

A MAGYAR MIGRÁCIÓS JOG TÖRTÉNETE

WETZEL TAMÁS
doktorjelölt (PPKE JÁK)

1. A külföldiek tartózkodásáról szóló első szabályozások

A XIX. század végén, a XX. század elején történt meg szinte minden országban a külföldiek tartózkodásának átfogó, modern szabályozása. Ennek oka az volt, hogy egyrészt a XIX. század második felében még viszonylag kisebbek voltak az Európán belüli népmozgások, másrészt az államok többségében uralkodó szabadelvű felfogás a századfordulóiig nemigen foglalkozott e jogterület szabályozásával, és a sokáig uralkodó merkantilista gazdaságpolitika¹ is a bevándorlás előnyeit hangsúlyozta. Az idegenrendészeti eljárás így nagyon sokáig marginális jogterület maradt, szemben napjainkkal, amikor a fontossága rohamosan bizonyosodik be. A ‘külföldi’ fogalma is meglehetősen bizonytalan volt ebben a korban, hisz a modern nemzetállamok éppen ekkor alkották meg az első állampolgársági törvényeiket, amelyek szabályozása, alapkonceptiója teljesen eltér a mai szabályozástól.² Általában az állampolgársági törvény megszületése után egy-két évtizeddel sokasodó problémák bírták rá a jogalkotókat az idegenrendészeti jog megeremtésére.

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

¹ Ebben az időszakban is voltak természetesen egyedi kiutasításról szóló jogszabályok, az elsőt a kiváló jogtudós Werner Kobarg II. (Nagy) Frigyes porosz király 1744. január 4-i kabinetsordnerében vélte felfedezni. Elsősorban egyes csoportokat (jezsuiták, szocialisták) és bizonyos népeket (kínaiakat szinte minden országban) távolítottak el. WERNER KOBARG: *Ausweisung und Abweisung von Ausländern*. Berlin-Grünwald, 1930, 15–16.

² Az első állampolgárságról rendelkező szabályok még a polgári kódexekben kerültek elhelyezésre (Code Civil, osztrák Általános Polgári Törvénykönyv 28–32. §§)

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

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

Azonban a fenti eseteken kívül a törvény a visszanyerés, a visszahonosítás, a tömeges visszatelepülés (visszafogadás) és a hallgatólagos honosítás eseteit is tárgyalja,³ amelyek közül vannak, amelyek ma már jogtörténeti kuriózumként hatnak.

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

Az első állampolgársági törvény érdekessége a hallgatólagos honosítás intézménye, amelyet a jogalkotó átmeneti rendelkezésként, vélelemként, a későbbi jogviták és bizonytalanságok megelőzése érdekében alkotott meg, tekintettel arra, hogy a törvény hatályba lépte előtt semmilyen nyilvántartás sem volt a magyar honpolgárokról.⁴ A rendelkezés alapján minden legalább öt éve magyarországi lakóhellyel rendelkező és itt adózó külföldi állampolgár magyar állampolgárnak volt tekintendő a továbbiakban, kivéve, ha a törvény hatályba lépését követő egy éven belül a külföldi állampolgársága fenntartásáról hivatalosan nyilatkozott. Természetesen ez a vélelem sem előzhette meg teljesen a jogviták⁵ kialakulását, amelyek akár 30-40 évvel később is gyakran arról folytak, hogy a kérelmező felmenője 1880-ban passzívan megszerezte-e a magyar állampolgárságot.

Az első, a bevándorlást szabályozó törvényjavaslatot személyesen Irányi Dániel, az ellenzék vezére nyújtotta be 1885-ben. A törvényjavaslat⁶ 2. §-a minden hat hónapon túl itt tartózkodó külföldit lakhatási engedélyért folyamodni kötelezett. A képviselő kötelezővé akarta tenni, hogy a kérelmező „feddhetetlen erkölcsi magaviseletéről szóló hiteles bizonyítványt” is benyújtson, de alapvetően a kor közjogi felfogásának megfelelően a községi illetőségnek megfelelően az illetékes helyhatóság feladata lett volna a letelepedési engedély megadása. Az előadó magával a miniszterelnökkel, Tisza Kálmánnal került szembe, aki ebben az időben a belügyminiszeri posztot is betöltötte. A legtovább kormányzó magyar miniszterelnök rutinosan szerelte le az ellenzék javaslatát: megígérte, hogy a következő évben beterjesztendő községekről szóló

³ BERÉNYI SÁNDOR–TARJÁN NÁNDOR: *A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése*. Budapest, 1905, 14.

⁴ Napjainkban sincs ez másképp. Tekintettel arra, hogy a magyar állampolgárság „öröklődik”, a magyar állampolgárok számáról még óvatos becslés is elképzelhetetlen.

⁵ Lásd például: BERÉNYI–TARJÁN i. m. 64–65.

⁶ 1885–1888 Országgyűlési Irományok, V. kötet, 146. szám, 122.

törvénybe a letelepedésre vonatkozó rész is bekerül, így nincs értelme a javaslatról vitatkozni.

A miniszterelnök állta a szavát, és a következő évben elfogadásra került a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk.⁷ A fenti törvény az előbbi előterjesztéshez hasonlóan a községek hatáskörébe utalta a letelepedés engedélyezését, amely a 15. § szerint „csak erkölcsisége ellen fennforgó alapos gyanú esetében tagadható meg, mód adatván neki a maga igazolására.” A külföldi azonban csak három hónap eltelte után volt köteles a helyi községnél bejelenteni „lakási szándékát”, és a jogszabályban megfogalmazott kihágás miatti büntetés kiszabására is csak a három hónap eltelte utáni póthatáridő lejártát követő nyolcadik napon volt legelőször lehetőség, amikor a külföldi már gyakran nem tartózkodott az adott község területén, így a jogszabályok végrehajtása nem volt túl sikeres.

2. Az első idegenrendészeti törvény

A bevándorlás kérdése akut téma maradt a századfordulón, azonban csak 1903-ban, Széll Kálmán miniszterelnöksége idején történt meg az idegenrendészet első önálló szabályozása. Az elsősorban közjogi vitákkal és állandó obstrukcióval akadályozott országgyűlésnek a legjobb jóindulat mellett sem maradt ideje ezzel a kérdéskörrel foglalkozni. A pártok között azonban 1903 elején fegyverszünet jött létre, amely lehetővé tette a miniszterelnöknek, hogy egy törvénycsomagot⁸ terjesszen a Parlament elé. Az országgyűlési jegyzőkönyvek is megerősítik, a kor gondolkodói együtt kívánták rendezni a be- és kivándorlás, az útlevéllügy kérdését, de a migrációt kiváltó okokat is orvosolni akarták.

A magyarországi kivándorlásról még voltak a becslések alapjául szolgáló adatok (1901-ben több mint 70 000 ember), azonban ahogy maga a törvényjavaslat előadója nyilatkozott „az ország területén tartózkodó külföldieknek a számáról halvány fogalmunk sincs.” A községekről szóló törvény túlzottan liberális rendelkezéseinek kevésbé hatékony voltában minden jogalkotó egyetértett, és egyrészt a túl tág határidőket okolta, másrészt ahogy maga a törvénytervezet előadója mondta: „[...] ha egészen őszinték akarunk lenni és ha nem akarjuk szépíteni a helyzetet, úgy kénytelenek vagyunk egész nyíltsággal bevallani azt, hogy a községek részéről jelentékeny részben hiányzik az ilyen fontosságú kérdések kezeléséhez szükséges szellemi színvonal, vagy egyes helyeken még az erkölcsi garancia is.”⁹

Az első idegenrendészeti eljárást szabályozó törvényből fontos kiemelni, hogy 24 órás szálláshely-bejelentési kötelezettséget írt elő a külföldieknek, míg a lakhatási szándékot megérkezésétől számított 15 napon belül kellett az idegennek jeleznie. A letelepedésnél a kérelmezőnek csak „szükség esetén” kellett az illetőségét és erkölcsi előéletét igazolnia. Személyazonosságát, állampolgárságát, valamint azt, hogy

⁷ Ez a jogszabály elvileg szigorítást hozott az 1876. évi XVIII. törvénycikk 9. §-ával szemben.

⁸ 1903. évi IV., V., VI., és VIII. törvénycikkek (kivándorlásról, külföldiek tartózkodásáról, útlevéllügyről, határrendőrségről).

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

magát és esetleges családját el tudja-e tartani, bizonyítania kellett. A községi illetőség megszerzése (letelepedés) csak kétéves magyarországi tartózkodás után volt lehetséges. Addig a külföldinek lakhatási bizonylatért kellett folyamodnia.

A törvény a községektől elvett hatáskört a rendőrhatalóságokhoz, községeknél a főszolgabíróhoz, városoknál a rendőrkapitányhoz helyezte. A 8. § megadta a rendőri hatóságoknak a jogot, hogy a bejelentések teljesítését mind a szállodákban, mind a magánházakban ellenőrizze. A törvény hatálya nem vonatkozott a területenkívüliséggel, diplomáciai mentességgel rendelkező személyekre.

Az 1903. évi V. törvény ugyan kisebb módosítással 1954-ig hatályban maradt, amikor végül a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet helyezte hatályon kívül, de a negyvenes és ötvenes évek gyakorlatának már nem sok köze volt a tárgyalt törvényhez.

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

A trianoni békeszerződés hatálybalépésétől, 1921. július 26. napjától, a községi illetőség nyomán minden, az elcsatolt területeken élő elvesztette a magyar állampolgárságát, és az utódállam állampolgárságát szerezte meg automatikusan, kivéve a cseh és jugoszláv elszakított területen élő egyéneket, akik ottani illetőségüket 1910. január 1. után szereztek és az állampolgárság iránti kérelmüket az ottani hatóság elutasította.¹⁰ A volt magyar állampolgároknak egy évük volt, amely idő alatt magyar állampolgárságuk fenntartását igényelhettk.

Aki 1922. július 26-ig nem élt ezzel a lehetőséggel, annak számára már csak a visszahonosítás maradt, amely azonban a volt magyar állampolgárokra különös kedvezményeket biztosított: „kérelmére a belügyminiszter az állampolgársági törvény értelmében megkívánt kellékek hiányában is visszahonosíthatja, ha a visszahonosítást kérő a 18. életévét betöltötte, nem cselekvőképtelen és visszahonosítását különös méltánylást érdemlő körülmények indokolják.”¹¹ Az idegenrendészeti szabályokat jelentős részben törvényi szinten szabályozandó kérdésekben is a 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet foglalta össze, amely megpróbált a gyakran kazuisztikus miniszteri utasításokból egységes idegenrendészeti rendszert kiépíteni. A fenti rendelet vonatkozott a korábbi orosz állampolgárokra és az örmény menekültekre. Ezek a személyek nem rendelkezettek útlevéllel, így ez a részükre kiállított személyazonosító igazolvány tartózkodási engedélyként¹² és ideiglenes útlevélként is funkcionált.

A külföldiek szabályszerű bejelentés után két hónapig külön engedély nélkül tartózkodhattak Magyarországon. A jogszabály már ismeri a vízum fogalmát (még lát-

¹⁰ *Külföldieknek Magyarországra való beutazására, itt tartózkodására (sic), lakhatására, munkavállalására, letelepedésére, honosítására és az optálást elmulasztottak illetőségének utólagos igazolására, vagy visszahonosítására vonatkozó összes jogszabályok magyarázata.* Budapest, 1925, 4. (a továbbiakban: *Külföldieknek Magyarországra való...*)

¹¹ *Külföldieknek Magyarországra való...* 6.

¹² Hasonlóan a mai humanitárius célú tartózkodási engedélyhez. Az úgynevezett Nansen-útlevél csak korlátozott körben volt használatban.

tamozásnak nevezi), de csak korlátozott mértékben használja. Az elszakított területeken lakó volt magyar állampolgár számára bizonyos esetekben lehetséges volt a szükséges vízum utólagos felvétele¹³ is. Az elszakított területekről letelepedési céllal beutazni szándékozók csak beköltözési engedéllyel jöhettek be az országba.¹⁴ Ez a beköltözési engedély az ingóságok vámmentes behozatalára is jogosított.

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

A hosszabb távú tartózkodási jogosultság a kor terminológiájában az ittlakási szándékhoz kötődött. A külföldinek ezt az érkezésétől számított 15 nap alatt az illetékes rendőrhatóságnál kellett bejelentenie és lakhatási bizonylatot kérnie. Az illetékes rendőrhatóság (Budapesten a főkapitányság Külföldieket Ellenőrző Hivatala, államrendőrséggel rendelkező helyeken a rendőrkapitányság, míg az önkormányzati rendőrségeknél a szolgabíró) a község megkérdezése után döntött. A kérelemhez csatolni kellett a személyazonosításra alkalmas okiratot (jellemzően útlevelet), erkölcsi bizonyítványt 10 évre visszamenőleg, a maga és családja fenntartására vonatkozó igazolásokat és hatósági orvosi igazolást. Ez a lakhatási bizonylat jelentette tehát a huzamosabb tartózkodásra jogosító engedélyt, a mai tartózkodási engedélynek és letelepedési engedélynek megfelelő igazolványt.

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

1. a külföldi, illetőleg vele együtt élő családtagjánál az orvosi vizsgálat betegséget¹⁵ állapított meg;
2. a külföldit – ha nem jogerősen is – kiutasította;
3. a külföldi magát a közterhek viselése alól kivonta vagy azt megkísérelte;
4. a külföldi jogosítványhoz kötött foglalkozást engedély nélkül folytatott;
5. a külföldi munkaalkalmat vont el olyan hazai munkaszektorban, ahol jelentős munkanélküliség volt;
6. a külföldi „ittlakása az ország gazdasági érdekeire káros.”¹⁶

A kiutasítást gyakorolhatta az illetékes rendőrhatóság bizonyos okok alapján, így például állambiztonsági és közbiztonsági érdekből, vagy ha a külföldi személyazonosságát

¹³ Az utólagos vízum kedvezményezettjei voltak az állandóan Magyarországon lakó külföldiek is, amennyiben halaszthatatlan okból és vízum nélkül térnek vissza.

¹⁴ *Külföldieknek Magyarországra való...* 16.

¹⁵ A kapcsolódó rendelet 11. §-a szerint ezek: „gümőkór, előrehaladott bujakór, lepra, trachoma, epilepszia, elmebaj, idült morfinizmus, kokainizmus és alkoholizmus”.

¹⁶ 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet 11. §, az utolsó pont mai szemmel elég meghökkenítő, bár napjainkban is időszerű lehet.

nem tudta igazolni, illetőleg, ha magát és családját nem tudta eltartani. A rendelet „az állam érdekeire aggályos” és „a közbiztonságra és közrendre aggályos” kitételeket alkalmazta, amelyeket meglehetősen kiterjesztően lehetett alkalmazni. Így például az állam érdekeire aggályos volt különösen az, aki „a társadalom törvényes rendjének felforgatására irányuló tevékenységet fejtett ki akár Magyarországon, akár külföldön; aki árdrágítás miatt el lett ítélve; aki szóban vagy írásban a magyar államot, az államfőt, a magyar nemzetet, a vallásos érzést kisebbitő vagy lenéző kijelentést tett, aki olyan nagyobbarányú bevándorlási mozgalommal kapcsolatban költözött az ország területére, amely az állam érdekei szempontjából nem kívánatos.”

A rendelet szóhasználatából, a lakhatási bizonylatok teljes körű felülvizsgálatából, és a kiutasítási indokokból egyértelműen kirajzolódik a jogszabály célzatossága. Közel járhat az igazsághoz az a szerző, aki arról ír, hogy „a rendelet célja az volt, hogy megakadályozza a baloldali beállítottságú külföldiek beáramlását az országba.”¹⁷ Megjegyzendő mindenesetre, hogy ezek a rendelkezések megfeleltek az akkori európai gyakorlatnak.¹⁸

Az 1903. évi V. törvénycikket az 1930. évi XXVIII. törvénycikk módosította. Létrejött a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH), amely Budapesten elsőfokú, míg országosan másodfokú hatóságként járt el. Ennek oka a már ebben az időszakban is tisztán látható jelenség volt, miszerint „az idegenrendészeti ügyek túlnyomó nagy többsége a székesfővárosra esik.”¹⁹ Ez a mai napig jellemző a magyarországi idegenrendészetre.

A korábbi szabályokhoz képest változást jelentett, hogy egyszerűsödött a külföldiek ellenőrzése és korlátozták a beutazásokat, valamint megnehezült a munkavállalási engedély kérelmezése. A vízumkérelmek elbírálását a Külügyminisztériumtól a Belügyminisztérium vette át, mert „annak megállapításánál, hogy valamely külföldinek az ország területére való bebocsájtása az ország érdekei szempontjából kívánatos-e vagy sem, ugyanazon szempontok irányadók mint a tartózkodás engedélyezésénél, vagy megtagadásánál, tehát a vízum megadása, vagy megtagadása ugyanolyan közigazgatási intézkedés, mint a tartózkodásé.”²⁰

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

¹⁷ LISZKAYNÉ NAGY ÉVA KATALIN–BALLA ZOLTÁN: *Idegenrendészeti jog*. Budapest, 1998, 131.

¹⁸ Minden európai ország védeni akarta magát a nemkívánt munkaerőtől és a felforgató elemektől. Például: *Rechte und Pflichten der Ausländer, die neue preußische Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer*. Berlin, 1932, 5. és 14. §§, de a 15. §-ban kifejezetten előremutatón megjelenik a kiutasítás tilalma is bizonyos esetekben. Lásd még: VICTOR AUBURTIN: *Italianisches Fremdenrecht*. Göttingen, 1931.

¹⁹ Az 1930. évi XXVIII. törvény indoklása.

²⁰ PEREGRIN GÉZA–JACOBI ROLAND: *Magyar állampolgárság, községi illetékesség és idegenrendészet*. Budapest, 1930, 37.

3. A második világháború utáni idegenrendészet

A rendőrség újjászerveződésének keretében 1946-ban jött létre újra a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal, majd rövidesen a még megbízhatóbb Államvédelmi Hatóság (ÁVH) keretébe került, és az ÁVH 1956-os feloszlatásáig oda is tartozott.

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

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

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

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

Az 1960-as évek elején már érezhető volt bizonyos nyitás, a határ is könnyebben átjárhatóvá vált. Az idegenforgalom ugrásszerűen növekedett, amely a korábbi szabályok változtatását vonta maga után. Ezért a nyugati országok esetében bevezetésre került 1964. október 1-jétől a könnyített vízumkiadás. A külképviseletek és a KEOKH határkirendeltségei a saját hatáskörükben adhattak ki ezek után vízumot, amely mind gyakoribb jelenség lett.²¹ Természetesen a belügyi szervek hozzáállása ebben az időszakban is csak minimálisan változott. A kapitalista országok állampolgárait már nem tekintették általában kémeknek, de az „ideológiai fellazítás”, a „közvetett propaganda” és a „disszidálásra csábítás” miatt megfigyelés alatt állhattak, a rendőri szervek

²¹ BOZSIK JÁNOS: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. *Belügyi Szemle* 1966/5, 18.

és a KEOKH különösen komoly figyelmet fordított az egykori disszidensek ellenőrzésére.²²

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

A letelepedési kérelmet az illetékes külképviseleten kellett benyújtani és az elbírálás határideje 90 nap volt. Ez volt az első jogszabály, amely hivatalosan is letelepedésként nevezte meg az állandó magyarországi tartózkodás jogának megszerzését. Nem volt engedélyezhető a külföldi letelepedése az ország területén, ha a letelepedés a Magyar Népköztársaság társadalmi, politikai vagy gazdasági érdekeit veszélyeztetete, illetőleg ha a megélhetése, lakhatása nem volt biztosítva.

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

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

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

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

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

²² Lásd bővebben: F. K. R. ÖRNAGY: Az idegenforgalom (be- és átutazók) ellenséges célokra történő felhasználása. *Belügyi Szemle* 1967/5. és BOZSIK i. m.

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

Az 5. § fogalmazza meg először, hogy a tartózkodási engedély elnyerésének is feltétele a megélhetés biztosíthatósága: „a külföldinek a Magyar Népköztársaságban való tartózkodásához megfelelő anyagi fedezettel kell rendelkeznie.” Ennek a szabályozásnak az oka az országban nagy számban megjelenő lengyel állampolgár üzleti tevékenysége volt, de már ekkor komoly problémák adódtak a „egyes közép- és közkeleti országok állampolgáraival.”²³

Megmaradt a tartózkodási engedély-megvonás és a kiutasítás jogintézménye. A jogszabály új jogintézményt vezetett be, a kiutasítást biztosító őrizetet. Azt a külföldit ugyanis, akinek a kiutasítását elrendelték, őrizetbe lehetett venni, ha fennállt annak a lehetősége, hogy elrejtőzik, vagy a kiutasítás végrehajtását más módon akadályozza. A kiutasítás végrehajtását biztosító őrizetbe vétel elrendelésére – amely 72 óráig tarthatott – a KEOKH és a rendőr-főkapitányság vezetője, az őrizet időtartamának további 72 órával történő meghosszabbítására a Belügyminisztérium Országos Rendőr-főkapitányság igazgatásrendészeti csoportfőnöke volt jogosult.²⁴

A letelepedési engedélyről keret-jellegűen fogalmazó 7. § meglehetősen érdekesen fogalmaz: „a külföldi a Magyar Népköztársaságban családegyesítési vagy egyéb méltánylást érdemlő okból letelepedési engedélyt kaphat, ha a letelepedése összhangban van a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági érdekeivel, a megélhetése és a lakása biztosított.” Ekkor vezették be a letelepedést előkészítő eljárást, azaz a kérelmezőnek a pozitívan elbírált kérelem után két évet kellett Magyarországon eltöltenie, majd az „előkészítés” két éve után benyújthatta a letelepedés iránti kérelmet. Mind az előkészítési engedély, mind a tulajdonképpeni letelepedési engedély elbírálására a KEOKH vezetője volt jogosult. Ezt a jogkört később az illetékes rendőrfőkapitány kapta meg. A letelepedés előkészítő eljárás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, így 1987-ben megszüntették.

A végrehajtási rendszerben még egy nehezítő tényező is megjelent: „a kérelemhez csatolni kell – többek között – a külföldi hazai hatóságának előzetes engedélyét és nyilatkozatát arról, hogy a kérelmezőt legalább három évig érvényes, visszautazásra is jogosító útlevelel látja el.” Ez az 1980-as évek román és szovjet szervek hozzáállását figyelembe véve, drákói szigort jelentett. „E szabályozás a névházasságokkal

²³ TÓTH JÓZSEF: A külföldiek hazánkban tartózkodásának szabályairól. *Belügyi Szemle* 1983/6, 27.

²⁴ KISS ATTILA: A külföldiek rendészetének szabályozása. *Belügyi Szemle* 1999/1, 7.

történő áttelepedést kívánta korlátozni, amely akkor a környező szocialista országok magyar nemzetiségű lakossága körében már elég gyakori volt, főleg a román és a szovjet állampolgárok esetében.”²⁵

1. táblázat: A bevándorlók és a menekültek számának alakulása 1980–1990.²⁶

Év	Bevándorló (fő)	Bevándorló (%)	Menekült (fő)	Menekült (%)
1980	1326	3,4		
1981	1254	3,3		
1982	1467	3,8		
1983	1606	4,2	1	0,0
1984	2221	5,8	1	0,0
1985	2122	5,5	1	0,0
1986	2505	6,5	1	0,0
1987	2835	7,4	126	0,5
1988	12 652	32,9	5803	23,1
1989	8176	21,3	15 234	60,7
1990	2290	6,0	3943	15,7
Összesen	38 454	100,0	25 110	100,0

1987-től kezdve óriási számban érkeztek Magyarország területére a zöldhatáron keresztül román állampolgárok, főleg határon túli magyarok. A magyar idegenrendészeti szervek semmilyen módon sem voltak felkészülve a menekültek fogadására és jogi helyzetük rendezésére, hisz a jogszabályok teljesen más élethelyzetekre készültek, illetőleg a menekültügy tekintetében egyáltalán nem léteztek.

1989. évi XXIX. törvény pozitívuma, hogy a letelepedés kérdése törvényi szinten került szabályozásra negyven év után, és a jogalkotó tekintettel volt hazánk nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeire. A letelepedés jogintézménye azonban teljesen értelmetlenül kikerült az idegenrendészeti szabályozás köréből. A kivándorlás és „az állandó magyarországi tartózkodási jogosultság megszerzése” egy törvénybe került, és a letelepedést a kivándorláshoz hasonló bevándorlás szó váltotta fel, holott a korábbi jogszabályok egyöntetűen a letelepedés szót használták. Az 1989. évi XXIX. törvényből már 1993-ban visszakerült az idegenrendészethez a bevándorlás szabályozása, de a 2001. évi XXXIX. törvény hatályba lépéséig megmaradt a jogintézmény elnevezése bevándorlásnak, amikor újra letelepedés lett. Minthogy az újfajta letelepedés nem egyezett meg sem a korábbi letelepedéssel, sem a bevándorlással, jelentős terminológiai zűrzavar alakult ki.

A ki- és bevándorlás szó tövén kívül nincs semmi közös a törvény két részében, hisz eltérő általános- és értelmező rendelkezések vonatkoztak a két eljárásra, a törvény kisebb eltérésekkel megismétli az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet letelepedésre vonatkozó szabályozását. A törvény végrehajtását a 12/1989. (XII. 29.) BM ren-

²⁵ LISZKAYNÉ-BALLA i. m. 5.

²⁶ LANGERNÉ RÉDEI MÁRIA: *Magyarországon tartózkodási engedélyt kérők összetételének alakulása az elmúlt évtizedekben és a folyamat demográfiai következményei.* Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók. 1992, 76.

delet szabályozta. A rendelet megismételte a korábbi szabályozást, különös tekintettel a hatáskörre és illetékességre vonatkozóan. A törvény 14. § szerint 1990. január hó 1. napján lépett hatályba, és a rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kellett, azaz a folyamatban lévő letelepedési kérelmeknél a bevándorlásról szóló törvény volt az irányadó.

4. Idegenrendészet a rendszerváltás után

Az 1993. évi LXXXVI. törvény megalkotása valóban fordulópontra fordult a magyar idegenrendészet történetében, hisz ekkor szabályozták végre az egész eljárást újra törvényi szinten. A törvény és a végrehajtási rendeletei európai mintára készültek, így egy egységes rendszer lehetősége teremtődött meg. A jogszabályok előnye, hogy a törvényi garanciák megjelentek, és több anomália is megszűnt, azonban a külföldi minta átvétele jelentős problémákat okozott. Az idegenrendészeti eljárás szabályozása alapvetően az átlagos külföldiek számára készült, tehát azok számára, akiknél sem a családgyegetítés, sem a magyar nemzetiség nem áll fenn. Mind a statisztikák, mind a jogalkalmazó tapasztalatai azt mutatják, hogy a tartózkodási-, illetve a bevándorlási engedélyért folyamodók döntő többsége magyar nemzetiségű, jelentős részük egykor magyar állampolgár is volt.

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

A törvény egyik nívuma volt többek között, hogy európai mintára bizonyos tartózkodási időhöz kötötte a bevándorlási engedély kérelmezését. Ez egyértelműen megnehezítette a bevándorlási engedély megszerzését, amit jelez az is, hogy a törvény hatálybalépése után sokkal kevesebb bevándorlási kérelmet nyújtottak be a kérelmezők. A jogalkotó a magyar nemzetiségűeknek a hároméves, megszakítás nélküli jogszerű magyarországi tartózkodás feltétele alól felmentést adott, bár ez elég felemásra sikeredett, ugyanis ez csak azon személyre vonatkozott, „aki az állampolgárságról szóló törvény rendelkezései szerint magyar állampolgárságát visszahonosítás címén kérelmezhetné.”²⁷

²⁷ Egyszerre készítették elő az idegenrendészeti és az új állampolgársági törvényt, és kis különbséggel is fogadták el ezeket. Az átgondolatlan előkészítés miatt nagyon komoly kodifikációs hibákkal fogadták el az új törvények, amelyeket – meglehetősen kérdésesen – csak rendeleti szinten sikerült orvosolni. Lásd: PAPP IMRE: Státuszjogok és idegenrendészeti kötelességek. *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirat* 2000/3, 92.

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

A törvény megteremtette a lakóhely mellett a szálláshely fogalmát, kettéválasztva a korábbi fogalmat a bevándoroltak (lakóhely) és tartózkodási engedéllyel rendelkezők (szálláshely) kategóriáinak megfelelően. Minthogy nagyon sok jogszabály tartalmaz rendelkezéseket, amelyek valamilyen módon érintik az állandó lakóhelyet, szinte minden jogterületen problémák alakultak ki, hisz az akkori szabályozás a tartózkodási engedéllyel és a vízummal Magyarországon tartózkodóknál is lakóhelyet említett.

Az új szabályozás jelentősen megszigorította az eljárást, ellentétben az 1989. évi XXIX. törvénnyel. Az 1989. évi XXIX. törvény záró rendelkezése, amely szerint ezt a jogszabályt kell alkalmazni a folyamatban lévő ügyekben is, így semmi fennakadást sem okozott. Az 1993. évi LXXXVI. törvény azonban a már folyamatban lévő ügyekben is a szigorúbb szabályozás szerinti elbírálásról intézkedett. Az ügyfél alátámasztott kérelme egyik pillanatról a másikra megalapozatlanná vált. A jogorvoslati szakaszban lévő beadványoknál komoly problémák merültek fel, hogy melyik jogszabály alapján hozzanak döntést.²⁸ A 2001. évi XXXIX. törvény meghozatalakor a jogalkotó már úgy rendelkezett, hogy a folyamatban lévő bevándorlási kérelmeket a korábbi, hatályon kívül helyezett jogszabályok alapján kell elbírálni.

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

A törvény hatálybalépése előtt a korábban mindig egységesen rendőri hatáskör részekre volt töredeazve. Az 1997. CXXXIX. törvény a menedékjogról jelentősen módosította az akkori idegenrendészeti törvényt, és a bevándorlási eljárás elbírálását – a hatályba lépés után benyújtott kérelmekre vonatkozóan – egyes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok feladatává tette. A hatáskörök továbbosztásának indoka az volt, hogy „a rendőrség hatásköréből ki kell venni a migrációval összefüggő azon feladatokat, amelyek nem igényelnek rendészeti típusú jogalkalmazást, és a hatásköröket a közigazgatás-fejlesztési koncepciónak megfelelően más közigazgatási szervezethez áttenni.”²⁹ Az 1998. március 1-jétől hatályba lépett szabályozás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, tekintettel arra, hogy a Közigazgatási Hivatalok semmilyen módon sem voltak felkészülve az új hatáskörök gyakorlására. A 2001. évi XXXIX. törvény azután a hatásköröket a rendőrségtől, a külképviseletektől, és a

²⁸ Lásd: Bírószági határozatok 1996/3.

²⁹ VILÁGOSI GÁBOR: Az idegenrendészet stratégiája és aktuális kérdései. *Beliügyi Szemle* 1997/7–8.

közigazgatási hivataloktól elvette 2002. január 1-jei hatállyal, és a 2000. január 1-jén létrehozott³⁰ Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (BM BÁH) és annak regionális igazgatóságaihoz telepítette. Ezzel a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos ügyekben, európai mintára, egy szervezethez került a jogkörök döntő többsége. Az új hivatal létrehozása a jogalkalmazás addigi sokféleségének egységesülését, a szakmai színvonal emelkedését, a rendőrségtől és a rendészettől elkülönülő szolgáltató közigazgatás kialakulását célozta. A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal látja el a hatáskörébe utalt állampolgársági, idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat, a BÁH 2000. január 1-jétől az idegenrendészeti jogalkalmazás tekintetében másodfokon, majd 2002. január 1-jétől első fokon járt el.

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

1999. május 1-jén lépett hatályba az Amszterdami Szerződés, amely jelentősen átalakította a migrációval kapcsolatos uniós hatásköröket, a III. pillérből az I. pillérbe emelve azokat. A szerződés a IV. cím alatt *Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák* főcímmel új címet vezetett be az EK Szerződésbe, módosította továbbá a célkitűzéseket is, mely szerint az Unió célként tűzi maga elé az Uniónak, mint a szabadság, biztonság és a jog övezetének a fenntartását és fejlesztését, ahol a személyek szabad mozgását a külső határok ellenőrzésére, a bevándorlásra és a menedékkjogra vonatkozó megfelelő intézkedésekkel, valamint a bűnözés elhárításával és leküzdésével összefüggésben biztosítják. A szabadságon, a biztonságon és a jogon alapuló térség kialakításához szükséges konkrét feladatokat az 1999-es tamperei Európai Tanács által megfogalmazott, valamint az azt követő, 2004-ben Hágában elfogadott program határozta meg.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény már szabályozta az EGT-tagállamok polgárainak beutazását és tartózkodását az uniós csatlakozás után, azonban az uniós jogalkotás sem állt meg: a 38/2004/EK irányelv összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot. Az irányelv jogharmonizációja során egyértelművé vált, hogy a hagyományos idegenrendészeti szabályozás körében már nem lehet elhelyezni az EGT-tagállamok polgáira és családtagjaikra vonatkozó joganyagot, ezért az idegenrendészeti jogterületet két törvény (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény) kodifikálta újra.

³⁰ 162/1999. (XI. 19.) kormányrendelet, jogelőd a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

