

WINDT SZANDRA

## A menekültügyi szabályozás a nemzetközi és a hazai jogban<sup>1</sup>

A menekültkérdés összetett probléma. Beszélhetünk menekült mellett *menekülőőről* (asylum seeker), aki a menekültstátus alapjául szolgáló kényszerítő okok miatt hagyja el hazáját, ezen belül szűkebben vett otthonát. Ugyanakkor menekülő az is, aki magáról azt állítja, hogy menekül, de érdekes módon ezt nem ellenőrzi senki.

A menekülő mellett szót kell ejteni a *menedékesről* (asylee) is, aki menedékre lel az adott országban, azaz tartózkodását engedélyezik annak ellenére, hogy nem tesz eleget a külföldiekre vonatkozó követelményeknek.

Összehasonításképpen: hazánkban az 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékhez fűződő jogok teljesebb biztosítása érdekében a menedéket kérő két csoportját hozza létre: a *menekült* és a *menedékes* fogalmát.

„a) *menekült*: az a külföldi állampolgár vagy hontalan személy (a továbbiakban: külföldi), aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás avagy politikai meggyőződése miatti üldözése, az üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága – hontalan esetén szokásos tartózkodási helye – szerinti országon kívül, a Magyar Köztársaság területén tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, feltéve, hogy az érintettet kérelmére a menekültügyi hatóság menekülként elismerte;

b) *menedékes (ideiglenes menedékben részesülő)*: a Magyar Köztársaság területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozó külföldi, amelyet a Kormány vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye azért részesített ideiglenes menedékben, mert a külföldiek a hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetőleg az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerült;”

### A menekült definíciói

A definíció lehet univerzális, regionális, nemzetközi és a nemzeti jogok által megalkotott.

<sup>1</sup> Részlet a szerző *Az illegális migráció kriminológiai jellemzői* című doktori értekezéséből.

*De facto* menekült az, aki nem akarja, vagy nem képes elnyerni a konvenció menekültstátust, de üldözésének okai hasonlóak a konvencióban megnevezettekhez. *B státusú* menekült az, aki nem pontosan az 1951. évi egyezményben megjelölt okokra hivatkozva, vagy enyhébb követelményeket teljesítve kapta ezt a státust azokban az országokban, ahol létezik a B státus.<sup>2</sup>

A menekültek univerzális nemzetközi definícióját a menekültekről szóló 1951-es genfi egyezmény, valamint az UNHCR statútuma tartalmazza. Emellett a menekültek regionális nemzetközi definícióját az Afrikai Egységszervezet 1969-es egyezménye, valamint az 1984-es cartagénai nyilatkozat fogalmazta meg.

Az egyezményekhez nem csatlakozó államok szabadon definiálhatják a menekült fogalmát.

Az ENSZ univerzális definíciója szerint menekült az,

*„aki 1951. január 1-je előtt történt esemény következtében faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldöztetéséből való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy, aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”*

#### *A genfi egyezmény definíciójának elemei*

A kibocsátó országán kívüli tartózkodás követelményének megfelelően a kérelmező (és menekült) csak az lehet, aki már nincs otthon; a fenyegetés viszont nem csak a kibocsátó országban fenyegetheti a kérelmezőt; a félelemre okot adó körülmény a távozás után is bekövetkezhet.

Az üldözés súlyos hátrány kilátásba helyezése vagy nagyon erős pszichés nyomás; üldözésnek minősül például a diszkrimináció magas foka is. Minden üldözésnek minősül, ha az állam nem képes saját polgárainak gyakorlati védelmet nyújtani ellene. Az üldözéshez nem feltétlenül kell politikai tevékenységet kifejteni; üldözni lehet valakit saját vagy neki tulajdonított nézetek miatt is. A *társadalmi csoporthoz tartozás feltétele* az, hogy a kérelmező vagy a deviáns „csoport” született tagja legyen. De az is előfordulhat, hogy valamilyen történelmi esemény miatt került e cso-

<sup>2</sup> Nagy Boldizsár: Menekültek-menekülők. Magyarországi dilemmák. In: Kende Tamás (szerk.): Nemzetközi jogi szemelvények és dokumentumok I. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 426–441. o.

portba; vagy a kérelmezőnek legelemibb emberi méltóságához fűződő érdeke, hogy e csoportba tartozzon.

Az egyezmény nem vonatkozik arra, aki béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el; tevékenysége az ENSZ hitvallásával ellentétes; illetve ha a befogadást megelőzően, a befogadó államon kívül súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el. Emellett megszűnik a menekültstátusa annak, aki új állampolgárságot szerez; önkéntesen igénybe vette állama segítségét; vagy más államba költözött, illetve ha időközben megszűntek menekülésének okai.

A védelemre szoruló külföldinek csak ahhoz van joga, hogy menedéket keressen, így kérelmet nyújtson be elismerése érdekében, amelyet a részes állam köteles megvizsgálni, és engedélyezni, hogy addig a kérelmező az ország területére belépjen és ott tartózkodjon, még akkor is, ha jogellenes a belépése vagy tartózkodása.<sup>3</sup>

A menekült is élvezi az emberi jogok teljességét, amelyet az állam a joghatósága alá tartozó külföldieknek, diszkrimináció nélkül köteles garantálni, kivéve, ha az egyezmény vagy a területi állam jogszabályai ennél kedvezőbb rendelkezést nem tartalmaznak, figyelembe véve az azonos vagy éppen sajátos körülményeket. Például néhány éves beilleszkedési folyamat következtében a munkavállalás lehetőségét közelíteni kell az átlagos külföldiétől a honosokéhoz.

## **A menekültek sorsának tartós rendezésére szolgáló intézmények**

A menekültek problémáinak tartós és fájdalommentes megoldását szolgálja az önkéntes hazatérés elősegítése is, hiszen a menekültstátus mindig ideiglenes, és a konfliktus rendeződésével célszerű a menekültet „hazaengedni”.

A menekült migrációja nem szűnik meg a befogadásával, a menekült jogállás megszerzésével, noha az államhatárok átlépése számára megnehezül, ha üzleti, tanulmányi vagy éppen a menekülés miatt egymástól távol kerülő családtagjainak látogatására törekszik. Ennek leküzdését szolgálja a menekültek vízum nélküli utazásáról szóló európai egyezmény a következők szerint, bár az egyezmény alkalmazása ideiglenesen felfüggeszthető közrendi okokra hivatkozva.

A menekültek állampolgárrá válásának elősegítésére az államok liberálisan értelmezik a menekültek beilleszkedését, így csökkentik a honosításhoz szükséges várakozási időt – legfeljebb öt évre –, és mérséklik az eljárási díjat, valamint az eljárási időt. A honosításhoz nem követelhetik meg, hogy a menekült bizonyítsa korábbi

<sup>3</sup> Tóth Judit: A nemzetközi migráció jogi alapjai. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001, 81–123., 118. o.

állampolgársága megszűnését. Az államok a menekült szülőnek, az országban születő gyermekének – kérelmére – a születésével, vagy meghatározott életkor elérésekor megadják az állampolgárságot. Az állampolgár menekült házastársát kedvezménytel honosítják.

Annak ellenére, hogy „a migráció és a menekültügy közös problémája elsősorban európai jelenség”<sup>4</sup>, a közös európai menekültpolitika, a bevándorlási politikához hasonlóan, szintén várat magára. Tiszességes és hatékony rendszert szeretne kiépíteni az Európai Unióban a külföldi menedékkeresők számára az Európai Bizottság az évtized végére létrejövő közös uniós menekültpolitika keretében.<sup>5</sup>

Az EU intézményei olyan szabályok kidolgozásán fáradoznak, amelyek egységesítik a menekültügyi eljárást, illetve azonos jogállást nyújtanak a menekültek és a nemzetközi védelemre szoruló személyek számára a különböző tagállamokban. Olyan rendszerre van szükség, amely kellő alapossággal bánik a ténylegesen rászorulókkal, egyszersmind elejét veszi a menekültstátussal való visszaéléseknek. Utóbbi természetesen egy szintén egységes bevándorlási politika meglétével lehetne erősíteni.

Az Eurostat adatai szerint a menedékkérők körében az EU tagállamai közül 2003-ban is az Egyesült Királyság bizonyult a legnépszerűbbnek, 60 045 menedék iránti kérelemmel. A második helyre Franciaország került (52 204 kérelem), amelyet Németország (50 563), Ausztria (32 359) és Svédország (31 355) követ az összlakosság számához mérten legtöbb menedékkérelmet regisztráló országok sorában. Ugyanebben az esztendőben Portugáliában csak 113, Lettországból pedig csupán 7 (!) hasonló kérelemmel fordultak a hatóságokhoz. 2004-re azonban – mint említettem – Franciaországban adták be a legtöbb menekültkérelmet (50 547).<sup>6</sup>

A menedékre, illetve védelemre szoruló befogadásával, beilleszkedésével és önkéntes hazatelepülésével kapcsolatos költségek megosztása céljából 2000-ben a tagállamok megegyeztek az *Európai Menekültügyi Alap* (EMA) létrehozásáról.

Egy 2003-ban elvégzett független értékelés szerint az Európai Unión belül három fő stratégia érvényesült az Európai Menekültügyi Alap céljainak megvalósításakor. Azok az országok (Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögor-

4 Deák Péter: Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés. *Rendészeti Szemle*, 2006/11., 43–49., 45. o.

5 Vö. Thomas Holzer – Gerald Schneider: *Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*. Leske und Budrich, Opladen, 2002, specif. ch. 9.: *Pespektiven der Asylpolitik*. S. 221–232. Véleményük szerint a következő években a nyugat-európai országok menekültpolitikája elsősorban két hatás alapján fog eldőlni: a nemzetköziesítés [Internationalisierung] és az európaiasodás [Europäisierung] között. Erről bővebben a 227–231. o.

6 *Europe in figures, Eurostat yearbook 2006-2007*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITYOFFPUB/KS-CD-06-001/EN/KS-CD-06-001-EN.PDF>

szág), amelyeknek a menekültek befogadása, beilleszkedése és önkéntes hazatelepülése terén egyaránt kevés tapasztalatuk volt, a hangsúlyt elsősorban a befogadással kapcsolatos körülmények javítására helyezték. Azok a tagállamok, amelyek hosszabb múltra tekinthettek vissza a menekültpolitika terén (Hollandia, Németország, Egyesült Királyság, Svédország és Finnország), többnyire inkább a beilleszkedéssel és az önkéntes hazatelepüléssel kapcsolatos projektekhez kérték az alap támogatását. A tagországok harmadik csoportja (Franciaország és Luxemburg) elsősorban már működő programok további anyagi támogatását várta az EMA-tól. Az EMA által odaítélt források legnagyobb részét a menedékkérők befogadási körülményeit javító új infrastruktúrák finanszírozására használták.

Könnyen előfordulhat az, hogy mondjuk két ember két külön országba lép be szabálytalanul, ám még a határon jelzi, hogy menekültstátusra tart igényt, az egyik megkapja, ezzel együtt védelmet, szállást és ellátást is, míg a másiknak a kérelmét elutasítják, mégsem tud hazamenni. A második azonnal az „irreguláris migráns” státusában találja magát, aki ellen a hatóságok fel fognak lépni. A hazai embercsempész csoportok között láttunk olyanokat, amelyek az előbbi helyzetet „kínálják”, ami megszervezik a továbbutaztatást.

Ha jogellenes a belépés és a tartózkodás, de a külföldi közvetlenül veszélyhelyzetből menekült, életét, szabadságát kockáztatva az üldözés miatt, és haladéktalanul felveszik a kapcsolatot a területi állam hatóságával, megindokolva ezt a jogellenességet, nem lehet ellenük az egyébként jogszerűtlenül belépő külföldiekre vonatkozó szankciókat alkalmazni. Az illegálisan érkező külföldi ellen tehát nem lehet szankcióként szabadságelvonást vagy korlátozást alkalmazni, legfeljebb csak a személyazonosságukig és kérelmük elbírálásához szükséges adatok megszerzéséig. Hogyha kérelmüket visszautasítják, gondoskodni kell az ország területén tartózkodásukról mindaddig, amíg ésszerű határidőn belül elintézik másik országba való befogadásukat. Ez a belépési és tartózkodási jog minden olyan közvetlen veszélyből menekültöt megillet, aki nem veszélyezteti az ország biztonságát.

A jogszerűen tartózkodó menekültet azonban csak állambiztonsági vagy közrendi okokból lehet kiutasítani, törvényes eljárásban, de ekkor is méltányos határidőt kell neki adni, hogy más országba bebocsátást kérjen, esetleg addig szabadságában korlátozható.

A menekültkérdés viszontagságaihoz hozzá kell tenni egy másik, az imént említett momentumot is: vajon mi lesz a szabálytalan belépés és a menekültstátus kérése után a befogadóállomásra „eltűnő” személyekkel? Hogyan lehetne megelőzni, hogy kikerüljenek a hatóságok látóköréből? Ez a probléma világszerte ismert. Nem véletlen, hogy az UNCHR igyekszik erre megoldási javaslatokat tenni.

Ma már a harmadik világban van az igazi menekültprobléma, mivel ott élethál kérdésről van szó, annak ellenére, hogy a statisztikák szerint a fejlett országokon belül az európai államok súlyos menekültgondokkal küszködnek. Az ázsiai és az afrikai menekülők menekülés közben – Európában már szokatlan mérvű – fizikai szenvedést, megaláztatást élnek át, közülük százezrek meg is halnak. Aki eljut Európába, vagy Európa országaiból politikai okok miatt menekül, az rendszerint nincs közvetlen fizikai veszélyben.

Fontos emlékeztetni arra is, hogy a politikai okokból üldözöttek egyénre szabott menekültügyi szabályai alkalmazhatatlanok az általános erőszak és a létfeltételek eltűnése elől menekülő százezrekre. Továbbá, ami a legsürgetőbb lépést igényli, nem lehet ugyanazokat az eszközöket alkalmazni speciális európai szituációkra, mint a nagy tömegek koncentrált mozgásával járó világfolyamatokra.

## A hazai szabályozás

A bevándorlók állampolgárság szerinti összetételéből egyértelmű, hogy Magyarország ma még valójában csak néhány szomszédos ország polgárai számára bevándorlási célpont. A bevándorlás azonban szinte kezdetektől jelen van országunk történetében.

A második világháború után egész Kelet-Közép-Európában hatalmas méretű menekült- és vándormozgalmak indultak meg, a győztesek által árajzolt politikai határok és az etnikai gyűlölködések miatt.<sup>7</sup>

Ezzel gyakorlatilag évtizedekre befejeződtek a vándormozgalmak Magyarországon. Nagyobb hullámban 1956-ban, a forradalom alatt megnyitott határokon történt jelentős kiáramlás, mindazonáltal a zárt társadalom nem tette lehetővé az országba való számottevő beáramlást.

Ez szűnt meg az 1990-es rendszerváltozással, ekkortól beszélhetünk egy újabb korszakról, amely más irányt vehet az uniós taggá válásunkkal, illetve a schengeni határellenőrzés kiépítésével.

Egyes kutatások kimutatták, hogy a magyarországi bevándorlók zöme a határon túli magyar közösségekből kerül ki, emiatt jelentősen különbözik a nemzetközi migráció más országokban található jellemzőitől.<sup>8</sup> Az azt kiváltó okok a magyar, illetve az egész közép-európai térség történelmi gyökereire vezethetők vissza, ennek következtében az okai egészen mások, a „bevándorlók” beilleszkedése némileg könnyebb.

<sup>7</sup> Gergely Jenő: Útban a háború felé. In: Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): 20. századi magyar történelem 1900–1994. Korona Kiadó, Budapest, 1997, 289–290. o.

<sup>8</sup> Tóth Pál Péter: Bevándorlás Magyarországra. Lucidus Kiadó, Budapest, 2006, 9. o.

A vándorlás egyik következménye, hogy 1990 és 2004 között 115 ezren kaptak magyar állampolgárságot. Ez éves szinten nyolcezer új állampolgár, de kiemelendő, hogy ez a rendszerváltozás előtt még a nyolcszázat sem érte el.

Az állampolgárság a magyar közjog egyik alapintézménye. Fogalmának tartalmi összetevőit az állam és az egyén alkotmányjogi kapcsolata határozza meg. Az alkotmányjog az állam és az egyén kapcsolatát elsődlegesen az állami szuverenitással összefüggésben vizsgálja.<sup>9</sup>

Az állam lakossága a nemzetközi jog értelmében az állam területén élő valamennyi személy. Összetartozásuk alapja, hogy az adott állam alkotmányos rendje mindannyiukat kötelezi. A nemzetközi jog az állam területén tartózkodók között a diplomáciai védelem érvényesülése alapján tesz különbséget.

A lakosságot alkotó természetes személyek jogi helyzete ennél összetettebb. Annak meghatározása, hogy e személyeket milyen jogok illetik meg, és milyen kötelezettségek terhelik, a belső jog, ezen belül is az alkotmányjog feladata.

Alkotmányjogi értelemben a lakosság több csoportra oszlik: lehetnek saját állampolgárok, külföldiek és hontalanok.

A szuverenitás személyi hatálya minden állam esetében saját polgáraira terjed ki, ők alkotják alkotmányjogi értelemben az állam lakosságát.

Az *állampolgársági jogviszony tartalma* azt feltételezi, hogy az állampolgárt az állam területén élő más személyekhez képest többletjogosultságok illetik meg: ha külföldön van, bármikor hazatérhet, bármikor elutazhat, megilletik az alapvető jogok, a választójog, a közhivatal viselésének joga, a konzuli védelem joga, egyezsersmind köteles eleget tenni például a honvédelmi kötelezettségének, ami a hontalanokra, külföldi állampolgároknak nem vonatkozik. Az adózás kötelezettsége azonban mindenkit érint. Azaz az állami hatalomnak való alávetettség egyidejűleg az állampolgári státusú személyek számára az alapvető jogok teljességével egyenlő.

A külföldi állampolgárok nemcsak bevándorolnak az országba, hanem el is hagyják. A mérleg azonban egyértelműen pozitív, mivel minden évben többen kérnek tartózkodási engedélyt, mint ahányan elmennek. A Magyarországon legálisan élő külföldiek száma évről évre növekszik.

Ezt mutatja az is, hogy amíg 2001-ben 110 ezren, 2005 januárjában már 142 ezren voltak hazánkban. Ez az ország népességének 1,4 százaléka, ami nemzetközi összehasonlításban még mindig alacsony érték. Nem mellékes tény azonban, hogy a külföldiek egy része a szomszédos országokból érkezett, beszél magyarul, kulturális identitása nem áll távol a miénktől. A nem szomszédos országok közül

<sup>9</sup> Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 103. o.

Németországból érkezett a hazánkban élő külföldiek nagy része, számuk az ezredforduló táján megközelítette a tízezetet. Érdekességként a görög és a lengyel állampolgárokat is meg kell említeni, akik jelenléte történelmi okokra vezethető vissza, de jelenlétük egyre kevésbé jelentős.

A hazánkban élő külföldi állampolgárok országok szerinti megoszlása jól mutatja, hogy bár 180 országból érkeztek hozzánk, csupán néhány ország játszik jelentős szerepet ebben. A 2005-ben Magyarországon élő 142 153 külföldi állampolgár 86 százaléka európai országból érkezett. Viszonylag jelentős még az Ázsiából érkezők száma (10,6 százalék), de Amerika már elhanyagolható (1,9 százalék), nem is beszélve Afrikáról (1,1 százalék). Összességében a hazánkban élő külföldiek 68,7 százaléka szomszédos országokból érkezett.

Az államok – saját állampolgáraiktól megkülönböztetendő – idegennek tekintik azokat a személyeket, akikre szuverenitásuk hatálya a területen való tartózkodás tényéből adódóan terjed ki. Az idegeneknek kötelességük országunk törvényeit, alkotmányos rendjét tiszteletben tartani. Ezért cserébe az állam az alapvető emberi jogok gyakorlását garantálja számukra.

Az idegenek csoportja nem homogén. Állampolgárságuk szerint vannak közöttük, akik más állam polgárai: *külföldiek*, illetve akik egyetlen államnak sem polgárai: *hontalanok*.

A külföldieket a szerint is lehet csoportosítani, hogy mennyi ideig tartózkodnak országunk területén. Időtartam szerint a hozzánk látogató külföldiek egy része átmeneti (ideiglenes), másik része állandó jelleggel, vagyis tartósan letelepülteként, bevándorlóként vagy menekültként tartózkodik az állam területén.

A külföldiek jogállása különbözik az állampolgároktól, sőt önmagában is differenciált.

A külföldi, ha megkapja az állampolgárságot, ezzel egyidejűleg státuszjogokból és közjogi kötelezettségekből álló közjogi státust nyer. A státuszjogok az állami szuverenitással összefüggésben határozzák meg az állampolgár jogi helyzetét. Éppen ez az, ami meghúzza a határvonalat az állam polgárai és az adott ország területén élő idegenek között. Kükorelli szerint történetileg e megkülönböztetés a nem állampolgár alapvető jogainak lényeges korlátozását jelentette. A második világháború után az emberi jogok nemzetközi egyezményeit elfogadó jogállamokban az alapvető emberi jogoknak a csupán az állampolgársági státushoz kötődő jogok területén létezhet különbség.

A státuszjogok gyökerei az emberi jogokban keresendők, de önálló jogcsoportként mind a szabadságjogokhoz, mind a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz képest eltérő tartalommal, követelményrendszerekkel és garanciákkal jellemezhetők. A státuszjogoknak lényegüket illetően alanyi jogoknak kell lenniük.

A hazánkban tartózkodó idegen és a magyar állampolgár között a különbség a szuverenitásból vezethető le, mivel a saját állampolgár a szuverenitás személyi, a területen tartózkodó külföldi a szuverenitás területi hatálya alatt áll. A szuverenitás személyi hatályából a magyarok státuszjogai, míg a szuverenitás területi hatályából a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos jogok vezethetők le.

A 2002. január 1. óta hatályos 2001. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Irtv.) a schengeni közösségi normákkal és számos más uniós jogszabály rendelkezéseivel összhangban határozza meg a külföldiek beutazásának és magyarországi tartózkodásának szabályait. Ezzel az új idegenrendészeti törvény hatálybalépésével a vonatkozó jogharmonizáció részben teljesült.

Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában a külföldiek engedélyhez kötött munkavégzés vagy más jövedelemszerző tevékenység folytatása céljából csak *tartózkodási vízummal (D típusú vízum)* utazhatnak hazánkba.

Ez az új idegenrendészeti törvény jelentősen megváltoztatta a tartózkodási engedélyek korábbi szabályait. Az egy évet meg nem haladó tartózkodásra kiadható ideiglenes tartózkodási engedély, illetve az egy évet meghaladó tartózkodásra kiadható huzamos tartózkodási engedély és az állandó magyarországi tartózkodásra jogosító bevándorlási engedély helyett csak kétféle tartózkodási jogcímet határozott meg:

- a) a *tartózkodási engedélyt*, amely legfeljebb két évre (kivételesen négy évre) adható ki, de alkalmanként további két évvel meghosszabbítható, és
- b) a *letelepedési engedélyt*, amely életvitelszerű, folyamatos és határozatlan idejű magyarországi tartózkodásra jogosít.

2007-ben azonban a jogalkotó a külföldiekre vonatkozóan két új törvényt alkotott, amely jelentős mértékben változtat a bemutatottakon. A 2007. évi I. és II. törvények segítségével rendezték az Irtv. hiányosságait.

A jogalkotó világos különbséget tett azzal, hogy két külön törvényben szabályozta az EGT-tagállamokra, valamint a harmadik ország lakosaira vonatkozó jogszabályokat.

A 2007. évi I. törvény által átültetett – a személyek szabad áramlását, gyakorlatilag az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket kodifikálva újraszabályozó – 2004/38/EK irányelv egységes keretbe foglalja az EGT-állampolgárokra és családtagjaikra vonatkozó korábbi szabályozást, egyértelművé téve, hogy elkülönült, *privilegizált jogállású* alanyi körről van szó. Az irányelv 24. cikkének történető megfelelés érdekében a szabad mozgás és tartózkodás jogaival felruházott személyek részére szavatolni kell a szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken mindazokat a jogokat és kedvezményeket, amelyek a magyar állampolgárokat megilletik.

Már említettem, hogy az Irtv. megszüntette az ideiglenes (egy évnél rövidebb), valamint a huzamos (egy évnél hosszabb) tartózkodásra jogosító engedélyek kategóriáját. A tartózkodási engedély fő szabályként legfeljebb két évre adható ki, amelyet alkalmanként legfeljebb két évvel lehet meghosszabbítani. Ha a tartózkodás célja munkavégzés vagy más jövedelemszerző tevékenység, a tartózkodási engedély első alkalommal legfeljebb négy évre adható ki.

Az irányelvet átültető 2007. évi I. törvény továbbra is megtartja azt a fő elvet, miszerint a szabad mozgás és a hozzá kapcsolódó tartózkodás csak az uniós polgárok és meghatározott családtagjaik jogosultsága. Bővíti azonban a családtag fogalmát, illetve új alapokra helyezi a családtagok tartózkodási jogának fennmaradását is.

A törvény az uniós polgárok körénél tágabb személyi körnek engedélyezi a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását. Az EGT-ről szóló megállapodás értelmében ugyanis az EGT tagállamainak állampolgárait a szabad mozgás és tartózkodás tekintetében ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait.

A 2007. évi I. törvény kimondja, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával felruházott személyeket illető, a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlása elől elháruljanak az adminisztratív akadályok, illetve az EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával bíró családtagjai esetében az adminisztratív akadályok jelentős mértékben csökkenjenek.

Ezzel az említett személyi körnek megteremti a Magyar Köztársaság területére való beutazását, továbbá a *három hónapot meg nem haladó* magyarországi tartózkodását. Ez a tartózkodás gyakorlatilag *feltétel* nélküli. A magyarországi tartózkodás joga három hónapot meg nem haladó ideig külön engedély nélkül megilleti az EGT-állampolgárt és családtagját.

A törvény a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályait, az irányelv rendelkezéseivel összhangban, bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A jogszabály a három hónapnál hosszabb ideig tartózkodók számára *megköveteli a bejelentkezést*, az eljáró hatóság a bírósági gyakorlatot kodifikáló irányelvnek megfelelően azonban már *nem tartózkodási engedélyt*, hanem egy *regisztrációs igazolást* állít ki. A tartózkodási engedély ugyanis nem más, mint az Európai Közösséget létrehozó szerződésben garantált jog tárgyiasulása, amelyet a jogalkotó igyekszik ezzel az egyszerűbb, olcsóbb rendszerrel felváltani.

A törvény a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályait az irányelv rendelkezéseivel összhangban bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A három hónapot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, akinek tartózkodási célja *keresőtevékenység* vagy *tanulmányok* folytatása, illetőleg akinek a tartózkodás

teljes időtartamára elegendő forrása van önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodása ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére.

Keresőtevékenység céljából tartózkodónak minősül az is, aki munkát keres. Az Európai Bíróság gyakorlatával összhangban a törvény nem mondja ki, hogy mennyi ideig lehet jogszerűen munkát keresni, erre vonatkozóan az ésszerűség elve az irányadó: addig, amíg a bizonyítottság és az esély megalapozott.

Az EGT-államok polgárainak beutazását és tartózkodását szabályozó új törvény egyik legfontosabb vívmánya az *állandó tartózkodás joga*, amellyel a társadalmi kohéziót kívánják erősíteni. A törvény az állandó tartózkodás jogát valamennyi EGT-állampolgár és családtagja számára garantálja, ha öt évig megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak. Ez az új, általános jogosultság nemcsak meghatározott kategóriák számára biztosítja a maradás jogát a gazdasági aktivitás befejeződésével, hanem *mindenkinek*, aki teljesíti az öt éves jogszerű tartózkodás feltételét.

A törvény a közösségi joggal összhangban lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával bíró családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának *korlátozására*, de azt kizárólag közrendi, köz- és nemzetbiztonsági, valamint közegészségügyi okból engedi meg. Kimondja emellett, hogy ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat, a korlátozó intézkedések pedig kizárólag az érintett személyes magatartásán alapulhatnak. E magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető érdekére, az általános, megelőzési célú okok nem fogadhatók el. A törvény szerint a tartózkodási jog korlátozásának eszközei a *visszairányítás*, a *kiutasítás*, a *beutazási és tartózkodási tilalom* elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása.

A beléptetés megtagadására, valamint a *visszairányítás* elrendelésére a Magyar Köztársaság államhatárán kerülhet sor. A beléptetés megtagadását a törvény egy *pozitív* („rendelkeznek a szükséges dokumentumokkal”), valamint egy *negatív* feltétel („ne álljon beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt”) hiánya esetén írja elő. A törvény hatálya alá tartozók beléptetését meg kell tagadni, ha nem tesznek eleget a 3. §-ban meghatározott beutazási feltételeknek (pozitív feltétel hiánya), vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt állnak (negatív feltétel hiánya).

A beléptetés megtagadása esetén a határforgalmat ellenőrző hatóság határozatban azonnal elrendeli a visszairányítást, amely kötelezést jelent a határterület elhagyására. A visszairányítás végrehajtása iránt fő szabály szerint haladéktalanul intézkedni kell. Ez alól – az irányelv 5. cikk (4) bekezdésének megfelelően – kivétel az az eset, ha a visszairányított kérelmezi, hogy hetvenkét órán belül – az irány-

elv 25. cikk (1) bekezdésének megfelelően – bármely módon igazolhassa a beutazáshoz való jogának fennállását. Ez az időtartam elegendő arra, hogy az érintett a szükséges dokumentumokat beszerezze, vagy azokat hozzá eljuttassák. A lehetőségek megadása mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a szükséges okmányok, iratok beszerzéséről a határforgalmat ellenőrző hatóságnak kell gondoskodnia. A kérelem előterjesztésére értelemszerűen csak abban az esetben van lehetőség, ha a beléptetés megtagadására a beutazás feltételeinek hiányában került sor.

A visszairányítás azonnali végrehajtása esetén a visszairányított köteles a visszairányítás célországába vissza- vagy továbbinduló járművön tartózkodni, vagy arra átszállni. Ha a visszairányított visszautaztatása – szállítóeszköz rendelkezésre állása hiányában vagy a beutazáshoz való jog fennállásának igazolása iránti kérelem előterjesztése következtében – nem hajtható végre haladéktalanul, az érintett a visszairányítás végrehajtásáig, de legfeljebb hetvenkét óráig köteles az eljáró hatóság által kijelölt helyen (határátkelőhelyen, repülőtér tranzitvárójában) tartózkodni. A kötelező tartózkodási helyet a visszairányított visszautazás céljából bármikor elhagyhatja.

Ha a visszairányított a rendelkezésére álló idő alatt a beutazáshoz való jogának fennállását bizonyítja, a visszairányítást elrendelő határozat érvényét veszti, és az illetőt a határforgalmat ellenőrző hatóság belépteti.

Ha a visszairányítás az elrendelésétől számított hetvenkét órán belül nem hajtható végre, a visszairányítottat – beléptetése után – az eljáró hatóság kiutasíthatja. A kiutasítás következtében egyszerűbbé válik a visszautazási kötelezettség végrehajtása, mivel a kiutasítást toloncolás újján kell végrehajtani. A visszairányított esetében a kiutasítás végrehajtási jellegét erősíti az is, hogy ez esetben a kiutasítással egyidejűleg nem rendelhető el beutazási és tartózkodási tilalom. Ha a beléptetés megtagadására, valamint a visszairányítás elrendelésére beutazási és tartózkodási tilalom fennállása miatt került sor, a tilalom hatályát a kiutasítás nem érinti.

A 2007. évi I. tv. a *beutazási és tartózkodási tilalom két típusát* különíti el: az *önállóan elrendelt*, valamint az *idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg* elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat. Az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat – a meghatározott jogcímek alapján – az ismeretlen helyen, illetve nem a Magyar Köztársaság területén tartózkodó személlyel szemben határozattal kell elrendelni. Az önálló jogalap akkor teszi lehetővé a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, ha az érintett kiutasítására nincs mód. Az idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom ezzel szemben a kiutasítást elrendelő határozat rendszerinti járulékos eleme.

A tilalmat nyilvántartásba veszik, ennek alapján a határforgalmat ellenőrző hatóság – a beutazásra vonatkozó külön hozzájárulás hiányában – a beléptetést megtagadja.

A bíróság által elrendelt kiutasítás mellékbüntetés magában foglalja a törvény szerinti beutazási és tartózkodási tilalom tartalmát: a kiutasítás tartama alatt a kiutasított nem térhet vissza a Magyar Köztársaság területére. A bíróság által elrendelt kiutasítás esetén ezért a beutazási és tartózkodási tilalom fennálltát a nyilvánvalóságba be kell jegyezni.

Az *idegenrendészeti kiutasítást* a 2007. évi I. tv. 40. §-a szabályozza. A szabad mozgás és tartózkodás jogával felruházott személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogának korlátozása körében az Európai Unió joga a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóanál kedvezőbb szabályozást követel meg. Erre tekintettel a törvény hatálya alá tartozó személyekkel szemben elrendelhető idegenrendészeti kiutasítás okait *szűk körben* határozza meg.

A törvény megengedi az esetlegesen járványt okozó, valamint más fertőző betegségekkel összefüggésben a szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó intézkedések alkalmazását. Az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy családtagot, aki külön jogszabályban meghatározott közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, fertőzőképes, illetve kórokozóhordozó állapotban van. A kiutasításra csak akkor kerülhet sor, ha az érintett szándékosan nem veti alá magát a betegség, illetve fertőzése által indokolt egészségügyi ellátásnak. De meg kell említeni, hogy a törvény kizárja a kiutasítást, ha a megbetegedés a beutazás utáni három hónap elteltével jelentkezik, ezáltal megdönthetetlen vélelmet állít fel amellett, hogy a betegséget, illetve fertőzést az érintett a beutazása után szerezte.

A *kiutasítás* másik esetkörét a *közrenddel, közbiztonsággal összefüggő* kiutasítási okok alkotják. Az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy a harmadik ország állampolgárságával bíró családtagot, aki az országhagyási kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget, továbbá aki beutazási vagy tartózkodási jogosultsága fennállásának igazolásakor csalárd módon járt el.

A *harmadik államok polgáraitra* vonatkozó tartózkodási engedélyekről szóló szabályozást a 2007. évi II. tv. szabályozza, amely – az I. tv. rendszerétől eltérően, de az EGT-polgárokéhoz hasonlóan – külön fejezetben szabályozza a *három hónapot meg nem haladó és a három hónapot meghaladó tartózkodás* szabályait, amely a schengeni vívmányokkal történő harmonizációt szolgálja. A törvény értelmében a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi létrehozásáról szóló, korábban említett, schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályait kell alkalmazni.

A különbségtétel oka, hogy míg a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályozása a közösségi jog hatálya alá tartozik,

addig a három hónapot meghaladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályainak meghatározása elsődlegesen tagállami hatáskör.

A három hónapot meg nem haladó tartózkodási vízumok típusai lényegében megegyeznek a hatályos ldtv.-ben szabályozottakkal, újdonságot a schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek megfelelő vízumkiadási feltételek, valamint a vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítás egységes vízumokra vonatkozó rendelkezéseinek – így a vízum meghosszabbítása lehetőségének; a külképviselet és a központi vízumkiadó hatóság, illetve a tagállami központi vízumkiadó hatóságok közötti konzultációs eljárásnak; a vízumkiadási jog átadásának-átvételének – hazai jogba történő átültetése jelent. A 2007. évi II. tv. megalkotásával a schengeni joganyag átvétele gyakorlatilag megtörtént.

A három hónapot meghaladó tartózkodás szabályaira vonatkozó fejezet szintén megállapít beutazási szabályokat, mivel a schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálya nem terjed ki az ilyen időtartamú tartózkodás céljából történő beutazásra. A tartózkodási vízumok és tartózkodási engedélyek ldtv.-ben szabályozott rendszerét a tervezet az első lépcsőben lényegében megtartja, a teljes jogú schengeni tagságunktól viszont a tartózkodási vízum megszűnik, ehelyett a harmadik országbeli állampolgárok már a külképviseleten tartózkodási engedélyt kérhetnek. A pozitív tartalmú döntés esetén a tartózkodási engedélyt Magyarországon vehetik át, e célból történő beutazásuk egy új vízumtípus, a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum birtokában történhet. Három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító speciális vízumtípusként a nemzeti vízumot, illetve a szezonális munkavállalási vízumot vezeti be a jogalkotó.

A különböző tartózkodási célok alapján kiadható tartózkodási vízumokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó különös szabályokat is megállapítja a törvény. Ennek keretében jelentős változásként a tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát öt évben határozták meg, ami jóval rugalmasabb a jelenlegi merev rendszerénél. A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelvnek való teljes megfelelés érdekében felülvizsgálták továbbá a családegyesítési célú tartózkodás szabályait is.

Áttekinthetőbbé vált a keresőtevékenységre vonatkozó szabályozás, a jelenlegi ellenmondásokat feloldva meghatározták az ilyen célú tartózkodási vízum, illetve tartózkodási engedély birtokában folytatható tevékenységek körét.

A törvény a harmadik országok állampolgárainak tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelvvél összhangban szabályozza a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásának szabályait. Újdonság az ldtv.-hez ké-

pest, hogy a középfokú oktatási intézmények diákjai is tanulmányi célú tartózkodási vízumra, illetve tartózkodási engedélyre jogosultak, ezáltal felsőoktatási intézménybe történő jelentkezés esetén nincs szükségük külön vízumra. A külön törvény szerinti önkéntes tevékenység folytatása önálló tartózkodási jogcímként jelenik meg. A törvény uniós viszonylatban is előremutatóan új tartózkodási célként neve-síti a tudományos kutatást, elvégezve a tanács 2005/71/EK irányelvének korai át-ültetését.

A humanitárius tartózkodási engedélyre vonatkozó szabályozás keretei között a törvény megvalósítja a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává váló vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel felruházott hatóságokkal együttműködő állampolgárainak kiállított tar-tózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv teljes átültetését.

A törvény a tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát két év-ben határozza meg, és – fő szabályként – lehetővé teszi a tartózkodási engedély bármely, a törvényben szabályozott célból történő meghosszabbítását.

A törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadását, illetve visszavo-nását írja elő abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár a kiadás-hoz előírt egy vagy több feltételnek nem vagy a továbbiakban már nem felel meg, továbbá akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár az eljáró hatósággal ham-is adatot vagy valótlan tényt közöl, és ez érdemben befolyásolta az engedély kiadását.

Az EGT-államok polgáraihoz hasonlóan az ország közegészségügyi érdekei-nek sérelmére tekintettel a tartózkodási engedély kiadását meg kell tagadni, illetve a tartózkodási engedélyt vissza kell vonni akkor is, ha a harmadik országbeli ál-lampolgár közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, és nem veti alá magát kötelező és rendszeres egészségügyi ellátásnak, vagy magyarországi tar-tózkodása alatt nem tartja be az egészségügyre vonatkozó hatályos magyar jog-szabályok előírásait.

Az érdekházasságok ellen alkalmazható intézkedésekről szóló 1997. decem-ber 4-i tanácsi állásfoglalással összhangban rendelkezik a törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadásáról, illetve visszavonásáról abban az esetben, ha megállapítható, hogy a családi kapcsolatot kizárólag a családi együttélés cél-jára szolgáló tartózkodási engedély kiadása érdekében hozták létre.

A törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadására, illetve visszav-onására vonatkozó általános szabályok alóli kivételként kimondja, hogy nemzet-közi kötelezettség teljesítése céljából, halaszthatatlan humanitárius okból vagy nemzeti érdekből tartózkodási engedélyt kaphat a beutazási és tartózkodási tilal-mat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló harmadik országbeli ál-

lampolgár, illetve a részére kiadott tartózkodási engedélyt nem kell visszavonni. Az iménti szabály a schengeni végrehajtási egyezmény 25. cikkében foglalt rendelkezéseknek való megfelelést szolgálja.

Az Idiv. rendszerétől eltérően a törvény a *beléptetés megtagadása*, illetve a *visszairányítás* intézményét szabályozza első helyen a rendészeti szabályok között.

A *beléptetés megtagadható* a schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján, illetve abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár nem felel meg a törvényben foglalt beutazási feltételeknek. A beléptetés megtagadása esetén a harmadik országbeli állampolgár visszairányítása történhet annak az országnak a területére, ahonnan érkezett, amely őt visszafogadni köteles, ahol szokásos tartózkodási helye van, illetve bármely más államba, ahová beutazhat.

A bevándorlási engedély helyébe a letelepedési engedély lépett. A letelepedési engedély nemcsak elnevezésében tér el a bevándorlási engedélytől, hanem tartalmában is nagy változást jelent. A *bevándorlás* fogalmát az Idiv. – a nemzeti közti gyakorlattól eltérően – igen leszűkített értelemben, azaz csak az *e célból kiadott speciális engedélyre használta*, így a közösségi normák és terminológiák átvétele érdekében is szükséges volt az elnevezés megváltoztatása.

A már bemutatott 2007. évi II. törvény részei továbbá azok a jogszabály-módosítások is, amelyek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel bíró állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv által előírt egyenlő elbánás elvének érvényesülését szolgálják. A 2003/109/EK irányelv átültetését alapvetően a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény valósítja meg az EK *letelepedési engedély* és az *ideiglenes letelepedési engedély* bevezetésével. Mindkét új engedélytípus *letelepedett jogállást* nyújt. Ennek megfelelően a letelepedetteket megillető jogok és kedvezmények megilletik mind az EK letelepedési, mind az ideiglenes letelepedési engedélyeseket, ezzel megteremtve a 2003/109/EK irányelv 11. és 21. cikke szerinti egyenlő elbánást.

A törvény az irányelv hazai implementációját oly módon hajtja végre, hogy az új ideiglenes letelepedett, illetve az EK-letelepedett jogállást a jelenlegi alkotmányos keretek közé illeszti, egyben rendezzi a korábban letelepedési engedély szerzők jogállását, illetve – nemzeti letelepedési engedély formájában – továbbra is fenntartja a közösségi jogi szabályozásnál kedvezőbb feltételekkel megszerezhető letelepedett státust.

A *letelepedett* határozatlan időtartamú magyarországi tartózkodásra jogosult. Annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel bírók valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek

széles területén. Erre tekintettel az e státushoz kapcsolódó további jogosultságokat ágazati jogszabályok fejtik ki, illetve a letelepedettet megilletik a tartózkodási engedélyesek külön jogszabályok szerinti jogosultságai is.

A magyar állam területén tartózkodó hontalan személy jogállása alapjaiban megegyezik a külföldiekével. A hontalanok helyzete még kiszolgáltatottabb, hiszen esetükben nincs olyan állam, amely hasonló védelemben részesítené őket, mint a külföldieket. Az államok a nemzetközi szerződések iránymutatásai alapján töreksenek a hontalanság megelőzésére (például: az 1930-as hágai ajánlás vagy az 1954-es New York-i egyezmény).

Magyar állampolgárok hontalanná válását a törvény automatikus veszteségi jogcímek (például távollét, házasság) mellőzésével, illetve a lemondás feltételeként előírt külföldi állampolgárság igazolásával akadályozza meg.

A magyar jogszabályok a már hontalanná váló személyekkel kapcsolatban is tartalmaznak rendelkezéseket. A hontalanok Magyarország területén születő gyermekei a *ius soli* alapján magyar állampolgárságot szereznek.

Egyebek között a 2007. évi II. tv. 76–81. §-a a hontalanok helyzetét is igyekszik rendezni. E törvény megalkotásáig a hontalanok státusát szabályozó joganyag szétszóró és hiányos volt, továbbá a hontalan jogállás – elsősorban nemzetközi jogi eredetű – anyagi jogi normái mellett a hontalanstátus megállapítására irányuló eljárás szabályai teljes egészében hiányoztak a magyar jogból. Ez sok visszaélésre adott alkalmat, így a schengeni csatlakozás előtt mindenképpen szűkséges volt rendezni ezt a joghézagot.

A 2007. évi II. tv. a hontalanság megállapítására irányuló alapvető és garanciális jelentőségű eljárási szabályokat rögzíti, az eljárás részletszabályai pedig a törvény újrakodifikált végrehajtási rendeletében kapnak helyet.

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul, amelynek előterjesztésére a törvény semmiféle formakényszert nem ír elő. A visszaélés lehetőségének minimálisra csökkentése érdekében azonban a Magyarország területén történő *jogszerű tartózkodás is elengedhetetlen* feltétel az eljárás megindításához. Ennél fogva kizárható az az esetkör, hogy az illegálisan érkező migránsok rögtön a határon, vagy bizonyos időtartamú jogszerűtlen tartózkodás után az idegenrendészeti hatóság általi kézre kerítés után azonnal – rosszhiszeműen – hontalanstátusért folyamodjanak. Az eljárás során a törvény megfelelő garanciákkal védi és szavatolja a kérelmező tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának érvényesülését (jegyzőkönyvfelvétel, anyanyelvhasználat, jogi segítségnyújtás, a hatóság kiiktatási kötelezettsége stb.).

A *hontalanság tényének bizonyítása* a hontalan személy feladata, az eljárás legfontosabb része. Az új szabályozás célja, hogy kérelmező-központúan tegye lehetővé a hontalanság bizonyítását. Ennek érdekében a hitelt érdemlő igazolás mel-

lett a hontalanság tényének valószínűsítése is releváns eljárási cselekmény, továbbá a törvény taxatív felsorolja, mely államok relációjában – amelyek köre a kérelmezőtől függően esetről esetre változhat – szükséges a hontalanság tényének hivatalos alátámasztása.

Magyarországon az *illegális migráns bármikor kérhet menekültstátust*, akár elfogásakor is. Ezzel magyarországi tartózkodása hosszabb, esetenként akár többéves időtartamra *legalizált*. Így magyarázható, hogy olyanok is kérelmeznek menekültstátust, akik bizonyíthatóan több éve Magyarországon tartózkodnak.

Az elmúlt évek migrációval kapcsolatos adatait összevetve megállapítható, hogy a Magyarországra menekülők számán belül, 1997-től egészen napjainkig, az *illegális migránsok aránya többszörösen meghaladja a legalisan érkezőkét*. Ez a trend valószínűsíthetően a következő években is fennmarad. Napjainkban főként Európán kívüli elmaradott vagy háború sújtotta térségekből érkeznek, hiszen a szomszédos országok állampolgárai előtt megnyíltak a legalis beutazás, itt-tartózkodás és munkavállalás lehetőségei.

A Magyarországot érintő szomszédos országokból érkező menekültek főleg a határaink mellett zajló háborús események miatt jöttek. Továbbá Magyarország 1989-ben területi korlátozással csatlakozott a genfi egyezményhez. Ez annyit tesz, hogy hazánk csak európai országból fogadott menekülteket. Ezen csak 1997-ben változtattak a döntéshozók, ennek következtében valóban jelentős mértékben megváltozott a magyar menekülügyi helyzet.

Egyik jelentős változás, hogy a menedéket kérők száma számottevő mértékben emelkedett: 1999-ben 11 500-an kértek menedéket, ám ez 2001-től csökkenést mutatott, 2004-ben már csak 1600-an voltak, majd számuk ismét nőtt: 2006-ban 2117 menekült érkezett.

Az 1997 előtti és az utána következő helyzet az érkezés szempontjából is változott. Amíg az európaiak inkább legalisan érkeztek, addig az új, már a világ bármely országából érkezők többsége illegálisan lépte át a magyar határt. Ez annak is a következménye, hogy a világ számos részéből érkező menekültek kevés esetben tudnak szabályos okmányokkal menekülni.

A kényszer migráció viszonylag kis távolságot átfogó migrációval indult, majd minden átmenet nélkül átváltott a nagytávú mozgásba, amikor a menedéket keresők több ezer kilométer leküzdése után találták meg hazánkat.

Magyarországon elsősorban a kaukázusi és iraki régiókból érkező menekültek kérelmét ismerik el. Hazánkban menedékjogi kérelmet főként grúz, valamint török állampolgárok, illetve a Szerbiából és Montenegróból érkezők nyújtanak be.

A magyar állam felségterületén tartózkodó külföldiek között külön csoportot alkotnak a menekültek. Az alkotmányos menedékjog a következőket tartalmazza [al-

ktmány 65. § (1) bek.): „A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint – ha sem kibocsátó országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja – menedéjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

Az alkotmány eme rendelkezései összhangban vannak a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezményvel, és az azt kiegészítő 1967. évi jegyzőkönyvvel, amelyeket az 1989. évi XV. törvényerejű rendelet tett a belső jog részévé.

A magyar alkotmány menedéjogi szabályozása a hatás–ellenhatás elvének megfelelően túlzott jelentőséget adott az üldöztetés elismerésének. Az objektív menedéjog két jellemzője a következő. Egyrészt az kizár minden olyan állami beavatkozást, amely meghússítaná, hogy a jogosult a menedéjogot igénybe vegye (ez egyfajta közjogi menedéjog); másrészt a menedéjog érvényesítését arra a szituációra korlátozza, amelyben a menekült a magyar állam felségterületére érkezik.

Ez a törvényerejű rendelet rendelkezik az ország területén jótalanul tartózkodó menekültekről is, miszerint „nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük vagy szabadságuk veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál, és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket” [31. cikk (1) bek.] [kiemelés tőlem: W. Sz.]. Valamint rendelkezik arról is, hogy az aláíró államok „nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan, és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. Az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek” [31. cikk (2) bek.].

A törvényerejű rendelet a menekültek számára saját polgáraival azonos jogi helyzetet teremtett, ez alól a választójog és a közhivatal viselésének joga kivétel. A menekülteket nem terheli honvédelmi kötelezettség. Kedvezményeik között külön rendelkezik a kedvezményes honosítás, illetve a beilleszkedést segítő díjmentes magyarnyelv-tanulás lehetőségéről.

A menekültügy kezelésének tapasztalatai a korábbiaktól eltérő, konzekvens, a menekültügyi poliikának jobban megfelelő jogi háttérrel igényelték. Ezt szolgálta az 1997. XII. 15-én kihirdetett 1997. évi CXXXIX. törvény a menedéjogról. A törvény célja, hogy „meghatározza a Magyar Köztársaság területén nyújtott mene-

dékhez fűződő jogokat és kötelezettségeket, a menekültügyi hatósági eljárás törvényességi garanciáinak megállapításával biztosítsa az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmét, garantálja a faji, vallási, nemzeti hovatartozás vagy politikai meggyőződés miatti megkülönböztetés tilalmának érvényesülését” (1. §).

A törvény a menedékhez fűződő jogok teljesebb biztosítása érdekében a menedéket kérők két csoportját hozza létre: a *menekült* és a *menedékes* fogalmát.

A 2001-ben módosított *Idv. beemel* egy harmadik csoportot, a *befogadottét*, ő az, aki „hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye szerinti országba – átmenetileg – azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja” [2. § 1. (g) bek.]. E rendelkezéssel függ össze, hogy a törvény átemeli a menedékjogi szabályozásból a befogadott jogintézményét, és az emberi jogainak védelme miatt hazájába vissza nem küldhető külföldiek körét egységesen az idegenrendészeti szabályozás körében kezeli.

A 2007. évi LXXX. tv. szól a menedékjogról. Tíz évvel az első, már említett, törvény után időszzerű volt új jogszabály megalkotása.

A hazai menekültügyi joganyag felülvizsgálatát, valamint ennek nyomán új törvény megalkotását az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeknek való megfeleléssel mellett az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalatai is szükségessé tették.

A törvény új, a magyar jogban eddig ismeretlen jogintézményeket honosít meg, a jogállások rendszerezetten egymásra épülő, logikus struktúráját építi fel. A törvény anyagi jogi része a törvény hatálya alá tartozó személyek jogállása szerinti fejezetekre tagolódik.

A *kvalifikációs irányelvvel* összhangban a törvény bevezeti a *kiegészítő védelem* intézményét és az *oltalmazotti* (kiegészítő védelmi) jogállást. Az európai uniós jogalkotási kötelezettség nyomán létrehozott oltalmazottkénti elismerés betölti az 1989. évi 15. tvr.-rel kihirdetett a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-án elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. január 31-én létrejött jegyzőkönyv szerinti menekültstátus és a befogadotti jogállás közötti szabályozási űrt.

A törvény szerint oltalmazottként kiegészítő védelemben részesül az a külföldi, aki *nem* felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy kibocsátó országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a kibocsátó országa védelmét igénybe venni.

A kvalifikációs irányelv azt a követelményt fogalmazza meg a tagállamokkal szemben, hogy a kiegészítő védelemben részesített személyek részére az elismert menekültek jogállását megközelítő státust biztosítsanak. A törvény ennek megfele-

lően – a menekült jogállásának meghatározásánál alkalmazott megoldáshoz hasonlóan – nem sorolja fel az oltalmazott jogait és kötelezettségeit, hanem rögzíti, hogy az oltalmazottat – ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a menekült jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik.

A törvény a befogadási irányelv rendelkezéseivel és terminológiájával összhangban határozza meg az elismerését kérő számára nyújtandó ellátások és támogatások körét. A „befogadási feltételek” gyűjtőfogalom magában foglal minden olyan jogosultságot és kötelezettséget, amely az elismerését kérőt az elismerés iránti kérelem benyújtásától kezdően megilleti, illetve terheli, továbbá minden olyan intézkedést is, amely a jogosultságok megadásával vagy a kötelezettségek érvényesítésével függ össze. A befogadási feltételek nyújtására vonatkozó szabályok megállapításakor a törvény a rászorultság elvét vezérelvként követi. Az elismerését kérő csak akkor jogosult a befogadás egyes feltételeire, ha nincsenek meg a megteremtésükhöz szükséges anyagi eszközei.

A törvény nagy hangsúlyt helyez az elismerést kérő személyek jogainak érvényesülését szavatolni hivatott garanciális szabályok megállapítására, továbbá szem előtt tartja a kiszolgáltatott személy sajátos szükségleteiből fakadó különleges bánásmód iránti igényét.

A Met. nem differenciált kellőképpen a menekültkénti és a menedékeskénti elismerés szabályai között, holott ezt a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás speciális jellege indokolta teszi: rövid idő alatt nagy mennyiségű kérelmet kell elbírálni egyszerűsített szempontrendszer alapján.

Az új törvény – a Met. hiányosságát kiküszöbölve – a menekültügyi eljárás általános szabályainak meghatározása után *eltérő szabályokat* állapít meg a *menekültkénti* vagy *oltalmazottkénti* elismerésre irányuló eljárásra, valamint a *menedékeskénti* elismerésre irányuló eljárásra. Ez a különbségtétel – a közösségi joggal összhangban – a *menekülők tömeges beáramlása esetén* egyszerűsített eljárás lefolytatását teszi lehetővé.

A *menedékeskénti* elismerés *kétfázisú* eljárásban valósul meg. Az első szakaszban az Európai Unió Tanácsa, illetve a Magyar Köztársaság kormánya a *védelemre jogosultként* történő elismerésről határoz. A második szakaszban, a konkrét menedékeskénti elismerés folyamán a menekültügyi hatóság csak azt vizsgálja, hogy az elismerését kérő személyre a védelemre jogosultként elismerő tanácsi vagy országgyűlési *határozat hatálya* kiterjed-e.

A *menekültkénti* vagy *oltalmazottkénti* elismerésre irányuló eljárást a törvény szintén két szakaszra bontja. Az eljárás első szakaszának célja, hogy kizárja az eljárás második, érdemi szakaszából azokat a kérelmeket, amelyek esetében a 343/2003/EK tanácsi rendelet szerinti átadás-átvételi eljárás lefolytatása szüksé-

ges, valamint amelyek elfogadhatatlanok, hozzásegítve ezzel a menekültügyi hatóságot, hogy kapacitásait az érdemi eljárásban hatékonyabban használhassa ki.

A menekültügyi eljárás szabályainak újragondolásakor szem előtt tartott legfontosabb célkitűzések egyike a gyors és hatékony eljárás kialakítása volt.

Ennek keretében a törvény a menekültügyi eljárásban hozott nem érdemi döntésekkel szemben rövid – háromnapos – határidőn belül teszi lehetővé a jogorvoslatot, amelynek elbírálása – nyolc napon belül – nemperes eljárásban történik.

Ugyancsak az eljárás gyorsítása céljából rendelkezik úgy a törvény, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal szakhatósági eljárásának időtartama beszámít az ügyintézési határidőbe. Az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalataira is figyelemmel, annak érdekében, hogy a menekültügyi hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata hatékony jogorvoslatként működhessen, a törvény a Fővárosi Bíróság peres eljárásának határidejét a jelenlegi harminc napról hatvan napra növeli.

A törvény az elismert menekültek jogállása felülvizsgálatának jelenlegi szabályain nem változtat, az oltalmazottak esetében azonban előírja a legalább ötvenkénti kötelező felülvizsgálatot. Kibővülnek az elismerés visszavonásának esetkörei, és részletesen szabályozzák az elismerés visszavonására irányuló eljárást is.

## Magyarország és az irreguláris migráció

Hazánk és az irreguláris migráció kapcsolata a rendszerváltozás után kezdődött. Napjainkban a környező – szintén uniós tag – országokkal összehasonlítva, nálunk ez a jelenség még nem jelent akkora nyomást, mint Szlovákiában, ám ennek erősödése mindenképpen várható schengeni tagságunk következtében.

„A magyarországi illegális migráció a 90-es évek közepén tetőzött, amikor a határok mentén elfogott, szöktetett személyek száma évente 27-30 ezer fő között mozgott. Ezt követően egy csökkenő tendencia vált jellemzővé, amelynek eredményeként – nem utolsósorban Románia EU országok felé történő vízumkötelezettségének megszűnése miatt – a tiltott határátlépések száma éves átlagban 8-10 ezer fő közötti számban stabilizálódott. Míg azonban a 90-es évek közepén az összes szöktetett mintegy 20-25 százalékánál működtek közre segítők vagy embercsempészek, napjainkra ez az arány 70 százalék fölé emelkedett.”<sup>10</sup>

Magyarország földrajzi elhelyezkedése és infrastrukturális jellemzői alapján három jól elkülöníthető befelé irányuló migrációs útvonal különböztethető meg. E migrációs csatornák egyúttal embercsempész útvonalak is. Az első ilyen útvonal

10 Demus Mária: A Magyar Köztársaság Határőrségének tapasztalatai az embercsempészás elleni fellépésben. In: Fehér Lenke (szerk.): Kézikönyv az emberkereskedelemtől III. kötet. IOM, Budapest, 2004, 45. o.

Oroszország–Ukrajna felől húzódik hazánkon át Ausztria és Szlovákia érintésével, Németország és más nyugat-európai országok felé. (1999-ben volt először tapasztalható, hogy Budapesttől a szöktetési csatorna kettévált. Az egyik útvonal közvetlenül Ausztria, míg a másik Szlovákia–Ausztria felé irányul). A második embercsempész útvonal Törökországból kiindulva Bulgárián, Románián keresztül húzódik Magyarország felé. Ez Budapesten kétfelé ágazik. Az egyik ága Szlovénia, Dél-Ausztria, Észak-Olaszország, míg a másik Ausztria, Németország, Hollandia, Nagy-Britannia felé folytatódik. Végül, a harmadik embercsempész útvonal Törökországon, Bulgárián, Szerbián és Montenegrón keresztül Magyarországra vezet (úgynevezett klasszikus balkáni útvonal). Ez a migrációs útvonal fokozatosan tevődik át Szerbia és Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Szlovénia, Olaszország felé.

Az irreguláris migráció megfékezéséhez elsőként meg kell ismerni annak nagyságát, jellemzőit. Érdemes lenne elgondolkodni egy más, új (annak összetettsége miatt több részből álló) statisztikai mutató, az irreguláris migránsokat egybegyűjtő adatbázis kialakításán, amely „valós” képet mutatna a magyar helyzetről.

A nemzetközi becslések szerint kb. tizenöt-húszezer irreguláris migráns élt 2003-ban hazánkban, évente kb. ötezer embert próbálnak határainkon átcsempészni, jellemzően szerb, moldáv, ukrán, afgán, iraki, török, kínai állampolgárságúakat, akikről csupán néhány jellemzőt ismertünk meg. Annyi bizonyos, hogy 19 és 35 év közötti, inkább családostól igyekeznek országunkon keresztül Nyugatra. Ki kell emelni: a moldáv és ukrán nőket vélhetően prostitúció céljából szállítják Olaszországba, és ez nyilvánvalóan másfajta feladatokat ró a hatóságokra. Az egyes csoportok jellemzőinek mélyebb megismeréséhez az olasz kutatáshoz hasonló személyes interjúkra is sort kell keríteni.

Az illegális migráció hazai megjelenésével kapcsolatban elmondható, hogy regionális szinten a legálisan működő utazási irodák „vízumüzletei”, a leggyakoribb a beutazási és tartózkodási tilalom névváltoztatással történő kijátszása, a Magyarországon keresztül Dél-Európába irányuló szervezett embercsempészés, valamint a hamis tartózkodási engedéllyel utazás a leggyakoribb. A jogsértő cselekmények az esetek egy részében csempésztevékenységgel (embertől a kábítószereken a fegyverekig és a benzinig szinte minden), illetve esetenként korrupciós törekvésekkel egészülnek ki.

Említést kell továbbá tenni arról, hogy 2004 nyarán éppen az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására készült el a 20/2004. (BK)15. BM–FMM–PM együttes utasítás. Ez a dokumentum már a schengeni egyezmény szellemében született, az illegális bevándorlás komplex megfékezésére céljából, de kifejezetten illegális bevándorlás elleni „csomag” még nem létezik.