

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola

Liszkayné dr. Nagy Éva Katalin

**A külföldiek magyarországi bevándorlásának, illetve letelepedésének  
szabályozása, és elbírálásának gyakorlata a kezdetektől napjainkig**

PhD értekezés tézisei

Témavezető: Dr. Kiss László egyetemi tanár  
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Pécs 2006

## **I. A kutatási téma és a kitűzött tudományos feladatok, célok összefoglalása**

a) A külföldiek magyarországi tartózkodásával kapcsolatban - főleg a rendszerváltást megelőzően - nagyon kevés információ került napvilágra.

Az 1990-ig terjedő időszakban az idegenrendészeti tevékenység a rendőrség keretein belül, szigorúan titkos terület volt. Ennek tudható be az is, hogy letelepedéssel kapcsolatos információk alig kerültek nyilvánosságra. Az idegenrendészettel, és ezen belül a letelepedéssel kapcsolatos döntések nagy része politikai döntés volt, kisebb részük pedig valamilyen szintű jogszabály megalkotásával történt. Ezek a jogszabályok sem törvények voltak, hanem valamilyen alacsonyabb szintű jogszabályok.

A volt szocialista országok állampolgárainak magyarországi letelepedését 1947. és 1990. között csak kivételesen engedélyezték. Az egyetlen elfogadható indok a házasságkötés volt.

Gyökeres változás 1988-tól kezdve tapasztalható, ekkor kezdődött meg ugyanis a többségükben magyar nemzetiségű román állampolgárok tömeges beáramlása a zöld határon. Ebben az időben már 20.000 fő volt az évente kérelmet benyújtó külföldiek száma. Az, hogy a letelepedést kérelmezők többsége magyar nemzetiségű, napjainkra is jellemző.

Az elmúlt évtizedben többek között a Szovjetunió és birodalma szétesése, a délszláv háború, az új államok létrejötte és a nyitottabb államberendezkedések jellege, valamint az e térségben tapasztalható súlyos életszínvonal csökkenés következtében felerősödtek és tömegessé váltak a népmozgások. Minden jel szerint ez a folyamat tovább folytatódik a közeljövőben is, nagymértékben érintetté téve a Magyar Köztársaságot is. Ez elengedhetlenné teszi az ország migrációs politikájának, illetve migrációs stratégiájának kidolgozását és elfogadását.

Kutatásaimat a témában 2001-ben kezdtem el PhD hallgatóként a külföldiek magyarországi bevándorlása témakörben, azzal a célkitűzéssel, hogy monografikus igénnyel bemutassam és elemezzem a külföldiek Magyarországra történő bevándorlásának szabályozását és a kérelmek elbírálásának gyakorlatát.

1984-től 1992-ig a Budapesti Rendőr-főkapitányság Külföldieket Ellenőrző Osztályán bevándorlási kérelmek elbírálásával foglalkoztam. Ennek során tapasztalatokat szereztem a kérelmek elbírálása kapcsán felmerülő szabályozási hiányosságokról, hibákról.

1992. óta a Rendőrtiszti Főiskola Közbiztonsági Tanszékének oktatójaként az „Idegenrendészeti jog” tantárgy oktatása a feladatom. A gyakorlati munka során szerzett tapasztalataim nagymértékben segítettek az oktatói tevékenységem, illetve a kutatói munkámat egyaránt.

Az oktatói és a gyakorlati munkám során a gyakorlati tapasztalatok, jogszabályi módosítások, nemzetközi – mindenekelőtt európai – jogalkalmazói döntések az elmúlt években, évtizedekben annyi új kérdést, tudományos igénnyel és módon megközelíthető problémát vetettek fel, hogy megérett az idő azok összefoglaló, napjainkra érvényes feldolgozására.

Doktori iskolai tanulmányaimat az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájában kezdtem, egyéni képzés keretében. Az abszolutóriumot itt szereztem meg. 2005. őszén kértem, hogy a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájában

folytathassam tovább a tanulmányaimat. A munkahelyi vita és a doktori szigorlat letételét követően több mint 10 éves kutatómunka eredményeként készült el az értekezésem.

**b)** Az értekezés középpontjában lévő kérdés, a letelepedési kérelmek benyújtásának és elbírálásának szabályozása, gyakorlatban történő elbírálása, az ezek kapcsán felmerülő hiányosságok, problémák felvetése és tisztázása.

Az értekezés célja volt annak vizsgálata is, hogy a letelepedéssel kapcsolatos hatályos szabályozás mennyiben felel meg a jogállami követelményeknek, az alkotmányos alapelveknek, a nemzetközi sztenderdeknek, és az európai jogharmonizációnak.

Kiemelt hangsúlyt kapott a letelepedett és a bevándorolt jogállásának vizsgálata, összehasonlítása a menekült és menedékes jogállásával, az azokkal kapcsolatos anomáliák okainak többirányú feltárása és a továbblépési lehetőségek bemutatása.

A kutatás alkalmat adott a témához kapcsolódó fogalmak meghatározására, megjelenítésére és kifejtésére is. A letelepedésnek és a bevándorlásnak a közigazgatásban alkalmazható fogalmát eddig senki nem fogalmazta meg semmilyen nyilvánosan megjelent műben.

**c)** Az értekezés céljaiként - a fentiek alapján- sommázva az alábbiakat fogalmazhatom meg:

- a letelepedés szerepének, a letelepedők jogállásának dogmatikai, jogelméleti rendszerezése, alkotmányos és alapelvi kapcsolódásainak feltárása,
- a hatályos hazai szabályozás anomáliáinak feltérképezése, az azokkal kapcsolatos feloldási lehetőségek bemutatása,
- de lege ferenda javaslatok előterjesztése,
- az európai és Európai uniós normáknak megfelelő jogharmonizációs, jogállami alkotmányos törekvések elősegítése,
- a letelepedéssel kapcsolatos jogalkalmazói problémák felvetése, továbbá azok áthidalásához támpontot nyújtó állásfoglalások – köztük a sajátom – ismertetése és összegzése.

## **II. A kutatás és a feldolgozás módszerei, és az értekezés felépítése**

### **A kutatás és feldolgozás módszerei**

A külföldiek magyarországi letelepedésével kapcsolatos kutatásom vizsgálati módszere többirányú volt:

A kutatás során a letelepedés történeti gyökereitől indultam el, amely majdnem ezer évre nyúlik vissza. Áttekintettem azokat a magyar jogszabályokat, illetve tervezeteket, amelyek kapcsolódtak a letelepedéshez, egészen az államalapítástól. Elemeztem a külföldiek magyarországi tartózkodását szabályozó törvények, illetve rendeletek letelepedéssel kapcsolatos rendelkezéseit. A letelepedés történetével főleg az értekezés II. fejezetében foglalkozom a 31. oldaltól a 89. oldalig.

A történeti áttekintés mellett fontos szerepet kapott a kutatómunkámban a letelepedéshez kapcsolódó jogszabályok és jogelméleti munkák (monográfiák, tankönyvek, tanulmányok, stb.) szisztematikus feldolgozása. Kutatómunkám során több mint 80 jogszabály, közel 160 magyar és idegen nyelvű forrás segítette a tisztánlátásomat.

Ehhez kapcsolódik a legjelentősebb európai államok, illetve az Amerikai Egyesült Államok és Kanada, továbbá az Európai Unió letelepedéssel kapcsolatos jogára irányuló nemzetközi kitekintésem is.

Az értekezés 121. oldalától a 135. oldaláig elemeztem és a magyar letelepedési szabályokkal összehasonlítottam a német, az osztrák, a francia, az angol, a holland, a svájci, továbbá az amerikai és a kanadai letelepedéssel kapcsolatos szabályokat és az elbírálás gyakorlatát. Ismertettem és elemeztem az Egyesült Államokban 2001. szeptember 11.-e után bevezetett különleges rendszabályokat.

A kutatásom során a tételes jogi megközelítés és feldolgozás módszerét alkalmaztam a hatályos letelepedési szabályok ismertetése és kritikai elemzése során. Az értekezésben ez a rész a 156. oldaltól a 188. oldalig található meg.

Megjelenítettem a letelepedéssel kapcsolatos rendelkezésre álló statisztikai adatokat és az azokból eredő következtetéseimet, illetve mint korábban gyakorló idegenrendész, napjainkban pedig mint az idegenrendészetnek e területét is tanító oktató, a saját elméleti és praktikus ismereteimet, kutatási eredményeimet és álláspontjaimat is összegeztem.

El akartam készíteni a Magyar Köztársaság letelepedési térképét, de sajnos ehhez nem állnak rendelkezésre a szükséges adatok a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban sem.

Kutatásom során alkalmaztam még a teoretikus elméleti rendszerező módszert, amikor alapfogalmakat (a migráció, menedékjog, menekült, menedékes, letelepedett, bevándorolt fogalma), illetve alapelveket fogalmaztam meg, de lege ferenda javaslatokkal (5.-6. oldal, és 10. oldaltól a 30. oldalig).

Az empirikus módszert nem alkalmaztam a kutató munkám során, felméréseket nem végeztem, mert 10 évet töltöttem el a gyakorlatban letelepedési kérelmek elbírálásával, és ez alatt az idő alatt megszereztem azokat a tapasztalatokat, amelyet a felmérések során szerezhettem volna meg.

## **Az értekezés felépítése**

Az értekezést a bevezetést követően 6 fejezetre osztottam. Az első részben ismertetem az alapelveket és a fogalmat, ezt követően a letelepedés történetét, az idegenrendészeti szerzési és hatásköri rendszert, majd a nemzetközi kitekintés és összehasonlítás következik és végül a hatályos szabályozás részletes ismertetése és elemzése (5 fejezet). E fejezetek lényegi mondanivalóját – részletező jellegre tekintettel – az értekezés problémafelvetési-eredményi körében részletezem. Az utolsó, a 6. fejezet tézisszerűen sommázott főbb megállapításaimat, javaslataimat tartalmazza, a jogelmélet, a jogalkotás és a jogalkalmazás számára.

### **a) Bevezetés**

A letelepedés, illetve a hosszabb távú külföldi tartózkodás az elmúlt években, évtizedekben kiemelt jelentőségű kérdéssé vált, és jelen értekezés aktualitását is az ezen a területen bekövetkezett szabályozás változásai, a témakörben felmerült kérdések megválaszolásának igénye adja.

A letelepedés gondolata és gyakorlata szinte az államalapítással együtt jelent meg, hiszen már Szent István király a fiához, Imre herceghez írt Intelmeiben többek között arról ír, hogy a

külföldiek jelenléte milyen haszonnal jár az ország számára. A későbbi királyok esetében is nyomon követhető a külföldiek letelepedéséhez való pozitív hozzáállás.

A letelepedés jogi szabályozására csak a kiegyezést követően került sor, hiszen az útlevelel történő határátlépés csak a XIX. század második felében indult meg. Ennek az volt az oka, hogy a kiegyezést követően a kapitalista fejlődés nálunk is egyre gyorsabb ütemű lett, és egyre több külföldi utazott be hozzánk.

Történelmünk során azonban voltak olyan időszakok is, amikor a külföldre való utazás és az ott tartózkodás nehézségekkel járt. Ilyen időszak volt a két világháború közötti időszak és az úgynevezett hidegháború időszaka.

Az 1989. évi rendszerváltást követően megváltozott a helyzet, és ez a külföldre utazások gyors emelkedését hozta magával. Ugrásszerűen megemelkedett azoknak a száma is, akik a Magyar Köztársaságba való letelepedésüket kérelmezték, illetve kérelmezik jelenleg is.

A Magyarországon tartózkodó külföldieket 4 csoportba soroljuk:

- munkavállalási, letelepedési céllal, engedéllyel, tehát legálisan az országban tartózkodók: az ő megélhetésük biztosított, mert munkahellyel rendelkeznek, vagy más forrásból, pl. nyugdíjból biztosított az ellátásuk, tehát szociális ellátásra nem szorulnak,
- munkavállalási, letelepedési szándékkal, engedély nélkül, tehát illegálisan az országban tartózkodók: esetükben nem beszélhetünk semmilyen jogosultságról, hiszen illegálisan tartózkodnak az országban,
- Magyarországon védelemre szoruló, a menedékjogi törvény valamely befogadási kategóriája alapján legálisan itt tartózkodók: ők a társadalmi integráció szintjének megfelelő arányban részesednek az állampolgársági jogon járó szociális juttatásokból és az azt kiegészítő speciális kompenzációból, amelyek a meneküléssel, a védelemre szorultsággal összefüggő hátrányok csökkentését hivatottak biztosítani,
- Magyarországon védelemre szoruló, vagy védelemért folyamodó, védelemre nem jogosult, de nem kiutasíthatók: számuk nem nagy, és célszerű a törekvés arra, hogy az ilyen típusú tartózkodások időtartama a lehető legrövidebb legyen.

A nemzetközi vándormozgalom kérdésköre az újjáalakuló Európában is egyre aktuálisabbá válik. Az elmúlt időben a Magyarországot érintő népmozgások mérete és jellege is megváltozott. Miközben az elvándorlás folytatódott, feltételezhetően a magasabb szakképzettségűek körében, a bevándorlás igen jelentős szociális, gazdasági és társadalmi problémává vált.

## **b) A letelepedés fogalmi tartományának kialakulása és hatása**

Dolgozatom 1. fejezetében a letelepedés és a bevándorlás, majd az ezzel szorosan összefüggő migráció, menedékjog, menekült, menedékes fogalmakat ismertetem, illetve határozom meg, ezt követően pedig a letelepedési jog fogalomkészletének történeti és nemzetközi összefüggésrendszerben történő bemutatására és egyfajta rendszerezésére teszek kísérletet.

A bevándorlás fogalmát nem rögzíti semmilyen jogszabály. Ennek alapján nehéz helyzetben van az, aki a fogalmát szeretné meghatározni. Ezen kívül két fogalmat is használunk párhuzamosan, mégpedig a bevándorlás és a letelepedés fogalmakat.

A Magyar Értelmező Kéziszótár szerint **bevándorolt** az a külföldi személy, aki valamely országba letelepedés végett beköltözik.

A **letelepedés** a hivatkozott kéziszótár szerint az a cselekvés, hogy valaki valamely helységet választ állandó lakhelyül és ott kezd lakni.

**Migráció**nak azt a folyamatot nevezik, amelynek során egyes személyek, vagy csoportok úgy váltanak lakókörnyezetet, illetve társadalmat, hogy ez a váltás időlegesebből tartóssá, huzamosná válik. A népességmozgás tipikus esete az évszázadok óta szinte észrevétlenül folyó munkaerő-migráció. A munkavállalási szándék mellett azonban számos más körülmény is befolyásolhatja a migrációs potenciált. Évszázados, ha nem éppen évezredek múlta tekint vissza a vallási, etnikai és politikai okokból üldözött személyek migrációja.

A **menedékjog** az egyik legrégebbi jogintézmény, lényege és rendeltetése kevésbé módosult az évezredek során, meghatározását a hatályos Alkotmányunk szövegében találjuk meg.

A **menekültfogalom** nemzetközi jogi szabályozására legelőször a Népszövetség égisze alatt került sor, az I. világháború lezárását követően.

A II. világháború hatalmas tömegeket kényszerített menekülésre.

A menekültkérdés kezelésében az ENSZ létrejöttével következett be lényeges változás.

A napjainkban is használatos menekültfogalmat az ENSZ 1951. évi Genfi Konvenciója, és az azt kiegészítő 1967. évi New York-i Jegyzőkönyv tartalmazza.

A **menedékes** viszonylag új kategória, 1997. óta létezik a magyar menedékjogban. Befogadásuk nem a Genfi Konvenció, hanem a kormány politikai döntése alapján történik. Az ország számukra ideiglenes oltalmat nyújt, addig, amíg az életüket közvetlenül fenyegető tömeges erőszak, polgárháború, megszállás, etnikai zavargás vagy egyéb ok megszűnik.

### c) A letelepedés szabályozásának története

A 2. fejezetben a letelepedés történetét ismertetem a kezdetektől a 2002. január 1-jén életbe lépett szabályozásig.

Ennek kapcsán meggyőződhetünk arról, hogy a magyar állam híres volt befogadó készségéről. Maga a keresztény állam alapítása is jórészt annak volt köszönhető, hogy a fejedelmi család nagy számban látott vendégül és hívott letelepedni hittérítőket, lovagokat és írástudókat.

Már az államalapítás utáni évszázadban jöttek Magyarországra az idegenek, hozva magukkal fejlett harci kultúrájukat. A Magyar Királyság kezdettől fogva szívesen fogadta a megélhetésüket kereső nyugatiakat.

A kor igényeinek megfelelő szabályokkal később is találkozhatunk, például I. László ún. II. Törvénykönyve (1077 körül) tartalmaz utalást az idegen kereskedőkre, illetve az 1100 körül megjelent Kálmán törvénykönyv, amely szerint külföldi állampolgár csak úgy telepedhetett le hazánkban, ha valaki kezességet vállalt érte. Itt lehet megemlíteni IV. Béla több intézkedését is, amelyek az újabb tatár támadás elleni védekezést szolgálták. A külföldiek a Duna-Tisza közén a Körösök és a Maros mentén, a tatárok által elpusztított területeken telepedtek le.

A letelepedés jogi szabályozására csak a kiegyezést követően került sor, hiszen az útlevelel történő határátlépés csak a XIX. század második felében indult meg. Ennek az volt az oka, hogy a kiegyezést követően a kapitalista fejlődés nálunk is egyre inkább felgyorsult, és egyre több külföldi utazott be hozzánk. A magyarországi viszonyok javulása következtében az 1890-es évekre a letelepedők száma is megnőtt. Ekkor született meg az 1903. évi V. törvénycikk, amely részletesen szabályozta a külföldieknek a Magyar Korona országai területén való lakhatását. E törvénycikk egyes szabályai egészen 1954-ig hatályban voltak.

A II. világháborút követően, a hidegháborús légkörben Európát két részre osztották. Vasfüggöny választotta szét a Nyugat-Európa és Kelet-Európa országait. Hazánkban kialakult a pártállam, amelyet a szovjet hatás jellemzett. Mindent, még a jogalkotást is az uralkodó párt döntései befolyásolták. A letelepedési kérelmek száma ezekben az években rendkívül alacsony volt.

Az 1950-es és az 1960-as években a ki- és beutazás irányelveinek meghatározásában közvetlen szerepe volt az Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottságának. A magyar kormány nemzetközi utazással kapcsolatos politikáját elsősorban a Varsói Szerződéshez való tartozásunk határozta meg, amelynek keretében a nemzetközi kiutazásokat, a kivándorlást és a letelepedést nagyon fontos politikai és biztonsági kérdésként kezelték. Ez azt jelentette, hogy a szocialista országok közötti egyeztetett politika szigorú idegenrendészeti keretek közé szorította azoknak a törekvéseit, akik az országba letelepedési szándékkal érkeztek.

Az 1960-as évek elejétől a hidegháborús időszak enyhülése a jellemző. 1960. novemberében a kommunista és munkáspártok értekezletén Moszkvában nyilatkozatot adtak ki a kommunista világmozgalom céljairól és a békés egymás mellett élés politikájáról.

1966-ban született meg a 24/1966. (IX. 25.) Kormányrendelet, és az ennek végrehajtására kiadott 4/1966. (IX. 25.) BM rendelet, amely szabályozta a külföldiek ki- és beutazását, valamint magyarországi tartózkodását.

Jelentős lépésnek volt tekinthető az 1982. évi 19. sz. tvr. elfogadása, mert ez tükrözte az időközben bekövetkezett változásokat, még ha mai szemmel nem is ez a véleményünk. Ez a törvényerejű rendelet már a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megfelelő elveket tükrözte.

1987-től Romániából tömegesen érkeztek az úgynevezett zöld határon, útlevelel nélkül, többnyire magyar nemzetiségűek, akik nem akartak visszatérni hazájukba. Helyzetük rendezése is siettetett az új, korszerűbb, a nemzetközi és a belföldi jogszabályok előírásainak egyaránt megfelelő szabályok megszületését. Ekkor született meg az 1989. évi XXIX. törvény a külföldiek magyarországi bevándorlásáról, és 1990. január 1-jén lépett hatályba. A letelepedés szóhasználatot bevándorlásra változtatta, jogállásukat azonban változatlanul hagyta.

Érdeme ennek a törvénynek, hogy megfelelő szinten szabályozta a külföldiek bevándorlását, és rendelkezései összhangban voltak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, valamint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával.

Korszerűnek mondható szabályozás született 1993-ban, az Országgyűlés ugyanis elfogadta az 1993. évi LXXXVI. törvényt és ennek végrehajtási rendeleteit, amelyek 1994. május 1-jén léptek hatályba.

#### **d) Az idegenrendészeti szervezet és hatásköri rendszer bemutatása**

Az értekezés 3. fejezetében az idegenrendészeti szervezeti és hatásköri rendszer bemutatására kerül sor, a kezdetektől napjainkig.

A legelső hatásköri szabályozás az 1903. évi törvénycikkben található, eszerint a külföldiekkel kapcsolatos ügyintézés Magyarországon a főszolgabíró és a rendőrkapitányság hatáskörébe tartozott.

Az 1930. évi XXVIII. törvénycikk értelmében a külföldiek ellenőrzése teljesen a rendőrség hatáskörébe került. Közvetlen miniszteri irányítással létrehozták a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóságot, amely másodfokú szervként a rendőr-főkapitányságok idegenrendészeti ügyeiben is eljár.

A két világháború időszakában, majd az ezt követő évtizedekben Magyarország jellemzően kibocsátó országává vált a nemzetközi népvándorlásnak.

A gazdasági, politikai helyzet korszakonkénti változásai ellenére az idegenrendészeti szervek, szabályok és hatáskörök lényegében nem változtak, előtérbe került azonban a rendeleti jogalkotás, továbbá az ellenőrzés teljességét, szigorát, a szervezeti központosítást tükröző rendelkezések alkalmazása.

1945. márciusától kezdve a külföldiek rendészetét a rendőrség látta el, illetve tevékenységét a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal, majd 1971. augusztus 1-jétől a Belügyminisztérium Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség Külföldieket Ellenőrző Osztálya útján gyakorolta.

Az 1989. évi jogszabályok előírásai szerint a bevándorlási kérelmet a külföldi a magyar külképviseletnél nyújthatta be. Ha érvényes tartózkodási engedéllyel Magyarországon tartózkodott, akkor azt a rendőr-főkapitányságon is benyújthatta.

A bevándorlás engedélyezése és visszavonása, illetve a bevándorolt külföldi személyi igazolvánnyal történő ellátása és annak visszavonása ügyében első fokon a külföldi jövőbeni lakhelye szerint illetékes rendőr-főkapitányság járt el.

A bevándorlási kérelem elutasítása, a bevándorlási engedélyt, illetve az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolványt visszavonó határozat ellen benyújtott fellebbezést a BM Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatala bírálta el.

A másodfokú államigazgatási határozat közlésétől számított 30 napon belül a kérelmező a bíróságtól kérhette annak felülvizsgálatát.

1998-ban a menedékjogi törvény hatályba lépésével egyidejűleg a bevándorlási kérelmek elsőfokú elbírálása a megyei, illetve a fővárosi közigazgatási hivatalok hatáskörébe került. A fellebbezéseket továbbra is az Országos Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Osztálya bírálta el 1998. február 28-ig, majd 1998. március 1-jétől a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

2000. január 1-jei hatállyal önálló központi hivatalként létrejött a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, amelynek hatáskörébe került a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatos fellebbezéseknek az elbírálása.



2002. január 1-jétől minden idegenrendészeti feladat elkerült a rendőrségtől. Létrejötték a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal területi szervei, amelyek ettől az időponttól kezdve beveszik és elbírálják a külföldiek letelepedési kérelmeit. A külképviseleten történő benyújtást 2002. január 1-jével hatályon kívül helyezték.

A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal területei szervei által elutasított letelepedési kérelmekkel kapcsolatos fellebbezéseket a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bírálja el.

A letelepedési kérelmek elbírálása során hozott határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos hatásköri szabályok nem változtak.

#### **e) Nemzetközi összehasonlítás**

A dolgozat 4. fejezete a nemzetközi összehasonlítást tartalmazza. A témakör keretében vizsgáltam az Európai Unió kapcsolódó szabályozását, továbbá a német, osztrák, francia, angol és amerikai letelepedésre vonatkozó szabályokat.

A témakörben 2001-2002-ben folytattam kutatást, amelynek során tanulmányoztam, az Európai Unió és a fejlett nyugat-európai, illetve az amerikai jogrendszerek vonatkozó szabályozásait és a gyakorlati ügyintézését.

Kiindulási pontként az EK-szerződést vettem figyelembe, amely a belső piacot egy olyan belső határok nélküli térségként definiálta, ahol az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított.

Deklarálja, hogy az Unió minden állampolgárának joga van arra, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon és tartózkodjon, a szerződésben meghatározott korlátozások és feltételek, valamint az azok végrehajtására hozott rendelkezések fenntartásával.

Tanulmányoztam az Adonio Bizottság 1985-ben született Fehér Könyvét, amely a belső piac kiterjesztéséről azt a követelményt tartalmazta, hogy 1992. végéig szüntessék meg a személyellenőrzést a tagállamok belső határain, és ehhez számos kompenzáló intézkedést is javasolt a bevándorlás és menekültügy területén. Ezt követően számos bizottság a belső határok lebontásának kérdéseivel és annak negatív következményeit ellensúlyozó intézkedéssel foglalkozott.

Az elmélyültebb együttműködés fő hajtóereje a schengeni folyamat volt. Ez 1984-ben a Saarbrückeni Egyezményrel vette kezdetét, amelynek értelmében Franciaország és Németország megállapodott a határellenőrzési formáságoknak az Európai Közösségi tagállamok polgárai esetében történő megszüntetéséről. 1984. végén a Benelux-államok is csatlakoztak a német-francia kezdeményezéshez.

Az egyezményeknek két része van: egyrészt a részes államok rövid távon, a személyellenőrzés megkönnyítését célzó intézkedésekben állapodtak meg, másrészt az egyezmény hosszú távú intézkedései rögzítették a belső határokon foganatosított határellenőrzések végleges lebontásával járó kompenzáló intézkedések végrehajtását szolgáló programot.

Lényeges célkitűzésként fogalmazták meg többek között a vízumpolitika, a beutazási feltételek és a harmadik országok állampolgáira vonatkozó idegenrendészeti jog harmonizálását.

Ezt követően 1990. június 19.-én megkötötték a Schengeni Végrehajtási Egyezményt, amely a személyek az EK-szerződés 8a. cikke szerinti szabad mozgásának gyakorlatba történő átültetése volt. Ebben az időben a schengeni *acquis* még nem volt része az *acquis communautaire*-nak, és a közösségi jognak elsőbbsége volt vele szemben.

Az egyezmény belső és külső határokat különböztet meg. A részes államok közös határain, az úgynevezett belső határokon foganatosított ellenőrzések teljes megszüntetése képezi az egyezmény magvát.

Az egyezmény szerint az ellenőrzési módszer kétfokozatú: az egyik fokozatot minden utasnál elvégzik. Ellenőrzik, hogy van-e úti okmánya és hogy, azonos-e az abban lévő fényképen látható személlyel. A második fokozatban az utasokat tüzetesen át kell vizsgálni. Az EU és az EGT polgárokat viszont csak abban az esetben kell átvizsgálni, ha olyan adat áll rendelkezésre, amely szerint az adott személy veszélyes a közrendre, a közbiztonságra, vagy a közegészségre.

Az Európai Unió fontos kérdésként kezeli a menekültügyi és bevándorlás-politika megalkotását és ezzel kapcsolatban fontos intézkedéseket tett.

Ezt a célt szolgálta többek között az Amszterdami Szerződés módosító rendelkezése, amely szerint a Tanácsnak öt év állt rendelkezésére az egységes menekültügyi politika kialakítására. Az Európai Unió menekültügyi politikája az 1951. évi Genfi Menekültügyi Egyezményen és az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyvön alapul. A területet szabályozó legfontosabb, hatályos uniós egyezmény a menedékkjogi kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározását szabályozó Dublini Egyezmény volt, melyet közösségi jogszabály váltott fel megegyező tartalommal a közelmúltban. Cél az egységes menekültügyi alap létrehozása, melynek feladata a tagállamok közötti kiegyensúlyozott tehermegosztásnak a biztosítása.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk azt a tényt, hogy a külső határellenőrzés, a bevándorlás, a menekültügy, igen érzékeny politikai kérdések. A tagállamok politikai kultúrája, jogrendszere, adminisztratív rendszere és gyakorlata nagyon különböző. Ebből adódóan a siker érdekében alapvető fontosságú a kölcsönös megértés, a párbeszéd, az odafigyelés ezekre a problémákra a menekültügyi és bevándorlás-politika kialakítása során is.

Kutatómunkám során vizsgáltam Magyarországnak az Unióhoz való csatlakozása folyamatát. Ennek első lépése az 1991. december 16.-án megkötött társulási megállapodás volt, amelynek célja Magyarország részéről mindenképpen az volt, hogy az európai integrációs folyamatba történő fokozatos és teljes beilleszkedés megtörténjen, végső célként pedig az Európai Közösséghez való csatlakozást tűzte ki.

Az 1998. decemberében Bécsben tartott európai csúcsertekezlet megerősítette, hogy a tagjelölt országok felvételi reményei jelentősen függnék attól, hogy a migrációs kérdéseket is magába foglaló bel- és igazságügyi együttműködés területén mennyire eurokonform a jelentkező államok belső szabályozása és mennyire hatékony a végrehajtás ellenőrzése. Ahhoz, hogy hazánk az Európai Unió tagjává váljon, az *acquis communautaire*-t teljes egészében át kellett vennie és a jogrendszerébe integrálnia.

A csatlakozási tárgyalások befejezését követően végül 2004. május 1-jén – kilenc országgal együtt – Magyarország is az Európai Unió teljes jogú tagja lett.

A fejlett nyugat-európai államok letelepedési szabályait vizsgálva megállapítottam, hogy a magyar szabályok leginkább a német szabályozásra hasonlítanak.

A német idegenrendészeti törvény a beutazási és a Német Szövetségi Köztársaságban való tartózkodási jogcímekeket egyöntetűen tartózkodási engedélyként definiálja, majd ezek között tesz különbséget. Az időszakos tartózkodási engedélyt vízum formájában állítják ki. Ennek folytatásaként adják ki a határozatlan időre meghosszabbítható tartózkodási engedélyt.

A tartózkodási engedélyek másik formája a tartózkodási jogosítvány, amely időbeli korlátozás nélküli, életvitelszerű tartózkodást tesz lehetővé az országban.

Az osztrák hatályos idegenrendészeti törvény a tartózkodási jogcímekek meghatározásánál különbséget tesz első letelepedési engedély és további letelepedési engedély, valamint első tartózkodási engedély és további tartózkodási engedély között. Ausztriában azok lehetnek tartósan letelepedett harmadik állam állampolgárai, akiknek hosszú távú életvitelük és létérdekük központja Ausztriában van, vagy akik Ausztriában kereső foglalkozás végzése céljából telepedtek le.

Franciaországban 1975. óta többször dolgoztak ki programokat a migránsok visszatérésének ösztönzésére, kevés eredménnyel. A kilencvenes években különböző szankciókat vezettek be, mint például vízumkényszer a nem Európaiak számára, a menedékkérelmek elbírálásának szigorítása, a Schengeni Egyezmény előírásainak alkalmazása, az illegálisan foglalkoztatók büntetése.

A francia bevándorlási politika alapját az asszimilálás és a teljes integrálás iránti elkötelezettség képezi. A már letelepedett migránsok kezelésére egyébként az alkotmány rendelkezései az irányadók.

Az Egyesült Királyság a multikulturális társadalom egyik példája, mely elfogadja a kulturális különbségeket, és az etnikai közösségek létezését. Az 1976. évi Race Relations Act az etnikai kisebbségek számára egyenlő esélyeket nyújt a foglalkoztatás területén, emellett több törvény is tiltja a faji diszkriminációt, és szavatolja az egyenlő jogokat az élet más területein.

A brit kormány a kaotikus migrációs folyamatok felszámolása, illetve a terrorellenes kampány követelményeinek teljesítése végett átfogó bevándorlási törvénytervezetet dolgozott ki. Ennek értelmében a jövőben a személyek mozgását a brit munkaerő-piaci szempontoknak fogják alárendelni.

A nemzetközi szabályok vizsgálata során nem kerülhető meg az Egyesült Államok bevándorlási szabályainak vizsgálata. Ezért a kutatásaim során megvizsgáltam az USA vonatkozó szabályait is.

A New York kikötőjében lévő Szabadságszobor a jobb élet reményének kifejezése. Emberek milliói jöttek és jönnek az Egyesült Államokba, hogy új egzisztenciát teremtsenek saját maguk számára. Történelmének kezdete óta az USA a bevándorlók nemzete, tehát elmondhatjuk, hogy az Egyesült Államok a legkedveltebb bevándorlási célország.

A kezdeti kevésbé szigorú szabályok fokozatosan szigorodtak, először az 1990-es évek elején. A 2001. szeptember 11-jei terrortámadást követően további szigorításokat léptettek életbe. A törvényhozás első ijedtségében elfogadta az úgynevezett hazafias törvényt, amely előírta az USA-ban tartózkodó, külföldi állampolgárságú mohamedánok fokozott ellenőrzését. A szigorú intézkedéseket azóta is életben tartják, annak ellenére, hogy több ország tiltakozik az amerikaiak eljárása ellen.

Kutatómunkám fontos részét képezte, annak vizsgálata, hogy a fejlett nyugat-európai államok alkotmányai hogyan rendelkeznek a külföldiek letelepedéséről. Megállapítottam, hogy ezek az alkotmányok általában nem tartalmaznak rendelkezéseket a letelepedettekkel kapcsolatban. További tapasztalataimat a fejezet utolsó részében ismertetem.

## **f) A letelepedés szabályozása hatályos idegenrendészeti jogszabályokban**

Az értekezés egyik legfontosabb témaköre a letelepedéssel kapcsolatos hatályos magyar szabályozás vizsgálata volt, ennek megállapításait összegeztem az 5. fejezetben.

A fejezet első részében a hatályos Alkotmányunk letelepedéssel kapcsolatos szabályát idéztem. A Magyar Köztársaság Alkotmánya a szabad mozgást, mint alapvető jogot határozza meg, és rögzíti, hogy mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – a törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is. A Magyar Köztársaság területén törvényesen tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani.

A fejezet második részében a letelepedési kérelmekkel kapcsolatos eljárás vizsgálata során szerzett megállapításaimat, tapasztalataimat ismertetem.

A letelepedésre vonatkozó hatályos szabályokat a 2001. évi XXXIX. törvény, a 170/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet és a 25/2001. (XI. 21.) BM rendelet tartalmazza.

A szabályozás nagyon sok hasonlóságot mutat a korábbi szabályozással, az eltéréseket az Európai Unióhoz való csatlakozásunk indokolja.

A jogszabályoknak egy része 2002. január 1-jén lépett hatályba, vannak azonban olyan szabályok, amelyek csak az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után.

A letelepedési engedélyezési eljárás a külföldi ügyfél jövőbeni magyarországi lakóhelye szerint illetékes területi idegenrendészeti szervnél, a személyesen jelenlévő ügyfél kérelmére, az ügyfél által kitöltött kérelem átadásával indul meg.

A hatályos szabályozás szerint magyarországi letelepedést az a külföldi kaphat,

- aki a magyarországi beutazásától számítva legalább három éven át, megszakítás nélkül jogszerűen és életvitelszerűen tartózkodik Magyarországon, kivéve, ha a jogszerű tartózkodás célja tanulmányok folytatása,
- akinek megélhetése és lakhatása Magyarországon biztosított,
- akivel szemben az Idegenrendészeti törvényben felsorolt kizáró okok nem állnak fenn, illetve
- akinek a belügyminiszter kivételes méltányosságból engedélyezte a letelepedését.

A kérelem elbírálása során be kell szerezni a Nemzetbiztonsági Hivatal és a rendőrség szakhatósági véleményét és az ügyiratban el kell helyezni ezeknek a szervezeteknek a kérelemmel kapcsolatban született írásbeli nyilatkozatát. Ha ez a nyilatkozat államtitkot, vagy szolgálati titkot tartalmaz, azt külön kell elhelyezni.

A letelepedési kérelem elbírálásának határideje első fokon 120 nap. A kérelem elutasítása ellen benyújtott fellebbezés elbírálásának határideje 60 nap, amelyet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bírál el. A másodfokon is elutasított kérelmek esetében bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtására van lehetőség.

A letelepedési kérelem engedélyezését követően a külföldi részére magyarországi tartózkodásra jogosító letelepedési engedélyt állítanak ki, amelynek érvényességi ideje az engedélyező határozat keltétől számított 5 év. A letelepedési engedélyt ötvenként a letelepedett külföldi lakhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóság hosszabbítja meg.

Ha a letelepedett külföldi végleg el kívánja hagyni Magyarország területét, akkor ezt a szándékát be kell jelentenie a lakóhelye szerint illetékes területi idegenrendészeti hatóságnál, amely bevonja a letelepedési engedélyét és érvényteleníti az úti okmányában lévő bejegyzést.

A fejezet harmadik részében a letelepedési kérelmek elbírálása során a méltányossági és mérlegelési jogkör alkalmazásának lehetőségeivel kapcsolatos kutatásom eredményeit foglalom össze, illetve a témával kapcsolatban néhány közigazgatási joggal foglalkozó neves jogtudós véleményét ismertetem.

Vizsgáltam Szontagh Vilmos szabad belátással kapcsolatos nézeteit. Szerinte a szabad belátás a jogalkalmazás körébe tartozik. A jogalkalmazás folyamatában a jogalkalmazó a jogszabályban foglalt absztrakt tényállást hasonlítja össze azzal a tényállással, amelyet a külvilágban észlel. E folyamat eredményeképpen a jogalkalmazó vagy megállapítja a valamely jogszabályban foglalt tényállással való egyezőséget, vagy hasonlóságot, vagy azt, hogy a konkrét tényállásnak megfelelő absztrakt tényállás nem létezik.

A konkrét tényállással való egyezés esetén megteszi azt az intézkedést, amelyet a jogszabály előír. A jogalkalmazó szabad belátására az eljárás során akkor kerülhet sor, ha a jogszabályban foglalt tényállással való hasonlóság, vagy a szabályozás hiánya mutatkozik.

Szontagh Vilmos szerint a törvényhozó csak abban az esetben engedheti meg a hatóság részére a szabad mérlegelés alkalmazását, ha nincs abban a helyzetben, hogy valamely ügyben előre lássa a legalkalmasabb állami magatartást. Ezekben az ügyekben a hatóság részére a törvényhozó felhatalmazást ad arra, hogy maga állapítsa meg cselekvésének legközelebbi, közvetlen célját. Szerinte a szabad belátás jogi értelemben lehetőség és szükségyszerűség, amelynek lényege, hogy a közigazgatási szervnek nincsenek meg, vagy már megszűntek a jogi szabályozásban rejlő korlátai, ezért saját megítélése és szabad választása szerint törekszik az általános jogelvek szerint az állam céljainak megvalósítására.

Szontagh szerint a szabad belátásnak az a szerepe, hogy kitöltse a jogrend közigazgatási vonatkozású hézagait. Önmagának is ellentmond, amikor jogi korlátlanyságról, jogüres térről beszél a szabad belátás fogalmának meghatározásakor, ugyanakkor a későbbiekben azt a jogüres tértől különböző joghézag kitöltése eszközeként említi.

A szabad belátással kapcsolatos nézeteit, Szamel Lajos az alábbiak szerint határozta meg: Az első esetben, ha a közigazgatás jogilag korlátlanul cselekszik, olyan társadalmi viszonyokba ütközik, amelyek jogilag nem szabályozottak, de feladatait jogi szabályozás hiányában is teljesítenie kell. Ezekben az esetekben a jogsértés gyanúja fel sem merül, hiszen a közigazgatás cselekvésének nincs jogi korlátja, ezért jogorvoslatra nincs lehetőség.

A második eset az, amikor van jogi szabályozás, és ilyenkor a jogalkotó a közigazgatási szervre bízta, hogy mit tegyen a jogszabályban kitűzött cél elérése érdekében. A diszkréciónak ez az este hasonló az előzőhöz, a különbség, hogy a felhatalmazás nem általános, hanem csak adott körre korlátozódik. A közigazgatás számára azonban ebben a körben teljesen szabad a mozgás.

A harmadik nézet szerint a jogszabály a közigazgatási szervre bízta, hogy bizonyos tényállás meglétét, vagy hiányát megállapítsa és annak eredményeként vagy tartózkodik a cselekvéstől, vagy a jogszabály előírása szerint cselekszik.

Leszögezi, hogy a diszkréció fogalma nem azonos a közigazgatási mérlegelés fogalmával. A diszkréció ugyanis csak annyiban létezik, amennyiben a közigazgatás működésének jogi szabályozottsága hiányzik.

Tanulmányoztam Dr. Kiss Lászlónak az államigazgatási mérlegeléssel kapcsolatos megállapításait. Szerinte a jogszabályok a tipikus esetekre határoznak meg szabályokat. Ezek általában jogi normák és nem veszik figyelembe az egyes eseteket, illetve azoknak a sajátosságait, mindössze ezek tipikus vonásait határozzák meg. Ahhoz, hogy bizonyos jogszabályok alkalmazásakor az egyedi sajátosságokat, körülményeket is figyelembe vegyék, szükség van a jogalkalmazó tevékenységére. Ez azonban nem a jogalkalmazó akaratát tükrözi, hanem a jogalkotóét.

Szerinte az államigazgatási mérlegelésnek nem fogalmi eleme a jogi kötetlenség. Nála az államigazgatási mérlegelés jogszabály adta jogalkalmazási lehetőség, akár úgy, hogy maga a jogszabály, akár a jogalkotó egyéb módon biztosítja az eljáró jogalkalmazó számára a szűkebb, vagy tágabb körű mérlegelési lehetőséget.

Az államigazgatási mérlegelésnél a fő hangsúly nem azon van, hogy a jogalkalmazó mérlegelési jogköre kötött-e, vagy sem, hanem azon, hogy hol jelölhető meg a mérlegelési jogkör jogszabályi alapja, illetve határa.

Kutatásom során vizsgáltam azt is, hogy a letelepedési kérelmek elbírálása során az idegenrendészeti szervek hogyan alkalmazzák a méltányosság és a mérlegelés szabályait.

A méltányosság ugyanis olyan jogalkalmazói döntést jelent, amelynek során a közigazgatási jogalkalmazó az igazgatott, illetve az ügyfél érdekében, méltányossági körülmények alapján nem a fő szabályt, hanem a kivételes szabályt alkalmazza. Lényeges annak hangsúlyozása, hogy a méltányos döntés csak erre vonatkozó hatásköri felhatalmazás alapján hozható.

Vannak azonban olyan közigazgatási normák is, amelyekben a jogalkotó a jogalkalmazó számára többféle döntési lehetőséget biztosít. Az ilyen helyzetekben is kötött azonban a közigazgatási szerv döntése, mert a jogszabály meghatározza a döntés célját, kereteit és tartalmát. Ezt nevezzük mérlegelési jogkörnek.

A közigazgatásban a mérlegelési jogkör mellett találkozunk a szabad belátás, a diszkréció jogával is. A diszkréció több mint a mérlegelési jogkör. Itt a közigazgatás széles felhatalmazást kap arra, hogy az állami célokkal, a jog általános kereteivel összhangban, szabad belátása szerint cselekedjen és döntsön.

A mérlegelési jogkört meghaladó diszkrécionális jogkör az idegenrendészeti jogi szabályozásban is jellemző. Ennek oka, hogy ezek a szabályok elsősorban ott jelennek meg, ahol a magyar állam más országokkal kerül kapcsolatba. Ezeknél a döntéseknél a jogalkalmazó nagyobb szabadságot kap a döntéshez, de ennek a szükségessége indokolt és nem vitatható.

A fejezet negyedik részében a letelepedett és a bevándorolt jogállását ismertetem.

A bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldi függetlenül az állampolgárságától közel azonos jogokat élvez, mint a magyar állampolgárok, jogi státusza az egyes politikai jogok kivételével azonos a magyar állampolgáréval.

A letelepedési engedélyhez már nem kapcsolódnak olyan széles körű jogosítványok, mint a bevándorlási engedélyhez. Bár a letelepedési engedély is határozatlan idejű magyarországi tartózkodást biztosít, a külföldit általában a tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogosultságai illetik meg.

### **III. Az értekezés probléma felvetése és tudományos eredményeinek összefoglalása**

#### **Az értekezés probléma felvetése**

Az értekezés alapvető célja volt, annak megvizsgálása, hogy a letelepedés hatályos szabályozása mennyiben felel meg a jogállami követelményeknek, az alkotmányos alapelveknek és szabályoknak, a nemzetközi sztenderdeknek és az európai jogharmonizációnak, továbbá, hogy milyen elméleti és gyakorlati problémák merülnek fel a letelepedettekkel kapcsolatban és azokat milyen módon lehet megoldani.

Az értekezés a problémák felvetése mellett számos javaslatot is tartalmaz, amelyek érintik egyrészt az alkotmányt, másrészt az idegenrendészeti törvényt, harmadrészt pedig az egyéb jogszabályokat, és végül a kérelmek elbírásának gyakorlatát.

Mindezek a következtetések, problémák és javaslatok az alábbiak szerint foglalhatók össze:

1. Sajátos, a közigazgatás fejlődésének jellemző elemeit felmutató jogterülettel ismerkedhet meg az, aki a külföldiek rendészetének hazai kialakulását, napjaink idegenrendészeti helyzetét kívánja vizsgálni.
2. A magyar állam híres volt befogadó készségéről. Maga a keresztény állam alapítása is jórészt annak volt köszönhető, hogy a fejedelmi család nagy számban látott vendégül és hívott letelepedni hittérítőket, lovagokat és írástudókat.
3. A magyar királyok Európa legtudatosabb telepítéspolitikáját honosították meg, amelyre a tatár, majd a török pusztítás után is szükség volt.
4. Az államalapítástól kezdődően egészen a XIX. századig népek egész sora vándorolt be a Kárpát-medencébe, gyarapítva ezzel az ottani kultúrát és a hagyományt. A külföldről érkező telepesekből sokan minden erőszakos állami kényszer nélkül elmagyarosodtak. Ugyanakkor a tömbben élő románok, szerbek, szlovákok, németek, zsidók megtartották saját kultúrájukat. Ez a befogadó magatartás az alapja annak, hogy a XIX. század második felében olyan gyorsan igazodott a magyar társadalom az ipari-technikai forradalom igényeihez.
5. Magyarország az ezredfordulóra fejlődő, agrárkapitalista ország lett. Az idegenforgalom megnövekedése szükségessé tette egy új, immár kizárólag az idegenrendészettel foglalkozó, az országban tartózkodó külföldiek helyzetét rendező magas szintű jogszabály megalkotását.
6. A magyar államnak az idegeneket befogadó és a magyar társadalomnak ez a toleráló hagyománya rövid időszakok kivételével évezredek hagyomány. Kirekesztő erők mindig voltak, mindig voltak tehát olyanok, akik az idegenekkel szemben versenyképtelenek és így ellenérdekeltek voltak, vagy olyanok, akik a szokásokban megmutatózó másságot nehezen viselték. Nem lehet tehát egységes magatartásról beszélni a magyarság tekintetében sem, de a kirekesztő magatartás csak rövid időszakokban került a politikában felszínre.

7. A megfelelő társadalmpolitika, illetve stratégia kialakítása, a migrációs kihívással való szembenézés a helyzet részletes ismeretét tételezi fel. Ehhez azonban nem kellő mértékben állnak rendelkezésre a migrációs folyamatok méreteire, skálájára, strukturálódására, az abban részt vevők társadalmi, demográfiai összetételére, életmódjára vonatkozóan adatok, illetve ismeretek. A sajtó és a migráció különböző variációi által érintett szervek szóhasználata is - bevándorlók, letelepedettek, itt élő külföldiek, menekültek, menekülők, idegenek, stb. - arra utal, hogy e fogalmak jogi megfeleltetése is gondot okoz, mert nem teljesen és nem mindegyik tekintetében kidolgozott. Az egyes intézmények adatközléseinek nem mindig világos, hogy mit fednek az alkalmazott kategóriák, így a publikus adatok is időnként nehezen értelmezhetőek, ellentmondásosak, illetve félrevezetőek.

8. A bevándorlás egy komplex közjogi fogalom, amelynek feltételrendszerét és tartalmát a meglévő anyagi jogszabályokon kívül a mindenkor bevándorlási politika alakítja ki, hiszen mindig államjogi kérdés marad, hogy egy adott állam kit és milyen feltételekkel fogad be az országba.

9. Ezzel szemben a letelepedés egy olyan cselekvés, amelynek során valaki valamely helységet állandó lakóhelyéül választ és ott kezd lakni. Letelepedő tehát nemcsak külföldi lehet. Letelepedő az is, aki az ország egyik részéről a másik részére költözik.

10. Véleményem szerint a bevándorlás bizonytalan időtartamra való letelepedés, a visszatérés szándéka nélkül. A bevándorlók tehát végleges letelepedési szándékkal érkeznek a fogadó államba, szándékukat elsősorban gazdasági tényezők motiválják. Alapvetően ez határolja el őket a politikai, faji, vallási stb. szempontok miatt menekülőktől. A másik lényeges különbség abból adódik, hogy a menekültek általában nem kívánnak véglegesen letelepedni a befogadó államban, ha üldöztetésük oka megszűnik (mint pl. a görög menekültek esetében) többnyire visszatérnek hazájukba (repatriálnak).

11. A bevándorlók jogi státuszát nemzetközi jogi normák általában nem rendezik, az kizárólag a fogadó állam törvényeitől függ. Jogaikat és a befogadó állammal való kapcsolatukat általában az úgynevezett bevándorlási törvény határozza meg.

12. Bevándorolt csak külföldi személy lehet, aki végleges letelepedési szándékkal érkezik valamely országba.

13. A menekült olyan személy, akit nemzetközi egyezmény, vagy alkotmányos szabályok értelmében egy állam elismert, mint menekültet. Az elismerés nemzetközi szervezettől is eredhet, amennyiben mandátumot kap erre az adott szervezet. A menekült az őt menekültként elismerő országban, míg a nemzetközi szervezet által ismert menekült az őt befogadó országban élvez a menedékjogot. Védelmet kap tehát a kiadatás, a visszafordítás, a kiutasítás ellen, illetve bizonyos mértékig egyéb olyan jogokat és támogatásokat kap, amelyek megélhetését, illetve az adott társadalomba való beilleszkedését biztosítják.

14. Az állam akkor jár el a nemzetközi joggal összhangban, ha bizonyos „emberiességi minimumot” nyújt az általa befogadott menekülteknek. Az „emberiességi minimum” újabban kialakult jogi kategória, amelynek az a tartalma, hogy az adott állam az alapvető jogokat tiszteletben tartja, a menedéket-kérőt nem fordítja vissza abba az államba, ahol üldözték. Főbb elvei a területi menedékjog megadásának elve, a nemzetközi együttműködés és szolidaritás elve, és a családok egységének elve.



15. Az Európai Unión belüli szabad mozgás megvalósításához feltétlenül szükséges a tagállamok menekültügyi politikáinak egységesítése. A menekült státusz megadásának követelményrendszere, a menekültek ellátásának szabályai, a befogadó állomások felszereltsége, a letelepedés, a tartózkodás, a mozgásszabadság biztosításának problémái, mind alapvető fontosságú kérdések a hatékony európai menekültpolitika kialakítása során.

16. A belső határellenőrzés felszámolásához, a szabad mozgás megteremtéséhez olyan szorosan kötődő kérdések, mint a külső határellenőrzés, a bevándorlás, a menekültügy, igen érzékeny politikai kérdések.

17. A fejlett európai-uniós országok alkotmányainak vizsgálata során megállapítottam, hogy az alkotmányok nem tartalmaznak rendelkezést a letelepedésre vonatkozóan, csak utalásokat a tekintetben, hogy ezeket a szabályokat hol találjuk meg.

18. A Magyar Köztársaság területén legálisan tartózkodó magyar állampolgárok és érvényes úti okmányokkal rendelkező külföldiek jogosultak lakóhelyük, vagy tartózkodási helyük belátásuknak megfelelő megválasztására, ebben ők nem korlátozhatók. Ez a személyes szabadságjog magában foglalja a szabad mozgás, a tartózkodási hely szabad megválasztása és a lakóhely szabad megválasztása mellett a letelepedési szabadságot is, továbbá az ország területének elhagyásához és az oda való visszatéréshez való jogot is.

A külföldi – hasonlóan a magyar állampolgárokhoz - magyarországi tartózkodása alatt köteles a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét tiszteletben tartani, a jogszabályokat betartani és a magyar hatóságok intézkedéseinek eleget tenni.

20. A jogalkalmazás során problémaként jelentkezik, hogy letelepedett az a külföldi is, aki 1990. januárjáig, és az is, aki 2002. január 1-je után kapott letelepedési engedélyt, jogállásuk azonban nem egyezik meg. Ezért mindig tisztázni kell, hogy mikor kapták meg az engedélyüket és ennek függvényében állapítható meg, hogy milyen jogaik illetve kötelezettségeik vannak. A baj az, hogy nagyon sokan nincsenek tisztában azzal, hogy a letelepedett fogalma mögött kétféle jogállás húzódik meg és emiatt fel sem merül bennük, hogy vizsgálni kell, hogy a külföldi mikor kapott engedélyt.

Véleményem szerint e kérdésben a jogalkotásnak rövid időn belül tiszta helyzetet kell teremtenie.

21. A nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején a közép- és kelet-európai országokban lezajlott politikai és társadalmi változások jelentős hatást gyakoroltak a migrációs folyamatokra.

Egyfelől szinte valamennyi volt szocialista országban megszűntek az addigi utazási korlátozások, ami rendkívüli mértékben megnövelte a turista forgalmat.

Másfelől a szomszédos országok gazdasági problémái, illetve az identitástudat felerősödése sokakat ösztönzött új egzisztencia megteremtésére az anyaországban.

22. Az 1980-as évek végére, illetve az 1990-es évek elejére Magyarország a korábban menekülteket kibocsátó országból növekvő idegenforgalom mellett, menekülteket és bevándorlókat befogadó, migrációs tranzit országgá vált. Egyre nőtt azoknak a száma, akik a továbbutazás reményében, de engedély nélkül érkeztek és tartózkodtak hazánkban.

A hatályos jogi szabályozás e problémák megoldására nem nyújtott törvényes és hatékony eszközt, ezért ismét szabályozási kényszer lépett fel.

23. Álláspontom szerint Magyarország nem tudja felvállalni a tömegével érkező erdélyi magyar nemzetiségű román állampolgárok, vagy a volt Jugoszláviából érkező magyar nemzetiségűek letelepítését, illetve az Ukrajnából betelepülni kívánó magyar nemzetiségűek fogadását, hiszen ők is a jobb élet reményében jönnek, illetve jönnének Magyarországra. Az ilyen nagyságrendű néptömegek befogadásához szükséges feltételekkel azonban hazánk jelenleg nem rendelkezik. Ebből következik, hogy a magyar társadalom egy része nem fogadja szívesen a határon túlról érkező magyarokat, mivel a munkanélküliség okozta félelmükben úgy gondolják, hogy a munkalehetőségtől, illetve helyzetének, életszínvonalának javulásától ezek az emberek fogják őket megfosztani.

24. Magyarországon az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés során, jogharmonizációs igény merült fel migráció tekintetében is és szükségessé vált az intézményrendszer jelentős átalakítása is.

25. Az európai országokba történő bevándorlás valószínűleg nem fog csökkenni, hanem nőni fog a tartósan hazájukon kívül élők aránya. A korlátozó intézkedések sem vezettek az elért kívánt eredményhez.

26. Az Európai Unió célul tűzte ki a bevándorlással kapcsolatos politikák összehangolását, és az egységes kritériumok, illetve előírások kialakítását, hiszen a tagállamok között egyeztetésre van szükség a belépéssel, a tartózkodással és integrálással kapcsolatos feladatok, idegenrendészeti teendők és a menekültügy területén.

27. Vitatott kérdésnek minősül az Európai Unió tagállamait érintő alacsony születésszám és ennek következtében az állampolgárok öregedése. Az egészségesebb életmód elterjedésével, a közegészségügyi szolgáltatások fejlődésével, és a higiénia javulásával a várható élettartam is hosszabbodik. A közeljövőben ennek is jelentős hatása lesz a szociális ellátórendszerre és a munkaerőpiacra. A szabályozott bevándorlás egyik lehetséges pozitív hatása a fiatal munkaerő megjelenése lehet, akik befizetéseikkel az Unió szociális rendszeréhez járulhatnak hozzá.

28. Magyarország az új idegenrendészeti törvény elfogadása, illetve a menekültügyi törvény módosítása nyomán már most is megfelel az e területen hatályban lévő uniós normáknak. Közben azonban halad tovább az uniós jogalkotás, amelynek a két éve Tamperében megtartott csúcson megfogalmazott célja az egységes európai bevándorlási és menekültügyi politika kialakítása.

29. Általánosságban elmondható, hogy az utóbbi évtizedekben a migrációs hullámok jelentősen növekedtek, és számos tényező (pl. gazdasági különbségek, demográfiai változások, stb.) közrejátszott a munkaerő mozgás erősödésében. A migrációs hullámok hatékony kezelése érdekében mindenképpen szükséges a közös Európai Uniói szabályok meghozatala, mint ahogyan ezt a Bizottság már 2005. októberi közleményében is megerősítette.

30. Saját kutatásaim eredményei is megerősítik azt a véleményt, amely szerint az Európai Unió népességnövekedése 2025-ig a migrációra lesz visszavezethető, mivel az összes halálozási arány 2010-ig meghaladja a születések számát. Ez a trend nem érinti egyforma mértékben az összes tagállamot, de olyan folyamatok, amelyet hatékonyan és koordinált módon kezelni szükséges.

31. A migráció nem egyetlen és elégséges eszköz a népesedési problémák megoldására, hanem egyike az elérhető eszközöknek. Hangsúlyt kell fektetni arra, hogy az uniós állampolgároknak és a legálisan tartózkodóknak vonzóvá tegyék a munkaerőpiacot, annak érdekében is, hogy az Lisszaboni Stratégia céljai megvalósuljanak. Mindenesetre szükséges a rugalmasság, a transzparencia, továbbá a hatékonyság fokozása és a diszkrimináció elkerülése.

32. A nemzetközi népmozgást a kormányzásban a stratégiai kérdések közé kell besorolni. Ennek indoka, hogy földrajzi fekvésünk, történelmi örökségünk, demográfiai helyzetünk, illetve a jogállamiság elvei, és integrációs törekvéseink nem teszik lehetővé a nemzetközi népmozgástól való elzárkózást.

33. A kormány javaslatára az országgyűlésnek el kell fogadnia egy olyan dokumentumot, amely összefoglalná a migrációs politika elveit, valamint jogi, pénzügyi, közigazgatási és társadalmi eszközeit, beleértve a végrehajtást figyelő és azt kiigazító döntési rendszert is. Erősíteni és bővíteni kellene az országgyűlés és bizottságai ellenőrzési jogát, növelve ezáltal a kormány politikai támogatottságát és könnyítve költségvetési igényeinek elfogadását és szélesítve a társadalmi nyilvánosságot.

34. A nemzetközi népmozgás átfogó és stratégiai kérdésként való kezelése igényli, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban egy migrációs politikáért felelős államtitkárt (szakállamtitkárt) nevezzenek ki, akinek feladata a több társadalmi és gazdasági alrendszerre kiható kormányzati döntések és a jogi szabályozás tárcaérdekektől független előkészítése, valamint társadalmi és nemzetközi képviselete.

35. A közeljövőben elengedhetetlenül szükséges a kormány migrációs politikájának kidolgozása és elfogadása. Ennek során figyelembe kell venni, hogy a különböző érdekek – így a közrend és közbiztonság védelme, az emberi jogok széles körű biztosítása, a nemzetközi kötelezettségek és elvárások – ütközhetnek, és dönteni kell arról, hogy az érdekek ütközése hogyan küszöbölhető ki a szabályozásban.

36. Az Európai Unió tagjaként aktívan részt kell vennünk az Európai Unió migrációs politikájának kidolgozásában és alakításában is, továbbá erre való tekintettel, az Unió törekvéseivel összhangban azért kell megalkotni a nemzeti migrációs stratégiát, mert az abban foglalt célok évtizedekre meghatározhatják Magyarország Európán belüli pozícióját és a magyarországi adottságokat és érdekeket figyelembe véve fenntartható fejlődést eredményezhetnek nemzetgazdasági, társadalmi és demográfiai szinten.

37. Magyarországnak az Európai Unió kifejezett értékeivel – szabadság, jog, biztonság – összhangban arra kell törekednie, hogy hangsúlyozza harmadik országok felé való nyitottságát, partnerségét, különös tekintettel a kulturális, gazdasági és tudományos szférákra, és azokra a társadalmi, népesedési célkitűzésekre, amelyek az utóbbi évtizedek kedvezőtlen demográfiai folyamatait hivatottak megakadályozni. Magyarország migrációs stratégiáját a nemzetközi kötelezettség-vállalásokkal összhangban, a nemzeti érdekek markáns megfogalmazásával kell meghatározni, sajátos figyelmet szentelve a közös menekültügyi szabályozásból adódó feladatoknak.

38. Az Európai Unió tagjaként és 2008-tól a schengeni térség külső határállamaként következetes, az uniós irányelvekkel összehangolt migrációs politikát kell folytatnunk.

Az Európai Unióban a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a harmadik országok állampolgárainak területükre történő belépését, valamint a munkaerő-piachoz való hozzáférését ésszerű nemzeti érdekek alapján szervezzék. Ugyanakkor az európai közös arculat, a taszító és vonzó faktorok kiegyensúlyozása érdekében az uniós tagállamok többségében követett elvek alapján kell tervezni és szervezni a jogszabályoknak megfelelő népmozgási folyamatokat.

39. A magyar bevándorlási stratégia kialakításánál kívánatos lenne az alábbi szempontokra, alapelvekre tekintettel lenni:

- Magyarország nem kíván bevándorlási célország lenni,
- a kielégítően elrendezett nemzetiségi, etnikai viszonyok megzavarása új kisebbségek megjelenésével, illetve a jelenlegi arányok drámai megváltoztatásával nemkívánatos konfliktustényező lehetne,
- meg kell felelni az európai uniós szabályoknak és elvárásoknak, de nem feltétlenül szükséges a legliberálisabb európai ország bevándorlási politikáját követni,
- sem nemzeti, sem országos érdek nem lehet a magyar nemzetiségűek tömeges bevándorlása a környező államokból,
- a szándékainktól függetlenül bekövetkező bevándorlás fogadása során a szelektivitás elvét kellene alkalmazni, a magyar nemzetiségűek kérelmeinek kedvező elbírálása a preferenciák egyikének kell lennie,
- a szelekció elvét a magyar nemzetiségűekre is alkalmazni kell, részben a határon túli magyar közösségekre, részben a belpolitikai érdekekre való tekintettel.

40. Véleményem szerint a gazdasági migráció szabályozása csökkentheti a feketegazdaságban történő munkavállalást, de ezzel együtt a magyarországi helyzet vélhetően nem fog változni, mivel a szomszédos országokból érkező külföldi munkaerő jelentős részét a feketegazdaság foglalkoztatja. Főleg az építőiparban és a mezőgazdasági szezonális munkákban magas a számuk.

41. A vándorlási folyamatok speciális aspektusát képezi a határon túli magyarok mozgása. A magyar nemzetiségűeket sajátos motivációk késztetik a migrációra. A magyar nemzethez való tartozásuk elismerése iránti igénynek sajátos pszichológiai, szociológiai, politikai vetülete van, mely igények éppen ezért nem kezelhetők egyszerűen migrációs problémaként. Olyan megoldást kell találni, amely nem eredményezi a határon túli magyar közösségek eltűnését, tömeges áttelepedését.

42. Meg kell teremteni az idegenrendészeti, ezen belül is a letelepedéssel kapcsolatos feladatok ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, illetve ennek pénzügyi fedezetét, továbbá a bővítés további lehetőségeit is fel kell mérni.

Az előkészítés során a Közösség Zöld Könyvét is szükséges figyelembe venni, ezen kívül az illegális tartózkodók visszaadási politikájának előírásaira is figyelemmel kell lenni.

43. Meg kell teremteni a letelepedéssel kapcsolatos jogterületre vonatkozó törvények és alacsonyabb szintű jogszabályok – rendeletek – összhangját. Ezen kívül az egyes jogalanyokra vonatkozó rendelkezéseket egységesen, a rájuk vonatkozó anyagi jogi törvényben – pl. a külföldiek tekintetében az Idegenrendészeti törvényben – kell szabályozni.

44. Felül kell vizsgálni a jogterülethez tartozó törvényeket és a végrehajtási rendeleteket azért is, mert a végrehajtási rendeletek nem ritkán olyan kérdéseket szabályoznak, amelyeket

törvényben kellene szabályozni, továbbá a törvény rendelkezésétől eltérő szabályozást, vagy értelmezést találunk bennük.

45. Az Idegenrendészeti törvényben találunk olyan eljárási jellegű rendelkezéseket is, amelyek esetében nincs szükség törvényi szabályozásra.

46. Célszerű lenne önálló törvényben szabályozni a Magyarországon tartózkodó EGT-állampolgárok tartózkodását. Ez az EU-állampolgárok alapvető jogainak biztosítását szolgálná, és mivel ez nem idegenrendészeti kérdés, ezért nem az Idegenrendészeti törvényben kellene szabályozni.

47. A jogalkotó nem hozta összhangba a letelepedés és a bevándorlás jogintézményét és ez a jogalkalmazás során sok alkotmányossági, és emberi problémát okoz. Ezt minél hamarabb szükséges kiküszöbölni.

48. Semmivel nem indokolható, hogy Magyarországon a tartózkodási jogcímhez olyan széles körű jogosítványok kapcsolódjanak, mint a bevándorlási engedélyhez. Ezek a szabályok egyedülállóak, nemzetközi összehasonlításban is kivételesek. A bevándorolt külföldi ugyanis állampolgárságától függetlenül szinte ugyanolyan jogokat élvez Magyarországon, mint a magyar állampolgár.

49. Az Alkotmányban továbbra is szerepel a bevándorolt kategória, az Idegenrendészeti törvényben viszont nem, ott csak a letelepedett fogalommal találkozunk. A szabályok összhangjának megteremtése nem tűr halasztást.

50. A letelepedésre vonatkozó szabályokat célszerű lenne nem az Idegenrendészeti törvényben, hanem egy önálló törvényben rögzíteni. Ebben a törvényben szerepelnie kellene a letelepedett jogainak és kötelezettségeinek is, mivel ezeket a szabályokat ma nem tartalmazza az Idegenrendészeti törvény.

51. Mivel az idegenrendészeti eljárás sok speciális szabályt tartalmaz, véleményem szerint a kivett eljárások között kellene szerepeltetni, ugyanúgy, mint az állampolgársági, vagy a szabálysértési és a többi eljárást. Ebben az esetben a szabályozást úgy kellene módosítani, hogy az Idegenrendészeti törvény és végrehajtási rendeletei az eljárást teljes egészében szabályoznák, és az ilyen eljárásokban a Ket. szabályait nem kellene alkalmazni.

52. Véleményem szerint a letelepedési kérelmek benyújtásánál ragaszkodni kellene a személyes benyújtáshoz, és csak kivételes méltánylást érdemlő körülmények esetén lehetne megengedni a meghatalmazott általi benyújtást. Nem kellene azt megengedni, hogy közös kérelmezés esetén nagykorú családtag is benyújthassa a kérelmet. A letelepedést kérelmező saját elhatározásából kíván Magyarországon letelepedni, ezért nem szükséges őt attól megkímélni, hogy az idegenrendészeti hatóságnál megjelenjen.

53. A hatályos szabályozás szerint külföldi magyar állampolgárságot csak abban az esetben kaphat, ha a kérelem benyújtását megelőzően legalább nyolc évig állandó jelleggel Magyarországon tartózkodik. E feltétel esetében a magyar nemzetiségű kérelmezők kedvezményt kapnak. Csak az tartózkodik állandó jelleggel az országban, aki bevándorlási, vagy letelepedési engedéllyel rendelkezik. A kérelmezők mintegy 70-80 százaléka magyar nemzetiségű, akiknek a célja nem a magyarországi letelepedés, hanem a magyar állampolgárság megszerzése.

Véleményem szerint meg kellene keresni az állampolgárság megszerzésének közvetlen útját, mivel jelenleg a letelepedés az esetek jelentős részében az állampolgárság megszerzésének eszközévé vált.

54. Javaslom a letelepedési kérelem engedélyezésének egyik feltételként a magyar nyelv legalább alapfokú ismeretének előírását. Nálunk ma még nem általános, hogy a lakosság jelentős hányada, illetve a hivatalok ügyintézői idegen nyelvet beszélnek. Ennek hiányában pedig a külföldi nem tudja magát megértetni.

55. Véleményem szerint kivételes méltánylást érdemlő esetekben biztosítani kellene a letelepedési kérelmek külképviseleti benyújtását, pl. idős vagy beteges, magyar nemzetiségű kérelmezőknél, akik távol élnek Magyarországtól, és csak a kérelem engedélyezését követően tervezik a Magyarországra való átköltözésüket.

56. A Romániával és a volt Szovjetunióval kötött szociálpolitikai egyezményeink nyugdíjfolyósításra vonatkozó rendelkezései mindenképpen felülvizsgálatra szorulnak. Ezek a megállapodások az 1960-as években születtek, amikor a politikai helyzet és az akkori Magyarország érdekei megkívánták az efféle szabályozást. Jelenleg azonban – figyelemmel arra, hogy a kérelmezők nagy része ezen országokból kerül ki, továbbá az ország teherbíró képességére, valamint az itt nyugdíjjogosultságok szerzett magyar állampolgárookra – nem indokolt az ilyen egyezmények hatályban tartása, az ott szerzett nyugdíjuk átutalását kellene elérni az egyezmények módosítása során.

### **Az értekezés tudományos eredményeinek hasznosítása**

Az értekezés mind a jogelmélet, mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás számára hasznosítható eredményeket tartalmaz.

#### **a) A jogelmélet számára hasznosítható:**

- a Magyar Köztársaság bevándorlási stratégiája alapelveinek megalkotása, összhangban az Európai Unió bevándorlási (migrációs) stratégiájának alapelveivel, és a Magyarországra vonatkozó nemzetközi kötelezettség-vállalásokkal,
- a letelepedés és a bevándorlás intézményének összhangba hozása a jogalkotásban,
- a letelepedéssel kapcsolatos jogterületre vonatkozó törvények és alacsonyabb szintű jogszabályok – rendeletek – összhangjának megteremtése,
- a határon túli magyarokkal kapcsolatos eljárás szempontjainak kidolgozása, összhangban a nemzetközi jog vonatkozó előírásaival.

#### **b) A jogalkotás számára hasznosítható:**

- az EGT állampolgárok tartózkodási szabályainak önálló törvényben való szabályozása,
- a letelepedett és a bevándorolt kategória összhangjának megteremtése a hatályos Alkotmányban,
- önálló letelepedési törvény megalkotása,
- az idegenrendészeti eljárásnak a kivett eljárások között való szerepeltetése a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényben,

- a személyesen történő benyújtás előírása a letelepedési kérelmeknél,
- megkeresni az állampolgárság megszerzésének közvetlen útját, hogy az ne lehessen az állampolgárság megszerzésének eszköze,
- a letelepedési kérelmek külképviseleti benyújtásának újbóli engedélyezése,
- a Romániával és a volt Szovjetunióval kötött szociálpolitikai egyezmények felülvizsgálata.

**c) A jogalkalmazás számára hasznosítható:**

- a magyar nyelv ismeretének előírása a letelepedettek számára,
- egységes szemlélet a kérelmekkel kapcsolatos mellékletek vizsgálata során,
- konkrétabb szempontok meghatározása a megélhetés és lakhatás biztosítottságának vizsgálata során.

**V. Az értekezés témaköréhez kapcsolódó publikációim**

1. Idegenrendészeti jog (Társszerző: Balla Zoltán) főiskolai jegyzet, RTF. Kiadás, Budapest, 1998. 1-111. oldal
2. Nemzetközi jog (Társszerzők: Békési Tihamér, Bólyai János, Bruhács János, Katona Katalin, Moys Péter, Nyiri Sándor) főiskolai jegyzet, RTF. Kiadás, Budapest, 1998. 202-223. oldal
3. Szabálysértési jog, Különös rész, (Társszerző: Tóth Tamás) főiskolai jegyzet, RTF. Kiadás, Budapest, 1998. 6-18. oldal
4. A menedékjog, Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2000. 24 oldal
5. A hontalanság problémája, Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2000. 18 oldal
6. A semlegesség problematikája, Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2001. 21 oldal
7. Az egyesülési jog szabályozása Magyarországon, Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2001. 22 oldal
8. Az emberi jogok kialakulása, Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2003. 26 oldal
9. A menekültekkel kapcsolatos eljárás szabályai Magyarországon 1989-2001. között, Rendvédelmi füzetek, Budapest, 2003. 27 oldal
10. A magyar útlevélrendészet története, Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2004. 19 oldal
11. Közrendvédelmi alapismeretek, (szerkesztő), főiskolai jegyzet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 350 oldal
12. Közrendvédelmi szakismeretek, (szerkesztő), főiskolai jegyzet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005. 132 oldal

13. Közrendvédelmi ismeretek, (Társszerző: Kincses Ildikó, Szabóné Gáspár Erzsébet, Pelbárt Éva) főiskolai jegyzet közbiztonsági vezetőképző szakirányú képzés számára, RTF. Kiadás, Budapest, 2003. 28 oldal
14. A menekültügy hazai és nemzetközi története és szabályozása, (Társszerző: Nagy Pálma Adrienn) Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2006. 38 oldal
15. A menedékjog és az Európai Unió, (Társszerző: Leszenszky Anna) Rendvédelmi füzetek, RTF. Budapest, 2006. 39 oldal
16. A külföldiek magyarországi letelepedésének története, Rendvédelmi füzetek, (Megjelenés alatt) 75 oldal
17. A magyar állampolgárok külföldre utazása, Rendvédelmi füzetek, (Megjelenés alatt) 24 oldal
18. A vízum (főiskolai jegyzet) RTF. Kiadás, (Megjelenés alatt) 18 oldal
19. Gondolatok a magyar bevándorlási stratégia kialakításával kapcsolatban, Rendvédelmi füzetek, (Megjelenés alatt) 17 oldal
20. Bevándorlás és az Európai Unió, Rendvédelmi füzetek. (Megjelenés alatt) 30 oldal