

föl tudja mutatni az adott esetben szükséges értéket, vagyis amelynek a kifizetett — viszonylag magas — bérek nem képezik túl nagy hányadát. Tudott dolog, hogy a pestlőrinci traktorgyár (Hoffer, majd « Vörös Csillag ») Budapest egyik legrosszabb gazdasági eredménnyel dolgozó vállalata volt, a hetvenes évek közepén tönkre is ment, illetve « honi » szokásoknak megfelelően: megszüntették.

Akár egyik, akár másik ok magyarázza a szerző és az én megfigyeléseim közti ellentétet, az általa rögzített jelenségeknek a mai magyarországi műszaki értelmiségre való általánosítása nemcsak súlyos megítélési hiba, hanem komoly méltánytalanság is lenne. Mármint az említett réteg azon képviselőivel szemben, akik ma is — egzisztenciális kockázatot vállalva, és a bérezési rendszert kihasználva — « a munkás védelmére gyámolítják a gyáripart ». Hogy mekkora hányada ez a réteg a mai magyarországi műszaki értelmiségnek, azt nem tudom, és hiba is lenne becslésekbe bocsátkoznom. Annyiban vagyok csupán biztos, hogy ez a hányad ma sem elhanyagolható.

Nagy Csaba
Jona (Svájc)

Az útlevelhez való jog 1980-ban Magyarországon

Az alábbi jogi fejtegetést egy Budapesten élő matematikus írta, aki magyar állampolgár létére 12 éve hiába folyamodik a Nyugat-Európába szükséges útlevelért. Jogi tapasztalatait az illetékes hatóságokkal való hosszadalmas és eredménytelen levelezésből szűrte le, melynek közérdekű tanulságait az alábbiakban bocsátja embertársai rendelkezésére.

A fejtegetés a turista-utak, rokonlátogatások és külföldi tanulás céljára szolgáló magánútlevelek kiadásának törvényes szabályozását veszi szemügyre, pontosabban: a « nem szocialista » országok területére érvényes ún. « kék » útlevelek kiadásának rendszerét. Mint a szerző megjegyzi, « ettől elvileg nem különbözik a szocialista országokba való utazásra jogosító (piros) útlevelek kiadási rendje sem », kivéve, hogy a gyakorlatban jóval egyszerűbb. Egy harmadik esetet képeznek azok a szocialista-kommunista országok, amelyekkel (Jugoszlávia, Kína) a szovjet politika félig-meddig hadilábon áll; a cikk ezekre nem tér ki.

Magyarországon elterjedt a hír, hogy a közeljövőben új útlevelelrendelkezések látnak napvilágot. Az új jogszabályok feltehetően finomítják majd az utazási jogot korlátozó törvényhelyek megfogalmazásait és csökkentik a tételesen felsorolt kizáró okok számát. Sokan attól tartanak azonban, hogy valóságos változásra nem kerül sor, és a törvény valamilyen formában továbbra is biztosítani fogja a Belügyminisztérium diszkrecionális jogkörét az útlevelekérelmek elbírálásában.

A döntési jog elvileg természetesen ma sem diszkrecionális jellegű. A törvény — amint azt látni fogjuk — meghatározott feltételek teljesülése esetén minden magyar állampolgár számára megadja az utazáshoz való jogot, a Magyar Népköztársaság alkotmánya pedig kimondja, hogy « *A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat. ... A Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők, és egyenlő jogokat élveznek. ... Az állam minden szervének és minden állampolgárának kötelessége, hogy az alkotmányt, az alkotmányos jogszabályokat megtartsa, és feladatkörében eljárva megtartsa* » (1949. évi XX. törvény, 54., 61., 77. §.). Magyarország aláírta és az 1976. évi 8. sz. törvényerejű rendeletben kihirdette a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, amely többek között a szabad utazást is biztosítja, megkülönböztetés nélkül, minden személy számára (12. cikk, 2. bek.). A személyhez fűződő jogokat

biztosítja a Polgári Törvénykönyv is, amely a jogok különös sérelmének mondja ki « a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetését ». (1959. évi IV. törvény, 76. §.).

Az útlevel-kérelem elbírálása viszont a belügyminiszter hatáskörébe tartozik. A határozatok többsége — köztük az útlevel-kérelmet elutasító határozat — bírósági úton nem támadható meg (vö. 1957. évi IV. törvény 55. §.). Ily módon a törvényben biztosított jog tényleges gyakorlására garancia nincsen.

Az útlevelek kiadásáról jelenleg három jogszabály rendelkezik; ezeket 1970. márciusban egyidejűleg hirdették ki. A hatáskört ezek a jogszabályok a következő módon delegálják: A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1970. évi 4. sz. törvényerejű rendelete még azt mondja ki, hogy « *E törvényerejű rendelet végrehajtásáról a Kormány gondoskodik* » (8. §.) A kormány 4/1970./III.3. sz. rendelete szerint viszont « *Az útlevel kiadása a belügyminiszter hatáskörébe tartozik.* » (1. § 1. bek.). A belügyminiszter 2/1970./III.3/BM. sz. rendelete ezután már felsorolja azokat a belügyminisztériumi szerveket, amelyek « *Az útlevel és a kiutazási engedély iránti kérelem elbírálására jogosultak* » (1. § 1. bek.).

*

A külföldi általában úgy tudja, hogy Magyarországon ma már csak kisebbfajta utazási korlátozások vannak érvényben, egyesek szerint « minden magyar szabadon utazhat ». Ezek a állítások nem tükrözik a valóságos helyzetet. Ennek belátásához elegendő a magyar belügyminiszternek a kormány 1977. májusi ülésén tartott beszámolójára hivatkoznunk. A belügyminiszter itt azt mondta, hogy « *A nem szocialista országokba utazni szándékozók kérelmeinek összességében 95-96 százalékát intézik el a kérelmező számára kedvezően* » (*Magyar Nemzet*, 1977. május 20.). Könnyen kiszámítható tehát, hogy amennyiben nem szocialista országokba évente csupán 300 000 magyar állampolgár — vagyis a lakosság alig 3 % utazik ki

ténylegesen¹, az elutasított útlefél-kérelmek száma a belügyminiszter állítása szerint már ez esetben is tizenkét-tizenöt ezret tesz ki.

Az útlevelek kiadását szabályozó és kisebb módosításokkal ma is érvényben lévő 1970-es magyar törvényes rendelkezések kimondják, hogy « *Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy útlevelet kapjon és külföldre utazzék, amennyiben a jogszabályokban meghatározott feltételeknek megfelel.* » (Az Elnöki Tanács 1970. évi 4. sz. törvényerejű rendelete, 3. §. 1. bek.). Az útlefélhez való jog személyhez fűződő, alanyi jogként való deklarálása nagy jelentőségű és örvendetes fejlemény, akárcsak az a tény, hogy a lakosság számottevő többsége bizonyos időközönként (általában három évenként) bizonyos időre (általában 30 napra) kiutazhat és ellátogathat nem szocialista országokba is. Ennek elismerése mellett azonban nem hallgatható el, hogy az utazáshoz való jog gyakorlását különféle rendelkezésekkel és eljárásokkal számos esetben hiúsítják meg és — amint ezt saját tapasztalatból állíthatom (hosszú évek óta hiába folyamodom útlefélért) — külföldre utazásában valójában meg lehet akadályozni bármikor bárkit még akkor is, ha a törvényben előírt feltételeknek mindenben megfelel.

¹ Ez az adat nem pusztán önkényes feltételezés. A *Magyar Nemzet* 1977. december 1-i számában megjelent « Idegenforgalmi gyorsjelentés » c. cikk szerint 1977-ben csaknem 20 %-al növekedett a külföldre utazók száma az előző évhez képest. 1977 első tíz hónapjában a cikk adatai szerint 293 ezren utaztak tőkés országokba. Elgondolkodtató lehet, hogy miért utaztak a növekedés ellenére is ilyen kevesen Nyugatra akkor, amikor — ugyanezenek a cikkek közlése szerint — ugyanebben az időszakban 3 656 000 magyar « választotta úticélul » az európai szocialista országokat. (A jelentés egyébként nem utal arra, hogy a számokban nem szerepelnek-e a hivatalos kiküldetések is és hogy helyesbítve vannak-e az adatok az egyes személyek többszöri kiutazásából eredő duplikációk vonatkozásában.)

Aki magánemberként nem szocialista országba akar utazni Magyarországról², annak több elemes *szűrőrendszeren* kell sikeresen átverekednie magát. Az első ilyen szűrés *szubjektív* jellegű: akinek már utasították el útlevél-kérelmét vagy akinek egyéb oka van azt hinni, hogy elutasító határozatot kap, általában neki sem kezd a vállalkozásnak, mert az útlevél-kérelem elutasításából az őt érő pszichikai frusztráción kívül kellemetlen következmények származhatnak családi és munkahelyi vonatkozásokban is. Ez után az « önszűrés » után rokonlátogatás esetén a « meghívó levél » beszerzése, turista út esetén pedig a valutaigénylés következik. Ez a második szűrő. A meghívó levél szövegének pontos formai követelményeknek kell eleget tennie, és az ilyen útlevél-kérelem mindig elutasítható akár azzal az indokolással, hogy nem látszik biztosítottak a kérelmező külföldi megélhetése (meglehetősen gyakori az ilyen típusú elutasítás anélkül, hogy az indoklást közelebbről bármivel is megalapoznák). A turista úthoz szükséges valutaigénylést a Magyar Nemzeti Bank sok esetben nem teljesíti az ország keményvaluta hiányára hivatkozva (a kérelmezhető összeg 30 napra kb 200 dollár). Ha mégis sikerült megkapni a valutakiutalást, akkor az útlevél-kérelem még mindig nem nyújtható be a Belügyminisztérium Útlevélosztályához, mert előbb munkahelyi ajánlást kell szerezni a négy oldalnyi terjedelmű kérőlapra. (A munkahelyi, illetve tanintézményi véleményezés követelményét a belügyminiszteri rendelet 5. §. 5. bek.-e mondja ki.) A vállalatok személyzeti osztályai mindenekelőtt a kérelmező politikai megbízhatóságát veszik fontolóra, hiszen haza nem térése esetén az « ajánlót » is felelősségre vonhatják. Minthogy a személyzeti osztályok mindenütt nyilvántartják a politikailag

² A kiadott útlevél csak egyetlen — többnyire 30 napos — külföldi utazásra jogosít fel. Ha valaki újból utazni akar és érvényes útlevéllal már rendelkezik, akkor újabb kiutazási engedélyért (« ablakért ») kell folyamodnia (ezt általában három év elteltével teheti meg). Ilyenkor az eljárás minden tekintetben megegyezik az alább leírtakkal.

nem megbízható dolgozókat, ezeknek eleve nem lehet reményük arra, hogy ajánlást kapjanak útlevél-kérőlapjukra. De a személyzeti osztályok megfontolják a munkahelyről való távolmaradással kapcsolatos termelési problémákat is, és egyes helyeken két hétnél hosszabb szabadságot eleve nem engedélyeznek senkinek. Nem számíthat ajánlásra az sem, aki még csak rövid ideje dolgozik az adott vállalatnál, vagy akinek komolyabb konfliktusa volt munkahelyi vezetőivel; az útlevélhez való « jog » ilyenformán szorosan hozzákötődik a munkahelyi « jó » magaviselethez. Ez volt az első szűrőrendszer harmadik eleme. Itt jegyezzük meg, hogy az említett kormányrendelet 2. §. 5. bek.-e a kiutazási engedély megadását tanulmányút, munkavállalás és gyógykezelés esetén is az erre kijelölt szerv engedélyéhez köti. A külföldi egyetemről vagy más kulturális intézménytől kapott meghívás például minden egyéb feltétel teljesülése esetén sem elegendő a tanulmányút engedélyezéséhez; ehhez egy külön e célra létesített állami ösztöndíj-tanács javaslata szükséges. (Az ilyen meghívás alapján kért útlevél kiadásának megtagadására nemrégiben is akadt példa.)

Mindezekre a szűrésekre még az útlevél-kérelmek benyújtása előtt került sor. Látható tehát, hogy a kérelmek benyújtók száma egyáltalában nem egyezik meg az utazni szándékozók számával, és azoknak száma, akiknek útlevél-kérelmét elutasítják, távolról sem azonos a külföldi utazásukban megakadályozottak számával.

Ezután következik a kérelem benyújtása. Ehhez a már említett terjedelmes kérőlapon kívül részletes önéletrajzot és 600.— Ft illetékbélyeget is mellékelni kell. A kérőlapon egyebek között olyan kérdések is szerepelnek, mint hogy a kérelmezőnek milyen hozzátartozói élnek külföldön, hol laknak, mi a foglalkozásuk és milyen módon, mikor hagyták el az országot; a házastárs adatait fel kell tüntetni még akkor is, ha az már nem él vagy ha a kérelmező már törvényesen elvált tőle, stb.

Az útlevelekről szóló 4/1970./III.3. sz. kormányrendeletben 12 különböző ok szerepel az utazási jogból való kizárásra (3-4. §.). Ezek egy része indokolt és jogszerű rendelkezés. Érthető például, hogy nem kaphat útlevelet

az, « aki ellen büntető eljárás van folyamatban » (3. § 1. bek. c. pont) vagy az, hogy be kell vonni a meghamisított útlevelet (4. §. 3. bek. b. pont). Szerepelnek azonban itt olyan rendelkezések is, amelyek a jog gyakorlásától való önkényes megfosztásra adnak lehetőséget, és olyanok is, amelyek már eleve alapvetően ellenkeznek az emberi jogok elismerésével.

A 3. §. 1. bek. d. pontja szerint például nem kaphat útlevelet az, « aki rendőri felügyelet vagy kitiltás hatálya alatt áll ». Ezeket az intézkedéseket azonban megint csak a Belügyminisztérium hozza meg, és az ilyen határozat ellen bírósághoz fordulni nem lehet. Nem kaphat útlevelet az sem (amint az már láttuk), « akinek külföldi tartózkodásához a szükséges anyagi feltételek nem biztosítottak » (3. §. 1. bek. f. pont), az elbírálás azonban — bírósági úton meg nem támadhatóan — megint csak a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozik. Öt évig terjedő időre megvonható az útlevelet attól, aki « útleveletét elvesztette » vagy aki korábban más állam területére is ellátogatott, « mint ahová kiutazásának engedélyezését kérte » (még akkor is, ha a kiadott útlevelet például « Európa »-ra szólt és érvényes volt az adott államra is), sőt, megvonható az útlevelet még attól is, aki « szabálysértést követett el és emiatt elzárással sújtották (4. § 1. bek. b., c., és f. pont). Politikai jellegű kizáró okokat három rendelkezés is felsorol: nem adható útlevelet annak, « akinek külföldön tartózkodása a Magyar Népköztársaság belső vagy külső biztonságát sérti vagy veszélyezteti », « aki valamely szocialista állammal szemben ellenséges tevékenységet folytató szervhez vagy személyhez kíván utazni », és megvonható az útlevelet attól, aki « korábbi külföldi tartózkodása alatt a Magyar Népköztársaság érdekeit sértő vagy a Magyar Népköztársaság állampolgárához nem méltó magatartást tanúsított » (3. §. 1. bek. a. és b. pont. 4. §. 1. bek. d. pont). E vonatkozásokban ismét előtérbe kerül a szubjektív elbírálás lehetősége.

Egyes kizáró okok — szokásos értelmezésükben — súlyosan sértik az emberi jogokat. Nem adható például útlevelet annak, aki « büntető ítélet hatálya alatt áll » (3. §. 1. bek. c. pont). Ezt a rendelkezést a végrehajtó szervek

úgy értelmezik, hogy e pont alapján elutasítják az útlevél-kérelmét azoknak, akik valamikor büntetve voltak és még nem mentesültek a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól. A magyar Büntető Törvénykönyv viszont úgy rendelkezik, hogy automatikusan, «a törvény erejénél fogva» senki, soha nem mentesül a szándékos büntett miatt kiszabott 1 évnél hosszabb időtartamú szabadságvesztés-büntetés hátrányos jogkövetkezményei alól: a mentesülés ez esetben csak kegyelmi úton érhető el vagy hosszabb (adott esetben 15 évi) várakozási idő letelte után bíróságtól kérhető (vö. 1961. évi V. törvény, 78-84. §.). Ily módon a hosszabb börtönbüntetésre ítélték a szabadulástól számított 5-15 évig, de esetleg örökre ki vannak zárva az utazáshoz való állampolgári jog gyakorlásából. (1956 után ezeket ítélték súlyos — 10-15 éves vagy életfogytig tartó — börtönbüntetésre, s közülük sokan csak az 1960-as évek végén szabadultak ki.)

A rendelet 3. §. 1. bek. e. pontja szerint nem adható útlevél annak sem, «aki jogellenesen külföldön tartózkodóhoz kíván utazni, illetve akinek szülője, gyermeke, házastársa (élettársa) vagy testvére tartózkodik jogellenesen külföldön» (kivéve ha annak büntethetősége már megszűnt). Ehhez nincs mit hozzáfűzni! Az emberi jogok megsértését maga a jogszabály mondja ki: az egyik ember cselekedeteiért másokat büntetnek meg.

Aki tehát átjutott a korábban említett hármas szűrőrendszeren és útlevél-kérelmét benyújthatta, még távolról sem lehet bizonyos abban, hogy valóban utazhat is, hiszen fennakadhat az újabb szűrőrendszer tizenkét elemének valamelyikén. De ha e kizáró rendelkezések egyike sem vonatkozik rá, akkor sem lehet még nyugodt. A legnehezebb akadály hátra van. És ebben a tekintetben a kérelmező semmit nem tudhat előre, semmit nem befolyásolhat, ez ellen az akadály ellen semmit nem tehet. A döntés a Belügyminisztériumé, az elbírálás diszkrecionális, az indokolás formális.

A « 3. §. csapdájá »-ról van szó:

« Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy útlevelet kapjon és külföldre utazzék, amennyiben a jogszabályokban meghatározott feltételeknek megfelel. »

(A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1970. évi 4. sz. törvényerejű rendelete, 3. §. 1. bekezdés.)

« Nem adható útlevél annak, akinek kiutazása vagy külföldön tartózkodása a Magyar Népköztársaság állami vagy gazdasági érdekeit, illetve egyéb jelentős közérdeket sért vagy veszélyeztet. »

(A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1970. évi 4. sz. törvényerejű rendelete, 3. §. 2. bekezdés.)

Az útlevélkérelmet — amikor a hatóságnak elutasítás-hoz van kedve — többnyire a fenti paragrafusra hivatkozva vetik vissza: « utazása közérdeket sért ». Fellebezés esetén az újabb elutasítás így szól: « Az I. fokú hatóság határozatát jóváhagyom, mivel kiutazása közérdeket sért. » Még soha senkinek nem mondták meg, hogy milyen közérdeket. Holott jogszerű eljárásról csak akkor lehetne beszélni, ha a hivatkozást tárgyi indokolás támasztaná alá. A jogszabály idézése nem indoklás.

Az elutasító határozatok hátterében következetes elvi és gyakorlati politika áll, amely megkülönböztetést tesz az állampolgárok között, ennél fogva ellentétes a Magyar Népköztársaság törvényeivel, továbbá a helsinki záróokmány ajánlásaival, sőt a magyar kormány kinyilvánított politikájával is.

Krassó György
Budapest