

## A SZUVERÉN HATÁRAI

A magyar korona országainak területén  
való tartózkodáshoz és utazáshoz,  
valamint az állam határán való átkeléshez  
útlevél rendszerint nem szükséges.  
1903. évi VI. törvénycikk az útlevéllügyről, 1. §

Jöhetnek: Páris szívéen fekszem,  
rejtve, kábultan és szabadon.  
Hunnia új szegénylegényét  
Őrzi nevetve  
S beszórja virággal a Bakony.  
Ady Endre: Páris az én Bakonyom  
(Vér és arany, 1907.)

### A VÉGSŐ MÉRCE VÁGYÁRÓL

Vágyunk a véglegesre és a megkérdőjelezhetetlenre, amely minden egyéb vonatkoztatási pontja és mércéje, óhajtjuk az önmagát saját létével indokoló, immanens jellemzőkkel bíró, teljes és sérthetetlen, kikezdzhetetlen abszolútumot. Vágyunk egy szuverénre, amely nem függvénye semminek, de eredete és alapja mindennek. Persze félünk is tőle, ha szándékai elvetemültek, ha démoni erőket szolgál, ha felfedi önnön igaz természetét: teljhatalmát. Valójában szelíd szuverént akarunk, alkotmánnyal fegyelmeztetett. Legszívesebben talán éppen magát az alkotmányt látnánk szuverénnek, elfedve a hullámzó, kiszámíthatatlan démoszt, tudomást nem véve azokról a nemzetközi feltételekről sem, amelyek egy állam cselekvési terét kirajzolják. Vágyteljesítő gondolkodásunk készséggel vetíti a képeket: teljes vértetében feldereng előttünk a hatalommegosztás fékjeivel és ellensúlyaival megbabolázott Leviathan, amely nemzetközi kötelezettségvállalásaival újabb (bár letéphető) láncokkal fékezi bestiális erejét.

Ez az írás a szuverenitásra és az alkotmányra vonatkozó gondolkodás egyik vetületére pillant: a migrációra, a határellenőrzés és -átlépés kérdéseire, s azt firtatja, miképp osztódik meg a határőrizet és a bevándorlás kontrolljára vonatkozó hatáskör a tagállamok és az Európai Unió között, s mindennek mi köze a szuverenitásról és az alkotmányról való morfondírozáshoz. Szuverén-e, aki nem ellenőrzi saját határait s nem szabályozza a bevándorlást, és szuverénne válik-e az, akinek erre joga és képessége is van? Alkérdeés: megfoszt-e a szuverenitástól, ha a jogosított képtelen érvényt szerezni előjogainak, esetünkben,

ha eredménytelen a küzdelme az illegális migrációval, ráadásul jogi kötelezettsége befogadni a menekülteket, tehát kétszeresen is sérül korlátlan joga a határok kontrolljára és a belépők közötti válogatásra?

### KÉPZETEK A SZUVERENITÁS ÉS A MIGRÁCIÓ ELLENŐRZÉSÉNEK VISZONYÁRÓL

Nézzünk meg három közkeletű tételt!

1. A szuverén határt von a „mi” és az „ők” közé,<sup>1</sup> felhatalmazott arra, hogy a bevándorlást, így az alkotmány mögött álló szuverén nép összetételét meghatározza, amit tetézhet azzal, hogy a politikai közösségből, a politikai jogok gyakorlásából bizonyos csoportokat (fiatalkorúak, elmebetegek, külföldiek) kizár. Ez egyszerre jog és képesség, az szuverén, aki normatív döntést hozhat ebben az ügyben, és döntésének a „terepen” érvényt is szerez. Nevezük ezt a földrajzi és a politikai tér kontrolljának.

2. A Magyar Köztársaság (beleértve bármilyen néven nevezett és bármely politikai erő uralma alatt állt elődeit) e tekintetben szuverén volt, létezett alkotmányos rend, amely idegen behatásoktól mentesen született normákat és megbízható idegenrendészeti és állampolgársági gyakorlatot is magába foglalt. Legyen ez az autonóm magyar bevándorláspolitiká.

3. Az Európai Unió e tekintetben változást hoz(hat): az uniót az amszterdami szerződés felhatalmazta a bevándorlás jogának szabályozására, az uniós polgárság pedig még régebbre, a maastrichti szerződésre nyúlik vissza, ezért az unió új tagjai azzal néznek szembe, hogy a migráció terén elvesztik szuverén előjogaikat és a gyakorlati ellenőrzést. Rövidesen kifejtendő okokból ezt Schengenföldnek hívjuk.

### A FÖLDRAJZI ÉS A POLITIKAI TÉR KONTROLLJA

A földrajzi és a politikai tér körülhatárolására való felhatalmazottság kérdése hosszú ideje foglalkoztatja a nemzetközi jogászokat és az állambölcseleket. Mitől függ, hol húzódnak egy állam határai? Kikből álljon az alkotmányozók csoportja, honnan kapják megbízásukat és milyen területre vonatkozzék a döntésük? Az európai történelem ismerőinek aligha kell bizony-

gatni, hogy az európai határok megvonása és újrarájzolása legalább a vesztfáliai béke óta nemzetközi ügy, az államok nem önmaguk jelölik ki joghatóságuk terét, hanem háborúk, békekötések, valamint olykor államok szétválása vagy összeolvadása során formálódnak azok. Ne bonyolódjunk bele most abba, hogy a nemzetközi kapcsolatok szereplői mikortól tekinthetők „nemzetállamoknak”,<sup>2</sup> amelyek szuverének, hanem fogadjuk el, hogy a francia forradalomtól a második világháború végéig valóban volt egy olyan korszak, amelyben jól körülhatárolt államok demokratikus vagy diktatórikus (dinasztikus) felhatalmazottság alapján az adott állam (és az államot alkotó egy vagy több ethné) kollektív érdekeinek maximális érvényesítésére törtek.<sup>3</sup> Amivel itt futólag szembe kell néznünk, az az, mivel indokolható a fizikai és a politikai határok fenntartása 1945 után, mi igazolhatja a vízumrendszerek és a külföldieket megkülönböztető, elemi szükségleteik (letelepedés, ingatlanvásárlás, munkavállalás) kielégítését állami engedélyekhez kötő rendszerek fenntartását.

Chris Brown áttekinti a modern nemzetközi kapcsolatok elméletében és a politikaelméletben felmerült nézeteket,<sup>4</sup> és úgy találja, lényegében két irányzat különböztethető meg: a liberális „kozopolita” elmélet – ahogyan ő nevezi –, amelynek kiindulópontja, hogy az emberi faj egységes, az ember legfőbb jellemzője, hogy személyiségnek született, aki szabadon dönt identitásáról és lojalitásairól. Így külön magyarázandó, miért kell politikai és földrajzi határokat vonni, miért kell körülrajzolni a politikai közösség határait (és ezáltal definiálni a politikai közösséget). A határ nem természetes, ezért önkényes, s mint ilyen, a szabad mozgás és a szabadság korlátja, ami legfeljebb valamely más emberi vagy közösségi jog védelmében tartható fenn.

A gondolkodók másik körét erős komunitáriusoknak nevezi, akik szerint identitását nem választja az ember, hanem tulajdonképpen éppen általa konstituálódik. Az identitás „politikai”, amennyiben az adott nyelvi, etnikai, kulturális vagy politikai közösséghez tartozást fejezi ki. Az identitás egyben válaszfal is: jelzi, kik nem vagyunk, ki minősül „másnak”. Határ és identitás összefügg egymással: az elhatárolás segítségével marad fenn és rekonstruálódik a közösség, amelynek tagjaként az egyén meghatározza önmagát. Ez a fajta identitás az etnikai nemzetfelfogásban<sup>5</sup> a leszármazásra, a hagyományra, a közös tudatra és a közös tudatalattira támaszkodik, létezőnek vél egy közösséget, amelyet előszeretettel azonosít a nemzettel, s azt kívánja, a nemzetnek legyen saját állama.<sup>6</sup> A politikai nemzet mint közösség<sup>7</sup> kovásza nem a közös eredet mítosza, a leszármazás és a megfoghatatlan kötőerő, hanem a képzelt vagy valódi tár-

sadalmi szerződésen (alkotmányon) alapuló jogi-politikai közösség, az egyének egyenjogúságán és a joguralmán alapuló (jog)állam. Mindkét nemzetfelfogás adottnak és természetesnek veszi azonban az elhatároltságot, és az állam feladatául szabja az etnikai vagy a politikai közösségnek, a nemzetnek és államának a védelmét. A fent leírtak ideáltípusok, más néven is emlegetik őket, és a valóságban keverednek, illetve egyes államok életében átválnak egymásba.<sup>8</sup>

A nemzet és az állam, a politikai közösség és az állam viszonyának jelenkori állapota és jelentése attól függ, hogy az adott állam és annak társadalma mivel szemben konstituálja magát, amit viszont megelőz az a kérdés, mit minősít fenyegetésnek. A „külső” fenyegetések terén jelentős változás állt be. A biztonság és a fenyegetettség jelentése megváltozott, ezzel a határ és a területi kontroll szerepe is. A katonai és a kereskedelmi veszélyek mellé, illetve helyébe a modern diskurzusban (okkal vagy ok nélkül, erről még lesz szó) új „biztonságpolitikai” tényezők léptek: a terrorizmus, az illegális bevándorlás, a globális tömegkultúra fenyegetése és egyre inkább a migráció, a vándorlás mint olyan.

Ez fontos fordulat. A (be)vándorló képe a történelem során (ha nem hódítóként érkezett) dominánsan pozitív volt. A peregrinációtól kezdve az Európai Közösséget többek között a munkaerő szabad áramlásának eszméjére alapító római szerződésig és az egymilliomodik (portugál) vendégmunkást 1964-ben mopeddel köszöntő német államférfiak fényképéig<sup>9</sup> rengeteg jelét és emlékét őrizzük annak, hogy az euroatlanti kultúrában a vándorló, a külföldön tudást, szakértelmet szerző vagy boldogulását kereső (férfi) képe pozitív kép volt az 1970-es évek közepéig, az európai bevándorláspolitikának az első olajsokkot követő radikális fordulatáig. Attól kezdődően, s különösen a nyolcvanas évek közepétől, kialakult egy beszédmód, amelyet a biztonsági kontinuum<sup>10</sup> tételezése jellemez: a külföldi probléma, veszélyforrás, biztonsági kockázat, mert egy tengelyen helyezkedik el a terroristával, az illegális munkavállalóval, a csempésszel. Jef Huysmans emlékeztető tanulmányában kifejti, miképp értelmezik a vándorlást belbiztonsági veszélyként, kulturális fenyegetésként és a jóléti állam szolgáltatásait támadó tényezőként: „A migrációt a nemzeti hagyomány és a társadalmi homogenitást gyengítő egyik fő tényezőként azonosítják, a nemzeti közösség vagy a nyugati civilizáció túlélését fenyegető belső vagy külső veszélyként tárgyasítják. Ez a beszédmód nem egyszerűen csak kizárja a társadalom szövetéből – mint idegeneket – a migránsokat, hanem olyan idegenként [zárja ki], mint akik veszélyesek e társadalmi szövődék újratermelésére. A beszédmód a politikai közösség jövőjére vonatkozó

kérdést úgy teszi fel, mint választást a migráció mellett vagy ellen. Ez azonban nem szabad választás, mert a migráció melletti döntést úgy állítják be, mint a politikai közösség (fennmaradása) elleni döntést. A beszédmód újratermeli a politikai mítoszt, amely szerint a múltban létezett homogén politikai közösség vagy nyugati civilizáció, és ez ma helyreállítható, ha kizárják a migránsokat, akiket kulturális idegeneként azonosítanak.”<sup>11</sup>

A migránsokat automatikusan veszélyforrásként érzékelő megközelítés azonban hibás, ahogyan az – egyebek között – az Európai Unió mérvadó állásfoglalásaiból kiderül. Az unió ugyanis következetesen fenntartja azt a megközelítést, amely szerint az unió tagállamai közötti, állampolgáraikat és családtagjaikat érintő migráció egyértelműen kívánatos, s nemcsak a munkavállalókra, hanem gyakorlatilag mindenki-re, diákokra, nyugdíjasokra és a vagyonukból élőkre is kiterjesztendő (bár vannak a szegényeket és a betegbiztosítással nem rendelkezőket érintő megszorítások<sup>12</sup>), s az unió kívülről érkező migráció is elfogadandó és szabályozandó, beleértve azt, hogy a menekültstátuszért folyamodók ügyében is el kell járni. Az alaphangot az állam- és kormányfők 1999 októberében Tampereben tartott rendkívüli Európai Tanácsa adta meg: „Az amszterdami szerződésben rejlő kihívás az, hogy az egész unión belüli szabad mozgást magába foglaló szabadságot a biztonság és a jog mindenkinek elérhető érvényesülése mellett biztosítsuk. [...] Ezt a szabadságot azonban nem szabad az unió saját polgárai kizárólagos előjogának tekinteni. Pusztán léte sokakat vonz az egész világon, akik nem élvezhetik azt a szabadságot, amit az unió polgárai adottnak vesznek. Ellentmondana Európa hagyományainak, ha megtagadnánk ezt a szabadságot azoktól, akiket körülményeik – igazolhatóan – arra vezetnek, hogy területünkre akarnak lépni. Ez viszont megköveteli, hogy az unió közös bevándorlási és menekültpolitikát alakítson ki, figyelembe véve a külső határok következetes ellenőrzésének szükségességét az illegális bevándorlás feltartóztatása és az azt szervezők, valamint a kapcsolódó nemzetközi bűncselekményeket elkövetők elleni harc érdekében. A cél egy nyitott és biztonságos Európai Unió, amely teljes mértékben vállalja a genfi menekültügyi egyezményből és a többi vonatkozó emberi jogi okmányból fakadó kötelezettségeket. Közös megközelítést kell kialakítanunk az unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli állampolgárok társadalmainkba integrálásának biztosítására is.”<sup>13</sup>

A bizottság későbbi „közleményei” a reguláris migrációról<sup>14</sup> ugyanebben a szellemben fogalmazódtak meg, akárcsak a menekülőkkel foglalkozók.<sup>15</sup> Az

Alapvető jogok kartája megszorítások nélkül garantálja a menedékjogot, az embertelen, megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel, illetve halálbüntetéssel fenyegető országba való visszaküldés elleni védelmet, s kimondja azt is, hogy az unió polgárai szabadon költözhetnek a tagállamok területén, a harmadik államok polgárainak pedig megadható ez a jog, ha jogszerűen tartózkodnak valamelyik tagállamban.<sup>16</sup>

Összefoglalva a földrajzi és a politikai tér kontrolljáról írottakat, azt állapíthatjuk meg, hogy maga a szuverénnek tekintett állam területe a történelem játszmáiban alakul ki, de 1945 óta a sérthetetlenséget az erőszakkal szemben is garantáló nemzetközi jogrendszer védelme alatt áll, a legtöbb esetben nem etnikai nemzetet határol körül, s az európai történelem során csak egy rövid időszakban uralkodott az a nézet, amely szerint az államközi vándorlás nem kívánatos. Bár a sajtó és a napi politika világában a migránsokat sokszor biztonsági kockázatként – és így a szuverenitást veszélyeztető tényezőkként – állítják be, a mérvadó európai uniói szövegek nem csupán a családegyesítéshez és az azilumhoz való jogot ismerik el, hanem a tagállamok polgárai tekintetében feltétlenül, a harmadik államok polgárait illetően pedig megszorításokkal, de egyre növekvő mértékben azt is, hogy a gazdasági célú (munkavállalás, szolgáltatás, iparűzés stb.) bevándorlás is kívánatos és üdvös.<sup>17</sup>

## AZ AUTONÓM MAGYAR (BE)VÁNDORLÁSPOLITIKÁRÓL

A Magyar Köztársaságnak nincs (és nem is volt) érdemi ki- és bevándorláspolitikája. Szimbolikusan kifejezi ezt az is, hogy a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényjavaslat (amely a bevándorlást is szabályozza) „részletes” vitája ötven perc tizenhét másodpercig tartott este fél tizenegy és fél tizenkettő között, a 2001. április 18-i ülésnap tizennegyedik órájában.<sup>18</sup> A magyar kormány programja<sup>19</sup> nem szól a bevándorláspolitikáról, és a migrációt is csak egyszer veszi az ajkára, egy sorban a kémelhárítással, terrorizmussal, kábítószer-csempészéssel.<sup>20</sup> A szakirodalom egységesen konstatálja a magyar bevándorláspolitikai hiányát.<sup>21</sup> A kilencvenes évek közepének korai és elméleti megfontolásai<sup>22</sup> után a hazai migrációkutatók színe-java összeállt egy lehetséges migrációs politika megfogalmazására, amelynek terméke<sup>23</sup> azonban visszhangtalan maradt.

Természetesen hatályban voltak a ki- és bevándorlást, a határrendet, valamint a határok őrizetét szabályozó normák, hosszú ideig érvényesültek a párt di-

rektívái és – mindezeketől részben elszakadva – kialakult a vándorlás gyakorlata is. A kérdés az, miképpen volt mindez része a szuverenitásnak, hozzátartozott-e a magjához, s elvész-e az unióhoz való csatlakozáskor.

Mint tudjuk (de sokszor hajlamosak vagyunk felejteni), Trianon előtt a magyar állampolgárok közül minden második volt magyar nemzetiségű (1910-ben 18,2 millió lakosból 9,9 millió<sup>24</sup>) s ez is már javult az 1800 előtti állapothoz képest, amikor a magyar koronához tartozó területeken élők 39%-a volt magyar.<sup>25</sup> Az első világháborút megelőző időkben a leendő elcsatolt területeken kisebbségben voltunk: Erdélyben például az 1880. évi (a magyar hatóságok által végrehajtott) népszámlálás során 1,04 millió lakos vallotta magát magyar anyanyelvűnek (26,1%), 2,29 millió románnak (57,3%), 0,5 millió pedig németnek (12,5%).<sup>26</sup> A magyar korona alá tartozó terület tehát soknemzetiségű volt, ráadásul a mai fogalmainkkal leírható, az egységes, központilag szervezett államigazgatás irányítása alatt álló, határokkal körülrít és azokat megvédeni képes államként nem létezett. Elég, ha az úgynevezett határőrvidékekre, Erdély bonyolult közjogi helyzetére vagy a magyar önállóság 1848 és 1867 között bekövetkezett teljes felszámolására gondolunk. Az egységes ország tulajdonképpen 1882-ben, a határőrvidékek beolvasztásával jön létre, de még mindig nem feltételezi, hogy a határ átlépéséhez útlevelet kellene használni. Az 1903. évi útlevéltörvény indokolásában a következőket olvashatjuk: „Habár az útlevélnek napjainkban, midőn a költözködés és a forgalom szabadsága majd minden államban elismerést nyert, nincs meg többé az a jelentősége, mellyel az akkor bírt, midőn még a nemzetek közti érintkezés mindenféle korlátoknak és zaklató ellenőrzésnek volt alávetve, mégis mint a személyazonosság és állampolgárság igazolására szolgáló okmány, még jelenleg is kiváló fontossággal bír. [...] Az útlevélügyre vonatkozólag eddig sem közös, sem külön törvény nem intézkedik, s ilyenek hiányában az útlevélügy részben egyes kormányrendeletek által szabályoztatott, részben a kifejlődött gyakorlat által nyert ellátást, amely rendszertelenség azonban különféle eltérésekre vezetett s az eljárást ingadozóvá s gyakran hosszadalmassá tette.”

Az általános útlevélmentességet kimondó első cikk indokolása külön is kifejti, hogy a magyar szabályozás megfelel a közgazdaságtan igényeinek és a legtöbb (korabeli) állam gyakorlatának. A ki- és bevándorlás szabályozásában csak a második világháború után következtek be radikális változások, amikor 1948-tól gyakorlatilag megszűnt a szabályozott ki- és bevándorlás (valamint a normális be- és kiutazás) lehetősége.<sup>27</sup> Ekkortól valósul meg, ami az abszolút

szuverenitás eszmény része: a határ teljes ellenőrzése, a ki- és beutazások központi állami szabályozása. A vándorlást és a menekültek befogadását is a párt központi szerveinek iránymutatásai szabályozzák,<sup>28</sup> illegális határátlépés csak ritkán fordul elő, illegális kivándorlás pedig főleg azokban az esetekben, amikor a külföldre utazni engedett nem tér haza, „disszidál”. 1947 és 1953 közötti adatok nem állnak rendelkezésre, azt követően – az 1956–57-es éveket nem tekintve – a legális kivándorlók száma 1990-ig évi 1000 és 2000 között ingadozott, összesen 77 ezer főt tett ki, mintegy 7000 fővel többet, mint a statisztikában 1963 és 1989 között szereplő illegális kivándorlók száma.<sup>29</sup> 1989–90 után a magyar szuverén elveszti az ellenőrzést a kivándorlás felett (amit jól mutat, hogy nincs hivatalos statisztika, nem lehet tudni, hány magyarországi lakos költözött tartósan külföldre), s a fizikai határákadályok lebontásával igencsak meggyengül képessége a határát akarata ellenére befelé vagy kifelé átlépni igyekvők tettenérésére és feltartóztatására.<sup>30</sup> A totalitárius rendszer kivételése, a migráció és a határ teljes kontrollját feltételező monolit szuverenitás megbomlott tehát 1956–57-ben, majd képlekeny, de formát még nem öltött masszává vált 1989 után.<sup>31</sup>

Négy tendencia érzékelhető ebben az 1989 utáni felemás fejlődési folyamatban. A jogalkotó a szabályozás pulzáló hullámaiban:<sup>32</sup>

- növeli a jogbiztonságot és eleget tesz az emberi jogok egyetemes és európai parancsainak, más szakkal: építi a jogállamot;

- a magyar területen tartózkodást, munkavállalást, illetve a végleges letelepedést egyre szigorúbb feltételekhez köti, ugyanígy a magyar állampolgárság megszerzését, a honosítást is, összefoglalva: egyre restriktívebb;

- a bevándorlás és a honosítás terén preferálni akarja, de otthonmaradásra is biztatná a szomszédos országokban kisebbségi helyzetben élő, magukat magyarnak valló személyeket, tehát kisebbségpolitikát visz a migráció szabályozásába;

- az előbbi cél érvényesítése mellett az Európai Unió szabályainak és gyakorlatának, az *acquis*nak maradéktalan, ellenállásmentes átvételére törekszik, vagyis harmonizál.

A jogállami törekvésekre példa a menekültjog kiépítése, a kiutasítás elleni fellebbezés lehetőségének bevezetése, az állampolgársági eljárás átláthatóbbá tétele és az állampolgárságtól való megfosztás eltörlése, az illegális határátlépés részleges dekriminalizálása, a bírói ellenőrzés kiterjesztése az idegenrendészeti fogva tartásra.

A restriktív tendenciák elsősorban abban érhetőek tetten, hogy egyre hosszabbodnak a stabilabb státusz

(„letelepedett”, „bevándorló”) elnyeréséhez szükséges időszakok, egyre szaporodnak a tartózkodási engedély megtagadásának vagy meg nem hosszabbításának a lehetőségei, könnyebben eltávolíthatóvá válik a véglegesen letelepedett személy, a honosítással megadott állampolgárság visszavonható, a menekült ügyének elbírálása nélkül más országba visszaküldhető vagy – bár a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény szerinti védelmet érdemelne – kevesebb joggal járó státuszba szorítható.

A kisebbségpolitika érvényesülésének útjai egyrészt a bevándorlási és állampolgársági törvényekben a magyar felmenővel bíró, magukat magyarnak valló személyeknek adott kedvezmények<sup>33</sup> (és a sokszor egyéb jogszabályokban, például a vízumszabályokban elrejtett távol tartó rendelkezések) számbavétele, másfelől a szomszédos államokban élő magyarokról szóló (státusz)törvény sorsának követése révén térképezhetők fel.<sup>34</sup>

A bel- és igazságügyi *acquis* teljes átvételének szándéka a magyar kormány mantrája volt, nem függetlenül attól, hogy ezt az unió az amszterdami szerződéshez csatolt schengeni jegyzőkönyvben elő is írta valamennyi csatlakozó állam számára.<sup>35</sup> Bökkenőt egyedül a szomszédos országokban élő magyar kisebbségnek nyújtandó bánásmód jelentett, vagyis a félelem attól, hogy a schengeni *acquis* átvétele vízumkötelezettség bevezetésével és a közös tiltólistákon szereplő személyek távoltartásának kényszerével jár.<sup>36</sup> A félelem oldódott, amikor a román állampolgárokat az unió vízummentes beutazásra jogosította,<sup>37</sup> Szerbia-Montenegróval és Ukrajnával kapcsolatban viszont a kormány nem tehet mást, mint hogy 2003 során eltörli a vízummentes beutazás lehetőségét – ahogyan azt már korábban megtette egy sor volt „testvéri” szocialista állammal vagy utódállamaikkal.

Az eddigiekből annak kellett kiderülnie, hogy Magyarország gyakorlatilag sohasem volt egy etnikailag egységes nemzet állama, hogy a rögzített határ a XIX. században jön létre, de még sokáig nincs szükség útlevelekre az átlépéséhez, s a bevándorlásra vonatkozóan általános politika nem alakul ki,<sup>38</sup> kivéve az autarch szocializmus időszakát, amely lényegében megakadályozza mind a ki-, mind a bevándorlás legális módjait, de képtelen visszatarítani az 1956–57-ben meglödulő kétszáz ezer embert és az utána „disszidáló” közel nyolcvanezretet. Az 1989-es fordulat után a kivándorlás ellenőrizhetlenné válik, a bevándorlás és a határellenőrzés terén pedig restriktív folyamatok indulnak el, amelyeket jogilag korlátok közé szorít a menekültek beengedésének kötelezettsége, gyakorlatilag pedig kikezd az illegális migráció.

A belső határok nélküli Európa gondolata az Európai Bizottságtól származik, megvalósítása irányában az első jogi és gyakorlati lépést azonban a schengeni megállapodást<sup>39</sup> és annak végrehajtási egyezményét létrehozó (és az ahhoz csatlakozó) államok tették.<sup>40</sup> A schengeni együttműködést az amszterdami szerződés integrálta az Európai Közösség és az Európai Unió működésébe.<sup>41</sup> 2001. március 25-re kialakult egy olyan egységes (belső határok nélküli, közös külső határokkal körbevett) terület („Schengenföld”), amelyben az EU tizenhárom tagja szerepel (az Egyesült Királyság és Írország maradt ki), valamint Norvégia és Izland.<sup>42</sup>

Az új tagállamoknak, így Magyarországnak is, az amszterdami és a nizzai szerződéssel módosított római szerződés IV. címében (Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák) és az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés VI. címében (a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések) szereplő és az azokat végrehajtó (részben schengeni, részben azóta született közösségi, részben addig elkészülő) szabályokhoz kell igazodniuk csatlakozásukkor, 2004 májusában, mert a belépés tervezett pillanatában a konventben megfogalmazott új szerződés még nem lesz kész. A kérdés az, mi történik a határookra és a vándorlásra vonatkozó jogokkal a taggá váláskor és később, a schengeni határőrizeti rendszer teljes átvételkor.

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése kérdéskörébe tartozó reguláris migráció, illegális migráció és menekültügy terén az amszterdami szerződéssel módosított Európai Közösséget alapító szerződés (EKSZ) és az annak rendelkezéseit kifejtő főbb dokumentumok<sup>43</sup> összevetéséből a következő kép rajzolódik ki.

Két időszak lesz: a 2004. május 1. előtti (az amszterdami szerződés hatálybalépésétől számított első öt év) és az az utáni. A két fázishoz különböző feladatok társulnak. Értelemszerűen az első még az új tagállamok érdemi közreműködése nélkül fejezik be. A reguláris migráció tekintetében öt éven belül elérendő (volt) a személyek és áruk ellenőrzésének megszüntetése a belső határokon, a külső határok átlépésekor végzett ellenőrzés egységes standard-jainak megalkotása és a három hónapnál nem hosszabb vízumokra vonatkozó szabályok kidolgozása, beleértve azoknak az államoknak a listáját, amelyek állampolgárai csak vízummal léphetnek az unió területére és azokat, amelyek polgárai viszont valamennyi tagállamban mentesek.<sup>44</sup>



Az illegális migrációra vonatkozóan maga a IV. cím nem rögzít konkrétumot, s a részletes célkitűzések, így a kiutasítási döntések kölcsönös elismerése, a kitoloncolási költségek megosztása, az információcsere, az embercsempészet meghatározása és büntetése csak később adódtak, s nem (voltak) határidőhöz kötöttek.<sup>45</sup> A menekültügy terén meg kell(ett) alkotni a közös menekültügyi rendszer minimum standardjait a védelmi kategóriákra (konvenció és kiegészítő státusz), az eljárásra, a kérelmezők fogadásának körülményeire és a tömeges beáramlás esetén nyújtandó ideiglenes védelemre, ki kellett dolgozni a menekültstátusz iránti kérelem elbírálására illetékes állam kijelölésének szabályait, s létre kellett hozni az egységes európai ujjlenyomat összehasonlító rendszert.<sup>46</sup>

A hosszabb távú célkitűzések közé tartozik a köznap értelemben vett bevándorlás (harmadik államok polgárai hosszú távú tartózkodása, letelepedése, mozgásszabadsága és integrálása) szabályainak kidolgozása,<sup>47</sup> a migrációs folyamatok komplex kezelése – beleértve a származási és a tranzitországokkal folytatott érdemi párbeszédet –, az illegális migráció elleni eszközök gyarapítása, a jogellenesen az unió területén tartózkodók eltávolításában való együttműködés, az embercsempészet és az emberkereskedelem elleni intenzív és összehangolt harc, valamint a külső határok egységes biztonságával és a határ őrizetével járó terhek megosztása. A menekültügy terén a szolidaritási mechanizmusok továbbfejlesztése, illetve egységes definíció és egységes eljárás kialakítása a cél.

Az új tagok tehát a belépés pillanatától elvesztik uralmukat a „mieink” és az „idegenek”, a „távol tartandók” közötti vízumkülönbség fenntartása fölött, együtt kell működniük az Europol keretében az embercsempészet és az emberkereskedelem elleni harcban, s el kell fogadniuk, hogy az Európai Unió tagállamainak polgárai és családtagjaik szabadon költözhetnek területükre. Addigra feltehetően elkészül a családdegysítés minimális követelményeit rögzítő irányelv is. Ennek nagy újdonsága valójában az lesz, hogy a másik kilenc új tagállam polgárait – és bármilyen állampolgárságú házastársukat – nem lehet majd kizárni a letelepedésből és a munkavállalásból. Az Európai Unió jelenlegi tagállamainak polgárai ugyanis az európai megállapodás keretében már eddig is érdemi jogosítványokkal rendelkeztek. Az új tagállamok polgárai számára kedvező – bár csak fokozatosan bevezetett – újítás lesz a szabad munka-

vállalás joga, amely a már évek óta meglevő szabad vállalkozási jog mellé sorakozik fel, legrosszabb esetben 2011-re.

Az uniós tagság a hazai menekültügyben is a szabályozás változtatását fogja megkívánni, anélkül azonban, hogy az azilumnyújtás szuverén előjogát csorbítaná. (Az azilum megtagadásának lehetőségéről a tagállamok a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezményhez és – kiterjesztett értelemben – az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásukkor lemondtak.) A más országokban folyamodó, de az illetékességi szabályok szerint Magyarországra visszaküldött menekültek száma valamelyest megnőhet, de a szerkezet minőségileg nem fog különbözni a mai gyakorlattól, amelyben ugyanez a „biztonságos harmadik ország” és a visszaadási egyezmények együttes hatásaként éppúgy megtörténik. Érdemi – de a szuverenitást nem érintő – változás abban fog bekövetkezni, hogy a menekültügyi eljárásban, a menekültek fogadásában, ellátásában és a genfi egyezmény, valamint az egyéb nemzetközi védelmi formák értelmezésében a hazai jogalkotó és jogalkalmazó arra kényszerül majd, hogy a közös európai minimumot ne csak szavakban, hanem a terepen is teljesítse;<sup>48</sup> ellenkező esetben intézkedései a bizottság jelentéseiben, a bevezetendő „peer review”-kban vagy a luxembourgi Európai Bíróság előtt találatnak majd jogellenesnek.

A szuverenitás kemény magjába tartozó jogok a belépéskor nem fognak sérülni: a következő egy-két évben a letelepedés szabályozása, a hosszú távú vízum megadása és a honosítás nemzeti ügy marad, éppen úgy, mint a határforgalom ellenőrzése és a zöldhatár őrizete. A csatlakozást követő évekre várható a harmadik államok polgárainak munkavállalását, önálló foglalkozását, másik tagállamba átköltözését és a

A SZUVERENITÁS KEMÉNY MAGJÁBA TARTOZÓ JOGOK A BELÉPÉSKOR NEM FOGNAK SÉRÜLNI: A KÖVETKEZŐ EGY-KÉT ÉVBEN A LETELEPEDÉS SZABÁLYOZÁSA, A HOSSZÚ TÁVÚ VÍZUM MEGADÁSA ÉS A HONOSÍTÁS NEMZETI ÜGY MARAD, ÉPPEN ÚGY, MINT A HATÁRFORGALOM ELLENŐRZÉSE ÉS A ZÖLDHATÁR ŐRIZETE.

huzamos tartózkodáshoz fűződő jogait harmonizáló – most még csak készül – irányelvek nemzeti jogba való átültetésének határideje. A (zöld)határ őrizete terén az unió még csak a kezdeti lépéseknél tart,<sup>49</sup> amennyiben a nemzeti határőrizeti szervek mellett szerepet vállaló, azoknak – a nemzeti jognak alárendelten – segítséget nyújtó közös határőr egységek felállításáról mint távoli, a tagállamok jelenleg érvényes jog-

rendjével nehezen összeegyeztethető lehetőségéről beszélt a bizottság 2002 májusában.<sup>50</sup> A jelen és a közeljövő tervei kétoldalú együttműködésről, közös kockázatelemzésről és – elsősorban a sok ezer kilométeres tengeri határok szigorú őrizetére képtelen

déli államok nyomására – a külső határőrizet anyagi terheinek megosztásáról szólnak.<sup>51</sup>

A nemzetit felváltó schengeni vízum kiadása, a közös tiltólistához csatlakozás, a belső határon az ellenőrzés felszámolása és ezzel a magyar–ukrán, a magyar–román és a magyar–szerb–montenegrói határ schengeni külső határrá válása nem következik be a csatlakozás pillanatában, csak évekkel később, feltehetően 2007-ben vagy 2008-ban, amikor a schengeni információs rendszer második változata üzembe állt, majd a helyszíni értékelő bizottság jelentése nyomán a tanács úgy találja, hogy Magyarország képes a határellenőrzésre és -őrizetre vonatkozó műszaki és eredményességi követelmények teljesítésére.<sup>52</sup> Az Európai Unió nem tervezi önálló (állam)polgársági<sup>53</sup> szabályok megalkotását. A belátható jövőben is az minősül uniós polgárnak, így az részesül a polgárság előnyeiből,<sup>54</sup> aki valamelyik tagállam állampolgára. A nemzeti állampolgárság megszerzésének feltételeit pedig valamennyi tagállam maga határozhatja meg – a nemzetközi jog keretei között.<sup>55</sup>

A szuverenitás szempontjából fontos kérdés, miképpen alakul a döntéshozatal Schengenföld ügyeiben. Jelen pillanatban a vízumlistát és néhány részletszabályt kivéve minden tekintetben az egyhangú döntés a főszabály, tehát a Miniszterek Tanácsában és alárendelt szerveiben, egészen a munkacsoportokig, nem lehet majd a magyar képviselőt leszavazni. Érdeemes belegondolni abba, hogy az egyhangúság nemcsak arra alkalmas, hogy a leginkább restriktív (vagy legkevesebb harmonizációt eredményező) kodifikáció jöjjön létre, hanem arra is, hogy az értékeihez és az emberi jogok széles körű érvényesüléséhez leginkább ragaszkodó tagállam megakadályozza egy kétes szabály közösségi rangra emelését.<sup>56</sup> Az unió kibővítését előkészítő nizzai szerződés<sup>57</sup> a migráció és a menekültügy terén közvetlenül nem számolta fel az egyhangú döntést, csak igen bonyolult megoldásokkal<sup>58</sup> – és feltételeket szabva – szorgalmazza a minősített többségi döntésre való áttérést. Ehhez azonban a menekültügyben arra lesz szükség, hogy a többségi döntéshozatal bevezetését megelőzően az „irányadó szabályokat és alapelveket meghatározó közösségi szabályokat” egyhangúlag elfogadják. A határt átlépők ellenőrzése, harmadik államok állampolgárainak az unió területén való rövid távú utazása, az illegális migráció elleni harc és az illegális migránsok eltávolítása terén pedig arra, hogy a tanács egyhangúan határozzon az áttérésről.<sup>59</sup> Bevándorlási ügyekben fennmarad az egyhangúság – hacsak a tanács egyhangú döntéssel át nem tér a minősített többségi szavazásra –, az állampolgárság elnyerésének és elvesztésének feltételeit pedig egyáltalán nem szabhatja meg az unió.

A konvent munkáját összegző alkotmányos szerződéstervezetből<sup>60</sup> és az annak alapjául szolgáló szakértői jelentésből<sup>61</sup> kiolvasható, hogy az unió közelgő reformja sem fogja érdemben átrendezni a reguláris és illegális migrációra, a határellenőrzésre és -őrizetre, valamint a menedékkeresésre vonatkozó jogosítványok eddig kialakult megosztását az unió és a tagállamok között. Lesznek fontos szervezeti fejlemények, így a pillérstruktúra fölszámolása, a szabadságot, a biztonságot és a jog érvényesülését szabályozó normák egy cím alá vonása, a jogi szabályozás egységessé tétele,<sup>62</sup> valamint a jogalkotás és a gyakorlati végrehajtás éles elválasztása, de a többségi határozathozatal tervezett bővítésén kívül egyik sem érinti a tagállamok jogát határaik és az azokat keresztező mozgás ellenőrzésére, a bevándorlási és az állampolgársági ügyek igazgatására.

A tagállamok nemzeti parlamentjeinek tervezett felhatalmazása ellenőrzési jogok gyakorlására, a szubszidiaritás és az arányosság elvének megerősítése,<sup>63</sup> az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyarapításának elmaradása, a föderativitásra utalás kihagyása mindmind arra utal, hogy az unió nem indul el radikálisan új úton, így a csatlakozó országok sem néznek szembe eddig nem ismert természetű kihívásokkal. Természetesen ma még nem látható, milyen fordulatokat hoz a konvent munkájának eredményét az új államok aktív és teljes jogú részvétele mellett kodifikáló leendő kormányközi konferencia, de az elmúlt egy év vitái nem azt sejtetik, hogy alkotmányos forradalom készül.

Áttekintve a fentiekből adódó következtetéseket, azt rögzíthetjük, hogy a külső határ átlépését, a vízumokat, az unió területén megvalósuló, három hónapnál rövidebb tartózkodást már most – a schengeni rendszerben kialakult szabályokat magába olvasztó és felülíró – közösségi jog szabályozza, s a menekültügy terén is fontos normák léptek hatályba vagy – az irányelvek esetén – várnak a nemzeti jogba való átültetésre. Ugyanakkor a nemzeti identitást érintő kulcskérdésekben – így abban, hogy ki minősül a tagállam állampolgárának, kinek van joga az adott országban letelepedni, ki védje a határt – az unió nem lépett, s ha lépni fog, azt valószínűleg tagjainak egyhangú döntésével fogja tenni.

Még egy fontos szempont: a tagállamok, így a csatlakozó országok is szociológiai, gyakorlati értelemben többletképességekre tesznek szert határaik védelmére, a migrációs folyamatok ellenőrzése terén. Míg a szabályozás lehetőséget ad a nemzeti politikák formálására, az unió gyakorlati aktivitása érdemben segíti azok megvalósítását. Nem csupán az elmúlt években a magyar határőrségnek juttatott milliárdok-ról van szó, s nem is csak a csatlakozási szerződéssel

felállított schengeni alpból hazánkknak 2004–2006-ban kiutalandó 147 millió euróról, hanem arról, hogy az unió tagjaként a nemzetközi kapcsolatokban elérhetjük azt, amit közép-európai szuverén államként aligha: a nemzetközi migrációs folyamatok érdemi befolyásolását. Ha az uniónak sikerül visszaadási egyezményt kötnie az illegális vándorlókat visszafogadni notóriusan vonakodó államokkal, ha a biztonsági együttműködés során korábban teszünk szert pontosabb információkra, ha a távoli országokba visszajuttatandó személyeknek egyesült erővel lehet repülőgépet bérelni és az utazásukat megszervezni, ha a magyar munkaerőpiac hullámzásait egy harmincszoros mérítési bázis igénybe véve csillapíthatjuk, ha a menekültek tömeges beáramlása esetén feltétlenül számíthatunk egy huszonöt tagú közösség szolidaritására, akkor nem lehet tagadni, hogy a tagság erősíti képességünket határaink és szuverenitásunk védelmére.

## KÖVETKEZTETÉS

Az „odavész-e a magyar szuverenitás, ha csatlakozunk az Európai Unióhoz?” vitában – olykor még néhány barátommal szemben is – kisebbségi álláspontot foglaltam el, amikor azt állítottam, hogy bár nagy és érdemi változások várnak ránk, amelyek átformálják életünket, ezek jogi és alkotmányos szempontból nem jelentik majd a magyar szuverenitás eddig ismeretlen típusú csorbítását.<sup>64</sup> Ez az írás a féltett szuverenitás egy érzékeny aspektusát, a határokon átlépők ellenőrzése, a határok őrizete és a bevándorlás kérdéseit vizsgálva ugyanerre a következtetésre jut: helyzetünk változni fog, bizonyos döntési jogosítványok átvándorolnak Brüsszelbe, mások nálunk maradnak, miközben megnő képességünk a migrációs politika végrehajtására. A szabadságszerető emberek, akik méltányolják az Európai Unió alapeszméit, remélhetik: többet nyerünk a réven, mint amennyit veszünk a vámon.

## JEGYZETEK

1. A társadalomtudományi vonatkozásokhoz kiváló bevezetést kínál BÖRÖCZ József: *A határ: társadalmi tény*, Replika, 47–48 (2002); [www.replika.c3.hu](http://www.replika.c3.hu).
2. Az idézőjel arra utal, hogy pusztán arról akarok szólni: nem birodalmi egységekről, hanem függetlennek mondott, magukat a beavatkozástól mentesnek látó államokról gondolkodunk, figyelmen kívül hagyva, hogy valójában egy nemzet vagy több nemzet államáról van szó. Ebben az értelemben tehát az angol, walesi, skót

nemzetet és az ír nemzet egy részét tömörítő Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága is nemzetállam.

3. Thomas Franck egy 1996-ban megjelent, sokat idézett cikkében áttekinti a vonatkozó filozófiai, állambölceleti és szociológiai irodalmat a nemzetközi jog szempontjából, és árnyalatgazdagon érzékelteti, miképp változott a nemzet fogalma a horizontális lojalitáson alapuló, és nem a másik nemzet ellen, hanem a birodalmi törekvések ellen küzdő francia, angol és amerikai kezdetektől, az etnikai (törzsi) közösségen alapuló, az idegen veszélyesnek és kizárandónak láttató XIX. és XX. századi német, szerb stb. nemzetfogalomig. Thomas FRANCK: *Clan and Superclan. Loyalty, Identity and Community in Law and Practice*, American Journal of International Law, 1996, 359–383, 373–375.
4. Chris BROWN: *Borders and identity in (international) political theory*, CEU Working Papers, April 1998.
5. Collinson Adam Smith nyomán ezt nevezi „keleti” ideáltípusnak. Sarah COLLINSON: *Beyond Borders East European Migration Policy Towards the 21st Century*, London, Royal Institute of International Affairs, 1993, 27.
6. Olvassunk csak bele Hegelbe: „Ha az államot összetevesztik a polgári társadalommal, rendeletetését a tulajdon és a személyes szabadság biztonságában és védelmében látják, akkor az egyes embereknek mint olyanoknak az érdeke a végső cél, amely egyesíti őket; ebből pedig éppúgy következik, hogy az ember tetszésétől függ, tagja-e az államnak. – Csakhogy az állam viszonya az egyénhez egészen más. Mivel az állam az objektív szellem, magának az egyénnek csak úgy van objektivitása, igazsága és erkölcsisége, hogy tagja az államnak. Az egyesülés mint olyan maga az igazi tartalom és cél, s az egyének rendeltetése az, hogy általános életet éljenek.” Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és az államtudomány vázlatja*, ford. SZEMERE Samu, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971, 262.
7. Collinsonnál, ugyancsak Adam Smith nyomán: a nemzeti identitás nyugati modellje.
8. Lásd például Romsics Ignác kiváló bevezető fejezetét, RÓMSICS Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet Európában a 19. és 20. században*, Budapest, Napvilág Kiadó, 1998, 9–15, illetve Kis János: *Az állam semlegessége*, Budapest, Atlantisz, 1997, 129–184.
9. <http://www.ludgerusschule.de/rap2000/brd64.html>.
10. Didier Bigo vezette be a fogalmat 1984-ben. Lásd Malcolm ANDERSON, Joanna APAP: *Changing Conceptions of security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, Centre for European Policy Studies, October 2002, 1; [www.ceps.be](http://www.ceps.be).
11. Jef HUYSMANS: *The European Union and the Securitization of Migration*, Journal of Common Market Studies, 2000, 751–777, 758.



12. Lásd Steve PEERS: *Aliens, Workers, Citizens, or Humans? Models for Community Immigration Law*, in *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, eds. Elspeth GUILD, Carol HARLOW, Oxford, Hart, 2001, 291–295.
13. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59122&from=&LANG=1>, 2–4 pont.
14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (a továbbiakban: COM), on a Community immigration policy COM, 2000. november 22., 757; on an open method of coordination for the community immigration policy COM, 2001. július 9., 0387 final és on integrating migration issues in the European Union's relations with third countries COM, 2002. december 3., 703 final.
15. Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum COM, 2000. november 11., 755 final; on the common asylum policy and the agenda for protection, COM, 2003. március 26., 152 final.
16. EU Alapvető jogok kartája (Charter of Fundamental Rights of the European Union OJ 2000 C 364/1) 18, 19. és 45. cikk.
17. Lásd például a 2000-ben kiadott bizottsági közlemény 3.3–3.5 pontját, amely egy közösségi bevándorláspolitikai kereteit vázolja fel, átlátható és racionális szabályok, egyszerű eljárások bevezetését igényelve és szorgalmazva a harmadik államok polgárainak integrálását.
18. Országgyűlési napló, 2001. április 18.; <http://www.parlament.hu>.
19. <http://www.kormany.hu/program>.
20. Uo., 1.1. Az olvasó már érti, mire gondolt Bigo a biztonsági kontinuumot emlegetve...
21. Lásd például *Diasporas and Politics*, eds. Pál NYÍRI, Judit TÓTH, Maryellen FULLERTON, Budapest, Centre for Migration and Refugee Studies, 2001, 277–323, kiváltképp Tóth Pál Péter, Hárs Ágnes, Nyiri Pál, Back András és Kováts András írásai.
22. NAGY Boldizsár: *Lehet-e morális a migrációs politika?*, *Liget*, 1997/2, 3–11.
23. *Javaslat Magyarország migrációs politikájának kialakításához*, in *Átmenetek*, szerk. Sík Endre, TÓTH Judit, MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, Budapest, 1999, 9–41.
24. TÓTH Pál Péter: *Népességmozgások Magyarországon a XIX. és a XX. században*, in *Migráció és Európai Unió*, szerk. LUKÁCS Éva, KIRÁLY Miklós, Budapest, SzCsM, 2001, 28.
25. KOSÁRY Domokos: *Újjáépítés és polgárosodás 1711–1867*, Budapest, Háttér Lap- és Könyvkiadó, 1990, 59.
26. KOC SIS Károly, Kocsisné HODOSI Eszter: *Magyarok a határainkon túl – a Kárpát medencében*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1991, 46.
27. TÓTH Pál Péter: *Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994)*, Budapest, Püski, 1997, 35–36.
28. Az MSZMP Politikai Bizottsága csak 1961-ben érezte szükségét annak, hogy az útlevelekre és a kivándorlásra vonatkozó 1903., illetve 1909. évi törvényt új, nyilvános jogszabállyal váltassa fel. SZÁSZI Ferenc: *A külső vándorlást meghatározó politika, a jogszabályok változásai és ezek hatásai Magyarországon (1945–1989)*, in *Migráció*, II, szerk. TÓTH Pál Péter, ILLÉS Sándor, Budapest, KSH Népeségtudományi Kutató Intézet, 1999, 14.
29. TÓTH Pál Péter: *Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994)*, Budapest, Püski, 1997, 65.
30. Az adatokat lásd például NAGY Boldizsár: *Hungary and the Forced Migration. An overview*, in *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, eds. Rosemary BYRNE, Gregor NOLL, Jens VEDSTED-HANSEN, The Hague, Kluwer, 2002, 142–146.
31. A zűrzavar pontos leírását kínálja TÓTH Judit: *Kívánatos immigránsok? Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényről*, in *Jönnek? Mennek? Maradnak?*, MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve 1993, szerk. Sík Endre, Budapest, 1994.
32. Csak a törvény szintű szabályozást említve: idegenrendészet, bevándorlás – 1989. évi XXIX. törvény a bevándorlásról, 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról; magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról; 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról. Menekültügy: 1989 és 1997 között nem volt törvényi szintű szabályozás, az eljárást a 101/1989. (IX. 28.) minisztertanácsi rendelet szabályozta, a státuszt az 1989. évi 19. törvény. Az első menekültügyi törvény az 1997. évi CXXXIX. törvény, amelyet eddig kétszer módosítottak nagyobb mértékben, 1999-ben az úgynevezett maffiatörvénnyel (1999. évi LXXV. törvény) és 2001-ben a XXXVIII. (jogharmonizációs) törvénnyel. Állampolgárság: 1993. évi LV. törvény, ahogyan azt a 2001. évi XXXII. törvény módosította.
33. A letelepedés előfeltétele főszabályként háromévi jogszerű és életvitelszerű magyarországi tartózkodás (2001. évi XXXIX. törvény, 18. §), az állampolgárságé a letelepedett (bevándorolt) státusz megszerzése után eltöltött további nyolc esztendő (1993. évi LV. törvény, 4. §). Ha valaki „magyar állampolgár volt, de állampolgársága megszűnt, vagy akinek [bármelyik] felmenője magyar állampolgár volt [bármikor]”, akkor a letelepedéshez szükséges három év teljesen elengedhető, s az állampolgárság megszerzésére várakozás is egy évre rövidülhet a nyolcra, ha a kérelmező „magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy

- éve Magyarországon lakik, és felmenője magyar állampolgár volt”. Minden megengedő módban, a hatóság kegyétől függően!
34. Lásd NAGY Boldizsár: *A szándék-buborék. A kedvezménytörvény nemzetközi fogadtatásáról*, in *A státusztörvény (Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika)*, szerk. KÁNTOR Zoltán, Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002, 369, illetve a tanulmányt közlő egész kötet.
  35. A jegyzőkönyv vonatkozó 8. cikke így szól: „Az új tagállamoknak az Európai Unióba történő felvételére vonatkozó tárgyalások során a schengeni vívmányokat és az intézmények által az ezek hatálya alá tartozó területen hozott további intézkedéseket olyan vívmányoknak kell tekinteni, amelyeket a tagjelölt országoknak teljes egészében el kell fogadniuk.” <http://www.im.hu/adat/letoltes/prot0711.pdf>.
  36. NAGY Boldizsár: *A schengeni rendszer és Magyarország. Az út Amszterdamig és tovább*, Acta Humana, 1999/37–38, 31–33.
  37. Az 539/2001. EK rendelet (OJ 2001 L81/1, március 21.) helyezte kilátásba és a 2414/2001. EK rendelet (OJ 2001 L327/1, december 12.) nyomán 2002. január 1-jétől valólt meg.
  38. Természetesen voltak fontos és fájdalmas korszakok, amikor a központi kormányzatnak kellett többszáz ezer ideköltözőről gondoskodnia (az első világháborút követő optálások, illetve a második világháború utáni „lakosságcsere” miatt), ezeket azonban nem tekintem egy „normális” bevándorláspolitikai összetevőnek.
  39. Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határokon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről, 1985. június 14. Ezt a végrehajtási egyezményt és a teljes schengeni acquisite – a bizalmas dokumentumokat nem reprodukálva, csak jelezve – 470 oldal terjedelemben közzétette: OJ L 239, 2000. szeptember 22.
  40. Egyezmény az 1985. június 14-én a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határokon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről megkötött megállapodás alkalmazásáról. Az előző jegyzetben említett hely mellett olvasható angolul: International Legal Materials, 1991, 84–147, németül: (NSZK) BGBl. II. 1993, 1013-tól, magyarul: <http://www.im.hu/adat/letoltes/SchengenEgyezmeny.pdf>.
  41. Az Európai Unióban megvalósuló bel- és igazságügyi együttműködésről és a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének kialakulásáról és tartalmáról részletesen írtam az *Európai közjog és politika* című kötetben. Lásd *Európai közjog és politika*, szerk. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, Budapest, Osiris, 2002, 724–780.
  42. Az Egyesült Királyság és Írország az amszterdami szerződés tárgyalása során biztosította magának azt a lehetőséget, hogy sem az integrált schengeni acquisite – és így a határellenőrzés felszámolása a belső határokon –, sem a IV. cím alapján létrejövő új szabályok automatikusan ne terjedjenek ki rájuk, csak ha ezt igénylik. Dánia része Schengenföldnek, de nem vesz részt az amszterdami szerződés hatálybalépését követő, a vízumokat, bevándorlást és a menekültügyet érintő IV. cím szerinti jogfejlesztésben. Norvégia és Izland viszont külön egyezményt kötött a bekapcsolódásukról. Lásd *Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis*, OJ L 176/36 10.7.1999.
  43. *Action Plan of the Commission and the Council on how to best implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice*, 1998. december 11–12., Bécs, OJ 1999 C 19/1. (Cselekvési terv); A bel- és igazságügyi állam- és kormányfői értekezlet (Európai Tanács) következtetései, Tampere, 1999. október 15–16. (SN 200/99 CAB EN. <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>), A laekeni Európai Tanács következtetései, 37–45. (<http://ue.eu.int/pressData/en/ec/68827.pdf>), A sevillei Európai Tanács következtetései, 26–38. (<http://ue.eu.int/pressData/en/ec/72638.pdf>), A bizottság félévenként esedékes eredménytáblája (utolsó: 2003. május) (*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Biannual Update of the Scoreboard to Review Progress on the Creation of an Area of „Freedom, Security and Justice” in the European Union Com*, 2003, 291 final).
  44. A reguláris migráció terén a legfontosabb a schengeni egyezmény és az annak nyomán létrejött acquisite, amely immár közösségi, illetve uniós jognak számít. Külön kiemelendők a határellenőrzésre és -őrizetre vonatkozó közös kézikönyv (OJ 2002 C 313/97, 2002. december 16.), a közös konzuli utasítások (OJ 2002 C 313/1, 2002. december 16.) és a vízumköteles országok listáját tartalmazó, kétszer módosított 539/2001 EK rendelet (2001. március 15).
  45. Lásd a 43. jegyzetben idézett valamennyi dokumentumot, valamint a bizottság közleményét az illegális migrációról, COM, 2001. november 15., 672 final.
  46. A fontosabb elfogadott szabályok a 2003. május 20-i állapot szerint: a tanács 2000/596/EK döntése a Menekültügyi Alapról (OJ 2000 L 252/12); 2725/2000. rendelete az Eurodacról (OJ 2000 L 316/1); a 2001/55. irányelv az ideiglenes védelemről (OJ 2001 L 212/12); a 407/2002. rendelet az Eurodac rendelet végrehajtásáról (OJ 2002 L 62/1); a 2003/9. irányelv a menekülők fogadásának minimális standardjairól (OJ 2003 L 31/18); a 343/2003. EK rendelet a valamely tagállamban harmadik állam polgára által benyújtott menedék iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározásának kritériumairól és mechanizmusáról (az úgynevezett Dublin II) (OJ 2003 L

- 50/1). Készülő intézkedések: Irányelv a konvenciók menekültstátus és a kiegészítő védelem kategóriáinak értelmezéséről (COM 2001. szeptember 12., 510); Irányelv a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó eljárás minimális standardjairól (COM 2000, 578); új változat: COM 2002. június 18., 362.
47. A legfontosabb készülő szabályok: a családegyesítésről (többször módosítva) OJ 2002 C 203/136; a hosszú ideje a tagállamban élők jogairól (COM 2001 127, OJ 2001 C 240/79); a munkavállalás vagy önálló foglalkozás szándékával érkező harmadik államok polgáraitól (COM 2001 386, OJ 2001 C 332/248); a diákok és önkéntesek migrációjáról (COM 2002 548, OJ 2003 C 45/18).
48. A szó és a tett közötti távolság meglehetősen nagyak mutatkozott az első „jogharmonizációs” szabálymódosítás idején, lásd NAGY Boldizsár: *Utoléri-e a magyar Akhilleusz az unió teknősbékáját? Megfigyelések a menekültügyi jogharmonizáció körében*, Magyar Jog, 2001/4, 213–220.
49. Lásd a bizottság közleményét az EU tagállamai külső határainak integrált igazgatásáról (COM 2002. május 7., 233 final).
50. Uo., 47–51. pont.
51. Lásd *Road Map for the follow-up to the conclusions of the European Council in Seville* (A görög elnökség „útiterve”), 6023/3/03; JAI 27, 2003. április 25., 12–16.
52. *Process leading to the implementation and application of the Schengen acquis in full by the new Member States following their accession to the European Union*. Brussels, 10 December 2002 15440/02 SCH-EVAL 42 COMIX 702. Ha bekövetkezik, amit csak kívánhatunk magunknak, hogy Románia 2007 körül szintén csatlakozik az EU-hoz, a magyar–román határ akkor is külső határ marad az ellenőrzés szempontjából, mindaddig, amíg Romániáról is meg nem állapítják, hogy a saját külső határain képes a schengeni követelményeknek megfelelni.
53. A magyar szakirodalomban eddig uniós állampolgárságról beszéltünk, de a hivatalos fordításban a „citizen of the Union” egyszerűen (és helyesen!) az „unió polgára” lett.
54. Az uniós polgárság vitáit jól és érdekesen tekinti át Si-onaidh DOUGLAS-SCOTT: *Constitutional Law of the European Union*, London, Longman (Pearson Education), Harlow, 2002, 479–514. Két alapszöveg továbbra is: Joseph H. H. WEILER: *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 324–357. és Jürgen HABERMAS: *Citizenship and National identity*, in J. H.: *Between Facts and Norms*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996, 491–515.
55. Lásd NAGY Boldizsár, KENDE Tamás: *Köldökszinór vagy pányva. Jogi kötelek az állampolgár (jogi személy) és állama között*, in *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*, szerk. GOMBÁR Csaba, HANKISS Elemér, LENGYEL László, Budapest, Korridor Kötetek, 1997, 175–203, különösen 188–189.
56. Hollandia például évekig akadályozta az Europol egyezmény szövegének az elfogadását, mert nem értett egyet azzal, hogy az Európai Bíróságnak ne legyen joghatósága az Europol fölött.
57. OJ 2001 C 80/1, 2001. március 10., magyarul: <http://www.im.hu/adat/letoltes/12001C.pdf>.
58. Részben magát az Európai Közösséget létrehozó római szerződést (EKSZ) módosítva, részben jegyzőkönyvet fűzve hozzá, részben egy nyilatkozattal, lásd *Európai közjog és politika*, id. kiad., 777–778.
59. A menekültügyi szabályt a nizzai szerződés által beiktatott új EKSZ 67 § (5) bekezdés tartalmazza, a többi migrációs normára vonatkozót pedig a szerződéshez fűzött 5. nyilatkozat.
60. Az első változathoz (Conv. 528/03, 2003. február 6. és Conv. 614/03, 2003. március 14.) képest a legfrissebb május végi tervezet (Conv. 725/03.) sem a kommentár (Conv. 727/03), sem a megfigyelő tekintet szerint nem hozott érdemi változást a vándorlásra és a menekültügyre vonatkozó tervezett szabályokban. A korrekciók inkább az állami szerep erősítéséhez vezettek (például az illegális migrációra vonatkozó normák terén).
61. Conv. 426/02 (2002. december 2).
62. Megszűnik a III. pillérben használatos kerethatározat és határozat, az I. pillér rendelete „törvényé”, irányelve pedig „kerettörvényé” lép elő.
63. Lásd az ezekről tervezett jegyzőkönyveket és a nemzeti parlamenteknek a szabadsággal, a biztonsággal és a joggal kapcsolatos speciális vizsgálódási jogát a májusi alkotmány szerződés-tervezetben. Conv. 724/03 vol. I, 30. (I-41 cikk), illetve 42–47 (két jegyzőkönyv).
64. Lásd az Élet és Irodalomban erről folytatott vitát: kiinduló cikkem, 2003. január 3., Jeney Petra írása, január 17., Balázs Zoltán írása, február 28.