

Bódi Stefánia – Szuhai Ilona

Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete

Sovereignty and Migration – Legal Status of Various Migrant Groups



Összefoglalás

A közelmúlt migrációs eseményei – az afgán, iraki, koszovói, pakisztáni és szír állampolgárok tömeges beáramlása Magyarországra, az EU-tagállamokban elkövetett terrorcselekmények, illetve a Földközi-tengeren tapasztalt tragikus események, vagyis a menekültek tömeges csempészése Líbiából Európa partjaihoz – elkerülhetetlenné tették, hogy az Európai Unió stratégiai döntéseket hozzon, és azonnali intézkedéseket tegyen a helyzet kezelésére. Mindezek az események a magyar közbeszédben is előtérbe helyezték a migráció kérdését, ezért fontosnak tartottuk a legjelentősebb jogszabályok ismertetését. A migráció erősödésével egy állam területén számtalan jogilag különböző csoportba tartozó ember élhet, mely természetesen kihatással van a szuverenitásra. Ezeknek az eltérő csoportoknak a tagjai eltérő gazdasági és szociális jogokkal rendelkeznek. E tanulmány bemutatja, hogy mit is értünk szuverenitás alatt, és milyen problémákat rejt napjainkban a szuverenitás és a nem magyar állampolgárok beáramlásának kérdésköre.

Summary

The recent events related to migration - the mass influx of Afghan, Iraqi, Kosovar, Pakistani and Syrian citizens to Hungary, terror attacks in the EU and the tragic events

DR. BÓDI STEFÁNIA PHD, egyetemi docens, NKE KTK, Alkotmányjogi Tanszék (Bodi.Stefania@uni-nke.hu), DR. SZUHAI ILONA, tanársegéd, NKE RTK Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék (Szuhai.Ilona@uni-nke.hu).

on the Mediterranean i.e. mass smuggling of refugees from Libya to the shores of Europe - have made it unavoidable that the EU should make strategic decisions and take prompt measures in dealing with the situation. As these events put migration into the focus of public discourse also in Hungary, it is important to outline the most significant relevant statutes. If large numbers of people pour into a country, the differences between the legal statuses, financial standing and social entitlements of the numerous groups of people may increase. The study defines the current perception of sovereignty, the problems involved in sovereignty and in the influx of non-Hungarian citizens nowadays.

BEVEZETÉS

Ebben a tanulmányban a Magyarországon tartózkodó személyek egyes csoportjai jogi helyzetének bemutatásával a célunk átfogó képet nyújtani az olvasónak, melyből kiderül, hogy ezek az eltérő jogállású csoportok miben különböznek egymástól. Egy áttekinthető rendszerezés összeállításában abból indultunk ki, hogy a hétköznapiakban gyakran keveredés vagy információhiány tapasztalható a nagyon is különböző jogállású csoportokat illetően. Elemzésünk előtt röviden utalni kívánunk arra, hogy a külföldiek a szuverenitás területi hatálya alatt állnak, míg az állampolgárok a szuverenitás személyi hatálya alá tartoznak. Vagyis a témakör közvetetten a szuverenitást érintő, alkotmányjogi kérdés. A szuverenitás és a külföldiek egyes csoportjai kapcsolatának vizsgálatát megelőzően elengedhetetlen, hogy elméleti alapot nyújtsunk, vagyis néhány mondatban bemutassuk, mit is értünk szuverenitás alatt, és milyen problémákat rejt napjainkban a szuverenitás és a nem magyar állampolgárok beáramlásának kérdésköre. Elemzésünk során a szuverenitás fogalmát alkotmányjogi értelemben használjuk, és a szuverenitás ún. külső és belső oldalát értjük alatta. Az államról és a szuverenitásról való gondolkodás gyökerei régre nyúlnak vissza, és a hatalom gyakorlásával összefüggő régi kérdésfeltevések mindmáig élő problémák a jog-, valamint az államtan számára.¹ A 20–21. század fejlődése azonban új problémákkal szembesíti az államokat. Napjaink egyik fő kérdésfeltevése a szuverenitás kapcsán például a globalizáció és az állami szuverenitás gyakorlásának problémája, illetve ezek összeütközése.² Manapság derül ki továbbá, hogy a szuverenitás érvényesítése nagyban függhet az állam nemzeti és kulturális homogenitásától. E kérdés közvetett témánkat – a szuverenitás és a migráció kapcsolatának vizsgálatát – is befolyásolja. A migrációs kérdéseket az államok egy része együttesen, összefogva próbálja megoldani: „A világ minden régiójában található olyan törekvéseket, amelyek az államok összefogását, a jelentkező problémák közös megoldását, illetve az azonos érdekű országok együttes boldogulását célozzák. A kérdés csak az, hogy ez a tendencia valóban ellentmond-e a nemzetállami szuverenitás elvének, illetve a nemzetállamok létének.”³

A 20–21. század, napjaink kérdésfeltevése a szuverenitás kapcsán leginkább a globalizáció és az állami szuverenitás gyakorlásának kérdése, illetve ezek összeütközése

lehetne. Kiindulópontként tehát az az előfeltevés szolgált a cikk megírásához, hogy a szuverenitás érvényesítése nagyban függhet az állam nemzeti és kulturális homogenitásától.⁴ „Az, hogy ténylegesen kié vagy »kit illet« a főhatalom, s hogy e hatalom vagy egy része átadható-e másnak – nos, az ilyen kérdések tisztázása mindmáig az államtan egyik legfontosabb feladata. Legutóbb például Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása (2004) kapcsán, majd pedig a népszavazás intézményének alkotmányos státuszát illető vitában (2008) vetődtek fel.”⁵ „A világ minden régiójában található olyan törekvéseket, amelyek az államok összefogását, a jelentkező problémák közös megoldását, illetve az azonos érdekű országok együttes boldogulását célozzák. A kérdés csak az, hogy ez a tendencia valóban ellentmond-e a nemzetállami szuverenitás elvének, illetve a nemzetállamok létének.”⁶

SZUVERENITÁS ÉS MIGRÁCIÓ

A nemzetállamok összefogása árán nemzetközi intézmények létrejöttével (pl. Európai Unió), a korábbi szocialista rendszer és a határok leomlásával Közép-Kelet-Európában, vagy a gazdasági problémák növekedésével a migráció világméretű jelenséggé vált, és a globalizáció korában egyre erőteljesebb mértékben növekedik. Tanulmányunk témájául azért választottuk az állampolgárok és a külföldiek témakörét, mert a migráció erősödésével egy állam területén számtalan jogilag különböző csoportba tartozó ember élhet, mely természetesen kihatással van a szuverenitásra. Úgy véljük, hogy minél sokszínűbb az adott állam népessége az ott élők jogi státusza alapján – legyenek azok az állam polgárai vagy különböző indokkal jogszerűen és tartósan az adott államban élő külföldiek –, annál nagyobb mértékben befolyásolhatja ez a jelenség az állam nemzeti és kulturális egységét, és ezzel a szuverenitását. Míg tehát az állampolgárok a szuverenitás személyi hatálya alatt állnak és státuszjogokkal bírnak, addig a külföldiek csupán az állam területén tartózkodnak, vagyis a szuverenitás területi hatálya alatt állnak, azonban így is rendelkeznek bizonyos jogokkal. A hazánkba érkező külföldiek egy részéből magyar állampolgárok lesznek, ezért joggal merül fel a kérdés a szuverenitást illetően, hogy milyen embercsoportok törekednek arra, hogy majdan kivegyék részüket az állami főhatalom gyakorlásából, vagyis a szuverenitásból. Kik fognak beleszólni az államügyek intézésébe, vagy kik lesznek éppen jogosultak arra, hogy magyar állampolgárságukat elnyerve állami hivatalokat töltsenek be? Természetesen azok az embercsoportok sem lehetnek közömbösek számunkra, akik nem törekednek ugyan a magyar állampolgárság megszerzésére, de rövidebb vagy hosszabb ideig különböző célokkal hazánk területén tartózkodnak. Ezeket a kategóriákat szeretnénk összefoglaló jelleggel ismertetni. Mindezek alapján az írás több gondolati részből áll, elméleti és tételes jogi ismereteket egyaránt összegez, komplex szemléletű, jogi és politológiai szempontú megközelítést alkalmaz.

Egy ország területére történő beutazás, tartózkodás, vagyis a bevándorlás szabályozása egy állam szuverenitásának fontos eleme volt mindig.⁷ A témakör jogforrási háttereként, mint legfontosabb jogszabályokat, megemlíthetjük a 2007. évi I. törvényt a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.

kodásáról, a 2007. évi II. törvényt a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, az 1993. évi LV. törvényt a magyar állampolgárságról, a 2007. évi LXXX. törvényt a menedéjogról és az 1989. évi 15. törvényerejű rendeletet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

A magyar jogszabályok áttekintése előtt összefoglaljuk az európai szabályozás legfőbb területeit. Az Európába tartó és Európán belüli migrációt a nemzetközi jog, az uniós jog, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Európai Szociális Charta, valamint más, az európai államok által hatályba lépett nemzetközi kötelezettségek együttesen szabályozzák.⁸

A migránsok többsége számára az, hogy egy országba beléphet vagy ott maradhat, csak az első lépés a teljes körű tartózkodási jogok megszerzése felé. A foglalkoztatáshoz, oktatáshoz, lakhatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, társadalombiztosításhoz, szociális támogatáshoz és más szociális ellátásokhoz való hozzájutás komoly nehézségekkel járhat. A szociális jogok teljes körének igénybevételéhez rendszerint szükség van a beutazáshoz vagy maradáshoz való elismerés jogára. A területükre való belépés engedélyezéséhez vagy megtagadásához való szuverén joguk gyakorlása során az államok általában véve állampolgárság alapján különbséget tehetnek a személyek között.⁹

ÁLLAMPOLGÁROK ÉS A MAGYARORSZÁGON TARTÓZKODÓ SZEMÉLYEK CSOPORTJAI

Állampolgárok

Nézzük meg, hogyan csoportosíthatók az állam területén tartózkodó személyek. Első és legalapvetőbb kategóriánk az állampolgárok.

A magyar állampolgárság többféleképpen keletkezhet a hatályos állampolgársági törvény, az 1993. évi LV. törvény alapján. Keletkezhet születéssel, családjogi tények alapján, honosítással, visszahonosítással vagy nyilatkozattétellel, melynek többféle esete van. Hazánk elsődlegesen a leszármazás elvét, a *ius sanguinis* alkalmazza, melynek értelmében a gyermek magyar állampolgár lesz, ha akár az apa, akár az anya magyar állampolgár. Kiegészítő jelleggel azonban a *ius solit*, vagyis a területi elvet is elismeri Magyarország, a hontalanság elkerülése érdekében, mely az állam területén való születést veszi figyelembe az állampolgárság megadásánál. A családjogi tények kategóriája jelentheti az apaság bírói megállapítását, teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat tételét vagy az anyaság bírói megállapítását egyaránt. A honosítás, mint állampolgárságot keletkeztető ok, az egyik leggyakoribb a születéssel történő keletkezés után. Főszabály szerint hazánkban nyolc év szükséges a magyar állampolgárság megszerzéséhez, mely feltétel alól kedvezmények adhatók. Így megszerezhető a magyar állampolgárság adott esetben három vagy öt év itt-tartózkodással is. Hazánkban lehetőség van a magukat magyarnak valló, de magyar állampolgársággal nem rendelkező személyek kedvezményes honosítására is, úgynevezett egyszerűsített honosítási eljárás formájá-

ban, melyhez a jogalkotó nem követel meg itt-tartózkodási időtartamot. „Kérelmére, kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja. Feltétel, hogy a magyar jog szerint büntetlen előéletű, és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, illetve honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti.”¹⁰

A visszahonosítás az egykor magyar állampolgársággal rendelkező személyek újbóli magyar állampolgárrá tételére utal. Az állampolgárság megszerzése olyan döntés, mely teljes mértékben az állami szuverenitás körébe utalt, erről a döntésről a köztársasági elnök dönt, döntésével szemben jogorvoslatnak nincs helye. A döntést nem kell indokolni.

A Magyarországon jogszerűen tartózkodó személyek csoportjai

A következőkben ismertetjük a rövidebb vagy hosszabb ideig különböző célokkal hazánk területén tartózkodó személyek kategóriáit, valamint a hozzájuk kapcsolódó terminológiát. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Szmtv.) és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) elfogadásának célja Magyarország európai uniós tagságával együtt járó szemléletváltás volt. Szakítani kellett a korábban használt „külföldi” terminológiával, hiszen az Unió polgárai, akik a szabad mozgás és tartózkodás jogát élvezik, privilegizált helyzetben vannak a többi külföldivel szemben.¹¹ Az Szmtv. és a Harmtv. a hatályuk alá tartozó személyek meghatározásakor nem alkalmazzák a „külföldi” fogalmat. A „szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek”, valamint a „harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek” fogalmainak használata egyértelműen elhatárolja egymástól a „külföldi” meghatározás alá tartozó két személyi kört: e két kategória a „külföldi” fogalom részben átfedésben levő két alkotórészét képezi. A szétválasztásnak ez a módja – nevezetesen, hogy egyik törvény sem alkalmazza a „külföldi” fogalmat személyi hatálya meghatározása során – elkerülhetővé tette a jogrendszer egészében e szétválasztás átvezetését: a jogszabályok „külföldi” fogalma főszabály szerint tehát továbbra is a nem magyar állampolgárokat fedi.¹² Az Szmtv. és a Harmtv. szabályrendszere alapján határozzuk meg a továbbiakban a Magyarországon tartózkodó személyek csoportjait.

A szabad mozgás jogával rendelkező személyek: az Országgyűlés az Európai Közösséget létrehozó szerződésben biztosított szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának biztosítása, valamint a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjai tekintetében az egyenlő bánásmód megteremtése érdekében alkotta meg a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényt. Ez a törvény ültette át az Európai Parlament és a Tanács az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő

szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelvét a magyar jogba.

Az Szmvt. az alábbi személyi kör számára biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogát:¹³

a) a magyar állampolgár kivételével az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés¹⁴ alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek¹⁵ (a továbbiakban: EGT-állampolgár),

b) az EGT-állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának (a továbbiakban: az EGT-állampolgár családtagja),

c) a magyar állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának (a továbbiakban: a magyar állampolgár családtagja), valamint

d) annak az EGT-állampolgárt vagy a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személynek, aki

da) a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik,

db) abban az országban, ahonnan érkeznek, az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik, és a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi.¹⁶

A harmadik országbeli állampolgár: a külön törvény alapján¹⁷ a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek kivételével a nem magyar állampolgár és a hontalan.¹⁸ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) személyi hatálya a harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki, tehát azon külföldiekre, akik nem rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás közösségi jogával. Harmadik ország alatt, tehát Magyarországon („első ország”) és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államon („második ország”) kívüli országokat érti a közösségi jog.

Hontalan: akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.¹⁹ A Harmtv. harmadik országbeli állampolgárként határozza meg a hontalan személyt, és szabályozza a hontalanság megállapítására vonatkozó eljárást is, amelynek lefolytatása a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal feladata. A hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul, amelyet a hontalankénti elismerését kérő szóban vagy írásban terjeszthet elő.²⁰

A MAGYARORSZÁGON LEGÁLISAN TARTÓZKODÓ SZEMÉLYEK JOGI HELYZETE

EGT-állampolgárok és a harmadik országbeli állampolgárok beutazása és tartózkodása

Az EGT-állampolgárok és a harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételei jelentősen eltérnek egymástól, okmányaik, bejelentési kötelezettségeik különbözőek. Kezdjük a belépéssel! A kilencven napot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szabályait kell alkalmazni.²¹ Az egységes vízum kiadására vonatkozó eljárás szabályait a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 810/2009/EK rendelete határozza meg.

A magyarországi tartózkodás joga kilencven napot meg nem haladó ideig külön engedély nélkül megilleti az EGT-állampolgárt és családtagját. A beutazástól számított *kilencven napot meg nem haladó* tartózkodás joga az EGT-állampolgárt érvényes úti okmány vagy személyazonosító igazolvány, továbbá nemzetközi szerződés által meghatározott körben lejárt érvényességű úti okmány, lejárt érvényességű személyazonosító igazolvány vagy beutazás céljából elismert egyéb okmány; a harmadik ország állampolgárságával rendelkező, jogszerűen beutazó családtagot érvényes úti okmány birtokában megilleti mindaddig, amíg tartózkodása nem jelent indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére. Amennyiben a családtagok valamelyike olyan harmadik országból érkezik, amelynek állampolgárai vízum birtokában utazhatnak be, akkor ezt a vízumot az eljáró hatóságnak a lehető legrövidebb idő alatt és térítésmentesen kell kiállítania.

Az Szmtv. a kilencven napot meghaladó tartózkodás szabályait bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A szabályozás a *kilencven napot meghaladó* ideig tartózkodók számára megköveteli a bejelentkezést, az eljáró hatóság azonban nem tartózkodási engedélyt, hanem egy regisztrációs igazolást állít ki az EGT-állampolgár számára, hiszen a tartózkodási jogosultság nem az engedélyből fakad, hanem azt a közösségi jog biztosítja.

Az *állandó tartózkodás* jogának biztosítása a társadalmi kohézió előmozdításának kulcseleme. Az Szmtv. az állandó tartózkodás jogát valamennyi EGT-állampolgár és családtagja számára biztosítja, amennyiben öt évig megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak. Ez az általános jogosultság nemcsak meghatározott kategóriák számára biztosítja a maradás jogát a gazdasági aktivitás befejeződésével (üzemi balesetet szenvedettek, nyugdíjkorhatárt elért munkavállalók stb.), hanem mindenki számára, aki az ötéves jogszerű tartózkodás feltételét teljesíti.

Az Szmtv. a közösségi joggal összhangban lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával rendelkező 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. Az Szmtv. szerint a tartózkodási jog korlátozásának eszközei a visszairányítás, a kiutasítás, a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása.

Az Szmtv. a családtagok fokozott védelmét is megteremti. A 2004/38/EK irányelv célkitűzéseinek megfelelően szabályozza a családtagok tartózkodási jogának megtartását az EGT-állampolgár halála vagy távozása, illetőleg a házasság felbontása vagy érvénytelenítése esetén.

Az Szmtv. személyi hatálya kiterjed a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjaira is. A szabályozás célja, hogy a *magyar állampolgárok családtagjai* Magyarországra történő beutazásuk, valamint a Magyarország területén való tartózkodásuk során ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint az EGT-állampolgárok családtagjai. Az irányelv az EGT-állampolgárok családtagjainak (akik szintén rendelkezhetnek EGT-állampolgársággal, illetve harmadik ország állampolgárságával) biztosítja a szabad mozgás jogának gyakorlását, a szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken az egyenlő bánásmódot a fogadó állam állampolgáraival, valamint a kiutasítás elleni védelmet. Az Szmtv. e szabályokat kiterjeszti a magyar állampolgárok családtagjaira is, meghagyva ugyanakkor a hatályos szabályozás alapján biztosított kedvezőbb rendelkezéseket is. A magyar állampolgárok családtagjaira nézve – kevés kivétellel – közösségi szabályozási kényszer nincs, ugyanakkor az Európai Unió által is alapértékként kezelt egyenlő elbánás elve, valamint az Európai Bizottság véleménye is azt az alapvető érdeket támasztja alá, hogy a tagállamok ne különböztessék meg hátrányosan a saját állampolgáraik családtagjait.

A magyar állampolgárok családtagjai nem tartoznak az irányelv hatálya alá. Ugyanakkor az Európai Bíróság a Singh-ügy²² kapcsán kimondta, hogy amennyiben a saját állampolgár más tagállamban tartózkodott, és onnan tér vissza az állampolgársága szerinti tagállamba, akkor a családtagjának legalább ugyanazon jogokat kell biztosítani, mintha az Európai Unió más tagállamába utaznának. Ebben az esetben tehát megjelenik a közösségi jogi kényszer is, amely szerint a magyar állampolgár családtagja legalább olyan elbánásban kell, hogy részesüljön, mint az EGT-állampolgár családtagja.²³

Az általános szabály szerint az érvényes tartózkodási vízummal vagy nemzeti vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgár a vízumban foglalt tartózkodási idő lejártát követően Magyarország területén történő tartózkodásra tartózkodási engedéllyel jogosult. A tartózkodási engedély száznolcvan napon belül *kilencven napot meghaladó*, de legfeljebb kettő év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít Magyarország területén. A tartózkodási engedély két évvel meghosszabbítható.²⁴ A különböző céloktól függően többféle tartózkodási engedély adható ki a harmadik országbeli állampolgárok részére, amelyek eltérő időtartamú tartózkodásra jogosítanak.²⁵

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2009/50/EK tanácsi irányelv (*EU Kék kártya* irányelv) átültetésével bevezették a Kék kártyát 2011. augusztus 1-jétől. 2014. január 1-jétől pedig bevezették az összevont engedélyt a har-

madik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó, összevont engedélyre irányuló, összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i, 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján. A Harmtv. a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelvel összhangban szabályozza a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásának szabályait. A humanitárius tartózkodási engedélyre vonatkozó szabályozás keretei között a törvény megvalósítja a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv teljes átültetését.

A rendszerváltást követően a bevándorlás és a letelepedés kategóriái váltogatták egymást a magyar közjogban, azonban a Harmtv. értelmében hatályban maradtak az érvényességi időn belül a korábban kiadott engedélyek. A *letelepedett* státuszt a Harmtv. három jogcímre bontja. A *nemzeti letelepedési engedély*²⁶ a korábbi idegenrendészeti törvényben szabályozott letelepedési engedélynek megfelelő státuszt biztosít, hasonló kiadási és visszavonási feltételekkel. Az *EK letelepedési engedély*²⁷ bevezetése a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv (a továbbiakban: huzamos tartózkodási irányelv) átültetéséhez volt szükséges, többletjogként az Európai Unióban történő széles körű mobilitást biztosít. E két engedélytípustól eltérő, határozott időtartamra kiadható *ideiglenes letelepedési engedély*²⁸ a letelepedett jogálláshoz fűződő jogokat azoknak a harmadik országbeli állampolgároknak biztosítja, akik az Unió valamely tagállama által a huzamos tartózkodási irányelv alapján kiadott huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, és keresőtevékenység, tanulmányok folytatása céljából vagy egyéb, igazolt célból kívánnak hazánkban tartózkodni.²⁹

Menekültek

Az Országgyűlés „a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságának védelmére, figyelemmel Magyarország nemzetközi kötelezettségeire, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert alapelveire, az Európai Unió menekültpolitikája, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásához fűződő érdek szem előtt tartásával, tiszteletben tartva a nemzeti migrációs hagyományokat és a nemzetközi közösség befogadó szellemiségét, elismerve és támogatva a védelemben részesülők segítségével részt vállaló egyesületek tevékenységét”, megalkotta a 2007. évi LXXX. törvényt a menedékjogról (Met.). A Met. szabályozza a Magyarország által nyújtott menedéjog tartalmát, a menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként történő elismerés feltételeit, továbbá az elismerésre, illetve annak visszavonására irányuló eljárást. A Met. által megfogalmazott

alapelv, hogy a Magyarország által menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként elismert személy menedékjogot élvez.

A *menedékjog* egy jogcím a Magyarország területén való tartózkodásra, egyidejű védelem a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen. A *kiegészítő védelem* az oltalmazottat megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége. Az *ideiglenes védelem* a menedékest megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége.

Menekült: menekült az, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezik, és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.³⁰

Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak.³¹ „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

A *menekült jogi helyzete*.³² a menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a Met.-ben meghatározott kivétellel –, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. Ez a két kivétel: a menekült a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, valamint a helyi népszavazás kivételével nem rendelkezik választójoggal; nem tölthet be olyan munkakört, illetve feladatkört, továbbá nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti.

A *menekült jogosult* a jogszabályban meghatározott személyazonosító igazolványra és – ha nemzetbiztonsági vagy közrendi érdek a kiállítását nem zárja ki – a Genfi Egyezményben foglalt kétnyelvű úti okmányra; a Met.-ben és más jogszabályban meghatározott feltételek szerint ellátásra, támogatásra és szállásra, valamint meghatározott, társadalmi beilleszkedését elősegítő támogatásokra.

A *menekült köteles* a menekültügyi hatósággal együttműködni; jogszabály vagy az egészségügyi hatóság elrendelése alapján magát egészségügyi szűrésnek, gyógykezelésnek, jogszabályban kötelezően előírt, valamint az egészségügyi hatóság által megbetegedési veszély esetén elrendelt, hiányzó védőoltások pótlásának alávetni, és Magyarország jogszabályait megtartani.

A menekültek mellett a szintén nemzetközi védelmet igénylő személyek két csoportját határozza meg a Met., az oltalmazottakat és a menedékeseket.

Oltalmazott: Magyarország oltalmazottként védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem

tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.³³

Az oltalmazott jogállása: az oltalmazottat – a Met.-ben meghatározott kivétellel –, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik, a menekült jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. Az oltalmazott a jogszabályban meghatározott úti okmányra jogosult. Az *úti okmány* kiállítása nemzetbiztonsági vagy közrendi érdekből megtagadható. Az oltalmazott nem rendelkezik választójoggal. Az oltalmazottat nem illetik meg a magyar állampolgárságról szóló törvény szerinti, a menekülthez vonatkozó kedvezményes honosítási feltételek.

Menedékes: Magyarország menedékesként³⁴ ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa³⁵ ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy a kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. Az ideiglenes védelem időtartama főszabályként egy év, amely meghosszabbítható.

A *menedékes jogosult*³⁶ személyazonosságát igazoló okmányra; külön jogszabályban meghatározott, egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmányra, ha származási országa érvényes úti okmányával nem rendelkezik; a Met.-ben és külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint ellátásra, támogatásra és szállásra; a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerinti munkavégzésre. A menedékes köteles szálláshelyét, valamint annak megváltozását a menekültügyi hatóságnak bejelenteni; a menekültügyi hatósággal együttműködni; jogszabály vagy az egészségügyi hatóság elrendelése alapján magát egészségügyi szűrésnek, gyógykezelésnek, jogszabályban kötelezően előírt, valamint az egészségügyi hatóság által megbetegedési veszély esetén elrendelt, hiányzó védőoltások pótlásának alávetni, és Magyarország jogszabályait megtartani.

A menekült és az oltalmazott – rászorultsága esetén – az elismerésről szóló jogerős határozat keltétől számított legfeljebb hatvan napig jogosult a befogadás anyagi feltételeinek igénybevételére, valamint a jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra. A menedékes – rászorultsága esetén – jogosult a befogadás anyagi feltételeire, valamint a külön jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra.

A VISSZAKÜLDÉS TILALMA

Általános szabály, hogy az államoknak szuverén joga szabályozni a külföldi állampolgárok területükre való beutazását és további jelenlétét. Az önrendelkezés e gyakorlásának az uniós jog és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) is határt szab. Az állampolgároknak joguk van beutazni a saját országukba, az uniós polgároknak pedig az EU joga szerint általános joguk van beutazni más EU-tagállamokba. Ezen túlmenően az uniós jog és az EJEE egyaránt megtilthatja az üldöztetés

vagy más súlyos sérelem veszélyének kitett személyek visszafordítását a határról. Ez a visszaküldés tilalmának elve.³⁷

A visszaküldés tilalma, a non-refoulement elve. A visszaküldés tilalma fennáll, ha a menekültkénti elismerését kérő a származási országában faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének, vagy az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve,³⁸ és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja.³⁹

Az oltalmazott és a befogadott státusz összefüggésének megértéséhez fontos tisztázni, hogy a visszaküldés tilalma nem a menedékjogi rezsimből, hanem – az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Európai Unió Alapjogi Chartájának megfelelően – a halálbüntetés és a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés kivételt nem tűrő, abszolút tilalmából ered. Azokat a személyeket, akik Magyarországon menedéket kérnek, de ki vannak zárva a menekült, oltalmazott, illetve menedékes jogállásból, ám esetükben fennáll a visszaküldés tilalma, a Met. 45. § (5) bekezdése alapján az idegenrendészeti hatóság⁴⁰ befogadottként ismeri el.⁴¹

Befogadott: aki az állampolgársága – hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye – szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, de nem jogosult menekültkénti vagy hontalankénti elismerésre, sem ideiglenes vagy kiegészítő védelemre elismerésre.⁴²

A SAJÁTOS SZÜKSÉGLETEKKEL RENDELKEZŐ SZEMÉLYEK CSOPORTJA

A Magyarországon tartózkodó személyek csoportjának áttekintésekor érdemes még szólni a sajátos szükségletekkel rendelkező személyek csoportjáról. Ezek a személyek különösen kiszolgáltatottak, és külön figyelmet érdemelnek. Számításba kell venni a sérülékeny személyek különleges helyzetét, például a befogadásuk intézésénél és szabadságuktól történő megfosztásnál. Ezek a személyek a kísérő nélküli kiskorúak, a fogyatékossgal élők, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők és a kínzásnak, erőszakos közösülésnek vagy a testi, lelki vagy nemi erőszak egyéb súlyos formáinak áldozatai.⁴³

Kísérő nélküli kiskorú: olyan kiskorú személyek, akik felnőttkorú kísérő nélkül érkeznek az országba, vagy a belépést követően maradtak felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerülnek.⁴⁴

A KÜLFÖLDIEK GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS JOGAI

A munkavállalási jog rendszerint a személy jogállásának függvénye. A személy – legális vagy nem legális – munkába állásának pillanatától kezdve azonban tiszteletben kell tartani az alapvető munkaügyi jogokat. Hasonlóan érvényes, hogy a munkavállalók jogállásuktól függetlenül jogosultak az elvégzett munkáért járó fizetségre. Az EU

Alapjogi Chartájában foglalt szabadságok egyike a munkavállaláshoz és a szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához való jog. Ebből a jogból azonban elvesz a nemzeti jog, többek között a külföldiek munkavállalását szabályozó nemzeti törvények. A személyek egyes kategóriáival külön foglalkozó másodlagos uniós jogszabályok rendszerint a munkavállalási jogot is szabályozzák. A harmadik országok állampolgárai változó mértékben férhetnek hozzá a munkaerőpiachoz, attól függően, hogy melyik kategóriába tartoznak.⁴⁵

A szabad mozgáshoz való jogukkal élő *uniós polgárok, valamint az EGT- vagy svájci állampolgárok* kijelölt családtagjai állampolgárságuktól függetlenül jogosultak munkavállalás vagy önálló vállalkozás céljából szabadon mozogni Európában, és a tagállam saját állampolgárával megegyező bánásmódra jogosultak. A svájci állampolgárok családtagjai e tekintetben nem jogosultak a teljesen egyenlő bánásmódra. Egyes EU-tagállamok ideiglenes munkavállalási korlátozásokat fogadtak el a horvát állampolgárokkal szemben 2015. június 15-ig, ami meghatározott körülmények esetén 2020 júniusáig meghosszabbítható.⁴⁶

Az *uniós Kék kártyával rendelkező harmadik országbeli állampolgárok* két év jogszerű foglalkoztatás után a fogadó tagállamban jogosultak az állampolgárokéval egyenlő bánásmódra a magasabb képesítést igénylő munkahelyekhez való hozzáférés tekintetében. Ha az uniós Kék kártyával rendelkező személy 18 hónapon át jogszerűen tartózkodott egy tagállam területén, másik tagállamba költözhet, hogy magasabb képesítést igénylő állást vállaljon, a fogadható külföldi állampolgárok számára vonatkozó tagállami korlátok függvényében.

Azok a személyek, akik a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló 2003/109/EK irányelv 11. cikkének a) pontja szerint, „*huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező*” jogállást szereztek, az állampolgárokéval egyenlő bánásmódot élveznek a fizetett és nem fizetett foglalkoztatás, az alkalmazási feltételek és munkakörülmények (ideértve a munkaidőt, az egészségügyi és biztonsági előírásokat, a szabadságra való jogosultságot, a javadalmazást és az elbocsátást), az egyesülési szabadság és szakszervezeti tagság, valamint a szakszervezet vagy egyesület képviselőjének joga tekintetében.⁴⁷

A családegyesítési irányelv kedvezményezettjei esetében a jogszerűen tartózkodó *harmadik országbeli családegyesítő családtagjának* joga van a munkavállaláshoz és az önálló vállalkozáshoz. A munkavállalási jog a fogadó államba való megérkezéstől számított határidőhöz van kötve, amely nem haladhatja meg a 12 hónapot. A fogadó állam ez idő alatt mérlegelheti, hogy a munkaerőpiac tudja-e fogadni a személyt.⁴⁸

A befogadási feltételekről szóló 2013/33/EU 15. cikke rendelkezik arról, hogy a tagállamok engedélyezzék a *menedékkérőknek és kiegészítő védelmet kérőknek* a munkavállalást. A munkavállalás engedélyeztetésének feltételeit a tagállami törvényeknek megfelelően kell kialakítani, de ennek gondoskodnia kell a menedékkérők munkaerőpiaci integrációjának leghatásosabb megoldásáról. Az EGT-állampolgárokat és a harmadik országok jogszerűen területükön tartózkodó állampolgárait ugyanakkor előnyben lehet részesíteni. A 2011/95/EU számú kvalifikációs irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdése elismeri a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek munkavállaláshoz és önálló vállalkozáshoz való jogát. Az irányelv arra is kötelezi a

tagállamokat, hogy az állampolgárokéval megegyező hozzáférést kell biztosítani a képesítések elismerésére irányuló eljárásokhoz, valamint a szakképzéshez.⁴⁹

Az EU Alapjogi Chartája a 14. cikkben úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van az *oktatáshoz és a kötelező oktatásban való ingyenes részvétel* „lehetőségéhez”. A másodlagos uniós jog alapján az EU-ban tartózkodó, harmadik ország állampolgárságával rendelkező gyermekek minden esetben jogosultak az alapfokú oktatás igénybevételeire, kivéve ha csak rövid ideig tartózkodnak a területen. Ebbe azok a rendezetlen jogállású migráns gyermekek is beletartoznak, akiknek a kitoloncolását elhalasztották. Más kategóriák, például az EGT-állampolgárok, menekültek vagy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők családtagjai esetében ennél szélesebb körű jogosultságot foglaltak jogszabályba. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv alapján a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőként elismert harmadik országbeli állampolgárok az oktatáshoz és szakképzéshez, a tanulmányi juttatásokhoz való hozzáférés, valamint a képesítések elismerése tekintetében az uniós tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesülnek. Ahhoz is joguk van, hogy oktatás és szakképzés céljából másik EU-tagállamba költözzenek.⁵⁰

A harmadik országbeli állampolgárok különféle kategóriái esetében az *egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést* a másodlagos uniós joganyag szabályozza, és egy részüktől azt is megköveteli, hogy megadott jogállás megszervezése vagy a tagállam területére való beutazás előtt rendelkezzenek betegbiztosítással. A szabad mozgáshoz való jogukkal élő *EGT- és svájci állampolgárok dolgozó vagy önálló vállalkozó családtagjai* állampolgárságtól függetlenül jogosultak az állampolgárokéval egyenlő bánásmódra. Azoknak, akik azon az alapon kívánnak más tagállamban tartózkodni, hogy gazdaságilag önfenntartók, igazolniuk kell, hogy saját maguk és családtagjaik számára is teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek. Akár EGT-, akár harmadik országbeli állampolgárról van szó, az a személy, aki a lakóhelye szerinti EGT-állam nemzeti egészségbiztosítási rendszere alá tartozik, jogosult a szükséges kezelésre, ha más EGT-államba vagy Svájcba látogat. A családgyesítő köteles igazolni, hogy rendelkezik „saját maga és családtagjai számára az érintett tagállamban az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő betegségbiztosítással”, valamint „az érintett tagállam szociális segélyrendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal”.⁵¹ Az *elismert menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek* a kvalifikációs irányelv alapján a tagállam saját állampolgáraival megegyező módon jogosultak az egészségügyi ellátásra.⁵²

A *társadalombiztosításhoz való joggal* kapcsolatban az uniós jog alapján a harmadik országbeli állampolgárok esetében kétféle helyzet között kell különbséget tenni. Az első az ellátások tagállamok közötti koordinálásának rendszere az EU-n belül költöző harmadik országbeli állampolgárok esetében. A második, hogy a harmadik országbeli állampolgárok egyes kategóriái a másodlagos uniós joganyag alapján jogosultak bizonyos ellátásokra, függetlenül attól, hogy költöztek-e az EU-n belül.⁵³ A kvalifikációs irányelv alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülők a fogadó tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett részesüljenek a „szükséges szociális ellátásokban”. A kiegészítő védelmi jogállással

rendelkezők esetében ez az „alapellátásra” korlátozódhat. A „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást elnyert személyek a fogadó ország állampolgáraival egyenlő bánásmódot élveznek a társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem tekintetében. A családegyesítési irányelv a családegyesítők családtagjai számára nem biztosít hozzáférést a szociális támogatáshoz. A családegyesítőknek bizonyítaniuk kell, hogy stabil és rendszeres jövedelemforrásokkal rendelkeznek, amelyek elegendők saját maguk és családtagjaik ellátására anélkül, hogy a tagállam szociális segélyezési rendszeréhez folyamodnának.⁵⁴

STATISZTIKAI ADATOK

Végül nézzük meg, hogy milyen nagyságrendű azoknak a külföldieknek a száma, akikről eddig szó volt. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint 2014. december 31-i állapot szerint Magyarországon 213 361 főt tartottak nyilván, mint bevándorolt, letelepedett, illetve három hónapot meghaladó tartózkodó.

Státusz megnevezése	2013. 12. 31-i állapot	2014. 12. 31-i állapot	Változás	Változás %-ban
Bevándorlási engedély	38 505	37 528	-977	-2,54%
Letelepedési engedély	4 376	3 655	-721	-16,48%
Tartózkodási engedély	33 585	40 269	6 684	19,90%
Nemzeti tartózkodási engedély	784	439	-345	-44,01%
EGT tartózkodási engedély	7	7	0	0,00%
Regisztrációs igazolás	113 507	101 071	-12 436	-10,96%
Állandó tartózkodási kártya	17 344	17 563	219	1,26%
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	3 530	1 805	-1 725	-48,87%
EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	273	171	-102	-37,36%
EK letelepedési engedély	478	529	51	10,67%
Nemzeti letelepedési engedély	6 672	7 387	715	10,72%
Ideiglenes letelepedési engedély	5	3	-2	-40,00%
Menekültként személyi igazolvánnyal rendelkező	1 513	1 743	230	15,20%
Oltalmazottként személyi igazolvánnyal rendelkező	927	1 130	203	21,90%
Befogadotti státusszal rendelkező	98	61	-37	-37,76%
Összesen	221 604	213 361	-8 243	-3,72%

Forrás: www.bevandorlas.hu.

A Magyarországon regisztrált menedékkérők száma 42 777 volt, ami 126,33 százalékos emelkedést mutat az előző évhez képest. A regisztrált menedékkérők közül 41 921 fő illegálisan lépett az ország területére. Az európai menedékkérők száma 21 865 volt, amely 237,89 százalékos emelkedést jelent, elsősorban a koszovói állampolgárok tömeges beáramlása miatt. Az Európán kívüli menedékkérők száma 20 912 volt, ami 68,25 százalékkal több, mint az előző évben. Összességében megállapítható, hogy Magyarországon a 90 napot meghaladóan tartózkodó külföldiek aránya korábbi adatok szerint a népességhez képest viszonylag alacsony, valamivel meghaladja a kettő százalékot.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A közelmúlt migrációs eseményei – az afgán, iraki, koszovói, pakisztáni és szír állampolgárok tömeges beáramlása Magyarországra, az EU-tagállamokban elkövetett terrorcselekmények, illetve a Földközi-tengeren tapasztalt tragikus események, vagyis a menekültek tömeges csempészése Líbiából Európa partjaihoz – elkerülhetetlenné tették, hogy az Európai Unió stratégiai döntéseket hozzon, és azonnali intézkedéseket tegyen a helyzet kezelésére. Mindezek az események a magyar közbeszédben is előtérbe helyezték a migráció kérdését, ezért fontosnak tartottuk a legjelentősebb jogszabályok ismertetését. A cikk megjelenésének idejére kialakult menekültügyi helyzet valószínűvé teszi, hogy növekedni fog azoknak a száma, akik tartósan hazánkban kívánnak maradni.

Lehoczki Bernadett mutat rá tanulmányában,⁵⁵ hogy Európa államai nem tartoznak a klasszikus befogadó országok közé, legalábbis olyan formában, mint például az Egyesült Államok, Ausztrália vagy Kanada. Ennélfogva nem is tudnak megfelelő válaszokat adni a felmerülő kihívásokra, ugyanis rövid idő alatti felduzzadásról beszélhetünk a bevándorlók megjelenése kapcsán, és mindenképpen új jelenségről, legalábbis a klasszikus befogadó országokkal való összehasonlításban. Abban a kérdésben, hogy a bevándorlók által emlegetett veszélyek mennyiben valósak vagy vélték, eltérőek az álláspontok, mindenesetre azt megállapíthatjuk Szabó A. Ferenc nyomán,⁵⁶ hogy sok országban elapadtak a belső demográfiai tartalékok, nemcsak munkaerő szempontjából, de akár a népességfogyás relációjában is. Amennyiben ez a megoldás nem szimpatikus, a fokozott gyermekvállalásban találhatjuk meg a megoldást.

Napjainkban azonban Magyarországra is többnyire az a képzetlen munkaerő áramlik be, amely esetleg fizikai munkavégzésre alkalmazható ugyan, de nem lendíti előre az adott ország tudományos-technikai haladását. A bevándorlók egészségi állapota kapcsán felmerül az a kérdés is, hogy fizikai munkára alkalmazhatók-e egyáltalán. Az Európai Uniónak haladéktalanul stratégiai döntéseket kellene hoznia, hiszen a menekültügyi helyzet a cikk megírásának és várható megjelenésének időpontja között is drasztikusan romlik. A menekültek soha nem látott járványügyi veszélyeket jelenthetnek, olyan betegségek behurcolásával, melyek alól Európa már évtizedek óta mentesnek számított. A menekültek ilyen arányú megjelenése felveti a terrorveszély és a menekültek általi bűncselekmények elkövetésének lehetőségét is, hiszen a papírok, érvényes okmányok nélkül érkező személyek céljainak és személyének azonosítása a

menekültekkel foglalkozó hatóságok számára is valójában lehetetlen feladat. A fokozott bevándorlás következtében az európai országok lakossága mindinkább heterogéné válik, amely a nemzeti szuverenitásra kiható tényező; a multikulturális együttélés⁵⁷ úgy tűnik, kiváltotta a nemzeti keretek megerősítése iránti fokozott igényt is. Célszerű lenne a schengeni külső határok védelmének újragondolását előtérbe helyezni az Európai Unió és a nemzetállamok vezetőinek, valamint az Európai Unió menekültügyi politikáját új alapokra helyezni. Mindezen döntéseket olyan ütemben kellene meghozni, amely lépést tart a menekültek érkezésével, amely szinte lehetetlen. Félt, hogy mire a szükséges döntések uniós szinten megszületnek, addigra a menekültügyi helyzet kezelhetetlenné válik, és a döntések meghozatalát vagy a terrorcselekmények számának növekedése, vagy járványok kitörése fogja elősegíteni.

JEGYZETEK

- ¹ A szuverenitás tana azt kérdezi, kié a főhatalom, illetve a szuverenitás külső oldala kifejezésre juttatja más államok felé az állam területi integritását, azt a gondolatot, hogy minden más állam számára az adott területen a szuverenitás gyakorlása kizárt, vagyis az adott állam független. A kérdéssel kapcsolatban lásd például Jean Bodin, John Locke, Thomas Hobbes és Jean-Jacques Rousseau műveit, valamint Paczolay Péter: *A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek*. Rubicon, 1997/8. www.rubicon.hu/magyar/oldalak/ujkori_allamelmletek_a_legfobb_hatalom eredete/ (Letöltés: 2014. 09. 25.); és Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.
- ² A globalizáció és a szuverenitás kapcsolatáról lásd egyebek mellett Lehoczki Bernadett: *A migrációs politika kihívásai a bővülő Európában*. Pro Publico Bono, 2011, 2. o. www.propublicobono.hu/pdf/Lehoczki_Bernadett_Tamop_special.pdf
- ³ Navracsics Tibor: *A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról*. In: „Jöjj el szabadság!” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet. Politológiai könyvek 14, szerk.: Pesti Sándor, Szabó Máté, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 629. o.
- ⁴ Lehoczki, i. m. 4. o.
- ⁵ Takács, i. m. 14. o.
- ⁶ Navracsics, i. m. 629. o.
- ⁷ *A migrációs jog kézikönyve*. Szerk.: Lékó Zoltán, Complex, Budapest, 2009, 25. o.
- ⁸ *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és a bevándorlásra vonatkozó európai jogról*. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, Európa Tanács, 2014, 25. o.
- ⁹ Uo. 193. o.
- ¹⁰ 1993. évi LV. törvény, 4. § (3) bekezdés.
- ¹¹ Lékó, i. m. 15. o.
- ¹² Uo. 71. o.
- ¹³ Szmvt. I. §.
- ¹⁴ Az Szmvt. indokolása: Ilyen nemzetközi szerződés jelenleg a Svájci Államszövetséggel van hatályban. Az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint a Svájci Államszövetség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló, 1999. július 21-én aláírt megállapodás 2002. június 1-jén lépett hatályba. A megállapodás az Európai Közösségen belül a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályok egy részét kiterjeszti a svájci állampolgárokra, így például a szabad belépés, tartózkodás, munkavállalás vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának jogát, illetve a diplomák elismerésére és a szociális biztonsági koordinációra vonatkozó szabályok alkalmazhatóságát. A 2004. május 1-jén csatlakozó tíz új tagállam – így Magyarország is – a megállapodásban szerződő félként való részvételéről szóló jegyzőkönyvet írt alá, amely 2006. április 1-jén hatályba lépett. Ennek megfelelően az Szmvt. hatályának nemcsak az EGT-megállapodásban részes államok polgárait, hanem a Svájci Államszövetség állampolgárait is ki kell terjednie.

¹⁵ Lékó, i. m. 17. o. Az Szmvt. az uniós polgárok körénél tágabb személyi körnek biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását. Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás – amelynek jelenlegi részes felei az Európai Unió, valamint a korábbi EFTA- (Európai Szabadkereskedelmi Társulás) országok: Norvégia, Liechtenstein és Izland – értelmében ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait.

¹⁶ A családtag fogalmát lásd Szmvt. 2. § (b).

¹⁷ Szmvt.

¹⁸ Harmtv. 2. §.

¹⁹ Harmtv. 2. § b).

²⁰ Harmtv. 76. §.

²¹ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikk: Beutazási feltételek harmadik országok állampolgárai számára.

(1) 180 napon belül 90 napot meg nem haladó tartózkodás esetén a harmadik országok állampolgáira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

- a) érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnal vagy okmányokkal rendelkeznek;
- b) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (1) értelmében, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek;
- c) igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;
- d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;
- e) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanazon okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

²² C-370-90.

²³ Az Szmvt. indokolása.

²⁴ Harmtv. 16. §.

²⁵ Az alábbiakban foglaljuk össze a tartózkodási engedélyek fajtáit és érvényességi idejüket. Harmtv. 16–29. §. Családi együttélés biztosítási céljából kiadott tartózkodási engedély: főszabály szerint legfeljebb három évre adható, és alkalmanként legfeljebb három évvel hosszabbítható.

Keresőtevékenység folytatása céljából kiadott tartózkodási engedély: legfeljebb három évre adható, és alkalmanként legfeljebb három évvel hosszabbítható. A tanulmányi célú tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár keresőtevékenységet a szorgalmi időszakban hetente legfeljebb huszonnégy órában, szorgalmi időszakon kívül évente legfeljebb kilencven napon vagy hatvanhat munkanapon végezhet teljes munkaidőben.

EU Kék kártya: Az EU Kék kártya érvényességi ideje legfeljebb négy év, amely alkalmanként legfeljebb négy évvel meghosszabbítható.

Tanulmányi célú tartózkodási engedély: ha a képzés időtartama két évnél rövidebb, a képzés időtartamához igazodik, ha a képzés időtartama két év vagy annál hosszabb, akkor legalább egy, de legfeljebb két év, amely alkalmanként legalább egy, legfeljebb két évvel meghosszabbítható.

Kutatási célú tartózkodási engedély: a fogadási megállapodás érvényességi idejéhez igazodik, de legfeljebb öt évre adható és alkalmanként legfeljebb öt évvel hosszabbítható.

Hivatalos célú tartózkodási engedély: a hivatalos szolgálat vagy a képzés, továbbképzés időtartamával egyezik meg, de legfeljebb három év, amely alkalmanként a hivatalos szolgálat vagy képzés, továbbképzés érvényességi idejéhez igazodó időtartammal, de legfeljebb három évvel meghosszabbítható.

Gyógykezelési célú tartózkodási engedély: a gyógykezelés időtartamához igazodik, de legfeljebb két év, amely alkalmanként a gyógykezelés időtartamához igazodó időtartammal, de legfeljebb két évvel meghosszabbítható.

Látogatási célú tartózkodási engedély: a meghívólevélben foglalt kötelezettségvállalás időtartamához igazodik, de legfeljebb egy év, amely látogatás céljából nem hosszabbítható meg.

Önkéntes tevékenység céljából kiadott tartózkodási engedély: az önkéntes tevékenység időtartamához igazodik, de legfeljebb két év, amely nem hosszabbítható.

Nemzeti tartózkodási engedély: legfeljebb öt évre adható, és alkalmanként legfeljebb öt évvel hosszabbítható.

Egyéb célú tartózkodási engedély: legfeljebb öt évre adható, amely alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható.

Humanitárius célú tartózkodási engedély: hat hónaptól három évig adható, és alkalmanként hat hónappal vagy egy évvel meghosszabbítható.

²⁶ Nemzeti letelepedési engedély: a tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár személy kaphatja legalább három év jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodás esetén. Nem minősül azonban megszakításnak az ország alkalmanként négy hónapra történő elhagyása, ha a külföldi tartózkodások összidőtartama a kérelem benyújtását megelőző három év alatt nem haladta meg a kétszázhetven napot.

²⁷ EK letelepedési engedély: ennek fő kritériuma a Magyarország területén való legalább ötévi tartózkodás, amely jogszerű és folyamatos. Nem minősül a tartózkodás megszakításának az ország alkalmanként hat hónapra történő elhagyása, ha a külföldi tartózkodások összidőtartama öt év alatt nem haladhatja meg a háromszáz napot. Kaphatja az is, aki Kék kártyával rendelkezik, és a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább két évig jogszerűen és megszakítás nélkül Magyarország területén tartózkodott, és legalább öt évig jogszerűen és megszakítás nélkül az Európai Unió tagállamainak területén tartózkodott.

²⁸ Ideiglenes letelepedési engedély: ún. EK tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár és a vele együtt kérelmező családtag kérheti, érvényességi ideje legfeljebb öt év, amely alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható. Adható keresőtevékenység folytatása céljából, kivéve a szezonális munkavállalás esetét, tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából vagy egyéb, igazolt célból.

²⁹ A Harmtv. indokolása.

³⁰ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet, 1. § (2).

³¹ Met. 6. § (1).

³² Met. 10–11. §.

³³ Met. 12. §.

³⁴ Met. 19. §.

³⁵ A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i, 2001/55/EK tanácsi irányelvben meghatározott eljárás alapján.

³⁶ Met. 22. §.

³⁷ Kézikönyv a menekültügyre..., i. m. 28. o.

³⁸ Alaptörvény XIV. cikk (2): Senki sem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.

³⁹ Met. 45. §.

⁴⁰ Szmvtv. 34. §. Harmtv. 51–52/A. §. A Harmtv. előírja, hogy amennyiben nincs olyan biztonságos ország, amely az érintett harmadik országbeli állampolgárt befogadja, a visszairányítás végrehajtásának vagy a kiutasítás végrehajtásának tilalma esetén az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárt befogadotként ismeri el, és intézkedik a humanitárius tartózkodási engedély kiadásáról.

⁴¹ Szép Árpád: *A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadályá*. Büntetőjogi Szemle, 2013/1–2., 49. o.

⁴² Harmtv. 2. § f).

⁴³ Kézikönyv a menekültügyre..., i. m. 230. o.

⁴⁴ Met. 2. § f).

- ⁴⁵ Kézikönyv a menekültügyre..., i. m. 197–198. o.
⁴⁶ Uo. 199. o.
⁴⁷ Uo. 203. o.
⁴⁸ Uo.
⁴⁹ Uo. 207. o.
⁵⁰ Uo. 210–211. o.
⁵¹ Uo. 218. o.
⁵² Uo. 220. o.
⁵³ Uo. 222. o.
⁵⁴ Uo. 224. o.
⁵⁵ Lehoczki, i. m. 11. o.
⁵⁶ Szabó A. Ferenc: *Népesedés, migráció, biztonság*. ZMNE, Budapest, 2009, 30. o.
⁵⁷ Lásd erről Nógrádi György írását: *A terrorizmus alapvetően új formája jelent meg*. http://hvg.hu/itthon/20120405_terror_nogradi. (Letöltés: 2015. augusztus 31.)

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról.
A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról.
A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcserre, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről.
A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről.
2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.
2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.
1989. évi 15. tvr. a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.
Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól.
Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás).
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás).
Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25.
www.bevandorlas.hu