

Wetzel Tamás  
**A bevándorlás kérdése Magyarországon**



Wetzel Tamás

**A bevándorlás kérdése Magyarországon**

Budapest, 2011

**Wetzel Tamás**  
**A bevándorlás kérdése Magyarországon**

Készült az Európai Integrációs Alap/Belügyminisztérium által finanszírozott EIA/2010/3.1.4.1. azonosítószámú projekt keretében.

EURÓPAI INTEGRÁCIÓS ALAP



Készült az Európai Unió **Európai Integrációs Alapjának** támogatásával.



Lektorálta: Dr. Póczik Szilveszter, tudományos főmunkatárs, Országos Kriminológiai Intézet

Design és tördelés: IDResearch Kft.  
Kiadó: IDResearch Kft./Publikon Kiadó  
Nyomda: Molnár Nyomda Kft., Pécs

ISBN: 978-615-5001-39-0

Minden jog fenntartva!

© Szerző, 2011

© Author, 2011

Jelen könyvet, illetve annak részeit a kiadó előzetes írásos engedélye nélkül tilos reprodukálni, adatrögzítő rendszerben tárolni, bármilyen formában vagy eszközzel – elektronikus vagy más módon – közölni.

**publikon**  
KIADÓ

[www.publikon.hu](http://www.publikon.hu)

# Tartalomjegyzék

<b>Előszó</b>	7
<b>I. Bevezetés</b>	9
<b>II. Migrációs és demográfiai folyamatok külföldön és Magyarországon</b>	15
<b>III. A hazai idegenrendészet története</b>	29
1. A külföldiek tartózkodásáról szóló első szabályozások	29
2. Az első állampolgársági törvény és a letelepedés szabályozása	30
3. Az első idegenrendészeti törvény létrejötte	32
4. Az 1903. évi V. törvény	34
5. A két világháború közötti idegenrendészet	35
6. A második világháború utáni idegenrendészet	40
7. A 24/1966. kormányrendelet	41
8. Az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet	43
9. Az 1989. évi XXIX. törvény	46
10. Az 1993. LXXXVI. törvény	47
11. A 2001. évi XXXIX. törvény	51
12. Migrációs stratégia	54
<b>IV. Migrációval kapcsolatos uniós politika</b>	57
1. A „szabad mozgás” tartalmának és alanyi körének alakulása	57
2. Az Európai Unió migrációs politikájának kialakulása	62
3. Az uniós jog hatása a hazai idegenrendészeti jog fejlődésére	66
4. Bevándorlási paktum	68
<b>V. Jogszabályi háttér</b>	71
1. Általános idegenrendészeti szabályozás	71
A) Három hónapot meg nem haladó tartózkodás	73
B) Három hónapot meghaladó tartózkodás	74
C) Kényszerintézkedések	80
2. Letelepedés	86
A) Ideiglenes letelepedési engedély	95
B) Nemzeti letelepedési engedély	96
C) EK letelepedési engedély	101

3. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény	102
A) Három hónapot meghaladó tartózkodás	104
B) A tartózkodási jog fennmaradása	107
C) A tartózkodási jog megszűnése	109
D) Az állandó tartózkodás joga	109
E) A szabad mozgás jogának korlátozása	111
F) Egyenlő bánásmód	114
<b>VI. Hazai migrációs statisztikák</b>	117
<b>VII. Összegzés</b>	131
1. Stratégia	131
2. Szervezet	138
3. Szabályozás	140
<b>VIII. Felhasznált jogszabályok</b>	143
<b>IX. Felhasznált jogesetek</b>	149
<b>X. Ábra- és táblázatmutató</b>	153
<b>XI. Bibliográfia</b>	155
<b>XII. Jegyzetek</b>	163

# Előszó

Nem túlzás azt állítani, hogy Magyarország legfontosabb hosszú távú kihívása a gyorsuló népességfogyás, a rohamos előregedés, amelynek társadalmi következményei már ma is nagyon sok helyen szembetűnőek. Egészen biztos, hogy a jelenlegi tendenciák mellett fenntarthatatlanná válnak az elosztórendszerek, a társadalom hatalmas krízisnek néz elébe.

A kérdés, hogy a bevándorlás hazánkba mennyiben tudja ezeket a folyamatokat tompítani, megállítani vagy esetleg visszafordítani. Milyen bevándorlókra van szükségünk? Mennyi bevándorlót lehet integrálni a magyar társadalomba? Milyen veszélyei lehetnek a nagymértékű bevándorlásnak? A bevándorlás jó válasz egyáltalán a fenyegető problémákra vagy éppenséggel még nagyobb feszültségeket kelt?

Nem új keletű gondolat, hogy a bevándorlás, a migráció tekintetében hosszú távú stratégiára van szükség. Sajnos a hosszú távú stratégiai gondolkodás, stratégiai tervezés hazánkban nincs előtérben, nagyon gyakran igen gyorsan, égető problémákat próbálunk megoldani. Kilényi professzor úr egyik anekdotája, hogy 1988-ban, mint az alkotmányozásért felelős igazságügyminiszter-helyettes találkozott Japán 25 évre szóló informatikai stratégiájával, amely élesen szemben állt a rendszerváltás idejének bizonytalanságával. A távol-keleti sikerek egyik kulcsa a távlati gondolkodás, még ilyen gyorsan változó terület esetén is.

Ma a migrációval kapcsolatban semmilyen stratégiával sem rendelkezünk, de még a tervezés alapkövetelménye, a helyzetfelmérés tekintetében is komoly hiányosságok vannak. Kevésbé ismerjük a már Magyarországon élő migránsokat, a motivációikat, a későbbi terveiket és azt, hogy ittlétük mennyire volt hasznára hazánknak.

Magyarország szerencsés helyzetben van, hiszen az elmúlt fél évszázad nyugat-európai tapasztalataiból van lehetőség idejében tanulni és a megfelelő távlati bevándorlási stratégiát kialakítani. Ez a könyv ezen az úton egy lépés, egy összegzés, amely mindemellett – reményeink szerint – érdekes olvasmány lehet mind a szakértő, mind a laikus olvasó számára.

Végezetül köszönetemet szeretném kifejezni azoknak, akik segítettek ebben a munkában ötleteikkel, jó tanácsaikkal, kritikáikkal és a Publikon Kiadónak, hogy megjelenhetett ez a könyv.

Wetzel Tamás





# I. Bevezetés

Globalizálódó világunkban egyre nagyobb méreteket ölt a migráció, már-már modern népvándorlásokról beszélhetünk, amelynek oka a fejlett országok rohamos előregedése és gazdasági vonzereje, illetve a fejlődő országok mérhetetlen szegénysége, túlnépesedése, a helyi háborúk és egyes esetekben az állami keretek szétesése. A társadalmi kérdések közül a bevándorlás témaköre az egyik, ami leginkább foglalkoztatja az európai közvéleményt, amellyel kapcsolatban szinte mindenki egyre komolyabb aggodalmak merülnek fel.<sup>1</sup> Míg például a költségvetési hiány nagysága csak a lakosság töredékét érdekli, addig a bevándorlás, a társadalom átalakulása sokkal szélesebb rétegeket érint közvetlenül. A népesség összetételének rohamos megváltozása, az idegen kultúrák megjelenése, az etnikai gettók kialakulása vagy éppen a terrorizmus táptalajra találása mind félelmet<sup>2</sup> kelt, ahogy a társadalmi ellátó rendszerek összeomlásának fenyegető volta is.<sup>3</sup>

Európából évszázadokon át kivándorlók milliói távoztak a tengerentúlra, és ez a folyamat csak az ötvenes években fordult meg, hogy mára az egész kontinens milliók „ostromának” legyen kitéve. Az ötvenes évek konjunktúrája a nyugat-európai országokban munkaerőhiányt teremtett, és ez idő tájt kezdtek a fejletlenebb területekről (elsősorban Dél-Európából, Törökországból, illetve az egykori gyarmatokról) munkaerőt toborozni. Hiába alakult ki azóta jelentős munkanélküliség ezen államokban, a bevándorlók már nem kívánnak visszatérni hazájukba. Az egykori gyarmattartó államok a függetlenség megadásakor jelentős tömegeket fogadtak be, akikhez idő közben 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 idegenrendészetek tehetetlenségét.

Mint ahogy a bevándorlók sokkal több gyereket vállalnak, mint a befogadó/célszörök átlagnépessége, ennek következtében napjainkra a nyugat-európai államokban az átlagos arányuk meghaladja az összlakosságon belül a 10%-ot.<sup>4</sup> Szinte minden európai társadalomban markánsan jelen van a bevándorlás-ellenesség, a gettósodás<sup>5</sup> és az utóbbi években részben ennek ellenhatásaként mind több teret nyernek a bevándoroltak között a különböző szélsőséges és terrorista szervezetek. Ma már egyre több országban evidencia,<sup>6</sup> hogy a multikulturalizmusra épülő társadalom mítosza megdőlt,<sup>7</sup> gyakorlatilag párhuzamos társadalmak jöttek létre, amelyek kultúrája szögesen szemben áll egymással. Bár a befogadó országok az integrációt szorgalmazzák, paradox módon a másod- és harmadgenerációs bevándorlók saját hagyományaik felé fordulnak vissza, nem sokat törődve a hagyományos európai értékekkel.<sup>8</sup> Mindezek fényében komoly alapja van azon aggodalmaknak, amelyek Európa kulturális átalakulásától tartanak.

A fejlett világ társadalmi nagyrészt leszámoltak a korábbi évtizedek illúzióival, már egyre kevesebben hisznek a multikulturalizmusban (lásd: a 2004-ben meggyilkolt bevándorló-ellenes filmrendező, Theo Van Gogh esete Hollandiában), az utóbbi évtizedekben tabuként kezelt kérdések merülnek fel nem szélsőséges körökben is, és a multikulturalizmus olyan élharcosai is, mint például Kanada, szigorításokat vezetnek be a menekültügyi szabályozásaikban. Nyugat-Európában liberális államok állnak gyakran szemben valamely tradicionális, erőszakos, kifejezetten antiliberális kisebbséggel, amely igen kevésbé kíván integrálódni.<sup>9</sup> A többségi társadalom számára például szinte felfoghatatlan a becsületbeli gyilkosság vagy a női nemi szerv megcsonkításának (csikló eltávolításának) gyakorlata, amely szinte természetesen egyes bevándorló csoportok esetében.

A magyarországi kutatások is árnyalják az elutasító többségi társadalom – kiszolgáltatott, elnyomott migráns közösségek primitív sablonját. Egyes közösségeknél, így a Magyarországon élő törököknél, araboknál és kínaiaknál tapasztalható az, hogy 20-30%-uk nem is hajlandó magyarul megtanulni. Ez annak ellenére jellemző, hogy komolyabb diszkriminációval nem találkoztak ezek a csoportok, tehát nem ellenhatásként jött létre ez az attitűd.<sup>10</sup> A migránsok magukkal hozott kultúrája döntő lehet, hiszen például a hazai kínai közösség nem csak a többségi társadalomtól különül el szívesen, hanem a többi migráns csoporttal is erősen távolságtartó. A kínaiak között olyanok is akadnak – igaz mindössze 4% – akik még lakószomszédságukban sem látják szívesen a magyarokat, a vietnámiak 13%-a pedig legfeljebb szomszédként fogadja el a magyarokat.<sup>11</sup>

A politikai elit sokáig tabu-témának tartotta a bevándorlás korlátozásának és a bevándorlók megkülönböztetésének 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 Franciaországban,<sup>12</sup> Hollandiában, Belgiumban vagy Ausztriában), a társadalom többségének idegenellenessége 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 szemmel,<sup>13</sup> míg Nagy-Britanniában az uniós polgárok szabad munkavállalását kívánják egyre többen korlátozni.<sup>14</sup> A felmerülő együttélési problémák, illetve nem utolsósorban a bűnözés miatt 2010-ben Franciaországban és Olaszországban a romániai és bulgáriai cigány migránsokat az uniós jog figyelmen kívül hagyásával toloncolták vissza a származási országukba.<sup>15</sup>

A kedvezőtlen demográfiai és alacsony hatékonyságú integrációs próbálkozások, valamint az idegenellenes pártok sikerei lépéskényszerbe hozták a fejlett országok vezetőit, ezért az utóbbi években átfogó bevándorlási politikák születtek, amelyek komplex (a családjegyesítési jog szűkítésétől az integráció előmozdításán keresztül a kibocsátó országok fejlesztési támogatásáig bezárólag) választ kívánnak nyújtani a nyugat-európai társadalmak már legnagyobb problémakörére. Franciaor-

szág 2008-ban az uniós elnökség egyik prioritásává tette a migráció bonyolult kérdéskörét, elfogadtatta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot, valamint hatalmas erőfeszítéseket tesz, hogy mind a legális, mind pedig az illegális migráció kezelésére a lehető legegységesebb európai politika körvonalazódjon. Ez érinti az európai külpolitikát is, amelynek egyes, főleg az 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 része a migránsok hazautalásainak megkönnyítése,<sup>16</sup> a diaszporák 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 a lehetőség adott arra, hogy a nyugat-európai tapasztalatokból idejében tanulni tudjon és megfelelő bevándorláspolitikával képes legyen a népességfogyás hatásait csökkenteni, ugyanakkor még időben és kellő mértékben fel tudjon készülni a nem kívánt bevándorlásra, különösen annak biztonsági kockázataira.

A bevándorlásnak számos pozitív hatása lehet, de mint mindennek, a bevándorlásnak is lehetnek negatív következményei. Vannak hagyományosan migránsokat 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, így természetesen a bevándorlás hátrányai szinte meg sem jelennek (kivéve az őslakosság számára).<sup>17</sup> Mindemellett a bevándorlás sikerességét elősegítette a befogadó társadalmak egyértelmű asszimilációs politikája is.<sup>18</sup>

Európában a 17–18. századi merkantilista gazdaságpolitika tárt kapukkal várta a bevándorlókat, támogatta a bevándorlást-telepítést, befogadta az üldözötteket, mert a lehető legtöbb adófizetőt és katonaként alkalmazható polgárt akart a központosított államszervezet fenntartására. Így például a vallási okokból elüldözötteket tárt karokkal várták, gyakran egy-egy ország gazdaságát kifejezetten fellendítette a befogadásuk (például a hugenották befogadása Poroszországot). Hazánk történelmében is felbecsülhetetlen érdemeket szereztek az idegen származásúak.

Az „agyelszívás” mindig jelen volt az országok közötti versenyben, mára pedig globális jelenséggé vált, amely a gazdag országok versenyelőnyét továbbra is fenntartja. Ami korábban a neves tudósokra, a tudomány nagy ígéreteire volt jellemző, addig napjainkra ez az értelmiség sokkal szélesebb szegmenseire igaz. Az Észak-Dél dimenzió csak egy példa az agyelszívás kérdésére, mivel ennek a jelenségnek van Észak-Észak és Dél-Dél vetülete is. Olcsón, gyakorlatilag ráfordítás nélkül jut például Nagy-Britannia orvosokhoz a fejlődő világból<sup>19</sup> (és Magyarországról szin-

tén tömegesen), így olyan helyzet is kialakulhat, hogy egyes afrikai államokból több orvos dolgozik London egy kerületében, mint otthon, a saját országában.<sup>20</sup> Természetesen a külföldi tapasztalatszerzés, a hazautalt pénztömeg a fejlődő világ országai számára nem egyszer létfontosságú lehet.

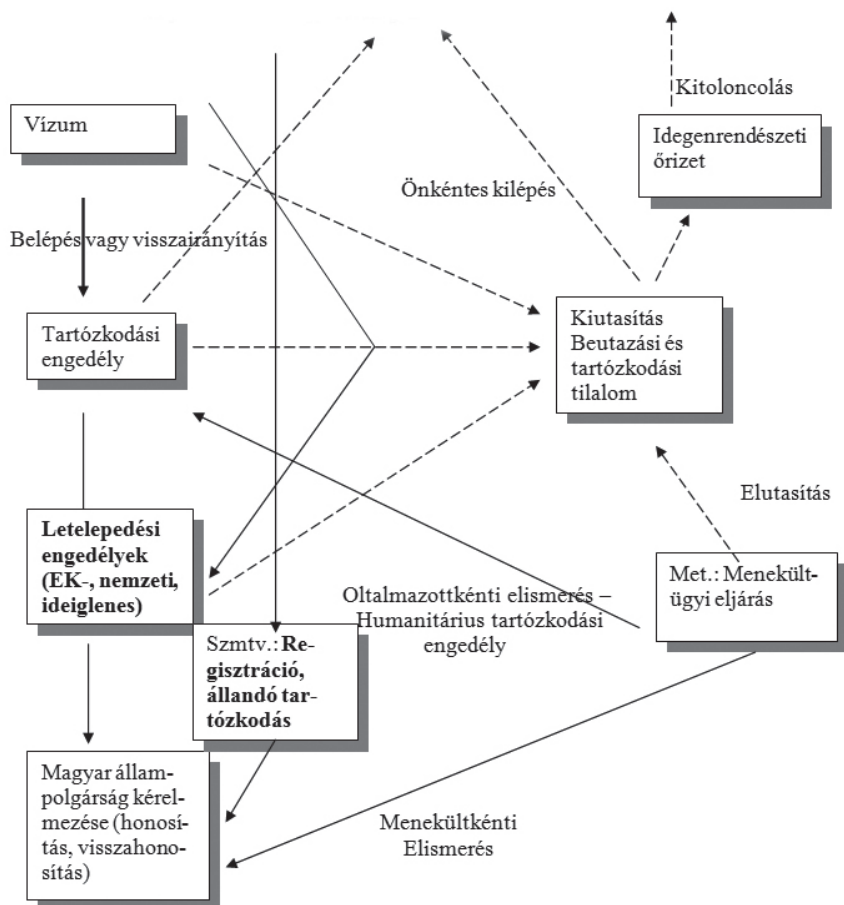
A bevándorlás hátrányainak illusztrálására elég a magyar és közép-európai történelemből felhozni példákat. Történetesen II. András a Német Lovagrendet Erdély délkeleti részén védelmi célzattal kívánta letelepíteni, azonban egy évtized alatt kiderült, hogy a lovagrend önálló államot akar alapítani, el 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 létrehozni, kiirtotta-asszimilálta az őshonos poroszokat, majd két évszázadon keresztül rettegésben tartotta Lengyelországot és Litvániát. Közép-Európában a 12-14. 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 jobbra önálló érdekeik mentén politizáltak. A török háborúk után Magyarországra betelepült románság és szerbség két évszázaddal később a történelmi Magyarországhoz tartozó és jórészt magyarlakta területeket szakított el, amikor 1918-ban saját nemzetállamához csatlakozott. Végző soron ez a hangsúlyozottan békés bevándorlás<sup>21</sup> vezetett Trianonhoz.<sup>22</sup> Ma hasonló folyamatoknak lehetünk a tanúi az Egyesült Államok déli tagállamaiban a lassan feltartóztathatatlan hispán bevándorlást és térfoglalást megfigyelve.<sup>23</sup> Az európai országok elöregedése, versenyképességük látványos csökkenése, a bevándorlás, a migránsok integrálódása, a társadalom átalakulása és az ezekkel kapcsolatos politikai változások egy nagyon komplex kérdéskört alkotnak, amelyet elsősorban jogi szempontból, a magyarországi helyzetre és kihívásokra koncentrálnak kívánok bemutatni.

Könyvemben több szempontú megközelítéssel szeretném a hazai bevándorlási problematikát bemutatni és a lehetséges alternatívákat felvázolni. Ennek megfelelően a munka a bevándorlásra,<sup>24</sup> 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 foglalkozom behatódiban, a migrációs jog egyéb területeivel (rövid időtartamú tartózkodás, kényszerintézkedések, vagy éppen menedékjog) csak érintőlegesen, hiszen ez a rendelkezésre álló területi kereteket teljesen szétfeszítené.

Igyekszem bemutatni a jelenlegi népesedési folyamatokat, a vándorlási trendeket, a bevándorlás szükségszerűségét, illetve kitérek a migráció kérdéskörére 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<sup>25</sup> 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 menekültként történő elismeréssel lehet megszerezni. Tehát az ábra a magyar állampolgársághoz vezető folyamatokat, egymás után következő eljárásokat mutatja.

1. ábra: Külföldiek jogi helyzete Magyarországon





## II. Migrációs és demográfiai folyamatok Európában és Magyarországon

2000-ben készült becslések szerint a világon a migránsok száma eléri a 175 millió főt, csak az Egyesült Államokban 35 millió bevándorló él.<sup>26</sup> Már egyáltalán nem elképzelhetetlen, hogy egy országban a külföldiek meghatározó számban legyenek jelen, vagy egyenesen többségbe kerüljenek. Példaként említhető, hogy az Egyesült Arab Emírségekben az összlakosságnak közel 73,8%-át teszik ki a külföldiek, döntően vendégmunkások.<sup>27</sup> Az illegális migráció esetében is már rég nemcsak csónakos, személyi iratok nélküli személyekről van szó, hanem szervezett, több tízezer embert mozgató bűnbandákról, amelyek tevékenysége a kibocsátó államok érdekeivel is egybeeshet.<sup>28</sup> Globális bűnszervezetek foglalkoznak óriási haszon reményében embercsempészettel és emberkereskedelemmel.<sup>29</sup> Az illegális bevándorlók hullámai Európa mediterrán országait különösen nagy kihívások elé állítják, egyes esetekben, ahogy például Máltán látjuk, már a képességeik határára érkeztek a tagállamok.<sup>30</sup> Az illegális migráció esetében is nagyon sok esetben merülnek fel humanitárius szempontok, mivel az embercsempészség következtében ezrek halnak meg évről-évre (különösen a tengereken), ezért a nem jogszerű határátlépés mellett az emberi élet védelme is szemponttá vált.

A nyugat-európai országok belpolitikájának egyik fontos kérdése a bevándorlás és a jelentős számú bevándoroltak a társadalomba történő integrálása, hiszen a legtöbb nyugat-európai országban a bevándorlók aránya már meghaladja a 10%-ot. A többségi társadalom és a frissen bevándoroltak között óriási a demográfiai különbség, amely a problémák súlyosbodását vetíti előre. Amíg Nyugat-Európa legtöbb országában az „őshonos” lakosság száma és aránya csökken, addig például a muszlim kisebbségek körében igen magas a népszaporulat, a születési ráta háromszorosa a nem muzulmán vallásúakénak. Mindebből következik, hogy a muszlim lakosság aránya rohamos ütemben növekszik. Egyes becslések szerint 2015-re Európa iszlám hitű népessége megkétszereződik, az őshonos lakosság viszont 3,5%-kal csökken. A jelenlegi trendeket feltételezve 2050-re a lakosság 20%-a muszlim lesz, egyes országokban, például Franciaországban, ennél magasabb, egyes becslések szerint 50% körüli lesz az arányuk. Figyelemre méltó a korösszetétel terén fennálló különbség, a fiataloknak jóval magasabb az aránya a muzulmán népességben belül. Nagy-Britanniában a 16 évesnél fiatalabbak aránya az összlakosságon belül 20%, a muszlim népességben belül azonban egyharmad. Franciaországban a 20 évesnél fiatalabbak aránya 20%, szintén egyharmad, Németországban a 18 év alattiak az összlakosság 18%-át, a muszlim kisebbség szintén egyharmadát adják.<sup>31</sup> Az európai folyamatokat jól szemlélteti, hogy a bevándorlók átveszik és átalakítják a korábbi keresztény templomokat vagy, ahogy impozáns mecseteket építenek olyan városokban, ahol 4-5 évtizeddel ezelőtt még egyáltalán nem éltek.<sup>32</sup>



A kimutatások szerint a Nyugat-Európában élő bevándoroltak döntő hányada nagyon alacsony képzettségű,<sup>33</sup> gyakorlatilag páriaként dolgozik.<sup>34</sup> Társadalmi helyzetük szinte lehetetlenné teszi integrálódásukat, esetükben az önkéntes elkülönülés és a szegregáció ugyanannak az éremnek két oldala, egymást kölcsönösen kiegészítő fogalmak. Az elkülönülés mindkét oldalról tapasztalható, adott esetben érthető is.<sup>35</sup> A bevándorlók második vagy harmadik generációja kilátástalan társadalmi helyzete miatt a gyakran apái kulturális, vallási gyökerei felé fordul, és nem ritkán az iszlám fundamentalista irányzatainál köt ki.<sup>36</sup> Jellemző, hogy a londoni terrortámadás elkövetői brit állampolgárok voltak, akiknek egyes felmérések szerint számos 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 bevándorlókkal<sup>37</sup>, akik a bűncselekmények elkövetői között is felülreprezentáltak.<sup>38</sup> Ezek a különbségek olyan hatalmasak, amelyek lehetetlenné tehetik az integrálódást, ha egyáltalán ennek felmerül az igénye. 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, történetesen azt, hogy az iszlám identitás mellett mennyire lehet valaki jó európai polgár, illetve, hogy a befogadó államához mennyire tud kötődni, mennyire tud integrálódni. Az eredmények<sup>39</sup> 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 mozzanata. Hasonlóak az adatok a spanyolországi és németországi muszlimok (69/3%, illetve 68/13%) között is. Érdekes módon Franciaország, a szekularizált nemzetállamok etalonja esetében lehet pozitívabb eredményeket tapasztalni: a franciaországi muszlimoknak csak 46%-a vallja magát elsősorban muszlimnak, míg 42%-a elsősorban franciának, míg a keresztények esetében ez 83%. Tehát a hagyományosan asszimilációra törekvő francia modell jobban rákényszeríti az integrációra, a francia nemzettudat elfogadására a bevándorlókat. Németországban inkább az iszlám „megszelídítése”, európaizálása került előtérbe. A kereszténydemokráciával analóg módon egy iszlám demokrata irány, az úgynevezett euro-iszlám kialakítása és erősítése a cél.<sup>40</sup>

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 himnusz az észak-afrikai származású, Franciaországban élő bevándorlók kifütyülték.<sup>41</sup> A francia labdarúgó szövetség arra a döntésre jutott, hogy a továbbiakban ilyen mérközést nem rendeznek Párizsban, mert gyakorlatilag „idegenben” játszanak.<sup>42</sup>

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 ráta<sup>43</sup>). 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 jellegű fejlődésről, így az ottani népesség-robbanás destabilizálódáshoz, hatalmas migráns tömegek kibocsátásához vezet(ett). A nagy népességnövekedést mutató térségek bocsátják ki a világ migránsainak döntő többségét (Ázsia, Afrika és Latin-Amerika).

1. táblázat: A világ népessége  
(*egyes térségek és országok lakossága a világ népességének arányában*) (%) (1960-2005)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Európa (1)	20,0	19,0	17,8	16,6	15,6	14,6	13,6	12,7	11,9	11,2
Afrika	9,3	9,6	9,8	10,2	10,8	11,4	12,0	12,7	13,4	14,2
Ázsia	56,2	56,8	57,8	58,7	59,2	59,7	60,1	60,4	60,5	60,4
Latin-Amerika és a karibi-térség	7,3	7,6	7,8	8,0	8,2	8,3	8,4	8,5	8,5	8,6
Észak-Amerika	6,7	6,6	6,3	6,0	5,7	5,5	5,4	5,2	5,2	5,1
Óceánia	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
Kína	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
Japán	3,1	3,0	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2	2,1	2,0
Oroszország	4,0	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0	2,8	2,6	2,4	2,2
Egyesült Államok	6,1	6,0	5,7	5,4	5,2	5,0	4,8	4,7	4,7	4,6

(1) EU-27, Albánia, Andorra, Fehéroroszország, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Feröer-szigetek, Izland, Liechtenstein, Macedónia, Moldova, Montenegró, Norvégia, Oroszország, Szerbia, Svájc és Ukrajna

Forrás: Eurostat, ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságának Népessédségi Főosztálya

A modern európai társadalmakban a 20. 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 családellenes szabályozás. A 2. táblázat adatai szerint a lakosság pusztá reprodukcióját biztosító egy nőre jutó 2,1 gyerekekkel szemben az európai országokban a termékenységi ráta ennek körülbelül kétharmadát éri el. Az adatok nem túl biztatóak, gyakorlatilag ezek a statisztikák előrevetítik, hogy generációnként – egyre nagyobb elöregedés mellett – szinte megfeleződik az adott korosztály. Az Európai Unió tagállamai közül egyedül Franciaország rendelkezik némileg

jobb adatokkal, amelyek a nagyarányú családtámogatási rendszernek (és a korábban elkezdődött népességfogyásnak) köszönhetőek. Közép-Európa országai esetében a rendszerváltás sokkja, a fiatalok nyugatra vándorlása szintén közrejátszott az európai átlagnál is rosszabb folyamatokban.

2. táblázat: Termékenységi ráta Európa országában (1995-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgium	1,56	1,59	1,60	:	:	:	:	:	:	:	:
Bulgária	1,23	1,23	1,09	1,11	1,23	1,30	1,24	1,21	1,23	1,29	1,31
Cseh Köztársaság	1,28	1,18	1,17	1,16	1,13	1,14	1,14	1,17	1,18	1,23	1,28
Dánia	1,80	1,75	1,76	1,73	1,74	1,78	1,76	1,72	1,76	1,78	1,80
Németország	:	:	:	:	:	1,38	1,35	1,34	1,34	1,36	1,34
Észtország	1,38	1,37	1,32	1,28	1,32	1,38	1,34	1,37	1,37	1,47	1,50
Írország	1,84	1,88	1,93	1,93	1,89	1,88	1,93	1,96	1,95	1,93	1,86
Görögország	1,31	1,28	1,28	1,26	1,24	1,26	1,25	1,27	1,28	1,30	1,33
Spanyolország	1,17	1,16	1,17	1,16	1,19	1,23	1,24	1,26	1,31	1,33	1,35
Franciaország	:	:	:	1,78	1,81	1,89	1,90	1,88	1,89	1,92	1,94
Olaszország	1,19	1,20	1,21	:	1,23	1,26	1,18	1,22	1,24	:	1,31
Ciprus	2,02	1,95	1,86	1,76	1,67	1,60	1,37	1,27	1,25	1,47	1,40
Lettország	:	:	:	:	:	:	:	1,23	1,29	1,24	1,31
Litvánia	1,55	1,49	1,47	1,46	1,46	1,39	1,30	1,24	1,26	1,26	1,27
Luxemburg	1,69	1,77	1,71	1,68	1,74	1,76	1,65	1,63	1,63	1,70	1,70
Magyarország	1,57	1,46	1,37	1,32	1,28	1,32	1,31	1,30	1,27	1,28	1,31
Málta	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Hollandia	1,53	1,53	1,56	1,63	1,65	1,72	1,71	1,73	1,75	1,72	1,71
Ausztria	1,42	1,45	1,39	1,37	1,34	1,36	1,33	1,39	1,38	1,42	1,40
Lengyelország	:	:	1,51	1,33	1,37	1,35	1,31	1,25	1,22	1,23	1,24
Portugália	1,41	1,44	1,47	1,47	1,50	1,55	1,45	1,47	1,44	1,40	1,40
Románia	1,41	1,37	1,40	1,40	1,39	1,39	1,31	1,25	1,27	1,29	1,32
Szlovénia	1,29	1,28	1,25	1,23	1,21	1,26	1,21	1,21	1,20	1,25	1,26
Szlovákia	1,52	1,47	1,43	1,37	1,33	1,30	1,20	1,18	1,20	1,24	1,25
Finnország	1,81	1,76	1,75	1,70	1,73	1,73	1,73	1,72	1,77	1,80	1,80
Svédország	1,73	1,60	1,52	1,50	1,50	1,54	1,57	1,65	1,71	1,75	1,77
Egyesült Királyság	1,71	1,73	1,72	1,71	1,68	1,64	1,63	1,64	1,71	1,76	1,78
Horvátország	:	:	:	:	:	1,46	1,37	:	1,32	1,34	1,41
Macedónia	2,12	2,07	1,93	1,90	1,76	1,88	1,73	1,80	1,77	1,52	1,46
Izland	2,08	2,12	2,04	2,05	1,99	2,08	1,95	1,93	1,99	2,04	2,05
Lichtenstein	:	:	:	:	:	1,57	1,52	1,47	1,36	1,44	1,49
Norvégia	1,87	1,89	1,86	1,81	1,85	1,85	1,78	1,75	1,80	1,83	1,84
Svájc	1,48	1,50	1,48	1,47	1,48	1,50	1,38	1,39	1,38	1,42	1,42

Forrás: Eurostat

A bevándorlás hatásait is figyelembe vevő, inkább optimista előrejelzés (3. táblázat) azt mutatja, hogy minden európai országban rendkívül jelentős lesz a lakosság lélekszámának visszaesése, különösen a közép-európai országokban (Magyarország esetében a várható lakosság: 8,9 millió, Románia esetében: 17,1 millió). Európában a lakosság elöregedése előrevetíti a társadalmi elosztórendszerek fenntarthatatlanságát, ugyanis a magas adók és járulékok, valamint az innováció alacsony foka miatt az egyes régiók versenyképességének csökkenése ma már egyre inkább tapasztalható.<sup>44</sup>

3. táblázat: Népesség előrejelzése Európa országaiban (2005-2050) (millió fő)

	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
euro térség	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	11,0
Bulgária	7,7	7,4	7,1	6,8	6,5	6,2	5,9	5,6	5,4	5,1
Cseh Köztársaság	10,2	10,1	10,0	9,9	9,8	9,7	9,5	9,3	9,1	8,9
Dánia	5,4	5,5	5,5	5,5	5,6	5,6	5,6	5,5	5,5	5,4
Németország	82,6	82,8	82,9	82,7	82,1	81,1	79,9	78,4	76,7	74,6
Észtország	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Írország	4,1	4,3	4,6	4,8	4,9	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Görögország	11,1	11,3	11,4	11,4	11,4	11,3	11,2	11,1	10,9	10,6
Spanyolország	42,9	44,6	45,3	45,6	45,6	45,4	45,1	44,6	43,9	42,8
Franciaország	60,2	61,5	62,6	63,6	64,4	65,1	65,7	66,0	65,9	65,7
Olaszország	58,2	58,6	58,6	58,3	57,8	57,1	56,3	55,3	54,2	52,7
Ciprus	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Lettország	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Litvánia	3,4	3,3	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9
Luxemburg	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Magyarország	10,1	10,0	9,8	9,7	9,6	9,5	9,4	9,2	9,1	8,9
Málta	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Hollandia	16,3	16,7	17,0	17,2	17,4	17,6	17,7	17,6	17,5	17,4
Ausztria	8,1	8,3	8,4	8,4	8,5	8,5	8,5	8,4	8,3	8,2
Lengyelország	38,1	37,8	37,4	37,1	36,8	36,5	36,1	35,4	34,5	33,7
Portugália	10,5	10,7	10,8	10,8	10,7	10,7	10,6	10,4	10,2	10,0
Románia	21,7	21,3	20,9	20,3	19,7	19,2	18,8	18,3	17,8	17,1
Szlovénia	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
Szlovákia	5,4	5,3	5,3	5,3	5,2	5,2	5,1	5,0	4,9	4,7
Finnország	5,2	5,3	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,3	5,2
Svédország	9,0	9,2	9,4	9,6	9,8	9,9	10,0	10,1	10,1	10,2
Egyesült Királyság	59,9	60,9	61,9	62,9	63,8	64,4	64,7	64,7	64,6	64,3

Forrás: Eurostat

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 tisztelgetben tartását biztosítani. A stratégia végrehajtása egyáltalán nem mondható sikeresnek, ahogy az Európai Bizottság<sup>45</sup> fogalmaz: *„a lisszaboni stratégia végrehajtása napjainkban még sürgetőbb, mivel az Észak-Amerika és Ázsia közötti növekedéskülönbség tovább nőtt, míg Európa az alacsony népességi szint és az elöregedés jelentette kettős kihívással kell, hogy szembesüljön. E kihívással szembesülve, 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 gazdasági válság miatt inkább optimistának tűnik a fenti idézet, az európai országok eladósodottsága és versenyképességbeli visszaesése már az euró és általában az egységes Európai Unió jövőjét fenyegeti.

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”*.

A népességfogyás arányával megegyező migrációs tömeg befogadása helyett egyre jobban előtérbe kerül a minőségi bevándorlás elősegítése, amelyet az Európai Bizottság az uniós Kék Kártya<sup>46</sup> 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 bevándorlók között a munkanélküliek aránya<sup>47</sup>, miközben a hatalmas szociális és integrációs kiadások további terhet jelentenek a befogadó társadalmak számára.

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

4. táblázat: Migráció Európában (nettó migráció) (1995-2005)

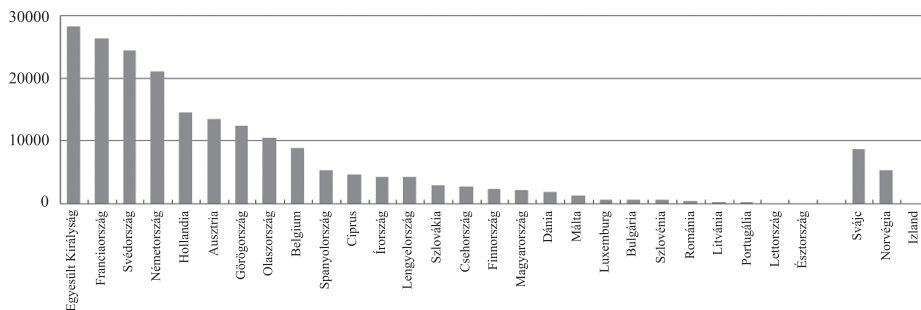
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-27	661	584	421	524	976	717	1154	1852	2032	1872	1661
euro térség	616	560	381	430	831	969	1230	1651	1790	1587	1390
Belgium	2	15	10	12	17	13	36	41	36	36	51
Bulgária	0	1	0	0	0	0	-214	1	0	0	0
Cseh Köztársaság	10	10	12	9	9	7	-43	12	26	19	36
Dánia	29	17	12	11	9	10	12	10	7	5	7
Németország	398	281	93	47	202	168	275	219	142	82	82
Észtország	-16	-13	-7	-7	-1	0	0	0	0	0	0
Írország	6	16	17	16	24	32	39	33	31	48	66
Görögország	77	71	61	55	45	29	38	38	35	41	40
Spanyolország	71	83	94	159	238	390	441	649	625	610	641
Franciaország	-15	-19	-14	-1	150	158	173	184	189	105	86
Olaszország	29	56	50	56	35	50	50	345	612	557	324
Ciprus	6	5	5	4	4	4	5	7	12	16	14
Lettország	-14	-10	-9	-6	-4	-6	-5	-2	-1	-1	-1
Litvánia	-24	-23	-22	-22	-21	-20	-3	-2	-6	-10	-9
Luxemburg	4	3	4	4	4	3	3	3	2	2	12
Magyarország	18	18	18	17	17	17	10	4	16	18	17
Málta	0	0	1	0	0	10	2	2	2	2	2
Hollandia	15	21	30	44	44	57	56	28	7	-10	-23
Ausztria	2	4	2	8	20	17	44	35	38	62	56
Lengyelország	-18	-13	-12	-13	-14	-410	-17	-18	-14	-9	-13
Portugália	22	26	29	32	38	47	65	70	64	47	38
Románia	-26	-25	-22	-11	-8	-10	-4	-2	-7	-10	-7
Szlovénia	1	-3	-1	-5	11	3	5	2	4	2	6
Szlovákia	3	2	2	1	1	-22	1	1	1	3	3
Finnország	4	4	5	4	3	2	6	5	6	7	9
Svédország	12	6	6	11	14	24	29	31	29	25	27
Egyesült Királyság	65	48	58	97	138	144	151	158	178	227	193
Horvátország	-175	36	0	-4	-30	-46	15	9	13	12	8
Macedónia	-1	4	-2	-2	-2	-3	-3	-25	-3	0	-1
Törökország	102	93	101	99	79	58	2	-1	-3	1	-1
Izland	-1	-1	0	1	1	2	1	0	0	1	4
Lichtenstein	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Norvégia	6	6	10	13	19	10	8	17	11	12	18
Svájc	25	-1	-3	11	25	24	41	48	42	38	32

Forrás: Eurostat

A migrációs jelenségeket ún. push- és pull-hatásokkal lehet magyarázni, azaz a kibocsátó országok „taszító”, tehát a kivándorlást serkentő és a befogadó országok vonzó hatásával. Push-hatás lehet a társadalmi-gazdasági bizonytalanság, instabilitás, kilátástalan szegénység, megfelelő munkalehetőségek hiánya, amelyek elván-

dorlásra készítetik, és számos esetben kényszerítik az embereket. Pull-hatás lehet az adott befogadó ország fejlettsége, gazdagsága, munkalehetőségei, könnyű elérhetősége, engedékeny idegenrendészeti és menedékjogi gyakorlata, a történelmi kapcsolatok vagy éppen a már bevándorolt diaszpóra, amely vonzza az otthon maradókat.<sup>48</sup> A 2. ábra kiválóan mutatja a menedékjogi kérelmek közötti nagy különbségeket, amelyek döntően a fenti okokra vezethetők vissza (különösen szembevetve Portugália és Svédország közötti különbség, holott hasonló a lakosságszám mindkét országban és Portugália földrajzilag jóval közelebb esik a kibocsátó országokhoz).

2. ábra: Menedékjogi kérelmek megoszlása Európában (2006)



Forrás: Eurostat

## Magyarországi helyzet

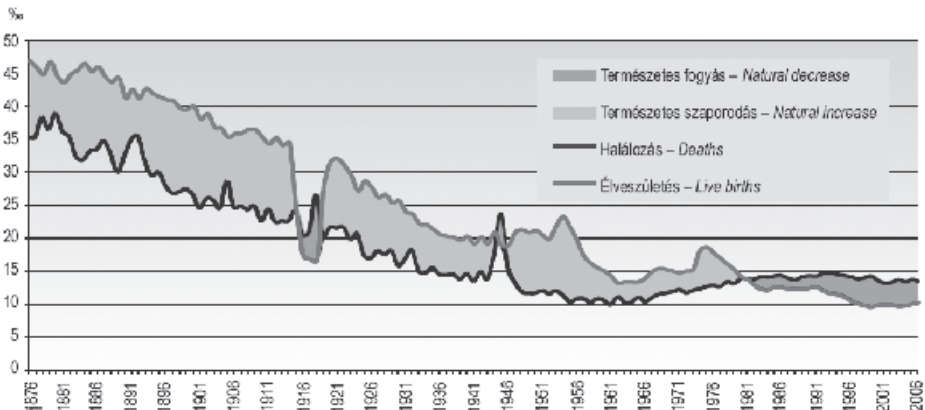
Magyarország helyzete némileg speciális, hiszen hazánkban nincsenek nagyobb számban eltérő kultúrájú bevándoroltak, az Európai Unión belül se vált Magyarország ugrásszerűen bevándorlási célországgá, ugyanakkor egyedi kérdés a határon túli magyarok helyzete. A magyar társadalom természetes utánpótlása 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 általános nemzetpolitikai konszenzus. Az elmúlt évek felmérései szerint elméleti bevándorlási szükséggel szemben viszont a magyar társadalom az egyik legelutasítóbb Európában. Egy 2010-es felmérés szerint a megkérdezettek mindössze 3,1%-a szerint kellene növelni a bevándorlók számát, míg 28,5% lényegesen csökkentené és 28,9% kissé csökkentené ezt.<sup>49</sup>

Hazánk jelenleg az egyik legrosszabb helyzetben van a népesedési helyzet területén Európában, Magyarországnál csak Németország rendelkezik kedvezőtlenebb mutatókkal. Nem ismeretlen a magyarányú népességfogyás Közép-Európában. A 19-20. század fordulóján a – főként a Monarchia peremterületeiről és az Alföldről, Nyugat-Dunántúlról történő – kivándorlás okozott komoly gazdasági és társadalmi gondokat, de a politikai elit nem igazán vett tudomást a folyamatokról. Ebben az időszakban a kedvező tendenciák miatt délibábos ötletek jelentek meg a

Kárpát-medence kinövéséről, pedig ekkor „tántorogtak” ki milliónyian a tengerentúltra, 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 a politikai vezetést, hiszen Magyarországnak minden magyar anyaországának kellett lennie, az utódállamok elől 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 kedvezménnyel 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 hazánkban a születések száma messze alulmúlja a halálozások számát, 2010-ben 130 450 halálesetre mindössze 90 350 élve születés esett.<sup>50</sup> 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). Európai összehasonlításban a foglalkoztatottak aránya már jelenleg is meglehetősen alacsony (57%), a társadalom előregedése pedig egyre komolyabb problémát fog okozni. A mostani folyamatok alapján gyorsuló romlás prognosztizálható, hisz a születések jelentős része is improduktív rétegeknél fordul elő, az improduktivitás újratermelődik, így a demográfiai helyzet lesz hazánk elsősorú 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 és költséges.

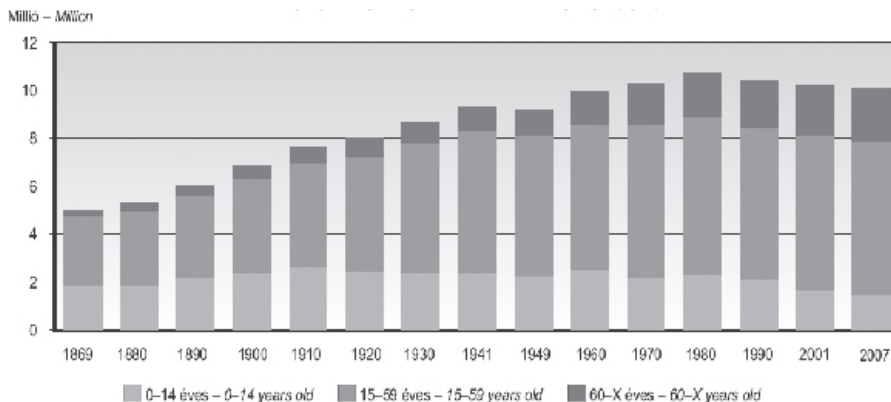
3. ábra: Magyarországi demográfiai folyamatok (1876-2006)



Forrás: KSH

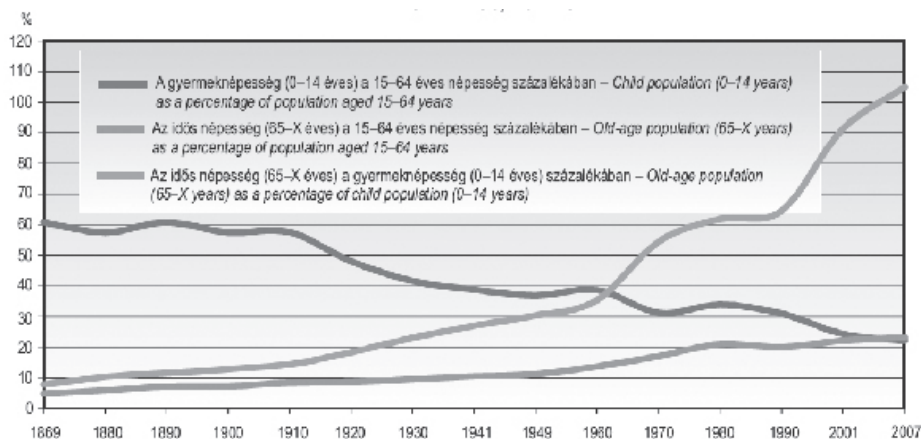
A 4. és az 5. ábra világosan mutatja a magyar társadalom rohamos előregedését. A jelenlegi folyamatok már rövid távon előrevetítik a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás válságát, a költségvetés állandó egyensúlytalanságát, a magyar társadalom jelentős rétegeinek kilátástalan helyzetbe kerülését, és gyakorlatilag minden területet érintenek ezek a folyamatok (például sorozatos iskola- és egyetem megszüntetések). Az 5. ábra szerint míg 1960-ban az idős népesség a gyermek korú népesség 35%-át tette ki arányosan, addig mára jóval 100% felett található ez az érték, tehát az elkövetkező évtizedek sem sok jóval kecsegtetnek.

4. ábra: A magyarországi népesség száma főbb korcsoportok szerint (1869-2007)



Forrás: KSH

5. ábra: Eltartottsági ráta, öregedési index (1869-2007)



Forrás: KSH



Magyarországon európai összehasonlításban különösen alacsony a foglalkoztatottság, az aktív korúak mindössze 57%-a dolgozik, szemben a 64,5%-os uniós átlaggal.<sup>51</sup> Ez az átlagos munkanélküliség (330 ezer fő) mellett a korai nyugdíjba menetelre, a rokkantak magas számára és az illegális foglalkoztatásra vezethető vissza. Tulajdonképpen ez a magyar gazdaság és költségvetés problémáinak egyik legfontosabb oka, amelyet egyre többen ismernek fel. A Lisszaboni Stratégia egyik fő célkitűzése a foglalkoztatottság növelése, sajnos hazánk a stratégia többi céljainak végrehajtása tekintetében az egyik leggyengébben teljesítő tagállam.

A magyarországi demográfiai statisztikák még negatívabb képet mutatnának, ha nem lett volna az elmúlt 20 évben jelentős bevándorlás és viszonylag kisebb kivándorlás. A halálesetek és az élve születések között évente körülbelül 35 ezer a különbség, ez a természetes fogyás. Ezt korrigálja a vándorlási különbözet, amely a ki- és bevándorlás közötti differenciát mutatja. A pozitív vándorlási különbözet javítja a természetes fogyást, így alakul ki a tényleges fogyás. A pozitív vándorlási különbözetnek – tehát a bevándorlásnak – köszönhetően évente „csak” 20-25 ezer fővel csökkent Magyarország lakossága, mely sokáig a lélektani 10 millió fő felett maradt.<sup>52</sup>

Mint mindenütt, így Magyarországon is fiatalabbak a bevándorlók, mint az össznépeség átlaga: a 20-39 éves korcsoport a magyarországi összlakosságban 29,7%, míg a bevándorlóknál ez a szám eléri a 45%-ot.<sup>53</sup> Ez az a korosztály, amely gyereket vállal és munkát végez, tehát a fiatal felnőttek, akik az utóbbi két évtizedben bevándoroltak (elsősorban határon túli magyarok), felmérhetetlen segítséget nyújtottak a magyar gazdaság és népesedési helyzet szempontjából.

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 mértékben 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 a kivándorlók az állampolgárságról való lemondás és az új állampolgárság megszerzése helyett csak letelepedési engedélyt vagy uniós regisztrációs igazolást kérhetnek. A kivándorlók és a tartósan külföldön munkát vállalók száma nehezen megbecsülhető, de nyilvánvaló, hogy az uniós csatlakozás hatására jelentősen megemelkedett az arányuk. A Magyarországról történő kivándorlás még nem össztársadalmi probléma, amely elsősorban a magyar lakosság több felmérés által is bizonyított immobilitása miatt lehet, ugyanakkor a sokat emlegetett „agyelszívás” felmérhetetlen károkat okozhatott, és minden bizonnyal okozott is az elmúlt években-évtizedekben, gondoljunk csak az orvosok, egészségügyi dolgozók és kutatók távozására.

A magyarországi demográfiai helyzet által felvetett kérdésekre tehát a bevándorlás figyelembevételével (is) kell választ adni, és fontos tudni, hogy a hátrányok

és veszélyek többségét ma még el lehet kerülni. 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 állampolgárok élnek hazánkban, akik integrációjával kapcsolatban semmilyen probléma sincsen.<sup>54</sup> A nem magyar nemzetiségűek aránya az európai országok többségének bevándorlási statisztikáihoz nem is mérhető, ahol helyenként a bevándorolók aránya a 10%-ot is megközelíti.<sup>55</sup> Ennek ellenére a kilencvenes években és a kétezres évek közepén történt felmérések<sup>56</sup> szerint a nyílt és rejtett bevándorlás-, és idegenellenesség Magyarországon a legtöbb európai országnál jóval erősebb. A kétezres évek végén több kutatás cáfolta az előbbi tételt, azaz a magyar társadalom semmivel sem idegengyűlölőbb mint a nyugat-európai, ugyanakkor nyíltabban vállalja a véleményét. Ez okozhatja a felmérések és kutatások eltérő eredményeit. Kifejezetten ellentmond ennek például, hogy a migráns csoportok jóval kevesebb diszkriminációról számolnak be. A hazai török közösség között végzett vizsgálatok szerint például a megkérdezettek 90%-a nem találkozott Magyarországon hátrányos megkülönböztetéssel, holott a kulturális különbség kifejezetten nagy.<sup>57</sup> Az 5. táblázat adatai azt is jól mutatják, hogy a menekültként elismert személyek nem játszanak nagyobb szerepet a népmozgásokban, a fő statisztikákhoz képest számuk elhanyagolható.

A migrációval foglalkozó szerzők, kutatók, szakértők hosszú ideje hiányolnak egy világos, hosszú távú bevándorlási stratégiát,<sup>58</sup> amely – a kialakuló uniós migrációs politikára tekintettel – a prioritásokat, a jogalkotást és a jogalkalmazást meghatározza.

Az egyszerűsített honosítási eljárás, közkeletűbb nevén a kettős állampolgárság megteremtésével a határon túl élő magyarok számára lehetővé vált, hogy szülőföldjükön maradván lehetnek magyar állampolgárok (is) egy kedvezményes eljárás segítségével. Eddig az a furcsa helyzet állt fenn, hogy az állampolgársági- és a letelepedési eljárásban az alapesetben szemben a jogszabályi kivétel fedte le a kérelmek 90%-át, azaz a migrációs folyamatok és a magyar állampolgárságú felmenők alapján járó kedvezmények miatt elsősorban többségében magyar nemzetiségűek adtak be állampolgársági- és letelepedési kérelmeket. Az egyszerűsített honosítási eljárás azonban csak áttételesen kapcsolódik a klasszikus migrációs joghoz, hiszen huzamos tartózkodás nélkül lehet magyar állampolgársághoz jutni. Az új eljárás segíti a már Magyarországon tartózkodók integrálódását a bürokráciamentes honosítással, míg a kérelmezők többségének nem célja az állampolgárság megszerzése után az átköltözés. A migrációt elősegítheti és politikailag is igazolható egyes szegmensekben az egyszerűbb eljárás, azonban ennek nagyságrendje egyelőre felmérhetetlen.

5. táblázat: Nemzetközi vándorlás hatásai Magyarországon (1993-2006)

Év	Bevándorló	Kivándorló	Vándorlási különbözlet	Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok január 1.		Menekült státust kapott külföldiek	Magyar állampolgárságot kapott külföldiek
				száma	az össznépesség százalékában		
1993	16 397	2901	13 496	123 184	1,19	361	8857
1994	12 752	2378	10 374	130 710	1,27	239	9475
1995	14 008	2401	11 607	138 101	1,35	116	10 695
1996	13 734	2833	10 901	139 954	1,37	66	9913
1997	13 283	1928	11 355	142 506	1,40	27	10 136
1998	16 052	2343	13 709	148 263	1,46	362	6516
1999	20 151	2460	17 691	150 245	1,49	313	7046
2000	20 184	2208	17 976	153 125	1,52	197	5446
2001	20 308	1944	18 364	110 028	1,08	174	8590
2002	17 972	2388	15 584	116 429	1,14	104	3369
2003	19 365	2553	16 812	115 888	1,14	178	5261
2004	22 164	3466	18 698	130 109	1,29	149	5432
2005	25 582	3320	22 262	142 153	1,41	97	9870
2006	19 367	3249	16 118	154 430	1,53	99	6101

Forrás: KSH



### III. A hazai idegenrendészet története

#### 1. A KÜLFÖLDIEK TARTÓZKODÁSÁRÓL SZÓLÓ ELSŐ SZABÁLYOZÁSOK

Az idegenrendészeti eljárás tipikusan modern jelenség; a 19. század végén, a 20. század elején történt meg szinte minden országban a külföldiek tartózkodásának első átfogó, modern szabályozása. Ennek oka az, hogy egyrészt a 19. század második felében még viszonylag kisebb mértékűek voltak az Európán belüli népmozgások, másrészt az államok többségében uralkodó szabadelvű felfogás a századfordulóig nem foglalkozott e jogterület szabályozásával, és a sokáig uralkodó merkantilista gazdaságpolitika<sup>59</sup> is a bevándorlás előnyeit hangsúlyozta. Az idegenrendészeti eljárás így sokáig marginális jogterület maradt, szemben napjainkkal, amikor a fontossága már megkérdőjelezhetetlen. A külföldi fogalma is meglehetősen bizonytalan volt ekkortájt, hiszen a modern nemzetállamok éppen ekkor alkották meg az első állampolgársági törvényeiket, amelyek szabályozása, alapkonceptiója teljesen eltér a mai szabályozástól.<sup>60</sup> Általában az állampolgársági törvény megszületése után egy-két évtizeddel sokasodó problémák bírták 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 szöveg jogszabályi mivolta, mind jelentése<sup>61</sup> vitatott. Kálmán király törvényeiben az idegen papok,<sup>62</sup> valamint a külföldiek belépését általában szabályozta, megkövetelve egy honos személy kezességét,<sup>63</sup> valamint erősen diszkriminált egyes külföldieket, jelesen az izmaelitákat (muszlim származásúak, főként kereskedők), amikor disznóhúsvésére kötelezi őket és a népcsoporton belüli házasságot megtiltja. A külföldiek tartózkodásának és bevándorlásának átfogó szabályozása a 19. század elejéig nem is merült fel a döntéshozókban. A nemesi nemzet (membra Sacrae Regni Coronae) nem igazán foglalkozott jogszabályi szinten azzal, hogy milyen népcsoportok települnek le Magyarországon közrendüként.<sup>64</sup> A nemesi születésű bevándorlóknak egyedi honfiúsítási törvényekben adták meg a hazai születésűekkel egyenlő jogokat. Kijelenthető, hogy a török háborúk alatt elpusztult országrészek 18. századi betelepítése, a Habsburg uralkodók magyarellenes, munkaerőpótlásra alapozott politikája és a spontán bevándorlás teremtette meg a trianoni békediktátum alapjait, hiszen a románok és szerbek döntő többsége ebben az időszakban költözött a Kárpát-medencébe.

A reformkorban jelennek meg az első – meglehetősen kemény hangnemben megszólaló – követelések a bevándorlás szabályozására. 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”. „Deák Ferenc 1866-ban és 1867-ben több beszédben sürgette a zsidó-emancipációval kapcsolatban – junktim – a honossági vagy bevándorlási törvényjavaslatot, mely a Romániában, Oroszországban és Galiciában sanyargó, alacsony műveltségű zsidóság beözönlését megakadályozná.”<sup>65</sup>*

## 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 színvonalának megfelelő szabályozásokkal rendelkezett, ekkor már kiérlelt 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 tárgyalja,<sup>66</sup> amelyek közül néhány ma már jogtörténeti kuriózumként hat. Gyakorta a magyar állampolgárság megszerzésére és bizonyítására teljesen magánjogi viták eldöntése miatt volt szükség, tekintettel arra, hogy a kor jogszabályai kincstári természetű vállalkozás (jellemzően italmérés) folytatását csak a honosság megléte mellett engedélyezték.

Fontos kiemelni, hogy a honosításnál már ekkor megkövetelték a legalább ötéves magyarországi lakhatást,<sup>67</sup> 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 házasság<sup>68</sup> pedig automatikusan állampolgárságot keletkeztető ok volt, így a család-egyesítésre történő hivatkozás a letelepedési-, illetve az állampolgársági eljárásban ekkor még szinte ismeretlen volt.

A bukovinai csángó magyarok visszahonosításának elősegítése céljából keletkezett az 1886. évi IV. törvénycikk,<sup>69</sup> amely tömeges visszatelepülésként (visszafogadásként) egy különös és egyszerűsített visszahonosítási módot vezetett 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 dalmát-országi bánhoz. Az 1886. évi IV. tör-

vénycikk természetesen a későbbi lehetőségek nyitva tartása végett csak általánoságban fogalmazott, a konkrét eljárást belügyminiszteri rendeletek szabályozták.

Az első állampolgársági törvény érdekessége a hallgatóságos honosítás intézménye,<sup>70</sup> amelyet a jogalkotó átmeneti rendelkezésként, vélelemként, a későbbi jogviták és bizonytalanságok megelőzése érdekében alkotott meg, tekintettel arra, hogy a törvény hatálybalépése előtt semmilyen nyilvántartás sem létezett a magyar honpolgárokról.<sup>71</sup> A rendelkezés alapján a továbbiakban minden legalább öt éve magyarországi lakóhellyel rendelkező és itt adózó külföldi állampolgár magyar állampolgárnak volt tekintendő, kivéve, ha a törvény hatályba lépését követő egy éven belül a külföldi állampolgársága fenntartásáról hivatalosan nyilatkozott. Természetesen ez a vélelem sem előzhette meg teljesen a jogviták<sup>72</sup> kialakulását, amelyek akár 30-40 évvel később is gyakran arról folytak, hogy a kérelmező felmenője 1880-ban passzíván megszerezte-e a magyar állampolgárságot.

Az első, a bevándorlást szabályozó törvényjavaslatot személyesen Irányi Dániel, az ellenzék vezére nyújtotta be 1885-ben. A törvényjavaslat<sup>73</sup> 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 jogszabálytervezet neves alkotója már az előterjesztésében<sup>74</sup> megjegyezte, hogy tervezetét a benyújtása előtt „az antisemitismus vádjával” támadták meg, amit alkotója a tervezet szűkre szabott és liberális stílusa miatt meglehetősen értetlenül fogadott. Az előadó magával a miniszterelnökkel, Tisza Kálmánnal került szembe, aki ebben az időben a belügyminiszteri 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 az szavát, és a következő évben elfogadásra került a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk,<sup>75</sup> sőt, Tisza egyébiránt az ellenzék vezérért is 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 eltelté után volt köteles a helyi községnél bejelenteni „lakási szándékát”, és a jogszabályban megfogalmazott kihágás miatti büntetés kiszabására is csak a három hónap eltelté 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 IDEGENRENDESZETI TÖRVÉNY LÉTREJÖTTE

A bevándorlás kérdése sürgető 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 legnagyobb jóindulat mellett sem maradt ideje ezzel a kérdéskörrel foglalkozni. A pártok között azonban 1903 elején fegyverszünet jött létre, amely lehetővé tette a miniszterelnöknek, hogy e tárgyban törvénycsomagot<sup>76</sup> terjesszen a Parlament elé. Az országgyűlési jegyzőkönyvek is megerősítik, hogy a kor gondolkodói együtt kívánták rendezni a be- és kivándorlás, az útlevélügy kérdését, de a migrációt kiváltó okokat is orvosolni akarták.<sup>77</sup> 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 az utazó bűnözés<sup>78</sup> a felszólalások szerint már ekkor probléma volt.

Mindenképpen ki kell térni ezen a helyen a bevándorlás 19. század végi számadataira, hisz ahogy Zboray Miklós ellenzéki képviselő is nyilatkozott, „nem kell csűrni-csavarni a dolgot, mindenki tisztában van azzal, hogy ezen törvényjavaslat azt célozza, hogy a Galiciából és Oláhországból történő tömeges bevándorlást megakadályozzuk”<sup>79</sup>. Emögött kimondva vagy kimondatlanul minden jogalkotó a zsidóság a 19. század végi, az északkeleti határszélen történt bevándorlását értette.<sup>80</sup> A magyarországi kivándorlásról még csak voltak a becslések alapjául szolgáló adatok (1901-ben több mint 70 ezer 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.

Magyarországra a 18. század nagy külső és belső vándormozgalmai után a 19. század elejétől egészen napjainkig nagyobb számú, idegen kultúrájú bevándorlás már nem jellemző, százezres nagyságrendben csak a zsidóság telepedett le a történelmi Magyarország területén. A 20. század egyes időszakában a bevándorlás nagyobb méreteket öltött az akkori Magyarország területére, azonban ezeknek a bevándorlóknak döntő többsége az utódállamok magyarságából került ki, így letelepedésük a többség számára 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 foglalkoznunk a kérdéssel. Ehelyütt elsősorban Varga László „Zsidó bevándorlás Magyarországon” című<sup>81</sup> tanulmányára hagyatkozom, 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 bevándorlásukat*”<sup>82</sup>. Két évtizeddel később Marton Ernő Kovácsnál is tovább megy, szerinte ugyanis már kb. 1825-től alig volt bevándorlás.<sup>83</sup> Ezzel szemben Száraz György és Csoóri Sándor a dualizmuskori tömeges bevándorlásról ír, amelynek képe folyamatosan a jogalkotók szeme előtt lebegett.<sup>84</sup>

6. táblázat: Az ország össz- és zsidó lakosságának népszaporulata (1805-1910)

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

*Forrás: Varga István i.m. 66. o.*

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.

7. táblázat: Az évi természetes népszaporulat a 19. 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

*Forrás: Varga István i.m. 73. o.*

Varga István a fenti adatokból azt a következtetést vonta le, hogy Magyarország a dualizmus idején már tranzitországgá vált bevándorlás szempontjából, azaz a galí-

ciai zsidóság jelentős része csak átvándorolt hazánkon, de mindenképpen „bevándorlási deficit” alakult ki. Napjaink kutatásai alapján a millennium idején jelentéktelenné vált az északkeleti beáramlás, az antiszemitizmus kialakulásának tehát más, főként a kapitalista gazdaságba való átmenet kedvezőtlen társadalmi hatásai voltak. Az 1880-as években Istóczy Győző vezetésével Antiszemita Párt is alakult, amely az 1884-es és 1887-es választások során bejutott az országgyűlésbe.<sup>85</sup> Ennek oka a zsidó-emancipáció elleni, az egész kontinensen érezhető ellenhatás, amely félre téve a liberális elveket a zsidóság gazdasági és egyes értelmiségi szférákban tapasztalható térfoglalása ellen irányult. Magyarországon különösen fontos tényezőként említhetjük meg a tiszzaeszlári esetet, amikor egy 14 éves cseléd lány, Solymosi Eszter eltűnése kapcsán azzal vádolták meg a helyi zsidó közösséget, hogy a gyermeket rituális szertartás keretében áldozták fel. A későbbi tárgyalás nem igazolta ezt a feltevést. Az Antiszemita Párt a kilencvenes évekre eltűnt a közéletből, gondolatísága azonban széles körben megmaradt és meghatározta a közvélemény zsidókkal kapcsolatos álláspontját.

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...”<sup>86</sup>, „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”<sup>87</sup>. „Selejtes elemek”<sup>88</sup>, „kizsákmányoló elem”<sup>89</sup>, „gazemberek”<sup>90</sup>, 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”<sup>91</sup>. A hozzászólások nyomán kirajzolódik, hogy a törvényhez hasonlóan az 1885. évi 9389. számú toloncsabályzat is a hatóságok nemtörődömsége miatt kevésbé került alkalmazásra.

#### 4. AZ 1903. ÉVI V. TÖRVÉNY

Az első idegenrendészeti eljárást szabályozó törvényből fontos kiemelni, hogy 24 órás szálláshely-bejelentési kötelezettséget írt elő a külföldieknek, míg a lakhatási szándékot megérkezésétől számított 15 napon belül kellett az idegennek jeleznie. A letelepedésnél a kérelmezőnek csak „szükség esetén”<sup>92</sup> kellett az illetőséget és erkölcsi előéletét igazolnia. Személyazonosságát, állampolgárságát, valamint azt, hogy magát és esetleges családját el tudja-e 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 elhangzottak,<sup>93</sup> érdekes módon a vitakozók késői utódai is az ellenőrzés határainak megvonásán polemizáltak.

A törvény végrehajtására a belügyminiszter 1905-ben 90.000-es számon, majd 1908-ban 40.000-es számon adott ki „utasítást”<sup>94</sup>. Az 1903. évi V. törvény ugyan kisebb módosítással 1954-ig hatályban maradt, amikor végül a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet hatályon kívül helyezte, 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 jellemezte az egész korszak magyar közigazgatási fejlődését.

A törvény hatálya nem vonatkozott a területenkívüliséggel, diplomáciai mentességgel rendelkező személyekre.

Már a 20. 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 férjzett nők terhessége, és a hatvan év feletti életkor.<sup>95</sup> Csupán mintegy zárójelben jegyzem meg: 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”.<sup>96</sup> A korabeli amerikai fajbesorolás szerint a kelet-európaiak, az olaszok, az írek és a zsidók nem számítottak fehér embernek.<sup>97</sup>

## 5. A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI IDEGENRENDEZÉSTET

Az országra a háborús vereség bekövetkezésével rettenetes időszak szakadt, amely az egész magyar gondolkodást mélyen megrázta. Az addig érinthetetlennek hitt Magyarországot a nagyhatalmak feldarabolták, az elcsatolt területekről menekültek sokasága jelent meg, jellemzően a fővárosban.<sup>98</sup> A magyar nemzetiségű polgárokra nehéz idők jártak az elcsatolt területeken, a magyar kormányzat pedig kettős szorításba került: a határon túl rekedteket is támogatnia, idegenrendészeti és állampolgársági ügyekben pozitívan diszkriminálni kellett, ugyanakkor a későbbi reví-

zió lehetősége miatt a szülőföldjükön maradásuk volt kívánatos. A gazdasági helyzet a háborús vereség, a jóvátétel, az eddigi gazdasági struktúra szétesése, valamint az általános dekonjunktúra miatt semmi jóval nem kecsegtetett. Tekintettel a magas munkanélküliségre a kormánzatnak be kellett vezetnie a munkavállalási engedélyek szabályozását. Mindemellett számos külföldi menekült is tartózkodott Magyarországon, elsősorban oroszok és örmények, ezek 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, a 30.305, a 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 megoldani.

A trianoni békeszerződés hatálybalépésétől, 1921. július 26. napjától, a községi illetőség nyomán, az elcsatolt területeken élő minden magyar elvesztette magyar állampolgárságát, és automatikusan az utódállam állampolgárává vált, kivéve a Csehszlovákiához és Jugoszláviához került területeken élő személyeket, akik ottani illetőségüket 1910. január 1. után szereztek és az állampolgárság iránti kérelmüket az ottani hatóság elutasította.<sup>99</sup> A korábbi magyar állampolgároknak egy éves határidőt szabtak, 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 kellekek<sup>100</sup> hiányában is visszahonosíthatja, ha a visszahonosítást kérő a 18. életévét betöltötte, nem cselekvőképtelen és visszahonosítását különös méltánylást érdemlő körülmények indokolják.<sup>101</sup>” Tehát az egykori magyar állampolgár könnyen visszazerezhette egykori állampolgárságát visszahonosítással, de egy kis kerülőúttal azt is bizonyíthatta, hogy az elcsatolt területen lévő községi illetősége ellenére mégsem veszítette el a magyar állampolgárságát. A kerülő út lényege az volt, hogy az ügyfél bizonyíthatta: 1921. július 26-át megelőzően négy évig egyfolytában egy csonka-magyarországi községben lakott, ez idő alatt a község terheihez hozzájárult, így hallgatólagosan megszerezte az ottani községi illetőséget.<sup>102</sup> Ehhez mindössze egy községi lakbizonylat és egy községi adóbizonylat kellett.

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 állampolgárookra és az örmény menekültekre, akik helyzetét korábban külön jogszabály<sup>103</sup> rendezte. A menekültek ekkor „személyazonossági igazolvánnyal” rendelkeztek, ami nem tévesztendő össze a későbbi hasonló elnevezésű okmánnyal.

E személyeknek nem rendelkeztek útlevéllel, így az igazolvány tartózkodási engedélyként<sup>104</sup> és ideiglenes útlevélként egyaránt 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 ismerte a vízum fogalmát (még láttamozásnak nevezi), de csak korlátozott mértékben használja. Az elszakított területeken lakó korábbi magyar állampolgár számára bizonyos esetekben lehetséges volt a szükséges vízum utólagos felvétele<sup>105</sup> 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 szervhez<sup>106</sup> benyújtania, amely aztán a Belügyminisztériumhoz továbbította a szakhatósági véleménnyel együtt, és az döntött a kérdésben, mely döntéséről tájékoztatta a Külügyminisztériumot és az illetékes rendőrhatóságot. 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 vízum<sup>107</sup> a már lakhatási engedéllyel bíró külföldi állampolgárok visszatérését tette lehetővé.<sup>108</sup> Az elszakított területekről letelepedési cézzal beutazni szándékozók csak beköltözési engedéllyel jöhettek be az országba.<sup>109</sup> Ez a beköltözési engedély az ingóságok vámmentes behozatalára<sup>110</sup> is jogosított.

A jogszabály ismeri a tartózkodási engedély fogalmát, azonban a mai értelemmel szemben általában<sup>111</sup> csak a nagyon rövid idejű (legfeljebb egy éves) tartózkodási engedélyezése volt ezen az úton lehetséges, a külföldi pedig köteles volt kijelenteni, hogy állandó ittlakási szándéka nincs, a kérelem viszont 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 rendőrhatóságnál kellett bejelentenie és lakhatási bizonylatot kérnie. Az illetékes rendőrhatóság (Budapesten a Főkapitányság Külföldiek Ellenőrző Hivatala, államrendőrséggel rendelkező helyeken a rendőrkapitányság, míg az önkormányzati rendőrségeknél a szolgabíró) a község megkérdezése után döntött. Budapesten koncentráldott 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 Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság néven.

A kérelemhez csatolni kellett a személyazonosításra alkalmas okiratot (jellemzően útlevelet), erkölcsi bizonyítványt<sup>112</sup> 10 évre visszamenőleg, a maga és családja fenntartására vonatkozó igazolásokat és hatósági orvosi igazolást. A hatósági orvosi igazolást a hatósági tisztí orvosok nem adták ki a külföldinek, hanem az illetékes

hatósághoz helyezték 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 meghökkenítő lehet, de az idegenrendészeti eljárás nem ismerte a modern értelemben vett kérelmet, hanem a rendőrhatóságok vettek fel minden egyes esetben részletes, rendeletben meghatározott<sup>13</sup> 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 betegség<sup>14</sup> állapított 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”<sup>15</sup>.

Az elutasító határozatot a rendőrhatóságnak nem kellett indokolnia a kérelmező felé, de a felettes szerv felé indoklási kötelezettséggel tartoztak. A fellebbezés<sup>16</sup> 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 magát és családját nem tudta eltartani. A rendelet „az állam érdekeire aggályos” és „a közbiztonságra és közrendre aggályos” kitételeket használta, amelyeket meglehetősen kiterjesztően lehetett alkalmazni. Így például az állam érdekeire aggályos volt különösen az, aki „a társadalom törvényes rendjének felforgatására irányuló tevékenységet 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 nagyobb arányú 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 célzatos-

sága. 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”<sup>117</sup>. Megjegyzendő mindenesetre, hogy ezek a rendelkezések megfeleltek az akkori európai gyakorlatnak.<sup>118</sup>

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 pótrendetet kellett kibocsátani, így ez a rendszer 138 rendeletben volt szabályozva, gyakran túl kazuisztikusan.<sup>119</sup> 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”<sup>120</sup>. Ez egyébként 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 bebocsájtása 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”<sup>121</sup>. Tehát az 1930-as változások iránya pontosan megfelel a vízumkérelmek tekintetében a 2002. január 1-től hatályos változtatásoknak.

Az utódállamok 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 utóneveket használhatták.<sup>122</sup> Ez a két világháború között teljesen 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 szá-



mára relatíve a béke szigete volt, sok lengyel, francia, zsidó és cseh menekült érezhette biztonságban magát itt. Éppen ezért 1944 márciusában, a német megszállásakor a Gestapo egyik első dolga volt a KEOKH ellenőrzés alá vonása és a menekültek őrizetbe vétele.

## 6. A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁNI IDEGENRENDESZET

A rendőrség újjászerveződésének keretében 1946-ban jött létre újra a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal. Ugyan az első pillanatoktól kezdve kommunista irányítás alatt állt 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 tízezeinek kellett a tartózkodási jogosultságát rendezni (határon túli magyar menekültek, kitelepítettek-áttelepítettek, visszatérő hadifoglyok), 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 népeségmozgást 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 totális ellenőrzés szellemében. A 17/1954. (III. 10.) számú MT rendelet helyezte végül hatályon kívül a törvényt. A rendelet 3. és 4. §-a szerint a külföldi az ország területére csak érvényes utazási okmánnyal (útlevél, 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 jelentkeznie<sup>123</sup> az illetékes hatóságnál. A bejelentkezési kötelezettséget az 1/1958. (I. 15.) BM rendelet pontosította.

A minisztertanácsi rendelet háromféle 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. Fel-tűnő, hogy a korábbi és későbbi jogszabályokkal szemben nem foglalkozik a rende-let a kérelmező lakhatásának és megélhetésének vizsgálatával, bár az ötvenes évek lakhatási és megélhetési viszonyait ismerve ez némiképpen érthető.

A kérelemhez mindössze az útlevél, a születési, vagy házassági bizonyítvány, illetőleg az állampolgársági bizonyítvány felmutatása volt szükséges. A kor jog-alkotására jellemzően a rendelet 18. és 19. §-ai 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 Belügyminiszté-riumhoz, de komolyabb liberalizációról nem lehet beszélni, hisz itt a Politikai Nyo-mozó Főosztály keretébe került, amelynek elnevezése is jelezte az idegenrendészet alapvető feladatait.

A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága 1960. október 18-án megtartott ülésén fontos döntéseket hozott az útlevél- és vízumrendszeréről. Dön-töttek 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.<sup>124</sup>

Az 1960-as évek elején már érezhető volt bizonyos nyitás, a határ is könnyeb-ben átjárhatóvá vált. Az idegenforgalom ugrásszerűen növekedett, amely a korábbi szabályok változtatását vonta maga után. Ezért a nyugati országok esetében 1964. október 1-től bevezetésre került a könnyített vízumkiadás. Addig csak maximum 21 napra szólhatott a vízum, és mindig a központi vízumkiadó hatóság engedé-lyezte, ezt követően azonban a külképviseletek és a KEOKH határkirendeltségei a saját hatáskörükben adhattak ki vízumot, amely mind gyakoribb jelenséggé vált.<sup>125</sup>

8. táblázat: A magyar idegenforgalom alakulása (1962-1965)

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

*Forrás: Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája, Belügyi Szemle, 1966/5., 16. o.*

## 7. A 24/1966. KORMÁNYRENDELET

1966. április 26-án ismét az MSZMP Politikai Bizottsága foglalkozott az idegen-rendészet kérdésével, és ennek hatására született meg a 24/1966. (IX. 25.) kormány-rendelet, amely egészen 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 nincs helye* (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 rendelet<sup>126</sup> 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 rendőr-főkapitányság, 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 eltar-tási nyilatkozatát, hisz ebben az időszakban túlnyomórészt családegyesítés révén vándoroltak be az országba külföldiek, elsősorban a környező 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 útlevelék 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 jelentősen visszaesett, hiszen az 1971. július 1-jén megalakult Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség egyik osztályává vált. A hatáskör-elvonások után 1977. április 1-jén 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. 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 fellazítás”, a „közvetett propaganda” és a „disszidálásra (az ország illegális elhagyására) csábítás” szerepelt a lehetséges bűnlajstromukban. A rendőri szervek és a KEOKH különösen komoly figyelmet fordított az egykori disszidensek ellenőrzésére.<sup>127</sup>

## 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.<sup>128</sup> Az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet keretjogszabályként működött, a részletes rendelkezéseket a 7/1982. (VIII. 26.) BM rendelet<sup>129</sup> foglalta magában, azonban 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 útlevéllel kérelmezik.”*

Az 5. § fogalmazza meg először, hogy a tartózkodási engedély elnyerésének is feltétele a megélhetés biztosítottasága: *„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 *„egyes közép- és közel-keleti országok állampolgáraival”*<sup>130</sup>.

A külföldi köteles volt útlevelének 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 útlevél vagy a hazatérési engedély kiadásáig, de legfeljebb 5 napig jogosított tartózkodásra. Az útlevél elvesztését, ellopását vagy megsemmisülésének bejelentését bizonyító

igazolással a külföldit az illetékes külképviseletre kellett irányítani, az új útlevél beszerzése céljából.<sup>131</sup>

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 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 rendőr-főkapitányság vezetője, az őrizet időtartamának további 72 órával történő meghosszabbítására a Belügyminisztérium Országos Rendőr-főkapitányság igazgatásrendészeti csoportfőnöke volt jogosult.<sup>132</sup>

A letelepedési engedélyről keretjellegyszerűen nyilatkozó 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 rendeletről sem derül ki, hogy mi lehet az „egyéb méltánylást érdemlő ok”. A „munkaerőpiac megnyitásáról” a KGST esetében nem igazán lehetett beszélni, külön szerződés alapján történt egyes nagyobb építkezések esetén például lengyel munkások kiközvetítése. Nem könnyű megfejteni 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 rendeletet, 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 kérelmét. Mind az előkészítési engedély, mind a tulajdonképpeni letelepedési engedély elbírálására a KEOKH vezetője volt jogosult. Ezt a jogkört később az illetékes rendőr-főkapitány kapta meg.<sup>133</sup> A letelepedést előkészítő eljárás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, így végül 1987-ben megszüntették.

Az 1982 és 1987 közötti magyar szabályozáshoz hasonló, kétszintű letelepedési rendszer Ausztriában és Szlovákiában<sup>134</sup> működött. Ebben az esetben a kérelmező első körben egy ideiglenes letelepedési engedélyt kap (Szlovákiában először 3 évre [34. § (2) bekezdés]), majd annak lejárta után kérelmezheti a határozatlan idejű tartózkodási engedélyt. Litvániában pedig 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<sup>135</sup>. 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.”<sup>136</sup> 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 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 is léteztek. Ekkor alkották meg a 1989. évi 15. törvényerejű rendeletet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény<sup>137</sup>, 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 menekültként elismert személyek jogállásáról. Magyarország területi mentességet kért, így csak az európai országokból származó menekültek kaphattak menekült státust hazánkban.<sup>138</sup>

Budapest és vonzáskörzetének fontossága tisztán látszik az idegenrendészeti statisztikákból: 1990. év végén 9065 bevándorló élt Budapesten (az összlétszám bevándorlók/és nem a pestiek arányának 23,8%-a), míg Pest megyében 4644 fő (12,2%), illetve 11 828 menekült tartózkodott a fővárosban (az összlétszám 47,3%-a), és 1856 Pest megyében (7,4%).<sup>139</sup>

9. táblázat: A bevándorlók és a menekültek számának alakulása (1980-1990)

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	12 652	32,9	5803	23,1
1989	8176	21,3	15 234	60,7
1990	2290	6,0	3943	15,7
<b>Összesen</b>	<b>38 454</b>	<b>100,0</b>	<b>25 110</b>	<b>100,0</b>

Forrás: L. Rédei Mária: *Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók.* 1992. 76. o.

10. táblázat: Az 1990. év végéig tartózkodási engedélyt kérők száma

A belépés éve	fő	összesen (%)	1980-1990 között (%)
1980 előtt	45 107	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	18 465	17,0	29,0
1989	23 411	21,5	36,8
1990	6233	5,7	9,8
<b>Összesen</b>	<b>108 706</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Forrás: L. Rédei Mária: Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 76. o.*

## 9. AZ 1989. ÉVI XXIX. TÖRVÉNY

Ezt a törvényt a korábbi jogszabályok radikális megváltoztatásának, és az erdélyi menekültek sorsa rendezésének szándéka hozta létre. Mindenképpen pozitív elem, hogy negyven év után a letelepedés kérdése törvényi szinten került szabályozásra, és a jogalkotó tekintettel volt hazánk nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeire.<sup>140</sup> Ennél több dicséretet azonban nem mondhatunk, hisz ez a jogszabály teljes elhibázottsága miatt problémák sorát vetette fel. A letelepedés jogintézménye teljesen helytelenül<sup>141</sup> kikerült az idegenrendészeti szabályozás köréből. A kivándorlás és „az állandó magyarországi tartózkodási jogosultság megszerzése” egy törvénybe került, és a letelepedést a kivándorláshoz hasonló bevándorlás fogalma 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 2001. évi XXXIX. törvény hatályba lépéséig a jogintézmény elnevezése bevándorlás maradt, amikortól az új jogszabály ismét a letelepedést alkalmazta. Minthogy az újfajta letelepedés nem egyezett meg sem a korábbi letelepedéssel, sem a bevándorlással, ennek következtében jelentős terminológiai zűrzavar alakult ki.

A ki- és bevándorlás szavak tövén kívül nincs semmi közös<sup>142</sup> 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 jelenti.

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 büntetlen előéletet igazoló okiratot és az orvosi igazolást arról, hogy a külföldi nem szenvedett a közegészségügyet sértő betegségben.<sup>143</sup>

A törvény 14. §-a 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 jugoszláviai<sup>144</sup> menekültek helyzetét jelentős részben az állampolgárságról szóló, 1993-ig hatályban lévő, 1957. évi V. törvény egyik rendelkezése<sup>145</sup> 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 indokolttá.”

Minthogy 1989 és 1994 között közel 130 000 ezer menekült regisztráltak, és ebből mindössze 6000 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.<sup>146</sup>

## 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 kormányrendelet<sup>147</sup> és BM rendelet<sup>148</sup> külföldi, elsősorban európai mintára készült, így egy egységes rendszer lehető-



sege teremtődött meg. A jogszabályok előnye, hogy a törvényi garanciák megjelennek és több anomália is megszűnt,<sup>149</sup> azonban a külföldi minta átvétele jelentős problémákat okozott. Az idegenrendészeti eljárás szabályozása alapvetően az átlagos külföldiek számára készült, tehát azok számára, akiknél sem a családgyegetítés, 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 (5463) volt jugoszláv, 7,4%-uk (5288) német, 3,7%-uk (2678) cseh és szlovák, 3,4%-uk (2340) lengyel állampolgár. Az afrikai, a közel- és távol-keleti országokból bevándoroltak száma együttesen sem éri el a 3%-ot, számuk 2000 alatt volt.<sup>150</sup>

Németországban a német nemzetiségűek visszavándorlására és a *letelepedésük segítésére* 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, amelyen csak az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése segített.

11. táblázat: Az idegenrendészeti feladatok (1991-1994)

	<b>Elbírált tartózkodási engedély iránti kérelmek</b>	<b>Benyújtott bevándorlási kérelmek</b>
1991	57 000	20 000
1992	27 000	14 000
1993	67 000	18 000
1994	69 000	10 500

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

A kilencvenes években az idegenrendészeti eljárás szabályait szinte megszámlálhatatlan alkalommal módosították. A keretjellegű 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 megdöbbentő, 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.<sup>151</sup> 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*”<sup>152</sup>. Az 1993. június 1-jén 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 lettek volna 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 kivételt nem ismerő alapkövetelménye<sup>153</sup> a letelepedési engedély, illetőleg a bevándorlási engedély megszerzése, tehát a lakóhely létesítése.

Papp Imre<sup>154</sup> 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.

A törvény megváltoztatta az eddig ismertetett tartózkodási engedélyek (tartózkodási engedély-bevándorlási (letelepedési) engedély) rendszerét, 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 iránymutatás<sup>155</sup> próbálta orvosolni.

Fontos kiemelni, hogy 1992-ben és 1993-ban kötötte hazánk a legtöbb visszafogadási 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 részese 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.

12. táblázat: Idegenrendészeti kényszerintézkedések (1991-1994)

	<b>tartózkodási engedély megvonás</b>	<b>kiutasítás</b>
1991	19 584	3097
1992	16 441	2453
1993	15 692	2692
1994		15 596 (az új szabályozás hatására)

*Forrás: Péter-Bartha Gábor: A nemzetközi migráció hatása a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében. Országos Rendőr-főkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 43. o.*

Az 1993. évi LXXXVI. törvény 1993. október 14-én megjelent a Magyar Közlönyben,<sup>156</sup> és 1994. május 1. napjában 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.

Az új szabályozás jelentősen megszigorította az eljárást, ellentétben az 1989. évi XXIX. törvénnyel. Az 1989. évi XXIX. törvény záró rendelkezése<sup>157</sup>, 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.<sup>158</sup> 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 Köz-

igazgatási 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.”<sup>159</sup>*

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 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 visszavonta.<sup>160</sup>

## 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 azon 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 töredeazve. Az 1997. CXXXIX. törvény a menedéjogról 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”<sup>161</sup>. 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-ji hatállyal, és az 2000. január 1-jén létrehozott<sup>162</sup> 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, a rendőrségtől és a rendésztől 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 elbírálatlan 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 ez idő alatt több mint két éves hátralék alakult ki. A közigazgatási hivatalok – tisztelet a kevés kivételnek – szakmailag nem tudtak felnőni a feladatokhoz, és külföldiek tömegeinek adták meg a bevándorlási engedélyt komoly vizsgálatok nélkül.

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 állampolgárságról 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 követeléseai rámutattak, hogy a jelenlegi idegenrendészet döntő részben nem „idegenekről”, hanem magyar nemzetiségűekről szól. A népszavazás következményei felmérhetetlenek voltak, mindenesetre napirendre hozta és ott is 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 csomagot<sup>163</sup> 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 átjárhatóvá váljanak. Végül azok számára, akik elhatározták, hogy Magyarországon akarnak élni, és itt élve magyar állampolgárokká akarnak válni, egyszerűbbé és gyorsabbá kívánta tenni ezt a folyamatot, illetve 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 közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénnyel (Ket.) harmonizálta az állampolgársági és idegenrendészeti törvényt; valamint kevésbé kitapinthatóan, de tovább liberalizálta a hatályos szabályozást.

A 2006. január 1-jén hatályba lépő 2005. évi XLVI. törvény módosította az idegenrendészeti törvényt (a továbbiakban: Idtv.) és az állampolgársági törvényt, így létrehozta a nemzeti vízumot,<sup>165</sup> 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 hónapon belül terjeszti fel aláírásra a köztársasági elnöknek.<sup>166</sup> A hivatalos külföldi helységnév mellett – ha ismert – járulékosan a magyar elnevezést is fel kell tüntetni, ha a településnek volt hivatalos magyar elnevezése. Továbbá a honosítást vagy visszahonosítást kérő külföldi kérelmezhet, hogy amennyiben a külföldi helységnek volt hivatalos magyar elnevezése, az eljárás során kizárólag azt használják.

13. táblázat: Idegenrendészeti és állampolgársági jogszabályok változásai (2002-2010)<sup>164</sup>

	Előnyös		Hátrányos	
	Magyar nemzetiségűek számára	Harmadik országbeliek számára	Magyar nemzetiségűek számára	Harmadik országbeliek számára
Állampolgársági jogszabályok 2002-2010.	4	5	0	0
Idtv. és végrehajtási rendelete 2002-2007.	1	21	0	0
Harmtv. és végrehajtási rendelete 2007-2010.	0	26	0	4

## 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 jelenségként 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 legmegfelelőbben. 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 kezel-



jük, 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 működésképtelen államok létrejöttének veszélyét, amelyek a szervezett bűnözés gócpontjaivá válhatnak, teret engedhetnek a terrorista szervezetek megtelepedésének és fel erősíthetik a migrációs kihívásokat. „Az EU fórumain tevékenyen kell támogatnunk a közös menekült- és migrációs politikák továbbfejlesztését, ideértve a közös teher viselés 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 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 arra tekintettel, 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 súrlódásokat 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 kormány szintű, illetve a szakágazatok közötti együttműködést igénylő intézkedések koordinálása” érdekében hozott létre bizottságot. A tárcaközi bizottság 9 kormányzati terület (minisztériumok, hivatalok) vezetőit tömörítette, és a következő feladatai lettek:

- 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 összeállítás,
- az elfogadott migrációs politika alapján a migrációval kapcsolatos jogszabályok módosításának kezdeményezése, a végrehajtás 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 átírta-kibővítette, a felelősség kérdését pedig szétterítette. 2004-2006 között működött a tárcaközi bizottság, több tervezetet is véleményezett, azonban komoly előre lépés nem történt a migrációs stratégia megalkotásában. A feladatkijelölő 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 szoros összefüggésben. A Nemzeti Biztonsági Stratégián a mai felfogás már túllépett, hiszen a biztonság, az illegális migráció csak egy szelete ennek a globális kérdéskörnek.



## IV. A 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 integrálják a nemzeti jog területeit. Ez a folyamat megállíthatatlannak tűnik és egyes jogágakban máris minimálisra zsugorodott a tagállamok jogszabályalkotásának mozgásteret. 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 országok 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, olyannyira, hogy a 2008. II. félévi francia elnökség 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.<sup>167</sup> 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 között,<sup>168</sup> a 2. cikk pedig kimondta, hogy a három ország állampolgárai szabadon beléphetnek a másik fél területére és ott tartózkodhatnak.<sup>169</sup> 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,<sup>170</sup> és az egységes munkaerőpiacnak köszönhetően több százszáz nagyságúvá vált a belső skandináv vándorlás,<sup>171</sup> amelyet mind az idegenrendészeti, mind az állampolgársági jogszabályok elősegítettek.

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 kábítószer-kereskedelem 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 megteremti a

biztonsághoz kapcsolódó rendszereket. Ilyen struktúra a mélységi határellenőrzési rendszer; a strasbourgi központú, Schengeni Információs Rendszer (SISone4ALL, illetve az utódja a SIS II), amely egy közös kereső és tájékoztató rendszer; és a SIRENE-hálózat (Supplementary Information Request at the National Entry).

A „szabad mozgás” fogalmát azonban más megközelítésből is értelmezhetjük, amely további feltételként jelenik meg a határokon való áthaladáshoz képest: ugyanis arról szól, hogy a közösségi munkavállalók, vállalkozók, diákok stb. milyen feltételek alapján telepedhetnek le hosszabb időre is egy tagállamban.<sup>172</sup>

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-jén 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 szolgáltatásnyújtás<sup>173</sup> szabadságát kívánta előmozdítani.<sup>174</sup> Az ugyancsak 1958. január 1-jén 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.<sup>175</sup> 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 szolgáltatások igénybevevőire)<sup>176</sup> is kiterjedtek, kiterjesztve egyre inkább ezt a szabadságot, amely eredetileg csak a munkavállaló

lókra és a szolgáltatást nyújtókra vonatkozott. Természetesen a kezdetektől a személyek szabad mozgására is érvényes volt a közvetlen hatály<sup>177</sup> (mind vertikális, mind horizontális)<sup>178</sup> elve. A Bíróság is kimondta a Stanton-ügyben 1988. július 7-én hozott ítéletében,<sup>179</sup> 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.<sup>180</sup> 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.<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup>

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-ügyben<sup>183</sup> határozta meg a foglalkoztatottság fogalmát: „a munkavállaló 48. cikk szerinti fogalmának a tagállami jogokban nem lehet eltérő értelmezése, hanem közösségi hatállyal kell rendelkeznie, mivel a munkavállalók szabad mozgása a Közösség egyik alapelve. A munkavállaló közösségi fogalmát kiterjesztően kell értelmezni annyiban, amennyiben ennek az alapszabadságnak 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.<sup>184</sup> 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 részmunkaidőben<sup>185</sup> ellenérték fejében<sup>186</sup> eredeti és valós tevékenységet végez más személy irányítása alatt, az közösségi munkavállalónak minősül. Az Európai Bíróság

egyik ítélete<sup>187</sup> 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 házastársa,<sup>188</sup> 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 nem-lakóhely államában.

A munkanélkülivé vált tagállami állampolgárok helyzetének szabályozása – bár az álláspont egységes annyiban, hogy az ilyen személy a munkakeresés idején az adott ország területén 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 az Antonissen-ügyben<sup>189</sup> 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 a szakmai képesítésüknek 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 érdekeltek 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 mozgásának,<sup>190</sup> 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 kapcsolatban.

A Tanács 73/148/EGK irányelve szerint bármely tagállam önálló vállalkozó<sup>191</sup> 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 Tanács 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 nyújtsanak szolgáltatást, mint a fogadó ország saját állampolgárai, majd a Tanács 86/653/EGK irányelve már az irányadó tagállami jogszabályok közelítésére törekszik.<sup>192</sup>

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 ítéhető el, ha saját diákjait akarják támogatni.

A nyugdíjasok tartózkodásáról szóló irányelvek<sup>193</sup> valamint az egykori munkavállalók és családtagjaik tartózkodásról 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 települni, 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,<sup>194</sup> a szakmai tevékenységüket megszüntetett munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról,<sup>195</sup> valamint a diákok tartózkodási jogáról<sup>196</sup> 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-jén hatályba lépett Európai Uniós 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 gazdaságpolitikával (Európai Közösségek), a második pillér a kül- és biztonságpolitikai együttműködéssel, a harmadik pillér pedig a bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozott. A döntéshozatal módja is eltér az egyes pillérekben, hiszen míg a Közösségek, azaz az első pillér a Bizottság szinte kizáróla-



gos döntéskezdeményezési 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.<sup>197</sup>

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.<sup>198</sup> 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 állampolgáiraival 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,
- harc a nemzetközi méretű csalások ellen,
- 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 terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés más súlyos formáinak megelőzése és az ellenük folytatott harc céljából.”<sup>199</sup>

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 a későbbiekben kiterjessék rá.

A Maastrichti Szerződésnek a Római Szerződést módosító II. címe a Római Szerződésbe beiktatott egy új cikket, nevezetesen a 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 szükséghelyzet ezen állam állampolgárainak hirtelen beáramlásával fenyeget, akkor a Bizottság javaslatára minősített többségi döntéssel a szükséghelyzetet produkáló állam polgáraival szemben vízumkötelezettséget vezessen be.<sup>200</sup>

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.<sup>201</sup> A Maastrichti Szerződés tehát létrehozta az uniós polgárjogot, azonban ezen jogok gyakorlásának gyakorlati megvalósítását az Európai Közösség szerveinek kezébe helyezte, 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 1-jén 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 fenntartását és fejlesztését, ahol a személyek szabad mozgását a külső határok ellenőrzésére, a bevándorlásra és a menedéjogra 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 menekültként történő 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.<sup>202</sup>

A személyek szabad mozgása kérdéskörének az első pillérbe történő átemelése 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 jegyzőkönyv<sup>203</sup> 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.<sup>204</sup>

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.<sup>205</sup> Az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről rendelkező jegyzőkönyv 3. cikk (1) bekezdése szerint valamely javaslatnak vagy kezdeményezésnek 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.<sup>206</sup> Az Amszterdami Szerződés 8. cikke azonban kötelezővé teszi az új tagállamok számára a schengeni acquis teljes körű, kivételek nélküli átvételét.

Az 1999-es tamperei, az Európai Tanács által megfogalmazott, valamint az azt követő, 2004-ben Hágában elfogadott program határozta meg a szabadságon, a biztonságban 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 mihamarabbi 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 vízumpolitika fontosságát.

### **3. AZ UNIÓS JOG HATÁSA A HAZAI IDEGENRENDESZETI 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 állampolgárok<sup>207</sup> önálló vállalkozóként történő letelepedéséhez olyan elbánást nyújt, ami nem kedvezőtlenebb a saját állampolgároknak nyújtotknál.

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.<sup>208</sup> A téma érzékenységét az adta, hogy az EU tagállamai aggodalmukat fejezték ki az új tagok csatlakozását követően várható munkaerőmozgások 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 Magyarország viszonylatában, majd ehhez 2007-től a tagállamok többsége leg-

alább részben csatlakozott és megnyitotta a munkaerőpiacát az újonnan csatlakozott tagállamok munkavállalói előtt.

A bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó joganyag fejezetét 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 2004/38/EK irányelv<sup>209</sup> 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 polgárait 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 mennyisége.<sup>210</sup> 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 irányelvét a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról,
- 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 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 irányelvét a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként 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 irányelvét 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 migráció 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 Sarkozy 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 Stockholmi Program migrációra és menekültügyre vonatkozó részének is alapot adott, 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 kell megvalósulnia. 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 csökkentését.<sup>211</sup> Ezen túl a Paktum bátorítja a családegyesítési célú bevándorlás hatékonyabb szabályozását.

A Paktum felhívja továbbá a tagállamok figyelmét 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 információcseré és a kommunikáció fontosságát.

A „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 tranzitországokkal. 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 rendezést (regularizáció)<sup>212</sup> támogatja.

A határellenőrzések hatékonyságának fokozása címet viselő fejezet egyértelműen rögzíti, hogy a határőrizet tagállami hatáskör. Hangsúlyozza a biometrikus vízumok<sup>213</sup> legkésőbb 2012-től történő bevezetését,<sup>214</sup> valamint a schengeni ellenőrzések gyakoriságának és színvonalának javítását. A tervezet szorgalmazza a tagál-

lamok közötti szorosabb együttműködést és a közös vízumkiadó képviseletek 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 fogalmazta meg 2009-re az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal felállítását, melynek koordinációs feladatköröket szán a tagállami menekültügyi hatóságok közötti információ-áramlás hatékonyabbá és gyorsabbá tétele, valamint a gyakorlati együttműködés fejlesztése terén.<sup>215</sup> 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 elhelyezését.<sup>216</sup> A menedékjog azonban nem a bevándorlás része, azaz a menedékjog humanitárius-erkölcsi kérdés, ezért például összeurópai lépéseket tesznek a Szíriába menekült irakiak befogadására.

A „globális partnerség kialakítása a származási országokkal és a tranzit-országokkal, 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 koncentrál, 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 Magyarországon

## 1. ÁLTALÁNOS IDEGENRENDESZETI SZABÁLYOZÁS

Az Alkotmány 58. §-a rögzíti, hogy „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország 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 alapját az idegenrendészeti jognak. Az idegenrendészeti eljárásról nem lehet egységes egészként 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.

Az új Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezete XIV. cikke kimondja, hogy „Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.” A XXVII. cikk szerint pedig „mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” Ezzel az Alaptörvénybe átkerült az Alkotmány szabályozása, ugyanakkor a sarkalatos törvények között nem jelenik meg az idegenrendészeti és a menekültügyi törvény.

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 ügyfajtura vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg, azaz az idegenrendészeti szabályozáshoz képest a Ket. szubszidiárius.

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 köréről van szó. Ezzel szemben az Idiv. bizonyos pontokon összemosta a szabad mozgás jogát élvezők és a harmadik országok állampolgárainak elkülönült jogállását. Az irányelv hazai jogba történő átültetésekor indokoltá vált a két személyi körre vonatkozó rendelkezéseket tehát külön törvényben szabályozni, amely jelentős paradigmaváltást jelentett a korábbi, egységes idegenrendészeti kódex<sup>217</sup> 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. Problémát okoz, hogy az Szmtv. hatálya alá tartozó korábbi bevándoroltak és letelepedettek már nem jogosultak személyazonosító igazolványra, állandó tartózkodási kártyát kapnak, amely sokkal kevésbé ismert igazolvány és egyes jogosultságoktól elesnek.

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 – átültette 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 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 vízumok<sup>218</sup> 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 Idiv-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 tranzitvízum<sup>219</sup> („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 vízum<sup>220</sup> („C” típusú vízum), amely egyszeri, kétszeri vagy többszöri beutazásra és három hónapot meg nem haladó időtartamú tartózkodásra jogosít.

A Közös Konzuli Utasítások szerint egységes vízumokat csak akkor lehet kiadni, ha a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 5. cikkében meghatározott beutazási feltételek teljesülnek. Az átutazóvízumot, 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 képviseltele 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.<sup>221</sup> 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 Magyarország területén, aki

- rendelkezik érvényes úti okmánnyal,
- rendelkezik tartózkodásra jogosító engedéllyel (három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal,<sup>222</sup> tartózkodási engedéllyel, bevándorlási engedéllyel, 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 fedezettel,<sup>223</sup>
- 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 érdekeit,<sup>224</sup>
- 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. 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 betegségben<sup>225</sup> 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.-be kerültek, tekintettel a harmadik országbeli állampolgár családgyejesítőkre vonatkozó szabályozásnál kedvezőbb rendelkezésekre. A törvény szerint családtag: a házastárs, a házastárssal közös kiskorú gyermek, az eltartott kiskorú gyermek,<sup>226</sup> aki felett a harmadik országbeli állampolgár szülői felügyeleti jogot gyakorol, illetve házastársának eltartott kiskorú gyermeke, aki felett a házastárs szülői felügyeleti jogot gyakorol.<sup>227</sup>

Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt kaphat a menekültként elismert személy családtagja, valamint a menekültként elismert kíséző nélküli kiskorú szülője, ennek hiányában gyámja. A menekültként elismert személyhez történő családgyejesítés nem tagadható meg pusztán amiatt, hogy a családi kapcsolat fennállásának igazolására okirat nem áll rendelkezésre. A menekültként elismert személy házastársa családgyejesítési célú tartózkodási engedélyt akkor kaphat,

amennyiben a házasságot a menekültként elismert személy a Magyar Köztársaság területére történő beutazását megelőzően kötötték.

Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedélyt kaphat a család-egyesítő vagy házastársa, illetve a menekültként elismert személy eltartott szülője, illetve testvére és egyenes ági 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 család-egyesítő, 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 Egyiptomból) 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. Gyakorlatilag a magyar közigazgatás tehetetlen ezekkel a visszaélésekkel szemben.

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 a munkavállalás nélküli jövedelemszerző cél alapján történő megkülönböztetés<sup>228</sup> ellentmondásait.

A foglalkoztatásra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül a család-egyesítés 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 huszonegy 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 műkö-

dik hazánkban, amely tevékenységéből semmilyen bevétele sincsen hazánkknak. 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 vennie. 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 nappali tagozatán tanulmányok folytatása, illetve a felsőoktatási intézmény által szervezett, a tanulmányok folytatását előkészítő képzésben való részvétel érdekében kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni, és igazolja, hogy a tanulmányok folytatásához megfelelő nyelvismerettel<sup>229</sup> rendelkezik.

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

A törvény hivatalos célú<sup>230</sup> 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 körébe bekapcsolódni kívánó 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 önmaga ellátására képtelen más családtagját kíséri magyarországi gyógykezelésre. Az érvényességi időtartam meghatározásakor a kezelés időtartamát kell figyelembe venni, ez 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 részvételen kívül oktatás, illetve tanul-



mányokkal összefüggő ismeretek gyarapítása, valamint a családegyesítést 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. Az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetésével a nemzeti tartózkodási engedély létjogosultsága véleményem szerint már megszűnt.

Minthogy 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 – együttműködik.<sup>231</sup>

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 családegyesítési célú vízumot kérmezzenek.

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 Magyarország területén – a 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 Magyarország területén törvényesen tartózkodó külföldit csak a törvénynek 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. ellentmondásait, uniós normáknak megfelelően határozza meg az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének kötelező és lehetséges eseteit. Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást, a 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 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 főszabályként 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 személy csak akkor utasítható ki, ha ténylegesen súlyos veszélyt jelent a közrendre vagy közbiztonságra. A törvény ezt 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 veszélyezteti.<sup>232</sup> 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. cikkén<sup>233</sup> (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 nem szent, „non plus ultra” szabályozás, az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig általában tág mérlegelési jogkört ad a tagállamoknak. Valódi családi kapcsolatok<sup>234</sup> 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 lehet olyan kizáró ok, 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.<sup>235</sup> Mindenképpen az összes körülmény (kiskorú gyerek, tartózkodás hosszúsága, integrálódás, otthoni családi kapcsolatok,<sup>236</sup> stb.) körültekintő vizsgálata alapján hozható meg a megalapozott döntés. Az országok bevándorlási politikája döntően 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 minősülhet az adott állam jóléte és a munkaerőpiac védelme érdekében.<sup>237</sup>

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 menedéjogról 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 biztosít.<sup>238</sup> 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,
- 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 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 személyazonossága vagy tartózkodásának jogszerűsége nem tisztázott. A kiutasítást előkészítő őrizet 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 – őrizet-hoz hasonló szabadság korlátozás valósuljon meg.<sup>239</sup> A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelésének alapvető célja annak biztosítása, 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 kitaloncolással 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 kitoloncolás<sup>240</sup> különösen kényes helyzeteket eredményez, ha a külföldi ellenáll, ebben az esetben az idegenrendészeti szerveknek a lehető legfelkészültebben kell eljárniuk,<sup>241</sup> 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. cikkében<sup>242</sup> 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.<sup>243</sup> 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.<sup>244</sup> Ugyanakkor hosszas viták után a magánszemély, magánszervezetek, tehát nem állami szervek irányából fenyegető veszélyt is alkalmasnak találta az Emberi Jogok Európai Bírósága az üldöztetés tényének megállapítására, bár a kockázat vizsgálatának kifejezetten rigorózusnak kell lennie, és általános elvi veszély nem elegendő a 3. cikk sérelméhez.<sup>245</sup>

Praktikusan ezek a személyek terrorista – fundamentalista szervezetekkel szakító embereket jelentik. Ebben az aspektusban merül fel az HIV-fertőzöttek kiutasítása olyan országba, ahol nem megfelelő a gyógykezelésük. A bíróság hosszas mérlegelés után még a betegség utolsó stádiumában szenvedő kábítószercsempész személy kiutasítása esetén is egyhangúlag kimondta a cikk megsértését.<sup>246</sup>

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.<sup>247</sup>

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 állítani.<sup>248</sup>

## 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 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 törvényjavaslat 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 követhető eljárás az, hogy a kérelmező írásban, letelepedési engedély iránti kérelemként tarthatja fenn a korábbi bevándorlási kérelmet.”*

A fenti megoldás igen komoly problémákat vetett fel,<sup>249</sup> így végül a már benyújtott, és jogerősen még el nem bírált bevándorlási kérelmeknél 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.<sup>250</sup> Egyes helyeken, mint például a meghívólevélnél elrejtett értelmező rendelkezésnél,<sup>251</sup> 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.<sup>252</sup> 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 törvényjavaslat 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 áttelepülő – 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.

A letelepedési engedély – amelyhez a jövőben már nem kapcsolódnának széles körű, amúgy a magyar állampolgárokat megillető jogosítványok – megszerzése a magyar nemzetiségűek számára könnyebbé válhat. Az új megoldás esetén is mód nyílik a magyar állampolgárság 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 engedélyhez kapcsolódó jogosultságokat, amelyek a külföldit az engedély visszavonásáig továbbra is megilletik.”

A jogalkotó szándéka világos, a letelepedési engedéllyel sokkal kevesebb jog<sup>253</sup> járt, mint a bevándorlásival. 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 letelepedést vagy a bevándorlás<sup>254</sup> szinonimájaként, vagy csak egy hosszabb időre kiadott, alapvetően ideiglenes tartózkodási engedélyként értelmezték, amellet, hogy nagyon sok helyen egyáltalán nem ismerték a letelepedési engedély okmányt, amely külalak szempontjából szinte azonos volt a tartózkodási engedéllyel.

Léteztek 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-jén 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 állampolgárok mellett azonos feltételekkel veheti igénybe a közoktatási szolgáltatásokat.

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

Voltak azonban olyan ágazati jogszabályok, amelyek a letelepedési engedélyt a tartózkodási 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 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 az volt, hogy az áttelepülés után az új lakóhely szerinti ország társadalombiztosítási jogszabályai szerint kellett 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 állampolgáiraival azonos elbánásban részesülnek.” A letelepedettek pedig az Idtv. szabályozása szerint lakóhelyet létesítettek Magyarországon, bár személyi lakcímnnyilvántartás szerinti állandó lakcímmel nem rendelkeztek. A magyar társadalombiztosítási szervek között igazgatóságokként 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 Szmvtv. nagyszámú jogszabályt<sup>255</sup> módosított, de sajnálatos módon a 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 a 2003. január 1-jei 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 „rég” 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 jogszabály-értelmezése, és az hogy egy családon belül gyakran volt „régí” 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.

Minthogy a 2002. január 1. után letelepedési engedélyt kaptak nem rendelkeztek állandó lakcímmel, csak az idegenrendészeti nyilvántartásban voltak nyilvántartva. Ugyan a több mint 8000 letelepedettnek 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-jén 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-jei változások. A letelepedettek továbbra is kaptak letelepedési engedély okmányt, így egyszerre három darab igazolvánnyal rendelkeznek, amelynek célszerűsége erősen megkérdőjelezhetővé vált. Az új jogszabályok szerint a lakóhelyváltozást 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 lett kijavítva, így a külföldinek három, részben eltérő adattartalmú igazolvánnyal kellett 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 ugyan, de 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 az is felmerült, hogy az irányelv átültetésével teljesen megszűnik a családegyesítőknél 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 a 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 közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát,<sup>256</sup>
- aki kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, illetve beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll,
- aki az engedély megszerzése érdekében hamis adatot, valótlan tényről közölt, vagy az eljáró hatóságot megtévesztette.

A letelepedés engedélyezésének általános feltételeként írja elő a törvény a magyarországi lakhatás és megélhetés biztosíthatóságát. Alapvető társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy csak az a személy kaphasson letelepedési engedélyt, aki magyarországi egzisztenciáját képes megteremteni, létfenntartásáról pedig 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 első sorban az alábbi okiratokkal lehet igazolni:

- magyarországi pénzintézetnél készpénz-megtakarítást igazoló, pénzintézeti igazolással,
- a megélhetést biztosító magyarországi vagyon, vagyoni értékű jog, vagyoni érték meglétét igazoló közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal,
- a magyar jog hatálya alá tartozó rendszeres, munkavégzésre irányuló jogviszonyból<sup>257</sup> 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.

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 biztosítottságát, 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 lécezt helyezni. Célszerű a Központi 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 felülbíráló bírósági ítéletekre is.<sup>258</sup> 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.”<sup>259</sup> A megtakarítás mértékének akkorának kell lennie, amelynek csak a hozamából a kérelmező és családja meg tud élni. Ugyanígy a vagyontól, a vagyoni értékű jogtól, 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 sze-

reper a Harmtv.-ben is. A külföldről folyósított rendszeres jövedelem nagyon sok minden lehet, de alapvetően kevésbé ellenőrizhető 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 különösebb ellenőrzés nélkül. Figyelemmel lévén a mai terrorizmussal, bűnszervezetekkel 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 adózott 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 első sorban 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 az Alkotmányvédelmi 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 családjegyesítési vagy egyéb méltánylást érdemlő okból letelepedési engedélyt kaphat, ha a letelepedése összhangban van a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági érdekeivel,<sup>260</sup> 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, annak kultúrájáról, az emberi jogokról és a demokratikus intézményekről meglévő tudáshoz kötik a huzamos tartózkodás engedélyezését. Az integráció nem egyoldalú folyamat, azaz nemcsak a befogadó állam nagyvonalú erőfeszítéseit jelenti, hanem a bevándorolni szándékozónak is komoly kötelezettsé-



gei vannak. A kötelező tartózkodási idő és bizonyos ismeretek megszüabása 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 került be az elfogadott normaszövegbe, jelenleg csak a honosítási eljárásban az állampolgársági vizsga hasonló célú. Véleményem szerint hazánkban a magyar nyelv bizonyos ismerete nélkül egy külföldi kevéssé tud boldogulni, illetve ha semmilyen erőfeszítést sem tesz a magyar nyelv, a kultúra, a demokratikus intézmények megismerésére és elfogadására, akkor joggal kérdőjelezhető meg 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) bekezdése 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 egyesítő ideiglenes letelepedési engedélyét is visszavonták vagy a családi kapcsolatot megszünt.<sup>261</sup>

## **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 meghatározottnál 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.

A Magyar Köztársaságban történő letelepedés céljából nemzeti letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki tartózkodási engedéllyel<sup>262</sup> 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 életközösségben<sup>263</sup> él bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgárral (a magyar állampolgárok családtagjainak tartózkodásához),
- bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár házastársa, feltéve, hogy a házasságot már a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték,<sup>264</sup>
- 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 családegyesítőkre, másrészt az országhoz vagy a többségi nemzethez tartózkodókra.

A családegyesítés, 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 családegyesítéshez. Csehországban és Litvániában a kérelem benyújtását megelőzően legalább 5 éve megkötött házasság szükséges a családegyesítéshez, 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 marriage)<sup>265</sup> gyanúját jelentse.

Franciaországban is szigorodott a családegyesítés, nem jár automatikus letelepedéssel (carte de résident). Legalább 5 éves belföldi tartózkodás kell az állandó tartózkodási engedélyhez, családegyesítés 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 év tartamú 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 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 családegyesítőknél, a spanyol közszféra alkalmazásában lévőknek, a hontalanoknak és a menekülteknek, valamint azoknak, akiknek letelepedése tudományos vagy kulturális érdeke Spanyolorzágnak. 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.<sup>266</sup> 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 tör-

vény)<sup>267</sup>. 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 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 engedélyezték.

Az érdekházasság olyan házasságot jelent, amelyben 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.

A kérelem benyújtásáig kell igazolni a hároméves jogszerű tartózkodását megszakítatlanságát,<sup>268</sup> megszakítása esetén természetesen a tartózkodási idő számítása újra kezdődik. Jogszerű tartózkodásnak minősül a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodás az alábbiak szerint:

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

A letelepedéssel kapcsolatban szinte minden idegenrendészeti törvény ismeretében várakozási időt, amely alapján gyakorlatilag meg lehet ítélni a kérelmező integ-

rációját, illetve integrációs képességét. Minthogy ez a szabályozási terület eltér az általános beutazási feltételek alapvetően a viszonyosságon alapuló szabályozásaitól, sokfajta megoldás született. Ezekből következtetni lehet arra, hogy az adott ország mennyire kívánja befogadni a bevándorolni szándékozókat, illetve milyen nehézségeket támaszt velük szemben. Az egyik véglet a cseh és a litván<sup>269</sup> 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) családgyejesítés, gazdasági haszonszerzés, illetve menekültként elismerés révén lehet szerezni. 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 szerezni, ha a kérelmező kanadai állampolgár családtagjával él külföldön, kanadai cégnek dolgozik, vagy egyéb okból fontos a letelepedése. Bizonyos pontrendszer alapján, amely beruházástól 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 kiskaput 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 tekinti 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,
- a gyakori külföldi kiküldetéssel járó munkakör betöltéséről szóló igazolással, illetve a kiküldetések – a munkáltatói jogkör gyakorlója által hitelesített – listájával.<sup>270</sup>

Spanyolországban<sup>271</sup> a letelepedési engedélyhez a 32. szakasz szerint 5 éves belöldi 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, amelyben „kellően bizonyított, hogy családi vagy egészségügyi okok miatt történt.”

A korábbi Idtv.-ben a jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodás mellett az életvitelszerűség 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, ugyanis 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 értékeli 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 helye.<sup>272</sup>

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 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 elhagyta.<sup>273</sup>

Az idegenrendészeti hatóság az engedélyt visszavonja, ha

- az engedély megszerzése érdekében a harmadik országbeli állampolgár az idegenrendészeti hatósággal hamis adatot, valótlan ténytet közölt,
- a kiskorú harmadik országbeli állampolgár esetében a szülői felügyelet jogát gyakorló harmadik országbeli állampolgár szülőnek 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,<sup>274</sup>
- 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 háromszáz napot. Természetesen a tartózkodási idő számítása újra kezdődik a jogszerű tartózkodás megszakítása esetén. Jogszerű tartózkodásnak minősül a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodás az alábbiak szerint:

- 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 Szmtv. szerinti tartózkodási kártyával.

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, alapjaiban más filozófiát<sup>275</sup> 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 Szmtv. által átültetett 2004/38/EK irányelv gyakorlatilag az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket, valamint az EGT-állampolgárokra és családtagjaira 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 állam<sup>276</sup> állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Tér-

ségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés<sup>277</sup> alapján a szabad 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 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 családgyejesítése. Ugyanakkor, ahogy a miniszteri indokolás kifejti, az Európai Bíróság a Singh-ügy<sup>278</sup> 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 házastársat<sup>279</sup>, 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 állam-



polgárok esetében családtag a magyar állampolgár vagy házastársa nem eltartott 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 okmánnyal vagy személyazonosító igazolvánnyal<sup>280</sup> lépjenek hazánk területére. Ezzel szemben a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag érvényes úti okmánnyal és érvényes vízummal<sup>281</sup> (kivéve, ha uniós vagy nemzetközi jogen alapuló vízummentesség áll fenn vagy a családtag rendelkezik tartózkodási jogot igazoló okmánnyal) jogosult beutazni. A törvény a „kvázi-családtagokra” is kiterjeszti ezt a jogosultságot, amikor kimondja, hogy „érvényes úti okmánnyal 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”<sup>282</sup>.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, jogszerűen beutazó személyek a beutazáshoz szükséges okmányok birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül tartózkodhatnak Magyarország 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 2004/38/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 ítéletének<sup>283</sup> megfelelően nem határozza meg, hogy mennyi ideig lehet jogszerűen munkát keresni, a gyakorlat körülbelül hat hónapot biztosít. Az irányelv a munkavállaló és az egyéni vállalkozó<sup>284</sup> 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 jogviszony<sup>285</sup> keletkezését vagy jövedelemszerző tevékenységet (társasági szerződés, cégkivonat, stb.) igazoló okirattal, érvényes vállalkozói igazolvánnyal lehet igazolni. Az uniós jognak és 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 tartózkodása teljes időtartama során 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-ügyben<sup>286</sup> 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 fogva tartást nem tesz szükségessé”. Az engedély megadása tehát nem egy jogot keletkeztető, hanem pusztán deklaratív aktus<sup>287</sup>, 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 házastárs, 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.<sup>288</sup> Ennek megfelelően a diákoknak a 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet alapján elegendő egy nyilat-

kozatot 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 kártyával<sup>289</sup> (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 lakóhelyek<sup>290</sup> jelentős részének valóságát 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 terhet<sup>291</sup> 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 fordításában „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 Szmvtv. 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 közös háztartást vagy súlyos egészségügyi okból a személyes gondoskodást jelentheti, így a hatályos magyar szabályozás jelentősen túlerjeszkedett az irányelven, gyakorlatilag diszkrecionális döntés alapján bárkit megilletethet 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 helye.<sup>292</sup>

## **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 Szmvtv. 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 (álláskeresői támogatás folyósításának időtartamára) vagy
- szakmai tevékenysége 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

- keresőtevékenységet folytat,
- 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 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 meg-

kezdte és megszakítás nélkül folytatja. A gyermek felett szülői felügyeleti jogot gyakorló másik szülő tartózkodási joga a kiskorú gyermek tanulmányainak befejezéséig marad fenn.<sup>293</sup>

### **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 nemzetbiztonságát<sup>294</sup> vagy hamis adatot, valótlan tényről közölt. Az érdekházasságok kiszűrése érdekében az irányelvvel összhangban a törvény kimondja, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodási joga megszűnik akkor is, ha a családi kapcsolat létesítése a tartózkodási jog megszerzése érdekében történt. 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 családtag<sup>295</sup> köteles a Magyar Köztársaság területét három hónapon belül elhagyni.

### **D) Az állandó tartózkodás joga**

Az új szabályozás egyik novuma 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 tartózkodás első napjának az EGT-állampolgár három hónapot 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 folyamatossága. 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 okmánycserejéhez hasonlóan jár el.

Az irányelvnek megfelelően a törvény lehetővé teszi, hogy keresőtevékenység folytatása<sup>296</sup> céljából tartózkodó EGT-állampolgár az általános öt éves 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,

- keresőképtelensége 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 öt éves 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.

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 közérdek<sup>297</sup> védelmében), köz- és nemzetbiztonsági, valamint közegészségügyi okból<sup>298</sup> engedí 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 el.<sup>299</sup> 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 nehézségeket, amelyekkel a családtagoknak kellene szembenézniük, ha annak az államnak a területén kényszerülnének letelepedni,
- 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 korlátjához kapcsolódik a híres Van Duyn-ügy.<sup>300</sup> 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 fogantatosított vele vagy követőivel szemben. Az Európai Bíróság ebben az ügyben teljes mértékig igazat adott a brit kormánynak. A Bíróság az Adoui és Cornaille-ügyben<sup>301</sup> a korlátozások határainak meghúzásánál már a diszkriminációmentességből vezette le 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 fogantatosít megtorló vagy más reális és hatékony intézkedéseket, amelyeknek rendeltetése a szóban forgó magatartás elleni küzdelem”<sup>302</sup>.

A Calfa-ügyben<sup>303</sup> az olasz állampolgár Donatella Calfa kábítószer-fogyasztás és -birtoklás miatt bíróság elé került Görögországban. Főbüntetésként három hónap szabadságvesztésre ítélték és kénytelen volt szembesülni azzal a görög sza-

bályozással, 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 elme-zavar 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 érdekének 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”<sup>304</sup>.

A Bizottság a 39. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban 1988-ban kiadott egy értelmezést a Hivatalos Lapban.<sup>305</sup> 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 építészt is.<sup>306</sup>

## 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.<sup>307</sup> 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-ügyben<sup>308</sup> 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 segélyt, mert a státusza elsősorban családtagi és nem munkavállalói mivolta által meghatározott.<sup>309</sup> A 2004/38/EK irányelv a munkavállalókon túl 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 valamilyik 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 illeté-

kes 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 lakcímbeljelentés 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 feketemunka elterjedtségére, és az illegálisan foglalkoztatott, ebben részt vevő külföldi állampolgárok számáról csak becslések állnak rendelkezésre.

14. táblázat: *Bevándorolt, letelepedett és három hónapot meghaladó tartózkodók száma Magyarországon (2010. december 31.)*

<b>Státusz megnevezése</b>	<b>Rendelkezők száma</b>
Bevándorlási engedély	42 659
Letelepedési engedély	20 588
Tartózkodási engedély	32 897
EGT tartózkodási engedély	12 990
Regisztrációs igazolás	72 938
Állandó tartózkodási kártya	14 272
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	7025
EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	432
EK letelepedési engedély	398
Nemzeti letelepedési engedély	5504
Ideiglenes letelepedési engedély	9
Menekült	1887
Oltalmazott	391
Befogadott	258
<b>Összesen</b>	<b>212 248</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

Ahogy a fenti táblázatból 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 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, többletjogokkal 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)

<b>Státusz megnevezése</b>	<b>Benyújtott kérelmek száma</b>
Tartózkodási engedély	34 670
EK letelepedési engedély	128
Nemzeti letelepedési engedély	1821
Ideiglenes letelepedési engedély	2
<b>Összesen</b>	<b>36 621</b>

*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.



16. táblázat: Az Idtv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiállítás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint (2003-2007)

<b>Döntés típusa szerint</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007.06.30-ig</b>
engedélyezve	31 782	39 466	41 781	41 734	8587
elutasítva	1853	1549	1534	1409	326
megszüntetve	19	132	350	392	48
folyamatban	5910	3385	3001	3052	2084
<b>Összes benyújtott kérelem</b>	<b>39 564</b>	<b>44 532</b>	<b>46 666</b>	<b>46 587</b>	<b>11 045</b>

<b>Állampolgárság szerint</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007.06.30-ig</b>
román	17 528	24 621	25 660	24 618	0
ukrán	4226	6156	5819	6161	3271
kínai	2573	2187	2987	3012	1509
szerb-montenegrói	1483	2130	2146	2396	267
amerikai	942	948	1069	1034	815
vietnami	542	608	1358	1001	549
egyéb	12 270	7882	7627	8365	4634

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

17. táblázat: Tartózkodási engedéllyel rendelkezők külföldiek száma főbb állampolgárság szerint (2010. december 31.)

<b>Állampolgárság</b>	<b>Tartózkodási engedéllyel rendelkezők</b>
kínai	6674
ukrán	5779
szerb	2774
amerikai	2435
iráni	1498
izraeli	926
egyéb	12 811
<b>Összesen</b>	<b>32 897</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

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 családegyesítési célú tartózkodási engedélyek számának folyamatos emelkedése.

18. táblázat: Az Idiv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiadás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a tartózkodás célja szerint (2003-2007)

<b>Tartózkodás célja</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007.06.30-ig</b>
munkavállaló	20 347	24 902	29 958	26 746	5 165
tanulmányi	5559	4855	4693	5297	1876
családegyesítő	5773	6486	7884	8466	2545
jövedelemszerző	3206	2232	658	479	200
látogató	1391	1923	1916	1450	277
hivatalos	193	79	105	109	78
gyógykezelés	57	61	68	40	12
egyéb	3038	3994	1384	4000	892
<b>Összesen</b>	<b>39 564</b>	<b>44 532</b>	<b>46 666</b>	<b>46 587</b>	<b>11 045</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

A 19. és 20. táblázat mutatja bevándoroltak-letelepedettek (huzamos tartózkodók) 2010. december 31-ei 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%).

19. táblázat: Bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint (2010. december 31.)

<b>Állampolgárság</b>	<b>Bevándorlási engedély</b>
román	18 756
volt jugoszláv	4986
ukrán	3499
kínai	3376
volt szovjet	1803
vietnámi	1077
egyéb	9162
<b>Összesen</b>	<b>42 659</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

20. táblázat: *Letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint (2010. december 31.)*

<b>Állampolgárság</b>	<b>Letelepedési engedély</b>
román	8819
ukrán	3885
kínai	2603
szerb	1145
vietnámi	697
egyéb	3 439
<b>Összesen</b>	<b>20 588</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

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 Szmvtv. 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).

21. táblázat: *Az Idtv., valamint a Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint, 2007. I. félév, 2007. II. félév és 2008. év*

<b>Állampolgárság</b>	<b>Idtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek</b>	<b>Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek</b>	<b>Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek</b>
	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
<b>Összesen</b>	<b>2080</b>	<b>1957</b>	<b>1951</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

22. táblázat: A Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint (2010)

Benyújtott kérelmek			
Állampolgárság	Nemzeti letelepedés	EK letelepedés	Ideiglenes letelepedés
	2010. éves		
kínai	454	49	0
ukrán	601	0	0
szerb	399	5	1
vietnámi	73	6	0
orosz	96	3	0
egyéb	329	36	1
<b>Összesen</b>	<b>1952</b>	<b>99</b>	<b>2</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

23. táblázat: Az Idtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek számának alakulása a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint (2003-2007)

Döntés típusa	2003	2004	2005	2006	2007.06.30-ig
engedélyezve	3650	4981	5110	5274	946
elutasítva	658	941	891	1229	50
megszüntetve	3	15	21	46	21
folyamatban	3567	3423	3211	3490	1063
<b>Összes benyújtott kérelem</b>	<b>7878</b>	<b>9360</b>	<b>9233</b>	<b>10 039</b>	<b>2080</b>

Állampolgárság					
román	5233	6344	5955	6477	504
ukrán	1032	1093	1062	1249	538
szerb-montenegrói	392	597	555	711	76
kínai	313	441	718	546	267
vietnámi	64	84	192	178	245
orosz	126	143	128	149	75

*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-től 2007. június 30-ig)

Állampolgárság	Benyújtott kérelmek		
	2005	2006	2007.06.30-ig
román	0	0	18 561
német	4600	4528	1651
szlovák	2411	2060	808
osztrák	970	978	352
francia	875	785	327
angol (brit)	860	737	342
egyéb	3342	3739	1693
<b>Összesen:</b>	<b>13 058</b>	<b>12 827</b>	<b>23 734</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

25. táblázat: EGT tartózkodási engedéllyel rendelkezők száma főbb állampolgárság szerint (2010. december 31.)

Állampolgárság	EGT tartózkodási engedéllyel rendelkezők
német	2746
román	5494
szlovák	968
osztrák	938
brit	601
francia	365
egyéb	1878
<b>Összesen</b>	<b>12 990</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

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 2004/38/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 180 személy tartozik, míg a magyar állampolgárok családtagi körébe (akikre az irányelv szerint nem kellett volna kiterjeszteni az uniós kedvezményeket) 12-szer többen. Kiemelendő még az elutasított kérelmek nagyon alacsony száma, bár a családdegyesítésen alapuló kérelmezés esetén gyakori névházasság, ezáltal a jogintézménnyel való visszaélés.

26. táblázat: Az Szmtv. alapján benyújtott és elbírált tartózkodási kérelmek száma (2010)

Státusz megnevezése	Benyújtott kérelmek száma	2008-ban elbírált kérelmek száma	
		Engedélyezett	Elutasított
Regisztrációs igazolás	18 552	27 376	15
Állandó tartózkodási kártya	5741	4679	32
EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	180	229	10
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	2203	3417	177
<b>Összesen</b>	<b>26 676</b>	<b>35 701</b>	<b>234</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

27. táblázat: Az Szmtv. alapján tartózkodási jogosultságot kérelmezők száma főbb állampolgárság szerint (2010)

Regisztrációs igazolást kérelmezők száma		Állandó tartózkodási kártyát kérelmezők száma	
Állampolgárság	2010. év	Állampolgárság	2010. év
román	8495	román	2668
német	3524	ukrán	375
szlovák	1659	orosz	131
osztrák	950	német	926
brit	526	szlovák	355
egyéb	3398	egyéb	1286
<b>összesen</b>	<b>18 552</b>	<b>összesen</b>	<b>5741</b>

EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja		Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	
Állampolgárság	2010. év	Állampolgárság	2010. év
ukrán	19	ukrán	560
amerikai	19	szerb	208
szerb	8	orosz	122
nigériai	14	vietnámi	116
orosz	15	nigériai	192
egyéb	105	egyéb	1005
<b>összesen</b>	<b>180</b>	<b>összesen</b>	<b>2203</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

A 27. táblázat mutatja az Szmtv. alapján tartózkodási jogosultságot kérelmezők állampolgárság szerinti megoszlását. A 2008. évben járt le nagyon sok román állampolgárnak az Idtv. alapján kiadott tartózkodási engedélye, amely után regisztrációs igazolást kértek, így az összes kérelem közel kétharmadát 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.

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 évente, csak az ún. „Avarkeszi-csomag<sup>310</sup>” 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 veszítették el állampolgárságukat lemondással vagy a határok változása révén. Sokan az állampolgárság megállapításával csak azért „szerzik meg” a magyar állampolgárságot, hogy az uniós állampolgársággal, illetve útlevéllel 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)

Ügytípus	2004	2005	2006	2007	2008
Honosítási, visszahonosítási kérelem	5761	3898	9127	5437	4143
- ehhez kapcsolt névmódosítási kérelem	1227	780	2599	1674	1304
Nyilatkozat	144	136	104	85	68
Lemondás	236	135	126	82	69
Állampolgárság megállapítás	5984	5482	4121	4276	4958
Ebből állampolgársági bizonyítvány	n.a.	n.a.	476	338	308
Állampolgárság visszaállítás	1	0	0	0	0
Egyéb állampolgársági ügy	393	287	343	350	395
<b>Összesen</b>	<b>12 519</b>	<b>9938</b>	<b>13 821</b>	<b>10 230</b>	<b>9633</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

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 6000 magyar állampolgárságot nyert személy közül körülbelül 4000 tud magyar felmenőket igazolni, és legalább 1000 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.

29. táblázat: A honosítási, visszahonosítási kérelmet benyújtó külföldiek állampolgárság szerinti megoszlása (2004-2008)

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%

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

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)

<b>Az idegenrendészeti hatóság által elrendelt kiutasítások száma</b>					
<b>Állampolgárság</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
román	2310	2398	1750	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
<b>Összesen</b>	<b>3254</b>	<b>3342</b>	<b>2329</b>	<b>527</b>	<b>743</b>

<b>A bíróság által elrendelt kiutasítások száma</b>					
<b>Állampolgárság</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
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
<b>Összesen</b>	<b>904</b>	<b>1003</b>	<b>703</b>	<b>568</b>	<b>506</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

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 1605 kitoloncolás történt, az utóbbi években ez 500 körülre csökkent (elsősorban szerb állampolgárok).

Végezetül a 31. táblázat mutatja az utóbbi években menekülteként 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 menekülteként elismert személyek száma töredéke csupán a tartózkodási jogosultsággal rendelkezőknek. Évente átlagosan 3000 menekültügyi kérelmet nyújtanak be, az alacsony elismertség oka pedig elsősorban a menekültügyi eljárással való visszaélés. 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 ország elhagyására vonatkozó 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)

<b>Állampolgárság</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
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
<b>Összesen</b>	<b>149</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>169</b>	<b>160</b>

*Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*

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 még szinte ez sem hasonlítható össze a központi régió kérelemtömegével. 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 a pull-hatásnak tudható be. Ezzel szemben Észak-Magyarország nem igazán vonzó a külföldiek egyetlen csoportja számára sem. Tehát ebből a táblázatból levonható 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 pedig a nem európai származású bevándorlók koncentrálódnak, valószínűleg ebben a szegmensben elérve akár a 75-80%-ot.

## HAZAI MIGRÁCIÓS STATISZTIKÁK

32. táblázat: Főbb idegenrendészeti kérelmek megoszlása a BAH regionális igazgatóságai között (%-ban) (2008)

	Tartózkodási engedély	Nemzeti letelepedési engedély	Regisztrációs igazolás	Tartózkodási kártya	Állandó tartózkodási kártya
íránti kérelem, 2008. év					
Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság	22 603 (65,19)	1197 (65,73)	15 593 (58,37)	1730 (47,93)	2739 (72,76)
Dél-Alföldi Regionális Igazgatóság	4422 (12,75)	191 (10,48)	2663 (9,96)	628 (17,4)	324 (7,42)
Észak-Alföldi Regionális Igazgatóság	2340 (6,74)	97 (5,32)	1824 (6,82)	545 (15,1)	386 (8,84)
Közép-Dunántúli Regionális Igazgatóság	1650 (4,75)	117 (6,42)	959 (3, 59)	123 (3,4)	319 (7,3)
Dél-Dunántúli Regionális Igazgatóság	1544 (4,45)	74 (4,06)	2059 (7,7)	238 (6,59)	165 (3,78)
Észak-Magyarországi Regionális Igazgatóság	1168 (3,36)	72 (3,95)	974 (3,64)	155 (4,29)	278 (6,37)
Nyugat-Dunántúli Regionális Igazgatóság	943 (2,71)	73 (4,00)	2639 (9,87)	190 (5,26)	153 (3,5)

*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 visszafordíthatatlannak tűnő népességfogyás, és a társadalom előregedésének tüneteit láthatjuk mindenütt, jelentős részben ezek okozzák a tragikus gazdasági folyamatokat. Felmerülhet, hogy a bevándorlás ezeket a folyamatokat meg tudja állítani vagy legalábbis képes tompítani.

Európában mind tagállami, mind uniós szinten komoly szakpolitika-alkotás történt vagy éppen folyamatban van, ugyanis megfelelő választ próbálnak találni mind a versenyképességi, mind a demográfiai, mind pedig az integrációs kérdéskörre. Egyre növekszik a jelentősége az Európai Unión belül a legális és az illegális migrációval kapcsolatos politikának, új megközelítéseket keresve, ezáltal mind nagyobb szelete kerül uniós hatáskörbe. A tagállamok belpolitikájában pedig már régóta az egyik legfontosabb kérdés a bevándorlás és a bevándorlók integrálása.

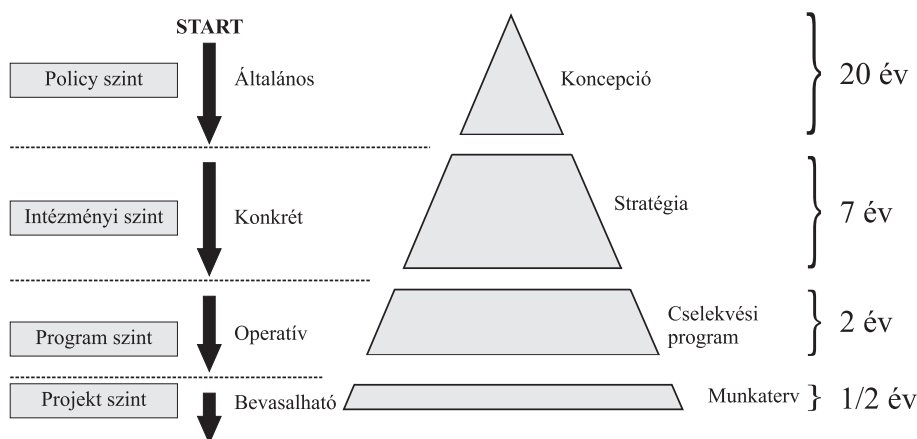
Magyarországon az elfogadott kormányhatározatok ellenére azonban ennek nyoma sincsen, nem létezik semmilyen migrációs stratégia, szakpolitika vagy koncepció. Hazánk ezen a területen is lemaradásban van, holott már legalább egy évtizede rendelkeznie kellene egy koherens bevándorlási stratégiával, amelyet megfelelően végre is hajtanak. Ahogy talán az előző fejezetekből látszódott, ilyen migrációs stratégia hiányában mind a szervezetrendszer, mind a jogalkotás, ezzel együtt pedig a joggyakorlat csak sodródik, és ennek okán természetesen az uniós döntéshozatalban sem tudjuk érdekeinket megfelelően érvényesíteni. Hozzá kell tenni, a magyarországi kormányzati stratégiai menedzsment, stratégiaalkotás és különösen stratégia-megvalósítás sajnos nem sok pozitív példát tudott produkálni más területen sem.

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 monitoring, a visszacsatolások megléte és adott esetben a „gördülékény tervezés”. Egy-egy területnek ilyen piramisszerűen 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 egymással.<sup>311</sup>

A bevándorlás kérdésköre szorosan kapcsolódik a demográfiahoz, ezért együtt kell a távlati válaszokat megtalálni. Sürgető lenne, hogy egy hosszabb távú, a

magyarság első számú létkérdésével foglalkozó népesedési koncepció (nemzetstratégia) készülne, amelyben egyaránt megjelenéne a bevándorlási, a demográfiai, és a határon túli magyarsággal kapcsolatos<sup>312</sup> politika elemei. A tragikus népességfogyás megállítását célzó koncepciót rövidebb időtartamú demográfiai és migrációs stratégiák valósítanák meg. Ezek a stratégiák jövőkép-vezérelt stratégiák,<sup>313</sup> amelyek több szakterületet<sup>314</sup> érintenek (átfogó stratégiák szemben a szakstratégiákkal), és fontosságuk miatt az Országgyűlés fogadná el őket.

6. ábra: Stratégiai tervezés hierarchiája<sup>315</sup>



*Forrás: Dr. Sántha György alapján, saját szerkesztés*

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 nemzeti-ségű bevándorlás miatt a külföldiek integrációjával kapcsolatban nem merültek fel komolyabb, nyugat-európai szintű problémák, a migrációs stratégiának mindenképpen széleskörűen 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:

- A) Mennyi bevándorlóra van elméletileg szükség? Szükség van-e nagyobb méretű bevándorlásra?
- B) Milyen bevándorlókat preferáljunk?
- C) Milyen eszközöket lehet felhasználni?
- D) Milyen legyen az integrációs politika?



### **A) Mennyi bevándorlóra van elméletileg szükség? Szükség van-e nagyobb méretű bevándorlásra?**

Bár a jelenlegi statisztikák nem tökéletesek, a népességfogyás megállítására évente 35 ezer bevándorlót kellene befogadni, hogy Magyarország jelenlegi 10 milliós lakossága szinten maradjon. Ez a mostani bevándorlás legalább megduplázását, az eddigi folyamatokon felül pedig újabb 20 ezer bevándorlót jelentene.

A magyarországi push- és pull-hatásokat ismerve erre nagyon kevés esély van. Push-hatásként lehet értékelni a globális migrációs folyamatokat, a jelenleg uralkodó tendenciákat, illetve a határon túli magyarság számára esetleg kedvezőtlenebbé váló feltételeket.<sup>316</sup> 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 továbbszivárognának a fejlettebb uniós országokba.

Más szempontból figyelembe véve ezt a 35 ezres számot elmondhatjuk, hogy akkor ez körülbelül 10 ezres magyar származású és 25 ezres nem magyar származású bevándorlót jelentene. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái szerint a nem magyar nemzetiségű bevándorlás 70-80%-a Budapestre és Pest megyére koncentrálódik, így évente 15-20 ezres idegen bevándorlás jutna a fővárosra. Ez már pár év alatt annyi bevándorlót eredményezne, hogy az integráció szinte lehetetlen vállalkozásnak tűnik. Tehát kijelenthető, hogy a ma látható feltételek mellett a nagyobb mértékű bevándorlás egyáltalán nem lenne hasznos és komoly távlati veszélyeket rejtene magában.

### **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. Kijelenthető tehát, hogy a jelentős népességfogyást a határon túli magyarok beáramlása ellensúlyozza, akik minden szempontból felbecsülhetetlen értékei az anyaországnak. Megvizsgálva a bevándorlók szociológiai felméréseit, megjegyzendő, hogy az ideális bevándorlónak:

- magyar nemzetiségűnek vagy a magyar társadalomba nagyon könnyen beilleszkedőnek (elsősorban a Kárpát-medencéből származónak vagy az európai kultúrkörhöz tartozónak),
- 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 válság, 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 prosperáló magyar gazdaság nélkül mindez kevés eredménnyel járhat.

### 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 2000 fős keretet csak a töredékéig sikerült kitölteni, mert a magyar nemzetiségűek és a családgyesítők 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,<sup>317</sup> 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 célországnak. A 21. század eleji előrejelzések szerint 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 kellene.<sup>318</sup> A fejlett nyugat-európai országok nagyarányú menekültáradatok esetén kvótákat állítottak fel, azonban számunkra mind pénzügyi, mind bevándorlás-politikai szempontból szükségtelen ilyen vállalás.

A menekültek jelentős részben fejlődő országokból származnak, polgárháború és üldöztetés elől menekülőként traumatizáltak. Magyarországgal semmilyen kapcsolatuk sincs, többnyire semmilyen információjuk sincs hazánkról, így még nagy integrációs kiadások ellenére is nehezen elképzelhető, hogy szómáliai, afgán vagy kelet-timori, stb. emberek nagy számban be tudnának illeszkedni a magyar 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 automatikus engedélyezést biztosítanak.<sup>319</sup> A 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 fajta bevándorlási szabályozás visszaélésekre is lehetőséget teremt és a magyar lakosság szemében bizonyos mértékig a bevándorlás megvásárlását jelentené.<sup>320</sup>

### *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 (Kék-kártya). Az új európai trendeknek megfelelően több országban (pl.: Németország<sup>321</sup>, Ausztria) kedvezményezett a magasan képzett munkaerő („kulcs-

munkaerő<sup>322</sup>) 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 az ausztriai állampolgársági jogban lévő intézményhez.

Nekünk is égető szükségünk van beruházókra és elsősorban a magasan képzett szakemberekre, 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. Hiszen a magasan képzett személyek jelenléte a gazdaság fellendítése szempontjából is fontos, de beilleszkedésük szinte 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 kapcsolódó struktúra számunkra is megfontolandó, hiszen hazánkban ennek a gondolkodásnak csak a csirái 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 háttérűekre specializált intézkedései.<sup>323</sup> 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 Bizottsága<sup>324</sup> 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 hozzáférhetők legyenek számukra a munka- és kép-

zési 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 megcsónkítását 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 25-30 évvel ezelőtt a hivatalos politika rangjára emelkedett a multikulturalizmus. A tipikus példa erre Ausztrália,<sup>325</sup> és Kanada szabályozása.<sup>326</sup> 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 –, illetve a 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 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 vonatkozik.”<sup>327</sup>

Több ország<sup>328</sup> 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 beszéli alapszinten a

magyar nyelvet,<sup>329</sup> így szükséges lenne egy ilyen rendelkezés megalkotása hazánkban is. Macdonald<sup>330</sup> 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 törvényéből<sup>331</sup> 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, amelyek a német nyelv oktatását, valamint az országról és a demokráciáról szóló ismereteket tartalmazzák. 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, kultúra és alkotmányos berendezkedés. Ezen felül rendszeresen sort kerítenek a külföldiek és a szlovén állampolgárok közötti, az egymás megértését elősegítő rendezvények tartására.

Kifejezetten hasznos lenne, hogy a magyar nyelvismeret mellett európai mintára<sup>332</sup> 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 egy bizonyos mértékig segíteni kell 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, valamint nyugat-európai példák alapján elemzi az integrálódás folyamatát, és gyakran több generációra kiterjedő idejét. Csak ehhez hasonló, nagyon összetett elemzés alapján lehet megfelelően, pénzügyileg is alátámasztott integrációs politikát kialakítani.

## 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 (kivétel az Egyesült Államok). Kanadában bár szigorúan minden jog a belügyminiszterhez van csoportosítva a külföldiekkel kapcsolatban, lehetőség van alsóbb szövetségi szervek számára történő hatáskör átadásra, és ugyanakkor a miniszter a tartományokkal a jogok átruházásáról egyedi szerződéseket (8. szakasz) köthet, amelyeket minden évben közzé kell tenni. Nagy-Britanniában 1999-ben<sup>333</sup> 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-Írországon és Walesben, ahol külön ágazati törvényeknek felel meg az eljárás (bíróház, rendőrség). A svájci idegenrendészeti szabályozás<sup>334</sup> 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 leghigorúbb állampolgársági törvény Svájcban van, 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-Afrikában<sup>335</sup> 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 megol-



dásnak különösebb alternatívája nem merült fel, inkább a rendszer „finomhangolásra”, a párhuzamosságok kiküszöbölésére és az együttműködés javítására helyezték a hangsúlyt. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Rendőrségbe történő „visszaolvasztásának” nincs értelme, ugyanis így szembe menne a civilesítés és a Rendőrség profiltisztításának másfél évtizedes programjával, az állampolgársági és menekültügyi ügyintézésnek pedig egyáltalán nem lenne helye egy rendőri szervezetben. Célszerű lenne mindenestre a jelenlegi feladatellátást stratégiai-célszerűségi szempontból áttekinteni és esetleg hatékonyabb megoldásokat bevezetni. Így például megfontolandó a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek regisztrációjának okmányirodákhoz való telepítése, hiszen jelenleg nem sokkal bonyolultabb eljárásról van szó, mint egy személyazonosító igazolvány- vagy lakcímkártya-csere. A kényszerintézkedési hatáskörök esetében szintén meg kellene vizsgálni, hogy a BÁH milyen feladatokat tud a Rendőrségtől átvállalni.

### 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 az ügyfelek 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 nem lenne az országban, tehetetlenek a szervek. A 2007. évi 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 ez irányú felülvizsgálatára, másrészt meg kell erősíteni a BÁH ellenőrzési gyakorlatát (pl. érdekházasságok vizsgálata). Az idegenrendészeti szervek professzionalizmusa és megvesztegethetetlensége sokszorososan 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 sza-

bályozása kiváló példákat adhat. A biztosított megélhetés meglétét a külföldiektől meg kell kívánni, és ezzel kapcsolatban a jelenleg nagyon sok kiskaput nyújtó törvényt meg kell változtatni, így ezeket a kiskapukat meg lehetne szüntetni.<sup>336</sup> Mint-hogy a valós teljesítmény, a munka, és a társadalom számára kifejtett haszon szempontjából 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) 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 tartó tanulmányok. 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 problematikus. 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 kellene nekik munkahelykeresésre a tanulmányaik elvégzését követően.<sup>337</sup>

d) 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 bevándorlási 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 ösztöndíjakat nyújtson. Ezzel (1) növelni lehet ezen országok stabilitását, el lehet kerülni a rendkívüli eseményeket, menekültáradatokat, (2) a hatékonyabban működő migrációs szervek jobban tudják szűrni a hazánk felé tartó migránsokat, illetve (3) megismertetve velük Magyarországot, potenciális magasan képzett bevándorlókat nyerhetünk.

e) Nyugat-Európában (elsősorban Spanyolországban és Olaszországban) több alkalommal került sor az illegálisan ott tartózkodó külföldiek regularizációjára, amnesztiában való részesítésére. Ez gyakorlatilag az idegenrendészet tehetetlenségének beismerését jelentette, amely újabb illegális migrációs hullámokat indított el, így sorozatossá váltak a legalizálások (Olaszországban 20 év alatt 6 alkalommal)<sup>338</sup>.

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, például a születések számának jelentős, hosszabb távú emelésére. Ennek eszköze lehet a családbarát (adó)politika és a szülőtartási járulék.<sup>339</sup> 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 hazasábítsuk.

A határon túli magyarságot és az együvé tartozást 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 külképviseletek és a kulturális intézetek hatását a nyugati magyarság visszacsábításában, amelyben az ilyen irányú német és izraeli példákat, módszereket mindenképpen fel kellene használni. Minthogy a határon túli magyarok egy jelentős része mindenképpen szülőföldjén kívül szeretne boldogulni, 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 folyamatosan integrálni tudja őket. A minőségi bevándorlást kell előtérbe helyezni, minden eszközzel törekedni kell arra, hogy a bevándorlók „legjava” vándoroljon be hazánkba, tehát az a réteg, amely hajlandó részt vállalni a gazdaság fejlesztésében és a terhek közös 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, fejlesztéspolitika, belső vándorlás elősegítése) kellene javítani, hogy a hiányzó egymillió munkahely létrejöjjön. 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 Dekrétoinak 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 rendelet
- 2004/81/EK irányelv
- 1408/7/EGK rendelet
- 96/443/IB határozat
- 2009/50/EK irányelv
- 439/2010/EU rendelet
- 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

## EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA

- Amuur v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=AMUUR&sessionid=71155100&skin=hudoc-en>)
- Beldjoudi v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Beldjoudi&sessionid=71157105&skin=hudoc-en>)
- Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Abdulaziz&sessionid=71157224&skin=hudoc-en>)
- Berrehab v. the Netherlands (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Berrehab&sessionid=71157259&skin=hudoc-en>)
- Boughanemi v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Boughanemi&sessionid=71157306&skin=hudoc-en>)
- Nasri v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Nasri&sessionid=71157342&skin=hudoc-en>)
- Djeroud v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Djeroud&sessionid=71157363&skin=hudoc-en>)
- H.L.R. v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=71157438&skin=hudoc-en&action=request>)
- Vilvarajah and others v. the United Kingdom (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Vilvarajah&sessionid=71157476&skin=hudoc-en>)
- Ahmed v. Austria (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Ahmed&sessionid=71157491&skin=hudoc-en>)
- Mehemi v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Mehemi&sessionid=71157611&skin=hudoc-en>)
- El Boujaïdi v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=El%20Boujaïdi&sessionid=71157666&skin=hudoc-en>)
- Vijayanathan and Pushparajah v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Vijayanathan&sessionid=71157776&skin=hudoc-en>)
- B. B. v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=B.%20v.%20France&sessionid=71158471&skin=hudoc-en>)

- Chahal v. the United Kingdom (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=CHAHAL&sessionid=71158500&skin=hudoc-en>)
- Bozano v. France (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Bozano&sessionid=71158500&skin=hudoc-en>)
- Ahmut v. the Netherlands (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Ahmut&sessionid=71158500&skin=hudoc-en>)
- Gül v. Switzerland (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=G%FCI&sessionid=71158500&skin=hudoc-en>)
- Ahmed Nikovic-ügy
- Cardoza-Fonseca ügy
- D. v. the United Kingdom

## MAGYARORSZÁGI BÍRÓSÁGOK

- 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

## EURÓPAI BÍRÓSÁG

- 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-ügy (C-48/75)
- Slavica Kermaschek v Bundesanstalt für Arbeit (C-40/76),
- Concetta Sagulo-ügy (C-8/77)
- Pieck-ügy (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)
- Rezugia 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; Sweradje Jhanjan v State of the Netherlands (C-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 (C-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-ügy (C-143/87)
- Cowan-ügy (C-186/87)
- Udo Steymann 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 (C-357/89)
- Danielle Roux v Belgian State (C-363/89)
- Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria (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 v. 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 (C-415/93)



## X. Ábra- és táblázatmutató

1. ábra: Külföldiek jogi helyzete Magyarországon	13
2. ábra: Menedékjogi kérelmek megoszlása Európában, 2006	22
3. ábra: Magyarországi demográfiai folyamatok, 1876-2006	23
4. ábra: A magyarországi népesség száma főbb korcsoportok szerint, 1869-2007	24
5. ábra: Eltartottsági ráta, öregedési index, 1869-2007	24
6. ábra: Stratégiai tervezés hierarchiája	132
<hr/>	
1. táblázat: A világ népessége (egyres térségek és országok lakossága a világ népességének arányában) (%), 1960-2005	17
2. táblázat: Termékenységi arány Európa országaiban, 1995-2005	18
3. táblázat: Népesség előrejelzése Európa országaiban, 2005-2050	19
4. táblázat: Migráció Európában (nettó migráció), 1995-2005	21
5. táblázat: Nemzetközi vándorlás hatásai Magyarországon, 1993-2006	27
6. táblázat: Az ország össz- és zsidó lakosságának népszaporulata 1805-1910	33
7. táblázat: Az évi természetes népszaporulat <sup>340</sup> a 19. század közepétől az első világháborúig	33
8. táblázat: A magyar idegenforgalom alakulása 1962-1965	41
9. táblázat: A bevándorlók és a menekültek számának alakulása 1980-1990	45
10. táblázat: Az 1990. év végéig tartózkodási engedélyt kérők száma	46
11. táblázat: Az idegenrendészeti feladatok 1991-1994	48
12. táblázat: Idegenrendészeti kényszerintézkedések 1991-1994	50
13. táblázat: Idegenrendészeti és állampolgársági jogszabályok változásai 2002-2010	54
14. táblázat: Bevándorolt, letelepedett és három hónapot meghaladó tartózkodók száma	117
15. táblázat: A Harmtv. alapján három hónapot meghaladó tartózkodási, illetve letelepedési kérelmek száma	118
16. táblázat: Az Idtv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiállítás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint	119
17. táblázat: Tartózkodási engedéllyel rendelkezők külföldiek száma főbb állampolgárság szerint	119
18. táblázat: Az Idtv. alapján benyújtott tartózkodási engedély kiadás és hosszabbítás iránti kérelmek száma a tartózkodás célja szerint	120
19. táblázat: Bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint	120
20. táblázat: Letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek száma főbb állampolgárság szerint	121
21. táblázat: Az Idtv., valamint a Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint, 2008	121



22. táblázat: A Harmtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek száma főbb állampolgárság szerint	122
23. táblázat: Az Idtv. alapján benyújtott letelepedési kérelmek számának alakulása a döntés, illetve főbb állampolgárság szerint, 2003-2007	122
24. táblázat: EGT állampolgárok által kérelmezett tartózkodási engedélyek száma állampolgárság szerint	123
25. táblázat: EGT tartózkodási engedéllyel rendelkezők száma főbb állampolgárság szerint	123
26. táblázat: Az Szmtv. alapján benyújtott és elbírált tartózkodási kérelmek száma	124
27. táblázat: Az Szmtv. alapján tartózkodási jogosultságot kérelmezők száma főbb állampolgárság szerint	124
28. táblázat: Az állampolgársággal kapcsolatban benyújtott kérelmek számának alakulása, 2004-2008	126
29. táblázat: A honosítási, visszahonosítási kérelmet benyújtó külföldiek állampolgárság szerinti megoszlása, 2004-2008	126
30. táblázat: Kiutasítottak száma főbb állampolgársági bontásban, 2004-2008	127
31. táblázat: A Magyarországra érkezett, menekültként elismert személyek száma főbb állampolgárság szerint, 2004-2008	128
32. táblázat: Főbb idegenrendészeti kérelmek megoszlása a BÁH regionális igazgatóságai között (%-ban), 2008	129

## XI. Felhasznált irodalom

- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmek vizsgálatának gyakorlatáról (OBH 6315/1997., 6551/1997., 6885/1997., 7177/1997., 9024/1997. és a 9464/1997.).
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson tartózkodó afgán állampolgárok költöztetéséről, szabadságkorlátozásáról és elhelyezésének körülményeiről (OBH 5551/1998.).
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése rendkívüli halálesetekről (OBH 1004/2001.).
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a Ferihegy Nemzetközi Repülőtérén működő határátkelőhely, a tranzitterület és a közösségi szállás működéséről, valamint a szolgálatot teljesítő határőrök képzettségéről és munkakörülményeiről (OBH 1222/1998.).
- 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 a Győri Határőr Igazgatóság Közösségi Szállásán uralkodó állapotokról (OBH 3524/1998.).
- 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 Képviselőtének oltalma alá tartozó menekültek helyzete a magyar idegenrendészeti jogszabályok és gyakorlat tükrében. *Acta Humana*. Emberi jogi közlemények, 1997. 27. szám, 27–38. o.
- Ambrus Ágnes: Hontalanság: ENSZ egyezmények és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának tevékenysége. *Acta Humana*. Emberi jogi közlemények, 1999. 37–38. szám, 5–23. o.
- Ambrus Ágnes – Tóth Judit: A külföldiek emberi jogai. Egy szeminárium összegzése. *Rendészeti Szemle*. 1993. 4. szám. 27–38. o.
- Auburtin, Victor: *Italienisches Fremdenrecht*, Diss. jur., Göttingen, Göttinger Handelsdruck., 1931.
- Ausländerrecht im international Vergleich, Heidelberg, Müller, 1985 (*Hrsg.: Frowein/Wolf*).
- Back András: *Külpolitikai-külügyi szempontok*. Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Átmenetek*. MTA PTI, Budapest, 1999. 62–66. o.

- Back András: Idegenrendészet a határon innen és túl – a külügyi szervek feladatai, szerepük a külföldiek hatósági ügyintézésében. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények.* 1997. 27. szám, 72–81.o
- Back András: Rendészeti igazgatás. Idegenrendészet, menekültügyi igazgatás, határrendészet. Budapest, BKÁE Államigazgatási Kar háziyomda 2000.
- Balla Zoltán – Szabóné Gáspár Erzsébet – Madari Edit: Igazgatásrendészeti ismeretek. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1989.
- Balogh Ágnes: Fejezetek a kiutasítás büntetés egyetemes jogtörténetéből. *Tudományos Dialóg. Jogtörténeti különszám,* 2000. 26–30. o.
- Berényi Sándor – Tarján Nándor: A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése. Grill. Budapest, 1905.
- Bergmann, Alexander: *Der Ausländer im deutschen Recht.*, Verlag für standssamtgwesen Berlin, 1934.
- Berke Gyula – Gyulavári Tamás – Kiss György (szerk.): *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon.* KJK-Kerszöv. Budapest, 2002.
- Blutman László: *A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában* Szeged, 1997.
- Blutman László: *A külföldiek kiutasításának különös akadályáról.* *Acta Humana. Emberi jogi közlemények.* 1997/27. 39–51. o.
- Bozsik János: *A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája.* *Belügyi Szemle.* 1966. 5. szám.
- Bolle, Pierre-Henri: *Az európai migráció kriminálpolitikai tendenciái.* *Belügyi Szemle.* 1999. 1. szám, 104–112. o.
- Brubaker, Rogers: *Az asszimiláció visszatérése? A bevándorlással kapcsolatos szemlélet megváltozása és ennek következményei Franciaországban, Németországban és az Egyesült Államokban.* *Regio. Kisebbségi Szemle.* 2002. 1. szám, 3–23. o.
- Csepeli György: *A kihűlt olvasztótégely.* *Belügyi Szemle.* 1999. 1. szám. 21–26. o.
- Cseresnyés Ferenc: *Migrációs tendenciák Magyarországon az 1990-es években.* *Belügyi Szemle.* 1999. 1. szám. 35–49. o.
- Czégény Julianna: *A migráció hatásai.* *Rendészeti Szemle.* 1992. 6. szám, 22–27. o.
- Dövényi Zoltán: *Adalékok a Magyarországon élő „idegenek” területi megoszlásához.* In: Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Migráció és politika.* Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997. 97–105. o.
- Dummett, Ann – Nicol, Andrew: *Subjects, citizens, aliens and others.* Weidenfeld and Nicolson. London, 1990.
- Sallai János (szerk.): Éger György: *A svéd bevándorlási és menekültpolitika.* *Regio. Kisebbségi Szemle.* 1992. 3. szám 135–153. o.
- Fázi László: *Az idegenrendészeti kényszerintézkedések bírósági hatáskörbe tartozó intézésének eljárási kérdései.* *Bírák Lapja.* 2002. 2. szám, 67–71. o.
- Fenyvesi Lajos: *Külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok.* *Belügyi Szemle.* 1999. 1. szám 84–90. o.

- Fintha Zoltán: Az idegenrendészeti kényszerintézkedéseket elrendelő határozatok végrehajtása. *Magyar Közigazgatás*. 1997. 4. szám, 206–216. o.
- F. K.: Az idegenforgalom (be- és átutazók) ellenséges célokra történő felhasználása. *Belügyi Szemle*. 1967. 5. szám
- F. Tóth Gábor.: A konzuli érdekvédelem lehetőségei és korlátai a szabadságelvonással járó kényszerintézkedések esetén. *Belügyi Szemle*. 2002. 2–3. szám. 229–246. o.
- Fullerton, Maryellen: Hungary, refugees, and the law of return. In: Fullerton Maryellen - Sik Endre – Tóth Judit (eds.): *From Improvisation toward awareness? Contemporary migration politics in Hungary*. MTA, Budapest 1997. 131–152. o.
- Fullerton, Maryellen: Menekültek Magyarországon, betelepülés az anyaországba. In: Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Migráció és politika*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997. 140–163. o.
- Gartner István: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. *Ügyészek Lapja*. 1997. 1. szám, 57–64. o.
- Gratz Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867-1918*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.
- Grád András: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélekezésről*. HVG-ORAC. Budapest, 2000.
- Gulyás-Kis Zsuzsa: Az idegenrendészeti jogszabályok határőr szemmel. *Belügyi Szemle*. 2003. 6. szám, 110–124. o.
- Gyurgyák János: *A zsidókérdés Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- Hablicsek László – Tóth Pál Péter: A nemzetközi vándorlás hatása a magyarországi népesség számának alakulására 1994-2010 között. *Táborlakók*. 1996. 161–179.
- Haraszti Katalin: A magyar állampolgárság megszerzése, döntés-előkészítés, elnöki diszkréció. *Magyar Közigazgatás*. 1998. 1. szám.
- Hárs Ágnes: Bevándorláspolitikai stratégia és a munkaerőpiac. In: Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Migráció és politika*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997. 209–213. o.
- Holló Miklósné: A határőrség idegenrendészeti tevékenysége. *Acta Humana*. Emberi jogi közlemények 1997. 27. szám 67–71. o.
- Horváth Attila: Az idegengyűlölet és az idegenrendészet. *Skinhead* jelenség. 1992. 21–36. o.
- Hubert Gusztáv: *Internálás, rendőri felügyelet alá helyezés, kitiltás, kiutasítás és külföldiek ellenőrzése*. Kókai L., Budapest, 1942.
- Huntington, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó. Budapest, 2008.
- Huntington, Samuel P.: *Kik vagyunk mi?* Európa Kiadó. Budapest, 2005.
- Hunyadi Zsuzsa: *Vendégmunkások Erdélyből. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók*. 1992. 23–32. o.
- Az idegenforgalommal összefüggő belügyi tapasztalatokról. *Belügyi Szemle*. 1971/4.

- Illés Sándor – Hablicsek László: A külső vándorlás tovaggyűrűző hatásai. In: *Sik Endre – Tóth Judit* (Szerk.): Migráció és politika MTA PTI Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, *MTA Politikai Tudományok Intézete* 1997. 89–96. o.
- Jakubovich Nóra: A legális migráció belügyi vonatkozásai tekintettel az uniós csatlakozásra. *Migráció és EU*. 2001, 127–145. o.
- Javaslat Magyarország migrációs politikájának kialakításához. In: Sik Endre –Tóth Judit (szerk.): *Átmenetek*. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1999, 9–41. o.
- Judákné dr. Baranyi Katalin: Idegenrendészeti helyzetkép – szűk keresztmetszetben. Országos Rendőr-főkapitányság. Budapest, 1995.
- Juhász Attila: Érdekvizonyok az európai migrációs térségben. *Közpolitika*. 2004. 5. szám, 51–72. o.
- Károlyi Géza: Külföldiek gazdasági célú letelepedésének lehetőségeiről. *Gazdaság és Jog* 2000. 5. szám, 15–18. o.
- Kecskés László – Soós Tamás: A csatlakozási tárgyalás által meghatározott magyar jogharmonizációról, különös tekintettel a 2000-2001. évi fejleményekre. *Európai Jog*. 2002. 1. szám.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika. Osiris. Budapest, 2002.
- Keresztély Krisztina: A kínai közösség Budapesten. Külföldiek és az önkormányzatok kapcsolata Budapesten. Budapest – nemzetközi város. 1998. 203–220. o.
- Kiss Attila: A külföldiek rendészetének szabályozása. *Belügyi Szemle*. 1999. 1. szám. 3–10. o.
- Kobarg, Werner: Ausweisung und Abweisung von Ausländern. Rothschild. Berlin-Grünwald, 1930.
- Kovács Alajos: A zsidóság térfoglalása Magyarországon. Budapest, 1922.
- Kovács Antónia: Bevándorlási politika – Bevándorolt kisebbségek – bevándorolt kisebbségek Brazíliában.
- Köszeg Ferenc: Minden hatalmat a rendvédelmieknek! Új szabályok az idegenrendészetben. *Fundamentum*. Az emberi jogok folyóirata. 1998. 4. szám 104–114. o.
- Külföldieknek Magyarországba való beutazására, itttartózkodására (sic), lakhatására, munkavállalására, letelepedésére, honosítására és az optálást elmulasztottak illetőségének utólagos igazolására, vagy visszahonosítására vonatkozó összes jogszabályok magyarázata. Állami Rendőrség. Budapest, 1925.
- A külföldiek hazánkban tartózkodásának szabályairól. *Belügyi Szemle*. 1983. 6. szám
- Kürthy-Kovács Tamás: A kijelölt kötelező tartózkodás végrehajtási törvényességének vizsgálatával kapcsolatos ügyési feladatok és azok változása. *Ügyészek Lapja*. 2001. 6. szám 5–15. o.
- L. Rédei Mária: Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. In: *Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók*. 1992. 75–82. o.

- L. Rédei Mária: A nemzetközi népességmozgások és hatása a munkaerőpiacra. *Munkaügyi Szemle*. 1992. 6. szám 25–30. o.
- Langhard, Johann: Das Niederlassungsrecht der Ausländer in der Schweiz. Füssli. Zürich, 1913.
- Lajtár István: Módosuló szabályok a szervezett bűnözés ellen. *Börtönügyi Szemle*. 1999. 3. szám, 32–41. o.
- Lengyel György – Göncz Borbála – Tóth Lilla – Király Gábor – Várnagy Réka: Civil tanácskozások a bevándorlók integrációjáról, In: Az idegen Magyarország. Bevándorlók társadalmi integrációja (Örkény Antal - Székelyi Mária), ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010, 251–281. o.
- Lisztkayné Nagy Éva Katalin – Balla Zoltán: Idegenrendészeti jog. A Rendőrtiszti Főiskola jegyzete., Rejtjel Kiadó. Budapest, 1998.
- Lisztkayné Nagy Éva Katalin: A hontalanság problémája. Rendőrtiszti Főiskola. Budapest, 2000.
- Lukács Éva – Király Miklós: Migráció és Európai Unió. SzCsM. 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. Butterworths. London, 1987.
- Magyarországi idegenellenőrzés, tartózkodás, lakhatás, munkavállalás kézikönyve. Könyves Kálmán. Budapest, 1931.
- Mahunka Tibor: A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló törvény alkalmazásával kapcsolatos eljárásjogi problémák. *Rendészeti Szemle*. 1994. 1. szám. 43–47. o.
- Mahunka Tibor: A külföldiek rendészetével kapcsolatos eljárások jellemzői és tapasztalatai a Győri Határőr Igazgatóságon. *Belügyi Szemle*. 1996. 2. szám 58–65. o.
- Malatinszky Jenő: Rendészeti Codex. Közbiztonsági Rendészet. Szerző. Budapest, 1928
- 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. Városi Nyomda. Szeged, 1929.
- Müller Anikó: Idegenőrizet. A végrehajtás kezdeti tapasztalatai. *Börtönügyi Szemle*. 1995. 2. szám, 52–57. o.
- 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. szám, 3–45. o.
- Nagy Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika? In: Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Migráció és politika*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997. 169–175. o.
- Nagy Boldizsár: A schengeni rendszer és Magyarország: az út Amszterdamig és tovább. *Acta Humana*. 1999/37–38. szám
- Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció területén. *Acta Humana*. 1997. 27. szám, 9–26. o.
- Nagy Boldizsár: Menekültek – menekülők. Magyarországi dilemmák. *Acta Humana*. 1993. 10. szám. 31–55. o.
- Nagy Ferenc: Speciális fogvatartási formákról: az elzárásról és az idegenrendészeti őrizetről. Szentpéteri-jubileum. 1996. 385–398. o.
- Nagy László: Az idegenforgalom és az idegenrendészet nemzetközi normái. *Belügyi Szemle*. 1964. 4. szám
- 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. szám, 91–103. o.
- Nyíri Pál: Kivándorolni hazafias? – Peking szerepe a kínai diaszpóra identitásépítésében. *Diskurzusok a vándorlásról*. Budapest, 2000. 82–90. o.
- Nyíri Pál: Magyarország és a kínai migráció. *Magyar Tudomány*. 1998. 3. szám, 287–305. o.
- Overbeck, Alfred Freiherrn von: *Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht*. G. Braun. Karlsruhe, 1907.
- Örkény Antal – Székelyi Mária: Hat migráns csoport összehasonlító elemzése, In: *Az idegen Magyarország. Bevándorlók társadalmi integrációja* (Örkény Antal – Székelyi Mária), ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010, 49–97. o.
- Papp András László: ...Szögesdrót, rács vagy kapu mögött... *Ügyészek Lapja*. 1997. 2. szám, 21–36. o.
- Papp Imre: Státuszjogok és idegenrendészeti kötelességek. *Fundamentum*. 2000. 3. szám, 91–96. o.
- Parragi Mária: Állampolgársági jogi dilemmák – a jogalkotó szemével. In: *Idegenek Magyarországon*. Budapest, 1998. 79–86. o.
- Peregriny Géza – Jacobi Roland: *Magyar állampolgárság, községi illetékesség és idegenrendészet*. Phönix. Budapest, 1930.
- Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*, HVGORAC, Budapest, 2008.
- Puskás Julianna: Az Egyesült Államok bevándorlási politikája. 1890-1990. *Regio. Kisebbségi Szemle*. 1993. 3. szám, 151–181. o.
- Révész Sándor: A sajtó és az idegen. *Skinhead* jelenség. 1992. 37–44. o.
- Ritecz György: „Kettős szűrő”. *Belügyi Szemle*. 1999. 1. szám 77–83. o.

- Rostoványi Zsolt: Az európai muszlim közösségek differenciáltsága. Stratégiai Kutatások 2007-2008. Budapest, 2008.
- Sallai János: A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. Budapest, 2004.
- Sieber Edit: A Schengeni Egyezmény. Jogtudományi Közlöny. 1995. 8. szám, 391–397. o.
- Sik Endre: A menekültekkel kapcsolatos előítéletesség növekedésének elkerülhetlensége a mai Magyarországon. Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 59–64. o.
- Sik Endre: Idegenellenesség a mai Magyarországon. Belügyi Szemle. 1999. 1. szám 11–20. o.
- Stampa, Ulrich: Ausländisches Personenrecht in Einzeldarstellungen für den praktischen Gebrauch der Personenstandsbehörden und Gerichte., Druck Neukomm. u. Salchrath, Bern, 1934.
- Szakáts Mara: Az Erdélyből áttelepült magyarok társadalmi integrációja. Társadalmi Szemle. 1995. 5. szám 69–79. o.
- Szilvási József – Répási Károly: A menekültügy helyzete Magyarországon, a várható tendenciák, különös tekintettel egy esetleges tömeges bevándorlás esetén. Védelmi Tanulmányok 1993. 1. szám. 41–58. o.
- Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A schengeni acquis, és együttműködés EU szinten történő továbbfejlesztése az Amszterdami Szerződéstől napjainkig. Rendőrtiszti Főiskola. Budapest, 2002.
- Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében. *Európai Műhelytanulmányok*. 97. szám, 2005
- Tóth József: A külföldiek hazánkban tartózkodásának szabályairól. Belügyi Szemle. 1983/6. 26–29. o.
- Tóth Judit: Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége. Acta Humana. 1997. 27. szám, 52–66. o.
- Tóth Judit: A csatlakozási stratégia főbb elemei a vándorlási politika és igazgatás területén. Belügyi együttműködés. 1998. 35–47. o.
- Tóth Judit: A HIV fertőzöttség és az AIDS a nemzetközi migrációs szabályozásban. Magyar Jog. 1994. 8. szám, 730–733. o.
- Tóth Judit: Kívánatos immigránsok? Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényről. In: Jönnek? Mennek? Maradnak? 1994. 98–110. o.
- Tóth Judit: Migrációs politika: a csatlakozás hátramoszdítója. Európai Tükör. 1997. 1. szám 60–69. o.
- Tóth Judit: Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény elemzése. Magyar Jog. 1994. 4. szám, 213–222. o.
- Tóth Judit: Vázlat az immigrációval foglalkozó szervezetről és feladatairól. *Magyar Közigazgatás*. 1990. 9. szám, 786–794. o.
- Tóth Pál Péter: A jövőendő állampolgár. Társadalmi riport. 1996. 296–331. o.



- Tóth Pál Péter: Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon. 1988-1994. Budapest, Püski K. 1997.
- Tóth Pál Péter: Nemzetközi vándorlás – Magyarország. KSH, Budapest, 1993
- Tóth Pál Péter: Nemzetközi vándormozgalom. Belügyi Szemle. 1999. 1. szám, 27–34. o.
- Tóth Pál Péter: Magyarország új állampolgárai. 1988-1992. In: Jönnek? Mennek? Maradnak? 1994. 85–97. o.
- Tóth Pál Péter: Milyen legyen a magyar migrációs politikai stratégia? Migráció és politika. 1997. 182–189. o.
- Tóth Pál Péter: Miért választották Magyarországot? Vonzó tényezők a kisebbségi magyar bevándorlók számára. Magyarország és a magyar kisebbségek. 2002. 145–154. o.
- Tóth Pál Péter: Új állampolgárok. Statisztikai Szemle. 1997. 4–5. szám, 368–389. o.
- Turi István: Az idegenforgalom és a bűnüldözés egyes kérdései. Belügyi Szemle. 1964. 8. szám
- Varga István: Zsidó bevándorlás Magyarországon. *Századok*. 1992. 1. szám
- Vass Ferenc: Idegenrendészet. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2002
- Vass Ferenc: Idegenrendészet és menekültügy a schengeni tagállamokban. Magyar Rendészet. 2000. 3–4. szám, 3–32. o.
- Világosi Gábor: Az idegenrendészet stratégiája és aktuális kérdései. Belügyi Szemle. 1997. 7-8. szám, 64–71. o.
- Virányi Gergely (szerk.): Határellenőrzés az Európai Unióban. Hans Seidel Alapítvány. Budapest, OpenArt ny. 2000. 245–248. o.
- Vókó György: Járulékos feladatok. Vagyoni követelés, nyilvántartás, elzárás, idegenrendészeti őrizet. Börtönügyi Szemle. 1997. 1. szám, 87–96. o.
- Zádori Zsolt: Az idegenelvonás tünetei. Az idegenrendészeti őrizet problémái a Magyar Helsinki Bizottság jogesetei alapján. Fundamentum. 1998. 1–2. szám, 156–166. o.

## XII. Jegyzetek

- 1 „A mai világban a nemzetek társadalmi biztonságára a bevándorlás jelenti a legnagyobb veszélyt.” Huntington, Samuel P.: Kik vagyunk mi?, Európa Kiadó. Budapest, 2005. 286. o.
- 2 Az amerikai lakosság 33%-a akarta 1965-ben azt, hogy kevesebb legyen a bevándorló. 1977-ben 42, 1986-ban 49 és 1993-ban már 61%-uk válaszolt így. 55% kifejezetten veszélyt lát a bevándorlásban az amerikai kultúrára nézve. Huntington, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása, Budapest, 2008. 335. o.
- 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 az ENSZ becslése szerint. Ld. „Replacement Migration: Is it a solution to declining and aging population?” Idézi: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, HVGORAC Budapest, 2008. 40. o.
- 4 Ausztria esetében például, a börtönökben fogva tartottak 46%-a külföldi állampolgár. <http://www.mno.hu/portal/625441>
- 5 A gettósodás gyakran nem a többségi társadalom elutasítására, 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 Sőt, már a befogadó nemzetek jövőjével kapcsolatban is komoly félelmek fogalmazódnak meg. Lásd: Thilo Sarrazin Németország felszámolja önmagát című könyvét.
- 7 Póczik – Dunavölgyi 2008: 106–107., valamint 185. o.
- 8 Globálisan is érzékelhető az európai vagy nyugati értékek vonzerejének csökkenése és egyetemlegességének megkérdőjelezése. A nyugati kultúrkörhöz tartozó országok erejének relatív visszaesése miatt „őshonosodás” tapasztalható, Huntington 2008: 139. o.
- 9 Jellemző, hogy – elsősorban a multikulturális megközelítésnek köszönhetően – minden fórumon az integráció kifejezést és nem az asszimilációt használják, ezzel is kifejezve a kultúrák egyenrangúságát.
- 10 Örkény Antal – Székelyi Mária: Hat migráns csoport összehasonlító elemzése, In: Az idegen Magyarország. Bevándorlók társadalmi integrációja (Örkény Antal – Székelyi Mária), ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010, 64. o.
- 11 Örkény – Székelyi 2010: 76. o.
- 12 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.
- 13 <http://www.mno.hu/portal/616132>

- 14 <http://www.mno.hu/portal/613057>
- 15 Ezért is különösen előremutató volt, hogy Magyarország a romaintegráció kérdését uniós prioritásként kezeli.
- 16 Ezek a pénzmozgások potenciálisan segíthetnek a migránsok származási országai fejlesztési célkitűzéseinek teljesítésében, de természetesen nem helyettesíthetik a fejlett államok ez irányú erőfeszítéseit, adományait.
- 17 Ma már ilyen típusú bevándorlásról nem beszélhetünk, hiszen mind a társadalmi, mind a technikai tényezők drasztikusan átalakultak. A 19. 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.
- 18 Például a 19. században az Egyesült Államokban a német bevándorlók igyekeztek nyelvüket megőrizni, nyelvi enklávákat létrehozni, azonban ezt abban az időben minden eszközzel megakadályozták. Kifejezetten „amerikanizálási” célú programok indultak a bevándorlók gyors és teljes asszimilálása érdekében. Huntington 2005: 107. o.
- 19 Az orvosok esetében egy migrációs láncolat figyelhető meg, a magyar orvosokra azért is szükség van Skandináviában, mert a skandináv orvosok magasabb fizetés reményében Nagy-Britanniában és Németországban vállalnak munkát, míg a brit orvosok az Egyesült Államokban.
- 20 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 lehetnek. Ez idáig e gondolatot nem követték tettek a tagállamok részéről.
- 21 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, amellett, hogy nem kifejezetten az asszimilációt segíti. A török kormánynak például vannak olyan törekvései, amelyek a beolvadást megszüntetését és az anyaországhoz tartozás elősegítését célozzák. Az anyaországgal való kapcsolatok elősegítése a multikulturalizmus szempontjából hasznos, azonban ez inkább tartósan fennmaradó diaszpórák létrejöttét segíti elő, ahol ugyanazok az értékek követendőek, mint Anatóliában.
- 22 A szerbek számára hasonló trauma, ahogy ősi területüket, Koszovót, ahol még a 20. század elején egyértelmű többségben voltak, az utóbbi évtizedben elvesztették, 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 2008: 446. o.
- 23 A hispán bevándorlók körülbelül 35-45%-a 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 latin származásúak, mint a nem hispán bevándorlók vagy a született amerikaiak. Huntington 2005: 366. o. Miami rövid idő alatt hispanizálódott, és minthogy kisebbségként érzik magukat az amerikaiak, egy évtized alatt 140 ezer amerikai döntött az elvándorlás mellett. 394. o.
- 24 Szociológiai értelemben, nem jogi értelemben vett bevándorlás, tehát az állandó magyarországi tartózkodás. 1990 és 2001 között létezett bevándorlási engedély.
- 25 Könyvemben azokról beszélek „migránsként”, akik a hosszabb időtartamú tartózkodás céljával települ át egy másik országba. Bevándorló, aki a végleges letelepedés céljával teszi ezt. Az állampolgárság megszerzésével bevándorlási háttérűnek nevezik ezeket a személyeket, illetve leszármazottaikat.
- 26 Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction, House of Commons International Development Committee, Sixth Report of Session 2003–2004, 14. o.
- 27 Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction, House of Commons International Development Committee, Sixth Report of Session 2003–2004, 15. o.
- 28 Nyíri Pál: Kivándorolni hazafias? – Peking szerepe a kínai diaszpóra identitásépítésében. Diskurzusok a vándorlásról, Budapest, 2000. 85. o.
- 29 Például évente 100 ezer 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. o. Jellemző erre az üzletágra a jó szervezettség, a nagyon magas profit és az összefonódása más bűncselekményekkel (prostitúció, kábítószer-kereskedelem).
- 30 A tehermegosztás miatt kellett a 439/2010/EU rendelettel felállítani az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt.
- 31 Rostoványi Zsolt: Az európai muszlim közösségek differenciáltsága, In: Stratégiai Kutatások 2007-2008., Budapest, 2008. 128. o.
- 32 Például Rómában vagy Kölnben.
- 33 Münz, Rainer – Seifert, Wolfgang: Az Európába irányuló bevándorlás és hatása a befogadó társadalmakra. Regio. *Kisebbségi Szemle*. 1999. 3-4. szám, 18. o., Nagy-Britanniában a nem EU-tagországokból származó külföldiek 69%-a alacsony iskolázottságú. Ennek megfelelően minden recesszió vagy strukturális változás a bevándoroltakat érinti a legkeményebben, így nagyon magas a munkanélküliség aránya közöttük. A szegénység „szlömökbe” 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 pedig 52% volt. Rostoványi 2008: 129. o.
- 34 Természetesen az összkép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy egyes befogadó országok szolgáltatási rendszere (Pl.: közterület takarítás, szemétygyűjtés és -szállítás stb.) összeomlana a vendégmunkások és a bevándorlók 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.
- 35 Berlinben van olyan iskola, amelyben a tanári kar lebeszéli a német szülőket gyerekek beíratásáról, mert a túlnyomó többségben lévő bevándorló háttérű gyermekek miatt németül sem tanulnak meg rendszeren 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. Míg a német fiatalok közel 20%-a kerül a felsőoktatásba, addig a bevándorlók gyermekei körében ez az arány csupán alig 4%. Póczik – Dunavölgyi 2008: 42. o. Tehát Európa szellemi téren évszázadok alatt megteremtett versenyképességi előnye látszik elveszni.
- 36 „Az olvasztótégely legfőbb tulajdonsága, hogy nem létezik.” Glazer Nathan és Patrick Daniel: *Moynihan Beyond the Melting Pot*, (könyvészeti adatok), 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. szám, 3–23. o., Huntington 2008: 148. o.
- 37 Némileg a munkásosztály helyébe léptek a bevándorlók a 20. század második felében, mint a társadalom legalsóbb osztálya.
- 38 Például az olaszországi nemi erőszakok 40 %-át bevándorlók követik el. <http://www.metazin.hu/node/1645>
- 39 „Muslims in Europe: Economic worries top concerns about religious and cultural identity.” Pew Global Attitudes Project, 2006. július
- 40 Rostoványi 2008: 133. o.
- 41 Hasonlóról ír Huntington is egy Los Angelesben rendezett amerikai-mexikói labdarúgó mérkőzéssel kapcsolatban: Huntington 2005: 28. o.
- 42 A nemzeti stadion Párizs – ma már főleg bevándorlók által lakott – St. Denis negyedében található, amely a francia királyok temetkezési helye is.
- 43 Póczik – Dunavölgyi 2008: 36. o.
- 44 Európa a 15-16. századtól kezdődően hatalmas előnyre tett szert a többi kontinenssel szemben, vagy meghódította, vagy alárendelte azokat. A 20. század eleje óta rohamos kiegyenlítődés tapasztalható, azaz Európa jelentősége csökken, szemben például Kínával, amely rohamosan nyeri vissza pozícióját.

- 45 Az Európai Közösségek Bizottságának COM (2005) 24 közleménye: Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért – A lisszaboni stratégia új kezdete
- 46 A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2009/50/EK tanácsi irányelv
- 47 A különbségeket csökkenteni kívánó pozitív diszkrimináció és különösen annak amerikai gyakorlata is erősen vitatott, gyakran kifejezetten kontraproduktív. Lásd: Huntington 2005: 237–238. o. A mexikói bevándorlók esetében a negyedik generáció több tekintetben romlást mutat. 374. o.
- 48 Lásd: Póczik – Dunavölgyi 2008: 64. o. A rokoni, ismerősi körben terjed az információ, segítenek egymásnak az emberek, így „lánc-elvándorlás” alakul ki, amely egyre könnyebbé teszi a bevándorlást az újabb csoportok számára. A Dominikai Köztársaság Miraflores nevű, négyezer lakosú városának kivándorlói Boston egyik városnegyedében koncentrálódnak, ahol többségben is vannak. Minden téren szoros a kapcsolat a két város között, gyakorlatilag egy közösségnek tartják magukat. Huntington 2005: 325. o.
- 49 Lengyel György – Göncz Borbála – Tóth Lilla – Király Gábor – Várnagy Réka: Civil tanácskozások a bevándorlók integrációjáról, In: Az idegen Magyarország. Bevándorlók társadalmi integrációja (Örkény Antal – Székelyi Mária), ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010, 258. o.
- 50 KSH Népesedési Évkönyv, 2010.
- 51 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>
- 52 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 elhúzóására, 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 különbség jóval kevésbé pozitív, és így Magyarország lakossága jóval nagyobb mértékben esett vissza az elmúlt években, különösen, ha a statisztikák számára „láthatatlan” kivándorlásra gondolunk.
- 53 Forrás: KSH
- 54 Lásd például: Tóth Pál Péter: Miért választották Magyarországot? Vonzó tényezők a kisebbségi magyar bevándorlók számára. Magyarország és a magyar kisebbségek. 2002. 145–154. o.
- 55 Münz – Seifert 1999: 3–45. o.

- 56 Idegellenesség 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. o., és Sik Endre: Idegenellenesség a mai Magyarországon, *Belügyi Szemle* 1999/1. 11–20. o., A sorozatos felmérések szerint a magyar társadalom döntő többsége szinte minden nem magyar bevándorlót elutasít, még a kitalált pirézeket is.
- 57 Örkény Antal – Székelyi Mária: Hat migráns csoport összehasonlító elemzése, In: *Az idegen Magyarország. Bevándorlók társadalmi integrációja* (Örkény Antal – Székelyi Mária), ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010, 72. o.
- 58 Lásd a kérdést kiválóan összefoglaló *Javaslat Magyarország migrációs politikájának kialakításához.* In: Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Átmenetek.* MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1999, 9–41. o.
- 59 Ebben az időszakban is voltak természetesen egyedi kiutasításról szóló jogszabályok, az elsőt Werner Kobarg II. (Nagy) Frigyes porosz király 1744. január 4-i Kabinettsorderében (rendeletében) vélte felfedezni. Elsősorban egyes csoportokat (jezsuiták, szocialisták) és bizonyos népeket (kínaiakat szinte minden országban) távolítottak el. Kobarg, Werner: *Ausweisung und Abweisung von Ausländern.* Rothschild. Berlin-Grünwald, 1930. 15–16. o
- 60 Az első állampolgárságról rendelkező szabályok még a polgári jogi kódexekben kerültek elhelyezésre (Code Civil, osztrák Általános Polgári Törvénykönyv 28–32. §§). A nyugat-európai polgári jogi megközelítéssel szemben a magyar jogi gondolkodás mindig közjogi szempontból közelítette meg az állampolgársági jogot.
- 61 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 Győrffy György munkáit.
- 62 Kálmán király Dekrétoimainak Első Könyve, 3. fejezet
- 63 Kálmán király Dekrétoimainak Első Könyve, 4. fejezet
- 64 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, a privilegizált jogállás megszerzését.
- 65 Hóman Bálint – Szekfü Gyula: *Magyar Történet,* Budapest, 1936, V. kötet, 552. o.
- 66 Berényi Sándor – Tarján Nándor: *A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése.* Grill. Budapest, 1905, 14. o.
- 67 A törvény 8. §-ának 2-3. pontja, bővebben az 1880. évi 584. számú belügyminiszteri rendeletben.
- 68 A törvény 8. §-a.
- 69 Berényi–Tarján 1905: 55. o.



- 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 elképzelhető.
- 72 Lásd például: Berényi – Tarján 1905: 64–65. o.
- 73 1885-1888 Országgyűlési Irományok, V. kötet, 146. szám, 122. o.
- 74 93. Országos Gyűlés, 1885. március 21.
- 75 Ez a jogszabály elvileg szigorítást hozott az 1876. évi XVIII. törvénycikk 9. §-ával szemben.
- 76 1903. évi IV., V., VI., és VIII. törvénycikkek (kivándorlásról, külföldiek tartózkodásáról, útlevélügyről, határrendőrségről)
- 77 A történelmi háttérrel bővebben Gratz Gusztáv: A dualizmus kora, Magyarország története 1867-1918, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.
- 78 Lásd például kriminológiai szempontból: *Rendőri Lapok*, I/6. 1894.XI.11. Néhány szó a tolvajvilágról,
- 79 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.
- 80 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*. Butterworths. London, 1987. 7. o.
- 81 Varga István: Zsidó bevándorlás Magyarországon, *Századok*, 1992. 1. szám
- 82 Kovács Alajos: A zsidóság térfoglalása Magyarországon, Budapest, 1922. 13. o.
- 83 Marton Ernő: A zsidóság családfája. Vázlat a magyar zsidóság településtörténetéhez. Kolozsvár, 1941. 54. o.
- 84 Gyurgyák János kutatásai szerint a magyarányú bevándorlás 1880-1914 között lassult le igen jelentős mértékben. Gyurgyák János: *A zsidókérdés Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- 85 Tekintettel arra, hogy egyéni választási rendszer volt a dualista Magyarországon, a nagy és hagyományos pártok melletti siker komolyabb támogatottságot jelez.
- 86 Buzáth Ferenc, 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.
- 87 Buzáth Ferenc, 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.
- 88 Visontai Soma, 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.
- 89 Visontai Soma, 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.
- 90 Simonyi-Semadam Sándor, 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.
- 91 Nyegre László, 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.
- 92 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.
- 93 „Akkor mondjuk meg, hogy nem alkotmányos államban élünk, hanem egyszerűen rendőrállamban.” Ugyanaz a Buzáth Ferenc védte a magánlakás szentségét a klasz-



- szikus liberalizmus szellemében, aki a bevándorlás legkeményebb megszorítása mellett kardoskodott. 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.
- 94 Bővebben Malatinszky Jenő: Rendészeti Codex. Közbiztonsági Rendészet. Szerző. Budapest, 1928, 3. o.
- 95 Tóth Judit: Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége. Acta Humana. 1997. 27. szám. 54. o.
- 96 Puskás Julianna: Az Egyesült Államok bevándorlási politikája. 1890-1990. Regio. *Kisebbségi Szemle*. 1993. 3. szám 156. o. 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 bíró megállapította, a kínaiak egy másik fajhoz tartoznak, ezért „úgy tűnik, nem tudnak beilleszkedni.” Huntington 2005: 101. o.
- 97 Póczik – Dunavölgyi 2008: 55. o.
- 98 Ezek a gyakran egykori tisztviselőkből kikerülő menekültek még évekig vagonokban laktak Budapesten.
- 99 Külföldieknek Magyarországra való beutazására, ittartózkodására (sic!), lakhatására, munkavállalására, letelepedésére, honosítására és az optálást elmulasztottak illetőségének utólagos igazolására, vagy visszahonosítására vonatkozó összes jogszabályok magyarázata, Állami Rendőrség, Budapest, 1925, 4. o.
- 100 1879. évi L. tc. 38. §
- 101 Külföldieknek Magyarországra való beutazására 1925: 6. o.
- 102 A jogszabályi alapja a lehetőségnek: 1886. évi tc. 3–19. §§
- 103 197.400/1925. és 202.700/1925. belügyminiszteri rendeletek
- 104 Hasonlóan a mai humanitárius célú tartózkodási engedélyhez. Az úgynevezett Nansen-útlevel csak korlátozott körben volt használatban.
- 105 Az utólagos vízum kedvezményezettjei voltak az állandóan Magyarországon lakó külföldiek is, amennyiben halaszthatatlan okból és vízum nélkül térnek vissza.
- 106 Ez lehetett az állami munkaközvetítő hivatal, illetve az országos mezőgazdasági munkaközvetítő központi iroda, egyéb esetekben egyenesen a belügyminisztériumhoz kellett benyújtani a kérelmet, amely kötelessége volt a szükséges „szakvélemények” (szakhatósági vélemények) beszerzése.
- 107 A visszautazási vízumot a bemutatott lakhatási bizonylat alapján a Külügyminisztérium Útleveosztálya, illetőleg a külképviselet adhatta ki. Ma ezt a 2001. évi XXXIX. törvény 20.§-a szabályozza.
- 108 A 200.000/1925. és a 203.000/1925. belügyminiszteri rendelet szabályozta részletesen.
- 109 Külföldieknek Magyarországra való beutazására 1925: 16. o.
- 110 Hasonló jogintézmény volt 2001-ig a bevándorlási vízum (1993. LXXXVI. törvény 13. §)

- 111 Hosszabb időre szinte kizárólag csak egyetemi tanulmányok esetére adtak a hatóságok tartózkodási engedélyt.
- 112 Csak nagyon korlátozott esetekben lehetett a rendelet alapján felmentést adni ennek csatolásának kötelezettsége alól.
- 113 Lásd bővebben: Malatinszky 1928: 8. o.
- 114 A kapcsolódó rendelet 11. §-a szerint ezek: „gümőkór, előrehaladott bujakór, lepra, trachoma, epilepszia, elmebaj, idült morfinizmus, kokainizmus és alkoholizmus”
- 115 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet 11. §, az utolsó pont mai szemmel elég meghökkentő, bár napjainkban is időszerű lehet.
- 116 Az 1901. évi XX. tc. alapján
- 117 Liszkayné Nagy Éva Katalin – Balla Zoltán: Idegenrendészeti jog. A Rendőrtiszti Főiskola jegyzete. Budapest. Rejtjel. 1998., 131 o.
- 118 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 előremutatóan megjelenik a kiutasítás tilalma is bizonyos esetekben. Lásd még: Auburtin, Victor: Italienisches Fremdenrecht, Diss. jur., Göttingen, Göttinger Handelsdruck., 1931
- 119 Peregriny Géza – Jacobi Roland: Magyar állampolgárság, községi illetékesség és idegenrendészet. Phönix. Budapest, 1930., 24. o.
- 120 Az 1930. évi XXVIII. törvény indoklása.
- 121 Peregriny–Jacobi 1930: 37. o.
- 122 Peregriny–Jacobi 1930: 99. o.
- 123 Mind a beutazást, mind a kiutazás szándékát 24 órával előtte be kellett jelenteni.
- 124 Liszkayné – Balla 1998: 4. o.
- 125 Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. Belügyi Szemle. 1966. 5. szám, 18. o.
- 126 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
- 127 Lásd bővebben: F. K.: Az idegenforgalom (be- és átutazók) ellenséges célokra történő felhasználása. Belügyi Szemle. 1967. 5. szám és Bozsik János: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. Belügyi Szemle. 1966. 5. szám
- 128 Bizonyára volt az új szabályozásban szerepe, hogy az előző évben született meg az első szovjet idegenrendészeti törvény. A szovjet szabályozás még keretjellegűnek sem tekinthető, gyakorlatilag a külföld számára kiadott kirakatjogszabálynak nevezhetjük, a gyakorlat továbbra is titkos belső utasításokon alapult.
- 129 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.
- 130 Tóth József: A külföldiek hazánkban tartózkodásának szabályairól, *Belügyi Szemle*, 1983. 6. szám, 27. o.

- 131 Kiss Attila: A külföldiek rendészetének szabályozása. Belügyi Szemle. 1999. 1. szám. 6. o.
- 132 Kiss 1999: 7. o.
- 133 1/1987. (IX. 8.) BM rendelet
- 134 2001/48. törvény
- 135 14.§ (3) bekezdés f) pont
- 136 Liszkayné – Balla 1998: 5. o.
- 137 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.
- 138 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 kötelességeit 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. In: Fullerton Maryellen – Sík Endre – Tóth Judit (eds.): From Improvisation toward awareness? Contemporary migration politics in Hungary. MTA, Budapest 1997. 131–152. o.
- 139 L. Rédei Mária: Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei. In: Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992. 80. o.
- 140 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- 141 Legalábbis jogi szempontból értelmetlenül, de a törvény sürgősségi megalkotásának politikai okai voltak, jelesen 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.
- 142 Még talán az is közös, hogy egy törvénycsomagban szabályozták a két eljárást először: 1903. évi IV. törvénycikk a kivándorlásról és az 1903. évi V. törvénycikk
- 143 3. § (1) bekezdés c) és d) pontok
- 144 1991 és 1994 között körülbelül 60 ezer 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. o.
- 145 1957. évi V. törvény 6. §
- 146 Péter-Bartha Gábor: A nemzetközi migráció hatásai a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében. Országos Rendőr-főkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 39. o.
- 147 64/1994 (IV. 30.) kormányrendelet

- 148 9/1994 (IV. 30.) BM rendelet
- 149 Az 1990 és 1994 között működött a sokat kárhozott kistarcsai „intézmény”, ahol a jogellenesen Magyarországon tartózkodó külföldieket (több mint 20 ezer 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*. 1998. 1-2. szám 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. o.
- 150 Túrós András: Tények, adatok egy intézkedés (akciósorozat) háttéréhez. *Rendészeti Szemle*. A belügyminisztérium folyóirata 1994/12. 6. o.
- 151 Lásd: 12. táblázat
- 152 17. § (4) bekezdés b) pont
- 153 1993. évi LV. törvény 23. §
- 154 Papp Imre: Státuszjogok és idegenrendészeti köteleességek. *Fundamentum*. 2000. 3. szám 92. o., Egyébként is az itt közölt gondolatmenetet követtem.
- 155 „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 ottlakásra 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.”
- 156 *Magyar Közlöny* 1993/148. (X. 14.)
- 157 14. §
- 158 65. § (1) bekezdés
- 159 Bírósági határozatok 1996/3.
- 160 Így kiadásra került az 1548/B/1990. AB végzés az eljárás megszüntetéséről.
- 161 Világosi Gábor: Az idegenrendészet stratégiája és aktuális kérdései. *Belügyi Szemle*. 1997. 7–8. szám 70. o.
- 162 162/1999. (XI. 19.) kormányrendelet, jogelőd a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.
- 163 1003/2005. (I. 12.) Korm. határozat
- 164 Jogharmonizáción kívüli érdemi módosítások.

- 165 Az Idiv. 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”.
- 166 Megdöbbenő, hogy a kilencvenes években nem volt ritka, hogy négy éven belül sem döntöttek honosítási vagy visszahonosítási kérdésben. Ráadásul nem a kérelem benyújtásától, hanem annak iktatásától lett számítva az összes határidő, illetőleg ez volt az irányadó az alkalmazott jognál is. Lásd: Haraszi Katalin: A magyar állampolgárság megszerzése, döntés-előkészítés, elnöki diszkréció. *Magyar Közigazgatás*. 1998. 1. szám, továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmek vizsgálatának gyakorlatáról 36. o., 23–24. o.
- 167 Jellemzően kétoldalú szerződések mondták ki már a 19. 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 Freiherr von: *Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht*, G. Braun. Karlsruhe, 1907 és Langhard, Johannes: *Das Niederlassungsrecht, der Ausländer in der Schweiz*. Füssli. Zürich, 1913. Hasonló szerződés állt fenn vagy volt érvényben Németország és Hollandia között is.
- 168 Jungbert Béla: A Schengeni Egyezmény és az európai integráció. *Társadalmi Szemle*, 4/94. 59–66. o.
- 169 Lukács Éva – Király Miklós: *Migráció és Európai Unió*. Budapest, 2001., 171. o.
- 170 Nagy Boldizsár: A schengeni rendszer és Magyarország: az út Amszterdamig és tovább, *Acta Humana*, 1999/37–38. szám, 24. o.
- 171 Éger György: A svéd bevándorlási és menekültpolitika. *Regio. Kisebbségi Szemle* 1992/3 szám. 136. o.
- 172 Fontos kiemelni, hogy a tagállamok tisztán belső ügyeiben nem alkalmazhatóak a szabad mozgás szabályai. Tehát hiába EGT-állampolgár valaki, akinek rokona családtagként hivatkozik, ha ezt a saját országában teszi, 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 családtagokként a 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 – közösségi hatáskör hiányában – a házasság ténye alapján szerezhető 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.”
- 173 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. szám, 15–18. o. Kelen Zsuzsa: A tőkemozgás, letelepedés és pénzügyi szolgáltatások szabályozása az EK-ban. Európa Fórum. *Gazdaság – politika – jog*, 1993/1. 18–31. o.
- 174 „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)
- 175 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. o.
- 176 Lásd: Cowan-ügy (C-186/87)
- 177 Commission of the European Communities v French Republic (C-167-73)
- 178 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.
- 179 C-143/87
- 180 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.
- 181 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 (Szövet-

- ségi Hadsereg) 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 ír nyelvi vizsgán, bár neki angolul kellett volna tanítania. Az Európai Bíróság helyesnek tartotta, hogy az ír kormány nemcsak „fenntartsa, hanem hogy fejlessze az ír nyelv használatát, mint az ír nemzeti identitás és kultúra kifejezésének eszközét. Az állami szakközépiskolák tanárainak azon kötelezettsége, hogy rendelkezzenek bizonyos ír nyelvismerettel, az ír kormány által e politika keretében elfogadott intézkedések közé tartozik.”
- 182 Király Miklós: Az Európai Közösség belső piacának szabályozása, Budapest 2002., 35. o.
- 183 Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg (C-66/85)
- 184 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 jövedelem-szerző tevékenységet, így nem tartozik a közösségi szabályozás hatálya alá.
- 185 Erre jó példa a R. H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie – ügy (C139/85). 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, alkalmi jelleggel foglalkoztatható esetében találta meg azt a határesetet, amelynél a nemzeti bíróság dönthet a munkaviszony jellegben, természetesen figyelembe véve a rendelkezésre állási időt.
- 186 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.
- 187 The Queen v Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh (C-370/90).
- 188 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 családot 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.
- 189 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen (C-292/89).
- 190 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.
- 191 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.
- 192 Király Miklós: Az Európai Közösség belső piacának szabályozása, Budapest 2002., 49.o.
- 193 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.
- 194 A Tanács 1990. június 28-i 90/364/EGK irányelve a tartózkodási jogról.
- 195 A Tanács 1990. június 28-i 90/365/EGK irányelve a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról.
- 196 A Tanács 90/366/EGK (később 93/96 EK) irányelve a diákok tartózkodási jogáról.
- 197 Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika. Osiris. Budapest, 2002, 158–159. o.
- 198 EU-Szerződés K. 1. cikk.
- 199 Kende – Szűcs 2002: 728–729. o.
- 200 Kende–Szűcs 2002: 173. o.



- 201 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. o. 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. o. 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.
- 202 EK-Szerződés IV. cím 62–63. cikk
- 203 A Tanács 1999. július 10-i 1999/435. és 1999/436. számú EK határozatai.
- 204 Jegyzőkönyv a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről.
- 205 EK-Szerződés IV. cím 69. cikk.
- 206 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.
- 207 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.”
- 208 Kecskés László – Soós Tamás: A csatlakozási tárgyalás által meghatározott magyar jogharmonizációról, különös tekintettel a 2000-2001. évi fejleményekre. *Európai Jog*. 2002. 1. szám 22. o.
- 209 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
- 210 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.”
- 211 Jellemző a migráció komplexitására, hogy például Párizsban több benini orvos van, mint egész Beninben, illetve a szubszaharai bevándoroltak fizetése nagyobb összeget tesz ki, mint az egész nemzetközi fejlesztési együttműködés kerete, így hazautalásaiknak jelentős hatása lehet a fejlődő világ előrehaladásában.
- 212 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.
- 213 Élettani jellemzők alapján felvett, nem módosítható és átadható adatok, arc-, hang-, írisz- retina-, kéz- és ujjlenyomat azonosítás, DNS elemzés.
- 214 Lásd: 767/2008/EK rendelet a vízuminformációs rendszerről.
- 215 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 (a görög idegenrendészeti és menekültügyi gyakorlattal kapcsolatban egyébként is nagyon sok kritikát kap az ország). Az ún. dublini eljárás ellenére visszaélésekre is számos példa van, amelyek eljárási és nyilvántartási problémákra vezethetők vissza (pél-

- dául egy grúz állampolgár több mint 50 menekültügyi kérelmet nyújtott be különböző uniós tagállamokban).
- 216 Felmerült, hogy a menedékkérők folyamatos érkezése már kezelhetetlen terheket jelent a máltai államigazgatás és menekültellátás számára. Az észak-afrikai országok destabilizálódása menekülthullámokat indíthat el és a szubszaharai térségből származók is akadálytalanul haladhatnak keresztül ezeken az országokon.
- 217 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.
- 218 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. Tehát a vízum „előzetes beléptetési szándéknyilatkozat,” ld. Back András: Idegenrendészet a határon innen és túl – a külügyi szervek feladatai, szerepük a külföldiek hatósági ügyintézésében. *Acta Humana*. Emberi jogi közlemények. 1997. 27. szám, 75. o.
- 219 A repülőtéri tranzitterület 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 tranzitterület és a közösségi szállás működéséről, valamint a szolgálatot teljesítő határőrök képzettségéről és munkakörülményeiről.
- 220 A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 11. cikk 1. a) alpontjában foglaltaknak megfelelően 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.
- 221 „A benzin- és cigarettacsempészek, akik naponta többször is átlépik a magyar-ukrán határt, plasztiktasakba varrva mutatják fel az alibi-ezrest, így beutazásuk jogszerűségét senki nem vitathatja.” Kőszeg Ferenc: Minden hatalmat a rendvédelmielőknek! Új szabályok az idegenrendészetben. *Fundamentum*. Az emberi jogok folyóirata. 1998. 4. szám 104. o.
- 222 Három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, illetve a nemzeti vízum. A tartózkodási engedély átvé-

- telére jogosító vízum legfeljebb egy évig, míg a nemzeti vízum legfeljebb öt évig lehet érvényes.
- 223 Az anyagi fedezet akkor biztosított, ha a külföldi vagy részére családtagja a rendelkezésére álló jövedelemből, illetve vagyomból megélhetése, lakhatása, kiutazása, valamint szükség esetén egészségügyi ellátása költségeit biztosítani tudja.
- 224 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 fertőzöttség.
- 225 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 úgis vízum nélkül lépnek be az országba, igazából ez a rendelkezés csak felesleges adminisztratív terhet jelent. Szűrővizsgálat nélkül jóval kevesebb esélye van, hogy a fertőzött tudomást szerezzen 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. szám 730–733. o.
- 226 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 1987: 253. o. lásd: R v Immigration Appeal Tribunal, 1983. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is éppen idegenrendészeti ügyekben kifejezetten kiterjesztően interpretálja 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 other 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;

- 227 A magyar közigazgatási és bírósági gyakorlat meglehetősen nehezen fogadta el a családegyesítés fontosságát. Tóth Judit: Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény elemzése. *Magyar Jog*. 1994. 4. szám, 1994/4. 216. o. 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.
- 228 A külföldiek jellemzően korlátolt 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 beltagjai saját maguk számára munkavállalási engedélyt kértek és saját magukat alkalmazták, 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.
- 229 Az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény módosítása nyomán került a magától értetődő nyelvismeret megkövetelése a Harmtv.-be. Világszerte jellemző és hazánkban is sok példa volt arra, hogy a tanulmányi célt embercsempészetre használták ki.
- 230 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.
- 231 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 átélt traumára – külön szabályok, könnyítések vonatkoznak: gondolkodási idő az együttműködés elfogadására, pszichológiai segítségnyújtás, kedvezmények a munkaerőpiac és az oktatás területén.
- 232 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.
- 233 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 nagy-

- vonuláson átsiklik a 3. cikken, gyakran nem is vizsgálja, és elsősorban a 8. cikkel foglalkozik. Lásd: Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről. HVG-ORAC. Budapest, 2000., 100. o., és Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, valamint Berrehab v. the Netherlands.
- 234 Az Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen kiemelten vizsgálja a családi kapcsolatok szorosságát és valódiságát. Lásd: Mehemi v. France és El Boujaidi v. France, Grád 2000: 307. o.
- 235 Abdulaziz, Cabales and Balkandali-, Berrehab- és Beldjoudi-ügyek, lásd: Blutman László: A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában Szeged, 1997. 17. o.
- 236 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 rokoni kapcsolatai nincsenek, siket és írástudatlan, valamint hazája nyelvét egyáltalán nem ismeri.
- 237 Lásd: Grád 2000: 307. o.
- 238 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 1997: 18-19. o. Az európai menekültpolitikai gyakorlatok között is olyan mértékű a különbség, amely valóban megköveteli az Európai Bevándorlási Paktumnak megfelelő harmonizációt.
- 239 A korábbi szabályozás alapján erre volt gyakorlat, gyakran belső rendelkezések alapján rendelték el a jogalkalmazó szervek a külföldiek bizonyos csoportjainak „örizetét.” Ennek a gyakorlatnak a megítélésében a bíróságok is többször eltérő álláspontra helyezkedtek. Bővebben lásd: Kőszeg 1998: 108. o. és Gartner István: Az idegenrendészettel összefüggő jogszabályok végrehajtásának problémái az ügyészi tevékenység tükrében. Ügyészek Lapja. 1997. 1. szám, 60-61. o. valamint kevésbé tárgyilagosan Zádori 1998: 156-166. o.
- Lásd még az állapotokat kiválóan feltáró vizsgálatot: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3524/1998. számú ügyben, a Győri Határőr Igazgatóság Közösségi 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.



- 240 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.
- 241 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 megfelel.
- 242 „*Senkit sem lehet kinzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.*” Ezzel a cikkel kapcsolatban merül fel a kiadatás kérdése is egy olyan államba, ahol a halálbüntetés alkalmazják. Ennek a kérdésnek azonban sokkal inkább büntetőjogi aspektusai vannak.
- 243 Blutman 1997: 10. o.
- 244 Bár jogsértés fordul elő, ha a külföldi a kiutasítás következtében lenne megfosztva az elemi oktatástól. Blutman 1997: 15. o.
- 245 Grád 2000: 101. o., 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)
- 246 D. v. the United Kingdom, a hasonló B. B. v. France ügyben pedig a francia hatóságok eléllták a kiutasítás végrehajtásától.
- 247 A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 144. §-a kibővíti ezt a kört azzal, hogy „a kitoloncolt célországba történő beutazását megghiúsultnak 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.”
- 248 Legfeljebb tizenkét órára lehet ilyen esetben a külföldivel szemben a visszatartás intézkedést alkalmazni.

- 249 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.
- 250 Ezt aztán a BM rendelet 2. § (3) bekezdése is megismételte: „a még el nem bírált bevándorlási engedély iránti kérelmet az a területi idegenrendészeti hatóság bírálja el, amelynek illetékességi területén a kérelmezőnek a kérelemben megjelölt jövőbeni lakóhelye van”.
- 251 Idtv. 6. § (1) bekezdés.
- 252 Ez nem egyedülállóan magyar helyzet. Lásd: Ambrus Ágnes – Tóth Judit: A külföldiek emberi jogai. Egy szeminárium összegzése. *Rendészeti Szemle*. 1993. 4. szám. 36. o., lásd még Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció területén. *Acta Humana*. Emberi jogi közlemények, 1997. 27. szám, 18. o.
- 253 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.
- 254 Érdekes megfogalmazások is vannak a bevándorlással kapcsolatban a külföldi jogokban. A 20. 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.
- 255 Például az állampolgársági törvény 23. § (1) bekezdése szerint a lakcímbjelentés 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.
- 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.



- 256 A nemzetbiztonsági szakhatósági vélemény alapján történő elutasítás a legkritikább esetben történik meg, hisz 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.
- 257 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 különböző hatása nincsen ennek a változtatásnak.
- 258 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.
- 259 Visontai Soma, 181. Országos Gyűlés, 1903. január 12.
- 260 Kiemelés tölem.
- 261 Kivéve, ha a harmadik országbeli állampolgár halálát követően a családtag lakhatása és megélhetése biztosított, illetve az egészségügyi ellátások teljes köréhez való hozzáférést tudja igazolni.
- 262 A menekültügyi hatóság által menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár a nemzeti letelepedési engedélyt tartózkodási engedély hiányában is kérelmezheti.
- 263 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.
- 264 Az indokolás 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.
- 265 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.
- 266 „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.”
- 267 1940. június 17. a határdátum, 24. § (6) bekezdés
- 268 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)”.
- 269 Lásd: 24. §
- 270 Ez visszaélésekre és adott esetben korrupcióra kiválóan alkalmas könnyítés.
- 271 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.
- 272 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 – a 2007. évi II. törvény az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter határozata ellen nem biztosít jogorvoslatot (csak kétharmados törvény korlátozhatja). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a miniszternek biztosított ezen méltányosságból hozott döntése kizárólag kedvezményt biztosító döntés, amit speciális eljárásban hoz.”
- 273 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.
- 274 A 2003/109/EK irányelv felülvizsgálata során – a Bizottság eredeti javaslatának megfelelően – az a döntés született, hogy a menekültek is kérhetnek EK letelepedési engedélyt.

- 275 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.
- 276 A korábbi EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Társulás) országok: Norvégia, Liechtenstein és Izland.
- 277 Az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint a Svájci Államszövetség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló 1999. július 21-én aláírt megállapodás.
- 278 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.”
- 279 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.
- 280 A közösségi jog – tekintettel a belső határok ellenőrzésének megszűnésére – nem írja elő a fenti dokumentumok felmutatásának a kötelezettségét, és természetesen vízum sem kérhető.
- 281 Az irányelv 5. cikkének megfelelően minden szempontból meg kell könnyíteni a családtag beutazását, így például határátkelőhelyen benyújtott kérelem ügyében legfeljebb 3 órán belül kell döntenie, 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.
- 282 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.
- 283 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen (C-292/89)

- 284 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).
- 285 Viszonosság esetén munkavállalási engedéllyel is kell rendelkezni.
- 286 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 formálitást sem tartott be belgiumi tartózkodása során és a végén kiutasításra kerültek.
- 287 A deklaratív jelleget a Concetta Sagulo-ügyben (C-8-77) és a Pieck-ügyben (C-157-79) is kihangsúlyozza a Bíróság.
- 288 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 házastársa és eltartott gyermeke tartózkodási idejük alatt ne váljanak teherre a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára (a C-424/98. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2000. május 25-én hozott ítélet). Emellett egy diák pénzügyi helyzete az idők során tőle független okokból is megváltozhat. Nyilatkozatának helytállósága tehát csak annak megtételekor értékelhető.”
- 289 Az EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja tartózkodási kártyájának érvényességi ideje a tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár tartózkodásának időtartamához igazodik.
- 290 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.
- 291 Az indokolatlan teher 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.
- 292 Ez erősen formális ellenőrzés, ez nem jelenti azt, hogy valóban együtt laknak a családtagok.
- 293 Az Európai Bíróság egyik ítéletében (G. B. C. Echternach 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."*

- 294 A tartózkodási jog nemzetbiztonsági érdek miatti megszűnése nem túl elegánsan a végrehajtási rendelet 31. § (2) bekezdésében lett elrejtve.
- 295 Kivéve, ha a 2007. II. törvény alapján tartózkodási engedélyt kap.
- 296 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.
- 297 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.
- 298 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.
- 299 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 belépjen, 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)*.
- 300 *Yvonne van Duyn v Home Office (C-41-74)*.
- 301 *Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liege; Dominique Cornuaille v Belgian State (C-115 és 116/81)*.
- 302 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)*.
- 303 *Criminal proceedings against Donatella Calfa (C-348/96)*.
- 304 „...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*).
- 305 *Commission communication on its action in respect of the application of Art. 48 (4) of the EC Treaty. OJ 1988. C 72/2.*
- 306 Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, Budapest, 2002. 377-378. o.
- 307 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*).
- 308 *Office national de l'emploi v Jozsef Deak (94/84)*.
- 309 *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.
- 310 A kettős állampolgárságról szóló 2004. december 5-i népszavazás után egy komplex, a határon túli magyarok helyzetét könnyítő csomagot fogadott el az Országgyűlés. A csomag része volt többek között az idegenrendészeti, az állampolgársági szabályozás még kedvezményesebbé tétele és a Szülőföld Alap létrehozatala is.
- 311 Legjobban egy középkori „rózsaablakként” lehet elképzelni a stratégiai dokumentumok rendszerét, amelynek közepén, központi helyén a nemzetpolitikai koncepciónak kell lennie.
- 312 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.

- 313 Az ad hoc döntésekkel szemben a megközelítés alapja a kidolgozott célállapotban (jövőképben) rejlik. Ennek megfelelően egy részletes és jól kidolgozott jövőképnek kell rendelkezésre állnia, mely kiindulási alapként szolgál a komoly innovációs kapacitásokat igénylő tervezéshez. Módszertani útmutató a kormányzati stratégiai tervezéshez, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2004. 6. o.
- 314 A gazdasági területtől a külkapcsolatokon keresztül egészen a kulturális-oktatási területig.
- 315 Dr. Sántha György stratégiai tervezéssel kapcsolatos gondolatainak felhasználásával.
- 316 Ez egyelőre nem valószínű.
- 317 Kőszeg 1998: 114. o.
- 318 Például a Kanári-szigetekre érkező afrikaiak.
- 319 Nyíri Pál: Uniós csatlakozás és idegenrendészeti politika: harmonizáció vagy új közös stratégia? Átmenetek. 1999. 48. o.
- 320 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.
- 321 A nagy összegű beruházás esetén alanyi jogon jár a tartózkodási engedély, ennek a beruházásnak legalább egy millió eurósnak vagy tíz munkahelyet teremtőnek kell lennie (21. szakasz). Az új törvény lehetőséget teremt a Németországban végzeteknek, hogy egy évig még munkahelykeresés miatt maradhassanak az országban (16. szakasz (4) bekezdés). A 39. szakaszban a kettős munkavállalási engedély-tartózkodási engedély kérelmezését a „one-stop-government” jegyében egy egyszerűsített eljárás váltja fel.
- 322 14. szakasz (4a) bekezdés: Die Niederlassungsbewilligung als Schlüsselkraft beinhaltet die beschäftigungsrechtliche Bewilligung.
- 323 Ezért hívta életre az EU pénzügyi forrásként az Európai Integrációs Alapot.
- 324 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.
- 325 Lásd: <http://www.immi.gov.au/legislation/index.htm>
- 326 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&database=en>
- 327 Tehát egyáltalán nem asszimilációról van. Az 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.
- 328 Pl.: Ausztria vagy Németország.



- 329 Ezt a bírósági gyakorlat is alátámasztja (Közigazgatási Döntvénytár,1992/3. 76. sz. eset), lásd még: Tóth Judit 1994: 217. o.
- 330 Macdonald 1987: 12. o.
- 331 Act 14 of 1897.
- 332 és a 2003/109/EK irányelv lehetőségét kihasználva.
- 333 Lásd: Immigration and Asylum Act 1999, Chapter 33., <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990033.htm>
- 334 Lásd: Spescha, Marc: Handbuch zum Ausländerrecht, Bern – Stuttgart – Wien, 1999.
- 335 Lásd: <http://www.acts.co.za/immigration/index.htm>
- 336 Sajnos a jelenlegi gyakorlat például kínai cégek esetében már az abszurditás határát súrolja.
- 337 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 ösztöndíjakkal, illetve államközi szerződésekkel lehetne növelni.
- 338 Póczik–Dunavölgyi 2008: 219. o.
- 339 A felnevelt gyermek mindenkori személyi jövedelemadójának egy része a felnőtt gyermek döntésétől függetlenül a szülők jövedelmét vagy nyugdíját növelné. Póczik–Dunavölgyi 2008: 44. o.
- 340 Varga 1992: 73. oldal

