

Karoliny Eszter – Mohay Ágoston
A nemzetközi migráció jogi keretei

I. A (nemzetközi) migráció fogalma

A nemzetközi migráció kérdésköre, amely napjaink egyik legaktuálisabb problémája, rendkívül szerteágazó jelenség. A migráció népességmozgást-népességvándorlást jelent, amelynek különböző vetületei, dimenziói különböztethetők meg.

- a) Beszélhetünk egyfelől **nemzetközi (extern) és belső (intern) migrációról**. A belső migráció az egy adott országon belüli népességmozgásokat (pl. falvakból városokba irányuló, vagy régiók közötti vándorlások) jelöli, amely e tanulmánynak így nem vizsgálati tárgya. Nemzetközi migráció esetén több különböző állam érintett a migrációban, azaz van egy „küldő” vagy „kibocsátó” állam, és egy „fogadó” állam.¹
- b) Másfelől a migráció indokai alapján is lehetséges differenciálni. **Kényszermigrációról** akkor beszélhetünk, ha a mozgást kiváltó döntés háttérében háború, politikai, vallási, nemzeti, nyelvi, stb. szempontú üldözés, természeti katasztrófa áll. **Önkéntes migráció** esetén általában gazdasági vagy ahhoz kapcsolódó megfontolások (pl. munkaerő-migráció, tanulási célú mozgás) vezérlik a migráns személyeket. E két kategória elhatárolása nem minden esetben egyszerű, mivel a migrációt kiváltó (egyéni) döntésben is keverednek egymással a saját elhatározások a külső kényszerekkel.²
- c) Jogi szempontból kiemelkedő jelentőségű, hogy **legális vagy illegális migrációról** van-e szó. Legális migráció során az egyének a szükséges okmányok birtokában vándorolnak egyik államból a másikba, illegális migráció esetén pedig ezek hiányában. Ez utóbbi esetben lehet szó átszökésről, vagy embercsempészetről, és az azzal összefonódó emberkereskedelemtől.³ A legális/illegális migráció kérdése azzal az alaptétellel függ össze, hogy az államok meghatározhatják, hogy milyen feltételek mellett engedélyezik külföldiek számára a területükre való belépést, az ott tartózkodást, illetve, hogy milyen feltételekkel távolíthatóak el a külföldiek az államterületről.⁴

A Nemzetközi Migrációs Szervezet 2008-as jelentése szerint **több mint 200 millió nemzetközi migráns** él a világban.⁵ A nemzetközi migráció kérdésének jogi szabályozottsága rétegződést mutat: nemzetközi jogi, Európajogi és belső (azaz állami) jogi rendelkezések egyaránt foglalkoznak a migráció különböző aspektusaival. Jelen tanulmány célja az említett jogi szabályrendszer legfontosabb, Magyarországot is érintő elemeinek áttekintése és ismertetése. (A tanulmánynak nem tárgya az uniós polgárok migrációja.)

II. A legális migráció szabályozása

1. A legális nemzetközi migrációra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás

A nemzetközi jog különböző módokon próbálja meg kezelni a legális migráció problémakörét. Léteznek olyan egyezmények amelyek a migráns munkavállalók helyzetét kívánják rendezni, vannak szerződések, amelyek a menekültekkel, a menedéjjoggal, az állampolgárság megszerzésének

¹ Cseresnyés Ferenc: Migrációs potenciálok és trendek Európában, Regio – Kisebbség, politika, társadalom, 1996. 7. évf. 4.sz., 20. o.

² Cseresnyés: Ibid., 21. o.

³ Dr. Szűcs Lászlóné dr. Siska Katalin: Nemzetközi menekültjog, migráció és menedékjog a magyar és az uniós jogban (kézirat), Debrecen, 2008, 2. o.

(http://www.law.klte.hu/jati/tanszekek/nemzetkozi/tse/tse_nki_lev_es_nappalieloadas_menedekjog_08-09-1.pdf)

⁴ Bruhács János: Nemzetközi Jog II. Különös rész, Dialóg-Campus, 1999, 239. o.

⁵ International Organization for Migration: World Migration Report 2008 (elérhető itt: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=20275>)

feltételeivel, illetve az úgynevezett hontalanság (azaz az állampolgárság nélkülség) kérdésével kapcsolatosak, továbbá nem feledkezhetünk meg azon emberi jogi egyezményekről sem, amelyek érintik a migráns személyek helyzetét és jogait. A nemzetközi jog sajátosságaiából adódóan a nemzetközi szabályozás eltérő attól függően, hogy mely államról van szó, hiszen az egyes egyezmények részes államai eltérőek lehetnek: ahhoz, ugyanis, hogy egy nemzetközi szerződés hatályosulhasson egy államban, az adott államnak a szerződést alá kell írnia, és ratifikálnia is kell (ez a megerősítés jelenti a kötelező hatály elismerését). Magyarországon, a nemzetközi jog-belső jog viszonyának úgynevezett dualista felfogása következtében, ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés a belső jogban alkalmazható/hivatkozható legyen, transzformációra-beültetésre van szükség, azaz a nemzetközi szerződést ki kell hirdetni magyar jogszabályban.

1.1. A migráns munkavállalókra vonatkozó nemzetközi szerződések

A nemzetközi jogban léteznek kifejezetten a migráns munkavállalókra vonatkozó egyezmények. Ilyen a vendégmunkások és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezmény (amelyet az ENSZ Közgyűlése 45/158 számú határozatával fogadott el 1990 december 8-án), ehhez a szerződéshez azonban még egy Európai Unió tagállam sem csatlakozott.⁶ Említhető még a migráns munkavállalókról szóló egyezmény, amelyet a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet égisze alatt fogadtak el 1949-ben, Magyarország ebben a megállapodásban sem szerződő fél.⁷ Hasonlóképpen Magyarország nem írta alá az Európa Tanács égisze alatt 1977-ben létrejött, a Migráns Munkavállalók Jogállásáról szóló Európai Egyezményt sem.⁸

Hazánk csatlakozott azonban a Nemzetközi Migrációs Szervezethez, amely a migráció valamennyi aspektusával igyekszik foglalkozni.⁹ A szervezet ismertetésére alább visszatérünk.

Magyarország tagja az 1919-ben alapított **Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek** is, amelynek keretében több, hazánkban is hatályban lévő olyan egyezmény elfogadására került sor, amelyek **nem kizárólagosan** ugyan, **de a migráns munkavállalókat is érintik**. Ezek közül csak a migráns munkavállalók számára jellemzően leglényegesebbekre utalunk. Ilyen a **kényszer- vagy kötelező munkáról szóló 1930. évi egyezmény**¹⁰, amely értelmében a minden szerződő állam kötelezi magát, hogy a lehető legrövidebb időn belül minden formájában megszünteti a kényszer- vagy kötelező munka alkalmazását. Ez a tilalom nem érinti (többek között) a kötelező katonai szolgálatot, és az olyan munkát, amit bírói ítélet alapján követelnek valakitől, feltéve, hogy a munkát a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni. Említhető a **kényszerszermunka eltörléséről szóló 1957. évi egyezmény**, amelyben a szerződő államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy felszámolják a kényszer- vagy kötelező munkát és azt semmilyen formában nem alkalmazzák politikai kényszer vagy nevelés eszközeként, a munkaerő felhasználásának vagy alkalmazásának eszközeként a gazdasági fejlődés céljából, munkafegyelmi szabályként, a sztrájkban való részvétel büntetése gyanánt illetve faji, társadalmi, nemzeti vagy vallási megkülönböztetés eszközeként – az előbb említett kivételek azonban itt is érvényesülnek.¹¹ Garanciális jellegű a migráns munkavállalók számára is a **foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló 1973-as egyezmény**, amelynek célkitűzése a gyermekmunka

⁶ International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families
Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en

⁷ Migration for Employment Convention - Revised (1949). Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C097>

⁸ Ratifikációk: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=093&CM=0&DF=&CL=ENG>

⁹ Az alapokmányt Magyarországon 2000-ben tették közzé. (2000/5. Nemzetközi szerződés a belügyminisztertől: A Nemzetközi Migrációs Szervezet alapokmánya)

¹⁰ 2000. évi XLVIII. törvény a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C029>

¹¹ 2000. évi LIX. törvény a kényszerszermunka felszámolásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1957. évi 40. ülészakán elfogadott 105. számú Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C105>

tényleges felszámolása.¹² A szerződő országok által meghatározott alsó munkavállalási korhatár nem lehet alacsonyabb az iskolaköteles életkornál és semmi esetre sem lehet kevesebb, mint 15 év. Magyarország a 16 éves életkort (azaz az iskolakötelezettségi életkort) határozta meg alsó korhatárként. Végül utalni kell a **gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló 1999. évi egyezményre**, amely alapján az azt ratifikáló államok kötelesek sürgősségi jelleggel, azonnali és hatékony intézkedéseket tenni a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltása és azonnali felszámolása biztosításának érdekében.¹³ Ezen egyezmény alkalmazásában gyermeknek minősül minden 18 év alatti személy, a "gyermekmunka legrosszabb formái kifejezés" pedig magában foglalja a rabszolgaság vagy ahhoz hasonló gyakorlat valamennyi formáját (pl. a gyermekkereskedelmet, a kényszer- vagy kötelező munkát, ideértve a gyermekek kényszer- vagy kötelező sorozását fegyveres konfliktusokban való bevetésük érdekében); a gyermek prostitúció, pornográfia készítés vagy pornográfus előadás céljára történő használatát; a gyermek illegális tevékenységekre, különösen kábítószer előállítására és az azokkal való üzérkedésre történő használatát; valamint minden olyan munkát, amely jellegénél fogva, vagy azon körülményektől fogva, amely között azt végzik, valószínűleg veszélyezteti a gyermek egészségét, biztonságát vagy erkölcsét.

1.2. A menekültekre vonatkozó nemzetközi szerződések

A migráns személyek meghatározott feltételek mellett folyamodhatnak **menekült státuszért**. Menekültnek azon természetes személyeket tekintjük, akik hazájukat elhagyva más állam területén kérnek védelmet, amely védelem felöleli az életfeltételek biztosítását, az alapvető jogok elismerését és a kiutasítás/visszaküldés elleni garanciát (*non-refoulement* elv). Az ilyen típusú menedéknújtás jelenti a **területi menedékjogot**, amikor tehát egy állam a saját területén biztosít menedéket üldözött külföldi személyeknek. Emellett ismert a diplomáciai menedékjog fogalma is, amely esetben az állam a diplomáciai képviselőnek helyiségébe fogadja be az üldözött személyt.¹⁴ Menekültek a történelem során szinte mindig léteztek, a kérdés azonban a XX. század eseményei (világháborúk, forradalmak, természeti katasztrófák, nyomor, stb.) hatására vált világméretű tömegjelenséggé.

Elsősorban az államok joga meghatározni, hogy kit és milyen feltételekkel minősítenek menekültnek, azonban a menekültkérdés szabályozásában a **nemzetközi jogalkotás** is részt vesz, mintegy **korlátozva ezáltal az államok döntési szabadságát**: a menekült fogalmát nemzetközi szerződések meghatározzák, és nemzetközi kooperáció is megvalósul a menekültek problémájának kezelésére.¹⁵ Magyarországon az Alkotmány 65. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint - ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja - menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

1948-ban az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata** (EJENY), mint az ENSZ Közgyűlésének deklarációja, a második világháború utáni emberi jogi rendszer egyik első elemeként már érintette a menedékjogot – a Nyilatkozat ugyanakkor **jogi kötelező erővel nem bír** (lévén a Közgyűlés határozata), ám politikai jelentősége annál nagyobb. Az EJENY **14. cikke** szerint minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni. Erre a jogra nem lehet hivatkozni közönséges bűncselekmény miatti, kellőképpen

¹² 2000. évi LXIX. törvény a foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1973. évi 58. ülészakán elfogadott 138. számú Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C138>

¹³ 2001. évi XXVII. törvény a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülészakán elfogadott 182. számú Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C182>

¹⁴ Bruhács János: Ibid., 249. o.

¹⁵ Bruhács János: Ibid., 250. o.

megalapozott üldözés, sem pedig az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes tevékenység esetében.

A menekültekre vonatkozó nemzetközi szabályozás centrális eleme az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) égisze alatt született, a menekültek helyzetére vonatkozó **1951. évi genfi egyezmény**, illetve az ezt módosító **1967. évi jegyzőkönyv**.¹⁶ A módosított egyezmény az alábbiak szerint határozza meg a **menekült** definícióját: 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 rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni. Ez a fogalom-meghatározás kizárja az úgynevezett gazdasági menekülteket az egyezmény alkalmazása alól, holott ez a kategória a legnépesebb.¹⁷ A menekült státuszt a fogadó államnak el kell ismernie, illetékes hatóságai ellenőrzik az állított tényeket.

Az egyezmény tartalmazza a **kiutasítás vagy visszaküldés tilalmát** (azaz a *non refoulement* elvét): minden szerződő állam vállalja, hogy nem utasítja ki vagy küldi vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményét vall, veszélyeztetve van.¹⁸

A menekülteket **mozgásszabadság** illeti meg, a befogadó állam ezért személyi és úti okmányokat állít ki számukra, egyebekben alapvetően **olyan elbánásban kell részesíteniük** a menekülteket, mint általában más külföldieket, különösen a tulajdon, az igazságszolgáltatási jogok, az alapfokú oktatás, valamint a munkaügy és a társadalombiztosítás terén.¹⁹ A menekülteknek **kötelezettségei** is vannak: minden menekült köteles – különösen – alávetni magát a befogadó ország törvényeinek és szabályainak, valamint a közrend fenntartása érdekében hozott intézkedéseknek.²⁰

Az egyezmény részes államai **nem utasíthatják ki** a területükön **jogszerűen tartózkodó menekülteket**, kivéve állambiztonsági vagy közrendi okok alapján, az ilyen menekült kiutasítása pedig csak megfelelő jogi eljárás során hozott határozat alapján történhet.²¹

Az egyezmény **kizárja rendelkezéseinek alkalmazását** olyan személyre vonatkozóan, aki béke elleni, háborús-, vagy emberiség elleni (az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott) bűncselekményt követett el; aki a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekülteként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; illetve aki az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

Az egyezmény a **menekült státusz megszűnését** is érinti: az egyezmény nem alkalmazható a továbbiakban olyan személy esetén, aki önkéntesen ismét igénybe vette állampolgársága szerinti ország védelmét, vagy elvesztett állampolgárságát önkéntesen visszaszerezte, vagy új állampolgárságot szerzett és élvezzi az új állampolgársága szerinti ország védelmét, vagy pedig önkéntesen visszatelepül abba az országba, amelyet elhagyott, vagy amelyen kívül tartózkodott az üldözéstől való félelmében, vagy aki már nem utasíthatja el állampolgársága szerinti országa

¹⁶ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet 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 egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty2ref.htm>

¹⁷ Bruhács János: *Ibid.*, 251. o.

¹⁸ E kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve. (Lásd az egyezmény 33. cikkét.)

¹⁹ Lásd az egyezmény 27-28. és 12-24. cikkeit.

²⁰ Lásd az egyezmény 2. cikkét.

²¹ A Szerződő Államoknak ilyen esetben méltányos határidőt kell engedélyezniük a menekültek számára, hogy bebocsátást kérhessenek más országba. A Szerződő Államok fenntartják maguknak a jogot, hogy a közbeeső idő alatt megtegyék az általuk szükségesnek tartott belső intézkedéseket. (Lásd az egyezmény 32. cikkét.)

védelmének igénybevételét, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültként elismerték.²²

A menekültek szemszögéből különösen fontos a **kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni 1984. évi nemzetközi egyezmény**²³ 3. cikke, melynek értelmében egyetlen szerződő állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák. Annak eldöntésére, hogy fennállnak-e ilyen okok, az illetékes hatóságoknak figyelembe kell venniük az ügyre vonatkozó minden szempontot, ideértve az adott esetben azt is, hogy az érintett államban rendszeresen, súlyosan, nyilvánvalóan vagy tömeges méretekben megsértik az emberi jogokat.

A **gyermek jogairól szóló 1989. évi egyezmény**²⁴ foglalkozik a menekült gyermekek státusával, amikor kimondja, hogy az egyezményben részes államok meg kell tegyék a megfelelő intézkedéseket, hogy az a gyermek, aki akár egymagában, akár apjával és anyjával vagy bármely más személlyel együtt (az erre vonatkozó nemzetközi vagy hazai szabályok és eljárások értelmében) menekült helyzetének elismerését kéri vagy menekültnek tekintendő, megkapja az egyezményben és más emberi jogokkal kapcsolatos vagy humanitárius jellegű nemzetközi okmányokban (amelyekben a szerződő államok részesek) elismert jogok élvezetéhez szükséges védelmet és humanitárius támogatást. Ebből a célból az egyezményben részes államok, amennyiben szükségesnek tartják, közreműködnek az ENSZ és egyéb kormányközi és nem kormányközi szervezeteknek azon az erőfeszítéseiben, amelyek arra irányulnak, hogy a menekültlévő gyermekeket védjék és segítsék – segítik továbbá az arra irányuló tevékenységeket, hogy bármely menekült gyermek szüleit vagy más családtagjait felkutassák a családtagokhoz szükséges adatok megszerzése céljából.²⁵

A teljesség kedvéért az megemlíthetőek egyes nem európai regionális nemzetközi szerződések, így az 1969. évi Addis Abeba-i egyezmény (Afrika) vagy a területi menedékjogról szóló 1954. évi caracasi egyezmény (Dél- és Közép-Amerika). Európai regionális egyezmény az Európa Tanács égisze alatt létrejött 1980. évi strasbourgi európai megállapodás a menekültekért viselt felelősség átszállásáról²⁶, amelyet azonban Magyarország nem írt alá.²⁷ Meg kell emlékezni továbbá az ENSZ Közgyűlésének 1967-ben elfogadott 2312/XXII. számú határozatáról, amely azonban – mivel közgyűlési határozat – pusztán ajánlás jellegű.²⁸

1.3 A hontalanság és a migráció kapcsolatának nemzetközi jogi aspektusai

Hontalanságról akkor beszélünk, amikor **egy személy nem rendelkezik egyetlen állam állampolgárságával sem** (azaz amikor egy személyt saját belső joga alapján egyetlen állam sem tekint állampolgárának). A hontalanság is összefüggésbe kerülhet a migrációval, amikor a területi

²² Arra sem alkalmazható az egyezmény, aki – bár nem rendelkezik állampolgársággal – visszatérhet abba az országba, ahol korábbi szokásos tartózkodási helye volt, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyekkel kapcsolatban őt menekültként elismerték. (Lásd az egyezmény 1./C. cikkének (6) bekezdését.

²³ 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty14.asp>

²⁴ 1991. évi LXIV. törvény a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>

²⁵ Ha sem az apát, sem az anyát vagy bármely más családtagot sem sikerül megtalálni, akkor az egyezményben lefektetett elvek szerint a gyermeket ugyanabban a védelemben kell részesíteni, mint bármely más, a családi környezetétől bármely okból véglegesen vagy ideiglenesen megfosztott gyermeket. Lásd az egyezmény 22. cikkét.

²⁶ European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees, Council of Europe – ETS No. 107, Strasbourg.

²⁷ Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=107&CM=1&DF=&CL=ENG>

²⁸ Bruhács János: Ibid., 251. o.

állam területén nem egy más állampolgárságú, hanem egy állampolgárság nélküli személy kíván tartózkodni. A nemzetközi jog a hontalanság kapcsán elsősorban a hontalanság eseteinek kiküszöbölésére törekszik. (A hontalan személy lehet azonban egyúttal menekült is – ebben az esetben státuszát a 2.2. pontban említett nemzetközi szerződések szabályozzák.) Világszerte mintegy 12 millió fő hontlan, Európában közülük mintegy 640 ezren élnek.²⁹

A terület alapvető nemzetközi szabályozását az ENSZ keretében **1954-ben létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény** jelenti.³⁰ Az egyezmény megalkotásának alapvető indoka az volt, hogy tekintettel arra, hogy a menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es egyezmény csak a menekült hontalan személyre terjed ki, sok olyan hontalan személy van, akire így ez a szerződés nem alkalmazható – indokolt viszont e hontalan személyek számára is biztosítani az alapvető jogok és szabadságokat a befogadó államokban. **A hontalan személy jogállását lakóhelye, illetőleg ennek híján tartózkodási helye szerinti állam joga szabályozza.** A hontalan személy által megszerzett és a személyi jogállapothoz fűződő jogokat, különösen a házassággal kapcsolatos jogokat minden szerződő állam köteles tiszteletben tartani (feltéve, hogy a szóban forgó jogosultságot az állam jogszabályai akkor is elismerik, ha az adott személy nem lett volna hontalan). A szerződésben részes államok vállalják, hogy amennyire lehetséges, megkönnyítik a hontalan személyek beilleszkedését és meghonosodását, és mindent elkövetnek azért, hogy az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást meggyorsítsák, illetve az eljárási illetékek és költségek mértékét – lehetőleg – csökkentsék. A hontalan személyek számára **biztosított** materiális és eljárási **jogok javarészt megegyeznek a menekültek számára biztosított jogosultságokkal.**³¹ A szerződő államok a területükön jogszerűen tartózkodó hontalan személyt csak nemzetbiztonsági vagy közrendi okból utasíthatják ki, és csak jogszerű eljárás során hozott határozat alapján.³²

Az állampolgárság-nélküliséggel kapcsolatosan született meg továbbá, az **1961. évi egyezmény a hontalanság csökkentéséről**, amelyhez Magyarország 2009-ben csatlakozott.³³ A szerződésben részes minden állam vállalja hogy **megadja állampolgárságát** annak a területén született személynek, **aki máskülönben hontalanná válna.** A szerződő állam területén talált gyermeket - ellenkező bizonyításig - ezen állam állampolgárságával rendelkező szülőktől az állam területén született gyermeknek kell tekinteni. A hajó vagy repülőgép fedélzetén történő születést úgy kell tekinteni, hogy az - az esettől függően - annak az államnak a területén történt, amelynek lobogója alatt a hajó közlekedik, vagy amelyben a repülőgépet lajstromozták. Az államok vállalták továbbá, hogy **nem fosztanak meg senkit** állampolgárságától, **ha ez** a megfosztás a személyt **hontalanná tenné.**

Magyarország ratifikálta az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezményt, mely az Európa Tanács keretében jött létre.³⁴ Az egyezmény 2009. május 1-én lépett hatályba, eaddig mindössze három állam (Magyarország mellett Moldávia és Norvégia ratifikálta), két további állam (Montenegró és Ukrajna) pedig aláírta, de (még) nem ratifikálta a szerződést.³⁵ A szerződés a hontalanság kialakulásának egy nevesített esetét, az államutódlás³⁶ következtében bekövetkező hontalanságot kívánja visszaszorítani. Vizsgálatunk tárgyával – a

²⁹ Lékó Zoltán (szerk): A migrációs jog kézikönyve, Complex, 2009, 19. o.

³⁰ 2002. évi II. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty3stat.htm>

³¹ Lásd az egyezmény 13-28. cikkeit.

³² Lásd az egyezmény 31. cikkét.

³³ 2009. évi XV. törvény a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty4_.htm

³⁴ 2008. évi XCVIII. törvény az Európa Tanács 2006. május 19-én, Strasbourgban elfogadott, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló Egyezménye kihirdetéséről.

³⁵ Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=200&CM=1&DF=6/2/2009&CL=ENG>

³⁶ Államutódlás: valamely államnak egy másik állam által való felváltása egy terület a nemzetközi kapcsolatait viselt felelősségében.

migrációval – így tehát csak áttételesen, közvetve függhet össze, részletesebb ismertetése ezért nem indokolt.³⁷

1.4. Az állampolgárság nemzetközi jogi szabályozása és a migráns személyek

Az állampolgárság az a jogviszony, amely jogilag megerősíti a természetes személyeknek az államhoz való tényleges kötődését, ami „kifejezésre juttatja az adott közösséghez való tartozást, az érdekek és érzelmek szolidaritását.”³⁸ Az állampolgárok az adott állam személyi felségjoga alatt állnak (jogi szempontból függetlenül attól, hogy az állam területén belül tartózkodnak-e vagy sem). A migráns személynek érdekében állhat, amennyiben egy államban valóban tartósan kíván megtelepedni, és közösséget érez a befogadó állammal, hogy megszerezze az ország állampolgárságát. Ezt nevezzük honosításnak (az állampolgárságot szerezni kívánó személy lehet más állam állampolgára, vagy hontalan). A migránsok szempontjából az sem érdektelen, hogy házastársának, illetve a befogadó állam területén születő gyermekének hogyan alakul az állampolgársága.

Az államok maguk határozzák meg, hogy kik az állampolgáraik, azaz hogyan keletkezik, illetve hogyan szerzető (és esetleg hogyan veszíthető el) az állampolgárság. Az állampolgárság **eredeti** megszerzése kapcsán az államok alapvetően két elv valamelyikét követik: a leszármazási elvet (*ius sanguinis*, pl. a magyar állampolgársági törvény szerint születésénél fogva magyar állampolgárrá válik a magyar állampolgár gyermeke), vagy a születési hely elvét (*ius soli*, pl. az amerikai jogban). Tekintve, hogy az állampolgárság meghatározása alapvetően az államok szuverenitásába tartozó kérdés, a nemzetközi jog szerepe ezen a területen korlátozott. Az állampolgárság **származékos** módon szerzhető pl. honosítással, házasságkötéssel, stb., az adott állam joga függvényében.

Az Európa Tanács égisze alatt **1997**-ben született meg az **állampolgárságról szóló európai egyezmény**.³⁹ Célja, hogy megállapítsa a természetes személyek állampolgárságára vonatkozó elveket és szabályokat, valamint többes állampolgárság esetén a katonai kötelezettségekre irányadó szabályokat, melyekkel a részes államok belső jogának összhangban kell állnia. Az egyezmény egyik legfőbb alapelve, hogy **minden személynek joga van valamely állam állampolgárságához**. Alapelvei szintű rendelkezés továbbá, hogy **senkit sem lehet önkényesen megfosztani állampolgárságától**; sem egy részes állam állampolgára és egy külföldi közötti házasság, sem a házasság felbontása, sem pedig a házasság alatt a házastársak egyike állampolgárságának megváltozása nem érinti automatikusan a másik házastárs állampolgárságát.⁴⁰ A szerződés az állampolgársággal kapcsolatos államérek elfogadása mellett elismeri az egyén törvényes érdekeit, az **állampolgárság megválasztása**, és az állampolgárságtól való megfosztás tilalma vonatkozásában.⁴¹ **Minden részes állam köteles belső jogában rendelkezni** arról, hogy ex lege állampolgárságot szerezzenek azon gyermekek, akiknek a szülei ezen gyermekek születésének időpontjában az adott részes állam állampolgárai, figyelembe véve azon kivételeket, amelyekről a belső jog rendelkezhet a külföldön született gyermekek tekintetében; illetve az állam területén talált olyan gyermekek, akik egyébként hontalanok lennének. Minden szerződő állam köteles továbbá belső jogában arról rendelkezni, hogy a területükön született, és a születéssel másik állampolgárságot nem szerzett gyermekek állampolgárságot szerezhessenek. A részes állam **köteles belső jogában rendelkezni** a területén jogszerűen tartózkodó személyek **honosításának lehetőségéről**, és ennek feltételeinek

³⁷ Az egyezmény értelmében minden olyan személynek, aki államutódlás időpontjában rendelkezik a jogelőd állam állampolgárságával, és az államutódlás következtében hontalanná válik vagy válna, joga van valamelyik érintett állam állampolgárságához. Az érintett állam köteles minden megfelelő intézkedést megtenni annak megelőzése érdekében, hogy azok a személyek, akik az államutódlás időpontjában rendelkeznek a jogelőd állam állampolgárságával, hontalanná váljanak az államutódlás következtében.

³⁸ Bruhács János: Ibid., 169. o.

³⁹ 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG>

⁴⁰ Lásd az egyezmény 4. cikkét.

⁴¹ Bruhács János: Ibid., 172. o.

meghatározásakor nem írhat elő tíz évet meghaladó tartózkodási időt.⁴² Az államoknak engedélyezni kell, hogy állampolgáraik másik állampolgársággal is rendelkezhessenek.

Univerzális szintű nemzetközi szerződés a területre vonatkozóan a **férjezett nők állampolgárságáról szóló 1954. évi egyezmény**.⁴³ E szerződésben az államok megegyeztek, hogy sem a saját állampolgáraiknak külföldi állampolgárral való házasságkötése vagy az ilyen házasság felbontása, sem a férj állampolgárságának a házasság tartama alatt történő megváltozása önmagában nem lehet kihatással a feleség állampolgárságára. Vállalták továbbá, hogy abban az esetben, ha bármely állampolgárunk valamely más állam állampolgárságát saját elhatározásából megszerzi, vagy pedig bármely állampolgárunk állampolgárságáról lemond, ez a tény nem akadályozza meg a szóban forgó állampolgár feleségét abban, hogy állampolgárságát megtartsa. Az egyezmény értelmében az a külföldi állampolgárnő, aki valamely más állam állampolgárával házasságot kötött, kívánságára, különleges, kedvezményes honosítási eljárás útján nyerheti el férje állampolgárságát.⁴⁴

Az állampolgársággal kapcsolatos rendelkezést tartalmaz a **nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. évi egyezmény 9. cikke** is, mely szerint a részes államok kötelesek a nőknek a férfiakéval egyenlő jogokat biztosítani állampolgárságuk megszerzésére, megváltoztatására vagy megtartására – így különösen kötelesek a nők számára biztosítani azt, hogy sem egy külföldivel kötött házasság, sem a férj által a saját állampolgárságának a házasság alatt történt megváltoztatása ne változtassa meg önmagában a feleség állampolgárságát, ne tegye őt hontalanná vagy ne kényszerítse rá a férjének állampolgárságát.⁴⁵ A szerződő államok kötelesek továbbá a nők számára a férfiakéval egyenlő jogokat biztosítani a gyermekeik állampolgárságát illetően.

Az **1950. évi emberi jogok európai egyezménye**⁴⁶, mely az Európa Tanács egyik legfontosabb vívmánya, és amely (kiegészítő jegyzőkönyveivel együtt) az európai regionális emberi jogi rendszer alapköve, kimondja a **saját állampolgárok kiutasításának tilalmát**, valamint, hogy senkit sem lehet megfosztani azon jogától, hogy annak az államnak a területére belépjen, melynek honosa.

Az **állampolgárság jelentőségét** aláhúzza, hogy egy államban az ún. politikai jogokkal (pl. választójog) csak az állampolgárok rendelkeznek, a külföldiek beutazása korlátozható vagy feltételhez köthető (vízum), továbbá a külföldi kiutasítható és kiadható. A külföldit megilleti viszont a diplomáciai védelem és a konzuli védelem (saját állama v. annak képviselője által).⁴⁷

A teljesség kedvéért megemlítené az Európa Tanács keretében kötött 1963. évi strasbourgi egyezmény a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről, amelyhez Magyarország nem csatlakozott⁴⁸, illetve az egyes állampolgársági jogszabályok összeütközéséről szóló 1930. évi hágai egyezmény, amely még a Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) égisze alatt kötött.

⁴² Lásd az egyezmény 6. cikkét.

⁴³ 1960. évi 2. törvényerejű rendelet a férjezett nők állampolgárságáról szóló, New-Yorkban, 1957. évi február hó 20. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty2.htm>

⁴⁴ Mindazonáltal a szóban forgó állampolgárság elnyerése függővé tehető olyan korlátozásoktól, amelyeket az állam biztonsága vagy közrendje szükségessé tesz. Lásd az egyezmény III. cikkét.

⁴⁵ 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&msgid=IV-8&chapter=4&lang=en>

⁴⁶ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=6/4/2009&CL=ENG>

⁴⁷ Bruhács János: *Ibid.*, 173. o.

⁴⁸ Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=043&CM=7&DF=&CL=ENG>

1.5. Emberi jogi egyezmények

Az emberi jogok nemzetközi rendszere a nemzetközi jog XX. századi fejlődésének egyik legfontosabb vívmánya. Az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerése következtében az állampolgárok már nem pusztán „alattvalók”, jogaikat az államnak tiszteletben kell tartania, sőt az államhatalom legitimitását is polgáraitól nyeri. Természetesen az emberi jogok rendszerének részletes tárgyalása nem e tanulmány célja. Egyes egyezmények releváns elemeire pedig már fentebb utaltunk. Az emberi jogi szerződések nemcsak szerződő állam állampolgárai számára biztosíthatnak jogokat. A politikai jogok megszerzésnek általában előfeltétele az állampolgárság, de példának okáért az élethez való jog minden emberi lényt megillet. Felsorolásszerűen a legfontosabb emberi jogi dokumentumok a következők:

- az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (1948): az ENSZ Közgyűlésének deklarációja, jogi kötelező erővel nem bír, politikai jelentősége viszont kiemelkedő
- az **Emberi Jogok Európai Egyezménye**⁴⁹ (1950): a Római Egyezményként is ismert, az Európa Tanács keretében született szerződés, az emberi jogok európai regionális védelmének legfontosabb eleme, amelyet 14 további jegyzőkönyv egészít ki, az emberi jogok ún. első generációját jelentő jogokat garantál
- az **Európai Szociális Charta**⁵⁰ (1961): az Európa Tanács keretében született szerződés, az emberi jogok európai regionális védelmének eleme, az emberi jogok ún. második generációját jelentő jogokat garantál
- a **Módosított Európai Szociális Charta**⁵¹ (1996) az Európai Szociális Charta szerepét hivatott idővel átvenni (eleddig 27 állam ratifikálta, az előbbi 40)
- a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya**⁵² (1966): az emberi jogok védelmére vonatkozó univerzális szerződés, az emberi jogok ún. első generációját jelentő jogokat garantál
- a **Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya**⁵³ (1966): az emberi jogok védelmére vonatkozó univerzális szerződés, az emberi jogok ún. második generációját jelentő jogokat garantál
- a **gyermek jogairól szóló egyezmény**⁵⁴ (1989): univerzális szerződés az ENSZ égisze alatt
- **egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen**⁵⁵ (1984): univerzális szerződés az ENSZ égisze alatt
- a **kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény**⁵⁶ (1987): az Európa Tanács keretében született regionális szerződés

⁴⁹ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=1&DF=6/5/2009&CL=ENG>

⁵⁰ 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp

⁵¹ 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Charta kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=&DF=&CL=ENG>

⁵² 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd: <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

⁵³ 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd: <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

⁵⁴ 1991. évi LXIV. törvény a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény aláírásának és ratifikációjának állását lásd: <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

⁵⁵ 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty14.asp>

⁵⁶ 1995. évi III. törvény a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=126&CM=1&DF=6/5/2009&CL=ENG>

- **egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről**⁵⁷ (1965): univerzális szerződés az ENSZ égisze alatt.

1.6. A migráció kérdéséhez kapcsolódó nemzetközi szervezetek

A nemzetközi közösség nemzetközi szervezetek létrehozása által is megpróbált reagálni a migráció problémakörére. Kifejezetten e területre szakosodott a Nemzetközi Migrációs Szervezet. A menekültügy szemszögéből a legfontosabb nemzetközi szervezet az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága. A migráns személyek munkavállalása kapcsán pedig megemlíthető a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet is.

A Nemzetközi Migrációs Szervezet

A Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration, IOM) **1951-ben jött létre**, és jelenleg **125 tagállama van**, további 18 állam pedig megfigyelő státusszal bír a szervezetben.⁵⁸ Az IOM több, mint 100 államban tart fenn irodát, 2008-as költségvetése, amelyből különböző programok finanszírozását valósítja meg, több, mint 1 milliárd dollárt tett ki. Az IOM célkitűzése, hogy hozzájáruljon a **rendezett, biztonságos és humánus migráció** lehetőségének megteremtéséhez. Az IOM főként a migráció szabályozásának promotálásával, a migráció és a gazdasági fejlődés kapcsolatának vizsgálatával, a kényszer migráció problémájával foglalkozik, szorosan együttműködve az államok kormányaival és más nemzetközi, illetve nem kormányközi szervezetekkel. Az IOM nagy hangsúlyt fektet a kutatásra és elemzésre, többek között két évente nemzetközi **migrációs jelentést** jelentet meg (World Migration Report). A szervezet alapokmánya tartalmazza a szervezet céljait, mely szerint gondoskodni kell a menekültek, lakhelyüket elhagyni kényszerülők és más, nemzetközi migrációs szolgáltatásokra szoruló személyek szervezett utaztatásáról, akik érdekében megállapodás köthető a Szervezet és az érintett államok között, c) migrációs szolgáltatásokat kell nyújtani az érintett államok kérésére és a velük történt megegyezés alapján (nevezetesen: toborzást, kiválasztást, bonyolítást, nyelvoktatást, tájékoztató tevékenységet, orvosi vizsgálatot, elhelyezést, a befogadást és a beilleszkedést elősegítő tevékenységet, tanácsadó szolgáltatást migrációs kérdésekben, stb.), hasonló szolgáltatásokat kell végezni az államok kérésére vagy más érdekelt nemzetközi szervezettel együttműködésben az önként hazairányuló migráció érdekében, beleértve az önkéntes hazatelepülést is; és fórumot kell biztosítani az államok, valamint a nemzetközi és egyéb szervezetek részére a vélemények és tapasztalatok cseréjére, valamint a nemzetközi migráció kérdéseiben kifejtett erőfeszítések hasznosítására, összehangolására, beleértve a gyakorlati megoldások fejlesztését szolgáló tanulmányokat is.⁵⁹ Az IOM szervei a tagállamok egy-egy képviselőjéből álló Tanács, illetve az Igazgatóság (amely a főigazgatóból, a főigazgató-helyettesből és meghatározott személyzetből áll). A szervezet székhelye Genfben található.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága

Az ENSZ Közgyűlése **1949.** december 3-i 319 (IV) határozatával döntött a Menekültügyi Főbiztos Hivatalának (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) felállításáról, majd **1951-ben** elfogadta annak Alapokmányát (1950. december 14-i 428. (V) határozat). A szervezet a **menekültek nemzetközi védelmével** hivatott foglalkozni, főként azért, hogy segít az államok kormányainak tartós megoldásokat kialakítani a menekült-probléma kezelésére.⁶⁰ Noha nem minden menekült hontalan, és nem minden hontalan menekült, az UNHCR az ENSZ Közgyűlés felkérésére (1974) a hontalan személyek státuszával is foglalkozik, és próbál hozzájárulni a hontalanság

⁵⁷ 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. Az aláírások és ratifikációk állását lásd: <http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>

⁵⁸ Tagállamok: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/636> Megfigyelők: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/partnerships/governments/observer-states>

⁵⁹ 2000/5. Nemzetközi Szerződés a belügyminisztertől: a Nemzetközi Migrációs Szervezet Alapokmánya, 1. cikk

⁶⁰ Siska Katalin: Ibid., 2. o.

kialakulásának elkerüléséhez. Jelenleg a genfi székhelyű UNHCR a **világ egyik legnagyobb humanitárius szervezete**, amely 116 országban tart fenn irodát (Budapesten 1989 óta működik regionális képviselő), több, mint 6500 alkalmazottal. Az UNHCR központja Genfben van, főbiztosát az ENSZ Közgyűlése választja meg a főtitkár jelölése alapján.⁶¹ Az UNHCR 2008-ban Budapesten hozta létre az ún. Globális Szolgáltató Központot, így a szervezet bizonyos adminisztratív egységei (pénzügyi, szállítmányozási, személyzeti osztályok) Genfből hazánk fővárosába kerültek.⁶² A Főbiztosság kibocsátja ún. Nemzetközi Védelmi Iránymutatásokat, amelyek a menekültvédelem legfontosabb nemzetközi jogi dokumentumainak értelmezését és gyakorlati alkalmazását hivatottak megkönnyíteni. Az ENSZ Közgyűlése 2000-ben június 20-át a menekültek világnapjává nyilvánította.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet (International Labour Organization, ILO) **1919**-ben alapították. Az ILO 1946-ban az **ENSZ szakosított intézményévé** vált. Magyarország 1922 óta tagja a szervezetnek. Irányító szerve a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia, mely évente ülésezik. A konferencia feladata nemzetközi szabványok, működést és irányvonalat érintő kérdések, munkaprogram és költségvetés elfogadása. A konferencia résztvevői országonként két kormányképviselő és egy-egy munkaadói és munkavállalói képviselő (tanácsadók kíséretében). A konferenciák közötti időszakban a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal munkáját az Igazgató Tanács irányítja, amelynek elnökét évente választják.⁶³ Az Igazgató Tanácsban 28 kormányképviselő dolgozik, közülük 10 állandó, míg a többi tagot 3 évente választják. Az Igazgató Tanácsban a munkaadókat és munkavállalókat 14-14 személy képviseli (nem küldő állam, hanem érdekképviseleti oldal szerint).⁶⁴ A szervezet titkársága a Genfben székelő Nemzetközi Munkaügyi Hivatal. A szervezet elsősorban a **munkavállalás különböző aspektusaival kapcsolatos nemzetközi egyezmények kidolgozásával foglalkozik**. Az ILO keretében kötött nemzetközi szerződések a **migráns munkavállalókat is érintik**, és léteznek olyan problémák, amik fokozottabban merülhetnek fel a migráns személyek (főként az illegális migránsok) esetében. Természetesen az egyezmények csak ratifikációt követően kötik a tagállamokat, az egyes szerződésekben résztvevő államok száma jelentősen különböző. Az ILO egyezmények végrehajtásának hatékonyságát hivatott fokozni a nemzetközi ellenőrzés: a tagállamoknak jelentéseket kell készíteniük a ratifikált szerződések végrehajtásáról, belső joguk és az egyezmények viszonyáról.⁶⁵ A migráns munkavállalók szemszögéből különösen jelentős egyezmények bemutatását lásd fent.

A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete

A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (Organization for Economic Cooperation and Development) **1961**-ben jött létre, az 1948-as alapítású Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete jogutódjaként. Az OECD a fejlett piacgazdasággal rendelkező államokat tömörítő szervezet, amely rendszeresen készít **tanulmányokat, prognózisokat** a világgazdaság állapotáról, régiók, országok helyzetéről, és ezzel egyfajta kutató-és elemző központtá vált. A gazdasági és pénzügyi politika, az oktatás, egészségügy és szociálpolitika terén megszületett eredményei és adatai a legmegbízhatóbb statisztikák közé tartoznak. Ezen túlmenően az OECD a tagállamai számára, esetenként annál szélesebb körben is nemzetközi szerződéseket dolgoz ki és készít elő.⁶⁶ Az OECD fontos **migrációs**

⁶¹ <http://www.unhcr.org/basics.html> A jelenlegi főbiztos Antonio Guterres.

⁶² http://www.unhcr-budapest.org/hungary/index.php?option=com_content&task=view&id=127&Itemid=72 A Központ létrehozásához kapcsolódóan született megállapodást lásd: 2008. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala közötti Megállapodás kihirdetéséről

⁶³ <http://www.szm.gov.hu/main.php?folderID=21061&articleID=40086&ctag=articlelist&iid=1>

⁶⁴ Bruhács János: Nemzetközi jog III. Nemzetközi szervezetek, Dialóg-Campus, 2001, 98. o.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai, Dialóg-Campus, 2003, 43. o.

tanulmányokat készített – lásd pl. a bevándorló populáció profilja az OECD-országokban⁶⁷ (2008), nemzetközi migrációs kitekintés⁶⁸ (2007). Székhelye Párizs.

Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ

A Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD) Ausztria és Svájc kezdeményezésére jött létre **1993**-ban. A szervezetnek jelenleg 11 tagállama⁶⁹ van, a szervezet hivatalának székhelye Bécs. A szervezet célja, hogy konzultáció és egyeztetés által **elősegítse az államok migrációs politikájának innovatív fejlődését**.⁷⁰ A központ számos projektet valósít meg, melyek többek között a határrendészet, a menedékjog, az emberkereskedelem, a vízumok, és a migránsok integrációja témaköröket érintik.⁷¹

2. A legális migrációt érintő szabályozás az Európai Unióban

A legális migráció közös, európai uniós szabályozására elsősorban az Amszterdami Szerződést követően került sor – e szerződésmódosítással ugyanis a kormányközi együttműködés szintjéről ún. közösségi szintre emelték a tagállamok többek között a menekültügy, a bevándorlás és a vízumok kérdéskörét. Az EK számos, a migrációhoz kapcsolódó területet szabályozott, és létrehozott továbbá speciális pénzügyi alapokat is a területhez kapcsolódóan.

2.1. A legális bevándorlók szociális helyzete

A legális bevándorlók szociális helyzetét a **859/2003/EK rendelet** szabályozta, utaló jelleggel – a rendelet ugyanis az **uniós polgárok szociális helyzetét szabályozó jogszabályok alkalmazását terjeszti ki harmadik államok állampolgáira**: „Az e rendelethez csatolt melléklet rendelkezéseire is figyelemmel, az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeletek rendelkezéseit alkalmazni kell harmadik országok olyan állampolgáira, akikre azok a rendelkezések csupán állampolgárságuk miatt nem vonatkoznak, illetve ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira, feltéve, hogy jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel valamely tagállam területén, és helyzetük összes vonatkozása nem kizárólag egy tagállamot érint.” Ezt megelőzően a harmadik államok polgárai az ezredfordulóig csak az uniós polgár családtagjaként lehettek a rendelet jogosultjai.⁷² Az 1408/71/EGK rendelet⁷³ a tagállami szociális rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szól, az 574/72/EGK rendelet⁷⁴ pedig az e rendelet végrehajtására vonatkozó szabályokat tartalmazza.

Azok a nem uniós állampolgárok, akik egy tagállamban jogszerű lakóhellyel rendelkeznek, de nemcsak egy tagállammal van kapcsolatuk, a 859/2003/EK rendelet alapján az 1408/71/EGK rendelet személyi hatálya alá kerültek. A **jogszerű lakóhellyel rendelkezés** előfeltételét képezi e rendelkezések alkalmazásának - mindebből következően a nemzeti jogtól függ, hogy mikor rendelkezik egy harmadik országbeli állampolgár jogszerű lakóhellyel, és ettől függenek szociális biztonsági jogai is.⁷⁵ A harmadik államok polgárainak is meg kell felelniük az uniós polgárokra vonatkozó, a „határon átnyúló elem” szükségességét jelentő feltételnek. A két feltétel konjunktív.

⁶⁷ http://www.oecd.org/document/27/0,3343,en_2649_33931_40110299_1_1_1_1,00.html

⁶⁸ http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_33729_38797017_1_1_1_1,00.html

⁶⁹ Lásd: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/ICMPD_member_states.jpg

⁷⁰ <http://www.icmpd.org/10.html?&F=lbfdvpmreymbwtc>

⁷¹ http://www.icmpd.org/work_bytopic.html

⁷² Gyulavári Tamás – Gellérné Lukács Éva: A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban in: Európai Tükör 2005/4, 59. o.

⁷³ A tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (HL 1971 L 149)

⁷⁴ A Tanács 1972. március 21-i 574/72/EGK rendelete a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról (HL 1972 L 74)

⁷⁵ Gyulavári Tamás – Gellérné Lukács Éva: Ibid., 60. o.

Fontos megjegyezni, hogy az EU a szociális juttatások terén a tagállami állampolgárok kapcsán sem törekszik egységes, uniós társadalombiztosítási rendszer létrehozására, célja sokkal inkább a koordináció. A tagállamokban az ellátások fajtái, jogosultsági feltételei és mértéke eltérőek lehetnek – ez tagállamok döntésétől függ.

2.2. A családegyesítés joga

A családegyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze, amely segíthet kialakítani a harmadik országok állampolgárainak a tagállamba való beilleszkedését megkönnyítő társadalmi-kulturális stabilitást, és ez egyúttal a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítését is szolgálja.⁷⁶ A **családgyűjtés jogát** a tagállami alkotmányok ismerik és védik, ám a tagállami jogok eltérő feltételeket tartalmaznak – a **2003/86/EK irányelv**⁷⁷ célja éppen ezért azon lényeges minimumfeltételek meghatározása, amelyeket minden tagállamnak biztosítani kell a területén jogszerűen tartózkodó személyeknek a családgyűjtéssel összefüggésben. Az irányelv alkalmazásában a családgyűjtés fogalma a következő: egy harmadik ország – egy tagállamban jogszerűen tartózkodó – állampolgára családtagjainak a tagállamba történő beutazása és ott tartózkodása a családi egység megőrzése érdekében, függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat a családgyűjtő beutazása előtt vagy azt követően jött létre. Nemcsak a bevándorlaskor már meglévő, hanem újonnan alapított családokra is kiterjed így a jogszabály. Az irányelvet akkor kell alkalmazni, ha a családgyűjtő személy a tagállam által megadott, egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, „megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére”,⁷⁸ és e személy családtagjai harmadik ország(ok) állampolgárai. A személy „családtagjának” minősül a házastársa, valamint kiskorú gyermeke (örökbefogadott gyermeke is), feltéve, hogy a családgyűjtő szülői felügyeleti joggal rendelkezik, és a kiskorú gyermek az ő eltartottja. A kiskorú gyermekek életkora nem haladhatja meg az érintett tagállam joga által megállapított nagykorúsági életkort, és nem lehetnek házasok. A tagállamok engedélyezhetik továbbá a családgyűjtést a családgyűjtő vagy házastársa első fokú egyenes ági felmenő rokonai esetén, amennyiben az ő eltartottjai, és a származás szerinti országban nem részesülnek megfelelő családi támogatásban; továbbá a családgyűjtő vagy házastársa felnőtt, de nem házas gyermekei esetén, ha egészségi állapotuk miatt képtelenek saját magukról gondoskodni.

A családgyűjtési kérelmet a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a benyújtástól számított 9 hónapon belül el kell bírálni. A tagállam hatóságai kérhetik a annak igazolását, hogy a családgyűjtő rendelkezik megfelelő szálláshellyel, betegbiztosítással, megfelelő anyagi forrásokkal, és eleget tesz a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek.⁷⁹ A kényszerházasság megakadályozására a tagállamok minimum életkort határozhatnak meg a házasulandókra nézve. Ez a tagállamok többségében 18 év, de maximum 21 év lehet.

A családgyűjtés keretében a tartózkodási engedély mellett a családtagok jogosultak részt venni az oktatásban, illetve munkát vállalni, vagy önálló vállalkozói tevékenységet folytatni.⁸⁰ A tagállamok diszkrecionális szabályozási körébe tartozik viszont egy ún. átmeneti idő meghatározása, ami maximum 12 hónap lehet. Ez idő alatt korlátozható a munkavállalás és az önálló vállalkozói tevékenység végzése.⁸¹ Meghatározott időtartam (de maximum 5 év) tagállami tartózkodást követően a házastárs, az élettárs, és a nagykorú gyermek saját jogán is kérheti a tartózkodási engedélyt.

2.3. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők

⁷⁶ A Tanács irányelve a 2003/86/EK családgyűjtési jogról (HL 2003 L 251).

⁷⁷ Gyulavári Tamás – Gellérné Lukács Éva: *Ibid.*, 61. o.

⁷⁸ E kevésbé konkrét kitétel értelmezése a tagállamok feladata.

⁷⁹ A beilleszkedést segítő a tagállamok megszabhatnak bizonyos feltételeket, amelyeket elengedhetetlennek tartanak a sikeres integráció érdekében. Ilyen feltétel például a nyelvi alapismeretek bizonyítása.

⁸⁰ Az oktatás magában foglalja az alap-, közép- és felső fokú képzést, vagy szakképzést, és ehhez kapcsolódóan pályaválasztási tanácsadáson, alap-tovább- és átképzésen való részvételre jogosít.

⁸¹ Lásd az irányelv 14. cikkét.

A **2003/109/EK irányelv**⁸² a huzamos, azaz hosszú távra szóló tartózkodási engedéllyel rendelkező migráns személyek státuszával kapcsolatos. Az irányelv célja egyfelől, hogy meghatározza a tagállamok által a „**huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező**” **jogállásnak**, valamint az ehhez kapcsolódó jogoknak a harmadik országok olyan állampolgárai számára történő megadásának és visszavonásának feltételeit, akik **jogszerűen tartózkodnak** a tagállam területén, másfelől pedig, hogy szabályozza az ilyen jogállással rendelkező harmadik országbeli állampolgárok számára a tartózkodás feltételeit a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást megadó tagállamtól eltérő tagállamban.

Az irányelv értelmében huzamos tartózkodási engedélyre az a harmadik országbeli állampolgár jogosult, aki eleget tesz a következő feltételeknek:

- 5 éven át folyamatosan és jogszerűen tartózkodik a tagállam területén
- rendelkezik rendszeres jövedelemmel, amely fedezni képes a maga és családja szükségleteit
- rendelkezik teljes körű egészségbiztosítással
- nem jelent fenyegetést a közrendre vagy a közbiztonságra.⁸³

A tagállamok megkövetelhetik feltételként a megfelelő nyelvismeretet, mint az integrációt elősegítő tényezőt.

A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek egy tartós státuszba kerülnek, hiszen a legalább öt évre szóló tartózkodási engedélyük mindig megújítható. Az irányelv szabályozza a másik tagállamba költözés feltételeit, és egyben garantálja, hogy a tagállamok saját állampolgáraikkal egyenlő bánásmódban részesítsék ezeket a migránsokat a szociális és gazdasági élet területén.

A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek **az állampolgárokkal egyenlő elbánást élveznek** az alábbiak tekintetében:

- munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság,
- az alkalmazási feltételek és a munkavégzés feltételei
- oktatás és szakképzés
- szakmai oklevelek, bizonyítványok és más képesítések elismerése
- társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem a nemzeti jog által meghatározottak szerint
- adókedvezmények
- az árukhoz és szolgáltatásokhoz, valamint a lakásszerzési eljárásokhoz való hozzáférés
- egyesülési és társulási szabadság,
- a munkavállalókat vagy munkaadókat képviselő szervezet tagságába történő belépés szabadsága,
- az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodás, a nemzeti jogszabályok által biztonsági okokból meghatározott korlátok között.

Az irányelv védelmet biztosít a kiutasítás ellen is: csak akkor lehetséges a kiutasítás, ha az illető tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a közrendre vagy a közbiztonságra és ebben az esetben is figyelembe kell venni, hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodik a tagállamban, mennyi idős, hogy a kiutasítás milyen következményekkel járna rá és a családjára nézve és milyen a kapcsolata a származási és a tartózkodási helye szerinti állammal. A megerősített védelmet szolgálja a kiutasításról szóló döntés elleni bírói jogorvoslat lehetősége is.⁸⁴

2.4. A magasan képzett, harmadik országból érkező munkavállalókra vonatkozó szabályok

Az Európai Közösség a magasan képzett, harmadik országból érkező munkaerőre vonatkozóan külön szabályokat határozott meg. Az Európai Tanács által 2004. november 4–5-én elfogadott Hágai Program elismerte, hogy a legális migráció fontos szerepet fog játszani a tudásalapú európai gazdaság megerősítésében. Ennek jegyében az Európai Unió Tanácsa elfogadta a harmadik országbeli

⁸² A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL 2004 L 16)

⁸³ Gyulavári Tamás – Gellérné Lukács Éva: Ibid., 64-65. o.

⁸⁴ Lásd az irányelv 12. cikkét.

állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló **2009/50/EK irányelvet**, közkeletű nevén a „kék kártya-irányelvet”.⁸⁵ Az irányelv célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok három hónapnál hosszabb időtartamra, magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével hozzájáruljon az előbbi célkitűzések eléréséhez és a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy a Közösséget vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára és fenntartsa a Közösség versenyképességét és gazdasági növekedését.⁸⁶ Az irányelv nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy meghatározzák, hogy harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából érkeznek. Az „EU kék kártya” elnevezésű engedély birtokosát valamely tagállam területén tartózkodásra és munkavégzésre jogosítja fel.

A jogszabály meghatározza a kártya kiadásának feltételeit. Az irányelv tagállami implementációjának határideje 2011. június 19.

2.5. Harmadik állam állampolgárságával rendelkező diákokra, kutatókra vonatkozó speciális szabályok

A Tanács irányelvet fogadott el a harmadik országok állampolgárai **tanulmányok folytatása, diákcseré**, javadalmazás nélküli **gyakorlat**, illetve **önkéntes szolgálat** céljából történő beutazásának feltételeiről.⁸⁷ Az EU egyik kiemelkedő célkitűzésének tekinti, hogy a világ legkiemelkedőbb tanulmányi és szakképzési központjává váljon, e megfontolásnak pedig fontos eleme a harmadik államok polgárainak tanulmányi célú migrációja az Unióban. A tanulmányi migrációt (amely vonatkozhat a felső- és a középfokú oktatásban résztvevőkre egyaránt) az EU átmenetként kezeli.⁸⁸ A tudományos kutatókra vonatkozóan pedig megszületett a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott **tudományos kutatás céljából** való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló irányelv.⁸⁹ Ezen irányelv lehetővé teszi, hogy harmadik ország kutatói könnyített eljárással kapcsolódhassanak be európai kutatási programokba, egyúttal támogatja a kutatók visszatérését is, hogy saját hazájuk fejlődéséhez is hozzájárulhassanak szakmai képességeik által.

2.6. Vízumszabályozás

Az illegális migráció visszaszorításához hozzájárulhat egy közös, egységesített vízumpolitika. E szabályozási terület az Amszterdami Szerződés óta tartozik az Európai Közösség hatáskörébe.⁹⁰

Az Európai Közösség tagállamaiban kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági előírásainak minimumstandardjaira egységes szabályok vonatkoznak. A **2252/2004/EK** rendelet⁹¹ értelmében kötelező az arcképmás és az ujjnyomat befoglalása ezen okmányokba, de e jogszabály foglalkozik többek között az okmányok hamisítás elleni védelmének technikai előfeltételeivel is.

Kiemelkedő jelentőségű az **Európai Vízuminformációs Rendszer** (EVR), amelynek célja a tagállamok konzuli hatóságai közötti együttműködés fokozása, és a vízumokat érintő adatok cseréjének könnyítése.⁹² Az EVR a 2004/512/EK határozat és a 767/2008/EK rendelet alapján jött létre.⁹³ Előbbi a tagállamok közötti vízumadatokat rendszerének kiépítéséről, utóbbi a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szól.

⁸⁵ HL 2009 L 155

⁸⁶ Lásd az irányelv preambuluma 7. cikkét.

⁸⁷ 2004/114/EK irányelv (HL 2004 L 375)

⁸⁸ Lékó Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve, Complex, 2009, 57. o.

⁸⁹ 2005/71/EK irányelv (HL 2005 L 289)

⁹⁰ A Maastrichti Szerződés (1992) e területet az EU harmadik pillére, a Bel- és Igazságügyi Együttműködés részeként határozta meg. Az Amszterdami Szerződés (1997) többek között e területet is áthelyezte az első pillérbe, azaz „közösségiesítette”.

⁹¹ A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról (HL 2004 L 385)

⁹² Lékó Zoltán (szerk.): Ibid., 38. o.

⁹³ A Tanács 2004/512/EK határozata (2004. június 8.) a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (HL 2004 L 213); az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről

A harmadik országokból a schengeni övezetbe belépők vízumkérelmei adatbázisának elsődlegesen az a célja, hogy azok, akiknek a vízumkérelmét egy tagállam már visszautasította, ne folyamodhassanak kérelemmel egy másik EU-tagállamhoz. A rendszer egyszerűsíti a külső határoknál folytatott ellenőrzést. Az EVR nyilvántart ún. biometrikus adatokat (fénykép, ujjnyomat), szöveges információkat (név, cím, foglalkozás), a vízumkérelem benyújtásának helyét és idejét, és valamennyi olyan döntést, amelyet az érintett tagállam hatóságai a vízumkérelemmel kapcsolatban hozott (elutasítás, engedélyezés).⁹⁴ Az EVR bevezetése hét fázisban, régióként történik majd (az első kijelölt régió Észak-Afrika és a MASHREQ országok), a konkrét időpontokról a Bizottság határoz. Az EVR első régióban történő bevezetését követő 20. naptól elvileg az EU minden külső határán kötelezővé válik az EVR-lekérdezés, a tagállami külképviseleteken csak fokozatosan, a régiókhoz igazodva.⁹⁵ A **vízumköteles, illetve vízummentességet élvező államokat** a többször módosított **539/2001/EK rendelet**⁹⁶ határozza meg.

2.7. Menekültügyi szabályozás

A közös európai menekültügyi rendszer létrehozására irányuló munka az **Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően** kezdődött el, az Európai Tanács tamperei ülésén megfogalmazottak alapján. A folyamat első szakaszában (1999-2005) a cél a tagállami szabályoknak közös minimumszabályok alapján történő összehangolása volt.

A hágai program a **közös európai menekültügyi rendszer** második szakaszának céljaként tűzte ki a közös menekültügyi eljárás kialakítását, valamint a menedékjogot nyert, illetve kiegészítő védelemben részesült személyek számára egységes jogállás létrehozását, továbbá a nemzeti menekültügyi hatóságok és a menekültpolitika külső dimenziója közötti gyakorlati együttműködés megerősítését. A **megvalósítás alatt** lévő közös európai menekültügyi rendszer legfőbb célkitűzései, hogy biztosítsa a hozzáférést a menedékjoghoz a védelemre szorulóknak számára (azaz a szabálytalan migráció visszaszorítása és a külső határok védelme érdekében hozott intézkedéseknek nem szabad megakadályozniuk, hogy a menekültek védelemhez juthassanak az EU-ban), hogy egységes, közös eljárást határozzon meg a határozathozatal hatékonysága, gyorsasága, minősége és méltányossága érdekében, illetve, hogy egységes jogállást hozzon létre a menekültek és az ún. kiegészítő védelemben részesülők számára.⁹⁷

A menekültügyi szabályozás részeként a **2001/55/EK irányelv**⁹⁸ rendelkezik a lakóhelyüket elhagyni kényszerült külföldi személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó **átmeneti védelem** minimumkövetelményeiről rendelkezik. A jogszabály célja a hazájukba visszatérni nem képes személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeinek, valamint a tagállamok e személyek befogadására, illetve a befogadás következményeinek viselésére tett erőfeszítései közötti egyensúly elősegítésére irányuló intézkedések meghatározása. Az átmeneti védelem nem érinti a genfi egyezmény szerinti menekültstátus elismerését. Az átmeneti védelem hossza főszabály szerint 1 év, amely hat hónapos időszakonként legfeljebb további egy évre automatikusan meghosszabbítható, kivéve ha az átmeneti védelmet megszüntetik. Az átmeneti védelem megadásáról a Bizottság javaslatára a Tanács minősített többséggel határozhat.⁹⁹

(VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (HL 2008 L 218).

⁹⁴ <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=4161>

⁹⁵ Lékó Zoltán (szerk.): Ibid.

⁹⁶ HL 2001 L 81

⁹⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Politikai terv a menekültügyről – Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése (COM(2008) 360 végleges) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:hu:PDF>

⁹⁸ HL 2001 L 212

⁹⁹ A határozatnak tartalmaznia kell legalább a személyek azon meghatározott csoportjainak leírását, akikre az átmeneti védelem vonatkozik, az átmeneti védelem hatálybalépésének napját, a tagállamoktól a befogadó kapacitásokra vonatkozóan kapott információkat, a Bizottságtól, az UNHCR-től és az egyéb fontos nemzetközi szervezetektől kapott információkat. Lásd az irányelv 5. cikkét.

A **2003/9/EK irányelv**¹⁰⁰ a **menedékkérők befogadásának minimumszabályairól** szól. Ez az irányelv a folyamatban lévő menedékkérelmi eljárásokban érintett személyekre vonatkozik. A jogszabályt harmadik ország minden olyan állampolgárára és minden olyan hontalan személyre alkalmazni kell, aki egy tagállam határán vagy területén menedékjog iránti kérelmet nyújt be, s mindaddig, amíg menedékkérőként engedélyezik tartózkodását a területen, valamint a családtagjaikra, amennyiben a nemzeti jog szerint a menedékjog iránti kérelem rájuk is kiterjed. A norma célja, hogy a tagállamok méltó életszínvonalat, ill. valamennyi tagállamban hasonló megélhetési feltételeket biztosítsanak az eljárás során a menedékkérőnek. További cél a menedékkérők fogadására vonatkozó feltételek összehangolása (annak érdekében, hogy csökkentsék az eltérő befogadási feltételek miatti ún. másodlagos migrációt).¹⁰¹

Meg kell továbbá emlékezni a **2004/83/EK irányelvről**¹⁰², amely a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból **nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről** és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról. A jogszabály foglalkozik a menekültstátusz minimumstandardjaival, valamint az ún. kiegészítő védelemmel. Kiegészítő védelemre jogosult személy minden olyan személy, aki harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába (hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba) való visszatérése esetén súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve. Ilyen súlyos sérelem a halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása, kínzás vagy embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása, nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége. Egyebekben ezen irányelv célja egyrésztől annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulókat beazonosítására, másrésztől annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez.¹⁰³

A **2005/85/EK irányelv**¹⁰⁴ a **menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól** szól. Célja, hogy a Közösségben minimum keretrendszer vezessen be a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó eljárásokat illetően. Fontos megjegyezni, hogy ezen irányelvet a tagállamok területén, ideértve a határon vagy a tranzitónákban benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálására és a menekültstátusz visszavonására kell alkalmazni, és nem alkalmazható a tagállamok külképviseleteihez benyújtott diplomáciai vagy területi menedékjog iránti kérelmekre. A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy minden cselekvőképes nagykorú jogosult legyen a saját nevében menedékjog iránti kérelmet benyújtani. A kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy kizárólag az eljárás lefolytatása céljából a tagállamban maradhassanak mindaddig, amíg az eljáró hatóság a vonatkozó (elsőfokú) határozatát meg nem hozta. A menedékkérelmek elbírálása egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kell, hogy történjen.

A személyek szabad mozgása miatt szükséges egy közösségi szintű menedékjogi politika kidolgozása, mivel a tagállamok közti határok megszűntével a személyek gyakorlatilag korlátok nélkül utazhatnak az EU-tagországok között, és ha egyes országokban szigorúbb rendelkezések vonatkoznának a menekültekre, mint másutt, akkor a menedékkérők azokat az országokat céloznák meg, ahol a legtöbb esélyt látnák kérelmük elfogadására, ez pedig kiegyensúlyozatlan helyzetet eredményezne. A közös menedékjogi politika alapjait a Dublini Egyezmény fektette le 1990-ben, majd 1991-ben a Tanács döntött az EU-RODAC rendszer felállításáról (2725/2000/EK rendelet¹⁰⁵). 2003-ban a Dublini

¹⁰⁰ HL 2003 L 31

¹⁰¹ Siska Katalin: Ibid., 6. o.

¹⁰² HL 2004 L 304

¹⁰³ Lásd az irányelv preambuluma (6) pontját.

¹⁰⁴ HL 2005 L 326

¹⁰⁵ HL 2000 L 216

Egyezmény helyébe lépett a 343/2003/EK rendelet¹⁰⁶, amely pontosította a menedékjogi kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó európai szintű együttműködés szabályait.

Az **EURODAC rendelet** alapján létrejött egy olyan, **ujjnyomatokat tároló európai adatbázis**, amely kizárólag a **menedékjogi kérelmet benyújtók azonosítására** szolgál. Minden 14 éven felüli személytől, aki az EU valamely tagállamának területén vagy annak határán menedékkérelmet nyújt be, az eljárás részeként ujjnyomatot vesznek, amelyet elektronikus formátumban továbbítanak az Európai Bizottságnál található központi EURODAC egységhez, ahol a rendszer automatikusan összehasonlítja azokat az adatbázisban szereplő többi ujjnyomattal.¹⁰⁷ A rendszer segít a hatóságoknak a szükséges iratok nélkül az EU területére lépő, illetve valamely másik tagállamban korábban már menedékkérelmet benyújtott személyek kiszűrésében, megakadályozva, hogy a kérelmező egy másik európai tagállamban próbálkozhasson, miután kérelmét az egyik tagállam már elutasította, illetve, hogy a menedékkérő párhuzamos kérelmekkel terhelje a hatóságokat.¹⁰⁸ A rendszer 2003. január 15-e óta működik, Dánia kivételével az összes tagállam részt vesz benne. Segít a menedékjogi eljárás felgyorsításában, mivel a valódi menekülteket egyenesen abba az országba irányítja, ahol kérelmüket elbírálják.

A **343/2003/EK rendelet** az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott **menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására** vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szól. A rendelet preambuluma szerint az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térsége nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet a Közösségben. A felelős tagállam e rendelet szerinti meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét kell vegye, amint a menedékjog iránti kérelmet először benyújtják a tagállamhoz. A kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása a rendelet III. fejezetében megállapított feltétel-rangsor alapján zajlik, amely differenciál többek között aszerint, hogy a kérelmező kísérő nélküli kiskorú (*ahol családtagja jogszerűen tartózkodik*); van-e olyan családtagja, akinek menekültként való tartózkodását egy tagállamban engedélyezték (*ahol családtagja menekültként tartózkodik*); stb. Amennyiben az e rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem határozható meg felelősként, az első olyan tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynél a menedékjog iránti kérelmet benyújtották.

2.8. A külföldieknek szóló tagállami tartózkodási engedélyek formátumának egységesítése

A Közösségben alapvető fontosságú, hogy a tartózkodási engedélyek egységes formátuma tartalmazza az összes szükséges információt és nagyon magas szintű műszaki szabványoknak feleljen meg, különösen a **hamisítás és meghamisítás elleni védelem** tekintetében. Ez hozzájárul az **illegális bevándorlás és illegális tartózkodás megelőzéséhez** és az ilyen jelenségek elleni küzdelemhez. A formátumnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy az összes tagállam használhassa, és mindenki által felismerhető, összehangolt és szabad szemmel is látható biztonsági jellemzőkkel kell rendelkeznie. Ennek érdekében született meg az **1030/2002/EK rendelet** a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról.¹⁰⁹ A tagállamok által harmadik országok állampolgárai számára kiadott tartózkodási engedélyeket ennek köszönhetően **egységes, kártyaformátumú** alakban állítják ki. Tartózkodási engedély alatt értendő a tagállamok hatóságai által kiadott bármely engedély, amely lehetővé teszi, hogy egy harmadik ország állampolgára jogszerűen tartózkodjon a területén (kivéve a vízumokat és a menedékjog iránti kérelem elbírálása időtartamára kiadott engedélyeket). E jogszabályt módosította a **380/2008/EK rendelet**, amely kiegészítette a formátum szabályait a **biometrikus adatok** (arckép, ujjnyomat) tárolásával.¹¹⁰

¹⁰⁶ HL 2003 L 50

¹⁰⁷ EURODAC - A menedékkérelmek elbírálását segítő ujjlenyomat-azonosító rendszer. Európai Bizottság, Igazságügyi, szabadságjogi és biztonsági kérdések főigazgatósága, Brüsszel, 2004 (http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/eurodac/eurodac_20_09_04_hu.pdf)

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ HL 2002 L 157. A rendelet a 97/11/IB tanácsi együttes fellépést (HL 1997 L 7) váltotta fel.

¹¹⁰ HL 2008 L 115

2.9. Visszatérési migráció

A migrációval óhatatlanul összefüggő kérdés a bevándorlók hazatérésének lehetővé tétele vagy ösztönzése. A visszatérési migráció lehet önkéntes vagy kényszerített (általában kiutasítás következtében).

A kényszerített visszatéréshez kapcsolódó közösségi jogi szabályozáshoz tartozik a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló irányelv¹¹¹, a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről¹¹² szóló irányelv, és a harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről¹¹³ szóló határozat. Az Amszterdami Szerződést követően a Közösség számos országgal kötött ún. visszafogadási megállapodást, amelyek célja a az illegálisan a Közösség területén tartózkodó személyek hazatérésének, és hazaszállításának megkönnyítése.¹¹⁴ A Bizottság a megállapodások megkötése érdekében felajánlhat bizonyos ösztönzőket (pl. a vízumok megadásának megkönnyítése, együttműködés a jogalkalmazás területén, pénzügyi és műszaki támogatás nyújtása).

A visszatérési migráció formái közül a legelőnyösebb természetesen az **önkéntes hazatelepülés**, amelynek ösztönzésére számos tagállam támogató programokat hozott létre. A Tanács határozatot fogadott el az önkéntes hazatelepüléssel kapcsolatos támogatásokra vonatkozó információcseréről, amelynek értelmében a tagállamok éves jelentésben be kell, hogy számoljanak az ilyen irányú tevékenységeikről.¹¹⁵

2.10. A migrációhoz kapcsolódó speciális pénzügyi alapok

A „**Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása**” elnevezésű általános program keretében a 2007–2013-as időszakra az EK létrehozott négy speciális, a migrációhoz kapcsolódó pénzügyi alapot.¹¹⁶

A Tanács a 2000/596/EK határozattal létrehozta az **Európai Menekültügyi Alapot (EMA)**.¹¹⁷ Az Alap a menedékjogot kérelmezők fogadása körülményeinek javítására, a hosszabb távon a tagállam területén tartózkodók (és családtagjaik) beilleszkedésének elősegítésére, a hazatérés támogatására irányuló programokhoz nyújt támogatást. Az EMA a társfinanszírozás elvén működik, forrásaiból a tagállamok az elismert menekültek, a kiegészítő védelemben részesítettek, a menedékkérők, a menedékesek és az ideiglenes védelem iránt kérelmet benyújtott külföldiek számarányában részesülhetnek.¹¹⁸ Az alap prioritásai a befogadás, a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációja, illetve az önkéntes hazatelepülés támogatása.

A 2007/575/EK határozattal létrejött az **Európai Visszatérési Alap**.¹¹⁹ A jogszabály elsődleges célja a visszatérés nemzeti szintű integrált igazgatásának előmozdítása. A tagállamokat ösztönzik arra, hogy a visszatérési műveleteket az integrált visszatérési cselekvési tervek figyelembevételével hajtsák végre,

¹¹¹ 2003/110/EK irányelv (HL 2003 L 321)

¹¹² 2001/40/EK irányelv (HL 2001 L 149). Ehhez kapcsolódik a 2001/40/EK irányelv alkalmazásából adódó pénzügyi aránytalanságok kiegyenlítését célzó kritériumok és gyakorlati szabályok megállapításáról szóló 2004/191/EK határozat (HL 2004 L 60)

¹¹³ 2004/573/EK határozat (HL 2004 L 261)

¹¹⁴ Ilyen megállapodás van hatályban Albániával, Marokkóval, Makaóval, Sri Lankával, Hong Konggal, Pakisztánnal, Ukrajnával, Algériával, Kínával, Törökországgal és Oroszországgal.

(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>)

¹¹⁵ A Tanács 97/340/IB határozata a harmadik országok állampolgárainak önkéntes hazatelepülésével kapcsolatos támogatásra vonatkozó információcseréről (HL 1997 L 147)

¹¹⁶ A programot lásd: COM (2008) 123 (<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0123:FIN:HU:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0123:FIN:HU:PDF))

¹¹⁷ HL 2000 L 252

¹¹⁸ http://www.bmbah.hu/palyazat_ema.php?PHPSESSID=7678e07851c199fac1c54c46f1ef90a8

¹¹⁹ HL 2007 L 144

amelyek elemzik a tagállamokban a célcsoportok tekintetében fennálló helyzetet, a tervezett műveletekkel kapcsolatos célokat tűznek ki, és az érdekelt felekkel – például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosával és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel – együttműködve többféle intézkedés révén megvalósuló hatékony és fenntartható visszatérési rendszereket kínálnak. Az alap célja, hogy támogassa a tagállamok által a visszatérés igazgatásának javítására tett erőfeszítéseket annak minden dimenziójában, az integrált igazgatás elvének alkalmazásával és a tagállamok által végrehajtandó közös intézkedések, vagy a szolidaritás elve alapján a közösségi céloknak megfelelő nemzeti intézkedések előírásával, figyelembe véve az e területet érintő közösségi jogszabályokat, és "teljes összhangban az alapvető jogokkal." Ide tartozik a visszatérés integrált igazgatásának bevezetése és tagállami szervezésének és javítása, a tagállamok közti együttműködés fokozása a visszatérés integrált igazgatása kapcsán, illetve a visszatérésre vonatkozó közös szabályok eredményes és egységes alkalmazásának elősegítése.

Az **Európai Külső Határok Alap**ot az 574/2007/EK határozat¹²⁰ hozta létre. Az alap célja a közös, integrált európai határigazgatási rendszer létrehozásának, ezen belül a tagállamok harmadik országokban lévő konzuli és egyéb szolgálatait által szervezett, a harmadik országok állampolgárainak a tagállam területére áramlásával kapcsolatos tevékenységek igazgatásának a támogatása. Funkciója többek között, hogy hozzájáruljon a tagállamok közötti, a határellenőrzés terén folyó operatív együttműködés eredményeként születő ajánlások, működési előírások és legjobb gyakorlatok végrehajtásához, a határátkelőhelyek közötti határőrizeti rendszerek javításához szükséges intézkedések kidolgozásához, továbbá ahhoz, hogy megfelelő nyilvántartás álljon rendelkezésre valamennyi típusú külső határon (szárazföldi, légi, vízi) az átkelő személyek számára vonatkozóan. Hozzá kíván járulni ezen felül a vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésére szolgáló rendszer bevezetéséhez vagy korszerűsítéséhez. Ez az alap is társfinanszírozási elven működik.

Említendő végül az **Európai Integrációs Alap**¹²¹ (hivatalosan a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap), amelyet a 2007/435/EK határozat állított fel. A társfinanszírozási rendszerű alap célja a harmadik országok állampolgárainak a befogadó tagállamok társadalmaiba történő beilleszkedésének elősegítése, a közös alapelvek keretein belül. Az alapból nyújtott kifizetések rendeltetése, hogy támogassa a tagállamok erőfeszítéseit arra vonatkozóan, hogy lehetővé tegyék, hogy a különböző gazdasági, társadalmi, kulturális, vallási, nyelvi és etnikai háttérű harmadik országbeli állampolgárok teljesítsék a tartózkodási feltételeket, és ez megkönnyítse beilleszkedésüket az európai társadalmakba, és e területen elsősorban az újonnan érkezett harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésével kapcsolatos intézkedésekre koncentrál.

Létrejött emellett a **491/2004/EK rendelet**¹²² által a migráció és menekültügy területén harmadik országok számára biztosított pénzügyi és technikai segítségnyújtás programja (AENEAS). Célja, hogy egyedi és kiegészítő pénzügyi és technikai segítségnyújtást biztosítson harmadik országok részére azon törekvések támogatásához, amelyek a migrációs áramlatok valamennyi vonatkozása kezelésének fejlesztésére irányulnak. A program különösen, de nem kizárólag azon harmadik országokat célozza meg, amelyek tevélegesen részt vesznek valamely az Európai Közösséggel megkötött visszafogadási egyezmény végrehajtásában.

3. A legális nemzetközi migráció szabályozása a magyar jogban

3.1. A legálisan az országban tartózkodó nemzetközi migráns személyek státusza

A legálisan Magyarországon tartózkodó harmadik országbeli állampolgár személyek különböző státuszok „birtokosai” lehetnek, amelyek eltérő jogokkal és kötelezettségekkel járnak.¹²³

Hontalan az, akit egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. Az állampolgársági törvény alapján a hontalan kedvezményesen honosítható.

¹²⁰ HL 2007 L 144

¹²¹ HL 2007 L 168

¹²² HL 2004 L 80

¹²³ A státuszok részletesebb bemutatását lásd: Lékó Zoltán: A migrációs jog kézikönyve, 2009, 18-24. o.

Befogadott az, aki az állampolgársága - hontalan eseten a szokásos tartózkodási helye - szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, de nem jogosult sem menekültkénti vagy hontalankénti elismerésre, sem ideiglenes vagy kiegészítő védelemre.

Menekültnek minősül az a külföldi, aki faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, politikai meggyőződése miatti üldöztetése vagy az üldözéstől való megalapozott félelme miatt származási országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

Oltalmazott az a külföldi, 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 az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. (Rá vonatkozik az ún. kiegészítő védelem.)

Menedékesnek azokat a személyeket kell elismerni, akik a Magyar Köztársaság területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartoznak, amelyet az Európai Unió Tanácsa vagy a magyar Országgyűlés 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.

3.2. Harmadik országbeli személyek beutazása és tartózkodása Magyarországon

A harmadik országbeli személyek (pontosabban nem magyar állampolgárok és hontalanok) Magyarországra történő beutazását és az országban való tartózkodásukat a 2007. évi II. törvény szabályozza. A törvény értelmében a valamely európai közösségi jogi aktus, nemzetközi szerződés, e törvény vagy e törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet másként nem rendelkezik, a harmadik országbeli állampolgár három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazásához és tartózkodásához **vízum** szükséges (a vízumkötelesség tehát a főszabály).

A törvény megkülönböztet három hónapot meg nem haladó, és három hónapon túli tartózkodásra jogosító vízumot.

Három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosít a repülőtéri tranzitvízum, az átutazóvízum és az ún. rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízum (amely egyszeri, kétszeri vagy többszöri beutazásra és három hónapot meg nem haladó időtartamú tartózkodásra jogosít). A három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum legfeljebb öt évig érvényes. Ilyen vízumot az a személy kaphat, aki megfelel az EK schengeni határellenőrzési kódexében¹²⁴ meghatározott feltételeknek. A három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum által biztosított tartózkodás időtartama humanitárius, keresőtevékenységgel összefüggő, személyes vagy elháríthatatlan ok fennállása esetén meghosszabbítható.

Három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízumok a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, amely egyszeri, tartózkodási engedély átvétele céljából történő beutazásra és legfeljebb harminc napos tartózkodásra jogosít; a szezonális munkavállalási vízum, amely egyszeri vagy többszöri beutazásra és három hónapot meghaladó, de legfeljebb hat hónapos szezonális munkavállalási célú tartózkodásra jogosít; illetve a nemzeti vízum, amely - nemzetközi szerződés alapján - többszöri beutazásra és három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodásra jogosít. Az ilyen típusú vízum az első két esetben egy, a harmadik esetben öt évig érvényes.

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 három hónapot meghaladó, de legfeljebb két év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít, és legfeljebb két évvel meghosszabbítható. Tartózkodási engedély kiadható családegyesítés biztosítása céljából, keresőtevékenység folytatása céljából, tanulmányi célból, kutatás céljából, hivatalos célból (pl. diplomáciai tevékenység, sajtótudósítás), gyógykezelési célból, látogatás céljából, illetve önkéntes

¹²⁴ 562/2006/EK rendelet

tevékenység végzése okán - a különböző okokhoz a törvény különböző feltételeket, speciális szabályokat rendel.

A törvény rendelkezik **az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolásról** is. Ilyen okmánnyal kell ellátni *többek között* azt a harmadik országbeli állampolgárt,

- a) aki tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be és az engedély kiadásáig nemzeti vízumának vagy korábbi tartózkodási engedélyének érvényességi ideje lejárt,
- b) aki az ország területén ideiglenes letelepedési engedély iránti kérelmet nyújtott be;
- c) aki azért tartózkodik a jogszerű tartózkodás időtartamát meghaladóan Magyarországon területén, mert kiutazását humanitárius, keresőtevékenységével összefüggő, nem önhibájából eredő személyes vagy elháríthatatlan ok fennállása akadályozza;
- d) aki a Magyar Köztársaság területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár szülő gyermekeként született a Magyar Köztársaság területén és jogszerű magyarországi tartózkodása az e törvényben szabályozott más engedéllyel nem biztosítható;
- e) aki emberkereskedelem áldozata, az áldozatsegítő hatóság indítványára,
- f) h) akivel szemben jogellenes beutazás, illetve tartózkodás miatt idegenrendészeti eljárás van folyamatban;
- g) aki hontalansága megállapítását kérte, az eljárás időtartamára.

Magyarországon **letelepedni** az a harmadik országbeli polgár jogosult, aki ideiglenes, nemzeti vagy EK letelepedési engedéllyel rendelkezik.

Ideiglenes letelepedési engedélyt kaphat az a személy, aki a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv alapján kiállított EK tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és keresőtevékenység (kivéve szezonális munkavállalás) folytatása céljából; tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából vagy egyéb, igazolt célból kíván a Magyarországon tartózkodni.

Nemzeti letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkezik, és

- a) a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább három éven át jogszerűen és megszakítás nélkül az országban tartózkodott;
- b) a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább egy éve - a házastárs kivételével - családtagként vagy eltartott felmenőként családi életközösségben él bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgárral;
- c) bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár házastársa, feltéve, hogy a házasságot már a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték;
- d) magyar állampolgár volt, de állampolgársága megszűnt, illetve akinek felmenője magyar állampolgár vagy magyar állampolgár volt.

Az **EK letelepedési engedély** azon harmadik országbeli állampolgárt illeti meg, aki a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább öt éven át jogszerűen és megszakítás nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodott.

3.3. A menekültek

A magyar jogban a 2007. évi LXXX. törvény és a 301/2007. számú kormányrendelet rendelkezik a menedékjogról. A törvény szabályozza a menedékjog tartalmát, a menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként történő elismerés (a továbbiakban együtt: elismerés) feltételeit, továbbá az elismerésre, illetve annak visszavonására irányuló eljárást. A törvény alapelvei közé az alábbiak tartoznak:

- rendelkezéseit a menekültek helyzetére vonatkozó az 1967. évi létrejött jegyzőkönyvvel módosító 1951. évi genfi egyezményvel, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban kell alkalmazni.
- a menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként elismert személy menedékjogot élvez.
- a törvény rendelkezéseinek alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekének és jogainak figyelembevételével kell eljárni.

- e törvény rendelkezéseinek alkalmazása során a család egységének elvét szem előtt kell tartani.
- e jogszabály rendelkezéseit a különleges bánásmódot igénylő személyek vonatkozásában a helyzetükből fakadó sajátos szükségleteik figyelembevételével kell alkalmazni.

A menekültügyi hatóság feladatait a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) látja el, amely 2000. január 1-i hatállyal a Menekültügyi és Migrációs Hivatal jogutódjaként jött létre.¹²⁵

3.4. A magyar állampolgárság megszerzése

A migráns személyeknek érdekében állhat a „befogadó” ország állampolgárságának megszerzése. A magyar állampolgárság megszerzéséről az 1993. évi LV. törvény rendelkezik. A nem magyar állampolgár szülő gyermekének magyar állampolgársága a születés napjára visszaható hatállyal keletkezik, ha másik szülője (teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, utólagos házasságkötés, illetve az apaság vagy az anyaság bírói megállapítása alapján) magyar állampolgár.

A magyar állampolgárság megszerezhető **honosítással**. Kérelmére honosítható a nem magyar állampolgár, ha:

- a) a kérelem előterjesztését megelőző nyolc éven át folyamatosan Magyarországon lakott;
- b) a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban;
- c) megélhetése és lakóhelye Magyarországon biztosított;
- d) honosítása a Magyar Köztársaság érdekeit nem sérti; és
- e) igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül.

Kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, aki a kérelme előterjesztését megelőzően **legalább három évig** folyamatosan Magyarországon lakott, és a b)-e) pontokban meghatározott feltételek fennállnak, **ha**

1. magyar állampolgárral legalább három éve érvényes házasságban él, vagy házassága a házastárs halálával szűnt meg;
2. kiskorú gyermeke magyar állampolgár;
3. magyar állampolgár fogadta örökbe, vagy
4. magyar hatóság menekültként elismerte.

Az b)-e) pontokban meghatározott feltételek fennállása esetén - kérelmére - kedvezményesen honosítható az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki Magyarországon lakik és felmenője magyar állampolgár volt.

Kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek a kérelem benyújtását megelőzően **legalább öt éven át** folyamatosan Magyarországon volt a lakóhelye, és a b)-e) pontokban meghatározott feltételek fennállnak, **ha**

1. az ország területén született;
2. kiskorúsága idején létesített magyarországi lakóhelyet;
3. hontalan.

A folyamatos magyarországi lakóhelytől a kiskorú tekintetében el lehet térni, ha a honosítását a szülővel együtt kéri, vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte. A magyar állampolgár által örökbefogadott kiskorú gyermek lakóhelyétől függetlenül honosítható.

A köztársasági elnök a folyamatos magyarországi lakóhely tekintetében az előírt időtartam, valamint a megélhetés és az említett vizsga alól felmentést adhat, ha a kérelmező honosításához Magyarországnak fontos érdeke fűződik. Kérelmére **visszahonosítható** az a Magyarországon lakó személy, akinek magyar állampolgársága megszűnt, feltéve, hogy a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, megélhetése és lakóhelye Magyarországon biztosított és honosítása a Magyar Köztársaság érdekeit nem sérti.

3.5. Külföldiek munkavállalása Magyarországon

¹²⁵ Siska Katalin: Ibid., 12. o.

Harmadik országbeli állampolgárok magyarországi munkavállalásához munkavállalási engedélyre van szükség, amelyet a 8/1999. sz. SzCsM rendelet szabályoz. (A területet érinti továbbá az 1991. évi IV. törvény is.) A munkavállalásra a foglalkoztatás helye szerint illetékes megyei (fővárosi) munkaügyi központ adhat engedélyt. Ilyen engedély szükséges munkaviszony létesítéséhez és munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyhoz is.¹²⁶

A munkavállalási engedély típusai: **egyéni engedély**, **csoportos keretengedély**, illetve csoportos keretengedélyen alapuló egyéni engedély. (Csoportos keretengedély iránti kérelem nyújtható be, ha a foglalkoztató által külföldi vállalkozással kötött magánjogi szerződés teljesítése érdekében több külföldi foglalkoztatása szükséges.) Speciális szabályok vonatkoznak a mezőgazdasági **szezonális munkavállalásra vonatkozó engedélyre**.

Az engedély kiadása előtt főszabály szerint szükséges a munkaerőpiaci helyzet vizsgálata. A Magyarországon egyidejűleg engedéllyel foglalkoztatható külföldiek legmagasabb száma **nem haladhatja meg** a tárgyévet megelőző év egy átlagos hónapjában bejelentett munkaerőigények számát.

Létezik mentesség is az engedélykötelezettség alól, **nincs szükség munkavállalási engedélyre**:

- a) nemzetközi szerződés ilyen tartalmú rendelkezése esetén,
- b) a külföldi székhellyel rendelkező gazdasági társaság - nemzetközi szerződés által meghatározott - fiók és képviselő vezetőjeként történő munkavégzéséhez,
- c) külföldi állam diplomáciai (konzuli) képviselője vagy egyéb szerve személyi állománya keretében, a küldő állam által delegált tagjának a képviselőnél vagy egyéb szervnél történő munkavégzéséhez, valamint az államok közt fennálló viszonyosság alapján, a külföldi állam diplomáciai vagy konzuli képviselője személyzete közeli hozzátartozójának munkavégzéséhez,
- d) nemzetközi szervezetnél vagy nemzetközi szerződéssel létrehozott közös szervnél a résztvevő felek által delegált külföldinek e szerveknél történő munkavégzéséhez, valamint viszonyosság alapján nemzetközi szervezet képviselője személyzete közeli hozzátartozójának munkavégzéséhez,
- e) külföldi vállalkozással kötött magánjogi szerződés alapján történő - alkalmanként az egybefüggő tizenöt munkanapot meg nem haladó - üzembe helyezési, szavatossági, szervizelési és jótállási tevékenység elvégzéséhez,
- f) külföldi részesedéssel rendelkező gazdasági társaság vezető tisztségviselőjeként, valamint felügyelő bizottsági tagjaként történő munkavégzéshez,
- g) a posztdoktori foglalkoztatásra irányuló pályázat, valamint a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj alapján - a pályázat, illetőleg az ösztöndíj keretében történő - munkavégzéshez,
- h) külföldi felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló külföldinek nemzetközi diákszervezet által szervezett szakmai gyakorlat keretében történő foglalkoztatásához,
- i) Magyarországon működő szakiskolával, középiskolával, alapfokú művészetoktatási intézménnyel, felsőoktatási intézménnyel nappali tagozatos tanulói, illetve hallgatói jogviszonyban álló külföldinek a jogviszony fennállása alatt történő munkavégzéséhez,
- j) külföldinek alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézményekben, idegen nyelven történő olyan oktatási tevékenységéhez, amelyre - az Oktatási Minisztérium igazolása szerint - az érintett államok illetékes miniszterei által aláírt nemzetközi oktatási program keretén belül kerül sor,
- k) Magyarországon nyilvántartásba vett egyházban vagy annak intézményében munkát végző, az egyházi szolgálatot élethivatásszerűen folytató külföldi tevékenységéhez,
- l) a Magyarország területén menekültkénti vagy oltalmazottkénti, valamint menedékeskénti elismerését kérőnek, továbbá a befogadottnak a befogadó állomáson történő munkavégzéséhez,
- m) külföldinek naptári évenként öt munkanapnál nem hosszabb ideig tartó, oktatási, tudományos vagy művészeti tevékenységéhez,
- n) külföldi kutató magyarországi munkavégzéséhez, ha a kutató olyan tevékenységet lát el, amely - a Magyar Tudományos Akadémia által kiállított igazolás szerint - a Magyar Köztársaság és más állam között létrejött megállapodás hatálya alá tartozik,

¹²⁶ Pál Lajos (szerk.): Vezetők kézikönyve, Hvg-Orac 2009, 268. o.

- o) magyar állampolgárral Magyarországon együtt élő házastárs munkavégzéséhez, továbbá az előbb meghatározott személy olyan özvegyének munkavégzéséhez, aki az elhunyt házastárral annak halála előtt legalább egy évig Magyarországon együtt élt,
- p) a külön jogszabály alapján alkalmi munkavállalói könyvvel rendelkező külföldi mezőgazdasági idénymunka keretében, naptári évenként 60 napot meg nem haladó munkavégzéséhez,
- q) a kutató olyan magyarországi kutatási tevékenységéhez, amelyet külön jogszabály rendelkezései szerint, akkreditált kutató szervezettel kötött fogadási megállapodás alapján végez,
- r) a hivatásos sportolónak munkavégzés keretében folytatott sporttevékenységéhez, illetve az edző sporttevékenységre való felkészítő tevékenységéhez.

3.6. Külföldiek adózására vonatkozó szabályok

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény értelmében a külföldi illetőségű magánszemélyt a belföldről származó jövedelme után adózási kötelezettség terheli. Belföldről származó az a jövedelem, amely külföldi személy belföldi illetőségű munkáltatóval vagy megbízóval létesített jogviszonyából, vagy (a munkáltató illetőségétől függetlenül) belföldön végzett tevékenységből keletkezett, illetőleg belföldön lévő vagyonból keletkezett (annak, hogy a jövedelem kifizetése hol történik, nincs jelentősége).¹²⁷ Nemzetközi szerződés rendelkezhet az Szja. törvénytől eltérően, ez esetben a szerződés szabályai alkalmazandók.

III. Az illegális migráció szabályozása

1. Nemzetközi szabályozás

Az illegális migráció a migrációs politika megszorításainak melléktermékeként is felfogható: az általános migrációs tendenciák által útra kelésre bízott migránsok a legális utak híján az illegális határátkelésre kényszerülnek.

Mielőtt a téma részleteibe merítkeznénk, érdemes egy fogalmi-megnevezési problémát megemlíteni. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) és a legtöbb nem-kormányzati szervezet is helyesebbnek tartja az „illegális” bevándorló helyett az „irreguláris” bevándorló fogalmának használatát. Az IOM meghatározása szerint irreguláris migrációnak számít „a küldő, a transzfer és a fogadó ország szabályozási normáitól eltérő nemzetközi vándorlás.” Az „illegális” jelzővel szemben megfogalmazott kritika lényege, hogy egy emberi lény semmilyen körülmények közt nem lehet „törvényen kívüli”, hiszem az úgynevezett illegális migránsokat is megilletnek bizonyos jogok, például a sürgősségi egészségügyi ellátáshoz való hozzájutás. Emellett az illegális jelzőből általában arra következtethetünk, hogy a migráns bűncselekményt követett el, de a legtöbb esetben adminisztratív szabályok és eljárások megsértéséről van szó¹²⁸. Jelen tanulmányban így az illegális migráció kifejezést igen, de az illegális migránst nem alkalmazzuk.

Az irreguláris migrációnak számos különböző fajtája létezik. Az irreguláris migránsok egy része a szükséges okmányok (vízum) nélkül vagy hamis okmányokkal lép az ország területére. Sokan azonban a megfelelő formások betartásával érkeznek Magyarországra, és már itt tartózkodásuk során sértik meg valamelyik szabályt: lejár a vízumuk, vagy az itt maradás érdekében álházasságot kötnek.

A „szabályszerű” migránsokkal ellentétben az illegális utakat „választók” általában nem rendelkeznek olyan képzettséggel vagy tulajdonságokkal, melyekre valós igény merülne fel a célországokban, sem olyan anyagi tartalékkal, ami lehetővé tenné a hosszabb ideig tartó álláskeresőt. Mindez kiszolgáltatottá teszi őket mind a célországban, az illegális foglalkoztatás piacán, mind a határ illegális

¹²⁷ Pál Lajos (szerk.): *Ibid.*, 270. o.

¹²⁸ Hajduk Annamária: *Esély vagy veszély? Bevándorlás Magyarországra*. Demos Magyarország 2008.

átlépéséhez hozzásegítő embercsempész szervezetekkel szemben, illetve a kettő rosszindulatú kombinációjaként is felfogható nemzetközi emberkereskedőkkel szemben is¹²⁹.

Az illegális migrációt szabályozó, azt korlátozni kívánó nemzetközi jogi rezsim két nagyobb részre osztható: az egyik az „önálló” illegális migrációt, azaz a határok nem szabályszerű átlépését érintő jogszabályok és jogelvek köre, a másik az embercsempészettel, az emberkereskedelemmel, tágabban a nemzetközi bűnözéssel foglalkozó egyezmények. Míg az előbbi kategória gyakran a kétoldalú szerződésekre alapoz, az utóbbi, különösen a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem jegyében, a multilaterális kategóriába tartoznak.

1.1. Kétoldalú szerződések

A nemzetközi jogban minden állam, így természetesen Magyarország is szuverén módon dönt arról, hogy a külföldieket (azaz a magyar állampolgársággal nem rendelkezőket) hogyan és milyen feltételek mellett engedi saját területére belépni¹³⁰. Az egyedi belépési engedélyről szóló döntést vízumnak nevezzük. Magyarország számos állammal kötött a vízumkénszer megszüntetéséről szóló, kétoldalú és kölcsönös nemzetközi megállapodást. Természetesen a hatályos szabályozást jelentős részben befolyásolja Magyarország Európai Unió tagja is, illetve az, hogy a schengeni térség tagjaként a többi tagállammal közösen állapítja meg a beutazás szabályait.

A határok rendjének fenntartása és a jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadása

Az **államhatárokat, ezek rendjét**, és a szomszédos államokkal való együttműködést az ellenőrzések terén kétoldalú, a szomszédos államokkal külön-külön megkötött nemzetközi szerződések szabályozzák¹³¹. Ezek a szerződések természetesen mások, a határ kijelölését megvalósító nemzetközi szerződéseken (Magyarország esetében békeszerződéseken) alapulnak, de tartalmazzák a határok kijelölésén túl azok megjelölésének (határjelek) és karbantartásának módját is. A határok felmérésére és a karbantartási feladatok elvégzésére általában a szerződő államok polgáraiból álló határbizottság, a határral kapcsolatos más ügyintézésre határmegbízottak vannak kinevezve. Az egyezmények szabályokat állítanak fel a határon átkerülő háziállatok, tárgyak megkeresésére és visszaadására, valamint a határvizek, a határt átszelő utak, vasútvonalak rendjére nézve is¹³². Ezek az egyezmények a határt átlépő személyekre akkor vonatkoznak, ha azok a határon áttévedtek, vagy azt gondatlanul, illetve a visszatérés szándékával lépték át¹³³.

Szintén az államhatárok rendjének szabályozásáról szólnak az ún. **határforgalom-egyezmények**, melyek a szomszédos államokkal megkötve a közúti, vasúti és egyes esetekben a vízi határforgalom ellenőrzésének szabályait rögzítik, mégpedig az ellenőrzés megkönnyítése és egyszerűsítése érdekében. Ezek az egyezmények lehetőséget adnak arra, hogy a szerződő felek határellenőrzésért felelős szervei a szomszédos állam területén végezzék ezt a tevékenységüket¹³⁴.

¹²⁹ Póczik Szilveszter, Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): Nemzetközi migráció - nemzetközi kockázatok. Budapest : HVG-ORAC, 2008

¹³⁰ Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Budapest ; Pécs : Dialóg Campus, 2009

¹³¹ 2007. évi VII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya, Románia Kormánya és Szerbia és Montenegró Minisztertanácsa között a Magyar Köztársaság, Románia és Szerbia és Montenegró államhatárainak találkozási pontjáról, az azt jelölő hármashatár-jelről és annak karbantartásáról szóló, Újvidéken, 2006. április 19-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről; 2006. évi LXXXV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között a magyar-román államhatár rendjéről, az együttműködésről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Bukarestben, 2005. október 20-án aláírt Szerződés kihirdetéséről; 1998. évi LV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a magyar-ukrán államhatár rendjéről, a határkérdésekben való együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Kijevben, 1995. május 19-én aláírt Szerződés kihirdetéséről; 1998. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közös államhatár rendjéről és az együttműködésről szóló, Budapesten, 1995. június 28-án aláírt Szerződés kihirdetéséről

¹³² Hargitai József: Nemzetközi jog a gyakorlatban. Budapest : Magyar Lap- és Közlönykiadó, 2008

¹³³ Csentes Zoltán: "Toloncegyszemély." Személyek államhatáron történő átadásának-átvételének tapasztalatai. = Belügyi Szemle Különszáma 1998. 42-48. p

¹³⁴ 2005. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló, Bukarestben, 2004. április 27-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről, 2004. évi CXVIII.

Kétoldalú nemzetközi szerződések rendezik a szerződő országokban vagy Magyarországon jogellenesen tartózkodó személyek államhatáron történő átadását-átvételét is. Ezek a szerződések nem korlátozódnak a szomszédos államokra; céljuk nagyrészt az illegális migrációból fakadó problémák enyhítése¹³⁵. A szerződések alapján a szerződő felek különleges formalitások nélkül visszafogadják a másik szerződő fél állama területéről minden jogellenesen ott tartózkodó személyt, akiről hitelt érdemlően megállapítható, hogy a megkeresett szerződő fél állampolgára, illetve harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy, aki a megkeresett Szerződő Fél államának területén állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezik, illetőleg aki ott menekültstátust kapott¹³⁶.

1.2. Többoldalú szerződések: embercsempészet, emberkereskedelem

Az illegális migráció multilaterális, többoldalú nemzetközi szabályozása elsősorban a nemzetközi bűnözés, különösen az embercsempészettel és emberkereskedelemmel foglalkozó szervezetek, e tevékenységek ellen irányul.

A két illegális migrációs tevékenység éles megkülönböztetése a nemzetközi jogban nem régi fejlemény: a **2000 decemberében elfogadott Palermói Szerződés** tette az első lépést a **pontos fogalmak kialakításával**¹³⁷.

Az emberkereskedelmet az embercsempésztől az alábbi három fő elem különbözteti meg:

- **„beleegyezés:** a határokon átcsempészett migránsok beleegyeztek a csempészésbe, míg az emberkereskedelem áldozatai vagy egyáltalán nem adták beleegyezésüket, vagy a beleegyezés az emberkereskedők megtévesztő cselekményének eredménye volt;
- **kizsákmányolás:** míg az embercsempészés cselekménye befejeződik a határ átlépésével, addig az emberkereskedelem lényegi eleme az áldozat folyamatos kizsákmányolása haszonszerzés céljából;
- **határokon átnyúló elem:** míg az embercsempészés lényegét a határ átlépése adja, addig az emberkereskedelem megvalósulhat anélkül, hogy az áldozatot másik országba vagy az országban belül más helyre szállítanák.”¹³⁸

törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló, Budapesten, 2003. szeptember 29. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről; 2004. évi CXIV. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló, Pozsonyban, 2003. október 9. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről; 2001. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló, Budapesten, 2000. október 12-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről

¹³⁵ Csentes Zoltán: "Toloncegyszerződés." Személyek államhatáron történő átadásának-átvételének tapasztalatai. = Belügyi Szemle Különszáma 1998. 42-48. p

¹³⁶ 1996. évi IX. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Lengyel Köztársaság Kormánya között, a jogellenesen tartózkodó személyek államhatáron történő átadásáról-átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről; 1996. évi VII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Cseh Köztársaság Kormánya között, személyeknek az államhatáron történő átadásáról-átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről; 1996. évi V. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között, személyeknek a közös államhatáron történő átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről; 1996. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Svájci Szövetségi Tanács között, személyeknek az államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló Egyezmény kihirdetéséről; 2003. évi XXII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerbia és Montenegró Kormánya között a két állam területén jogellenesen tartózkodó személyek átadásáról és visszafogadásáról szóló, Belgrádban, 2001. november 7-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről; 2004. évi CXIII. törvény a Magyar Kormány és a Macedón Kormány között a jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló, Budapesten, 2001. szeptember 26-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről; 2003. évi XXXV. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között az államaik területén jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló, Zágrábban, 2001. november 15. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről; 2000. évi XXIV. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Moldovai Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaság, illetve a Moldovai Köztársaság területén jogellenesen tartózkodó személyek átadásáról és átvételéről szóló, Budapesten, 1997. június 4-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

¹³⁷ Fehér Lenke: Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem. In: Kriminológiai tanulmányok 42. Budapest, 2005. 210-233. p.

Nem nehéz ugyanakkor belátni, hogy a két bűncselekmény között máig lehetnek átfedések. Így például, az embercsempész szövetségek is érdekeltek lehetnek abban, hogy (a „hitelezett” díj behajtása érdekében) kapcsolatot tartsanak fenn olyan feketemunkáltatókkal, ahol a csempésztett személy azonnal munkát találhat és elkezdheti törleszteni adósságát: ezeken a helyeken ugyanakkor a foglalkoztatott gyakran nincs jobb helyzetben, mint az emberkereskedők markába kerülve¹³⁹.

Az embercsempészet

A nemzetközi szervezett bűnözés elleni **Palermói szerződés egyik jegyzőkönyve a migránsok szárazföldi, tengeri, vagy légi úton történő csempészéséről** szól¹⁴⁰, célja a migránsok csempészetének megakadályozása és az ellene való fellépés, valamint e célból a részes államok közötti együttműködés elősegítése, védelmezve mindezek során a csempésztett migránsok jogait. Az embercsempészés fogalma a következő: valamely személynek – közvetett vagy közvetlen módon pénzügyi ellenszolgáltatás vagy egyéb vagyoni haszonszerzés végett – valamely olyan részes államba való illegális belépéséhez nyújtott segítség, amely államnak a személy nem állampolgára, vagy ott állandó tartózkodási jogosultsággal nem rendelkezik. A szerződő államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy a pénzügyi ellenszolgáltatás vagy vagyoni haszonszerzés ellenében végzett embercsempészetet és az ennek érdekében végzett úti vagy személyazonossági okmányhamisítást, illetve a jogosulatlan tartózkodás elősegítését **bűncselekménnyé nyilvánítják**. Szintén bűncselekménnyé nyilvánítandó e cselekmények kísérlete, illetve az e tevékenységekre vonatkozó felbujtás. Minősített esetként értékelendő, ha a tevékenységek a migránsok életét vagy biztonságát veszélyeztetik, illetve ha azokat embertelen vagy megalázó bánásmód alkalmazásával valósítják meg, ideértve a migránsok kizsákmányolását is. Nem lehet ugyanakkor a Jegyzőkönyv alatt migránsokat büntetőeljárás alá vonni azon tény miatt, mert a jegyzőkönyvben meghatározott bűncselekmény elkövetésének tárgyai voltak.

A jegyzőkönyv az illegális migráció és az embercsempészés elleni küzdelem jegyében tájékoztatási, információszolgáltatási együttműködést (a feltehetően vagy bizonyítottan embercsempészetre használt útvonalakról, szállítókról, elkövetőkről, az államok okiratainak valódi formáiról és az ismert hamisítási módszerekről, illetve az ellopott kitöltetlen okmányokról) ír elő a részes államoknak.

Szintén tartalmaz előírásokat a jegyzőkönyv a határokon és a tengereken bevezetendő speciális intézkedésekre: a határellenőrzések megerősítésére, a szállító vállalatok embercsempészeti tevékenységének megakadályozására. A részes államok együttműködnek a képzés és technikai segítségnyújtás terén; információs programokat működtetnek a csempészés kockázatait is ismertető. Rendkívül jelentős az embercsempészés tárgyát képező migránsok védelméről szóló rendelkezések szerepe a jegyzőkönyvben. A részes államok a jegyzőkönyv alapján visszafogadják a másik államtól a csempésztett személy állampolgáraikat, illetve – megfontolás után – a területükön tartózkodási engedéllyel rendelkezőket.

Az emberkereskedelem

Az emberkereskedelem tilalmáról, megelőzéséről, üldözéséről, valamint az áldozatok védelméről és segítségéről számtalan nemzetközi jogi norma rendelkezik, ez a cselekmény ugyanis **a legalapvetőbb emberi jogokat sérti, mint az emberi méltósághoz és önrendelkezéshez való jog, a kizsákmányolás, a kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód vagy a rabszolgaság tilalma**. Érdemes megjegyezni, hogy a téma nemzetközi szabályozása eleinte kifejezetten a fehér rabszolgaságra, valamint a – ma is jelentős arányú – prostitúciós célú ember- (nő- és gyermek-)

¹³⁸ Melléklet az 1018/2008. (III. 26.) Korm. határozathoz. Nemzeti stratégia az emberkereskedelem ellen 2008-2012

¹³⁹ Póczik Szilveszter, Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): Nemzetközi migráció - nemzetközi kockázatok. Budapest : HVG-ORAC, 2008

¹⁴⁰ 2006. évi CIII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempésze elleni fellépéséről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről

kereskedelemre koncentrált¹⁴¹, és ehhez csak később, a 20. század második felében csatlakozott a kényszermunkára, a rabszolgaságra és a szervkereskedelemre is fókuszáló szabályozás.

Magyarország is számos olyan nemzetközi egyezmény aláírója, melyek a fent felsorolt jogokat garantálják:

- **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata** (1948.);

A Nyilatkozat 4. cikke a rabszolgaság és a rabszolga-kereskedelem minden formáját, az 5. cikk a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést tiltja.

- 1949: **ENSZ Egyezmény az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása ellen;**

Az 1949-e egyezmény a prostitúció elősegítése, szervezett kihasználása területén jelentett nagy előrelépést: ez az egyezmény tette ugyanis egyértelművé, hogy a prostituált beleegyezésétől függetlenül sértettnek számít¹⁴², illetve hogy a prostitúció a nemzeti határokon belül maradván is üldözendő. Kiemeli az egyezmény a migránsok védelmének szükségességét, a figyelmeztetés és a megfigyelés fontosságát. A részes államok kötelezik magukat az emberkereskedés áldozatává vált személyekről való gondoskodásra és e személyek hazatelepítésére ha ezt kérelmezik vagy jogszerűen kiutasították őket.

- az **ENSZ Egyezménye a nőekkel szembeni diszkrimináció valamennyi formájának felszámolásáról** (1979);

Az Egyezmény a nemek alsóbb-vagy felsőbbrendűségére alapuló előítéletek, gyakorlatok megszüntetésére, és a családi élet összhangjának fontosságára felhívó 5. cikke után a 6. cikk kifejezetten a nőkereskedés és a nők prostitúciók kizsákmányolása minden formájának elfojtására szólít fel, ez utóbbinál kiemelve az e célú jogszabályalkotás szükségességét.

- az **ENSZ Egyezménye a Gyermekek Jogairól** (1989), valamint a kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény; a 2005. évi LXXX. törvény a **gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások terén való védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködésről** szóló, Hágában, 1993. május 29. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről; a 2001. évi XXVII. törvény a **gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására** irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülészakán elfogadott 182. számú Egyezmény kihirdetéséről

A gyermekek védelméről szóló egyezmények a gyermekek jogainak biztosítása mellett rámutatnak a gyermekkereskedelem és a gyermekek által végzett munka kihasználásának tilalmára.

- 1993-as Bécsi Nyilatkozat és Akcióprogram (elfogadta az ENSZ Emberi Jogi Világkonferenciája);

A Nyilatkozat az emberi méltósággal összeegyeztethetetlennek nyilvánítja a nemi alapú erőszak, a szexuális erőszak és a kizsákmányolás minden formáját, beleértve különösen az emberkereskedelem következményeit.

- Az ENSZ Közgyűlésének 49/166. számú határozata a nő- és leánykereskedelemtől

Az 1994-es határozat szintén az emberi jogok védelmének talaján tiltja az emberkereskedelmet, különösen a fejlődő országokból kiinduló illegális migrációt a nők és gyermekek szexuális vagy gazdasági kizsákmányolása céljából. Ez a dokumentum az emberkereskedelem körébe sorolja és tiltja a háztartási munkára kényszerítést, a színlelt házasságot és színlelt örökbefogadást is.

- az **ENSZ Nemzetközi Szervezett Bűnözés Elleni Egyezménye**, valamint a kihirdetéséről szóló 2006. évi CI. törvény;

¹⁴¹ A leánykereskedés elnyomása tárgyában 1904. május 18-án kötött nemzetközi egyezmény és az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1948. december 3-án jóváhagyott módosító Jegyzőkönyv; a leánykereskedés elnyomása tárgyában 1910. május 4-én kötött nemzetközi egyezmény, amelyet a fentemlített Jegyzőkönyv módosított; a nőkkel és gyermekekkel üzött kereskedés elnyomása tárgyában 1921. szeptember 30-án kötött nemzetközi egyezmény, amelyet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1947. október 20-án elfogadott Jegyzőkönyv módosított; a nagykorú nőkkel üzött kereskedés elnyomására vonatkozóan 1933. október 11-én kötött nemzetközi egyezmény az említett Jegyzőkönyvben foglalt változtatásokkal; a rabszolgaságról szóló 1926-os genfi egyezmény és az ezt módosító és kiegészítő 1953-as Jegyzőkönyv, valamint 1956-os Kiegészítő Egyezmény.

¹⁴² Fehér Lenke (szerk.): Nemzetközi emberkereskedelem. Budapest : MTA Jogi Tudományi Intézet, 2008

Az ENSZ Egyezményt 2000-ben fogadták el. Mivel az emberkereskedelemtől szóló, az egyezményhez csatolt jegyzőkönyv tartalmazza az e körbe tartozó különös szabályokat, maga az egyezmény „csak” annyiban tartozik a jelen listába, amennyiben az emberkereskedelem jelentős részéért felelős nemzetközi szervezett bűnözést üldözi, annak megelőzésére és visszaszorítására szólítja fel az államokat, illetve ad anyagi és eljárásjogi útmutatókat, teremt lehetőséget az együttműködésre.

- a Palermói Egyezménynek az **emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelmének megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve**, valamint a kihirdetéséről szóló 2006. évi CII. törvény;

A Jegyzőkönyv egyik legfőbb érdeme, hogy felismerte azt a tényt, hogy az emberek, különösen a nők és gyermekek elleni kizsákmányolás elleni fellépés szabályait és gyakorlati intézkedéseket tartalmazó számos nemzetközi jogi dokumentum létezése ellenére, **nem létezett egy olyan egyetemes jogi dokumentum, amely az emberkereskedelem minden vonatkozását átfogta volna**, és hogy egy ilyen dokumentum hiányában azokat a személyeket, akiket az emberkereskedelem fenyeget, nem lehet megfelelően megvédeni.

A Jegyzőkönyv célja az emberkereskedelem megelőzése és az ellene való fellépés, különös figyelmet fordítva a nőkre és a gyermekekre, az **áldozatok védelme és támogatása**, emberi jogaik teljes tiszteletben tartása mellett és a részes államok közötti együttműködés elősegítése ezen célok elérése érdekében.

Szintén fontos érdeme a Jegyzőkönyvnek az emberkereskedelem **definiálása**: személyek toborzását, szállítását, eladását, elrejtését vagy átvételét jelenti fenyegetés, erőszak vagy a kényszer más formáinak alkalmazásával, rablás, csalás, megtévesztés, hatalommal vagy a védekezésre képtelen állapottal való visszaélés, vagy anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök adásával vagy elfogadásával annak érdekében, hogy kizsákmányolás céljából elnyerjék egy olyan személy beleegyezését, aki más személy felett hatalommal rendelkezik. A kihasználásnak magában kell foglalnia legalább a mások prostituálásának kihasználását, vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, kényszermunkát vagy szolgáltatásokat, rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot, mások leigázását vagy emberi test szerveinek tiltott felhasználását; egy gyermek kizsákmányolás céljából történő toborzása, szállítása, eladása, elrejtése vagy átvétele emberkereskedelemtől minősül még akkor is, ha az nem jár fent leírtak alkalmazásával.

A részes államok vállalják, hogy bűncselekménnyé nyilvánítják a fenti megatartásokat, azok kísérletét, a társtettesként vagy felbujtóként történő elkövetést. A Jegyzőkönyv hatálya kiterjed az így meghatározott bűncselekmények megelőzésére, felderítésére és üldözésére, ha azok a bűncselekmények nemzetközi jellegűek és egy szervezett bűnözői csoport érintett bennük, valamint az ilyen bűncselekmények áldozatainak védelmére.

A Jegyzőkönyv különös hangsúlyt fektet az emberkereskedelem áldozatainak magánéletének és személyazonosságának védelmére, eljárási jogaik ismertetésére és az általános tájékoztatásra. Az áldozatok fizikai, pszichológiai és társadalmi felépülésének biztosítása érdekében az államok megfontolják az alábbiak biztosítását:

- a) megfelelő elszállásolás;
- b) tanácsadás és tájékoztatás, különösen az érintett személyek törvényes jogait illetően, olyan nyelven, amelyet az emberkereskedelem áldozatai értenek;
- c) orvosi, pszichológiai és anyagi támogatás; és
- d) foglalkoztatási, oktatási és képzési lehetőségek, valamint adott esetekben lehetőséget ad arra, hogy ideiglenes vagy állandó jelleggel területén maradjanak.

A Jegyzőkönyv szabályozza az emberkereskedelem áldozatainak visszafogadását, az emberkereskedelem megelőzésére és az ellene való fellépésre és az emberkereskedelem áldozatai, különösen a nők és a gyermekek ismételt áldozattá válásának megakadályozására hozandó politikákat, rendelkezik a kölcsönös tájékoztatásról és képzésről.

- az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az **emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény**;

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye is tiltja a kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetést. Szintén kiemelten tiltja a rabszolgaságot és a kényszer- vagy kötelező munkát.

- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya**;

A PPJE is megfogalmazza a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés, valamint a rabszolgaság, a szolgaság, a kényszer-és kötelező munka tilalmát.

- **Európa Tanács ajánlásai és határozatai** az emberkereskedelem témájában

Az Európa Tanács mind a férfiak és nők egyenjogúsága területén, mind a gyermekek védelme terén számos olyan határozatot hozott és ajánlást¹⁴³ bocsátott ki, melyek közvetve vagy közvetlenül az emberkereskedelem elleni küzdelemre szólítanak fel. Kiemelten foglalkozott a nők elleni erőszak minden formájának megszüntetésével, a gyermekkereskedelemmel, a gyermekpornográfiával, a szervezett bűnözés elleni intézkedésekkel. Az Európa Tanács dokumentumaiban jelentős hangsúlyt kap az áldozatok segítése, a másodlagos viktimizáció elkerülése, a felvilágosítás és oktatás.

- az **Európa Tanács egyezménye az emberkereskedelem ellen** (2005. május 3.), melynek aláírására Magyarország részéről 2007. október 10-én került sor (Varsói Egyezmény).

Az Európa Tanács égisze alatt született egyezmény az emberkereskedelem ellen épít a korábban e témában elfogadott nemzetközi dokumentumokra, és továbbfejleszti azokat, elsősorban az áldozatok védelmét, az oktatás, tájékoztatás fontosságát, a kereslet csökkentésére alapozó megelőzést hangsúlyozva. Az egyezmény a megszokott határőrizeti, okmánybiztonsági előírások mellett olyan rendelkezéseket is tartalmaz, mint a 30 napos várakozási időszak, mely alatt az áldozat kényszer nélkül dönthet a hatóságokkal való együttműködésről. Az egyezmény ezen kívül pontos anyagi és eljárásjogi szabályokat ír elő az emberkereskedelemben részvétel üldözésére, beleértve a kliens kriminalizációját, és az áldozatok védelmére.

A Prümi egyezmény

Az eredetileg a Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria között a **terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében a határon átnyúló együttműködés fokozásáról létrejött szerződést** az Európai Unió szervei és más európai államok is elfogadták. A megjelölt célok érdekében a részes államok DNS, ujjnyomat és egyéb információs adatbázisokat hoznak létre, és ezeket a személyes adatok védelme mellett hozzáférhetővé teszik a többi szerződő fél számára. Az illegális migráció elleni küzdelemben a Prümi Szerződés okmánytanácsadóknak az illegális migráció forrás- vagy tranzitországának tekintett államokba való kihelyezését, az általuk szerzett információ kicserélését írja elő.

Az okmánytanácsadók feladatai a következők:

- tanácsadás és képzés útlevél- és vízumügyekben, különösen a hamis vagy meghamisított okmányok felismerése, az okmányokkal való visszaélés és az illegális migráció tekintetében a tagállamok külképviseleteinek,
- a fuvarozók részére képzés és tanácsadás a Schengeni Végrehajtási Egyezmény és a nemzetközi polgári légiközlekedésről szóló, 1944. december 7-i Chicagói Egyezmény 9. függeléke alapján fennálló kötelezettségeikről, a hamis vagy meghamisított okmányok felismeréséről és a vonatkozó beutazási szabályokról,
- tanácsadás és képzés a fogadó országoknak határrendészeti ellenőrzésért felelős hatóságai és intézményei részére.

A szerződő felek segítséget nyújtanak egymásnak a hazatelepítési intézkedésekben, összhangban az Európai Unió vonatkozó jogával. A felek megfelelő időben tájékoztatják egymást a tervezett hazatelepítési intézkedésekről, és, amennyiben lehetséges, lehetőséget adnak a többi szerződő félnek a

¹⁴³ Miniszterek Bizottságának az Európa Tanács tagállamainak szóló ajánlásai: a gyermekek és a fiatal felnőttek szexuális kihasználásáról, pornográfiájáról és prostitúciójáról, illetve kereskedelméről szóló R (91) 11 számú ajánlás, a tanúk megfélemlítéséről és a védelemhez való jogról szóló R (97) 13 számú ajánlás, a szexuális kihasználást célzó emberkereskedelem elleni fellépésről szóló R (2000) 11 számú ajánlás, a gyermekek szexuális kihasználása elleni védelemről szóló Rec (2001) 16 számú ajánlás, és a nőkre irányuló erőszak elleni védelemről szóló Rec (2002) 5 számú ajánlás; Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlásai: az Európa Tanács tagállamaiban történő nőkereskedelemtől és kényszerprostitúciótól szóló 1325 (1997) számú ajánlás, a nőkre irányuló erőszak elleni európai fellépésről szóló 1450 (2000) számú ajánlás, a nőkereskedelem elleni küzdelemről szóló 1545 (2002) számú ajánlás, a nőkereskedelemhez és a prostitúcióhoz kapcsolódó migrációról szóló 1610 (2003) számú ajánlás, az európai szervkereskedelemtől szóló 1611 (2003) számú ajánlás, a házi rabszolgaságról, a cselédekről, a gyermekfelügyeletet ellátókról (au-pair) és a levélben megrendelt menyasszonyokról szóló 1663 (2004) számú ajánlás.

részvételre. A szerződő felek együttesen állapodnak meg a hazatelepítendő személyek kísérésére és a biztonságra vonatkozó kérdésekről az együttes hazatelepítési intézkedések során. Szükség esetén az egyik szerződő fél a hazatelepítendő személyeket egy másik szerződő fél felségterületén keresztül telepítheti haza.

Az Egyezmény számos elemét az Európai Unió Tanácsának **2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről**¹⁴⁴, valamint a Tanács **2008/616/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB határozat végrehajtásáról**¹⁴⁵ ültette át az EU jogába. Ezek a határozatok ugyanakkor nem vették át az Egyezmény illegális migrációról szóló fejezetének tartalmát. Magyarország a 2007. évi CXII. törvénnyel hirdette ki az Egyezmény teljes szövegéhez való csatlakozását, a 288/2007. (X. 31.) Korm. rendelet a Prümi Szerződésben meghatározott Nyilatkozatok megtételéről, valamint a Prümi Szerződés Adminisztratív és Technikai Végrehajtási Megállapodásának kihirdetéséről pedig a technikai szabályokat rendezte.

1.3. Nemzetközi szervezetek, intézményrendszer

ENSZ Munkacsoport a rabszolgaság modern formái elleni fellépésért

Az 1975-ben Rabszolgaság elleni munkacsoportként megalakuló csoportnak jelentős szerepe volt abban, hogy a rabszolgaság fogalmát kiterjessze a hagyományos rabszolgaságon és rabszolga-kereskedelmen kívül a gyermekkereskedelemre, -prostitucióra, -pornográfiára, a gyermekmunka kizsákmányolására, a lánygyermek szexuális megcsónkítására, gyermekek fegyveres konfliktusokban való felhasználására, valamint az adórszolgaságra, az emberkereskedelemre, az emberi szervekkel való kereskedelemre és más hasonló gyakorlatokra is.

Az ENSZ Speciális megfigyelői

Az ENSZ Emberi jogi Bizottsága 1994-ben létrehozta az ENSZ Speciális megfigyelő a nők elleni erőszak ügyében státuszát, 2004-ben pedig a ENSZ Speciális megfigyelőt az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem áldozataival kapcsolatos emberi jogi jogsértések ügyében.

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet (ILO) 1919-ben alapították, célja a munkavállalók alapvető munka- és szociális jogainak védelme. Az ILO normái között mindig is kiemelt helyet foglalt el a migráns személyek szociális biztonságának védelme. Bár elsősorban a legális migrációval foglalkozik, az ILO tevékenysége során érinti a munka árnyoldalait, a kényszer- vagy kötelező munkát, vagy a gyermekmunka kihasználását, így az emberkereskedelem tevékenységeit is.

INTERPOL

A Nemzetközi Rendőrség Szervezetét azzal a céllal hozták létre, hogy a nemzeti rendőrségek munkáját segítse az országokon átívelő bűnözés visszaszorítása érdekében. Az Interpolnak saját nyomozati jogköre nincs, a tagállamok rendőrségeinek munkáját segíti adatszolgáltatással és nyilvántartással.

2. Az illegális migráció Európai Unió szabályozása

2.1. Illegális migráció, tiltott határátlépés, embercsempészet

¹⁴⁴ HL 2008 L 210

¹⁴⁵ HL 2008 L 210

Az Európai Unió tagállamai, amikor a szabad mozgásra épülő térséget hoztak létre, és különösen, amikor többségük között megszüntették a belső határok ellenőrzését, egyúttal az illegális migráció elleni közös védekezés szükségességét is megalapozták. Az EU tagállamai nemcsak a terrorizmus növekvő kockázatával néznek szembe, hanem számtalan, a munkavállalás, a jobb élet reményében a határok illegális átlépését is vállaló migránssal is. A vállalkozók a szárazföldi, vízi, vagy repülőtéri külső határokat engedély nélkül lépik át, hamis okmányokkal, vagy embercsempész szervezetek „segítségével”, illetve gyakran a szabályosan kiadott vízum lejártá, esetleg a menedékjogi kérelem elutasítása után is az EU területén maradnak¹⁴⁶.

Maga a migrációs politika a Maastrichti Szerződéssel került az alapító szerződésekbe, és az Amszterdami Szerződés volt az, amelyik a közösségi pillérbe helyezte át. Az illegális migráció így ma a Közösség szabályozása alá tartozik: ugyanakkor a rendőri és igazságügyi együttműködés, azaz a harmadik pillér is tartalmaz ide kapcsolódó, elsősorban az emberkereskedelemre vonatkozó szabályokat. Szintén az Amszterdami Szerződés kapcsolta a schengeni vívmányokat az Európai Unió jogához.

1999-ben Tampereben az Európai Tanács az 1999-2004-es időszakra vonatkozó programot fogadott el a szabadság, biztonság és jog térségére vonatkozó tennivalókról. A Tamperei program a vízumpolitika és az okmányhamisítás elleni fellépést, valamint a harmadik országbeli külképviseletek közti együttműködést hangsúlyozta. Az illegális migráció elleni küzdelemben az emberkereskedelem büntetőjogi szankcionálását és az EUROPOL e célra való felhasználását is javasolta; ezen kívül kiemelte a határőrizeti szervek közti együttműködés fontosságát.

2.2. Illegális migráció visszaszorításáról szóló rendelkezések az EU nemzetközi egyezményeiben – visszafogadás és a visszatérési irányelvű

Szintén a Tamperei Program alapján születtek meg ebben az időszakban az első, az Európai Közösség által megkötött visszafogadási megállapodások, melyek célja a az illegálisan a Közösség területén tartózkodó személyek hazatérésének, és hazaszállításának megkönnyítése. Ezekhez a Tanács egy, a minden harmadik országgal megkötött együttműködési megállapodás szövegébe bekerülő visszafogadási klauzulát dolgozott ki, mely egyben kizárta a tagállamok e témában való bilaterális egyezménykötési határcörét. Az első, ezzel a klauzulával ellátott megállapodások olyan államokkal vagy területekkel születtek, ahonnan viszonylag kevés migráns érkezik az EU-ba. A visszafogadási megállapodások második generációja, már a 2004-től működő Hágai Program keretében elfogadva, Oroszországra, Ukrajnára és a Nyugat-Balkán országaira vonatkozik. Az összesen 11 működő visszafogadási egyezmény mellett tárgyalások folynak vagy várhatóak Marokkó, Pakisztán, Törökország, Algéria és Kína vonatkozásában. A Bizottság a megállapodások megkötése érdekében felajánlhat bizonyos ösztönzőket (pl. a vízumok megadásának megkönnyítése, együttműködés a jogalkalmazás területén, pénzügyi és műszaki támogatás nyújtása).

A területhez tartozik, és végső soron a visszafogadási egyezmények gyengeségét jelzi az Európai Parlament és a Tanács **2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról**.¹⁴⁷

A visszatérési migráció formái közül a legelőnyösebb természetesen az önkéntes hazatelepülés, amelynek ösztönzésére számos tagállam támogató programokat hozott létre. A Tanács határozatot fogadott el az önkéntes hazatelepüléssel kapcsolatos támogatásokra vonatkozó információcseréről, amelynek értelmében a tagállamok éves jelentésben be kell, hogy számoljanak az ilyen irányú tevékenységeikről.¹⁴⁸

2.3. Az Európai Unió intézményeinek dokumentumai az illegális migráció elleni küzdelemről

¹⁴⁶ Póczik Szilveszter, Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): Nemzetközi migráció - nemzetközi kockázatok. Budapest : HVG-ORAC, 2008

¹⁴⁷ HL 2008 L 348

¹⁴⁸ A Tanács 97/340/IB határozata a harmadik országok állampolgárainak önkéntes hazatelepülésével kapcsolatos támogatásra vonatkozó információcseréről (HL 1997 L 147)

A Tanács **2001/40/EK irányelve (2001. május 28.) a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről**¹⁴⁹ lehetővé teszi az olyan kitoloncolási határozat elismerését, amelyet valamely tagállam illetékes hatósága hozott harmadik országnak egy másik tagállam területén tartózkodó állampolgára ellen. Minden határozatot a végrehajtó tagállam alkalmazandó jogszabályai szerint hajtanak végre.

Az EU Tanácsának **2003/110/EK (2003. november 25.) számú, a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról**¹⁵⁰ szóló irányelve célja, hogy a kíséret nélküli és a kísérettel ellátott, légi úton történő kiutasításokra tekintettel meghatározza a tagállamok tranzitrepülőtereinek illetékes hatóságai közötti segítségnyújtással kapcsolatos intézkedéseket, azaz a légi úton az adott tagállamból a célországba közvetlenül nem szállítható kiutasított esetét rendezze. Szintén a kiutasítás megkönnyítésére szolgál az Európai Unió Tanácsának **2004/573/EK (2004. április 29.) számú határozata, harmadik államok két vagy több tagállam területéről kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről**¹⁵¹.

A Tamperei Program keretében a tagállamok határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni harcának egyes elemei is érintik az illegális migrációt, így például a **Tanács kerethatározata (2002. november 28.) a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről (2002/946/IB)**¹⁵², és az ezzel párhuzamosan elfogadott, **2002/90/EK irányelv a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról**¹⁵³. Ezek közül a közösségi irányelv sorolja fel a büntetendő cselekményeket (bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon; bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon), a kerethatározat pedig az eljárási és szankcionálási kérdéseket rendezi.

Az illegális migráció elleni küzdelemben a migránsokat a **határon átjuttató fuvarozók felelősségéről szóló a Tanács 2001/51/EK irányelve (2001. június 28.) az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről**¹⁵⁴. Az irányelv alapján a fuvarozó köteles meggyőződni arról, hogy a szállított személyek rendelkeznek-e a megfelelő útiokmányokkal, másrészt a beléptetés megtagadása vagy a visszairányítás esetén felelős az utas visszaszállításáért. A **Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről**¹⁵⁵ a légifuvarozók adatszolgáltatási kötelezettségét írja elő a légijáratra bejelentkezett utasokról.

Az Európai Unió Tanácsának **377/2004/EK (2004. február 19.) számú, a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló rendelete**¹⁵⁶ a tagállamok külképviseletein működő, a fogadó ország hatóságaival kapcsolatot fenntartó tisztviselők alkalmazásáról szól, akik az illegális migráció megelőzésében, a visszatelepítés megkönnyítésében és a legális migráció igazgatásában is elősegítik az EU politikáját.

A Tamperei Program 2004-ben lezárult, helyét a szintén öt évre szóló, az elért eredményekre támaszkodó Hágai Program¹⁵⁷ vette át. A program többek között a feketegazdaság visszaszorításával, az illegális migrációra vonatkozó információcserével, a biometrikus azonosítók jobb felhasználásával az EU információs rendszereiben, az okmánybiztonság javításával és a rövid távú vízumok kiadásának esetleges megkönnyítésével tervezte az illegális migráció visszaszorítását elérni.

¹⁴⁹ HL 2001 L 149

¹⁵⁰ HL 2003 L 321

¹⁵¹ HL 2004 L 261

¹⁵² HL 2002 L 328

¹⁵³ HL 2002 L 328

¹⁵⁴ HL 2001 L 187

¹⁵⁵ HL 2004 L 261

¹⁵⁶ HL 2004 L 64

¹⁵⁷ A Tanács (2005/C 53/01) információja a Hágai Programról: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban

A Tanács határozata (2005. március 16.) egy **biztonságos, webalapú információs és koordinációs hálózat létrehozásáról a tagállamok migrációigazgatási szolgálatai részére (2005/267/EK)**¹⁵⁸ létrehozza a szabálytalan migrációval, az illegális belépéssel és bevándorlással, valamint az illegálisan tartózkodók visszaküldésével kapcsolatos információcsere hálózatát (ICONET).

Szintén a Hágai Program jegyében indult meg a Schengeni Információs Rendszer továbbfejlesztése, valamint a Vízüminformációs Rendszer kialakítása. Ez utóbbit a **Tanács határozata (2004. június 8.) a Vízüminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) (2004/512/EK)**¹⁵⁹ hozta létre, amely a tagállamok közötti vízumadat-cserét szolgálja, és az engedéllyel rendelkező nemzeti hatóságok számára lehetővé teszi a vízumadatok bevitelét és frissítését, valamint az adatok elektronikus úton való megtekintését. A Vízüminformációs Rendszer egy centralizált architektúrán alapul, és egy központi információs rendszerből (a továbbiakban: Központi Vízüminformációs Rendszer - CS-VIS), a tagállamok megfelelő illetékes nemzeti hatóságaival kapcsolatot biztosító tagállami interfészekből (a továbbiakban: Nemzeti Interfész - NI-VIS), valamint a Központi Vízüminformációs Rendszer és a Nemzeti Interfészek közötti kommunikációs infrastruktúrából áll.

Az okmánybiztonság és a biometria területén kiemelendő jogszabályok a **Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról**¹⁶⁰, mely az ilyen okmányokba biometrikus azonosítók beillesztését írja elő, valamint a **Tanács 380/2008/EK rendelete (2008. április 18.) a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK rendelet módosításáról**¹⁶¹, mely a tartózkodási engedélyekhez arcképet és ujjnyomatot tartalmazó chipet rendel csatolni.

2.4. Schengen, a Schengeni Információs Rendszer

Az 1980-as években indultak meg komoly viták a személyek szabad mozgását korlátozó, a tagállamok belső határain történő ellenőrzés fennmaradásának szükségességéről. Mivel az ügyben sokáig nem született minden tagállam számára elfogadható megegyezés, Franciaország, Németország és a Benelux államok egymás között egyeztek meg egy belső határok nélküli térség kialakításáról 1985-ben, a luxemburgi Schengen városában (Schengeni Megállapodás). Az 1990-ben a Végrehajtási Egyezményvel kiegészített szerződés 1995-ben lépett életbe, már az 1991-ben aláíró Spanyolország és Portugália tekintetében is.

Az 1985-ös Megállapodás elsősorban elvi célkitűzései, a közös határokon történő ellenőrzés lebontása és az ezzel párhuzamosan a határellenőrzési-, vízum-, vám- és rendőrségi szervek közötti megerősített együttműködés kidolgozása miatt jelentős. A Végrehajtási Egyezmény bővítette és pontosította az együttműködés szabályait, meghatározva a belső határok ellenőrzésének megszüntetését, a belső és a külső határok átlépésének szabályait; a vízümpolitikát, tartózkodási engedélyek, menedék iránti kérelmek és a beléptetési tilalmak ügyintézését; a rendészeti szervek együttműködését, a bűnügyi jogsegélyt, kiadatást, ítéletek végrehajtását, a kábítószeres üldözését. Szintén a Végrehajtási Egyezményben dolgozták ki a Schengeni Információs Rendszer tartalmát és működését, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtását felügyelő, a részes államok képviselőiből álló Végrehajtó Bizottság feladatait.

A Maastrichti Szerződésben az akkori tagállamok közös célokat fogalmaztak meg a bel- és az igazságügyi együttműködés területén, melyek között átfedés volt a Schengeni Megállapodás céljaival. Áttörést azonban csak az Amszterdami Szerződés jelentett a belső határokon való ellenőrzések megszüntetése terén, amikor az Európai Unió első pillérébe integrálta a Schengeni Végrehajtási Egyezmény jelentős részét. A szerződés egyértelműen úgy fogalmazott, hogy a hatályba lépést követő öt éven belül meg kell valósítani a személyek szabad áramlását (az ellenőrzések eltörlését a belső határokon) az Európai Unió térségén belül.

Olaszország, Görögország, Ausztria, Dánia, Finnország és Svédország az Amszterdami Szerződés hatályba lépésével, 1999-ben lett a schengeni térség tagja, bár az Egyezményhez már korábban

¹⁵⁸ HL 2005 L 83

¹⁵⁹ HL 2004 L 213

¹⁶⁰ HL 2004 L 385

¹⁶¹ HL 2008 L 115

csatlakoztak. Az EU-15 közül csak az Egyesült Királyság és Írország nem tagja a schengeni térségnek, bár az együttműködés néhány területében részt vesznek (pl. rendészeti szervek együttműködése, Schengeni Információs Rendszer). Mivel az Amszterdami Szerződéshez csatolt schengeni jegyzőkönyv 8. cikkének értelmében minden olyan államnak, amely az Európai Unióhoz csatlakozik, kötelező átvennie a schengeni acquist, az új tagállamoknak ebben nem volt választási lehetőségük. A schengeni szabályrendszer két részre oszlik: egyik részét az uniós tagság kezdetétől alkalmaznia kell minden tagállamnak, a II. kategóriás schengeni normák – melyek többnyire a belső határokon az ellenőrzések megszüntetését feltételező, valamint a Schengeni Információs Rendszer (SIS) alkalmazásához kapcsolódó normák – az egyes tagállamok teljes jogú schengeni taggá válásával alkalmazhatóak. Az acquis átvételében, a feltételek teljesítésében a vissza nem térítendő támogatást szolgáltató Schengeni Alap nyújt segítséget az új csatlakozóknak. A 2004-ben csatlakozott 10 tagállam – Ciprus kivételével – 2007 decemberében lett a schengeni térség tagja; Románia és Bulgária csatlakozása későbbre várható.

A schengeni térségnek olyan államok is tagjai, melyek nem az Európai Unió tagállamai. a skandináv országok Schengeni csatlakozásával egyidejűleg Norvégia és Izland, az Északi Útlevél Unió tagjai is a térség részesei lettek, bár a Végrehajtó Bizottságban nem rendelkeztek szavazati joggal. A schengeni acquist a európai jogba beemelő Amszterdami Szerződés hatálybalépése után a Miniszterek Tanácsa megerősítette, hogy a két északi állam a térség tagja. Svájc 2008-ban csatlakozik a térséghez, az Unióval kötött szerződés alapján.

A schengeni együttműködés keretében megkezdett politikák továbbfejlesztése Amszterdam után részint az első, közösségi pillérben, részint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés, azaz harmadik pillér keretein belül él tovább. Ma az uniós szervek fogadják el azokat a normákat, amelyek fokozatosan kiváltják az egyezmény cikkeit és a Végrehajtó Bizottság határozatait; a második generációs Schengeni Információs Rendszerre (SIS II) vonatkozó két rendeletből és egy határozatból álló jogszabálysomag például az egyezmény teljes SIS fejezetét váltja ki.

A területre az 1999-es tamperei Európai Tanács után elsősorban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége fogalmat használják. Ennek keretében az EU a migrációt, a legális és illegális bevándorlás kezelését, az embercsempészet üldözését, és a határőrizeti szervek szoros együttműködését szabályozó jogalkotási programot hirdetett. Ennek a programnak utóda lett a 2004-ben elfogadott Hágai program a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítéséről az Európai Unióban. Ebben a migráció kezelése mellett fontos szerepet játszik a terrorizmus megelőzése is. A nemzetközi együttműködés erősítése, a biometrikus adatok felhasználása, az Eurojust fejlesztése is részei az Unió stratégiájának a belbiztonság területén.

Az együttműködés területei:

- a. a belső határokon történő ellenőrzés eltörlése, a külső határokon való ellenőrzéssel kiváltása,
- b. a külső határok átlépésének egységes feltételei, az ellenőrzés egységes szabályai,
- c. a vízi- és légikikötőkben a schengeni térségen belül utazók elválasztása a térségen kívülről érkezőktől,
- d. a belépési engedélyek és a rövid távú tartózkodásra szóló vízumok kiadásának harmonizációja,
- e. a határellenőrzést végző hatóságok együttműködése; összekötő hivatalnokok, az irányítás és képzés összehangolása,
- f. a szállító szerepének meghatározása az illegális bevándorlás elleni intézkedések terén,
- g. az egyik országból másikba költöző nem uniós polgárok bejelentési kötelezettsége,
- h. szabályok alkotása a menedékkjogi kérelmek elbírálásáról,
- i. a határon át történő megfigyelés és üldözés jogának biztosítása a rendészeti erők számára,
- j. az igazságügyi együttműködés megerősítése (gyorsabb kiadatás, a büntető ítéletek végrehajtásáról gyorsabb információátadás),
- k. a Schengeni Információs Rendszer kialakítása.

A SIS a schengeni terület biztonságos működtetésének eszköze; célja, hogy a határokat ellenőrző, valamint más rendészeti és vámellenőrzéseket végző nemzeti hatóságok, az őket felügyelő szervek és a tagállamok igazságügyi hatóságai személyekről vagy tárgyakról információt szerezhessenek. A tagállamok a nemzeti (N-SIS) hálózatokon keresztül szolgáltatnak információt a központi (C-SIS) rendszer számára; ezt a SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) hálózat egészíti ki. Magyarországon a Schengeni Egyezményhez való csatlakozás és a SIS alkalmazásának

technikai aspektusait, jogi hátterét a **Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló 2007. évi CV. törvény** rendezi.

Az 1995 óta működő SIS reformját a technológiai fejlődés és az Unió bővülése egyaránt szükségessé tette. A második generációs Információs Rendszer (SIS II.) kialakítását a Tanács egy rendelete és egy határozata rendelte el, 2001-ben a Bizottságot bízva meg ezzel. 2004-ben és 2005-ben a Tanács a működő rendszer fejlesztését rendelte el, amíg a SIS II. működése meg nem kezdődik. A 2004-ben csatlakozott új tagállamok (Ciprus kivételével) schengeni taggá válásának lehetővé tétele érdekében a Tanács 2006-ban elfogadta a SISone4all tervet, mely a SIS I+-hoz csatlakozás lehetőségét nyitotta meg. A SIS II. kidolgozása továbbra is abszolút prioritást élvez a Tanácsban; működésének megkezdése 2009-re várható.

2.5. Emberkereskedelem

Az **Európai Unióról szóló szerződésnek** a rendőri és a büntető igazságszolgáltatási együttműködésről szóló VI. címe a megjelölt célok elérése érdekében a szervezett bűnözés és az emberkereskedelem, valamint a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények elleni küzdelmet is nevesíti. Szintén utal a témára az **Európai Unió Alapjogi Chartája**, amikor a rabszolgaság, a szolgaságban tartás és az emberkereskedelem valamint a kényszermunka és a kötelező munka tilalmát említi. Elmondhatjuk tehát, hogy az EU legalapvetőbb dokumentumai rendelkeznek az emberkereskedelemmel kapcsolatos pozíciójáról. Természetesen az Unió másodlagos joga is több ponton tárgyalja a témát.

Az Európai Parlament már 1989-ben **határozatot fogadott el a prostitúció kizsákmányolása és az emberkereskedelem témájában**, ezt később további határozatok követik. Jellemző itt is, hogy az áldozatok védelmére nagy súlyt fektet a Parlament, illetve hogy felhívást intéz az emberkereskedelem pontos fogalmának meghatározására (még a Palermói Szerződés és Jegyzőkönyvei előtt). Az Európai Bizottság a 90-es években több közleményben sürgette az emberkereskedelem elleni európai stratégia kialakítását. Az Unió többek között a következő dokumentumaiban említi az emberkereskedelem elleni harcot: a **Tanács 2002/629/IB kerethatározata (2002. július 19.) az emberkereskedelem elleni küzdelemről**¹⁶², mely az emberkereskedelem kriminalizációját rendeli büntetni a tagállamokban, a fogalmat a Palermói Szerződés Jegyzőkönyve alapján definiálva. A **Tanács 2004/68/IB kerethatározata (2003. december 22.) a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről**¹⁶³ szintén a címben szereplő tevékenységek büntetőjogi szankcionálását írja elő a tagállamok számára.

Az Európai Unió tagállamai Brüsszelben Nyilatkozatot fogadtak el "Az emberkereskedelem megelőzése és az ellene való küzdelem – a XXI. század globális kihívása" címmel 2002. szeptember 18–20-án megrendezett európai konferencián.¹⁶⁴

A Tanács **2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről**¹⁶⁵ a Palermói szerződésre és annak jegyzőkönyveire reflektálásként született meg, és tartózkodási engedélyt biztosít az emberkereskedelem áldozatai számára. Fontos lépés, hogy a hatóságokkal való együttműködésről szóló döntés előtt az irányelv gondolkodási időtartamot biztosít az áldozatok számára. A tartózkodási engedély kiadása pedig a munkaerőpiachoz és az oktatáshoz való hozzáférést is jelenti.

2.6. Illegális munkavállalás

Az Európai Parlament és a Tanács **2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról**¹⁶⁶ az illegális bevándorlás elleni

¹⁶² HL 2002 L 203

¹⁶³ HL 2004 L 13

¹⁶⁴ HL 2003 C 137

¹⁶⁵ HL 2004 L 261

¹⁶⁶ HL 2009 L 168

küzdelem céljából tiltja az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatását. Ennek érdekében megállapítja azon szankciók és intézkedések közös minimumszabályait, amelyeket a tagállamokban az e tilalmat megsértő munkáltatókkal szemben kell alkalmazni.

2.7. Intézmények

Európai határőrizeti ügynökség (FRONTEX)

Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget a 2004. október 26-i **2007/2004/EK tanácsi rendelet**¹⁶⁷ hozta létre, de működését csak 2005 októberében kezdte meg.

A FRONTEX a tagállamok közötti együttműködést segíti elő a külső határok kezelésének területén; támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában; kockázatelemzést végez; figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését; segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; és biztosítja a tagállamok számára a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletek során.

A FRONTEX növeli a határok biztonságosságát azáltal, hogy a külső határok kezelésére vonatkozó közösségi intézkedések végrehajtásában biztosítja a tagállamok tevékenységének koordinációját; ugyanakkor a végrehajtásban magában nem vesz részt közvetlenül.

RABIT (Rapid Border Intervention Teams)

Az **Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről**¹⁶⁸, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról a FRONTEX működésének kiegészítéseként eljárást hozott létre gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására korlátozott időtartamra szóló gyors operatív segítségnyújtás céljából arra az esetre, ha ezt sürgős és kivételes megterhelést jelentő helyzettel szembesülő tagállam kérelmezi, különösen, ha a külső határok bizonyos pontjaira nagyszámú olyan harmadik országbeli állampolgár érkezik, akik a tagállam területére illegálisan próbálnak belépni.

EUROPOL

Az EUROPOL küldetése az **Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságainak segítése a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem összehangolásában**. Az egyezmény elsősorban a tiltott kábítószer-kereskedelmet, a nukleáris és radioaktív anyagok tiltott kereskedelmét, az embercsempészetet, az emberkereskedelmet és a gépjárműekkel kapcsolatos bűncselekményeket említi az üldözendő bűncselekmények körében. Ahogy a FRONTEX-nek, úgy az EUROPOL-nak sincs közvetlen nyomozati szerepe: tevékenysége elsősorban a nemzetközi információcsere és –elemzésre épülő koordináció.

Az Európai Unió tagság nem jelent egyben EUROPOL tagságot is, ehhez az EUROPOL egyezmény ratifikációja szükséges. Magyarországon ez a **2006. évi XIV. törvénnyel** történt meg, mely a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt is módosította. Az EUROPOL tagállamok természetesen harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel is együttműködnek az egyezmény céljainak megvalósítása érdekében.

Eurojust

Az Eurojust az Európai Unió által 2002-ben létrehozott szervezet, amely a **tagállamok illetékes igazságügyi hatóságai közötti koordinációt ösztönzi és javítja a nyomozások és a büntetőeljárások terén**. Az Eurojust célja a nemzeti hatóságok közötti koordináció ösztönzése és

¹⁶⁷ HL 2004 L 349

¹⁶⁸ HL 2007 L 199

javítása a két vagy több uniós tagállamot érintő nyomozati és büntetőeljárások esetében. Munkája során a szervezet figyelembe veszi a tagállamok illetékes hatóságaitól beérkező kéréseket és a Szerződések keretében elfogadott jogszabályok által felhatalmazott testületektől (Európai Igazságügyi Hálózat, Europol, OLAF) kapott információkat. Az Eurojust további célja az illetékes hatóságok közötti együttműködés javítása, különösen a kölcsönös nemzetközi jogsegély és az európai elfogatóparancs révén. Az Eurojust támogatja az illetékes hatóságokat annak érdekében, hogy javuljon a nyomozati és büntetőeljárások hatékonysága. A szervezet segítséget nyújt olyan nyomozati és büntetőeljárások során is, amelyek egy tagállamot és egy Unión kívüli országot érintenek, és támogatást biztosít azokban az eljárásokban, amelyek az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kapcsán a tagállamok egyikének és a Bizottságnak a közreműködésével folynak. Annak érdekében, hogy a bűnelkövetőket ténylegesen és gyorsan bíróság elé lehessen állítani, az Eurojust elősegíti a nemzeti nyomozó és bűnüldöző hatóságok munkáját a több tagállamot érintő súlyos bűncselekményekkel és a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben (pl. terrorizmus, embercsempészet, kábítószer-csempészet, csalás, pénzmosás)¹⁶⁹.

Európai Igazságügyi Hálózat

A büntető ügyekben működő Európai Igazságügyi Hálózatot a **Tanács 98/428/JAI együttes fellépésével**¹⁷⁰ 1998. június 29-én hozták létre. A Hálózat tagjai között a tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködéssel foglalkozó hatóságainak képviselői, a tagállamok által kijelölt egy vagy több kapcsolattartó személyekből és az összekötő bírásokból áll. A Hálózat célkitűzése, hogy megkönnyítse a kapcsolatfelvételt a tagállami hatóságok között, rendszeres találkozóik révén kicseréljék tapasztalataikat és rendszeresen információkat szolgáltatassanak. A kapcsolattartó pontok közvetítő szerepet játszanak a tagállamok között annak érdekében, hogy az igazságügyi együttműködést megkönnyítsék különös tekintettel a bűnözés súlyos formái elleni harc terén. Jogi és gyakorlati tudnivalókat szolgáltatnak a nemzeti igazságszolgáltatási szervek, bíróságok számára, közreműködnek a többszörös jogsegélykérelmek teljesítésének koordinációjában. A Hálózat honlapján a kapcsolattartó pontok által elkészített gyakorlati útmutatók találhatóak, amelyek az egyes büntetőjogi rendelkezések összefoglaló bemutatását és hasznos információkat tartalmaznak¹⁷¹.

Emberkereskedelemmel Foglalkozó Szakértői Csoport

A Bizottság 2007. október 17.-i határozatában az **emberkereskedelemmel foglalkozó szakértői csoport létrehozásáról (2007/675/EK)**¹⁷² a következő feladatokat állapította meg:

- a) együttműködés kialakítása az emberkereskedelemre vonatkozó kérdéskörben a tagállamok, egyéb felek, valamint a Bizottság között;
- b) segítségnyújtás a Bizottságnak az emberkereskedelemre vonatkozó vélemények kibocsátása és a téma egységes megközelítésének biztosítása által;
- c) segítségnyújtás a Bizottságnak az emberkereskedelem területére vonatkozó nemzeti, európai és nemzetközi szintű politikák alakulásának értékelésében;
- d) a Bizottság támogatása az emberkereskedelem elleni politika hatókörébe tartozó lehetséges európai és nemzeti szintű intézkedések és fellépések feltárásában és meghatározásában;
- e) a szakértői csoport a Bizottság kérésére vagy saját hatáskörben véleményeket ad és jelentéseket készít a Bizottság számára, kellő figyelemmel az emberkereskedelem elleni küzdelemre és annak megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról szóló európai uniós terv uniós szintű végrehajtására és továbbfejlesztésére, valamint a kizsákmányolás kapcsolódó formáira. Figyelembe veszi a kérdés nemi különbségekkel kapcsolatos dimenzióját is.

3. Magyar szabályozás

¹⁶⁹ http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_hu.htm

¹⁷⁰ HL 1998 L 191

¹⁷¹ http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=unio_europaiigazsagyugyihalozat

¹⁷² HL 2007 L 277

3.1. A határátlépés

Az államhatárról szóló **2007. évi LXXXIX. törvény** szerint az államhatárt nemzetközi szerződésben és törvényben meghatározott feltételekkel - ha nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa kivételt nem tesz - a forgalom számára megnyitott, a forgalom jellegének megfelelő közúti, vasúti, vízi vagy légi határátkelőhelyen vagy a határátlépési ponton, ellenőrzés mellett szabad átlépni.

Tiltott határátlépés, embercsempészés

Az eredetileg a Büntető Törvénykönyv 217. §-ában meghatározott **tiltott határátlépés** bűncselekményéről szóló rendelkezéseket 2001-ben helyezték hatályon kívül. Az egyes szabálysértésekről szóló **218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet** 22. § (1) szerint aki a Magyar Köztársaság államhatárát engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. E szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

A Btk. kifejezetten külföldiekre vonatkozó szabálya a **beutazási és tartózkodási tilalom megsértése**. A 214. § szerint az a kiutasított¹⁷³ vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló külföldi, aki külön engedély nélkül tartózkodik a Magyar Köztársaság területén, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A **jogellenes tartózkodás elősegítését** a Btk. 214/A. §-a szabályozza. E szerint aki az Európai Unió tagállama, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam, továbbá olyan állam területén való jogellenes tartózkodáshoz, amelynek állampolgára az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállást élvez, vagyoni haszonszerzés végett olyan külföldinek nyújt segítséget, aki nem rendelkezik ezen államok

¹⁷³ A kiutasítás a Btk. mellékbüntetései között felsorolt, kizárólag külföldiekkel szemben alkalmazható büntetés (az idegenrendészeti kiutasításról, és a beutazási és tartózkodási tilalomról lásd lenn):

„61. § (1) Azt a nem magyar állampolgár elkövetőt, akinek az országban tartózkodása nem kívánatos, a Magyar Köztársaság területéről ki kell utasítani. A kiutasított köteles az ország területét elhagyni, és a kiutasítás tartama alatt nem térhet vissza.

(2) Nem utasítható ki az, akit a külön törvényben meghatározottak szerint menekültként ismertek el.

(3) A kiutasítás végleges hatályú, vagy határozott ideig tart. Végleges hatállyal az utasítható ki, akit legalább tíz évi szabadságvesztésre ítélnék állam vagy emberiség elleni bűncselekmény (X. és XI. fejezet), emberrablás (175/A. §), emberkereskedelem (175/B. §), terrorcselekmény (261. §), nemzetközi gazdasági tilalom megszegése (261/A. §), légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (262. §), visszaélés robbanóanyaggal vagy robbantószerrel [263. § (2) bek.], visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerrel [263/A. § (2) bek.], visszaélés kábítószerrel (282-282/B. §), illetve bűncselekménynek bünszervezetben (137. § 8. pont) történő elkövetése miatt, és - figyelemmel az elkövetés jellegére, az elkövető kapcsolataira - az országban tartózkodása a közbiztonságot jelentősen veszélyeztetné. A külön törvény szerinti szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy végleges hatállyal nem utasítható ki.

(4) A határozott ideig tartó kiutasítás legrövidebb tartama egy év, leghosszabb tartama tíz év. A kiutasítás tartama az ítélet jogerőre emelkedésével kezdődik. A kiutasítás tartamába nem számít bele az az idő, amely alatt az elítélt a szabadságvesztés-büntetését tölti.

(5) A végleges hatályú kiutasítás alól a bíróság a kiutasítottat, kérelmére mentesítheti, ha arra érdemes és a kiutasítás óta tíz év eltelt.

(6) A külön törvény szerinti szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, valamint a Magyar Köztársaság területén letelepedettként vagy bevándoroltként tartózkodási joggal rendelkezővel szemben kiutasításnak csak olyan bűncselekmény elkövetése miatt lehet helye, amely öt évi vagy azt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő.

(7) Kiutasításnak csak tízévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztés kiszabása esetén lehet helye azzal szemben,

a) aki a Magyar Köztársaság területén legalább tíz éve jogszerűen tartózkodik,

b) aki fiatalkorú,

c) akinek a családi élet tisztelgésben tartásához való joga sérülne

feltéve, ha az elkövetőnek az országban tartózkodása a közbiztonságot jelentősen veszélyeztetné.”

valamelyikének állampolgárságával, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

Szintén büntetendő, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, aki a fenti eseten kívül, külföldinek a Magyar Köztársaság területén való jogellenes tartózkodáshoz vagyoni haszonszerzés végett segítséget nyújt.

Az **embercsempészt** a Btk. 218. §-a nyilvánítja bűncselekménnyé. E szerint aki az államhatárnak más által engedély nélkül (érvényes útiokmányok nélkül, vagy azok felhasználása nélkül, az ellenőrzés kijátszásával), vagy meg nem engedett módon (okmányok nélkül, vagy hamis, hamisított, más nevére szóló okmánnyal) történő átlépéséhez segítséget nyújt, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Az embercsempésztés minősített esete, és súlyosabban büntetendő, ha azt vagyoni haszonszerzés végett, az államhatár átlépéséhez több személynek segítséget nyújtva, vagy a csempésztett személy sanyargatásával, fegyveresen, illetve üzletszerűen követik el. Büntetendő az embercsempésztés előkészülete is.

Emberkereskedelem

Míg a fent felsorolt bűncselekmények az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények körébe tartoznak, addig az **emberkereskedelem az ember méltóságát és önrendelkezési jogát veszélyezteti vagy sérti**. Ahogy a nemzetközi szabályozásban kialakult az emberkereskedelem fogalma, úgy a magyar Btk. sem igényli a nemzetköziség elemét az emberkereskedelem büntetvényének megállapításához. A 2001-ben módosított 175/B. § szerint aki mást elad, megvásárol, ellenszolgáltatásként átad, vagy átvesz, más személyért elcserél, úgyszintén, aki ennek érdekében toboroz, mást szállít, elszállásol, elrejt, másnak megszerez, büntettet követ el. Az emberkereskedelem (különböző súllyal) minősített esetei közé tartozik, ha a bűncselekményt

- tizennyolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére,
- a személyi szabadságától megfosztott személy sérelmére,
- munkavégzés céljából,
- fajtalanság vagy közösülés céljából,
- emberi test tiltott felhasználása céljából,
- bűnszövetségben vagy
- üzletszerűen
- az elkövető nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére,
- erőszakkal vagy fenyegetéssel,
- megtevesztéssel,
- a sértett sanyargatásával
- tiltott pornográf felvétel készítése céljából
- tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére követik el.

Büntetni rendeli végül a Btk. az emberkereskedelemre irányuló előkészületet is¹⁷⁴.

3.2. Illegális munkavállalás

A külföldiek magyarországi munkavállalásának feltételeit leíró szabályok megszegése esetén a **munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény** a következőket rendeli el:

A (munkaügyi) felügyelő az ellenőrzés során tapasztalt szabálytalanságok megszüntetése érdekében:

- a) felhívja a foglalkoztatót a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok megtartására,
- b) kötelezi a foglalkoztatót a szabálytalanság meghatározott időn belül történő megszüntetésére,
- c) megtiltja a további foglalkoztatást, ha az alkalmazás vagy a foglalkoztatás a 3. § (1) bekezdése a) pontjának első fordulata, továbbá b), e), f), i), k) és q) pontjai esetében a jogszabálysértés súlyossága

¹⁷⁴ Az illegális migráció és a kapcsolódó bűncselekmények elleni küzdelemről lásd még: 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására; 1018/2008. (III. 26.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni, 2008-2012 közötti nemzeti stratégiáról

miatt nem tartható fenn, és a sérelem rövid időn belül nem orvosolható. Ha a további foglalkoztatás megtiltására azért került sor, mert a foglalkoztató megsértette a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vagy a jogviszony bejelentésére, illetőleg munkaerő-kölcsönzés esetén a munkaszerződés kölcsönbevevő részére történő átadására vonatkozó rendelkezéseket, a felügyelő az eltiltás időtartamára kötelezi a Munka Törvénykönyve 151. §-ának (4) bekezdése szerinti díjazásnak a munkavállaló részére történő megfizetésére,

d) kötelezi a külföldi munkavállalót munkavállalási engedély nélkül foglalkoztatót a Munkaerőpiaci Alapba történő befizetésre a 7/A. §-ban foglaltak szerint,

7/A. § (1) Amennyiben annak megállapítására kerül sor, hogy a foglalkoztató munkavállalási engedély nélkül külföldit foglalkoztat, kötelezni kell a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészébe történő befizetésre. A kötelezettség a foglalkoztatót annyi esetben terheli, ahány külföldi tekintetében az engedély nélkül történő foglalkoztatást megállapították.

A munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény 7/A. §-a szabályozza a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészébe befizetendő összeg mértékét is, differenciálva aszerint, hogy első alkalommal megállapított vagy korábbi munkaügyi ellenőrzés lefolytatását követő három éven belül megvalósított ismételt engedély nélkül történő foglalkoztatás megállapítására került sor. Ezen túlmenően különböztet a törvény a Munkaerőpiaci Alapba történő befizetés mértékében aszerint is, hogy egyéni vállalkozónak nem minősülő természetes személy foglalkoztatott külföldit munkavállalási engedély nélkül, vagy természetes személynek nem minősülő gazdálkodó szervezet, illetve egyéni vállalkozó követte-e el a jogsértést. A törvény méltányosan kezeli a külföldi engedély nélkül történő foglalkoztatását. Ha az engedély hiánya olyan tényállás mellett áll fenn, hogy a külföldi foglalkoztatott korábban érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkezett, azonban a munkaügyi ellenőrzés időpontjában a munkavállalási engedély érvényessége lejárt, a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészébe történő befizetés mértéke kedvezőbb, feltéve, hogy a foglalkoztató a külföldi számára új munkavállalási engedély iránti kérelmet az illetékes hatósághoz a munkaügyi ellenőrzés kezdő időpontját megelőzően benyújtott, azonban a hatóság az ügyben még nem hozott határozatot. (Természetesen, ha a határozathozatal azért maradt el, mert a hatóság az eljárási határidőket elmulasztotta, ezzel a polgári jogi szabályok szerint megnyílik a lehetőség az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére.)¹⁷⁵

3.3. Az eljáró hatóságok

Rendőrség (Határőrség)

A Rendőrség és a Határőrség integrálásával Magyarországon 2008. január 1. óta a Magyar Köztársaság **Rendőrségének (a továbbiakban: Rendőrség) feladata a közbiztonság és a közrend védelmén kívül az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása is.** E feladatainak ellátása körében a Rendőrség:

- őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését;
- ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletében meghatározott vámellenőrzést -, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét;
- irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését;
- megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket;
- elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat.

A Rendőrség a határátlépésnek az Európai Unió kötelező jogi aktaiban és jogszabályokban meghatározott feltételeit ellenőrzi, ennek során jogosult az államhatár átlépésére jelentkező személyek

¹⁷⁵ Complex Jogtár kommentár

személyazonosságát megállapítani, úti okmányát ellenőrizni, a személy tárgyait és járművét átvizsgálni. A Rendőrség a határforgalom ellenőrzése során engedélyezi a határátlépés jogszabályban meghatározott feltételeivel rendelkező személyek határátlépését, illetve megtagadja a határátlépés feltételeivel nem rendelkező személyek határátléptetését.

A Rendőrség a határforgalom ellenőrzése során az államhatáron átlépő személy által bemutatott okmányok, valamint a határátlépés során használt gépjármű adatait összeveti az egyes nyilvántartások, köztük a Schengeni Információs Rendszer adataival. A jogszerű tartózkodás időtartamának ellenőrzése céljából a határrendészeti adatállományban kezeli a határátlépéstől számított hat hónapig a határon átlépő, külön törvény szerinti harmadik országbeli állampolgárok bizonyos adatait, jogosult valamint a személyszállítást végző légi fuvarozótól adatokat kérni azokról az utasokról, akiket nem az Európai Unió valamely tagállamának vagy a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretében történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv 6. cikke alapján az Európai Unió Tanácsával kötött, a schengeni vívmányok végrehajtásában, alkalmazásában és fejlesztésében való részvételről szóló megállapodásban részes állam területéről szállít a személyszállítást végző légi fuvarozó a Magyar Köztársaság területére¹⁷⁶.

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH)

A **Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet** és módosításai alapján a BÁH idegenrendészeti, bevándorlási, menekültügyi feladatokat lát el. E feladatok részletezése ugyanakkor más jogszabályokban történik meg. Története folyamán tartozott a Belügyminisztérium és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium irányítása alá is. A BÁH központi szervén kívül regionális igazgatóságokat, ügyfélszolgálati irodákat, közösségi szállásokat és befogadóállomásokat működtet az ország területén.

A Hivatal az egész ország területére kiterjedő illetékességgel látja el:

- a magyar állampolgárságról szóló jogszabályokban a igazságügyi és rendészeti miniszter feladatkörébe utalt állampolgársági feladatokat;
- a hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatokat;
- központi idegenrendészeti hatóságként a jogszabályokban a hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatokat;
- menekültügyi hatóságként a jogszabályokban a hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat.

A Hivatal feladatkörébe tartozik továbbá:

- a nemzetközi szerződésekből adódó migrációs feladatok végrehajtása;
- a migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, a magyarországi kormányzati és nem kormányzati szervekkel való együttműködés;
- a befogadó állomások, ideiglenes szálláshelyek és a közösségi szállások irányítása és működtetése¹⁷⁷.

Vám- és Pénzügyőrség

A VPOP feladatainak egyikeként **végzi a vámhatáron át lebonyolódó áru- és utasforgalom vámellenőrzését**¹⁷⁸. Természetes, hogy bár az ellenőrzés elsősorban nem az illegális migráció megakadályozására szolgál, de az eljárás során az ilyen tevékenységekre is fény derülhet. Így a Vám- és Pénzügyőrség munkája szorosan kapcsolódik a Rendőrség határrendészeti feladataihoz.

Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség

A külföldiek foglalkoztatásának ellenőrzését az **Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség területi felügyelőségeinek munkaügyi felügyelői végzik**, eljárásuk során ők alkalmazzák a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészébe történő befizetésre kötelezést, mint

¹⁷⁶ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

¹⁷⁷ http://www.bmbah.hu/a_bah_ismertetese.php

¹⁷⁸ 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről

jogkövetkezményt. Így az OMMF a feketemunka és az emberkereskedelem területén is hasznos információkat kap munkája során.

3. 4. Idegenrendészet

A magyar idegenrendészetnek, azaz a külföldiek magyarországi beutazásával, tartózkodásával és elutazásával kapcsolatos szabályoknak a Schengeni vívmányoknak való megfeleltetését több, 2007-ben elfogadott jogszabály tette lehetővé. Ezek a törvények és végrehajtási rendeleteik tesznek különbséget a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők és a harmadik országok állampolgárai státusa között a belépési és tartózkodási szabályok területén, valamint biztosítják a menekültek jogállásának rendezését¹⁷⁹.

E jogszabályok a

- 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról,
- 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról
- 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról,
- 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról
- 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról
- 26/2007. (V. 31.) IRM rendelet a kitoloncolás végrehajtásának szabályairól
- 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól
- 28/2007. (V. 31.) IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról
- 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról,
- 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről
- 2007. évi CV. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek

Ezek közül a **2007. évi I. törvény** a személyek szabad áramlását újraszabályozó 2004/38/EK irányelvet ülteti át a magyar jogba, megtartva azt a fő elvet, miszerint a szabad mozgás és az ehhez kapcsolódó tartózkodás csak az uniós polgárok és meghatározott családtagjaik jogosultságát jelenti. Bővíti azonban a családtag fogalmát, illetve a családtagok tartózkodási jogának fennmaradását is új alapokra helyezi.

A törvény 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 ugyanis az Európai Gazdasági Térség tagállamainak állampolgárait a szabad mozgás és tartózkodás tekintetében ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait. 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.

¹⁷⁹ Lékó Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve. Budapest : CompLex, 2009

A törvény biztosítja, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket megillető, a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlása elől elháruljanak az adminisztratív akadályok, illetve az EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai esetében az adminisztratív akadályok jelentős mértékben csökkenjenek.

Látható, hogy a törvény elsősorban nem a jelen tanulmány által tárgyalt migránsokra vonatkozik, ugyanakkor előfordulhat, hogy – különösen családtagként¹⁸⁰ – harmadik országbeli személyek jogaira ez a jogszabály vonatkozik. Így az idegenrendészeti rendelkezéseit nem lehet figyelmen kívül hagyni.

A 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról a következő rendészeti előírásokat tartalmazza.

Még az egyes intézkedések felsorolása előtt, mintegy garanciaként fogalmazza meg a törvény azt az alapelvet, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való joga az arányosság elvének betartásával és az érintettek kizárólag olyan személyes magatartása alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére, így különösen a közrendre, a köz- és nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre. Szintén tartalmazza a törvény a non-refoulement elvét: a visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak.

- A beléptetés megtagadása és a visszairányítás

A határforgalmat ellenőrző hatóság a beutazni kívánó EGT-állampolgár, illetve a családtag államhatáron történő beléptetését megtagadhatja, ha nem felel meg a beutazási feltételeknek, vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll. A beléptetés megtagadása esetén az EGT-állampolgárt, illetve a családtagot vissza kell irányítani

- a) annak az országnak a területére, ahonnan érkezett,
- b) annak az országnak a területére, amely visszafogadni köteles,
- c) annak az országnak a területére, ahol szokásos tartózkodási helye van, vagy
- d) bármely más államba, ahova beutazhat.

- A beutazási és tartózkodási tilalom

Beutazási és tartózkodási tilalmat kell elrendelni azzal szemben,

- a) akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy
- b) akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött.

A beutazási és tartózkodási tilalmat az ismeretlen helyen, illetve nem a Magyar Köztársaság területén tartózkodó személlyel szemben az eljáró hatóság határozattal rendeli el. Az idegenrendészeti kiutasítással együtt elrendelendő beutazási és tartózkodási tilalmat az eljáró hatóság a kiutasításról rendelkező határozatában rendeli el.

- Az idegenrendészeti kiutasítás

Az eljáró hatóság - a közegészségügyi hatóság kezdeményezésére - közegészségügyi okból kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy azt a családtagot, aki külön jogszabályban meghatározott közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, fertőzőképes, illetve kórokozó hordozó állapotban van, és ezekre tekintettel nem veti alá magát kötelező ellátásnak, kivéve, ha a beutazást követő három hónap elteltével válik beteggé vagy fertőzőképesé, illetve alakul ki kórokozó hordozó állapot.

Az eljáró hatóság kiutasíthatja továbbá azt az EGT-állampolgárt vagy azt a családtagot,

¹⁸⁰ A törvény alkalmazásában családtag:

- ba) az EGT-állampolgár házastársa,
- bb) a magyar állampolgár házastársa,
- bc) az EGT-állampolgár vagy házastársa 21. életévet be nem töltött vagy eltartott leszármazója,
- bd) a magyar állampolgár vagy házastársa 21. életévet be nem töltött vagy eltartott leszármazója,
- be) - ha e törvény másként nem rendelkezik - az EGT-állampolgár vagy házastársa eltartott felmenője, valamint
- bf) a magyar állampolgár vagy házastársa felmenője,
- bg) a kiskorú magyar állampolgár felett szülői felügyeleti joggal rendelkező személy,
- bh) akinek az eljáró hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi;

- a) aki a Magyar Köztársaság területének elhagyására vonatkozó kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget,
- b) akinek a beutazási vagy a tartózkodási joga nem áll fenn, de aki ennek ellenére a beutazási vagy a tartózkodási joga igazolása céljából az eljáró hatóság előtt hamis adatra vagy valótlan tényre hivatkozott.

Ebben az esetben a határozat meghozatala előtt a következő szempontokat kell mérlegelni:

- a) az elkövetett cselekmény jellege és súlya,
- b) az érintett személy életkora, egészségi állapota,
- c) az érintett személy családi körülményei, a családi kapcsolat fennállásának időtartama,
- d) az érintett személy gyermekeinek száma és életkora, a velük való kapcsolattartás módja és gyakorisága,
- e) amennyiben van olyan másik állam, ahol a családi együttélés folytatása nem ütközik jogi akadályba, azoknak a nehézségeknek a számbavétele, amelyekkel a családtagoknak kellene szembenézniük, ha annak az államnak a területén kényszerülnének letelepedni,
- f) az érintett személy gazdasági helyzete,
- g) az érintett személy magyarországi tartózkodásának időtartama,
- h) az érintett személy társadalmi és kulturális integrációja, illetve a származási országgal fennálló kapcsolatainak szorossága.

- A kitoloncolás

A bírósági és az idegenrendészeti kiutasítást a kiutasított személy hatósági kíséretével (a továbbiakban: kitoloncolás) kell végrehajtani.

- A kitoloncolási őrizet

Az eljáró hatóság a kitoloncolás végrehajtásának biztosítása érdekében őrizetbe (a továbbiakban: kitoloncolási őrizet) veszi az EGT-állampolgárt, illetve a családtagot. Kiskorút nem lehet kitoloncolási őrizetbe venni.

A kitoloncolási őrizetet az eljáró hatóság legfeljebb hetvenkét órára rendelheti el, amelyet a kitoloncolási őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a kitoloncolás végrehajtásáig, de legfeljebb harminc napra meghosszabbíthat. A kitoloncolási őrizetet elrendelő határozat bírósági felülvizsgálata iránt az őrizetbe vett személy az elrendeléstől számított hetvenkét órán belül kifogást nyújthat be.

- Arcképmás és ujjnyomat rögzítése

A beutazási és tartózkodási tilalom betartásának ellenőrzése céljából az idegenrendészeti kiutasítást elrendelő vagy a bírósági kiutasítást végrehajtó hatóság rögzíti annak a személynek az arcképmását, valamint ujjnyomatát, akít a bíróság kiutasított, vagy akivel szemben az eljáró hatóság a kiutasítással együtt beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el.

- A személykörözés elrendelése

Az eljáró hatóság körözését rendelheti el annak az ismeretlen helyen tartózkodó EGT-állampolgárnak vagy családtagnak, aki

- a) a kitoloncolási őrizetből megszökött, vagy
- b) a visszairányított személy számára kijelölt tartózkodási helyről ismeretlen helyre távozott.

- A kiutazás korlátozása

Nem hagyhatja el a Magyar Köztársaság területét az az EGT-állampolgár vagy családtag, aki büntetőeljárás keretében előzetes letartóztatásban, házi őrizetben, lakhelyelhagyási tilalom hatálya alatt, őrizetben, kiadatási őrizetben, kiadatási letartóztatásban, átadási letartóztatásban, ideiglenes átadási letartóztatásban van, illetve ideiglenes kényszergyógykezelés alatt áll.

Az eljáró hatóság az EGT-állampolgár vagy a családtag úti okmányának visszatartásáról határozattal dönt, ha valamely kényszerintézkedés jogerős elrendeléséről a büntetőeljárást folytató bíróság, ügyészség, illetve nyomozó hatóság értesítette. A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Harmadik országbeli állampolgárok

A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendészeti szabályokat meghatározó rendelkezések a **2007. évi II. törvény** alapján a következők:

- A beléptetés megtagadása és a visszairányítás

A beléptetés megtagadható a schengeni határellenőrzési 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.

Ha a beléptetés megtagadására azért került sor, mert a harmadik országbeli állampolgár beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, a törvény alapján kiadott vízum érvénytelen.

A törvény a beléptetés megtagadásával szemben közigazgatási úton nem tesz lehetővé jogorvoslatot, kizárólag a határozat bírósági felülvizsgálata kérhető.

A visszairányított köteles legfeljebb negyvennyolc óráig a tovább- vagy visszainduló járművön, legfeljebb hetvenkét óráig a határterület, vagy - amennyiben légi úton érkezett - legfeljebb nyolc napig repülőtér meghatározott helyén tartózkodni, illetve a visszaszállításra köteles szállító vállalat egy másik induló járatára átszállni. Ha a visszairányítás a fent meghatározott egyes időtartamokon belül nem hajtható végre, a harmadik országbeli állampolgárt be kell léptetni az ország területére, és a beléptetést követően a kiutasítása érdekében intézkedni kell.

- Kötelezés a Magyar Köztársaság területének elhagyására

Amennyiben az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár tartózkodásra a továbbiakban már nem jogosult, a tartózkodásra jogosító okmányát visszavonó határozatában a harmadik országbeli állampolgárt a Magyar Köztársaság területének elhagyására kötelezi. A kötelezettség teljesítésére legfeljebb harminc napos határidőt kell biztosítani.

- Az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom

Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást és beutazási és tartózkodási tilalmat, illetve ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben,

- a) akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy
- b) akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött.

Mérlegelési jogköre van a hatóságnak azzal a személyekkel szemben,

- c) aki jogellenesen lépte át a Magyar Köztársaság államhatárát, vagy azt megkísérelte;
- d) aki az e törvényben meghatározott tartózkodási feltételeket nem teljesíti;
- e) aki a Magyar Köztársaság területének elhagyására vonatkozó kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget;
- f) aki az előírt munkavállalási engedély vagy az e törvényben előírt engedély nélkül folytatott keresőtevékenységet;
- g) aki a magyar állam által számára megtérítési kötelezettséggel megelőlegezett költséget nem térítette vissza;
- h) akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteteti;
- i) akinek a beutazása és tartózkodása a közegészséget sérti vagy veszélyezteteti;
- j) akit nemzetközi szerződés alapján kiutasítás mellőzésével adtak vissza más állam hatóságának;
- k) aki a kiszabott helyszíni bírságot vagy szabálysértési bírságot az előírt határidőig nem fizette meg, illetve annak behajtására nincs lehetőség vagy sikertelen volt.

A kiutasítás elrendelése előtt mérlegelni kell a következőket is: a nemzetbiztonságra, a közbiztonságra, a közrendre vagy a közegészségre jelentett veszély, tekintettel az elkövetett cselekmény súlyosságára és típusára; a tartózkodás időtartama; a harmadik országbeli állampolgár kora, családi körülményei, kiutasításának lehetséges következményei a családtagjaira nézve; a harmadik országbeli állampolgár kötődése a Magyar Köztársasághoz, illetve származási országához fűződő kapcsolatainak hiánya.

- A visszairányítás és a kiutasítás elrendelésére, illetve végrehajtására vonatkozó tilalom (non-refoulement)

A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak

- Arcképmás és ujjnyomat rögzítése

A többszöri eljárás megakadályozása, valamint a személyazonosság megállapítása céljából a Magyar Köztársaság területének elhagyására kötelező, az idegenrendészeti kiutasítást, a kijelölt helyen való tartózkodást, a beutazási és tartózkodási tilalmat, valamint idegenrendészeti őrizetet elrendelő, illetve a bírósági kiutasítást végrehajtó hatóság rögzíti a harmadik országbeli állampolgár arcképmását, valamint ujjnyomatát.

- Az őrizet

Az idegenrendészeti hatóság a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében idegenrendészeti őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki

- a hatóság elöl elrejtőzött, vagy a kiutasítás végrehajtását más módon akadályozza;
- a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja;
- a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen az előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy ismételtelen megsértette;
- a számára előírt megjelenési kötelezettségét felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti eljárás lefolytatását;
- szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult.

Az őrizetet elrendelő határozat ellen az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár - jogorvoslatként, törvénysértésre hivatkozással - az őrizet elrendelésétől számított hetvenkét órán belül kifogással élhet.

Az idegenrendészeti hatóság az őrizet hetvenkét órán túli meghosszabbítását az elrendeléstől számított huszonnégy órán belül indítványozhatja a helyi bíróságnál. A bíróság az idegenrendészeti őrizetet alkalmanként legfeljebb harminc nappal hosszabbíthatja meg.

- A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése

Az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgár kijelölt helyen való tartózkodását rendelheti el, ha

- a harmadik országbeli állampolgár visszairányítását vagy kiutasítását a Magyar Köztársaság nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettsége miatt nem lehet elrendelni, illetve végrehajtani;
- kiskorú, és vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye;
- vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye, és vele együtt a Magyar Köztársaság területén tartózkodó kiskorú gyermeke az őrizet elrendelése esetén felügyelet nélkül maradna;
- az őrizet határideje letelt, de az őrizet elrendelésére alapul szolgáló ok továbbra is fennáll;
- a harmadik országbeli állampolgár humanitárius célú tartózkodási engedéllyel rendelkezik;
- a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás hatálya alatt áll, és a megélhetéséhez szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkezik.

- A kitoloncolás

A visszairányítást, illetve a kiutasítást elrendelő bírósági vagy idegenrendészeti hatósági határozatot hatósági kísérettel (a továbbiakban: kitoloncolás) kell végrehajtani, ha a harmadik országbeli állampolgár

- szándékosan elkövetett bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés büntetésből szabadult;
- idegenrendészeti őrizet alatt áll;
- kiutazásának ellenőrzése a nemzetbiztonság, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség érvényesítése, illetve a közbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges.

- Külföldre utazási tilalom

Az idegenrendészeti hatóság külföldre utazási tilalmat rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek úti okmánya visszatartása érdekében a bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság az idegenrendészeti hatóságot értesítette. Az értesítés alapján az idegenrendészeti hatóság külföldre utazási tilalmat elrendelő határozatában a harmadik országbeli állampolgár úti okmányát visszatartja.

- A harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzése

Az idegenrendészeti hatóság az e törvényben meghatározott szabályok megtartását ellenőrizheti. A harmadik országbeli állampolgár az ellenőrzéskor felhívásra köteles úti okmányát, tartózkodásra jogosító engedélyét vagy más, személyazonosításra alkalmas igazolványát felmutatni és átadni.

- A személykörözés elrendelése

Az idegenrendészeti hatóság a körözését rendelheti el annak az ismeretlen helyen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak, aki

- a) e fejezetben meghatározott idegenrendészeti eljárás alatt áll;
- b) az őrizetből megszökött vagy az idegenrendészeti eljárásban számára elrendelt kötelező tartózkodási helyet az előírt magatartási szabályok megszegésével elhagyta;
- c) a jogerős kiutasítás végrehajtásának nem tett eleget.

A körözést vissza kell vonni, ha az elrendelésének oka megszűnt.