat az Idtv. szerint kiadott tartózkodási engedélyek céljait mutatja, kisebb eltérésekkel, közelítően ez a táblázat alkalmas a jelenlegi helyzet bemutatására is. Jellemző a munkavállalási célú tartózkodás túlsúlya (elsősorban román állampolgárok), illetve a család-egyesítési célú tartózkodási engedélyek számának folyamatos emelkedése.

18. Táblázat: az Idtv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiadás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a tartózkodás célja szerint, 2003-2007.³²²

Tartózkodás célja	2003	2004	2005	2006	2007.06.30-ig
munkavállaló	20 347	24 902	29 958	26 746	5 165
tanulmányi	5 559	4 855	4 693	5 297	1 876
család-egyesítő	5 773	6 486	7 884	8 466	2 545
jövedelemszerző	3 206	2 232	658	479	200
látogató	1 391	1 923	1 916	1 450	277
hivatalos	193	79	105	109	78
gyógykezelés	57	61	68	40	12
egyéb	3 038	3 994	1 384	4 000	892
összesen	39 564	44 532	46 666	46 587	11 045

A 19. és 20. táblázat mutatja bevándoroltak-letelepedettek (huzamos tartózkodók) 2008. június 30-i számát és állampolgárság szerinti megoszlását. Túlnyomó többségük határon túli magyar, elsősorban román, ukrán és szerb állampolgár. A határon túli magyarok közül nagyon sokan a bevándorlási vagy letelepedési engedély megszerzése után benyújtották a honosítási, illetve visszahonosítási kérelmet, ez magyarázza a bevándorlási és letelepedési statisztikában látható állampolgárság szerinti különbségeket (bevándorolt román állampolgár: 43 %, letelepedett román állampolgár: 63 %).

³²¹ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

³²² Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

19. Táblázat: bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint, 2008. december 31.³²³

Állampolgárság	Bevándorlási engedély
román	20 627
volt jugoszláv	6 160
ukrán	4 082
kínai	3 485
volt szovjet	2 173
vietnámi	1 287
egyéb	9 391
Összesen	47 205

20. Táblázat: letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint, 2008. december 31.³²⁴

Állampolgárság	Letelepedési engedély
román	16 227
ukrán	4 301
kínai	2 051
szerb	1 040
szerb-montenegrói	841
vietnámi	638
egyéb	3 424
Összesen	28 522

A 21. táblázaton jól látható a drasztikus változások hatása az idegenrendészetben. Egy év alatt felére csökkent a letelepedési kérelmek száma, mert Románia csatlakozott az Európai Unióhoz, illetve az ukrán és szerb állampolgárok egy része, akiknek magyar állampolgár családtagjuk van, az Szmty. hatálya alá kerültek. Megfigyelhető ugyanakkor a kínai és vietnámi kérelmezők számának enyhe emelkedése (ma már a legtöbb letelepedési kérelmet kínaiak adják be), amely elsősorban az EK letelepedési engedély bevezetésére vezethető vissza (22. táblázat). Ebből a táblázatból látszik, hogy nem kifejezetten népszerű az EK letelepedés, az uniós huzamos tartózkodás előnyeit az emberek nem igazán tudják kihasználni és a magyar nemzetiségűek szinte egyáltalán nem kérelmezik. A 2003/109/EK irányelv szabad mozgást és munkavállalást lehetővé tevő huzamos tartózkodási engedélye nem igazán hozott komoly eredményeket Magyarországon, hazánk munkaerő-vonzása minimális, míg az itt élő külföldiek sem tűnnek kifejezetten mobilnak (hasonlóan a befogadó társadalomhoz).

³²³ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

³²⁴ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

21. Táblázat: az Idtv., valamint a Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint, 2007. I. félév, 2007. II. félév és 2008. év³²⁵

Állampolgárság	Idtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek	Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek	Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek
	2007.01.01. - 2007.06.30.	2007.07.01. - 2007.12.31.	2008
ukrán	538	612	466
román	504	0	0
szerb	344	380	398
kínai	245	405	539
vietnami	75	79	144
egyéb	374	481	404
összesen	2 080	1 957	1 951

22. Táblázat: a Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint, 2008. év³²⁶

Benyújtott kérelmek			
Állampolgárság	Nemzeti letelepedés	EK letelepedés	Ideiglenes letelepedés
	2008. éves		
kínai	484	55	0
ukrán	466	0	0
szerb	395	2	1
vietnámi	138	6	0
orosz	70	10	0
egyéb	268	55	1
összesen	1 821	128	2

23. Táblázat: az Idtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek számának alakulása a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint, 2003-2007.³²⁷

Döntés típusa	2003	2004	2005	2006	2007.06.30-ig
engedélyezve	3 650	4 981	5 110	5 274	946
elutasítva	658	941	891	1 229	50
megszüntetve	3	15	21	46	21
folyamatban	3 567	3 423	3 211	3 490	1 063
Összes benyújtott kérelem	7 878	9 360	9 233	10 039	2 080
Állampolgárság					
román	5 233	6 344	5 955	6 477	504
ukrán	1 032	1 093	1 062	1 249	538
szerb-montenegrói	392	597	555	711	76
kínai	313	441	718	546	267
vietnami	64	84	192	178	245
orosz	126	143	128	149	75

³²⁵ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

³²⁶ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

³²⁷ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Az Idtv.-ben Magyarország uniós csatlakozásával léptek hatályba azok a rendelkezések, amely az EGT-állampolgárságú munkaerő szabad áramlását biztosították. Ahogy a 24. és a 25. táblázat mutatja EGT-tartózkodási engedélyt elsősorban német és szlovák állampolgárok, majd Románia 2007-es csatlakozása után kimagaslóan román állampolgárok kérelmeztek.

24. Táblázat: EGT állampolgárok által kérelmezett tartózkodási engedélyek száma állampolgárság szerint, 2005-2007. június 30-ig³²⁸

Állampolgárság	Benyújtott kérelmek		
	2005	2006	2007.06.30-ig
román	0	0	18 561
német	4 600	4 528	1 651
szlovák	2 411	2 060	808
osztrák	970	978	352
francia	875	785	327
angol(brit)	860	737	342
egyéb	3 342	3 739	1 693
összesen:	13 058	12 827	23 734

25. Táblázat: EGT tartózkodási engedéllyel rendelkezők száma főbb állampolgárság szerint, 2008. december 31.³²⁹

Állampolgárság	EGT tartózkodási engedéllyel rendelkezők
német	8 498
román	7 157
szlovák	3 538
osztrák	2 356
brit	1 989
francia	1 358
egyéb	5 683
Összesen	30 579

Az Szmtv. teljesen megváltoztatta az Idtv. szabályozását, alapvetően eltérő megközelítést, új jogintézményeket, engedélyeket hozott és tágabb személyi körre terjesztette ki az uniós jogon alapuló kedvezményeket. A regisztrációs igazolás lépett az EGT-tartózkodási engedély helyébe, míg a hosszabb időtartamú tartózkodás, az állandó tartózkodási kártya a 38/2004/EK irányelv új jogintézménye. Az EGT állampolgárok harmadik országbeli családtagjai a statisztika szerint nem tesznek ki nagy számot, azonban a magyar állampolgárok harmadik ország állampolgársággal rendelkező családtagjai ennél jóval számosabbak. Az uniós irányelven alapuló családtagi körbe 230 személy tartozik, míg a magyar állampolgárok családtagi körébe (akikre az irányelv szerint nem kellett volna kiterjeszteni az uniós kedvezményeket) 14-szer többen. Kiemelendő még az elutasított kérelmek nagyon alacsony száma, bár a családtaggyűjtésen alapuló kérelmezés esetén gyakori névházasság, a jogintézménnyel való visszaélés.

³²⁸ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

³²⁹ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

26. Táblázat: az Szmtv. alapján benyújtott és elbíralt tartózkodási kérelmek száma, 2008. év³³⁰

Státusz megnevezése	Benyújtott kérelmek száma	2008-ban elbíralt kérelmek száma	
		Engedélyezett	Elutasított
Regisztrációs igazolás	26 711	27 376	15
Állandó tartózkodási kártya	4 364	4 679	32
EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	230	229	10
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	3 379	3 417	177
Összesen	34 684	35 701	234

A 27. táblázat mutatja az Szmtv. alapján tartózkodási jogosultságot kérelmezők állampolgárság szerinti megoszlását. A 2008. évben járt le nagyon sok román állampolgárnak az Idiv. alapján kiadott tartózkodási engedélye, amely után regisztrációs igazolást kértek, így az összes kérelem közel két-harmadát román állampolgárok nyújtották be. A családtagi körnél (és ebből fakadóan az állandó tartózkodási kártyát kérelmezőknél) kifejezetten magas az ukrán állampolgárok száma, akik így nem letelepedési kérelmet nyújtanak be, hanem az Szmtv. lehetőségeit használják ki. Megjegyzendő még a magyar állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjainál a nigériai állampolgárok viszonylag magas száma. A nigériai kérelmezők nagyon gyakran és szervezeten próbálnak névházasság segítségével tartózkodási jogosultsághoz jutni.

27. Táblázat: az Szmtv. alapján tartózkodási jogosultságot kérelmezők száma főbb állampolgárság szerint, 2008. év³³¹

Regisztrációs igazolást kérelmezők száma	
Állampolgárság	2008. év
román	16 507
német	3 914
szlovák	1 633
osztrák	806
brit	534
egyéb	3 317
összesen	26 711
EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	
Állampolgárság	2008. év
ukrán	35
amerikai	31
szerb	15
izraeli	14
orosz	12
egyéb	123
összesen	230

Állandó tartózkodási kártyát kérelmezők száma	
Állampolgárság	2008. év
román	2 153
ukrán	547
orosz	180
német	150
szlovák	143
egyéb	1 191
összesen	4 364
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	
Állampolgárság	2008. év
ukrán	1 078
szerb	691
orosz	180
amerikai	131
nigériai	116
egyéb	1 183
összesen	3 379

³³⁰ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal³³¹ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Az idegenrendészet engedélyügyi statisztikáival szorosan összefüggenek az állampolgársági ügyintézésrel kapcsolatos táblázatok. Honosítási vagy visszahonosítási kérelmet az nyújthat be, aki már rendelkezik magyarországi lakóhellyel, azaz bevándorolt, letelepedett, menekültként elismert vagy aki az Szmtv. alapján a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát Magyarországon gyakorolja, és bejelentési kötelezettségének eleget tett. A 28. táblázat mutatja, hogy viszonylag állandó a honosítási és visszahonosítási kérelmek száma, az utóbbi évtizedben 5-6 ezer között mozgott, csak az ún. „Avarkeszi-csomag” bevezetése idején vártak ki a külföldiek, majd nyújtották be a következő évben, 2006-ban tömegesen a kérelmeiket. A nyilatkozatok és a lemondások száma meglehetősen alacsony, viszont az állampolgárság megállapítási kérelmek (egykori magyar állampolgárok vagy leszármazottaik) jelentős számot tesznek ki. Ezek a személyek olyan magyar állampolgárok vagy leszármazottaik, akik nem vesztették el állampolgárságukat lemondással vagy a határok változása révén. Sokan az állampolgárság megállapításával csak azért szerzik meg a magyar állampolgárságot, hogy az uniós állampolgársággal, illetve útlevelel járó előnyöket kihasználják és különösebben nem kötődnek az anyaországhoz. Vannak, akik inkább az érzelmi kötődés miatt szerzik vissza az állampolgárságot, de csak rövidebb időre látogatnak vissza Magyarországra. Akik mégis visszatérnek az anyaországba, azok döntően már idős emberek. A másod- és harmadgenerációs kivándorlók jelentős részben asszimilálódtak, viszonylag kis számban telepednek haza, de visszatérésük ismereteik, nyelvtudásuk miatt mindenképpen komoly haszonnal jár az ország részére. Tehát az állampolgárság megállapításával magyar állampolgárságot visszaszerzett személyek száma kifejezetten magas, de népesedéspolitikai szempontból sokkal jelentősebb a honosítottak, illetve visszahonosítottak csoportja.

28. Táblázat: állampolgársággal kapcsolatban benyújtott kérelmek számának alakulása, 2004-2008.³³²

Ügytípus	2004	2005	2006	2007	2008
Honosítási, visszahonosítási kérelem	5 761	3 898	9 127	5 437	4 143
- ehhez kapcsolt névmódosítási kérelem	1 227	780	2 599	1 674	1 304
Nyilatkozat	144	136	104	85	68
Lemondás	236	135	126	82	69
Állampolgárság megállapítás	5 984	5 482	4 121	4 276	4 958
Ebből állampolgársági bizonyítvány	nincs adat	nincs adat	476	338	308
Állampolgárság visszaállítás	1	0	0	0	0
Egyéb állampolgársági ügy	393	287	343	350	395
Összesen	12 519	9 938	13 821	10 230	9 633

A 29. táblázat mutatja, hogy az idegenrendészethez hasonlóan, a honosítási és visszahonosítási kérelmet benyújtók döntő része román állampolgár, illetve szerb és ukrán állampolgár, döntő részben határon túli magyar. Az átlagosan évente 6 000 magyar állampolgárságot nyert személy közül körülbelül 4 000 tud magyar felmenőket igazolni, és legalább 1 000 maga is egykor magyar állampolgár volt. Ezek a személyek szinte mind magyar nemzetiségűek, mint ahogy az alapesetben, a kedvezményre nem jogosultak egy része is, akik között vannak magyar felmenőket igazolni nem tudó csángók is. A családi kapcsolat nélkül vagy menekültként állampolgárságot nyertek száma a vizsgált évek többségében a 400 főt sem érte el, azaz az állampolgársági törvény főszabálya alá a kérelmezők kb. 5 %-a tartozik, a többi 95 % valamilyen kedvezményt, felmentési lehetőséget tud igénybe venni.

³³² Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

29. Táblázat: a honosítási, visszahonosítási kérelmet benyújtó külföldiek állampolgárság szerinti megoszlása, 2004-2008.³³³

Eredeti állampolgárság	2004	2005	2006	2007	2008
román	63,62%	67,80%	66,00%	67,80%	60,63%
szerb-montenegrói	12,68%	11,00%	9,30%	10,00%	11,66%
ukrán	14,28%	12,30%	11,90%	12,20%	14,87%
egyéb európai	4,96%	4,30%	6,40%	4,40%	5,68%
Európán kívüli	3,44%	3,90%	5,70%	5,10%	6,69%
"hontalan"	1,02%	0,70%	0,70%	0,50%	0,47%

A 30. táblázat mutatja az idegenrendészeti és a bíróság által elrendelt kiutasítások számát. A Magyarországon tartózkodó külföldiek számához viszonyítva viszonylag kevesen kerülnek kiutasításra, és a statisztika folyamatosan csökkenő tendenciát mutat (1999-2000. évben még a 10 ezret közelítette a kiutasítások száma).

30. Táblázat: Kiutasítottak száma főbb állampolgársági bontásban, 2004-2008.³³⁴

Az idegenrendészeti hatóság által elrendelt kiutasítások száma					
Állampolgárság	2004	2005	2006	2007	2008
román	2 310	2 398	1 750	0	0
ukrán	410	623	165	43	59
moldovai	62	34	32	32	74
szerb-montenegrói	42	54	123	349	106
koszovói	0	0	0	0	262
egyéb	430	233	259	103	242
összesen	3 254	3 342	2 329	527	743
A bíróság által elrendelt kiutasítások száma					
Állampolgárság	2004	2005	2006	2007	2008
román	259	340	274	168	102
ukrán	224	332	147	164	156
moldovai	81	33	32	27	26
szerb-montenegrói	55	66	67	77	90
szlovák	29	32	22	13	9
egyéb	256	200	161	119	123
összesen	904	1 003	703	568	506

Idegenrendészeti őrizetbe évente átlagosan 400 külföldit vesznek, az utóbbi években elsősorban szerb és koszovói állampolgárokat. A kitoloncolások száma is folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, 2003-ban még 1 605 kitoloncolás történt, az utóbbi években ez 500 körülire csökkent (elsősorban szerb állampolgárok).

Végezetül a 31. táblázat mutatja az utóbbi években menekültként elismert személyek számát állampolgárság szerint. Minthogy Magyarország nem igazán célország a menekültek számára, az idegenrendészeti statisztikák mögött látható népmozgásokhoz képest sokkal kevesebb személyről van szó, a menekültként elismert személyek száma töredéke csupán a tartózkodási jogosultsággal rendelkezőknek. Évente átlagosan 3 ezer menekültügyi kérelmet nyújtanak be, az alacsony elismertség oka elsősorban a menekültügyi eljárással való vissza-

³³³ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

³³⁴ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

élés. Gyakran embercsempészek ügyfelei használják ki ezt a lehetőséget, majd a befogadó állomásról továbbutaznak Nyugat-Európába, illetve az elmúlt években ismert jelenség volt, hogy tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldiek (kínaiak, vietnámiak) nyújtottak be sorozatban 5-6 menekültügyi kérelmet, ezzel késleltetve az országelhagyási kötelezettség végrehajtását. Jellemző a visszaélésekre, hogy vannak külföldiek (koszovóiak), akik kifejezetten azért utaznak be, hogy aztán nemzetközi szervezetek segítségével önkéntesen hazatérjenek, és az önkéntes hazatérésért cserébe pénzhez jussanak.

31. Táblázat: a Magyarországra érkezett, menekültként elismert személyek száma főbb állampolgárság szerint, 2004-2008.³³⁵

Állampolgárság	2004	2005	2006	2007	2008
szerb-montenegrói	23	7	0	2	0
iráni	20	10	6	4	0
afgán	19	7	5	2	7
iraki	13	5	15	64	21
szomáliai	4	8	29	30	104
egyéb	70	60	44	67	28
összesen	149	97	99	169	160

A 32. táblázat mutatja az idegenrendészeti ügyek területi különbségeit, gyakorlatilag az egyértelmű Budapest-központúságot. A főbb engedélytípusok arányait vizsgálva még a Dél-Alföldi Régió esetén lehet nagyobb ügyszámot látni, azonban ez is szinte össze se hasonlítható a központi régió kérelem-tömegével. A többi régió esetében hasonló nagyságrendű a kérelmezés, egyes területi különbségek mellett (Nyugat-Dunántúlon jóval kisebb szerepe van a harmadik országbeli állampolgároknak, viszont ezzel arányosan nagyobb a regisztrációs igazolást kérők száma).

A Budapest-központúság kifejezetten erős, messze az átlagot meghaladó a harmadik országbeli állampolgárok esetében, amely a jóval átlag feletti gazdasági fejlettségnek, mint pull-hatásnak tudható be. Ezzel szemben Észak-Magyarország nem igazán vonzó a külföldiek egyetlen csoportja számára sem. Levonható ebből a táblázatból tehát az a következtetés, hogy a gazdasági fejlettség egyértelmű hatással van a külföldiek vonzására. Másrészt pedig figyelembe véve, hogy a harmadik országbeli állampolgárok a Dél és Észak-Alföldön a szerb és ukrán hatás miatt felülreprezentáltak, Budapestre még inkább koncentrálnak a nem-európai bevándorlás, valószínűleg ebben a szegmensben elérve a 75-80 %-ot is.

³³⁵ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

32. Táblázat: Főbb idegenrendészeti kérelmek megoszlása a BÁH regionális igazgatóságai között (%-ban), 2008.³³⁶

	Tartózkodási engedély	Nemzeti letelepedési engedély	Regisztrációs igazolás	Tartózkodási kártya	Állandó tartózkodási kártya
iránti kérelem, 2008. év					
Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság	22 603 (65,19)	1 197 (65,73)	15 593 (58,37)	1 730 (47,93)	2 739 (72,76)
Dél-Alföldi Regionális Igazgatóság	4 422 (12,75)	191 (10,48)	2 663 (9,96)	628 (17,4)	324 (7,42)
Észak-Alföldi Regionális Igazgatóság	2 340 (6,74)	97 (5,32)	1 824 (6,82)	545 (15,1)	386 (8,84)
Közép-Dunántúli Regionális Igazgatóság	1 650 (4,75)	117 (6,42)	959 (3,59)	123 (3,4)	319 (7,3)
Dél-Dunántúli Regionális Igazgatóság	1 544 (4,45)	74 (4,06)	2 059 (7,7)	238 (6,59)	165 (3,78)
Észak-Magyarországi Regionális Igazgatóság	1 168 (3,36)	72 (3,95)	974 (3,64)	155 (4,29)	278 (6,37)
Nyugat-Dunántúli Regionális Igazgatóság	943 (2,71)	73 (4,00)	2 639 (9,87)	190 (5,26)	153 (3,5)

³³⁶ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

VII. Összegzés

1. Stratégia

Egyértelmű, hogy Magyarország számára az elkövetkező évtizedek legnagyobb problémája a demográfiai kérdés lesz. Már ma is a szinte visszafordíthatatlan népességfogyás, a társadalom előregedése tüneteit láthatjuk mindenhol, jelentős részben ezek okozzák a tragikus gazdasági folyamatokat. Felmerülhet, hogy a bevándorlás ezeket a folyamatokat meg tudja állítani vagy legalábbis tompítani tudja.

Európában mind tagállami, mind uniós szinten komoly szakpolitika-alkotás történt vagy éppen történik, próbálnak mind a versenyképességi, mind a demográfiai, mind az integrációs kérdéskörre megfelelő választ találni. Egyre növekszik a jelentősége az Európai Unión belül a legális és az illegális migrációval kapcsolatos politikának, új megközelítéseket keresve mind nagyobb szelete kerül uniós hatáskörbe. A tagállamok belpolitikájában pedig már régóta az egyik legfontosabb kérdése a bevándorlás és a bevándorlók integrálása.

Magyarországon az elfogadott Kormányhatározatok ellenére azonban ennek nyoma sincsen, semmilyen migrációs stratégia, szakpolitika vagy koncepció sem létezik. Hazánk ezen a területen is lemaradásban van, holott már legalább egy évtizede rendelkeznie kellene egy koherens migrációs stratégiával, amelyet végre is hajtanak. Ahogy talán az előző fejezetekből látszódott, ilyen migrációs stratégia hiányában mind a szervezetrendszer, mind a jogalkotás, mind a joggyakorlat csak sodródik, és természetesen az uniós döntéshozatalban sem tudjuk érdekeinket megfelelően érvényesíteni. Hozzá kell tenni, a magyarországi kormányzati stratégiai menedzsment, stratégia-alkotás és különösen stratégia-megvalósítás sajnos nem sok pozitív példát tudott más területen sem produkálni.

A stratégiai dokumentumoknak hierarchikusan kell felépülniük, a koncepciótól a konkrét projektek szintjéig (6. ábra). A koncepció a legáltalánosabb, amely a távlati célokat határozza meg, amely célokat aztán az egyes stratégiák valósítanak meg. A stratégiákat általában két éves cselekvési programok „váltják aprópénzre”, amelyek konkrét projektekből állnak. Jellemző erre a rendszerre a stratégiai menedzsment eredményeinek felhasználása, a távlati célok figyelembe vételével a folyamatos a monitoring, a visszacsatolások megléte és adott esetben a „gördülő tervezés”. Egy-egy területnek ilyen piramis-szerűen elkészített stratégiai dokumentumokkal kell rendelkeznie, amelyek természetesen az ágazaton belül és tágabban is más stratégiákhoz kapcsolódnak. Az ábrán látható háromszög hierarchiája tehát nem önmagában létezik, hanem egymáshoz kapcsolódva a stratégiai dokumentumok összeérnek, belső kapcsolatban vannak egymással³³⁷.

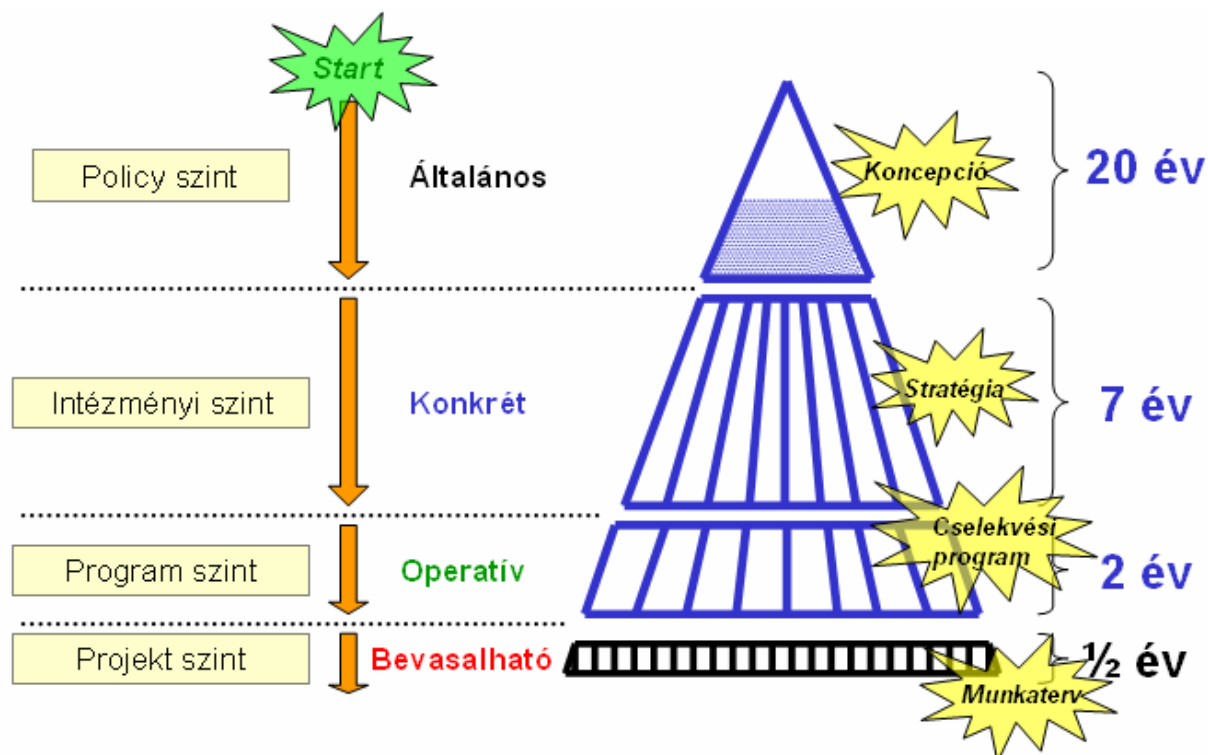
A bevándorlás kérdésköre szorosan kapcsolódik a demográfiához, ezért együtt kell a távlati válaszokat megtalálni. Sürgető lenne, hogy egy hosszabb távú, a magyarság első számú létkérdésével foglalkozó népesedési koncepció (nemzetstratégia) készülne, amelyben megjelenének mind a bevándorlási, mind a demográfiai, mind a határon túli magyarsággal kapcsolatos³³⁸ policy elemei. A tragikus népességfogyás megállítását célzó koncepciót rövidebb időtartamú demográfiai és migrációs stratégiák valósítanák meg. Ezek a stratégiák jövőkép-

³³⁷ Legjobban egy középkori „rózsaablakként” lehet elképzelni a stratégiai dokumentumok rendszerét, amelynek közepén, központi helyén a nemzetpolitikai koncepciónak kell lennie.

³³⁸ Nemzeti konszenzust kellene kialakítani a határon túli magyarok vonatkozásában. Bizonyos prioritást is ki kellene alakítani, azaz eltérő megoldásokat kell meghatározni a tömbmagyarság, a szórvány és a csángók vonatkozásában. Korábban már felmerült, hogy a csángók és a szórvány helyzete kevésbé javítható, hosszabb távon megmaradásuknak kevés az esélye.

vezérelt stratégiák³³⁹, amelyek több szakterületet³⁴⁰ érintenek (átfogó stratégiák szemben a szakstratégiákkal), és fontosságuk miatt az Országgyűlés fogadná el őket.

6. ábra: Stratégiai tervezés hierarchiája³⁴¹



A magyar migrációs stratégiának kellene hosszú távú választ adni arra, hogy – a nemzetközi és uniós jogszabályok betartásával – mennyi és milyen bevándorlót vár az ország, ezért milyen intézkedéseket tesz és hogyan állja útját az illegális migrációnak. Bár az eddigi viszonylag kisebb, és elsősorban magyar nemzetiségű bevándorlás miatt a külföldiek integrációjával kapcsolatban nem merültek fel komolyabb, nyugat-európai szintű problémák, a migrációs stratégiának mindenképpen széles körűen foglalkoznia kell az integráció kérdéskörével, hogy megelőzze az ilyen nehezen kezelhető problémák kialakulását. A migrációs stratégia megalkotásakor figyelemmel kell lenni a kapcsolódó területek stratégiai dokumentumaira (rendészeti-rendvédelmi stratégia, emberkereskedelem elleni stratégia, bűnmegelőzési stratégia, stb.)

Alapvető kérdés:

- Mennyi bevándorlóra van elméletileg szükség?
- Milyen bevándorlót preferáljunk?
- Milyen eszközöket lehet felhasználni?
- Milyen legyen az integrációs politika?

A) *Mennyi bevándorlóra van elméletileg szükség?* Bár a jelenlegi statisztikák nem tökéletesek, a népességfogyás megállítására évente 35 ezer bevándorlót kellene befogadni, hogy

³³⁹ Az evolutív stratégiával szemben a ellentétben a megközelítés alapja a kidolgozott célállapotban (jövőképben) rejlik. Ennek megfelelően egy részletes és jól kidolgozott kell rendelkezésre állnia, mely kiindulási alapként szolgál a komoly innovációs kapacitásokat igénylő tervezéshez. Módszertani útmutató a kormányzati stratégiai tervezéshez, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2004. 6. oldal

³⁴⁰ A gazdasági területtől a külkapcsolatokon keresztül egészen a kulturális-oktatási területig.

³⁴¹ dr. Sántha György stratégiai tervezéssel kapcsolatos gondolatainak felhasználásával

Magyarország jelenlegi 10 milliós lakossága szinten maradjon. Ez a mostani bevándorlás legalább megduplázását, az eddigi folyamatokon felül újabb 20 ezer bevándorlót jelent.

A magyarországi push- és pull-hatásokat ismerve erre nagyon kevés esély van. Push-hatásként lehet értékelni a globális migrációs folyamatokat, illetve a határon túli magyarság számára esetleg kedvezőtlenebbé váló feltételeket³⁴². Pull-hatás az anyaország vonzása, a szabad, plurális demokrácia, a gazdasági fejlettség és perspektíva. Ha a határon túli magyarok természetes bevándorlását figyelmen kívül hagyjuk, gyakorlatilag „tágra kellene nyitni a kapukat”, a jelenlegi idegenrendészeti szabályokat drasztikusan liberalizálni kellene. Azonban a gazdasági fejlődés perspektívája, az egyéni boldogulás lehetősége nélkül a migránsok tovább-szivárognának fejlettebb uniós országokba.

Figyelembe véve más szempontból ezt a 35 ezres számot, akkor ez körülbelül 10 ezres magyar származású és 25 ezres nem magyar származású bevándorlót jelent. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái szerint a nem magyar nemzetiségű bevándorlás 70-80 %-a koncentrálódik Budapest és Pest megyére, így évente 15-20 ezres idegen bevándorlás jutna a fővárosra. Ez már pár év alatt annyi bevándorlót jelentene, hogy az integráció szinte lehetetlen vállalkozás lenne.

B) Milyen bevándorlókat preferáljunk? Megállapítható, hogy a honosítottak általában jól képzett fiatalok, középkorúak, akik szorosan kötődnek Magyarországhoz, integrációjuk gyakorlatilag zavartalan. 1990 óta minden évben hasonló volt az állampolgárságot szerettek szociológiai helyzete, így mind gazdasági, mind demográfiai szempontból bevándorlásuk előnye az országra nézve felbecsülhetetlen. Megállapítható tehát, hogy a jelentős népességfogyást a határon túli magyarok beáramlása ellensúlyozza, akik minden szempontból felbecsülhetetlen értékei az anyaországnak. Megvizsgálva a bevándorlók szociológiai felméréseit, kijelenthető, hogy az ideális bevándorlónak:

- magyar nemzetiségűnek, vagy a magyar társadalomba nagyon könnyen beilleszkedőnek (elsősorban a Kárpát-medencéből, vagy az európai kultúrkörhöz tartozóknak),
- munkájával lakhatását és megélhetését a magyar társadalom jelenlegi színvonalán biztosítani tudónak,
- közepes- vagy felsőfokú végzettségűnek (alsóbb szintű végzettségű külföldiek integrálása a nyugat-európai tapasztalatok szerint nagyon komoly problémákat vet fel, különösen gazdasági magas munkanélküliség esetén),
- 20 és 40 év közötti életkorúnak kell lennie.

Sajnos a határon túli magyarság sem kifogyhatatlan tartalék az anyaország számára, hiszen negatív demográfiai tendenciák figyelhetők meg a szlovákiai, ukrainai, romániai és vajdasági magyarság körében is, amelyet az elvándorlás csak tovább súlyosbít. Minthogy egyetlen magyar kormányzatnak sem lehet célja a határon túli területek kiürítése (szemben a klasszikus befogadó államokkal, mint Izrael vagy Németország), gyakorlatilag „saját ujjainkat kell harapdálnunk.” Nyilvánvaló, hogy egyfajta sorrendiséget kell megállapítani, amely alapján a nyugati diaszpóra – a csángók – a szórvány – a tömbmagyarság következik fontosságban. A jelenlegi letelepedési szabályozás a felmenők egykori magyar állampolgárságát, tehát nem a magyar nemzetiséget preferálja. Ezt a lehetőséget mégis szinte teljes mértékben magyar nemzetiségűek használják ki, holott magyarul beszélő, a magyar kultúrterületről származók bevándorlása a magyar nemzetiségűek után a legkívánatosabb. A kommunikáció fontossága ebben és a csángóság visszatelepítése tekintetében megkerülhetetlen, ugyanakkor kijelenthető, hogy a prosperáló magyar gazdaság nélkül mindez kevés eredménnyel járhat.

³⁴² Ez egyelőre nem valószínű.

C) Milyen eszközöket lehet felhasználni?

Bevándorlási keretszám

Felmerül, hogy külföldi példák alapján bevándorlási kvóta felállításával a bevándorlók számát lehetne növelni. A kvótákat lehet pozitív, illetve negatív tekintetben felhasználni, azonban a bevándorlási kvóta Magyarországon 1994 és 1996 között teljes mértékig hatástalan maradt, az évi 2 000 fős keretet csak a töredékéig sikerült kitölteni, mert a magyar nemzetiségűek és a családegyesítők nem tartoztak bele, így a fentebb közölt statisztikák alapján láthatóan mai napig kevés számú igazi bevándorló használta csak ki. A bevándorlási keretszámot a 64/1994. (IV. 30.) kormányrendelet szabályozta először. 1994 és 1998 között évente csak 300-400 „valódi külföldi” nyújtott be kérelmet,³⁴³ így a feleslegesnek ítélt jogintézményt a 26/1998. (II. 18.) kormányrendelet megszüntette.

Menekült kvóta

A menekültügy jelenlegi helyzete minimális népességmozgást prognosztizál, Magyarországról az embercsempészek által ideszállított személyek a menekültügyi kérelem benyújtása és a közösségi szálláson történő elhelyezés után rövidesen továbbállnak Nyugat-Európa felé, így hazánk egyáltalán nem tekinthető célszárnak. A XXI. század elején prognosztizálható, hogy a háborús göcök a fejlődő világban lesznek, míg reményeink szerint Európára végre tartós béke és prosperitás köszönt. A jelenlegi menekültügyi kérelmek döntő része megalapozatlan, gyakran visszaélés rejlik a kérelmezés mögött. Menekült kvóta esetében más országokban benyújtott menedékjogi kérelmeket bírálná el pozitívan Magyarország és fogadna be olyan menekülteket, akiket egyébként nemzetközi kötelezettség miatt nem kellene³⁴⁴. A fejlett nyugat-európai országok nagyarányú menekültáradatok esetén kvótákat állítottak fel, azonban számunkra mind pénzügyi, mind bevándorlás-politikai szempontból szükségtelen ilyen vállalás.

A menekültek fejlődő országokból származnak, polgárháború, üldöztetés elől menekülteként traumatizáltak. Magyarországgal semmilyen kapcsolatuk sincsen, többnyire semmilyen információjuk sincsen hazánkról, így még nagy integrációs kiadások ellenére is nehezen elképzelhető, hogy szómáliai, afgán vagy kelet-timori, stb. emberek nagy számban be tudnának illeszkedni a társadalomba és hasznos tagjai lehetnének idővel, különös tekintettel arra, hogy a magyar társadalom kifejezetten bevándorlás- és menekültellenes. Kvóta alapján befogadásra ma is van lehetőség a menedékjogi törvény alapján, de ez 100 főben van maximálva. Amennyiben az Európai Unió egységes menedékjogi politikát alakít ki, amelynek része egyes országok (pl.: Málta) részleges tehermentesítése, akkor természetesen Magyarország is kis mértékben részt vehet ezekben az áttelepítési programokban, azonban a menekültügyi kvóta nem megoldás a problémáinkra.

Pontrendszer

A letelepedési engedély fontossága miatt megszerzéséhez a külföldinek több feltétel együttes meglétét kell igazolnia és ezért kérelméhez okiratok sokaságát kell mellékelnie, azaz a magyar jog nem ismeri a máshol bevett befektetési, illetve pontrendszerű bevándorlás jogintézményeit, amelyek jórészt a kérelmező pénzügyi helyzete és végzettsége alapján szinte au-

³⁴³ Kőszeg Ferenc: Minden hatalmat a rendvédelmieknek! Új szabályok az idegenrendészetben. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 1998/4. 114. oldal

³⁴⁴ Például a Kanári-szigetekre érkező afrikaiak

tomatikus engedélyezést biztosítanak.³⁴⁵ Klasszikus bevándorlási célországok, mint az USA, Kanada, Ausztrália vagy Új-Zéland különböző pontrendszerek alapján engedélyezik az adott személy bevándorlását. Ez a pontrendszer általában az életkor, a családtagok száma, a végzettség és a befektetett tőke nagysága alapján pontokat ad a bevándorolni szándékozónak, aki így majdnem automatikusan, mérlegelés nélkül kap letelepedési engedélyt (amely ezekben az országokban kvázi állampolgárságot jelent). Ez a bevándorlási szabályozás visszaélésekre is ad lehetőséget és a magyar lakosság szemében bizonyos mértékig a bevándorlás megvásárlását jelentené³⁴⁶.

Magasan képzett munkaerő

Külföldi tapasztalatok alapján eddig is lehetőség volt egy magasan képzett réteg számára eltérő bevándorlási szabályokat alkotni, és ez lassan már összeurópai kérdés lesz (Kékkártya). Az új európai trendeknek megfelelően több országban (pl.: Németország³⁴⁷, Ausztria) kedvezményezett a magasan képzett munkaerő („kulcsmunkaerő”)³⁴⁸ és ezek családtagjai. Ezen személyek könnyebben kapnak letelepedési engedélyt, szinte minden alól felmentést kaphatnak, a tartózkodási engedélyük pedig egyben munkavállalási engedély is. Természetesen ez az intézmény nem azonos a tengerentúli, befektetési-pontrendszer alapú idegenrendészeti szabályozással, de kétségkívül Európának mind a befektetések csábítása, mind az „agyelszívás” tekintetében fel kell vennie a versenyt más gyorsan fejlődő országokkal. Az agyelszívással kapcsolatban ilyen megfontolandó gondolat a privilégium az egyetemi tanároknak a tartózkodási engedélynél, mint Svájcban, amely némileg hasonlatos, mint Ausztriában az állampolgársági jogban lévő intézmény.

Nekünk is égető szükségünk van beruházókra és elsősorban a magasan képzett emberekre, akik letelepedését mindenfajta adminisztrációs akadálytól és formaságtól meg kell tisztítani, hasonlóan ahhoz, ahogy a kutatók esetében történt. A leghelyesebb az lenne, ha ezeknek a személyeknek és családjuknak egy új típusú, hosszabb távú tartózkodásra alkalmas tartózkodási engedély kerülne kiállításra, amely lakóhely létesítésével és a kapcsolódó jogokkal és végső soron a magyar állampolgárság megszerzésének lehetőségével járna. Ezeknek a magasan képzett személyek jelenléte a gazdaság fellendítése szempontjából is fontos, de beilleszkedésük is minden bizonnyal kevés problémával járna, amennyiben itt találnák meg új hazájukat.

D) Milyen legyen az integrációs politika? Az integráció szelleme és igénye hatja át az európai idegenrendészeti törvényeket, amelyek két módon jelennek meg: egyrészt az integráció elősegítéseként és a hosszabb ideje az országban tartózkodók preferálásában (pl.: Hollandia, Németország), másrészt a beilleszkedés megkövetelésében. Az integráció és a hozzá kap-

³⁴⁵ Nyíri Pál: Uniós csatlakozás és idegenrendészeti politika: harmonizáció vagy új közös stratégia? Átmenetek. 1999. 48. oldal

³⁴⁶ Nem szabad elhallgatni, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal jelenleg is külön szervezetet tart fenn az ún. V.I.P. személyek számára. Célszerű lenne jogszabályi keretekbe foglalni ezeknek a személyeknek az ügyintézését.

³⁴⁷ A nagy összegű beruházás esetén alanyi jogon jár a tartózkodási engedély, ennek a beruházásnak legalább egy milliárd eurónak vagy tíz munkahelyet teremtőnek kell lennie (21. szakasz). Az új törvény lehetőséget teremt a Németországban végzettségeknek, hogy egy évig még munkahelykeresés miatt maradhassanak az országban (16. szakasz (4) bekezdés). A 39. szakaszban a kettős munkavállalási engedély-tartózkodási engedély kérelmezést a „one-stop-government” jegyében egy egyszerűsített eljárás váltja fel.

³⁴⁸ 14. szakasz (4a) bekezdés: Die Niederlassungsbewilligung als Schlüsselkraft beinhaltet die beschäftigungsrechtliche Bewilligung.

csolódó struktúra számunkra is megfontolandó, hiszen hazánkban ennek a gondolkodásnak csak a csírái látszanak.

Az integráció a mai európai megközelítésben kétoldalú folyamat, amelybe beletartozik a fogadó ország népessége alkalmazkodó képességének erősítésére (interkulturális tudatosítás és tudásátadás, a migráció elfogadása), az oktatás és a foglalkoztatáspolitikai bevándorolt háttérűkre specializált intézkedései³⁴⁹. Az EU hangsúlyozza, hogy az intézkedések kiválasztása és megvalósítása az adott tagállam körülményeinek és hagyományainak megfelelő módon történhet és a befogadó társadalom nyelvének, történelmének és intézményeinek ismerete az integráció szükséges előfeltétele. A Régiók Bizottsága³⁵⁰ az alakuló integrációs politikával kapcsolatban kiemelte, hogy „a másféle életmódok és nézetek elfogadásának van egy áthághatatlan határa: az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a diszkrimináció összes fajtája, különösképpen a nemi alapon történő megkülönböztetés elleni küzdelem, az uniós és nemzetközi jogszabályok értelmében. A bevándorló nőknek különleges védelmet kell biztosítani, és garantálni kell, hogy teljes mértékben, egyenlő feltételek mellett hozzáférhető legyenek számukra a munka- és képzési lehetőségek és az európai demokratikus társadalmak politikai életében való részvétel, továbbá meg kell védeni szabad önrendelkezésüket, megakadályozva a kényszerházasságokat, szembeszállva a családon belüli erőszakkal, és biztosítva nemi és reprodukív jogait, tiltva a megalázó gyakorlatokat, például a nők megcsonkítását stb. Az emberi jogok nem képezhetik alku tárgyát és ezek figyelmen kívül hagyását semmilyen fajta hagyomány és/vagy kultúra nem indokolhatja.”

Vannak tipikusan befogadó országok, amelyekben a 25-30 évvel ezelőtt a hivatalos politika rangjára emelkedett a multikulturalizmus. A tipikus példa erre Ausztrália,³⁵¹ és Kanada szabályozása.³⁵² A kanadai idegenrendészeti és menekültügyi törvényben az értelmező rendelkezések szerint a külföldi (foreign national, étranger) – az általános gyakorlattól eltérően – az, aki nem kanadai állampolgár vagy állandó tartózkodó (letelepedett). Tehát ebben az esetben a letelepedés már valóban kvázi állampolgárságot jelent. A 3. szakasz szerint a törvény célja – többek között – a bevándorlásból eredő szociális, kulturális és gazdasági haszon maximalizálása, a kanadai társadalom erősítése és gazdagítása, a családok egyesítése Kanadában, a letelepedettek sikeres integrációja, amelyben a bevándorlónak és a kanadai társadalomnak is kötelességei vannak, látogatók, diákok és ideiglenesen munkát vállalók belépésének megkönnyítése.

A multikulturalizmus, mint érték az integrációval kapcsolatban is gyakran felvetődik: „a beilleszkedés nem azt jelenti, hogy a bevándorlók kulturális szempontból alkalmazkodnak a befogadó társadalomhoz. Ez a téves látásmód számos kudarchoz vezetett már. Az európai társadalmak kulturális szempontból pluralisták, és a bevándorlás fokozódásával, növekedésével ez a tendencia még inkább erősödni fog. Korábban bizonyos tagállamok úgy vélték, hogy nincs szükség beilleszkedési politikák megvalósítására, mivel a bevándorlókat csupán vendégnek tekintették, akik munkájuk végeztével visszatérnek hazájukba. Ez a téves megközelítés számos, szegregációval és társadalmi marginalizálódással együtt járó problémát eredményezett, amelyeket a jelenlegi politikák próbálnak orvosolni. Más tagállamok évekig azon a véleményen voltak, hogy a bevándorlók beilleszkedése könnyen, automatikusan megtörténik, anélkül, hogy aktív politikákhoz kellene folyamodni. Mindazonáltal ez a megközelítés idővel

³⁴⁹ Ezért hívta életre az EU pénzügyi forrásként az Integrációs Alapot.

³⁵⁰ Régiók Bizottsága véleménye (2006/C 206/06) A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról, az EU és a fejlődő országok közötti partnerségre vonatkozó egyértelmű iránymutatásokról, és a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

³⁵¹ Lásd: <http://www.immi.gov.au/legislation/index.htm>

³⁵² Immigration and Refugee Protection Act 2001, c. 27, <http://laws.justice.gc.ca/en/I-2.5/>, precedensek: <http://www.canlii.org/sino/srch.pl?method=all&query=immigration&context=full&firsthit=1&lang=en&databas e=en>

ahhoz vezetett, hogy a szegregáció és a marginalizálódás tartós jelenséggé vált, ami komoly társadalmi konfliktusokat vont maga után. Az új politikák jelenleg arra irányulnak, hogy a múlt örökségeként továbbélő problémákat megoldják. A sokszínűség pozitívum. A kulturális programoknak el kell ismerniük a kulturális sokszínűséget. A sokszínűség napjainkban az európai városok egyik jellegzetessége. Ez a sokszínűség a vallásokra is vonatkozik³⁵³.”

Több ország³⁵⁴ idegenrendészeti jogszabálya is a hivatalos nyelv bizonyos szintű tudásához köti a letelepedést, a határozatlan idejű tartózkodási jogosultság megszerzését, éppen az integráció megkönnyítése miatt. A magyar társadalomba való beilleszkedés talán valóban nem várható attól, aki nem beszél alapszinten a magyar nyelvet,³⁵⁵ így szükséges lenne egy ilyen rendelkezés megalkotása hazánkban is. Macdonald³⁵⁶ egyébként brit találmánynak tartja a nyelvismeret vagy valamilyen műveltségi-, iskolázottsági szint megkövetelését a bevándorláshoz, amelyet az angol szakirodalomban „Natal-formulának” neveznek. A név Natal tartomány a bevándorlás szabályozására alkotott törvényéből³⁵⁷ ered, amelyet aztán az egész angolszász világban átvettek és alkalmaztak. Ahogy írtam korábban, Széchenyi és Vörösmarty ezt már hatvan évvel korábban javasolta.

Ausztriában és Németországban a törvény külön fejezetet szentel az integrációnak, német nyelvtudást követel meg, bizonyos esetekben pedig az integráció elősegítése érdekében kötelező és támogatott kurzusokat ír elő a külföldieknek, amely német nyelvet, ismereteket az országról és a demokráciáról tartalmaznak. A 12. szakasz (1a) bekezdés szerint a tartózkodás megtagadható, ha az integráció elősegítéséről szóló 51a. szakasznak nem felel meg a külföldi. Szlovéniában a 82. § részletesen kifejti, hogy a Szlovén Köztársaság kötelessége tanfolyamokat biztosítani a külföldieknek az alábbi témákban: szlovén nyelv, továbbtanulásra felkészítés, jogok és kötelezettségek, szlovén történelem és kultúra és alkotmányos berendezkedés. Ezen felül rendszeresen sorra kerülnek külföldiek és szlovén állampolgárok közötti az egymás megértését elősegítő rendezvények.

Kifejezetten hasznos lenne, hogy a magyar nyelvismeret mellett európai mintára³⁵⁸ az integráció érdekében, más ismereteket (magyar alkotmányos berendezkedés, magyar történelem-kultúra, stb.) is meg lehetne követelni az állandóan hazánkban élő, a magyar társadalomba beilleszkedni kívánó külfölditől. Az integrációban segíteni kell egy bizonyos fokig a bevándorlókat, azonban ez a segítség egy fokon túl már kontraproduktív: egyrészt kiváltja a befogadó társadalom ellenérzéseit a folyamatosan segített, előnyben részesített külföldiekkel szemben, másrészt a bevándorlónak is érdeke lehet az ellátó- vagy segítőrendszerben maradás. A leghelyesebb, ha az integrációs politika felméri az integrációval kapcsolatos esetleges költségeket, nyugat-európai példák alapján elemzi az integrálódás folyamatát, és gyakran több generációra kiterjedő idejét. Csak ilyen, nagyon összetett elemzés alapján lehet megfelelően, pénzügyileg is alátámasztott integrációs politikát kialakítani.

³⁵³ Tehát egyáltalán nem asszimilációról van. Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2006/C 318/24) véleménye, Bevándorlás az EU-ban és a beilleszkedési politikák: a regionális és helyi önkormányzatok és a civil társadalmi szervezetek együttműködéséről

³⁵⁴ Pl.: Ausztria vagy Németország

³⁵⁵ Ezt a bírósági gyakorlat is alátámasztja (Közigazgatási Döntvénytár, 1992/3. 76. sz. eset), lásd még: Tóth Judit: Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény elemzése. Magyar Jog 1994/4. 217. oldal

³⁵⁶ Macdonald, Ian A.: Immigration law and practice in the United Kingdom, London, 1987. 12. oldal

³⁵⁷ Act 14 of 1897

³⁵⁸ és a 2003/109/EK irányelv lehetőségét kihasználva

2. Szervezet

Szinte minden ország eltérő módon szabályozza a hatásköröket, eltérő struktúrára bízva az idegenrendészeti tevékenységeket. Van olyan ország, ahol önálló intézményhez vannak telepítve a hatáskörök, és vannak, ahol más intézményeken belül foglalkoznak az idegenrendészettel (pl.: rendőrség Horvátországban vagy Szlovákiában). Jellemző, hogy a modern szabályozások már önálló, a migráció minden területével foglalkozó intézményekben gondolkodnak. Jellemzően a belügyi (pl.: Németország, Kanada) vagy az igazságügyi tárca (pl.: Japán, Hollandia) felügyeli a szakterületet, de Dániában például önálló minisztérium fejezi ki a terület fontosságát (Menekültügyi, Bevándorlási és Integrációs Minisztérium). Svédországban kettős tagozódás figyelhető meg, mind horizontálisan, mind vertikálisan, az idegenrendészeti hivatal fölött van gyakorlatilag a legfelsőbb idegenrendészeti szerv (Aliens Appeals Board, Utlänningsnämnden), amely a másodfoknak felel meg: a fellebbezéseket bírálja el és egyedi ügyek alapján mindenkire kötelező normatív döntéseket hoz. Az idegenrendészet felügyelete és irányítása ugyanakkor egyszerre a külügy- (idegenrendészet és menekültügy) és korábban az ipari, foglalkoztatási és kommunikációs- (állampolgárság) minisztérium, jelenleg az igazságügyi minisztérium hatáskörébe tartozik.

A szövetségi államokban általában a központi kormányzat megosztja a hatásköröket a helyi szervekkel (kivételez az Egyesült Államok, ahol ez szigorúan föderális kompetencia). Kanadában bár szigorúan minden jog a belügyminiszterhez van csoportosítva a külföldiekkel kapcsolatban, lehetőség van alsóbb szövetségi szervek számára a hatáskör átadása, és ugyanakkor a miniszter a tartományokkal a jogok átruházásáról egyedi szerződéseket (8. szakasz) köthet, amelyeket minden évben közbe kell tenni. Nagy-Britanniában 1999-ben³⁵⁹ jelentősen módosult a korábbi, még 1971-ben alkotott törvény, gyakorlatilag kicserélésre került a jogszabály szakaszainak többsége. A brit szabályozás jellegzetessége, hogy a szervezeti-hatásköri felépítés részben eltér Skóciában, Észak-Írországban és Walesben, ahol külön ágazati törvényeknek felel meg az eljárás (bíróság, rendőrség).

A svájci idegenrendészeti szabályozás³⁶⁰ alapvetően az európai trendet követi, hasonló megoldásokat alkalmaz, azzal a különbséggel, hogy természetesen kantonális szintre delegálja a jogokat, tehát a gyakorlat eltérhet kantononként. Svájcban az idegenrendészetnek alapvető fontosságot tulajdonítanak, egyrészt mert nem egy hagyományosan befogadó ország, másrészt mert Európában a leghatározottabb állampolgársági törvény Svájcban, így relatíve sokan „rekednek meg” az idegenrendészet folyamatában.

A hatáskörökkel kapcsolatban kiemelendő, hogy több országban is struktúrákon belül külön felelőse van az integrációnak. Követendő példa lehet, hogy az országok többsége létrehozott tartós migrációs tanácsadó testületet, amelynek a hosszú távú stratégia kidolgozása a feladata. Külön tanácsadó bizottságokat állítanak fel a holland és a skandináv törvények, amelyek az idegenrendészet, a menekültügy és az integráció elismert szakembereiből állnak. Dél-Afrikában³⁶¹ ennek a bizottságnak a tagja a kereskedelmi és ipari-, a munka-, a turizmus-, a pénz-, a nemzetbiztonsági, az adó-, az oktatás, a védelmi-, és a külügyekért felelős minisztériumok egy-egy képviselője, valamint 5 társadalmi küldött (munkaadók-munkavállalók) és 4 migrációs szakértő. Nagy-Britanniában létezik egy Immigration Services Commissionernek (83. szakasz) nevezett poszt, amelynek betöltője kifejezetten az egységes gyakorlat kialakításáért és jó kommunikálásáért felelős.

Magyarországon az idegenrendészeti hatáskörök a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Rendőrség és a külképviseletek között oszlanak meg. Ennek a megoldásnak különösebb alternatívája nem merült fel, inkább a rendszer „finomhangolására”, a párhuzamossá-

³⁵⁹ Lásd: Immigration and Asylum Act 1999, Chapter 33., <http://www.hmsso.gov.uk/acts/acts1999/19990033.htm>

³⁶⁰ Lásd: Spescha, Marc: Handbuch zum Ausländerrecht, Bern.-Stuttgart-Wien, 1999.

³⁶¹ Lásd: <http://www.acts.co.za/immigration/index.htm>

gok kiküszöbölésére és az együttműködés javítására helyezték a hangsúlyt. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Rendőrségbe „visszaolvasztásának” nincs értelme, szembe menne a civilizációs és a Rendőrség profiltisztításának másfél évtizedes programjának, az állampolgársági és menekültügyi ügyintézésnek pedig egyáltalán nem lenne helye egy rendőri szervezetben. Célszerű lenne mindenesetre a jelenlegi feladatellátást stratégiai-célszerűségi szempontból áttekinteni és esetleg hatékonyabb megoldásokat bevezetni. Így például megfontolandó a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek regisztrációjának okmányirodákhöz való telepítése, hiszen jelenleg nem sokkal komolyabb eljárásról van szó, mint egy személyazonosító igazolvány- vagy lakcímkártya-csere. A honosítási és visszahonosítási kérelmeket is célszerű lenne, ha a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál lehetne beadni³⁶². A kényszerintézkedési hatáskörök esetében szintén meg kellene vizsgálni, hogy a BÁH milyen feladatokat tud a Rendőrségtől átvállalni. Egyébként is célszerű lenne a BÁH bekerülése a rendvédelmi szervezetek közé³⁶³.

3. Szabályozás

A jelenlegi idegenrendészeti jogszabályi rendszer alapvetően megfelelő, az idegenrendészeti joganyag nemzetközi összehasonlításban nagyon hasonló és teljes mértékig megfelel az uniós szabályozásnak. A stratégiai változások nélkül a jelenlegi keretrendszerben is vannak azonban olyan pontok, amelyeken célszerű lenne változtatni:

a) A hatályos idegenrendészeti szabályozás „kétarcú”, egyes esetekben felesleges adminisztratív terhek sorakoznak, amelyek megnehezítik például a határon túli magyarok helyzetét, míg a másik oldalon a Hivatal hatósági-ellenőrzési jogkörei igen szűkre szabottak. Sajnos nagyon gyakran a jobb sorsra érdemes ügyfelek vesznek el a hivatali zsákutcákban, míg olyan személyekkel szemben, akikre semmi szükség sem lenne az országban, tehetetlenek a szervek. A hatályos jogszabályok megalkotásakor is a külföldiek jogai a lehető legszélesebb módon és körben kerültek meghatározásra, míg az irányelvek opcionális ellenőrzési lehetőségei rendre kimaradtak a törvényekből. Tehát egyrészt szükség van a hatályos szabályozás ezirányú felülvizsgálatára, másrészt meg kell erősíteni a BÁH ellenőrzési gyakorlatát (pl. érdekházasságok vizsgálata). Az idegenrendészeti szervek professzionalizmusa és megvesztegethetetlensége sokszorosan kifizetődik, hiszen a külföldi itt találkozik először a magyar közigazgatással, itt szerzi az első benyomásait a magyar állam működéséről. Könnyen kijátszható idegenrendészeti szabályozást és megvesztegethető szervezetet látva nem valószínű, hogy a külföldi majd rendes adófizető lesz.

b) A kereső tevékenységgel, a jövedelemszerzéssel kapcsolatos szabályokat feltétlenül meg kell változtatni, tekintettel arra, hogy a jelenlegi jogszabályok nem tartalmazzak a korábbi törvényből fontos szempontokat. Valóban meg kell követelni a Magyar Köztársaság gazdasági hasznának meglétét, amelyre más országok szabályozása kiváló példákat adhat. A biztosított megélhetés meglétét a külföldiektől meg kell kívánni, és ezzel kapcsolatban a jelenleg nagyon sok kikaput nyújtó törvényt meg kell változtatni, ezeket a kikapukat meg kell szüntetni³⁶⁴. Minthogy a valós teljesítmény, a munka, a társadalom számára kifejtett haszon szem-

³⁶² Ma az a furcsa helyzet áll fenn, hogy állampolgársági kérelmet nem lehet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál benyújtani, pedig ez a szervezet fogja a döntést előkészíteni. A kérelmet az illetékes anyakönyvvezetőnél kell beadni, aki azt továbbítja a BÁH-hoz. Természetesen hiánypótlást az anyakönyvvezető nem fogad el, viszont azt már be lehet nyújtani a BÁH-hoz.

³⁶³ A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának szerepvállalása miatt is már hasznos lenne ez a lépés.

³⁶⁴ Sajnos a jelenlegi gyakorlat például kínai cégek esetében már az abszurditás határát súrolja.

pontjából célszerű megítélni az itt tartózkodó külföldieket, mindenképpen komoly beavatkozás szükséges ezen a területen. A megfelelő jogszabályi változások és a következetes gyakorlat nyomán akár tízmilliárdos nagyságrendű bevételei lehetnek a költségvetésnek.

c) Ahogy az Alkotmány 6. §-ának (3) bekezdése kimondja és gyakorlatilag államcélként előírja, hogy „a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Az elemzett idegenrendészeti statisztikák egyértelműen mutatják, hogy a bevándorlók döntő többsége határon túli magyar, akiknek túlnyomó része végül magyar állampolgárságot szerez. Addig azonban adminisztratív terhek sokaságával találkozhat, gyakran kell ugyanazon okiratokat ismételtelen benyújtania. Felmerül természetesen a magyar állampolgárság megreformálásának kérdése is, elképzelhető a sokat emlegetett „kettős állampolgárság”, mint idegenrendészet nélküli könnyített állampolgárság-szerzés magyar nemzetiségűek számára, hasonlóan a német aussiedler-szabályokhoz, az olasz, a skandináv vagy az izraeli állampolgársági törvényekhez.

A német idegenrendészeti és menekültügyi törvény (AufenthG) 2004-ben került módosításra, amely jelentősen érintette a hatályos szabályozást.³⁶⁵ A német jogszabályok eltérően viszonyulnak a német nemzetiségű „visszavándorlókhoz” és az egyéb külföldiekhez. A német Alkotmány 116. § szerint a német állampolgárok mellett német az, aki menekült vagy kitelepített, aki német nemzetiségű, és akiket 1937. december 31. után a Német Birodalom területére befogadtak, valamint ezek házastársai és leszármazottai. Nyelvvizsga és származási igazolások alapján statusdeutsch-nak (Aussiedler) ismerik el a volt Szovjetunió területéről bevándorolni szándékozókat. Ezzel a státusszal gyakorlatilag a német nemzetiségűek mind az idegenrendészeti eljárást, mind az állampolgársági eljárást kikerülhetik. A Bundesvertrieben- und Flüchtlingsgesetz, valamint az 1990-es Aussiedleraufnahmegesetz széleskörű jogokat biztosít a „népi németeknek”, joguk van a szociális- és társadalombiztosítási ellátásra, szülőföldjükön szerzett nyugdíjukat német szabályok³⁶⁶ szerint kapják meg, végzettségüket elismerik, német nyelvtanulási³⁶⁷ és elhelyezkedési lehetőségeket biztosítanak. Ez a szabályozás a viták kereszttüzeiben van Németországban, tekintettel arra, hogy a betelepülők elég nehezen integrálódnak, gyakran szociális ellátásra szorulnak, visszaélések is előfordulnak, így az 1993 után születettek már nem alkalmazható. A betelepülés évenkénti és tartományonkénti kvótához van kötve, így a benyújtott kérelmek elbírálása gyakran évekig elhúzódik. A vitáknak politikai alapja is van, hisz a betelepülő németek 74 %-a szavaz a CDU-ra, míg csak 17 %-a az SPD-re, amely az átlaglakosság 42-44 %-os pártpreferenciái mellett kifejezetten feltűnő. Ennek megfelelően az évi 100-150 ezres betelepülést a baloldali erők korlátozni akarják, míg a saját választási esélyeiket növelendő a Németországban élő másod- és harmadgenerációs bevándoroltak állampolgársághoz jutását támogatják.³⁶⁸

Dánia, Finnország, Svédország, Izland és Norvégia alkotja az igen példamutató északi együttműködés országait, amelyek már 1954-ben megalkották a közös munkaerőpiacukat (Északi közös Munkaerőpiac és Északi Útlevel Unió), ezzel az uniós szabályozás előzményének is tekinthető ez az együttműködés, hasonlóan a Benelux-országokhoz. A skandináv országokban hosszú hagyományai vannak az integrációnak, hisz már 1397 és 1448 között sikeresen működött a Kalmári Unió a Dán Királyság, a Svéd Királyság és a Norvég Királyság szövetsége alapján. A XIX század elejéig Dánia és Norvégia volt perszonálunióban, majd a napóleoni háborúk után Svédország került ilyen kapcsolatba Norvégiával. Az Északi Interpar-

³⁶⁵ Lásd: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004

³⁶⁶ 1998 óta már csökkentett nyugdíjat kapnak ezek a személyek.

³⁶⁷ Minthogy ezeknek a németeknek az ősei több száz évvel ezelőtt vándoroltak ki, és az utóbbi évtizedekben nem használhatták a nyelvüket, általában igen keveset tudnak németül.

³⁶⁸ Lásd bővebben: Münz, Rainer: Long-distance citizens : ethnic Germans and their immigration to Germany : conference / Rainer Münz, Rainer Ohliger Florence: European University Institute, 1998

lamentáris Unió 1907-ben jött létre, míg az Északi Szövetség 1919-ben alakult meg, amelyhez Izland 1923-ban, míg Finnország 1924-ben csatlakozott. Bár Norvégia és Izland nem tagja az Európai Uniónak, idegenrendészeti szempontból a különmegállapodások miatt gyakorlatilag uniós államoknak számítanak. Jellemző, hogy az északi állampolgárokra minden tekintetben eltérő szabályozás (pozitív diszkrimináció) vonatkozik, gyakran még a többi uniós polgárt is megelőzve (például az állampolgárságra való várakozás időtartama). Ezeknek az intézkedéseknek köszönhetően az utóbbi fél évszázadban több százezres nagyságrendű volt a belső skandináv vándorlás.³⁶⁹

Olaszország az állampolgársági törvényében lehetőséget nyújtott a nem olasz földről (az Osztrák-Magyar Monarchiából) kivándoroltak számára is az állampolgárság regisztrációval történő visszaszerzésére. Ezt a szabályozást kifejezetten a népességfogyás miatt a kivándoroltak visszacsábítására alkották, és így olyan személyek is olasz állampolgársághoz juthattak, akiknek a felmenőik sem voltak olasz állampolgárok. Hasonló rendelkezés hasznos lehet Magyarországon is, ha az utódállamokból kivándorolt magyarságot akarjuk visszahozni. Jelenleg az a különös helyzet áll fenn, hogy a külföldi magyar diaszpóra egyik része rendelkezik magyar állampolgársággal, míg a másikra az általános idegenrendészeti szabályok vonatkoznak. Minden diaszpórában élő magyar visszavándorlása fontos az anyaországnak, ennek minden feltételét meg kell teremteni.

Tehát elképzelhető lehetne német példára³⁷⁰ az idegenrendészeti törvény mellett egy kifejezetten a határon túli magyarokra vonatkozó szabályozás megalkotása, amely nem ellentétes az uniós szabályokkal, mint ahogy majdnem minden ország alkalmaz preferenciákat, pozitív diszkriminációt az idegenrendészeti vagy az állampolgársági törvényekben.³⁷¹

d) Hazánkban kifejezetten sok külföldi tartózkodik tanulmányi céllal, ugyanakkor sorozatos visszaélések is történnek: egyrészt az illegális migráció használja ki ezt a formát, másrészt más célú tartózkodást fednek el az évtizedeken keresztül tanulóanyagok. A tanulmányokat folytatók számára azonban nemcsak szigorítások, hanem könnyítések is szükségesek, hiszen jelentős részük bevándorlása hasznos lehet, mert tanulmányaik során megismerték a magyar nyelvet és kultúrát, jól képzettek, kapcsolatokat építettek ki a magyar társadalom tagjaival, így integrációjuk kevésbé problémás. A jelenlegi szabályozás alapján a diplomaszerezés után el kell hagyniuk az országot és amennyiben sikerült már tanulmányaik során munkahelyet találniuk, visszatérhetnek a vízumkiadó hatóság pozitív döntése alapján. Célszerű lenne, hogy a jelenlegi rendszerrel szemben német példára itt vehessék fel az új célnak megfelelő tartózkodási engedélyt, vagy bizonyos időszakot biztosítani nekik a munkahelykeresésre a végzés után³⁷².

³⁶⁹ Éger György: A svéd bevándorlási és menekültpolitika. Regio. Kisebbségi Szemle 1992/3. 136. oldal

³⁷⁰ A statusdeutschnak elismert, a volt Szovjetunióból származó németek (Aussiedler) az idegenrendészeti és az állampolgársági eljárások hatályán kívül esnek, automatikusan megkapják, „visszakapják” a német állampolgárságot. Aussiedlergesetz 1992.

³⁷¹ Lásd az Alkotmány 6. §-ának (3) bekezdésével kapcsolatban 9/2003. (IV. 3.) és 5/2004. (III. 2.) AB határozat. Ahogy az 5/2004. AB határozat a nemzetiség (államhoz kötődés) alapján adott kedvezményekkel kapcsán megjegyzi: „Ez az álláspont összhangban van a Velencei Bizottságnak a nemzeti kisebbségek anyaország által történő kedvezményekben részesítéséről szóló, 2001. október 19-20-án elfogadott jelentésének egyik megállapításával. A Bizottság jelentése az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményre hivatkozva arra a következtetésre jut, hogy nem minősül diszkriminációnak, ha a lakosság egy része nem részesül olyan kedvezményben, mint amelyet egy etnikai alapon meghatározott csoport tagjai megkapnak. Ezzel kapcsolatban a jelentés megemlíti az államok állampolgárságra vonatkozó jogszabályaiban általános gyakorlatként, etnikai alapon nyújtott kedvezményeket [a Jelentés D. részének d) pontja].”

³⁷² Ezeknek a személyeknek a bevándorlása viszonylag alacsony számuk ellenére is fontos, hiszen kiváló új polgárai lehetnek Magyarországnak és ebben az esetben hazánk lehet az agyelszívás nyertese. A számukat pedig lehetne növelni ösztöndíjakkal, illetve államközi szerződésekkel.

e) Minthogy a magyar állampolgárság a *ius sanguinis* alapján korlátlanul öröklődik, megfontolandó a skandináv országok szabályozása, amely alapján ha az állampolgár gyermeke az országon kívül született és soha nem élt az „anyaországában”, valamint nem kéri nyilatkozatban a fenntartást, 22 éves korában elveszti az állampolgárságot, feltéve, hogy nem lesz hontalan. Ez a szabályozás a Nemzetközi Bíróság által lefektetett effektivitás elvének talaján áll, megfontolandó lehetne a magyarországi bevezetése is.

f) Magyarországnak az uniós vállalások alapján évente a GNI 0,17 %-át (mintegy 30 milliárd forintot) kell költenie nemzetközi fejlesztési együttműködésre (NEFE), azaz a kevésbé fejlett országok segélyezésére. Mindenképpen drasztikus változtatások szükségesek a magyar NEFE-politikában, tekintettel arra, hogy ezek a források jelenleg minden átfogó koncepció nélkül kerülnek elköltésre. Az európai migrációs politikának megfelelően erősíteni kell a migráció és a NEFE kapcsolatát, azaz a kibocsátó országok fejlesztésénél figyelemmel kell lenni a migrációra. Magyarország érdeke az, hogy szűkös forrásait ne távoli kontinenseken szórja szét, hanem a Nyugat-Balkánon, Ukrajnában, Moldovában erősítse a demokratikus intézményrendszert, fejlessze a közigazgatást és nyújtson ösztöndíjakat. Ezzel (1) növelni lehet ezen országok stabilitását, el lehet kerülni rendkívüli eseményeket, menekültáradatokat, (2) a hatékonyabb migrációs szerveik jobban tudják szűrni a hazánk felé tartó migrációt, illetve (3) megismertette Magyarországot, potenciális magasan képzett bevándorlókat nyerhetünk.

g) Nyugat-Európában (elsősorban Spanyolországban és Olaszországban) több alkalommal került sor az illegálisan tartózkodó külföldiek regularizációjára, amnesztiában részesítésére. Ez gyakorlatilag az idegenrendészet tehetetlenségének beismerése volt, amely újabb illegális migrációs hullámokat indított el, így sorozatossá váltak ezek a regularizációk (Olaszországban 20 év alatt 6 alkalommal³⁷³). Magyarországon konzekvensnek kell lenni a szabályok betartásában, nem szabad ilyen eszközökkel élni.

Összegezve: A népességfogyás riasztó statisztikái miatt elsősorban nem a bevándorláshoz kell fordulni, hanem átfogó, radikális reformokra van szükség a születések számának jelentős, hosszabb távú emelésére. Ennek eszköze lehet a családbarát (adó)politika és a szülőtartási járulék³⁷⁴. Emellett a remélhető gazdasági növekedés és a nemzeti identitás erősítése elsőrendű fontosságú a kivándorlás csökkentése érdekében. Kiemelten fontos a hazai érvényesülési lehetőségek megteremtése, hogy az „agyelszívás” hatásait csökkentsük és a már külföldön élőket hazacsábítsuk.

A határon túli magyarságot és az egyyüvértartozást minden eszközzel segíteni kell, amelyre a polgári kormányzat alatt nagyon jó megoldások születtek. A magyar nyelv oktatását hazai forrásokból is finanszírozni kell, hiszen nagyon gyakran nem magyarok vagy már félig asszimiláltak is ilyen intézményekbe járnak, azzal a szülői szándékkal, hogy így könnyebben tudnak érvényesülni hazánkban. Fontos kiemelni a külképviseltek és a kulturális intézetek hatását a nyugati magyarság visszacsábításában, amelyben az ilyen irányú német és különösen az izraeli példákat, módszereket mindenképpen fel kellene használni. Minthogy a határon túli magyarok egy jelentős része mindenképpen szülőföldjén kívül szeretne boldogulni, kifejezett

³⁷³ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 219. oldal

³⁷⁴ A felnevelt gyermek mindenkor személyi jövedelemadójának egy része a felnőtt gyermek döntésétől függetlenül a szülők jövedelmét vagy nyugdíját növelné. Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008. 44. oldal

pozitív diszkriminációval meg kell teremteni számukra a lehetőséget erre Magyarországon, mert különben Nyugat-Európában vagy a tengerentúlon telepednek le, ahonnan már anyagi gyarapodásuk után is csak kis részük vándorol vissza, elveszve ezzel a magyarság számára.

A nem magyar etnikumú bevándorlásnak egy megreformált statisztikai rendszeren alapuló, konzekvens migrációs és integrációs stratégiának megfelelően ellenőrzöttnek és viszonylag kis számúnak kell lennie, hogy a magyar társadalom integrálni tudja a bevándorlókat. A minőségi bevándorlást kell előtérbe helyezni, minden eszközzel törekedni kell arra, hogy a bevándorlók „legjava” vándoroljon be hazánkba, az a legjava, amely hajlandó részt vállalni gazdaság fejlesztésében és a terhek viselésében.

A kifejezetten rossz hazai foglalkoztatási adatokat elsősorban nem bevándorlással kell az uniós szint felé közelíteni. Az egyes térségekre és szakmákra jellemző magas munkanélküliséget és inaktivitást komplex eszközökkel (adórendszer, vállalkozásbarát környezet, oktatás, foglalkoztatáspolitikai, fejlesztéspolitikai, belső vándorlás elősegítése) kellene javítani, hogy a hiányzó egy millió munkahely létrejöhessen. A hazai integrációs politika számára pedig a gyorsan bővülő improduktív csoportok (többek között a cigányság) integrációja, felzárkóztatása az elsőrendű feladat, amelynek nem megfelelő kezelése az elkövetkező években beláthatatlan következményekhez vezethet.

VIII. Felhasznált jogszabályok

1949. évi XX. törvény (Alkotmány)

Kálmán király Dekrétomainak Első Könyve

1876. évi XVIII. törvénycikk

1879. évi L. törvénycikk

1886. évi IV. törvénycikk

1886. évi XXII. törvénycikk

1894. évi XXIII. törvénycikk

1901. évi XX. törvénycikk

1903. évi IV. törvénycikk

1903. évi V. törvénycikk

1903. évi VI. törvénycikk

1903. évi VIII. törvénycikk

1930. évi XXVIII. törvénycikk

1952. évi IV. törvény

1957. évi IV. törvény (Áe.)

1957. évi V. törvény

1959. évi IV. törvény (Ptk.)

1989. évi XXIX. törvény

1990. évi V. törvény

1991. évi IV. törvény

1993. évi XXXI. törvény

1993. évi LV. törvény

1993. évi LXXIX. törvény

1993. évi LXXXVI. törvény

1994. évi XXXIV. törvény

1994. évi LV. törvény

1997. évi XXXII. törvény

1997. évi LXXX. törvény

1997. évi LXXXIII. törvény

1997. évi CXXXIX. törvény

1998. évi XII. törvény

1998. évi LXXXIV. törvény
1999. évi LXIX. törvény
1999. évi LXXV. törvény
2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.)
2001. évi CXX. törvény
2002. évi XLV. törvény
2003. évi CXIII. törvény
2004. évi XXIX. Törvény
2004. évi CXL. törvény (Ket.)
2005. évi XLVI. törvény
2005. évi LXXXVIII. törvény
1962. évi 5. törvényerejű rendelet
1963. évi 16. törvényerejű rendelet
1973. évi 11. törvényerejű rendelet
1979. évi 11. törvényerejű rendelet
1979. évi 13. törvényerejű rendelet
1982. évi 17. törvényerejű rendelet
1982. évi 19. törvényerejű rendelet
1989. évi 15. törvényerejű rendelet
1989. évi 19. törvényerejű rendelet
4.176/1949. számú kormányrendelet
17/1954. (III. 10.) MT rendelet
24/1966. (IX. 25.) kormányrendelet
24/1986. (VI. 26.) MT rendelet
146/1993. (X. 26.) kormányrendelet
64/1994. (IV. 30.) kormányrendelet
7/1996. (I. 18.) kormányrendelet
26/1998. (II. 18.) kormányrendelet
101/1998. (V. 22.) kormányrendelet
13/1999. (II. 1.) kormányrendelet
162/1999. (XI. 19.) kormányrendelet
168/1999. (XI. 24.) kormányrendelet
218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet
170/2001. (IX. 26.) kormányrendelet (Vhr.)

99/2002. (V. 5.) kormányrendelet
9/2004. (I. 31.) kormányrendelet
191/2004. (VI. 12.) kormányrendelet
119/2005. (VI. 28.) kormányrendelet
1003/2005. (I. 12.) kormányhatározat
584/1880. belügyminiszteri rendelet
86.225/1895. számú belügyminiszteri rendelet
4.352/1920. belügyminiszteri rendelet
30.305/1920. belügyminiszteri rendelet
20.000/1920. belügyminiszteri rendelet
16.045/1922. belügyminiszteri rendelet
197.400/1925. belügyminiszteri rendelet
200.000/1925. belügyminiszteri rendelet
202.700/1925. belügyminiszteri rendelet
203.000/1925. belügyminiszteri rendelet
100.000/1930. belügyminiszteri rendelet
347.300/1950. (XI. 11.) BM rendelet
1/1958. (I. 15.) BM rendelet
4/1966 (IX. 25.) BM rendelet
8/1970. (XII. 13.) BM rendelet
2/1973. (V. 30.) BM rendelet
6/1974. (XI. 20) BM rendelet
40/1974 (XI. 1.) BM rendelet
5/1978. (X. 15.) BM rendelet
3/1979. (IX. 16.) BM rendelet
2/1982. (IV. 2.) BM rendelet
7/1982. (VIII. 26.) BM rendelet
7/1983. (XI. 20.) BM rendelet
3/1985. (V. 23.) BM rendelet
1/1987. (IX. 8.) BM rendelet
12/1989. (XII. 29.) BM rendelet
3/1990. (I. 18.) BM rendelet
13/1991. (X. 17.) BM rendelet.
9/1994 (IV. 30.) BM rendelet

37/1998. (VIII. 18.) BM rendelet
 25/2001. (XI. 21.) BM rendelet (BM rendelet)
 27/2001. (XI. 29.) BM-IM együttes rendelet
 29/2001. (XII. 10.) BM rendelet
 6/2003. (III. 7.) BM rendelet
 40/2004. (VII. 2.) BM-IM együttes rendelet
 23/2001. (XII. 27.) KüM rendelet
 48/2001. (XII. 27.) EüM rendelet
 32/2007. (VI. 27.) EüM rendelet
 1/1995. (I. 6.) IM rendelet
 26/2007. (V. 31.) IRM rendelet
 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet
 10/1970. (X. 24.) MüM rendelet
 11/1994. (IV. 6.) PM rendelet
 8/1999. (XI.10.) SzCsM rendelet
 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat
 1003/2005. (I. 12.) Korm. határozat
 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat
 2104/2004. (IV. 28.) Korm. határozat
 1548/B/1990. AB végzés
 775/B/2006. AB határozat
 58/2001. (XII. 7.) AB határozat
 9/2003. (IV. 3.) AB határozat
 5/2004. (III. 2.) AB határozat
 90.000/1905. belügyminiszteri utasítás
 40.000/1908. belügyminiszteri utasítás
 1992/22. és az 1992/41. APEH iránymutatás
 2/1982. (VIII. 14.) MTTH rendelkezés
 Legfelsőbb Bíróság 3/2003. polgári jogegységi határozata
 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott genfi egyezmény
 Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezményt (2002. évi II. törvény hirdette ki)

Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló, 1951. június 19-én, Londonban kelt Megállapodás

Magyarország és Kína között a polgári és kereskedelmi ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről 1995. év október hónap 9. napján szerződést kötött szerződés (1997. évi LXII. törvény hirdette ki)

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv (1993. évi XXXI. törvény hirdette ki)

Magyarország és Vietnám közötti jogsegélyszerződés (1986. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki)

Velencei Bizottságnak a nemzeti kisebbségek anyaország által történő kedvezményekben részesítéséről szóló, 2001. október 19-20-án elfogadott jelentése

1815. június 9-i Bécsi Egyezmény XVII. Melléklete

Schengeni Egyezmény 1985

Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1990

2000. december 14-én Palermóban aláírásra került, az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény, az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló kiegészítő Jegyzőkönyve 6

Római Szerződés

Egységes Európai Okmány

Maastrichti Szerződés

Amszterdami Szerződés

Dublini Egyezmény

64/221/EGK irányelv

64/224/EGK irányelv

1612/68/EGK rendelet

68/360/EGK irányelv

1251/70/EGK rendelet

73/148/EGK irányelv

75/34/EGK irányelv

86/653/EGK irányelv

90/364/EGK irányelv

90/365/EGK irányelv

90/366/EGK irányelv

2434/92/EGK rendelet

1683/95/EK rendelet

93/96/EGK irányelv

1999/435/EK határozat

1999/436/EK határozat

2000/43/EK irányelv

2725/2000/EK rendelet

2001/40/EK rendelet

2001/51/EK irányelv

539/2001/EK rendelet

789/2001/EK rendelet

1091/2001/EK rendelet

2002/90/EK irányelv

407/2002/EK rendelet

2003/86/EK irányelv

2003/109/EK irányelv

2004/38/EK irányelv

2004/82/EK irányelv

2252/2004/EK rendelete

2004/81/EK irányelv

1408/7/ EGK rendelet

96/443/IB határozat

Jegyzőkönyv az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről

Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről

A Tanács 1994. július 20-i állásfoglalása a harmadik országok állampolgárainak a tagállamok területére munkavállalás céljából történő bebocsátásának korlátozásáról

Tanács 1994. november 30-i állásfoglalása a harmadik országok állampolgárainak a tagállamok területére önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából történő bebocsátásáról

Tanács 1994. november 30-i állásfoglalása a harmadik országok állampolgárainak a tagállamok területére tanulmányok folytatása céljából történő bebocsátásáról

Tanács az illegális bevándorlás és az illegális munkavállalás elleni harc eszközeinek harmonizálására és az ellenőrzési módszerek javítására kiadott 1995. december 22-i ajánlása

A Tanács 1997. december 4-i állásfoglalása az érdekházasságok ellen alkalmazandó intézkedésekről

Aussiedlergesetz 1992

Brazil Decreto No 2400

Code Civil

osztrák Általános Polgári Törvénykönyv

Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése 2002. január 22-i az Emberi jogok valamint a biztonság és az emberi méltóság tiszteletben tartásával végrehajtott kiutasítási eljárások című ajánlása

IX. Felhasznált jogesetek

Amuur-ügy

Beldjoudi-ügy

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom,

Berrehab v. the Netherlands

Boughanemi v. France

Nasri v. France

Djeroud v. France

H.L.R. v. France

Vilvarajah and others v. the United Kingdom

Ahmed v. Austria

Mehemi v. France

El Boujaïdi v. France

Vijayanathan and Pushparajah v. France

D. v. the United Kingdom

B. B. v. France

Chalal v. the United Kingdom

Bozano v. France

Ahmut v. the Netherlands

Gül v. Switzerland

Ahmed Nikovic-ügyben

Cardoza-Fonseca ügy

Legfelsőbb Bíróság Kfv. II.39.542/2002/4. számú ítélete

Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.027/2004/4. számú ítéletében

Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 29.099/1999/4. számú és Kf. V.39.815/2000/9. számú ítélete

Fővárosi Bíróság 20.K.33.344/2003/8. számú ítélete
 Fővárosi Bíróság 18.K.32.790/2004/2. számú ítélete
 Legfelsőbb Bíróság Kf. V.35.440/1999/5. számú ítélete
 Kfv. II.39.584/2003/4. számú ítélet
 Kfv. V.40.135/2000/9. számú ítélet
 Legfelsőbb Bíróság 2001. 600-as döntése
 Fővárosi Bíróság 5.K.31.943/1999.
 Miskolci Városi Bíróság 34. P. 26.982/1994.
 Legfelsőbb Bíróság Kf. V.35.440/1999/5. számú ítélete
 Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG v Salvatore Ugliola (C 15-69).
 Commission of the European Communities v French Republic (C 167-73)
 B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v Association Union cycliste internationale, Koninklijke
 Nederlandsche Wielren Unie et Federación Española Ciclismo (C 36-74)
 Yvonne van Duyn v Home Office (C 41-74)
 Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français, C 32/75
 Roland Rutili v Ministre de l'intérieur (C 36/75)
 Royer-ügyben C 48-75
 Slavica Kermaschek v Bundesanstalt für Arbeit (C 40-76),
 Concetta Sagulo-ügyben (C 8-77)
 Pieck-ügyben (C 157-79)
 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, C-149/79
 D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie – ügyben (C 53/81)
 Francesco Reina and Letizia Reina v Landeskreditbank Baden-Württemberg, C 65/81)
 Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v Belgian State (C
 115 és 116/81)
 Elestina Esselina Christina Morson v State of the Netherlands and Head of the Plaatselijke
 Politie within the meaning of the Vreemdelingenwet; Sweradjie Jhanjan v State of the
 Netherlands, 35 és 36/82
 Carmela Castelli v Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés (ONPTS), (C
 261/83)
 Aissatou Diatta v Land Berlin (C- 267/83)
 Office national de l'emploi v Jozsef Deak (94/84)
 A. J. M. van Roosmalen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke
 en Maatschappelijke Belangen (C 300/84)

State of the Netherlands v Ann Florence Reed, C 59/85
Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg (C 66/85)
Emir Gül v Regierungspräsident Düsseldorf, C 131/85
R. H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie-ügy (C 139/85).
Heylens-ügy (C 222/86)
Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany (C 249/86),
Stanton-ügyben C 143/87
Cowan-ügy (C 186/87)
Udo Steyemann v Staatssecretaris van Justitie (C 196/87)
Anita Groener v Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational
Committee (C 379/87)
The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen (C
292/89)
Vlassopoulou-ügy (C 340/89)
V. J. M. Raulin v Minister van Onderwijs en Wetenschappen – ügyben (C 357/89)
Danielle Roux v Belgian State (C 363/89)
Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria – ügyben (C
369/90)
The Queen v Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh (C-370/90)
Ingetraut Scholz v Opera Universitaria di Cagliari and Cinzia Porcedda (C 419/92) ügy
Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen (C-
64/96 és C-65/96)
María Martínez Sala v Freistaat Bayern-ügyben (C-85/96)
Criminal proceedings against Donatella Calfa (C 348/96)
Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department
(C 200/02)
Bosman-ügy

X. Ábra- és táblázatmutató

1. ábra: Külföldiek jogi helyzete Magyarországon	6
2. ábra: Menedékjogi kérelmek megoszlása Európában, 2006.	13
3. ábra: Magyarországi demográfiai folyamatok, 1876-2006.	15
4. ábra: a magyarországi népesség száma főbb korcsoportok szerint, 1869-2007.	15
5. ábra: Eltartottsági ráta, öregedési index, 1869-2007.	16
6. ábra: Stratégiai tervezés hierarchiája	111
6. Táblázat: az emberiség megoszlása földrészek között, 1960-2005.	9
7. Táblázat: Termékenységi arány Európa országaiban, 1995-2005.	10
8. Táblázat: Népesség előrejelzése Európa országaiban, 2005-2050.	11
9. Táblázat: Migráció Európában (nettó migráció), 1995-2005.	12
10. Táblázat: Nemzetközi vándorlás hatásai Magyarországon, 1993-2006.	17
6. táblázat: Az ország össz- és zsidó lakosságának népszaporulata 1805-1910.	22
7. táblázat: Az évi természetes népszaporulat ³⁷⁵ a XIX. század közepétől az első világháborúig	23
8. táblázat: A magyar idegenforgalom alakulása 1962-1965.	30
9. táblázat: A beutazók kategória szerinti megoszlása	30
10. táblázat: A bevándorlók és a menekültek számának alakulása 1980-1990.	34
11. táblázat: Az 1990. év végéig tartózkodási engedélyt kérők száma	34
12. táblázat: Az idegenrendészeti feladatok 1991-1994	37
13. táblázat: Idegenrendészeti kényszerintézkedések 1991-1994	38
14. Táblázat: bevándorolt, letelepedett és három hónapot meghaladó tartózkodók száma	99
15. Táblázat: a Harmtv. alapján három hónapot meghaladó tartózkodási, illetve letelepedési kérelmek száma	100
16. Táblázat: az Idtv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiállítás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint	100
17. Táblázat: tartózkodási engedéllyel rendelkezők külföldiek száma főbb állampolgárság szerint	101
18. Táblázat: az Idtv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiadás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a tartózkodás célja szerint	101
19. Táblázat: bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint	102
20. Táblázat: letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint	102
21. Táblázat: az Idtv., valamint a Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint, 2008.	103
22. Táblázat: a Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint, 2008.	103
23. Táblázat: az Idtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek számának alakulása a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint, 2003-2007.	103
24. Táblázat: EGT állampolgárok által kérelmezett tartózkodási engedélyek száma állampolgárság szerint	104
25. Táblázat: EGT tartózkodási engedéllyel rendelkezők száma főbb állampolgárság szerint	104
26. Táblázat: az Szmtv. alapján benyújtott és elbírált tartózkodási kérelmek száma	105

³⁷⁵ Varga István i.m. 73. oldal

27. Táblázat: az Szmtv. alapján tartózkodási jogosultságot kérelmezők száma főbb állampolgárság szerint, 2008.	105
28. Táblázat: állampolgársággal kapcsolatban benyújtott kérelmek számának alakulása, 2004-2008.	106
29. Táblázat: a honosítási, visszahonosítási kérelmet benyújtó külföldiek állampolgárság szerinti megoszlása, 2004-2008.	107
30. Táblázat: Kiutasítottak száma főbb állampolgársági bontásban, 2004-2008.	107
31. Táblázat: a Magyarországra érkezett, menekültként elismert személyek száma főbb állampolgárság szerint, 2004-2008.	108
32. Táblázat: Főbb idegenrendészeti kérelmek megoszlása a BÁH regionális igazgatóságai között (%-ban), 2008.	109

XI. Bibliográfia

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmek vizsgálatának gyakorlatáról

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson tartózkodó afgán állampolgárok költöztetéséről, szabadságkorlátozásáról és elhelyezésének körülményeiről

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1004/2001. számú ügyben

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1222/1998. számú ügyben, a Ferihegy Nemzetközi Repülőtéren működő határátkelőhely, a tranzitterület és a közösségi szállás működéséről, valamint a szolgálatot teljesítő határőrök képzettségéről és munkakörülményeiről

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1037/2004. számú ügyben

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 4303/1997. és az OBH 4304/1997. számú ügyekben

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3524/1998. számú ügyben, a Győri Határőr Igazgatóság Közösségi Szállásán uralkodó állapotokról

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 5551/1998., az OBH 5935/1998. és az OBH 6539/1998 számú ügyekben

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH 3497/1999. számú ügyben.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének 4859/2000. számú jelentése

Ambrus Ágnes: Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviselőtársaság oltalma alá tartozó menekültek helyzete a magyar idegenrendészeti jogszabályok és gyakorlat tükrében. Acta Humana. Emberi jogi közlemények, 1997/27. 27-38.

Ambrus Ágnes: Hontalanság: ENSZ egyezmények és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának tevékenysége (Acta Humana 1999. No.37-38.)

Ambrus Ágnes – Tóth Judit: A külföldiek emberi jogai. Egy szeminárium összegzése. Rendészeti Szemle. 1993/4. 27-38.

Auburtin, Victor: Italienisches Fremdenrecht, Göttingen, 1931.

Ausländerrecht, Bielefeld, 1964.

Ausländerrecht im international Vergleich, Heidelberg 1985.

Ausländisches Personenrecht. In Einzeldarstellungen für den praktischen Gebrauch der Personenstandsbehörden u. Gerichte, Bern 1934.

Back András: Külpolitikai-külügyi szempontok Átmenetek. 1999. 62-66.

Back András: Idegenrendészet a határon innen és túl – a külügyi szervek feladatai, szerepük a külföldiek hatósági ügyintézésében. Acta Humana. Emberi jogi közlemények, 1997/27. 72-81.

Back András: Rendészeti igazgatás. Idegenrendészet, menekültügyi igazgatás, határrendészet. Bp. BKÁE Államigazg. Kar háziiny. 2000. 83. p.

Balla Zoltán-Szabóné Gáspár Erzsébet-Madari Edit: Igazgatásrendészeti ismeretek, Bp. 1989

Balogh Ágnes: Fejezetek a kiutasítás büntetés egyetemes jogtörténetéből. Tudományos Dialóg. Jogtörténeti különszám 2000. 26-30.

Berényi Sándor-Tarján Nándor: A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése, Budapest, 1905,

Bergmann, Alexander: Der Ausländer im deutschen Recht, Berlin 1934

Blutman László: A kiutasítás és a refolement egyes jogi kérdései – Magyarország és az európai integráció. EU jogi intézményei. 7-54.

Blutman László: A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában Szeged, Officina ny. 1997. 28, (2) p.

Blutman László: A külföldiek kiutasításának különös akadályáról. Acta Humana. Emberi jogi közlemények 1997/27. 39-51.

Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája, Belügyi Szemle, 1966/5.

Bolle, Pierre-Henri: Az európai migráció kriminálpolitikai tendenciái, Belügyi Szemle 1999/1. 104-112.

Bóhm Antal: Előítélet és xenofóbia a helyi vezetők értékrendjében. Egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat tapasztalatai alapján. Útkeresők. 1993. 85-91.

Brubaker, Rogers: Az asszimiláció visszatérése? A bevándorlással kapcsolatos szemlélet megváltozása és ennek következményei Franciaországban, Németországban és az Egyesült Államokban. Regio. Kisebbségi Szemle 2002/1. 3-23.

Csentes Zoltán: „Toloncegyezmény.” Személyek államhatáron történő átadásának-átvételének tapasztalatai. Belügyi Szemle Különszám 1998. 42-48.

Csepeli György: A kihűlt olvasztótégely, Belügyi Szemle 1999/1. 21-26.

Cseresnyés Ferenc: Migrációs tendenciák Magyarországon az 1990-es években, Belügyi Szemle 1999/1. 35-49.

Czégény Julianna: A migráció hatásai. Rendészeti Szemle. 1992/6. 22-27.

Das Deutsche Ausländerrecht, Berlin und Leipzig, 1927.

Dövényi Zoltán: Adalékok a Magyarországon élő „idegenek” területi megoszlásához. Migráció és politika. 1997. 97-105.

Dummett, Ann & Nicol, Andrew: Subjects, citizens, aliens and others, London, 1990.

Az Európai Unió, mint a szabadság, biztonság és jog térsége, 222 kérdés és válasz a bel- és igazságügyi együttműködésről, szerkesztő: Sallai János, Budapest, 2004.

Éger György: A svéd bevándorlási és menekültpolitika. Regio. Kisebbségi Szemle 1992/3. 135-153.

Fázi László: Az idegenrendészeti kényszerintézkedések bírósági hatáskörbe tartozó intézésének eljárási kérdései. Bírák Lapja 2002/2. 67-71.

Fenyvesi Lajos: Külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok, Belügyi Szemle 1999/1. 84-90.

Fintha Zoltán: Az idegenrendészeti kényszerintézkedéseket elrendelő határozatok végrehajtása. Magyar Közigazgatás 1997/4. 206-216.

F. K.: Az idegenforgalom (be- és átutazók) ellenséges célokra történő felhasználása, Belügyi Szemle, 1967/5.

Fullerton, Maryellen: Hungary, refugees, and the law of return. From Improvisation toward awareness? Contemporary migration. Politics in Hungary 1997. 131-152.

Fullerton, Maryellen: Menekültek Magyarországon, betelepülés az anyaországba. Migráció és politika. 1997. 140-163. Hozzász. Tóth Judit uo. 137-139., Jungbert Béla uo. 160-163.

Gartner István: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. Ügyészek Lapja 1/97. 57-64.

Glatz Olivér-Martin Györgyi-Nagy Károly: Az idegen jog és a konzuli jog, Kommentár a gyakorlat számára, HVG ORAC

Gratz Gusztáv: A dualizmus kora, Magyarország története 1867-1918, Budapest, 1934.

Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezéstről, HVG-ORAC, Budapest, 2000.

Gubicza József-Szarvas János: Amerikai határőrök idegenrendészeti felkészítése, Belügyi Szemle 1999/1. 121-128.

Gulyás-Kis Zsuzsa: Az idegenrendészeti jogszabályok határőr szemmel, Belügyi Szemle 2003/6. 110-124

Gyáni Gábor: Etnicitás és akkulturáció a századfordulós Budapesten. Regio. Kisebbségi Szemle 1995/1-2. 101-113.

Gyurgyák János: A zsidókérdés Magyarországon, Budapest, 2001.

Habicsek László – Tóth Pál Péter: A nemzetközi vándorlás hatása a magyarországi népesség számának alakulására 1994-2010 között. Táborlakók. 1996. 161-179.

Haraszi Katalin: A magyar állampolgárság megszerzése, döntéselőkészítés, elnöki diszkréció, Magyar Közigazgatás, 1998/1.

Harte, Henning: Das Ausländerpolizeirecht der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten von Amerika in Vergleich, Berlin 1978

Hárs Ágnes: Bevándorláspolitikai stratégia és a munkaerőpiac. Migráció és politika. 1997. 209-213.

Hárs Ágnes: A munkaerőpiac védelme és a migráció, Átmenetek. 1999. 67-74.

Hárs Ágnes: Migráció és munkaerőpiac. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 9-21.

Hárs Ágnes: Vendégmunkások Magyarországon. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 33-48.

Határellenőrzés az Európai Unióban. Szerk. Virányi Gergely. Kiad. A Hans Seidel Alapítvány. Bp. OpenArt ny. 2000. 245-248.

Hidegné dr. Lucza Katalin: Kína és a migráció

Holló Miklósné: A határőrség idegenrendészeti tevékenysége. In: Acta Humana. Emberi jogi közlemények 27. sz. 1997. 67-71.

Horváth Attila: Az ideggyűlölet és az idegenrendészet. Skinhead jelenség. 1992. 21-36.

Horváthné Schmidt Ilona – Kántor Sándor – Pardavi András: Az idegenrendészeti tevékenység egyik kevésbé ismert veszélyforrása: a fertőző betegségek megjelenése a közösségi szállásokon. Belügyi Szemle 7-8/179-184.

Hubert Gusztáv: Internálás, rendőri felügyelet alá helyezés, kitiltás, kiutasítás és külföldiek ellenőrzése, Bp. 1942,

Huntington, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása, Budapest, 2008.

Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi? Budapest, 2005.

Hunyadi Zsuzsa: Vendégmunkások Erdélyből. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 23-32.

Idegenforgalom nemzeti jelentősége, a IV. Idegenforgalmi Közig. Szaktanfolyam 1943. II. 5-én történt ünnepélyes megnyitása alkalmából, Bp. 1943

Az idegenforgalommal összefüggő belügyi tapasztalatokról, Belügyi Szemle, 1971/4.

Illés Sándor – Hablicsek László: A külső vándorlás tovagyrúzó hatásai. Migráció és politika. 1997. 89-96.

Irk Ferenc – Varga Ádám: Közlekedésrendészet és idegenrendészet. Belügyi Szemle 1998/2. 25-36.

Jakubovich Nóra: A legális migráció belügyi vonatkozásai tekintettel az uniós csatlakozásra. Migráció és EU. 2001. 127-145.

Javaslat Magyarország migrációs politikájának kialakításához, Átmenetek, Budapest, 1999. 9-41.

Judákné dr. Baranyi Katalin: Idegenrendészeti helyzetkép – szűk keresztmetszetben, Budapest, 1995.

Juhász Attila: Érdekvizonyok az európai migrációs térségben, Közpolitika, 2004/5. 51-72.

Jungbert Béla: A Schengeni Egyezmény és annak idegenrendészeti tanulságai. Rendészeti Szemle. A Belügyminisztérium folyóirata 9/94. 113-120.

Jungbert Béla: A Schengeni Egyezmény és az európai integráció. Társadalmi Szemle 4/94. 59-66.

Károlyi Géza: Külföldiek gazdasági célú letelepedésének lehetőségeiről. Gazdaság és Jog 5/2000:15-18.

Kecskés László – Soós Tamás: A csatlakozási tárgyalás által meghatározott magyar jogharmonizációról, különös tekintettel a 2000-2001. évi fejleményekre, Európai Jog 2002/1.

Kelen Zsuzsa: A tőkemozgás, letelepedés és pénzügyi szolgáltatások szabályozása az EK-ban. Európa Fórum. Gazdaság – politika – jog 1993/1. 18-31.

Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, Budapest 2002.

Keresztély Krisztina: A kínai közösség Budapesten. Külföldiek és az önkormányzatok kapcsolata Budapesten. Budapest – nemzetközi város. 1998. 203-220.

Király Miklós: Az Európai Közösség belső piacának szabályozása, Budapest 2002.,

Király Miklós: Az Európai Közösség joga és az ügyvédi hivatás gyakorlása. Vékás Lajos-jubileum. 1999. 139-153.

- Kiss Attila: A külföldiek rendészetének szabályozása, *Belügyi Szemle* 1999/1. 3-10.
- Kobarg, Werner: *Ausweisung und Abweisung von Ausländern*, Berlin-Grünwald, 1930.
- Kovács Alajos: *A zsidóság térfoglalása Magyarországon*, Budapest, 1922.
- Kovács Antónia: *Bevándorlási politika – Bevándorolt kisebbségek – bevándorolt kisebbségek Braziliában*
- Kovács Róbert: Az „idegenek” Magyarországon. Települések és menekültek. *Útkeresők*. 1993. 49-63.
- Kovács Róbert: A polgármesterek és az „idegenek”. *Útkeresők*. 65-83.
- Kovács András: *Szociálpolitika és migráció, Átmenetek*. 1999. 75-79.
- Kőszeg Ferenc: Minden hatalmat a rendvédelmieknél! Új szabályok az idegenrendészetben. *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata* 1998/4. 104-114.
- Közigazgatási törvénytar, Dárday Sándor, Athenaeum, 1903, Budapest
- Kutron Katalin: A kiutasításról. *Ügyészek Lapja* 1999/1. 21-28.
- Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon. Szerk. Berke Gyula- Gyulavári Tamás – Kiss György. Bp. KJK-Kerszöv, 2002. 170-171.
- Külföldieknek Magyarországra való beutazására, itt tartózkodására (sic), lakhatására, munkavállalására, letelepedésére, honosítására és az optálást elmulasztottak illetőségének utólagos igazolására, vagy visszahonosítására vonatkozó összes jogszabályok magyarázata, Budapest, 1925,
- A külföldiek hazánkban tartózkodásának szabályairól, *Belügyi Szemle*, 1983/6.
- Kürthy-Kovács Tamás: A kijelölt kötelező tartózkodás végrehajtási törvényességének vizsgálatával kapcsolatos ügyészi feladatok és azok változása. *Ügyészek Lapja*. 2001/6. 5-15.
- Langerné Rédei Mária: Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. *Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók*. 1992. 75-82.
- Langhard: *Das Niederlassungsrecht*, Zürich, 1913.
- Lajtár István: Módosuló szabályok a szervezett bűnözés ellen. *Börtönügyi Szemle* 1999/3. 32-41.
- Lavanex, Sandra: *Safe third countries. Extending the Eu asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*. Budapest, CEU Press, 1999. 177-184.
- Lévai Gábor – Nagy László: *A magyar és schengeni idegenrendészet szabályozása*, Budapest, 1999.

Lisztkayné Nagy Éva Katalin – Balla Zoltán: Idegenrendészeti jog. A Rendőrtiszti Főiskola jegyzete. Bp. Rejtjel K. 1998. 131 p.

Lisztkayné Nagy Éva Katalin: A hontalanság problémája, Budapest, 2000.

Lukács Éva: „Menni vagy nem menni” – a magyar munkavállalók és vállalkozók esélyei az Európai Közösség munkaerőpiacán, Magyar Jog, 1999/3.

Lukács Éva – Király Miklós: Migráció és Európai Unió, Budapest, 2001.

Lukács Éva – Illés Sándor: Paradigmaváltás a vándorlási politikákban – EU esettanulmány: A munkavállalásról és önálló vállalkozásról szóló irányelv-tervezet (2004. május)

Macdonald, Ian A.: Immigration law and practice in the United Kingdom, London, 1987.

A magyar királyi belügyminiszternek a 200000/1925.B.M. sz. rendelete. Külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903. évi V.t.-c. végrehajtása, Bp. 1925.

Magyarországi idegenellenőrzés, tartózkodás, lakhatás, munkavállalás kézikönyve, Bp. 1931,

A magyar rendvédelmi testületek és az önkormányzati szervek kapcsolata, 1848-1945, Tudományos tanácskozás a Rendőrtiszti Főiskolán, 1990. IV. 24.

Mahunka Tibor: A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló törvény alkalmazásával kapcsolatos eljárásjogi problémák. Rendészeti Szemle. A Belügyminisztérium folyóirata 1/94. 43-47.

Mahunka Tibor: A külföldiek rendészetével kapcsolatos eljárások jellemzői és tapasztalatai a Győri Határőr-igazgatóságon. Belügyi Szemle 2/96. 58-65.

Malatinszky Jenő: Rendészeti Codex, Közbiztonsági Rendészet, Budapest, 1928

Marton Ernő: A zsidóság családfája. Vázlat a magyar zsidóság településtörténetéhez. Kolozsvár, 1941.

Módszertani útmutató a kormányzati stratégiai tervezéshez, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2004.

Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction, House of Commons International Development Committee, Sixth Report of Session 2003-2004,

Moldoványi László: Tájékoztató a külföldiek részére szükséges tartózkodási, munkavállalási, lakhatási és beköltözési engedélyek megszerzéséről és a visszahonosítási eljárásról, Szeged, 1929,

Müller Anikó: Idegenőrizet. A végrehajtás kezdeti tapasztalatai. Börtönügyi Szemle 1995/2. 52-57.

- Münz, Rainer: Long-distance citizens : ethnic Germans and their immigration to Germany : conference / Rainer Münz, Rainer Ohliger Florence: European University Institute, 1998
- Münz, Rainer – Seifert, Wolfgang: Az Európába irányuló bevándorlás és hatása a befogadó társadalmakra. Regio. Kisebbségi Szemle 1999/3-4. 3-45.
- Nagy Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika? Migráció és politika. 1997.169-175.
- Nagy Boldizsár: A schengeni rendszer és Magyarország: az út Amszterdamig és tovább, Acta Humana, 1999/37-38.,
- Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció területén, Acta Humana Emberi jogi közlemények, 27. sz. 1997. 9-26.
- Nagy Boldizsár: Menekültek – menekülők. Magyarországi dilemmák. Acta Humana. Emberi jogi közlemények 10. sz. 1993. 31-55.
- Nagy Boldizsár: Menedék és remény – Magyarország helye a Nemzetközi vándorlásban. Jönnék? Mennek? Maradnak? 1994. 119-129.
- Nagy Ferenc: Speciális fogvatartási formákról: az elzárásról és az idegenrendészeti őrizetről. Szentpéteri-jubileum. 1996. 385-398.
- Nagy László: Az idegenforgalom és az idegenrendészet nemzetközi normái, Belügyi Szemle, 1964/4.
- Nyíri Sándor: A Schengeni Információs Rendszer, Belügyi Szemle 1999/1. 113-120.
- Nyíri Pál: Uniós csatlakozás és idegenrendészeti politika: harmonizáció vagy új közös stratégia? Átmenetek. 1999. 42-53.
- Nyíri Pál: Létezik-e „kínai bűnözés”?, Belügyi Szemle 1999/1. 91-103.
- Nyíri Pál: Kivándorolni hazafias? – Peking szerepe a kínai diaszpóra identitásépítésében. Diskurzusok a vándorlásról, Budapest, 2000. 82-90.
- Nyíri Pál: Magyarország és a kínai migráció. Magyar Tudomány 1998/3. 287-305.
- Oliveira, A. Castro: Workers and other persons: Step-by-step from movement to citizenship – case law 1995-2001, Common Market Law Review, 2002. 77–127, Kluwer Law International
- Overbeck, Alfred Freiherrn von: Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht, Karlsruhe, 1907.
- Papp András László: ...Szögesdrót, rács vagy kapu mögött... Ügyészek Lapja. 1997/2. 21-36.
- Papp Imre: Státuszjogok és idegenrendészeti kötelességek. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 2000/3. 91-96.

- Parragi Mária: Állampolgársági jogi dilemmák – a jogalkotó szemével, Idegenek Magyarországon, Budapest, 1998. 79-86.
- Peregriny Géza-Jacobi Roland: Magyar állampolgárság, községi illetékesség és idegenrendészet, Budapest, 1930,
- Péter-Bartha Gábor: A nemzetközi migráció hatásai a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében. Országos Rendőr-főkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 37-45.
- Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, Budapest, 2008.
- Puskás Julianna: Az Egyesült Államok bevándorlási politikája. 1890-1990. Regio. Kisebbségi Szemle 1993/3. 151-181.
- Rechte und Pflichten der Ausländer, die neue preußische Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer, Berlin, 1932.
- Rechtsprechung zum Ausländerrecht, Berlin 1971.
- Rédei Mária, L.: A nemzetközi népességmozgások és hatása a munkaerőpiacra. Munkaügyi Szemle 1992/6. 25-30.
- Rendészeti igazgatás. Egyetemi jegyzet. Back András: Idegenrendészet, menekültügyi igazgatás, határrendészet. Bp. Államigazg. Kar háziiny. 2001. 89. p.
- Reszler Gábor-Szászi Ferenc: Bevándorlás a volt Szovjetunióból Szabolcs-Szatmár-Bereg megyébe 1974-1996, Belügyi Szemle 1999/1. 50-61.
- Révész Sándor: A sajtó és az idegen. Skinhead jelenség. 1992. 37-44.
- Ritecz György: „Kettős szűrő”. (Határőrizet.) Belügyi Szemle 1999/1. 77-83.
- Rostoványi Zsolt: Az európai muszlim közösségek differenciáltsága, In.: Stratégiai Kutatások 2007-2008., Budapest, 2008.
- Sallai János: A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói, Budapest, 2004.
- Salgó László: Csongrád megye és Szeged közbiztonságáról. In: Rendészeti Szemle. A Belügyminisztérium folyóirata 4/94. 4-14.
- Sieber Edit: A Schengeni Egyezmény. Jogtudományi Közlöny 1995/8. 391-397.
- Sik Endre: A menekültekkel kapcsolatos előítéletesség növekedésének elkerülhetetlensége a mai Magyarországon. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 59-64.
- Sik Endre: Idegenellenesség a mai Magyarországon, Belügyi Szemle 1999/1. 11-20.
- Sik Endre: Emberpiac a Moszkva téren. Átmenetek. 1999. 81-107.

Sousek, Jakob: Das Ausweisungsrecht der Gemeinde, Bécs, 1903

Spescha, Marc: Handbuch zum Ausländerrecht, Bern.-Stuttgart-Wien, 1999.

Stumpf István: A jóléti rendszerváltás csődje, Századvég Kiadó, Budapest, 2005.

Szabó A. Ferenc: A migráció biztonságpolitikai jelentősége az EU bővítés tükrében, Hadtudomány-Biztonságpolitika X/4.sz.

Szakáts Mara: Az Erdélyből áttelepült magyarok társadalmi integrációja. Társadalmi Szemle 1995/5. 69-79.

Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, Európai Füzetek, Budapest, 2005.

Szilvási József – Répási Károly: A menekültügy helyzete Magyarországon, a várható tendenciák, különös tekintettel egy esetleges tömeges bevándorlás esetén. Védelmi Tanulmányok 1.sz. 1993. 41-58.

Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A schengeni acquis, és együttműködés EU szinten történő továbbfejlesztése az Amszterdami Szerződéstől napjainkig, Budapest, 2002.

Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében, Európai Műhelytanulmányok, 97. szám, 2005.

Tóth Gábor, F.: A konzuli érdekvédelem lehetőségei és korlátai a szabadságelvonással járó kényszerintézkedések esetén. Belügyi Szemle 2002/2-3. 229-246.

Tóth József: A külföldiek hazánkban tartózkodásának szabályairól, Belügyi Szemle, 1983/6. 26-29. oldal

Tóth Judit: Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége, Acta Humana, Emberi jogi közlemények, 1997/27. 52-66.

Tóth Judit: A csatlakozási stratégia főbb elemei a vándorlási politika és igazgatás területén. Belügyi együttműködés. 1998. 35-47.

Tóth Judit: Az európai migráció kérdőjelei. Európa Fórum. Gazdaság – politika – jog 1991/3. 92-96.

Tóth Judit: A HIV fertőzöttség és az AIDS a nemzetközi migrációs szabályozásban, Magyar Jog 1994/8. 730-733.

Tóth Judit: Kívánatos immigránsok? Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényről. Jönnek? Mennek? Maradnak? 1994. 98-110.

Tóth Judit: Migrációs politika: a csatlakozás hátramoszdítója. Európai Tükör 1997/1. 60-69.

Tóth Judit: Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény elemzése. Magyar Jog 1994/4. 213-222.

Tóth Judit: Vázlat az immigrációval foglalkozó szervezetről és feladatairól. Magyar Közigazgatás 1990/9. 786-794.

Tóth Pál Péter: A jövőendő állampolgár. Társadalmi riport. 1996. 296-331.

Tóth Pál Péter: Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon. 1988-1994. Bp. Püski K. 1997. 238 p.

Tóth Pál Péter: Nemzetközi vándorlás – Magyarország, Bp. 1993

Tóth Pál Péter: Nemzetközi vándormozgalom, Belügyi Szemle 1999/1. 27-34.

Tóth Pál Péter: Magyarország új állampolgárai. 1988-1992. Jönnek? Mennek? Maradnak? 1994. 85-97.

Tóth Pál Péter: Magyarok a nagyvilágban és a környező országokban Átmenetek. 1999. 54-61.

Tóth Pál Péter: Milyen legyen a magyar migrációs politikai stratégia? Migráció és politika. 1997. 182-189.

Tóth Pál Péter: Miért választották Magyarországot? Vonzó tényezők a kisebbségi magyar bevándorlók számára. Magyarország és a magyar kisebbségek. 2002. 145-154.

Tóth Pál Péter: Új állampolgárok. Statisztikai Szemle 1997/4-5. 368-389.

Turi István: Az idegenforgalom és a bűnüldözés egyes kérdései, Belügyi Szemle, 1964/8.

Túrós András: Tények, adatok egy intézkedés (akcióorozat) hátteréhez. In: Rendészeti Szemle. A belügyminisztérium folyóirata 12/94. 3-13.

UdSSR: Ausländergesetz von 1981, Jahrbuch für Ostrecht, Bonn 1981. 211-234.

Varga István: Zsidó bevándorlás Magyarországon, Századok 1992/1.

Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, 2002.

Vass Ferenc: Az emberkereskedelem és az embercsempészás összefüggései a szervezett bűnözéssel, Budapest, 2002.

Vass Ferenc: Idegenrendészet, Budapest, 2002.

Vass Ferenc: Idegenrendészet és menekültügy a schengeni tagállamokban. Magyar Rendészet 2000/3-4. 3-32.

Végh Marianna: A büntetés-végrehajtási bíróság hatáskörének változásáról és eljárásának ellentmondásairól. Börtönügyi Szemle 2002/1. 47-62.

Végh Zsuzsanna: Schengen előtt – Schengen után. A magyar idegenrendészeti törvény változásai. Magyarságtudat. 2002. 303-321.

Világosi Gábor: Az idegenrendészet stratégiája és aktuális kérdései. Belügyi Szemle 1997/7-8. 64-71.

Vókó György: Járulékos feladatok. Vagyoni követelés, nyilvántartás, elzárás, idegenrendészeti őrizet. Börtönügyi Szemle 1997/1. 87-96.

Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció, Budapest, 2000.

Westphal, Volker – Stoppa, Edgar: Ausländerrecht für die Polizei, Brühl, 1997.

Zádori Zsolt: Az idegenelvonás tünetei. Az idegenrendészeti őrizet problémái a Magyar Helsinki Bizottság jogesetei alapján. Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata 1998/1-2. 156-166.

XII. Publikációk jegyzéke

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	2
II. Migrációs és demográfiai folyamatok külföldön és Magyarországon	7
III. A hazai idegenrendészet története	18
1. A külföldiek tartózkodásáról szóló első szabályozások	18
2. Az első állampolgársági törvény és a letelepedés szabályozása	19
3. Az első idegenrendészeti törvény létrejötte	21
4. Az 1903. évi V. törvény	23
5. A két világháború közötti idegenrendészet	25
6. A második világháború utáni idegenrendészet	29
7. A 24/1966. kormányrendelet	31
8. Az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet	32
9. Az 1989. évi XXIX. törvény	35
10. Az 1993. LXXXVI. törvény	36
11. A 2001. évi XXXIX. törvény	40
12. Migrációs stratégia	42
IV. Migrációval kapcsolatos uniós politika	44
1. A „szabad mozgás” tartalmának és alanyi körének alakulása	44
2. Az Európai Unió migrációs politikájának kialakulása	49
3. Az uniós jog hatása a hazai idegenrendészeti jog fejlődésére	53
4. Bevándorlási paktum	55
V. Jogsabályi háttér	57
1. Általános idegenrendészeti szabályozás	57
A) Három hónapot meg nem haladó tartózkodás	59
B) Három hónapot meghaladó tartózkodás	60
C) Kényszerintézkedések	65
2. Letelepedés	71
A) Ideiglenes letelepedési engedély	79
B) Nemzeti letelepedési engedély	80
C) EK letelepedési engedély	85
3. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény	86
A) Három hónapot meghaladó tartózkodás	88
B) A tartózkodási jog fennmaradása	91
C) A tartózkodási jog megszűnése	93
D) Az állandó tartózkodás joga	93
E) A szabad mozgás jogának korlátozása	95
F) Egyenlő bánásmód	97
VI. Hazai migrációs statisztikák	98
VII. Összegzés	110
1. Stratégia	110
2. Szervezet	117
3. Szabályozás	118
VIII. Felhasznált jogszabályok	123
IX. Felhasznált jogesetek	129
X. Ábra- és táblázatmutató	132
XI. Bibliográfia	134
XII. Publikációk jegyzéke	146