

11458 21/27

ANIMUS EMIGRANDI 1.

IRTA

D^e KIRÁLYFI ÁRPÁD

ÜGYVÉD.

Különlenyomat a „Jogállam” IX. évfolyamának 3. füzetéből.

BUDAPEST

1910.

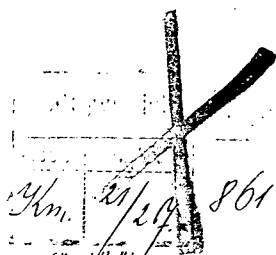


ANIMUS EMIGRANDI

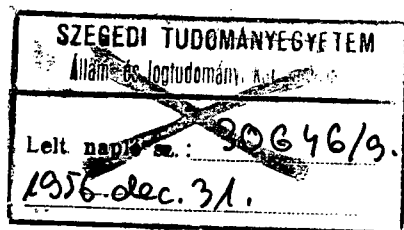
IRTA

D^r KIRÁLYFI ÁRPÁD

ÜGYVÉD.



Különlenyomat a „Jogállam“ IX. évfolyamának 3. füzetéből.



BUDAPEST

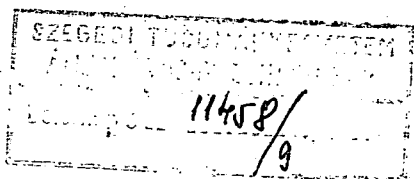
1910.

SZTE Egyetemi Könyvtár



J000609514

FRANKLIN-TÁRSULAT NYOMDÁJA.



Az Institut de droit international 1896-ban egy bizottságot küldött ki a kivándorlás kérdésének nemzetközi jogi szempontból való tanulmányozására és az egységes nemzetközi szabályozás elveit felölelő tervezet kidolgozására. A bizottság a következő évben előterjesztette elaborátumát és annak élére iktatta, 1. §-ként a kivándorló fogalmának meghatározását*; az Institut azonban már az előadói munkálat első tárgyalása alkalmával törölte a kivándorló definícióját tartalmazó szakaszt a tervezetből. *Olivi*, a tervezet előadója az 1. §. elejtését azzal indokolta, hogy tekintettel azon nehézségre, melylyel egy határozott, és az alkalmazás összes lehető eseteit kimerítő definíciónak formulázása jár, célszerűbbnek látszott annak a tervezetbe való felvételét mellőzni és a kivándorló fogalmának kiképzését a gyakorlatra és a tudományra bízni.**

Az európai államok modern kivándorlási törvényei is általában tartózkodtak a kivándorló fogalmának meghatározásától; pusztán az olasz és a magyar törvényben találkozunk e fogalom megjelölésével. Azonban az olasz törvény sem ad általános, a szabályozás egész területére kiterjedő meghatározást, csupán a

* «Sera réputé émigrant tout individu qui s'expatrie dans l'intention de fixer son domicile dans une autre partie du monde, tant qu'il n'aura pas définitivement changé de nationalité.» *Annuaire de l'Institut de droit international*. 1897. Session de Copenhague: 58. l.

** *Olivi*: «L'émigration au point de vue juridique international» *Revue de droit international*. 1898. 4. sz. 422. l.

törvény II. fejezetében definiálja a kivándorlók egy speciális kategóriájának, a tengerentuli kivándorlónak fogalmát.* Általános fogalommeghatározást a modern kivándorlási kodifikációban egyedül a magyar törvény ad; és pedig az 1909:II. t.-cz. 1. §-a szerint «kivándorlónak tekintendő az, a ki tartós kereset céljából külföldre távozik.»

E szerint az európai államok gyakorlatában a kivándorlási törvények alkalmazására hivatott hatóságok, a mikor valakinek kivándorló minőségét kellett vizsgálniok, kodifikált definíció híján az elmélet megállapításaira és az általános jogelvek szerint való döntésre voltak utalva. Ámde az elméletre való utalás e téren igen labilis támpontnak bizonyult, mert az elmélet a definícióknak egész tarka halmazát produkálta, a nélkül, hogy sikerült volna bizonyos határozott, a gyakorlat összes eseteire alkalmazható ismérveket egyöntetűen megjelölnie és a kivándorlásnak egységes, a kodifikálásra alkalmas fogalmát megállapítania.

Csak a fogalom *objectiv* alkotó elemének meghatározása tekintetében egyeznek a definíciók, abban t. i., hogy kivándorlásról csak az államterület elhagyása esetén lehet szó; azonban igen nagy a divergencia a *subjectiv* alkotó elem, vagyis annak megállapítása tekintetében, hogy mi teszi az állam területéről való elköltözést kivándorlássá, milyen cél és szándék vezeti cselekvésében a kivándorlót, azaz mit tartalmaz és miben nyilvánul a kivándorlási szándék, az *animus emigrandi*. Pedig az *animus emigrandi* miképen való értelmezése nagyjelentőségű gyakorlati következményekkel jár. Ettől függ ugyanis egyrészt, hogy *tartalmitlag mily határig* terjedjen a kivándorlás közigazgatása, másrészt pedig, hogy a *személyek mily körére* terjedjen a kivándorlási törvények hatálya.

* 1901. január 31-iki törvény: Art. 6. Emigrante, per gli effetti del presente capo, è il cittadino che si rechi in paese posto di là dal Canale di Suez, esciute le colonie e protettorati italiani, o in paese posto di là dallo Stretto di Gibilterra, escluse le coste d'Europa, viaggiando in terza classe, o in classe che il Commissariato dell' emigrazione dichiara equivalente alla terza attuale.

A kivándorlási szabadság elismerése előtt az *animus non revertendi*-ben keresték a kivándorlás fogalmának döntő kritériumát és a kivándorlás tényéhez az állampolgárság elvesztésének jogkövetkezményét fűzték. Ehhez képest a kivándorlóknak általában az állam kötelékéből való kilépés szándékát praesumálták. Az animus emigrandinak ez az értelmezése egyes államok pozitív jogában világosan is kifejezésre jutott. Így az 1803. december 16-iki badeni kivándorlási törvényben, az 1804 július 6-iki bajor választófejedelemi rescriptumban,* valamint a kivándorlási jog fejlődését hosszú ideig irányító 1832. márczius 24-iki osztrák kivándorlási pátensben. Az osztrák pátens 1. §-a szerint kivándorlónak tekintendő, a ki az osztrák állam területéről idegen államba költözik azon szándékkal, hogy többé vissza nem tér. A 2. §. kimondja, hogy a ki kivándorolni akar, annak az állam kötelékéből elbocsátást kell kérnie. A pátens 9. §-a szerint pedig a hatósági engedéllyel kivándorlók elvesztik osztrák állampolgárságukat.**

Az osztrák pátens e rendelkezéseivel oly szoros kapcsolatot teremtett a kivándorlás és az állam kötelékéből való kilépés között, hogy a két fogalom közti határvonal a gyakorlatban elmosódott és az animus emigrandit általában az állampolgárság feladásának szándékával egynek tekintették.

Az animus emigrandinak ilyenén felfogása megfelelt az akkori idők viszonyainak és az azon korbeli kivándorlási mozgalom jellegének. A kivándorlási tilalmak uralma idején, a közlekedési eszközök tökéletlensége és a kivándorlással kapcsolatos kockázatok nagysága mellett ugyanis, arról, a ki az útjában

* Idézi Philippovich: «Auswanderung und Auswanderungspolitik in Deutschland.» Leipzig. 1892. 13. és 103. l.

** Az osztrák jog megkülönböztetést tett a jogszerű és jogosulatlan kivándorlás állampolgári jogi következménye tekintetében, amennyiben csak a jogszerű vagyis hatósági engedéllyel történő kivándorlásnak tulajdonította az állampolgárságot megszüntető hatályt, míg a jogosulatlan, azaz a hatósági engedély nélkül kivándorlóknál az állampolgárság elvesztésének következménye csak akkor állott be, ha azok a jogosulatlan kivándorlásban ítéletileg vétkesnek nyilvánítottak. («der unbefugten Auswanderung schuldig Erkannten.») Pátens. 10. §.

álló jogi és gazdasági akadályok dacára elhagyta hazája területét, jogosan vélelmezhető volt, hogy animus non revertendi mellett megy ki, azaz hogy véglegesen szakítani kíván hazájával. Indokolt volt tehát, hogy ily körülmények között az animus emigrandiban közjogi tényezőt kerestek.

De már a múlt század második felében megváltoztak a körülmények. A közlekedési technika rohamos haladása és ennek kapcsán a világgazdaságnak mind intenzívebb mértékben való kifejlődése segítette az egyénnek kivívni a kivándorlási szabadság elismerését. Az egyén szabad mozgását gátló gazdasági és jogi akadályok ledőlésével a kivándorlás mind általánosabb jelenséggé vált és az alsóbb társadalmi osztályok jobb gazdasági érvényesülésének eszközéül használtatott fel. Megváltozott a kivándorlási mozgalom jellege és a kivándorlás typusa a *cum animo revertendi* való kivándorlás lett. Ennek a fordulatnak éreztetnie kellett hatását a jogban. A kivándorlóban nem lehetett többé az állampolgári kötelék feladásának szándékát praesumálni és így a kivándorlás fogalmában a közjogi momentumnak háttérbe kellett szorulnia. A kivándorlás fogalma módosult és ehhez képest módosulnia kellett a kivándorlás egész közigazgatásának.

Azönban a kivándorlás fogalmának ez a módosulása csak lassan tudott érvényesülni a kivándorlási jogban. A gyakorlat a régi meggyökeresedett és a köztudatba átment elvektől alig-alig tudott eltérni, a kivándorlási jog az osztrák pátenzben statuált elvekre támaszkodva fejlődött tovább, az animus emigrandit azontúl is az állam kötelékéből való kilépés szándékában keresték, a kivándorlást és expatriatiót továbbra is felcserélték és az elmélet nem hogy segített volna tisztázni a fogalomzavart, de sőt jelentékeny mértékben hozzá is járult annak terjedéséhez.

Igy Jaeger «Ueber die Freiheit der Auswanderung» című munkájában * azt tanította, hogy a kivándorlás lényege nem az

* «Österreichische Zeitschrift für Verwaltung.» 1868. 25. sz. 97. l.

állam területéről való tartós távollétben rejlik, hanem az állam kötelékéből való kilépésben («gänzliche Loslösung aus dem Staatsverbande»). Hasonlóképpen *Löning*, a ki *Bluntschli Staatswörterbuch*-jában foglalkozik a kivándorlás kérdésével, a kivándorlási szándék alatt az alattvalói viszony (*Unterthanenverband*) felbontásának szándékát érti.¹ Sőt *Bluntschli Völkerrecht*-jében még szűkebbre szorítja a kivándorlás fogalmát, a meny-nyiben szerint még az állam kötelékéből való kilépés szándéka sem meríti ki a fogalmat, és kivándorlásról csakis akkor beszélhetünk, ha a kivándorló egyuttal egy más állam kötelékébe felvétetik.² Még *Stein* is az állampolgárság feladásában látja a kivándorlás lényeges tartalmát.³

Az irodalomban *Martitz*⁴ volt az első, a ki kiemelte a kivándorlást az állampolgárság elvesztésének esetei közül és rámutatott a két fogalom közti distinctio szükségére. Az ő nyomán azután *Stoerk* segített tisztázni ezt a jogi matériát, hangoztatván, hogy a kivándorlás pusztán tényleges felfüggesztése a normális állampolgári viszonyoknak, mely az egyén állampolgárságában még nem idéz elő változást.⁵ *Stoerk* és *Martitz* már nem kívánják meg a kivándorlás fogalmának subjectiv alkotó elemeként az *animus non revertendi*, hanem elegendőnek tartják a *sine animo revertendi* való elköltözést, vagyis elegendőnek tartják az *animus revertendi* hiányát. Az *animus revertendi* hiánya azonban pusztán negatív kritérium, mely még nem ad határozott tartalmat a fogalom subjectiv elemének.

Stoerk alapvető fejtegetései nagyban hozzájárultak a kivándorlás és az állam kötelékéből való kilépés fogalmának differenciálódásához. Mindinkább felismerésre jut, hogy a közjogi

¹ *Bluntschli's Staatswörterbuch*. Leipzig. 1875. I. köt. 205. l.

² «Das moderne Völkerrecht.» Nördlingen. 1868. 215. l. («Entscheidend ist die Aufnahme in eine neue Staatsgenossenschaft.»)

³ «Handbuch der Verwaltungslehre.» Stuttgart. 1888. (3. kiad.) II. köt. 69. l. («Die Auswanderung ist das Aufgeben des Staatsbürgerthums unter Verlassung der Heimath.»)

⁴ «Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr.» (*Hirth*: «Annalen des Deutschen Reiches.» 1875. VIII. köt. 1148. l.)

⁵ *Holtzendorff*: «Handbuch des Völkerrechts.» II. köt. 597. l.

momentum nem lényeges eleme a kivándorlás fogalmának. Az irodalomban egyre nagyobb tért hódít az az irányzat, mely ellentétben a régi felfogással, az animus emigrandi tartalmát a *gazdasági tevékenység szándékával* egymagában kimerítettnek látja. *Philippovich* már kifejezetten hangoztatja, hogy az eddigi állampolgárság feladása a kivándorlás fogalma szempontjából nem lényeges.*

Azonban az animus emigrandi gazdasági alapjellegének kiemelésével még nem sikerült a kivándorlás fogalmának meghatározása tekintetében egységet elérni, mert a kivándorlási szándéknak, mint *gazdasági cél*nak értelmezése körül ismét nagy mértékben divergálnak a definíciók. Egyesek a künn-tartózkodás időtartamát jelölik meg döntő kritérium gyanánt és e szerint csak a *végleges* elköltözést tekintik kivándorlásnak, míg mások az *ideiglenes* kivándorlást is ide számítják; vannak, a kik csak a *tengerentuli* kivándorlást tekintik a fogalom speciális értelmében vett kivándorlásnak, míg mások a *kontinentális* kivándorlást is ezzel egyképen bírálják el; találkozunk oly meghatározásokkal is, melyek csak a vagyon és család elvitelével kapcsolatos, az *életviszonyok összességének* külföldre való *át-helyezésével* járó kivándorlást, míg mások mindennemű, *kereseti szándékból* történő *egyszerű elköltözést* is kivándorlásnak tekintenek. Ehhez járul, hogy a különböző államok is, a kivándorlásnak államonként többé-kevésbé eltérő jellege szerint, mást és mást tekintenek kivándorlónak.** De nemcsak a különböző államok tulajdonitanak a kivándorlásnak eltérő értelmet, hanem maguk az egyes államok is, saját jogrendjükön belül, a kivándorlási mozgalom változó alakulatai, a népességi viszo-

* *Conrad-Elster*: «Handwörterbuch der Staatswissenschaften.» Jena. 1890. I. köt. 1000. l.

** Így nálunk a kivándorlás typusa az 1—2 évre szóló tengerentuli kivándorlás, Olaszországban pl. a kivándorlás tulnyomóan szezoni-kivándorlás. Egyes államokban a mezőgazdasági népesség, másutt inkább az ipari munkások vándorolnak ki; az egyik államban a kivándorlás általában ideiglenes, a másikban végleges jellegű; az egyikben a kivándorlók főleg a férfi népességből kerülnek ki, a másikban a kivándorlók rendszerint családotostul költöznek ki. Ennek megfelelően állapítják meg általában a kivándorlás fogalmát és a törvényes szabályozás is első sorban e szempontokhoz alkalmazkodik.

nyok, a közgazdasági élet körülményei és a kivándorlási politika speciális szükségletei szerint koronként majd szűkebbre szorítják, majd tágabbra terjesztik a kivándorlás fogalmát. Különösen jellemző erre a magyar kivándorlási kodifikáció példája. Míg ugyanis az 1903: IV. t.-cz. csak a tartós kereset céljából *bizonytalan időre* való külföldre költözést tekintette kivándorlásnak, addig az öt évvel később alkotott törvény, az 1909: II. t.-cz. már kiterjesztette a fogalmat és egy lényeges kritérium tekintetében eltért az előző törvény definíciójától, a mennyiben a «bizonytalan idő» ismérvének elejtése mellett minden megszorítás nélkül, «a tartós kereset céljából külföldre távozást» értette kivándorlás alatt, a mi által a határozott időre kivándorlók és a szezon-kivándorlók is a kivándorló fogalma és a kivándorlási törvény hatálya alá kerültek.¹

E szerint a kivándorlásnak még mint gazdasági jellegű fogalomnak meghatározásában sem tudott, sem az elmélet, sem a kodifikáció egyöntetű megállapodásra jutni, és e mellett még ma is akadnak képviselői a régi felfogásnak, mely a közjogi momentum kiemeléséhez ragaszkodik. Így *Bendix* annyira megy a közjogi animus kidomborításában, hogy szerinte az olyan kivándorló, a kinek az a szándéka, hogy állampolgárságát fentartja, az nem vándorolt ki.² *Bonfils* pedig különösen nyomatékos formában emeli ki a fogalom döntő ismérveként az animus non revertendit, a mennyiben azt tekinti kivándorlónak, a ki elhagyja hazáját a visszatérés *szándéka és reménye nélkül*.³ *Battaglia* szükségesnek látja megkülönböztetni külön demográfiai és külön közjogi fogalmat, az első alatt értvén általában az

¹ Törvényünk továbbá az egy éven aluli időre európai államba vándorlókat nem számítja ugyan a kivándorlók közé, a mennyiben az 1. §. 2. bekezdése szerint «a törvény hatálya rendszerint nem terjed ki azokra, a kik valamely európai államba egy évnél rövidebb időre meghatározott munkák teljesítése végett távoznak», de egyuttal felhatalmazza a belügyminisztert, hogy a *szükséghez képest* rendeleti uton ezekre is kiterjeszthesse a törvénynek vonatkozó rendelkezéseit.

² «Fahnenflucht und Verletzung der Wehrpflicht durch Auswanderung.» Leipzig. 1906. 37. l.

³ «Lehrbuch des Völkerrechts.» Berlin. 1904. 218. l.

életviszonyok összességének külföldre való áthelyezését, az utóbbi alatt pedig az állampolgárság feladásának szándékával kapcsolatos elköltözést az állam területéről.*

Ilyen distincciónak felállítása azonban merőben felesleges, mert a kivándorlás, abban a formában, a mint ma a törvényhozási szabályozás tárgya, tisztán mint gazdasági jelenség jön tekintetbe és az újabb kivándorlási kodifikáció az animus emigrandi alatt pusztán gazdasági szándékot ért. Lehetnek ugyan a kivándorlásnak közjogi következményei, a mint hogy a legtöbb állam elismeri a tartós távollét következményeképpen az állampolgárság elvesztését, de ez a következmény nem a kivándorlás *tényénél* és nem a kivándorló akaratanál fogva áll be, tehát *nem közvetlen és nem szükségszerű* következménye a kivándorlásnak, hanem csak *esetleges*, a távollétnek bizonyos ideig való tartama esetén beálló következmény, mely bekövetkezhetik a kivándorló egyén akarata nélkül, sőt *akarata, animusa ellenére is*. Tehát nem a kivándorlás ténye, hanem a távollétnek bizonyos időn át, megszakítás nélkül való tartama, vagyis az időfolyás jogényésztető hatása alkotja azt a jogi okot, mely az állampolgárság megszüntetésére vezet.

A modern kivándorlási törvényhozás, mely csak a gazdasági animust veszi figyelembe, egyképen bánik el minden kivándorlóval, tekintet nélkül arra, hogy gazdasági célján túl még miféle különleges cél vezet, tehát tekintet nélkül arra is, hogy az állampolgárság feladásának szándékával, vagy a nélkül megy ki. Éppen ezért a kivándorlás jogi elbírálása szempontjából közömbös az is, hogy a kivándorló kivándorlásával egyidejűleg az állam kötelékéből is kilép-e vagy sem.

Hogy a kivándorlás ténye az egyén állampolgári statusában változást nem idéz elő, ezt az európai államok az újabb állampolgári jogi kodifikációban tulnyomó részt elismerték

* «Versuch einer systematischen und kritischen Darstellung des allgemeinen modernen Auswanderungsrechtes.» Triest. 1897. 14. I. («Die Auswanderungsabsicht ist immer mit der Absicht verbunden, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben.»)

ugyan, de általános érvényre ez az elv máig sem emelkedett, mert pl. még az 1888. április 21-iki norvég honossági törvény is az állampolgárság elvesztésének esetei között (6. §.) veszi fel a visszatérés szándéka nélkül való elköltözést. Sőt, mint-hogy az 1832. márczius 24-iki osztrák kivándorlási pátens kifejezetten mai napig sincsen hatályon kívül helyezve, és Ausztriának mindeddig sem új kivándorlási törvénye, sem állampolgársági törvénye nincsen, az osztrák jogban a kivándorlást ma is az állampolgárság elvesztésének okai közé számítják.* Tényleg azonban az osztrák pátens érvényét lényegesen módosította az 1867. december 21-iki törvény,** mely kimondotta, hogy a kivándorlás szabadsága csak a védkötelezettség okából korlátozható. Ekként a pátensnek bizonyos rendelkezései, így a 2. §-nak az az intézkedése, mely szerint a kivándorlónak az állam kötelékéből elbocsátást kell kérnie, ennek a későbbi törvénynek ellentétes rendelkezése következtében többé nem alkalmazható.

A mi kivándorlási törvényünk definíciója már kizárólag a gazdasági momentumot emeli ki a kivándorlás fogalmában és ezzel a kivándorlás modern fogalmát, mely azt az állam kötelékéből való kilépés szándékától teljesen függetleníti, az európai jogban először kodifikálja.

A kivándorlás fogalmából a közjogi elem kiküszöbölésének messze kiható következményei vannak a kivándorlás ügyének igazgatásában. A régi jog a kivándorlás által megszűntnek tekintvén az állampolgárságot, az állam a kivándorlás pillanatában levette kezét a kivándorlóról, a kit azontul idegennek tekintett; a mint ezt az osztrák pátens 9. §-a világosan kifejezte, «die Ausgewanderten werden in allen bürgerlichen und politischen Beziehungen als Fremde behandelt.» A modern

* Még a legújabb osztrák közjogi tankönyvek is az osztrák állampolgárság elvesztésének okai között említik a kivándorlást. *Gumplovicz*: «Das österreichische Staatsrecht.» Wien. 1907. 255. l.

** Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867. über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger RGBI. Nr. 142.

kivándorlási jog ellenben éppen abból indul ki, hogy a kivándorlás ténye a kivándorló állampolgárságát nem érinti és az állam és polgára közti jogi köteléket meg nem szakítja. Ehhez képest az állam nem veheti le kezét a kivándorlóról a határ átlépésekor, hanem kikíséri őt utjában, vele marad a kivándorlási aktus végrehajtása alatt, sőt a kivándorlás a külföldön való letelepedés után is. Így fejlődik ki a kivándorlásnak *külföldre terjedő* közigazgatása, mely egyrészt a kivándorlók materiális és morális védelme, másrészt a velük való gazdasági és kulturális összeköttetés fentartása érdekében mind szétágazóbb szervezetet nyer és ma már odáig megy, hogy a kivándoroltak visszatelepítését is rendszeresen kezdi szabályozni.

A kivándorlás modern fogalmának kiképződése mellett tehát egészen más irányba terelődik a kivándorlás ügyének igazgatása és egészen új feladatok hárulnak az államra annak szabályozása körül. Kibővül a kivándorlás közigazgatásának tartalma és alapjában megváltozik a kivándorlási politika jellege, a mennyiben ellentétben a régi irányzattal, mely az állammal való szakítás szempontját tekintette irányadónak, a kivándorlási politikát ma éppen az a tendencia vezeti, hogy a kivándorlók *állampolgársága* lehetőleg *fentartassék*, és maguk a kivándorlók az állam számára lehetőleg megtartassanak.

Az animus emigrandi eltérő felfogásán épülnek fel e szerint a kivándorlás közigazgatásának különböző irányai. A régi irányzat, mely az állam kötelékéből való kilépésnek tekintette a kivándorlást, a kivándorlás ügyének állami felügyeletét, ellenőrzését egyáltalában nem ismerte és a kivándorlóktól minden állami védelmet megvont. Ez az irányzat legprægnánsabban az 1832. évi osztrák kivándorlási pátensben nyilvánult; annak a metamorfózisnak pedig, melyet az animus emigrandi modern, tisztultabb felfogása a kivándorlás közigazgatásában előidézett, a mi kivándorlási kodifikáczióink a leghivebb kifejezője. Az 1909:II. t.-cz. ennek a megváltozott irányzatnak már igen messze menő konzekvenciáit is levonja és valósággal intézményszerűleg szer-

vezi a kivándoroltak felett külföldön való közigazgatás feladatait; a kivándorlási alapról szóló IV. fejezetében, sőt a törvény 51. §-ában a jogosulatlan kivándorlóknak külföldön való feltartóztatásáról is gondoskodni kíván, midőn ez iránt államszerződések kötését helyezi kilátásba.

A mi első kivándorlási törvényünk, az 1903: IV. t.-cz. nyomán az 1904-ben benyújtott, de mind ez ideig törvénytényé még nem vált osztrák kivándorlási javaslat is a miénkhez hasonló értelemben definiálja a kivándorló fogalmát, kimondván 1. §-ában: «Als Auswanderer ist anzusehen, wer sich aus den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern zu dem Zwecke in das Ausland begibt um daselbst seinen Lebensunterhalt zu gewinnen,»¹ illetve, a mint azt az 1909-ben beterjesztett előadói tervezet óvatosabban fejezi ki, «um daselbst seinen Lebensunterhalt zu suchen.»² Az osztrák javaslat indokolása ismételen nagy nyomatékkal hangoztatja, hogy gyökeresen szakítani kíván az 1832. évi pátens felfogásával, mert az az értelmezés, melyet a pátens a kivándorlás fogalmának tulajdonított, az új javaslatra nézve teljesen idegen.³ Az a tény, hogy nyolcz évtizeddel a pátens megalkotása után benyujtanak egy törvényjavaslatot ugyanazon objektum szabályozásáról, mely alapelveként jelenti ki, hogy a törvény egész szelleme ellentétben áll a pátensben kifejezett felfogással, leghivebben jellemzi azt a nagy átalakulást, melyen a kivándorlási jog ezen idő alatt keresztül ment.

II. A kivándorlás fogalmából a közjogi elem kirekesztésének, mint láttuk, első következménye az, hogy megváltozik, kiterjed a kivándorlás közigazgatásának tartalma; egy további következménye pedig az lesz, hogy kiterjed egyuttal a kivándorlás közigazgatásának alávetett személyek köre is. Minthogy

¹ Nr. 2097. der Beilagen zu den stenogr. Protokollen des Abgeordnetenhauses. XVII. Session 1904. Regierungsvorlage.

² Caro: «Auswanderung und Auswanderungspolitik in Österreich.» Leipzig. 1909. 12. l.

³ Osztrák javaslat. 23. és 26. l.

ugyanis a modern kivándorlási jog általában elismeri azt, hogy a kivándorlás eminenter gazdasági jelenség és a kivándorlás ténye a kivándorló állampolgárságát nem érinti, hogy tehát az animus emigrandi független minden közjogi momentumtól, ebből következik, hogy a kivándorlás, mint jogi fogalom szempontjából a kivándorló állampolgári minősége teljesen irrelevans, vagyis lényegtelen az, hogy a kivándorló személy állampolgár-e vagy idegen. E szerint az állam területén letelepedett külföldieknek éppen úgy a kivándorlási törvény hatálya alá kell tartozniok, mint az állampolgároknak. Nézzük, hogy a kivándorlás fogalmából a közjogi elem eliminálásának ezt a konzekvenciáját mennyiben vonta le az elmélet és a gyakorlat, különösen pedig a mi törvényünk.

Az 1909:II. t.-cz. 1. §-a, mely a kivándorló fogalmát meghatározza, nem ad választ arra a kérdésre, hogy a törvény értelmében csak az állampolgár lehet-e kivándorló vagy az idegen is, sőt az 1. §. szövegezéséből, minthogy az a kivándorló fogalmának alkotó kelléke gyanánt nem emeli ki az állampolgárságot, azt következtethetnők, hogy a törvény nem kíván megkülönböztetést tenni magyar állampolgárok és idegenek között, hanem mindkettőre egyképen kiterjeszteni kívánja rendelkezéseit. Ha azonban egybevetjük az 1. §-t a törvény egyéb rendelkezéseivel, valamint a törvény előkészítési munkálataival és végrehajtási utasításával, világosan kitetszik, hogy jogunk a kivándorlás alanyának csakis a magyar állampolgárt tekinti. A törvény 3. §-a ugyanis általánosan kötelező rendelkezésként minden kivándorlóra kimondja az utlevélkényszert, akként intézkedvén; hogy «minden kivándorlónak abba az államba szóló utlevéllel kell ellátva lennie, melybe kivándorolni szándékozik.» Minthogy utlevelet csakis magyar állampolgár nyerhet és idegen állampolgárokra utlevélkényszert magyar törvény nem statuálhat, miután továbbá a törvény a nélkül, hogy kivenné a 3. §. rendelkezése alól a nem magyar honos kivándorlókat, az utlevélkényszert *minden kivándorlóra* kimondja, már ebből a generális

rendelkezésből egymagából is implicite következik, hogy csakis a magyar állampolgárok tekinthetők a törvény hatálya alá tartozó kivándorlóknak.

Ugy a törvényjavaslat indokolásának,* valamint az előző törvény indokolásának** nem egy kitétele, mely következtésen az állampolgárok kivándorlásáról szól, ugyszintén az 1909:II. t.-cz. életbeléptetése és végrehajtása tárgyában kiadott 57000/1909. számú belügyministeri utasítás is világosan igazolja, hogy a törvényhozó intencziója az volt, hogy a kivándorlási törvény hatályát csakis a magyar állampolgárokra terjeszse ki. E szempontból különösen a végrehajtási utasítás 3. §-ára hivatkozunk, mely a törvénynek a kivándorlás korlátozására vonatkozó rendelkezéseiről intézkedvén, a kivándorlókról *kizárólag, mint állampolgárokról* beszél és az összes korlátozásokat, tehát nem csupán a közjogi természetűeket, hanem azokat is, melyeket a külföldi törvények az idegenekre is kiterjesztenek, kifejezetten csakis az állampolgárokra vonatkozólag állítja fel.

A magyar kivándorlási törvény hatálya e szerint csakis a magyar állampolgárokra van szorítva és az itt élő idegenek a kivándorlás közigazgatása alól ki vannak vonva. S így a törvény rendelkezései már azokra sem alkalmazhatók, a kik kivándorlásuk előtt az állam kötelékéből elbocsátást nyertek, a mi azonban azzal a hátrányos következménnyel járhat, hogy az oly személyeket, a kiket valamely törvényes korlát akadályoz a kivándorlásban, arra indíthatná, hogy kivándorlásuk előtt az állam kötelékéből elbocsátást kérjenek és ilyképen szabaduljanak a törvény szigorú rendelkezései alól.

Az idegeneknek a törvény hatálya alól való exemtioja az általános jogelvekkel is ellenkezik. Az államnak ugyanis *területi felségjogánál* fogva, mely a területén tartózkodó összes személyekre, tehát a belföldiekre és külföldiekre egyaránt kiterjed, kétségtelen joga van, meghatározni azon feltételeket, melyek

* Törvényjavaslat a kivándorlásról. 1908. (818. sz. iromány) 19. és 28. l.

** Képv. Irom. 1901—6. VII. köt. 273. és 279. l.

mellett a határán való kilépést vagy belépést megengedi. Az államok gyakorlatában ma már általánosan elfogadott, számos letelepedési, kereskedelmi és hajózási szerződésben kifejezett elv, hogy mindarra, «a mi a tartózkodást és letelepedést illető feltételekre vonatkozik,»¹ a külföldiek a belföldiekkel egyenlőknek tekintetnek, vagy a mint *Stoerk* formulázza ezt az elvet, «a mennyiben az állam territorialis felségjoga a népességi rendtartás tekintetében az állampolgárookra bizonyos kötelezettségeket ír elő, ezek ipso jure az állam területén levő idegeneket is terhelik.»² A kivándorlás adminisztrációja a népességi rendtartásnak egyik legfontosabb ága; azoknak a szabályoknak tehát, melyeket az államok a kivándorlás igazgatása körül hoznak, szükségképen az idegenekre is ki kell terjedniök.

Általában az államok tényleges lakosságának számottevő kontingensét teszik az állam területén élő külföldiek.³ A kivándorlók túlnyomó többsége ugyan a belföldi lakosságból kerül ki, tényleg azonban minden államban a kivándorlók kisebb-nagyobb százalékát az idegen honosok adják. Ha tehát elfogadják azt, hogy az idegenek nincsenek alárendelve a kivándorlási törvénynek, ezzel az állam lakosságának egy része kivételnek az állam területi felségjogának hatálya alól. Az idegenek ilyképen a kivándorlás közigazgatása tekintetében valószínűs priviligiumot élveznének, nem lévén alávetve a magyar állam területén a magyar állam hatóságainak.

De más irányban is sérelmes az állam területén letelepedett külföldieknek kivétele a kivándorlási törvény hatálya alól. A kivándorlási törvények tartalmának kardinális része ugyanis a szerződési jog körébe tartozik, a mennyiben a kivándorlási szerződést, a kivándorló és a szállító vállalkozó közötti jogviszonyt szabályozza, sőt a legtöbb kivándorlási törvény alig egyéb

¹ A svájci szövetséggel a letelepedések iránt kötött államszerződést becikkelyező 1876: XVII. t.-cz. I. cikke.

² *Holtendorff*: «Handbuch des Völkerrechts». 642. l.

³ Magyarország területén az 1900. évi népszámlálás alkalmával 245,544 külföldi honost számláltak. («Magyar statisztikai közlemények.» A magyar korona országainak 1900. évi népszámlálása. — Budapest, 1902. I. köt. 2. l.)

u. n. «*Auswandererbeförderungsgesetz*»-nél. A kivándorlási törvények tehát lényeges részükben *magánjogi viszonyokat* rendeznek, már pedig magánjogok tekintetében külföldiek és belföldiek között ma már egy kulturállam joga sem tesz többé különbséget.

Az idegenek kivételes megítélése részben ugyan kedvezőbb helyzetet teremt számukra, a mennyiben a törvény által előírt kötelezettségek alól mentesíti őket és kivándorlási szabadságuk korlátlan érvényesülését biztosítja. másfelől azonban megfosztaná őket ama védelmi intézményektől, melyeket a modern kivándorlási jog kiképezett, hogy egyrészt a kivándorlási aktus esélyeivel, másrészt a szállító vállalkozókkal és az ügynökökkel szemben megoltalmazza a kivándorlókat. Az újabb kivándorlási törvények ugyanis már olyan garanciákat állítanak a kivándorlás sikere érdekében a kivándorlók számára, hogy minden kivándorló csak előnynek tekintheti magára nézve, ha a törvény hatálya alá tartozik. Hiszen még a korlátozások jelentékeny része is éppen a kivándorlók és hozzátartozóik érdekeinek védelmére szolgál. Ma minden újabb kivándorlási törvény első sorban a kivándorlót *védő* törvény, melynél a *humanizmus* szempontja a rendelkezések irányító elve. A humanizmus szempontja azonban, mely a nemzetközi jogban ma már általánosan elfogadott közigazgatási rendező elv, egyenlő elbánást követel az állam lakosságának minden tagjával szemben és nem enged megkülönböztetést magyar és nem magyar kivándorlók között. Ha pl. megköveteljük a kivándorló állampolgártól annak igazolását, hogy itthon hagyott 16 éven aluli gyermekeinek állandó gondozását biztosította, (1909:II. t.-cz. 2. §. d) pont), akkor jogosulatlan volna, hogy ne törődjünk a tőlünk kivándorló idegen állampolgároknak gondozás nélkül itt hagyott gyermekeivel. De a közérdek ellen való is volna az ily eljárás, mert az elhagyottak közsegélyezésre szorulván, a szegényügyi administratio terheit nagyobbítják. Éppen így jogosulatlanul és saját érdeke ellen cselekednék az állam, ha nem akadályozná meg azon idegen honosságú lakosainak kivándorlását, a kik nem felelnek

meg ama feltételeknek, melyek abban az államban, a hová kivándorolni akarnak, a bevándorlásra vonatkozólag meg vannak szabva (2. §. f) pont), mert ezzel kitenné őket a visszautasítás veszélyének, magát pedig annak, hogy az ily kivándorlókat kénytelen volna visszafogadni. Szintugy jogtalan volna, hogy a mikor olyan szigorú sanctió alá helyezzük a kivándorlásra való csábítást, az államnak nem magyar honos lakosait kiszolgáltatásuk az ügynökök visszaéléseinek; vagy ha megengednők a nem magyar kivándorlóknak olyan területekre való szállítását, a hová a kivándorlás — a kivándorlók életét, egészségét, erkölcsét vagy vagyonát fenyegető veszély miatt (4. §.) — be van tiltva.

Végül indokolatlan volna az állam területén letelepedett idegenek kivétele a törvény hatálya alól annál fogva is, mert noha a külföldiek kivándorlása az állam véderejére nincsen ugyan befolyással, de a *gazdasági erejére* éppen olyan következményekkel járhat, mint az állampolgárok kivándorlása. Miután valamely állam közgazdasági életében a termelés és fogyasztás szempontjából nem tesz különbséget a termelők és fogyasztók állampolgári vagy külföldi minősége, a közgazdaságra éppen olyan veszteség lehet az idegeneknek az országból való távozása, mint az állampolgároké. Azok a közgazdasági szempontok tehát, melyek pl. a mi törvényünknek ama tendenciáját irányították, hogy a kivándorlást megszorítsa, az államnak nem magyar honos lakosaival szemben éppen úgy fenforognak, mint az állampolgárokkal szemben. Mi indoka volna is annak, hogy megkönnyítsük azoknak az idegeneknek kivándorlását, a kik kivándorlásukig a magyar államnak adóztak és a mi mezőgazdaságunknak vagy iparunknak termeltek.

A modern kivándorlási jog kivándorlás alatt nem érthet mást, mint az állam *rendes lakossága köréből való kilépést, a rendes lakóhelynek más állam területére való áthelyezését*, tekintet nélkül arra, hogy ez a visszatérés szándékával vagy a nélkül, és az állampolgárság feladásának szándékával vagy a nélkül történik, sőt tekintet nélkül általában a kivándorló állampolgári

minőségére. A kivándorlás tehát nem azon államterületnek elhagyását jelenti, melynek valaki állampolgára, hanem általában azon államterületnek elhagyását, melyhez *rendes lakóhelyénél* fogva tartozik. A magyar államra nézve tehát kivándorló lehet mindenki, a kinek a magyar állam területén *rendes lakóhelye* van. És minthogy az állam tényleges lakossága nemcsak állampolgárokból, hanem idegenekből is áll, a kivándorlás alanya éppen úgy lehet a magyar állampolgár, mint az itt lakó külföldi. A kivándorlás jogi fogalma szempontjából tehát a kivándorló állampolgárságát irrelevans körülménynek kell tekintenünk és éppen ezért a kérdés jogi szabályozása köréből ki kell rekesztenünk minden relációt, mely *kivándorlás és állampolgárság* között közvetlen kapcsolatot teremt.

A kivándorlás közigazgatásában ezek szerint az állampolgárok és az állam területén élő idegenek egyképen lesznek elbírálandók. Külömbőség csak annyiban tehető közöttük, a mennyiben bizonyos rendelkezések tekintetében ilyen megkülönböztetés szüksége a kivándorló állampolgári mivoltából természetszerűleg következik. Így a mi törvényünk szempontjából külömbőség lenne teendő először is a tekintetben, hogy az *utlevélkényszer* csak a magyar állampolgárookra lévén kimondható, a magyar honos kivándorlók hatályosabb ellenőrzés alá kerülnek, továbbá, hogy a kivándorlás korlátozásai közül a *közjogi* (a védkötelezettségből folyó), valamint a *közjogi jellegű korlátozások* * csakis az állampolgárookra terjednek ki, végül megkülönböztetés teendő a *kivándorlási alap hováfordítása* tekintetében, a mennyiben azt csak magyar állampolgárok vehetik igénybe, annál is inkább, mert az jelentékeny részben olyan szolgáltatásokból kerül ki, melyek egyedül az állampolgárokat

* Idé számítjuk a 2. §. g) és h) pontjában foglalt rendelkezéseket. A g) pont szerint nem vándorolhatnak ki, a kik részére valamely külállam kormánya vagy valamely gyarmatosító vagy hasonló társulat vagy magánszemély által tervezett telepítés céljából egészen vagy részben ingyenes szállítás vagy a szállítási költségek előlegezése helyezettett kilátásba; a h) pont szerint pedig, a kik külföldről államköltségen szállítottak haza s a szállítási költséget meg nem térítették.

terhelik, t. i. az utlevél-kiállítási díjakból és a törvény 2. §. *b)* pontja alapján bevont óvadékokból. (1909:II. t.-cz. 29. §. *b)* és *d)* pont.) A törvény összes egyéb rendelkezéseinek azonban úgy az állampolgárokra, mint az állam területén letelepedett külföldiekre egyaránt ki kell terjedniök.

Az európai államok gyakorlata az idegeneknek a kivándorlás adminisztrációja szempontjából való megítélésében nem követ teljesen egyöntetű álláspontot. Az 1897. június 9-iki német törvény belföldiekre és külföldiekre egyképen kiterjed. Maga a törvény egyetlen egy esetben tesz csupán kivételt az idegen állampolgárokkal szemben és pedig a 23. §. *c)* pontjában, a midőn felállítván a kivándorlás korlátozásait, külön kiemeli azt a korlátot, melyet csak az állampolgárokkal szemben kíván alkalmazni. E szerint ugyanis: «Verboten ist die Beförderung von *Reichsangehörigen*, für welche von fremden Regierungen oder von Kolonisationsgesellschaften oder ähnlichen Unternehmungen der Beförderungspreis ganz oder teilweise bezahlt wird.» A német törvény indokolása pedig kifejezetten is kimondja a törvény 1. §-ához fűzött részletes indokolásban, hogy: «Für die Koncessionspflicht ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung, ob die zu befördernden Auswanderer deutsche Reichsangehörige oder Ausländer sind.»¹

Noha a német törvény maga csak az említett egy esetben tesz megkülönböztetést német és nem német kivándorlók között, a gyakorlat tényleg más irányban is distingvál közöttük, a mennyiben egyes kivándorlási vállalatoknak engedélyt adtak arra, hogy nem német kivándorlókat olyan országokba is szállithassanak, a mely országokba a német kivándorlók szállítása be van tiltva. Így a Norddeutscher Lloyd Cubába, Mexikóba és Braziliába, kivéve Brazília három déli államát,² csakis nem német kivándorlókat szállithat.³

¹ Entwurf eines Gesetzes über das Auswanderungswesen. 9. 1.

² Parana, Santa Catharina, Rio Grande do Sul.

³ A brémai F. Missler czég, mely a magyarországi kivándorlók ezreit tudja

Hasonlóképen kiterjed az idegenekre az 1888. márczius 22-iki svájci törvény¹ hatálya is, mely szintén külön kiemeli a svájci állampolgárság kellékét azon rendelkezésénél, melyet csak a svájci polgárokra kíván kiterjeszteni, kimondván a kivándorlás korlátozásairól szóló 11. articulusának 6. pontjában: «Den Agenten ist verboten die Beförderung von militärdienstpflichtigen *Schweizerbürgern*, die sich nicht ausgewiesen, dass sie die vom Staate erhaltenen Militäreffekten zurückerstattet haben.» A törvény valamely rendelkezésénél az állampolgárságnak — mint külön kelléknek — kiemeléséből következik, hogy a törvény egyéb rendelkezései az idegenekre is kiterjednek.

Átmeneti álláspontot foglal el az 1901. január 31-iki olasz törvény, mely 6. §-a szerint csak az olasz állampolgárt tekint ugyan kivándorlónak, de egyuttal kimondja, hogy a nem olasz nemzetiségű kivándorlókat az olasz kivándorlókkal egyenlő elbánásban részesíti és külön is felsorolja a törvény egyes intézkedéseit, melyek az idegenekre is alkalmazandók, illetőleg a melyek az idegenekre nem kötelezők.²

Világosan a kivándorlás adminisztrációja alá vonja a külföldieket is az 1904. évi osztrák javaslat, melynek indokolása szerint: «Das Gesetz ist in erster Linie für den Schutz österreichischer Staatsangehöriger bestimmt; dieser Schutz soll jedoch grundsätzlich auch den Fremden zuteil werden.»³

Érintenünk kell még azt a kérdést is, hogy az *átvándorlók*, vagyis a külföldről jövő külföldi kivándorlók, a kik az állam területéről ismét tovább vándorolnak, a kivándorlási törvények

évről-évre a maga vállalata számára összetoborozni, pl. a Hawai-szigetekre, csak nem német kivándorlókat szállíthat. V. ö. a német törvény alapján engedélyezett vállalatok jegyzékét, közli Goetsch: «Das Reichsgesetz über das Auswanderungswesen.» Berlin. 1907. 346. l.

¹ Bundesgesetz betreffend den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen.

² 6. §. 2. bek.: «L'emigrante di nazionalità non italiana, che prenda imbarco in un porto del Regno, è pareggiato al nazionale, anche per gli effetti degli art. 21, 26 e 27, ma non potrà fruire dell'opera degli uffici di protezione all'estero, indicati nell'art. 12. Il passaporto non è obbligatorio per coloro che non sono cittadini italiani.»

³ Az osztrák javaslat indokolása. 26. l.

szempontjából minő elbánásban részesíttessenek. Minthogy kivándorlás alatt, mint fentebb említettük, a rendes lakóhelynek más állam területére való áthelyezését kell értenünk, az átvándorlók, nem tartozván az állam tényleges lakosságához, nem lesznek a kivándorlók közé számíthatók és így elvileg nem terjednek ki rájuk a kivándorlási törvény rendelkezései. Azonban jelentős jogpolitikai indokok szólnak a mellett, hogy a törvénynek bizonyos rendelkezései és pedig első sorban azok, melyek a kivándorlóknak a szállítás körül való védelmét célozzák, az átvándorlókra is kiterjesztessenek.¹² Ha ugyanis megvonjuk az átvándorlóktól azt a védelmet, melyet a törvény általában a kivándorlóknak nyújt és a melyre minden kivándorló valósággal rá van szorulva a szállító vállalkozókkal szemben, ez oly mértékű megnehezítést jelentené az átvándorlásnak, a mi előreláthatólag elterelné a külföldi kivándorlókat a magyar állam területétől.

Az 1909: II. t.-cz. egyáltalában nem szól az átvándorlókról, minthogy azonban jogunk csak az állampolgárokat tekinti kivándorlóknak, az átvándorlókra a törvény rendelkezéseit nem alkalmazhatjuk. S így pl. nálunk az átvándorlókat a szállító vállalkozók engedély nélkül is szállíthatják és oly területre is szállíthatják, a hová a kivándorlás be van tiltva. Az 1897. évi német törvény indokolása kifejezetten kijelenti a törvény határozmányainak az átvándorlókra való kiterjesztését is. «Der koncessionspflichtige Geschäftsbetrieb erstreckt sich insbesondere auch auf die Beförderung solcher fremdländischer Durchwanderer, welche für die Vollziehung ihrer Auswanderung sich der Mitwirkung deutscher Unternehmer bedienen.»* Az 1901. évi olasz törvény egész általánosságban mondja ki, hogy «azokat a nem olasz nemzetiségű kivándorlókat, a kik valamely olasz kikötőben szállanak hajóra, az olasz kivándorlókkal egyenlőknek tekinti,» a miből következik, hogy nemcsak az

* Német törvény indokolása. 9. l.

Olaszország területén lakó idegen állampolgárokat, hanem az átvándorlókat is a törvény hatálya alá rendeli. Az osztrák javaslat a kivándorlók tengerentuli szállítására vonatkozó rendelkezéseit, a mint ez a javaslat 29. §-ából kitűnik,* az átvándorlókra is alkalmazni kívánja. Minthogy tehát a külföldi államok általában az átvándorlókra is kiterjesztik a kivándorlók védelmére statuált törvényes intézkedéseket, annál is inkább hasonló védelemben kell részesítenünk nekünk is az átvándorlókat, mert ha nálunk kedvezőtlenebb elbánás várna reájuk, akkor bizonyosan elkerülnék kikötőinket és más országok kikötőiből indulnának utra.

Jelenleg ugyan az átvándorlás a magyar állam területén csak mérsékelt és azért e kérdésnek nálunk ez idő szerint csak csekélyebb gyakorlati jelentősége van, de éppen nem tartjuk kizártnak a jövőben a körülményeknek esetleg olyan fordulatát, hogy pl. a Balkán-államokból nagyobb arányú vándor-mozgalom indul meg, mely hazánkon keresztül, a fumei kikötőn át keresne lebonyolítást, — de más irányba terelődne, ha a külföldi kivándorlók nem részesülnének nálunk a szállítás körül kellő védelemben. Éppen ezért a fumei kikötő jövőjének is érdeke, hogy az átvándorlás fokozására olyképen is törekedjünk, hogy a külföldi kivándorlók szállítását a legkedvezőbb feltételek mellett biztosítsuk. Szükséges volna ennél fogva, hogy kivándorlási törvényünknek a kivándorlók szállítására vonatkozó rendelkezései, vagyis a törvény II. és III. fejezetében foglalt rendelkezések, az ezeket védő büntető sanctiókkal, az átvándorlókra is teljes mértékben kiterjesztessenek.

Az elmélet, ellentétben az európai kodifikációban érvé-

* «Der Inhaber eines Beförderungsbetriebes bedarf der Erlaubnis auch dann, wenn er die Reisenden zwar *vom Auslande aus* befördert, im Geltungsgebiete dieses Gesetzes jedoch irgendwelche auf die Gewinnung der einzelnen Reisenden für sein Unternehmen abzielende Geschäfte als: Erteilung von Auskünften über die Beförderungsgelegenheiten oder Beförderungsbedingungen, Vorbereitung oder Abschluss der Beförderungsverträge, Ausgabe oder sonstige Vermittlung der Fahrkarten oder von Anweisungen auf solche etc. betreiben will.»

nyesülő irányzattal, éppen arra hajlik, hogy csak az állampolgárt tekinti a kivándorlás alanyának. Hogy a korábbi elmélet ezt az álláspontot vallotta, az természetes következménye annak, hogy a kivándorlást az állam kötelékéből való kilépésnek tekintette. Ámde még az újabb elmélet is, mely már felismeri a fogalomnak a közjogi elemtől való mentességét, kivándorló alatt általában állampolgárt ért. Støerk szerint a kivándorlás azon állam területéről való elköltözést jelent, melyhez a kivándorló eddig jogilag tartozott, «welchem er bisher rechtlich angehörte».¹ A kérdéssel foglalkozó írók a kivándorlás fogalmát definiálván, rendszerint a «Verlassen des Vaterlandes» kifejezést használják,² egyesek kifejezetten is felveszik a kivándorló fogalmi alkotó kellékei közé az állampolgárság kellékét.³ Általában előszere-tettel szokták hangoztatni, hogy a kivándorlás «pusztán tényleges felfüggesztése az állampolgári viszonynak,»⁴ és ebből a helyes tételből azután azt az egyoldalú további következtetést vonják le, mintha a kivándorlás alanya nem is lehetne más, mint állampolgár.

Látjuk tehát, hogy a külföldiek megítélésének kérdésében az elmélet és gyakorlat álláspontja ingadozó, határozatlan. Hogy ez a határozatlanság megszüntethető legyen és a pozitív jogok között fennálló eltérések kiegyenlítettessenek, szükségessé válnék egy kellő súlylyal bíró forumnak, — mint a minő egy nemzetközi értekezlet — e kérdésben való állásfoglalása. A *Közép-európai Közgazdasági Egyesületek* legközelebb értekezletre ülnek össze, hogy a kivándorlás nemzetközi egységes szabályozásának elveit megvitassák. Kivánatos, hogy ezen az értekezleten e kérdés, esetleg magyar részről, napirendre hozassék.

A kivándorlás egységes szabályozásának nagy munkája most

¹ *Hollendorff*: id. m. 597. l.

² *Battaglia*: id. m. 13. l. — *Bonfils*: id. m. 218. l.

³ *Frey*: «Entwurf eines österreichischen Gesetzes, betreffend die Auswanderung nach überseeischen Ländern.» Wien, 1908.

⁴ *Sieber*: «Das Staatsbürgerrecht im internationalen Verkehr.» Bern. 1907. I. köt. 486. l.

van kialakulóban. Az az általános készség, melyet a kivándorlás által érdekelt európai és amerikai államok az egyező rendezés iránt tanusítanak, nagy mértékben elősegíti az egységesítés munkáját. Az Institut de droit international 1897-ben kopenhágai ülésszakán foglalkozott először egy nemzetközi egyezmény tervezetének formulázásával, melynek elvei már jórészt érvényre emelkedtek az azóta alkotott olasz és magyar kivándorlási törvényben, valamint az osztrák javaslatban. 1905-ben Rooseveltnél hangzott el az üzenetében a kivándorlás egyöntetű rendezésének szükségét, majd 1907-ben Washingtonban, a bevándorlási törvény (1907 február 20-iki törvény) tárgyalása alkalmával sürgetik a kivándorlási törvények között lévő ellentéteknek nemzetközi konferencián való kiegyenlítését. 1909. június 23-án Tittoni olasz külügyminiszter tett erre vonatkozólag nyilatkozatot az olasz képviselőházban, kijelentvén az olasz kormánynak készséges hozzájárulását az egységes rendezést célzó mindennemű kezdeményezéshez.* A Közép-európai Közgazdasági Egyesületek múlt év május havában Berlinben közös értekezletet tartottak ez ügyben, a mikor is *Hegedüs Loránt* előterjesztette a kivándorlás nemzetközi szabályozására vonatkozó javaslatait,** melyeket a legközelebb újból összeülő értekezlet fog részletes tárgyalás alá venni.

A nemzetközi személyforgalom mai intenzitása mellett a szabályozás nagyszámú kérdései között is különös jelentőséget kell tulajdonítanunk ama kérdés tisztázásának, hogy az idegen állampolgárok a kivándorlási törvények hatálya szempontjából minő megítélés alá vethessenek, vagyis hogy a kivándorlás adminisztrációja pusztán az állampolgárookra terjed ki, vagy kiterjed-e az idegenekre is. Ha egy nemzetközi értekezleten el fog ismertetni az az elv, hogy az államok területén lakó

* Kíváncos volna, hogy a magyar kormány, illetve a magyar képviselőház részéről is történjék hasonló értelmű deklaráció, hogy ezzel is hozzájáruljunk az egységes rendezés ügyének előbbre viteléhez.

** «A kivándorlás nemzetközi szabályozása.» (*Közlemények. A magyar gyáriparosok országos szövetsége hivatalos közlönye.* 1909. 48. sz. 53—77. l.)

külföldi honosok a kivándorlás közigazgatása szempontjából az állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesítendők, valamint, hogy a kivándorlási törvényeknek a kivándorlók szállítására vonatkozó rendelkezései az átvándorló külföldi kivándorlókra is kiterjesztendők, akkor joggal számíthatunk reá, hogy egy ily kijelentésnek meg lesz az az ereje, hogy ezt az elvet belevigye az egyes államok jogába, azaz arra indítsa őket, hogy kivándorlási törvényeiket ily értelemben kiegészítsék.

Ennek az elvnek elismerése egyuttal teljes érvényesülését fogja jelenteni a kivándorlás modern fogalmának, annak t. i., mely kirekeszti a fogalomból a közjogi elemet, illetve minden irányban függetleníti a kivándorlást az állampolgárságtól. Láttuk, hogy a közjogi elem kirekesztése kettős következménnyel jár: az egyik az, hogy a kivándorlás ténye a kivándorló állampolgárságát nem érinti, a másik pedig, hogy a kivándorlás alanya nem csak állampolgár, hanem külföldi is lehet. Az első következmény ugyyszólván általánosan el van már ismerve az európai jogban, de megmaradt a közjogi elem residuuma a másik irányban, a mennyiben a közfelfogás még ma is csak az állampolgárt tekinti kivándorlónak. Már pedig a mint elismerte a kivándorlási jog, hogy a kivándorlás fogalma független az állampolgári kötelektől, úgy el kell ismernie ennek azt a szükségzerű további következményét is, hogy maga a *kivándorló minőség is független az állampolgári minőségtől*. Csakis azon államokban, a melyeknek joga a közjogi elem kirekesztésének ezt a végső konzekvenciáját is levonja, épülhet ki a kivándorlás *modern közigazgatása*, mely a kivándorlás régebbi közigazgatásától egyrészt abban különbözik, hogy amannál több oldalú, messzebb ágazó és a külföldre is kiterjedő közigazgatási tevékenységet egyesít magában, másrészt pedig, hogy nemcsak az állampolgárookra, hanem az állam területén lakó külföldiekre és részben az átvándorló külföldiekre is kiterjed.

III. Az 1909:II. t.-cz. a kivándorlás fogalmának speciális kritériuma gyanánt a külföldön való *tartós kereset* célját jelölte

meg; arra nézve azonban, hogy a tartós kereset céljának fenforgását a hatóságok minő külső körülmények alapján állapítsák meg, sem általános szabályt, sem *præsumptiót* nem állított fel. És így a törvény végrehajtására hivatott hatóságainknak feladata lesz konkrét esetekben a kivándorlási szándékot kipuhatolni. Ellenkezőleg járt el az 1832. évi osztrák kivándorlási *pátens*, mely ugyancsak *subjectiv* elemet, az *animus non revertendit* jelölte meg a kivándorlás fogalmának döntő ismérveül, de egyuttal ennek a *subjectiv* elemnek felismerésére bizonyos *taxative* felsorolt cselekményeket állapított meg (7. §. *a*)—*e*) pont). A mi törvényünk eljárása emlékeztet az 1804. évi *Code civil* azon intézkedésére, mely az idegen államban «*sans esprit de retour*» való letelepedést a francia állampolgárság elvesztésének okai között sorolta fel,* a nélkül azonban, hogy megjelölte volna, mely esetekben tekintendő fenforgónak az *esprit de retour* hiánya.

Az 1909. II. t.-cz. végrehajtása tárgyában kiadott 57000/1909. számú ministeri utasítás 1. §-a is pusztán egy negatív *præsumptióval* egészíti ki a törvényben felvett definíciót, kimondván, hogy a ki nem tartós kereset céljából, hanem más okból (pl. tanulás, szórakozás, egyes üzleti ügyek lebonyolítása végett) utazik külföldre, nem tekinthető kivándorlónak. A végrehajtási utasítás 52. §-a szerint pedig a községi előjáróság a kivándorlási szándékot az utlevélkérvény benyújtásakor a fél kijelentése vagy mások meghallgatása és az észlelt körülmények alapján köteles megállapítani.

A mikor a törvény a maga rendelkezéseinek alkalmazását egy belső szándék előzetes kimutatásától teszi függővé, a mikor tehát a hatóságok feladatává teszi *de internis judicare*, oly esetekben a hatóságok szinte természetyszerűleg is hajlanak arra, hogy ezt, a külső jelekből csak ritkán felismerhető és így ellenőrizhetetlen animust a legközvetlenebb módon, vagyis az illető

* Art. 17: «La qualité de Français se perdra par tout établissement fait en pays étranger sans esprit de retour.»

egyének megkérdezése után igyekezzenek megállapítani. Sőt a mi törvényünk által megkívánt speciális animus emigrandi, a *tartós* kereseti szándék fenforgása, a külső körülményekből általában csak igen ritka esetben * állapítható meg és így a hatóságok egyenesen utalva lesznek arra, hogy e tekintetben a kivándorlók nyilatkozatát fogadják el irányadónak. E szerint, noha a hatóságoknak módjukban áll az animus kutatásánál a fenforgó körülményeket is tekintetbe venni, a gyakorlatban tényleg az *egyén nyilatkozata* fog általában dönteni. Sőt a mikor egy egyéni szabadságjog értelmezéséről van szó, kívánatosabb is, hogy ez a liberálisabb gyakorlat érvényesüljön, mert a fenforgó körülményeknek sokszor megbízhatatlan támpontja alapján való döntés, könnyen egyesek jogosulatlan zaklatására vezethet.

Ámde a mikor az érdekelt egyének akaratkijelentéséhez jogi következményeket fűzünk, ezzel voltaképpen módot nyújtunk nekik arra, hogy maguk határozzanak a felett, vajjon a törvény velük szemben alkalmaztassék-e vagy sem. Lehetővé tesszük ugyanis, hogy a kivándorlók valódi szándékuk tagadása és a valóságnak meg nem felelő nyilatkozat tétele által mentesítsék magukat a törvény hatálya alól, mert ha a fenforgó körülmények által meg nem czáfolt egyéni nyilatkozat a kivándorló minőséget tagadja, a hatóságok kénytelenek lesznek a törvény alkalmazásától tartózkodni. Ilyképen tehát kiszolgáltatjuk a törvény alkalmazását a hatálya alá tartozó személyeknek, a minek azonban különösen oly törvéynél, mint a milyen a mi új kivándorlási törvényünk, mely szigorú korlátokat állít a kivándorlók elé, elmaradhatatlan következménye lesz az in fraudem legis kivándorlások számának emelkedése. A gyakorlatban tényleg tapasztalható is, hogy a kivándorlók egy része már az utlevél-hatóságok előtt, hol rokonaik meglátogatása, hol hozzátartozóik hazahozatala céljából való kiutazást, hol csak néhány hónapra

* Praesumálhatjuk pl. a tartósság fenforgását, ha a kivándorló családotul vándorol ki, ha eladja ingatlanát, vagy ha külföldön földbirtokot szerez.

váló kiköltözést, tehát *nem tartós* kereset céljából való távozást, szokott utazása céljaként bevallani. Minthogy az egyén nyilatkozatának komolyságát nem áll módunkban megfelelő cautélákhoz kötni, a hatóságok előtt a valódi animus ilyképen számos esetben rejtve marad és a törvény a kivándorlók egy részével szemben nem nyerhet alkalmazást.

Külömben is az animus emigrandi sok esetben nemcsak a hatóságok előtt ismeretlen, hanem még a kivándorló előtt is határozatlan és rendszerint csak utólag, a kivándorlás megtörténte után képződik ki, az odakünn fellépő külső körülmények hatása alatt. Különösen a mi a *tartósság* szempontját illeti, bizvást állithatjuk, hogy ez a speciális animus az esetek többségében csak a kivándorlás után bontakozik ki, mindaddig kiformalatlan és így akárhányszor a kivándorló minden dolus nélkül is hamis animust jelent ki. A mi kivándorlóink túlnyomó része máról-holnapra élő napszámos elem, melynek nincsen gazdasági programja, és künn tartózkodásának tartamát vállalkozásának sikere vagy kudarca határozza meg.

A mikor tehát a konkrét kivándorlási eset a hatóság elé kerül, olyankor a kivándorlás fogalmának subjectiv eleme, az animus, sokszor még meg sem állapítható. A kivándorlás fogalmának alkotó elemei tehát nem mindig egyidejűleg jelentkeznek és nem mindig akkor jelentkeznek, a mikor a hatósági intézkedés szüksége felmerül. Éppen ezért sokszor megoldhatatlan feladatot jelent az eljáró hatóságra nézve, ha a törvényes kritériumok kutatására, az animus megállapítására kötelezzük.

A fogalom subjectiv elemének határozatlansága indított egyes államokat arra, hogy az animus emigrandi felismerésére az egyén nyilatkozatától független objectiv ismérveket jelöljenek meg. Így az 1901. január 31-iki olasz törvény a kivándorlás geográfiai célpontjai és a szállítási eszköz minősége, illetve a hajóosztály szerint írja körül a kivándorló fogalmát, kivándorlónak nyilvánítván azt, a ki az olasz gyarmatok kivételével harmadik, vagy annak megfelelő hajóosztályon a Suez-

csatornán és a Gibraltári szoroson túl fekvő területre utazik. Az angol jog, mely külön kivándorlási törvény híján még ma is az 1855. augusztus 14-iki és 1863. július 13-iki «Passengers-Act»-ot, valamint az ezeket kiegészítő 1889. augusztus 12-iki Passengers-Act Amendment-Act-ot alkalmazza a kivándorlókra, a szállítási költségek magassága szerint állapítja meg valamely személynek kivándorló-i minőségét.* Ugyancsak a szállítási költségek nagyságát vette irányadónak a belga gyakorlat, mely az 1876. december 14-iki belga törvény végrehajtási rendelete alapján azt tekinti kivándorlónak, a ki szállítási költség fejében, beleértve az ellátás díját, gőzhajókon heti 50 francnál kisebb összeget fizet.**

Azonban a gyakorlat igazolta, hogy még az objectiv kritériumok szerint való meghatározással sem sikerült meggátolni a törvény megkerülését, a mennyiben pl. az olasz törvény rendelkezéseit a szállító vállalkozók azzal játszották ki, hogy a legalsóbb hajóosztályon, a fedélközön kívül valósággal külön hajóosztályt rendszeresítettek a törvény alól kibujni kívánó kivándorlók számára, t. i. külön kajütökben, tehát oly helyiségekben helyezték el őket, melyekre az előirt törvényes definíció nem illett; a belga és angol hajóvállalkozók pedig olyan hajóosztályt is berendeztek, melyen a viteldíj a kivándorló felismerésére szolgáló minimális szállítási költséget meghaladta, azok a kivándorlók pedig, a kik szabadulni kívántak a kivándorlókra rótt kötelezettségek alól, a magasabb viteldíjat is szívesen megfizették.

E szerint a subjectív kritériumok mellőzésével és a kivándorló fogalmának egyedül objectiv ismérvekhez való kötése által sem tudtak az államok kedvezőbb eredményt elérni a törvény kijátszásának meggátolása körül. Bebizonyosodott, hogy éppen az által, hogy a törvény bizonyos *különleges kritériumok*

* Bokemeyer: «Das Auswanderungswesen in der Schweiz, in Belgien, England und Deutschland.» Berlin 1892. 27. l.

** Bokemeyer: id. m. 18. l.

szerint határozza meg a kivándorló fogalmát, lehetővé teszi azt, hogy nemcsak fraudulosus uton, de a kivándorlók teljes jóhiszemősége mellett is mentesüljenek a törvény hatálya alól oly személyek, a kikre a törvényes kritériumok ugyan rá nem olvashatók, de a kikre a törvény rendelkezései a törvényhozó intencziójánál fogva feltétlenül alkalmazandók volnának. A kivándorlásnak ugyanis olyan különböző formái, alakulatai lehetnek, az egyes kivándorlási eseteknél sokszor olyan sajátzerű szempontok igényelnek figyelembe vételt, hogy nem is lehet egy definícióba befoglalni mindazt a körülményt, mely a gyakorlatban tényleg felmerülhet és így nem is lehet általános, az előforduló összes esetekre ráhúzható, kimerítő fogalommeghatározást adni. A mikor tehát bizonyos különleges kritériumok szerint kíséreljük meg körülírni a fogalmat, olyankor voltaképen a kivándorlóknak mindig csak egyik-másik kategóriáját emeltük ki a kivándorlás tág gyűjtő fogalmából. Éppen ezért a gyakorlatban gyakran szüknek fog bizonyulni a törvényben felvett definíció. Már a mindennapi gyakorlatban is sok esetben elkerülhetetlen lesz, hogy a hatóságok el ne térjenek a törvényes meghatározástól. Így pl. a mi törvényünk i. §-ában adott definíció szerint már a kivándorló feleségére és gyermekeire, a kik maguk nem *kereseti szándékból* mennek ki; hanem csak követik a családfőt, a tulajdonképeni kivándorlót, sem alkalmazhatók a törvény rendelkezései. Ámde azt hiszszük, hogy csakis akkor fogunk a törvény szellemének megfelelően eljárni, ha ezekkel is éppen úgy bánunk el, mint a tulajdonképeni kivándorlókkal; ha tehát ezekkel szemben is, mint *önálló kivándorlókkal* szemben alkalmazzuk a törvény paragrafusait.

A kivándorlási törvények továbbá olyan különböző természetű rendelkezéseket foglalnak magukban, melyek nem alkalmazhatók egyképen mindennemű kivándorlóra. Az egyes kivándorlási esetek a maguk speciális körülményeikkel sokszor parancsolóan követelik, hol a törvény bizonyos rendelkezéseinek kiterjesztését, hol pedig az ezek alól való kivételt; oly

esetekben is, a mikor a törvényes definíció nem engedne ilyen kiterjesztő, illetőleg megszorító alkalmazást. Szóval a törvény különböző irányú rendelkezései a törvény alkalmazása körül szükségessé tesznek bizonyos megkülönböztetést a kívándorlók között, még a törvényes definíció ellenére is.

Tekintsük a mi törvényünk definíciójában a *tartós kereset* céljának kritériumát. Kétségtelen, hogy pl. azzal szemben, a ki kimutatja, hogy csak 1—2 hónapra, tehát nem tartós időre megy ki, az utlevélhatóságok helyesen fognak eljárni, ha a korlátozások egyikének-másikának fenforgása daczára is kiadják az utlevelet, mert a kivándorlás korlátozására vonatkozó törvényes rendelkezéseknek valódi célja az, hogy olyan érdekek, az államnak és a kivándorlás által érdekelt egyéneknek olyan érdekei védelmeztesse, melyek éppen a *távollét-tartósságánál* fogva szorulnak védelemre. E rendelkezések szempontjából tehát a *tartósság* kelléke releváns körülmény és így a törvény 1. §-ában adott definíció valóban találó és helyesen mutatja az utat ama rendelkezések alkalmazása tekintetében. De már másképen áll a helyzet a törvény II. és III. fejezetében, a szállító vállalkozókra s a vállalkozó és kívándorló közötti jogviszonyra vonatkozó szabályoknál. Az idevágó rendelkezések indoka egyedül az, hogy a törvény a *kivándorló-nak, mint gazdaságilag gyengébb félnek* kíván védelmet nyújtani a szállító vállalkozók és az ügynökök esetleges visszaélései ellen. Itt tehát a tartósság szempontja már teljesen irreleváns. E rendelkezések szempontjából indokolatlan volna tehát megvonni a kivándorlótól a törvény védelmét pusztán azon czímen, hogy az illető *nem tartós* időre vándorol ki. Vagyis a törvény 1. §-ában felvett definíció megfelelő lesz a korlátozásokra vonatkozó rendelkezések alkalmazása szempontjából, de már szűk lesz a II. és III. fejezetben foglalt határozmányok tekintetében. S így voltaképen más kritériumokat kell döntőknek tekinteni a kivándorló fogalmában, ha a kivándorlás korlátozásairól, és ismét más kritériumokat, ha a szállításra

vonatkozó szabályokról van szó; tehát más és másféleképen kellene a fogalmat az egyes fejezetek szerint definiálni.

Egy I. hajóosztályon utazó személylyel szemben, még ha tényleg tartós kereset céljából vándorol is ki, ha tehát a törvény értelmében vett kivándorló is, a törvénynek a szállításra vonatkozó rendelkezései nem lesznek alkalmazhatók, mert nem forog fenn alkalmazásuknak indoka és feltétele, minthogy az ily személyek nem szorulnak a szállítás körül azokra a különleges védelmi intézkedésekre, melyeket a törvény a kivándorlók érdekében a vállalkozóra ró. Egy I. osztályú kivándorlót tehát, úgy véljük, a vállalkozó a kivándorlási irodában kötött írásbeli szerződés nélkül is jogosítva lesz szállítani, a nélkül, hogy a törvény 42. §-ának büntető sanctiója fenyegetné. A törvény egyéb rendelkezései azonban, így a korlátozásokra vonatkozók, minden kivándorlóra, tehát az I. osztályon utazó kivándorlóra is alkalmazandók lesznek.

Viszont a fedélközi utasokkal szemben akkor is alkalmazandóknak tartjuk a szállításra vonatkozó törvényes rendelkezéseket, ha nem tartós kereset céljából vándorolnak ki, mert az ilyenekről joggal praesumálhatjuk, hogy a törvényes védelemre szorulnak. A szállító vállalkozótól különben sem követelhetjük meg, hogy minden egyes utasban vizsgálja annak kivándorló minőségét. Minthogy pedig a tengerentuli országokba utazó fedélközi utasok túlnyomó része tényleg kivándorló, és így a szállításra vonatkozó védelmi intézkedések alkalmazása reájuk nézve indokolt, úgy véljük, célszerű volna a *kivándorlási törvénynek a szállításra vonatkozó intézkedéseit* általában, az Európán kívüli országokba, *legalsóbb hajóosztályon utazó személyekre* minden megszorítás nélkül; tehát honosságukra és *kivándorló minőségükre való tekintet nélkül* kiterjeszteni.

Miután ezek szerint a törvény különböző rendelkezéseit a kivándorlók különböző csoportjaira különbözőképen kell alkalmaznunk, egy általános definíciónak törvénybe iktatása nem válik előnyére a törvény végrehajtásának, mert feshélyezi a hatóságokat a törvény helyes alkalmazásában.

Korántsem a mi törvényünkben felvett fogalommeghatározás hibájául róttuk fel ezeket, hanem éppen elvileg kívántuk igazolni, hogy a kivándorlás jelenségének sajátos természeténél fogva nem is lehet a kivándorlásnak, a gyakorlat összes eseteire applikálható és a törvény egész körére kiterjedő, tehát olyan definícióját felállítani, mely a kodifikálásra alkalmas volna. Kétségtől minden törvénynek előnye, ha szabatos körülírással megjelöli a szabályozandó jogtárgy mibenlétét, mert ezzel a joggyakorlatot határozottá és egységessé teheti. Ámde egyáltalában nem feltétele a törvény helyes alkalmazásának a definíció törvénybe iktatása. Sőt a hol a törvény nem adhat precíz meghatározást, ott sokkal nagyobb garanciája lesz a helyes joggyakorlatnak, ha módot adunk az eljáró hatóságoknak arra, hogy a konkrét eset összes, tehát az előirt törvényes definícióban fel nem vett körülményeit is mérlegelve, jó belátásuk szerint határozhassanak az alkalmazás kérdésében. A tapasztalat is igazolta, hogy a törvényes definíció alkalmazásában a hatóságok csak nehezen tudnak eligazodni. Éppen a jelenlegi törvény indokolása utal arra, hogy az előző törvény definíciójának *különbféle értelmezése* egyrészt a törvény megkerülésének nyitott tág teret, másrészt pedig sok kivándorló személyét zaklatásnak, egyéni szabadságát pedig korlátozásnak tette ki.* A hatóságok bizonyynyal közelebb fognak járni a való élethez és a törvény intenciójához, ha bizonyos teret szabadon hagyunk számukra annak megállapítására, hogy az egyes, eléjük kerülő esetekben fenforog-e a törvény alkalmazásának szüksége és lehetősége, mint hogy ha arra kötelezzük őket, hogy előirt kritériumok sablonjára igyekezzenek ráhuzni a gyakorlat eseteit. Egy-egy definíció amúgy is csak az alkalmazás *irányát* tudja megjelölni, de nem az alkalmazás *körét*. Törvénytechnikai szempontból éppen ezért a kivándorló fogalommeghatározásának inkább a törvény végrehajtási utasításában van a helye, mint a törvény szövegében.

* Indokolás. 19. l.

A külföldi törvények, melyek meghatározatlanul hagyták a kivándorló fogalmát, általában jól beváltak a gyakorlatban, bizonyoságaul annak, hogy a kivándorlási törvényt a definíciónak törvénybe iktatása nélkül is lehet helyesen végrehajtani. A német törvény indokolása külön kiemeli, hogy tartózkodik a fogalom meghatározásától.¹ Az osztrák javaslat elvileg ugyan csak a definíció mellőzése mellett nyilatkozik² és hangoztatja, hogy a javaslat szövegébe csakis azért kellett felvenni a definíciót, mert kifejezést kellett adni annak, hogy a javaslat az eddigi osztrák joggal szemben homlokegyenest ellentétes értelmet tulajdonít a kivándorlásnak.

Hogy mindazon okokkal szemben, melyek a definíció elejtése mellett szólnak, a mi törvényünk mégis ragaszkodott annak a törvény szövegébe való felvételéhez, ebben, úgy véljük, első sorban az egyéni szabadság védelmének szempontja vezethette. Minthogy ugyanis a törvény a kivándorló minőséghez súlyos kötelezettségeket s megszorító intézkedéseket fűz, és igen messze megy a kivándorlás korlátozásában, szükségesnek látszott, mintegy ellensúlyozásul, egyuttal arról gondoskodni, hogy mások, mint a kikre a törvényhozó célzott, szabad költözködési jogukban ne gátoltassanak.³ E célból a törvény, ha már az alkalmazás körét pontosan és szabatosan meg nem határozhatta, igyekezett azt olyképen megjelölni, hogy a hatóságok legalább is azzal legyenek tisztában, hogy kikre *nem* alkalmazandók a törvény rendelkezései. A definíció felállításával tehát voltaképen a törvény kiterjesztő értelmezése ellen kívánt a törvényhozó garanciát nyújtani.

¹ «Darüber, wer als Auswanderer anzusehen ist, enthält sich der Entwurf einer ausdrücklichen Erklärung.» (Német törvény indokolása 8. l.)

² «Nach dem Vorgange anderer Gesetze lag es auch für den Entwurf nahe, von der Aufnahme einer Definition des Begriffes Auswanderer in den Gesetzestext abzusehen.» (Osztrák javaslat 26. l.)

³ A végrehajtási utasítás 4. §-a is, mely a kivándorlóknak a határrendőrség által való vizsgálatáról szól, irányelvül jelenti ki, hogy «a vizsgálatnál különös figyelmet kell fordítani arra, hogy azok az utazók, a kik nem kivándorlók, zaklatásnak kitéve ne legyenek.»