

Hautzinger Zoltán

**Szemelvények
a migráció szabályozásáról**

Pécs 2016

Hautzinger Zoltán

Szemelvények a migráció szabályozásáról

Kiadja:
AndAnn Kft

ISBN: 978-963-89224-2-7

E munka Magyar Tudományos Akadémia
Bolyai János kutatói ösztöndíja
támogatásával készült

©Hautzinger Zoltán
© 2016

Tartalomjegyzék

I. Regularitás és irregularitás a migrációelméletben.....	5
1.1. Gondolatok a migrációról.....	5
1.2. A regularitás és az irregularitás kérdése	9
1.3. A migráció fajtái a regularitás és irregularitás tükrében.....	12
1.4. Az irreguláris migráció szankcionálásának lehetőségei	16
II. A migráció szabályozása és az idegenjog rendszere	19
2.1. A migráció mint szabályozandó terület	19
2.2. A migráció szabályozásának alapfogalmi.....	21
2.3. Az idegenjog nemzetközi és európai közjogi színterei.....	30
2.4. Az idegenjogi igazgatás mint szakigazgatás	33
III. Összegzés.....	43
IV. The system of law and management on aliens	
in Hungary	46
4.1. The regulation of migration and the law on aliens	46
4.2. Definition of the alien.....	47
4.3. Possibilities of defining the law on aliens	48
4.4. Specialities of Hungarian alien's law	49
4.5. Alien law management as professional management.....	50
4.6. Summary.....	58
Felhasznált irodalom	60
Szerzői profil	65

I. Regularitás és irregularitás a migrációelméletben

„A Föld nem tud futni,
csak a Földnek népe
s ezer Kinizsi sem
Térülhet elébe”

(*Ady Endre: Úlj törvényt, Werbőczy*)

1.1. Gondolatok a migrációról

A nemzetközi migráció kérdésköre, napjaink egyik legaktuálisabb problémája. A fogalom mögött meghúzódó magyarázat egyikeként a vándorlás egyéni vagy csoportos akarat eredménye, amelyet az általános társadalmi, gazdasági vagy politikai folyamatok az egyéni szándék és a mindennapok törekvései együtt és egyszerre határoznak meg.¹ A migráció kifejezés latin eredete arra utal, hogy a szó jelentése mögött értelmezhető cselekvés már az antik világban létező olyan tényező volt, amellyel nemcsak uralkodóknak, hadvezéreknek vagy filozófusoknak, hanem a közembernek is foglalkoznia kellett. Az ember tereket átívelő, földrajzi értelemben kifejezhető mozgása tehát már abban az időben egyszerre volt köznapi, társadalmi, gazdasági, jogi és tudományos kategória.

A migráció elméleti alaptéziseinek, kutatásának és legfontosabb elméleti tudnivalóinak napjainkban már könyvtárnyi irodalma van, fogalmi ismérveinek számos megközelítése látott napvilágot, de a migráció definíciójának középpontjában még mindig emberi magatartás, a lakóhely megváltoztatása, a költözés vagy a vándorlás áll. Izgalmasnak tűnik azonban annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy minden emberi mozgás bevonható-e a migráció fogalmi körébe. Egyes vélemények szerint például a migráció államokat, sőt, egész népeket hozott létre, illetve formált, vagy éppen fordítva, népeket, államokat sodort el. Ilyen értelemben migrációs eseményként jellemezhető a magyar Honfoglalás, de tömeges bevándorlásként

¹ Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. AduPrint, Budapest, 2001. 20. o.

jöttek létre új államok az amerikai kontinensen is.² Egyfajta sajátos, nem természetes úton végbemenő bevándorlás révén alakulhatott meg Izrael, vagy éppen az afrikai Libéria, amely egy ún. „repatriációs” folyamat eredményeként jött létre.³

Más gondolatok egyenesen migrációt motiváló tényezőként állítják be, hogy a népesség helyváltoztatását alapvetően az adott közösség megmaradásának, megélhetésének kényszere, a megismerés szükséglete, az ember hódító vágya, illetve a katasztrófák hatására bekövetkezett menekülése határozta meg.⁴ William H. McNeill az újkori időkot megelőző migráció okait négy pontban különböztette meg: 1) egy populáció radikális áthelyezése egy másik által a hadviselés szisztematikus gyakorlásának eredményeként, 2) egyik populáció meghódítja a másikat, ami két korábban eltérő közösség szimbiózisát eredményezi ugyanazon a területen, 3) kívülálló bizonyos mértékű beszivárogása a helyi lakosság hozzájárulásával, 4) egyének vagy teljes közösségek erőszakos importálása korábbi lakhelyükről rabszolgakereskedők révén.⁵

Az emberi vándorlás előtörténete a különböző népek többé-kevésbé véglegesnek tekinthető letelepedésével lezárult. Ezt követően a migráció inkább a vallási, politikai okok következtében menekülésre kényszerült, kényszerített emberek közösségeinek, illetve az új ismeretek megszerzése érdekében vándorútra keltek csoportjainak vándorlása kezdte jelenteni. A fogalom értelmezésének középpontjában a népességmozgást felváltotta az egyéni cselekvés. Ezt támasztják alá azok a vélemények, amelyek szerint – elsődlegesen statisztikai szempontból – az egyes vándormozgalmak individuális jelenségekből állnak. Ezen a szinten – vagyis a vándorlókat számbavételi

² David Reimers: Explaining Migration Policy: Historical Perspectives. In: Marc R. Rosenblum – Daniel J. Tichenor (eds): The Oxford Handbook of the Politics of International Migration. Oxford University Press. New York, 2012. 274. o.

³ Vö. Halász Iván: A nemzetközi migráció és a közigazgatás. Budapesti Corvinus Egyetem. Budapest, 2011. 5. o.

⁴ Tóth Pál Péter: Népességmozgások Magyarországon a XIX. és a XX. században. In: Lukács Éva – Lirály Miklós (szerk.): Migráció és az Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium. Budapest, 2001. 19. o.

⁵ William H. McNeill: Human Migration in Historical Perspectives. Population and Development Review 1984/1 (vol.10.) 1-18. o. Idézi Zsengellér József: Migráció a bibliában. Theológiai Szemle 2015/3. 139. o.

egységnek tekintve – ugyanis nem okoz problémát a statisztikusok számára sem az adatok feldolgozása, sem a makroadatok előállítása.⁶

Tekintsünk bárhogy is a migrációra, közhelyszerű a megállapítás, hogy a migráció gyakorlatilag egyidős az emberiséggel, ezért korántsem beszélhetünk új jelenségről.⁷ A tartózkodási hely ideiglenes vagy végleges megváltoztatása emberi szükséglet, az ezt motiváló körülmények századok óta változatlanok, legegyszerűbben megfogalmazva a migráció mögött az egyéni életminőség javítása húzódik.⁸ A migráció így egy visszacsatolási folyamat, hiszen a racionális vándor csak akkor vállalja a vándorlás terheit, ha mindent összevetve mérlege többlet mutat.⁹ A visszacsatolás lehetősége pedig abban kerekesendő, hogy a migráció olyan térségből indul ki, ahonnan racionális okok mutatkoznak az elvándorlásra és olyan térségbe hatnak, ahová megéri eljutni. Ha ezek a körülmények megváltoznak, a vándorlási motivációk és célok is ennek megfelelően módosulnak.

A migráció mint társadalmi jelenség – a fenti értelmezések mellett – értéksemleges kifejezés is, amelynek vannak egyértelműen pozitív (a népességfogyással vagy a gazdaság élénkítésével összefüggő) és negatív (emberkereskedelem, „ellátórendszer-turizmus”) hatásai.¹⁰ A vándorlás mögött azonban részletesebben is körvonalazható tényezők állapíthatók meg. A migrációs döntés kifejezi a kibocsátó és befogadó ország polgárainak elégedettségi szintjét, a politikai és gazdasági helyzetet, valamint a mozgás szabadságát és az arra képességet.

A migráció elemzése mindazonáltal nem egyszerű kérdés. A vándorlásnak egyfelől nincs egységes, átfogó elmélete, amely alapján a

⁶ Illés Sándor – Kincses Áron: Migráció és cirkuláció. Statisztikai Szemle 2009/7-8. 730. o.

⁷ Szalayné Sándor Erzsébet: Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon.

Forrás: http://www.publikon.hu/application/essay/500_1.pdf (letöltés ideje: 2016. 09.30.)

⁸ Timothy J. Hatton – Jeffrey G. Williamson: Global migration and the world economy. Two centuries of policy and performances. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. London, England. 1. o.

⁹ Nagy Boldizsár: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltoztatástól az Európai Unióba lépésig. Gondolat Kiadó. Budapest, 2012. 41. o.

¹⁰ Ördög István: Menekültügyi mítoszok, féligazságok. Fundamentum 2013/2. 77. o.

tartós vagy ideiglenes helyváltoztatás egyszerűen megérthető lenne, másfelől a bevándorlásban érvényesülő minták és tendenciák azt jelzik, hogy a jelenlegi migrációs folyamat megértéséhez nem elegendő csupán egyetlen tudomány eszköztárát felhasználni.¹¹ Ezzel összefüggésben elméleti modellek sora foglalkozik azzal, hogy a migráció milyen okokra vezethető vissza, és annak milyen változatai vagy módzatai lehetnek. A migrációs kutatások ennél fogva kiterjednek akarati, időbeli és térbeli dimenziókra is egyaránt.¹²

A nemzetközi migráció okinak feltárására a 19. század óta számtalan modell készült, melyek gyakran egészen különböző feltételezéseket és fogalmakat használnak. A munkával, munkaerő-piacca, foglalkoztatottsággal és bérekkel, annak az egyes országok közötti eltéréseivel – mint a migrációt alapvetően kiváltó okkal – több ilyen elmélet is foglalkozik. Az egyén jövedelmi lehetőségeinek maximális kihasználása, jólétének növelése nyilvánvalóan a legfőbb kiváltó oka a migrációs döntéseknek. Az anyagi előnyök keresése-kihasználása megközelíthető a munkavállaló, a munkaadó, a tőkés, illetve egész iparágak szükségleteiből is. Az ok-okozati folyamatok rendszere – illetve abból egy-egy kulcs elemnek vélt momentum kiemelése – számtalan lehetőségét ad a különféle modellek felállítására.¹³

A migrációs kutatások központjában napjainkban az egyes gazdasági elméletek mellett a biztonság, illetve a bevándorlók integrációja is egyre hangsúlyosabbá válik.¹⁴ Az emberek folyamatos áramlása országok, régiók és kontinensek között önmagában is konfliktusokat

¹¹ Douglas S. Masey – Joaquin Arango – Graeme Hugo – Ali Kouaouci – Adela Pellegrino – J. Edward Taylor: A nemzetközi migráció elméletei: áttekintés és értékelés. In: Sík Endre (szerk.): A migráció szociológiája. ELTE TáTK Budapest, 2012. 7. o.

¹² Vö: Elizabeth Fussell: Space, Time, and Volition: Dimensions of Migration Theory. In: Marc R. Rosenblum – Daniel J. Tichenor (eds): The Oxford Handbook of the Politics of International Migration. Oxford University Press. New York, 2012. 44. o.

¹³ A nemzetközi migrációra vonatkozó főbb elméletek és kutatási irányokkal kapcsolatban lásd bővebben: Sík Endre (szerk.): A migráció szociológiája 1-2. ELTE TáTK. Budapest, 2012.

¹⁴ A Magyar Tudományos Akadémia kormányzati felkérésre például 2015-ben a bevándorlók beilleszkedési lehetőségeit vizsgálta. Vö. Csuka Gyöngyi – Török Ádám (szerk.): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányítói és kilátásai. MTA Budapest, 2015.

generál. A szabályokat megkerülő vándorláshoz jellemzően számos biztonsági kockázatot jelentő cselekmény is társul (illegális munkavállalás, csempészet, stb.). A biztonsággal összefüggő kutatások jellemzően a befogadó, illetve a migrációs nyomásnak kitett állomok szempontjából értékelik az eseményeket, de hasonlóan fontos a bevándorló vagy éppen mozgásban lévő személy biztonsága is, melyről jóval kevesebb szó esik.¹⁵

Az emberek folyamatos áramlása országok, régiók és kontinensek között önmagában is konfliktusokat generál. A szabályokat megkerülő vándorláshoz jellemzően számos biztonsági kockázatot jelentő cselekmény is társul. A biztonsággal összefüggő kutatások jellemzően a befogadó, illetve a migrációs nyomásnak kitett állomok szempontjából értékelik az eseményeket, de hasonlóan fontos a bevándorló vagy éppen mozgásban lévő személy biztonsága is, melyről jóval kevesebb szó esik. Sokan eleve a biztonságot keresve kelnek útnak.

1.2. A regularitás és az irregularitás kérdése

A helyváltoztatás mögött meglévő emberi magatartás a vonatkozó szabályok betartása függvényében lehet jogkövető, de lehet azzal ellentétes is. Erre tekintettel értelmezhetők a migráció egyik alapvető típusaiként annak legális és illegális fajtái, amelyek centrumában annak a kérdésnek a megválaszolása áll, hogy a vándorlás és ennek eredményeként egy adott – a bevándorló állampolgárságától eltérő – országban tartózkodás az arra vonatkozó jogi rendelkezések szerint történik-e.

Az illegális migráció megvalósítási formái között olyan módszerek is gyakoriak, amelyek a beutazás vagy tartózkodás jogszerű útja valamely változatának imitálásával, a hatóságok megtévesztésével próbálják leplezni a migráció mögött lévő valós szándékot. Az illegális migráció tipikus, hagyományos formáit ennél fogva egyre inkább

¹⁵ Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. NKE RTK, Budapest, 2012. 23. o.

kiegészítik, sőt felváltják az atipikus, a legális migrációval visszaélés révén megvalósított esetek.¹⁶

A legális, jogszerű vagy újabban dokumentált, illetve reguláris migráció tehát az ellenőrzött keretek közötti ki- és bevándorlást, továbbá tartózkodást, végső soron letelepedést foglalja magában. A jogi szabályokkal ellentétesen megvalósuló migráció ugyanakkor a meglévő, főleg a vándorlás kényszerű okaira tekintettel meghonosodott elvekre (pl. non-refoulement) tekintettel nem feltétlenül jelenti annak illegális vagy jogszerűtlen voltát. Erre is figyelemmel alakult ki a nemzetközi szakirodalomban a jogszerűtlenül végbemenő vándorlás jelzőjeként az irreguláris kifejezés, amely egyszerre érzékelteti a migráció természetes körülményeitől eltérő helyzetet, de azt nem feltétlenül egy jogilag üldözendő vagy büntetendő állapotként mutatja be.¹⁷ A fogalomváltoztatás mögött az az elvi gondolat húzódik meg, hogy egy beutazás vagy tartózkodás mint emberi magatartás lehet jogellenes, addig annak alanya (vagy elkövetője) nem.

Az irreguláris migráció fogalmi eleme noha a jogszerűtlenség, miszerint az adott országba vándorlás, a határátlépés vagy az országon belüli tartózkodás nem a vonatkozó jogi előírások szerinti magatartás következménye. Ennek ellenére a jogszerűtlen (illegális) beutazásból is származhat jogszerű, mégis irreguláris (pl. menedékkérelem elbírálása miatti) tartózkodás, míg a jogszerű tartózkodás is irreguláris helyzeté válhat, ha annak jogi feltételei megszűnnek.¹⁸ Az irregularitás tehát egy állapot jogszerűségének a megváltozásától függ, egyben bizonytalan (uncertain), titkolt (clandestine) vagy biztonságfosztott (insecurity) migrációs helyzetet teremthet.¹⁹ Mindazo-

¹⁶ Töttös Ágnes: A legális migrációs csatornákkal való visszaélés kérdései az uniós és hazai jogban és gyakorlatban. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendszet. MRTT Migrációs Tagozat. Pécs, 2015. 215. o.

¹⁷ Az irreguláris migráció mellett az ún. undocumented fogalom is használatos a nemzetközi szakirodalomban, amely jobban kifejezésre juttatja azoknak a személyeknek a státuszát, akik bizonyos jogi követelményeknek nem felelnek meg. Vö: Reinhard Schweitzer: The making and unmaking of irregular migration: migrant 'illegality' regularization and deportation in Spain and the UK. Integrim Online Papers 4/2014. 4. o.

¹⁸ Mark Provera: The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union. CEPS paper in Liberty and Security in Europe. No. 80/February 2015. 4. o.

¹⁹ Stéphane de Tapia: New patterns of irregular migration in Europe. Centre National de la Recherche Scientifique. France, 2002. 22. o.

nálta az irregularitás elsősorban az állapotban keresendő, nem pedig a személyben. Erre utal e kifejezés egyik autentikus nemzetközi interpretációja, amely az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Migrációs Bizottságának 2005. évi jelentésében olvasható: migrants with irregular status.²⁰

A nemzetközi migrációban a beutazás és tartózkodás jogszerűsége vagy ellenőrzöttsége szempontjából különböző fogalompárok ismertek. A köztudatban – de még a szakirodalomban is – általában a legális-illegális kifejezések használata gyakori. Ez pusztán egy adott országba utazás vagy az ott tartózkodás jogszerűségét fejezi ki, nem pedig azt, hogy maga a migráció egy megengedett vagy egy tiltott folyamat lenne. Legális a vándorlás, ha azt a ki- és a belépés szerinti ország által is elfogadott, a vándor részére kiállított, időben érvényes utazási engedély(ek) birtokában teszik meg. Illegális a nemzetközi migráció, ha az államhárt ilyen engedély(ek) hiányában lépik át, és ez esetben irreleváns, hogy a határátlépés a szárazföldi vagy vízi határátkelőhely elkerülésével, avagy a határátkelőhelyen, de hamis, hamisított vagy más részére kiállított okmányok felhasználásával, avagy járműben megbújva kísérlik meg. Az illegális migrációhoz szervezett migrációs (embercsempész) hálózatok, de még helyi gazdasági érdekek is társulhatnak, amelyek mind az engedély nélküli beutazást, mind az engedély nélküli tartózkodást és munkavállalást is segíthetik.

A tartózkodás jogszerűsége szempontjából tipizált migráció meghatározásának újabb generációját a dokumentált, illetve nem dokumentált fogalompár jelenti. Nem dokumentált vagy más néven nem regisztrált migráns a rendezetlen tartózkodási jogcímű külföldi. Jelen esetben tehát olyan dokumentumok nélküli tartózkodásról beszélhetünk, amely nem csatlakozik semmilyen jogviszony létesítéséhez (pl. menedékjog kérelmezése útján). A dokumentum nélküliség vagy regisztrálatlanság tehát egy olyan állapotot jelent, amelyben a nem honos polgár – a személyazonosítással nem járó mindennapi szükségletek kielégítése vagy a sürgősségi egészségügyi ellátás kivételével – semmilyen érvényes jognyilatkozat megtételére nem képes.

²⁰ Christal Morehouse – Michael Blomfield: Irregular Migration in Europe. Migration Policy Institute. 2011. Washington DC. USA 4. o.

Bárhogy is nevezzük a jogszerű vagy a jogszerűtlen beutazást követő tartózkodásból eredő állapotot, mindegyik fogalompár esetében igaz, hogy a legális, reguláris vagy dokumentált migráció mögött az adott állam által ellenőrizhető vándorlás áll, míg az illegális, irregularis vagy dokumentálatlan migráció olyan személyi kört takar, amelynek tagja nem a beutazásra és/vagy tartózkodásra vonatkozó előírások szerint cselekszik. Igaz, azonban, hogy míg egy magatartás (tevés vagy mulasztás) vagy az abból fakadó állapot lehet jogszerűtlen, addig maga a cselekvő nem, legfeljebb érvényes dokumentumok nélküli vagy hatósági ellenőrzésen kívüli.

1.3. A migráció fajtái a regularitás és irregularitás tükrében

A szakirodalom, a nemzetközi, illetve európai uniós jogalkotás, de még a jogértelmezés sem egységes abban, hogy konkrétan milyen rendezőelv alapján lehet vagy célszerű a migráció fajtáit meghatározni. A csoportosítási szempontok egyébként kevésbé változatosak, mivel azokat leggyakrabban az államhatár, a motívum és célzat, illetve az utazás jogszerűsége és a tartózkodás időtartama felől szokták megkülönböztetni. A migráció típusainak éles elhatárolása azért sem könnyű, mert az egyes típusok rendszerint keverednek egymással, valamint a migrációnak olyan atipikus formái is léteznek, amelyek nem emberi mozgással, hanem az államhatár megváltozásával, avagy államok megszűnése vagy új államok létrejötte miatt fordulhatnak elő. Ezutóbbi jelenségek a migráció passzív formációi lehetnének, de ezek értelmezése vitatható, hiszen – ahogy fentebb már láthattuk – a migráció magjában mindig aktív emberi magatartásnak kell lennie.

A fentiekre figyelemmel a migráció tipizálására aszerint is kísérletet lehet tenni, hogy a vándorlás ellenőrzött, szabályszerű keretek között ment-e végbe. A mozgásszabadság és ezzel együtt a lakhely megváltoztatásának vagy a letelepedésnek a szabadsága ugyanis önmagában nem jelenti azt, hogy azzal e jog címzettjei bármikor szabadon élhetnek. A nemzetközi emberi jogi szabályozás az ország területére belépés és a letelepedés joga tekintetében elismeri az államok széleskörű hatáskörét az erre vonatkozó szabályok megalkotá-

sában.²¹ A szuverén államok tehát ellenőrzésük alá vonhatják államhatáraikat, és joghatóságuk területére való belépést különböző feltételekhez köthetik. Ez alól kivételt jelentenek a menedéket keresők, akik az országhatárokon a visszaküldés tilalma (non-refoulement) értelmében nem fordíthatók vissza, számukra a menedékjog elbírálására vonatkozó eljárást biztosítani kell.

1.3.1. Külső vagy belső (országban belüli vagy nemzetközi) migráció

A migráció csoportosításának egyik legismertebb szempontja a vándorlást aszerint különbözteti meg, hogy az az államhatár átlépésével valósul-e meg. E tipizálás alapja szimbolikusan az államhatár,²² holott sokkal jelentősebb tényező a vándorlás függvényében megváltozó állami főhatalom megítélése. A migráció belső (intern) vagy külső (extern) jellegének meghatározása alapján belső – vagy csak településközi²³ – az emberi helyváltoztatás, ha a költözés nem jelent más állami főhatalom alá kerülést, míg külső a migráció, ha a vándor az államhatár átlépésével egyúttal más főhatalom alárendeltségébe is kerül.

A migráció reguláris jellegét tekintve az országban belüli vándorlás alapja, hogy az államok a területükön jogszerűen tartózkodó (saját állampolgárságú és a területre jogszerűen belépett) személyek számára általában megengedik a tartózkodást és a szabad helyváltoztatást.²⁴ Az államhatár átlépésével járó migráció szabályozása ehhez képest sokkal összetettebb normarendszert feltételez. Egy szuverén állam az államhatára átlépését, különösen a beutazást bizonyos felté-

²¹ Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány. Budapest, 2000. 108. o.

²² A vonatkozó magyar jogi szabályozás szerint az államhatár a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége, amelynek a Föld felszínén haladó vonalát nemzetközi szerződések határozzák meg és a természetben határjelek jelölik. Vö: Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 1. §

²³ A településen belüli és a településközi állandó és ideiglenes jellegű mozgás alakulásának mérhetőségével kapcsolatban lásd bővebben: L. Rédei Mária: Demográfia. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2001. 104. o.

²⁴ Ez a jog megjelenik a magyar Alaptörvényben is, amelynek XXVII. cikk (1) bek. szerint „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”

telek meglétéhez kötheti. A mozgás szabadságának általános értelmezéséhez napjainkban már hozzátartozik az ország területére való belépés lehetősége, az onnan való kiutazás, a kivándorláshoz és a hazatéréshez való jog, illetve az ezeket érvényesítő, korlátozó vagy kizáró jogintézmények köre.²⁵

1.3.2. Ki- vagy befelé irányuló migráció (kivándorlás vagy bevándorlás)

Az emberi helyváltoztatás definiálásának szintén alapvető szempontja annak iránya szerinti meghatározása. A migrációnak mindig két arca van: a bevándorlás természetes előzménye a kivándorlás. A kivándorlás – az extern migrációval összefüggésben fentebb már említettekkel összefüggésben – a származási vagy a kiindulás helye szerinti ország állami főhatalma alóli kikerülést vonja maga után. Az ilyen típusú migráció napjainkban mérsékelt figyelmet kap, mivel a kivándorlás gerjesztette migráció szabályozási kényszere nem a kiinduló, sokkal inkább a befogadó (cél vagy tranzit) országoknál jelentkezik.

A migráció regularitása jellemzően a beutazás, bevándorlás és az országon belüli tartózkodás ellenőrzöttsége, dokumentáltsága felől állapítható meg. Indokolható e megállapítás annak ellenére is, hogy rendszerint a legális kiutazás lehetőségének hiánya egyúttal a legális beutazás feltételeinek a hiányát is magukban hordozzák. Mindazonáltal az egyes nemzeti jogalkalmazói döntések a jogszerűtlen beutazás vagy tartózkodás miatti szankciók végrehajtása (illegális migráció elleni küzdelem), vagy az ilyen szankciók alkalmazásának jól körülhatárolható szempontokon alapuló mellőzése (illegális tartózkodás legalizálása) állnak.

1.3.3. Szabad akaraton alapuló vagy kényszer szülte migráció (önkéntes vándorlás vagy menekülés)

A migrációt kiváltó előzményeken alapuló tényezők szerint a vándorlás alapulhat szabad akaraton, avagy olyan körülmények túlsúlyba kerülésének a hatására, amelyek nem hagynak választást a

²⁵ Tóth Judit: Státuszjogok. Lucidus Kiadó. Budapest, 2004. 156. o.

migrációban résztvevő számára arra, hogy akaratának megfelelően ne éljen a helyváltoztatás szabadságával. A szabad akaraton alapuló vagy önkéntes migráció és az ún. kényszermigráció közötti különbségtétel egyik pillére a mozgásszabadsággal rendelkezés lehetősége vagy kizárása, míg másik pillére az egyes migrációs (vonzó és taszító) tényezők egyikének túlsúlyba kerülése. Önkéntes vándorlás esetén az egyén a mozgás szabadságával, azon belül is az ország megválasztásának – így egy ország területének elhagyásának és a letelepedés, munkavállalás – jogával kíván élni.²⁶

Ezzel ellentétben a kényszer szülte migráció mögött nem gazdasági, egy jobb életkörülményeket biztosító hely ígérete feszül, hanem az egyén akaratán kívüli krízishelyzet, amely mint taszítóerő minden más tényezőnél hangsúlyosabban jelentkezik. Emellett a kényszermigráció esetében jelentkezik a migrációhoz kapcsolódó jogi szabályok és azok teljesítési feltételeinek a hiánya is, amely miatt a migráció alanya nem a mozgásszabadság jogával él, hanem nemzetközi vagy kiegészítő védelem igénybevételére kényszerül. E védelem pedig magával hozza a migráció irreguláris jellemzőinek túlsúlyba kerülését.

1.3.4. Időszakos vagy tartós (ideiglenes vagy állandó célú, elsődleges vagy másodlagos) migráció

A migráció elsősorban térbeli fogalom, amelynek szabályozása rendszerint a vándorlás (tartózkodás) időtartamához viszonyul. A határozott idejű tartózkodás alapja hónapokban, esetleg években mérhető, és főleg a beutazás feltételei adják meg a szükséges jogi kereteket. A hosszú távú tartózkodás, esetleg a letelepedés ugyanakkor már a beutazás feltételein túl mutató szabályozást igényel, és szükségesnek tart egzisztenciális kondíciók (megélhetés, társadalombiztosítás, lakhatás stb.) megkövetelését is.

A migráció éppúgy értelmezhető hagyományos értelemben, amely a vándorlást egyszeri és tartós eseményként fogja fel (letelepedés), avagy időszakos jelenségként, amely az ismétlődő- vagy a továbbvándorlást foglalja magában. Ezutóbbi fogalmakhoz kapcsol-

²⁶ Tóth Judit – Majtényi Balázs – Pap András László: A mozgás szabadsága – a szabadság mozgása. Föld-rész 2009/1. 5. o.

ható a cirkuláció, tehát az egyének többes, visszatérő mozgásainak a rendszere, amely magában foglalja a szezonális (elsősorban a mezőgazdaságban, építőiparban tapasztalható, vagy a tömegturizmusra épülő szolgáltatási ágazatokhoz kapcsolódó) tartózkodást, az ingázó (államhatárok menti munkaerőmozgásból eredő) vándorlást és az időbeli ritmus nélküli szabadidős, hivatás- vagy bevásárlóturizmust.²⁷ Mindezek szabályozott keretek szerinti megvalósulása a reguláris migrációt jelenti, amely a vonatkozó szabályok megszegésével, vagy különböző jogalkalmazói érdekek figyelmen kívül hagyásával változhat át irreguláris móddá.

1.4. Az irreguláris migráció szankcionálásának lehetőségei

Az irreguláris migrációhoz kapcsolódó szankciók módozataira különböző megoldási típusokat találunk az egyes országok gyakorlatában mind világviszonylatban, mind az Európai Unió tagállamain belül.²⁸ A központi kérdést lényegében arra lehet szűkíteni, hogy az ellenőrizetlen emberi mozgásból eredő közrendet sértő magatartások vagy állapot kiküszöbölésére, megelőzésére büntetőjogi vagy azon kívüli eszközöket alkalmaznak.

A vonatkozó jogalkalmazás nem homogén a magyar jogrendszerben sem. Az illegális bevándorlás (beutazás, tartózkodás) jogkövetkezményei származhatnak büntetőjogon kívüli normákból, de megjelennek a büntetőjog rendelkezései között is. Hatékonyságánál, így különösen a jogellenes beutazásból vagy tartózkodásból származó állapot mielőbbi megszüntetéséhez fűződő társadalmi érdek primátusánál fogva elsődleges jogi instrumentumként az idegenrendészeti jog jöhet számításba. Az idegenrendészet a külföldiek igazgatásához kapcsolódó hatósági jogalkalmazói tevékenység rendészeti támogatásaként akkor lesz releváns, ha az idegenjog érvényesülése az adott jogviszony alanya (külföldi) önhibájából nem valósul meg. Ilyennek minősül, ha az idegen állam polgára a beutazás vagy tartózkodás

²⁷ Illés Sándor – Kincses Áron: i.m. 731-732. o.

²⁸ Egy közelmúltban megjelent tanulmány tételesen feldolgozza az Európai Unió tagállamaiban hatályos példákat. Vö. Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them. European Union Agency for Fundamental Rights. Vienna, Austria, 2014

feltételeinek²⁹ nem felel meg, avagy, ha az államhatárt meg nem engedett módon lépi át.

Az idegenrendészeti eljárás a kiutasítás kiszabásával, szükséges esetben – a menedékjogi eljárást ide nem értve – kitoloncolás alkalmazásával megszünteti a jogellenes tartózkodást minden más, az idegenrendészeti szankcióból eredő joghátrányból egyébként származó további szankció alkalmazásának lehetőségére tekintet nélkül.

Büntetőjogon kívüli eszközökre találunk még példákat a hazai közigazgatási jogban, illetve a szabálysértési jogban is. Ezutóbbiakat az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések körében³⁰ található tényállásokat jelentik, míg a közigazgatási szankciók a fuvarozók, valamint a munkáltatók számára előírt ún. felelősségi szabályok³¹ keretében, illetve a 2015. évi fokozottabb migrációs helyzet miatt – az ideiglenes biztonsági határzár területének védelme és az ideiglenes biztonsági határzár építésének zavartalansága érdekében – megalkotott közigazgatási bírságokat jelentik.³²

A jogszerűtlen beutazás vagy tartózkodás visszaszorítására rendelkezésre álló jogi eszközök tárházában végső soron a büntetőjog is kínál megoldási lehetőségeket az irreguláris migrációhoz közvetlenül kapcsolódó elkövetési magatartások megbüntetésére. E körben fontos megjegyezni, hogy az irreguláris migráció, eleve az emberi vándorlás bármely jogszabályba ütköző formájának a kriminalizálása, mind a közvélemény, mind az idegenrendészeti és bűnügyi szakmai, mind a büntetőjog-tudomány képviselői számára folyamatosan napi-

²⁹ Magyarországon, ahogy más európai uniós tagállam tekintetében is, a beutazás feltételeinek ellenőrzése nemcsak nemzeti, hanem közösségi jogalkalmazást is jelent, mivel annak elsődleges jogforrását az ún. Schengeni határ-ellenőrzési kódex (az Európai Parlament és a Tanács 562/2006 EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról) vonatkozó rendelkezései határozzák meg.

³⁰ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény XXIV. Fejezetben: tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés (158.§), külföldiek rendszetével kapcsolatos szabálysértés (162.§), határrendészeti szabálysértés (159.§)

³¹ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 69. § (4) bek.

³² Az ideiglenes biztonsági határzár területének védelme (Vö. 213/2015. (VII.31.) Korm. rendelet 2. § (1)-(3) bek.)

renden lévő kérdés. Ez az ún. krimmigráció (crimmigration) problematikája, amelynek fogalmi körével, tudományos értelmezési területével a közelmúltban kezdtek el részletesebben foglalkozni.³³ A téma központjában a büntetőjogi intézmények migrációs jogba építése, a bevándorlás büntetőszankciókkal sújtása, illetve ezek társadalmi hatásai állnak. E téma feldolgozásához kapcsolódik annak vizsgálata is, hogy (1) a krimmigráció térnyerése mennyire indokolt vagy törvényszerű a migráció tendenciózus növekedésével összefüggésben, (2) mennyire biztosíthat hatékony megoldást a jogellenes migráció egyes jelenségeinek visszaszorítására, egyáltalán (3) a büntetőjogi szankciórendszer kellőképpen arányosnak tekinthető-e a migráció szabálytalan alakulására.

A migráció jogellenes megvalósulási formáival (ezen belül is az engedély nélküli beutazással és tartózkodással) kapcsolatos büntetőjogi tilalmak klasszikusnak tekinthető példái körében az államhatár tiltott átlépését, a külföldi jogellenes belföldi tartózkodását, illetve az ilyen tiltott magatartások segítését vagy támogatását szankcionálandó magatartások, mint az embercsempészás, a jogellenes tartózkodás elősegítése avagy – esetleg – a külföldi jogellenes foglalkoztatása juthat eszünkbe. Klasszikus büntetőjogi büntetésként pedig a kiutasítás tekinthető, amely az ország területén szándékosan elkövetett bűncselekménye miatt felelősségre vont, ezáltal nem kívánatos személylyé nyilvánított külföldi büntető bíróság általi eltávolíttatását jelenti.

Az említett normák a hazai büntető törvényben is megjelennek, kiegészülve az országot ért nagyobb méretű migrációs hatás miatt kialakított technikai akadály (ideiglenes biztonsági határzár) védelmére hozott, a jogirodalomban vita tárgyává váló különös törvényi tényállásokkal.³⁴

³³ A témában érintett munkák körében lásd: César Cuahtémoc García Hernández: *The crimmigration Law*. ABA Book Publishing. 2015. Juliet Stumpf: *The crimmigration crisis. Immigrants, crime, and sovereign power*. *American University Law Review* Vol. 56:2. 367-419. o. Mary Fan: *The cas of crimmigration reform*. *North Carolina Law Review* Vol. 92:1. 75-148. o. Joanna Parkin: *The Criminalisation of Migration in Europe*. CEPS Paper in Liberty and Security No. 61/October 2013. 5. o.

³⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerint büntetendő a határzár tiltott átlépése (352/A.§), a határzár megrongálása (352/B.§), a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (352/C.§).

II. A migráció szabályozása és az idegenjog rendszere

2.1. A migráció mint szabályozandó terület

Az emberi vándorlás mint emberi magatartások összességén alapuló, különböző társadalmi, gazdasági és ökológiai hatások vezérelte jelenség, közvetlenül befolyásolja az egyes államok vagy államközösségek társadalmi és gazdasági rendszerét. A migráció révén, az adott állam társadalmi struktúrájában bekövetkező helyzetek szabályozása ennél fogva olyan szükségletként jelentkezik, amely egyrészt rendezi a vándorlók utazásának és tartózkodásának adminisztratív lehetőségeit, másrészt kidolgozza mindazokat a normákat, amelyek az adott közösség utazásával, avagy az ebbe a közösségbe érkezők fogadásával (regisztrálásával), letelepedésével, nem utolsósorban a folyamatos vagy időszakos tartózkodás feltételeinek megteremtéséhez szükségesek.

A migráció szabályozása lényegében a migrációval érintett közösség (állam) hivatalos formában közreadott akarata az egy közösségből való kiutazásra, avagy az egy közösségbe nem tartozó személyek beutazására és tartózkodására vonatkozóan. Az emberi mozgás szabályozása emellett – minthogy a helyváltoztatás szabadsága alapvető emberi jogosultság – kiterjed mindazokra a jogokra, amelyek a migráció alanyait megilletik. A migráció szabályozása tehát nemcsak az egyes államok meghatározta, esetleg korlátozta lehetőségeket jelentik, hanem mindazokat a jogosítványokat is, amelyek az emberi természetből, jelen esetben a mozgás szabadságából következnek. Mindebből következően – mint ismeretlen elemekből összeálló kirakós játék³⁵ – meglehetősen szerteágazó szabályozási területről beszélünk.

A migráció alaptermészetéhez hasonlóan, az erre vonatkozó jogi szabályozás is alapvetően kétirányú. A migráció szabályozásának egyfelől magában kell foglalnia – a mozgás szabadságán, így a tartózkodási hely szabad megváltoztatásának a jogán alapuló – az adott közösségből kiinduló vagy oda visszatérő vándorlás normatív kerete-

³⁵ Richard Lillich: *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law*. Manchester University Press, Manchester, 1984. 122. o.

it, másfelől az ebbe a közösségbe érkezésre és az ott tartózkodás módjaira és körülményeire vonatkozó rendelkezéseket. A migráció jogalanyai körébe így nemcsak az adott állammal állampolgársági kötelékbe nem tartózó személyek (külföldiek) tartoznak, hanem az utazni kívánó saját állampolgárok is. Fontos azonban megjegyezni, hogy a migráció szabályozása alapvetően a beutazás és a bevándorlás terén mutatkozik hangsúlyosabbnak. Különösen tekintetben, hogy a beutazás vagy bevándorlás engedélyezése mellett az állami szuverenitás elidegeníthetetlen eleme az is, hogy minden állam maga dönt arról, hogy a területére érkező külföldiek közül kit irányít vissza, illetve kit távolít el saját területéről.³⁶

Az immigráció szabályozása vonatkozásában két irányzat figyelhető meg. Ezek közül az ún. reaktív irányzat számára a migrációs folyamat egy jogi, illetve politikai eszközökkel megoldandó problémaként jelenik meg, amely – az eltérő kultúrkörök összeütközéséből fakadóan – komoly közrendi és közbiztonsági kérdéseket vet fel. A proaktív irányzat ellenben a migráció jelenségét kihívásként kezeli, és nem problémákat vet fel, hanem inkább megoldási lehetőségeket kínál a demográfiai viszonyok kedvező alakulásához, avagy a társadalmi és kulturális élet fejlődéséhez.³⁷ Bármelyik irányzatról is legyen szó, a szabályozások különös sajátossága, hogy azoknak egyszerre kell tekintettel lenniük az aktuális migrációs helyzetre, valamint előreutató szándékkal befolyásolni a vándorlási folyamatokat, illetve a migrációval érintett terület társadalmi, szociális és gazdasági helyzetét. Ehhez kell párosítani továbbá a migráció hatósági felügyeletét is, hiszen az ellenőrizetlen migráció potenciális veszélyeket jelenthet a társadalmi és a gazdasági szektorban egyaránt.³⁸

A vándorlás szabályozása továbbá több dimenzióban értelmezendő a szabályozás egyes szintjeit tekintve is. Minthogy a migráció – a kiindulás helyét ide nem értve – nem feltétlenül egy államot érint, ráadásul annak alanyai, a vándorok legalapvetőbb emberi jogait is

³⁶ Molnár Tamás: A külföldiek kiutasításának általános nemzetközi jogi feltételrendszere és tilalomfái. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat. Budapest, 2015. 124. o.

³⁷ Gyeney Laura: Legális Bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára. Pázmány Press, Budapest, 2014. 32. o.

³⁸ Jozef Balga: Teória služby cudzineckej polície. 1. vyd. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2003. 51. o.

érintik, a migrációs szabályok sem csak a nemzeti jogalkotás szintjén léteznek. A vándorlásra vonatkozó előírásoknak éppúgy helyük van a nemzetközi jogban, mint az egyes államok belső jogrendszereiben.

2.2. A migráció szabályozásának alapfogalmai

A migrációt érintő szabályozás alapfogalmai körébe azok az alapvető meghatározások tartoznak, amelyek az emberi helyváltoztatáshoz kapcsolódó egyes – egymástól jól elhatárolható – joganyagot foglalják magukban. E fogalmak nem szinonimák, egyrészt jelentésük nem azonos, másrészt tartalmukat tekintve nem ugyanarra a szabályozási területre tartoznak. A migrációval kapcsolatos szabályozáshoz fűzhető a szűkebb értelemben vett migrációs jog és az idegenjog, de – főleg elhatárolási szempontból – említeni kell a külföldi jog és a nemzetközi jog meghatározásait is.

2.2.1. A migrációs jog

A vándorlás jogának első jogi emlékei az ókori Rómából származnak. A *ius migrandi* a mozgás vagy a helyváltoztatás szabadságaként egyszerre foglalta magában a bevándorlás és a letelepedés lehetőségét és a kivándorlással összefüggésben azt, hogy a római polgár más államba költözése milyen jogkövetkezéssel jár. A *ius migrandi* – pozitív értelmezésben – azt a jogot jelölte, hogy a köztársasági Róma idején a latinok beköltözhetek és letelepedhetnek Róma területén, egyúttal megnyílt számukra a római polgárjog (*civitas Romana*) megszerzésének lehetősége.³⁹ E jog viszont az i.e. 2. században megszűnt, pontosabban a tartózkodás jogává (minus *Latium*) alakult.⁴⁰ Később a *ius migrandi* negatív értelmezést kapott, az már nem a római polgárjog megszerzését, hanem ellenkezőleg, annak elvesztését (*capitis deminutio media*) jelentette. A római polgár

³⁹ William Broadhead: Rome's migration policy and the so-called *ius migrandi*. Cahiers Glotz. XII. 2001. 69. o. Forrás: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ccgg_1016-9008_2001_num_12_1_1544 (letöltés ideje: 2016.09.30.)

⁴⁰ Lolowicz – Nicholas: Historical Introduction to the Study of Roman Law. Cambridge University Press. 1972. 61. o.

(civis Romanus), ha a ius migrandi gyakorolva más államba költözött, vagyonát ugyan megtarthatta, de idegenné (peregrinus) vált.⁴¹ Szintén ez lett a sorsa annak, akit száműztek (deportatio) Rómából. Különbség volt azonban, hogy a ius migrandi gyakorlásával a vándor vagyonát megtarthatta, míg a deportatioval a száműzött vagyona az őt száműző államra szállt.

A migráció joga a későbbiekben a mozgás szabadságával fonódott össze. Maga a mozgásszabadság a legrégebben elismert és ezáltal a történelem során gyakorta korlátozott alapjoggá vált. A jogegyenlőtlenség és a jogkorlátozás történeti jelképei többek között az ókori rabszolgák és a röhöz kötött jobbágyok, vagy az alattvalók és polgárok száműzése, a vallási kisebbségek mozgásának korlátozása, avagy a fertőző betegségekhez kapcsolódó karanténok voltak.⁴² A mozgásszabadság a jogtörténetben először az országon belüli költözés és letelepedés szabadságát jelentette és csak idővel később, a modern állam megjelenésével és az államhatárok hatósági ellenőrzése alá vonásával alakult ki a huszadik században a nemzetközi migráció szabályozása.⁴³ Ettől kezdve a migráció joga nem pusztán a bevándorlás, azaz valamely területre utazás, az ott-tartózkodás vagy letelepedés jogát jelentette, hanem a kiutazás, a kivándorlás, végső soron más állampolgárság megszerzésének a jogi lehetőségét is.

A migrációs jogban megfogalmazódó kiutazás szabadsága ugyanakkor nem jelenti a beutazás (ez esetben más állam területére lépésének) korlátlanágát. Az egyes országok a területükre utazás nem honos állampolgár általi lehetőségét bizonyos feltételek meglétéhez köthetik, s ennek hiányában azt akár meg is tilthatják. E korlátozás alól mindenkori kivételként kell tekinteni a visszaküldés tilalmára (non-refoulement), amelynek alap gondolata egy jogon túli felismerést takar: embertársainkat nem tesszük ki szándékosan vagy tetteink lehetséges következményeképp üldöztetésnek, kínzásnak vagy más súlyos sérelemnek.⁴⁴

⁴¹ Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1996.

⁴² Tóth Judit – Majtényi Balázs – Pap András László: i.m. 5. o.

⁴³ Pap András László: Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok. L'Harmattan Kiadó. Budapest, 2009. 13. o.

⁴⁴ Nagy Boldizsár: A magyar menekültjog... i.m. 100. o.

Magyarországon a mozgás szabadságát alkotmányi szinten deklarálják. Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” részének XIV. cikk (1) bek. első mondata szerint *Magyar állampolgár Magyarországról nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet.* Alapvető állampolgársági (státusz) jog tehát a száműzetés tilalma, illetve emellett a hazatérés és a konzuli védelem jogát.⁴⁵ Maga a száműzetés tilalma és a hazatérés joga az Európa Tanács emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkén alapul. E szerint senkit sem lehet sem egyéni, sem kollektív rendszabályokkal állampolgársága szerinti államnak területéről kiutasítani, illetve senkit sem lehet megfosztani attól a jogától, hogy annak a területére belépjen, amelynek honosa. A hazatérés elé semmilyen korlátozás nem állítható, így az útlevel nélkül érkező magyar állampolgár is hazatérhet. A konzuli védelem ugyanakkor nem korlátlan módon történik. A vonatkozó törvényi szabályozás⁴⁶ értelmében a konzuli szolgálatot ellátó személyeknek figyelemmel kell lenniük a nemzetközi jogi szabályokra és eljárásuk során tiszteletben kell tartaniuk a fogadó állam jogszabályait is, de a védelemnyújtás legmegfelelőbb módjának kiválasztásában viszonylag nagyfokú szabadsággal bír: mérlegeli az eset összes körülményeit, valamint a helyi viszonyokat.⁴⁷

Az alaptörvényi szabályozás mellett a kiutazás jogát külön törvény szabályozza. Ennek alapvetése, hogy Magyarország területét minden magyar állampolgár és az országban jogszerűen tartózkodó külföldi szabadon elhagyhatja, ide értve a külföldi letelepedés szándékával történő kiutazást is. E jog gyakorlása sem korlátlan, mivel a külföldre utazás joga törvényben meghatározottak módon – általában érvényes úti okmánnal – gyakorolható, de – szintén törvényi keretek között – korlátozható is.⁴⁸

⁴⁵ Alaptörvény vonatkozó fejezetének XXVII. cikk (2) bek. értelmében „*Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarországról védelmet élvezze.*”

⁴⁶ A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény

⁴⁷ Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (Online). Complex Kiadó. Budapest (Lezárva 2014. január 20.)

⁴⁸ A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 1. § (1)-(4) bek.

2.2.2. A külföldi jog és a nemzetközi jog

Elsősorban a migrációs szabályozás alapfogalmai elkülönítése érdekében kell megemlíteni a külföldi jog fogalmát. Ennek meghatározási körébe minden olyan jogszabály beletartozik, amelyek kibocsátója nem honos jogalkotó.

Egy állam jogalkalmazásában a külföldi jog (vagy külföldi elem) akkor lehet érdekes, ha az az adott ország belső viszonylatában polgári jogi, családi jogi és munkajogi vonatkozású. Ezek a nemzetközi magánjogi kérdések, de nem tartoznak ide azok a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyok, amelyek az állami szuverenitással közvetlenebb kapcsolatot mutatnak. Így például – noha állampolgárokat vagy jogi személyeket érintenek – kívül maradnak a nemzetközi magánjog tárgyán az állampolgársági jog külföldi vonatkozásai, az ún. kettős adóztatás problémái vagy a büntetőjog nemzetközi kiágazásai. Ezek a viszonyok a nemzetközi (köz)jogba, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogába tartoznak, illetve a nemzetközi államjog, a nemzetközi pénzügyi jog vagy a nemzetközi büntetőjog tárgyát képezik.⁴⁹ A nemzetközi magánjog és a külföldi jog így általában nem része a migrációs szabályozásnak. A külföldi elem akkor lehet releváns a migrációs szabályozáson belül az idegenjog számára, ha olyan tényállást rendez, amelyet a hazai (belső) jog is szabályoz (pl. külföldön kiállított közokirat).

Mind a migrációs, mind a nemzetközi magánjogi szabályozástól élesen el kell különíteni a nemzetközi jog fogalmát, amelynek tárgyát elsősorban az államok közötti olyan kapcsolatok képezik, amelyek az államok mint a főhatalom gyakorlóit között jönnek létre. A nemzetközi jog azoknak a magatartási szabályoknak az összessége, amelyek különböző szuverén államok közötti kapcsolatokat rendezését szolgálják és az államok megegyezésével jönnek létre.⁵⁰

A nemzetközi jog fejlődése felfogható olyan folyamatként, amely a népek számára a legtöbb szenvedést okozó erőszakos cselekményeknek a korlátozását vagy megtiltását célzó szabályok megalkotá-

⁴⁹ Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1997. 37. o.

⁵⁰ Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog. Aula Kiadó. Budapest, 1999. 11. o.

sában és érvényesítésében áll.⁵¹ Éppen ezért a nemzetközi jognak vannak olyan területei, amelyek közvetlen kihatással vannak a migráció szabályozására. Mindazonáltal az is megállapítható, hogy a nemzetközi síkon eddig megvalósult szabályozás igencsak hézagos, a nemzetközi migrációs jog körvonalazása még csak elméleti szinten indult meg.⁵²

A nemzetközi jog – a migráció terén is – nemcsak nemzetközi szerződésekkel, hanem nemzetközi szervezetek létrehozásával is reagál a nemzetközi közösség előtt álló kihívásokra: ilyen a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration – IOM), az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) avagy a migráns személyek munkavállalása kapcsán a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO).⁵³

2.2.3. Az idegenjog és az idegen

A migrációs joggal összefüggő külön normacsoportba azoknak a rendelkezéseknek az összessége is beletartozik, amelyek címzettjei olyan személyek, akik nem állampolgárai a jog kibocsátása és érvényessége helye szerinti államnak (külföldiek, hontalanok).

A nem honos állampolgárok megnevezése és jogállása a történelemben mindig sajátos figyelmet igényelt. Az antik világban az Óbabiloni Birodalomban és Egyiptomban is találunk forrásokat arra, hogy a saját és a nem honos személyeket megkülönböztették. A babiloniak magukat város fia vagy ország fia, míg az idegeneket más ország fia megnevezésekkel illették, az egyiptomiak pedig önmagukat embereknek vagy a Nap embereinek tartották.⁵⁴ Az ókori görög

⁵¹ Hercegh Géza: A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1981. 15. o.

⁵² Vö. Vincent Chetail – Céline Bauloz (eds.): Research Handbook on International Law and Migration. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, 2014

⁵³ Mohay Ágoston: A nemzetközi népegymozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniói szabályozásának példája. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid (szerk.): Új népvándorlás: Migráció a 21. században Afrika és Európa között. Publikon Kiadó. Pécs, 2011. 209. o.

⁵⁴ Ganczer Mónika: Állampolgárság a nemzetközi jogban – államutódlás esetén. PhD dolgozat. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Győr, 2013. 15-16. o.

városállamokban az idegenek lehettek más hellén kultúrához tartozók (xenoi) vagy azon kívüliek (barbaroi).⁵⁵ Athén virágzó városállamként megannyi kívülről érkező személyt fogadott be, akik külön jogalanyi kategóriát (metoikosz vagy metic) jelentettek. A metoikoszok szabad bevándorlók, szívesen látott idegenek voltak, de sem ők, sem leszármazottaik nem szerezhettek athéni állampolgárságot. Ellenben cselekvőképesek voltak, földtulajdonuk lehetett, sőt aktív és passzív politikai jogokkal rendelkeztek, illetve részt vehettek az igazságszolgáltatásban is.⁵⁶ Spártában pedig a városállamon kívülről érkezők az ún. körülakók (perioikosz) voltak.

A külföldiek jogi és társadalmi helyzete Rómában nemcsak történelmi, hanem jogtörténeti jelentőséggel is bírt, tekintettel elsősorban a római polgársággal nem rendelkező személyekre vonatkozó jogi szabályozás kidolgozottságára, egyes korszakok szerinti alakulására. A szabályozás fejlődése a külföldiek társadalmi hasznosságának, eleve a migráció ókori birodalomra gyakorolt hatásának volt köszönhető.⁵⁷ A római jogban az idegenek a korlátozottan jogképes személyek körébe tartoztak. A latinok vagy a peregrinusok nem voltak polgárok (civisek).⁵⁸ Ezek közül a peregrinusok (peregrini) általában a provinciák lakói voltak, akik a provincia megszervezésekor kiadott római rendelkezés (lex provinciae) szerint megtarthatták saját jogait és jogintézményeiket, a ius gentium szerinti ügyleteiket megköthették és az ez alapján szerzett jogaikat Rómában a praeter peregrinus, a provinciákban a helytartó előtt érvényesíthették.⁵⁹ A peregrinusokon belül meg kellett különböztetni a teljesen vagy viszonylagosan önálló államisággal és saját népjoggal bíró népeket (peregrini

⁵⁵ Sumio Takabatake: Co-living with barbaroi. Forrás: https://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/37368/1/ChichukaiKenkyujoKiyo_5_Takabatake.pdf (letöltés ideje: 2015.11.16.) 103. o.

⁵⁶ Demetra Fannie Kasimis: Drawing the Boundaries of Democracy: Immigrants and Citizens in Ancient Greek Political Thought. Dissertation Publishing. Northwestern University. Evanston, Illinois. 2010. 10-11. o.

⁵⁷ A külföldiek Rómában betöltött társadalmi helyzetéről és arányáról lásd bővebben: David Noy: Foreigners at Rome. Citizens and Strangers. Gerald Duckworth & Co. Ltd. London, 2000

⁵⁸ Brósz Róbert: Nem teljes jogú polgárok a római jogforrásokban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1964. 20. o.

⁵⁹ Pókecz Kovács Attila: A királyság és a köztársaság közbizalmi intézményei Rómában. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2014. 68-71. o.

alicuius civitatis) azoktól, akik államisággal, s ebből következőleg helyi népjoggal egyáltalán nem rendelkeztek (peregrini nullius certae civitatis). Utóbbiak – más néven a hontalanok – körébe tartoztak a háborúban legyőzött népek (peregrini dediticii), amelyek államát a rómaiak anélkül számolták fel, hogy a lakosságot eladták volna rab-szolgának, és a felszabadítottak (dediticii Aeliani), akik azonban nem tartózkodhattak Róma területén.⁶⁰

Az idegen vagy nem honos személy meghatározása a 13. századi angolszász jogból származó denizen kifejezéssel érte el mai jelentését. Ez olyan személyt jelölt, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodott, azonban – a politikai részvételi jogok kivételével – hasonló polgári jogokat élvezett, mint egy állampolgár.⁶¹ Mai értelmezésben olyan státusz kifejezéséről volt szó, amely félúton lehetett állampolgár és nem állampolgár között, és amelyet a külföldi az ország területén való tartózkodásra jogosító engedély birtokában szerezhetett meg.⁶²

Az idegen fogalma a 20. században, az államhatárok ellenőrzés alá vonásával, a beutazás és a tartózkodás feltételeinek megteremtésével a hontalanok és a nem jogszerűen tartózkodók fogalmi körével bővült. Általános nemzetközi definíciót egy 1985. évi ENSZ közgyűlési határozat ad, amely szerint idegennek tekintendő minden olyan természetes személy, aki nem állampolgára annak az országnak, amelyben tartózkodik.⁶³

Napjainkban az Európai Unió tagállamaiban az idegen vagy külföldi megnevezés használata már nem feltétlenül elégséges, hiszen azon belül meg kell különböztetni a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők és családtagjaik személyi körét, valamint az ebbe a körbe nem sorolható harmadik országbeli állampolgárokat. Ezek közül a szabad mozgás jogával egyfelől az Európai Gazdasági

⁶⁰ Földi András – Hamza Gábor: i.m. 211. o.

⁶¹ Asztalos Zsófia: Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma. PhD értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Miskolc, 2009. 51. o.

⁶² Lőrincz Aranka: Állampolgárság a Tizenötökben. Magyar Jog 2007/9 573. o.

⁶³ UN General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live. 116th plenary meeting 13 December 1985. Article 1

Térség⁶⁴ állampolgára és családtagja, másfelől a magyar állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagja rendelkezik.

Harmadik országbeli állampolgárnak azt kell tekinteni, aki állampolgársága igazolására harmadik ország által kiállított érvényes úti okmányt használ fel, vagy aki nem valószínűsíti, hogy megilleti külön törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás joga. A harmadik országbeli állampolgárokra való törvényi szabályokat a diplomáciai vagy egyéb személyes mentességet élvező, illetve nemzetközi szerződés alapján beutazó harmadik országbeli állampolgárra akkor kell alkalmazni, ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik.

Sajátos megítélés alá esnek azok a harmadik országbeli külföldiek, akiket a magyar menekültügyi hatóság vagy bíróság, vagy az Európai Unió tagállama menekültként elismert vagy kiegészítő védelemben részesített. E személyekkel összefüggésben a beutazás és tartózkodás feltételei kedvezőbbek lehetnek (pl. vízummentesség), illetve a velük szemben a kiutasítás lehetősége is viszonylagosan korlátozott, nem merülhet fel a származási országba, csupán a számukra védelmet biztosító tagállamba. A magyar hatóság által védelemben részesített személyek pedig néhány magyar állampolgársághoz kötött közjogi kivételtől eltekintve a magyar állampolgárok jogai illetik meg Magyarországon.

2.2.4. Az idegenjog fogalma

Az idegenek vagy a külföldiek jogi helyzetét az a tény jellemzi, hogy egyidejűleg kétféle – egyrészt származási államuk, másrészt a tartózkodási hely szerinti állam – felségjogának vannak alárendelve.⁶⁵ A származási állam polgára bárhol is tartózkodjon, megköveteli a feltétlen hűséget, a hazai jog követését a tartózkodási helytől függetlenül, a fogadó ország pedig szintén elvárja, hogy az idegenek

⁶⁴ Az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezmény részes tagállamai az Európai Unió államai, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia (korábban: Európai Szabadkereskedelmi Társulás). Az Európai Közösség, illetve annak tagállamai és a Svájci Államszövetség közötti megállapodás alapján az Szmvt. hatálya a Svájci Államszövetség polgáira is kiterjed.

⁶⁵ Bokorné Szegő Hanna: Az egyén a nemzetközi jogban. In: Hercegh Géza (szerk.): Nemzetközi jog. Tankönyvkiadó. Budapest, 1989. 124. o.

tartózkodjanak a jogsértő cselekményektől. Alaphelyzet, hogy a külföldi kötelessége betartani a tartózkodása szerinti ország jogrendszerét, az adott állam pedig jogszabályi keretek között ellenőrzi a nem honos személyekkel összefüggő jogviszonyokat.⁶⁶

Az idegenjog tágabb értelemben a külföldiekkel kapcsolatos jogszabályok olyan összessége, amelyek az adott állam jogszabályban rögzített állásfoglalását fejezik ki a vele állampolgársági kötelékben nem álló, de különböző társadalmi viszonyokban vele kapcsolatba került természetes vagy jogi személyek helyzetére (jogaira és kötelességeire).⁶⁷

Az idegenjog körébe tartozik minden olyan rendelkezés, amely tekintettel van az adott jogalany más állampolgárságára. Ezek példái lényegében az egész jogrendszerben megtalálhatók, hiszen a külföldi státusz fontos lehet – az e tárgyban kiinduló alapnak tekintendő, a külföldiek beutazásával és tartózkodásával, a menedékjog kérelmezésével avagy a honosítással összefüggő alapvetően közigazgatási jogi (rendészeti jogi) kérdések mellett – a polgári jogban (tulajdonszerzés korlátozása, családjogi kérdések rendezése), a munkajogban (külföldiek foglalkoztatásának követelményei) vagy éppen a büntetőjogban (külföldi mint speciális alany, külföldiekkel összefüggő bűncselekmények nevesítése, külföldivel szembeni sajátos büntetőeljárás és büntetés-végrehajtási szabályok alkalmazása).

A külföldiekre vonatkozó egyes rendelkezések ugyanakkor általában egyetlen jogág tekintetében sem elégségesek arra, hogy önálló megnevezéssel körülhatárolható jogterületet foglaljanak keretbe. Így még az idegenjog értelmezése során sem használatos az „idegen polgári jog”, „idegen munkajog” vagy „idegen büntetőjog” meghatározások. Sőt, az említett jogágak általános értelmezése során sem gyakori, hogy az egyes polgári jogi, munkajogi vagy büntetőjogi rendelkezéseket kizárólag a külföldiekkel összefüggő kérdésekre fókuszálva közelítsék meg.

⁶⁶ Jozef Balga: A migráció hatása az idegenjogra és az idegenrendszetre. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, 2015. 215. o.

⁶⁷ Éliás Pál: A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések. In: Konrád Edit (szerk.): Idegenjog. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatószek Programirodája. Budapest, 1987. 1. o.

Az idegenjog szűkebb megközelítésben a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási és rendészeti kérdések összefoglalására koncentrál. Ez az idegenjog adminisztratív jellegű értelmezése, és sajátos joganyagként az a célja, hogy a külföldiek jogállását, nem honos természetükre vonatkozóan a honos (belföldi) személyektől eltérően szabályozza. E körbe vonhatók azok a jogszabályok, amelyek a nem magyar állampolgárok beutazásával és tartózkodásával vagy letelepedésével, a menedékjog kérelmezésével és elbírálásával, a hontalanokkal (állampolgársággal nem rendelkezőkkel) összefüggő eljárással, illetve a magyar állampolgárság megszerzésével, illetve a nem jogszerűen tartózkodó külföldiekkel szembeni eljárással foglalkoznak. Az adminisztratív idegenjog tehát alapvetően az idegenjogi igazgatásra, a menedékjogi eljárásra (menekültügyre), az állampolgársági eljárásra (honosításra) és az idegenrendészetre terjed ki.

2.3. Az idegenjog nemzetközi és európai közjogi szinterei

Magyarországon az egyetemes nemzetközi szokásjog és az államok közössége által elismert általános jogelvek, másrészt a jogszabályi formában kihirdetett nemzetközi szerződések a magyar jogrendben elsőbbséget élveznek a törvényekkel és az alacsonyabb rangú jogszabályokkal szemben. Az Alaptörvénnyel szemben azonban kizárólag csak azok a nemzetközi jogi eredetű szabályok nyerhetnek prioritást, amelyek a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény szerinti *ius cogens* normák körébe tartoznak.⁶⁸

A *ius cogens* szabályok nem alkotnak önálló jogforrást és még nincsen meghatározott katalógusuk, de a szakirodalom jelentős része a rabszolgaság, népirtás, kínzás tilalmát sorolja ide, továbbá a hágai Nemzetközi Bíróság még egyes, alapvetőnek tekintett emberi, valamint humanitárius jogi szabályokról mondta ki a *kogens* jelleget.⁶⁹ Ezek közül migrációs szempontból elsősorban a kínzás tilalma említendő meg. A kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma ugyanis a klasszikus értelmezésen túl (az állam tar-

⁶⁸ Molnár Tamás: A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2013. 253. o.

⁶⁹ Kardos Gábor – Lattmann Tamás (szerk.): Nemzetközi jog. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010. 56. o.

tózkodjon e cselekedetektől, büntesse meg elkövetőit és hatékonyan akadályozza meg elkövetésüket) egy ún. extraterritoriális (területen kívüli) tartalommal, a visszaküldés tilalmával (non-refoulement) is bővült.⁷⁰ E szerint egyetlen állam sem utasíthat, toloncolhat vagy adhat ki valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós oknál fogva tartani kell attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák.⁷¹

A nemzetközi jog szintjén – a fentiek mellett – a migrációval kapcsolatban elsősorban a hazánkban 1989-ben kihirdetett, a menekültek helyzetéről szóló 1951-es ENSZ egyezmény (Genfi Egyezmény)⁷² említendő. Ezen kívül azonban – egyelőre – nem létezik olyan nemzetközi egyezmény, amely általánosságban és összefoglalóan tartalmazná a migránsok jogait és kötelezettségeit. Számos nemzetközi dokumentum született azonban, amelyek speciális jogterületen érinti a migránsokat, így például a különböző emberi jogi dokumentumok, a nemzetközi humanitárius jog, a hontalanságot és az állampolgárságot szabályozó nemzetközi egyezmények stb.⁷³

A nemzetközi szokásjogból – a vonatkozó dokumentumokon túl – az idegenjog alkalmazására külön jogelvek is kialakultak. E követelményszerű tézisek lényege, hogy a külföldiek közjogi helyzete a honos személyekhez képest hátrányosabb, mivel jogi sorsuk az adott állammal nem megfordíthatatlanul kötendő össze, hiszen a külföldinek minden időben adott a lehetősége arra, hogy hazájába visszatérjen.⁷⁴ Erre tekintettel is szükség lehet olyan garanciák megfogalmazására, amelyek az állam belső jogával szemben – egyfajta kedvezményként – rendelkezzenek a külföldi emberi jogai biztosítása érdekében. Ilyen jogelv az egyenlő elbánás elve, amely a külföldiek saját

⁷⁰ Gyulai Gábor – Mink Júlia – Iván Júlia: Kiutasítás és emberi jogok. Magyar Helsinki Bizottság. Budapest, 2012. 12. o.

⁷¹ Vö. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 3. cikk (1) bek.

⁷² Magyarországon 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 szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet léptette életbe.

⁷³ Lőrincz Aranka: A nemzetközi migráció szervezeti és jogi keretei. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2013. 7. o.

⁷⁴ Hargitai József: Nemzetközi jog a gyakorlatban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2008. 107. o.

állampolgárokkal azonos jogállását mondja ki, valamint a nemzetközi standard elve, amely szerint minden külföldön tartózkodó személyt egyfajta minimum-követelményként azonos jogok illetik meg. Bár, az említett – egymással versengő – elvek alkalmazása folyamatos interpretáció tárgya, jelentőségük abban van, hogy egy adott állam külföldiekre vonatkozó nemzeti jogának kialakítására vagy annak bírálatára hatással lehetnek.

Hazánk európai uniós tagsága alkotmányjogi szempontból minőségileg tér el más nemzetközi szervezetekben való részvételtől. Az Európai Unióba való belépéssel a tagállamok elismerik, hogy az Unió szervei által meghozott egyes jogi aktusok a tagállam joghatósága alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül alakíthatják.⁷⁵ Mindez egyébként a hazai jogalkotó és jogalkalmazó hatóságok korlátozásával jár együtt, mivel Magyarországnak olyan jogi aktusok érvényesülését kell biztosítania, amelyek nem feltétlenül egyeznek meg a nemzeti jogalkotói akarattal. Ettől függetlenül az uniós jogrend kötelező erejéhez nem fér kétség, működési és kikényszerítési mechanizmusa, belső koherenciája és szervezettsége a belső jogokhoz mérhető, lényegében egy második jogrendszert jelent a hazai jog mellett. A nemzeti érdekek érvényesítésére lényegében csak az uniós döntéshozatali folyamatban van lehetőség, a már elfogadott és hatályosult közösségi jogi szabályok transzpozíciója során az eltérésre viszonylag kis mozgástere van a tagállamoknak; azzal, hogy az irányelvek esetében kedvezőbb szabályozást megvalósíthatnak, az érintettek számára még előnyösebb bánásmódot, magasabb jogvédelmet nyújthatnak.⁷⁶

⁷⁵ Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jenei Petra: Európai közjog és politika. Complex. Budapest, 2007. 1011. o.

⁷⁶ Berta Krisztina – Molnár Tamás – Töttös Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó egységes EU-szakpolitáig. Migráció és Társadalom 2012/2. Forrás: <http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-nemzetk%C3%B6zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s-a-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%91l-az> (letöltés ideje: 2015.01.05.)

Az európai közjog szintjén – az Európai Unió bevándorlási politikája⁷⁷ miatt is – már jóval több, migrációval közvetlenül összefüggő jogforrást találunk. Ezek elsősorban az Európai Unión kívüli – harmadik országbeli – területekről érkezők tartózkodásával, visszatérésével avagy menedékjogi eljárásával kapcsolatos kötelező jogi normákat jelentik. E dimenzióban is a legmagasabb szintet az Európai Unió működéséről szóló szerződés jelenti, amely alapelveként rögzíti, hogy az uniós polgárok jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni, a szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekkel és korlátozásokkal. Emellett az EU Alapjogi Chartája is rendelkezik a polgárok jogai körében a mozgás és tartózkodás szabadságáról, a diplomáciai és konzuli védelemről, továbbá a szabadságok között a munkavállalás jogáról, illetve a kitoloncolással, kiutasítással és kiadatással szembeni védelemről.⁷⁸ A személyek mozgására és tartózkodására vonatkozó egyéb tanácsi döntésekből kirajzolódó tendencia ugyanakkor a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező személyek tekintetében félreismerhetetlen, miszerint a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalás céljából való bebocsátási politikának szükségszerűen megszorítóknak kell lennie.⁷⁹

2.4. Az idegenjogi igazgatás mint szakigazgatás

A közigazgatás kategorizálásának egyik módja, ha különbséget teszünk általános és különös közigazgatás vagy szakigazgatás között. Más kérdés azonban, hogy napjainkban a közigazgatás szervezeti értelemben lényegében szakigazgatást jelent, mivel a közigazgatási szervek más-más közigazgatási területen látják el feladataikat, de ezeknek az ágazatspecifikus tevékenységeknek közigazgatás-

⁷⁷ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben: Zámbo Katalin: Migráció az Európai Unióban. Nemzeti Közszerződések Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2013. 41. o.

⁷⁸ Rózsás Eszter: A külföldiek igazgatása és a menekültjog. In: Lapsánszky András: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó. Budapest, 2013. 179. o.

⁷⁹ Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció terén. Acta Humana No. 27. 1997. 16. o.

tudományi és jogrendszerbeli egységét közös alap, a közigazgatás általános fogalmi rendje és elméleti struktúrája biztosítja.⁸⁰

A szakigazgatások körébe differenciált, az adott közigazgatási ágazatra jellemző és más ágazatban nem alkalmazott igazgatási módszerek és annak végrehajtásáért felelős (sajátos hatáskörű) szervezetek tartoznak. Így jellemezhető az adminisztratív idegenjog terebélyes feladatokat és annak végrehajtásáért felelős szervek, szervezetek is. Erre tekintettel a külföldiek beutazásával, kiutazásával és tartózkodásával, a nemzetközi védelem megadásával, az állampolgárság megszerzésével, nem utolsósorban az előbb felsorolt tárgyú normákkal összefüggő rendszeti szabályok alkalmazásával kapcsolatos sajátos hatósági, igazgatási tevékenység az idegenjogi igazgatásban mint szakigazgatásban foglalható össze. A szakigazgatás a külföldiekkel kapcsolatos jogalkalmazás tárgya és jellege szerint tovább bontható.

2.4.1. A külföldiek igazgatása

Közigazgatási jogi megközelítésben a szűkebb értelemben felfogott idegenjog egyik területét jelenti a külföldiek beutazására és országon belüli rövid vagy hosszabb tartózkodására vonatkozó hatósági eljárásokat összefoglaló külföldiek igazgatása.⁸¹ Fontos megjegyezni, hogy ez alapvetően támogató jellegű jogalkalmazást jelent, amely elsősorban a beutazáshoz és a tartózkodáshoz szükséges engedélyek megadásában, a mozgásszabadság érvényesülésének hatósági támogatásában realizálódhat. A mozgásszabadság alapvető jogforrása Magyarország Alaptörvényében keresendő, amelynek XXVII. cikke (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Ez egyúttal a szabad mozgás és tartózkodás jogának alkotmányi meghatározása is, amely azonban a külföldiek igazgatása révén megvalósuló jogszerűséghez kötött.

⁸⁰ Fábrián Adrián: Közigazgatás és szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége). In: Lapsánszky András: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó. Budapest, 2013. 20. o.

⁸¹ Rózsás Eszter: A külföldiek igazgatása... i.m. 173. o.

A külföldiek igazgatását Magyarország uniós tagsága és a külföldiek fentebb már említett differenciálása miatt már nem lehet egyetlen jogszabályban meghatározni. Első körbe a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tartoznak, akikre alapvető jogforrásként az ún. Szmtv. és annak végrehajtási rendelete vonatkozik.⁸² A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek a külföldiek privilegizált körét jelentik, akik a lehető legegyszerűbb körülmények között vándorolhatnak egyik tagállamból a másikba, és akik esetében a három hónapot meghaladó tartózkodás is csak bejelentkezéshez, illetve ennek során kiállított ún. regisztrációs igazoláshoz kötött. A szabad mozgás és tartózkodás jogával kapcsolatban a magyar szabályozás a fordított diszkrimináció elkerülése érdekében az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog jogáról szóló 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv által lefedett személyi körön (uniós polgárok és azok harmadik országbeli családtagjain) túl a szabad mozgás és tartózkodás jogával ruházta fel a magyar állampolgárok harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező családtagjait is.⁸³

A harmadik országbeli állampolgárok esetében a beutazás és a tartózkodás – a vonatkozó jogszabályok⁸⁴ értelmében – aszerint határozható meg, hogy a hat hónapon belüli tartózkodás meghaladja-e a három hónapot. A beutazás is külön feltételekhez kötött, a határ átlépésére közösségi szabályozás, az ún. Schengeni határ-ellenőrzési kódex vonatkozik.⁸⁵ A beutazás általános feltételeinek az a harmadik országbeli állampolgár felel meg, aki érvényes úti okmánnyal, szükség esetén érvényes vízummal rendelkezik, igazolja a tervezett tar-

⁸² A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény és annak végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet

⁸³ Szuhai Iлона: Idegenrendészet 1. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre vonatkozó magyar szabályozás. Nemzeti Közszoigálati Egyetem Rendészetudományi Kar. Budapest, 2014. 5. o.

⁸⁴ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) és a végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (Harmvhr.)

⁸⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról

tózkodás célját és megfelelő anyagi fedezetet, nem áll beutazási tilalmat elrendelő SIS (Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett) figyelmeztető jelzés hatálya alatt és nem jelent veszélyt az EU tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzeti kapcsolataira. A hat hónapon belüli három hónapot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár utazhat be, illetve három hónapot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat Magyarország területén, aki rendelkezik érvényes úti okmánnyal, három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal, a tartózkodás céljának megfelelő (tartózkodási, bevándorlási, letelepedési, ideiglenes letelepedési, nemzeti letelepedési, EK letelepedési) engedéllyel, vagy EU Kék Kártyával, a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedéllyel, továbbá Magyarország területén szálláshellyel vagy lakóhellyel.

A külföldiek harmadik csoportját a hontalanok jelentik. Az állampolgársággal nem rendelkező személyekkel kapcsolatos tételes jogi rendelkezések a harmadik országbeli állampolgárookra vonatkozó normaanyag speciális területét jelentik. A hontalansági igazgatás (inkább eljárás) célja megállapítani, hogy az eljárás alanya nem rendelkezik-e valamely állam saját joga szerinti állampolgársággal. Az eljárás Magyarország területén tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul.⁸⁶ A kérelmező az eljárásban személyesen vesz részt, meghallgatása kötelező, és a kérelmezőnek igazolnia vagy valószínűsítítenie kell, hogy egyetlen állam saját joga szerint sem rendelkezik állampolgársággal, így különösen a születési helye, a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, továbbá a családtagjai, illetve szülei állampolgársága szerinti állam vonatkozásában.

2.4.2. Menedékjogi igazgatás

Az Alaptörvény XIV. cikke expressis verbis határozza meg, hogy „(3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos

⁸⁶ Az Alkotmánybíróság 6/2015 (II.25.) sz. határozata szerint a kérelem benyújtásának már nem feltétele a jogszerű magyarországi tartózkodás.

tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Magyarország összhangban nemzetközi jogi kötelezettségével menedékjogot biztosít az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak.

A menedékjog a nemzeti jogban az idegenjog speciális területé-
ként értelmezhető, míg a nemzetközi jogban mint humanitárius jog
jelentkezik. A nemzetközi jog alapja az 1951. évi Genfi Egyezmény,
amely szerint az élvez menedékjogot, aki faji, vallási okok, nemzeti
hovatarozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tar-
tozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldöztetéstől való meg-
alapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti (hontalan eseté-
ben a szokásos tartózkodás helye szerinti) országon kívül tartózkod-
dik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja
annak az országnak a védelmét igénybe venni. A menedékjog tehát a
külföldiek egy újabb körét határozza meg. A jogi szabályozás nem
tesz különbséget aközött, hogy az üldözéstől való félelem mikor – a
származási ország elhagyását követően avagy még azt megelőzően –
alakult ki. A menedékjogból eredő biztonság azonban nem jelenthet
védelmet a jogszabályok rendes alkalmazásával és a jogszerűen felál-
lított törvényszékek ítélkezésével szemben.⁸⁷

A menekülők körében – minthogy meglehetősen heterogén cso-
portról van szó – a menekültek mellett meg kell különböztetni a me-
nedékeseket, az ún. kiegészítő védelmet élvezőket (oltalmazottak) és
a nemzeti védelemben részesülőket (visszaküldés tilalma hatálya
alatt állók).⁸⁸ Fontos azonban megjegyezni, hogy mindegyik jogi
státusz alapja a fenti definíció, így a migráció mozgatórugói között
más-más tartalmat kell keresni a fegyveres összeütközés, illetve a
természeti katasztrófa között. Bár, e körülményeket a nemzetközi
szakirodalom is hajlamos összemosni,⁸⁹ a menedékjog alapja szilár-

⁸⁷ Szép Árpád: A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadály. *Büntetőjogi Szemle* 2013/1-2. 48. o.

⁸⁸ Ördög István: *Menedékjogi ismeretek*. Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendé-
szettudományi Kar. Budapest, 2012. 76. o.

⁸⁹ Vö. Susan Martin: *War, Natural Disaster, and Forced Migration*. In: Marc R.
Rosenblum – Daniel J. Tichenor (eds): *The Oxford Handbook of the Politics of
International Migration*. Oxford University Press. New York, 2012. 53-73. o.

dan olyan alapvető emberi jogi sérelem (pl. üldöztetés vagy attól való megalapozott félelem) lehet, amely a vándorlást előmozdítja. A kényszermigráció oka ugyan nemcsak politikai lehet, hanem természeti katasztrófa is, de ezutóbbi esetében nem a genfi jog, hanem egyéb nemzetközi jogi szabályok alkalmazandók.

A menekült, oltalmazotti és menedékes státuszokról Magyarországon elsősorban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) és annak végrehajtási rendelete⁹⁰ rendelkezik. A menedéjog jogcímet jelent a Magyarország területén való tartózkodásra, és egyidejűleg védelmet nyújt a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.⁹¹

A menekült jogállása a magyar állampolgársághoz hasonlítható annyi eltéréssel, hogy a menekült – a helyi közügyek gyakorlásán (helyi önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson, helyi népszavazáson részvétel stb.) kívül – aktív választójoggal nem rendelkezik, illetve nem tölthet be olyan munkakört, nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti.

Azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak veszélye, hogy származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni oltalmazottkénti elismerésért, ezzel ún. kiegészítő védelemért folyamodhat. Kevés különbség van a menekültek és az oltalmazottak jogállása között.⁹² Az oltalmazott nem jogosult kétnyelvű (konvenció) úti okmányra, nem rendelkezik választójoggal, továbbá státusza rendszeresen felülvizsgálandó. A menekült és az oltalmazott státusz megszűnése ennél fogva csak akkor szűnik meg, ha az érintett személy magyar állampolgárságot szerez, avagy státuszát a menekültügyi hatóság visszavonja.

Menedékesként azokat a személyeket kell elismerni és ideiglenes védelemben részesíteni, akik azért érkeztek Magyarország területére, mert hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai

⁹⁰ 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet

⁹¹ Rózsás Eszter: A külföldiek igazgatása... i.m. 186. o.

⁹² Lékó Zoltán (szerk.) A migrációs jog kézikönyve. Complex Kiadó. Budapest, 2009. 23. o.

összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megálgató bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A menedékes státusa nem olyan kedvező, mint a menekülteké vagy az oltalmazottaké, például csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint jogosult munkavégzésre, illetve az ideiglenes védelem időtartama legfeljebb egy év, amely ugyanakkor meghosszabbítható.

A menedékjogi eljárás célja annak megállapítása, hogy a menekültkérelmet előterjesztő személy jogosult-e a menekült, oltalmazott vagy menedékes státuszra, illetőleg származási országába visszaküldhető-e. Az eljárás alapja a menedékjogi kérelem, amely csak személyesen, alakiséghez nem kötött módon, bármely hatóságnál előterjeszhető. Az eljárási határidő alatt a menedékkérőnek személyesen kell valószínűsítene, hogy a törvényben meghatározott ok(ok) folytán országának hatóságai üldözték, vagy nem tudták megvédeni az üldöztetéstől, és ezért nemzetközi védelemre jogosult. A menedékjogi eljárás során a részletes meghallgatásra, szakhatósági állásfoglalásra, valamint országinformáció beszerzésére kerülhet sor, továbbá az eljáró hatóság kijelölheti a kérelmező tartózkodási helyét is. Az eljárás során dönteni kell, hogy a kérelmező menekültként elismerhető-e, ha nem, a kérelmező oltalmazottként elismerhető-e, ha ez sem, fennáll-e a visszaküldés tilalma. Amennyiben a kérelmező a menedékjogi státuszra nem jogosult, de vele szemben visszaküldés tilalma áll fenn, úgy befogadotti státuszba kerül.

2.4.3. Állampolgársági igazgatás

Az állampolgársági jog hatályos forrásait a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Ápt.) és a végrehajtására kiadott kormányrendelet⁹³ jelenti. Különös sajátossága e jogterületnek, hogy a jogalkalmazás során nemcsak a hatályos normaanyagot kell figyelembe venni, hanem mindazokat a jogszabályokat, amelyek valaha is érintették a magyar állampolgárságot.⁹⁴ Szintén különös e jogalkal-

⁹³ 125/1993. (IX.22.) Korm. rendelet

⁹⁴ Az állampolgársági igazgatással összefüggésben lásd bővebben: Lőrincz Aranka – Parragi Mária: Állampolgársági jog és jogalkalmazás. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2013. 31. o.

mazási terület abban az értelemben is, hogy – jóllehet lényegét tekintve ez is a közigazgatási jogalkalmazás és jogérvényesítés része⁹⁵ – a közigazgatási kódex ún. kivett eljárásként kezeli, azaz az állampolgársági ügyekben az általános közigazgatási szabályok még másodlagos jogforrásként sem alkalmazhatók.

Az állampolgársági eljárás – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – önálló, sui generis eljárás, amelyet belföldön és külföldön (lakóhelytől függetlenül) is ún. állampolgársági kérelemmel kezdeményezhető. A magyar állampolgárság megszerzése egyébként történhet születéssel (családi jogállás rendezése) a leszármazási elv (ius sanguinis) alapján, honosítással, visszahonosítással és nyilatkozattal. A magyar állampolgárság pedig megszűnhet lemondással (ebben az esetben a magyar állampolgárság három éven belül visszaállítható), illetve visszavonással.

A honosítási, visszahonosítási ügyekben, a lemondás elfogadásáról és az állampolgárság visszavonásáról az Ápt.-nek az adott ügytípusra vonatkozó rendelkezése értelmében az eljáró hatóság (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) javaslatára, a miniszter előterjesztésére a köztársasági elnök dönt. A többi állampolgársági ügyben a miniszter adja ki a bizonyítványt, okiratot, illetve állapítja meg, hogy ezek kiadásának feltételei nem állnak fenn. A honosítási és visszahonosítási kérelemről, a lemondás elfogadásáról, továbbá a magyar állampolgárság visszavonásáról hozott köztársasági elnöki döntés ellen nincs jogorvoslat. A honosított a magyar állampolgárságot az eskü vagy fogadalom letételének napján szerzi meg. Az eskütételt követően a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezi a honosított, visszahonosított személyek külföldön történt születésének és házasságkötésének tényét, továbbá az anyakönyvezésből eredő adatváltozásokat rögzíti a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban.

2.4.4. Az idegenrendészeti igazgatás

Az idegenrendészet a Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó vagy Magyarország területén

⁹⁵ Temesi István (szerk.): A közigazgatás funkciói és működése. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. Budapest, 2013. 250. o.

jogszerűtlenül tartózkodó nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység, feltéve, hogy nincs helye menedékjogi eljárásnak. Az idegenrendészeti eljárás alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel. A külföldiekkel kapcsolatos rendészeti tevékenység a rendészet egy sajátos típusa, amely – a rendészet általános meghatározásából kiindulva, annak közigazgatási és közhatalmú tartalmi elemeit szem előtt tartva⁹⁶ – a külföldi magatartásából akadónan megzavart rend helyreállítására irányul. Fontos azonban megjegyezni, hogy nincs helye idegenrendészeti eljárásnak, ha a jogszerűtlenül beutazó vagy tartózkodó külföldi menedékkérelmet terjesztett elő, hiszen ebben az esetben először a menedékjogi eljárást kell lefolytatni. Ez ugyanakkor nem érvényesül abban az esetben, ha a menedékkérő ismételt kérelmet terjesztett elő, és erre tekintettel már nem illeti meg a területen maradás joga.

Az idegenrendészet szabályozásának is vannak alaptörvényi követelményei. A XIV. cikk (1) bek. szerint *„Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.”* Az Alaptörvény értelmében tehát a külföldi – a magyar állampolgároktól eltérően – kiutasítható, amelyet büntető- vagy idegenrendészeti eljárásban hozott határozattal lehet elrendelni. A kiutasítási jog azonban nem korlátlan, törvényben meghatározott akadálya, hogy a menedéjjoggal rendelkező külföldi nem utasítható ki, illetve abszolút tilalomként kell figyelembe venni non-refoulement elvét is. Az Alaptörvény XIV. cikk (2) bek. szerint *„Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”*

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek privilegizált jogállása az idegenrendészeti jogalkalmazás terén is megjelenik. A mozgás és tartózkodás jogának korlátozására ugyanis csak az arányosság elvének betartásával és az érintett személy maga-

⁹⁶ Balla Zoltán: Közigazgatás és rendészet. Új magyar közigazgatás. 2013/12. 20. o.

tartására tekintettel kerülhet sor.⁹⁷ Ennek értelmében csak azzal a személlyel szemben alkalmazható kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, akinek magatartása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető értékére, különösen a közrendre, a köz- és nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre. (Az állandó tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár vagy családtagja Magyarország területéről csak nemzetbiztonsági okból utasítható ki.) Beutazási és tartózkodási tilalmat azzal a személlyel szemben kell elrendelni, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére Magyarország kötelezettséget vállalt, illetve akire vonatkozóan – a tilalom érvényesítéséről – az EU Tanácsa döntött.

A harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni rendészeti szabályok alkalmazása keretében az országba való beutazás engedélyezésekor lehet dönteni a beléptetés megtagadásáról és a visszairányításról, belföldön a tartózkodás vizsgálatakor pedig idegenrendészeti előállítás, személyazonosság megállapítása érdekében visszatartás, indokolt esetben idegenrendészeti vagy kiutasítást előkészítő őrizet, végső soron beutazási és tartózkodási tilalom, kiutasítás és kitoloncolás rendelhető el. Az idegenrendészeti tevékenység része az is, hogy a rendészeti szervek (Magyarországon a rendőrség) nemcsak a schengeni külső határokon végez határellenőrzést, hanem a határterületen kívül is ellenőrizheti a külföldieket. Az ún. mélységi ellenőrzés a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítására irányuló – jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen végzett – kompenzációs rendőri intézkedés, célja nem határellenőrzés, és előkészítésében, végrehajtási módjában egyértelműen eltér a külső határokon történő személyellenőrzéstől.

⁹⁷ Rózsás Eszter: Az idegenrendészet igazgatása. In: Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2012. 45. o.

III. Összegzés

Az emberi helyváltoztatás mint globális társadalmi jelenség egyszerre tárgya és tényezője a nemzetközi és a nemzeti szabályozásnak. A migráció különböző típusai közül önálló rendezőelvként jelentkezik annak meghatározása, hogy az emberi vándorlás megfelel-e a vonatkozó normáknak, avagy éppen azzal ellentétes. Ebben a tekintetben egyfajta fogalmi metamorfózist figyelhetünk meg, mivel a legális-illegális fogalom pár helyett egyre gyakrabban használatos a reguláris-irreguláris migráció megkülönböztetése. Amíg a legális-illegális kifejezések a migráció (így a beutazás és tartózkodás) aktuális jogszerűségéhez vagy jogszerűtlenségéhez viszonyított állapotát jelölik, a reguláris-irreguláris fogalmak a migráció alakulásának szabályszerű vagy ellenőrizetlen folyamatát jellemezhetik. Ennek megfelelően irreguláris migrációhoz kapcsolódik minden olyan mozgás, amely valamely stádiumában a migráció szabályozásán és ellenőrzésén kívül történt. Ez egyúttal nem jelenti azt, hogy az adott utazás vagy tartózkodás mindenképpen jogszerűtlen (illegális), csupán arra ad választ, hogy a migráció bizonyos időszakban nem szabályszerűen vagy dokumentáltan valósult meg. Ettől még az irreguláris vándorláshoz kapcsolódhat jogszerű tartózkodási cím (menedékjog megszerzése), avagy az irreguláris migráció kialakulhat jogszerű (ellenőrzött, dokumentált, legális) beutazást vagy tartózkodást követően is.

Az irreguláris migráció természete – annak kialakulásának módja, adott társadalomban megnyilvánuló mértéke, illetve magára az érintett közösségre gyakorolt hatása – függvényében lehet differenciálni az ilyen jelenséggel szembeni fellépés lehetőségeit. Az irreguláris migráció visszaszorítására rendelkezésre állhatnak adminisztratív (közigazgatási jogi, idegenrendészeti) vagy büntetőtartalmú, szabálysértési jogi vagy végső soron büntetőjogi eszközök. A jogellenes bevándorlással, tartózkodással kapcsolatos szabályok büntetőjogi természetű rendelkezésekkel történő megtámogatása, az egyes jogellenes cselekmények pönalizálása elvezetett a krimimigráció megjelenéséhez, ezáltal a rendészeti (idegenrendészeti) eszközök háttérbe szorulásához.

A migráció szabályozása mint a jelenséget kísérő állami normatív akarat megtestesítése egyrészt rendezi a vándorlók utazásának és tartózkodásának normatív lehetőségeit, másrészt kidolgozza mindazokat a jogi kereteket, amelyek az adott közösség tagjainak utazásával, avagy az ebbe a közösségbe érkezők fogadásával (regisztrálásával), letelepedésével, nem utolsó sorban a folyamatos vagy időszakos tartózkodás feltételeinek megteremtéséhez szükségesek. Adott közösség vagy állam migrációval összefüggő állásfoglalása mögött alapvetően reaktív vagy proaktív szemlélet húzódhat. Előbbi a migrációs jelenségekre választ kereső, utóbbi pedig a migráció lehetőségeit kiaknázó elvként jellemezhető. Mindkettő irányzatban megfigyelhető, hogy a szabályozásnak egyszerre kell tekintettel lennie az aktuálisan kialakult migrációs helyzetre, illetve jövőbe mutató hatást gyakorolnia a vándorlási folyamatokra, a migráció alakulására.

A migráció szabályozásának – a bevándorlásra irányuló fokozott társadalmi figyelem okán – különösen fókuszált területe az idegenjog, amely tágabb értelemben minden olyan jogi eszközt magában foglal, amely a külföldiekkel kapcsolatos köz- vagy magánjogi viszonyokat a külföldiségből eredően az általánostól eltérő szabályozási igényekre figyelemmel rendezi. E tekintetben minden külföldi egyben idegen is, olyan személy, aki nem állampolgára a jogalkotó államnak. Az idegenjog tehát nem más mint a külföldiekkel kapcsolatos jogi szabályok összessége.

Az idegenjog szűkebb megközelítése a nem honos személyekkel kapcsolatos igazgatási és rendészeti szabályozásra utal. Ez az ún. adminisztratív idegenjog, azoknak a jogszabályoknak a rendszere, amely a külföldiek beutazásával és tartózkodásával vagy letelepedésével, a menedékjog kérelmezésével és elbírálásával, a hontalanokkal (állampolgársággal nem rendelkezőkkel) összefüggő eljárással, illetve a magyar állampolgárság megszerzésével, illetve a nem jogszerűen tartózkodó külföldiekkel szembeni eljárással foglalkozik. A szűkebb felfogásban definiált idegenjogi jogalkalmazás részei az idegenjogi igazgatás, a menedékjogi (menekültügyi) igazgatás, a hontalansági eljárás, az állampolgársági igazgatás, és végső soron az idegenrendészet.

Az idegenjogi szabályok adminisztratív alkalmazása terén a külföldi és az idegen személyi köre eltérhet egymástól, utóbbi körébe

vonva azokat a külföldieket, akik esetében – privilegizált jogállás (szabad mozgás és tartózkodás joga, uniós tagállami állampolgárság) hiányában – a beutazásra és tartózkodásra, a menedékjog megszerzésére, nem utolsó sorban a beutazás vagy tartózkodás szabályainak megszegéséből eredően sajátos rendészeti normák érvényesítésére nyílik lehetőség.

Az idegenjog és az idegenrendészet a fenti megállapításból eredően nem azonos fogalmak. Míg az idegenjog még szűkebb értelemben is a külföldiekre vonatkozó jogi szabályozás összefoglalását tartalmazza, az idegenrendészet mint hatósági jogalkalmazás csak a külföldi határátlépésével (alapvetően beutazásával) és/vagy tartózkodásával összefüggésben megvalósított jogsértő cselekmény elkövetésével vagy állapot létrehozásával kapcsolatban merülhet fel. Kizárólag rendészeti intézkedésről vagy eljárásról beszélhetünk, ha a jogsértő cselekmény alapvetően a jogtalan beutazáshoz vagy a jogellenes tartózkodáshoz kapcsolódik, de kiegészítő szerep is hárulhat az idegenrendészetre, ha a külföldivel szemben azért kell rendészeti kényszerintézkedést alkalmazni, mert a személye jogerős bírói, büntető határozat értelmében válik nem kívánatosná.

Az idegenrendészet funkciója tehát nem terjed ki azokra a jogügyletekre, amelyek, elsősorban a külföldi jogkövető magatartása vagy szándéka (reguláris migrációs háttere) miatt, nem igénylik végösső soron hatósági kényszerintézkedéssel is együtt járó jogalkalmazást. Az ilyen esetekben szükségessé váló hatósági tevékenység (pl. beutazás engedélyezése, vízum kiadása stb.) inkább az adminisztratív idegenjogi igazgatás nem rendészeti keretei közé tartozik.

IV. The system of law and management on aliens in Hungary

4.1. The regulation of migration and alien law

Migration as human behaviour is a phenomenon caused by different social, economic and ecological changes that – irrespective of direction – can directly affect the social and economic system of certain states or federal states. The grave consequences of areas that become deserted due to emigration can have, or, on the contrary, the extent to which increasing immigration can trouble the economic and social supplying system of a certain community do not need to be proved. Summing it up, both emigration and immigration can have several disadvantageous effects from the point of view of the country of origin and the host country⁹⁸. Due to these facts the regulation of human migration becomes a requirement, which, on the one hand, organises the administration of the migrants' travel and stay, and, on the other hand, provides all the rules for the travel of a certain community or the reception (registration) of those arriving and settling down in a community, and, last but not least, the creation of the conditions of permanent or temporary residence.

In fact, the regulation of migration is the officially expressed will of the community (state) concerned with human migration regarding emigration from the community or the immigration and residence of persons not belonging to the community. Due to the two-faced nature⁹⁹ of migration, its regulation, on the one hand, has to include the normative framework (that is based on the freedom of movement, thus the right to change residence) of emigration from or immigration to a certain community and, on the other hand, it also has to include the rules on the manner and the conditions of arrival and stay.

The subjects of migration law are not only persons who are not the citizens of a certain country (foreigners or aliens), but it also

⁹⁸ Illés, Sándor: *Időskori nemzetközi migráció*. [International migration at an old age.] Tullius Kiadó. Budapest, 2013. 9.

⁹⁹ Halász, Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. [International migration and public administration.] Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest 2011. 7.

concerns the citizens of the state who want to migrate. Therefore, migration law and the regulation of immigration and residence of foreigners and the rules concerning the legal status of non-native persons that are different from the rules related to the legal status of native persons are not identical systems. Thus, migration law and alien law should not be interpreted in the same manner. While the first one deals with the freedom of movement, namely with the freedom of choosing to travel to, stay or settle down at a certain place and also with the right to leave and emigrate, the law on aliens is manifested exclusively in the regulation of persons of foreign nationalities. The legal subjects are different, thus the purpose of the regulation is different as well.

4.2. The definition of alien

The regulation on non-citizen persons was different already in the Roman law: aliens did not have the right of Roman citizens and their legal statuses were also different in comparison to one another¹⁰⁰. The definition of the alien or non-citizen person became similar to today's term when the expression 'deniezen', originating in thirteenth century Anglo-Saxon law emerged. It designated a person who was not the citizen of the country where he resided legally but – with the exception of political rights – enjoyed similar civil rights as a citizen did.¹⁰¹ In the case of deniezen we can assume a legal status that is halfway between citizens and non-citizens, and that can be obtained by a permission authorizing residence for the foreigner in the country.¹⁰²

The definition of alien was broadened when state border control was introduced, the conditions of immigration and residence were

¹⁰⁰ For more detailed information on the categorisation of aliens in the Roman law, please see: Benedek, Ferenc – Pókecz Kovács, Attila: Római magánjog. [Roman Civil Law] Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2013. 115

¹⁰¹ Asztalos, Zsófia: Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma. [Prohibition of discrimination and European Union citizenship.] PhD értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Miskolc, 2009. 51

¹⁰² Lőrincz, Aranka: Állampolgárság a Tizenötökben. [Citizenship if the Fifteens.] Magyar Jog 2007/9. 573

defined and also by the notion of stateless persons and persons residing illegally. Today – in the member states of the European Union – the use of the term ‘alien’ or ‘foreigner’ is not always sufficient. Within these terms we should differentiate among the persons and their relatives who have the right to freedom of movement and residence and third-country nationals. What is more, foreigners from third countries who have been recognized as refugees by the asylum authority or the court of a certain state or were granted some other kind of subsidiary protection fall under a specific legal regulation.

4.3. Possible ways of defining alien law

A special feature of the legal status of aliens or foreigners is that they are subjected to the sovereignty of two states – the state of origin and the state of residence.¹⁰³ The state of origin demands absolute loyalty and the observance of the national law regardless of its citizen’s place of residence, and the host state also expects aliens to abstain from injurious behaviour.

Alien law – in a wider sense – is the collection of legal rules concerning foreigners that expresses the attitude of a state regarding non-citizen persons who enter into legal relations with natural or legal persons (their rights and obligations) in different social situations¹⁰⁴. In this sense, all the regulations that take into consideration a person’s different citizenship belong to alien law. We can find examples for this in other branches of law as well. The alien status can be of great significance – apart from the issues of administrative law (and law enforcement) regarding immigration and emigration, applications for asylum or nationalisation – in civil law (restriction of acquisition of property, settlement of family law matters), in labour law (employment of foreigners) or in criminal law (alien as a special

¹⁰³ Bokorné Szegő, Hanna: Az egyén a nemzetközi jogban. [The individual in international law.] In: Hercegh Géza (ed.): Nemzetközi jog. Tankönyvkiadó. Budapest, 1989. 124

¹⁰⁴ Eliás, Pál: A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések. [Fundamental questions related to the legal status of foreigners.] In: Konrád, Edit (ed.): Idegenjog. [Alien law] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. Budapest, 1987. 1

subject, criminal offences regarding aliens, special criminal procedure rules and rules of execution of punishments regarding aliens).

Alien law – in the narrow sense – is the collection of administrative and law enforcement rules regarding foreigners. This is the administrative manifestation of alien law, which aims to regulate the legal status of foreigners differently from that of the citizens. These rules include the legal regulation on the entry, stay and residence of foreigners, asylum applications and their assessment, the procedure regarding stateless persons (persons with no citizenship) and the procedure regarding illegally residing persons. Thus, administrative alien law basically comprises the administration of foreigners, the asylum procedure (asylum affairs), citizenship procedures (nationalisation) and the policing of foreigners (alien policing).

4.4. Special features of Hungarian alien law

In the Hungarian legal system alien law can be interpreted in both the general (wider) and the administrative (narrow) sense. In the general sense, the regulation on aliens includes several legal relations of different nature. According to Antal Ádám, the regulations concerning aliens can be found in several branches of law, thus they can be found in almost every branch of law in Hungary.¹⁰⁵ This situation has not changed in the past half century, even despite the change of regime in Hungary. Besides, the general nature of alien law has not been modified, either.

We can still find colliding, exclusive, special and administrative elements in the rules and regulations concerning aliens. Among them, the colliding norms (more precisely, the collision of legal regulations at an international level) – when the legal rules of several sovereign states collide – specify the state whose rules should be applicable in relation to the non-Hungarian citizen.¹⁰⁶ Exclusive

¹⁰⁵ Ádám, Antal: A külföldiek fontosabb jogai és kötelességei a Magyar Népköztársaságban. [Important rights and obligations of foreigners in the Hungarian People's Republic.] *Jogtudományi Közlöny* 1961/6. 351

¹⁰⁶ Mádl, Ferenc – Vékás, Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. [Private international law and the law of international economic relations.] Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1997. 80

legal norms are those which are only applicable regarding foreign citizens and the special rules are those which differ from the applicable general rules. Both the exclusive and the special rules concerning aliens can be found in the different branches of law (mainly in criminal and civil law). Their common feature is that both concern an alien subject, while the difference is that an exclusive regulation, due to its conceptual and logical nature, excludes general rules, as opposed to special rules that serve the general ones as subsidiary rules.

A special field of alien law is the collection of administrative rules. Their main characteristic feature is that they deal solely with the entry, stay, transit or exit of non-Hungarian citizens, the asylum procedure or getting a Hungarian citizenship. They are also considered exclusive regulations, as they do not set rules regarding the Hungarian citizens, but they are more limited in comparison to the general rules, since they do not concern the other types of foreigners' legal relations. Taking all these into consideration, the administrative rules concerning aliens form an independent, closed system, which includes, on the one hand, special regulations within administrative law (management, administration), and, on the other hand, an independent system of institutions in the area of law enforcement carried out by the authorities.

4.5. Alien law administration as professional administration

One way to categorize administration is to differentiate between general and special administration or professional management/administration. These days, however, administration in fact means professional management/administration on an institutional level, since public administration authorities perform their duties in different administrative fields, but the scientific and legal unity of these field-specific activities is guaranteed by a common ground, namely the general system of service and the theoretical structure of administration.¹⁰⁷ Thus professional management includes the ad-

¹⁰⁷ Fábrián, Adrián: Közigazgatás és szakigazgatás [Public administration and professional management. (Definition of professional administration and its significance.)] In: Lapsánszky, András (ed.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó. Budapest, 2013. 20

ministrative methods differentiated and characterized according to a specific field of administration and the institutions (authorities) responsible for executing those methods. The tasks and institutions responsible for the tasks in the field of administrative law concerning aliens can be characterized similarly. Taking the above mentioned statements into consideration, the specific official, administrative tasks dealing with the entry, stay, and exit of foreigners, granting international or subsidiary protection, the acquisition of nationality and the special administrative activities of the authorities related to the application of the policing rules connected to the above mentioned norms can be summed up within alien law administration as professional management/administration. Such professional management/administration can be divided further, according to the object and nature of the application of law in relation to aliens.

4.5.1. Alien administration

The administration of foreigners includes all the official procedures that concern the foreigners' entry and their short or long-term stay in the country and it is part of alien law in a narrower sense.¹⁰⁸ It is important to note that this essentially means the application of the law in a supporting manner, which is primarily realized through granting permits to enter and stay, and also through the official assistance to reinforce the freedom of movement. The fundamental source of freedom of movement can be found in the Basic Law of Hungary, since its section XXCII (1) says that everyone who legally resides in Hungary has the right to the freedom of movement and the freedom to choose their place of residence. This is the constitutional definition of the freedom of movement and residence, which, however, is bound by legality through the administration of foreigners.

The administration of foreigners cannot be included in just one legal act, due to the membership of Hungary in the European Union and the differentiation of foreigners as written above. The persons who have the right to freedom of movement and residence fall under

¹⁰⁸ Rózsás, Eszter: A külföldiek igazgatása és a menekültjog. [Administration of foreigners and refugee law] In: Lapsánszky András (ed.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó. Budapest, 2013. 173

Act I of 2007 on the entry and stay of persons having the right to freedom of movement and its decree of execution belong to the first group.¹⁰⁹ Persons having the right to freedom of movement and residence constitute a privileged group of foreigners, who can migrate from one country to another under the most favourable circumstances and for whom the condition for stays exceeding three months is only the registration and having a registration certificate.

The other group of non-citizen foreigners are persons of third countries. In their case the entry and stay – according to the related law¹¹⁰ – can be determined according to the length of their stay, that is, whether it exceeds three months within a six-month period. The entry has also separate conditions, since the regulation on crossing borders is provided by the European Union, namely the Schengen Borders Code. The general conditions of entry regarding persons of third countries are having a valid travel document, or valid visa if required, having a justified reason for travel and having the sufficient means of subsistence, also not being persons for whom an alert has been issued in the SIS for the purposes of refusing entry and not being a threat to public policy, internal security, public health or the international relations of any of the Member States. For a period of not more than six months but longer than three months only those persons of third countries can enter and stay in Hungary who have valid travel documents and a valid visa exceeding three months, the necessary permit suited to the purpose of stay (residence permit, immigration permit, settlement permit, temporary settlement permit, national settlement permit, European Community permit) or European Union Blue Card, permit to travel back or further, and who has accommodation or a place of residence in Hungary.

The third group of foreigners are stateless persons. Persons having no citizenship fall under the legal regulation on third-country nationals. The administration (or rather procedure) of stateless persons aims to establish the fact whether the person has a citizenship

¹⁰⁹ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V.24.) Korm. rendelet

¹¹⁰ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.), a végrehajtásáról szóló 114/2007. (V.24.) Korm. rendelet

according to the rules and conditions of a certain country. The procedure starts upon a request filed by a person legally residing in Hungary with the alien administration authority. The applicant takes part in the procedure personally, he must be heard and he has to justify or prove as probable that he has no citizenship according to the rules of any country, especially in a country of his birthplace, his former place of residence or habitation, or in a country of which his family members or parents are citizens of.

4.5.2. *Asylum administration*

Section XIV of the Basic Law says expressis verbis „(3)*Hungary will upon receipt of a request to provide asylum to those non-Hungarian citizens who are subject to persecution in their native country or in the country of their regular residence, on the basis of their race, nationality, belonging to a specified social group, religious or political convictions, or whose fear of persecution is well founded, provided that neither the country of their origin nor another country provide them protection.*” Thus, Hungary, while meeting its international obligations, grants protection and asylum to non-Hungarian persons in need.

The right to asylum is a special field of alien law in the national legal system, while it constitutes a part of humanitarian law in relation to international law. The 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees is the key legal document in defining who is a refugee. Thus, it says that the term ‘refugee’ shall apply to any person who, owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside of that country of his former habitual residence as a result of such events, is unable, or, owing to such fear, is unwilling to return to it. Thus, the right to asylum determines another group of foreigners, which includes third-country nationals. The legal rules usually do not differentiate according to when the fear of persecution occurred – after leaving the country of origin or before it. It should be

noted, however, that security originating from the right to asylum does not mean protection from the righteous application of legal rules and from the judgments of legally founded courts.¹¹¹

Among asylum seekers we have to distinguish refugees, the temporarily protected persons, persons enjoying subsidiary protection (protected) and persons enjoying national protection (persons under prohibition to return).¹¹² These statuses are regulated by Act LXXX of 2007 on the right to asylum and its decree of execution¹¹³. The legal status of a refugee is very similar to that of a Hungarian citizen, but a refugee – apart from participating in local public matters (election of local governmental representatives and mayors, local referendum) – has no right to vote and cannot take an office or post that requires Hungarian citizenship. Therefore, the right to asylum means a legal title to reside in Hungary and at the same time it grants protection from return, expulsion and extradition.¹¹⁴

A foreigner who does not meet the conditions to be acknowledged as a refugee, but there is a danger that he would be seriously injured when returning to his country of origin and when such person cannot, or, due to reasonable fear, does not wish to avail himself of the protection of that country can ask to be acknowledged as a protected person and thus request subsidiary protection. There is almost no difference between refugees and protected persons.¹¹⁵ The protected person is not entitled to have a bilingual (conventional) travel document, does not have the right to vote and his status shall be revised every five years (while the status of a refugee is valid for an indefinite time, and ceases only if the refugee obtains a Hungarian citizenship or the status is withdrawn by the asylum authority).

Persons who arrive in Hungary because they were forced to leave their country due to an armed conflict, civil war or ethnic encounter

¹¹¹ Árpád Szép: A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya. [Right to asylum as a burden to establishing criminal liability.] *Büntetőjogi Szemle* 2013/1-2. 48

¹¹² Ördög István: Menedékjogi ismeretek. [Asylum law issues] Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2012. 76

¹¹³ 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet

¹¹⁴ Rózsás, Eszter: A külföldiek igazgatása és a menekültjog (op.cit.) 186

¹¹⁵ Lékó, Zoltán (ed.) *A migrációs jog kézikönyve.* [Manual of migration law] Complex Kiadó. Budapest, 2009. 23

or due to the general, systematic and serious violation of human rights – in particular torture, or cruel, inhuman or degrading treatment – shall be granted temporary protection. Their legal status is not that favourable, for example they are entitled to work only under the general rules pertaining to foreigners, and the temporary protection only lasts for one year.

The asylum procedure aims to establish whether the requesting person is entitled to a legal status of a refugee, a protected person or he should be returned to his country of origin. The grounds for the procedure are the request for asylum, which can be filed personally with any authority in any kind of form. The procedure can last up to sixty days, which can be prolonged by thirty days on one occasion in justified cases. During the preliminary and exhaustive procedure the foreigner applicant has to prove in person that the authorities of the country of his origin were persecuting him under the law, or such authorities could not protect him from persecution and therefore he is entitled to international protection. During the preliminary procedure the authorities have to decide on forwarding the case to an exhaustive examination procedure, on terminating the procedure or on refusal without exhaustive examination. During an exhaustive examination procedure the authorities can hear the person to recover all the details necessary, and they can also obtain the opinion of a professional authority and information regarding the applicant's country of origin, furthermore, they can even designate a place of residence for the applicant. During the procedure it must be decided whether the applicant can be acknowledged as a refugee, or if not, whether the applicant can be acknowledged as a protected person, or if even this is excluded, whether the applicant should be returned to his country of origin. If the applicant is not entitled to asylum, but in his case non-refoulement should be applied, then he will get the "tolerated stay" status.

4.5.3. Citizenship administration

The legal base for citizenship law is included in Act LV of 1993 on Hungarian citizenship and in its governmental decree of execu-

tion.¹¹⁶ It is a special feature of this field of law that not only the effective legal regulation has to be considered when applying the law but also all the formerly existing legal rules on Hungarian citizenship.¹¹⁷ This field of law is special also in the sense that – although it is essentially part of the administrative law – the code on administrative law deals with it as a separate procedure, namely that in cases of questionable nationality the rules of administrative law cannot be applied even as a secondary legal source.

The procedure on citizenship – with the exception of issuing a certificate of nationality – is an independent, *sui generis* procedure, which can be initiated both at home and in a foreign country (irrespective of the place of residence) through a so-called citizenship request. The acquisition of Hungarian nationality can also happen by birth (settlement of family status) applying the principle of descent (*ius sanguinis*), by naturalization, by re-naturalization and by declaration. The Hungarian citizenship can be terminated due to a renunciation thereof (in such case the Hungarian citizenship can be restituted within three years), or due to withdrawal.

In the case of naturalization and re-naturalization the decision on accepting a renunciation is made by the President of the Republic upon the recommendation of the proceeding authority (Office of Immigration and Nationality) and the proposal of the minister and according to the Act on Hungarian nationality. In other cases the minister issues a certificate or a document or establishes that the conditions are not met. The decision of the President of the Republic on naturalization, re-naturalization and acceptance of a renunciation and on the withdrawal of Hungarian nationality cannot be appealed. The naturalized person obtains Hungarian nationality on the day he takes the oath of citizenship. After this the Office of Immigration and Nationality registers the naturalized, re-naturalized person's birth and marriage that occurred abroad and registers the resulting changes in the identification and postal address records.

¹¹⁶ 125/1993. (IX.22.) Korm. rendelet

¹¹⁷ For detailed information on citizenship administration, please see: Lőrincz, Aranka – Parragi, Mária: *Állampolgársági jog és jogalkalmazás. Egyetemi jegyzet.* [Citizenship and law enforcement. University notes.] Nemzeti Közszerzői Központ, Budapest, 2013. 31

4.5.4. Alien policing administration

Alien policing means the procedures initiated against non-Hungarian persons entering Hungary without a permit or in an illegal manner or staying illegally in Hungary, unless an asylum procedure must be started in their case. Alien policing can only be launched against non-Hungarian persons and only if the entry or stay of the non-Hungarian person is in contrary with the relevant legal regulation. Alien policing is special field of policing, which – taking the general definition of policing as a base, and considering its administrative and executive elements¹¹⁸ – is directed at restoring the order disturbed by the behaviour of the foreigner. It must be noted that no alien policing procedure should be conducted, if the foreigner illegally entering to or staying in the country has filed for asylum, since in this case the asylum procedure should be concluded first.

The regulation of alien policing also has requirements stipulated by the Basic Law. According to section XIV (1) *„Foreigners staying in the territory of Hungary may only be expelled on the basis of a decision made in accordance with the law. Collective expulsion is forbidden. ”* According to the Basic Law the foreigner can be expelled – unlike Hungarian citizens – by a decision brought by a criminal or alien policing procedure. The expulsion, however, is not unlimited, a foreigner having asylum cannot be expelled, and the principle of non-refoulement has to be taken into consideration as an absolute prohibition. According to section XIV (2) *„No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subject to death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment.”*

The privileged legal status of persons enjoying the right to freedom of movement and residence appears in the field of alien policing as well, since limiting the right to freedom of movement and residence is only allowed in conformity with the principle of proportionality and taking into consideration the behaviour of the concerned

¹¹⁸ Balla, Zoltán: Közigazgatás és rendészet. [Public administration and policing.] Új magyar közigazgatás. 2013/12. 20

person.¹¹⁹ According to this, only those persons can be expelled or prohibited from entry or residence whose behaviour constitutes real, direct and serious danger to the basic values of society, such as public order, public and national security or public health. (an EEC citizen or his family member having a permanent residence permit can be expelled from Hungary only for national security reasons.) Prohibition of entry and residence has to be ordered against a person whose entry and residence should be prohibited according to Hungary's European Union obligations, and regarding whom the Committee of the European Union has passed a decision – regarding the enforcement of the prohibition.

When applying policing regulations regarding third-country nationals, the refusal of entry and ordering return can be decided after admission procedures; while after the examination of staying in the territory of Hungary the following can be ordered: alien policing arrest, holding for identification, custody for the preparation of expulsion or alien policing custody, prohibition of entry and residence, expulsion and deportation. The checks on foreign persons can be carried out not only at the external Schengen borders but also outside the border area by the responsible authorities, and it is part of alien policing as well. Checks in the area of free movement, aimed at establishing the legality of stays of foreigners in Hungary – usually based on risk analysis and random tests – are compensatory police measures. Their purpose is not to conduct border control and they differ from checks on persons at the external borders regarding the way they are prepared and carried out.

4.6. Summary

Migration must be regulated both on a national and an international level, due to its social importance. The regulation on the migration of people includes in a wider sense all the legal norms that concern human migration and the change of the place of residence. Its function is to react efficiently to the current situation of immigra-

¹¹⁹ Rózsás, Eszter: Az idegenrendészet igazgatása. [Administering alien policing] In: Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2012. 45

tion and emigration, and also to be capable of influencing migration tendencies.

Certain areas of migration law are connected, on the one hand, directly to the freedom of movement and the right to choose residence, and, on the other hand, it includes all the legal rules that are linked to certain legal relations of foreigners. These latter rules serve as the conceptual framework of alien law. These in a wider sense include all the rules that regulate the legal status of non-citizens differently from that of the citizens, while in a narrower sense they constitute the administrative rules of foreigners' entry and stay.

Administrative alien law includes, on the one hand, alien administration, which basically regulates the norms of legal entry, residence and settlement of non-Hungarian citizens, and, on the other hand, asylum law (granting protection for refugees of third countries), citizenship law (acquisition of Hungarian nationality), and alien policing (regarding foreigners illegally entering and residing). Since specific public administration is related to each of these fields within alien law, in summary we can say that every form of administration can be considered an element of alien law administration.

Felhasznált irodalom

1. Ádám Ádám: A külföldiek fontosabb jogai és kötelességei a Magyar Népköztársaságban. Jogtudományi Közlöny 1961/6
2. Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (Online). Complex Kiadó. Budapest (Lezárva 2014. január 20.)
3. Asztalos Zsófia: Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma. PhD értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Miskolc, 2009
4. Balla Zoltán: Közigazgatás és rendészet. Új magyar közigazgatás. 2013/12
5. Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2013
6. Berta Krisztina – Molnár Tamás – Töttös Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó egységes EU-szakpolitáig. Migráció és Társadalom 2012/2
7. Bokorné Szegő Hanna: Az egyén a nemzetközi jogban. In: Hercegh Géza (szerk.): Nemzetközi jog. Tankönyvkiadó. Budapest, 1989
8. Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog. Aula Kiadó. Budapest, 1999
9. Brósz Róbert: Nem teljes jogú polgárok a római jogforrásokban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1964
10. César Cuauhtémoc García Hernández: The crimmigration Law. ABA Book Publishing. 2015
11. Christal Morehouse – Michael Blomfield: Irregular Migration in Europe. Migration Policy Institute. Washington DC. USA, 2011
12. Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them. European Union Agency for Fundamental Rights. Vienna, Austria, 2014
13. Csuka Gyöngyi – Török Ádám (szerk.): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányítói és kilátásai. MTA Budapest, 2015
14. David Noy: Foreigners at Rome. Citizens and Strangers. Gerald Duckworth & Co. Ltd. London, 2000
15. David Reimers: Explaining Migration Policy: Historical Perspectives. In: Marc R. Rosenblum – Daniel J. Tichenor (eds): The Oxford Handbook of the Politics of International Migration. Oxford University Press. New York, 2012
16. Demetra Fannie Kasimis: Drawing the Boundaries of Democracy: Immigrants and Citizens in Ancient Greek Political Thought. Dissertation Publishing. Northwestern University. Evanston, Illinois. 2010
17. Douglas S. Masey – Joaquín Arango – Graeme Hugo – Ali Kouaouci – Adela Pellegrino – J. Edward Taylor: A nemzetközi migráció elméletei:

- áttekintés és értékelés. In: Sík Endre (szerk.): A migráció szociológiája. ELTE TáTK Budapest, 2012
18. Éliás Pál: A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések. In: Konrád Edit (szerk.): Idegenjog. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. Budapest, 1987
 19. Elizabeth Fussell: Space, Time, and Volition: Dimensions of Migration Theory. In: Marc R. Rosenblum – Daniel J. Tichenor (eds): The Oxford Handbook of the Politics of International Migration. Oxford University Press. New York, 2012
 20. Fábrián Adrián: Közigazgatás és szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége). In: Lapsánszky András: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó. Budapest, 2013
 21. Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1996
 22. Ganczer Mónika: Állampolgárság a nemzetközi jogban – államutódlás esetén. PhD dolgozat. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Győr, 2013
 23. Gyeney Laura: Legális Bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára. Pázmány Press, Budapest, 2014
 24. Gyulai Gábor – Mink Júlia – Iván Júlia: Kiutasítás és emberi jogok. Magyar Helsinki Bizottság. Budapest, 2012
 25. Halász Iván: A nemzetközi migráció és a közigazgatás. Budapesti Corvinus Egyetem. Budapest, 2011
 26. Hargitai József: Nemzetközi jog a gyakorlatban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2008
 27. Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. NKE RTK, Budapest, 2012
 28. Hercegh Géza: A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1981
 29. Illés Sándor – Kincses Áron: Migráció és cirkuláció. Statisztikai Szemle 2009/7-8
 30. Illés Sándor: Időskori nemzetközi migráció. Tullius Kiadó. Budapest, 2013
 31. Joanna Parkin: The Criminalisation of Migration in Europe. CEPS Paper in Liberty and Security No. 61/October 2013
 32. Jozef Balga: A migráció hatása az idegenjogra és az idegenrendészetre. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, 2015
 33. Jozef Balga: Teória služby cudzineckej polície. 1. vyd. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2003

34. Juliet Stumpf: The crimmigration crisis. Immigrants, crime, and sovereign power. *American Iniversity Law Review* Vol. 56:2
35. Kardos Gábor – Lattmann Tamás (szerk.): Nemzetközi jog. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010
36. Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra: Európai közjog és politika. Complex. Budapest, 2007
37. L. Rédei Mária: Demográfia. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2001
38. Lékó Zoltán (szerk.) A migrációs jog kézikönyve. Complex Kiadó. Budapest, 2009
39. Lolowicz – Nicholas: Historical Introduction to the Study of Roman Law. Cambridge University Press. 1972
40. Lőrincz Aranka – Parragi Mária: Állampolgársági jog és jogalkalmazás. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2013
41. Lőrincz Aranka: A nemzetközi migráció szervezeti és jogi keretei. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2013
42. Lőrincz Aranka: Állampolgárság a Tizenötökben. *Magyar Jog* 2007/9
43. Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. AduPrint, Budapest, 2001
44. Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1997
45. Mark Provera: The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union. CEPS paper in Liberty and Security in Europe. No. 80/February 2015
46. Mary Fan: The cas of crimmigration reform. *North Carolina Law Review* Vol. 92:1.
47. Mohay Ágoston: A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Unió szabályozásának példája. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid (szerk.): Új népvándorlás: Migráció a 21. században Afrika és Európa között. Publikon Kiadó. Pécs, 2011
48. Molnár Tamás: A külföldiek kiutasításának általános nemzetközi jogi felteletrendszere és tilalomfái. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat. Budapest, 2015
49. Molnár Tamás: A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2013
50. Nagy Boldizsár: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltoztatástól az Európai Unióba lépésig. Gondolat Kiadó. Budapest, 2012
51. Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció terén. *Acta Humana* No. 27. 1997

52. Ördög István: Menedékjogi ismeretek. Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2012
53. Ördög István: Menekültügyi mítoszok, félígazságok. Fundamentum 2013/2
54. Pap András László: Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok. L'Harmattan Kiadó. Budapest, 2009
55. Pókecz Kovács Attila: A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2014
56. Reinhard Schweitzer: The making and unmaking of irregular migration: migrant 'illegality' regularization and deportation in Spain and the UK. Integrim Online Papers 4/2014
57. Richard Lillich: The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law. Manchester University Press, Manchester, 1984
58. Rózsás Eszter: A külföldiek igazgatása és a menekültjog. In: Lapsánszky András: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó. Budapest, 2013
59. Rózsás Eszter: Az idegenrendészet igazgatása. In: Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2012
60. Sík Endre (szerk.): A migráció szociológiája 1-2. ELTE TáTK. Budapest, 2012
61. Stéphane de Tapia: New patterns of irregular migration in Europe. Centre National de la Recherche Scientifique. France, 2002
62. Sumio Takabatake: Co-living with barbaroi. Forrás: https://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/37368/1/ChichukaiKenkyujoKiy0_5_Takabatake.pdf (letöltés ideje: 2015.11.16.)
63. Susan Martin: War, Natural Disaster, and Forced Migration. In: Marc R. Rosenblum – Daniel J. Tichenor (eds): The Oxford Handbook of the Politics of International Migration. Oxford University Press. New York, 2012
64. Szalayné Sándor Erzsébet: Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon.
Forrás: http://www.ittvagyunk.eu/application/essay/91_1.pdf (Letöltés ideje: 2016.11.15.)
65. Szép Árpád: A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya. Büntetőjogi Szemle 2013/1-2
66. Szuhaí Ilona: Idegenrendészet 1. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre vonatkozó magyar szabályozás. Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2014
67. Temesi István (szerk.): A közigazgatás funkciói és működése. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó. Budapest, 2013

68. Timothy J. Hatton – Jeffrey G. Williamson: Global migration and the world economy. Two centuries of policy and performances. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. London, England
69. Tóth Judit – Majtényi Balázs – Pap András László: A mozgás szabadsága – a szabadság mozgása. Föld-rész 2009/1
70. Tóth Judit: Státuszjogok. Lucidus Kiadó. Budapest, 2004
71. Tóth Pál Péter: Népeességmozgások Magyarországon a XIX. és a XX. században. In: Lukács Éva – Lirály Miklós (szerk.): Migráció és az Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium. Budapest, 2001
72. Tóttós Ágnes: A legális migrációs csatornákkal való visszaélés kérdései az uniós és hazai jogban és gyakorlatban. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. MRTT Migrációs Tagozat. Pécs, 2015
73. UN General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live. 116th plenary meeting 13 December 1985. Article 1
74. Vincent Chetail – Céline Bauloz (eds.): Research Handbook on International Law and Migration. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, 2014
75. Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány. Budapest, 2000
76. William Broadhead: Rome's migration policy and the so-called ius migrandi. Cahiers Glotz. XII. 2001
77. William H. McNeill: Human Migration in Historical Perspectives. Population and Development Review 1984/1
78. Zámbo Katalin: Migráció az Európai Unióban. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2013
79. Zsengellér József: Migráció a bibliában. Theológiai Szemle 2015/3

Szerzői profil



Dr. Hautzinger Zoltán 1973-ban született Budapesten. 1996-ban kitüntetéses oklevéllel diplomázott a Rendőrtiszti Főiskola határrendészeti szakán, egyetemi oklevelet 2000-ben szerzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1993-tól 2012-ig hivatásos rendvédelmi szolgálatot látott el a Magyar Köztársaság Határőrsége és (a rendvédelmi integrációt követően 2008-tól) a Rendőrség állományában. 2011-2012. években a Rendőrség Tudományos Tanácsa elnöke. 2004-2012.

között adjunktus (ezt követően c. egyetemi docens) a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Kriminálisztikai Tanszékén.

2012 óta – a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársaként – egyetemi docensként oktatója és vezetője a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási és Állampolgársági Tanszékének. 2015 óta a Kar oktatási dékánhelyettese, emellett a Kriminálisztikai Intézetének vezetője.

Tudományos pályája során három monográfia, egy egyetemi jegyzet és két rendészeti szakközépiskolai oktatási segédanyag önálló szerzője, míg társszerzője további öt (ebből egy-egy angol és német nyelvű) egyetemi jegyzetnek. Publikációs tevékenységét számos kriminálisztikai, büntető eljárásjogi, illetve migrációs és idegenjogi, valamint rendészettudományi témában megjelent tanulmány, könyvrészlet fémjelzi. Érdeklődési körébe első sorban a migrációval és a külföldiekkel kapcsolatos büntetőjogi rendelkezések vizsgálata, a büntetőeljárás rendészeti jogi fejlesztési lehetőségei, a krimináltechnika egyes kérdései (azonosítás elmélete, igazságügyi lőfegyvertan és tűzserészet), valamint korábbi PhD kutatásának központi témája, a katonai büntetőjog rendszere és a katonai büntető eljárásjog sajátos szabályozása, fejlesztési lehetőségei tartoznak.

Számos tudományos társaság tagja. Alapító tagja a Magyar Rendészettudományi Társaságnak, és alapító titkára volt a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozatának. A Pécsi

Határőr Tudományos Közlemények címmel évenként megjelenő tanulmánykötet sorozatszerkesztője.

2002-ben a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára tudományos emlékéremmel, a Magyar Rendészettudományi Társaság 2007-ben Kertész Imre emlékéremmel tüntette ki, de elismerésre méltatta a Szemere Bertalan Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság és a Magyar Bűnüldözők Szakmai Egyesülete is.

A Magyar Tudományos Akadémia 2015-2018. között a migráció büntetőjogi és bűnözési hatásai témában folytatott kutatását Bolyai János kutatói ösztöndíjjal támogatja.