

Mozgásszabadság

Szerző: PAP András László

Affiliáció: osztályvezető, MTA TK Jogtudományi Intézet, tudományos kutató, SASPRO-Marie Curie Fellow

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András

Lezárás dátuma: 2017.05.01

Idézési javaslat: PAP András László: „Mozgásszabadság” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/mozgasszabadsag> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A szabadságjog által biztosított „mozgás” vonatkozhat az ország területén való mozgásra, az ország határán való ki- és belépésre, a lakó- vagy a tartózkodási hely szabad megválasztására, a letelepedési szabadságra, valamint az ország megválasztásának jogára, azaz az ország területének elhagyásához és a visszatéréshez való jogra. Lehet önkéntes vagy kényszeren alapuló, rövid tartamú, ideiglenes tartózkodás, végleges letelepedés vagy éppen hazatelepedés. A mozgás alanya lehet honos, többes állampolgár, külföldi vagy valamilyen jogi norma által kedvezményezett személy.

Tartalomjegyzék

1. **A mozgásszabadság jogi szabályozásának története**
2. **A mozgásszabadság fogalma, formái**
3. **A mozgásszabadság nemzetközi jogi alapjai**
4. **A mozgásszabadság korlátozásának formái**
5. **JEGYZETEK**

1. A mozgásszabadság jogi szabályozásának története

[1] A mozgásszabadság a legrégebben elismert és széles körben korlátozott alapjogok (->az alapjogok korlátozása) közé tartozik. A jogegyenlőtlenség (->egyenlőtlenség és egyenlőség) és a jogkorlátozás történeti jelképei az ókori rabszolgák és röghöz kötött jobbágyok, de a tárgykört érinti az alattvalók és polgárok száműzése, a vallásszabadsághoz kapcsolódó költözés joga, a fertőző betegségekhez kapcsolódó karantén, a kivándorlás szabályozása vagy éppen az államszocialista diktatúrák kitelepítései és a ki nem adott útlevelek.

[2] A mozgásszabadság a jogtörténetben először az országon belüli költözés, letelepedés szabadságát jelentette; de a XX. században megjelent a nemzetközi migráció szabályozása is. A mozgásszabadság alkotmányos felfogásába nem tartozik bele az ország területére belépést korlátozó szabályrendszer: az ugyanis a ->szuverenitásból fakadó *sui generis* és lényegében teljes ->diszkrécióra épülő (esetleg az államok önkorlátozásával csorbított) nemzetállami kompetencia. Európában a határok átlépése és a letelepedés az első világháborúig komolyabb adminisztratív-igazgatási akadályoktól mentes volt.^[1] Ezt

követően általánossá vált az útlevel-kötelezettség és az előzetes láttamozás (vízum) gyakorlata a konzulnál (-> **konzuli kapcsolatok**) vagy a külképviseleten. A második világháborút követő időszakban lényegében lezárult az Európán kívüli tömeges kivándorlás időszaka, így mialatt az államszocialista jogrendszer a „békétábor” bezárkózását és az állampolgárok (-> **állampolgárság**) szabadságjogainak korlátozását tekintette fő feladatának (a kitelepítések mellett kiemelten érintette ez a külföldre utazás és a kivándorlás jogát), Nyugat-Európában a jogi szabályozás súlypontját a bevándorlás és a munkaerő szabad áramlásának szabályozása jelentette.

2. A mozgásszabadság fogalma, formái

[3] Tóth Judit tipológiáját követve, az alapjog által biztosított „mozgás” többféleképpen csoportosítható. Iránya szerint (egyetlen országból nézve) megkülönböztethetjük az ország területén való (szabad) mozgást, az ország határán való ki- és belépést, valamint az ingázást: ennek rövid időn belüli gyakori, azonos útvonalon történő ismétlődését. A mozgás jellege szerint lehet önkéntes vagy (a kiutasítás, kitoloncolás, visszafordítás, kiadatás eseteiben) kényszeren alapuló. Tartósságát tekintve a mozgás lehet rövid tartamú ideiglenes kiutazás, ideiglenes (határozott idejű) tartózkodás, végleges távozás, (határozatlan idejű) letelepedés vagy huzamos tartózkodást követő hazatérés, hazatelepedés. A mozgás célja rendkívül sokrétű lehet: turizmus, látogatás, jövedelemszerzés, munkavállalás, kulturális tőke gyűjtés (oktatás, tanulás, kutatás), nemzetközi védelem- vagy menedékkérés (-> **menedék**), családegyesítés vagy éppen humanitárius okok (gyógykezelés). A mozgás alanya szerint a jogalany lehet honos (saját állampolgár), többes állampolgár (akár valamelyik állampolgársága szerint egyúttal honos is), külföldi (más állampolgár, hontalan), valamely jogi norma által kedvezményezett személy stb.^[2]

[4] A mozgás szabadsága (mozgásszabadság) mint sajátos személyes szabadságjog (-> **szabadságjogok**) tehát magában foglalja (i) az ország területén való szabad mozgást és a tartózkodási hely szabad megválasztását; (ii) a lakóhely szabad megválasztását, a letelepedési szabadságot; valamint (iii) az ország megválasztásának jogát, azaz az ország területének elhagyásához és a (korlátozás nélkül csak magyar állampolgárok esetében érvényesülő) visszatéréshez való jogot.

3. A mozgásszabadság nemzetközi jogi alapjai

[5] Az országba belépést, valamint az ország elhagyásához fűződő jogot többnyire -> **nemzetközi jogi** és közösségi jogi megközelítésből szokták vizsgálni, ugyanis az alapjog tényleges tartalmát a nemzetközi és a közösségi jog szabályai állapítják meg. A nemzetközi jogi kötelezettségek és politikai vállalások hatására fokozatosan relativizálódik, de nem enyészik el az államok szuverenitása, hogy megszabják honosaik mozgásának és a külföldiek saját területükre való belépésének, tartózkodásának és letelepedésének szabályait. Az államok közötti viszonyban a személyek szabad mozgása ugyanakkor csak korlátozottan, részlegesen érvényesül. A határokat átlépő vagy belső migráció többi eleme bűnüldözési (-> migráció és bűnözés), nemzetbiztonsági, közrendi, közegészségügyi, közkerécski és gazdasági okokból korlátozott a demokratikus államokban is. Tóth Judit szerint a migráció nemzetközi jogának kemény magja az alábbi szabályokban foglalható össze:^[3] (a) Abszolútnak tekinthető a kínzás tilalma miatt az ezzel fenyegetett személyek^[4] tartózkodásának joga: a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód abszolút, korlátozhatatlan és fel nem függeszthető tilalma miatt a belépés és tartózkodás jogát biztosítani kell a legálisan érkező külföldi mellett a jogellenesen érkezők vagy tartózkodók számára is.^[5] (b) Hasonló korlátozások érvényesülnek a kiadatás kapcsán: nem utasítható ki senki olyan országba, ahol cselekményéért halálbüntetéssel lenne sújtható. (c) Legalábbis kérelme elbírálásáig be kell fogadni azokat, akik közvetlenül életüket, szabadságukat veszélyeztető üldözéstől menekülnek. A védelemre szoruló joga csak arra terjed ki, hogy -> **menedéket** keressen, azaz kérelmet^[6] nyújtson be elismerése érdekében, amelyet a részes állam köteles megvizsgálni és engedélyezni, hogy addig az ország területére belépjen és ott tartózkodjon, még akkor is, ha jogellenes (-> **jogellenesség**) volt a belépése vagy tartózkodása. Ha

kérelmét elutasítják (és erre az államoknak széles körű mérlegelési joguk van), ésszerű ideig biztosítani kell a kérelmező tartózkodását – mindaddig, amíg más országba befogadásukat elintézik. Ez minden olyan közvetlen veszély elől menekülőt megillet, aki nem veszélyezteti az ország biztonságát – például azáltal, hogy belépése előtt súlyos, köztörvényes bűncselekményt követett el.^[7] (d) Tilos a külföldiek kollektív kiutasítása. (e) Tilos a kényszerű^[8] migráció, azaz a honosok száműzése. (f) A honosokat megilleti az országon^[9] belüli szabad mozgás, a lakóhely szabad megválasztásának joga.^[10] (g) Megillet továbbá az ország elhagyásához és az oda való visszatérés joga,^[11] és ez utóbbi csak rendkívüli jogrendben korlátozható. (h) A külföldiek^[12] beléptetésének megtagadása, eltávolítása, a kiutazás esetleges megakadályozása csak akkor nem sérti a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogot (->a magánélet védelme), ha az arányosság követelményének betartásával történt.^[13]

4. A mozgásszabadság korlátozásának formái

[6] A mozgásszabadság a személyi szabadság egyik megnyilvánulási formája, amelybe beleértendő a közterületen való helyváltoztatás szabadsága, a lakóhely szabad megválasztása és a migrációs jogok. A büntetőjog ismeri az egy vagy több helységről, vagy az ország meghatározott részéről történő kitiltás intézményét, valamint a lakhelyelhagyási tilalmat, a házi őrizetet és a távortartást.

[7] A mozgás szabadságát nem csak direkt, fizikai korlátozások sérthetik: a kötelező regisztráció előírásával kapcsolatban a strasbourgi bíróság több döntésében^[14] kimondta, hogy sérti az egyezményt az, ha a tartózkodási hely minden változására vonatkozóan bejelentési kötelezettséget írnak elő, például, ha az a barátok vagy a család meglátogatására is kiterjed.^[15] A mozgásszabadság jogszerű („törvényes”) elvonása is okozhat alapjogsérelmet.

[8] A föderalizmus vagy a közösségi jog prizmáján keresztül tekintve a mozgásszabadság nemcsak a közlekedés fizikai szabadságát jelenti, hanem az egyes föderális entitások között lakóhelyet változtató polgárok számára biztosított diszkriminációmentes elbánást (->diszkrimináció), amely kiterjed a társadalombiztosítási ellátástól kezdve a választójogon át (->választójog), a perképességen keresztül a foglalkoztatásig. Sőt, a közösségi jog az Európai Unió alapszabadságai között a tőke és a szolgáltatások (tehát nem kizárólag személyek) szabad mozgását is érti.

[9] A mozgásszabadság kiterjed a közlekedés és a közterület használatának (például parkolás) jogára is, noha ezek természetesen nem korlátozhatatlan alapjogok. Az alapjogi konfliktus jelentkezik az állam életvédelmi kötelezettségéből levezetett közlekedésbiztonsági előírásokkal (például biztonsági öv vagy – adott esetben vallási előírások által ellehetetlenített bukósisak-viselési előírások esetén), de a közbiztonsági indokkal elrendelt cél nélküli lődörgés (*loitering*), a közlekedési dugók, a zaj- és környezetszennyezés elkerülésére hivatkozással tiltott „autóztatás” (*cruising*), azaz a meghatározott helyszínek előtt bizonyos időn belül több mint két ízben történő elhaladás formájában. A számos ilyen esetet tárgyaló amerikai legfelsőbb bíróság szerint a közlekedés joga – bár fontos alapjog, de – nem jelenti azt, hogy ez bármilyen helyen történő konkrét közlekedési jogosultságot foglalna magában – így közepesen szigorú alkotmányos tesztet (*intermediate scrutiny*) alkalmaz.

[10] A mozgásszabadság magába foglalja az ország elhagyásához fűződő jogot, amely lehet ideiglenes tartamú (pl. turistaút, munkavállalás, külföldi tanulmányok folytatása) a visszatérési szándékkal vagy végleges szándékú elhagyás (a kivándorlás), amely együtt járhat az állampolgárságról való lemondással is. A külföldre utazás nem abszolút alapjog, mert törvényben korlátozható, és nem tartozik az egyént védelmező klasszikus szabadságjogok körébe sem, és csak úti okmány birtokában lehet gyakorolni. Ezzel szemben az állampolgárok hazatérése nem korlátozható alapjog, így feltételekhez sem köthető. Fontos megemlíteni, hogy a kiutazás, valamint egy másik államba történő beutazáshoz való jog között nincs összefüggés, hiszen az állampolgárokon kívül említett módon senkinek sincs alanyi joga egy országba belépéshez.

[11] Az ország elhagyásának jogával kapcsolatban felmerül a szállító vállalatok felelősségének és jogosítványainak kérdése is.^[16] Az Európai Unió tagállamaiban például az utasszállítók – mint piaci

szereplők –magánjogi jogalanyként a külföldi utas okmányait, pénzét, egészségi állapotát ellenőrző és a migráns szállítását megtagadó (és ily módon az országból való szabad távozás jogát korlátozó) hatósággá, a közhatalom meghosszabbított karjává válnak azáltal, hogy (a visszautazás és az ellszállásolás költségei mellett) közrendvédelmi bírsággal sújtják őket, ha papírok nélküli vagy a beutazási feltételeknek nem megfelelő külföldieket szállítanak.

[12] A mozgásszabadság jogát érintő a nemzetközi példákban megjelenő jogszerű korlátozások köre igen sokrétű: a hazatérésre kötelezéstől a várostervezéssel kapcsolatos építésiövezet-korlátozásoktól a külföldiek mozgásának monitorozásán keresztül az aktív hivatásos állományú katonákra kiterjedő szabályozáson át, a járványügyi karanténok elrendelésétől a katonai objektumok környékének lezárásáig számos területre kiterjed. Ide tartoznak a bűnmegelőzési célú vagy a természetvédelmi területekre bevezetett korlátozások, és természetesen a magántulajdon. A büntetési nemek diverzifikálódásával és a büntetés-végrehajtási intézetekben (->a **büntetés-végrehajtás rendszere**) foganatosított ->**szabadságvesztés** alternatívájaként a kitiltás, valamint a pártfogó felügyeleti intézkedések részeként meghatározott speciális (bizonyos helyiségek, helyiségek elkerülését tartalmazó) magatartási szabályok gyakran kerülnek alkotmányossági vizsgálat alá. Kapcsolódó, kérdés a kijárási tilalmak és karanténok, vesztegzárak problematikája. E közegészségügyi, járványügyi, közbiztonsági okból elrendelt mozgásszabadság-korlátozás a legtöbb esetben alkotmányosnak minősül.

[13] A mozgásszabadság kérdése gyakran felmerül a kisebbségi jog (->**kisebbségek**), valamint az őslakosokra vonatkozó szabályozás kapcsán is. Ilyen lehet a traveller életmód védelme vagy a védett csoportok számára kialakított, többnyire az őslakos életmód fenntartásának céljával indokolt területek, rezervátumok. A meghatározott csoportok számára kialakított lakó- és tartózkodási helyek megvédhetik őket a szétszóratástól, kitelepítéstől, de gettókba is kényszeríthetik is őket: szegregációhoz, jogellenes szeparációhoz is vezethet. (A Dél-Afrikai Köztársaság apartheid rendszere például az elkülönített fejlődés, a *separate development* elvére épült.)

[14] A különböző ipari vagy mezőgazdasági beruházások kapcsán a tulajdon kisajátításával összefüggésben felmerül a letelepedés szabadságának korlátozása is. A *német alkotmány* 11. cikk első bekezdése negatív költözési szabadságot is felölel, amely szerint az állampolgároknak joguk van a lakóhelyet vagy tartózkodási helyet nem megváltoztatni, azaz a helyváltogatás jogát nem gyakorolni. Ennek ellenére a megfelelő ->**kártalanítás** mellett és az alkotmányos keretek között alkalmazott kisajátítás gyakorlata egyetemesnek mondható.

[15] A mozgásszabadság, közelebbről a letelepedés szabadságának kérdéséhez kapcsolódnak azok az esetek, amikor valamely (többnyire közalkalmazotti) munkakör betöltését – akár időlegesen – valamely kijelölt településen kötelező jelleggel előírják. Egy ilyen ügyben az Európai Emberi Jogi Bizottság elutasította egy norvég fogorvos ilyen irányú panaszát, mert az esetben nem találta sem diszkriminatívnak, sem pedig kötelezőnek az északra költözést magába foglaló munkahely-kijelölést, amit átmeneti jellegűnek és méltányosnak minősített.^[17]

[16] A ->**szuverenitás** közösségi jogi és nemzetközi jogi alapú önkorlátozásából következően az országba belépéshez hasonló korlátozás érvényesül a külföldiek kiutasításának szabályaival kapcsolatban is. A kiutasítás, valamint a visszairányítás tekintetében ugyanis a nemzetközi és a közösségi jog által meghatározott, eltérő szabályok vonatkoznak a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre, harmadik ország állampolgáira, valamint a menekültekre és a védelmet kérőkre. A kiutasítás (és a kapcsolódó kiadatás) kapcsán több nemzetközi korlátozás érvényesül például abban az esetben, ha ez a halálbüntetéssel fenyegetést jelentene;^[18] tilos a külföldiek kollektív kiutasítása;^[19] a honosok kiutasítása, a száműzés;^[20] valamint abszolútnak tekinthető a kínzás tilalma: egyetlen részes állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák.^[21] Hasonló korlátozásokat látunk a menekültekkel kapcsolatban.^[22] Az 1955-ös európai letelepedési egyezmény^[23] a huzamos tartózkodás esetére is szigorúbb eljárási

garanciákat ír elő (például tíz évnél hosszabb tartózkodás esetén csak rendkívül indokolt esetben szabad élni a kiutasítás eszközével).

[17] A mozgásszabadság időleges korlátozását jelentő igazoltatások során, azok rendszerszerűvé válása kapcsán felmerül az intézményes diszkrimináció kérdése, ahogy a paramilitáris szervezetek felvonulásai vagy például abortuszklinikák előtt tartott demonstrációk során a zaklatás és a „rabul ejtett közönség” kérdése. A költözés joga kapcsán (külön élő szülők esetén) felmerül a gyermek legjobb érdekének kérdése, de érinti a mozgásszabadságot a sporthuliganizmus visszaszorítására irányuló, utazási vagy helyiség-látogatási tilalmak kérdése is – ahogy az akadálymentesítés elmaradása is.



5. JEGYZETEK

[1] Például Magyarországon útlevel csak a kivándorláshoz (az 1903. évi IV. törvénycikk megfogalmazásában: „a tartós kereset céljából bizonytalan időre távozó” esetében) kellett. Lásd TÓTH Judit: „A nemzetközi migráció jogi alapjai” in Lukács Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*, Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001, 82.

[2] Lásd TÓTH (1. j.) 83.

[3] Lásd TÓTH (1. j.) 84. Lásd még Chaloka BEYANI: *Human Rights Standards and the Free Movement of People Within States*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Hurst HANNUM: *The Right to Leave in International Law and Practice*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987; LUKÁCS Éva: „A munkavállalók szabad mozgása” in GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Az EU szociális dimenziója*. Budapest, AduPrint, 2004; PAP András László: *Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok*, Budapest, L'Harmattan, 2009; John TORPEY: *The invention of the passport*, New York, Cambridge University Press, 2000.

[4] Lásd *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, G.A. Res. U.N.T.S. 1465/24841 (1987). Kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet, továbbá az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 5. cikkét, valamint a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 7. cikkét.

[5] Lásd az 1951. évi Genfi Egyezmény 31. cikkét.

[6] Lásd az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 4. cikkét.

[7] Lásd *Convention Relating to the Status of Refugees*, G.A. Res. U.N.T.S. 2545, 28 July 1951, valamint: *Protocol Relating to the Status of Refugees*, G.A. Res. U.N.T.S. 606/8791 (1967). Kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

[8] Lásd az Egyezmény negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkét. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

[9] *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 9. cikk.

[10] *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 12–13. cikk.

[11] *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 13 cikk és *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 12. cikk.

- ^[12] Lásd az *Emberi jogok Európai Egyezménye* negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkét.
- ^[13] Lásd TÓTH (1. j.) 84, 122.
- ^[14] Lásd pl. a *Timishev v. Russia*, no 55762/00, ECHR 2006 és a *Bolat v. Russia*, no. 14139/03, ECHR 2006 esetet.
- ^[15] Lásd még *Denizci and others v. Cyprus*, nos. 25316-25321/94, 27207/95, ECHR 2001, *Tatishvili v. Russia*, no. 1509/02, ECHR 2007.
- ^[16] Lásd TÓTH Judit: „Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége” *Acta Humana* 1997/27, 52–66.
- ^[17] *Iversen v. Norway*, CHR., no. 1468/62, Yearbook 6, 1963, 278–332.
- ^[18] Lásd *European Convention on Extradition* E.T.S. no. 24, Paris, 13. XII. (1957). Kihirdette: 1994. évi XVIII. törvény, valamint: *Convention on the Transfer of Sentenced Persons*, E.T.S. no. 112, Strasbourg, 21. III. (1983). Kihirdette: 1994. évi XX. törvény.
- ^[19] Lásd az Egyezmény negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkét.
- ^[20] Lásd az Egyezmény negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkét: „1. Senkit sem lehet sem egyéni, sem kollektív rendszabályokkal annak az államnak a területéről kiutasítani, melynek honosa. 2. Senkit sem lehet megfosztani azon jogától, hogy annak az államnak a területére belépjen, melynek honosa.”
- ^[21] Lásd *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, G.A. Res. U.N.T.S. 1465/24841 (1987). Kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet. Lásd még az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 5. cikk és a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 7. cikkét.
- ^[22] *Convention Relating to the Status of Refugees*, G.A. Res. U.N.T.S. 2545, 28 July 1951, para 32. Kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.
- ^[23] *European Convention on Establishment*, E.T.S. no. 19, Paris, 13. XII (1955).