

IDEGENJOG ÉS IDEGENEK RENDÉSZETE

Bevezetés

A személyek fokozott mobilitása lehetőségeket és kihívásokat tartalmaz. A megfelelően kezelt migráció valamennyi érdekelt számára hasznosnak bizonyulhat. A jövőben jelentkező, megnövekedett munkaerő kereslettel járó jelentős demográfiai kihívások összefüggnek a rugalmas migrációs politikával, és hosszabb távon számottevő mértékben hozzájárul az európai államok fejlődéséhez és teljesítményéhez. Emellett figyelembe kell venni a migráció hosszú távú hatásait is. A legális migráció megszervezése az egyes államok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása meghatározza az idegenjog struktúráját. Az illegális bevándorlás alapvető szempont a szankciók rendszere meghatározásának az idegenjog forrásaiban.

A globalizálódó világban a migráció egy jelenség, amely befolyásolja az államok biztonságát. A migráció mint perszonális szubsztrátum összefügg az idegenek jogi helyzetével, meghatározó tényezője legális tartózkodásuknak. Az idegen objektummá válik az állami hatóságok, mindenek előtt a rendőrség számára, jogi helyzetük kérdése befolyásolja az illegális migrációt, hatással van a gazdasági, politikai, jogi és szervezeti állam funkcióira.

Mindenek előtt, az idegenek státusát az idegenjog szabályozza, amely a közjog rendszerébe tartozik. Meghatározása abból származik, hogy a közérdeket elvileg megtestesítő állam az idegenekkel szemben fölérendeltségi pozícióban van a közjogi viszonyokban. Az idegenjog olyan jogviszonyokat szabályoz, mint az idegenek beutazása, kiutazása, belföldi tartózkodása vagy letelepedése, szankció végrehajtása vagy az idegenek csoportosítása, idegenrendészeti fogdák működtetése, illegális bevándorlók őrizetben tartásának gyakorlata, fogalmi rendszere stb.

Az idegenjog rendszere

Az állam egyik alapvető jellemzője jogi, államtudományi és történelmi kategóriája a lakosság. A társadalom alakulásának szakaszaiban a migráció már az ókortól kezdve jelentős tényező volt a lakosság csoportosításában. A római jogban például ismertek voltak az idegenek jogviszonyai, azok különbözőségei a római állampolgárokhoz képest. Az idegenjog fejlődési szakaszai az ókorra, középkorra, újkorra, 19. századra, 20. századra és a jelenre tagozódik.

Az idegenjog teóriája trichotomikus, amelynek révén nemzetközi, európai és nemzeti idegenjogból áll. Nemzetközi idegenjogot az univerzális jogforrások képviselik mint a nemzetközi okmányok, megállapodások és egyezmények. Az Európai Unió tagállamainak nemzeti idegenjogát jelentősen befolyásolja az uniós-európai idegenjog. Az európai idegenjogi rendszert is magában foglaló közös migrációs politika képezi az Uniónak

a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget, amely nyitva áll mindazoknak a személyeknek számára, akik jogosan belépnek és tartózkodnak e térségben. Ez az alapvető irányelve az európai idegenjognak.

Az európai idegenjogban az idegenek státusát szabályozzák az anyagi és a formális jogforrások. Az anyagi jogforrásokhoz tartoznak a programok (tamperei, hágai, stockholmi), cselekvési tervek (bécsi) vagy állásfoglalások. Formális jogforrásokhoz tartoznak az elsődleges európai jogszabályok mint az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés, és a másodlagos jogforrásokhoz tartoznak az európai jogszabályok fő formái a rendelet és az irányelv, a Tanács jogi aktusai, a Tanács együttes fellépése és a Tanács kerethatározatok.

Az idegenjog kardinális kategóriája az idegen. Ezt szűkebb és tágabb értelemben is meg lehet határozni. Szűkebb értelemben azok tartoznak ide, akik állampolgársága konkrét tartózkodásukhoz képest eltérő – államhoz fűződik. Ez az obligát feltétel – állampolgárság – több negatív kérdést és problémát vet fel. Hontalanokkal mint speciális kategóriával nem számol, és ezzel diszkriminálja konkrét természetes személyek jogi helyzetét. Az idegen szűkebb értelmében nem akceptált, a nemzetközi jogban és a nemzetközi megállapodásokban sem. Tágabb értelemben minden természetes személy idegen, akinek állampolgársága más, mint a tartózkodási állam, vagy hontalan. Ebből kifolyólag az idegen fogalmát befolyásolják olyan jogintézmények, mint az állampolgárság, állam terület és tartózkodás. Figyelembe véve a jogi aspektusokat az idegeneket csoportosítjuk jogviszony szempontjából (hontalanok és több állampolgársággal rendelkező személyek), vízum kötelezettség szempontjából, nemzetközi események lezajlása szempontjából (menekültek, nemzetközi védelmet kérelmező személyek) és a speciális nemzetközi statussal diszponáló személyekre (diplomáták, konzulok).

Az idegenjog rendszere visszatükrözi a jogi rendszerre jellemző struktúrát, sőt a jogágot alkotó jogi normák konstruálják. Az idegenjog rendszerébe tartozik

- fogalma és a tárgya,
- alanyai,
- irányelvek,
- jogforrásai.

Az idegenjog egységes, intra (belüli) differenciált jogi normák, amelyek szabályozzák az idegenek jogi helyzetét (jogokat és köteleességeket) a konkrét állam területén. Kutatási tárgya azok a jogviszonyok, amelyek szabályozzák a társadalmi viszonyokat, amelynek keretében a jogviszony alanyai (idegenek és állami szervek) egymás számára jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg az idegen jog alapelvek keretében. Az idegenjogi eljárásban az idegenrendészeti szervek és a külföldiek nem egyenrangú felek – a hatóság és az idegen áll egymással szemben. Tárgyilagosan mérlegelheti és megítélheti a bíróság melyiküknek van igaza a konkrét jogviszonyban. Továbbá a törvény lehetőséget ad az idegeneknek hogy kérjék a kihágási eljárás lefolytatását.

Klasszikus értelemben az alanyok természetes és jogi személyek. Minden egy jogi ágnak vannak alanyai, amelyek a jogalkotás szférájában tevékenykednek (parlament, kormány, minisztériumok vagy önkormányzatok) más részt pedig a jogalkalmazási – joggyakorlati szakmai szervezetek melynek feladata (rendőrség, közigazgatási szervek, idegenrendészeti szolgálat) a jogi normák érvényesítése.

Az idegenjog irányelvei kifejezik a jogi ág fejlődését, amelyek univerzális és relatív autonóm szabályok. Az irányelvekbe tartoznak

- emberi jogok biztosítása,
- pacta sunt servanda,
- felségjog,
- együttműködés,
- perszonalitás és
- területi jog.

Különleges része a rendszernek az idegenjog viszonya más jogágakhoz, mint az alkotmányjog, igazgatási jog, családjog, munkajog, büntetőjog és nemzetközi jog. Nem utolsó sorban a rendszerbe tartoznak a jogforrások. Ezeket csoportosítjuk a formális jogforrásokra, anyagi jogforrásokra és agnoszeológiai jogforrásokra. A formális jogforrások tükrözik a jogi normák formáit a követelményeknek megfelelően. Az anyagi jogforrások prezentálják a társadalmi elvárásokat, amelyeknek a jogi normáknak meg kell felelnie.

Gnoszeológiai jogforrások felmutatják az ismeretelméleti tekinteteket a jogágra. Ez az idegenjog területén tevékenykedő egyetemi oktatók és kutatóintézeti szakemberek véleményeit tükrözi, amelyek monográfiák, szakkönyvek és szakirodalom más formájában is megjelennek, és ezek az elméletek és hozzászólások a jogág teóriára vagy joggyakorlati problémákra fókuszálnak. Hautzinger Zoltán interpretációjában az idegenjog nem egy önálló jogágot vagy jogterületet jelöl, hanem azoknak a különböző jogszabályoknak az összességét, amelyeknek az alanya külföldi. Emellett gondolni kell arra is, hogy a nem honos személyekre sok esetben az általános szabályokat kell alkalmazni, mivel az adott jogügylet nem szükséges sajátos idegenjogi szabályt kapcsolni. Más a helyzet azokkal a szabályokkal kapcsolatban, amelyek célzottan a nem honos személyek beutazásáról és tartózkodásáról szólnak. Ezek a közigazgatási jog különös részéhez tartoznak, azaz olyan normákat foglalnak össze, amelyek a külföldi státusra tekintettel meghatározva egészíti ki az általános közigazgatási jogi normákat. Ezt az idegenjog szűkebb értelmezéseként tekinthetjük adminisztratív idegenjognak, amely magában foglalja a külföldiek beutazásával és területen tartózkodásával kapcsolatos támogató jogalkalmazását, a jogszerűtlen beutazáshoz vagy tartózkodáshoz kapcsolódó idegenrendészeti normákat, valamint az idegen állampolgárságú személy által kezdeményezett menedékjog, illetve állampolgársági jog anyagi és jogi szabályait.⁴⁹⁵ Ez a vélemény tükrözi a magyar jogtudomány teoretikus idegenjog feldolgozását. Továbbá összpontosít azokra a jogszabályokra, amelyek a külföldiek státusára fókuszál. Nem az idegenjogi teóriát, hanem az idegenjog alkalmazását feldolgozva a tudományági szakember tovább fejleszti a jogágot.

Az idegenjog alkalmazása nemzetközileg és Európailag kifinomult alapelvek alapján realizálják a kompetens állami szervek. Alapvetően meghatározzák az eszközök, módok és az információrendszer kölcsönös formái alkalmazását. Az öt alapelvhez tartoznak a legalitás, emberi jogok garanciája, kölcsönös elismerés, pacta sunt servanda és az arányosság. Az idegenjog rendszerének tudományos felismerése, megvitatása és alkalmazhatósága ellengethetetlen az internacionális kutatási együttműködés nélkül. Előtérbe vonul a történelmi gyökereinek feltárása és kritikus elemzése. Nemzetközileg a konferenciák lehetőséget adnak az idegenjog megvitatása a jogágak rendszerében, valamint meghatározni a feladatokat az idegenek rendszetében.

⁴⁹⁵ Hautzinger Zoltán: Idegenjog kontra idegenrendészet. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk): Rendészettudományi gondolatok. Magyar Rendészettudományi Társaság. Budapest, 2014. 116 o.

Az idegenrendészet és idegenek rendészete

Az idegenrendészet fogalma a rendészet fogalomból ered. A szlovák és cseh rendészettudomány tartalom és terjedeleme értelmében a rendészetet három tekintetben értelmezi. Anyagi értelemben a rendészet meghatározott kívánatos állapotot képvisel a társadalmi viszonyokban, amelyek garantálják a normális működést állami, önkormányzati és más szervek részére valamint, az állampolgári és emberi jogok alkalmazását. Formális értelemben a rendészet magában foglalja a szervek hatáskörét és eljárásait, amelyeket az állami funkciók végrehajtásában alkalmaznak. Intitúció értelemben a rendészetet prezentálja a rendőrség testületének szervezeti alkotóelemei és szerkezete. Ide tartoznak a rendőrség szolgálatai, az idegenrendészet egyike a szolgálatainak.⁴⁹⁶ Ebből kifolyólag az idegenrendészetnek saját szerkezeti struktúrája van, amelyet a belügyminisztériumi szervezeti rend befolyásolja.

Az idegenrendészetet definiálhatjuk mint állami szervek együttesét, amely jogi normákkal, feladatokkal és kompetenciákkal van felruházva az idegenek rendészete terén. Másrészt olyan szervezeti rendszer, amely az igazgatási alanyok közé tartozik, és az igazgatási területen tevékenykedik. Ahogy már volt említve az idegenrendészet lehet a rendőrség szolgálata vagy mint minisztériumi szak hivatala. Az idegenrendészet feladatai közé tartozik (megnevezhető)

- külföldiek tartózkodásának engedélyezése,
- idegenek tartózkodási feltételeinek ellenőrzése,
- idegenek információs rendszer üzemeltetése és felhasználása,
- személyi adat és lakcímnnyilvántartása,
- hontalanoknak és menekülteknek tartózkodási statussal útlevelel kiadása,
- idegenek részére tartózkodási okmányok kiadása,

A magyar szakirodalom az idegen rendészetet úgy fogalmazza mint hatósági jogalkalmazást csak a külföldi határátlépésével (alapvetően beutazásával) és/vagy tartózkodásával összefüggésben, jogsértő cselekmény elkövetésével vagy állapot létrehozásával kapcsolatban. Kizárólag idegenrendészeti jellegű intézkedésről vagy eljárásról beszélhetünk, ha a jogsértő cselekmény alapvetően a jogtalan beutazáshoz vagy jogellenes tartózkodás érdekében történik. Idegenrendészeti hatáskörben a külföldivel szemben mind az államhatáron határellenőrzés keretében, mind az ország területén, a külföldiek ún. mélységi ellenőrzése során lehet intézkedést, vagy kényszerintézkedést alkalmazni. Ezeknek a célja alapvetően külföldi személy beutazása vagy tartózkodása folytán keletkezett jogellenes állapot megszüntetése, avagy ennek későbbi biztosítása.⁴⁹⁷ Más álláspontja van az idegen rendészet megfogalmazásban a szlovák és cseh rendészettudománynak, amely ezt a rendészetet rendőrség szolgálatának tekinti, és hasonló hatáskörökben foglalja el a feladatait mint már feljebb volt említve.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Berži Ladislav: Teória policajno-bezpečnostných služieb. (Všeobecná časť). Bratislava : Akadémia Policajného zboru. 1996. 27-28 o., Lukeš Zdeněk : Základy bezpečnostního práva. Praha: ACADEMIA, 1971. 19-20 o.

⁴⁹⁷ Hautzinger Zoltán: i.m. 118 o.

⁴⁹⁸ Balga Jozef: Teória a prax služby cudzineckej polície. Bratislava: Akadémia Policajného zboru. 1997. 25 o. Kuržeja Jan: Cizinecká policie a evropské právo. Praha: Policejní akademie České republiky. 2007. 25 o. Kuržeja Jan et. al.: Cizinecká a pohraniční policie. Praha: Policejní akademie České republiky. 2003. 18 o.

Hogy effektíven és az elvárásoknak megfelelően végrehajthassa az idegenrendészet feladatait tudományos szinten kell végrehajtani a kutatásokat a jelenségekről és folyamatokról, amelyek befolyásolják az idegenrendészet tevékenységeit. E feladatot az idegenrendészeti teória teljesíti. A teória célja mélyebb ismertetése a kortárs jogrendszeréről és joghelyzetekről, társadalmi folyamatokról és a kiindulópontoknak a formálása, amelyek a tudományos ismeretek megszerzésére irányulnak. Teóriának az objektuma a személyek migrációja és a tárgya a társadalmi kapcsolatok, amelyek migrációval összefüggnek. Az egyedi jellegű objektuma és tárgya a teóriának befolyásolja az alap funkcióit, amely közé tartozik a teoretikus, gnoszeológiai, metodológiai, pragmatikus és prognosztikus funkció. Továbbá a teória módszerei közé tartoznak az empirikus és teoretikus módszerek.⁴⁹⁹ Más részt a teória az idegenek rendszetével is foglalkozik, mint egy folyamattal. Ebből következik, hogy az idegenrendészet tágabb értelemben és az idegenek rendszete szűkebb értelemben.

Az idegenek rendszete konkrét tevékenységek rendszere, amely az állami szervek végrehajtásához viszonyul és összefügg az idegenek jogi státusával. Benne tükröződnek, azon folyamatok, melyek befolyásolják a szervek működését. Továbbá úgy értelmezzük, mint igazgatási forma saját eszközökkel és módszerekkel, amelyek tartalmát a jogrendszer írja elő. Az idegenek rendszete az alábbi aspektusaira alapozik

- Jogi (idegenjog)
- Igazgatási (közigazgatási)
- Technikai (információs rendszerek)
- Tudományos (jogtudomány, rendészettudomány, közigazgatási tudomány)
- Módszertani (módszerek)
- Szervezeti (idegenrendészet)
- Oktatási-képzési (egyetemi oktatás, képzési rendszer)
- Ethoszi (etikai kódex)

Az idegenek rendszete olyan cselekvési rendszer, amely reagál az idegenrendészeti szervek eljárásával összefüggő folyamatokra. Migrációval összefüggő bűncselekmények eliminálása jogi és szervezeti eszközökkel kihívásokat tartalmaznak elméleti és végrehajtási szinten. Ezek a kihívások az idegenjog és idegen rendszetet is érintik. Elméleti szinten továbbá tudományos módszerekkel kell kutatni az okokat, amelyek részt vesznek a személyek migrációjában. A migrációval kapcsolatos általános megközelítéshez rendelkezésre álló eszközök mint migrációs profilok, migrációs missziók, együttműködési fórumok és mobilitási partnerségek további fejlesztése szükséges. A kutatás tárgyává válik a körkörös migráció elképzelése a migránsok rendezett mozgásának feltárásának megkönnyítése. Erre kapcsolódik a széles körű tanulmányok publikálása. A meglévő együttműködési eszközeinek hatékonyabb alkalmazása céljából a partnerországok kapacitásának növelése érdekében, a migráció összes vonatkozásának kezelését lehetővé tevő jól működő infrastruktúrák és megfelelő közigazgatási szervek javaslatok elterjesztése kívánatos. Alkalmazási szinten az állami szervek effektív működésnek biztosítása érdekében új módszereket és eszközöket kell bevetni az illegális migráció, nemzetközi bűncselekmények és nemzetközi szervezett bűnözés megelőzésének érdekében. Sajátos pozíciót a migráció kutatásának szempontjából a rendészettudományt, jogtudományt és közigazgatási tudományt illeti.

⁴⁹⁹ Balga Jozef : Teória služby cudzineckej polície. Bratislava: Akadémia Policajného zboru. 2003. 17 o.

A kockázatok összefügnének a súlyos nemzetközi bűncselekményekkel és a szervezett bűnözéssel. Ezek a bűncselekmények számos formát öltenek: embercsempészet, kábítószer- és lőfegyver-csempészet, pénzmosás, valamint illegális hulladékszállítás és –lerakás Európán belül és kívül. Még az olyan, látszólag kisebb súlyú bűncselekmények, mint például a rablás és autólopás, hamisított vagy veszélyes áruk értékesítése, valamint a vándorbandák cselekményei is gyakran globális bűnözői hálózatok helyi megnyilvánulásai. Számos esetben ezeket a bűncselekményeket a külföldi állampolgárok követnek el. Ezért a bűncselekmények nyomozása összehangolt európai fellépést igényelnek. A határbiztonság is koherensebb fellépést kíván. Közös külső határokkal a csempészetet és a többi határon átnyúló illegális tevékenységet is európai szinten kell kezelni. Az EU külső határainak hatékony ellenőrzése tehát alapvető a szabad mozgás térsége szempontjából. Bár az EU-n belüli hatékony bűnüldözést segíti az információcsere, az egyének magánéletét, valamint személyes adataik védelméhez való alapvető jogukat is védenünk kell. Utolsó sorban terrorizmusellenes szakpolitikáinknak arányban kell állniuk a kihívások mértékével, és a jövőbeni támadások megakadályozására kell fókuszálniuk.

Csak nemzetközi együttműködéssel lehet hatékonyabban fellépni a súlyos és szervezett bűnözés, a terrorizmus és a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemben és ezek megelőzésében, külső határaink igazgatásának erősítésében. Belső biztonságunkkal kapcsolatban az EU-nak a közös szakpolitikákat, jogszabályokat és a gyakorlati rendőrségi és igazságügyi, határigazgatási és válságkezelési együttműködést illetően van szerepe. Biztonsági célkitűzéseink megvalósításához az EU belső és külső szakpolitikáinak hozzájárulása egyaránt alapvető.

Összegzés

Az idegenek rendszete olyan elemekből áll fel mint az idegenjog és az idegenrendészet. Egyértelműen lehet konstatálni, hogy az idegenjog egyedülálló jogág saját rendszerével. Az idegenrendészet szervezeti fölállásában a jogi normák joggyakorlata dominál, az idegenrendészet a külföldi személyek jogi helyzetét alkalmazza. Az idegenek rendszete egy tevékenység, amely reagál a folyamatokra idegenrendészeti szervek eljárásával kapcsolatosan és összefügg az idegenrendészet teóriájával és a működésével, jogi alapja az idegenjog, és a jogállam keretében az idegenrendészet végrehajtja e jogi normákat. Az idegenek rendszete közigazgatási formákat, módszereket és eszközöket tartalmaz, együttműködik a többi állami és önkormányzati szervekkel az idegenek jogi helyzetük jogérvényesülésében. Fentiek mellett napi rendre tűzhető az európai idegenjog kodifikációja.