

# MIGRÁCIÓ ÉS RENDÉSZET



# Migráció és Rendészet

Magyar Rendészettudományi Társaság  
Migrációs Tagozat

Budapest 2015

Kiadja:  
Magyar Rendészettudományi Társaság  
Migrációs Tagozata

Felelős kiadó:  
Kovács Gyula elnök

Szerkesztette:  
Hautzinger Zoltán

ISBN: 978-963-12-3721-4

E kiadvány a Hanns Seidel Alapítvány támogatásával készült.

Szerkesztésben közreműködött:  
Vajkai Edina

Nyomdai munkák:  
Kódex Nyomda Kft. (72/213-999)  
Felelős vezető:  
Simon Béla

# TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	7
FIGULA ILDIKÓ: Törekvések a bírói jogalkalmazás egységesítésére menekültügy terén nemzeti és Európai Unió szinten.....	9
GÖRBE ATTILÁNÉ DR. ZÁN KRISZTINA: Az idegenellenesség mint a migráció egyik társadalmi kihívása.....	33
HAUTZINGER ZOLTÁN: Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai .....	49
KOVÁCS GÁBOR: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében.....	69
LAUFER BALÁZS: A migráció kockázatai és nemzetbiztonsági kezelésük.....	85
LŐRINCZ ARANKA: Az állampolgársági jog válasza a terrorizmusra .....	105
MOLNÁR TAMÁS: A külföldiek kiutasításának általános nemzetközi jogi feltételrendszere és tilalomfái .....	121
SALLAI JÁNOS: Idegenrendészet (bevándorlás) szabályozása a 19. század utolsó, és a 20. század első évtizedeiben .....	145
SZÉP ÁRPÁD: A biztonságos harmadik ország elve. A menedékjoghoz való hozzáférés jogi akadálya .....	163
TÓTH JUDIT: Miért nincs, ha van – menekültügyi hatóság?.....	197
TÖTTŐS ÁGNES: A legális migrációs csatornákkal való visszaélés kérdései az uniós és hazai jogban és gyakorlatban.....	215
VARGA JÁNOS: A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében .....	231
WINDT SZANDRA: Az emberkereskedelem jelensége és a fellépés nehézségei.....	241



## Előszó

Tisztelt Érdeklődő, Kedves Olvasó!

Amikor e kötet szerzői felkérést kaptak tanulmányuk elkészítésére, csak valószínűsíteni lehetett az Európára, közte Magyarországra nehezedő, rendkívüli, a világháború befejezése óta nem látott migrációs nyomás mértékét. Mire a tanulmánykötetet a Tisztelt Olvasó a kezébe veszi, már rendelkezünk azokkal a tényadatokkal, amelyek bizonyítják, hogy a kontinensünkre irányuló emberi vándorlás valósága felülmúl minden korábbi prognózist. Az irreguláris migráció napjainkban már közelít a milliós nagyságrendhez. Nagyjából hasonló arányban özönlik a nép Afganisztánból, Szíriából, Észak-Afrikából, Irakból, a törökországi, jordániai vagy libanoni menekülttáborokból. Ez a jelenség már más módon jelentkezik, mint amikor az Európai Unió született, és a Schengeni Egyezmény csodafegyvernek tűnt az illegális határátlépések megakadályozásában az ún. Európai Erőd külső határain. Mitől is más? Az irreguláris vándorok ezúttal nem a szokásos módon, rejtve, a hatóságokat megtévesztve, egyenként vagy kis csoportokban, elfogásukat követően hatóság és jogtisztelő módon viselkedve, a hatóság döntéseit tudomásul véve akarnak Európába jutni. Tudatosan demonstratív, tömeges és agresszív magatartásformákról is beszélhetünk, amely a tranzit és célországok jogrendjének semmibe vételével, illetve olyan feltételek követelésével párosul, amelyekért az egyébként gyakran segítőkész nyújtó helyiek évtizedekig alkottak, dolgoztak.

A migráció másik fő szereplői az uniós, a schengeni térség államai, hatóságai, akik nem voltak és talán jelenleg sincsenek teljesen felkészülve a kialakult helyzet kezelésére. A közösség tagállamait talán még semmi nem osztotta meg ennyire, mint a mostani migrációval összefüggő alapkérdések értelmezése úgymint:

- A jelen helyzet egy új népvándorlás, lehet-e kezelni a Genfi Konvenció, illetve az Európai Unió menekültügyi szabályrendszerében?
- Lehet-e hasznosítani az e fajta migrációt, esetleg a foglalkoztatás politikában, vagy máshol?
- Hogyan lehet összeegyeztetni az Európai Unió közösségi érdekeit a tagállami érdekekkel?
- Lehet-e érvényt szerezni a külső határok szigorú védelmének?
- Az új helyzet milyen nemzetbiztonsági, közbiztonsági, bűnügyi kockázatokat rejthet magában, és mely hatóságoknak hogyan kell eljárásaikat, módszereiket megváltoztatni?
- Hogyan lehet az igazságszolgáltatást, a társadalmat a hatékony, törvényes, humánus megoldásokhoz segítségül hívni?

Az Európai Bizottság és az Európai Tanács megkezdte a helyzet reális értékelését. Bár, a tagállamok eltérően látják a megoldást, de sok kérdésben közeledtek az

álláspontok, amelyben Magyarországnak is fontos szerepe van. Meg kell, hogy szülessenek a szükséges intézkedések, amelyben szétválasztják a jogszerű menedékkérelmezőket a gazdasági bevándorlóktól, és védelmet kaphat, aki erre rászorul. Komoly tárgyalások folynak – ha ez nem is hozhat gyors sikert – a krízis országok konszolidációja érdekében, hogy megszüntethessék a migráció utánpótlását. Amennyiben ez sikerül, a már Európában tartózkodó vándorok esetében kell meghozni a döntéseket a megalapozatlan, vagy elutasított menedékkérők kiutasítása és kitoloncolása érdekében. Ezekkel az intézkedésekkel párhuzamosan rendkívül erős külső határellenőrzést kell biztosítani uniós és tagországi szinten egyaránt.

Visszatükrözik-e a kötet szerzői ezeket a problémákat? Sajnos csak részben, hiszen a migráció dinamikus változásai révén az aktuális helyzet újabb és újabb tapasztalatokkal szolgál. Ettől függetlenül a magyarországi változások meghatározóak mind jogilag, mind intézményi technikai szempontból:

- új fogalmakkal bővült a Büntető Törvénykönyv és országvédelemmel foglalkozó jogszabályok,
- új jogintézmények jöttek létre, működésük tapasztalatai még összegezésre várnak,
- jogszabályváltozás következtében a honvédség felhatalmazást kapott határrendészeti feladatokra,
- új technikai rendszereket telepítettek, új eljárási renddel párosítva,
- az irreguláris migráció társadalmi hatásaként érezhetően nőtt az idegenellenesség stb.

A tanulmánykötetben megjelennek azok a konstans elemek, amelyek a migrációt eddig is meghatározták. A szerzők bemutatják az emberi vándorlással összefüggő hatásokat a terrorveszélyeztetettségre, a bírósági gyakorlat változásaira, az embercsempészás virágzására és mindazokra a kockázati tényezőkre, amelyek következményei sokszor beláthatatlanok lehetnek. A szerzők ismertetik azt a küzdelmet, amit a rendőrség a menekültügyi hatóság és más hatóságok jól vagy kevésbé jól végeznek, és fontos feltételként az irreguláris migráció elleni küzdelemben kiemelik a nemzetközi együttműködés meghatározó jelentőségét. A kidolgozott tanulmányokból ugyanakkor nem hiányzik a kétely, az aktuális helyzet kritikája sem. Mindezekre tekintettel szívesen ajánlom e tanulmánykötet írásait a migrációval foglalkozó kutatóknak, érdeklődőknek, egyetemi hallgatóknak és jogalkalmazó szakembereknek egyaránt. Bízom abban, hogy az itt megjelent gondolatok is elősegítik a migráció jelenségének értelmezését!

Budapest, 2015. november 26.

Kovács Gyula ny. határőr ezredes, elnök  
Magyar Rendészettudományi Társaság  
Migrációs Tagozat



**Dr. Figula Ildikó elnök**

*Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság*

## **Törekvések a bírói jogalkalmazás egységesítésére menekültügy terén nemzeti és Európai Unió szinten**

*„A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve,  
ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak.”  
(Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés)*

### **Bevezetés**

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék részéről a Magyar Tudomány ünnepe alkalmából megrendezésre kerülő Migráció és Rendészet című tudományos konferenciához készülő tanulmánykötetben, a bírósági munkához kapcsolódó gondolataim megjelentetésére 2015 márciusában, még akkor kaptam felkérést, amikor a magyarországi migrációs helyzet vonatkozásában nem volt kiszámítható az a 2015 augusztusára – a tanulmány leadása időpontjára – nyilvánvalóvá váló helyzet, hogy Magyarország, az újkori történetében egyedülálló népvándorlás, a migrációs probléma megoldásában magára maradt. 2015 tavaszán az első 2 hónap számadataiból még csak következtetni lehetett arra, hogy év végéig a menekültkérelmet előterjesztők száma Magyarországon megközelíti a 100.000 főt, ez a számadat nyár végére jóval megdőlni látszik.

Mindez azt a következményt vonta maga után, hogy Magyarországon gyakorlatilag mindenkinek van markáns véleménye a migrációról, ami társadalmi szinten jellemzőbb módon migrációellenes hangulatot jelent. Nincs olyan híradás az országos médiában, amely ne foglalkozna a kérdéssel – a számadatok ismertetésén, az operációs intézkedések megtételén, egy-egy botrányt keltő menekültügyi konfliktuson kívül azonban kevés szó esik arról, hogy ebben a helyzetben milyen feladat hárul a jogalkalmazásra, ezen belül a bírói jogalkalmazásra.

A tömeges migráció kezelését célzó bírói jogalkalmazói tapasztalatokról és a bírósági szervezetrendszerben bekövetkező változásról még nem áll módomban beszámolni<sup>1</sup>. E rövid írással megpróbálom bemutatni, hogy a bírói szervezeten belül milyen törekvések voltak/vannak az egységes menekültügyi joggyakorlat kialakítása érdeké-

---

<sup>1</sup> A Belügyminiszter T/5983. számú egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló törvény éppen véleményezés, elfogadás alatt áll a kézirat leadásakor.

ben. A menekültügyi jogalkalmazás egységes megteremtése a bírói munkában jogszabályi szinten<sup>2</sup> megfogalmazott cél, melynek különböző eszközei vannak.

Az általános ítélkezési tevékenységhez képest azonban, a menekültügy területén folytatott bírói jogalkalmazói munka több szempontból eltérő. Egyrészt nincs a magyar bírói rendszerben e jogterületen rendes fellebbezésnek helye, és nincs lehetőség rendkívüli jogorvoslatra sem, így a Kúria jogegységesítő gyakorlata sem működhet. Emellett a menekültügyi ítélkezés azért is eltér az általános bírói ítélkezéstől, mert az Európai Unióban a menekültügy a közös politika része, és mióta felállt a Közös Európai Menekültügyi Rendszer<sup>3</sup> annak felvállalt feladata az egységes, Európai Unión belüli jogi szabályozás megteremtése mellett a menekültügyi rendszerek különböző eltérései kiküszöbölése, melybe a bírói joggyakorlat egységesítése is beletartozik.

E tanulmányban megpróbálom összegezni, hogy a magyar bírói szervezetben milyen eszközök állnak rendelkezésre a joggyakorlat egységesítésére, e körben milyen eredmények születtek a menekültügyi ítélkezések terén. Bemutatásra kerül a Kúria Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoportja összefoglaló véleménye is, és az Európai Jogi Szaktanácsadó Hálózat segítő szerepe. A dolgozat bemutatja azt is, hogy a jelenlegi hatásköri és illetékességi szabályok mellett milyen jogalkalmazói feladatok hárulnak a bírói szervezetre menekültügy terén s hogy milyen szervezeti keretek között folyik a jogalkalmazói munka. A magyar jogalkalmazás egységesítésére irányuló törekvések mellett említést érdemelnek azok a nemzetközi szervezetek, melyek a menekültügyeket tárgyaló bírák közös gondolkodása fejlesztésére alkalmasak. Figyelemmel arra, hogy e tanulmányra való felkészülés közben lépett hatályba az újabb migrációs törvénycsomag<sup>4</sup> – feladatommak érzem a 2015. augusztus 1-jét követően megindult eljárások eredményeként hozott határozatok bírósági felülvizsgálatához kapcsolódó jogalkalmazói kérdések ismertetését is, melynek megoldása a közeljövő bírói jogértelmezési feladata lesz.

## **1. A magyar menekültügyi bíráskodás fejlődése a kezdetektől napjainkig – szervezeti keretek**

Amíg a modern európai jogállamokban a menekültügyi bíráskodás és a közigazgatási bíráskodás is sok évtizedes múltra tekint vissza, Magyarországon a közigazgatási bíráskodás is csak a rendszerváltással párhuzamosan, 1989-ben, az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel történő módosítása után vált általánossá és Ma-

---

<sup>2</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (BSZI) külön fejezetben [25-44. §-ok] részletezi a bíróságok feladatát az ítélkezés egységének biztosítása érdekében.

<sup>3</sup> KEMR. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library>

<sup>4</sup> 2015. évi CXXVII. törvény – az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint migrációval összefüggő egyes törvények módosításáról.

gyarországon ettől az időponttól beszélhetünk a menekültügyek bíróságon történő megjelenéséről.<sup>5</sup> A menekültügyi ítélkezés azonban hosszú ideig mostoha cipőben járt, még a rendszerváltást követően is, mert az 1989-től hatályos menekültként való elismerésről szóló Mt. rendelet<sup>6</sup> csak az Európából érkező nem magyar állampolgárookra volt alkalmazható, az Európán kívül érkezők nemzetközi védelem iránti kérelmét az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága bírálta el.<sup>7</sup> A nemzetközi menekültvédelem legfontosabb dokumentumához a Genfi Egyezményhez és az azt kiegészítő Jegyzőkönyvhöz<sup>8</sup> történő csatlakozási okirat ENSZ Főtitkáránál történő letétbe helyezése is csak 1989. március 14-én történt meg. Az Mt. rendelet, amely a menekültügyi döntések nemperes eljárási rendjét kialakította, 1998. március 1-jéig volt hatályos, ezidáig hatékony menekültügyi ítélkezésről, bírósági jogalkalmazásról nem beszélhetünk. A helyzeten sokáig az 1998. március 1-jén hatályba lépő újabb menedékjogi törvény<sup>9</sup> sem változtatott – hiszen változatlanul és éveken keresztül nemperes eljárásban kellett a bíróságnak mind a rövidített eljárásban, mind az érdemi eljárásban hozott menekültügyi döntéseket felülvizsgálnia.<sup>10</sup>

A változást csak az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk hozta meg, az ehhez kapcsolódó jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítésével.<sup>11</sup> Ekkor módosult az akkor hatályos menedékjogról szóló törvény is, annak jogorvoslatra vonatkozó részében is, és a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK jogorvoslati klauzulák átültetése eredményeként a menekültügyi érdemi döntések felülvizsgálata peres eljárás keretében folyt. A bíróság egyesbíróként, egyfokú eljárásban járt el, ugyanis a közigazgatási bíróság döntésével szemben további jogorvoslatnak helye nem volt.<sup>12</sup> Hosszú ideig a Fővárosi Bíróság, majd a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességgel rendelkezett az ilyen tárgyú kereseti kérelmek elbírálására – amely centralizált ítélkezésnek számos előnye, de hátránya is volt.<sup>13</sup>

<sup>5</sup> Bár a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság – létrehozta az 1896. évi XXVI. törvénycikk – 1897. január 01-től 1949-ig működött, de menekültüggyel – tekintve, hogy ilyen tárgyú hatósági döntés nem létezett – nem foglalkozott.

<sup>6</sup> A menekültként való elismerésről szóló 101/1989. (IX.28.) Mt. rendelet) csak egy nemperes eljárásban történő felülvizsgálatról rendelkezett. (lásd. Mt. rendelet 19. § (2) bekezdés.

<sup>7</sup> lásd. Mt. rendelet 2. § (1)

<sup>8</sup> A menekültek helyzetére vonatkozó Genfben 1951. július 28-án elfogadott Egyezmény és az 1967. január 31-én azt kiegészítő Jegyzőkönyv

<sup>9</sup> Menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény

<sup>10</sup> lásd 1997. évi CXXXIX. tv. 39. § (2) bekezdés

<sup>11</sup> A 2004. évi XXIX. törvény az Európai Unió csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításairól.

<sup>12</sup> 1997. évi CXXXIX. törvény 39. § (4) bekezdése

<sup>13</sup> A törvény által előírt előbb 30., majd 60 napos döntéshozatali időt a bírák nem tudták tartani, túlterheltek voltak, a folyamatban lévő ügyek száma felhalmozódott, ellenben az egységes jogalkalmazás az azonos bíróságon belül megvalósulhatott.

A menekültjogi ítélezésen nem változtatott a jelenleg is hatályos menedékjogról szóló törvény 2008. január 1-jén történő hatálybalépése sem,<sup>14</sup> a bírászkodás változatlanul egyfokú, jogorvoslat nélküli és a bíróságnak reformatórius jogköre van. Bár igény lenne a kétfokú jogorvoslat megteremtésére, az egyfokú, jogorvoslat nélküli menekültügyi bírászkodás azonban megfelelhet az EU Bírósága értékelése szerint a hatékony jogorvoslattal szemben támasztott követelményeknek.<sup>15</sup>

A reformatórius jogkör, az egyesbírászkodás mellett, a rendes és rendkívüli jogorvoslat hiányában különösen nagy terhet ró a menekültügyi ítélezésben dolgozó bírákra. Más jogterületen a fellebbezéssel nem támadható, jellemzően másodfokú döntések bírói tanácsban kerülnek meghozatalra, ahol a döntés miatti felelősség megoszlik a tanács tagjai között – míg az egyéb közigazgatási ügyekben, a fellebbezés nélküli ítélethozatal esetére rendelkezésre áll a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás lehetősége, mint rendkívüli jogorvoslat.<sup>16</sup>

A Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességét 2011. április 1-jétől szüntette meg a jogalkotó.<sup>17</sup> Az új illetékességi szabály szerint a menedékjogról szóló törvény, valamint a végrehajtásáról szóló kormányrendelet alapján indult felülvizsgálati eljárásokban a felperes belföldi lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve menekültügyi nyilvántartás szerinti szálláshelye szerint illetékes ítélőtábla székhely szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, Fővárosi Ítélőtábla esetén pedig a Fővárosi KMB. Ezek a bíróságokon folyamatban lévő ügyek mennyiségét kizárólag a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal aktuális menekültügyi szálláshely-kijelölő politikája generálhatja, azaz a bíróságra háruló munkateher attól függ, hogy éppen melyik befogadó állomáson helyezi el a menekültügyi hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjesztőt a határozat kihirdetését követően, a felülvizsgálati kérelem előterjesztésekor. Ez nyilvánvalóan nagy mozgásteret ad a menekültügyi hatóság számára az illetékes bíróság kiválasztásában, a bírósági szervezetre viszont olyan terhet ró, ami többször jelent nehezen kezelhető igazgatási feladatokat.<sup>18</sup>

A jelenlegi hatásköri és illetékességi szabályok szerint a menekültügyi tárgyú döntések felülvizsgálatával öt bíróság, a Debreceni, a Fővárosi, a Győri, a Pécsi és a Szegedi KMB foglalkozhat – de jellemző, hogy mivel jelenleg Debrecenben talál-

<sup>14</sup> Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.)

<sup>15</sup> C-69/10 – [ECLI:EU:C:2011:524.] - 63. pont; a hatékony bírói jogvédelem elve által megkövetelt minimumot már egyetlen bírói fórum is teljesíti. 69. pont az EU. 2005/85/EK. eljárási irányelve nem követeli meg a tagállamtól a kétfokú eljárás bevezetését.

<sup>16</sup> Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. § (1) bek; Met. 68. § (5) bek.

<sup>17</sup> A 2010. évi CXXIV. törvény 123. § (2) bekezdése a Pp. 326. § (13) bekezdéseként új illetékességi szabályt épített.

<sup>18</sup> A probléma aktualitását adja, hogy 2015 augusztusában olyan hírek láttak napvilágot, mely szerint a BÁH újabb őrzött szállások és újabb befogadó állomás létesítését tervezi, leginkább Csongrád és Bács-Kiskun Megye határszéli részein – mely a jelenleg menekültkérelmet előterjesztők számának ismeretében komoly igazgatási kihívást jelent a bírósági szervezetrendszer számára.

ható a legnagyobb férőhelyű befogadó központ és őrzött szállás<sup>19</sup> – Debreceni KMB az, ahol a legtöbb menekültügyi tárgyú határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárás indult a kizárólagos illetékesség megszűnése óta. Figyelemmel arra, hogy Pécs környékén jelenleg nincs befogadó állomás, sem őrzött szállás, így a Pécsi KMB-nek bár jogszabály szerint fennáll az illetékessége, a gyakorlatban menekültügy egyelőre a Pécsi KMB-n nincs. Az összes menekültügyi tárgyú határozat bírósági felülvizsgálata, ezért jelenleg 4 KMB közigazgatási bírónak feladata. E dolgozat megírásakor – országos szinten 20-25 bírónál nem foglalkozik több közigazgatási bíró ilyen tárgyú ügyel.

A menekültügyi őrizet meghosszabbítása tárgyában az illetékességet ugyancsak a nemzetközi védelmet kérő tartózkodási helye, nevezetesen az őrizet helye határozza meg. A törvény járásbírói hatáskörbe utalja e feladatkört.<sup>20</sup> Tekintve, hogy Magyarországon Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ e dolgozat írása időpontjában Békéscsaba, Nyírbátor és Debrecen telephelyeken működik, az itt található járásbíró-ságok bírái – Debrecenben jelenleg csak büntetőbírák, Nyírbátorban büntető- és polgári bírák - járnak el a meghosszabbítás tárgyában. A menekültügyi őrizet meghosszabbításával a jelenlegi illetékességi szabályok mellett kb. 30-40 bíró foglalkozik.<sup>21</sup>

Annak tükrében, hogy a 2014-es évhez képest a Magyarországon ez évben 2015. augusztus 31-ig benyújtott menedékkérelmek száma többszörösére nőtt, felmerül a kérdés, hogy akár a közigazgatási bíróságok, akár a menekültügyi őrizet meghosszabbítására illetékes járásbíró-ságok miként birkóznak meg a 2015. évi rendkívüli számú menekültkérelem eredményeként a megnövekedett feladatokkal. A valóság azonban az, hogy a bíróságok e kézirat megírása időpontjában meglévő munkaterhét a 2015. évi menekülthullám nem befolyásolta hátrányosan, sőt az országos bírósági szám adatok<sup>22</sup> azt valószínűsítik, hogy mind menekültügyi peres, mind menekültügyi nemperes, mind menekültügyi őrizet meghosszabbítása tárgyában folyó eljárások száma az előző évi szám adatokhoz képest csökkent. (Ennek egyik, már a sajtóban is kommunikált indoka, hogy a BÁH menekültügyi hatósága teljes humán erőforrását lekötötte a határon a menekültkérelmet előterjesztők regisztrálása.)

---

<sup>19</sup> Bicskei Befogadó Központ Debreceni Telephelye – Debrecen, Sámsoni út 149. - eredetileg 933 menekült elhelyezésére tervezett – emellett található a MÖBEK Debreceni Telephelye kb. 183 menekültügyi őrizetes elhelyezésére

<sup>20</sup> Met. 31/A. § (6) bekezdés: A menekültügyi hatóság, a menekültügyi őrizet 72 órán túli meghosszabbítását az elrendelésétől számított 24 órán belül indítványozhatja az őrizet helye szerint illetékes járásbíró-ságnál.

<sup>21</sup> Ez a szám adat nyilvánvalóan jelentősen változni fog akkor, ha igazak azok a hírek, mely szerint a BÁH újabb menekültügyi őrzött szállások megnyitását tervezi.

<sup>22</sup> Amíg 2014 teljes évben menekültügyi perek száma 1366 db, a nemperes eljárások száma 253 db volt, addig 2015. I. félévében a menekültügyi peres ügyekben az érkezés 585 db, nemperes ügyekben 124 db volt; amíg 2014. teljes évben a menekültügyi őrizet meghosszabbítása tárgyában 3922 db eljárás volt, addig 2015. I. félévében ez a szám 1210 db.

## 2. A jogegység megteremtésének lehetősége a menekültügyi ítélezésben, figyelemmel a jogszabályi környezetre

A bírói szervezeti törvény<sup>23</sup> külön fejezetben foglalkozik az ítélezés egysége biztosítása érdekében a bíróságok feladatairól.<sup>24</sup> Mind a bírák számára, mind a különböző bírósági szervezeti szintek vezetői számára kötelezettség elvi kérdésben történő döntéshozatal esetére az elvi jelentőségű határozatról jelzéssel élni. Az elvi bírósági határozatok és az elvi bírósági döntések kiválasztására és közzétételére a Kúrián büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási szakágú Elvi Közzétételi Tanács működik, mely elnökből és további 4 tagból áll.<sup>25</sup> Minden bíró feladata, ha elvi kérdésben határozott és határozata jogerőre emelkedett, ezt a bíróság Elnökének bemutatni.<sup>26</sup> Emellett az ítéletábla és a törvényszék Elnöke, valamint Kollégiumvezetője, a közigazgatási és munkaügyi bíróság, továbbá a járásbíróság Elnöke köteles a vezetése alatt álló bíróságok ítélezését folyamatosan figyelemmel kísérni, és ha tudomást szerzett arról, hogy elvi jelentőségű döntés született a vezetése alatt álló bíróságon, vagy elvi kérdésben ellentétes gyakorlat alakult ki, erről köteles a magasabb szintű bíróság Elnökét tájékoztatni. Közigazgatási ügyekben a Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium vezetője a Kúria Elnökét köteles tájékoztatni.<sup>27</sup>

Az a jogerős bírósági döntés, amely a Kúriánál alacsonyabb fokú bíróságon született, és Kúria előtti felülvizsgálati eljárás nem volt benne, elvi bírósági döntésként közzétételére akkor kerülhet, ha az illetékes Elvi Közzétételi Tanács ekként dönt.<sup>28</sup> Ha a Kúria ítélező tanácsa a közérdek szempontjából kiemelt jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hozott – ez ugyancsak az adott szakági Elvi Közzétételi Tanács döntésétől függően kerül elvi bírósági határozatként közzétételre.<sup>29</sup>

Menekültügyben az elvi bírósági határozat közzététele eleve kizárt, hiszen Kúria elé jogorvoslati fórum hiányában ilyen tárgyú ügy nem kerülhet. Az elvi bírósági döntésként való közzététel pedig azért ritka<sup>30</sup>, mert a menekültügyi tárgyú ítélezésben a kereseti kérelem sikeressége, a nemzetközi védelemre való jogosultság az esetek döntő többségében egyrészt a szavahihetőség értékelésén és a rendelkezésre álló országinformációk tartalmán, azaz alapvetően egyedi körülményeken múlik, és nem jogértelmezésen. A menekültügyi döntések elvi bírósági döntésként való köz-

<sup>23</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban: BSZI)

<sup>24</sup> BSZI 25. § - 44. §

<sup>25</sup> BSZI 31. § (1) bekezdés

<sup>26</sup> BSZI 26. § (1) bekezdés

<sup>27</sup> BSZI 26. § (3)-(4) bekezdés

<sup>28</sup> BSZI 31. § (3) bekezdés

<sup>29</sup> BSZI 31. § (2) bekezdés

<sup>30</sup> 2015. évben egyetlen ilyen tárgyú döntés sem került közzétételre

zétételét az is gátolja, hogy a Kúria Munkaügyi és Közigazgatási Szakágú Közzétételi Tanácsa kevésbé érzékeny a menekültügyekre.<sup>31</sup>

Az ítékezés egységesítésének további lehetősége a jogegységi eljárás kezdeményezése. Ennek akkor van helye, ha a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítékezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, vagy korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása, vagy hatályon kívül helyezése indokolt, vagy a Kúria valamely ítélező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától, vagy a közzétett elvi bírósági döntéstől.<sup>32</sup>

A menekültügyi ítékezés terén jogegységi eljárás nem indult. A Kúria Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoportja később ismertetésre kerülő összefoglaló véleményében<sup>33</sup> nem tartotta indokoltnak jogegységi eljárás kezdeményezését figyelemmel arra, hogy az ítékezésben mutatkozó különbséget nem jogértelmezési kérdésből eredőnek vélte.

A legfőbb bírói fórum, azaz a Kúria bíróságok jogalkalmazásának egységesítéséhez kapcsolódó feladata Alaptörvényi szinten deklarált.<sup>34</sup> A jogegységi határozat mellett lehetőség van a Kúria szakmai kollégiumaiban olyan véleményt kialakítani, amely bár a bíróságokra, bírákra nézve jogszabályszerű kötelezettséget nem teremt, ellenben az ítékezés egységessége megteremtéséhez feltétlenül hozzájárul. A menekültügyi ítékezés terén ilyen jelentős közigazgatási kollégiumi vélemény a biztossági harmadik ország megítélésének kérdéseiről szóló<sup>35</sup>, mely annak eredményeként került elfogadásra 2012 decemberében, hogy a Kúria Közigazgatási Munkaügyi Kollégiuma a Menekültügyi és Idegenrendészeti Joggyakorlat-elemző Csoportok együttes részjelentését ebben a kérdésben elfogadta. A kollégiumi vélemény megalkotására felhatalmazást a BSZI tartalmaz.<sup>36</sup> A 2/2012. számú KMK vélemény rendelkező része a menekültügyi ítékezésben figyelembe veendő 4 alapvető megállapítást tett, alapvetően a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálatához kapcsolódóan. A KMK vélemény szerint:

---

<sup>31</sup> Példaként lehet említeni, hogy egy 2015. annak kérdéséről értékelő ítéletet, hogy egy szír, a hadseregben őrmesteri rangot betöltő menekült esetében, akinek a menekültügyi hatóság oltalmazotti védelmet adott, tekinthető-e a katonai szolgálat megtagadás társadalmi csoportképző tényezőnek, vagy politikai véleménynyilvánításnak – a Kúria nem tartotta közzétételre érdemesnek.

<sup>32</sup> BSZI 32. § (1) bekezdés

<sup>33</sup> [www.lb.hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglaloi](http://www.lb.hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglaloi)

<sup>34</sup> Alaptörvény XXV. cikk (3) bekezdés

<sup>35</sup> 2/2012. (XII.10.) KMK vélemény

<sup>36</sup> BSZI 27. § (1) bekezdése szerint: „Bármely bírói fórum mellett működő kollégium az egységes ítékezési gyakorlat biztosítása érdekében véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben.”

1. hivatalból kell figyelembe venni a bíróság döntésének időpontjában rendelkezésre álló országinformációkat, melynek során az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának országinformációit minden esetben értékelni kell;
2. az Országinformációs Központ megkeresése a 8 napos eljárási határidőbe nem számít bele;
3. valamely harmadik ország menekültügyi rendszere túlterheltségének lehet az a következménye, hogy az ilyen harmadik országot menekültügyi szempontból nem lehet biztonságosnak tekinteni;
4. önmagában az a tény, hogy a kérelmező nem kísérelte meg az adott harmadik országban a menedékkérelem előterjesztését, nem alapozza meg azt, hogy ezt a harmadik országot a kérelmező vonatkozásában biztonságos harmadik országnak értékeljék.

A megállapítások eredményeként Szerbia, mint biztonságos harmadik ország megítélésének a kérdése a 2013-2014. évi ítélezésben egységessé vált.<sup>37</sup>

Az ítélezés egységessége megteremtése szempontjából jelentős szerepet töltenek be a bírósági joggyakorlat-elemző csoportok összefoglaló véleményei.<sup>38</sup> Az idegenrendészet-menekültügy terén két joggyakorlat-elemző csoport felállítására is sor került 2012 nyarán.<sup>39</sup> Az egységes ítélezés megteremtésében fontos szerepet játszanak a Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiumok is. A regionális kollégium tagjai a régióba beosztott közigazgatási és munkaügyi bírák tagjai, mely kollégium alapvetően szakmai kérdésekkel foglalkozik.<sup>40</sup> Az Alföldi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium különösen érintett a menekültügyi tárgyú ügyek intézésével, tekintve, hogy a jelenleg hatályos illetékességi szabályok szerint ennek a régióknak két közigazgatási és munkaügyi bírósága (Szeged és Debrecen) is illetékességgel rendelkezik.<sup>41</sup> Mivel a menekültügyi bírói jogalkalmazás egységesítésére szánt törekvések közül ezidáig a legnagyobb horderejű a menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye volt, ezért annak ismertetésére külön fejezetben kerül sor.

<sup>37</sup> Azt, hogy milyen változást eredményez, hogy a Szerbiát biztonságos harmadik országnak nyilvánította a 191/2015. (VII.21.) Kormányrendelet még nem kiszámítható.

<sup>38</sup> A BSZI 29. § (1) bekezdése szerint: A bírósági joggyakorlat-elemző csoport feladata az ítélezési gyakorlat vizsgálata. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria Elnöke – a Kúria kollégiumai véleményének beszerzését követően – évente meghatározza.

<sup>39</sup> 2012. június 05-én a Kúria Elnöke meghatározta az idegenrendészeti joggyakorlat-elemzése vizsgálati tárgykört, és ezzel egyidejűleg külön vizsgálati tárgykörként állapította meg a menekültügyi joggyakorlat elemzését is.

<sup>40</sup> BSZI 154-156. §-ai

<sup>41</sup> Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 326. § (13) bekezdése szerint: A menekültügyi törvény alapján hozott menekültügyi hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatára az ítéletábrla székhely szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróságok illetékesek.



### 3. A Kúria Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoportja Összefoglaló Véleménye<sup>42</sup>

A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport létrehozásának egyik indoka a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal részéről a Belügyminiszternek, majd az OBH Elnökének írt jelzés, amely egyrészt a bírói gyakorlat egysége hiányára, másrészt az eljárási határidők be nem tartására tett utalásokat. Emellett jogvédő szervezetek részéről is érte kritika a bírói jogalkalmazást, főként a menekültek őrizete meghosszabbításával kapcsolatos gyakorlat terén. A joggyakorlat-elemző csoport felállításáról 2012. június 5-én a Kúria Elnöke döntött, vizsgálati tárgykörként egyrészt az idegenrendészeti, másrészt a menekültügyi joggyakorlat elemzését jelölve meg.

A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményéhez képest korábban készült el az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, melynek megállapításai az idegenrendészeti őrizethez kapcsolódó részben a menekültügyi őrizethez kapcsolódó elemzésnél is felhasználásra kerültek.<sup>43</sup> A joggyakorlat-elemző csoportnak 7 kúriai, 3 közigazgatási bíró és 2 külső szakember<sup>44</sup> tagja volt. A joggyakorlat-elemzés alapvetően az elsőfokú bíróságoktól bekért bírósági akták elemzésére koncentrált. A csoport vizsgálta mind a menekültügyi őrizethez kapcsolódó, mind a menekültügyi tárgyú határozatok bírósági felülvizsgálatához kapcsolódó bírói joggyakorlatot. A Kiskunhalasi, Nyírbátori és a Debreceni Járásbíróság összesen 30 db aktája került áttekintésre a menekültügyi őrizethez kapcsolódóan, míg a közigazgatási bírói gyakorlat elemzéséhez a Fővárosi KMB összesen 40, a Debreceni KMB összesen 48, míg a Szegedi KMB összesen 11 aktát bocsátott a csoport rendelkezésére. A vizsgálat legfőbb szempontja az ellentmondó joggyakorlatra utaló jogértelmezési kérdések vizsgálata volt, de vizsgálat tárgyát képezte az eljárási határidők betartása, az emberi jogi szempontok érvényesülése, a minősített adatok felhasználhatóságának a kérdése is.

#### 3.1. Eljárási határidő

A menekültügyi peres eljárásban 60 nap, míg a nemperes eljárásban 8 nap a felülvizsgálati határidő.<sup>45</sup> A csoport peres eljárásban az aktavizsgálat eredményeként megállapította, hogy a 60 napos határidő akkor került megtartásra, amennyiben az első tárgyalás ítélelhezattal zárult.

<sup>42</sup> A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma 2014. október 13-án fogadta el menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport részéről készített összefoglaló véleményt. - [www.lb.hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo](http://www.lb.hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo).

<sup>43</sup> Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma 2013 szeptemberében hagyta jóvá. (2012.EL.II.F.I/9. - [www.lb.hu/joggyakorlat-elemzocsoportokosszefoglalo](http://www.lb.hu/joggyakorlat-elemzocsoportokosszefoglalo))

<sup>44</sup> Nagy Boldizsár ELTE ÁJK adjunktusa, CEU docense, valamint Tóth Judit a Szegedi Tudományegyetem ÁJK docense

<sup>45</sup> Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 68. § (3) bekezdés; 53. § (4) bekezdés

A menekültügyi nemperes eljárásra előírt 8 nap csak azzal volt tartható, ha az elenkérelmek kiadása nem történt meg a felperes részére. Ez utóbbi nyilvánvaló azzal a hátrányos következménnyel jár, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemért folyamodó fél nem ismeri meg az ellenérdekű fél beadványát. Ezzel sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, mivel a perveztes kérelmező fél nem ismeri meg a pernyertes fél utolsó beadványát.<sup>46</sup>

A 60 napos határidő túllépésének tipikus oka a védelmet kérő tartózkodási helye ismeretlenné válása, tolmács probléma, vagy újabb országinformáció beszerzése volt, amely az első tárgyalás halasztásához vezetett. A megállapítás szerint a bíróságok részére előírt 60 napos és 8 napos határidő nem egyeztethető össze a Pp. 2. (1) és (2) bekezdése garanciális szabályaival, a tisztességes eljárás elvével és a hatékony jogorvoslattal.<sup>47</sup>

### 3.2. Jogegységesítés kérdése

Az elemzés szerint a közigazgatási bíróságok joggyakorlatában mutatkozó eltérés forrása nem jogkérdés, hanem különböző tények, jellemző módon a rendelkezésre álló országinformációk eltérő értékelése, valamint a kérelmező szavahihetősége megítélése. A szavahihetőség kérdésében történő állásfoglalás alapvetően bírói felkészültségtől, az országinformációk elemzése pedig a rendelkezésre álló források minőségétől függhetett.<sup>48</sup>

Az elemzés megállapítása szerint mivel mind a szavahihetőség, mind az országinformációk értékelése a különböző ügyekben más és más – elvi döntésként való közzététele az ítéleteknek nem segítheti hatékony módon a menekültügyi ítélezésben a jogegység megteremtését. Az elemzés szerint a legtöbb és legfőbb eltérés a debreceni és a fővárosi KMB munkájában a Kabulra vonatkozó országinformációk megítélése kérdésénél mutatkozott, alapvetően a non-refoulement követelmény érvényesülése szempontjából.<sup>49</sup>

A jogegység kérdéskörében az elemzés megállapította, hogy a menekültügyi ítélezésben a jogegység megteremtése azért is nehezebb, mint az általános típusú ügyekben, mert egyrészt a Kúria felülvizsgálati lehetősége hiányában a Kúria jog-

<sup>46</sup> EJEB APÜSZ és mások v Magyarország (32367/96. számú kérelem) 2000. október 05. ítélet

<sup>47</sup> A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 2. § (1) bekezdése szerint a bíróság feladata, hogy a feleknek pereik tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse. A Pp. 2. § (2) bekezdése szerint: „A per befejezésének ésszerű időtartama a jogvita tárgyát és természetét, valamint az eljárási lefolytatásának egyedi körülményeit is figyelembe véve határozható meg.”

<sup>48</sup> Lásd a témáról bővebben: Gyulai Gábor Tudor Rosu: Európai menedékjogi bíráskodás: strukturális különbségek és a COI-hoz való hozzáférés – (Magyar Helsinki Bizottság - 2011 július)

<sup>49</sup> Leegyszerűsítve a különbséget: a Fővárosi KMB bírái a non-refoulement alkalmazhatóságát állapította meg Kabul esetében minden kérelmezőnél, míg a Debreceni KMB bírái az egészséges, felnőtt férfit Kabulba visszaküldhetőnek ítélték.

egységesítő eszközrendszere nem működik, másrészt a magyar menekültügyi ítélezésben az egyfokúság a jellemző, ezért a másodfokú bíróság hiányában sincs olyan fórum, amely hatékonyan képes lenne a gyakorlat egységesítésére.

A jogegységesítés kérdéskörében összességében az elemzés megállapította, hogy nem volt indokolt jogegységi eljárás indítványozása, figyelemmel arra, hogy az eltérő gyakorlatok nem az ügyek jogi, hanem ténybeli (országinformációk vagy egyedi körülmények) megítéléséből eredtek. Az eltérő országinformációk nem egységes értelmezéséből, és elsősorban Szerbia, mint biztonságos harmadik ország megítéléséhez kapcsolódó joggyakorlat generálta a Kúria 2/2012. (XII.10.) KMK véleménye megszületését.<sup>50</sup>

### 3.3. Minősített adatok kezelése bírósági szakban

Az elemzés viszonylag részletesen (29-41. oldal között) foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy milyen eljárási rend alakulhat ki akkor, ha az elismerést kizáró ok a kérelmező által meg nem ismerhető minősített adatokon alapul, amelynek hátterében a kérelmező által megtestesített nemzetbiztonsági kockázat állt.<sup>51</sup>

Az elemzés több Európai Emberi Jogi Bíróság, és Európai Unió Bírósága által hozott ítéletet idéz.<sup>52</sup> A minősített adatkezelés kapcsán az elemzés rögzíti, hogy a bírósági felülvizsgálat során a bíró betekinthez a minősített adatokba és azok mérlegelésével hozhatja meg döntését, noha határozatának indokolása csak a minősített adat tényére utalhat.

### 3.4. A nemperes ügyek gyakorlata

Az aktavizsgálat eredményeként megállapítást nyert, hogy a bírói döntéshozatalhoz rendelkezésre álló rövid határidő<sup>53</sup> csak úgy volt tartható, hogy a kérelmezett részéről előterjesztett ellenkérelem a kérelmező számára nem került kézbesítésre. Megállapítást nyert, hogy a nemperes ügyekben az egyediesítés szintje a bírósági

---

<sup>50</sup> A Kúria idegenrendészi joggyakorlat-elemző csoport a menekültügyi joggyakorlat-elemző csoporttal együtt 2012. december 10-én részjelentést adott a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről, melyet a Kúria közigazgatási és munkaügyi kollégiuma elfogadott, és a 2/2012. (XII.10.) KMK véleményként a bírák rendszeresen hivatkoznak rá.

<sup>51</sup> A Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 8. §-a szabályozza a menekültkénti elismerést kizáró okokat, míg 15. §-a az oltalmazottkénti elismerést kizáró okokat.

<sup>52</sup> Pl. EJEK Al-Nashif and Aders v. Bulgária (50963/99. számú kérelem) – 2002. június 20. ítélet; EJEK Kaushal and Aders v. Bulgária (1537/08. számú kérelem – 2010. szeptember 02. ítélet, melyek lényege, hogy sérti az EJEK 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogot az a körülmény, ha a bíróság nem ismerhet meg minden a döntés meghozatalához felhasznált információt

<sup>53</sup> Met. 53. § (4) bekezdés és Met. 49. § (8) bekezdés szerint 8 nap a felülvizsgálati kérelem beérkezésétől

döntésekben alacsonyabb, és előfordult, hogy már nem a legfrissebb országinformációk feldolgozása mellett születtek döntések.

Az elemzéssel érintett aktákban a pernyertesség-pervesztesség aránya 1:10 volt a menekültügyi hatóság javára – mindebből az elemzés azt a következtetést szűrte le, hogy a jogorvoslatot hatékonynak lehet tekinteni.

A nemperes ügyek gyakorlata elemzése eredményeként az összefoglaló vélemény azt a javaslatot tette a törvényalkotás felé, hogy amennyiben a 8 napos határidő nem módosul, a 8 nap úgy számítódjon, hogy abba ne legyen beletartozó az ellenkérelem kérelmező részére történő megküldése, és az arra vonatkozó észrevételezési lehetőség 3 napos időtartama. A joggyakorlat-elemző csoport nem foglalkozott a nemperes eljárásokhoz kapcsolódóan azzal a kérdéssel, hogy vajon a peren kívül meghozott döntések közzlése milyen nyelven kell, hogy megtörténjen, le kell-e fordítani a kérelmező számára csak írásban megküldött bírósági döntéseket, vagy akár az ellenkérelmet, vagy nem.<sup>54</sup>

### 3.5. Országinformáció kérdésköre

Az elemzés a magyar gyakorlat és a Met.Vhr. 70. § (3) bekezdés b) pontja figyelembevételével megállapította, hogy kínos, hogy a bíróság bizonyítási eljárás keretében az alperes egyik osztályát keresi meg, amennyiben országinformációra van szüksége.<sup>55</sup>

Az elemzés több EJEB döntésre történő hivatkozással állapítja meg, hogy a bíróságnak független és megbízható forrásból származó országinformációt kell értékelnie.<sup>56</sup>

Az elemzés a Magyar Helsinki Bizottság 2011 júliusában kiadott kiadmányára támaszkodva ismerteti az EU tagállamai bírósági országinformációs infrastruktúráját. E szerint három ország rendelkezik Európában kifejezetten a bíróság számára kutatást végző Országinformációs Központtal (Ausztria, Svájc, Franciaország), míg néhány országban a bíróságok Dokumentációs Központ Titkársága végzi az országinformáció gyűjtést (Dánia, Finnország, Svédország, UK, Szlovákia, Belgium), és ismerteti az ír rendszert, ahol a Menekültügyi Dokumentációs Központ egy független, sem hatósághoz, sem bírósághoz szervezetileg vagy pénzügyileg nem kötődő szerv, mely nem csak a bíróságok, hanem jogi képviselők számára is biztosít országinformációt. Az elemzés szerint az országinformáció eltérő volta, vagy annak eltérő értékelése, illetve a rendelkezésre álló országinformációk naprakész ismere-

<sup>54</sup> A probléma a mai napig sem tisztázódott.

<sup>55</sup> Met.Vhr. 70. § (1) bekezdése szerint a Kormány az országinformáció szolgáltatásáért felelős szervként a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt jelöli ki, amely szervezet menekültügyi perekben az alperesként perben álló fél.

<sup>56</sup> Pl. EJEB Salah Sheekh v. Nederland (kérelem 1984/04. - 2007. január 11. ítélet (236) bekezdés)

tének a hiánya csökkenti az ellentétes joggyakorlat kialakulásának az esélyét – ezért az elemzés sürgeti egy speciális, az Országos Bírósági Hivatal keretein belül felállítandó, bírói országinformációs infrastruktúrát.<sup>57</sup>

### 3.6. Menekültügyi őrizet

A joggyakorlat-elemző csoport véleménye nagy hangsúlyt fektetett a menekültügyi őrizettel kapcsolatos joggyakorlat elemzésére is, felhasználván az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportnak az idegenrendészeti őrizethez kapcsolódó megállapításait.<sup>58</sup> A menekültügyi őrizet intézményét ilyen formában Magyarország elsőként vezette be az Európai Unióban.<sup>59</sup>

Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoport a menekültügyi őrizet 2013. július 1-jétől hatályba lépő bevezetése óta eltelt mindössze hét hónap adatai alapján az aktavizsgálatok eredményeként hasonló rendszerszintű problémákat tárt fel, mint az idegenrendészeti őrizet esetében. Az aktavizsgálat eredményeként megállapításra került, hogy ebben az ügyszakban eljáró bírák is túlterheltek, ennek is lehet egyik következménye, hogy a meghallgatási jegyzőkönyvben sokszor nincs születési adatra történő rákérdezés, illetve alig tesznek fel a kérelmezők számára kérdéseket. A döntések indokolása a vélemény szerint nem volt egyediesített, jórészt igazodott a kérelemhez és egyfajta sematikusságot tükrözött. Megállapításra került az is, hogy az ügygondnok szerepe formális, hatékony jogvédelmet jelenlétük nem jelent a nemzetközi védelmet kérők számára.

Megállapításra került, hogy a Met. alternatív intézkedései vizsgálatára alig kerül sor, az gyakorlatilag a vizsgált aktákban egy alkalommal merült fel.<sup>60</sup>

A harminc aktavizsgálat szerint valamennyi, menekültügyi őrizet meghosszabbítása iránti kérelem eredményes volt, egyetlen esetben sem merült fel a menekültügyi őrizet meghosszabbításának az elmaradása. Az elemzés néhány, a menekültügyi őrizethez kapcsolódó eljárásjogi kérdéssel is foglalkozott. Így alapvetésként megállapította – hogy azonos módon, mint az idegenrendészeti őrizet meghosszab-

---

<sup>57</sup> Feltétlenül kiemelést érdemel, hogy a BÁH Dokumentációs Központja által szolgáltatott információk minőségével összefüggésben sem a joggyakorlat-elemző csoport, sem a bírói jogalkalmazás nem fogalmazott meg kritikát.

<sup>58</sup> Kúria Idegenrendészeti Joggyakorlat-elemző Csoportja 2013. május 30-án fogadta el, a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma pedig 2013. szeptember 23-án hagyta helyben az összefoglaló véleményt.

<sup>59</sup> A Met. 31/A.-31/F. §-ait a 2013. évi XCIII. törvény iktatta be, melynek indokolása kifejezetten utal arra az átdolgozott Befogadási Irányelvre (2013/33/EU. Irányelv), melynek implementálási határideje akkor még nem járt le

<sup>60</sup> A Met. 31/A. § (2) bekezdése szerint a menekültügyi őrizetre kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha annak célja rendelkezésre állást biztosító intézkedés biztosításával nem biztosítható.

bítása tárgyában folyó eljárás – formálisan egy közigazgatási nemperes eljárás keretében zajlik a meghosszabbítás.<sup>61</sup>

Az elemzés foglalkozott annak kérdésével is, hogy miért indokolt a menekültügyi őrizet meghosszabbítása tárgyában folyó bírósági eljárásoknál a tolmács kirendelését és a tolmácsdíj viselését a menekültügyi hatóságra telepíteni. A logikai levezetés szerint a menekültügyi eljárás alatt a menekültügyi hatósági eljárást kell érteni – a Met. 36. § (7) bekezdése szerint pedig a menekültügyi eljárásban a tolmácsolási költséget a menekültügyi hatóság viseli. Az elemzés utal arra, hogy a Met. 31/A. § szerint a menekültügyi eljárás céljának (Met. 33. §) biztosítása végett rendelhető el az őrizet.<sup>62</sup>

A menekültügyi őrizethez kapcsolódó elemző munka alapvetésként rögzíti, hogy a Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoportnak nem volt feladata a menekültügyi őrizet, mint intézmény, és a nemzetközi jogi, valamint uniós előírások összhangjának a vizsgálata, azaz az elemzés a nemzetközi gyakorlat ismeretében is úgy értékelte a menekültügyi őrizet gyakorlatát, mintha a EJEE 5. cikke nem tenné eleve jogszerűtlenné a menekültügyi őrizetet.<sup>63</sup>

Az elemzés elvi érveléssel emeli ki, hogy a menekültügyi őrizet magyarországi gyakorlata teljes mértékben kimeríti a fogvatartás fogalmát – ezért mindazon iránymutatások és bírói ítéletek, nemzetközi szerződések, amely a fogvatartást és az ahhoz kapcsolódó hatékony jogorvoslatot elemzik, alkalmazandóak a menekültügyi őrizetre is.

Az EJEB 2013. július 23-án született ítéletében<sup>64</sup> kifejtette, hogy a fogvatartás jogszerűségének a felülvizsgálata nem korlátozódhat a belső jognak való megfelelés vizsgálatára, mert a fogvatartásnak az EJEE-vel is összeegyeztethetőnek kell lennie.

---

<sup>61</sup> Ebből az következne, hogy az OBH Elnökének a BSZI 76. § (5) bekezdése e) pontja alapján az érintett járásbírókat közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bírónak kellene kijelölni – ilyenre azonban nem került sor.

<sup>62</sup> A Met. akkor hatályos 33. §-a szerint a menekültügyi eljárás annak megállapítására irányul, hogy e törvény alapján fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültkénti, oltalmazottként, vagy menedékesként történő elismerésének a feltételei.

<sup>63</sup> Az EJEE, azaz az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Rómában, 1950. november 04-én kelt Egyezmény – Magyarországon kihirdetve az 1993. évi XXXI. törvénnyel - 5. cikke (1) bekezdés f) pontja szerint szabadságtól való megfosztás egyik esete „Törvényes letartóztatás, vagy őrizetbevétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából, vagy olyan személy törvényes letartóztatása, vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítással, vagy kiadatása céljából.” Van olyan vélemény, hogy az EJEE 5. cikk nem teszi lehetővé az egyébként jogszerű tartózkodási joggal rendelkező menekültkérelmet előterjesztő személyi szabadságának megfosztását függetlenül attól, hogy az átdolgozott Befogadási Irányelv megteremti a menekültügyi őrizetre vonatkozó uniós szabályokat (Európai Parlament és Tanács nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU. Irányelv 8. cikke szabályozza az őrizet jogalapját.)

<sup>64</sup> EJEB Aden Abden v. Málta (55352/12. számú kérelem) – 2013. július 23. ítélet

Az aktaelemzések eredményeként, és áttekintvén a nemzetközi gyakorlatot is - a Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoport összefoglaló véleményében több javaslat fogalmazódott meg a menekültügyi őrizethez kapcsolódóan. Talán az egyik legfontosabb a fellebbezés lehetőségének megteremtése jogalkotó felé történő jelzéssel.<sup>65</sup> Az elemzés kiemeli, hogy a büntetőeljárásban az előzetes letartóztatások elrendelése és hosszabbítása terén egyre szigorúbb feltételek érvényesülnek, ehhez képest sem a menekültügyi, sem az idegenrendészeti őrizetben nincs hasonló módon szigorodó standard a jogi szabályozásban.

Az elemzés hosszan értékeli a menekültügyi őrizet meghosszabbításáról való döntés mérlegelési szempontjait, annak kivételes jellegét, az egyéniesítés követelményét, a szükségességi teszt, az arányossági teszt elvégzésének az indokoltságát, számos, főként Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére történő hivatkozással.<sup>66</sup>

Az összefoglaló vélemény végül a joggyakorlat-elemzés összegzése mellett szervezeti kérdésekre is javaslatot tesz, és megfontolás tárgyává tenné a döntéshozók számára az egységes joggyakorlat biztosítás érdekében egy speciális menekültügyi-idegenrendészeti országos illetékességű külön bíróság létrehozását, és az őrizettel kapcsolatos ügyek közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz történő telepítését - ez utóbbit azon indokkal, hogy a menekültügyi őrizettel kapcsolatos döntésekhez szükséges mérlegelést a menekültügyeket érdemben elbíráló bírák nélkül nem lehet szakszerűen végezni.<sup>67</sup>

Az összegzés másik, bírói szervezetet érintő javaslata egy kétfős országinformációs csoport létrehozása az Országos Bírósági Hivatal keretein belül.<sup>68</sup>

#### **4. A bírói jogalkalmazás egységesítésére tett kísérletek az Európai Unió szintjén**

A Közös Európai Menekültügyi Rendszert is magába foglaló közös menekültpolitika részét képezi az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és jog érvényesítésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzéseinek, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogosan keresnek védelmet az unióban.

---

<sup>65</sup> Ennek háttérében az is áll, hogy az őrizet egyfajta személyi szabadságot elvonó kényszerintézkedés, mely az EJEE 7. számú kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkéből következően olyan jogintézmény, melyhez kapcsolódóan a fellebbezés joga nem korlátozható.

<sup>66</sup> Ezek részletes ismertetése ezen írás terjedelmi kereteibe nem férnek bele, de lásd: [www.lb.hu/.../menekültügyi\\_jecs\\_összefoglaló\\_vélemény2014október20.pdf](http://www.lb.hu/.../menekültügyi_jecs_összefoglaló_vélemény2014október20.pdf): 51-82. oldal

<sup>67</sup> Ennek a jelenlegi helyzetben nem sok létjogosultsága van, és ha csak ausztriai bírósági jogorvoslati rendszert tekintjük: éppen 2014. január 01-jén szűnt meg a menekültügyi különbség.

<sup>68</sup> A javaslat bár a menekültügyi bírák részéről maximális támogatást élvez, ezidáig a megvalósítás elmaradt.

Az Európai Tanács 1999. október 15-16-i tamperei rendkívüli ülésén állapodott meg abban, hogy törekszik a Genfi Egyezmény<sup>69</sup> teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán nyugvó közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozására, megerősíti a visszaküldés tilalmának az elvét és biztosítja, hogy senkit ne küldjenek vissza olyan helyre, ahol üldözésnek van kitéve.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) létrehozása céljából az EUMSZ felhatalmazást tartalmaz több másodlagos jogforrás megalkotására.<sup>70</sup> Ezen felhatalmazás alapján számos közvetlenül alkalmazandó rendeleti szintű, és átültethető irányelvi szintű másodlagos jogforrás született. (E munkának nem lehet feladata ezek felsorolása, vagy bemutatása.) Ahhoz, hogy az Európai Unió Közös Európai Menekültügyi Rendszere hatékonyan működjön, az is fontos, hogy e téren a jogalkalmazás is egységes legyen, melybe valamennyi tagállami, menekültüggyel foglalkozó bíróság joggyakorlata is beletartozó.

A menekültügy terén a tagállamok között folytatott gyakorlati együttműködés erősítése, az ahhoz nyújtott támogatás érdekében jött létre az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, az EASO.<sup>71</sup> Az EASO rendeleti szinten is megfogalmazott feladata, hogy az európai jogalkotási kereten belül javítsa a menekültügyet érintő tagállami döntéshozatali eljárások összhangját és biztosítsa azok állandó minőségét. A rendelet szerint az EASO létrehozza és fejleszti többek között a bíróságok tagjai részére a különböző képzéseket,<sup>72</sup> valamint jogi és ítélkezési gyakorlatot tartalmazó adatbázist hozhat létre<sup>73</sup>, valamint gyűjti az ítélkezési gyakorlatot is.<sup>74</sup>

Az EASO külön programja a bíróságok és törvényszékek tagjaival való együttműködés. Az EASO-i tagállami bírakkal a bíróságok és törvényszékek tagjaival való együttműködés keretében minden évben meghatároz egy-egy olyan kutatási területet, mely a közös jogértelmezést, közös jogalkalmazást aktuálisan leginkább segítheti.

2014. évben készült el a Kvalifikációs Irányelv 15. cikk c) pontjához kapcsolódó gyakorlati útmutató.<sup>75</sup> Mint ismert a Kvalifikációs Irányelv 15. cikk a kiegészítő

---

<sup>69</sup> 1964. január 31-i New Yorki jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról szóló 1955. július 28-i Genfi Egyezmény

<sup>70</sup> EUMSZ. 78. § (2) bekezdése szerint az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállást, és egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállást kell biztosítani, továbbá tömeges beáramlás esetén a személyek ideiglenes védelmére vonatkozó jogi normákat kell megteremteni, a menedékkérelme vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumokat és eljárásokat kell alkotni, menedékkérők és kiegészítő védelmet kérők befogadásának feltételeit rögzíteni kell

<sup>71</sup> Az Európai Parlament és Tanács 2010. május 19-i 439/2010/EU. rendelete hozta létre

<sup>72</sup> Rendelet 6. cikk (1) bekezdés

<sup>73</sup> Rendelet 11. cikk (1) bekezdés

<sup>74</sup> Rendelet 11. § (2) bekezdés b.) pont

<sup>75</sup> EASO The Implementation of Article 15 (c) QD in EU Member States <http://easo.eu/wp-content/u...-QD-in-EU-Member-States.pdf>.) Az Európai Parlament és Tanács a 2011/95/EU.



védelemre való jogosultságnál a súlyos sérelem fogalmát tisztázza, a c) pont a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettségét tartja oltalmazotti védelemre okot adó körülménynek.<sup>76</sup>

2014 decemberében készült el az EASO azon két, Kvalifikációs Irányelv 15. cikk c) pontjával foglalkozó elemzése is, melyet kifejezetten a bírói jogalkalmazáshoz kapcsolódó segédletként jelentettek be.<sup>77</sup>

A 2015. évi kutatási terület a bíróságok és törvényszékek tagjaival való EASO együttműködésben a Kvalifikációs Irányelv 12. és 17. cikkében szabályozott menekültkénti és oltalmazottkénti elismerést kizáró okok részletes elemzése.<sup>78</sup> A fő elemzőmunka a munkacsoporton belül már befejeződött, az együttműködésben részt vevő tagállami bírácoknak éppen 2015. augusztus 28-ig volt lehetősége az elemzésre vonatkozó észrevételeik megtételére.

Ezen két fontos kutatási területen kívül az EASO számos olyan dokumentumot adott ki, amely a bírói jogalkalmazást is segíti, ilyenek a különböző országinformációk: Afganisztán, Csecsenföld, Szomália, Nyugat Balkán, Eritrea és legutóbb Pakisztánra vonatkozóan. A EASO kiadványai főként angol, ritkábban német és francia nyelven állnak rendelkezésre. Ez is felveti annak szükségességét, hogy a jogalkalmazó bírák számára mennyire fontos a menekültügy terén a nyelvismeret.

Menekültügy terén a tagállami szinten egységes jogalkalmazást hivatott segíteni az EDAL<sup>79</sup> adatbázis is, amely az ítélezés terén valamennyi Európai Unió Bírósága, és valamennyi Emberi Jogok Európai Bírósága e tárgykörben hozott ítéletét tartalmazza, és tartalmazza azokat a nemzeti bírósági ítéleteket, melyeket egy adott ország megküldeni érdemesnek tart.<sup>80</sup>

Az adatbázis tizenhét Európai Uniói Tagállam menekültügyi tárgyú ítéleteit tartalmazza angol nyelven, tagállam szerinti, év szerinti, és tárgy szerinti keresést is lehetővé téve. A tizenhét tagállamban szerepel Magyarország is. A magyar menekültügyben eljáró bírák számára az adatbázis azért nehezen kezelhető, mert kizárólag angol nyelvű hozzáférése van.

---

Irányelve (2011. december 13.) - a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállása, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

<sup>76</sup> A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 61. § c) pontja majdnem szó szerint veszi át a Kvalifikációs Irányelv 15. cikk c) pontját azzal a különbséggel, hogy a magyar jogszabály az egyedi fenyegetettséget jogszabály szövegében nem szerepelteti.

<sup>77</sup> EASO Article 15 (c) Qualification Directive: Judicial Trainer 's Guidance Note – Judicial analysis (easo.europa.eu/wp-content/-rainers-Guidance-Note.pdf.)

<sup>78</sup> A Met-ben ez a 8. és 15. § rendelkezéseinek felel meg.

<sup>79</sup> European Database of Asylum-law – www.asylumlowdatabase.eu

<sup>80</sup> Az EU Bíróság 45, az EJEB 105, míg tagállami bíróságok 873 db eseti döntése szerepel az adatbázisban.

A menekültügyben eljáró bírák munkáját nemzetközi szinten segíti az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) részéről kiadott különböző jogi dokumentumok, országinformációs jelentések, és a menekültügyben eljáró szakemberképzés, köztük a bírói kar képzéséhez nyújtott részben szakmai, részben anyagi támogatás. Ugyancsak a nemzetközi menekültügyi ítélkezés megismerésében, és a tagállamokban a közös gondolkodásban jelent segítséget a Helsinki Bizottság több szakmai anyaga.<sup>81</sup>

A bírói jogalkalmazás egységesítésében jelentős szerepet vállal fel két nemzetközi szervezet is, az egyik az Európai Közigazgatási Bírák<sup>82</sup> Egyesülete Menekültügyi Csoportja a másik a Menekültügyi Bírák Nemzetközi Egyesülete.<sup>83</sup> Mindkét szervezet rendszeresen tart – legalább éves szinten – a menekültügyben ítélkező bírák számára képzéseket, amelyen nemzetközi szinten aktuális bírói jogalkalmazási problémák kerülnek megvitatásra.<sup>84</sup> Mindkét nemzetközi szervezet bekapcsolódik az EASO munkájába is, legújabban a Kvalifikációs Irányelv kizárási klauzulájához kapcsolódó, az egységes joggyakorlatot segítő elemzés EASO által irányított munkájába. Mindkét szervezetben való részvétel bár minden menekültügyet tárgyaló bíró előtt adott, ellenben a csatlakozás egyik feltétele kimondatlanul is a megalapozott nyelvtudás. Valljuk meg, ezzel a bírói kar még kihívások előtt áll.

## 5. A bírói kar előtti kihívások a menekültügyi ítélkezés terén

A menekültügyi ítélkezés területe az a különleges jogterület, ahol az eljáró bírónak nemcsak a magyar jogszabályokat, de az Európai Unió másodlagos jogforrásait is alkalmazni kell, és a magyar jogszabályokat a rendelkezésre álló számos menekültügyi tárgyú irányelv fényében kell értelmeznie. Ismernie kell emellett mind az Európai Unió Bírósága, mind az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatát is.

A bíróság jogalkalmazói tevékenységének jellemző módon két általános fokmérője van, egyrészt a mennyiségi,<sup>85</sup> másrészt a minőségi mérés. Ez utóbbi körülmény szinte mérhetetlen, és objektív mércével alig kontrollálható. Ennek ellenére tudomásul kell minden bírónak venni azt is, hogy a minőséget „kívülről” is nézik, és az

<sup>81</sup> Különös figyelmet érdemel A szavahihetőség megállapítása a menekültügyi eljárásban című szakmai anyag, melyet nem túlzás mondani, nem csak az Európai Unióban, de azon túl is oktatási kézikönyvként használnak.

<sup>82</sup> AEAJ: Association of European Administrative Judges

<sup>83</sup> IARLJ: International Association of Refugee-law Judges

<sup>84</sup> Az Európai Közigazgatási Bírák Egyesülete Menekültügyi Munkacsoportja 2015. szeptember 24-25-én Bolognában tartja éves találkozóját, amely találkozó témája egyrészt a Visszatérési Irányelv, másrészt a Kvalifikációs Irányelven belül a homoszexualitási kérdés, mint üldözési ok, és a belső menekülési alternatíva lesznek terítéken.

<sup>85</sup> Minden hónapban statisztikai jelentés készül arról, hogy egy adott bíró hány peres, és nemperes ügyet fejezett be – így van ez a menekültügyi ítélkezés terén is.

ítéletek indokolásának minősége egyik fokmérője a más döntésekre, felsőbb bírósági döntésekre, vagy Európai Unió Bírósági, vagy EJEB bírósági döntésekre történő hivatkozások száma.<sup>86</sup> A menekültügyi ítélkezésben a felsőbb bírósági ítéletekre történő hivatkozás a jogorvoslati fórum már ismertetett rendszere miatt eleve kizárt, de az Európai Unió Bírósága és az EJEB annál több irányadó jogesetét ismerjük. A jogalkalmazó bíró azonban csak akkor lesz abban a helyzetben, hogy ezekre hivatkozzon, amennyiben ezeket ismeri, ezekhez hozzáférhet. A bírói kar menekültügyekkel foglalkozó bírait ebben részben segíti az Országos Bírói Hivatal által létrehozott Európai Jogi Szaktanácsadó Hálózat<sup>87</sup> Közigazgatási Ügyszakos Csoportja is, egyrészt azzal, hogy közzétételre került a szaktanácsadói honlapon a menekültügyi ítélkezéshez kapcsolódó EU jogi és nemzetközi jogi jogforrásokon kívül, tárgy szerinti bontásban a másodlagos jogforrások értelmezéséhez igazodó előzetes döntéshozatali eljárások eredményeként született Európai Unió Bírósági ítéletek, illetve az EJEB ítéletek összefoglalói, másrészt azzal, hogy a hálózat tagjai minden bíró részéről megkereshetők kérdéseikkel.

Nem lehet teljes a tudásbázis növelésére tett bírósági törekvések körében a kép, amennyiben nem lenne megemlítve az, hogy az utóbbi időben több, helyi bírósági, vagy regionális szinten olyan rendezvény megtartására került sor, melyek egyik témája a menekültügyi ítélkezés volt. Ilyen hazai rendezvény volt például a Debreceni Törvényszéken az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által támogatott, és az Alföldi Regionális Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium részéről 2014. szeptember 22-23-án szervezett kétnapos menekültügyi konferencia,<sup>88</sup> valamint az ugyancsak Debreceni Törvényszéken megrendezésre került, de regionális érdeklődésre számot tartó 2015. április 17-ei konferencia, melynek címe „A menekültügy és a bíróság találkozása” volt.<sup>89</sup>

A bírósági szervezet is felismerte, hogy az a menekülthullám, mely az országba napról-napra növekvő számban beáramlik, előbb-utóbb a bírósági határozatok felülvizsgálata, a menekültügyi őrizet meghosszabbítása, illetve az idegenrendészeti őrizet meghosszabbítása terén is egyre nagyobb feladatot hárít a szervezetre. Úgy tűnik, hogy Európai Unió szinten bár a szándék megvan a menekültügyi helyzet Európai Unió szintű kezelésére, a gyakorlati kivitelezés - a részletekben történő közös nevező hiányában - késik. Ezért tagállami szinten kell a migrációs problémákra választ adni.

---

<sup>86</sup> Quality of Judicial Decisions – [www.courtexcellence.com/~media.../Files/CCJE.ashx](http://www.courtexcellence.com/~media.../Files/CCJE.ashx) Consultative Council of European Judges (CCJE) (Strasbourg, 2008. december 18.)

<sup>87</sup> OBH Elnöke 7/2013. (VII.22.) számú utasítás

<sup>88</sup> Forrás: [debrecenitorvenyszek.birosag.hu/.../menekultugyikonferencia](http://debrecenitorvenyszek.birosag.hu/.../menekultugyikonferencia)

<sup>89</sup> Forrás: [debrecenitorvenyszek.birosag.hu/.../menekultugyesbirosagtalalkozasa](http://debrecenitorvenyszek.birosag.hu/.../menekultugyesbirosagtalalkozasa)

Van rá esély, hogy a jogalkotás szintjén megalkotásra kerülnek az Eljárási Irányelv<sup>90</sup> 41. cikkével összhangban a határon lefolytatott eljárások szabályai, mely nagy valószínűséggel a bíróságon belül is jelentős átszervezést kell, hogy generáljon, tekintve, hogy a tömeges, jellemző módon elfogadhatatlanság és/vagy gyorsított eljárásban hozott menekültügyi döntések felülvizsgálata sokkal nagyobb bírói létszámot fog igényelni.

A bíróság előtt álló és jelenleg még kiszámíthatatlan feladatok lehetőségét felismerve döntött úgy az Országos Bírósági Hivatal Elnöke, hogy a migráció bírósági szervezetet érintő feladatai koordinálására szakértői csoportot hoz létre. A szakértői csoport részben közigazgatási, részben büntető bírákból áll, akik menekültüggyel foglalkoznak vagy határozat felülvizsgálata kapcsán, vagy menekültügyi és/vagy idegenrendészeti őrizet meghosszabbítása körében. A szakértői csoport első találkozója 2015. szeptember 2-án kerül megtartásra. Az Országos Bírósági Hivatal által kitűzött célok szerint a szakértői csoport feladata egyrészt a jogszabály módosításokból adódó feladatok számbavétele, azok végrehajtásában történő közreműködés, központi- és helyi bírósági képzések tematikájának, anyagainak megfogalmazása, országosan használható, a bírósági munkát gyorsító iratminták kiválasztása, kidolgozása, videokonferencia keretében történő távtolmácsolás, távmeghallgatás lehetőségének elősegítése, valamint a migrációval összefüggő várható ügyforgalom növekedés kapcsán a felmerülő munkaszervezési, igazgatási intézkedésekhez kapcsolódó álláspontok kialakítása.

A 2015. november 26-ára kitűzött konferencia napján reményeim szerint ismertetésre kerülhet a szakértői csoport munkájának eredményessége. A bírói szervezet azonban nem csak igazgatási jellegű kihívások előtt áll, hanem a migrációs törvénymódosítás miatt számos jogértelmezési kérdésre is választ kell adnia, ezeket itt csak problémafelvetés szintjén érintem.<sup>91</sup>

1. Az új szabályozás egyik novuma, hogy bevezeti az érdemi, nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító döntésben – a visszaküldési tilalom fenn nem állása esetén azt, hogy a menekültügyi hatóság az elismerés iránti kérelmet elutasító döntésben

---

<sup>90</sup> Európai Parlament és Tanács 2013/32/EU Irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról

<sup>91</sup> A bírói jogalkalmazásnak a 2015. évi CXXVII. törvénnyel módosított új menedékjogi törvénybeli rendelkezésekre hamarosan választ kell adnia. A dolgozat összeállítása időpontjában bár kihirdetésre került az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXVII. törvény – és bár hatálybalépéshez kapcsolódó átmeneti rendelkezések szerint a 2015. augusztus 01-jét követően indult menekültügyi eljárásokban kell azt alkalmazni – e dolgozat megírása időpontjában még a bírósághoz nem érkezett egyetlen, az új jogszabályi rendelkezések alapján hozott menekültügyi hatósági döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálati kérelem sem. (2015. augusztus 01-jétő hatályos Met. 45. § (5) bekezdése – megállapította a 2015. évi CXXVII. törvény 29. § (1) bekezdése).

rendelkezik egyrészt a tartózkodási engedély visszavonásáról, másrészt a Harm.tv. (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról) szerinti kiutasításáról és kitoloncolásáról, valamint megállapítja a beutazási és tartózkodási tilalmat. Kérdésként merül fel, hogy lehet-e nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító döntéssel egyidejűleg, azonos határozatban a kérelmező kiutasításáról és kitoloncolásáról rendelkezni. Az ugyanis nem vitás, hogy a Visszatérési Irányelv<sup>92</sup> 6. cikk (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy egy határozatban szerepeljen a jogszerű tartózkodás megszüntetéséről szóló határozat, és a kiutasítási határozat.<sup>93</sup>

A Visszatérési Irányelv 6. cikk (1) bekezdése azonban az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában írja elő a kiutasítási határozati kötelezettséget, az Irányelv 6. cikk (6) bek-e pedig a jogszerű tartózkodás megszüntetéséről szóló határozattal együtt teszi lehetővé a kiutasítási határozat meghozatalát is.

Felmerül a **kérdés**, hogy amennyiben a menekültkérelmet előterjesztő jogszerűen tartózkodik a tagállam területén azidáig, amíg a kérelmet jogerősen el nem bírálták, miként lehet a nemzetközi védelem iránti kérelemről történő eljárás végleges lezárulása előtt kiutasítási döntést hozni. A Visszatérési Irányelv (9) preambuluma szerint a menedékjogot kérő a kérelmét elutasító határozat, vagy a menedékkérői minőségben tartózkodásának jogát megszüntető határozat hatályba lépéséig nem tekinthető úgy, hogy illegálisan tartózkodik az adott állam területén. A jogszerűen tagállam területén tartózkodó nemzetközi védelemért folyamodóval szemben pedig nem lehet kiutasításról rendelkező döntést hozni.

A kérdésre adott választ cizellálja az, hogy a Met. 2015. augusztus 1-jét követően megindult menekültügyi eljárásban alkalmazandó 35. § (1) bekezdése – a korábbi szabályozáshoz képest – eltérően szabályozza a menekültügyi eljárás hatályának az időtartamát.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Az Európai Parlament és Tanács 2008/115/EK. Irányelve – 2008. december 16. - a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamok által használt közös normákról és eljárásokról.

<sup>93</sup> Visszatérési Irányelv 6. cikk (6) bekezdés: „Ez az Irányelv nem gátolja a tagállamokat abban, hogy a nemzeti jogszabályaiknak megfelelően, a III. fejezet alapján meglévő eljárási biztosítékoknak és a közösségi és nemzetközi jog más vonatkozó rendelkezéseinek a sérelme nélkül – egyazon közigazgatási, vagy bírósági határozaton, vagy intézkedésen belül elfogadják a jogszerű tartózkodás megszüntetéséről szóló határozatot, és egyidejűleg a kiutasítási határozatot és/vagy a kitoloncolási végzést, és/vagy a beutazási tilalmat is.”

<sup>94</sup> Met. 35. § (1) bekezdés: „Menekültügyi eljárás a menekültügyi hatóságnál benyújtás iránti kérelemre indul. Az elismerését kérő menekültügyi eljárás hatálya alatt áll: a./ a nemzetközi védelem iránti kérelmet menekültügyi hatóság előtt történő személyes előterjesztésétől, vagy

A jogalkotó a további jogorvoslattal nem támadható döntés közléséig tekinti a menekültügyi eljárás hatálya alatt állónak a nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjesztő személyt és mivel a menekültügyi hatóság előtt meghozott közigazgatási döntés további jogorvoslattal még a bíróság előtt támadható – ebből következően a közigazgatási perben és a bíróság előtti nemperes eljárásban a nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjesztő személy még menekültügyi eljárás hatálya alatt áll, azaz jogszerűen tartózkodik Magyarország területén, azaz vele szemben kiutasításról szóló döntés nem hozható.

2. A kiutasításhoz kapcsolódó döntéshozatalt érinti az a **kérdés** is, ha a Met. új 45. § (5) bekezdése a Harm.tv. szerinti kiutasításra utal, és a Harm.tv. a kiutasítás tárgyában hozott határozattal szembeni felülvizsgálati kérelem bíróság általi elbírálása határidejét 15 napban határozza meg; hány napon belül kell a bíróságnak döntenie, figyelemmel arra, hogy a Met. alapján indult, érdemi határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perben 60 napon belül kell döntenie.<sup>95</sup>

3. A további megválaszolendő **kérdés** az, hogy tekintve, hogy a 2015. évi CXXVII. törvénnyel történő módosítás megszüntette a menekültügyi határozatokkal szembeni bírósági felülvizsgálati kérelem esetére a menekültügyi hatósági határozat végrehajtásának halasztó hatályát, milyen feladatok hárulnak a bíróságra a végrehajtás felfüggesztéséhez kapcsolódóan.<sup>96</sup> A kérdés alapvetően az, hogy amennyiben a Polgári Perrendtartás közigazgatási perekre vonatkozó XX. fejezete a határozat végrehajtása felfüggesztésére vonatkozó szabályai szerint csak kérelemre van lehetőség a felfüggesztésről döntenie<sup>97</sup> – a jogban járatlan, és jellemző módon jogi képviselő nélkül eljáró, csak nagyon szűkszavú felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felperes miként szerez tudomást arról, hogy van egy olyan eljárásjogi lehetősége, hogy a határozat végrehajtása felfüggesztését kérheti. Felmerülhet a kérdés, hogy kiadható-e a jogban járatlan magyar nyelvet nem ismerő kérelmezőnek hiánypótlási felhívás,<sup>98</sup> és ha igen, milyen nyelven.

---

*b./ a nemzetközi védelem iránti kérelme egyéb hatóság előtt történő előterjesztése esetén a menekültügyi hatóság által a kérelme regisztrálásától, az eljárásban hozott, **további jogorvoslattal nem támadható döntés közléséig.***

<sup>95</sup> Met. 68. § (3) bekezdés

<sup>96</sup> Met. 53. § (2) bekezdése kifejezetten kizárja a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát, míg a Met. 68. § (1) bekezdése bár kifejezetten nem mondja ki a halasztó hatályt, de a Ket. 110. § (1) bekezdés szabályaiból következően a menekültügyi hatóság döntése jogerőssé és végrehajthatóvá válik.

<sup>97</sup> Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 332. § (3) bekezdése

<sup>98</sup> Pp. 95. §

A kérdésre egyfajta választ ad a Visszatérési Irányelv<sup>99</sup> 13. § (2) bekezdése, amely szerint a hatékony jogorvoslathoz való jog keretei között a bíróságnak hatáskörében áll felülvizsgálni a kiutasításhoz kapcsolódó határozatokat, beleértve a határozatok végrehajtásának ideiglenes felfüggesztését is. Az irányelvi rendelkezésről lévén szó, ahhoz kapcsolódó további kérdés, hogy lehet-e a Visszatérési Irányelv 13. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalbóli ideiglenes intézkedéshez közvetlen hatályt tulajdonítani.

4. Következő megválaszolandó **kérdés** lesz, hogy mellőzhető-e a személyes meghallgatás a kiutasítás és/vagy kitoloncolás tárgyában hozott döntések felülvizsgálata esetén, ugyanis a Met. új szabályai – szakítván a korábbi szabályozással, csak szükség esetre írják elő a kérelmező személyes meghallgatását, kivételt képezvén ez alól a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt álló felperes esete.<sup>100</sup> Emellett a személyes meghallgatás kötelezően mellőzendő, ha az ismételt kérelem a korábbival azonos ténybeli alapon nyugszik.<sup>101</sup>

A menekültügyi hatóság az eljárást megszüntető végzésében is kell, hogy rendelkezzen a kiutasításról és kitoloncolásról, és az ilyen döntésekkel szemben még a bírósági jogorvoslat lehetősége is csak korlátozott.<sup>102</sup> A bíróság előtti személyes meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartása azonban akkor is kötelező a kiutasítási döntések meghozatalához kapcsolódóan, ha az alkalmazandó tagállami szabályozás nem ír elő kifejezetten ilyen alakszerűséget<sup>103</sup>. Az Alapjogi Charta<sup>104</sup> 41. cikk (2) bekezdés a) pontjára szokás hivatkozni a bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jog alátámasztására – figyelemmel arra, hogy bár a Charta 41. cikkének megfogalmazása szerint a szabályok címzettjei nem a tagállamok, hanem kizárólag az unió intézményei, szervei és hivatalai – de a Charta alkalmazási területét kijelölő szabályok szerint a tagállam annyiban lehet címzett, amennyiben az Európai Unió jogát hajtja végre.<sup>105</sup>

Az Európai Unió Bírósága több ítéletében foglalkozott a személyes meghallgatáshoz való jog kérdésével. A Khaled Boudjlida ügyben<sup>106</sup> éppen a Visszatérési Irányelvhez kapcsolódó kiutasítást érintő eljárásban hangsúlyozza a személyes meghallgatáshoz való jogot. Az ítélet szerint a Visszatérési Irányelv és különösen

---

<sup>99</sup> 2008/115/EK. Irányelv – 2008. december 16. - A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamok által használt közös normákról és eljárásokról.

<sup>100</sup> Met. 68. § (3)-(4) bekezdés

<sup>101</sup> Met. 68. § (4) bekezdés c) pont

<sup>102</sup> Met. 66. § (3)-(4) bekezdés

<sup>103</sup> lásd. EU Bírósága Sopropé ítélete: C-349/07. - EU: C:2008:746).

<sup>104</sup> Európai Unió Alapjogi Chartája – 2012/C.326/02.

<sup>105</sup> Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés

<sup>106</sup> C-249/13. számú ügy – (EU:C:2014:2431) ítélet 30-31. pontja

annak 6. cikke keretében alkalmazott bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy az a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára számára magában foglalja azt a jogot, hogy a rá vonatkozó kiutasítási határozat meghozatala előtt kifejtse álláspontját a tartózkodása jogszerűsége, illetve az említett Irányelv 5. és 6. cikk (2)-(5) bekezdésének esetleges alkalmazásáról, valamint a visszaküldése módjáról.

A személyes meghallgatást támasztja alá az Eljárási Irányelv<sup>107</sup> 46. cikk (1) bekezdésében rögzített bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog szabálya is, valamint az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes tárgyaláshoz való jog előírása is. Kérdés tehát, hogy például egy elfogadhatatlanságról döntő menekültügyi végzés felülvizsgálata során, ha a végzés kiutasításról is rendelkezik, kell-e a bíróságnak személyes meghallgatást tartania.

## Zárógondolatok

E sorok írásakor ismert tények és számadatok szerint Magyarország történelme folyamán a legnagyobb migrációs kihívással néz szembe. Abban mindenki egyetért, hogy az Európában jelentkező migrációs problémát Európai Unió szinten kell megoldani, az is jól látható, hogy a szándék bár megvan, a gyakorlati megoldás várat magára. A tagállamok, és Magyarország is magára maradt a migrációs probléma kezelésével. Ennek eredménye a 2015 augusztusa, szeptember elejére várható menekültügyi törvénycsomagok hatályba léptetése, mely minden jogalkalmazóra, köztük a menekültügyben eljáró bírákra is jelenleg kiszámíthatatlan feladatot hárít. A kézirat leadásakor van némi szkepticizmus bennem arról, hogy e dolgozatban leírtak, és a hatályos joghoz kapcsolódó jogalkalmazói kételyek és arra adható válaszok vajon aktuálisak lesznek-e a tanulmánykötet megjelenésekor és a 2015. november 26-ára tervezett konferencia időpontjában.

Jelen cikk nem zárulhat másként, mint annak a reménynek a kifejezésével, hogy a felgyorsult migrációs jogalkotási folyamatban olyan jogszabályok születnek majd, melyhez kapcsolódó jogalkalmazás a bírák lelkiismeretével összeegyeztethető marad. Ahogy Sir Winston Churchill igazságszolgáltatásról szóló gondolata jelzi: *„Az ember időnként belebotlik az igazságba, de legtöbbször feltápszódik és tovább megy.”*

---

<sup>107</sup> 2013/32/EU. Irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról



**Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina PhD, rendőr alezredes**  
*mb. irodavezető, Nemzeti Közsolgálati Egyetem*  
*Tudományos Ügyek Irodája*

## **Az idegenellenesség mint a migráció egyik társadalmi kihívása**

### **Bevezetés**

A migráció jelensége egyidős az emberiség fejlődéstörténetével. Nehezen kezelhető, de kezelendő kategória. Európában fogy a népesség, és ezzel párhuzamosan előregszik a társadalom, azaz a korfa majdnem minden országban kedvezőtlenül alakul: egyre kevesebb embernek kell egyre több embert eltartania, amely előbbutóbb a szociális ellátórendszerek összeomlásához vezet. A fejlett világ népessége az elmúlt száz évben a bevándorlással együtt megduplázódott, viszont a kevésbé fejlettek népessége önerőből megnégyszereződött. Ebből következik, hogy a fejlett világ demográfiai tartalékait a kevésbé fejlett világ jelenti, mivel a bevándorlás tűnik egyelőre az egyetlen eszköznek, amely átmenetileg ellensúlyozni tudja a népesség fogyását és ezen belül is az aktív, munkaképes korosztály pótlását (2050-ig mintegy 13,5 millió bevándorlónak kellene az Európai Unióba érkeznie).<sup>1</sup>

A nemzeti sokféleség gazdagíthatja a befogadó országokat, de a befogadó országnak olyan biztonságos környezetet kell kialakítania, ahol tiszteletben tartják a különbségeket, és megvédik a legkiszolgáltatottabbakat a diszkrimináció, a rasszizmus, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet (xenofóbia) és a homofóbia ellen. Ahhoz, hogy a bevándorlók sikeresen integrálódhassanak, arra is szükség van, hogy a befogadó társadalom ne tanúsítson ellenséges magatartást a „mással” szemben. Vagyis az integráció és annak sikere nem csak a bevándorlók igyekezetén, hanem a befogadó ország lakosságának nyitottságán is múlik.

### **Előítélet – diszkrimináció – idegenellenesség**

A téma tartalmi kifejtése során elsősorban a kérdéskörrel összefüggő alapfogalmakat célszerű tisztázni. Röviden összefoglalva a kulcsfogalmakat, előítéletnek szokás nevezni a valamely csoport tagjaival szembeni negatív érzelmi viszonyulást, amely azon alapul, hogy ezek az emberek a csoport tagjai. A torzításon, túlzáson és leegyszerűsítésen alapuló negatív elképzelések, előítéletek együttese valamely csoporttal szemben a sztereotípa kategóriájába tartozik. A diszkrimináció egyes

---

<sup>1</sup> Póczik Szilveszter-Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2008. 34-41. o.

emberek hátrányos kezelése azon az alapon, hogy azok valamely meghatározott csoport tagjai. Például a többségi csoport piszkosnak, erkölcstelennek, megbízhatatlannak tarthatja valamely kisebbség tagjait (sztereotípiá), ezért nem kíván velük érintkezni (előítélet), ennek következtében nem alkalmazza őket munkásként az irányítása alatt álló munkahelyeken (diszkrimináció). Idegenellenesség – xenofóbia – az Oxford English Dictionary értelmezése szerint – idegenektől, más országból jött emberektől való beteges félelem, vagy másképp fogalmazva: az idegenektől, külföldiektől való irtózást jelenti. Vizsgáljuk meg egy kicsit bővebben az alkalmazott kategóriákat.

### **Előítélet**

Az előítéletek többsége eredetét tekintve szimbolikus természetű, tehát közösség-teremtő szereppel bír, és szervesen kapcsolódik az azt hordozó közeg világnézetének egyéb elemeihez és fontos jelképeihez. A kedvezőtlen irányú gazdasági változásoknak is elsősorban az a szerepük, hogy a kisebbségi csoportokat azonosítsák a problémák okaiként.

Az etnikai előítéletek okaira és az előítéletesség elterjedésére vonatkozóan számos elmélet létezik. Ezek ugyan egyes pontokon határozottan ellentmondanak egymásnak, mégis mindegyik segít megérteni az előítéletesség problematikájának egy-egy aspektusát. Az előítéletesség és a sztereotipizálás funkcionális megközelítése kifejezetten és hangsúlyosan abból a vélekedésből indul ki, amely szerint az előítéletek számos, egymástól elkülöníthető egyén- és társadalom-lélektani funkciót töltenek be. Az előítéletek kialakulása és fennmaradása sem általánosságban, sem konkrét társadalmakon belül nem magyarázható egyetlen okkal, ami persze azt is jelenti, hogy az előítéletek mérséklése és az interetnikus kapcsolatok javítása sem várható egyetlen tényezőtől, a jelenséget csak komplex, többirányú társadalmi-politikai programok segíthetik elő.

A bevándorlókkal szembeni előítéletesség nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő szintje inkább a közbeszéd természetével, illetve az ismeretlentől való félelemmel, mintsem konkrét tapasztalatokkal magyarázható. Magyarországon, a jelenleg tapasztalható tömeges migráció ellenére sincs jelentős mértékű bevándorlás, így a bevándorlókról élő képet nem maguk a bevándorlók, hanem a nyilvánosságban megjelenő általános migráns-kép (pl. „tutajos menekültek”), a magyar közgondolkodásban történetileg rögzült migráns-kép valamint a politikai vitákból kibontakozó migráns-kép formálja.

Magyarországon – korábbi, úttörőnek számító kezdeményezések után – csak a rendszerváltozást követően indultak be nagyobb szabású kérdőíves felmérések és más vizsgálódások, amelyek a magyar társadalomban uralkodó hagyományos és újabb keletű előítéletekről adnak képet. Az eddig napvilágot látott vizsgálatok arra hívják fel a figyelmet, hogy az etnikai és kulturális előítéletek, megőrző sztere-

otípiák, a kisebbségek és a bennük megjelölt személyekkel és csoportokkal szembeni kirekesztő attitűdök és magatartásminták, a rasszizmus különféle megnyilvánulásai továbbra is szívósan jelen vannak a közgondolkodásban, szorosan összefonódnak az intézményes diszkrimináció nyílt és rejtett formáival. Ezt a tényt támasztja alá az *Educatio*<sup>2</sup> című periodika 2007. évi 1. száma is, amely előítélet témában közöl tanulmányokat többek között Erős Ferenc, Kovács András, Eröss Gábor, Gárdos Judit, Murányi István, Szabó Ildikó, Dencső Blanka, Sík Endre és Takács Judit tollából. Kiemelésre érdemes, hogy Gordon W. Allportnak „Az előítélet” című, eredetileg 1954-ben megjelent művében híressé vált „fokozatossági” modellje szerint az előítéletesség öt egymásra épülő fokozata különböztethető meg: (1) szóbeli előítéletesség, (2) elkerülés, (3) hátrányos megkülönböztetés, elkülönítés, kirekesztés, (4) fizikai agresszió, (5) üldözés és kiirtás.<sup>3</sup>

## Diszkrimináció

A diszkrimináció a szociológiában, modern használatban olyan megkülönböztető bánásmód (cselekedet, tevékenység, kijelentés, elmulasztott tett, viselkedés), mely az egyén (személy) vagy a csoport esélyegyenlőségére hat. A hatása lehet negatív vagy pozitív, módszere pedig nyílt vagy burkolt. A hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció vagy negatív diszkrimináció a szociológiában ösztönös vagy tudatos kirekesztő, megalázó cselekedet. Indítéka lehet a fölérendeltség (uralom, elsődlegesség, dominancia) megszerzése vagy megtartása az embercsoporton belül vagy csoportok között. Az egyenlő bánásmód elvével ellentétes eljárás. Általa létrejön az esélyegyenlőtlenség, a gazdasági vagy a társadalmi igazságtalanság, melyet a meglévő elsődlegesség, privilégium, aránytalan mentelmi jog, protekció vagy a protekcionizmus bármelyike jellemez. Ürügye pedig a személy vagy embercsoport másiktól eltérő tulajdonságáról (másságáról) szerzett ismeret.

A szociológiában a pozitív diszkrimináció, hátrányt csökkentő megkülönböztetés csoportra, személyre vonatkozó jogi, adminisztratív vagy egyéb segítséget jelent, melyre a csoport vagy személy valamilyen szempontból a többséghez képest hátrányos helyzete ad okot. Indítéka a domináns egyén vagy csoport együttérzése, megértés illetve a másik fél követelése vagy tiltakozása a gazdasági és társadalmi igazságtalanság ellen. Szándéka a szolidaritás, az embercsoportok közötti gazdasági vagy társadalmi igazságtalanság enyhítése, vagyis az esélyegyenlőség megteremtésére.

A diszkrimináció a gyakorlatban lehet közvetett vagy közvetlen. A közvetett diszkrimináció során szándékos megkülönböztetésről van szó, mint például akkor, amikor egy munkaadó visszautasítja a roma jelölteket, vagy amikor egy lakások bérbeadásával foglalkozó cég nem ad ki lakást bevándorlóknak. Közvetlen diszkri-

---

<sup>2</sup> Önmeghatározása szerint „interdiszciplináris szemle azok számára, akik az oktatás társadalmi összefüggéseit keresik”

<sup>3</sup> Erős Ferenc: Irányok és tendenciák az előítéletek kutatásában. *Educatio* 2007/1. 4. o.

minációról abban az esetben beszélünk, amikor egy személlyel, faji vagy etnikai hovatartozás miatt, kevésbé előnyös módon bánnak, mint ahogy adott esetben egy másik személlyel bánnának.

A diszkrimináció fogalmát általánosságban sem az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, sem más nemzetközi egyezmény nem definiálja, holott nemegyszer utalnak rá. A diszkrimináció különböző formáival foglalkozó nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumok más-más módon határozzák meg a fogalmat. A megfogalmazás módja attól függő, hogy a diszkrimináció melyik formájáról szólnak. A megkülönböztetést elszenvedő egyén vagy csoport diszkriminációja mögött mindig találunk valamilyen olyan okot, ami például nemre, faji vagy etnikai hovatartozásra vezethető vissza (nő, fekete, roma stb.). Az a csoport, aki megkülönböztet, a fent említett tulajdonságot problémának látja. Vannak olyan cselekedetek, amelyek kimerítik a megkülönböztetés fogalmát. Ilyen például az elutasítás (ha valaki nem akar fekete bőrszínű barátot), az akadályoztatás (ha valaki nem engedi be a meleg férfiakat a diszkóba), egy személy vagy csoport kirekesztése (ha valaki nem alkalmaz nőket) stb. Mindezek olyan következményekkel járnak, amelyek gyakran magának a diszkriminációnak a céljai. Mindez a diszkrimináció áldozatát megakadályozza abban, hogy gyakorolja és/vagy élvezze az őt megillető alapvető jogokat.

### **Idegenellenesség**

Az idegenellenesség – xenofóbia (xenophobia) – görög eredetű szó, a xenos „idegen” és a phobos „félelem” szavak összetétele, jelentése idegengyűlölet. Idegekkel, külföldiekkel szemben, illetve valamennyi általuk képviselt értékkel, szokásaikkal, külső megjelenésükkel és általában viselkedési gyakorlatukkal szembeni erős, irracionális gyűlöletet és gyanakvást jelent. A xenofóbia szó szerinti jelentése: idegekkel szembeni ellenszenv vagy irtózás. Az idegen ebben az esetben minden olyan személy, aki különbözik tőlünk, akár mint kulturális csoport, nemzet tagja stb. Alapja, hogy kialakuljon a közösség erős „mi”-tudata, amellyel szembe helyezhető - oppozíciós - meghatározás a „mások, mint mi”.

A xenofóbia valamely közösség vagy egy társadalom egészének elszigetelődéséhez vezet, abból a célból, hogy fenntartsa függetlenségét, és elejét vegye a létét fenyegető (ilyenek tekintett) idegen befolyásnak. Többnyire etnikai sztereotípiák és előítéletek eredményeként jött létre, másfelől ilyeneket használ fel félelmei igazolásául. Az idegengyűlölet maga olyan érzés, látásmód, amelynek alapjául nem racionális vagy objektív tények, hanem társadalmilag felépített képek, elképzelések szolgálnak. Míg Kelet- és Közép-Európában az idegengyűlölet első számú áldozata a helyi kisebbségek, addig Nyugat-Európában főleg a bevándorlók és a menekültek. Bár, az idegenektől való félelem morálisan elfogadhatatlan, és ellenkezik mindazzal, ami az emberi jogok kultúráját jelenti, az idegengyűlölet nem törvényellenes, s így jogilag nem is büntethető. Következésképpen az idegengyűlöletnek csak a gya-

korlati megjelenési formáit lehet büntetni, amennyiben azokat a törvény bűncselekménynek ismeri el (ide tartoznak az olyan, xenofób látásmódon alapuló rejtett vagy fizikai erőszakkal járó cselekmények, mint a rasszista támadások, a munkahe-lyi megkülönböztetés, szóbeli bántalmazás, etnikai tisztogatás, népirtás stb.).

A számos európai országban fellelhető megszorító és idegengyűlölő menekültpoli- tika a bevándorolni szándékozók jelentős részét az illegális módszerek felé fordít- ja, aminek következtében gyakran lesznek a szervezett embercsempészet áldozatai. A legtöbbjük soha el sem indul Európába, míg mások meghalnak útközben: a tenge- ren vagy az olasz, spanyol partoknál, a Földközi-tengeren „felejtett” hajókban, csó- nakokban, vagy éppen kamionok és vonatok „rakományaként”, ahol megfulladnak.

Az illegális bevándorlás számos iparág és vállalkozás számára teremt olcsó mun- kaerőt. A Moldovában vagy Ukrajnában uralkodó szegénység arra kényszeríti az ott élő férfiakat, hogy Nyugat-Európában keressenek munkát. Mivel „illegálisak”, rá lehet kényszeríteni őket arra, hogy nagyon rossz munkakörülmények között, nagyon kevés pénzért dolgozzanak. Gyakran azzal zsarolják őket, hogy elveszik az útleve- lüket, vagy a rendőrséggel fenyegetőznek. A fiatal nők gyakran, mint háztartási cselédek vagy prostituáltak válnak az emberkereskedelem áldozataivá.

A bevándorlókkal kapcsolatban, a legtöbb országban egyfajta haszonelvű nézet uralkodik. A bevándorlókat nem fogadják szívesen, és nem úgy tekintenek rájuk, mint olyan egyénekre, akik valamit adhatnak a közösségnek. Épp csak annyira szí- vesen látott vendégek, és elfogadásuk addig terjed, ameddig az általuk képviselt munkaerőre az adott pillanatban szükség van. A migrációtól való félelem sokkal inkább jellemzi Európa szegényebb országait, mint a gazdagabbakat, inkább jellem- zi a később csatlakozókat, mint az Unió alapítóit, s inkább jelen van ott, ahol a mig- ráció kevésbé jellemző, mint azokban az országokban, ahol az idegenek befogadá- sának több évtizedes vagy akár évszázados hagyománya van.

### **A migráció mint az idegenellenesség forrása**

A nemzeti sokféleség gazdagítja az Európai Uniót, de az Európai Uniónak és tagállamainak olyan biztonságos környezetet kell kialakítania, ahol tiszteletben tartják a különbségeket, és megvédik a legkiszolgáltatottabbakat. Elszánt harcot kell folytatni a diszkrimináció, a rasszizmus, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet és a homofóbia ellen. Ennek ellenére nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a migrációs hullámok a befogadó országokban társadalmi feszültséget okoznak a jóléti ellátórendszerekre gyakorolt nyomással és az egyre gyakoribb rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulásokkal. A Rasszizmust és Idegengyűlöletet Megfigye- lő Európai Hivatal<sup>4</sup> (EUMC) már a 2005. évi jelentésében megállapítja, hogy a be-

---

<sup>4</sup> A Tanács 168/2007/EK rendeletével 2007. február 15. napjától kiterjesztette az EUMC megbízatá- sát és döntött az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2007. március 1. napjától történő létreho-

vándorlókat az Európai Közösségen belül mindenütt hátrányosan megkülönböztetik a munkaerő-piacon, rosszabb, kisebb és drágább lakásokban élnek, hátrányban vannak az oktatás területén, gyakran elrettentő áldozatai rasszista támadásoknak. Egyedül Nagy-Britanniában, ahol a legátfogóbb az adatbázis, 2004-ben 52 654 rasszista motivációjú erőszakos cselekményt regisztráltak. Németországban 2004 első tíz hónapjában 6 464 olyan bűntettre került sor, amelyet „politikailag motivált – jobb-oldali”-ként soroltak be.<sup>5</sup> Ahhoz, hogy a bevándorlók sikeresen végigmenjenek az integrációs folyamaton, arra is szükség van, hogy a befogadó társadalom ne tanúsítson ellenséges magatartást a „másassággal” szemben. Az integráció sikere tehát nem csak a bevándorlók igyekezetén, hanem a befogadó ország lakosságának nyitottságán is múlik.

A közvéleményt erősen befolyásolja a migránsok mindennapi magatartása. Amennyiben a „kiválasztás” hozadékkal jár együtt, akkor a helyben élőkkel is jobb kapcsolat, gazdagabb kultúra alakulhat ki, és ez a beilleszkedés sikerét jelenti. Miután azonban az országok többsége esetében az oktatásból, a közvélemény formálásából hiányzik a migránsokkal való együttérzésre való felkészítés, szinte biztosra vehető az idegenellenesség megjelenése, illetve ennek eszkalálódása, az idegengyűlölet. Ez utóbbi gyakran nem is alaptalan, hiszen a fejlődő országokból érkező bevándorlók és a fejlett országok lakosai közötti szokások, viselkedések terén igen nagy különbségek lehetnek. A mindennapi, esetleg deviánsnak tűnő magatartáson túl azonban jóval inkább táplálja ezt az érzést, hogy az idegenek részesülnek a közpénzekből, a szociális juttatásokból, veszélyeztetve ezzel a hazaiak helyzetét.

A bevándorlókkal, a menekültekkel, általában az idegenekkel kapcsolatos ellenérzések azt a bizonytalanságot tükrözik, amely abban a társadalomban keletkezett, amelyik nem felelős vagy csak elméletileg tehet a kialakult helyzetről. A radikális társadalomelméletek egy része minden elmaradt országban bekövetkező válsáért a világ fejlett területeit teszi felelőssé, úgy gondolván, hogy végső soron az újkori gyarmatosítás indította el a tömeges meneküléssé fajuló migrációt, mert széttörte a fejletlen országok társadalmának tradicionális kereteit.

A menekültek befogadására sokszor jó lehetőségek lennének a befogadó országban, de annak állampolgárai „áldozataivá” válnak a hiedelmeknek, előítéleteknek vagy a felelőtlen politikusok és a média keltette izgatásnak, és ezért viselkednek ellenségesen a migránsokkal. Válságos időkben a migrációnak a külső formái a szokásosnál több irritáló tényezőt hordoznak. Irritáló lehet a migránsok váratlanul nagy száma, menekültkénti tömeges megjelenése. Irritálhatja továbbá az alapnépességet, ha a jövevények túlságosan szegények, ha túlságosan nagy a civilizációs, kulturális, vallási különbség az újonnan érkezettek és a régiek között.

---

zásáról. Az ügynökség célja, hogy az uniós intézmények és az EU-tagállamok számára az uniós jog végrehajtása során az alapvető jogokkal kapcsolatos támogatást és szakértelmet nyújtson.

<sup>5</sup> Corinna Milborn: Európa: az ostromlott erőd. A bevándorlás fekete könyve. Alexandra Kiadó. Budapest, 2007. 111. o.

Az elmondottakból egyértelműen megállapítható, hogy a migráció konfliktusokkal járó társadalmi folyamat. Mind a befogadó, mind a letelepedő népesség részéről nagyfokú toleranciára lenne szükség a konfliktusok eredményes kezeléséhez. Különösen nehéz feladat ez, ha a két felet jelentős kulturális-civilizációs különbség választja el egymástól.

A külföldiekkel kapcsolatos konfliktusok leggyakoribb okai – a teljesség igénye nélkül – a következők lehetnek:

- talán a leggyakoribb a kommunikáció félreértése (általánosságban igaz, hogy a konfliktusok 80 százaléka ebből ered);
- információhiány: a jó döntések meghozatala csak kellő mennyiségű információ birtokában történhet. Ha kezelni akarjuk a konfliktusokat, akkor rendbe kell tenni a kommunikációs rendszert, az információáramlást;
- nem tudatosult előítéletek: ezek az előítéletek egy nem tudatosult attitűdöt alakítanak ki, fokozatosan torzítják az információkat, aminek a következtében a helyzetre nézve rossz döntések születnek (pl. az arabokkal kapcsolatban);
- a konfliktusban résztvevő külföldiek származási, vallási, etnikai hovatartozásából adódó tradicionális, írott és íratlan szabályok ismeretének hiánya;
- a konfliktusban résztvevők eltérő kulturális értékei, szabályai. Előfordul, hogy az adott népnek, népcsoportnak más szabályozó értékei vannak valamire, mint az „öshonos” lakosságnak, és ez okozza a konfliktust;
- érdekkülönbség: amikor az egyik csak a másik kárára győzhet. Ez sokszor azért vezet konfliktushoz, mert a meglévő konfliktust ebben az esetben győztes-vesztes módon kezelik. Sokkal célravezetőbb lenne ezekben az esetekben a problémamegoldó stratégiát preferálni.<sup>6</sup>

Bár, Magyarországon csak a rendszerváltozás óta nyílt lehetőség szabadabb be- és kivándorlásra, ezért nálunk nem élnek tömegesen bevándorlók, ennek ellenére erősnek látszik az idegenellenesség. A magyarországi tapasztalatokat illetően azt is megállapítható, hogy a migránsok befogadását tekintve a lakókörnyezet és az iskola tűnik a legbefogadóbbnak, de ezen túl mind a hivatalos intézményekben, mind nyilvános színtereken keserű tapasztalatokat szereznek a Magyarországon élő bevándorlók. A diszkrimináció élmény szinterei azonban migráns csoportonként eltérnek, és ez előrevetíti azt is, hogy azok a stratégiák, amelyekkel a bevándorlók meg akarják vetni a lábukat, szintén különbözni fognak. A migrációs mozgásokból adódó, a befogadó országok lakóinál kialakuló előítéletek fontos ellenszere lehet a migránsok beilleszkedését biztosító szociálpolitika, a közoktatás, a sajtó, a bel- és igazságügyi együttműködés mellett – ha szükséges – a rasszizmus elleni büntetőjogi eszközök felhasználása.

---

<sup>6</sup> Tájok Péter: A rendőri intézkedésekkel szemben támasztott speciális igények egy más aspektusból. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.) Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. Pécs, 2009. 406. o.

## Nemzetközi és hazai xenofóbia kutatások

Nemzetközi és hazai kutatások egyaránt bizonyítják, hogy a migránsokkal szembeni előítéletesség, idegenellenesség vagy idegengyűlölet egyre erőteljesebben van jelen. Az utóbbi években kezd kialakulni egy „európai xenofóbia diskurzus”, ami a nemzeti kutatási hagyományokra és véleménycserékre támaszkodik. Ennek a megnyilvánulásai egyrészt a közös európai kutatások, amelyeket főleg az Európai Unió finanszíroz, de ide sorolható az a politikai diskurzus is, amely az „Europa fortress”<sup>7</sup>-t használja, akár mint elérendő célt, akár el- és megvetendő kimenetelét a létező, egyre inkább összehangolt európai politikának.

2002-ben a bielefeldi egyetemen működő Institute for Interdisciplinary Research on Conflict and Violence elnevezésű kutatóműhely vezetésével empirikus szociológiai kutatás indult az előítéletes gondolkodásmód szociológiai és társadalomlélektani hátterének bemutatására és az ezzel kapcsolatos összefüggések feltárására. Európa különböző történeti régióit és modernizációs, illetve ideológiai sokszínűségét megjelenítő hét országban lefolytatott empirikus attitűdvizsgálat alapján két kérdésre kerestek választ. Egyrészt arra, hogy az előítéletesség intenzitásában, tudástartalmában és társadalomlélektani meghatározottságában vajon ország specifikus sajátosságok vagy globálistendenciák játszó-e a meghatározóbb szerepet. Másrészt vizsgálták, hogy az egyéni vagy éppen ellenkezőleg, össztársadalmi modernizációs-strukturális mozzanatok azok, amelyek kihatnak az előítéletes gondolkodás előfordulására, illetve, hogy milyen szerepet játszanak az ideológiai és kulturális megosztottságok a napjainkban megfigyelhető tendenciákban.<sup>8</sup>

A német Friedrich Ebert Alapítvány 2011-ben publikálta annak az összehasonlító felmérésnek az eredményét, amely az Európai Unió nyolc országára terjedt ki. A vizsgálatot a következő országokban végezték: Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország és Portugália. Országonként reprezentatív módon, ezer-ezer főt kérdeztek meg.<sup>9</sup> A kutatás feltárta, hogy az Európai Unió kohézióját, tagállamainak szolidaritását, demokratikus fejlődésének távlatait nemcsak az intézményi és gazdasági-szociális krízisjelenségek fenyegetik, hanem az ezekre ráakadó, országonként eltérő mértékű és a dezintegráció irányába ható általános előítéletesség is.

<sup>7</sup> A restriktív (megszorító, korlátozó) migrációs politika miatt kapta Európa az Europa fortress = Európai Erőd elnevezést.

<sup>8</sup> Örkény Antal – Váradi Luca: Az előítéletes gondolkodás társadalmi beágyazottsága, nemzetközi összehasonlításban [http://www.academia.edu/4228665/Orkeny\\_A\\_Varadi\\_L\\_Az\\_el%20%C5%91%C3%ADt%C3%A9letes\\_gondolkod%C3%A1s\\_t%C3%A1rsadalmi\\_be%C3%A1gyazotts%C3%A1ga\\_nemzetk%C3%B6zi\\_%20%C3%B6sszehasonl%C3%ADt%C3%A1sba](http://www.academia.edu/4228665/Orkeny_A_Varadi_L_Az_el%20%C5%91%C3%ADt%C3%A9letes_gondolkod%C3%A1s_t%C3%A1rsadalmi_be%C3%A1gyazotts%C3%A1ga_nemzetk%C3%B6zi_%20%C3%B6sszehasonl%C3%ADt%C3%A1sba) (Letöltés ideje: 2015. július 14.)

<sup>9</sup> G. Márkus György: Előítéletesség Európában, intolerancia Magyarországon. Recenzió és reflexió. Általános Vállalkozási Főiskola Tudományos Közlemények. Budapest, 2012. 73. o.



A felnőtt magyar lakosság évek-évtizedek óta meglehetősen elutasító az idegennel szemben. Ezt támasztja alá a TÁRKI<sup>10</sup> több mint 20 éves időszaka, amelyben azt kérdezik minden évben, hogy a válaszadók szerint minden menedékkérőt be kell-e engedni az országba vagy sem. 2011-ben – ahogy az előző öt év mindegyikében – tíz megkérdezettből három (32 százalék teljesen elutasító volt, azaz ők egyetlen menedékkérőt sem fogadnának be. További hatan (60 százalék) nemzetiség-etnikum szerint mérlegelnének, de legtöbbször valójában nem engedne be senkit, és tízből csak alig egy válaszadó vélekedett úgy, hogy minden menedékkérőt be kell fogadni. A 2012-ben lefolytatott vizsgálat szerint – sajnos – tovább romlott a kép. 2014 áprilisában a felnőtt lakosság 39 százaléka választotta az idegenellenesnek tekinthető állítást, vagyis azt, hogy az országba menedékkérő be ne tehesse a lábát. A megkérdezettek 10 százaléka tekinthető idegenbarátnak, akik szerint minden menedékkérőt be kell fogadni. A többség (a megkérdezettek 51 százaléka) mérlegelő a menedék nyújtásának, illetve megtagadásának kérdésében.

Az idegenellenesség mértéke a kezdeti gyors növekedés (1992-1995) után előbb ingadozott (1996-1998, 1999-2001), majd 2002 óta 2011-ig kisebb ingadozások mellett (24-33 százalék között) meglehetősen stabil volt. 2012-ben a korábbi évekhez képest megnőtt az idegenellenesek aránya és ez 2013 után 2014-ben is magasabb maradt, mint a 2000-es évek átlaga volt.

### **Idegenellenesség kutatás a belügyi ágazatban**

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem<sup>11</sup> Hadtudományi Doktori Iskoláján 2010 őszén megvédett „A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei” című doktori értekezésem keretében – a témában végzett korábbi kutatásokra támaszkodva – magam is végeztem kutatást, amelynek alapvető célja annak megállapítása volt, hogy a rendőrök hogyan viszonyulnak az idegenekhez.

A kutatás alapsokasága a rendőrség állományának azon része volt, amely gyakran kerül kapcsolatba a külföldiekkel, valamint a leendő rendőrök: szakközépiskolai és főiskolai hallgatók. A kutatásban érintett 800 fős mintában a Budapesti Rendőrfőkapitányság Bevetési Főosztály állománya, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságnál dolgozó rendőrök, schengeni külső és belső megyés határrendészek, járőrök, a Rendőrtiszti Főiskola<sup>12</sup> elsős és végzős hallgatói, az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskola tanulói vettek részt. A gyakorlati területen dolgozók bevonása a mintába azért is volt meghatározó, mert ők azok, akik napi rendszerességgel találkoznak idegenekkel, kerülnek kapcsolatba adott esetben külföldiekkel.

---

<sup>10</sup> TÁRKI: Szakpolitikai elemzések, Társadalom- és gazdaságtudományi kutatás, Felmérések, Társadalomstatistika, Adatbányászat 1985 óta

<sup>11</sup> 2012. január 01-jétől Nemzeti Közszerológiai Egyetem

<sup>12</sup> A cikk megjelenésének időpontjában már Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar

Az adatfelvétel strukturált, zárt kérdéseket tartalmazó kérdőívvel készült. A koncepció szerint az idegenekhez való viszonyt meghatározzák az intézményi és a személyes összefüggésben kialakuló attitűdök.<sup>13</sup> A kutatás dimenziói a következők voltak:

- hatalmi attitűdök
- szolidaritási attitűdök
- interperszonális attitűdök
- befogadó-elutasító attitűdök

A kérdőív első tizenegy kérdése a társadalmi-demográfiai változók meghatározásához adott segítséget (válaszadó neme, életkora, rendőrségnél betöltött szerepe stb.) A további kérdésekben minden esetben azonos idegen népcsoportokkal (kínai, arab, afgán, afrikai, török, „piréz”,<sup>14</sup> koszovói, európai uniós állampolgár, ukrán) kapcsolatos attitűdök és a hozzájuk való viszonyulás meghatározása történt. A kutatás reprezentativitását az aktív rendőrök – a minta 56,3 százaléka (440 fő) – életkora, rendfokozata és szolgálati helye adta. A Magyarországra jellemző, bevándorlók-kal szembeni előítéletesség, idegenellenesség – nemzetközi összehasonlításban is – kifejezetten magasnak mondható mértéke miatt, illetve a xenofóbia mérséklése érdekében a rendőri állomány körében végzett kutatásomat indokoltnak tartottam kiterjeszteni. 2011-ben a Bevándorlási és Állampolgári Hivatal hatósági ügyintézés-sel, kényszerintézkedés foganatosításával foglalkozó dolgozói körében folytattam tovább a téma vizsgálatát. A kutatásban érintett 327 fős mintában a bicskei és a debreceni befogadó állomás munkatársai (26 fő), a Bevándorlási és Állampolgársá-gi Hivatal Regionális Igazgatóságának dolgozói (264 fő), és a Központi Igazgatóság állománya (37 fő) vett részt. Ahhoz, hogy átfogóbb képet kapjak a belügyi ágazat-ban dolgozók attitűdrendszeréről, a téma kutatását 2012-ben tovább folytattam a Büntetés-végrehajtási szervezet azon állományánál is, akik a külföldiek kiszabott börtönbüntetésének letöltése során találkoznak az idegenekkel. A vizsgálat 485 fős mintára, 18 büntetés-végrehajtási intézetre illetve börtönre terjedt ki. A felhasznált módszer és a feldolgozás módja megegyezett a korábbi vizsgálatokéval. A befoga-dási készséget is a már ismert változócsoporthoz mentén vizsgáltam.

### **A saját kutatásból levonható következtetések**

A belügyi ágazatban végzett vizsgálatok eredményeiből következik: ahhoz, hogy a hivatásos állomány idegenellenessége érzékelhető módon csökkenjen, és pozitív beállítódásukkal esetleg befolyásolják a civil társadalom véleményét, további lépé-sekre, intézkedésekre van szükség. Fel kell tárnunk, mi az oka az idegenellenességnek,

<sup>13</sup> A kutatás ebben a tekintetben a Krémer Ferenc által 2004-ben a Rendőrtiszti Főiskolán végzett vizsgálatot követi. A kutatási eredmények kiértékelésében Krémer tanár úr nyújtott segítséget.

<sup>14</sup> Fiktív etnikum, a Tárki közvélemény-kutató cég munkatársainak fejéből pattantak ki. Idegenelle-nességet vizsgáló felméréseikben először 2006-ban jelentek meg.

és ezeket kell „kezelni”: megismertetni, megértetni az állománnyal és a civil alkalmazottakkal a migránsok valós motivációit, hatásukat az országra, az egyes társadalmi csoportokra.

Az idegenek származási, vallási, etnikai, kulturális hovatartozásából adódó szokásainak ismerete és figyelembevétele elősegítheti a hatékonyabb és humánusabb intézkedéseket. Mivel a dolgozók többsége nem részesült olyan képzésben, amely a külföldiekkel való találkozáskor keletkező konfliktusok megelőzésére vonatkozó ismereteket tananyagként tartalmazná, ezért szükség van arra, hogy a képzési tananyagba építetten, rendszerezett formában sajátítsák el a konfliktuskezelési technikákat. A jelenlegi képzések mellett – szükség szerint – új képzési, oktatási formák, új típusú tanfolyamok, speciális továbbképzések indításával lehetőséget kell teremteni, hogy a külföldieket érintő intézkedések specifikumai, a nyelvi képzés, a kommunikáció fejlesztése a belügyi ágazat érintett szervezeteinél dolgozók felkészítésében hangsúlyos szerepet kapjon. Törekedni kell rá, hogy az érintettek tisztában legyenek a multikulturalizmusból adódó sajátos feladataikkal, munkájuk elismerésekor pedig legyen szempont az idegenekkel kapcsolatban tanúsított magatartás. Természetesen a felsoroltak tematikájának, esetleges tankönyvi szükségletének kidolgozása hozzáértő szakemberek bevonásával lehetséges.

Egyidejűleg meg kell találni a nyelvi képzés színvonala növelésének lehetőségét. Az állományt fel kell készíteni, hogy a külföldiekkel szembeni fellépések alkalmával – a vonatkozó jogi és egyéb normák betartása mellett – nagyobb körültekintéssel járjanak el, mivel az idegenek származási, vallási, etnikai, kulturális hovatartozásából adódó szokások ismerete és figyelembe vétele elősegítheti az idegenelleneségtől mentes, humánusabb intézkedést.

A rendőrségi fogdáknak és őrzött szállásokon fogva tartottak esetében a krízishelyzetek kialakulásának kockázata lényegesen magasabb, mint a járőrszolgálat esetében. A fogdaőri szolgálatot teljesítő állomány tevékenysége fokozott pszichés megterheléssel és igénybevétellel jár. Számukra még fontosabb a nemzeti, etnikai és kulturális különbségek alapvető ismerete, messzemenő tiszteletben tartása. Esetükben fokozottabban szükség van az általános és rendkívüli helyzetek kezelésére való felkészítésre: tréningek, előadások, esettanulmányok feldolgozása keretében. Speciális követelmény a légi toloncolásban részt vevők pszichológiai módszerekkel történő kiválasztása, felkészítésük a kísérés humánus végrehajtására, a külföldiekkel történő kommunikációra, az intézkedési helyzetek kezelésére, intézkedő képességük fejlesztésére, valamint különösen fontos az efféle helyzetek utáni stressz mentesítésük. Elsősorban a rendőri és a büntetés-végrehajtási állományra vonatkozó problémák kezelésében mindenképp a pszichológiai szakszolgálat képes segítséget nyújtani egyrészt a személyi állomány védelmében, pszichés stabilitásának támogatásában, másrészt a rendkívüli események megelőzésében és a kialakult válsághelyzetek, rendkívüli helyzetek kezelésében. A rendőrök és a bv-sek esetében fontos szerepük lehet az állomány körében kialakult előítéletesség „féken

tartásában” az úgynevezett csillapító technikák elsajátításának. A pszichológusok részt vehetnek a krízishelyzetek kialakulásának lehetőség szerinti megelőzésében, a megszokottól eltérő viselkedésmódok észlelésében, a válságok (pl. éhségstrájk, szökés, túszejtés) kezelésében. Segítséget nyújthatnak a külföldieknek a multikulturális tanácsadás<sup>15</sup> keretében történő tájékoztatásban, információnyújtásban.<sup>16</sup>

Szükség van a többségi társadalom folyamatos, a realitásra épülő tájékoztatására a nemzetközi védelemben részesülők és a gazdasági migránsok jogállásának alapelveiről, beilleszkedésük segítésének módjairól, kultúrájuk megismertetéséről. A közvélemény tájékoztatása elsősorban a média, illetve az oktatási rendszeren keresztül lehetséges. A médiában pozitív példák bemutatásával csökkenthető a külföldiekkel szembeni bizalmatlanság, az oktatásban pedig az interkulturális nevelés előtérbe állításával, a pedagógusok multikulturális ismeretei megalapozásával és bővítésével lehet csökkenteni az elutasítást vagy mérsékelni az idegengyűlöletet.

### Aktuálpolitikai felmérések

Ma már szinte nincs olyan nap, hogy a nyilvánosságban ne esne szó bevándorlókról, menekültekről, illegális migránsokról, a rájuk vonatkozó szabályokról, illetve a mindezzel kapcsolatos politikai vitákról. A migrációhoz és migrációpolitikához kötődő szövegfolyam fogalmainak értelmezése, a politikai viták nyelvi eszközeinek, a média, a politika közbeszéd és a szaktudomány fogalomkészletének vizsgálata ezért vált/válik egyre fontosabbá.<sup>17</sup> Tévedés, ez nem ideai megállapítás. Megdöbentő módon az idézet a Political Capital<sup>18</sup> által összeállított „Látélet 2008. Kutatási összefoglaló az előítéletesség és intolerancia hazai helyzetéről. Helyzetjelentés és javaslatok” című kiadványból való.

<sup>15</sup> A multikulturális tanácsadás során a kliens és a tanácsadó eltérő kultúrához tartozik. A tanácsadás rendszerint tolmácon keresztül vagy egy harmadik közös nyelven történik, ez különleges felkészültséget, odafigyelést követel a tanácsadó részéről. Ehhez társul még sajátos körülményként a kultúránként eltérő nonverbális kommunikáció jellegzetessége. Az eltérő feltételek ellenére a multikulturális tanácsadás általános céljai megegyeznek az egyéni és csoportos tanácsadás céljaival: rendvédelmi szervek őrzött szállásain elhelyezettek mentális gondozása, kezelése, ellátása.

<sup>16</sup> Virág László - Vajger Éva - Rigó Éva - Sallai Dóra - Vizinger Erzsébet - Mari Gabriella - Csomós István - Szabó Beatrix - Zsolnai Ágnes - Gáti Szilvia - Somorjai Dezső - Nagy József: A rendvédelmi speciális pszichológiai tevékenység szakmai protokollja. In.: Virág László (szerk.): A rendvédelmi pszichológiai tevékenység protokollja. Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanács, Budapest, 2009. 354-357. o.

<sup>17</sup> Látélet 2008. Kutatási összefoglaló az előítéletesség és intolerancia hazai helyzetéről. Helyzetjelentés és javaslatok. Magyar Antirasszista Alapítvány 39. o.

<sup>18</sup> A Political Capital Policy Research & Consulting Institute 2001-ben alakult Budapesten. A belföldi elemző és tanácsadó intézetként létrejött Political Capital közel egy évtized alatt nemzetközivé nőtte ki magát: mára helyi irodákkal rendelkezi Szófiában, Podgoricában, Dubaiban, tevékenységük tizenkilenc országra terjed ki Közép- és Délkelet-Európában, valamint a Közel-Keleten. A Political Capital a londoni központú, brit-svájc Communications First Consulting Ltd. csoport tagja.

Az elmúlt időszakban az európai politikai közbeszéd egyik legfontosabb témája a menekültek ügyének rendezése volt. A bevándorlással kapcsolatos problémák kezelésének jelentőségét kevesen vitatják, a megoldási javaslatok azonban továbbra is nagyon megosztják az európai politikusokat, a menekültügyi szakértőket, és a társadalmat. Az egyik ilyen vitatott javaslat az Európai Bizottság azon elképzelése, miszerint kvótarendszert vezetnének be a menekültek és menedékkérők elosztására az uniós tagállamok között. A tervre eltérően reagáltak az európai politikai vezetők.

A Századvég Alapítvány<sup>19</sup> közvélemény-kutatása ezúttal azt vizsgálta, hogy a magyar felnőtt korú lakosság miként vélekedik a menekültügy rendezéséről. A 2015. január 12-14. között végzett telefonos kérdőíves közvélemény-kutatás<sup>20</sup> – amelynek során 1000 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdezett meg CATI-módszerrel<sup>21</sup> – szerint a magyar lakosság több mint kétharmada túl enyhének tartja a hazai bevándorlási törvényeket, és szigorítaná a szabályozást. Elemzésük rávilágított, hogy az emberek többsége politikai irányultságtól függetlenül enyhének érzi a bevándorlási szabályokat. A baloldaliak 56 százaléka, a középen állók 65 százaléka valamint a bizonytalan választópolgárok 59 százaléka szigorítaná a szabályozást, csakúgy, mint a jobboldaliak 85 százaléka.

Az elemzésben közölt adatok legfeljebb plusz-mínusz 3,2 százalékponttal térhetnek el a mintavételből fakadóan attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezése eredményezett volna. Ugyancsak a Századvég Alapítvány által – hasonló módszerrel – 2015. május 21-26. között lefolytatott kutatás<sup>22</sup> szerint a lakosság döntő része nem ért egyet azzal az uniós javaslattal, amely a menekültek elosztására vonatkozó kvótarendszer bevezetését irányozza elő a tagországok számára. A többségi vélemény szerint a bevándorlás kezelésének az országok saját hatáskörébe kellene tartoznia. Az eredmények alapján látható, hogy a lakosság érdeklődik a téma iránt és a többség tájékozott is, hiszen a megkérdezettek 83 százaléka hallott az Európai Bizottság fenti javaslatáról. Az is kiderült, hogy a magyar lakosság döntő többsége (közel kétharmada) nem ért egyet azzal az elképzeléssel, hogy a kontinensre érkező menekülteket egy meghatározott kvótarendszer szerint osszák szét a tagállamok között. A válaszadók háromnegyede úgy véli, a

---

<sup>19</sup> A Századvég Alapítvány a magyarországi rendszerváltásban aktív szerepet vállalt fiatal generáció szellemi arculatának kifejeződéseként jött létre. A kezdetben lap-, majd később könyvkiadásra vállalkozó alapítvány a magyar progresszió értékeinek és az európai fejlődés mintáinak bemutatására törekedett. Az alapító szakkollégiumi nemzedék fontos szerepet játszott az új magyar demokratikus jogállam és piacgazdaság megteremtésében.

<sup>20</sup> Forrás: <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas> Letöltés: 2015. július 15.

<sup>21</sup> Az angol Computer Assisted Telephone Interviewing rövidítése, mely számítógéppel támogatott telefonos lekérdezést jelent. A kérdezőbiztosok telefonon hívják fel az előre meghatározott listán szereplő egyéneket és készítik velük interjút. A beszélgetés alatt egy számítógépen futó kérdőív kérdéseit teszik fel nekik, illetve ebben a rendszerben rögzítik a válaszaikat. Az automatizált kérdőívben utasításokat, megjegyzéseket lehet hozzáfűzni az egyes kérdésekhez; illetve be lehet állítani, hogy egyes válaszok esetén melyik kérdésre ugorjon tovább a rendszer.

<sup>22</sup> Forrás: <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas> (Letöltés: 2015.07.15.)

tagállamoknak jogukban áll eldönteni, kiket engednek be, vagyis az uniós országoknak vissza kellene kapniuk saját hatáskörükbe a bevándorlási ügyek kezelését.

A Nézőpont Intézet<sup>23</sup> – a Heti Válasz megbízásából – 2015. június 19-25. között végzett, ezer ember telefonos megkérdezésén alapuló reprezentatív közvéleménykutatást.<sup>24</sup> A megkérdezettek háromnegyede (76 százaléka) szerint problémát jelent Magyarország számára az illegális bevándorlás, és még a baloldali pártok szimpátiázásainak is közel 60 százaléka tartja problémának a jelenséget. A válaszokból ugyan az derül ki, hogy a magyarok összességében befogadóak, a határon túli magyarokat, az üldözötteket, valamint az egyéb legális úton érkezőket a válaszadók több mint 50 százaléka befogadná. A megélhetési és az illegális bevándorlást viszont döntő mértékben elutasítják (57 illetve 73 százalékban). A megkérdezettek 63 százaléka szerint a megnövekedett bevándorlás egyben biztonsági kockázatot is jelent Magyarország számára.

További eredményeket ismertetve arról számolnak be, hogy a megkérdezettek 47 százaléka szerint az illegális bevándorlás súlyos probléma Magyarország számára, további 29 százalék szerint pedig inkább probléma. A válaszadók 13 százalék nyilatkozott úgy, hogy inkább nem probléma az illegális bevándorlás, és csupán 6 százalék véli úgy, hogy ez egyáltalán nem jelent problémát. A nem válaszolók aránya 5 százalékot tesz ki.

A kutatásukban azt is vizsgálták, hogy a különböző, Magyarországra érkező csoportokkal kapcsolatban mennyire befogadó a magyar társadalom. A megkérdezettek a legnagyobb, 81 százalékos arányban a határon túli magyarokat fogadnák be az országba. Ezt követi az üldözött keresztények csoportja, akiket a lakosság 59 százaléka fogadna be, a legális úton érkező betelepülőket 53 százalékuk, a környező országokból érkező vendégmunkásokat 51 százalékuk, a ténylegesen politikai üldözötteket pedig 51 százalékuk fogadná be.

A megélhetési bevándorlókat viszont már többen nem fogadnák be (57 százalék), mint ahányan befogadnák őket (32 százalék). Az illegális bevándorlókat a megkérdezettek döntő többsége, 73 százaléka nem fogadná be, és csak 14 százalékuk mondja azt, hogy őket is befogadná az országba.

## Befejezés

A válsággócokból pedig csak jönnek és jönnek. Keresztények Szíriából, a háborús helyzetűtől megriadók Irakból, a sötét nyomor elől az afrikai országokból, üldözöttek a harmadik világbéli diktatúrákból. A fejlett országoknak csakúgy, mint az Európai Unió tagállamainak tisztában kell lennie azzal, hogy a bevándorlás leállít-

<sup>23</sup> A Nézőpont Intézet 2006 nyarán alakult, magyar tulajdonú elemző és kutató nonprofit cég, melynek tulajdonosa a Nézőpont Intézet Alapítvány.

<sup>24</sup> Forrás: <http://nezopointintezet.hu/> Letöltés: 2015. július 14.

hatatlan folyamat. Éppen ezért a bevándorlásból fakadó konfliktusok sem szüntethetők meg, legfeljebb kezelhetők.

A migrációt nem lehet kizárólag humanitárius kérdésként kezelni Európában, a jelenség már biztonságpolitikai problémákat vet fel. A gazdasági bevándorlók állandó kihívást jelentenek az Európai Unió számára, hiszen migráció mindig is volt, van és lesz addig, amíg gazdasági és életszínvonalbeli különbségek léteznek régiók, országok, kontinensek között. A jelenlegi statisztikák szerint, 2060-ig még 60 millió migráns fog érkezni Európába. Olyan biztonságpolitikai kérdéstről van szó, amely megnyugtató megoldás híján humanitárius katasztrófához vezethet. Ázsia és Afrika bizonyos területeit segíteni kell abban, hogy biztonságosabbá váljanak, és kevesebben vándoroljanak el.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Forrás: [http://kitekinto.hu/europa/2015/07/12/60\\_millio\\_migrans\\_fog\\_europaba\\_erkezni/#.VaYmzbcVitE](http://kitekinto.hu/europa/2015/07/12/60_millio_migrans_fog_europaba_erkezni/#.VaYmzbcVitE) Letöltés: 2015. július 15.

**Dr. Hautzinger Zoltán PhD, egyetemi docens, tanszékvezető**  
*Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar*  
*Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék*

## **Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai\***

### **1. A regularitás és az irregularitás kérdése a migrációelméletben**

A nemzetközi migráció kérdésköre, amely napjaink egyik legaktuálisabb problémája, rendkívül szerteágazó tevékenység.<sup>1</sup> A fogalom mögött meghúzódó magyarázat egyikeként a vándorlás egyéni vagy csoportos akarat eredménye, amelyet az általános társadalmi, gazdasági vagy politikai folyamatok az egyéni szándék és a mindennapok törekvései együtt és egyszerre határoznak meg.<sup>2</sup> A helyváltztatás mögött meglévő emberi magatartás a migráció mozgatórugója, amely a vonatkozó szabályok betartása függvényében lehet jogkövető, de lehet azzal ellentétes is. Erre tekintettel értelmezhető a migráció egyik alapvető típusaként annak legális és illegális fajtái, amelynek fundamentumát az adja, hogy a vándorlás és ennek eredményeként egy adott – a vándor állampolgárságától eltérő – országban tartózkodás az arra vonatkozó jogi rendelkezések szerint történik-e.

A legális, jogszerű vagy újabban dokumentált, illetve reguláris migráció tehát az ellenőrzött keretek közötti ki- és bevándorlást, továbbá tartózkodást, végső soron letelepedést foglalja magában. A jogi szabályokkal ellentétesen megvalósuló migráció ugyanakkor a meglévő, főleg a vándorlás kényszerű okaira tekintettel meghonosodott elvekre (pl. non-refoulement) tekintettel nem feltétlenül jelenti annak illegális vagy jogszerűtlen voltát. Erre is figyelemmel alakult ki a nemzetközi szakirodalomban a jogszerűtlenül végbemenő vándorlás jelzőjeként az irreguláris formula, amely egyszerre érzékelteti a migráció természetes körülményeitől eltérő helyzetet, de azt nem feltétlenül egy jogilag üldözendő vagy büntetendő állapotként mutatja be.<sup>3</sup>

Az irreguláris migráció alapja noha a jogszerűtlenség, miszerint az adott országba vándorlás, a határátlépés vagy az országon belüli tartózkodás nem a vonatkozó jogi előírások szerinti magatartás következménye, mégsem feltétlenül teremt jog-

\* E tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>1</sup> Gyeney Laura: Legális Bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára. Pázmány Press, Budapest, 2014. 31. o.

<sup>2</sup> Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. AduPrint, Budapest, 2001. 20. o.

<sup>3</sup> Az irreguláris migráció mellett az ún. undocumented kifejezés is használatos a nemzetközi szakirodalomban, amely jobban kifejezésre juttatja azoknak a személyeknek a státuszát, akik bizonyos jogi követelményeknek nem felelnek meg. Vö: Reinhard Schweitzer: The making and unmaking of irregular migration: migrant 'illegality' regularization and deportation in Spain and the UK. Integrim Online Papers 4/2014. 4. o.



szerűtlen vagy illegális állapotot. Ugyanígy az egy adott időpontban jogszerű beutazás vagy tartózkodás nem feltétlenül alapozza meg a legális migrációt a tartózkodás teljes volumenében. A nemzetközi szakirodalom is alapvetően e két szituációban látja az illegalitás és az irregularitás közötti különbséget. Jogszerűtlen (illegális) beutazásból is származhat jogszerű, mégis irregularis (pl. menedékkérelem elbírálása miatti) tartózkodás, míg a jogszerű tartózkodás is irregularis helyzeté válhat, ha annak jogi feltételei megszűnnek.<sup>4</sup> Az irregularitás tehát egy állapot jogszerűségének a megváltozásától függ, egyben bizonytalan (uncertain), titkolt (clandestine) vagy biztonságfosztott (insecurity) migrációs helyzetet teremthet.<sup>5</sup> Mindazonáltal az irregularitás az állapotban keresendő, nem pedig a személyben. Magát a kifejezést nem melleleg az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Migrációs Bizottsága ültette át a szakterminológiába, azzal, hogy 2005. évi jelentésében arra hívta fel a figyelmet, miszerint egy személy nem lehet illegális vagy irregularis, hanem kizárólag a migráns státusza, tartózkodási jogcíme lehet irregularis (migrants with irregular status).<sup>6</sup>

## 2. Az irregularis migráció szankcionálása büntetőjogon kívül Magyarországon

Az irregularis migrációval összefüggő cselekmények jogi eszközökkel történő kezelése a magyar jogrendszerben is különböző jogágakhoz kapcsolódó rendelkezések keretében lehetséges. Hatékonyságánál, így különösen a jogellenes beutazásból vagy tartózkodásból származó állapot mielőbbi megszüntetéséhez fűződő társadalmi érdek primátusánál fogva elsődleges jogi instrumentumként az idegenrendészeti jog jöhet számításba, amely jellegénél fogva elkülönítendő attól a jogalkalmazástól, amely a jogérvényesülés érdekében azért szükséges, mert ahhoz az önkéntes jogkövetés nem elegendő. A beutazási feltételek ellenőrzése, az egyes utazási, tartózkodási vagy letelepedési stb. engedélyek kiadása igazgatási feladat, míg az idegenrendészeti eljárás lefolytatása, idegenrendészeti intézkedés vagy kényszerintézkedés (őrizet) alkalmazása abban az esetben releváns, ha az idegenjog érvényesülése az adott jogviszony alanya (külföldi) önhibájából nem valósul meg. Ilyennek minősül, ha az idegen állam polgára a beutazás vagy tartózkodás feltételeinek<sup>7</sup> nem felel

<sup>4</sup> Mark Provera: The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union. CEPS paper in Liberty and Security in Europe. No. 80/February 2015. 4. o.

<sup>5</sup> Stéphane de Tapia: New patterns of irregular migration in Europe. Centre National de la Recherche Scientifique. France, 2002. 22. o.

<sup>6</sup> Christal Morehouse – Michael Blomfield: Irregular Migration in Europe. Migration Policy Institute. 2011. Washington DC. USA 4. o.

<sup>7</sup> Magyarországon, ahogy más európai uniós tagállam tekintetében is, a beutazás feltételeinek ellenőrzése nemcsak nemzeti, hanem közösségi jogalkalmazást is jelent, mivel annak elsődleges jogforrását az ún. Schengeni határ-ellenőrzési kódex (az Európai Parlament és a Tanács 562/2006 EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról) vonatkozó rendelkezései határozzák meg.

meg, avagy, ha az államhatárt meg nem engedett módon lépi át. Az idegenrendészeti eljárás a kiutasítás kiszabásával, szükséges esetben kitoloncolás alkalmazásával megszünteti az irreguláris státuszt – a menedékjogi eljárást ide nem értve – minden más procedúra további alkalmazásának lehetőségére tekintet nélkül.

Az irreguláris migrációhoz kapcsolódóan találunk rendelkezéseket a hazai szabálysértési jogban is. Ezek az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések körében<sup>8</sup> található tényállásokat jelentenek.

A tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés<sup>9</sup> két külön bekezdésben két különböző elkövetési magatartást rendel szankcionálni. Előbbi esetben Magyarország államhatárának engedély nélkül vagy meg nem engedett módon történő átlépése, vagy ennek megkísérlése a büntetendő cselekmény, míg utóbbi tekintetében az úti okmánnyal kapcsolatos jogi rendelkezések megszegése áll fókuszban. Ezzel a jogalkotó azt juttatja kifejezésre, hogy az államhatár átlépése, illetve külföldiként a tartózkodás, kétségtelenül a mozgásszabadság része, bizonyos feltételekhez kötött (érvényes úti okmány megléte, egyes viszonylatokban határátkelőhelyen határellenőrzés keretében történő átlépés), és feltételek megszegése szankciót von maga után. Más kérdés azonban, hogy a tiltott határátlépés szabálysértési eszközökkel legfeljebb a honos állampolgárral szemben érvényesíthető, mivel a harmadik országbeli – így a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező – állampolgárok tekintetében hatékonyabb eljárási rend a fentebb már említett idegenrendészeti eljárás, feltéve, hogy nincs helye menedékjogi eljárásnak. Ezutóbbi esetben ráadásul, a menedékjogi eljárás lefolytatásáig, figyelemmel az ENSZ Menekültügyi Egyezmény korlátozó rendelkezésére, nemzetközi kötelezettségként relatív eljárási tilalommal is számolni kell.<sup>10</sup> Apró szépséghiba, hogy – bár, Magyarország 1989 óta részese a Genfi Egyezménynek – a vonatkozó rendelkezés törvényi átültetése nem történt meg a hazai szabálysértési jogba.

A külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés<sup>11</sup> szintén olyan tényállás, amely az irreguláris migráció erősödését hivatott visszaszorítani. E szerint az követi el ezt a szabálysértést, aki a külföldiek bejelentésére, jelentkezésére vagy az ország területén tartózkodására vonatkozó szabályokat szegi meg. Ugyan e szabálysértés mind a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, mind a harmadik országbeli állampolgárok esetében elkövethető, az irreguláris migráció kizárólag azokat a harmadik országbeli állampolgárokat érinthetik, akik ugyan enge-

---

<sup>8</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény XXIV. Fejezet

<sup>9</sup> Sztv. 158. §

<sup>10</sup> Az Egyezmény 31. cikk (1) bek. szerint az országba való jogellenes belépés vagy tartózkodás miatt nem sújtható büntetéssel az a menekült, aki közvetlenül olyan területről érkezik, ahol élete, szabadsága közvetlenül veszélyeztetve volt, és engedély nélkül lépett be az ország területére, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket és jelenlétüket.

<sup>11</sup> Sztv. 208. §

déllyel (legálisan) érkeztek Magyarország területére, de a tartózkodásra vonatkozó szabályok terén valósult meg vagy általuk vagy más (oktatási intézmény, szállásadó) által mulasztás. A szabálysértési tényállás hatékonysága – az előbbi tényállástól ellentétesen – különösen azoknál az intézményeknél mérhető, akik a külföldiekre vonatkozó igazgatási kötelezettséget nem teljesítik. Csak elméletben van realitása annak, hogy ilyen szabálysértést EGT-állampolgár kövessen el, mivel esetében a tartózkodási idő hitelesen nem állapítható meg, míg harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában a szabálysértés megállapítása a jogszerűen tartózkodó külföldinél nyerhet értelmet, míg az engedély nélküli bent tartózkodó személyek által keletkeztetett jogellenes állapot feloldására az idegenrendészeti jog adhat megoldást.

A fenti két tényállás mellett a szabálysértési jog más tényállásai is kapcsolódhatnak migrációs jellemzőhöz, így különösen a határrendészeti szabálysértés, annak is az a pontja, amely az államhatár rendjével és őrzésével vagy a határforgalom ellenőrzésével összefüggő tiltó vagy korlátozó rendelkezések megszegését rendeli büntetni. E magatartások közül különösen a határforgalom ellenőrzésével kapcsolatos normaszegések említhetők, mint például, ha valaki megpróbálja az ellenőrzés alól kivonni magát, nem engedelmeskedik az ellenőrzéssel kapcsolatos felszólításnak, nem tartja meg a határatkelőhely rendjét, avagy nem követi az előírt magatartási szabályt a beléptetés megtagadása, illetve visszairányítás esetén.<sup>12</sup>

A szabálysértési jog mellett az irreguláris migrációval összefüggő jelenségekre más, nem büntetőjogi szankciók is alkalmazhatók. Erre a legjobb példa az idegenrendészeti jogban a fuvarozók, valamint a munkáltatók számára előírt ún. felelősségi szabályok keretében előírt közigazgatási bírság lehetősége. Előbbi esetében a harmadik országbeli állampolgárt légi vagy vízi úton, illetve menetrend szerint közlekedő járatral közúton Magyarország területére, illetve területén át más célállamba szállító fuvarozónak a szállítást megelőzően meg kell bizonyosodnia arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e a beutazáshoz vagy átutazáshoz érvényes úti okmánnyal, illetve kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízummal.<sup>13</sup> Ha e kötelezettségét a fuvarozó nem teljesíti – külön jogszabályban<sup>14</sup> meghatározott – közrendvédelmi bírsággal kell sújtani.<sup>15</sup> A munkáltató is köteles legkésőbb a harmadik országbeli állampolgár munkába lépésének napján meggyőződni arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár érvényes tartózkodási engedéllyel vagy más tartózkodásra jogosító engedéllyel, valamint az e törvény alapján keresőtevékenység folytatására jogosító engedéllyel rendelkezik-e.

<sup>12</sup> Cserép – Fábián – Rózsás: Kommentár a szabálysértési törvényhez. Wolters Kluwer. Budapest, 2013. 366-367. o.

<sup>13</sup> A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 69.§ (1) bek.

<sup>14</sup> Vö. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) VI/A. fejezet

<sup>15</sup> Harmtv. 69. § (4) bek.

Emellett a munkáltatót egyéb adminisztratív kötelezettségek (pl. engedély másolata megőrzése, foglalkoztatás bejelentése). Az ilyen kötelezettséget elmulasztó munkáltatót az idegenrendészeti hatóság a foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgárok számával arányos mértékű közrendvédelmi bírsággal sújtja. Ehhez kapcsolódóan a fővállalkozó és valamennyi közbenső alvállalkozó az alvállalkozó munkáltatóval egyetemlegesen felel a közrendvédelmi bírság megfizetéséért akkor, ha tudott, vagy kellő gondosság mellett tudhatott volna arról, hogy az alvállalkozó munkáltató harmadik országbeli állampolgárt az e törvény szerinti tartózkodásra jogosító engedély nélkül foglalkoztat.<sup>16</sup>

### 3. Az irreguláris migráció és a büntetőjog

#### 3.1. Az irreguláris migráció kriminalizálása

A jogszerűtlen beutazás vagy tartózkodás visszaszorítására rendelkezésre álló jogi eszközök tárházában végső soron a büntetőjog is kínál megoldási lehetőségeket az irreguláris migrációhoz közvetlenül kapcsolódó elkövetési magatartások megbüntetésére. Különösen érdekes annak a helyzetnek a vizsgálata, hogy hol húzható meg az a zsinórmérték, amely az adott cselekmény elbírálását büntetőjogi eszközök igénybevételéhez rendeli. Az Európai Unió például igyekszik megerősíteni a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodás segítése elleni küzdelem büntetőjogi kereteit, továbbá az illegális migránsokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciók kapcsán is születtek uniós normák.<sup>17</sup> Az egyes tagállamok büntetőjogában így kézenfekvően megtalálható az embercsempészás, az emberkereskedelem, illetve a jogellenesen tartózkodó külföldi engedély nélküli foglalkoztatására vonatkozó különös törvényi tényállások.

Külön vizsgálat tárgya lehet mindazonáltal, hogy a klasszikus, a jogellenes vándorláshoz vagy tartózkodáshoz fűzhető magatartások mellett, milyen, kifejezetten az irreguláris migrációhoz közvetlenül kapcsolódó cselekmények érhetik el a büntetőjogi szankcionálás szintjét. Észtországban például rendészeti jellegű bűncselekmény a külföldi jogellenes tartózkodása. Ezt az a külföldi követi el, aki egy éven belül legalább két alkalommal jogszerűtlenül tartózkodik az országban.<sup>18</sup> Finnországban bűncselekményként definiálják az államhatár jogellenes átlépését, illetve

---

<sup>16</sup> Harmtv. 71. § (1)-(7) bek.

<sup>17</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán: Migrációs tendenciák napjainkban. IDRResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs, 60. o.

<sup>18</sup> Estonian Penal Code Passed (06.06.2001 RT I 2001, 61, 364 entry into force 01.09.2002) 233.§ 234.§ 260.§ Forrás: <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes> (Letöltés ideje: 2015.06.10.)

ennek minősített eseteként a jogellenes belföldi tartózkodást.<sup>19</sup> Olaszországban az irreguláris migrációhoz kapcsolódó cselekményeket az egységes szerkezetbe foglalt bevándorlási törvényben határozzák meg. Ilyen a rendőrség által meghozott kiutasítási határozat megsértése, valamint a harmadik országbeli állampolgárok esetében a támogatott önkéntes visszatérési programban való részvételi kötelezettség megszegését, és a programból származó kötelezettségek elkerülésének szándékát.<sup>20</sup> Luxembourgonban szintén pönalizálják a jogellenes beutazást és tartózkodást, avagy a kiutasítási határozatok megsértését. Előbbi tekintetében nem csak az illegális belépés vagy a tartózkodási szabályok jogellenes túllépése számít büntetendőnek, hanem az illetékes hatóságok előtti valótlan adatközlés is, míg utóbbi esetében a kiutasítás vagy a beutazási és tartózkodási tilalom ellenére történő ismételt belépés is.

Elvonatkoztatva ugyanakkor a fenti példáktól az irreguláris migráció, eleve az emberi vándorlás bármely jogszabályba ütköző formájának a kriminalizálása mind a közvélemény, mind az idegenrendészeti és bűnügyi szakmai, mind a büntetőjogtudomány képviselői számára folyamatosan napirenden lévő kérdés. A rendőri és a szakmapolitika közvélemény formáló hatását tekintve Joanna Parkin elemzésében arra a következtetésre jut, hogy az irreguláris státuszú személyekkel szembeni hatósági intézkedések könnyen demonstrálhatják a rendőrségi munka hatékonyságát. Emellett egy hasznos ellenségkép is kialakítható, akik félelmet gerjesztenek, és csökkentik az emberek biztonságérzetét.<sup>21</sup> Ez is az oka annak, hogy napjainkban már senki nem vitatja, hogy a migrációt érintő büntetőjogi hatások növekvő tendenciát mutatnak, generálva ezzel egy további kérdést, miszerint túlkriminalizált lesz e ezáltal a bevándorlás?<sup>22</sup>

### 3.2. Az irreguláris migráció kezelésének büntetőjogi eszközei Magyarországon

#### 3.2.1. A kiutasítás

A 2013. július 1-jén hatályba lépett új magyar büntető törvénykönyv<sup>23</sup> nemcsak az irreguláris migrációval, hanem a külföldiekkel szemben általában alkalmazható, tradicionális büntetőjogi szankcióként határozza meg kiutasítást mint büntetést. A törvényszöveg szerint *„azt a nem magyar állampolgár elkövetőt, akinek az országban tartózkodása nem kívánatos, Magyarország területéről ki kell utasítani. A ki-*

<sup>19</sup> The Criminal Code of Finland (39/1889, amendments up to 927/2012 included) chapter 17. 7. § (2) bek. Forrás: <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes> (Letöltés ideje: 2015.06.10.)

<sup>20</sup> Ad-HocQueryoncriminallaw. RequestedbyHU EMN NCP on 23rd June 2014. 21. o.

<sup>21</sup> Joanna Parkin: The Criminalisation of Migration in Europe. CEPS Paper in Liberty and Security No. 61/October 2013. 5. o.

<sup>22</sup> Jennifer M. Chacon: Overcriminalizing Immigration. Journal of Criminal Law and Criminology. Vol. 102. Article 5. 616. o.

<sup>23</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.)

*utasított köteles az ország területét elhagyni, és a kiutasítás tartama alatt nem térhet vissza.*<sup>24</sup>

A kiutasítás, lényegét tekintve, mit sem változott a Csemegi Kódex szabályozása óta. E szankció célja, hogy a magyar állampolgársággal nem rendelkező, bűncselekmény miatt felelősségre vonható személy Magyarország területéről hatóságilag távol tartható legyen. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a kiutasítás alkalmazása egyrészt a magyar állampolgárokra vonatkozóan az Alaptörvény miatt nem lehetséges,<sup>25</sup> másrészt még a nem magyar honos személyeknél sem korlátlan. Törvényi akadályként jelentkezik például, hogy a menedékkjoggal rendelkező külföldi nem utasítható ki az ország területéről, illetve az a rendelkezés is, miszerint a „szabad mozgás és tartózkodás jogával, valamint Magyarország területén letelepedettként vagy bevándoroltként tartózkodási joggal rendelkező személlyel szemben kiutasításnak csak olyan bűncselekmény elkövetése miatt lehet helye, amely ötévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztéssel büntetendő.”<sup>26</sup> Ezutóbbi tétel ugyanakkor az irreguláris migrációval összefüggésben legfeljebb az embercsempészség miatt felelősségre vont uniós állampolgárok tekintetében lehet érdekes, ugyanakkor – a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlása folytán – nem feltétlenül hatékony eszköze. Ezt támasztja alá egy irányelvi követelmény, amelynek 28. cikk (1) bekezdése, szerint „A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozat meghozatala előtt a fogadó tagállam figyelembe vesz olyan megfontolásokat, mint hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott a területén, az érintett személy életkorát, egészségi állapotát, családi és gazdasági helyzetét, társadalmi és kulturális integrációját a fogadó tagállamban, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértékét.” A kiutasítás alkalmazásánál további korlátozó szabályként kell gondolni arra, hogy „azzal szemben,

a) aki Magyarország területén legalább tíz éve jogszerűen tartózkodik, vagy

b) akinek a családi élet tiszteletben tartásához való joga sérülne,

csak tízévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztés kiszabása esetén lehet helye kiutasításnak, feltéve, hogy az elkövetőnek az országban tartózkodása a közbiztonságot jelentősen veszélyeztetné.”

A hivatkozott törvényhely ugyanakkor nemcsak a szabad mozgás jogával rendelkező nem magyar állampolgárok, hanem az ebbe a körbe és a magyar állampolgárságú személyekhez sem sorolható harmadik országbeli állampolgárok kiutasítását korlátozza abban az esetben, ha az idegen huzamosabb ideje már Magyarország területén tartózkodik, vagy akinek a kiutasítása a családi életére lenne negatív kihatással. E korlát relativitása abban rejlik, hogy sor kerülhet a fenti feltételekkel rendelkező személy kiutasítására, ha legalább tízévi szabadságvesztésre ítélték, és az

<sup>24</sup> (Új) Btk. 59. § (1) bek.

<sup>25</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIV. cikk (1) bek. szerint magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki.

<sup>26</sup> (Új Btk.) 59. § (3) bek.

elkövető országban való tartózkodása – természetesen, büntetésének kitöltését követően – a közbiztonságot jelentősen veszélyeztetné. A kiutasítás időtartama határozott (egyötől tíz évig tartó) vagy végleges hatályú lehet. *„Végleges hatállyal az utasítható ki, akit tízévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítélnék, és – figyelemmel a bűncselekmény kiemelkedő súlyára, az elkövetés jellegére, és az elkövető kapcsolataira – az országban tartózkodása a közbiztonságot jelentősen veszélyeztetné. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy végleges hatállyal nem utasítható ki.”*<sup>27</sup>

### 3.2.1. Az irreguláris migráció elleni tényállások szabályozása a magyar büntető törvényben

A kiutasítás büntetés alkalmazhatóságának fenti felvázolása mellett érdemes megemlíteni mindazokat a bűncselekményeket, amelyek általában az idegenekkel (ebben az értelmezésben esetleg harmadik országbeli állampolgárokkal) összefüggésben jelentkezhetnek. Minthogy a jogellenes belföldi tartózkodáshoz (beutazási és tartózkodási tilalom megsértéséhez) hasonló, kizárólag külföldi által elkövethető bűncselekmény már nincs a magyar büntető anyagi jogi szabályozásban, ebbe a körbe leginkább azok a cselekmények vonhatók, amelyeket jellemzően a külföldiekkel (harmadik országbeli állampolgárokkal) összefüggésben valósítanak meg.<sup>28</sup> Ilyen az embercsempészség, a jogellenes tartózkodás elősegítése, a családi kapcsolatok létesítésével visszaélés és a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása, valamint a Magyarországot érintő rendkívüli migrációs jelenség miatt újonnan törvénybe iktatott deliktumokként a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, illetve a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása. Ezutóbbi bűncselekmények megvalósíthatósága továbbá egy újonnan meghatározott sajátos időszakhoz, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez kapcsolódik.

<sup>27</sup> (Új) Btk. 60. § (1)-(3) bek.

<sup>28</sup> Ide nem értve a külföldi hivatalos személy sérelmére vagy ilyen személlyel összefüggésben megfogalmazott különös törvényi tényállásokat. Pl: a külföldi hivatalos személlyel kapcsolatban elkövetett befolyás vásárlása (Btk. 298. § (3) bekezdés), a külföldi hivatalos személlyel kapcsolatban elkövetett befolyással üzérkedés (Btk. 299. § (3) bekezdés) vagy a nemzetközileg védett személy elleni erőszak (Btk. 313. §). Az (Új) Btk. 459. § 13. pontja szerint külföldi hivatalos személynek minősül a külföldi államban jogalkotási, igazságszolgáltatási, közigazgatási vagy bűnüldözési feladatot ellátó személy, törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi szervezetnél szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szervezet rendeltetészerű működéséhez tartozik, törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi szervezet közgyűlésébe, testületébe megválasztott személy, ideértve a külföldön megválasztott európai parlamenti képviselőt is, a Magyarország területén, illetve állampolgárai felett joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság tagja, a nemzetközi bíróságnál szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a bíróság rendeltetészerű működéséhez tartozik.

Az említett deliktumok közül az embercsempészt már az 1961. évi Büntető Törvénykönyv is büntetni rendelte.<sup>29</sup> Abban az időszakban ugyanakkor e tényállás elsősorban nem a belföldre irányuló illegális migráció megakadályozására, hanem sokkal inkább az engedély nélküli kivándorlás megfékezésére szolgált. Ezzel összefüggésben a Btk.-ban ebben az időben olyan bűncselekmények is szerepeltek, mint a tiltott határátlépés, a hazatérés megtagadása, avagy a tiltott határátlépés vagy embercsempésztés feljelentésének elmulasztása. Napjainkban az embercsempész tevékenység egy a szervezett bűnözés által preferált területté vált, amelynek keretében az elkövetők a Magyarországra (és az Európai Unió területére) beutazási és tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyeket segítenek hozzá az államhatár jogellenes átlépéséhez. Ennélfogva az embercsempésztés olyan büntetőjogi tényállást jelent, amelynek célja a hazánkba irányuló – nem pedig az innen kiinduló – illegális migráció visszaszorítása. Bár, a cselekmény elkövetője és részese (elsősorban felbujtója) bárki lehet, az embercsempész elkövetési magatartásokat magyar és nem magyar állampolgár személyek rendszerint harmadik országbeli állampolgárok illegális határátlépéséhez segítséget nyújtva követik el.<sup>30</sup>

Az új Btk. vezette be a magyar büntetőjogszabályokba a jogellenes tartózkodás elősegítése<sup>31</sup> és a családi kapcsolatok létesítésével visszaélés<sup>32</sup> bűncselekményeket. Előbbi – meglehetősen bonyolult – szabályozása lényegében a régi Btk.-ban jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése bűncselekmény napjainkra aktualizált tényállását jelenti. Lényege szerint elkövetője csak a szabad mozgás jogával rendelkező személy lehet, aki ilyen joggal nem rendelkező személy (rendszerint harmadik országbeli állampolgár) jogellenes tartózkodásához nyújt vagyoni haszonszerzés végett segítséget. Hasonló célból rendeli büntetni az új Btk. a családi kapcsolatok létesítésével visszaélést is, amelyet az a felnőtt korú személy követhet el, aki anyagi haszonszerzés céljából, kizárólag tartózkodási jogosultságot igazoló okmány kiadása érdekében létesít családi kapcsolatot, vagy az apaságot megállapító teljes hatályú elismerő nyilatkozathoz hozzájárul. A két bűncselekmény közötti különbség, hogy amíg a jogellenes tartózkodás elősegítése csupán a szabad mozgás jogával nem rendelkező személyek engedély nélküli tartózkodásának segítését rendeli büntetni, addig a családi kapcsolatok létesítésével visszaélés olyan állapot színlelé-

<sup>29</sup> Egyes magyar jogszabályok az embercsempésztéshez hasonló cselekményeket már 1881-től megfogalmazzák, de bűncselekményként ezen a néven csak 1961-től határozzák meg. A törvényi tényállás történeti fejlődéséről lásd bővebben Gaál Gyula: Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és módszereinek változásai a Magyar Köztársaság államhatárán 1991-2003 között. Doktori (PhD) értekezés (Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, 2005) 9-14.

<sup>30</sup> Az (Új) Btk. 353. § (1) bek. szerint: „Aki államhatárnak más által a jogszabályi rendelkezések megszegésével történő átlépéséhez segítséget nyújt, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

<sup>31</sup> (Új) Btk. 354. §

<sup>32</sup> (Új) Btk. 355. §



sét jelenti, amellyel a harmadik országbeli állampolgár egyébként jogellenes tartózkodását intellektuális módon kívánja legalizálni.

Még a régi Btk. által is – igaz, egyik utolsó módosításai révén – pönalizált bűncselekményként jelentkezik a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása.<sup>33</sup> E deliktum központjában a keresőtevékenység folytatására jogosító engedéllyel nem rendelkező harmadik országbeli állampolgár áll, akit – tekintet nélkül arra, hogy legálisan vagy illegálisan tartózkodik az ország területén – ilyen engedély hiányában foglalkoztatnak. A tényállás megalkotásának elsődleges indoka az Európai Parlament és a Tanács által 2009. június 18-án elfogadott, az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009/52/EK irányelv, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy súlyos – az irányelvben konkrétan meghatározott – esetekben büntetőjogi szankciókat írjanak elő a nemzeti jogszabályaikban.<sup>34</sup> E bűncselekmény törvényi megalkotása tehát az irányelv rendelkezéseinek magyarországi implementálásával az európai uniós szabályokra is tekintettel rendeli büntetni a migrációhoz kötődő jogellenes foglalkoztatást.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez idejéhez köthető deliktumokként szövegezték a Büntető Törvénykönyvbe a határázár tiltott átlépése, a határázár megrongálása, valamint a határázárral kapcsolatos építési munka akadályozása bűncselekmények törvényi tényállásait. A törvényt módosítás részletes indokolása szerint az illegális migrációhoz kapcsolódó kriminalitás miatt akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz a büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni a jogellenes magatartások súlyosabb elkövetési alakzataival.<sup>35</sup> A védett jogi tárgy ugyanakkor nemcsak az ország területi sérthetlensége védelme, hanem az illegális bevándorlás elleni hatékony fellépést szolgáló, az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény megóvása is. Erre figyelemmel a büntetőjog alkalmazása nem indokolt, ha a fent említett létesítményt megkerülve lépnek jogszerűtlenül, mivel a határázár tiltott átlépését az követi el, aki Magyarországnak az államhatár rendje védelmét biztosító létesítmény által védett területére a létesítményen keresztül jogosulatlanul lép be.<sup>36</sup> Hasonló jogalkotói megfontolás áll a határázár megrongálása bűncselekmény törvénybe iktatása mögött, amely sui generis deliktumként kizárólag abban az esetben rendeli büntetni az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény vagy eszköz megsemmisítését vagy megrongálását, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg.<sup>37</sup> Szintén ilyen karakterű bűncselekmény a határázárral kapcsolatos építési munka akadályozása, amelyet az valósít meg, aki az államha-

<sup>33</sup> (Új) Btk. 356. §

<sup>34</sup> Polt Péter (főszerk.): Új Btk kommentár. 6. kötet (Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 2013) 177. (A hivatkozott kommentári részt Gellér Balázs írta.)

<sup>35</sup> Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXV. törvény 27. §

<sup>36</sup> (Új) Btk. 352/A. § (1) bek.

<sup>37</sup> (Új) Btk. 352/B. § (1) bek.

tár rendjének védelmét biztosító létesítmény építésével vagy karbantartásával kapcsolatos munkavégzést akadályozza.<sup>38</sup> E deliktum indoka, hogy büntetőjogi szankciókkal indokolt sújtani azt, aki az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény rendeltetésének megfelelő funkcionálását magatartásával veszélyezteti. Az említett létesítmény építése, működésének fenntartása az államhatár hatékony védelmének kiemelt eszköze, a létesítménnyel kapcsolatos munkavégzés zavartalan-sága pedig olyan közérdek, amely a büntetőjogi fellépést is indokoltá teszi.<sup>39</sup> Fontos jogalkotói szándék ugyanakkor az is, hogy a szóban forgó bűncselekmények esetében a kiutasítás – mint büntetés alkalmazása – nem mellőzhető. Erre figyelemmel megállapítható, hogy a valós törekvés nem a – lényegében harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező – külföldi terheltek büntetőjogi kiutasítása és kitoloncolása Magyarország területéről.

A Büntető Törvénykönyv módosítása mellett a jogalkotó, tekintettel a határozással összefüggő büntetőügyek sajátos jellegére és várható tömeges előfordulására sajátos büntető eljárásjogi szabályok megalkotását is szükségesnek tartott.<sup>40</sup> Ennek lényege egyfelől, hogy az ilyen büntetőügyeknek soronkívüliséget kell biztosítani, továbbá – azokban előforduló terheltek nagy száma esetén – az ügyeket el kell különíteni, kivéve, ha ez a tényállás szoros összefüggésére tekintettel nem lehetséges, vagy ha az együttes elbírálás a büntetőeljárás befejezését hátráltatja, másfelől a bírósági eljárásban az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kijelölt bíró egyesbíróként, ülnökök közreműködése nélkül jár el.

A kényszerintézkedés végrehajtásával kapcsolatban sajátos rendelkezés, hogy a határozással összefüggő bűncselekmények miatt indult eljárásban, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben az előzetes letartóztatás rendőrségi fogdában vagy a menedéjogról és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek elhelyezésére, ellátására és fogvatartására szolgáló létesítményben – ún. idegenrendészeti őrzött szálláson vagy menekültügyi befogadó központokban – is végrehajtható. Törvényben rögzített eljárást megszüntető ok ugyanakkor, ha a határozással összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőügyben a Magyarországon bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező terhelt ismeretlen helyen tartózkodik.

A határozással összefüggő sajátos eljárásrend kihatással van két, a büntetőeljárásban tradicionálisan az eltérő eljárások kategóriájába tartozó büntetőeljárási formára is. A bíróság elé állítással összefüggésben annak alkalmazása törvényi feltételeihez képest szigorúbb eljárási határidőt állapítottak meg azáltal, hogy az ügyész a terhelt gyanúsítottkénti kihallgatásától számított tizenöt napon belül bíróság elé állíthatja,

<sup>38</sup> (Új) Btk. 352/C. § (1) bek.

<sup>39</sup> Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény részletes indokolása (27. §)

<sup>40</sup> A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) XXVI/A. Fejezettel bővítette az általánostól eltérő eljárások sorát. Vö. 542/D-542/U. §

ha az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak és a terhelt a bűncselekmény elkövetését beismerte. E feltételek megléte esetén a bíróság elé állítás nyolc napon belül alkalmazható, ha a terheltet tetten érték.<sup>41</sup>

Az új eljárási formában sajátosan érvényesülnek a tárgyalásról lemondás szabályai is. E szerint az eljárást a terhelt gyanúsítottkénti kihallgatásától számított tizenöt napon belül kell lefolytatni, és azt – rendhagyó módon – az eljárásban egyébként kötelező védelem miatt résztvevő védő is kezdeményezheti. Ebben az esetben a gyanúsítottkénti kihallgatást az ügyész végzi, jegyzőkönyvet vesz fel, és az abban foglaltakkal azonos tényállás és minősítés szerint emel vádat, tesz indítványt az ügy nyilvános ülésen történő elbírálására, a megállapodásban rögzített nemű, mértékű, tartalmú büntetés, illetve intézkedés alkalmazására, annak alsó és felső határának megjelölésével. Ha a bíróság a vádiratban megjelölt tényállással, minősítéssel és az ügyész által indítványozott büntetés, illetve intézkedés nemével, mértékével, illetve tartamával egyetért, az ügyet az ügy iratainak a bírósághoz érkezését követően nyomban nyilvános ülésre tűzi ki.<sup>42</sup>

Az említett jogszabályi felhatalmazás mellett ugyanakkor a jogalkalmazói, illetve a bírói gyakorlatnak kell figyelembe venni, hogyan lehet az említett bűncselekményekkel összefüggő büntetőeljárás alapelveket (anyanyelvhasználat joga, védelem elve, jogorvoslati jogosultság) biztosítani.<sup>43</sup> Szintén fontos feladat érvényt szerezni a kiutasítás továbbhatásának, miszerint az ilyen tilalommal szankcionált személyek ne térhessenek vissza Magyarország területére. Ezzel összefüggésben pedig fontos megjegyezni, hogy a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő törvénymódosítások nem emelték vissza az egyes tényállások közé a kiutasított vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló külföldiek büntetőjogi szankcionálását.

---

<sup>41</sup> Be. 542/K.§

<sup>42</sup> Be. 542/L-542/T. §

<sup>43</sup> Ügyvédek a jogállamért címen közleményt tettek közzé, amelyben a határozással összefüggő büntetőjogi szabályokkal összefüggésben többek között azt állapították meg, hogy azok olyan szorosan vett szakmai kérdésekre, helyzetekre nem adnak választ, amelyek az egyes eljárásokban azonnal fel fognak merülni, jogszerűen megoldhatatlan szituációkat fognak teremteni. Emellett olyan kifogásokat állapítottak meg, mint: a külföldi fiatalok terheltek diszkriminálása, az előzetes letartóztatás helyének megállapítása, bírói tanács helyett egyesbíró eljárása, avagy a terhelt menedékjogi eljárásból kizárása bírói ítélet nélkül. Forrás: [http://jog.mandiner.hu/cikk/20150916\\_ugyvedek\\_a\\_jogallamert\\_a\\_jog\\_eszkozeivel\\_nem\\_lehet\\_megoldani\\_a\\_menekulhelyzetet](http://jog.mandiner.hu/cikk/20150916_ugyvedek_a_jogallamert_a_jog_eszkozeivel_nem_lehet_megoldani_a_menekulhelyzetet) (Letöltés ideje: 2015.09.15.)

#### 4. A külföldiekkel összefüggő bűnügyi helyzet értékelése Magyarországon

##### 4.1. A külföldiekkel összefüggő bűnügyi helyzet értékelése az elmúlt években az irreguláris migrációval kevésbé érintett Magyarországon

Hazánkban az irreguláris migráció az elmúlt néhány évben tendenciózusan meg-többszöröződött. Amíg például 2013-ben az Európai Unióban az irreguláris vándor-lásban résztvevő menedékkérők száma 30 %-kal növekedett, itthon a növekedés mértéke 800 %-os (18.900 kérelmező) volt. A növekvő trend ez évben az Európai Unióban tovább folytatódott, összességében azonban nem olyan mértékben, mint hazánkban. 2014-ben a menekültügyi hatóság 42.777 menedékkérőt regisztrált, 2015 szeptember végére pedig addig még nem tapasztalt – és folyamatosan növekvő – mértékben meghaladta a 200.000 főt. E helyzetből kifolyólag merül fel a kérdés, hogy a megnövekedett migrációs helyzetnek milyen bűnügyi következményei lehetnek, illetve a meglévő büntetőjogi eszközrendszer fejlesztésre szorul-e?

A bűnügyi helyzet értékelése terén alapvetően az elmúlt években, a külföldiekkel összefüggésben elkövetett bűncselekmények statisztikai adataiból érdemes kiindulni. A viszonylag mérsékelt irreguláris migrációs jellemzővel bíró 2011-2012. években 4.857 és 4.756 nem magyar állampolgárságú személy követett el bűncselekményt. (Beszédes mindemellett az az adat is, hogy a vizsgált időszakban a külföldi sértettek száma mindkét esztendőben majdnem a kétszerese, 7.623 és 8.353 volt.)<sup>44</sup> Az elkövetői körben állampolgársági megoszlás szerint túlnyomó többségben olyan személyeket kell érteni, akik EGT tagállam területéről érkezve nem az irreguláris migráció, hanem az Európai Unió belüli szabad mozgás és tartózkodás jogából eredő mobilizáció részesei. Ennél fogva a külföldi bűnelkövetők között nagy számban lehetett találni román (1324 fő), szlovák (267 fő), német (127 fő) és osztrák (112 fő) állampolgárokat. A harmadik országbeli térségből származók esetében pedig a legtöbbször szomszédos ország, Szerbia (524 fő) és Ukrajna (510 fő) állampolgáraiként, valamint Törökországból (124 és 127 fő) érkeztek Magyarországra. Az irreguláris migrációban érintett országok közül számottevően afgánok (124 és 372 fő), koszovóiak (114 és 154 fő) és pakisztániak (60 és 175 fő) voltak.

A 2011-2012. évi statisztikai adatokból kiindulva az elkövetett bűncselekmények között nagyszámban találunk közrend elleni bűncselekményeket (3064 és 2718 esetben), vagyon elleni bűncselekményeket (1550 és 1059 esetben), államigazgatási, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekményeket (847 és 1373 esetben), gazdasági bűncselekményeket (723 és 581 esetben), közlekedési bűncselekményeket (562 és 497 esetben), és viszonylag mérsékelt számban jelennek meg a bűnügyi statisztikában a személy elleni bűncselekmények (332 és 337

---

<sup>44</sup> A 2011-2012. évekre vonatkozó bűnügyi statisztika elemzéssel kapcsolatban v.ö. A külföldi állampolgárok és a bűnözés kapcsolata Magyarországon a 2011-2012. években. Legfőbb Ügyészség Informatikai Osztálya. Budapest, 2013.

esetben) és a házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (39 és 61 esetben). Ezek közül sajátosan az irreguláris migrációhoz kapcsolódó bűncselekmények közül számottevőek voltak az okirat-hamisítás (2528 és 2253 cselekmény), a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése (560 és 913 cselekmény) és az embercsempészet (125 és 156 cselekmény). Ezek összesen azt jelentik, hogy az összes külföldi által elkövetett bűncselekmények számaihoz viszonyítva a szóban forgó két esztendőben az irreguláris migrációhoz legfeljebb az összбүнözés 40 %-ka kapcsolható, de ez sem teljesen pontos, mivel az adatok tengerében nagy számban megforduló okirat-hamisításnak csak egy – pontosan nehezen körülhatárolható része – kapcsolható az úti okmány tekintetében elkövetett deliktumokhoz.

Sokkal érdekesebb a kép, ha az elkövetés tekintetében élenjáró egyes állampolgársági kategóriák tükrében vizsgáljuk – a hangsúlyozottan az irreguláris migráció tekintetében még nem jelentős – éveket. E szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetében a román elkövetők közrend elleni (42,8 és 44,9 %), vagyon elleni (27,2 és 25,6 %) és közlekedési (11,2 és 12,3 %) bűncselekményeket valósítanak meg. A szlovák állampolgárokat a közrend elleni deliktumokon (58,6 és 44,6 %) kívül vagyon elleni bűncselekmények (25,4 és 34,1 %) miatt vonhatták felelősségre, míg a német és osztrák személyek által elkövetett cselekmények mindegyik kategóriánál a közlekedési (osztrák: 51 és 33,9% német: 27,1 és 9%) és közrend elleni bűncselekmények (osztrák: 22 és 25,2% német: 23,2 és 75,8%) között oszlott meg. Az említett cselekmények esetében – minthogy a szabad mozgás és tartózkodás joga ezt lényegében kizárja – migrációs jellegű deliktumokat nem igen találunk, csak elvétve mutatható ki embercsempészet vagy – főleg román személyek tekintetében – beutazási és tartózkodási tilalom megsértése. Mindezek fényében megállapítható, hogy az EGT tagállamok polgárai бүнözési hajlandósága ritkább esetben irányulnak súlyos, személy elleni cselekményekre, míg a közlekedési deliktumok esetében jelentősebb számban mutatható ki a gondatlanság is.

A migráció szempontjából jelentősen eltérő kép mutatható ki a harmadik országbeli személyek vonatkozásában. E tekintetben élenjáró cselekmények az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni, továbbá a közrend elleni bűncselekmények. Azon belül is a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése, valamint az okirat-hamisítás. Különösen hangsúlyos ez a ráta az Afganisztánból érkezőknél (53,5 és 84,4%, illetve 24,6 és 12,4%), valamint a koszovóiaknál (65,2 és 71,6%, illetve 22,6 és 16,1%) és a pakisztániaknál (73,6 és 83,2%, illetve 20,8 és 13,1%). Mindez ugyanakkor azt is mutatja, hogy az irreguláris migrációval érintett személyek többnyire az illegális beutazással és tartózkodással összefüggésben kerülnek be a bűnügyi statisztikákba. Ezek ugyanakkor a társadalomra csekélyebb fokban veszélyes deliktumokat takarnak, amelyek sajátos kapcsolódásuknál fogva érdemi kihatással nem nagyon bírnak az általános biztonságérzetre. Eltérő a helyzet a szomszédos harmadik országok, Ukrajna és Szerbia esetében. Ezeknek az orszá-

goknak az állampolgárait például gazdasági bűncselekmények miatt vonták nagyobb számban felelősségre (15,3 és 11,7%, illetve 24,9 és 23,6%).

## **4.2. A külföldiekkel összefüggő bűnügyi helyzet értékelése az elmúlt években az irreguláris migrációval fokozottabban érintett Magyarországon**

### *4.2.1. A külföldiek bűnügyi helyzete általában*

A külföldieket érintő elmúlt esztendő bűnügyi helyzetének értékelésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a 2013. július 1-jén hatályba lépett magyar büntetőtörvény már nem pönalizálja a jogellenes belföldi tartózkodást. Maga a bűncselekmény ugyan hosszú évtizedekig szerepelt az éppen aktuális büntetőjogszabályban, és az eltelt idő alatt alig változott szövege szerint azt a büntetőeljárársban vagy idegenrendészeti eljárásban kiutasított nem magyar állampolgárt rendelte büntetni, aki a kiutasítás hatálya alatt engedély nélkül tartózkodott az ország területén. A jogellenes belföldi tartózkodás (később beutazási és tartózkodási tilalom megsértése) rendészeti bűncselekmények körében kapott helyet, az általa védett jogi tárgy a magyar hatóságok idegenrendészeti tárgyú döntéseinek érvényesüléséhez fűződő társadalmi érdek és ezen keresztül az államigazgatás rendje volt, valamint a deliktum az ország területi szuverenitásának védelmét is szolgálta azzal, hogy büntette a belföldön illetéktelenül tartózkodó kiutasított személyeket. Ez a bűncselekmény a 2011. és 2012. években is meghatározó mértékben volt jelen a hazai bűnügyi statisztikában. Amíg előbbi évben mindösszesen 529 külföldi 560 esetben valósította meg ezt a deliktumot, addig 2012-ben 897 külföldi 913 esetben követte el a beutazási és tartózkodási tilalom megsértését. Ezek a cselekmények 2011-ben a külföldi bűnelkövetők 10,89 %-át, míg 2012-ben már 18,86 %-át jelentette. Érdekes, hogy a statisztikákban a 2013. és 2014. évekből is találunk adatokat (128 illetve 1 esetet) e deliktumra vonatkozóan, holott ezekben az években már nem volt büntetendő a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése.

A fenti körülmény is választ ad arra a kérdésre, hogy 2013-ban és 2014-ben fokozódó irreguláris migrációs helyzetben miért nem növekedett a külföldiek által elkövetett bűncselekmények száma. Előbbi évben mindösszesen 3901 nem magyar állampolgárságú elkövetővel szemben 4437 bűncselekményt regisztráltak, míg az elmúlt évben 5048 fővel szemben 5400 esetben kellett eljárni. Ezek a mutatók a korábbi évekhez képest 2013-ban több, mint egy évtizedre visszamenően a legalacsonyabbak voltak (2009-ben regisztráltak még 3985 külföldi bűnelkövetőt), míg 2014-ben ugyan már növekvő mértéket mutatva, de még mindig messze alulmúlva a 2003-2006. évek között mért adatokat.

<b>Év</b>	<b>Ismertté vált, illetve regisztrált külföldi bűnelkövető</b>	<b>Százalékos arány 2003. évet kiinduló pontnak tekintve</b>
2003	5301	100 %
2004	6513	122,9 %
2005	7366	139 %
2006	5626	106,1 %
2007	4420	83,4 %
2008	4046	76,3 %
2009	3985	75,2 %
2010	4170	78,7 %
2011	4857	91,6 %
2012	4756	89,7 %
2013	3901	73,6 %
2014	5048	95,2 %

A bűnelkövetők megoszlását tekintve a korábbi évek arányai sem borultak fel az irreguláris migráció erősödésével. A legtöbb külföldi bűnelkövető még mindig Romániából érkezik hozzánk (1055 és 1075 fő), és jelentősek a szerb (467 és 501 fő) és ukrán (505 és 424) állampolgárságú elkövetők jelenléte is Magyarországon. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek emellett még mindig jóval nagyobb mértékben mutathatók ki a hazai bűnügyi statisztikákban, mint az irreguláris migrációban érintett egyéb állampolgársági kategóriák. E körben érdemes összehasonlítani a német (154 és 546 fő), az osztrák (165 és 295 fő), a szlovák (215 és 200 fő), lengyel (72 és 66 fő) vagy francia (39 és 91 fő) állampolgárokat az afgán (98 és 38 fő), a koszovói (82 és 62 fő) vagy a még mérsékeltebb módon kimutatható algériai (53 és 29 fő), pakisztáni (59 és 21 fő) vagy szíriai (32 és 95 fő) személyekkel. Mindez ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az irreguláris migrációban jelen lévő állampolgárok, így elsősorban az afgánok, koszovóiak, pakisztániak vagy szíriaiak Magyarországon ne követnének el bűncselekményeket, ugyanakkor tényszerűen alátámasztja, hogy Magyarországon az irreguláris migrációban résztvevő állampolgárok túlnyomó többsége nem veszélyes a társadalomra még megközelítőleg sem akkora mértékben, mint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, avagy a harmadik országok közül a közvetlenül hazánkkal szomszédos ország polgárai. A felvázolt képen a közelmúltban, a tömeges bevándorlás kezelésével kapcsolatos törvénymódosítások révén a Büntető Törvénykönyvbe szövegezett, határozással összefüggő bűncselekmények rövid idő alatt viszonylag nagyobb számban megvalósult elkövetése miatt indult büntetőeljárások és jogerős bírósági határozatok sem változtatnak. Az alig pár héten belül több mint kétszáz cselekményt számláló bűnesetek miatti eljárások lényegében idegenrendé-

szeti hatósági végrehajtást eredményeztek azzal, hogy az ország területéről kiutasítással a külföldi elítéltek elhagyják az országot, ezzel is kizárva magukat a menedékjogi eljárás kezdeményezésével önmaguk számára a területen maradás jogából.

Hasonlóan érdekes képet kapunk atekintetben, ha a külföldiek által megvalósított deliktumokra vetünk egy pillantást. Nem magyar állampolgárságú elkövetők legnagyobb számban közokirat-hamisítást követtek el (833 és 1171 eset). Ezek – bár, ilyen jellegű kimutatás nincs – egy része minden bizonnyal köthető a migrációhoz, illetve annak jogszerűtlen módjának leplezéséhez. Ezeknek a cselekményeknek az elkövetése kizárólag harmadik országbeli állampolgárok által életszerű, hiszen a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők számára az úti okmánnyal összefüggő csalárd magatartás tanúsítása nem áll érdekükben. Az úti okmánnyal összefüggő közokirat-hamisítás továbbá azért sem jelenik meg a statisztikákban, mert bizonyos esetét tekintve büntetőeljárás akadály merül fel. A magyar büntetőeljárás szabály szerint nem lehet nyomozást indítani közokirat-hamisítás (Btk. 342. §) miatt, ha a hamis vagy hamisított, illetve más nevére szóló valódi úti okmányt a külföldi az ország területére történő beutazás érdekében használja fel, feltéve, hogy vele szemben idegenrendészeti eljárásnak van helye.<sup>45</sup> Ez a nyomozási akadály csak több feltétel együttes fennállása esetén alkalmazható. Először a bűncselekmény feltételezett elkövetője csak olyan külföldi lehet, akivel szemben helye lehet a beutazás megtagadásának és a határátkelőhelyen való visszairányításnak, avagy idegenrendészeti eljárásaként kiutasításának. Ez – a külföldiek fentebb értelmezett büntetőjogi differenciálására is figyelemmel – a harmadik országbeli állampolgársági kört jelenti, mivel a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekkel szemben a személyazonosság és az állampolgárság beazonosíthatósága esetén ilyen intézkedésekre nem kerülhet sor. Ebből fakad a második feltétel, hogy a nyomozást csak az idegenrendészeti eljárás lefolytatása miatt lehet kizárni. Ha a külföldivel szemben az idegenrendészeti eljárás bármely okból nem folytatható le, a nyomozást az általános szabályok szerint kell lefolytatni. Szintén nyomozást kell indítani abban az esetben, ha a külföldi terhelttel szemben más bűncselekmény megalapozott gyanúja is felmerül. Ennek oka, hogy az officialitás alóli kivétel csak a közokirat-hamisítás bűncselekményére vonatkozik, így nem ad felmentést olyan bűncselekmények esetében, amelyek célja nem, vagy nemcsak az országba való illegális bejutás. Ekkor pedig a büntetőeljárás célja csupán idegenrendészeti eszközök alkalmazásával nem is érhető el.

A külföldiek továbbra is nagyszámban valósítanak meg garázda (335 és 315 esetben) cselekményeket, de jelentősek a kábítószer birtoklásával (15 és 369 esetben) és egyéb körülményeivel (visszaélés kábítószerrel: 255 és 152 esetben) összefüggő deliktumok, valamint a vagyon elleni cselekmények körében a lopással (400 és 406 eset) kapcsolatos jogellenes magatartások is. E számokat tekintve magasnak mutatkozik az embercsempészés bűncselekménye is. A jogellenes migrációhoz

<sup>45</sup> A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 170. § (6) bek.



kapcsolódó legalapvetőbb bűncselekmény miatt a magyar hatóságok 2013-ban 242, míg 2014-ben 364 esetben jártak el. (2011-ben és 2012-ben például ez a mutató 125 és 156 eset volt.) Ez egyértelműen növekvő tendenciát mutat, és közvetlen összefüggésbe hozható az aktuális migrációs helyzettel. A 2015. évben pedig az embercsempészség miatt megindult ügyek az irreguláris vándorlás volumenének rohamos növekedésének megfelelően lényegesen magasabb számban jelentkeztek.

Különösen érdekes, hogy az embercsempészség mellett kevésbé hangsúlyos, inkább elhanyagolható a magyar bűnügyi statisztikákban az emberkereskedelem bűncselekménye, holott az – mint migrációhoz köthető deliktum – kapcsolódhat külföldi elkövetői körökhöz. A modern emberkereskedelem mozgatórugója ugyanis egyik oldalról a szegénység, alulképzettség, illetve az ebből eredő elvándorlás, a másik oldalról pedig húzó faktorként jelentkeznek az olcsó munkaerőre, szexuális szolgáltatásokra való igény.<sup>46</sup> Magyarország azonban közepes fejlettségű államként, nem utolsó sorban földrajzi elhelyezkedésére tekintettel inkább származási és tranzitországgként jön számításba, míg a bűncselekmény felderítésének lehetősége inkább a célországokban eredményesebb.

#### 4.2.2. Az embercsempészség helyzete Magyarországon

Az embercsempészséssel összefüggő magatartások elsősorban az államhatáron megvalósított sétáltatásból, az irreguláris vándorlásban résztvevők szállításából, valamint az országba jogszerűtlenül bejutott vagy bejuttatott, személyazonosító okmánnal, egyéb tartózkodási jogcímmel nem rendelkező, illetőleg a menedékjogi eljárás hatálya alatt álló személyek továbbutaztatásából, elszállásolásából származnak. Magyarországon tehát az embercsempész tevékenység alapvetően két meghatározó jelenségre osztható. Az egyik esetben azok a szervezett csoportok jelennek meg, amelyek a schengeni területre történő ellenőrizetlen beutaztatásban működnek közre, a másik esetben a már bejutott migránsok ún. másodlagos mozgásához, valamely nyugat-európai országba – szintén ellenőrizetlen körülmények közötti – továbbutaztatáshoz nyújtanak segítséget. E körök gyakorlata, hogy az érkező külföldieket vagy azonnal továbbszállítják, vagy az ország különböző pontjain található szálláshelyeken pihentetik, és egy későbbi időpontban szervezik a továbbutazást. Egyes szervezetek a beszállítói és kiszállítói vonalakat adott esetben elválasztják egymástól. Megjegyzendő továbbá, hogy e szervezett körök rugalmasan és gyorsan alkalmazkodnak a változó jogi környezethez, fellelve azokban azokat a lehetőségeket, amelyek a legjobban szolgálják a minél gyorsabb utaztatást. E körben megemlíthető a menedékjogi kérelem benyújtásával összefüggő általános gyakorlat, avagy a menedékkérelem visszavonása menekültügyi őrizet elrendelése esetén, továbbá a menedékkérelem teljes negligálása bizonyos állampolgársági kategóriák esetében ezzel is elkerülve az eljárás során elmaradhatatlan regisztrációt, ezzel

<sup>46</sup> Hollán Miklós: Emberkereskedelem. Hvgorac. Budapest, 2012. 28. o.

gátolva annak az országnak (jelen esetben Magyarországnak) a későbbi beazonosíthatósága lehetőségét, ahová az uniós szabályok értelmében a menedékkérő visszaadhatóvá válik.

A térségben működő embercsempész hálózatokra jellemző, hogy azok külföldi személyi körhöz, illetve időközben magyar állampolgárságot szerzett, de külföldi származású személyekhez kötődnek. Tekintettel arra, hogy egy személy utaztatása több ezer amerikai dollár hasznot is hoz, a megszerzett vagy az elfogás által veszélyeztetettnek vélt összeg miatt fokozottabb védelmi reakciókra lehet számítani a bűnelkövetői kör részéről. Erre is figyelemmel a büntetőeljárás alatt olyan kényszerintézkedések válhatnak szükségessé, amelyek meggátolják a bűnisméltést, az embercsempészési tevékenység folytatását, valamint a felhalmozott vagyon biztosítását. Mindemellett azzal is számolni kell, hogy az egyszeri elkövetés bizonyítása nem képez kellő visszatartó erőt, valamint az országban meglehetősen eltérő a nyomozó hatóságok munkáját a vádemelés során, illetve azt követően értékelő ügyészi és bírói gyakorlat.

Az embercsempész szervezetek jellemzői körében meg kell említeni, hogy azok elsősorban rokonai vagy etnikai alapon szerveződnek. Ezért az ilyen szervezetekbe épülés, az információszerzés nagy kihívást jelent a bűnüldöző szervek számára. A bizalom alapját a vérségi, származási kötelék vagy a közös eredet határozza meg. A csoportok alapvető célja a vagyoni haszonszerzés, minél több személyt képeseket utaztatni, annál erősebben léphetnek fel az embercsempészési piacon. A bűnszervezet tagjai egymás közötti kommunikációjuk során fokozottan figyelnek a konspirációra, idegen ajkú elkövetőként is egyezményes nyelvet használnak, illetve bevett módszereik körébe tartozhat a hivatalos személyek vesztegetése, az utaztatott személyek kioktatása valótlan tartalmú történetek későbbi, hatóság előtti előadására, illetve az illegális tevékenység ellenértékének mozgatására.

## 5. Összefoglalás

A szabályozatlan körülmények között zajló migrációval összefüggő jogellenes cselekmények szankcionálására mind büntetőjogi mind azon kívüli eszközök is rendelkezésre állnak. Előbbire egyfelől a szabálysértési jog, másfelől – kifejezetten nem az irreguláris migrációban résztvevő személyek felelősségre vonását illetően – a közigazgatási eljárási szabályok értelmében kiszabható bírságok szolgálhatnak. Büntetőjogi téren pedig az irreguláris migráció kriminalizációjáról beszélhetünk, amellyel a jogellenes beutazás, tartózkodás, annak segítése vagy támogatása büntetendő cselekménynek minősül. Ezek az eszközök ugyanakkor nem feltétlenül jelentenek megfelelő megoldást. Egyrészt nem minden európai állam tartja követendő gyakorlatnak, másrészt a külföldiek büntetni rendelése mögött elsősorban nem kriminálpolitikai, sokkal inkább rendészeti megfontolás áll, amelynek célja a külföldi jogellenes tartózkodásának megszüntetése. A nem kívánatos idegen kiutasítása

ugyanakkor bármilyen más bűncselekmény esetében lehetséges büntető szankció, amennyiben a nem honos személy – különösen az általa megvalósított deliktum miatt – tartózkodása nem kívánatos. A kiutasítás mindazonáltal nem minden külföldi tekintetében alkalmazható. Törvényi korlátként kell számolni a menedékjoggal, de annak alkalmazása során tekintettel kell lenni a huzamosabb idejű tartózkodásra, a családi élet tiszteletben tartásával, illetve fontos megjegyezni, hogy a kiutasítás a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetében eleve csak kivételes feltételek fennállása esetén jöhet számításba.

Az irreguláris vándorlással kapcsolatban továbbá érdemes azt is megvizsgálni, hogy az ilyen jelenségben résztvevő személyek mennyire jelenthetnek veszélyt a társadalomra. A magyarországi bűnügyi statisztika alapján a külföldiek eleve nem gyakori elkövetői bűncselekményeknek, míg a jogellenes bevándorlással érintett országok polgárai még csekélyebb mértékben részesek a bűnözésnek. Különösen igaz ez, ha a társadalomban kevésbé érzékelhető, a migrációval közvetlenül összefüggésbe hozható – ideértve akár a hazánkban a határárral újonnan megfogalmazásra kerülő – magatartásokat vesszük számba. Ezek a cselekmények ugyanis nem feltétlenül kellene, hogy hátrányosan érintsék az általános biztonságérzetet, megjegyezve ugyanakkor, hogy önmagában az irreguláris migráció tömeges jelensége jelenthet visszatetsző érzést, és bizonyos fokig biztonsági kockázatot is.

**Dr. habil. Kovács Gábor PhD, rendőr dandártábornok**  
*intézetvezető egyetemi docens, oktatási rektorhelyettes*  
*Nemzeti Közszolgálati Egyetem*

## **A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében**

Az elmúlt évtizedben, a világban és Magyarországon gyökeres változások mentek végbe. Az Európa Tanács 2004. november 5-én elfogadta az ún.: Hágai Programot, amely „*A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*” néven vált ismertté. Ebben az összetett folyamatban, amíg az uniós tagországok között a schengeni folyamat vívmányai erősödtek, addig az egyes - nem schengen tagországok közötti illegális migráció egyre növekvő méreteket ölt és valós veszélyként jelenik meg a schengeni külső határokon. Magyarország 2004. május 1-je óta az Európai Unió közösségének tagja. Ezt követően, néhány év felkészülés után, 2007. december 21-én<sup>1</sup> megtörtént hazánk teljes jogú schengen csatlakozása, megszűnt a határforgalom ellenőrzése Ausztria, Szlovénia és Szlovákia irányában.

A Határőrség és a Rendőrség intergrálódásával 2008. január 1-jétől az Európai Unió és „Schengen” által elvárt határbiztonsági rendszer működtetése a Magyar Rendőrség szervezeti keretei között kerül végrehajtásra.<sup>2</sup> Mindezen környezeti és szervezeti változások ellenére hazánk államhatárainak biztonságát veszélyeztető tényezők a teljes jogú schengeni csatlakozást követően sem szűntek meg. Hosszútávon továbbra is számolni kell a tömeges illegális migráció megjelenésével, a nemzetközi szervezett bűnözéssel, a terror jellegű fenyegetettségekkel, a közrend-, közbiztonság veszélyeztetésével és egyéb ehhez kapcsolódó veszélyeztető tényezőkkel.

---

<sup>1</sup> Magyarország Schengen-tagsága

<http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/SLO/hu/Konzuliinfo/schengen.htm> Letöltve: 2015. 06.23

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvénye, 46.cikk. 1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

E fenyegetések továbbra is szükségessé teszik az olyan komplex határbiztonsági rendszer működtetését<sup>3</sup>, amelyeknek meg kell felelnie a hazai igényeknek és a schengeni normáknak. A rendszernek szavatolnia kell Magyarországra és az EU állampolgárainak a biztonságát és azon nemzetközi kötelezettségek teljesítését, amelyek a Frontex<sup>4</sup> tevékenységében és az IBM<sup>5</sup> rendszer működésében csúcspontnak ki.

## **Biztonság, határbiztonság**

A biztonság<sup>6</sup> - a biztonságpolitika fogalmkörének tisztázása nem a tanulmány tárgya, de annak komplex jellege miatt - a kutatók körében elfogadott - hogy az összetevőit egy rendszerként kell kezelni. A biztonság megteremtése iránti igény az Európai Unióban közös követelménnyé lépett elő, amelyet költségtakarékosabb és hatékonyabb működéssel kell biztosítani, és amely nem nélkülözheti az uniós és hazai rendvédelmi szervek<sup>7</sup> közös, egy rendszerben történő alkalmazásának szükségességét. A határbiztonság a komplex biztonság része, amely az államhatárhoz köthető a jogállamiság eszközeivel kezelhető minden biztonsági tevékenységet magába foglal.

<sup>3</sup> 1994. évi XXXIV tv. A Rendőrségről:

„10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,

11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámel-lenőrzést -, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását,

12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,

13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket.”

[http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99400034.TV&celpara=#xcelparam](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400034.TV&celpara=#xcelparam)

(Letöltve: 2015.06.30.)

<sup>4</sup> Frontex - Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség

<sup>5</sup> IBM - Integrated Border Management - Integrált Határigazgatási Rendszer

<sup>6</sup> A biztonság nehezen meghatározható fogalom. A biztonság szó latin megfelelője a securitas sine cura. A biztonság legegyszerűbb megközelítésben a fenyegetettség nélküli állapotot, vagy bármiféle veszélyeztetettség hiányát értjük.” (Forrás: <http://www.biztonsagpolitika.hu>)

<sup>7</sup> Rendvédelmi szervek: azok a szervezetek, amelyeket a törvények felhatalmaznak arra, hogy a jogrend betartását a legitim erőszak (ha szükséges kényszerítő eszközökkel, fegyverhasználattal) alkalmazásával is biztosítsa - a szerző értelmezésében.

## A schengeni folyamat és a bővítés hatásai

A schengeni egyezmény aláírásának számos előzménye volt. 1957-ben aláírták a Római Szerződést, amely létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget, ezáltal a térség állampolgárai számára biztosított lett a szabad mozgás és a határőrizet megszüntetése a tagországok között. Az 1980-as évek elején az akkori Európai Közösség több tagállamában felmerült a személyek szabad áramlása biztosításának igénye, egységes álláspontot azonban nem sikerült kialakítani. A Saarbrückeni egyezményben 1984. július 13-án Németország és Franciaország megállapodott abban, hogy közös határukon fokozatosan felszámolják az ellenőrzést. 1985. június 14-én a luxemburgi Schengenben az Európai Gazdasági Közösség öt tagja<sup>8</sup> által aláírt megállapodás - a Schengeni Egyezmény - mindösszesen csak a résztvevő államok közötti közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szólt. A megállapodást 1990. június 19-én kibővítették a Schengeni Végrehajtási Egyezményvel, amely meghatározta a megállapodás megvalósításának folyamatát, egyúttal életképessé tette azt. A csatlakozott országok közötti belső országhatárokon áthaladó személyforgalom ellenőrzésének megszüntetésével egyidőben megerősítették a tagállamok külső határainak ellenőrzését.

Az egyezményt aláíró államok között - a szerződés értelmében - megszűnt a belső határokon a határforgalom ellenőrzése és az a tagországok külső határaitra tevődött át, ezért volt szükséges szabályozni a közös vízum, a menekültügyi és határellenőrzési területeket. A személyek szabad áramlása következtében a biztonsági kockázatok megnövekedtek, ezért ellensúlyként a kompenzációs intézkedések rendszerét kezdték el alkalmazni, e mellett szorosabbra fűzték a rendőri, vámügyi és bírói szervek között az együttműködést. A megállapodás és az egyezmény végül teljes mértékben 1995-ben lépett hatályba az öt alapító állam, valamint Spanyolország és Portugália részvételével. Később más államok is csatlakoztak a schengeni övezetbe. A jelenlegi schengeni határtérségnek összesen 22+3 ország a tagja<sup>9</sup>.

A schengeni megállapodást és a schengeni vívmányokat az Amszterdami Szerződés emelte az EU keretébe. A Schengeni Egyezmény mentén, elsősorban a Végrehajtó Bizottság munkájának eredményeként a részes államok számos kiegészítő, végrehajtó jellegű intézkedést fogadtak el, melyek az Egyezményvel együtt egy átfogó joganyagot hoztak létre, amelyet Schengeni Acquis<sup>10</sup>-nak neveznek.

<sup>8</sup> Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság – a Princesse Marie-Astrid nevű hajó fedélzetén írták alá az egyezményt, amely ma már az együttműködés és a bizalom jelképvé is vált – a szerző megjegyzése.

<sup>9</sup> Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia. Nem EU tag, de alkalmazza: Izland, Norvégia, Svájc.

Forrás: [http://hu.wikipedia.org/wiki/Schengeni\\_egyezm%C3%A9ny](http://hu.wikipedia.org/wiki/Schengeni_egyezm%C3%A9ny), Letöltve: 2015.06.13.

<sup>10</sup> Schengeni Acquis. Forrás: <http://www.euractiv.com/enlargement/schengen-acquis-new-member-states/article-135273> Letöltve: 2015.06.14

A Schengeni Acquis keretében többek között a következő területeken hoztak rendelkezéseket a szerződő államok:

- a schengeni külső határokon megvalósuló határellenőrzés szabályainak meghatározása,
- a repülőtereken és kikötőkben a schengeni övezet utasainak elkülönítése, akik az övezeten kívülről érkeznek,
- a belépésre és a rövid lejáratú vízumra vonatkozó szabályok feltételeinek harmonizálása,
- menekültügyi kérdések (erről a Dublini egyezmény az irányadó)<sup>11</sup>,
- határőrizeti szervek közötti koordináció,
- a fuvarozók, szállítóvállalatok szerepének meghatározása az illegális bevándorlás elleni harcban,
- jogi együttműködés erősítése a gyorsabb kiadatási rendszer és a gyorsabb információszolgáltatás érdekében.

A belső határok eltörléséből adódó lehetséges biztonsági problémák miatt ki-egyenlítő intézkedések szükségesek. Ennek keretében a külső határokon egységes határellenőrzést, továbbá a schengeni térségen belül egyes tagországok rendvédelmi szervei a közbiztonság fenntartása céljából mélyeségi ellenőrzést hajthatnak végre, melynek során ellenőrizhetik a tagállamok és a harmadik országok állampolgárait is. Ezt a Schengeni Információs Rendszer (Schengen Information System – SIS) teszi lehetővé, amely a schengeni tagállamok adatszolgáltatásából jött létre és a közös adatbázis használatával, lehetővé teszi a tagországok közötti adatcserét.

### **A Schengen térség kihívása, az illegális migráció**

A szabad mozgás joga az Európai Unió egyik meghatározó alapelve. Emellett az Unió egyik legsikeresebb eredménye az, hogy a belső határokat határellenőrzés nélkül átlépve utazhatunk területén. A belső határellenőrzés nélküli térség központi szerepet játszik az egységes piac sikerében, ideértve a munkavállalók, az áruk és szolgáltatások szabad mozgását, valamint Európa folyamatos erőfeszítéseit a gazdasági növekedés ösztönzésére.

A Schengeni térség léte gyakorlatilag azon a szabálygyűjteményen alapul, amely szabályok nem csak a határellenőrzésnek a belső határokon való megszüntetését és a külső határok ellenőrzésére irányuló közös irányelveket foglalják magukban, hanem a közös vízumpolitikát, a rendőrségi és igazságügyi együttműködést, az illegális migránsok visszatérésére vonatkozó közös szabályokat, valamint a közös adatbázisok, mint például a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozását is.

<sup>11</sup> Dublini Egyezmény (1997.szeptember 1.) Menedékkérelmekre vonatkozóan: A menedékkérelmet elég egy tagállamnak benyújtani, és ha ez az egy tagállam döntést hoz, az ügyben a többi tagállamnak nem kell vele foglalkoznia.

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:l33153> Letöltve 2015.06.23

Az uniónak kezelnie kell a különféle kihívásokat, miközben védi polgárainak a szabad mozgáshoz való jogát. Az uniós polgárok elvárják, hogy gyakorolhassák a szabad mozgáshoz való jogukat és szabadon utazhassanak egy biztonságos, határok nélküli Európában. A bűncselekmények, a terrorizmus vagy más fenyegetések mindezt nem tehetik kockára. Az uniónak és tagállamainak ugyanakkor gyorsan és hatékonyan kell reagálnia a közrendet és a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyekre. Ezen intézkedéscsomag alapvető és elengedhetetlen elemét jelenti annak biztosítása, hogy a határellenőrzés belső határokon való kivételes és ideiglenes visszaállításáról a közösségi módszerrel összhangban születik határozat.

Az intézkedéscsomag egyik eleme a Frontex létrehozása volt. A Frontex közös műveleteket szervezhet, illetve gyorsreagálású határrendészeti erőket vethet be a legveszélyeztetettebb schengeni külső határokon. A szervezetnek más feladatai is vannak: A Frontex szakértői, más államok szakértőivel együtt - előre bejelentett, illetve be nem jelentett - látogatást tesznek (tehetnek) egy adott tagállamban azzal a céllal, hogy ellenőrizzék a schengeni vívmányok alkalmazását. Az egyes látogatásokat követően elkészített jelentések tartalmazzák az esetleges hiányosságokat, valamint egyértelmű ajánlásokat fogalmaznak meg a korrekciós intézkedésekkel és azok végrehajtásának határidejével kapcsolatban. Az értékelt tagállamnak ezt követően cselekvési tervet kell készítenie, amelyben meghatározza milyen módon kíván foglalkozni ezen ajánlásokkal. A cselekvési tervek végrehajtásának uniós szintű ellenőrzése további látogatásokat foglalhat magában.

### **A migráció jelensége, legális, illegális migráció**

A világon az országok közötti migrációs mozgás egyik fő célterülete Európa – ezen belül az Európai Unió. A nyugat-európai országokban lehetőség van a külföldiek legális letelepedésére és a munkavállalásra, de jelentős azoknak a száma, akik engedélyek nélkül teszik mindezt, növelve a biztonsági kockázatot az illető tagállamban. Magyarország is központi szerepet tölt be a nemzetközi migrációs útvonalakban, hiszen az utóbbi évtizedekben gyakorlatilag az Európai Unió irányába haladó kelet-nyugat és dél-nyugat irányú mozgás egyik fő csatornájává vált.<sup>12</sup>

A migráció ok-okozati rendszere változó. Amennyiben politikai üldöztetéssel, szegénységgel, túlnépesedéssel, háborúkkal és belső konfliktusokkal, természeti katasztrófákkal, vagy akár a klímaváltozással kell a helyi „elmaradott” ország lakosságának szembenéznie, akkor lehetséges alternatívaként jelentkezik számukra az anyaország elhagyása. Ha mindezt engedélyek birtokában teszik, az legális migráció, ha nem, akkor illegális migrációról beszélünk. Nem meglepő, hogy a legfrissebb, a témával komolyabban foglalkozó kutatások egyértelműen arra utalnak, hogy a globalizáció folytán megnövekedett migrációs nyomás a nyugati

---

<sup>12</sup> A kelet-balkáni, a hagyományos dél-balkáni, valamint a volt szovjet utódállamok felől érkező útvonalak mindegyike érinti hazánkat - a szerző megjegyzése.



fejlett országokon a közeljövőben nem csupán egyszerűen növekedni, hanem szinte hatványozódni fog!

### **Az illegális migráció elleni tevékenység**

A nemzetközi biztonságpolitikai fórumokon, konferenciákon elhangzó felszólalásokból, és hozzászólásokból kitűnik, hogy a nemzetközi migrációt mára szinte minden politikus és szakember „biztonsági kihívásként” illetve „kockázatként” kezeli.

Az európai rendészeti szervek vezetői abban egyetértenek, hogy az embercsempészet egyre nagyobb szerepet játszik az Európába irányuló illegális migrációban. Mint a szervezett bűnözés egyik speciális megjelenési formája, az embercsempészet mára egy komplex szolgáltatási iparágnak tűnik, szolgáltatások sokaságát kínálva az illegális migránsok számára. Mit lehet tenni? Bezárkózik Európa, vagy megpróbál valamilyen más módon védekezni? A megoldás: a bezárkózás helyett a még szorosabb együttműködés és információcsere.

### **Az integrált határigazgatási rendszer (IBM)**

A biztonság megteremtése iránti igény az Európai Unióban közös követelménnyé lépett elő. A rendelkezésre álló erőforrások szűkössége miatt a rendszert a korábbinál költségtakarékosabban, de hatékonyabban kell működtetni. A határbiztonságot rendszerben kell értelmeznünk, annak összetevői kiterjednek a migrációt kibocsátó országokra, a tranzit országokra és a migrációs hullám végállomásait jelentő célországokra.

2006. december 5-én fogadta el az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsa az Integrált Határigazgatás Stratégiáját<sup>13</sup>, melynek fő célja, hogy a határellenőrzés valamennyi tagállamban azonos színvonalú legyen. A stratégia megállapítása alapján az integrált határigazgatás lényegében a határrendészetet ellátó szerv tevékenységeinek szervezése és igazgatása abból a célból, hogy a személyek, és javak szabad áramlásának könnyítéséből fakadó közös kihívásokat kezelje, egyúttal fenntartva a határok biztonságát és a nemzeti törvényes követelményeket. Mindezek alapján tehát az integrált határigazgatás az integrált határbiztonság megvalósításának eszközrendszere. A rendszer a következő alapelvekre épül:

- a kereskedelemmel, a szállítmányozással, a biztonsággal, illetve a határmenti területek fejlődésével, fejlesztésével kapcsolatos, egymással több szinten összefüggő problémákat - átfogó módon - kívánja kezelni;

<sup>13</sup> Council of the EU 15801/06 (Presse 341) Press Release 2768th Council Meeting, JHA, Brussels, 4-5 Dec. 2006. 26-28. o.

Forrás: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf)

Letöltve: 2015. 06. 25

- szigorú követelményeket támaszt és határozottan megköveteli az érintett hatóságok együttműködését (főként a határrendészet és a vámigazgatás területén, de a szállítmányozással, egészségüggyel, állatorvosi hatóságokkal egyaránt); arra ösztönzi a feleket, hogy a közös problémák megoldásán együtt dolgozzanak, ahelyett, hogy sok esetben egymás ellenében próbálnák meg érdekeiket érvényesíteni és feladataikat ellátni;
- a szomszédos országokat arra ösztönzi, hogy működjenek együtt a közös határszakaszok kezelésében.<sup>14</sup>

A határigazgtási rendszer elemei egy egészet alkotva összetartoznak. Egyes elemei kiegészítik egymást, erősítik egymás hatását.

A rendszer a következő alrendszerekből épül fel:

- *politikai, gazdasági és egyéb tájékoztató eszközök a migráció kezelésében;*  
Az uniós országok a migrációt kibocsátó országokban a politikai, a gazdasági és a tájékoztató eszközökkel biztosítják azt, hogy a potenciális migránsok részére a szükséges információ eljusson, információt adva a lehetséges legális migrációs lehetőségekről és az illegális migráció veszélyeiről.
- *egységes vízumrendszer alkalmazása;*  
Az egységes schengeni vízumrendszer biztosítja azt, hogy csak azok kapjanak beutazási engedélyt a Schengen tagországokba, akik a beutazási és tartózkodási feltételeknek eleget tesznek (*a kérelmezők vízumkérelmét a rendelkezésre álló adatbázisokban egységes szempontok alapján ellenőrzik*).
- *kihelyezett okmányszakértők (kihelyezett okmányszakértők, okmánytanácsadók);*  
A migrációt kibocsátó államokba kihelyezett okmányszakértők és összekötő tisztek biztosítják a helyi állomány felkészítését, és az információk áramlását az egyes államok határrendészeti és migrációs hatóságai között.
- *összekötők (tiszték) tisztviselők alkalmazása;*  
Az összekötő tiszték, tisztviselők alkalmazásával az országok közötti információáramlás biztosított.
- *szállító vállalatok felelőssége;*  
A nemzetközi forgalomban részt vevő szállító vállalatok kötelesek meggyőződni arról, hogy az általuk szállított utasok eleget tesznek-e a beutazási és tartózkodási feltételeknek, ellenkező esetben az utasokat a szállító vállalat költségein, a kindulás helyére kell visszaszállítani, e mellett a szállító vállalatnak pénzbírságot kell fizetnie (*amely összeg nem is kevés – így megfelelő visszatartó ereje van*).
- *tranzitállamok határőrzeti rendszere (illegális migrációban érintett tranzitállamok határellenőrzési rendszere);*

---

<sup>14</sup> U.o. 24-26.o.

A tranzitállamok határellenőrzési rendszere nagymértékben hozzájárul a migráció elleni tevékenységrendszerhez. A Schengen tagországok érdeke, hogy ezeket az országokat támogassák, határrendészeti rendszerüket segítsék. Ezzel elérhető, hogy az illegális migránsok a schengeni tagországok külső határáig sem tudnak eljutni, hiszen a tranzit államok határain elfogásra kerülnek (*Sajnos jelenleg ez a rendszer nem működik kellő hatékonysággal – lásd a balkáni útvonalon lévő országok határőrizeti rendszerének hatékonyságát*).

- *biztonságos harmadik országok;*  
A biztonságos harmadik országok azok a nem Schengen tagországok, ahol a menekültek, illegális migránsok - faji, vallási, politikai meggyőződésük miatti üldöztetés elől - menedékjogot kérhetnek.
- *a Schengen külső határok szigorú határellenőrzési rendszere*  
A Schengen külső határok ellenőrzése (szigorú határőrizet és egységes határforgalom-ellenőrzés) úgy valósul meg, hogy a migránsok túlnyomó többsége elfogásra kerül az államhatáron.
- *a Schengen belső határokon végzett rendészeti tevékenységek*  
Ezek az ellenőrzések csak a közrend, közbiztonság fenntartására irányulhatnak, határrendészeti (útlevél) ellenőrzés csak speciális esetekben lehetséges.
- *Kompenzációs (kiegyenlítő) intézkedések*  
Az ún.: kiegyenlítő /kompenzációs/ intézkedések rendszere a schengeni országok mélységében (a továbbiakban bemutatásra kerül).

Sajnos, ennek a szűrőrendszernek az egyes elemei nem működnek kellő hatékonysággal és nem is a nagy tömegű illegális migráns megjelenésének kezelésére vannak megalkotva. Szükséges a rendszer felülvizsgálata, új elemek beiktatása, de ez már uniós feladat és hatáskör.

### **A magyarországi európai uniós külső- és belső határviszonylatok helyzete**

Magyarország teljes államhatárának hossza 2242,603 km, amely hét határviszonylatot foglal magában. Szomszédaink közül Szlovákia, Ausztria, Szlovénia teljes jogú schengeni tagország, Románia és Horvátország tagja az európai uniónak, de még nem teljes jogú schengen tag. Szerbia és Ukrajna még nem uniós tagországok. Hazánk teljes jogú schengeni csatlakozása után, az állandó és ideiglenes „schengeni külső határszakasz” hossza számottevő maradt, 1103,528 km, amely határszakasz hatékony ellenőrzését csak a létszámban és technikailag jól ellátott rendőri szervezetbe tartozó határrendészeti kirendeltségek tudják megbízhatóan ellenőrizni.

Az Európai Unió egyik legfontosabb alapjoga a személyek, szállítmányok a szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása. Ennek az alapkövetelménynek a biztosításával kell a határbiztonságot biztosítani, amely a következők szerint valósul meg. A Schengeni Határellenőrzési Kódexben rögzítettek alapján, a schengeni belső határokon csak közrendvédelmi és közbiztonsági ellenőrzések hajthatók végre, amelyek kiegészülhetnek, az idegenrendészeti ellenőrzések végrehajtásával.<sup>15</sup> Az államhatárok szabad átjárhatóságának biztosítása érdekében a végrehajtott ellenőrzések nem irányulhatnak a határforgalom ellenőrzésére.<sup>16</sup>

Az információáramlás és a hatékonyság szempontjából nagyon fontos a határellenőrzésben résztvevő hazai és szomszédos szervek közötti folyamatos együttműködés és információcseré, melyhez nagymértékben hozzájárul a Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek és a Fókuszponti Irodák rendszerének létrehozása és működtetése.

A „Schengen külső határokon” működtetett határellenőrzési rendszer lényege<sup>17</sup>, hogy a határterületen a határforgalom ellenőrzése, az automatizált határforgalom-ellenőrzési rendszer igénybevételel történik (SIS lekérdezések), mely ellenőrzési rendszer biztosítja a vízumellenőrzéssel is megvalósított tömeges ki és beléptetést.

Az államhatáron a határforgalom ellenőrzése lehetőleg az egymegállásos ellenőrzési technológia keretében történik (ahol erre a szomszédos országokkal egyetértés van - kétoldalú egyezmények). Ez azt jelenti, hogy az államhatáron ellenőrzésre feljogosított hatóságok egy ellenőrzési folyamatban látják el az utas ellenőrzését. Az úti okmány ellenőrzés kézből-kézbe történik a két állam határellenőző szervezeteinek hivatalnokai között.

A Schengeni Határellenőrzési Kódex<sup>18</sup> alapján, a harmadik országok állampolgárai tekintetében belépéskor „alapos ellenőrzést” végeznek, amely az úti okmányok érvényességének és tartalmának vizsgálatán túl kiterjed tartózkodásuk okának és hosszának meghatározására is. Az ellenőrzés arra is kiterjed, hogy a beutazók rendelkeznek-e elegendő megélhetési forrással.

<sup>15</sup> „Az ellenőrzés akkor nem minősül határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak, ha a rendőri intézkedés: célja nem a határellenőrzés; a közrendet érintő esetleges veszélyhelyzetekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk és tapasztalatok alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés ellen irányulnak; előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől; végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor” Az Európai Parlament és Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határellenőrzési Kódex) létrehozásáról. III. cím I. fejezet 21. Cikk.

<sup>16</sup> „A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.” U.o. III. cím I. fejezet 20. cikk

<sup>17</sup> A külső határok átlépését ellenőrzik, minden személyt minimum-ellenőrzésnek kell alávetni, annak érdekében, hogy a bemutatott útiokmányok alapján a személyazonosságát megállapítsák. U.o. II. cím II. fejezet 7. cikk

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határellenőrzési Kódex) létrehozásáról

A Schengeni Információs Rendszerben (SIS) és nemzeti adatbázisokban történő ellenőrzés azt a célt szolgálja, hogy az adott egyén nem jelent-e fenyegetést a közrendre, a belső biztonságra, a közegészségre és a schengeni államok nemzetközi kapcsolataira. Az ellenőrzés mindig azonos módon zajlik, függetlenül attól, hogy a személy vízumkötelezettség alá esik-e. A határrendészek kötelesek a külső határt átlépő harmadik országbeli állampolgár úti okmányát a be- és kilépés idejét és helyét jelző átléptető bélyegzővel ellátni. A schengeni külső határokon működtetett határellenőrzési rendszer elemei:

I. lépcső: határrendészeti kirendeltségek, egy- vagy több vonalas járőrözési rendszer.

II. lépcső: a bünyügyi és bevetési szervek és a Készenléti Rendőrség által végrehajtott mélyszégi ellenőrzés.

### **Kiegyenlítő intézkedések**

A kiegyenlítő intézkedések foganatosításának fő célja az országban és schengen térségben való szabad és akadálymentes mozgás biztosítása érdekében a totális ellenőrzés megszüntetésével differenciált és szelektív módon, a jogellenesen Magyarországon tartózkodó a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedése és a szükséges intézkedések végrehajtása. A „Schengen belső határokon” a Schengen tagországokban a csatlakozás után a határforgalom ellenőrzés megszűnt, ezzel a határvonal gyakorlatilag elveszítette visszatartó szerepét, ezáltal biztonsági deficit keletkezett, amelyet az ún.: kompenzációs intézkedések alkalmazásával<sup>19</sup> kezel az adott állam határrendészeti hatósága.

A Schengeni Határellenőrzési Kódexben rögzítettek alapján, a schengeni belső határokon csak közrendvédelmi és közbiztonsági ellenőrzések hajthatók végre, amelyek kiegészülhetnek az idegenrendészeti ellenőrzések végrehajtásával.<sup>20</sup> Az államhatárok szabad átjárhatóságának biztosítása érdekében a végrehajtott ellenőrzések nem irányulhatnak a határforgalom ellenőrzésére.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Határon átnyúló üldözés; határon átnyúló figyelés; SIS működtetése; összekötő tiszti rendszer működtetése; a szállítóvállalatok felelőssége; jogharmonizáció; a rendészeti szervek tevékenységének összehangolása.

<sup>20</sup> „Az ellenőrzés akkor nem minősül határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak, ha a rendőri intézkedés: célja nem a határellenőrzés; a közrendet érintő esetleges veszélyhelyzetekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk és tapasztalatok alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés ellen irányulnak; előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől; végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor” Az Európai Parlament és Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határellenőrzési Kódex) létrehozásáról III. cím I. fejezet 21. cikk

<sup>21</sup> „A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.” U.o. III. cím I. fejezet 20. cikk

## A szomszédos államok határrendészeti szerveivel való együttműködés formái

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény III. rész, 1. fejezet, Együttműködés a rendőrségek között címmel, megállapítja azokat a részletes együttműködési lehetőségeket és szabályokat, amelyek az alábbi főbb feladatokat foglalja magába. Ezek az együttműködési területek a Schengeni Egyezményt aláíró országok közötti belső határokon érvényesek, de az együttműködés rendjét a két szomszédos ország által megkötött szerződések pontosan szabályozzák.

Ezek a fő együttműködési területek a következők:

- *egymás támogatása a bűnmegelőzés és a bűnüldözés terén;*  
A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 39.§-a lehetőséget ad az államközi megállapodás értelmében arra, hogy a kölcsönös támogatás kötelezettségvállalása mellett - halasztást nem tűrő esetekben, amikor az élet, testi épség, vagy jelentős anyagi javak kerülhetnek veszélybe - a segélykérő kérelmét a szomszédos határőrizeti, rendőri szervnek eljuttatva, az segítséget nyújt a fenyegető veszély elhárításában. E szabályozás általános jellemzője a szomszédos országok határközeli rendőri, határőrizeti szerveinek szoros együttműködése, napi kapcsolata - ez lehet például közös járőrözés a határterületen.
- *az államhatáron keresztül folytatott üldözések;*  
A szerződést aláíró országok közül azok, akik tetten érik a bűncselekmény elkövetőjét, vagy az abban közreműködőket, előzetes engedélykérés nélkül is folytathatják a másik állam területén a követést, üldözést abban az esetben is, ha nincs mód értesíteni a szomszédos állam határőri, rendőri szervét. A „belső határ” átlépését követően - amint lehetőség nyílik rá - az üldözőknek értesíteniük kell az illetékes állam hatóságát. A határon át folytatott üldözés szabályait az érintett államok külön szerződésben szabályozzák, mely alapján az üldözés és elfogás egy meghatározott sávban, zónában, időintervallumban van behatárolva, illetve, ha a szerződés úgy szabályozza, akkor időbeni és térbeni korlátozás nélkül is végrehajtható.
- *a határon keresztül folytatott információcsere;*  
A leendő „belső és külső határok” rendészetének alapeleme az, hogy a szomszédos állam határellenőrzést ellátó szervei között szoros, napi kapcsolat jöjjön létre. Fő cél lesz az, hogy az államhatár két oldalán tevékenykedő határellenőrzést végrehajtó szervek folyamatosan tájékoztassák egymást járőrözési rendszerükről, az illetékességi területükön a határhelyzetben beállt változásokról.

## Hogyan működik napjainkban a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása?

A Schengeni Határellenőrzési Kódex alapján: egy tagállam „a közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély esetén” ideiglenesen újra bevezetheti a határellenőrzést a belső határain. Amennyiben a határellenőrzés visszaállítását indokoló veszély előre látható, a kérdéses tagállamnak a lehető leghamarabb el kell juttatnia a többi tagállamhoz és a Bizottsághoz minden olyan információt, amely a visszaállítás körére, időtartamára és okaira vonatkozik. A Bizottság állást foglalhat e bejelentéssel kapcsolatban, amely a tagállamok és a Bizottság között folytatott konzultációkhoz vezethet. Sürgős esetekben a határellenőrzés visszaállítására haladéktalanul sor kerülhet.<sup>22</sup>

Legtöbb esetben azonban a határellenőrzés visszaállítására azért került sor, hogy a rendőri hatóságok kezelni tudják a fontos sportesemények, politikai tüntetések, illetve nagy horderejű politikai találkozók biztonsági vonzatait. A határellenőrzések egyoldalú visszaállításának időtartama eddig sosem haladta meg a 30 napot, a legtöbb esetben pedig sokkal rövidebb időszakról volt szó. Sürgős esetekben azonban a tagállam továbbra is hozhat egyoldalú intézkedést a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról, azonban csak korlátozott időtartamra (öt nap), amelynek valamennyi meghosszabbításáról a végrehajtási aktusokra vonatkozó uniós eljárás szerint kell dönteni.

### A Frontex általános feladatai a határellenőrzésben

Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség szervezetét az Európa tanács 2007/2004/EK rendeletével hozta létre 2004. október 26-án. Felállításának célja az volt, hogy létrehozzanak egy olyan ügynökséget, amely képes jól koordinált végrehajtási műveleteket szervezni, és így megfelelő, egységes választ adni az Európai Unió külső határain egyre növekvő kihívásokkal szemben. A külső határok ellenőrzésének és őrizetének felelőssége minden esetben a tagállamokat terheli, azonban a Frontex megkönnyíti a meglévő és a jövőbeli közösségi intézkedések alkalmazását azáltal, hogy összehangolja ezeket a tevékenységeket. Az Ügynökség feladatai, tevékenysége:

<sup>22</sup> 2010 októberében a Bizottság jelentést tett arról, hogy a Kódex 2006. októberi hatályba lépése óta 22 alkalommal éltek a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának lehetőségével. A jelentés közzététele óta a tagállamok további négy alkalommal állították vissza a belső határokon történő határellenőrzést, legutóbb Norvégia és Svédország tette ezt meg a norvégiai terrorcselekményre reagálva – a szerző megjegyzése.

- együttműködik az Europollal és a külső határokkal kapcsolatos ügyekben illetékes nemzetközi szervezetekkel, valamint a harmadik országok illetékes hatóságaiival;
- összehangolja a tagállamoknak azon lépéseit, melyek a külső határok igazgatása érdekében tett intézkedések végrehajtását szolgálják, ezzel előmozdítja a tagállamok közötti szolidaritást;
- biztosítja mind a Bizottság, mind a tagállamok számára a külső határok igazgatásához szükséges technikai támogatást és szakértelmet;
- összehangolja a tagállamok közötti operatív együttműködést a külső határok őrzete tekintetében;
- elősegíti a nemzeti határrendszerek képzését, továbbképzéseket szervez, közös képzési követelményeket dolgoz ki;
- kockázatelemzést végez;
- nyomon követi a külső határok őrzésével kapcsolatos tudományos-kutató tevékenységet;
- operatív és technikai segítséget nyújt a külső határok őrzését ellátó tagállamok számára;
- támogatást nyújt a közös visszatérési műveletekhez a tagállamok részére;
- értékeli, jóváhagyja és összehangolja a tagállamok által javasolt közös műveleteket és kísérleti projekteket, illetve az érintett tagállamok hozzájárulásával az Ügynökség maga is kezdeményez közös műveleteket;
- a műveletek eredményeiről és kudarcairól átfogó és összehasonlító elemzést készít, mely az Ügynökség éves jelentésében kerül közzétételre.

Amennyiben olyan helyzet áll elő a külső határok ellenőrzéséhez és őrzetéhez kapcsolódó tagállami kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan, hogy fokozott technikai és operatív segítségnyújtás válik szükségessé, akkor a Szerződés 64. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazottak sérelme nélkül, egy vagy több tagállam támogatást kérhet az Ügynökségtől. A támogatás megvalósulhat konkrét segítségnyújtásban, valamint szakértők kiküldésében az illetékes tagállami hatóságok mellé. A Frontex költségvetését a tagállamok önkéntes hozzájárulásai, a nyújtott szolgáltatások díja, a schengeni vívmányok végrehajtásához, alkalmazásához és fejlesztéséhez társult országok hozzájárulásai, illetve az Európai Unió költségvetésének erre a célra elkülönített része alkotja. A rendelkezésére álló további anyagi eszközök révén a Frontex támogatást képes nyújtani azon tagállamok számára, amelyek külső határokkal rendelkeznek. A gyakorlati segítségnyújtás közé tartoznak az olyan a közös műveletek, mint például a valamennyi tagállam érdekét szolgáló, külső határokon végzett járőrözés.

A Frontex kapacitásépítő támogatást is képes nyújtani egy tagállam számára, hogy az megerősítse műszaki és humán erőforrás-kapacitásait határainak kezelése vagy a schengeni vívmányok szerinti más kötelezettségeinek való



megfelelés érdekében, például az illegális migránsok visszatérésével kapcsolatban. A Frontex ilyen jellegű segítséget nyújtott korábban Görögországnak, hogy az bővíthesse kapacitását az illegális migránsok visszatérésének kezelése terén.<sup>23</sup> A jelenleg kialakult migrációs helyzetben hazánkban Szeged térségében is alkalmazásra kerülnek a Frontex által delegált tisztviselők.

### **Az ideiglenes biztonsági határzár alkalmazása a szerb-magyar viszonylatú határőrizetben**

Az illegális migrációval kapcsolatos jogellenes cselekmények száma 2010-től folyamatosan emelkedik (2010-ben 9814; 2011-ben 12571; 2013-ban 15379; 2014-ben 32657; 2015-ben augusztus 10-ig elérte a 110 ezer főt). A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség illetékességi területére összpontosul a migránsok megjelenése. A rendőrség vezetése részéről a szükséges erő eszköz átcsoportosítás a migrációs jelenség kezdetén megtörtént, az továbbra is folyamatos. 2014. szeptemberétől megerősítésre került a szerb határviszonylat (létszám megerősítés; szállító járművek átcsoportosítása, autóbuszok bérlése; ujjlenyomat olvasók átcsoportosítása; előállítási feladatok megosztása más megyékkel az elfogott migránsok átszállításával; előállítói kapacitás növelése ideiglenes őrzött gyűjtőhely kialakításával). A Határrendészeti Főosztály mindig az aktuális helyzethez, kockázati tényezőkhöz igazodó erő-eszköz átcsoportosítást hajt végre.

### **Eljárás a migránsokkal szemben**

Minden a „zöld határon” hazánkba érkező migráns belépése, belépési kísérlete jogellenes, ezért velük szemben eljár a Rendőrség. Elfogásuk esetén a migránsok menedékkérelmet nyújthatnak be a hatóságnak. A menedékkérelem benyújtásával a kérelem elbírálásáig Magyarországon a tartózkodásuk jogszerű, de nem jogosultak a schengeni övezet más tagállamaiba továbbutazni. A migránsok előállítása a Határrendészeti Kirendeltségre, vagy az ideiglenes menekültgyűjtő központba történik, melynek időtartama 12 óra, mely indokolt esetben újabb 12 órával meghosszabbítható. Az előállító helységek nem huzamos tartózkodásra vannak kialakítva, azok nem befogadó állomások, nem táborok és ez még nem idegenrendészeti őrizet. Az előállított személyeket az azonosítást szolgáló karszalaggal látják el. Előállítás alatt megtörténik a ruházat, csomagátvizsgálás, a személyazonosítás, az adatrögzítés, az ujjlenyomattétel és az idegenrendészeti meghallgatás. Ez idő alatt számukra jár: az egészségügyi vizsgálat, szükség szerinti ellátás, étkezés az előállítást követő legkésőbb 5 órán belül, valamint az anyanyelvi tolmács. Ha a migráns menekültekérelmezési szándékát jelzi, legkésőbb 24 óra elteltével át kell adni a Bevándorlási és Ál-

<sup>23</sup> Európai Bizottság, Brüsszel 2011.09.16, Schengeni igazgatás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése.

lampolgársági Hivatalnak (BÁH), ebben az esetben nem toloncolhatók ki és nem adhatók vissza a szomszédos országnak sem. Ha az elfogott személy nem jelent be menekültkérelmet vagy azt visszavonja, akkor a szomszédos országnak - tilalmi ok kizárása esetén - visszaadható, vagy idegenrendészeti őrizetbe vehető (őrizet: rendőrségi őrzött szálláson 6 hónap, kivételesen 1 év). Itt a tartós fogvatartásra kialakított körülmények biztosítottak: pl.: vallásnak megfelelő étkezés, imaszoba, fürdő helység, szabad levegőn tartózkodás lehetősége, internetszoba, egészségügyi ellátó/elkülönítő, szabadidős tevékenységet lehetővé tevő sportszerek biztosítása, stb.

Rendkívül magas azoknak a száma akik a BÁH menekültgyűjtő táborokba utazásra kapnak ingyenes utazásra jogosító igazolást, de nem jelennek meg a kijelölt menekülttáborban. Mindezek mellett vannak olyan személyek is, akik valamikor legálisan utaztak be hazánkba, de itt tartózkodásuk illegálissá vált pl.: lejárt a tartózkodási engedélyük. Ezen személyek kiszűrésére szolgál a mélyégi ellenőrzés, amely kockázatelemzésen alapul, szűrőpróba szerűen, célzottan kerülnek rendőri ellenőrzésre az autópályák, utak, pályaudvarok, nemzetközi vonatok, és a külföldiek által látogatott helyek. Ezt a feladatot a Rendőrség önállóan, vagy az osztrák rendőrséggel együtt, esetenként a társhatóságokkal közösen hajtja végre (pl.: Keleti pályaudvar).

Az illegális migránsok államhatáron történő tömeges megjelenésének ellensúlyozására ideiglenes határzár kerül felépítésre, melynek várható készenléte 2015. augusztus 31. A határrendészeti eljárások kidolgozása folyamatban van, a határzárakat videó megfigyelő rendszerrel és mozgásérzékelőkkel erősítik meg. A Kormány 213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelete alapján<sup>24</sup> a következőket rendelte el. Az ideiglenes biztonsági határzár területe: a Magyarország területének a Közösségi Kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából igénybe vett - 10 méteres sávja. Az ideiglenes biztonsági határzár: az államhatár rendjének védelme érdekében épített, telepített, az állam tulajdonában álló létesítmény. Aki az ideiglenes biztonsági határzár területére, az ideiglenes biztonsági határzár építési, vagy karbantartási munkálatai során illetéktelenül belép, 50 000 forint közigazgatási bírság megfizetésére kötelezhető. Aki az ideiglenes biztonsági határzár területén az ott folyó építési, telepítési munkálatok akadályozása céljából bármilyen tevékenységet végez, 150 000 forint közigazgatási bírság megfizetésére kötelezhető. Az ideiglenes határzár megrongálói pénzbírságra számíthatnak, az hogy ez az elkövetési mód bűncselekménynek minősüljön-e parlamenti döntés függvénye.

<sup>24</sup> Az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a 6.§ tekintetében az államhatárról szóló 2007.évi LXXXIX. törvény 16. § (4) bekezdés f) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva.

## Összegzés

Korunk egyik biztonsági kihívása a migráció. Az illegális migráció jelensége elleni tevékenység európai uniós szinten csak a tagállamok összefogásával valósítható meg, szükséges a migránsokkal kapcsolatos törvények uniós szintű egyeztetése és a tagországok szintjén történő megfelelő adaptálása. Elengedhetetlenül szükséges az IBM rendszer elemeinek hatékonyabb működtetése. Az uniós országok részéről szükséges a rendszer egyes elemeinek hatékony anyagi, élő erő és módszertani támogatása. Mindezekhez persze szükség van a nem uniós országok érdekeltté tételéhez is!

Szakemberek véleménye szerint a migrációs probléma kezelését alapvetően a migrációt kibocsátó államokban kell megoldani, hogy az anyaországokban megteremtődjenek a biztonságos élet feltételei és ne induljanak el a néptömegek a modern kori népvándorlás útján. A Magyar Rendőrség addig is teszi a dolgát!

**Dr. Laufer Balázs PhD, nb. alezredes**  
*Alkotmányvédelmi Hivatal*

## **A migráció kockázatai és nemzetbiztonsági kezelésük**

### **1. Migráció, rendészet, nemzetbiztonság**

A migráció rendészeti kezelésének egyik speciális területe a nemzetbiztonsági szolgálatok által megvalósított sajátos állami beavatkozás. A nemzetbiztonsági válszok több szempontból is különlegesnek számítanak. A műveleti lépések a szolgálatok jellegéből fakadóan általában titokban, leplezetten történnek, a beavatkozás ténye és tartalma, sőt, azok hatásai is kizárólag az arra feljogosítottak (elrendelő vezető, irányító, a végrehajtói kör, a szolgálat egyéb közreműködő munkatársai) szűk köre előtt ismert, illetve minden esetben nemzeti minősített információnak számítanak. Speciális továbbá, hiszen a műveleti tevékenységek hatással vannak a folyamatokra, ezáltal befolyásolják a migráció kezelésében részt vevő más szervek lehetőségeit, mozgásterét. Kedvező esetben a háttérből, „láthatatlanul” segítik elő más rendészeti szervek és kormányzati szervek tevékenységének sikerét, a legtöbbször előzetesen pontosítva azok beavatkozásának irányát, volumenét, célját és az intézkedések során érintettek körét. Végül speciális a nemzetbiztonsági beavatkozás azért is, mivel még az a körülmény is vitatott a rendésztudomány terén, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörük alapján részei-e a rendészetnek. A nemzetbiztonság valójában a rendészet határterületén helyezkedik el, mivel szervesen kapcsolódik hozzá, egyes elemeiben része is, ugyanakkor sajátos egyéb céljainak összessége a közrend (belső rend) megzavarásának megelőzésén, a zavaró magatartás megakadályozásán túl egyéb, a szélesebb értelemben vett nemzeti biztonság (national security) szavatolását megcélzó tevékenységi kört ölel fel.

A szűkebben vett nemzetbiztonsági szféra (intelligence) – a köznyelvben érte ez alatt a titkosszolgálatokat – központi fogalmi eleme a nemzetbiztonsági kockázat. A nemzetbiztonságának kivívása és fenntartása minden állami szereplőnek (többek között a politikai, gazdasági, diplomáciai és katonai szféra) feladata, ugyanakkor a szolgálatok, mint speciális rendeltetésű szervek kizárólag a nemzetbiztonságát veszélyeztető tényezők, helyzetek megelőzésével és elhárításával foglalkoznak, illetve a nemzetbiztonságát elősegítő aktív intézkedéseket tesznek. Összességében tehát a potenciális nemzetbiztonsági kockázatok feltárásához és megelőzéséhez járulnak hozzá, amely feladatokhoz különleges jogosítványokkal rendelkeznek.

A hidegháború alatt a titkosszolgálatok leginkább egymással, az ellenség politikai, katonai és gazdasági berendezkedésével, annak befolyásolásával, azaz klasszikus hírszerzéssel és (kém)elhárítással foglalkoztak. A hidegháború után az államok szintje alatti, az államhatárokat figyelmen kívül hagyó új kihívások jelentek meg.

Részben igaz az a meglátás, miszerint a Szovjetunió felbomlásával, az éles katonai szembenállás megszűntével a nyugati nemzetbiztonsági szolgálatok némiképp identitászavarba kerültek. Olyan új működési területek után kutattak, amelyek az adott állam társadalma felé is kellő módon igazolják a szolgálatok létének és anyagi támogatottságának létjogosultságát.<sup>1</sup>

## 2. A migráció kockázatainak felszínre kerülése

Az új kihívások közé soroljuk a terrorizmust, a kábítószer- és illegális fegyverkereskedelmet, valamint embercsempészetet bonyolító nemzetközi szervezett bűnözés akcióit. A nemzetközi terrorizmus, a szervezett bűnözés, a migráció, az illegális kábítószer-kereskedelem, az illegális fegyverkereskedelem, a nemzetközileg ellenőrzött termékek es technológiák illegális forgalma a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerében struktúraváltozást hozott, tevékenységük felértékelődött.<sup>2</sup>

A migráció, és az annak illegális formáját elősegítő embercsempészes felderítése a titkosszolgálatok feladatkörében a múltban másodlagos, inkább kapcsolódó jellegű volt (azaz a migrációval foglalkozó szakterület például a kémelhárítás, vagy a hírszerzés részére nyújtott háttér-információt, vagy hozott látókörbe egy-egy – például valamely idegenrendészeti státuszt kérelmező, értékes nemzetközi kapcsolatokkal vagy mozgástérrel rendelkező – külföldi személyt.) A polgári elhárító szolgálat a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 5. § g) alapján<sup>3</sup> azt vizsgálja, hogy a hivatkozott törvényi szakaszban szereplő státuszkategóriákat kérelmezőknek az ország területére történő beutazása, illetve tartózkodása, valamint a letelepedési engedély, vagy a magyar állampolgárság elnyerése jelent-e veszélyt az alkotmányos rendre, illetve sérti-e az ország függetlenségét (szuverenitását). A nemzetbiztonsági vonatkozású jogszabályok kommentárja szerint ez a tevékenység kapcsolódik a szolgálatok alapfeladataihoz, jelesül a kémelhárításhoz, a terrorelhárításhoz, a szélsőséges csoportok, szervezetek, és a nemzetközi szervezett bűnözés magyarországi bázisai kiépítésének megakadályozásához.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Urbán Attila: A nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorelhárítás. <http://iroga.hu/biztonsagpolitika/Urban.htm>, (Letöltés ideje: 2010. 07. 04.), jelenleg elérhető az alábbi linken: <http://doksi.hu/get.php?order= DisplayPreview&lid=3170&p=3> (Letöltés ideje: 2015. augusztus 30.)

<sup>2</sup> Tóth Csaba Mihály: A nemzetbiztonsági szakmai tevékenység és személyiségi jogok. In: Szakmai Szemle, 2009/2. szám. 19.o. [http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2009\\_2\\_szam.pdf](http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2009_2_szam.pdf), (Letöltés ideje: 2015. augusztus 30.)

<sup>3</sup> Az Alkotmányvédelmi Hivatal végzi a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, továbbá a menekültkénti elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint - az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően - a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat.

<sup>4</sup> Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. In: Kommentár a gyakorlat számára, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997, 65.o.

A migráció kockázati tényezőként, a biztonságunkat veszélyeztető jelenségként korábban elsősorban a jóslatokban, filozófusok és szociológusok előrelátó gondolataiban jelent meg. A 2001. szeptember 11-i terrortámadások után a nyugati világ több jeles képviselője igazoltnak látta a civilizációk összecsapásának narratíváját (lásd Huntington tézisei). A civilizációk valójában egyidejűleg kooperálnak és versengenek egymással, a kulturális különbözőségek olykor persze konfliktusokat is okoznak. Az összecsapás elméletének hívei mellett reálisabbnak tűnő, a fejlett világ elzárkózásának kényszerére utaló jóslatok is megfogalmazódtak, amelynek plasztikus kifejezése az Európa Erőd<sup>5</sup> lett. Egyre több EU-tagállam épít falat, kerítést, vagy más fizikai akadályt (lásd spanyol enklávék Észak-Afrikában, Franciaország és Anglia közötti Csalagút, továbbá a bolgár, majd a magyar intézkedések), amely mind az Európa Erőd narratívájának igazolásaként jelenik meg szemünkben. Az elzárkózás, az ostromlott erőd jövőbeni helyzetének tarthatatlanságára és értelmetlenségére való utalásokra is van példa a közelmúltból.<sup>6</sup>

A migráció elméletei elsősorban közgazdasági modelleken nyugszanak, majd munkaerő-piaci, később szociológiai kutatások tárgyává váltak. A bevándorlást/kivándorlást a kutatók alapvetően pozitív jelenségként mutatták be, amely számos kedvező hatással bírt az egyén, a társadalom, vagy akár egyes kontinensek és a világ gazdaság szintjén. Egy tanulmány<sup>7</sup> már 2010-ben rávilágított, hogy időközben változás állt be a migráció kutatása és értelmezése terén. A biztonsági szemlélet az elmúlt évtizedekben egyre meghatározóbb az európai diskurzusban. Az ezredforduló óta számos szerző – követve az európai „trendeket” – vette a biztonságpolitika témái közé a migrációt, és kutatta újszerűen vagy szintetizáló céllal annak valamely összefüggését.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Hankiss Elemér: 2001. szeptember 11. – Fordulópont?. In: Magyar Tudomány, 2002, 6. szám, 775–784. o. Hankiss kijelenti: „Büszkék voltunk és vagyunk, hogy a "szabad világ" polgárai lehetünk. És szorongás tölt el minket, ha arra gondolunk, hogy a szeptember 11-ei rettenet arra indíthatja Amerikát, Európát, a Nyugatot, hogy bezárkózzék. Hogy a schengeni és más meglévő korlátoknál erősebb falakkal vegye körül magát. Beteljesedhet az a néhány éve újra és újra megfogalmazott jóslat, hogy a nyugati világ előbb-utóbb arra fog kényszerülni, hogy visszavonuljon egy erődítménybe, egy "Amerika Erőd"-be, "Európa Erőd"-be, vagy akár egy "Nyugati Erőd"-be, mert csak így tudja megőrizni a maga szabadságát, jólétét, demokratikus rendjét az erődöt körülölelő szegénység és zűrzavar félelmetes világában.... felágaskodtak ezek a bezárkózási ösztönök. És tudjuk, nagyon nehéz lesz megtalálni a jó egyensúlyt a biztonság vágya és a világ mindannyiunk számára elengedhetlenül fontos nyitottsága között.”

<sup>6</sup> Görbe Attiláné Zán Krisztina: A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei című doktori (PhD) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest 2010. 48.o.

<sup>7</sup> Petővári Bence: Európa Erőd – Az Európai Unió migrációs politikájának biztonsági dimenziói. In: Európai Tükör 2010/3. március. 26-39.o.

<sup>8</sup> Lásd Szabó A. Ferenc professzor munkásságát, amely több doktori disszertáció szellemi alapzatát jelentette. A migráció és biztonság kapcsolatát körüljáró művei figyelmet érdemelnek a téma tanulmányozása során.

Valóban jól látható az evolúció a doktori értekezések egymásra épülésével a migráció biztonsági szemszögű megvilágítása terén.<sup>9</sup> A nemzetközi migráció nemzeteken átívelő, ugyanakkor a nemzetállamokat érő kockázatait 2008-ban már egy teljes kötet vette számba.<sup>10</sup> A tárgyat biztonsági szempontból elemző munkák többnyire rendészeti (általában határrendészeti) és bünyügyi szempontból tekintenek a kérdésre, noha jogvédő oldalról folyamatosan az a vád éri ezen szerzői kört, hogy nemzetbiztonsági kérdéssé teszik a migrációt. Ezen, általában a biztonsági szektort képviselő munkák maguk is sokszor hivatkoznak a nemzetbiztonság védelmére, általában a nemzeti biztonság fogalmát értve alatta. A nemzetbiztonsági szolgálatok migrációkezelése (a migráció terén végzett tevékenysége) azonban ritkán jelent meg a szakirodalomban, akkor is csak rövid utalások erejéig.<sup>11</sup> A „nemzetbiztonsági szempontú megközelítés” ellenére éppen a nemzetbiztonsági szolgálatok szerepének elemzése és értékelése marad el általában. Ezt az űrt az elmúlt években több munka is megkísérelte betölteni.<sup>12</sup>

Európa és benne Magyarország migrációs helyzetében az elmúlt években jelentős változás állt be, mivel a menekültügyi helyzet és az ahhoz kapcsolódó feszültségek, visszaélések, kockázatok a menekültstátusz kérelmezők számának dinamikus növekedésével együtt egyre markánsabban jelentkeztek, bár „a közbeszéd falait” 2014 év végéig, illetve 2015 januárjáig mindez igazán nem „ütötte át”.

A valóság egyértelműen alátámasztotta Póczik Szilveszter egy 2014-ben megjelent tanulmányában megfogalmazott szavait: *„Mai viszonyok között a világ fejlettebb régiói felé irányuló migráció nem annak jelentős részben illegális, jogszabálysértő jellege miatt vet fel kérdéseket, hanem tömeges, ellenőrizhetetlen és irányíthatatlan (kiemelés az eredeti tanulmányban) jellege miatt, amely – legalábbis potenciálisan és perspektívában – a célországok társadalmi stabilitását érinti.”*<sup>13</sup>

A menekültstátuszt kérelmezők illegális határátlépése, továbbá a befogadó állomásokon történt elhelyezésük, majd a nyugati irányba általában megvalósult tömeges távozásuk a 2000-es években nemzetbiztonsági kockázatokra világítottak rá.

A biztonsági és kifejezetten nemzetbiztonsági témakör egyes kutatói évekkel előre figyelmeztettek a menekültügyi tendenciákból potenciálisan várható – és 2015 nyarára sajnálatosan valósággá vált negatív – következményekre:

<sup>9</sup> A nemzetközi migráció kriminológiai (közbiztonsági és/vagy bünyügyi) aspektusaival Windt Szandra, Gaál Gyula foglalkozott mélységében, míg határrendészeti megközelítéssel Gubicza József, Teke András, Ritecz György, továbbá Németh József.

<sup>10</sup> Póczik Szilveszter-Dunavölgyi Szilveszter (Szerk.): Nemzetközi migráció - nemzetközi kockázatok. HVG-ORAC, Budapest, 2008.

<sup>11</sup> Wetzel Tamás, Görbe Attiláné Zán Krisztina, míg más szakértők sokszor ezt is mellőzték.

<sup>12</sup> Többek között Laufer Balázs A migráció rendvédelmi és nemzetbiztonsági kihívásai című doktori (PhD) értekezése, NKE, Budapest, 2013.

<sup>13</sup> Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság.. In.: Migrációs tendenciák napjainkban, Pécs, 2014. 109.o. [http://idresearch.hu/userfiles/File/eia/II\\_06\\_poczik.pdf](http://idresearch.hu/userfiles/File/eia/II_06_poczik.pdf) (Letöltés ideje: 2015. szeptember 1.)

A Nemzetbiztonsági Hivatal 2005-ben kiadott Évkönyve már egy évtizede meglehetősen pontosan világított rá a migráció hosszú távú kockázataira: „*Manapság Európába évente mintegy egy millió legális, és fél millió illegális bevándorló érkezik. A tömeges nemzetközi migráció azonban nem oldja meg sem Európa, sem pedig a túlnépesedett térségek demográfiai és gazdasági problémáit. Ezzel szemben magában hordozza a kulturális, a szociális, és gazdasági egyenlőtlenségekből, valamint a politikai és vallási ellentétekből adódó feszültségek felhalmozódását a befogadó államokban, mint ahogyan azt a hetekig tartó párizsi zavargások is mutatták.*”<sup>14</sup>

Izsa Jenő 2006-ban az alábbi meglátását vetette papírra: Magyarország az Európai Unió külső határaként a korábbi időszakhoz képest jelentősebb mértékben ki van téve a fejlett európai országokat és térségünket érintő migrációs folyamatoknak. Az illegális migráció nemzetbiztonsági kockázatát növelheti, ha – az embercsempész csoportokkal együttműködve – terrorista szervezetek vagy szervezett bűnözői csoportok tagjai a jövőben Magyarországon is megpróbálnak pozíciókat kiépíteni.<sup>15</sup>

Gubicza József és Laufer Balázs 2011-ben egy strukturált interjúsorozat részeként – Boross Zoltán rendőr alezredessel történt beszélgetés alapján – a várható tendenciákat mérlegelve kimondta, hogy a 2011 februárjától folyamatosan eszkalálódó, szinte a térség minden államára szétterjedő észak-afrikai és közel-keleti válsághelyzet miatt a térségből milliós nagyságrendben várható munkanélküli fiatalok megindulása Európa irányába. „*Várhatóan hatalmas migrációs nyomással kell közép- és hosszútávon számolni. A szegény, mobil tulajdonságokkal rendelkező tömegek ugyanakkor, mint gazdasági menekültek, kénytelenek lesznek a migrációs csatornák illegális eszközeit igénybe venni. Önálló elvándorlási törekvésük alkalmával nagyon jelentős a valószínűsége, hogy embercsempész csoportok áldozataivá válnak.*”<sup>16</sup> A 2015 nyarán Ausztriában történt, 71 halálos áldozatot követelő tragédia ismeretében ez sajnálatosan pontos előrejelzésnek bizonyult.

Már 2011-ben, az „arab tavasz” okozta menekülthullám rávilágított az Európai Unió migrációs politikájának ellentmondásaira és a jövőbeli problémákra: „*A gazdasági, és politikai nehézségekkel szembenező EU kénytelen figyelembe venni, hogy*

<sup>14</sup> Nemzetbiztonsági Hivatal Évkönyv 2005. 43. o.

<sup>15</sup> Izsa Jenő: A titkosszolgálati/nemzetbiztonsági ágazati stratégiáról, Hadtudomány 2006/4., 109-113.o., elektronikusan  
elérhető: [http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2006/4/2006\\_4\\_26.html](http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2006/4/2006_4_26.html)  
(Letöltés ideje: 2015.09.01.)

<sup>16</sup> Gubicza József - Laufer Balázs: Az illegális migráció rendészeti, kiemelten nemzetbiztonsági aspektusú vizsgálata keretében végzett interjúsorozat megállapításai, kutatási eredményei. In: Hátrendészeti tanulmányok, 2012/1. Különszám. 11. o. Az idézett műben később a kiváltó okokat is részben megjelölték a szerzők: „*Egyértelműen megállapítható, hogy az arab világ mozgalmi, a politikai berendezkedések módosulása, a kevésbé elnyomó rezsimek létrejötte, a Facebook és más közösségi portálok által előremozdított szabadság az elvándorlás lehetőségét is egyszerűbbé teszik. Mivel a mozgalmak mozgatórugóját a szociális elégedetlenségek is felerősítették, a szegényebb rétegek mobilizációs hajlandósága nem csak rövidtávú tömeges migrációs eseményekben csapódik le, hanem közép- és hosszútávon is alapjaiban változtathatják meg Európa migrációs helyzetét.*”



*a bevándorlás súlyos belpolitikai kérdéssé vált. Az észak-afrikai menekültek tömegei pedig nyilvánvalóvá tették, hogy egy jelentősebb migrációs hullám akár az idegenellenesség – ma alig elképzelhető mértékű – növekedését is maga után vonhatja. A bevándorlás leállítását, akadályozását, lassítását vagy újragondolását hirdető szélsőséges politikai erők előretörése érzékelhető, és a közvélemény jobbra tolódása az európai nagyhatalmak eddigi politikai álláspontját is módosításra készítette. A schengeni rendszer léte is megkérdőjeleződött, a bevándorlás kérdése Európában új válaszokat vár.”<sup>17</sup>*

Az embercsempészség elleni küzdelem terén a Határőrség felderítő kapacitásainak felszámolása kedvezőtlen hatásokkal járt, ami szintén már előrevetítette az illegális migráció erősödését Magyarország tekintetében. Az illegális migráció nemzetbiztonsági aspektusai (többek között terrorszervezetek aktivistáinak utaztatása, fegyver és drogcsempészet) megelőzésének egyik módja, ha a jó törvényi háttér mellett az erős felderítés és a hatékony migrációs szűrőháló működtetése miatt ezen személyek, csoportok tudatosan elkerülik hazánk területét. Mivel az illegális migráció általában a könnyebb ellenállás (vagy olcsóbb útvonal) irányába mozdul el, az ebben érdekelt embercsempész csoportok érzékelik a gyengébb bűnügyi és rendészeti fellépést. 2008-tól következő években Magyarország migrációs szempontból csábító tranzitterületté vált.

Az elmúlt évek migrációs tendenciáinak, statisztikai adatainak áttekintése, továbbá a rövid, nyílt információkon alapuló nemzetbiztonsági helyzetelemzés elvégzése után a külső környezet (válságövezetek, kibocsátó és tranzitországok helyzete) bemutatására, másrészt a belső (hazai) környezet helyzetének feltárására törekedve már 2014-ben a pécsi rendészeti konferencián<sup>18</sup> részben előre jelezhetővé vált a 2015-ben kialakult súlyos európai és kiemelten kockázatos magyarországi menekültügyi válság. Az illegális migráció az elmúlt években növekvő tendenciát mutatott hazánkban, az utóbbi 2-3 évben pedig az EU-ban is. A földközi-tengeri útvonal „forgalma”, a bárkákat ért tragédiák, az ostrom alatt lévő afrikai spanyol enklávék folyamatosan rávilágítanak, hogy az illegális migránsok tömegei feltartóztathatatlanok, tartózkodásuk legalizálása, életfeltételeik javítása, majd beilleszkedésük Európában a kontinens egyik legfőbb próbatétele. A közösségre, és az egyes tagállamokra a jelenség számos hatással bír, ezek egy része szociális, kulturális, de sajnos sok esetben rendészeti válaszokat kíván. A társadalmi béke megőrzése, a belső rendszavatolása megkívánja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok felmérjék a jelenség közvetlen és közvetett hatásait, valamint azonosítsák és lehetőleg előzzék is meg a potenciális kockázatokat.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Laufer Balázs: Az észak-afrikai migráció és politikai kételyek Európában. Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között. ID Research Kft / Publikon Kiadó, Pécs, 2012. 156.o.

<sup>18</sup> „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” nemzetközi tudományos konferencia Pécsi Tudományegyetem 2014. június 25. Pécs.

<sup>19</sup> Gubicza József - Laufer Balázs: Az illegális migráció aktuális trendjei nemzetbiztonsági szemszögből. In.: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. Pécs, 2014. 292.o.

Tény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a migrációval többnyire közvetlen, hírszerző, kémelhárító, vagy alkotmányvédelmi tevékenység mentén, azokhoz kapcsolódva foglalkoztak. Objektumvédelmi feladatkörben eljárva a bevándorlási hatóság külső befolyástól mentes működésének szavatolása, vagy a befogadó állomások és őrzött menekültügyi központok biztonsági helyzetét veszélyeztető alapinformációk felderítése kívánta meg a migrációs folyamatok mélyebb megismerését az elhárító szolgálat részéről. A szolgálatok ugyanakkor az elmúlt évtizedben folyamatosan érzékelték a téma globális jelentőségének (azaz kockázatainak) növekedését. Dávid Ferenc 2015 év elején a nemzetbiztonsági feladatellátás aktuális súlypontjait bemutató tanulmányában a migrációt és az illegális migrációt a feltörekvő biztonsági kihívások körében tárgyalja. Kijelenti (többek között), hogy migráció egy bujkáló, de hosszú távon annál jelentősebb kockázati tényező hazánk életében és ez utóbbi állítás hatványozottan igaz az illegális migráció esetében. A hangsúlyváltozások érzékeltetésénél figyelembe kell venni a jelenlegi változásokat. A tömeges migráció és különösen az illegális bevándorlás jelenségének vizsgálatakor tekintettel kell lenni arra a lehetőségre, hogy az új évezredben növekedni fog a nemzetbiztonsági szolgálatok szerepe a probléma kezelésében. A migráció felzárkózott a klasszikus feladatok (kémelhárítás, alkotmányvédelem) mellé, mint feltörekvő prioritás.<sup>20</sup>

### **3. A migráció nemzetbiztonsági kihívásai és kockázatai**

#### **3.1. Közvetlen és közvetett kockázatok**

A 2015 nyarától kialakult válsághelyzet Európa egyik legfőbb próbatételévé vált. A belső rend szavatolásának igénye megkívánja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok folyamatosan mérjék a jelenség *közvetlen* és *közvetett* hatásait, valamint derítsék fel és lehetőleg előzzék is meg (azaz hárítsák el) a potenciális kockázatokat.

##### *3.1.1. Közvetlen nemzetbiztonsági hatások*

A közvetlen hatásokkal *elsőként a határrendészeti szakterület* szembesül. Tömeges menekülthullám esetén a migránsok elhelyezése, élelmezése, az egészségügyi szűrés a rendőrség és a BÁH mellett a katasztrófavédelmi szervek beavatkozását is igényelheti. A válságövezetekből érkezők esetén a *terrorkockázatok* reálisak, amelyek szűrése a TEK feladata. A rendvédelmi szervek, a bevándorlási hatóság és a hírszerzés, valamint az elhárítás szolgálhat olyan adatokkal, amely segítheti felderíteni azon kockázatot jelentő személyeket, akik további ellenőrzése akár európai – partnerszolgálatokkal közös – műveletek keretében válik indokolttá. A "nagy" európai szolgálatok az elmúlt időszakban tájékoztatták a közvéleményt az ún. vissza-

---

<sup>20</sup> Bővebben lásd Dávid Ferenc: Az új évezred nemzetbiztonsági feladatellátásának súlypontjai. Nemzetbiztonsági Szemle 2015/1. 216-218. o.

térő harcosok okozta jelentős biztonsági deficitre, a kihívás nagyságára. A brit elhárítás nyilvánosságra hozta, hogy mintegy 500 brit háttérű harcost tart nyilván, és visszatérésük esetén ellenőrzésükre intézkedik. 2014. június 18-ai MTI tudósítás alapján Németországban a belbiztonsági hatóságok szerint szélsőséges iszlamisták terrortámadásaival kell számolni. Thomas de Maiziere német belügyminiszter sajtótájékoztatóján jelezte, hogy a Szíriából és Irakból visszatérő harcosok „halálos veszélyt” jelentenek. A miniszter a 2014. májusi, brüsszeli zsidó múzeumot ért terrortámadás kapcsán megemlítette, hogy annak feltételezett elkövetője egy – Frankfurton át – Szíriából visszatért francia állampolgárságú iszlamista.

Fontos megemlíteni, hogy a legújabb kutatások szerint az iszlamista háttérű terrorcselekmények túlnyomó többségét nem illegális migránsok követik el, ugyanakkor jellemző a bevándorló háttér a szülők, nagyszülők esetében. Böröcz Miklós a kérdés vizsgálata során rávilágított, hogy a nyugaton elkövetett terrorcselekmények túlnyomó többségét nem illegális migránsok, hanem migráns felmenőkkel rendelkező, nyugati országok állampolgárai, vagy legális migránsok követték el, akik muszlim vallási fanatikusok voltak.<sup>21</sup> Ezzel egyetértve fontos kiegészíteni a fenti meglátást azzal, hogy az újszerű, 2015-ben Magyarország és a régió esetében jelentkező százezres nagyságrendű illegális migráns folyamában könnyebben vegyül el visszatérő harcos, egyéb terrorista háttérű személy, mivel a hatóságok részéről ilyen tömegben megjelenő migráns érdemi szűrése nehezen valósítható meg. Azaz mára az illegális migráció kiváló lehetőséget biztosít a terror szervezetek számára, amennyiben aktivistákat, logisztikai háttérrel biztosító személyeket kívánnak bejuttatni Európába.

Az embercsempész hálózatok elleni küzdelem a bűnügyi információk szisztematikus, mélységi gyűjtését, a társszervekkel, a szomszédos országok hatóságaival történő megosztását igénylik. A határokon átnyúló kockázatok legyőzése közös, összehangolt erőfeszítéseket követel meg a bűnügyi szolgálatok részéről. A szervezett bűnözői csoportok bomlasztása, pontos felderítésük és felszámolásuk olyan rendőri feladat, amelynek sikere nemzetbiztonsági szinten jelentkezik. A sokáig, esetleg korrupciós alapon „állami” támogatást élvező bűnszervezetek kinőhetik eredeti jellegüket, így bűnügyi úton történő felszámolásuk kiemelt cél. A sikeres embercsempész szervezetek a korrupció révén képesek diszkreditálni a határrendszert, valamint a bevándorlási hatóságot. Szintén releváns kérdés, amennyiben az EU nyugati tagállamai érzékelik, hogy hazánkon keresztül jelentős migrációs nyomás éri országaikat, különféle fórumokon jelzik elégedetlenségüket. A külföldi politikai, gazdasági nyomás megelőzése szintén nemzetbiztonsági és nemzetgazdasági érdek.

<sup>21</sup> Böröcz Miklós: Az illegális migráció és a terrorizmus közti összefüggések vizsgálata című tanulmány [http://tek.gov.hu/tt\\_pdf/2014/Borocz\\_Miklos\\_Az\\_illegalis\\_migracio.pdf](http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Borocz_Miklos_Az_illegalis_migracio.pdf) (Letöltés ideje: 2015.09.08.)

A közvetlen hatások közé sorolható a magyar menekültügyi rendszert érő nyomás fokozódása. Az illegális migráció elmúlt évekbeli jelentős növekedésével a BÁH menekültügyi központjai több esetben befogadó kapacitásiak határára értek.

Összefoglalva, az illegális migráció növekedése kapcsán közvetlen nemzetbiztonsági hatásra adott válasznak tekinthető a határrendészeti tevékenység fokozása, az erők koncentrációja, a nemzetközi határrendészeti együttműködés intenzitásának növelése, szükség esetén a FRONTEX és egyéb szakmai felületek bevonása. Szintén közvetlen hatás a bűnügyi helyzet megváltozása, az embercsempész szervezetek megerősödése, a kínálatra történő azonnali ráépülés, illetve erre reakcióként a bűnügyi felderítő tevékenység fokozása. A Szíriában és Irakban, továbbá Észak-Afrika egyes országaiban, sőt, Afganisztánban és más válságzónákban zajló konfliktusok visszatérő harcosai aktuálisan komoly terrorkockázatokat vetnek fel. Harctéri tapasztalataik, egyéni akcióképességük, radikalizálódott nézeteik nyomán veszélyes elemekként vannak újra jelen Európa nagyvárosaiban. Ezért a TEK szűrő munkája elődleges fontosságú.

### 3.1.2. Közvetett nemzetbiztonsági hatások

A közvetett nemzetbiztonsági hatások az alábbiak: az illegális/vagy legális migránsok körében jelentős mértékben vannak jelen a válságzónákból származók. A BÁH statisztikáiból ismert, hogy a menekültstátuszt kérelmezők túlnyomó többsége illegálisan lép be az országba. Ebből figyelmet érdemlő a válságzónákból, főként Afganisztánból és Szíriából érkező kérelmezők számának növekedése:

Szíriaiak:	Afgánok:
2011: 91 fő	2011: 649 fő
2012: 145 fő	2012: 880 fő
2013: 977 fő	2013: 2328 fő
2014: 6857 fő	2014: 8796 fő

2015 szeptemberéig mintegy ötvenezer fő szíriai, valamint hozzávetőleg negyvenezer fő afgán kérelmezett menekültstátuszt. Közvetett nemzetbiztonsági hatásként jelentkezik a radikalizáció: a válságzónákból érkező közé potenciálisan megbúvó, visszatérő harcosok és logisztikai támogatóik élményeinek, tapasztalatainak közvetítése és átadása a migráns háttérű, radikalizációra hajlamos fiatal iszlamisták részére. A nyugati társadalmakban kialakult arab, török, perzsa és más ázsiai diaszpórák körében a visszatérők képesek nyugtalanságot kelteni. Az egyes országok nemzetbiztonsági szolgálatai és a többségi társadalom közreműködői jelentős erőket fektetnek a másod és harmadgenerációs fiatalok „normális” életbe történő visszavezetésére, azaz a deradikalizációra.

Közvetett nemzetbiztonsági hatások körében jelentős, Magyarországon több esetben tapasztalt jelenségek az alábbiak: a menekülttáborok belső biztonságának megrendülése, rendkívüli események a táborok területén és/vagy közvetlen környezetében. Az alábbi esetek érdemelnek figyelmet a közelmúltból: tömegverekedés a debreceni befogadó állomáson 2013. június 28-án, amelynek háttérében a zsúfoltságra való utalások mellett az etnikai és kulturális háttérből fakadó ellentétek is megjelentek. 2013 októberében éhségstrájk volt Békéscsabán a táborban a nem megfelelő körülmények elleni tiltakozásul. 2013. november 11-én ismeretlen – a táborban elhelyezett – személyek felgyújtották a békéscsabai Menekültügyi Őrzött Befogadó Központot. 2015. június 29-én a debreceni befogadó állomáson súlyos zavargás alakult ki, a migránsok az utcán felvonulva garázda viselkedést tanúsítottak. A konfliktusról készült felvételek negatív visszhangot keltettek a magyar közvéleményben. A Rendőrség tájékoztatása szerint két kérelmező közötti vallási indítatású nézeteltérés keletkezett a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal debreceni befogadó állomásán. A konfliktus elmérgesedett, abba az állomáson tartózkodó menedékkérelmet benyújtók közül több százan kapcsolódtak be. A rendőrség kordonokat állított fel, a feldühödött tömeg megfékezése érdekében gázcsapásokat alkalmazott. A konfliktus résztvevőit szétválasztotta, egy főt előállított a Debreceni Rendőrkapitányságra.<sup>22</sup> 2015 szeptemberére menekültügyi válsághelyzet alakult ki, amikor a feszültségek a befogadó állomásokon és a szerb-magyar határtérségen túl az ország teljes területén, és Budapest frekvenciált pontjain is láthatóvá váltak, továbbá napok alatt elvezettek az EU történetének egyik legsúlyosabb válságához. A szeptember eleji válsághelyzet nyilvánvalóan és egyértelműen rávilágított a migrációból fakadó nemzetbiztonság kihívásokra.

Alkotmányvédelmi kockázatokat okozhat a helyi lakosság (többségi társadalom) radikalizálódása, akár szélsőséges gondolatvilágot tükröző politikai erők ráépülése a befogadó állomások ellenzőinek mozgalmaira, valamint a többségi társadalom körében a bevándorlás-ellenesség növekedése. A kezdetben demokratikus tiltakozások Európa szerte olykor a szélsőséges erőkhöz való csapódásban végződnek, illetve a politikai nézetkülönbségek a migrációpárti szélsőbaloldali személyek, valamint a bevándorlásellenes szélsőjobboldali személyek közötti utcai erőszakos összecsapásokban öltenek testet.

A jelentős migrációs nyomás, a sok kérelmező olyan kapacitásbeli korlátokat mutatott meg, amelyek új befogadó intézmények megnyitását tették szükségessé. A kormány döntése értelmében 2013 augusztusától a felduzzadt kérelmezői kör elhelyezése érdekében megnyitották a menekülttábort Vámosszabadin, amelynek ötletét először a helyi képviselőtestület sem támogatta. A befogadó állomást annak üzemeltetése óta a helyi lakosság, illetve annak egy csoportja részéről erős ellenszenv és tüntetések kísérik. A Vámosszabadi tábor megnyitása ellen tüntetők tág teret kaptak

<sup>22</sup> Forrás: <http://police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/debrecen-a-rendorseg-kozbelepett> (Letöltés ideje: 2015. szeptember 8.)

a médiában, a többségi társadalom vélhetően nem tapasztalt atrocitásokat a menekültkérelmezők részéről, félelmek a bűnözés növekedésétől ugyanakkor vélhetően fennmaradtak (annak ellenére, hogy a megerősített rendőri jelenlét szavatolja a település biztonságát). 2015-ben a helyzet Martonfa és Sormás esetében – ahol a kormány befogadó állomásokat tervez (vagy tervezett) kialakítani – megisméltódott, hosszútávon jelentős bizalmatlanságot keltve adott kistérségben a bevándorlás és a bevándorlók iránt.

2015 nyarára Németországban rendszeressé váltak a menekülttáborok elleni támadások, míg Magyarországon a futball-huliganizmus elemei léptek fel erőszakosan a köztereken tartózkodó migránsok ellen. Az alkotmányvédelmi típusú kockázatok, a jobboldali extrémizmust képviselő erők fellépése – paradox módon politikai sikertelenségük következtében – szinte törvényszerűen terrorcselekményekben, vagy egyéb, extrém cselekményekben (rasszista, xenofób indíttatású sorozatgyilkosságok, gyújtogatások) ölhetnek testet.<sup>23</sup>

### **3.2. A szélesebb értelemben vett nemzetbiztonsági kihívások Európában és hazánkban**

A „Nemzetközi migráció–nemzetközi kockázatok”<sup>24</sup> című kiadvány alapján több, a nemzeti biztonságot veszélyeztető – bár titkosszolgálati úton nehezen kezelhető – kihívást különböztethetünk meg. Ezek közül néhány 2015-re a közbeszéd homlokterébe került és alapvetően változtatta meg a társadalom hangulatát.

Demográfiai kihívások során az alábbiakat szükséges figyelembe venni: Európa és benne Magyarország demográfiai válsága nyilvánvaló. Többen a migrációban látják a fenyegető „nyugdíj-bomba”, a nagy ellátó-rendszerek összeomlásának megakadályozására alkalmas eszközt. Póczik Szilveszter jelzi, hogy a tudatos migrációs politika kialakítása során a bevándoroltatni szándékozott népességet lehetőleg úgy kell megválasztani, hogy az etnikulturális jellegeiben minél közelebb álljon a befogadó terület népességéhez, elkerülendő a rizikótényezőket.<sup>25</sup>

A bevándorló csoportokat többnyire háborús, politikai, szociális okok készítetik vándorlásra. Mivel távoli földrészekről érkeznek Európába, kultúrájukban, értékeikben és szokásrendszerükben elütnek a befogadó közelettől (etnikulturális különbségek). Sokszor vallási identitásuk is markánsan eltérő a befogadó közösségétől. A háborús övezetekből érkezők gyakran sajnálatos módon és kényszerűségből erőszakultúrát is hoznak magukkal. Mindezen körülmények mellett a családi, a baráti

---

<sup>23</sup> Boross Zsigmond: Extrémizmus – terrorizmus (avagy a politikai szélsőség útja a terrorcselekményig Magyarországon). [http://tek.gov.hu/tt\\_pdf/2013/BorossZsigmond\\_Extrémizmus\\_terrorizmus.pdf](http://tek.gov.hu/tt_pdf/2013/BorossZsigmond_Extrémizmus_terrorizmus.pdf) (Letöltés ideje: 2015.09.08.)

<sup>24</sup> Póczik Szilveszter-Dunavölgyi Szilveszter (Szerk.): Nemzetközi migráció–nemzetközi kockázatok, HVG-ORAC, Budapest, 2008

<sup>25</sup> Póczik: i.m.: 110. o.

és rokoni kapcsolatok eltérő felépítése, működtetése, továbbá a hagyományok tisztelete, megőrzése mind az integráció ellenében, és az elkülönülés irányába hatnak. A fentiek a szegregációhoz vezető út sark-pontjai.

A bevándorló csoportok némelykor (etnikai-vallási-törzsi) konfliktusait a befogadó országban is megtartják (a migránsokkal együtt „a konfliktusok migrációja” is megtörténik). A többségi társadalom a konfliktusban nem érdekelt, de elszenvedi azt. Ez a helyzet idegen titkosszolgálatok, vagy eltérő etnikai háttérű bűnözői körök érdek-ütközési terepévé változtathatja a fogadó országot (pl.: kurdok és törökök potenciális ütközése Németországban).

A „kulturális identitás elvesztésétől való félelem” – az európaiság megszűnése –, vagy az Eurázsia koncepció és a keresztény Európa eltűnése ma már reális félelemként jelenik meg. Az európai (befogadó) társadalmak egyes politikai közösségei a multikulturalizmus csődjét hangoztatva a bevándorlás teljes elutasítása, mások ezen továbblépve az idegenellenesség irányába mozdultak el. Európában az elmúlt években előretörték a bevándorlás-ellenes politikai pártok, a migráció kérdése bekerült a választási vitatémák közé. Látható, hogy a társadalom tagjainak félelmei, a jóléti államok gazdasági helyzete, a világgazdasági válság hatásai az egyes országokra mind ez irányba lökték az európai országok belpolitikai helyzetét. Vezető nyugati politikusok sok esetben a bevándorlás szigorítását célzó kijelentéseket tesznek, vagy a multikulturalizmus csődjére vonatkozó állításokat fogalmaznak meg. A kulturális megsemmisüléstől való félelem Norvégiában 2011. július 22-én Anders Behring Breiviket arra sarkallta, hogy a bevándorlást támogató kormányzatot támadja, és a baloldali politikai párthoz kapcsolódó fiatalokat (tehát a hasonló gondolkodású „utánpótlást”) likvidálja, illetve ellenük az országot és a világot megrázó terrormerényletet kövessen el. Oszlóban bombamerényletet hajtott végre a kormányzati negyedben, szimbolikusan a kormányt hibáztatva az általa helytelennek vélt bevándorlási politikája miatt. Utoya szigetén tömeggyilkosságot követett el ártatlan gyermekek körében, így jelezve, hogy „árulónak” tartja a befogadó attitűddel rendelkező norvégokat és azok leszármazottait is.

#### **4. A migráció nemzetbiztonsági kezelése Magyarországon**

A migráció nemzetbiztonsági kezelését *több szempont szerint* lehet osztályozni. Mindegyik felosztás mesterséges (nem tükrözi az adott kihívást, amely általában többretnű, szerteágazó mind hatásában, mind a szolgálatok preventív akciója, vagy reakciója tekintetében), a valóság minden esetben komplex, amely az erők és eszközök kombinatív alkalmazását igénylik. Nemzetbiztonsági kezelés egy adott országba történő belépés módja alapján: (1) legális belépés az ország területére (2) illegális migráció. A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének célcsoportja alapján:

1. egyéni szint – az egyes individuumok, vagy azok alkotta kisebb csoportok, szervezetek nemzetbiztonsági szűrése
2. általános kihívás – a migráció trendjeinek, folyamatainak szintje, jellemző migrációs útvonalak, módszerek, eszközök és társadalmi csoportok, etnikai közösségek, geopolitikai háttér felderítése, értékelése, a várható tendenciák felvázolása és előrejelzése

A nemzetbiztonsági szolgálatok általános működése, az egyes titkosszolgálati munkafolyamatok alapján:

1. a nemzetbiztonsági támogató tevékenység
2. a nemzetbiztonsági védelmi tevékenység
  - a. funkcionális védelmi tevékenység
  - b. objektumvédelmi tevékenység
3. a nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett bünfelderítés;

Magyarország esetében ismert a széttagolt nemzetbiztonsági struktúra, így célszerű röviden bemutatni a téma *szervezeti oldalát* is:

1. hírszerzés - Információs Hivatal (IH)
2. elhárítás - Alkotmányvédelmi Hivatal (AH)
3. katonai nemzetbiztonság - Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ)
4. szakszolgálati képességek - Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ)

#### 4.1. Legális migráció szűrése, az illegális migráció akadályozása

A legális migráció biztonsági szempontú szűrése, a kérelmezők „átvilágítása” az AH mint polgári elhárító szolgálat feladata. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 5§ g) alapján az Alkotmányvédelmi Hivatal végzi a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, továbbá a menekültkenti elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint – az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat. Az AH erre feljogosított szakterülete a fenti státuszkategoriákban, továbbá a kapcsolódó egyéb státuszok esetében jogszabályi felhatalmazás alapján vagy szakhatóságként, vagy véleményező szervként lép be az alapeljárásokba. A *letelepedési eljárás során* a Kormány (a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének megadása iránti eljárásban) annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát, első fokon az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Teroelhárítási Központot, másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki.<sup>26</sup> A külpolitikáért felelős miniszter, valamint a konzuli tisztviselő a hatás-

<sup>26</sup> A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V.24.) kormányrendelet 97. § (1) bek.



körébe tartozó, száznolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító *vízum* iránti kérelemről az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ véleményét kérheti.<sup>27</sup> Az AH ezeken túl *önálló beutazási és tartózkodási tilalom* elrendelésének javaslatételére is jogosult.<sup>28</sup> A Kormány a *hontalanság* megállapítására irányuló eljárásban az AH-t és a TEK-et szakhatóságként jelöli ki.<sup>29</sup> A hatályos *menekültügyi* törvény szerint annak megállapítása érdekében, hogy a törvény hatálya alá tartozó személynek Magyarország területén való tartózkodása veszélyezteti-e a nemzetbiztonságot, szakhatóságként az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot jelöli ki.<sup>30</sup>

A szakhatósági eljárásban az AH szakhatósági állásfoglalása kötelezi az alapeljáró hatóságot. Ezzel ellentétben a nemzetbiztonsági szempontú vélemény nem „köti” az eljáró szervet. (Azaz nem szükséges feltétlenül figyelembe venni a nemzetbiztonsági szempontú „véleményt”.)

Az illegális migráció elleni küzdelem – noha a nemzetbiztonsági törvényben nincs nevesítve, továbbá alapvetően bünyügyi feladat – során a hírszerző szervek az embercsempész és emberkereskedelmi csoportok felépítése, működése és tevékenységük irányai, célcsoportjai vonatkozásában mára minden bizonnyal feladattal bírnak, mivel ezen szervezetek az elmúlt évtizedekben a leginkább jövedelmező bűnözői profillá váltak. Az elhárító szolgálat általános nemzetbiztonsági védelmi tevékenysége keretében (szűrő-kutató munkával) a bűnfelderítés irányába elmozduló felderítő tevékenységet folytathat az embercsempészés háttéréről kellő törvényi felhatalmazással. A szervezett bűnözői csoportról keletkezett információkat köteles átadni a bűnüldöző szervek részére, ugyanakkor a megszerzett információkat ütköztetheti a legális migráció ellenőrzése során – például műveleti meghallgatásokból nyert – saját egyéb értesüléseivel.

#### 4.2. Az egyéni szint és az általános kihívás

A nemzetbiztonsági feladatok egy lehetséges felosztása, amikor *az egyén* és *az általános* szintjét különítjük el. Az individuális, valamint az általános értelmezési keret egyaránt alkalmazható a migráció potenciális fenyegető tényezőinek megállapításakor. Individuális veszélyforrás esetén a nemzetbiztonsági hatáskörbe utalt, bűncselekménygyanús, vagy azt támogató egyéni magatartások felderítése a feladat. Az illegális migráció trendjei, aktuális csatornái, útvonalai, a migrációt kibocsátó országokról végzett információgyűjtés az általános, egyéni bűnhöz nem köthető kategória.

<sup>27</sup> 114/2007. (V.24.) kormányrendelet 15.§ (1) bek.

<sup>28</sup> Uo. 114.§ (4) bek. a)

<sup>29</sup> Uo. 165.§ (1) bek.

<sup>30</sup> 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (2/A.§)

### 4.3. A nemzetbiztonsági tevékenység migrációra irányuló elemei (tevékenységi oldal)

Hetesy Zsolt nemzetbiztonsági szakértő nemzetközileg elfogadott felosztást idéz, majd ezt – érzésem szerint a magyar realitásokhoz és szakmai gyakorlathoz igazítva – némileg átdolgozva saját kategorizálást vezet be, a nemzetbiztonsági tevékenység fő területeit, álláspontom szerint helyesen és szükségszerűen különítve el négy fő részre.<sup>31</sup> Ezek alapján mutatom be a migráció nemzetbiztonsági kezelésének tevékenységi oldalát.

- a. a nemzetbiztonsági támogató tevékenység
- b. a nemzetbiztonsági védelmi tevékenység
  - ba. funkcionális védelmi tevékenység
  - bb. objektumvédelmi tevékenység
- c. a nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett büntetőeljárás

#### 4.3.1. A nemzetbiztonsági támogató tevékenység

A nemzetbiztonsági támogató tevékenység központi magja a kormányzati tájékoztató tevékenység, azaz elsősorban hírszerző szolgálatok, de mára az elhárító szolgálatok által is megszerzett információk felterjesztése a kormány tagjai, az egyes minisztériumok, vagy az egész kabinet számára. Célja a kormány döntéseinek elősegítése, támogatása a szükséges információkkal. A szolgálatok ekkor a kormány által megszabott *hírigényt* teljesítik.<sup>32</sup> Bármely kormány hírigényei körében a jelenben és jövőben hangsúlyosan szükséges szerepelnie a migráció várható trendjeinek, irányainak, mértékének, és főbb jellemzőinek, valamint a kibocsátó és tranzitországok migrációval kapcsolatos intézkedéseinek, azok várható magyarországi hatásainak. (A konkrét hírigények vélhetően minősített információnak minősülnek.) Az illegális migráció tekintetében ideális esetben hírigényt kell megfogalmaznia a kormányoknak a hírszerző szolgálatok részére a várható irányok, mérték tekintetében. A kormányzati hírigényekben a jelenlegi helyzetben szakmai szempontok alapján szerepeltetni szükséges a harmadik világ aktuális demográfiai trendjeit, a klímaváltozás mértékét, az élelmiszerárak alakulását, az EU, az USA és a főbb civil szervezetek felzárkóztatási programjainak hatásait, – kiemelten a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok részére – a külföldi katonai beavatkozásokat, valamint a válságkövetek és területek migrációs potenciálját.

Nemzetbiztonsági tapasztalatok alapján az illegális migráció kapcsán a hírigénynek ki kell térnie a főbb embercsempész csoportok működési területére, a külföldi kapcsolattartási protokoll megismerésére, a csempész szervezetek kapcsolati rendszerére (nem bűnüldözési célból), terveikre, amelyek ismeretében előzetesen a kor-

<sup>31</sup> Hetesy Zsolt: A titkos felderítés, Doktori (PhD) értekezés. Pécsi Tudományegyetem Jogtudományi Doktori Iskola, Pécs 2011. 11-19. o.

<sup>32</sup> U.o. 14.o.

mány döntéseket hozhat a migrációt kezelő szervezetrendszer normálistól eltérő működtetésére. Lehetőség szerint célszerű vizsgálni az embercsempész szervezetek külföldi beágyazottságát az egyes országok intézményrendszerébe, továbbá lényeges információ és fontos hírigény lehet az egyes külföldi (pl.: iráni, török, kínai) kormányok geopolitikai, geoökonómiai vagy egyéb okból folytatott, illegális migrációt aktívan vagy hallgatólagosan támogató politikájának feltérképezése.

A szolgálatoknak a fenti témakörökben, az aktuális migrációs és illegális migrációs trendekről, továbbá a jelen tanulmányban szereplő, migrációhoz kötődő kockázatokról folyamatos tájékoztatást kell nyújtaniuk a Kormány, illetve a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, továbbá az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága részére.

Részen támogató titkosszolgálati tevékenység, amikor egy nemzetbiztonsági szolgálat nyíltan, identitását vállalva – megelőző és felvilágosító jelleggel – előadást, felvilágosító tanfolyamot tart a migráció kezelésében érintett entitások, állami szervek és akár civil szervezetek részére.

#### *4.3.2. A nemzetbiztonsági védelmi tevékenység*

A nemzetbiztonsági védelmi tevékenység egyik csoportja a funkcionális oldal. Ennek lényegi eleme, hogy a kormányzati hírigényeken túl az egyes hivatalok saját veszélyfelismerő kapacitásukkal információgyűjtésbe kezdenek.<sup>33</sup> A migráció esetén a szolgálatnak érzékelnie kell az ország határai irányába mozgó migráns hullámot, továbbá mérnie szükséges az érkező csoportok etnikai összetételét. Lehetőség szerint jelezni lehet a kormányzati tájékoztatókban a veszélyeztetés mértékét, hogy egyáltalán fennáll-e biztonsági kockázat, illetve célszerű javaslatokat megfogalmazni a reagálás mértékére és jellegére vonatkozóan. Az illegális migráció esetében is jelezni kell annak potenciális erősödését, irányát, valamint a kormány tájékoztatásával párhuzamosan szükséges értesíteni a rendészeti szféra migrációkezelésben érintett egységeit a bevándorlási hatóság egyidejű tájékoztatásával. Amennyiben az információk menekülthullám kapcsán már a katasztrófavédelmi szerv fellépésének szükségességét jelzik, a megfelelő védekezési munkabizottság felállítására is készülhet javaslat. A nemzetbiztonsági védelmi tevékenység során a hírszerzés mellett az elhárító szolgálat is a kormányzati tájékoztatás révén hívja fel a döntéshozó figyelmét arra, hogy a helyzet a kormány részéről beavatkozást igényel. Amennyiben a migrációs folyamat katonai aspektusokkal is bír (például a szomszédos ország a migrációs hullám kapcsán csapatait mozgósítja stb.), a katonai szolgálat számára is feladat a jelenség figyelemmel kísérése.

A másik jelentős nemzetbiztonsági védelmi terület az objektumvédelmi tevékenység. Ekkor a szolgálatok a kormányzati objektumok és államigazgatási szervek állományát, munkatársait és az intézményeket védik operatív úton (és nem fizikáli-

<sup>33</sup> U.o. 14.o.

san) a nem kívánt bűnözői vagy egyéb befolyástól. Az objektumvédelmi tevékenység általában megelőző jellegű, és a behatolási csatornák elzárását és felszámolását tűzi ki céljául. Cél a védett objektumok külső befolyástól mentes működésének szavatolása.<sup>34</sup>

A vonatkozó – általában, de nem minden esetben minősített – kormányhatározat (a nemzetbiztonsági védelem alá eső szervek és létesítmények köréről) kijelöli a védett intézmények körét. A korábban nyíltta minősített határozat szerint az AH ellátja a minisztériumok, így a korábbi Külügyminisztérium (például vízumügyekhez kötődő behatolási csatornák kiépülésének veszélye), továbbá a BÁH nemzetbiztonsági védelmét. Ahogyan nemzetbiztonsági szakértők korábbi előadásukban kiemelték<sup>35</sup>, az NBH felelt az illegális migráció egyik fő színterét képező befogadó állomások, illetve közösségi szállások nemzetbiztonsági védelméért. Az ennek keretében folytatott információgyűjtés során a szolgálat ismereteket szerzett az embercsempészettel összefüggő körülményekről, adatokról, amelyeket elsődleges ellenőrzésük után minden esetben megküldött a korábbi Határőrség részére. Az objektumok védelmének keretében – fent korábban említett – preventív és tájékoztató jellegű előadások a szolgálatok részéről kiváló lehetőséget nyújtanak felhívva a bevándorlási hatóságok és a határrendész szolgálatok állományának figyelmét azon leplezett törekvésekre, kompromittáló élethelyzetek mesterséges kialakítására és egyéb veszélyekre, amelyek alkalmat adhatnak az embercsempész szervezetek számára behatolási csatornák kiépítésére és működtetésére. A kormányzati elvárások mentén ezen előadások a korrupció elleni küzdelmet is erősítik.

#### 4.3.3. A nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett bünfelderítés

A legtöbb hatásköri vitát, érdekütközést a szolgálatok bünfelderítési joga válthatja ki. Ugyanakkor a büntetőjogi igény kielégítésének célja – még ha a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvetően nem is bűnüldöző szervek – természetes az állam és a mindenkor kormány részéről. Vannak bűnös tevékenységre általános jelleggel utaló megfogalmazások a törvényben, és vannak konkrét büncselekmények (állam elleni büncselekmények) felderítésére vonatkozó meghatározások. Nyomozati jogköre a nemzetbiztonsági szolgálatoknak ugyanakkor nincs. A nemzetbiztonsági felderítés célja e területen az, hogy segítse a bűnüldöző szervek műveleti tevékenységét és konkrét veszély esetén, szükség szerint bűnüldöző szervek általi intézkedést indukáljon.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> U.o. 15. o.

<sup>35</sup> Katona Béla–Gyömbér László: A Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai a migráció biztonsági kockázatainak felderítésében, és elhárításában, együttműködési kérdések az uniós integráció tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Pécs, 2004.

<sup>36</sup> Hetesy: i.m. 18. o.

#### 4.4. A nemzetbiztonsági kezelés szervezeti keretei (szervezeti oldal)

Jelenleg Magyarországon négy nemzetbiztonsági szolgálat van (Információs Hivatal - IH, Alkotmányvédelmi Hivatal - AH, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat - KNBSZ, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat - NBSZ).

##### *Hírszerzés – Információs Hivatal*

Az IH – mint a magyar polgári (külső) hírszerző szolgálat – általános, és kiemelten a kormányzati hírigényeket kielégítő információgyűjtő munkája sorában a migráció és annak illegális formája, illetve ennek előkészületi jellegének felderítése a jövőben kiemelt helyen szerepeltetendő feladat. A nemzetbiztonsági szféra hivatalai, illetve kiemelten a rendészeti szféra szervei számára jelentős támogató segítség lehet, amennyiben a hírszerzés képes előzetesen jelezni a várható illegális migrációs irányokat és a beáramló személyek tömegének mértékét.

A műveleti információk alapján a hatások előrejelzése, valamint a kormány és a társszolgálatok, társszervek, partnerszolgálatok tájékoztatása és az EU hírszerzési elemző képességeinek támogatása erősítheti az ország nemzeti biztonságát. Az embercsempész szervezetek elleni küzdelem legfőbb nehézségét az adja, hogy az országokat átívelő hálózatok szervezői gyakran külföldi személyek, akik életvitelszerűen külföldön tartózkodnak. Noha a nemzetközi bűnügyi és nemzetbiztonsági együttműködés létező és működő platformok, a hírszerzés képes lehet önállóan is azonosítani a bűnszervezetek hierarchiáját és nemzetközi összeköttetési láncait.

A terrorfelderítés és elhárítás a Terrorelhárítási Központ (TEK) létrejöttével alapvetően alakult át hazánkban. A kutatás szemszögéből ugyanakkor fontos, hogy az IH továbbra is rendelkezik feladattal a terrorszervezetek elleni küzdelem során. Az Nbtv. alapján információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető külföldi szervezett bűnözéséről, különösen a terrorszervezetekről. A terrorszervezetek utaztatási csatornáinak vizsgálata nem lehetséges a migráció és az illegális migrációs útvonalak feltérképezése nélkül. Katasztrófavédelemben, vagy konfliktusterületekről kiinduló tömeges menekülthullám méretének megállapítása, valamint a szükséges kormányzati válaszreakció és döntések meghozatala információkat igényel. A más módon meg nem ismerhető körülmények miatt a határrendészet, a bevándorlási hatóság és a katasztrófavédelmi szervek információs támogatása hírszerzői feladat is. Meglátásom szerint a polgári hírszerzés feladata felmérni, hogy a világ mely régióira milyen módon és mértékben hat a klímaváltozás, illetve ez okoz-e kényszer-migrációt. A legfontosabb annak előrejelzése, hogy egyes területekről mekkora migrációs potenciállal számolhat Európa és benne Magyarország. Természetesen a konfliktuszónák, háborús és polgárháborús országok, területek migrációs trendjei és demográfiai állapotai meghatározása terén is hasznos információkkal szolgálhat az

IH. Tájékoztatást adhat a migrációs útvonalakról, a szervezők modus operandijáról, illetve a kettő változásairól

#### *Elhárítás – Alkotmányvédelmi Hivatal*

A migráció nemzetbiztonsági jellegű kezelése főként a polgári elhárítás feladata. A szolgálatnál jelentős, több évtizedes szakmai tapasztalat halmozódott fel ezen sajátos szakterületen. Az Alkotmányvédelmi Hivatal a nemzetbiztonsági szolgáltatókról szóló és a migrációs tárgyú törvények, egyéb jogszabályok alapján – a migráció területét érintő feladat- és hatáskörénél fogva – továbbra is végzi a vízumkérelmet benyújtó, a menekültstátusért, a letelepedési engedélyért és a magyar állampolgárságért folyamodó személyek ellenőrzését, amelynek során együttműködik a Rendőrséggel, a BÁH-al és a Külgazdasági és Külügyminisztériummal. Így az AH lényegében több oldalról is rálátással bír a migrációs folyamatokra. Látszólag elmentmondás, ugyanakkor az illegális migráció útvonalairól, aktualitásairól és az embercsempész tarifákról az AH és jogelődje a legális migráció egyik szegmense, a menekültstátuszt kérelmezők ellenőrzése során nyerte a legtöbb információt. Jelentős többségük ugyanis illegálisan lépte át a magyar határt (például 2009-ben 4672 kérelmező közül 4476-an érkeztek illegálisan hazánkba, míg 2013-ban a 18900 kérelmezőből 18590 fő érkezett illegálisan, 2014-ben pedig a 42777 főből 41921 fő lépett be jogellenesen Magyarországra), majd – a tényleges menekültek kisszámú eseteit kivéve – többnyire időhúzási céllal, valamint a nyugati irányú továbbutazás megszervezése érdekében kérelmezte a státuszt. Ez a trend 2015-ben is megegyező, csak a kérelmezők száma nőtt meg drasztikusan. 2015. október 1-ig 176.168 fő kért nemzetközi védelmet Magyarországon.

#### *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat*

Tömeges menekülthullám esetén (amely háborús területről indul), vagy katonaszökevények migránsok közötti esetleges elvegyülése és egyéb célok felderítése érdekében szükséges a katonai nemzetbiztonsági tevékenység, azaz a KNBSZ aktivitása. A katonai hírszerző részleg a szövetségi rendszer (NATO) és hazánk missziós csapatainak védelme érdekében jelentős, mélységi információkat nyerhet a válságkövetből távozó menekültek és migránsok ismereteinek összegzésével, elemzésével és értékelésével. A rendvédelmi szervek a migráció kapcsán mélységi együttműködést a katonai szolgálattal vélhetően nem folytatnak (a jogszabályi és rendszerszintű logika alapján), bár a KNBSZ információi is hasznosulhatnak speciális esetekben.

*Nemzetbiztonsági Szakszolgálat*

Az NBSZ, „a szakszolgálat”, mint nem hagyományos titkosszolgálat önállóan, saját céljára információt nem gyűjt. Kiszolgáló, technikai háttérrel biztosító, és a figyelői kapacitáson túl a külső engedélyhez kötött speciális titkosszolgálati eszközöket biztosító, a mobiltelefonos kommunikációt törvényi felhatalmazás és bírói engedély alapján lehallgató szolgálat. Ennek keretében a rendészeti és a nemzetbiztonsági megrendelők migrációs jellegű felderítésében részt vállal. Az NBSZ szerepe a migrációhoz kötődő bűncselekmények felderítése és bizonyítása során kulcsfontosságú. A szolgálat Szakértői Intézete az okmánybiztonság terén kiemelkedő teljesítményt nyújtott az elmúlt időszakban. Az igazságügyi okmányszakértők szerepvállalása nélkül az embercsempészet hamisítói háttere felszámolhatatlan.

**5. Összegzés**

A migráció nemzetbiztonsági kockázatai mára a migráció kezelésében részt vevő szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is nyilvánvalóak. A tanulmányban bemutattuk, miként kapcsolódik össze a rendészet és a nemzetbiztonsági szféra, milyen szerepe van a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a migráció kezelésében. Szintén fontos körülmény, hogy a 2015-ben Európában kialakult menekültügyi válsághelyzet a szakértőket nem érte váratlanul, lényegében előre figyelmeztettek a jelenség várható közbiztonsági, nemzetbiztonsági és politikai következményeire.

A bevándorlás kontrollálatlan formái súlyos kockázatokat hordoznak. Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy a népesség utánpótlása a demográfiai értelemben hanyatló Európában szintén kiemelten fontos cél. Vélhetően e két prioritás összehangolása az elkövetkező időszak egyik legfőbb kihívása. Biztonsági szempontból az egyik kulcs tényező az Európába menedéket kereső, vagy letelepedni kívánó, válságövezetektől származó személyek minél hatékonyabb szűrése, előéletük és szándékaik átvilágítása.

Az európai országok, társadalmak és szolgálataik felelőssége saját extrémista (iszlamista vagy akár szélsőjobboldali) gondolkodású állampolgáraik (és külföldi származású lakosaik) ellenőrzése, a bevándorlókat érő erőszakos akciók megelőzése, ugyanakkor a többségi társadalom tagjainak védelme, összességében a belső rend megőrzése.

**Dr. Lőrincz Aranka igazgató**

*Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Állampolgársági Igazgatóság  
tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar  
Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék*

\*

## **Az állampolgársági jog válasza a terrorizmusra**

### **Bevezetés**

Az államnak mindig is megvolt az igénye arra, hogy hatalmával eltávolítsa a társadalomra veszélyesnek vélt személyeket. A száműzetés a halálbüntetéssel egyidős ősi büntetési nem volt, már az őskori primitív törzsek is a társadalmuk saját tagjaival szemben e két büntetési nem közül választottak.<sup>1</sup> Az állampolgárságtól való megfosztás intézménye egyre több országban virágkorát éli. A magyar állampolgársági jog nem foglalkozik célzottan a terrorizmus esetével<sup>2</sup>, ám a közelmúltban a világ számos állama felülvizsgálta állampolgársági jogát és a terrorizmus elleni harc jegyében bővítették az állam azon hatáskörét, amely lehetővé teszi a terrorcselekményeket elkövető személyek állampolgárságuktól való megfosztását.

Az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia és Kanada már módosította vonatkozó jogszabályát, de bővül azon államok sora – Ausztria, Ausztrália, Norvégia –, amelyek fontolgatják az újítást.<sup>3</sup> Az új intézkedések deklarálta azt a célt szolgálják, hogy megfosszák állampolgárságuktól azon személyeket, akik terrorcselekményeket követtek el vagy terrorszervezethez csatlakoztak. Az állampolgárságtól való megfosztásnak több célja van azon túl, hogy adminisztratív eszközökkel bünteti az egyént: megteremteni annak lehetőségét, hogy az állam eltávolíthassa területéről azt az állampolgárságtól megfosztott, immár külföldinek számító személyt, aki veszélyt jelent a köz-, illetve nemzetbiztonságra, megelőzni az ilyen személy beutazását az állam területére, továbbá egy „erős” nyugati állampolgárság hiányában megnehezíteni a vízummentes utazását a világban. Az állami fellépésben fogalmazódik

\* E tanulmányban foglaltak a szerző véleményét tükrözik, azok nem tekinthetők a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hivatalos álláspontjának.

<sup>1</sup> Tóth J. Zoltán: A halálbüntetés az ókorban. In: Jogelméleti Szemle, 2004/4. Szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/tothj20.html> (Letöltve: 2015.08.30).

<sup>2</sup> A magyar jog csak a csalárd módon szerzett magyar állampolgárság esetén engedi meg az állampolgárság visszavonását. L: a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 9 §-át.

<sup>3</sup> Jihadists and terrorists may lose their citizenship. <http://europenews.dk/en/node/82333> (2014. augusztus 26.); Janik, Ralph: Jihad and Citizenship: Assessing the Austrian Amendment, <http://ukconstitutionallaw.org/2014/07/22/ralph-janik-jihad-and-citizenship-assessing-the-austrian-amendment/>; Tony Abbott's anti-terror laws: Australians to lose citizenship, <http://www.news.com.au/national/tony-abbotts-anti-terror-laws-australians-to-lose-citizenship/story-fncynjr2-1227235524530> (2015. február 23.)



meg egyrészt az állampolgárok biztonságának védelme, de ugyanígy fellelhető benne az állam iránti lojalitás megkérdőjelezése.<sup>4</sup>

E tanulmány megvizsgálja azt, hogy az állampolgárságra vonatkozó nemzetközi jog hogy viszonyul az állampolgárságtól való megfosztáshoz a terrorizmus esetén, illetve, hogy egyes európai nemzeti állampolgársági jogok milyen megoldásokat alkalmaznak.

### Az állampolgárságtól való megfosztás egyetemes korlátai

A nemzetközi jog szemszögéből az államok szuverén joga meghatározni, hogy kiket tekintenek saját állampolgáruknak, hogy melyek az állampolgárság megszerzésének, illetve megszűnésének feltételei, ideértve az ezzel kapcsolatos eljárási kérdéseket is, mindazonáltal már a XX. század első harmadában megfogalmazódott, hogy a nemzetközi jog hatással lehet az állam ezen hatáskörére.<sup>5</sup> Az ezt követő időszakban az állampolgársági kérdések egyre inkább „kicsúsztak a nemzetállamok kezéből” és a nemzetállami hatáskörök beszűkültek. Mára már a nemzetközi jog normái egyre szélesebb körben hatolnak be a belső jogi szabályozás minden területére, így az állampolgársági jog terén is áttörték a szuverenitás korlátait, aminek az lett a következménye, hogy az államok egyre kisebb mozgásteret élveznek állampolgársági szabályaik alakításában.<sup>6</sup> A nemzetközi jog korlátai nagyrészt az emberi jogi megfontolásokból, valamint a másik állam belügyeibe való be nem avatkozás elvéből táplálkoznak.<sup>7</sup> Más államok akkor kötelesek elismerni egy állam állampolgársági kérdésekben gyakorolt szuverén jogát, amíg az összhangban van a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal, valamint az állampolgársággal kapcsolatosan elfogadott általános jogelvekkel.<sup>8</sup> Ilyen alapelvként tartja számon a nemzetközi jog, hogy mindenkinek joga van az állampolgársághoz, a hontalanságot el kell kerülni, tilos a diszkrimináció, továbbá tilos az állampolgárságtól való önkényes megfosztás.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> A szerző 2014. november 20-án, Budapesten a Rendészeti Ágazat Doktoranduszainak VI. Országos Fórumán tartott az állampolgári hűség témakörében előadást „Az állampolgárság megítélése az állampolgári hűség megsértése esetén” címmel.

<sup>5</sup> L. az Állandó Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét a tunéziai és marokkói állampolgársági rendeletek értelmezése kapcsán. Permanent Court of International Justice Advisory opinion No.4. Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (French Zone) on November 8th, 1921. (7 Febr 1923), PCIJ Ser. B., No.4., 1923.; Hague Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws, (12 Apr 1930), 179. LNTS

<sup>6</sup> Masenkó-Mavi Viktor: Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás? In: Állam- és Jogtudomány XLVIII. évfolyam, 2006. ,33.o.

<sup>7</sup> Kay Hailbronner: Nationality. In: Alexander T. Aleinikoff – Vincent Chetail (eds.): Migration and International Legal Norms. TMC Asser Press, The Hague, 2003. 76.o.

<sup>8</sup> L. az állampolgárságról szóló 1997. évi Európai Egyezmény 3. cikkét

<sup>9</sup> L. pl. az állampolgárságról szóló 1997. évi Európai Egyezmény 4. és 5. cikkét

Az állampolgárság megszerzéséhez hasonlóan, az állampolgárság megszűnésének kérdése is az állam szuverén jogkörébe tartozik, ám lényegesen szigorúbb korlátozások fogalmazódnak meg az állam kezdeményezésére történő állampolgárság-megszűnés tekintetében, különösen az állampolgárságtól való megfosztásra, figyelemmel arra, hogy az állampolgárság megszűnése már megszerzett jogok elvesztésével jár.<sup>10</sup>

Állampolgárságtól való megfosztásról akkor beszélünk, ha az állampolgárság az egyén kérelme, illetve beleegyezése nélkül szűnik meg, történjen az *ex lege* a törvény erejénél fogva vagy az állam kezdeményezésére határozattal.<sup>11</sup> Az állampolgárság megszűnésének egyik korlátja az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma. Az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikke kimondja, hogy senkit sem lehet állampolgárságától önkényesen megfosztani. Annak ellenére, hogy a Nyilatkozat nem ad választ arra, hogy mi minősül önkényes megfosztásnak, az állampolgársághoz való jogról és az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmáról szóló cikke mára már a nemzetközi szokásjog részévé vált, és az állami szuverenitás korlátjaként funkcionál állampolgársági kérdésekben.

A nemzetközi jognak egyelőre nincs szilárdan megfogalmazott elképzelése arról, hogy mi minősül önkényes megfosztásnak,<sup>12</sup> az azonban bizonyos, hogy az állampolgárságtól való megfosztás önmagában nem tilos, bizonyos feltételek mellett az államok élhetnek ezzel a jogukkal, mindaddig, amíg nem sértik meg az önkényesség tilalmát.<sup>13</sup> Az önkényesség tekintetében az az általánosan elfogadott álláspont, hogy a nemzetközi jogot sértheti az állampolgárságtól való megfosztás, ha az egyéni vagy kollektív diszkriminatív intézkedés eredménye,<sup>14</sup> ha hontalanságot eredményez, vagy ha célzottan az állampolgársággal járó bizonyos jogoktól való megfosztással jár, továbbá ha a megfosztás illegitim, jogszerűtlen.<sup>15</sup> További nyitott kérdésként kell azonban kezelnünk azt is, hogy milyen felelősségre vonható az az állam, mely a fent felsorolt módon sérti meg a nemzetközi jogot. A nemzetközi közösség

---

<sup>10</sup> Hailbronner: i.m. 82.o.

<sup>11</sup> Az állam kezdeményezésére történő állampolgárság megszűnésére használatos még „az állampolgárság visszavonása” kifejezés. A fogalomról lásd részletesen: Molnár, Tamás: The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU Law: New Perspectives. In: Hungarian Yearbook of International Law and European Law – 2014. Eleven Publishing, The Hague, 2015. 75-76.o.

<sup>12</sup> Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmáról lásd az ENSZ Közgyűlésének jelentését: United Nations General Assembly: Human rights and arbitrary deprivation of nationality. Report of the Secretary – General. A/HRC/13/34. 14 December 2009; United Nations General Assembly: Human rights and arbitrary deprivation of nationality. Report of the Secretary – General. A/HRC/19/43. 19 December 2011; United Nations General Assembly: Human rights and arbitrary deprivation of nationality. Report of the Secretary – General. A/HRC/25/28. 19 December 2013.

<sup>13</sup> Molnár: i. m. 76.o.

<sup>14</sup> Hailbronner: i.m. 83.o.

<sup>15</sup> Sandra Mantu: Deprivation of citizenship from the perspective of international and European legal standards, ENACT Consortium, 2009. 10.o.

ugyanis leginkább a széles tömegeket érintő jogsértésekre figyel fel, az egyes egyéneket ért jogsérelmek csak ritkán kapnak nagyobb visszhangot.<sup>16</sup>

A második világháborút követően fellépő tömeges hontalanság jó okot adott az államoknak arra, hogy figyelmüket az állampolgársági kérdések felé irányítsák. Ennek eredményeképpen született meg a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi ENSZ egyezmény,<sup>17</sup> valamint a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi ENSZ egyezmény.<sup>18</sup>

Az 1954. évi egyezmény nem foglalkozik ugyan az állampolgárságtól való megfosztás kérdéskörével, mégis érdemes felidézni néhány olyan rendelkezést, amely más nemzetközi szerződésekben, nemzeti jogszabályokban is visszaköszön az állampolgárságtól való megfosztás kontextusában. Ebben az egyezményben került ugyanis meghatározásra, hogy kik azok, akik még állampolgárság hiányában „sem érdemesek” a hontalan státuszra. Az egyezmény kizárja a hontalanoknak biztosított nemzetközi védelemből azokat, akik béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnt követtek el, akik a tartózkodási helyük államán kívül súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek, illetve azok a személyek, akik az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekményt követtek el.<sup>19</sup> Tehát a terrorcselekmények elkövetői ebbe a körbe vonhatóak. Az „érdemtelenek” körét hasonlóan határozza meg egyébként a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi konvenció is.<sup>20</sup>

A hontalanság csökkentéséről szóló 1961. évi ENSZ egyezmény 8. cikke főszabályként abból indul ki, hogy egy állam sem foszthat meg senkit állampolgárságától, ha ez a megfosztás a személyt hontalanná tenné. Ez alól a szabály akkor tehető kivétel, ha a más állampolgárságot szerzett állampolgár elveszítette az államhoz fűződő tényleges kötelekét és értesítés ellenére sem juttatja kifejezésre ezen állampolgárság megtartására irányuló szándékát; ha az állampolgárságot megtevesztéssel vagy csalással szerzik meg; ha a személy az állampolgári hűség kötelezettségével összeegyeztethetetlen cselekményt követett el, akár kifejezett tilalmat megszegve, akár az állam létfontosságú érdekeit súlyosan sértő személyes magatartással; ha a személy esküt vagy hivatalos nyilatkozatot tett egy másik államhoz való tartozásról, vagy elutasította az államhoz tartozást.<sup>21</sup> Ez utóbbi két esetben az állampolgárságtól való megfosztást tehát akkor is megengedi az egyezmény, ha az hontalansággal jár, de csakis akkor, ha az állam az egyezmény aláírása, megerősítése vagy az ahhoz való csatlakozása alkalmával élt a fenntartás jogával, mégpedig a fenntartás tételének időpontjában az állam nemzeti jogában létező okok valamelyike alapján.

<sup>16</sup> Mantu (2009): i.m. 13.o

<sup>17</sup> Magyarországon kihirdette a 2002. évi II. törvény

<sup>18</sup> Magyarországon kihirdette a 2009. évi XV. törvény

<sup>19</sup> 1. cikk 2. pont (iii) bekezdés

<sup>20</sup> F. cikk

<sup>21</sup> 8. cikk (1) - (3) bekezdés

Az 1961. évi ENSZ egyezmény tehát az állampolgárságtól való megfosztásra alapul szolgáló okok között a terrorizmust nem említi, azonban olyan okokat sorol fel, amelyek tág értelmezési lehetőséget nyújtanak az államoknak és elsősorban az állam és az állampolgár közötti kapcsolat, illetve az állam iránti lojalitás megszakadására épülnek. Az egyezmény szerint abban az esetben kezdeményezheti az állam a hontalanság árán is az állampolgárság megszüntetését, ha a személy az állam kifejezett tilalma ellenére szolgáltatásokat nyújtott vagy továbbra is nyújt egy másik államnak, illetve jövedelmet kapott vagy továbbra is kap egy másik államtól; ha a személy az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartást tanúsított; ha a személy hűségesküt vagy más formális hűségnyilatkozatot tett egy másik államnak, vagy egyértelmű bizonyítékát adta azon elhatározásának, hogy megtagadja az állam iránti állampolgári hűségét.<sup>22</sup> Az egyezmény értelmében nincs különbségtétel aközött, hogy születésénél fogva állampolgár-e az érintett személy vagy honosítás révén szerezte állampolgárságát. Lényeges azonban, hogy az egyezmény garanciális szabályokat is tartalmaz: eszerint a nevesített megfosztási jogkörök eseteit az állam csak a törvénynek megfelelően gyakorolhatja, amely az érintett személy számára biztosítja a bíróság vagy más független testület előtti méltányos tárgyaláshoz való jogot.<sup>23</sup> A diszkrimináció tilalmának minden körülmények között érvényesülnie kell, ezért az egyezmény kimondja, hogy az állam nem foszthat meg egy személyt vagy a személyek csoportját állampolgárságtól faji, etnikai, vallási vagy politikai okokból.<sup>24</sup>

### **Az állampolgárságtól való megfosztás regionális korlátai Európában**

Az Európai Unió az állampolgárság kérdéskörét nem szabályozza közösségi szinten. Uniós polgárnak tekint minden olyan személyt, aki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik. Azt, hogy egy személy rendelkezik-e egy tagállam állampolgárságával, mindig az adott tagállam belső jogszabályai határozzák meg<sup>25</sup>, így az állampolgárság megszűnésének kérdése is tagállami hatáskörbe tartozik.<sup>26</sup>

Regionális szinten az állampolgárság területén meghatározó az Európa Tanács munkája, mely 1963-ban a kor szellemének megfelelően reagált a kettős állampolgárság kérdéskörére a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről szóló Stras-

---

<sup>22</sup> 8. cikk (3) bekezdés

<sup>23</sup> 8. cikk (4) bekezdés. Az 1961. évi ENSZ egyezmény 8. cikkére vonatkozóan a szerződő államok közül eddig Ausztria, Brazília, Franciaország, Írország, Új-Zéland, Tunézia és az Egyesült Királyság tett fenntartást.

<sup>24</sup> 9. cikk

<sup>25</sup> Maastrichti Szerződéshez fűzött 2. számú nyilatkozat

<sup>26</sup> Az Európai Bíróság a *Rottmann*-eset kapcsán is elismerte a tagállamok szuverén jogkörét, de figyelmeztette a tagállamokat, hogy amennyiben az állampolgárságtól való megfosztás hontalansággal, így az uniós polgárság megszűnésével is jár, akkor figyelemmel kell lenni a szükségesség és arányosság elvére, és meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy az egyén a korábbi uniós polgárságát visszaszerezhesse.

bourgi egyezményrel, melynek alapelve a többes állampolgárság elkerülése volt.<sup>27</sup> A nemzetközi migráció fokozódásának következtében azonban ennek az elvnek a maradéktalan betartása tarthatatlanná vált.<sup>28</sup>

Az 1997-ben létrehozott Európai Állampolgársági Egyezményre<sup>29</sup> (ET egyezmény) már úgy tekintettek, mint az állampolgárság európai kódexére, mely az állampolgársági kérdések valamennyi aspektusát igyekezett felölelni.<sup>30</sup> Az egyezmény abból indul ki, hogy az állam szuverenitásába tartozik meghatározni, hogy kik lehetnek az állampolgárai, a belső jognak viszont az egyezményben meghatározott alapelveket kell követnie: minden személynek joga van valamely állampolgársághoz; a hontalanságot el kell kerülni; senkit sem lehet önkényesen megfosztani állampolgárságától; sem egy részes állam állampolgára és egy külföldi közötti házasság, sem a házasság felbontása, sem pedig a házasság fennállása alatt a házastársak egyike állampolgárságának megváltozása nem érintheti automatikusan a másik házastárs állampolgárságát.<sup>31</sup> Rendelkezik a diszkrimináció tilalmáról is, mely szerint az államok állampolgárságra vonatkozó szabályai nem tartalmazhatnak megkülönböztetést vagy nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemen, valláson, fajon, bőrszínen vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt. Minden részes államot a diszkrimináció tilalmának elve vezérel állampolgárai tekintetében, függetlenül attól, hogy ők születéssel vagy később szerezték-e meg az állam állampolgárságát.<sup>32</sup> Az alapelvek betartása azért is lényeges, mert a többi állam annyiban ismeri el a belső jogi szabályozást, amennyiben azok összhangban vannak a nemzetközi joggal.<sup>33</sup>

Az ET egyezmény taxatívén sorolja fel azokat az eseteket, amikor az állam kezdeményezheti az állampolgárság megszűnését: egy másik állampolgárság önkéntes megszerzése; a részes állam állampolgárságának megszerzése a kérelmező által elkövetett csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén; önkéntes szolgálat egy külföldi katonai erőnél; a részes állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás; a részes állam és a szokásosan külföldön tartózkodó állampolgára közötti tényleges kapcsolat hiánya; ha egy gyermek kiskorúságának idején megállapítást nyer, hogy már nem állnak fenn a belső jog által meghatározott azon feltételek, amelyek a részes állam állampolgárságának *ex lege* megszerzéséhez

<sup>27</sup> Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, 6 May 1963, ETS No.43.

<sup>28</sup> Az 1963. évi egyezményhez a későbbiekben két további jegyzőkönyvet fűztek, melyek célja a kivételek megfogalmazása volt: az elsőt 1977-ben, a másodikat 1993-ban.

<sup>29</sup> Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény, ETS No. 166. Magyarországon kihirdette a 2002. évi III. törvény.

<sup>30</sup> Az egyezmény magyarázó jelentése szerint csak a többes állampolgárság esetén felmerülő kollízió kérdéskörével nem foglalkozott. L. European Convention on Nationality (ETS No. 43.)

Explanatory Report 12. pont

<sup>31</sup> 4. cikk

<sup>32</sup> 5. cikk

<sup>33</sup> 3. cikk

vezettek; a gyermek örökbefogadása, ha a gyermek az örökbefogadó szülők egyikének vagy mindkettőnek a külföldi állampolgárságát megszerzi vagy azzal már rendelkezik.<sup>34</sup> Az ET egyezmény azonban szigorúbb az 1961. évi ENSZ egyezményénél, mivel kizárólag egy esetben engedi meg az egyén állampolgárságtól való megfosztását úgy, hogy az hontalansággal is járhat, mégpedig akkor, ha az egyén csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén szerezte az állampolgárságot.<sup>35</sup> Az ET egyezmény sem említi a terrorizmus esetét, viszont a külföldi katonai erő önkéntes szolgálata, illetve az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás olyan okok, amelyek a terrorizmus elleni harcban hivatkozási alappul szolgálhatnak.

### **Az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás, állampolgári hűség megsértése, önkéntes külföldi katonai szolgálat**

Annak ellenére, hogy az állampolgárságra vonatkozó nemzetközi egyezmények nem rendelkeznek kifejezetten a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmény elkövetésének esetéről, egyre több nemzeti jog alkalmazza hivatkozási alapként az állampolgárságtól való megfosztásnál. Amennyiben mégis az egyezményekben keresnénk megfelelő jogalapot a terroristák állampolgárságtól való megfosztására, akkor az önkéntes külföldi katonai szolgálat, az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás<sup>36</sup>, valamint az állampolgári hűtlenséggel kapcsolatos egyéb magatartás<sup>37</sup> jöhet számításba, mint olyan ok, mely tartalmilag eléggé megfoghatatlan ahhoz, hogy az állam a szándékainak és az adott helyzetnek megfelelő tartalommal töltsse meg. Az egyezmények ugyanis nem szolgáltatnak szilárd támpontot arra, hogy mi minősül az állami érdekeket sértő, illetve hűtlen magatartásnak. Az ET egyezmény magyarázó jelentése utal az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás esetén a hontalanság csökkentéséről szóló 1961. évi ENSZ egyezmény 8. cikkére, mely hasonló rendelkezést tartalmaz.<sup>38</sup> Az ET egyezmény magyarázó jelentése példaként hozza fel itt a hazaárulás esetét, valamint minden egyéb olyan magatartást, ami az állam érdekei ellen irányul (így például, ha a személy egy külföldi titkosszolgálatnak dolgozik), viszont kifejezetten felhívja a figyelmet arra, hogy nem tartoznak ide az úgynevezett köztörvényes bűncselekmények, bármennyire súlyosak is legyenek azok.<sup>39</sup> Az ET egyezményben részes államok mintegy harmada teszi lehetővé az állampolgárság megszűnését az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartásra

---

<sup>34</sup> 7. cikk

<sup>35</sup> 7. cikk (3) bekezdés

<sup>36</sup> Az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezmény 7. cikk (1) bekezdés d) pont

<sup>37</sup> 1961. évi ENSZ Egyezmény 8. cikk (3) bekezdés

<sup>38</sup> Kivéve, hogy az 1961. évi ENSZ egyezmény szerint az állampolgár csak abban az esetben fosztható meg állampolgárságától, ha az állam az aláírás, ratifikáció vagy csatlakozás alkalmával fenntartást tett, és ez az ok már létezik a nemzeti jogban.

<sup>39</sup> Explanatory Report 67-68.pont

hivatkozással. Az államok egy része azonban azért utasítja el annak alkalmazását, mert a történelmi tapasztalatok miatt az alkotmányok kimondják, hogy az állampolgárokat mindaddig nem lehet megfosztani állampolgárságuktól, amíg önként le nem mondanak.<sup>40</sup>

Az önkéntes külföldi szolgálat egy katonai erőnél<sup>41</sup> ugyancsak hivatkozási alap lehet az állampolgárságtól való megfosztásra, mivel az ET egyezmény magyarázó jelentése szerint nem számít, ha az egyén valamely állami hadseregnél vagy nem állami katonai erőnél teljesít önként szolgálatot.<sup>42</sup> A magyarázó jelentés hallgat arról, hogy mit is jelent ez utóbbi fogalom, így az államoknak tág értelmezési lehetőséget nyújt. Az 1961. évi ENSZ egyezmény nem tartalmaz ilyen rendelkezést, ám a hűség kötelezettségével összeegyeztethetetlen magatartásra való hivatkozás ebbe a körbe vonható, amennyiben az állam az egyezményhez való csatlakozáskor fenntartással élt.<sup>43</sup>

### **Nemzeti állampolgársági jogok Európában a terrorizmus elleni harcban**

Az európai államok egy része nem tartalmaz semmilyen olyan rendelkezést az állampolgársági jogában, mely terrorcselekmény vagy bármely más bűncselekmény esetén az állampolgárságtól való megfosztással járhat. Néhány nemzeti jog határozottan kimondja azt, hogy senki nem fosztható meg önkényesen az állampolgárságától. Az európai államok egy része azonban állampolgársági jogába olyan szabályokat iktatott be, amelyek a terrorcselekmények elkövetői esetében lehetővé teszik az állampolgárságtól való megfosztást. Az ilyen rendelkezéseket alkalmazó államok joga is különbözik aszerint, hogy csak kettős (többes) állampolgárok foszthatóak-e meg az állampolgárságuktól, így ők nem válnak hontalanná, vagy pedig nem tartalmaznak semmilyen garanciális rendelkezést a hontalanság elkerülése érdekében.<sup>44</sup>

Az államok eljárása aszerint is különbözik, hogy melyik hatóság jogosult megfosztani az egyént az állampolgárságától: vannak államok, ahol bírósági ítélet szükséges, máshol az igazságügyi vagy a belügyminiszter hatáskörébe tartozik a döntés

<sup>40</sup> Így például Görögország állampolgársági joga kimondja, hogy a görög állampolgárság visszavonható, ha az egyén külföldi tartózkodásának ideje alatt a görög állampolgársággal és a görög állam érdekeivel ellentétes magatartást tanúsított. A moldovai állampolgárság jog egyszerűen úgy rendelkezik, hogy az egyén megfosztható állampolgárságától, ha az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartást tanúsít. Lásd: Gerard de Groot, -René – Maarten P. Vink: Loss of Citizenship. Trends and Regulations in Europe. EUDO Citizenship Observatory, 2010. 25-27. o.

<sup>41</sup> Az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezmény 7. cikk (1) bekezdés c) pont

<sup>42</sup> Explanatory Report 64-66. pont

<sup>43</sup> 1961. évi ENSZ egyezmény 8. cikk (3) bekezdés

<sup>44</sup> Andrew Walmsley: Nationality Issues and the Denial of Residence in the Context of the Fight against Terrorism – Feasibility Study. Bureau of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ-BU), Council of Europe, Strasbourg, 5 December 2006. 10.o.

joga.<sup>45</sup> Az állampolgárságtól való megfosztás az egyes nemzeti jogokban attól is függ, hogy milyen módon szerezte az egyén az állampolgárságát: egyes államokban csak azok a személyek foszthatók meg állampolgárságuktól, akik nem születéssel, hanem a születésüket követően szereztek az állampolgárságot.<sup>46</sup> Ezzel ellentétben vannak olyan államok, amelyek nem tesznek különbséget aközött, hogy állampolgárai születéssel vagy azt követően szereztek-e az állampolgárságot, hanem az állampolgárság megszerzési módtól függetlenül valamennyi állampolgárunk esetén lehetővé teszik az állampolgárságtól való megfosztást.<sup>47</sup> Az említett okokra való hivatkozással az egyes államok belső joga abban az esetben is megengedi az állampolgárságtól való megfosztás, ha az egyén nem rendelkezik kettős állampolgársággal,<sup>48</sup> míg más államoknál feltétel a hontalanság elkerülése.<sup>49</sup>

Habár az 1961. évi hontalanság csökkentéséről szóló ENSZ egyezmény 8-9. cikke és az 1997. évi ET egyezmény 7. cikke az állampolgárság elvesztésének taxatív eseteit sorolja fel, mégis számos európai állam állampolgársági jogában találunk olyan további okokat az állampolgárság *ex lege* vagy állam kezdeményezésére történő megszűnésére, amelyeket az egyezmények nem tartalmaznak.<sup>50</sup> A nemzeti jogokban fellelhető okok, amelyek a terroristák esetében is alkalmazhatóak lehetnek: az állam biztonságának megsértése; a külföldön élő személy elítélése egy állam elleni súlyos bűncselekmény elkövetése miatt, feltéve hogy az egyén a megfosztás által nem válik hontalanná; az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatásának kísérlete; az állam iránti hűtlenséget demonstráló szóbeli vagy tevőleges magatartás; az állam iránti hűség megsértése; a külföldön tartózkodó egyén egy olyan társulásnak a tagja, mely súlyos veszélyt jelenthet az állam társadalmi – gazdasági berendezkedésére; az egyén elítélése terrorcselekmény elkövetése, előkészülete, szervezése, finanszírozása, továbbá szállás nyújtása terrorcselekményhez köthető személyeknek; olyan szervezetben való részvétel, melynek tevékenysége a közrend és az állam biztonsága ellen irányul; végül az állam elleni bűncselekmény elkövetése.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Harald Waldrauch: Loss of Nationality. In: Bauböck, Rainer et al. (eds.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I.: Comparative Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 206.o.

<sup>46</sup> Belgium, Luxembourg, Írország, Franciaország és a 2002-es módosításig az Egyesült Királyság. In: Waldrauch: i.m. 206.o.

<sup>47</sup> Például az Egyesült Királyság, Dánia és Görögország. L. Waldrauch: i.m. 207.o.

<sup>48</sup> Például Belgium, Írország és Luxemburg. Uo.

<sup>49</sup> Például Dánia, Franciaország. Uo.

<sup>50</sup> Az európai államok körében végzett kutatás tekintetében lásd: de Groot – Vink: i.m., 1-53.o.

<sup>51</sup> Walmsley: i.m. 10-11.o.



**Egyesült Királyság – állampolgárságtól való megfosztás a közjó érdekében<sup>52</sup>**

Az állampolgárságtól való megfosztás joga már a kezdetektől megfogalmazódott a brit állampolgársági jogban, első alkalommal 1914-ben, majd az 1918-as és az 1948-as brit állampolgársági törvényben is bővült a megfosztás jogköre.<sup>53</sup> A megfosztás jelenleg hatályos szabályai az 1981. évi brit állampolgársági törvényben<sup>54</sup> találhatóak meg, a törvény hatályba lépése óta jelentős változásokon ment át a megfosztás intézménye. Eredetileg a brit állampolgársági törvény megfosztó rendelkezései a honosított (vagy regisztrált) brit állampolgárokra vonatkoztak abban az esetben, ha az állampolgárság megszerzése csalással történt, továbbá a brit uralkodó elleni árulás, hűtlenség, háborúban az ellenség segítése, vagy legalább tizenkét hónap szabadságvesztés büntetésre ítézés a honosítást követő öt éven belül, ez utóbbi esetben feltétel volt, hogy a megfosztás által az egyén ne váljon hontalanná. A belügyminiszternek arról is meg kellett győződnie, hogy a megfosztás a közjót szolgálja.<sup>55</sup> A 2002-es módosítás<sup>56</sup> első alkalommal tette lehetővé, hogy születéssel szerzett brit állampolgárságát is elveszíthesse megfosztással az egyén, ha az Egyesült Királyság vagy a brit tengerentúli területek alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartást tanúsított, kivéve, ha a megfosztás által hontalanná vált.<sup>57</sup> A legmarkánsabb változások az állampolgárságtól való megfosztás intézményében a 2005. júliusi terrortámadást követően fogalmazódtak meg. 2006 júniusától az előbbi rendelkezés úgy módosult, hogy a belügyminiszternek nem kellett már az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartást vizsgálnia, hanem elegendő volt a szubjektív meggyőződése abban, hogy az egyén állampolgárságtól való megfosztása a közjó érdekét szolgálja.<sup>58</sup> Továbbra is feltétel maradt azonban, hogy a megfosztás által az egyén nem válhatott hontalanná.<sup>59</sup>

<sup>52</sup> Az Egyesült Királyság csak az 1961. évi ENSZ egyezménynek részes állama, az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezménynek nem.

<sup>53</sup> Melanie Gower: Deprivation of citizenship and withdrawal of passport facilities. House of Commons Library, SN/HA/6820, 2015. január 30. 2. old 1. lábjegyzet

<sup>54</sup> Hatályba lépett 1983. január 1-jén.

<sup>55</sup> Gower (2015): i.m. 13.o.

<sup>56</sup> 2003. április 1-jei hatállyal lépett életbe.

<sup>57</sup> Az új rendelkezés bevezetését azzal indokolták, hogy az Egyesült Királyság szerette volna aláírni és ratifikálni az Európa Tanács 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezményét, ami tartalmazott egy hasonló rendelkezést. In: Gower (2015): i.m. 13-14. o.

<sup>58</sup> Angolul: *conducive to the public good*

<sup>59</sup> Gower (2015): i.m. 14-16.o.

2013-ban a brit legfelsőbb bíróság az *Al-Jedda* ügyben<sup>60</sup> vizsgálta a brit állampolgársági törvény vonatkozó 40. szakaszát, melynek eredményeképpen kimondta, hogy a belügyminiszter megsérti a hontalanság elkerülésének elvét, amikor úgy vonja vissza az egyén állampolgárságát, hogy az a megfosztó határozat meghozatalának időpontjában nem rendelkezik egyidejűleg egy másik állam állampolgárságával is. A belügyminiszter sikertelenül érvelt azzal, hogy a honosított brit állampolgár Hilal al-Jedda kérelmezhetne volna korábbi iraki állampolgárságát és voltaképpen ennek elmulasztása miatt vált hontalanná.<sup>61</sup> A belügyminiszter néhány hónappal később másodszorra is megfosztotta állampolgárságától al-Jeddát, arra hivatkozva, hogy iraki útlevelet használt az ország elhagyásához.

A terrorszervezetekhez csatlakozók feltartóztatása érdekében 2014-ben az eddigi szabályok jelentősen módosultak, így 2014. július 28 - tól az 1981. évi brit állampolgársági törvény 40. szakasza az alábbi esetekben teszi lehetővé a megfosztást: ha a megfosztás a közjó érdekében történik, feltéve, hogy az egyén ezáltal nem válik hontalanná; ha az egyén honosítással szerzett brit állampolgárságot és az Egyesült Királyság alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartást tanúsított és a belügyminiszter alapos okkal feltételezi, hogy az egyén egy másik állampolgárságot is szerezhet; végül ha a honosított, illetve regisztrált egyén csalással szerzett brit állampolgárságot. A törvényhely első fordulatától eltekintve a többi esetben akkor is joga van a belügyminiszternek az állampolgárságtól való megfosztással élni, ha az egyén hontalanná válna. A közjó érdekében történő megfosztás magában foglalja a terrorizmushoz való kötődést, a hazaárulást, a szervezett bűnözésben való részvételt, a háborús bűncselekmény elkövetését vagy egyéb elfogadhatatlan magatartást.<sup>62</sup> Az egyénnek joga van fellebbezni, ellenben bírói út nincs.

2006. óta több mint félszáz brit állampolgárt fosztottak meg állampolgárságától. Az érintettek többsége muszlim férfi volt és döntő többségük külföldön tartózkodott, amikor a megfosztó határozat megszületett, ami a fellebbezéshez való jog gyakorlását is megakadályozta.<sup>63</sup> Azáltal, hogy a belügyminiszter szubjektív megítélésére van bízva az, hogy kinek az állampolgárságtól való megfosztása szükséges a

<sup>60</sup> Hilal al-Jedda menekültként érkezett 1992-ben Irakból, majd 2002-ben brit állampolgárságot szerzett. Az akkor hatályos iraki jogszabálynak megfelelően automatikusan elvesztette ezzel iraki állampolgárságát. 2004-ben al-Jedda Irakba utazott, ahol az amerikaiak letartóztatták, majd brit őrizetbe került több mint három évig. 2007 decemberében a brit belügyminiszter a közjó érdekében megfosztotta állampolgárságától. Al-Jedda részben arra hivatkozással fellebbezett a megfosztás ellen, hogy a megfosztás által hontalanná válna. Az őrizetből való szabadulása után – állítása szerint hamis - iraki útlevéllel Törökországba utazott, azóta is ott él. In: Melanie Gower: Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities. Home Affairs Section. SN/HA/6820, 12 February 2014. 10-11.o.

<sup>61</sup> Secretary of State for the Home Department v Al-Jedda, (2013) UKSC 62. [https://www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/UKSC\\_2012\\_0129\\_Judgment.pdf](https://www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/UKSC_2012_0129_Judgment.pdf) (2015.05.01.)

<sup>62</sup> Gower (2015): i.m. 1. o.

<sup>63</sup> Audrey Macklin: Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. In: Queen's Law Journal 40:1, 2014. 17-18.o.

közjó érdekében azt jelenti, hogy nem csak utólagos szankcióként működhet a megfosztás - hiszen nincs konkrétan se bűncselekmény elkövetéséhez se büntető bírósági ítélethez kötve a megfosztás lehetősége -, hanem preventív jelleggel a jövőbeli biztonsági kockázatok kiküszöbölését is szolgálhatja.

### **Franciaország – ahol az állampolgárok közötti különbségtétel nem sérti a diszkrimináció tilalmát<sup>64</sup>**

Az állampolgárságtól való megfosztás jogszabályi gyökerei az első világháborút követő időszakra vezethetők vissza, ugyanis a francia törvényhozás így fejezte ki bizalmatlanságát az „ellenséges származású” francia állampolgárokkal szemben. A törvény lehetőséget biztosított az olyan honosított francia állampolgárok állampolgárságtól való megfosztására, akik ellenséges államból származtak.<sup>65</sup> Az első világháborút követő időszakban ideiglenesen felmerült az igény a bevándorlók befogadására az állam újjáépítése, illetve a demográfiai deficit ellensúlyozása érdekében, azonban épp a könnyített honosítás indukálta az olyan korlátozó intézkedések bevezetését, amelyek az államot a család révén francia állampolgárokká vált egyénektől igyekezett megvédeni.<sup>66</sup> A csalással szerzett állampolgárság visszavonásán túl az állam általi állampolgárság visszavonás eseteit tovább bővítették az állampolgári hűtlenséggel és az érdemtelenséggel.<sup>67</sup> A megszállás és a Vichy-kormány idején a francia állam a rasszista diszkriminatív politikától vezérelve több tízezer zsidó származású személytől vette el a francia állampolgárságot.<sup>68</sup>

Franciaország mindig is kemény harcot folytatott a terrorizmus elleni politikájában. Első alkalommal 1996-ban tette lehetővé az állampolgárságtól való megfosztás alkalmazását a terrorcselekményben való érintettség esetén<sup>69</sup>, 2001-ben pedig bővítette a terrorcselekmény fogalmi körét.<sup>70</sup> A hontalanság elkerülése mellett a megfosztás további biztosítéka volt az a feltétel, amely szerint az egyénnek felróható cselekmény elkövetésének vagy a honosítás megtörténte előtt vagy a honosítást

<sup>64</sup> Franciaország részes állama mind az 1961. évi ENSZ egyezménynek, mind az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezménynek.

<sup>65</sup> Ebben az időszakban a német, osztrák, ottomán, Elzász-Moselle származásúak számítottak célcsoportnak. Patrick L. Weil: *How to be French. Nationality in the Making since 1789.* 68.o. Idézi Sandra Mantu.: *Deprivation of Citizenship in France.* ENACT Consortium. 2010. 9.o.

<sup>66</sup> Weil: i.m. 72.o. Idézi Mantu Uo.

<sup>67</sup> Mantu (2010): i.m. 10.o. és 23. o.

<sup>68</sup> Mantu (2010): i.m. 10-11. o.

<sup>69</sup> Korábban a *Code Civile* a legalább öt év szabadságvesztés büntetéssel sújtható bűncselekmények esetére írta elő az állampolgárságtól való megfosztás lehetőségét. A valóságban a terrorcselekmények az öt évnél kevesebb szabadságvesztés büntetés esetén is állampolgárságtól való megfosztással járhattak, mivel a jogszabály lehetővé tette, hogy egyes bűncselekmények esetén a büntetés mértékétől függetlenül legyen az állampolgárságtól való megfosztás joga. L. Mantu (2010): i.m. 16. o.

<sup>70</sup> Mantu (2010): i.m. 20. o.

követő tíz éven belül kellett megtörténnie.<sup>71</sup> A 2005-ös év ismét egy jelentős állomása volt a francia jogi szabályozásnak, mivel ekkor terjesztettek elő egy brit minit követő új terrorellenes törvényt, ami az állampolgárságtól való megfosztás határidejét az állampolgárság megszerzését követő tíz évről tizenöt évre emelte.<sup>72</sup>

Az állampolgárság megszűnéséről a francia Code Civile rendelkezik, mely különbséget tesz az állampolgárság elvesztése<sup>73</sup> és az állampolgárságtól való megfosztás<sup>74</sup> között. Az előbbi valamennyi francia állampolgárra, míg az utóbbi csak a honosítottakra alkalmazható. A csalással megszerzett állampolgárság visszavonás az állampolgárság megszűnésének egy külön nevesített esete.<sup>75</sup> Az állampolgárságot el lehet veszíteni egy külföldi állampolgárság megszerzésével, ha az érintett személy egyidejűleg külföldön él vagy huzamosan külföldön tartózkodik.<sup>76</sup> Az állampolgárság elvesztésének harmadik esetére az állampolgár magatartása adhat okot. Így, ha a francia állampolgár úgy viselkedik, mintha egy másik állam állampolgára lenne, viselkedésében az állampolgári hűség úgy nyilvánul meg a másik állam felé, mint amelyet egy francia állampolgártól vár el a francia állam. Ez a rendelkezés két szituációra vonatkozhat: egy külföldi állampolgárság aktív gyakorlása és valamely külföldi állam szolgálata, legyen az katonai erő (hadsereg) vagy bármely olyan nemzetközi szervezet, amelynek Franciaország nem részese. Ez utóbbi esetben nem feltétel a külföldi állampolgárság birtoklása. Ha az egyén a francia állam felszólítására nem hagy fel a kifogásolt magatartással, a törvény erejénél fogva elveszítheti a francia állampolgárságát. A magatartásbeli okokra való hivatkozással történő állampolgárság-megszűnés morális tartalommal bír és szankcionális jellegű.<sup>77</sup>

A francia jogban az állampolgárságtól való megfosztás csak a nem született francia állampolgárookra alkalmazható, és csakis akkor, ha az intézkedés által nem válnak hontalanná.<sup>78</sup> Hasonlóan a fent tárgyalt magatartásbeli okhoz, ez a rendelkezés is alapvetően az állampolgári hűtlenséget szankcionálja. Ide sorolandó a nemzet alapvető érdekeit sértő magatartás, a terrorcselekmény, a közszolgálatot ellátó személy ellen elkövetett bűncselekmény, függelemsértés, egy külföldi állam szolgálata, ami összeegyeztethetetlen a francia állampolgársággal, valamint a Franciaország érdekeit sértő cselekedetek. A felsorolásból látható, hogy a rendelkezés körébe olyan okok is bekerültek, amelyek igen tág diszkrecionális lehetőséget biztosítanak annak megítélésében, hogy mely magatartás szolgálhat az állampolgárságtól való megfosztás alapjául.

<sup>71</sup> Mantu (2010): i.m. 13. o.

<sup>72</sup> A törvény előterjesztője Nicholas Sarkozy, akkori belügyminiszter volt. A jogszabály végül 2009. november 29-én lépett hatályba. Mantu (2010): i.m. 17. o.

<sup>73</sup> Franciául *perte*

<sup>74</sup> Franciául *décheance*

<sup>75</sup> Mantu (2010): i.m. 12. o.

<sup>76</sup> L. részletesen a *Code Civile* 23. cikkét

<sup>77</sup> Mantu (2010): i.m. 13. o.

<sup>78</sup> L. részletesen *Code Civile* 25. cikk

Az állampolgárságtól való megfosztás intézményét egyre több esetben alkalmazza a francia állam, elsősorban a terrorcselekmények miatt elítélt személyekkel szemben, akiket a szabadságvesztés büntetésük letöltését követően kiutasíthat és akár ki is toloncolhat az állam területéről. A büntetésüket letöltött francia állampolgárokat az állam ugyanis a szabadulásuk napján megfosztja állampolgárságától, ezáltal külföldiként kiutasíthatóvá válnak. Ilyen volt a tunéziai származású *Adel Tebourski* esete is<sup>79</sup>, akit terrorcselekmény elkövetése miatt szabadságvesztés-büntetésre ítélték, ám három nappal a tényleges szabadulása előtt a francia állam megfosztotta francia állampolgárságától és nemzetbiztonsági, valamint közbiztonsági okokra hivatkozással elrendelte a kitoloncolását. A börtönből való szabadulását követően Tebourskit rögtön idegenrendészeti őrizetbe vették és három hét múlva kitoloncolták Tunéziába, abba az államba, amelynek az állampolgárságával rendelkezett. Ez az eset is azt szemlélteti, hogy a terrorcselekmények miatt elítélt személyek állampolgárságtól való megfosztásának az a célja, hogy a társadalomra veszélyes személyek a francia állam területéről kiutasíthatóak, illetve eltávolíthatóak legyenek. Franciaországban az állampolgárságtól való megfosztás adminisztratív eljárásban történik, az önkényesség ellen az Allamtanács biztosít garanciát, mivel szükség van a jóváhagyására.<sup>80</sup>

Számos kritika érte Franciaországban a megfosztásról szóló rendelkezés bevezetését, ugyanis az ellenzők azzal érveltek, hogy sérti az állampolgárok közötti egyenlőség elvét.<sup>81</sup> A francia alkotmánybíróság 2015. január 23-án hozott döntésében vizsgálta a született francia állampolgárok és a nem születéssel francia állampolgárrá lett egyének közötti különbségtételt. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó nem sértette meg ezzel a rendelkezéssel a diszkrimináció tilalmát, mivel a célja a terrorizmus elleni harc volt. A testület hozzátette még, hogy ha a jogalkotó továbbment volna és kiterjeszti az állampolgárságtól való megfosztás lehetőségét az állampolgárság megszerzését követő tizenöt éves határidőn túlra, akkor az már - véleménye szerint - az egyenlőség elvének aránytalan megsértéséhez vezetett volna.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Tebourski 1985-ben hagyta el Tunéziát, hogy Belgiumban tanulmányokat folytasson. 1995-ben feleségül vett egy francia állampolgárt és 2000-ben ő maga is francia állampolgárságot szerzett. Ahmed Shah Massoud ellen 2001. szeptember 9-én, Afganisztánban történt merényletet követően 2001. november 26-án Tebourskit letartóztatták és azzal vádolták, hogy segítséget nyújtott a merényletet elkövetők afganisztáni és pakisztáni utazásához. 2005. május 17-én a párizsi büntetőbíróság hat év szabadságvesztés büntetésre ítélte. Jó magaviseletére tekintettel 2006. július 22-én szabadlábra helyezték.

<sup>80</sup> Mantu (2010): i.m. 21-23. o.

<sup>81</sup> Mantu (2010): i.m. 16. o.

<sup>82</sup> Forrás: <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/1332-france-examines-legality-of-revoking-jihadist-s-citizenship> (2015.04.30.) Az alkotmánybíróság eredeti francia nyelvű szövege megtalálható: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2014-439-qpc/decision-n-2014-439-qpc-du-23-janvier-2015.143103.html>

## Konklúziók

A terrorizmus elleni harc számos jogterületet felbolygatott és ez alól az állampolgársági jog sem kivétel. Az állampolgárságtól való megfosztás a tanulmányban tárgyalt aspektusból rendészeti, de még inkább büntető jellegű intézkedésnek tekinthető, ahol az állam a társadalomra veszélyes egyéneket az állampolgárság elvételével szankcionálja, ezáltal előkészíti az immár külföldinek számító személy száműzését, modernkori jogi terminológiával idegenrendészeti kiutasítását, és megtagadja az állam területére történő belépést. Ez egy olyan büntető szankció, amelyet nem előz meg a büntető eljárásban ismeretes bizonyítás, vádemelés és tárgyalás.

Az állampolgárságtól való megfosztást követően az államnak semmilyen jogi köteleke nem marad fenn a korábbi állampolgárával, így egy másik állam általi fellépés esetén sem kell tiltakoznia, a volt állampolgár „szabad prédává válhat.”<sup>83</sup> Az állampolgárságtól való megfosztást a nemzetközi jog nem tiltja, azonban az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmának minden esetben érvényesülnie kell, ami magában foglalja a hontalanság elkerülésének elvét, a diszkrimináció tilalmát, a szükségesség, ésszerűség és arányosság követelményét, a jogszerűséget, a legitim cél szolgálatát, valamint az eljárási garanciák tiszteletben tartását. Az önkényesség tilalmát sértheti az is, ha az állampolgárságtól való megfosztás kizárólagos célja az egyén kiutasítása az állam területéről.<sup>84</sup>

Az államok megoldása különbözik abban, hogy csak kettős állampolgárt fosztanak-e meg állampolgárságuktól vagy a megfosztást nem teszik függővé egy másik állampolgárság meglététől. Léteznek olyan nemzeti jogok is, ahol csak olyan személy esetében teszik lehetővé az állampolgárság visszavonását, akik nem születéssel szerezték meg az állam állampolgárságát. (Alaptörvényünk is hasonló rendelkezést tartalmaz, amikor kimondja, hogy születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától senki nem fosztható meg.)<sup>85</sup> Ha az egyén csak egy állampolgársággal rendelkezik, akkor a megfosztás által hontalanná válna, ami az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmába ütközhet. Ha azonban az államnak a terroristákkal az a célja, hogy a saját területéről kiutasíthassa őket, akkor felmerül a kérdés, hogy a világ mely állama lesz köteles átvenni a hontalanná vált személyt.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Pl. két volt brit állampolgárt az USA drónjai kivégeztek, illetve egy volt brit állampolgár terrorizmus vádjával az USA bírósága elé került. In: Macklin: i.m. 8.o.

<sup>84</sup> Molnár: i.m. 84-85. o.

<sup>85</sup> Alaptörvény G) cikk (3). A hatályos magyar állampolgársági törvény az állampolgárság visszavonását ismeri, ami csalással szerzett magyar állampolgárság esetén alkalmazható, a magyar állampolgárság megszerzését követő 10 éven belül. L. a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 9. §.

<sup>86</sup> Hannah Arendt a hontalanná válást a halál politikai analógiájának tekinti és példaként hozza fel a zsidók állampolgárságtól való megfosztását a náciizmus idején, akiknek a sorsa arra hivatkozással pecsételődött meg, hogy hontalanként egy állam sem tartott igényt rájuk. In. Hannah Arendt: A

A születéssel állampolgárságot szerzett és a honosított állampolgárok közötti különbségtétel sértheti az állampolgárok törvény előtti egyenlőségének elvét, másrészt a honosított bevándorlókat hosszú ideig bizonytalanságban tarthatja az állam, ezzel is hozzájárulva a társadalmi kirekesztettségükhöz.

A kettős állampolgársággal rendelkező terroristák állampolgárságtól való megfosztása a jogszerűség feltételeinek betartása mellett elérheti a célját, hiszen az egyén nem válik hontalanná, így a másik állampolgárság szerinti állam elvileg köteles átvenni a kitoloncolt külföldit. Óvatosan kell azonban a kettős állampolgárok megfosztásának kérdéskörét kezelni, hiszen a kettős állampolgárok általában valamilyen migráns háttérrel rendelkeznek, ezért a kettős állampolgár bevándorlók és az egy állampolgársággal rendelkező született állampolgárok közötti diszkrimináció további konfliktusokhoz vezethet.

Az állampolgárságtól való megfosztást követő kiutasítás és kitoloncolás azonban más emberi jogokat is sérthet, melynek vizsgálatára a jelen tanulmány keretei nem nyújtanak lehetőséget.<sup>87</sup> Kétségtől az államnak nem csak joga, hanem kötelessége is megvédeni állampolgárai biztonságát. Kétségesnek látszik azonban, hogy a terrorizmus elleni harcban megfelelő eszköz-e terroristák állampolgárságtól való megfosztása, még akkor is, ha a világ egyre több állama bizonyos ebben.

---

totalitarianizmus eredete. New York: Harcourt, Brace and Company, 1951. Hivatkozva Macklin: i.m. 8.o.

<sup>87</sup> A teljesség igénye nélkül: a családi és magánélethez való jog, a kínzás és megalázó bánásmód tilalma, a non-refoulement elve, a tisztességes eljáráshoz való jog, a hazatérés joga.

**Dr. Molnár Tamás PhD, nemzetközi jogi főtanácsadó, főosztályvezető-helyettes**  
*Miniszterelnökség Nemzetpolitikáért Felelős Helyettes Államtitkárság Titkársága*  
*adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézet*

## **A külföldiek kiutasításának általános nemzetközi jogi feltételrendszere és tilalomfái\***

### **1. Bevezetés – a nemzetközi migrációs jog normatív architektúrája**

A napjainkban tapasztalható, növekvő és globalizálódó migráció rendkívül sokszínű, összetett jelenség, annak számos kiváltó oka, jellemzője van: magát a migrációt – legyen akár kényszerített vagy önkéntes – több tényező erősíti, illetve gátolja. A nemzetközi vándorlás összekapcsolódhat gazdasági, családi, akár éghajlatváltozási okokkal, jelentősen generálhatják konfliktuszónák, továbbá arra ösztönzőleg hathat egy adott célállam fejlettségi szintje, a már ott élő migrációs csoportok összetétele vagy egyszerűen a földrajzi közelség stb. Világszerte hozzávetőleg 232 millió embert érint a nemzetközi migráció,<sup>1</sup> amit a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organisation for Migration) egyenesen a XXI. század „megatrendjeként” aposztrofál.<sup>2</sup>

Az ízig-vérig univerzális és minden államot így vagy úgy érintő jelenség ellenére a migráció globális szinten korántsem élvez teljes és részletes szabályozottságot. Az általános nemzetközi jognak a külföldiek beutazására, tartózkodására (jogállására), valamint kiutasítására nézve nincsenek részletes szabályai: a nemzetközi síkon eddig megvalósult szabályozás igencsak hézagos.<sup>3</sup> Univerzális jellegű, átfogó

\* E tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>1</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division: International Migration Report 2013 (ST/ESA/SER.A/346), New York, United Nations, December 2013, 1. o.

<sup>2</sup> Remarks – Mr. William Lacy Swing, Director General, International Organization for Migration To The High-Level Dialogue on International Migration and Development of the 68th Session of the United Nations General Assembly, Friday, 4 October 2013, United Nations Headquarters, New York, 1. o. (Forrás: <https://papersmart.unmeetings.org/media2/158050/21e-international-organization-for-migration.pdf> – letöltés időpontja: 2015. 09. 15.).

<sup>3</sup> A nemzetközi migrációs jogról mint a nemzetközi jog önállóan megragadható jogterületéről szóló áttekintő és az egyes részterületeket is mélységeiben taglaló, az utóbbi időben örvendetesen megszorodott munkák is ezt hangsúlyozzák, vö.: Alexander T. Aleinikoff: International Legal Norms and Migration: A Report. In: Alexander T. Aleinikoff – Vincent Chetail (eds.): Migration and International Legal Norms. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2003, 1-28. o.; Alexander T. Aleinikoff: International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture. In: Ryszard Cholewinski – Richard Perruchoud – Euan MacDonald (eds.): International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2007, 467-480. o.; Vincent Chetail: Droit international des migrations: fondements et limites du multilatéralisme In: Habib Gherari – Rostane Mehdi (éd.): La société internationale face aux défis migratoires. Paris,



dokumentumként csupán az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Közgyűlésének 1985. évi Nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól említhető.<sup>4</sup> Ez a magas absztrakciós szinten fogalmazó okmány azonban – ENSZ közgyűlési határozatról lévén szó – jogilag nem kötelező erejű, hanem csupán ajánlást fogalmaz meg a 193 ENSZ-tagállam részére. A világszervezet égisze alatt mindeztidáig a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről született kötelező erejű nemzetközi szerződés (1990),<sup>5</sup> amelynek azonban mindmáig kevés állam (alig több, mint 40) vált részes felévé, így a benne megfogalmazott elvek, előírások egyetemes elfogadottságáról nem beszélhetünk. Ezen felül egyes részterületekre vonatkozó, speciális kodifikációs szerződések alkotják az írásba foglalt nemzetközi migrációs jog egyetemes igényű normatív keretrendszerét. A gazdasági célú migráció szektorális rendezését szolgálja a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization) néhány egyezménye.<sup>6</sup> Sajátos területe a (kényszer)migrációs áramlatok kezelésének a részletes és cizellált szabályokkal bíró nemzetközi menekültjog (központi instrumentumai az 1951. évi Genfi Egyezmény és annak 1967-ban, New Yorkban elfogadott kiegészítő jegyzőkönyve<sup>7</sup>), továbbá a hontalan személyek státusának, az őket megillető jogok

---

Editions A. Pedone, 2012, 23-69. o.; Brian Opeskin – Richard Perruchoud – Jillyanne Redpath-Cross (eds): *Foundations of International Migration Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 6-10, 59-60. o. (ez utóbbi kötet később francia nyelven is megjelent: uők: *Le droit international de la migration*. Zürich, Schulthess, 2014); Vincent Chetail: *The transnational movement of persons under general international law – Mapping the customary law foundations of international migration law*. In: Vincent Chetail – Céline Bauloz (eds.): *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, 1-9. o.

<sup>4</sup> UN General Assembly Resolution 40/144. (Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live), A/RES/40/144, 13 December 1985.

<sup>5</sup> International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (U.N.T.S., No. 39481, vol. 2220, 3. o.), hatályba lépett: 2003. július 1. Bár Magyarország nem részes állam, a szerződésszöveg magyar fordítása fellelhető: Bokorné Szegő Hanna – Mavi Viktor (szerk.): *Emberi jogok a nemzetközi jogban: Alapvető okmányok gyűjteménye*. Budapest, Emberi Jogok Magyar Központja, 1994. Az egyezmény elemzését, értékelését magyar nyelven lásd pl. Dux László: *A migráns munkavállalók jogvédelmének multilaterális eszközei*. Ph.D. értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar, Doktori Iskola, 2007 (letölthető: <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=5975> – letöltés időpontja: 2015. 09. 15.); Soltész Béla: *Globális kihívás, globális válasz, lokális ellenállás? Az ENSZ Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezményének kudarca*. In: Grotius – A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének tudományos folyóirata, 2010 (Forrás: [http://www.grotius.hu/doc/pub/RHLKDX/2010\\_134\\_soltesz\\_bela\\_icrmw.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/RHLKDX/2010_134_soltesz_bela_icrmw.pdf) – letöltés időpontja: 2015. 09. 15.).

<sup>6</sup> Pl. a munkavállalás céljából történő bevándorlásról szóló 97. számú ILO Egyezmény (1949); vagy a visszaélésekre alkalmas körülmények között történő munkaerő-vándorlásról, a migráns munkások egyenlő esélyeinek előmozdításáról és a velük való bánásmódról szóló 143. számú ILO Egyezmény (1975). Elérhetőek az ILO szerződés-adatbázisában: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:1:0::NO::> (letöltés időpontja: 2015. 09. 15.).

ve<sup>7</sup>), továbbá a hontalan személyek státusának, az őket megillető jogok és terhelő kötelezettségek egységesítése érdekében fogadták el a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New York-i Egyezményt,<sup>8</sup> valamint a hontalanság eseteinek kiküszöbölése, illetve csökkentése tárgyában az 1961. évi ENSZ Egyezményt.<sup>9</sup> Emellett még az embercsempészet és emberkereskedelem tárgyában születtek egyetemes érvényű szerződéses szabályok,<sup>10</sup> ahogy a nemzetközi tengerjognak a hajótörtek felkutatásáról és mentéséről szóló szabályai<sup>11</sup> említhetők még az átfogó normatív keret részeként. Az általános emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések egy újabb jogréteget jelenítenek meg, amelyek a migránsok mint emberi lények alapvető jogait garantálják, bárhol is tartózkodjanak (így tesz például az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, illetve párja, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a gyermek jogairól szóló 1989. évi Egyezmény stb.). Jól látszik ugyanakkor: ezek az univerzális jogi instrumentumok messze nem alkotnak koherens rendszert. Összességében megállapítható, hogy e tartalmában gazdag, de normatív architektúra nélküli („substance without architecture”<sup>12</sup>), kevésbé strukturált szabálytömeg egyelőre meglehetősen „szellős” nemzetközi jogi szabályozást valósít meg.

A tanulmány közelebbi témájára szűkítve a vizsgálódás fókuszát ugyanez figyelhető meg a külföldiek kiutasítására vonatkozó univerzális jellegű nemzetközi jogalkotásnál. Noha az idegenrendészeti kiutasítás évente milliós nagyságrendű külföldit érint világszerte (csak az Európai Unióból 170-180 ezer kiutasított ún. harmadik országbeli állampolgárt küldenek haza minden évben<sup>13</sup>), sporadikus és szétszórt,

<sup>7</sup> 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (U.N.T.S. No. 2545, vol. 189, 137. o.); 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (U.N.T.S. No. 8791, vol. 606, 267. o.). A magyar jogban kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

<sup>8</sup> Convention relating to the Status of Stateless Persons of 28 September 1954 (U.N.T.S. No. 5158, vol. 360, 117. o.), kihirdette: 2002. évi II. törvény.

<sup>9</sup> Convention on the Reduction of Statelessness of 30 August 1961 (U.N.T.S. No. 14458, vol. 989, 175. o.), kihirdette: 2009. évi XV. törvény.

<sup>10</sup> A nemzetközi szervezett bűnözés elleni 2000. évi Palermói Egyezménynek a migránsok csempésze, valamint az emberkereskedelem elleni fellépéséről és azok megelőzéséről szóló jegyzőkönyvei (a magyar jogban kihirdette: 2006. évi CII. és CIII. törvények).

<sup>11</sup> Lásd pl. az 1974. évi SOLAS Egyezményt (International Convention for the Safety of Life at Sea), vagy az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezményének (United Nations Convention on the Law of the Sea) egyes rendelkezéseit.

<sup>12</sup> Aleinikoff (2007): i. m. 467. o. Más szerző egy hatalmas jogi kirakós metaforájával festi le a nemzetközi migrációs jogot, amelynek nem is mindegyik darabja ismert, és ami képet kiad, még mindig kialakulóban van (Richard Lillich: *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law*. Manchester, Manchester University Press, 122. o.: „a giant unassembled juridical jigsaw puzzle [...] the number of pieces is uncertain and the grand design is still emerging”).

<sup>13</sup> 2013-ban a EU-tagállamok mintegy 166 470 nem uniós állampolgárral szemben hozott kiutasítási határozatot hajtottak végre (forrás: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A bevándorlásról és a menekültügyről szóló ötödik éves jelentés (2013), COM (2014) 288 final, 4-5. o.), míg ez a szám (a kiutasított és ténylegesen visszaküldött Unión kívüli állampolgárok száma) 2012-ben 186 630-ra rúgott (forrás: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a

egyben meglehetősen kidolgozatlan és hiányos szabályozás tárul fel e téren, túlnyomórészt szerződéses normákba foglalva, kellő koherencia nélkül és helyenként számos átfedéssel, ismétlődéssel. Mindezt persze kiegészíti néhány általános szokásjogi erejű, javarészt alapelvi természetű norma és előírás, amelyek közül akár ius cogens erejű szabályokat is beazonosíthatunk.

Kiindulópontunk, hogy az állami szuverenitás elidegeníthetetlen elemeként továbbra is minden állam maga dönt arról, hogy a területére érkező külföldiek közül kit irányít vissza, illetve kit távolít el saját területéről. Ezt a szuverén jogát ugyanakkor a nemzetközi migrációs jog szabta korlátok között, illetve a vonatkozó, sokasodó emberi jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mellett kell gyakorolnia.<sup>14</sup> Jelen írás célja annak feltérképezése és kritikus elemzése, hogy a külföldiek kiutasításának e szuverén állami felségjogát milyen általános, az államok közösségének egészére irányadó nemzetközi jogi korlátokkal és tilalomfák mentén gyakorolhatják az államok. Nem célokom tehát az egyes regionális nemzetközi jogi rezsimek (pl. az Európa Tanács egyes egyezményeinek, ide értve az Európai Emberi Jogi Egyezményt és az arra épülő migrációs tárgyú strasbourg-i joggyakorlatot; vagy az emberi jogok védelmének Amerika-közi rendszerének), valamint az Európai Unió expanzív migrációs szabályozásának, továbbá a kétoldalú nemzetközi szerződések kiterjedt hálózatának (pl. toloncegyezmények) vizsgálata. Kimondottan az univerzalizitás igényével fellépő, elvileg egyetemes érvényű nemzetközi jogi szabályozás szabta mércék és így kirajzolódó szttenderdek a tárgyai e körképnek, a hatályos nemzetközi jog alapján (*de lege lata*). A tanulmány terjedelmi korlátaira figyelemmel eltekintek a *de lege ferenda* javaslatok elemzésétől és a jövő jogfejlődési útjainak fürkészésétől. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságához köthető, 2014 nyarán lezárt tárgybeli kodifikációs munka produktumát csupán a konklúziók körében érintem majd röviden, a kidolgozott szerződéstervezet általános jellemzésére szorítkozva. A külföldiek kiutasításának jogintézményét alapvetően az országba jogszerűtlenül beutazó és ott tartózkodó nem-állampolgárok vonatkozásában értelmezem, hiszen ez a leggyakoribb és legközismertebb kiutasítási ok, de a szükséges mértékben kitérek majd a jogszerűen tartózkodó külföldiek (a legális migránsok mellett ide sorolva az elismert menekülteket és a hontalanokat is) kiutasításának különös szabályaira, eljárásrendjére és garanciáira egyaránt.

---

Tanácsnak – A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012), COM (2013)422 final, 4. o.)

<sup>14</sup> Vö.: Julia Wojnowska-Radzińska: *The Right of an Alien to be Protected against Arbitrary Expulsion in International Law*. Leiden, Brill, 2015, ix. o.

## 2. A külföldiek kiutasításának általános emberi jogi feltételrendszere

Ahogy a fentiekben utaltam már rá, az államok tradicionálisan széles mozgásteret élveznek a területükön tartózkodó vagy oda igyekvő külföldiek kiutasítását illetően. Az erről való döntés az államok elidegeníthetetlen joga, hiszen a határt átszelő mozgások ellenőrzése – ide értve az ország területén tartózkodó külföldiek távozását és eltávolítását – az állami szuverenitás hagyományos attribútuma.<sup>15</sup> Ezt a főszabályként az állam belső joghatóságába (domaine réservé) tartozó prerogatívát azonban egyrészt generális, valamint speciális anyagi és eljárási jogi előírások árnyalják, illetve bizonyos mértékben korlátozzák. Hagyományosan és történetileg elsőként az általános jellegű korlátozások a XIX. század második felétől kezdve jelentek meg és szokásjogi úton formálódtak, mégpedig a joggal való visszaélés tilalmában, a jóhiszeműség alapelvében, az önkényesség tilalmában vagy a külföldiekkel való bánásmód ún. nemzetközi minimum sztenderdjeiben (international minimum standard) testet öltve.<sup>16</sup>

Az emberi jogok nemzetközi védelmének a II. világháborút követő, az ENSZ megalakulásához köthető megszilárdulása és kiterjedése kardinális jelentőséggel bírt a külföldiekkel való bánásmód nemzetközi jogi szabályozásának alakulására és fejlődésére. A nagy emberi jogi kodifikációk az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatától (1948) kezdve a két ENSZ egyezségokmányon ált a speciális emberi jogi tárgyú egyezményekkel bezáróan azt a logikát követik és azt a filozófiát vallják, hogy az alapvető emberi jogok minden emberi lényt megilletnek, függetlenül az egyén állampolgárságától vagy egy országban való tartózkodása jogszerűségétől.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ezt az alappremisszát a nemzetközi tudós társaságok közül a Nemzetközi Jogi Intézet (Institut de Droit international) is megfogalmazta már a XIX. század végén [Gustave Rolin-Jaquemyns: The Right of Expulsion of Aliens. In: *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. X (1888-1889), 235. o.], illetve a nemzetközi választottbírói gyakorlatban is korán kikristályosodott [pl. *Boffolo case* (Italian-Venezuelan Mixed Claims Commission, 1903), *UNRIAA*, vol. X, 528. o.]. A kurrens jogi szakirodalomban lásd pl. *United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights: Expulsion of aliens in international human rights law. OHCHR Discussion paper, Geneva, September 2006*, 1. o.; Nils Coleman: *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*. Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 30. o.; Kay Hailbronner – Jana Gogolin: *Aliens*. In: Rüdiger Wolfrum (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2008-, online edition ([www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com)), paras. 12, 14, 21; Walter Kälin: *Aliens, Expulsion and Deportation*. In: Rüdiger Wolfrum (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2008-, online edition ([www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com)), article last updated: October 2010, para. 4.

<sup>16</sup> *Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat. International Law Commission, Fifty-eighth session, Geneva, 1 May-9 June and 3 July-11 August 2006, A/CN.4/565, 10 July 2006, 140-173. o.*

<sup>17</sup> *A nemzetközileg védett emberi jogoknak a külföldiekre való alkalmazandóságáról jó összefoglalót ad pl. United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Note by the Secretary-General, The Problem of the Applicability of Existing International Provisions for the Protection of The Human Rights of Individuals Who Are Not Citizens of The Country in Which They Live,*

Ez az új szellemű, ma már uralkodónak számító normatív megközelítés – amelynek ünnepléses megerősítését találjuk az ENSZ Közgyűlésnek a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól szóló 1985. évi Nyilatkozatában – jókora előrelépés volt a külföldiek jogvédelmét illetően. Mindez fokozatosan „emberi jogiasítja” a rájuk irányadó nemzetközi jogi rezsimet, meghaladva a korábbi nemzetközi minimum sztenderd által biztosított védelmi szintet.<sup>18</sup> Kálin a külföldiek kiutasítására irányadó emberi jogi eredetű korlátoknak háromféle típusát különbözteti meg. Osztályozása szerint egyrészt születtek olyan egyetemes emberi jogi egyezmények, amelyek tartalmazzak kifejezetten a külföldiek kiutasításával kapcsolatos rendelkezéseket, behatárolva az állam cselekvési szabadságát a számára nem kívánatos külföldiek eltávolítása kapcsán. Másrészt az anyagi jogi előírásokon túl eljárásjogi korlátozásokat és garanciákat is megfogalmaznak bizonyos emberi jogi szerződések. Harmadrészt pedig az emberi jogi megfontolások megtilthatnak olyan, a fenti tartalmi feltételeknek és alaki követelményeknek egyébként megfelelő kiutasítást, amelynek végrehajtása más, a nemzetközi jog által védett alapvető emberi jog sérelmével járna (ami egyébként elvileg nincs közvetlen kapcsolatban a kiutasítás kérdésével, mint pl. a magánélethez és a családi élethez való jog, az egészséghez való jog, a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság stb.).<sup>19</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala ehhez képest egy másik, részben átfedő hármas felosztást alkalmaz. E szerint a nemzetközi emberi jogok rendszere által nyújtott védőszárny egyrészt a súlyos emberi jogsértéseket okozó kiutasítással szembeni anyagi jogi tilalmakban mutatkozik meg (pl. a non-refoulement elvében az 1951. évi genfi menekültügyi konvenció kontextusában specifikusan vagy az 1984. évi kínzás elleni egyezmény által általánosságban), másrészt a kiutasítási eljárások során érvényesülő eljárásjogi garanciákban, harmadrészt pedig a kiutasítás végrehajtásakor, a ténylegesen igénybe vett kiutasítási módszerek kapcsán érvényesül.<sup>20</sup>

A legalapvetőbb, az emberi jogok nemzetközi védelmét átható princípium a hátrányos megkülönböztetés tilalma (non-diszkrimináció),<sup>21</sup> ami természetesen a kül-

---

Survey of international instruments in the field of human rights concerning distinctions in the enjoyment of certain rights as between nationals and individuals who are not citizens of the States in which they live, E/CN.4/Sub.2/335, 16 August 1973.

<sup>18</sup> Vö.: Myres S. McDougal – Harold D. Lasswell – Lung-chu Chen: The protection of aliens from discrimination and world public order: responsibility of states conjoined with human rights. In: 70 American Journal of International Law, 1976, 464. o.; Kay Hailbronner – Jana Gogolin: i. m. para. 27.

<sup>19</sup> Walter Kälin: Limits to Expulsion under the International Covenant on Civil and Political Rights. In: Salerno, Francesco (ed.): Diritti dell'Uomo, Estradizione ed Espulsione. Padua, CEDAM, 2003, 144-145. o.

<sup>20</sup> Expulsion of aliens in international human rights law (i. m.) 1. o.

<sup>21</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY) 2. cikke mellett univerzális síkon megfogalmazza a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE) 26. cikke, a következőképpen: „A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania

földiek kiutasításának a kontextusában is érvényesül. Amennyiben ugyanis egy állam nem tartja tiszteletben ezt az alapelvet a kiutasítás során, az a nemzetközi jog megsértését eredményezi, ahogyan azt az USA-Irán Választottbíróóság (US-Iran Claims Tribunal) is megállapította egy 1987-es döntésében a diszkriminatív kiutasítási állami gyakorlatot illetően.<sup>22</sup> A kiutasítás jogszerűségének megítélése kapcsán a hátrányos megkülönböztetés tilalmának három aspektusa jöhet mindenekelőtt számításba. Egyrészt a non-diszkrimináció követelménye tiltja a fajon, nemzeti vagy etnikai származáson, valláson, politikai véleményen, nyelven vagy a nemzetközi szokásjogban kikristályosodott egyéb alapon való hátrányos megkülönböztetést a külföldiek bizonyos csoportjai között, azok kiutasításával összefüggésében. Másrészt a hátrányos megkülönböztetés tilalma kiterjed a vonatkozó anyagi jogi és eljárási jogi követelmények betartásával kapcsolatban az egyenlő bánásmód biztosítására. Harmadrészt pedig ez az alapelv a kollektív kiutasítás tilalmát illetően bír még különleges relevanciával.<sup>23</sup>

További horizontális, nemzetközi szokásjogi erejűnek tekinthető követelmény a kiutasítás jogszerűsége (legalitása) és ehhez kapcsolódóan az önkényesség tilalma. A már a Nemzetközi Jogi Intézet XIX. század végére datálható állásfoglalásában<sup>24</sup> megjelent, általános jogelvi előírás<sup>25</sup> elsősorban azt rögzíti, hogy az állam egyoldalú aktusának, ami a kiutasítási határozatban ölt testet, mindenképpen az állam belső jogán kell alapulnia és azzal összhangban kell lennie. Más szóval a kiutasítást elrendelő hatóságnak az állam hatályos jogszabályainak megfelelően, azokat betartva kell meghoznia a döntését (*patere legem quam ipse fecisti*). Ez a gránitszilárdságú alapjogi fundamentum a külföldiek kiutasításának eljárási, valamint szubsztantív feltételeire egyaránt érvényes.<sup>26</sup> A kiutasítás jogszerűségét, vagyis az állam belső jogi szabályozásának megfelelő mivoltát írja elő a Polgári és Politikai Jogok Nem-

---

*kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítani bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés*". A diszkrimináció fogalmáról lásd pl. a PPJNE Emberi Jogi Bizottság 18. számú általános kommentárját [UN Human Rights Committee, General Comment No.18: Non-discrimination (UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.1, UN Doc HRI/GEN/1/Rev.1, 26, UN Doc HRI/GEN/1/Rev.6, 146. o.)].

<sup>22</sup> Rankin v. The Islamic Republic of Iran, Iran-United States Claims Tribunal, Award of 3 November 1987, Iran-United States Claims Tribunal Reports, vol. 17, 135-152. o.

<sup>23</sup> Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat (i. m.), para. 286.

<sup>24</sup> Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers (Rapporteurs: MM. L.-J.-D. Féraud-Giraud et Ludwig von Bar), Institut de Droit international, Session de Genève – 1892, 3. cikk („*Il est désirable que l'admission et l'expulsion des étrangers soient réglées par des lois.*”).

<sup>25</sup> Preliminary report on the expulsion of aliens, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur [document A/CN.4/554, 2 June 2005,

– Forrás: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_554.pdf&lang=EF5X](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_554.pdf&lang=EF5X) (letöltés időpontja: 2015. 09.15.), para. 23.

<sup>26</sup> Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat (i. m.), para. 287.

zetközi Egyezségokmányának (PPJNE) 13. cikke is,<sup>27</sup> noha kizárólag a jogszerűen tartózkodó külföldiek esetében, amit az Emberi Jogi Bizottság (EJB) gyakorlata is megerősített.<sup>28</sup> A „világbíróságként” is felfogott ENSZ Nemzetközi Bírósága a Diallo-ügyben (Guinea v. Kongói Demokratikus Köztársaság) 2010-ben hozott érdemi ítéletében szintén értelmezte a 13. cikkben rögzített „törvénynek megfelelően” (in accordance with law) követelményt. Erről az általános jogszerűségi kritériumról megállapította, hogy az államok belső (nemzeti) jogára utaló előírás értelmében ez esetben a nemzetközi jognak való megfelelés – bizonyos tekintetben, elsődleges feltételként – az állam saját belső jogával összhangban történő cselekvéstől (kiutasítástól) függ.<sup>29</sup> A PPJNE-nél tágabban vonja meg az elv hatókörét, így az illegálisan tartózkodó külföldieket is lefedi a migráns munkavállalók és családtagjaik jogairól szóló 1990. évi ENSZ egyezménynek a kiutasítás aktusának jogszabályhoz kötöttségét rögzítő követelménye (22. cikk), mivel az az érintett személy (migráns munkavállaló vagy családtagja) tartózkodásának jogszerűségétől függetlenül rendeli el, hogy a kiutasításnak minden körülmények között a belső joggal összhangban kell folynia. Jóllehet az utóbbi egyezmény az univerzalitás igényével készült, de mindeddig csupán kevés számú állam vált részesévé, létezik olyan szakirodalmi álláspont, amely a kiutasítás legalitását, annak jogilag szabályozott módon történő elrendelését általános jogelvi természetű alappremisszának vallja a nemzetközi jogban, ami a legálisan és illegálisan tartózkodó külföldiek kiutasítása esetén egyaránt alkalmazandó.<sup>30</sup> A belső joggal való összhangban meghozott kiutasítás feltételével szorosan összefügg az önkényes kiutasítás tilalma, az érem másik oldalát megjelenítve, hiszen a kiutasítás „joghoz kötöttsége” és a patere legem quam ipse fecisti jogelv az előreláthatatlanság és kiszámíthatatlanság ellen hat, ezáltal egyértelműen a hatósági önkény kiküszöbölését szolgálja.<sup>31</sup>

Ezen felül amikor egy állam dönt a területén tartózkodó valamely külföldi kiutasításáról, egyéb emberi jogi előírások és megfontolások szintúgy kiutasítási akadályként jöhetnek számításba. Kálin fenti hármas felosztását követve az egyébként alakszerűen legális és önmagában jogszerű kiutasítás nem hajtható végre, ha az

<sup>27</sup> PPJNE 13. cikk, első fordulat: „Az Egyezségokmányban részes valamely állam területén jogosan tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani” (kiemelés – M.T.).

<sup>28</sup> Maroufidou v Sweden, CCPR/C/12/D/58/1979, 9 April 1981, illetve UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant, 41 UN GAOR, Supp. No. 40, UN Doc. A/41/40. Annex VI, 11 April 1986, para. 10.

<sup>29</sup> Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo), Merits, Judgment of 30 November 2010, I.C.J. Reports 2010, 663. o. (para. 65.): „It follows [...] that the expulsion of an alien lawfully in the territory of a State [...] can only be compatible with the international obligations of that State if it is decided in accordance with the law, in other words the domestic law applicable in that respect. Compliance with international law is to some extent dependent here on compliance with internal law”.

<sup>30</sup> Preliminary report on the expulsion of aliens, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur, (i. m.), para. 23.

<sup>31</sup> Expulsion of aliens in international human rights law (i. m.), 11. o.

más, a nemzetközi jog által védett alapvető emberi jog sérelmével járna (ami egyébként elvileg nincs közvetlen kapcsolatban a kiutasítás kérdésével). A kiutasítás a leggyakrabban a következő alapvető emberi jogok sérelmével járhat: a családi élethez való jog,<sup>32</sup> a véleménynyilvánítás szabadsága,<sup>33</sup> a gyermekek jogai,<sup>34</sup> a tulajdonhoz való jog<sup>35</sup> vagy akár a szakszervezeti jogok<sup>36</sup> egyaránt felmerülhetnek.<sup>37</sup> Esetről esetre igényel egyedi mérlegelést annak megítélése, hogy az államnak a külföldi az eltávolításához fűződő érdeke, valamint az érintett személy emberi jogainak tiszteletben tartása közül a kettő összemérésekor melyik kerekedik felül, s adott esetben amennyiben az emberi jogi megfontolások esnek nagyobb súllyal latba, akkor az kiutasítási akadályként is jelentkeznek.

Megjegyzendő, hogy a fentiekben vázoltakon kívül az emberi jogi sztenderdek nem csupán az állam szuverén jogát korlátozzák, hogy gyakorolja a kiutasításra vonatkozó „elidegeníthetetlen” jogát (objektív, érdemi korlát), hanem ha ilyen szempontból valamely konkrét ügyben nem is szűkítik az állam mozgásterét vagy akadályozzák meg annak gyakorlását, azoknak az egyébként jogszerű kiutasítási eljárás folyamatában is érvényesülniük kell (eljárási korlát). Amely esetekben tehát a nemzetközileg védett emberi jogok nem képezik gátját a kiutasításnak (ami a tényleges állami gyakorlatot nézve továbbra is a főszabály), akkor a jogszerű kiuta-

<sup>32</sup> Az univerzális érvényű emberi jogi dokumentumok közül rögzíti az EJENY 16. cikk (3) bekezdése; a PPJNE 23. cikk (1) bekezdése; a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (GSZKJNE) 10. cikke vagy az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 9. cikk (1) bekezdése. A család egységéhez való joggal kapcsolatos nemzetközi bírósági vagy kvázi bírósági joggyakorlat (pl. az Emberi Jogi Bizottság vagy a Faji Diszkrimináció Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság előtt) meghatározó része egyébiránt a külföldiek kiutasításának kontextusában merült fel eddig, amelyekben az érintett külföldi a kitoloncolásával szembeni kifogásként vagy védekezésként a családi egységhez való jogának tiszteletben tartását hívta fel [Kate Jastram: Family Unity. In: Alexander T. Aleinikoff – Vincent Chetail (eds.): Migration and International Legal Norms. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2003, 191. o.]

<sup>33</sup> Az univerzális emberi jogi kodifikációkat illetően lásd: EJENY 19. cikk, illetve PPJNE 19. cikk.

<sup>34</sup> A gyermekek jogainak átfogó kodifikációját adja a Gyermek jogairól szóló 1989. évi ENSZ egyezmény, amely világviszonylatban a legszélesebb körben ratifikált multilaterális szerződés (195 részes féllel), így az abban foglaltak minden kétséget kizáróan az általános nemzetközi szokásjogot is tükrözik e téren.

<sup>35</sup> Kimondottan a külföldiek vonatkozásában rögzíti a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartását és az attól való önkényes megfosztás tilalmát az ENSZ Közgyűlésének 1985. évi Nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól (9. cikk).

<sup>36</sup> A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretében több olyan egyezményt is elfogadtak, amelyek kifejezetten a szervezkedési jogról és a szakszervezetek létesítésének szabadságával kapcsolatban fogalmaznak meg általános érvényű előírásokat. Így tesznek pl. a 87. és 97. számú ILO egyezmények. Az ILO egyesülési joggal foglalkozó kvázi-judiciális testülete is megállapította már egy konkrét ügyben, hogy egy szakszervezeti vezetőnek a tevékenységével összefüggő kiutasítása a szervezkedési szabadsághoz való alapvető emberi jogát sértené és korlátozná aránytalanul, így azt jogellenesnek minősítette (International Labour Organization, Committee on Freedom of Association, Digest of Decisions 1996, para. 127.).

<sup>37</sup> Bővebben lásd: Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat (i. m.), paras. 445-481, 578-584.



sítás esetén, annak végrehajtása során (pl. ha hatósági kísérettel történő ún. kitoloncolásra kerül sor) a kiutasított személy egyéb emberi jogainak tiszteletben tartásával, humánus módon kell eljárni, valamint úgy, hogy a kényszerintézkedések fogantatásával járó jogkorlátozások kiállják az arányosság tesztjének próbáját.

### 3. A külföldiek kiutasításának különös nemzetközi jogi szabályai és előfeltételei

A külföldiek kiutasításának általános emberi jogi feltételrendszerének és tilalomfáinak rövid áttekintését követően ebben a fejezetben a speciálisabb és részletesebb, egyenesen a külföldi helyzetére fókuszáló és/vagy a kiutasítás hatósági aktusával összefüggő nemzetközi jogi korlátozások beazonosítása és értékelése képezi az elemzés tárgyát.

#### 3.1. A kiutasítás anyagi jogi korlátai és garanciái

1. Mindenekelőtt, első logikai lépésként annak vizsgálata szükséges, hogy létezik-e jogalap a kiutasításra nézve, és ha igen, konkrétan milyen jogalapon nyugszik az adott külföldi személy kiutasítása, amely végeredményben egy drasztikus, az érintett életére alapvető kihatással bíró idegenrendészeti kényszerintézkedés. Az állam belső jogában meghatározott, érvényes kiutasítási ok tehát egy specifikus anyagi jogi követelmény, amely előfeltétele a nemzetközi joggal összhangban történő kiutasításnak (utóbbi legalitásának), amit a vonatkozó nemzetközi választottbírói gyakorlat is – a korai időktől kezdve – alátámaszt.<sup>38</sup> Ennek hiánya melegágya lehetne a hatósági önkénynek, ha az állam kénye-kedve szerint, akár parciális érdekek vagy magánérdekek mentén, illetve teljességgel illegitim módon kívánna eltávolítani külföldieket a saját területéről, amely igen durva jogkorlátozó kényszerintézkedésnek még a (lehetséges) kiváltó okai (jogalapja) sem lenne úgy in abstracto (a jogszabályokból), mint in concreto (az egyedi ügyben hozott hatósági döntésből) megismerhető. A megengedhető kiutasítási okok rendszerezésével és példálózó jellegű felsorolásával már a nagy tekintélyű Nemzetközi Jogi Intézet is megpróbálkozott az 1892. évi genfi<sup>39</sup> határozatában, és a jelenkor nemzetközi joga is megkívánja az állam belső jogában rögzített kiutasítási okok meglétét ahhoz, hogy erre jogszerű módon ténylegesen is sor kerül-

<sup>38</sup> Lacoste v. Mexico (Mexican Commission), Award of 4 September 1875 (közli: John Bassett Moore: *History and Digest of the International Arbitrations to Which the United States Has Been a Party*, vol. IV, 3347-3348. o.); Paquet Case (Expulsion) (Mixed Claims Commission Belgium-Venezuela, 1903), UNRIAA, vol. IX, 323-325. o.; Boffolo case (Italian-Venezuelan Mixed Claims Commission, 1903), UNRIAA, vol. X, 528-538. o.; Tacna-Arica Question (Chile/Peru), Award of 4 March 1925, UNRIAA, vol. II, 921-958. o. A jogesetek forrása: Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat (i. m.), paras. 301-304.

<sup>39</sup> Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers (Rapporteurs: MM. L.-J.-D. Féraud-Giraud et Ludwig von Bar), Institut de Droit international, Session de Genève – 1892, 28. cikk, amely a legitim kiutasítási okok (jogalapok) tíz fajtáját listázza.

hessen. A dolog érdemét tekintve ezek meghatározásában igen nagy szabadággal bír a területi állam, belátása szerint rengetegféle kiutasítási ok meghatározása is lehetséges.<sup>40</sup> A teljesség igénye nélkül szemezgetve a legtipikusabb kiutasítási okok az alábbiak: a) jogszerűtlen belépés és tartózkodás (pl. a zöldhatáron átjutó illegális határátlépőkkel szemben); b) jogszerű belépést követően a tartózkodási jogosultság lejáratát követő további tartózkodás (pl. a vízum vagy tartózkodási engedély érvényességi idejét meghaladó ún. túltartózkodás); c) közbiztonsági okok (pl. bűncselekmény elkövetése); d) egyéb közrendi okok; e) nemzetbiztonsági ok (pl. terroristák esetében); f) közegészségügyi okból (pl. súlyos fertőző betegségben szenvedő külföldivel szemben kiterjedt járvány esetén); vagy g) a külföldi aránytalan terhet jelent az ország szociális ellátórendszerére stb.<sup>41</sup> A kiutasítási okoknak tehát nem készíthető el egy kimerítő leltára, azokról legfeljebb példálódzó felsorolás adható. Ami közös bennük, hogy a kiutasítási okoknak összhangban kell lenniük a szokásjogi erejű nemzetközi emberi jogi sztenderdekkel – köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmával –, és az állam egyéb vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel, amelyek ebben a tekintetben is az állam szuverén cselekvése megengedhetőségének, jogszerűségének a mércéjét adják.

2. A kiutasítási okokkal szorosan összefüggő, abszolút jellegű kiutasítási akadályt fogalmaz meg a külföldiek kollektív vagy tömeges kiutasításának a tilalma. Ez a prohibíció elsősorban a kiutasítással kapcsolatos univerzális jellegű eljárásjogi korlátokból vezethető le, amelyek egyéniesített vizsgálatot követelnek meg minden egyes külföldi kiutasításának ügyében (vö.: PPJNE 13. cikk). Ezen túl a kollektív, tömeges kiutasítások azt sem tennék lehetővé, hogy a mind gyakoribbá váló ún. vegyes migrációs áramlatokban érkező migránsok közül a hatóságok beazonosítsák és kiszűrjék a nemzetközi védelemre szorulókat, vagy a sérülékeny, így többletvédelmet és garanciákat igénylő személyeket (pl. gyermekek, fogyatékkal élők, emberkereskedelem áldozatai stb.). A kollektív kiutasítás gyakorlata nem csak a második világháborúval összefüggésben vagy azt követően ismert (pl. a kollektív bűnösséggel összefüggésben), hanem az elmúlt évtizedekben is több esetben folyamodtak egyes államok ehhez a tömeges és durva emberi jogsértésnek minősülő technikához (pl. a Dominikai Köztársaság 1991 júniusa és szeptembere között 60.000 haiti ál-

<sup>40</sup> Goodwin-Gill megjegyzi például, hogy korábban az USA migrációs joga 18 féle kategóriáját ismerte a kiutasítható külföldieknek, akik összesen mintegy 700 különféle okból voltak eltávolíthatóak az Egyesült Államok területéről (Guy S. Goodwin-Gill: *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford, Clarendon Press, 1978, 240. o.). Mások arra is rámutatnak, hogy az államok belső jogában létező kiutasítási okok mindenre kiterjedő, részletes feltérképezése lehetetlen és egyben felesleges vállalkozás, hiszen mindegyik létező jogalap visszavezethető a széles értelemben felfogott „közérdekre” (Richard Plender: *International Migration Law*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, 2nd edition, 478. o., 15. lábjegyzet).

<sup>41</sup> A lehetséges kiutasítási okokról bővebben lásd pl. *Expulsion of aliens*, Memorandum by the Secretariat (i. m.), paras. 325-422.; *Preliminary report on the expulsion of aliens*, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur (i. m.), paras. 17-20.; Walter Kälin (2010): i. m. para. 7.

lampolgárt utasított ki területéről;<sup>42</sup> Malajzia 2004-ben több százezer külföldivel szemben nyúlt ehhez;<sup>43</sup> Olaszország 2005-ben szintén így járt el egyszerre 180, majd 1800 líbiai migránssal szemben,<sup>44</sup> illetve ugyanebben az évben Marokkó is a külföldiek kollektív módon történő eltávolításának eszközét alkalmazta).<sup>45</sup> A PPJNE-ben védett emberi jogokat tulajdonképpen autentikusan értelmező és alkalmazó független monitoring-testület,<sup>46</sup> az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata is alátámasztja a kollektív kiutasítás tilalmának az Egyezségokmány 13. cikkéből való levezettségét. A testület rámutatott, hogy a külföldi alanyi joga arra nézve, hogy saját ügyében döntés szülessen, valamint az ahhoz való joga, hogy előterjessze érveit és indokait a kiutasítás ellen, továbbá a negatív döntéssel szemben jogorvoslatot élhessen, egyaránt arra a következtetéshez vezetnek, hogy a kollektív kiutasítás összeegyeztethetetlen a PPJNE 13. cikkével.<sup>47</sup> Ezt a megállapítást későbbi országjelentésekben is megismételte a bizottság,<sup>48</sup> amelyekből az is kiviláglik, hogy ez a tilalom nem csupán a legális migránsokra, hanem a jogszerűtlenül az országban tartózkodó külföldiekre ugyanúgy vonatkozik. A PPJNE-t követő, az egyetemesség igényével fellépő kodifikációk közül a kimondottan migrációs tárgyú, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogairól szóló 1990. évi ENSZ Egyezmény teszi még explicitté és egyértelművé ezt a tilalmat (22. cikk), s jóllehet az egyezmény univerzális elfogadottságáról messze nem beszélhetünk, de ez a rendelkezés az előbbieket fényében ma már az általános nemzetközi szokásjogot tükrözi e tekintet-

<sup>42</sup> Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1999 (OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 6 rev., of 13 April 1999), Progress report of the Office of the Rapporteur on migrant workers and their families in the hemisphere, chapter VI.

<sup>43</sup> Report submitted by Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, Special Rapporteur on the human rights of migrants. Addendum – Communications sent to Governments and replies received, E/CN.4/2005/85/Add.1, 4 February 2005, paras. 128-131.

<sup>44</sup> Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge G. Bustamante. Addendum – Communications sent to Governments and replies received, E/CN.4/2006/73/Add.1, 27 March 2006, paras. 118-129.

<sup>45</sup> Uo. paras. 208-220. További példákért, ide értve jó pár történelmi példát is, lásd pl. Third report on the expulsion of aliens, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur [document A/CN.4/581. 19 April 2007, – letölthető: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_581.pdf&lang=EX](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_581.pdf&lang=EX) (letöltés időpontja: 2015. 09.15.)], paras. 97-134.

<sup>46</sup> Az Emberi Jogi Bizottság mértékadó szerepét és jogértelmezésének erejét a Diallo-ügyben az ENSZ Nemzetközi Bírósága is elismerte a következőképpen: „[a]lthough the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the [Human Rights] Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty.” [I.C.J. Reports 2010, 664. o. (para. 66.)].

<sup>47</sup> UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant, 41 UN GAOR, Supp. No. 40, UN Doc. A/41/40. Annex VI, 11 April 1986, para. 10.

<sup>48</sup> Concluding Observations on the Dominican Republic, CCPR/CO/71/DOM, 26 April 2001, para.16.

ben.<sup>49</sup> Végezetül ki kell emelni, hogy a Faji Diszkrimináció Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság 2004-ben elfogadott, XXX. számú általános ajánlásában szintén úgy foglalt állást, hogy a külföldiek nem lehetnek kollektív kiutasítás szenvedő alanyai, különösképpen úgy nem, hogy az érintettek személyes körülményeit nem vették figyelembe vagy a vonatkozó garanciák elégtelennek bizonyultak.<sup>50</sup>

3. A joggal való visszaélés tilalmával összefüggésben szemlélhető a kiadatás megkerülése érdekében történő kiutasítás tilalma mint objektív kiutasítási akadály.<sup>51</sup> A kiadatás ugyanis bár ugyanazzal az eredménnyel jár, mint a kiutasítás, azaz az érintett külföldi kényszerített úton elhagyja a tartózkodás szerinti országot, célja egészen más, mint az idegenrendészeti kiutasításnak. A kiadatás ugyanis az állam területére menekült és ott elfogott közönséges büntettes átadására irányul más állam részére, a büntetőeljárás lefolytatása vagy büntetőítélet végrehajtása céljából. A nemzetközi jog általános kiadatási kötelezettséget nem ismer, így annak nemzetközi szerződés vagy ennek hiányában viszonyosság esetében van helye.<sup>52</sup> Az általános kiadatási kötelezettség hiánya jól meg is világítja, hogy a hatékonyság és az érintett tényleges kézre kerítése érdekében egyes esetekben az államok miért próbálják megkerülni a kiadatás jogi mechanizmusát, amely egyébként a procedurális garanciákat és az eljárás menetét tekintve is magasabb védelmi sztenderdeket és soklépcsős, nem egyszer nehézkes és lassú eljárásrendet ír elő.<sup>53</sup> Így olyan országokból tudja visszakapni állampolgárát a kiadatást igénylő állam, amellyel nincs kiadatási egyezménye. A jelenleg hatályos nemzetközi jogban a kiadatás megkerülése érdekében történő kiutasítás tilalmát leszögezõ, konkrét tételes jogi szerződéses rendelkezést nem találunk.<sup>54</sup> A kiutasítás és a kiadatás jogi természete és célja közötti éles megkülönböztetésre ugyanakkor már a Nemzetközi Jogi Intézet is rámutatott 1892-ben elfogadott, korábban már említett ajánlásaiban. A tudós társaság egyértelművé

<sup>49</sup> Ismert olyan tudományos álláspont is, miszerint a kollektív és tömeges kiutasítás tilalma az államok közössége által elismert általános jogelvnek tekinthető [az ENSZ Nemzetközi Bírósága Statútumának 38. cikk 1. bekezdés c) pontja értelmében], mivel európai, amerikai és afrikai regionális egyezmények egyaránt deklarálják ezt a követelményt, a nemzetközi közösség államainak túlnyomó többségét lefedve, így e tilalom általános jogelvi minőségében vált az általános nemzetközi jog részévé. Vö.: Third report on the expulsion of aliens, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur (i. m.), paras. 112-115.

<sup>50</sup> UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens, 1 October 2004, para. 26.

<sup>51</sup> Didier Rouget: Le respect du droit extraditionnel et les "extraditions déguisées". In : 37 Revue trisemestrielle des droits de l'homme, 1999, 169-197. o.

<sup>52</sup> Bővebben lásd pl.: Torsten Stein: Extradition. In: Rüdiger Wolfrum (ed.): The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford University Press, 2008-, online edition ([www.opil.oxplaw.com](http://www.opil.oxplaw.com)), article last updated: February 2011.

<sup>53</sup> Lásd pl. a Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezményt (CETS No. 24), 12-22. cikkek.

<sup>54</sup> Vö.: Sixth report on the expulsion of aliens, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur [document A/CN.4/625. 19 March 2010, – Forrás: <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/625> (letöltés időpontja: 2015. 09.15.)], para. 48.

tette, hogy a kiutasítás és a kiadatás két, egymástól független jogintézmény, továbbá egy ország területére a büntetőeljárás elkerülése érdekében menekült külföldit nem lehet a kiadásra irányadó szabályok és feltételek betartása nélkül kiutasítani, és így módon az őt megbüntetni szándékozó másik államnak átadni.<sup>55</sup> Ezt az elvi jelentőségű szabályt az államok gyakorlata nem erősítette meg: több olyan nemzeti bírósági döntés ismert, amely az ilyen módon történő kiutasítást nem tekintette rosszhiszemű és a joggal való visszaélésnek minősülő módszerek, így azt megengedhetőnek tartotta.<sup>56</sup> Más bíróságok azonban ezzel szemben azt hangsúlyozták, hogy a kiadás helyett a kiutasítás egyszerűbben kivitelezhető eszközt alkalmazni jogelzenes.<sup>57</sup> Regionális síkon az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) 1986-ban hozott vezető ítéletében (Bozano v. Franciaország)<sup>58</sup> kétség kívül illegálisnak minősítette a kiadás megkerülése érdekében történt kiutasítást (a konkrét ügyben egy olasz gyilkos Franciaországba menekült, ahonnan a kiadási eljárás helyett egyszerűen kiutasították Svájcba), később azonban az Öcalan v. Törökország ügyben 2005-ben hozott döntésében<sup>59</sup> épp ellentétes álláspontra helyezkedett a Bíróság (Öcalan kurd politikai vezetőt Törökország körözte, akit európai, majd afrikai Odüsszeiáját követően a kenyai hatóságok a nairobi reptéren minden formalitás nélkül átadták a török titkosszolgálatok embereinek, akik Öcalant különgéppel aztán Törökországba szállították). Álláspontom szerint azonban az emberi jogok nemzetközi védelmének kiteljesedésére és a nemzetközi rule of law megizmosodására tekintettel meggyőzően lehet érvelni amellett, hogy a joggal való visszaélés és az állami önkény tilalmának általános jogelveiből levezethető a kiadás megkerülése érdekében történő kiutasítás tilalma is mint általános jogelv. Ezt az értelmezést támasztja alá a PPJNE Emberi Jogi Bizottságának az EJEB Bozano-ügyben született elvi jelentőségű megközelítését magává tevő, ezt a tilalmat immár egyetemes érvényű követelménnyé eleváló állásfoglalása is. A bizottság a Cañón García v. Ecuador ügyben (1991) arra az álláspontra helyezkedett, hogy Ecuador az érintett körözött személy Amerikai Egyesült Államoknak való átadásával megsértette az Egyezségokmányban az önkényes őrizetbe vételt vagy letartóztatást tiltó 9. cikkét, illetve a külföldiek kiutasítását szabályozó 13. cikkét.<sup>60</sup>

4. A visszaküldés (franciául: *refoulement*) tilalma, azaz nemzetközileg ismertebb és elterjedtebb nevén a *non-refoulement* elve kiemelten fontos helyet foglal el a külföldiek kiutasításának anyagi jogi akadályai körében. A visszaküldés tilalma

<sup>55</sup> Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers (i. m.), Article 16.

<sup>56</sup> Az Egyesült Királyságban pl. R. v. Brixton Prison, ex parte Soblen [1963] 2Q.B.243]; vagy Izraelben Joanovici, (1958) 12 Sup. Ct. 646. A példákat hozza: Richard Plender: i. m. 469. o.

<sup>57</sup> Lásd pl. Barton v. Commonwealth of Australia (High Court of Australia), 20 May 1974, International Law Reports, vol. 55.

<sup>58</sup> Bozano v. France (application no. 9990/82), judgment of 18 December 1986.

<sup>59</sup> Öcalan v. Turkey (application no. 46221/99), judgment of 12 May 2005.

<sup>60</sup> UN Human Rights Committee, views of 5 November 1991, Edgar A. Cañón Garcia v. Ecuador, communication No. 319/1988 of 4 July 1988, CCPR/C/43/D/319/1988, 12 November 1991.

(non-refoulement) elsőként a külföldiek egy speciális csoportja, az üldöztetés ellen menekülő kényszervándorok (menekültek) védelme céljából nyert univerzális síkon, általánosan ismert pozitív jogi megerősítést a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 33. cikkében. E szerint „[e]gyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza ("refouler") a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoport-hoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.” Ez az általános alapelv tehát kezdetben szorosan összekapcsolódott a nemzetközi menekültjog mint lex specialis jogterületével.<sup>61</sup> Az üldöztetés ellen menekülők kapcsán érvényesülő és feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogi alapelv kikényszerítése azonban a múltban is számos nehézségbe ütközött (pl. egyes államok csak a formálisan már elismert menekültek számára engedték, hogy hivatkozzanak erre a tilalomra, míg menedékkérőknek nem), valamint többük máig nem működtet érdemi és hatékony eljárást a menekültstátusz megállapításra nézve. Univerzális síkon az emberi jogok nemzetközi védelmének fejlődése később kiszélesítette a visszaküldés tilalmának alkalmazási körét, így aztán az alapelv kilépett a szűken vett nemzetközi menekültjogi keretek közül. Közvetetten már a PPJNE-nek a kínzást tiltó 7. cikkéből is levezethető a non-refoulement elve, a kínzás tilalmának extraterritoriális felfogása révén (vagyis az állam azzal is kínzást valósít meg – közvetetten –, ha olyan országnak adja át az érintett személyt, ahol őt megkínózzák, illetve kegyetlen, embertelen vagy más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek teszik ki). Ezt az értelmezést tulajdonította az érintett cikknek az Egyezségokmány alkalmazását ellenőrző-nyomon követő Emberi Jogi Bizottság is a 20. számú általános magyarázatában (1992),<sup>62</sup> amit aztán az Egyezségokmányban foglalt jogi kötelezettségek természetéről szóló 31. számú

<sup>61</sup> Bővebben lásd pl. Elihu Betlehem – Daniel Lauterpacht: The scope and content of the principle of *non-refoulement*: Opinion. In: Feller Erika – Volker Türk – Frances Nicholson (eds.): *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 88-177. o.; Guy S. Goodwin-Gill – Jane McAdam: *The Refugee in International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007 (3rd edition), 201-354. o.; Aoife Duffy: *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*. In: 22 *International Journal of Refugee Law*, 2010, 373-390. o.; Olivier Delas: *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme – De la consécration à la contestation*. Bruxelles, Bruylant, 2011. A magyar jogirodalomban: Blutman László: *A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominata, Acta Juridica et politica, Tomus LII. fasciculus 2., Szeged, 1997; Blutman László: *A kiutasítás és a refoulement egyes jogi kérdései – Magyarország és az európai integráció*. In: Tóth Károly (szerk.): *Tanulmányok az Európai Unió jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből*, Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványai, 1998, 7-54. o.

<sup>62</sup> UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 10 March 1992, para. 9. Az erre épülő EJB-gyakorlatról összefoglalóan lásd pl. *Expulsion of aliens in international human rights law* (i. m.) 3-4. o. Szintén említi Walter Kälin (2010): i. m. para. 16.

általános magyarázatában (2004) külön meg is erősített.<sup>63</sup> Az ENSZ 1984. évi kínzás elleni egyezménye<sup>64</sup> (CAT) általános emberi jogi kontextusban, immár expliciten fogalmazta meg a visszaküldés tilalmának kötelezettségét. A kínzás elleni egyezmény 3. cikke általános szabályként írja elő bárki kiutasításának, kitoloncolásának és kiadatásának megtagadását „egy olyan másik államnak, ahol nyomós oknál fogva lehet tartani 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.” Megjegyzendő, hogy a PPJNE-ből levezethető visszaküldési tilalom tágabb hatósugarú, mint az 1984-es kínzás elleni egyezményben fogalt előírás, mivel az előbbi a kínzáson túl a kegyetlen, embertelen és más megalázó bánásmódokra vagy büntetésekre nézve is kiterjeszti e tilalmat. A CAT monitoring-testületeként működő Kínzás Elleni Bizottság '90-es évek közepétől formálódó egyéni panaszos gyakorlatának túlnyomó többsége<sup>65</sup> az egyezmény 3. cikkében megjelenő általános non-refoulement tilalom megszegésével kapcsolatos, aminek fényében nem meglepő, hogy a bizottság első általános magyarázatában (1997) is a 3. cikk implementálásával kapcsolatos kérdéseket tisztázta.<sup>66</sup> Az ENSZ maga is számos alkalommal megerősítette a non-refoulement elvének az emberi jogok nemzetközi védelmének rendszerébe való beágyazottságát és elismertségét az általános nemzetközi jogban (lásd pl. a Közgyűlés e tárgyú, sokasodó határozatait a '80-as évek óta),<sup>67</sup> illetve az elmúlt időszakban az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) mellett működő Végrehajtó Bizottság (ExCom) maga is hangsúlyozta e princípium menekültjogon túlmutató, emberi jogi követelménnyé szilárdulását.<sup>68</sup> A visszaküldés tilalma (non-refoulement elve) tehát ma már több, mint a menekült-

<sup>63</sup> UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 30: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, U.N. Doc. CPR/C/21/Rev.1/Add.13, 29 March 2004, para. 12.

<sup>64</sup> 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (U.N.T.S. No. 24841, vol. 1465, 85. o.), kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.

<sup>65</sup> A bizottság a CAT 3. cikkének megsértését első ízben 1994-ben állapította meg (Mutombo v. Switzerland, CAT/C/12/D/13/1993, 27 April 2004), amit aztán számos további elmarasztalás követett. A bizottság első tíz éves joggyakorlatának áttekintését és értékelését lásd: Vincent Chetail: Le Comité des Nations Unies contre la torture et l'expulsion des étrangers: dix ans de jurisprudence. In: 26 Revue suisse de droit international et européen, 2006, 63-104. o.

<sup>66</sup> UN Committee against Torture, General Comment No. 1: Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22 (Refoulement and Communications), A/53/44, annex IX, 21 November 1997.

<sup>67</sup> Pl. UN General Assembly Resolution 51/75 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), A/RES/51/75, 12 December 1996.

<sup>68</sup> A non-refoulement elve tárgyában született UNHCR ExCom határozatokat kompiláltan lásd: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection: A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions. Geneva, June 2011, 6th edition, 348-358. o.

jog (nemzetközi védelem) sarokköve, mivel ezen túlnőve egyetemesen elfogadott, általános emberi jogi előírassá erősödött. A fentiek alapján megállapítható, hogy minden olyan külföldre kiterjed ez a védelem, akik az 1951. évi Genfi Egyezményben meghatározott okok miatti üldöztetéstől való megalapozott félelmük okán hagyták el hazájukat, valamint azokra is, akik esetében megalapozottan feltehető, hogy kínzásnak, illetve embertelen vagy más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lennének kitéve, ha egy adott országba kellene visszatérniük. E szokásjogi erejű – többek szerint egyenesen *ius cogens* szabálynak is minősíthető<sup>69</sup> – tilalom attól a pillanattól kezdve érvényesül, hogy az érintett külföldi belépésre jelentkezik egy másik állam határán (visszafordítás tilalma), tehát nemcsak már az állam területén tartózkodóakat védi az onnan való eltávolítástól.

5. Különös kiutasítási korlátozásokat találunk a külföldiek egy másik sajátos csoportja, a hontalan személyek vonatkozásában is.<sup>70</sup> A Hontalan Személyek Jogállásáról szóló 1954. évi New York-i Egyezmény a menekült-kontextuson kívüli hontalanok esetében jelen nem lévő üldöztetés vagy annak veszélye hiányában nem tartalmaz non-refoulement klauzulát.<sup>71</sup> Ennek hiánya azzal is magyarázható, hogy a New York-i Egyezmény nem tartalmaz olyan előírást sem, amely kizárná, hogy az állam megtagadja egy hontalan személy belépését a területére. Amennyiben egy hontalan illegális módon jut be az állam területére, akkor viszont az államnak lehetősége nyílik az érintett személy kiutasítására. Az Egyezmény 31. cikke ugyanakkor az általános nemzetközi jogi szabályokhoz (pl. a PPJNE 13. cikkéhez képest) többletkorlátokat és speciális garanciákat állapít meg a hontalanok kiutasítása kapcsán. Ezek szerint a részes államok a területükön jogszerűen tartózkodó hontalan személyt szabályos jogi eljárás keretében hozott határozat alapján, kizárólag nemzetbiztonsági vagy közrendi okból utasíthatják ki, amely védelmet biztosít az egyébként is sérülékeny személyi kör önkényes eltávolításával szemben, akikre az egyéb kiutasítási korlátok (pl. hátrányos megkülönböztetés tilalma, kollektív kiutasítás tilalma stb.) természetesen szintén vonatkoznak.<sup>72</sup> Ez utóbbi megfogalmazás egyéb-

<sup>69</sup> Pl. Jean Allain: The *jus cogens* Nature of non-refoulement In: 13 International Journal of Refugee Law, 2001, 533-558. o.; Alice Farmer: Non-refoulement and *jus cogens*: limiting anti-terror measures that threaten refugee protection. In: 23 Georgetown Immigration Law Journal, 2008, 1-38. o.

<sup>70</sup> A hontalan személyek jogállásáról, e státusz tartalmát kitöltő jogokról és kötelezettségekről monografikus részletességgel lásd pl. Laura van Waas: Nationality Matters: Statelessness under International Law. Antwerpen, Intersentia, 2008; illetve átfogóan és áttekintően: Molnár Tamás: Remembering the Forgotten: International Legal Regime Protecting the Stateless Persons – Stocktaking and New Tendencies. In: 11 US-China Law Review, 2014, 822-848. o.

<sup>71</sup> Sajátos kompromisszumként az 1954. évi hontalan egyezményt elfogadó konferencia Záró Aktájában helyet kapott egy nyilatkozat, miszerint a visszaküldés (*refoulement*) tilalma, ahogy azt a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény megfogalmazza, általánosan elismert alapelvnek tekintendő, ezáltal egy ilyen klauzulának az 1954. évi New York-i egyezménybe való belefoglalása szükségtelennek mutatkozott (Laura van Waas: i. m. 248. o.).

<sup>72</sup> Vö.: Laura van Waas: i. m. 255-256. o.



ként megegyezik a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 32. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal. A 31. cikk (2) bekezdése általa felölelt eljárási garanciák között ott találjuk a kiutasító döntés elleni jogorvoslat lehetőségének és ennek elemeként a bizonyítékok előterjesztésének előírását, illetve ehhez kapcsolódóan a jogi képviselő igénybevételének lehetőségét. Ezek az eljárási garanciák egyedül kényszerítő nemzetbiztonsági okból mellőzhetőek (pl. terrorcselekmény elkövetésének megalapozott gyanújával vádolják a hontalan személyt). A szabályszerűen kiutasított hontalan számára pedig ésszerű határidőt kell megállapítani, hogy egy másik országba történő bebocsátását rendezhesse, amely rendelkezés szintén a genfi menekültügyi konvenció vonatkozó előírását [32. cikk (3) bekezdés] visszhangozza. Fontos megemlíteni, hogy még ha a fentebb említett szűk körben rendelkezésre álló jogi eszközökkel élve a területi állam a hontalan személy kiutasításáról döntene, annak végrehajtása számos gyakorlati akadályba ütközik, első helyen azzal, hogy az érintett saját országa híján nincs állam, amely őt visszafogadná.

### 3.2. A kiutasítás alaki jogi korlátai és eljárásjogi garanciái

1. A külföldiek kiutasításáról szóló, az univerzális emberi jogi kodifikációkban figyelemreméltó részletességgel lefektetett<sup>73</sup> normákban túlnyomó többségében eljárási természetű előírásokat és korlátokat találunk, semmint anyagi jogi, szubsztantív természetű kiutasítási akadályokat, korlátozásokat. A PPJNE 13. cikke a többi egyetemes emberi jogi szerződéstől eltérő módon kellő részletességgel veszi számba és fejt ki a külföldiek kiutasítására vonatkozó eljárási garanciákat, amelyeket később szinte szóról szóra visszhangozott az ENSZ Közgyűlés 1985. évi Nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól (7. cikk). Ezek az állam kezét megkötő rendelkezések legfőképpen az önkényesség ellen hatnak és a fair eljárás minimumszabályait testesítik meg, kézzelfogható védelmi mechanizmust biztosítva a jogellenes kiutasítás végrehajtásával szemben.<sup>74</sup>

2. Az egyik alapvető, egyetemesen elfogadott eljárási garancia, amely ugyanakkor csak a jogszerűen az adott ország területén tartózkodó külföldiekre irányadó, abban áll, hogy „lehetővé kell tenni [a külföldi] számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, melyek a kiutasítása ellen szólnak” (kiemelés – M.T.).<sup>75</sup> Másrészt szokásjogi erejű követelmény, hogy a kiutasított külföldi ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy, vagy több személy felülvizsgálja (hozzá kell tenni: ebből kényszerítőleg nem következik, hogy a felülvizsgálatot bíróságnak kell végeznie). Harmadrészt pedig biztosítani kell a kiutasítással érintett

<sup>73</sup> Ennek egyedülállóságára van Waas is felhívja a figyelmet, ugyanis az ENSZ emberi jogi egyezményeiben más jogok kapcsán nincsenek olyan részletességgel kifejtve az eljárási szabályok és garanciák, mint a PPJNE 13. cikkében vagy a migráns munkavállalókról szóló 1990. évi egyezmény 22. cikkében (Laura van Waas: i. m. 116. o.).

<sup>74</sup> Expulsion of aliens in international human rights law (i. m.) 10. o.

<sup>75</sup> PPJNE 13. cikk, második fordulat.

külföldi számára, hogy az eljárásban képviseltethesse magát. A jogi képviselő igénybevétele fontos garanciális szabály arra nézve, hogy a kiutasított külföldi ténylegesen is és hatékonyan élhessen a kapcsolódó eljárási jogaival, illetve jogorvoslati lehetőségeivel.<sup>76</sup> A már többször említett, univerzális jellegű egyezmény-értelmező szervként is eljáró Emberi Jogi Bizottság a 13. cikket interpretálva arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog (ahogy azt pl. a PPJNE 14. cikke megfogalmazza) a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló külföldiekre nézve nem terjed ki. Ugyanakkor árnyalja ezt a képet, hogy ugyanez a kvázi-judiciális grémium konkrét egyéni panaszos ügyben az Egyezségokmány 13. cikkét úgy értelmezte, hogy az magában foglalja a tisztességes eljárás (due process) alapelvét, következésképpen ezt a kimondottan a külföldiek kiutasítására fókuszáló szerződéses normát a PPJNE 14. cikkére tekintettel, annak fényében kell értelmezni.<sup>77</sup> Mindezt a szerződést monitoringozó testület még megfejelte azzal a 32. számú általános magyarázatában, hogy a tolmácshoz való jog, amit szintén rögzít a PPJNE 14. cikke,<sup>78</sup> vonatkozik az ország területén legálisan és illegálisan tartózkodó külföldiekre egyaránt, ebből kifolyólag érvényesülnie kell a kiutasítási eljárás során is.<sup>79</sup> A fentiek alapján tehát a jogszerűen tartózkodó külföldiek szignifikáns eljárási garanciákkal körülbástyázva védekezhetnek az önkényes és az emberi jogokat sértő kiutasítási eljárások és gyakorlat ellen. A PPJNE 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyve alapján egyéni panaszos ügyekben eljáró Emberi Jogi Bizottság gyakorlatát átfésülve azonban levonható az a következtetés, hogy az EJB a legtöbb esetben nem állapította meg a PPJNE 13. cikkének sérelmét, hanem meglehetősen magas mércét alkalmazva csupán akkor, ha nyilvánvaló és nagyon súlyos eljárási hibában szenvedett a kiutasítás.<sup>80</sup>

3. Felmerül a kérdés, hogy milyen procedurális jogokra támaszkodhatnak az illegális módon érkezett vagy egyébként jogszerűtlenül tartózkodó külföldiek, akik kiutasításukra várnak? A PPJNE 13. cikke egyértelműen és világosan fogalmaz a tartózkodás jogszerűségének követelményét illetően. A későbbiekben az Emberi Jogi Bizottság is megerősítette 15. számú általános magyarázatában, hogy az illegá-

<sup>76</sup> PPJNE 13. cikk, harmadik fordulat. Lásd még pl. Walter Kälin (2010): i. m. para. 9.; Expulsion of aliens in international human rights law (i. m.) 11-12. o.

<sup>77</sup> UN Human Rights Committee, Communication No 1501/2002, Mansour Ahani v. Canada, CCPR/C/80/D/1051/2003, 29 March 2004, para. 10.9.

<sup>78</sup> PPJNE 14. cikk 3. bekezdés f) pont: „díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti vagy nem beszél a tárgyaláson használt nyelvet”.

<sup>79</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No 32: Right to Equality before Courts and Tribunals and Fair Trial (Art. 14), GAOR 62nd Session Supp 40, vol. 1, 14 July 2007, 178. o.

<sup>80</sup> Lásd pl. az EJB alábbi ügyekben elfogadott állásfoglalásait (views): Communication No 155/1983, Eric Hammel v. Madagascar, CCPR/C/29/D/155/1983, 3 April 1987, para. 20.; Communication No 193/1985, Pierre Giry v. Dominican Republic, CCPR/C/39/D/193/1985, 20 July 1990, paras. 5.5.-6.; Communication No 319/1988, Cañon Garcia v. Ecuador, CCPR/C/43/D/319/1988, 12 November 1991, para. 6.1.; valamint Communication No 1051/2002, Ahani v. Canada CCPR/C/80/D/1051/2003, 29 March 2004, para. 10.9.

lis határátlépők, valamint azok, akik a jogszabályokban és az engedélyükben foglalt időn túl tartózkodnak az ország területén, nem hívhatják fel a PPJNE 13. cikkének védelmét és garanciarendszerét.<sup>81</sup> A kiutasítási eljárás alatt álló illegális migránsok az univerzalitás igényével fellépő nemzetközi jogi instrumentumok körében kizárólag a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló 1990. évi egyezmény alapján élvezhetik ezeket az eljárási garanciákat, sőt még ennél is többet. A jogfejlesztés további irányát mutatja, hogy az egyezmény kötelezővé teszi a kiutasítás elleni jogorvoslat halasztó hatályát a kiutasítás végrehajtására, továbbá jogszerűtlen kiutasítás esetén kártérítésre tarthat igényt az érintett, illetve megtiltja az egyezmény, hogy a kiutasítás végrehajtásának költségeit az állam ráterhelje a migráns munkavállalóra vagy családtagjára.<sup>82</sup> Az egyezmény személyi hatálya azonban a címében megjelölt külföldiek jól meghatározott csoportjára terjed ki csupán, ráadásul az alacsony számú ratifikáció okán korántsem beszélhetünk e megegyezőbb és a jogvédelmet kiterjesztő szabály egyetemes elfogadásáról. Amennyiben a fent említett nemzetközi jogi dokumentumokban foglalt garanciák mégsem jöhetnek számításba az érintett illegális migráns konkrét kiutasítási ügyében, a külföldi segítségére lehet az, ha kiutasítása és az ország területéről történő eltávolítása más, szubsztantív emberi jogának a sérelmével járhat (pl. családi- és magánélethez, tulajdonhoz való jog). Az ENSZ emberi jogi egyezményeinek végrehajtását ellenőrző monitoring-testületek gyakorlata alapján<sup>83</sup> ez esetben az illegálisan tartózkodó külföldi is jogosult felhívni a PPJNE 2. cikk (3) bekezdésében is rögzített, így globális érvényű hatékony jogorvoslatához való jogát, és kérni a kiutasítás felfüggesztését, amíg kérelmét el nem bírálják.<sup>84</sup>

4. A külföldiek kiutasításának lényege és végcélja, hogy a külföldi elhagyja az ország területét, aki ezáltal kikerül az adott ország területi felségjoga alól. Ebben az optikában éles megvilágításba kerül a kiutasítási határozat elleni jogorvoslat halasztó hatályának vagy ennek hiányának a kérdése. A kiutasító állam területéről ténylegesen eltávolított külföldi ugyanis nem egyszer helyrehozhatatlan (jog)sérelmet szenved el a kiutasítás végrehajtása által, ami különös erővel merül fel, ha kiutasítása jogszerűtlen volt és a sikeres jogorvoslat eredményeképpen mégis jogában áll(na) az ország területén tartózkodni. Az egyetemes érvényű kodifikációs egyezmények közül egyedül a messze nem univerzális elfogadottságú, a vándormunkásokról szóló 1990. évi ENSZ egyezmény írja elő kötelező erővel a kiutasítási határozat elleni jogorvoslat halasztó hatályát, mégpedig minden migráns munkavállalóra nézve, függetlenül a tartózkodása jogszerűségétől [22. cikk (4) bekezdés]. A

<sup>81</sup> UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant, 41 UN GAOR, Supp. No. 40, UN Doc. A/41/40, Annex VI, 11 April 1986, para. 10.

<sup>82</sup> 22. cikk (2), (5) és (8) bekezdések.

<sup>83</sup> UN Human Rights Committee, Communication No 1416/2005, *Alzery v. Sweden*, CCPR/C/88/D/1416/2005, 25 October 2006; UN Committee against Torture, Communication No 233/2003, *Agiza v. Sweden*, UN Doc CAT/C/34/D/233/2003, 20 May 2005.

<sup>84</sup> Walter Kälin (2010): i. m. para. 10.

nemzetközi közösség kis hányadára kötelező egyezmény ugyanakkor ezen a ponton aligha tükrözi az általános nemzetközi szokásjogot. Az igencsak szűkszavú tételes nemzetközi jog mellett az ENSZ emberi jogi tárgyú kodifikációs egyezményeinek végrehajtásának ellenőrzésére felállított monitoring testületek vagy „szerződést felügyelő bizottságok”<sup>85</sup> (treaty bodies) ebben a tekintetben kibontották és kiterjesztően értelmezték a felfüggesztő hatályról egyébként hallgatásba burkolódzó emberi jogi egyezmények rendelkezéseit. E „szerződést felügyelő bizottságok” egyrészt maguk is elrendelhetik a kiutasítás végrehajtásának felfüggesztését az előtük folyó egyéni panaszos eljárás időtartamára,<sup>86</sup> másrészt az Emberi Jogi Bizottság több országjelentésében is kiemelte, hogy a részes államnak biztosítani kellene a kiutasítási határozattal szembeni fellebbezés felfüggesztő hatályát.<sup>87</sup>

5. A kiutasítási eljárásban további garanciális elemként merülhet fel a külföldi konzuli védelemhez való joga, s ennek részeként az állampolgársága szerinti ország konzuli tisztviselőjével való konzultáció joga, illetve hogy a konzul erről tudomást szerezvén felléphessen az érdekében. A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény<sup>88</sup> 36. cikk (1) bekezdése jelenti azt az origót, amely az ENSZ Nemzetközi Bírósága által alanyi jognak minősített<sup>89</sup> konzuli védelemhez való jog részjogosultságait összefoglalja. A konzul és a küldő ország állampolgárai közötti érintkezés és kommunikáció szabadságát előíró rendelkezés általános megfogalmazása következtében a kiutasítási eljárás alatt álló külföldieknek is megadja a jogot, hogy kapcsolatba léphessenek saját konzuljukkal, s hogy igénybe vehessék annak jog- és érdekvédelmét. Ez egyben ahhoz is hozzájárulhat, hogy az érintett egyéb procedurális jogait is tudja hatékonyan tudja érvényesíteni (pl. fellebbezéssel kapcsolatos beadványszerkesztés, jogi képviselőhöz való jog). Amennyiben a „küldő állam honosságával rendelkező valamely személyt” letartóztattak, bebörtönöztek, előzetes letartóztatásba helyeztek vagy bármely más módon feltartóztattak, akkor ez kettős kötelezettséget von maga után. Egyfelől a fogva tartott személy kérésére a fogadó állam illetékes hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíteni a küldő állam konzuli képviselőjét, másfelől pedig a külföldinek a konzuli képviselőhöz intézett mindenfajta közlését a fogadó állam illetékes hatóságai ugyancsak késedelem nél-

<sup>85</sup> E többfunkciós, független szakértői testületekről a magyar jogi szakirodalomban lásd pl. Lamm Vanda: Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 300-311. o. Lamm álláspontja szerint a „szerződést felügyelő bizottság” megfogalmazás adja vissza magyarul a leghelyesebben az angol treaty body szakkifejezés értelmét.

<sup>86</sup> Walter Kälin (2010): i. m. para. 11.

<sup>87</sup> Pl. CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee: Belgium, CCPR/CO/81/BEL, 12 August 2004, para. 22. („The State party should [...] give complaints a suspensive effect on expulsion measures.”).

<sup>88</sup> Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963, U.N.T.S., vol. 596, 261. o. (kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet).

<sup>89</sup> LaGrand Case (Germany v. United States of America), Judgment of 27 June 2001, paras. 65-78.

kül kötelesek továbbítani. Garanciális előírás továbbá, hogy a területi állam hatóságai kötelesek késedelem nélkül felvilágosítani az érintett személyt az előbbieken alapján biztosított jogairól. Az 1985. évi ENSZ közgyűlési nyilatkozat is külön kitér a konzuli védelemhez való jog részeként minden külföldit megillető jogra, miszerint a külföldi bármikor szabadon érintkezhet és kommunikálhat saját országa konzuli vagy diplomáciai képviselőjével. E kommunikációs jog a kellően általános megfogalmazás okán szintén alkalmazandó a kiutasítás esetére is.<sup>90</sup> A későbbi jogfejlődés eredményeképpen aztán explicit módon is megjelent konzuli védelemhez való jog szükségessége a kiutasítás kontextusában. A vándormunkások jogairól szóló 1990. évi ENSZ egyezmény külön cikket szentelt e védelmi forma biztosításának, amelynek minden migráns munkavállaló és családtagjai számára elérhetőnek kell lennie, így az illegálisan tartózkodókra is vonatkozik. A 23. cikk egyfajta *lex specialis*-ként részben megismétli az 1963. évi bécsi egyezmény releváns rendelkezéseit a kiutasítási eljárással összefüggésben, részben pedig túl is megy azon, mivel külön előírja, hogy a kiutasító államnak elő is kell segítenie (*shall facilitate*) ezen alanyi joghoz való hozzáférést és e kommunikációs jog gyakorlását. E progresszív, jogvédelmet kiterjesztő rendelkezés erejét és hatókörét sajnálatos módon árnyalják az egyezmény ratifikációjával kapcsolatos, jól ismert problémák.

#### 4. Következtetések és kitekintés

A külföldiek kiutasításának problematikája, vagyis ez az egyfelől az állami szuverenitás szempontjából különösen érzékeny, „elidegeníthetetlen” állami felségjog, másfelől az egyén emberi jogai szempontjából súlyos következményekkel járó, akár drasztikus változást eredményező kényszerintézkedés régi-új tárgyköre az általános nemzetközi jogi szabályozásnak. Jóllehet a nemzetközi jogi tudós társaságok XIX. század végi munkáját követően egészen az emberi jogok védelme nemzetközileg elismert normatív sztenderdjeinek és mechanizmusainak az ENSZ-hez köthető kiépüléséig jogilag kézzelfogható változás e téren alig történt (ha a korszak választottbírói gyakorlatot nem számítjuk), az elmúlt évtizedekben már szignifikáns, az emberi jogok által katalizált jogfejlődésnek és gyarapodó, mind cizelláltabb joganyagnak lehettünk tanúi. Ez nem csupán a több szempontból is hasonló kultúrájú, illetve konvergáló társadalmi-gazdasági-politikai berendezkedésű országokból álló regionális struktúrákban (pl. Európa Tanács, Amerikai Államok Szervezete, Afrikai Unió) megvalósult, így mélyebb kötelezettségvállalásokat hordozni képest regionális normaalkotásban mutatkozott meg, hanem az ENSZ-ben zajló, a nemzetközi közösség egészét kifejező, így sokkal több széttartó álláspontot és a kulturális-társadalmi-gazdasági különbségeket közös nevezőre hozni kénytelen egyetemes indíttatású jogalkotásban is tetten érhető. A külföldiek kiutasítását nemzetközi jogi keretek közé szorító általános szokásjogi erejű, már a klasszikus nem-

<sup>90</sup> Hasonlóan lásd: *Expulsion of aliens*, Memorandum by the Secretariat (i. m.), para. 629-630.

zetközi jogban is ismert normákon túl a további anyagi jogi, szubsztantív korlátozások (mint pl. a non-refoulement elvnek a menekültjogon túlmutató emberi jogi imperatívusza, vagy a kollektív kiutasítás tilalma), valamint az alaki jogi korlátok és eljárásjogi garanciák (túlnyomórészt a PPJNE 13. cikkébe sűrítve, s azon túl az egyes „szerződéseket felügyelő bizottságok” kvázi-joggyakorlata által kiterjesztve) a nemzetközileg védett emberi jogokból és az emberiességi alapelvekből táplálkoznak. Ez a szerteágazó, meglehetősen széttagolt joganyag fokozatosan növekedett, a globális emberi jogi előírások sajátos derivátumaként, amelyhez az egyetemesen elfogadott emberi jogokat értelmező kvázi-bíróági testületek aktivista tevékenysége is jelentékenyen hozzájárult. Mindez azért is fontos fejlemény, mert e jogterületen egy-egy kontinenst összefogó nemzetközi szervezetek égisze alatt több ízben magasabb védelmi sztenderdek formálódtak a külföldiek kiutasítását illetően, mint univerzális síkon (az ENSZ keretében), s a dolog természetéből fakadóan a védelmi sztenderdek még mindig a regionális struktúrák alkotta nemzetközi jogban a magasabbak (az európai kontinensen ezt jól illusztrálja az EJEJ joggyakorlata). Ma már létezik ugyanakkor egy egyre markánsabb és valódi normatív tartalommal bíró, egyetemes érvényű szabályrendszer is, amely minden állam számára gátat szab a területén tartózkodó külföldiek kiutasításának feltételeit és mikéntjét illetően; még ha e szabályok kontúrjai ugyan még nem teljesen tiszták és jellemzően minimumkövetelményeket fogalmaznak meg.

A jövő felé fordítva tekintetünket az emberi jogi kontextus megerősödését lehet megfigyelni az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának legújabb, 2014 nyarán második olvasatban elfogadott kodifikációs munkájában, a külföldiek kiutasításáról szóló szerződéstervezet (Draft articles on the expulsion of aliens)<sup>91</sup> filozófiájában és tartalmában egyaránt. A Nemzetközi Jogi Bizottság az ENSZ Közgyűlés, vagyis a tagállamok figyelmébe ajánlotta a szerződéstervezetet azzal, hogy döntsék le, milyen végleges formát öltjön e dokumentum a későbbiekben (pl. hívjanak-e össze diplomácia konferenciát egy kötelező erejű, önálló kodifikációs szerződés elfogadása céljából).<sup>92</sup> A részletek említése nélkül annyi megállapítható, hogy a szöveg egyszerre foglalta írásba és rendszerezte a már létező, az állami gyakorlat által is igazolt általános nemzetközi szokásjogi normákat, valamint ahol ilyen szabályok nem kristályosodtak ki, bátran vállalkozott a nemzetközi jog fokozatos továbbfejlesztésére is (talán túl sok ponton is, ami az államok ellenállását válthatja ki). A tíz évig tartó, heves szakmai vitákkal kísért kodifikációs munka<sup>93</sup> jól illusztrálja a fentebb már említett, egymás ellenébe ható dinamikákat. A külföldiek kiutasítására vonat-

<sup>91</sup> International Law Commission, Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries. Report of the International Law Commission, Sixty-sixth session (5 May–6 June and 7 July–8 August 2014), General Assembly Official Records, Sixty-ninth session, Supplement No. 10 (A/69/10), Chapter IV.

<sup>92</sup> Uo., para. 42.

<sup>93</sup> Az ILC kodifikációs munkájának keretében e témában keletkezett hivatalos dokumentumok teljes körű leltára elérhető: [http://legal.un.org/ilc/guide/9\\_12.shtml#top](http://legal.un.org/ilc/guide/9_12.shtml#top) (letöltés időpontja: 2015. 09. 15.).

kozó, a tervezetben testet öltő univerzális nemzetközi jogi szabályrendszer feltett célja éppen ezért az volt, hogy megtalálja és megteremtse az emberi jogok védelme és garantálása – amely a II. világháború utáni nemzetközi jog egyik fő vívmánya és a belső jogokat „nemzetköziesítő”, dinamikusan fejlődő jogterülete –, illetve korunk nemzetközi jogrendjének továbbra is sarokkövét jelentő állami szuverenitás közötti kényes egyensúlyt. Következésképpen e joganyag kodifikációja, azaz szabályainak rendszerezett írásba foglalása, valamint a létező nemzetközi szokásjogi szabályok fokozatos továbbfejlesztése az államok lényegbevágó érdekeit érinti, így azok azt az elmúlt évek tapasztalatai alapján is élénk érdeklődéssel kísérik. Az erősen tagolt állami érdekekre és a szuverenitásukba mélyen belehasító témakörre figyelemmel a szokásjogi normák beazonosításán és összegyűjtésén túl megvalósított progresszív továbbfejlesztés elfogadtatása már kérdéses. Az még tehát a jövő zenéje, hogy a szerződéstervezet mögé az államok többsége fel tud-e sorakozni, s amely így ténylegesen is egyetemesen elfogadottá válhat, mérceként szolgálva és kézzelfoghatóan alakítva az államok belső szabályozását és gyakorlatát.

A külföldiek kiutasítására irányadó univerzális érvényű joganyag „emberi jogiasodása” mindazonáltal ettől függetlenül is folytatódni fog, a különféle nemzetközi monitoring-területek '90-es évek óta megindult<sup>94</sup> és azóta is növekvő, jogkiterjesztő gyakorlata ehhez minden bizonnyal nagymértékben hozzá fog járulni. Megítélésem szerint ez így is van rendjén, hogy a nemzetközi közösség egészét tekintve is az egyén jogvédelmét középpontba helyező, felfelé nivelláló, és egyben az állam szuverén jogát még inkább határok és tilalomfák közé szorító kiutasítási sztenderdek felé tart a jogfejlődés. Végző soron ugyanis a migráció az egyes embe-  
rekről, a migránsok egyéni és megismételhetetlen életéről szól, ahogy azt a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (International Centre for Migration Policy Development) mottója is nyomatékkal megfogalmazza: „Migration is about people!”<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Expulsion of aliens in international human rights law (i. m.) 19. o.

<sup>95</sup> Lásd a nemzetközi szervezet honlapjának nyitóoldalán, <https://icmpd.org>.

**Prof. Dr. Sallai János rendőr ezredes**

*tanszékvezető egyetemi tanár*

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar*

*Rendészetelméleti Tanszék*

## **Idegenrendészet (bevándorlás) szabályozása a 19. század utolsó, és a 20. század első évtizedeiben**

A magyar történelemből jól ismerjük, hogy őseink a honfoglalás előtt nomád életmódjukból adódóan folyamatosan vándoroltak az Óshazától a Kárpát-medencéig. Ezt követően első királyunk István államalapítása óta törvényeinkben folyamatosan<sup>1</sup> jelen vannak országunkba az idegenek,<sup>2</sup> azaz a nem magyar állampolgárságú személyek. Jöttek ide hittérítők, zarándokok, kereskedők, zsidók,<sup>3</sup> német lovagok, jászok, kunok, rácok, horvátok, svábok, lengyelek, csehek, olaszok...stb. Érdekességként említem meg, hogy már ezekben az évszázadokban is fontosnak tartották, hogy egyes hivatásokat, szakmákat, egyházi tisztségeket idegenek ne tölthessék be, ne gyakorolhassák. Így pl. az 1498. évi XXX. törvénycikk rendelkezik arról, „*hogy a vámszedők magyarok legyenek és ne külföldiek!*”.

A kialakult történelmi helyzettől adódóan más-más népcsoportokat eltérően fogadták Magyarországon. A német lovagrendet például kiűzték, amikor azok törekvései ellentétesekké váltak a magyar érdekekkel. Hosszú ideig az idegenek mozgását nagyban korlátozták földrajzi, fizikai akadályok. Nem voltak utak, tömegközlekedési eszközök, jó térképek, információk az ismeretlen területekről. Többnyire az idegen etnikumú népek vándorlásait a háborúk motiválták, amikor kénytelenek voltak elhagyni lakhelyeiket, és máshol védelmet kérni, letelepedni, vagy a háborúk, csaták miatt elnéptelenedett helyekre más országokból hívtak<sup>4</sup> be telepeseket.

---

<sup>1</sup> Például Szent László törvényeiben a zsidókról, zsidó kalmárokról, valamint az idegen papokról rendelkezik. Az idegen papokkal kapcsolatosan a következőként rendelkezik: „*Ha valamely jövevény egyházi személy az ő püspökének ajánló levele nélkül jövend e hazába, törvénnyel avagy tanuvallás által kell meglátni, hogy nem talán barát vagy valami gyilkos legyen-é, avagy micsoda szerzetnek vallja magát.*”

<sup>2</sup> Kálmán Király Dekrétomainak Első Könyve: „*kezesség nélkül semmi jövevényt be ne fogadjanak*”

<sup>3</sup> Jól nyomon követhető a magyar törvényekben a zsidók megkülönböztetett helyzete. Ezt példázza a már 1222-ben született XXIV. törvénycikk, amely rögzítette, hogy izmaeliták és zsidók (pénzváltó kamara-ispánok, só-kamarások és vámosok) tisztséget ne viseljenek.

<sup>4</sup> 1723. évi CIII. törvénycikk az ország benépesítéséről: Ő legszents. felsége jószágosan meg fogja engedni, hogy bármely szabad embert, hat éven keresztül, minden közadó fizetéstől való mentesség feltétele mellett, az országba hivhassanak, és hogy e szabadságot országszerte kihirdethessék. A más országokból történő telepések behívására jó példák a török kiűzését követő telepítések. Fejér vármegyére vonatkozóan mindezt jól dokumentálja Vizi László Tamás: „*Kövesd példájokat vitéz eleidnek...*” A magyar nemesi felkelés a francia háborúk időszakában, különös tekintettel Székes-



Hazánkba is így kerültek a Német-alföldről németek, svábok, vagy a Balkánról rácok, horvátok. Ugyanebben a háborús időkben jöttek hazánkba külföldiek katonáskodni, kik felől pl. a 1525. évi IV. törvénycikk 1. § a következőket rögzítette: „Mindazonáltal, ha az idegen nemzetbeliek, bármilyen nyelvűek is, ő felségeiknek és ennek az országnak szolgálni akarnak, szokott zsoldért szabadon jöjjenek be és fogadják fel őket.” Ugyanakkor ez a törvény rendelkezett a Fukkanok és más idegen nemzetiségűek kitiltásáról, akik az ország kincseit kiviszik az országból. A példák hosszú sora (amelyet most terjedelmi korlátok miatt nem jelenítek meg) igazolja, hogy Magyarországon államalapítás óta jelenlevő idegenek megjelentek a jogszabályokban, hol tiltó, hol engedélyező jelenlétet irányoztak számukra elő, attól függően, hogy az ország érdekei mit kívántak.

Az első ipari és a Nagy Francia Forradalom követően alapvetően megváltozott az emberek élete Európában, és a világon. Elterjedtek a tömegtermékek, a vasút megjelenésével lehetővé vált a tömeges utazás, már nemcsak a kereskedők, hanem az emberek kimozdulhattak a falvakból, városokból. Az utazást elősegítette, hogy ekkor már jó leírások, álltak rendelkezésre. A sajtótermékek elterjedté váltak és tudósítottak más országokról, (Pl. USA-ban munkavállalás, meggazdagodás...) lehetőségekről. Továbbá a Morse, után majd a telefon, azt követően a rádió felerősítette az informálódást a világ országainak életéről, ki és bevándorlás lehetőségeiről.

A Nagy Francia Forradalom hatására először Európában, majd az egész világon a nemzetek, nemzetiségek az öntudatukra ébredtek, továbbá felerősödött a nacionalizmus, amellyel velejárója lett a pogrom, az idegenek iránti gyűlölet, elutasítás. (Ami nem új jelenség a világtörténelemben.) Ennek következtében a 19. században többek között Oroszországban nagyszabású zsidóüldözésre került sor, amelynek következtében zsidók tízezrei hagyták el Oroszországot. Ami kivándorlás Oroszországból, az bevándorlás más orosz szomszédos államok részére. Így ezek a kivándorló zsidó tízezrek többek között Galíciában és a Magyarországon<sup>5</sup> bevándorlóként jelentkeztek.

A polgári fejlődés eredményeként, valamint Magyarország státusa (Osztrák Magyar Monarchia egyik tagállama) miatt a kiegyezést követően 1879. évi L. törvénycikk<sup>6</sup> rendelkezett „a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről”. A tv. nem mondta ki, hogy ki az idegen, de azáltal, hogy az 1 §-a rögzítette magyar korona összes országaiban az állampolgárság egy és ugyanaz, illetve rögzítette az állampolgárság elvesztésének, megszerzésének szabályait, továbbá megjelenített a

fehérvár és Fejér vármegye inszurrekciós szerepére. Városi Levéltár és Kutatóintézet. Székesfehérvár, 2014. 27-33. o.

<sup>5</sup> Magyarországon a hazai zsidóság emancipációját az 1867-ben elfogadott törvény biztosította. 1867. évi XVII. törvénycikk, az izraeliták egyenjogúságáról polgári és politikai jogok tekintetében  
1. § Az ország izraelita lakosai a keresztény lakosokkal minden polgári és politikai jog gyakorlására egyaránt jogosítottaknak nyilvánítottak.

2. § Minden ezzel ellenkező törvény, szokás vagy rendelet, ezennel megszüntetetik.

<sup>6</sup> Ez volt az első állampolgárságról szóló törvényünk

magyar állampolgárság<sup>7</sup> tartalmát, ezáltal jól elkülöníthetővé tette, hogy ki a nem magyar, az idegen honos. Az állampolgársági fogalom mellett később az 1886-os XXII. tv.<sup>8</sup> 5 §-a rögzítette, hogy minden polgárnak valahova tartoznia kell, azaz valamelyik községbe nyilván kell tartani. Ugyanez a törvény a következőként szabályozza a külföldi állampolgár lakhatását: „A külföldi a községben lakhatik, települhet és a község kötelékébe felvétethetik.” Ennek szabályait<sup>9</sup> a 15. § részletesen megjelenítette. E törvény végrehajtására intézkedik a 54.091/88. sz. BM rendelet, amely a külföldiek nyilvántartását, és a bejelentéssel kapcsolatos eljárást, azok szabályainak megalkotását, a vármegyei, városi hatóságokra testálta.

A kiegyezést követő gazdasági fejlődés eredményeként megjelentek Magyarországon a „korai” külföldi vendégmunkások<sup>10</sup>. Pl: csehek, és lengyelek.

Ezen időszak érdekes színteljai voltak főleg a keleti országrészben az orosz (szerb) medvetáncolatok, medve hajcsárok. A magyar hatóság azonban nem tartotta kívánatosnak jelenlétüket az országban, ezért a 40.847/72. sz. BM rendelet már a határon intézkedett a visszafordításukra. Ha ez nem járt volna eredménnyel, vagy más úton már bejutottak az ország mélységébe, akkor ellenük (medvehajcsárok ellen) a 1879. XL. tv. 66., illetve a 121. § alapján „nyilvános helyen házról-házra koldulás” címen kihágási eljárását kellett lefolytatni, és büntetésük letöltése után ki kellett utasítani az országból. Még rosszabb sors várt a medvére, amelyet el kellett kobozni, és pusztítani, továbbá bőrét értékesíteni.

A kialakult helyzet sokszínűségét igazolja a román-magyar viszonylat. Ebben az időben Romániában évente ezrek vándoroltak ki, főleg Bukarestbe munkát vállalni. Ugyanakkor Romániából Magyarországon keresztül szintén ezrek utaztak nyugatra, USA-a. A 1900/4960. BM sz. utasítás rendelkezett a Magyarországon átutazó ro-

<sup>7</sup> „Magyar állampolgároknak tekintendők azok is, a kik a magyar korona országai területén a jelen törvény hatályba lépte napjáig legalább öt év óta megszakítás nélkül, habár több helyen laktak, s valamely belföldi községben az adózók lajstromába be vannak vezetve, ha csak a jelen törvény hatályba lépte napjától számítandó egy év alatt azon törvényhatóság, illetőleg a horvát-szlavon határvidéken azon járási hivatal vagy városi tanács előtt, melynek területén, illetőleg kerületében utolsó lakhelyük van, nem igazolják, hogy idegen állampolgárságukat fentartották.”

<sup>8</sup> Egy korábbi 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről c törvény szerint:

4. § A község hatósága kiterjed a községben s a község területén lakó vagy tartózkodó minden személyre, és a községben és területén létező minden vagyonra.

19. § Oly idegenek, kik két év óta állandóan az országban laknak, folytonosan adót fizetnek, és más államnak nem alattvalói, a községek által a községi kötelékbe felvehetők, ha a 12., 14. és 15. §-ok feltételeinek eleget tesznek.

<sup>9</sup> „Ha a községben állandóan lakni akar, tartozik ezt bejelenteni...”

- Települési engedélyért a honpolgárokra nézve fennálló feltételek mellett folyamodhatik, ha két évi állandó lakását s az alatt erkölcsi jó magaviseletét igazolta.

- A községi kötelékbe való felvételt csak a honosítás hozzájárultának feltétele mellett szerzheti meg és a község a felvételt neki, ha már az országban öt évig lakott, kilátásba helyezheti, illetve a honosítás esetére megadhatja.”

<sup>10</sup> Halász Iván: A nemzetközi migráció és a közigazgatás. Budapesti Corvinus Egyetem. Budapest, 2011. 93. o.

mán kivándorlókkal kapcsolatos tennivalókra. A román átutazó kivándorlónak a szükséges úti okmányok megléte mellett igazolnia kellett az útiköltség fedezetét, vagy a szárazföldi és vízi útra szóló jegyét, illetve az utazás időszakára szóló teljes ellátás biztosítását. Mindezek hiánya esetén a magyar a határon a román kivándorlót nem lehetett beléptetni, míg az üzleti, egészségügyi gyógykezelés, szórakozás stb. céljából belépő román állampolgárra a hagyományos szabályok voltak az irányadók.

Az 1867-es kiegyezés az élet minden területére hatást gyakorolt Magyarországon. A gazdasági fejlődés tekintetében ugyanakkor a hatás nem egyenletesen, mindenütt, hanem régióként eltérően jelentkezett. Ennek megfelelően voltak térségek, amelyek gyorsan iparosodtak, ezáltal gazdagodtak, és voltak térségek, amelyekben a lehetőségek hiányában az elszegényedés, a reménység elvesztése kerekedett felül. S bár Magyarország népsűrűsége az európai fejlettebb országnak csak harmadát, vagy negyedét érte el, továbbá természeti kincsei a magyar lakosság 3-4 szeresét is eltarthatta volna, a 19. század második felében kétirányú vándorlási folyamat vált uralkodóvá: a bevándorlás és a kivándorlás.<sup>11</sup> A szegényebb felvidéki, zempléni falvakból Észak-Amerikába, Erdélyből Romániába irányuló nagyarányú kivándorlás, míg Galíciából, Oroszországból és Karintiából jelentős bevándorlás kertén belül hagyták el az országot, illetve telepedtek le Magyarországon. A kétirányú folyamat közül a magyar politikai vezetés először a kivándorlást tartotta nagyobb veszélynek, de miután megállapították, hogy a kivándorlást nem tilthatják be, ezért először 1881-ben a kivándorlásra csábító, agitáló ügynökök tevékenységére hoztak tevékenységüket szigorító jogszabályt, amelyet követően ügynöki tevékenységet csak azt folytathatott, aki erre a szigorú feltételek mellett engedélyt kapott. Szintén a kiegyezés után kerül sor Pest Buda Óbuda egyesítésére, amelyet követően 1873-ban felállt a fővárosi állami rendőrség, amelynek feladatait később 1881-ben megalkotott jogszabállyal határozták meg. Ez idő alatt honvédelmi és közbiztonsági okok miatt fontosnak tartották mind a magyar, mind a külföldi állampolgárok lakhely bejelentési kötelezettségét, melynek kezelésre 1879. évi XXVIII. tv, a rendőri bejelentési intézménynek Budapest fővárosban életbeléptetéséről c. vonatkozik.

A fentiekkel párhuzamosan jelen lévő a bevándorlás területen nem csak a bevándorlásnak a gazdaságra gyakorolt pozitív hatása jelentkezett, (munkaerő piac ki-egyenlítése...) hanem árnyoldalai is megjelentek. Az árnyoldalakra hívta fel a figyelmet Irányi Dániel,<sup>12</sup> amikor képviselőházban benyújtott irományában a követ-

<sup>11</sup> Országgyűlés képviselőházának naplója. X. kötet Budapest Athenaeum. 1902. 200. o.

<sup>12</sup> Irányi Dániel, Halbschuh (Toporc, 1822. febr. 24. – Nyíregyháza, 1892. nov. 2.) politikus. Eperjesen bölcséletet és jogot tanult, s itt a m. ifjúsági egyeslet elnöke volt. 1844-től Pesten ügyvéd, a reformmozgalmak híve. Jelentős szerepet töltött be a Pesti, utóbb Ellenzéki Kör, majd az 1848. márc.-i pesti mozgalmak szervezése idején. 1848-ban igazságügymin.-i titkár, Pest egyik képviselője, a Jelačić elleni önkéntes csapat tagja, utóbb Sáros vm.-i kormánybiztos. 1849-ben Debrecenben a békepárt ellenfele, majd pesti kormánybiztos. Az emigrációban Párizsban újságíró, 1859-ben a Magyar Nemzeti Igazgatóság jegyzője. 1866-ban Kossuth küldötte Bismarcknál. A kiegyezés után,

kezökről szölt: „Magyarország határai minden megszorítás nélkül nyitva állanak minden külföldinek. Senki sem kérdi tőle kicsoda, honnan jön, miért jött, miből él. Lehet becsületes ember – s a legtöbb az – de lehet gonosztevő is.” A törvényjavaslat benyújtásának indoklását még a következökkal támasztotta alá: „Mig ellenben oly külföldieknek, a kik — mint számtalan példa mutatja — nem tisztességes életmódot folytatnak, hanem csalásból, uzsorából, mások tudatlanságának vagy nyomorának kizsákmányolásából élösködnek, vagy a kik a társadalom alapjainak felforgatására célzó vagy az állam biztosságát veszélyeztető anarchikus üzelmekben részt vesznek, letelepedését s itt maradását nemcsak kívánatosnak nem, de sőt egyenesen károsnak, veszélyesnek s annálfogva törvényes utón megakadályozandónak tartom.”<sup>13</sup> Ugyanez a javaslat kifogásolta, hogy a korábban hozott jogszabályok nem kellö eréllyel<sup>14</sup> lépnek fel az országban valamilyen bñncselekményt elkövetett külföldivel szemben. A külföldiek által elkövetett bñnos cselekedetek közül korábban ugyan az 1883-as XXV. tv. az uzsora vétség elkövetöinek a kiutasítására intézkedik, de ez a politikusok, és a polgárok körében nem jelentett kellö szigort, erélyt. S bár a benyújtott törvényjavaslat főleg a bevándorlási kérdéseket feszegette, ezzel közvetve kezdetét vette a kivándorlási törvény megalkotása is. A benyújtott törvényjavaslat nem került elfogadásra. Az akkori politikai vezetés véleményem szerint jól látta, hogy nem ki, vagy bevándorlási problémát kell kezelni, hanem a két kérdésre csak komplexen válasz adható, amely kapcsán mindenképp vizsgálni kell a határellenörzés rendszerét, és a kivándorláshoz szorosan kapcsolódó útlevel jogszabály meghozatalát. Így kézzelfogható volt a megoldás, hogy egy komplex törvénycsomagot nyújtson be a kormány, amelyben a ki-, bevándorlás, és az útlevel, valamint a határrendörsegről szöló törvényjavaslatok szerepeljenek. Az már csak érdekesség, hogy ugyanebben az idöben kerül majd tárgyalásra csendör kerületparancsnokságok felállításáról, és a nagy Halastó vita rendezéséről szöló törvényjavaslatok. Mivel a kivándorlási és az útlevel törvény az országot elhagyó magyar állampolgárokról szöló, ezért ezek ismertetésétől eltekintek.

Az idegenrendészet szempontjából meghatározó az 1903. évi V. tc. külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról szöló törvény,<sup>15</sup> (*nem véletlenül nem a bevándorlási megnevezést kapta???*) amelynek általános indoklásából

1868-ban Pécs város még távollétében választotta meg képviselőnek, 1869-től a 48-as párt elnöke. A 48-as békés parlamenti reformtaktika kialakítója, amelyet utöbb Kossuth támadott. A Függetlenségi Párt megalakulása után (1884) annak is elnöke, bár késöbb befolyása csökkent. Küzdött a polgári házasságért és az analfabéták oktatásáért. Forrás: Irányi Dániel életrajza a Magyar Elektronikus Könyvtárban,

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC06707/06801.htm> (letöltve: 2015.08.30.)

<sup>13</sup> 1885–1888 Országgyűlési Irományok, V. kötet, 146. szám, 122. o.

<sup>14</sup> „Nevezetesen a büntettek-és vétségekről szöló 1878: V. t.-cz. 64. §-a értelmében külföldiek csak büntett miatt ítélhetökel az országból való kiutasításra; a kihágásokról 1879-ben alkotott XL. t.-cz. 69. §-a szerint pedig csak a csavargás vagy koldulás miatt elítéltek utasíthatók ki..”

<sup>15</sup> Joggal nevezhető első idegenrendészeti törvénynek.

megtudhatjuk, hogy a közlekedés, hírszolgálat és posta segítségével nemcsak egyének, hanem csoportok is bátran felkerekedtek ebben az időben, és elindultak idegenbe szórakozni, pénzt keresni. Mivel ezek az emberek sokszor a fogadó állam törvényeit szokásait, nyelvét nem ismerték, ezért könnyen követtek el szabálytalanságot, bűncselekményt, amely alól könnyen kihúzhatják magukat, ezért a fogadó államnak jobban oda kellett figyelni az idegenekre. A törvény fő indoka, hogy *„Fontos állami feladatot képez tehát, gondoskodni arról, hogy az állam területén megjelenő külföldiek éber figyelemmel kísértessenek, az állam közgazdasági viszonyaira, a közbiztonság és közrend érdekeire veszélyesek annak területéről idejében eltávolíttassanak s így a letelepülésben megátoltassanak.”*<sup>16</sup> Mivel ez a feladat a határon kezdődik, ezért vált indokolttá egy új korszerű határrendészeti szervezet felállítása, amelyre később térek ki. Az új törvény megszületését a korábbi jogszabályok gyengeségei is indokolták. Túl sok idő állt rendelkezésre a külföldinek a lakhatási kötelezettség bejelentésére (menetközben akár el is tudta hagyni az ország területét) amelynek intézésére jogosított községeknek pedig nem állt kellő szakember a rendelkezésére. Az új törvény megalkotása szempontjából több ország bevándorlási törvényeit tanulmányozták, amelyek közül az USA tv-t nem vehették mintául, mert Magyarországnak a határin sűrű közlekedés bonyolódik le, míg az USA határain főként természetes akadályt képez. Ebből kifolyólag Magyarországon nem a határon építettek fel gátakat, hogy megállítsák a nemkívánatos idegenek bejövetelét, hanem az ország mélységében alakítottak ki fokozottabb ellenőrzéseket. Már a parlamenti vita során a törvény indoklását előadó Nyegre László mondataiból is jól kirajzolódott a fő vezér szeme: *„Nem lehet célja a bevándorlási kérdés rendezésének, hogy kínai falakkal vegyük magunkat körül a külföldiekkel szemben.”* De megjegyezte az ügy előadója, hogy kínai falként kell emelkednie az a külföldi elé, *„aki az állam érdekeire hátrányossá válhat.”* Még szemléletesebben fogalmazott akkor, amikor a törvényjavaslatot nem üldözésnek, hanem önvédelemnek minősítette a külföldivel szemben, azaz *„védelme az állampolgárok, a társadalom érdekeinek”*. Megemlíttette még, hogy nagy gondot okoz hazánk északkeleti részében beáramló galíciai zsidók, és szeszcsempészek kezelése.<sup>17</sup>

A parlamenti vita során az ellenzék szerint a tárgyal időszakban is rendelkezésre álltak jó törvények a kormány számára, hogy a külföldiek problémáit kezelje, de a kormány és hivatalai gyengesége miatt ezt nem tudták jól megoldani. Mivel a külföldiek főleg a kelet-magyarországi határterületeken jelentkeznek, ahol véleményük szerint a nagy távolságok, és egy járás nagyszámú települései miatt nem elegendő a 24 órás bejelentkezési határidő. A törvényjavaslat hibájaként rótták fel, hogy az nem intézkedik azokról, akik a tv. hatálybalépése előtt telepedtek le az országban.

<sup>16</sup> 1903. évi V. törvénycikk indokolása, külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról.

<sup>17</sup> Országgyűlés képviselőházának naplója. X. kötet Budapest Athenaeum. 1902. 200. o.

Hiányolták a kormány statisztikai adatait, mert mint mondták az tudja a kormány hogy hány kakas, meg csirke van az országban, de azt nem hogy hány csirkefogó.<sup>18</sup>

Az 1903. V. számot viselő elfogadott törvény első átfogó idegenrendészeti törvény, amely a külföldiek helyzetét szabályozza. A tv. 1.§-a szerint a „*Külföldiek a magyar korona országainak bármelyik községében tartózkodhatnak.*” Míg a tv. 2.§ 24 órán belüli bejelentkezétségi kötelezettséget írt a külföldi állampolgár számára elő, amelyet községekben körjegyzőnél, városokban a rendőrkapitányságokon kellett teljesítenie. Ha a külföldi az adott község területén kíván lakni, azt megérkezésétől számított 15 nap belül be kell jelenteni, amiről nyilvántartást kellett vezetni. A bejelentés során igazolni kell: személyazonosságát, állampolgárságát illetőségét, erkölcsi előéletét, továbbá azt is kimutatni, hogy magát és családját tartósan miből tudja fenntartani. (Ezen kötelezettség alól az uralkodó ház tagjai és a diplomáciai testület tagjai mentesültek.)

A tv 8.§-a a rendőrséget feljogosította a bejelentkezési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére mid a magánházak, mind a szállodák esetén.

Nagyon szigorúan rendelkezett azokról a külföldiekről, akik a tv-ben megfogalmazott kötelezettségeket nem teljesítette. A 10. § szerint: „*Az a külföldi, a ki magát kellően nem igazolja, a maga és családja fenntartására szolgáló eszközöket ki nem mutatja, vagy a kinek az állam területén való tartózkodása az állam érdekeire, vagy a közbiztonságra és a közrendre nézve aggályos; az állam területéről a rendőri hatóság által bármikor kiutasítható, esetleg kényszer útján is eltávolítható.*”

Az ismert belpolitikai csatározások, kormányváltások miatt az 1903-as V. tv életbeléptetésére csak később 1906. március elsejével a 660. sz. ME rendelettel került sor. Ennek szellemében a törvény végrehajtására adta ki a Belügyminiszter 90.000/1905 sz. körrendeletét, amely valamennyi törvényhatóságra vonatkozott Budapest, és Fiume kivételével. A végrehajtási körrendelet az alábbiakra intézkedett:

- Külföldieknek, akik újabb idő óta itt tartózkodnak a bejelentésére
- Külföldieknek, akik régebb idő óta itt tartózkodnak a bejelentésére
- Külföldiek, akik bejelentési kötelezettség alá nem tartoznak
- Külföldiek kiutasítására határrendőrségi kirendeltségek nincsenek feljogosítva
- Külföldiek nyilvántartásába utólag bevezetendő adatok
- Külföldiek nyilvántartásához szolgáló nyomtatványok

A rendelet mellékleteként részletes utasítása az alábbiakat tartalmazta:

1. tv. célja
2. külföldiek bejelentkezési kötelezettsége
3. hatóságok
4. a külföldi fogalmának meghatározása

<sup>18</sup> Uo.

5. bejelentési kötelezettség terjedelme
6. a bejelentési lap kitöltése és továbbítása
7. a külföldiek nyilvántartása
8. az állandóan itt tartózkodó külföldiekkel szemben követendő eljárás
9. a külföldiek nyilvántartásának ellenőrzése
10. kihágások és azok megtorlása
11. záró rendelkezések

A külföldi tőke Magyarországon való beruházása végett nagyszámban dolgoztak külföldi szakemberek, munkások ipar és gyártelepeken, bányákban. A jobb áttekinthetőség, és ellenőrizhetőség érdekében a 29.807/1906-os BM rendelet lehetővé tette az együttes nyilvántartást azok a külföldiek számára, akiknek a munkaadói egyben szállásadói is egy „*Nyilvántartási könyvben*” az adatok vezetését.

Ugyanennek a szellemében az üdülő, fürdőhelyeken tartózkodó külföldiek nyilvántartására a 34.283. sz. BM rendelet intézkedett. Itt a fürdő biztosra testáltra a külföldiek nyilvántartást, aki a fürdő évad végén a helyi hatóságokhoz továbbította a nyilvántartást.

A külföldiek ellenőrzésével kapcsolatosan már az 1903. évi V. tv. is nevesítette a Határrendőrséget, amelyet ugyan 1903-as törvénnyel állítottak fel, de a gyakorlatban (hasonlóan a bevándorlási törvénnyel) csak 1906. januárjában került állt fel. A magyar politikai vezetésnek a ki és bevándorlás kezelésére kiemelt figyelmet kellett fordítani már az államhatár mentén. A történelmi tapasztalatok alapján „*ország határszélének állandó felügyelet alatt tartása, az azon átírányuló forgalom folytonos ellenőrzése és a határ közelében felmerülő s az államrendészet szempontjából jelentékenyebb események figyelemmel kísérése az államoknak - az állam biztonsága és belnyugalma érdekében*” egy új határrendészeti szervezet a Határrendőrség megszervezése és felállítását mellett döntöttek, melynek feladatrendszerét az 1903-as VIII. törvény cikk rögzítette. Ezek a feladatok közül az alábbiakban csak azokat jelenítettem meg, amelyek közvetlenül a Határrendőrségre a külföldiekre vonatkozó rendészeti teendőket tartalmazták. ezek a következők:

- a határon átkelők figyelemmel kísérése, a határ mentén felmerülő, államrendészeti szempontból fontosabb mozzanatokról és eseményekről tájékozásszerzés és az észleleteknek az illetékes hatósággal való közlése;
- a külföldiek bejelentésére és lakhatására vonatkozó szabályok végrehajtása;
- a kémkedés megakadályozása, esetleg a kémeknek letartóztatása;
- a szomszéd állam lakói részéről személyek és tárgyak ellen jöhető erőszakos támadás meggátlása, különösen pedig katonai védművek, az ország határának megjelölésére szolgáló határjelek, jelzők, katonai vagy polgári hatóság által felállított földmérési jelek megrongálásának, megsemmisítésének, vagy megváltoztatásának megakadályozása és feljelentése;
- kitiltott, rendőrileg kifogás alá eső és magukat igazolni nem tudó gyanús egyéneknek az állam területére belépésben való megakadályozása;

- a határszélen letartóztatott s a tolonczszabályok rendelkezései alá eső egyének eltolonczolása, külföldről érkező tolonczok átvétele és tovább indítása;
- a határszéli vasúti és gőzhajóállomásokon az államrendőri és közbiztonsági teendők ellátása s a közegészségügyi szabályok betartásának ellenőrzése;
- azon határvonal, hol útlevél-kötelezettség áll fenn, az útlevelek vizsgálata, határátkelési igazolványok kiállítása;
- az útlevél szabályok áthágása, tilos visszatérés, nöcsempészség, a külföldiek bejelentésére s lakhatására vonatkozó szabályok megszegése által elkövetett kihágások eseteiben első fokon való rendőri büntető bírászkodás;
- a csempészet megakadályozásában való közreműködés és az erre hivatott közegek támogatása.<sup>19</sup>

A fenti feladatokból jól kitűnik, hogy bevándorlás, és a külföldiek rendszete szempontjából a határrendészeti szolgálat különös fontossággal bírt. A korabeli statisztika szerint 1907-1912 között az alábbi ügyforgalmat bonyolította le a külföldiek rendszetéhez kapcsolódóan a Határrendőrség.

- Az ország területére való belépésben megakadályozott, kitiltott, rendőrileg gyanús, stb. egyének száma: 7.236
- A határszélen letartóztatott, körözött, vagy büntetendő cselekménnyel gyanúsítottak száma: 1.910
- Toloncolási határozat eset/egyén száma: 24.618/26.959
- Az átvett és külföldről érkezett tolonczok száma: 1.943
- Az átadott és külföldre irányított tolonczok száma: 3.889<sup>20</sup>

Az adatokból jól kiolvasható, hogy a kis létszámú (kb. 4500 fős testület) Határrendőrség folyamatosan növekvő, évente tíz, majd százezrese nagyságrendben regisztrált külföldiek ellenőrzését. A statisztikai adatoknál nem ábrázoltam az elkobzott fegyverek, lőszer számát, és megelőzött hadköteles kiszökések számát, mely a fegyver lőszer esetén a vizsgált időszakban a következőként alakult. 66.374.094 drb. Töltény, 11700 kg lőpor, 2300 drb. Gyutacs, 2 cs. Hüvely, mert esetleg csak részben kapcsolódhatott a külföldiekhez. Ugyanakkor jelezte a politikai helyzet háborús előszelét. Mindezt az 1912-ben megszületett a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvény megerősítette, amelynek indoklása jól visszaadja a törvény iránti igényt, illetve a kialakult helyzetet. E szerint „*lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak s így e kivételes intézkedéseknek e tekintetben mindenekelőtt oda kell irányulniuk, hogy ez a szükséges támogatás az államhatalom részéről teljes mértékben és minden állampolgárt kötelező módon biztosítható legyen. De nemcsak a*

<sup>19</sup> 1903. évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről. 2.§

<sup>20</sup> Sallai János: A határrendőrség feladatai a statisztika tükrében. in: Magyar Rendészet 2005/3. 157-168. o.



*katonai műveletek szempontjából szükséges, hogy háború esetére kivételes intézkedések léptetessenek hatályba. Kiváló fontossága van ennek a polgári lakosság, az egész ország, a közgazdasági élet, a jogbiztonság, a személy- és vagyónbiztonság szempontjából is, a melyeket minden háború a legkomolyabb veszélyekkel és károkkal fenyeget s ezeknek a kivételes intézkedéseknek e tekintetben éppen oda kell irányulniuk, hogy a jogrendnek és a közbiztonsági állapotoknak fokozottan hatályos eszközökkel való megvédése segélyével a fent érintett veszélyeket és károkat lehetőleg enyhítsék. Hogy pedig ezek a kivételes intézkedések kellő sikerrel alkalmaztassanak, szükséges, hogy azok béke idején, normális viszonyok közt készítettessenek elő, mert csak így lehetséges, hogy szükség esetén kellő nyugalommal és minden nagyobb feltűnés nélkül vétessenek foganatba.”* Az 1914-ben, a háború kezdetén a rendészeti szerveket eddig nem látott nehézségek elé állította a kialakult helyzet. A mozgósítás elrendelése, a rendészetben dolgozó létszám csökkenése, a feladatok ugrásszerű megnövekedése, folyamatos készenlét, a háborús menetek biztosítása mind-mind a rendőrség, csendőrség, határrendőrség teendőinek a megszorodását eredményezte. Új rendészeti feladatokként jelentkezett a hidak, középületek, alagutak, ipari berendezések őrzése, tüntető menetek kísérése, piacok, élelmiszert árusító helyek erélyesebb ellenőrzése. A háború kezdetétől a fegyveres erők kötelékébe tartozó egyének részére beszüntették az útlevel kiadást. Napi küzdelmeket folytattak az állam biztonságát fenyegető, a katonai érdekeket veszélyeztető tényezők felszámolása érdekében. Nagy terhet rótt a rendészeti szervekre a háború miatt a nagyszámú idegen, menekültek megjelenése, azok ellenőrzése. A fentiekben már tárgyalt 1903:V. tc. 2. §-a mindenütt kötelezővé tette a külföldinek 24 óra alatt való bejelentési kötelezettséget, ezt a kötelezettséget a kivételes tv. a szállásadóra is kiterjesztette.

Az 1914-ben kitört első világháború időszakában az alábbi BM rendeletek szabályozták a külföldiekkel kapcsolatos eljárásokat:

- 8.626 B M eln. sz. A monarchiával hadi állapotban jutott államok internálva nem levő alattvalóinak összeírásáról.
- 5.0066 B M res. sz. Az internált egyének érintkezésének és postai küldeményeinek ellenőrzéséről
- 5.957 B M eln. sz. Lengyel és ukrajnai légiók egyenruháját viselő egyének ellenőrzéséről
- 32.150 B M sz. A fogolytáborokból és az internáltak telepírói távozó fertőzésre gyanús katonai és polgári egyének megfigyeléséről.
- 17347 B M eln sz. Olasz állampolgárokkal szemben követendő eljárásról. (majd internálásáról, majd egy részének hazabocsátásáról)
- 24.477 B M eln. sz. A hazánkban élő francia és angol alattvalók hazatérésének feltétlenül megszabott korhatár újabb megállapításáról
- 29491 B M sz. Az idegenek és a náluk lévő tárgyak fokozott ellenőrzése tárgyában kiadott ME rendelet végrehajtásáról

- 12.156 B M eln. sz. portugál állampolgárokkal szemben követendő eljárásról
- 26.654 B M eln. sz. román állampolgárokkal szemben követendő eljárásról
- 1.544 B M eln. sz. Az ország területén tartózkodó romániai állampolgárok bizonyos csoportjainak összeírásáról
- 8.535 B M eln. sz. A lengyel királtsági állampolgárokkal szemben a rendőri intézkedések megszüntetéséről
- 14.476 B M eln. sz. Északamerikai Egyesült-Államok állampolgárokkal szemben követendő eljárásról
- 100 301 Eln. sz. külföldi állampolgárokkal szemben követendő eljárásról
- 30 022 eln. sz. kínai állampolgárokkal szemben követendő eljárásról
- 1.551 BM eln. sz. Az orosz állampolgárok egy részének hazabocsátásáról
- 2.608 B M eln. sz. Az ország területén tartózkodó beteg francia állampolgárok összeírásáról.
- 4.189 B M res. sz. A Magyarországon letelepedni szándékozó hadifoglyokra vonatkozó kérdőívek
- 8.888. B M eln. sz. A román állampolgárokkal szemben foganatosított kivételes rendőri intézkedések megszüntetéséről

A háború időszakában nehezítette és bonyolította helyzetét, hogy a kivételes állapotról szóló tv. az útlevél kiadást a BM jogkörébe utalta, ugyanakkor az útlevél felvételét, elintézését kiosztását a főkapitányságok végezték. Ezen kívül rengeteg munkát jelentett a különleges utazási és egyéb engedélyek kiadása, idegenek, kémgyanús egyének megfigyelése. (Pl. foglyok, katonák hadművelési területen való látogatásának engedélyezése...) A probléma fontosságát mutatta, hogy a külföldiek internálásával még kormányülésen<sup>21</sup> is foglalkoztak. A háború eseményeivel párhuzamosan változó, de nagy számban jelentkező menekültek, internáltak ellátása komoly nehézségek elé állították a magyar kormányt. Egy-egy hadművelet sikere érdekében a csapatok például Galíciában területeket, falvakat ürítettek ki, amelyek lakossága határon átvándorolt, és vagyoni helyzetének megfelelően tudott magáról gondoskodni.

Az első világháborút lezáró Párizs környéki békék Magyarország számára katasztrófálisan végződött. Elvesztette területének 2/3-át amely során új határokat jelöltek ki, és az új határok magyar birtok testeket vágott ketté.<sup>22</sup> Jelentős számú színtiszta magyar nemzetiségű lakott területek ekerültek az új szomszédos imprérium alá. A kitűzött új határok soha nem tapasztalt nehézségek elé állították a

<sup>21</sup> 1914. szept. 29. ülésen. In: Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából. Akadémia. Budapest. 1960. 92. o..

<sup>22</sup> A trianoni békediktátum aláírásával kapcsolatos kormányzati dilemmára lásd Vizi László Tamás: Ki legyen az aláíró? Vita a minisztertanácsban a trianoni békediktátum aláírójának személyéről. In: Közép-Európai Közlemények. III. évf. 2010/4. szám. 109-132. o.; Vizi László Tamás: Ki írja alá a trianoni békét? In: Rubicon. XXIV. évf. 2014/6. szám. 70-76. o.

magyar állam vezetőit és a magyarságot. Az a tény, hogy az új határoknak (a korábbival ellentétben) jelentős része mesterséges jellegűvé vált és a határ túloldalán a határvonallal párhuzamosan magyar nemzetiségű területsáv keletkezett, egy sor államigazgatási, kapcsolattartási problémát vetett fel. Az így kialakult helyzet során rokoni, közigazgatási, gazdasági, infrastrukturális, és még sorolhatók, hogy milyen kapcsolatok szakadtak szét. Ebben az időszakban nagyon sok korábbi állami alkalmazott, amikor megtudta, hogy az a település ahol közszolgálatot látott el, elcsatolásra kerülhet, elhagyta lakhelyét, és Magyarországra<sup>23</sup> menekült. Az ebből adódó kellemetlenségek, vagy tragédiák elkerülése végett, az akkori határőrizeti utasításokban a határon túli magyarságért érzett felelősség jegyében pozitív diszkriminációkat rögzítettek. Így például "*Határsértést magyar szempontból csak idegen honos követhet el*"<sup>24</sup>. Továbbá a fegyverhasználati tilalom a következő esetben "*Az elcsatolt területről elkövetett határsértés eseteiben, kivéve, amikor kifejezetten önvédelemről van szó, fegyverhasználatnak helye nincs*"<sup>25</sup>.

Az újonnan kitűzött határ mentén a Vámország látta el a határőrizetet (és a kishatárforgalom ellenőrzését). A távolsági forgalom ellenőrzését az Állami Rendőrségbe beolvasztott Határrendőrség kapitányságai végezték. A kialakult helyzetre az akkori politikai vezetés a kishatárforgalom intézményének létrehozását látta megoldásként, mellyel biztosította a határmenti magyar települések közti érintkezés fenntartását. Ezért minden szomszédos országgal tárgyalást kezdeményezett a témában és ezek eredményeként az 1920-as évek második felében a tárgyalások megállapodással zárultak. A kishatárforgalom intézménye mind a magyar, mind a szomszédos országban élő, azaz idegen állampolgárokat is érintette, azért röviden kitérek annak bemutatására<sup>26</sup>.

A kishatárforgalom szabályozást elsőként általánosan az 5.300/1923 Miniszter Elnöki rendelet jelenített meg. E rendeletben rögzítették, hogy a kishatárforgalom területi hatálya a határkerületre terjedt ki, mely alatt a vámhatárral párhuzamos 10-15 km-es terület sávot kellett érteni. A pontos területi hatályt minden viszonylatban a szerződés mellékleteként az érintett községek, települések felsorolásával tüntették fel. A kishatárforgalomban résztvevő lakosok a határt útlevéllel, határszéli igazolvánnyal, birtokos úti igazolvánnyal és alkalmi úti lappal léphették át. A határátlépés helyét, (mely nemcsak a határátkelő, hanem megegyezés szerint vámút is lehetett) a két szomszédos ország által megkötött szerződésben határozták meg. Azon a kettős birtokosok, valamint azok részére, akik munkavégzés vagy foglalkozásuk folytán naponta többször átlépték a határt, határszéli igazolványt állítottak ki. Az igazol-

<sup>23</sup> A megszállt területekről való Magyarországra visszatérést a kormány odafigyelésével, és felügyeletével zajlott. Az 1920-ban kiadott 8352. sz. rendelet szerint létrehozták a Beköltözőket Ellenőrző Kirendeltségét. Mivel ezek magyar állampolgárokat érintettek, ezért ezek részletes tárgyalásától eltekinttem.

<sup>24</sup> Határszolgálati Utasítás. Bp. 1925. M. kir. Pénzügyminisztérium, 3. o.

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> Sallai János: Az államhatárok. Változó világ. Budapest. 2004. 42-43 o.

vány kiállításának körülményeit, formáját, tartalmát, annak érvényességi időtartamát a fenti rendelet pontosan szabályozta. Továbbá a rendeletet követték a szomszédos államokkal kötött kishatárforgalmi szerződések, melyek az adott viszonylatban a sajátosságokat, a pontos területi hatályosságot rögzítették. Ezek viszonylatonként a következők voltak:

Osztrák viszonylatban: A kormánynak a 11.110/1926 M.E. számú rendelete A kisebb határszéli személyforgalom szabályozása tárgyában az Osztrák Köztársasággal kötött megállapodás életbeléptetésére. Főbb sajátosságai:

- A határkerületet 15 km mélységű területsávban jelölte meg.
- Határszéli úti igazolvány külön a határkerületi lakosok és, földbirtokosok (bérlők) részére.
- 8 napi tartózkodást tett lehetővé.
- Határátlépést biztosító alkalmi úti lap egyszeri, menet-jövet átlépést és legfeljebb 3 napi tartózkodást engedélyezett. Főleg a sürgős családi problémák rendezését és turisztikai célokat szolgált.
- A határt napkeltétől, napnyugtáig lehetett átlépni.
- Az osztrák és a magyar átellenes határterületek helységneveinek pontosítása, helyesbítése Magyarországon az 129.013/1927 P.Ü.M. rendeletben került kihirdetésre.
- A vám- és mellékutak jegyzékét a 111.070/P.Ü.M. rendelet tette közhírré. A fenti rendeletben nem rögzített úton vagy egyéb ponton a határvonalat áruval, áru nélkül tilos volt átlépni. Kivételt azok a birtoktulajdonosok élveztek, akik mezsgyehatáron belül a határvonalat bárhol átléphettek.

Csehszlovák viszonylatban: A Cseh-Szlovák Köztársasággal 1927. évi május hó 31-én kötött kereskedelmi szerződés becikkelyezéséről szóló 1927. évi XVII. t.c. Ezen megállapodás melléklete, Egyezmény a kisebb határszéli forgalom szabályozása tárgyában.

Jelentősebb eltérő vonásai:

- A területi hatályt 10 km-es sávban szabályozta, mely indokolt esetben 15 km-ig szélesíthető volt.
- A két nyelven kiállított Határszéli úti igazolvány érvényessége 1 évre szólt, mely során 8 napig való tartózkodást tett lehetővé a szomszédos országban. A földbirtokosok részére és a segítőknek eltérő igazolványt állítottak ki.
- Az alkalmi úti lap egyszeri határátlépésre jogosított fel.
- A szerződés lehetővé tette a határt átszelő útvonalak igény szerinti használatát.
- A közös államhatáron hivatali szolgálatot teljesítőkre a 250.867/1927 BM sz. rendelet előírásai vonatkoztak.

- A Csehszlovák Köztársasággal határos magyar határkerületekbe tartozó közigazgatási egységek jegyzékét a 111.060/1927 P.Ü.M. számú körrendelet tette közhírré.
- A fenti viszonylatban használható vám- és mellékutak jegyzékét Magyarországon 110.710/1927 P.Ü.M. számú körrendelet rögzítette.

A vámutakra vonatkozó előírások, figyelmeztetések megegyeztek az osztrák viszonylatban kihirdetettekkel.

Román viszonylatban: A kormánynak az 1924. évi 7.934. M.E. számú rendelete a Romániával 1924. évi április hó 16-án Bukarestben kötött egyes egyezmények és megállapodások életbeléptetéséről. "A kisebb határszéli forgalom megkönnyítésére vonatkozó határozmányok", a fenti szerződés melléklete. Fontosabb jellemzői:

- A kishatárforgalom területi hatálya azonos az előbbieken tárgyalt viszonylatokéval.
- A határszéli igazolvány időbeni érvényessége 3 hónapra szólt, melyet ezt követően meghosszabbíthattak.
- A magyar határkerületekbe tartozó helységet, közigazgatási egységeket tartalmazó megállapodást később 1927-ben a 144.127/1927 P.Ü.M. rendelet hirdette ki.
- A román közigazgatási egységek kihirdetésére pedig csak 1929-ben került sor.
- A késlekedés oka valószínűleg a megegyezés hiánya lehetett. Itt kell megemlíteni, hogy a területi hatálynál nem találtak módot az Erdély mélységében zárt közigazgatásban élő magyar lakosok problémáinak megoldására. Ekkor a két ország között is vízumkényszer állt fenn, melyet az akkori magyar nagykövetség rugalmasan kezelt./
- A csehszlovák viszonylathoz hasonlóan külön rendelet (115.941/1927 BM.) rögzítette a közös határállomáson szolgálatot teljesítő hivatalnokok mozgásának szabályait.

Jugoszláv viszonylatban: Szerb-Horvát-Szlovén Királysággal 1926. évi július hó 24-én kötött kereskedelmi szerződés "A" melléklete: HATÁROZMÁNYOK a kisebb határszéli forgalom számára engedélyezett különleges kedvezmények tárgyában.<sup>27</sup> Főbb sajátosságai, jellemzői:

- A területi hatálya azonos az előző rendeletekben leírtakkal.

<sup>27</sup> A magyar-jugoszláv kereskedelmi szerződés 1926. júliusi megkötése a két fél közötti közeledést jelezte. Erre vonatkozóan lásd Vizi László Tamás: „Hiszem és remélem, hogy... hamarosan visszatérhet a régi barátság és megértés.” Horthy Miklós mohácsi beszéde és a szerb orientáció alternatívája a magyar külpolitikában. In: Közép-Európai Közlemények. VI. évf. 2013/4. szám. 7-38. o.; Vizi László Tamás: The Hungarian Effort to Dissolve the Unity of the Little Entente in 1926. In: Prague Papers on the History of International Relations, 2013/2, Prague (–Vienna), 134–150. o.

- A megállapodást további tárgyalások követték, melyet az 1929-ben aláírt "Belgrádi Jegyzőkönyv" tartalmazta.
- A vámmentes áruk, szolgáltatások listáját részletesen rögzítették.
- A Különleges határszéli igazolvánnyal, a Határszéli igazolvánnyal és úti lappal kapcsolatos tudnivalókat is hasonlóan részletesen szabályozták.
- A két szomszédos állam érdekeinek védelmére, valamint a jó szomszédi kapcsolatok ápolására határközi összejöveteleket rendszeresítettek (mely a mai "Határmegbizotti rendszer" elődje).
- A pénzügyminiszter 6.100/1930 P.Ü.M. számú rendeletében a fentiek tárgyában részletes végrehajtási utasítást adott ki.
- A vámvonalakat a "Belgrádi jegyzék" függeléke rögzítette.

A kishatárforgalom intézményrendszere, melynek gyökerei az 1888-as román-magyar határkijelölés utáni időkhöz nyúlik időtállóan bizonyult, amit bizonyít, hogy a II. vh. után a szocialista időszakban is újjáélesztették (kivétel az osztrák viszonylat), és még az EU is újraszabályozva, de megtartotta.

A trianoni határok keretei között létrejött új magyar állam, amelyet a közéletben csak Csonka-magyarországnak neveztek, e nagyon nehéz helyzetben is figyelmet fordított a külföldiek rendészetére, ellenőrzésére. A külföldiek rendészetére továbbra is az 1903. évi V. tv. volt a meghatározó, amely felhatalmazta a Belügyminisztert rendelet kiadására. Ennek szellemében jelentek meg a következő BM rendeletek.

A m. kir belügyminiszternek 1923. évi 187 800 B M sz. körrendelete, A menekült orosz állampolgárok utazásának és itt tartózkodásának szabályozása tárgyában. A rendelet a megbízható orosz állampolgárokat mentesítette az útlevél alól, és a genfi egyezmény szellemében személyigazolvánnyal látta el, de az idegen állampolgárokra vonatkozó jogszabályok alá tartoztak továbbra is. A közviszonyokban beállt változások, javulások indokolták, hogy az 1903. évi V. tv. végrehajtását szolgáló korábbi BM rendeletet felülvizsgálva egy új meghatározó rendelete adjanak ki a külföldiek rendészetére vonatkozólag. Erre 1925-ben került sor.

A m. kir belügyminiszternek 1923. évi 200 000 B M sz. rendelete, Külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903. V. tc. végrehajtása címet viselő rendelet fő tartalma a következő:

A rendelet 1. § rögzítette, hogy a rendelet szempontjából külföldi az, aki nem magyar állampolgár. Ez az egyszerű fogalom meghatározás általában formálisnak tűnhet, de az 1920-as évektől kezdve a Kárpát-medencében a trianoni határok miatt nem ilyen egyszerű a helyzet. Erre utal a rendelet, hogy vitás esetben a belügyminiszternek adta döntés jogát. Különösen vonatkozott ez azokra az elszakított részen élő emberekre, illetve a korábban az osztrák Magyar monarchiában élő polgárookra, akik nem optáltak. Azokat, akik optáltak mindaddig magyar védelem illette meg, amíg az optálást esetleg részükre a belügyminiszter meg nem tagadta. Ez mellett nem váltak külföldivé azok az állampolgárok sem, akik az elszakított területről

származnak, de a trianoni békeszerződés hatálybalépése előtt már 4 évig megszakítás nélkül éltek a Csonka-magyarország területén, ott kifogástalan életvitelt tanúsítottak, és a közterheket viselték.

A továbbiakban a 2.§ a külföldiek beutazásával foglalkozik, melynél általános szabály az útlevél kötelezettség, és az, hogy nem esik beutazási tilalom alá.

A 3.§ szerint a jogosan beutazott külföldi az ország bármely területén tartózkodhat.

A rendelet a beutazó külföldi számára 24 órán belüli bejelentési kötelezettséget írt elő, amelyet a kis és nagyközségeknél a körjegyzőnél, városokban a kapitányságokon kell végrehajtani. A bejelentkezés után 2 hónapig korlátlanul azután csak engedéllyel tartózkodhatott az országban.

Az 5. § a bejelentési dokumentumok kitöltésével, és beszolgáltatásával a 6.§ a szállodák ez irányú kötelezettségeivel foglalkozik.

A 8-11. §-k a lakhatási szándék bejelentésével, azok adminisztrációjával kapcsolatos szabályokat jelenítették meg.

Külön intézkedik a rendelet a községi kötelékbe való felvétellel, amely szerint csak azt a külföldit lehet felvenni a település, vagy község névsorába, aki az 1903-as V. tc. 16 § feltételeinek megfelel. A külföldiek számára munkavállalást csak azoknak engedélyeztet, akik jogosan tartózkodnak Magyarországon és be vannak jelentve.

A következő részben a külföldiek kiutasításával kapcsolatos előírásokat tartalmazza a rendelet. A 15. § szerint az a külföldi Magyarország területéről kiutasítható, sőt kényszerrel eltávolítható:

- aki személyazonosságát, állampolgárságát, kellően nem igazolja
- aki maga és saját családja fenntartására szolgáló eszközöket ki nem mutatja
- akinek az állam területén való tartózkodása az állam érdekére aggályos
- akinek az állam területén való tartózkodása a közbiztonságra, és közrendre aggályos

A külföldinek az állam érdekére különösen aggályos magatartása, ha

1. Az államhatárt engedély nélkül, meg nem engedett módon lépte át, illetve ha az itt tartózkodási szabályokat megszegte.
2. Ha az állam és társadalmi rend, vagy közbiztonság ellen elkövetet magatartása miatt 10 éven belül el lett ítéelve, továbbá ha az állam ellen felforgató tevékenységre utaló magatartást tanúsít.
3. Aki szóban vagy írásban a magyar államot, államfő személyét, közintézményeket, ... stb kisébbítő, lenéző kijelentéseket tesz.
4. Akiről feltételezhető, hogy a magyar érdeke ellen kémtevékenységet, vagy csempészést folytat.
5. Aki súlyos bűncselekmény elkövetése miatt eltelt tíz év alatt el lett ítéelve.
6. Aki a közterhek alól kivonta magát, vagy jogosítványhoz kötött tevékenységet engedély nélkül üzött.

7. Aki 1914 után nagyobb bevándorlási mozgalom keretén belül került az országba, és jelenléte a magyar érdekek miatt nem kívánatos.

A rendelet a közrendre, közbiztonságra különösen aggályosnak tartja azoknak a külföldieknek az itt tartózkodását, akik:

- Koldulás, titkos kéjelgés, csavargás, közveszélyes munkakerülés, vagy közerkölcsbe ütköző bűncselekmény miatt büntetve volt.
- Nincs állandó foglalkozása, erkölcstelen életet folytat.
- Aki magáról állított hamis adatokkal félrevezette a hatóságot.

A fentiek alapján foganatosított kiutasítás hatálya a külföldi házastársára, és kiskorú gyermekeire is kiterjedt.

A fentiekén túl a rendelet szabályozta a kiutasítás eljárást, fellebbezést, a büntető rendelkezéseket, átmeneti intézkedéseket, kivételeket, illetve a mellékletekben a rendelet végrehajtásához kapcsolódó formanyomtatványokat. A külföldiekkel kapcsolatos előírásokat alaposan, részletesen jelenített meg, így nem vált szükségessé új bevándorlással kapcsolatos törvény megalkotása. Ellentétben a kivándorlási törvénnyel, amelyet már a hatálybalépést követő évtizedben újra szabályoztak, és már az első törvény hatálybalépését követő 3. évben 1909.-ben hatályba is lépett.

A 19. század második felében megkezdett törvény előkészítési folyamat és a 20. század első évtizedében megalkotott bevándorlási törvény igazolta, hogy a kivándorlás, és bevándorlás szabályozása szükséges volt, továbbá, hogy csak azt útlevelről és a határrendőrségről szóló törvényekkel együtt, komplexen lehetett hatékonyan kezelni a felmerült problémákat. A bevándorlási törvényként ismert 1905. évi V. tc. külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról címet viselő törvény a hatálybalépést követően kiadott BM rendeletekkel kiállta az idők próbáját, az első világháborút és az azt követő forradalmakat, és jó alapul szolgált a trianoni határok közé bezárt Csonka-magyarország külföldiekkel kapcsolatos problémák rendezésére, 1954-ig<sup>28</sup> hatályba maradt.

A korszakot, és egyben a publikációm, szemléletesen az 1930. évi XXVIII. törvénycikk, a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903:V. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról kiadott törvénnyel zárom, melynek eredményeként létrejött a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH). A létrehozott idegenrendészeti szerv Budapesten elsőfokú, vidéken másodfokú hatóságként járt el, melynek feladata a külföldiek ellenőrzése, utazásuk, letelepedésük, munkavállalásuk, itt-tartózkodásuk engedélyezése, kérelmeik elbírálása volt.

---

<sup>28</sup> Az 1903-as V. tv-t 1954-ben a 347.300./1954 (III. 10.) sz. Minisztertanácsi (MT) rendelet helyezte hatályon kívül



**Dr. Szép Árpád igazgató**  
*Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*  
*Menekültügyi Igazgatóság*

## **A biztonságos harmadik ország elve. A menedékjoghoz való hozzáférés jogi akadályai**

### **1. Bevezető**

Napjainkban Európa és azon belül Magyarország a II. világháború óta nem látott mértékű migrációs nyomásnak van kitéve, amit egyesek már egyenesen népvándorlásnak neveznek. 2015. augusztus végére a Magyarországra érkező irreguláris migránsok száma meghaladta a 140.000 főt és több mint 90%-uk menedéket is kért hazánkban, függetlenül attól, hogy jelentős részük számára Magyarország nem célország, csupán egy állomás a tovább – tipikusan Németországba, Svédországba, vagy az Egyesült Királyságba – vezető úton. A probléma nagyságrendjét talán jól érzékelteti, ha mellé tesszük: sem a '90-es évek elején, amikor Romániából tömegesen menekültek Ceausescu rezsimje elől az ott élők, sem a '90-es évek végén, a délszláv válság ideje alatt nem érkeztek ennyien Magyarországra. Vagy más viszonylatban: 10 év alatt, 2005-től 2014-ig összesen nem érkezett hazánkba annyi menedékkérő – annak ellenére, hogy már a 2013-as és 2014-es évek is kimagaslóak voltak a korábbiakhoz viszonyítva – mint 2015 első 8 hónapjában.<sup>1</sup> Az ilyen mértékű migrációs nyomás már nem csupán a migrációs szerveket, a Rendőrséget valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt terheli le rendkívüli mértékben, hanem érzékelhető társadalmi problémává nőtte ki magát, a politikai közbeszéd napi témájává vált.

A migrációs, illetve menekültügyi helyzet kezelésére adott válaszok rendkívül sokfélék lehetnek. Bár kétségtávol leghatékonyabbnak azok az eszközök tekinthetők, amelyek a migráció kiváltó okait kívánják megcélolni, könnyű belátni, hogy a globális felmelegedés hatásai, a szegénység, a háborúk, etnikai villongások és vallási türelmetlenség kezelése a kibocsátó országokban meghaladja az egyes államok képességeit, jelenleg a teljes nemzetközi közösség képtelennek látszik arra, hogy megfelelő válaszokat adjon e kihívásokra. A probléma forrásának megszüntetése helyett így csak a közvetlen, nemzeti szinten jelentkező tünetek kezelése látszik megoldhatónak. Ilyen tüneti kezelésnek tekinthető a vízumkiadási gyakorlat szigorításától kezdve, a kerítések – eufemisztikusan: műszaki határzárak – emelésén át a menedékkérelmek megvizsgálására vonatkozó állami felelősség meghatározására irányuló szabályokig számos intézkedés.

---

<sup>1</sup> Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Ez a tanulmány az utóbbi kategória egy speciális esetével, a biztonságos harmadik ország jogintézményével foglalkozik, bemutatva elméleti alapjait, kialakulását, fejlődését, jelenlegi Európai Unió és magyar nemzeti szabályozási kereteit.

## 2. A biztonságos harmadik ország jogintézményének elméleti alapjai

A modern nemzetközi védelem kiindulópontja, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (a továbbiakban: genfi egyezmény) ugyan nem tartalmaz eljárási kérdéseket, nem foglalkozik azzal, hogy hogyan, milyen eljárás keretében dönthető el egy személyről, hogy jogosult-e menekült jogállásra vagy sem, mégis több szempontból is a vizsgált jogintézmény elméleti alapját képezi.

A genfi egyezmény 1. cikke D pontjának első mondata alapján az „egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást.” A praktikus következményeken túl e rendelkezésből lesűrhető azon elv, hogy amennyiben a nemzetközi közösség az egyik szervén keresztül már biztosítja az arra rászoruló személy számára az őt megillető nemzetközi védelmet, akkor a nemzetközi közösség egy másik tagja, tehát valamely állam a kérdéses védelmet már nem biztosíthatja, nem köteles biztosítani.

Ugyanez az alapelv szűrhető le a genfi egyezmény 31. cikkéhez<sup>2</sup> kapcsolódóan. Az előkészítő dokumentumok tanúsága szerint a genfi egyezmény szövegezése során a francia képviselő a következőket fogalmazta meg: „egy menekült, aki menedéket kapott Franciaországban, megpróbált jogellenesen eljutni Belgiumba. Nyilvánvalóan lehetetlen lenne a belga kormány számára hozzájárulni ehhez a jogellenes belépéshez, mivel a menekült élete és szabadsága [Franciaországban] semmiképp nem lenne veszélyben.”<sup>3</sup> Éppen e felvetés miatt került be végül a genfi egyezmény szövegébe csu-

<sup>2</sup> Genfi egyezmény 31. cikk: *A menedéket nyújtó ország területén jogtalanul tartózkodó menekültek*  
 1. *A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.*  
 2. *A Szerződő Államok nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. A Szerződő Államoknak az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek.*

<sup>3</sup> Guy S. Goodwin-Gill: Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection;. In.: Erika Feller – Volker Türk – Frances Nicholson (szerk.): *Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection*. Cambridge University Press; 2003. 191.o.

pán feltételekhez kötött az illegális belépéshez, illetve tartózkodáshoz kapcsolódó immunitás, tehát az, hogy az államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel a menekülteket.

Úgy tűnik, hogy a genfi egyezmény célja nem csupán az volt, hogy a hiányzó nemzeti védelmet pótolja,<sup>4</sup> hanem az is, hogy a hiányzó nemzeti védelmet a nemzetközi közösség egyetlen tagja – valamely állam, vagy nemzetközi szervezet – biztosítsa, és nem egyszerre több is. Ha viszont a nemzetközi közösség egy tagjának kell biztosítani a szükséges védelmet, akkor ki kell alakítani azt a rendszert, amely alapján ez a tag konkrétan meghatározható. Ahogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának 1979. október 16-i, 15-ös számú következtetéseinek h) pontjában is megfogalmazódott: „közös kritériumok elfogadásával erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy megoldódjon a menedékkérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározásának problémája”.<sup>5</sup> Hogy melyik legyen ez a bizonyos egyetlen tag, annak meghatározására irányuló eszközként lehet és érdemes felfogni a biztonságos harmadik ország jogintézményét.

A Végrehajtó Bizottság később, 1998-ban, a 85-ös számú (XLIX) következtetések (aa) pontjában „nyomatékosította, hogy egy olyan menedékkérőnek, akinek a kérelmét még nem bírálták el, abból az országból, ahol a kérelmét benyújtotta egy harmadik országba való – akár két-, vagy többoldalú visszafogadási egyezmények alapján történő – visszatérése esetén, meg kell győződni arról, hogy a harmadik ország a menedékkérőt az elfogadott nemzetközi standardokkal összhangban fogja kezelni, hatékony védelmet fog számára biztosítani a refoulement-tel szemben, és biztosítani fogja neki a menedékjog kérésének és élvezésének lehetőségét.” A korábbi következtetésekben foglalt követelmények hangsúlyozása mellett 1999-ben a 87-es szám (L) következtetések j) pontjában leszögezték, hogy (egyebek mellett) a biztonságos harmadik ország” elvét megfelelően kell alkalmazni, hogy ne eredményezze a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférés téves megtagadásához, vagy a visszaküldés tilalma alapelveinek megsértéséhez.<sup>6</sup>

Az igazsághoz hozzátartozik, hogy amíg a menekültek csupán a közvetlenül szomszédos országokat terhelték (pl. az afgánok 1979 után Pakisztánt és Iránt, a ruandaiak 1994-ben Kongót, 2003 után a darfúri szudániak Csádöt, 2012 után a síretek Törökországot és Libanont), addig fel sem vetődött az a kérdés, hogy a nemzetközi közösség mely tagjának kell a menekültekkel foglalkoznia, egyértelmű volt

<sup>4</sup> ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján; 90. pontja: „a kérelmező üldözéstől való megalapozott féltelmének az állampolgársága szerinti állammal szemben kell fennállnia. Amennyiben nincs ilyen féltelme az állampolgársága szerinti állammal összefüggésben, úgy elvárható, hogy annak védelme alá helyezi magát. Nincs szüksége a nemzetközi védelemre, és így nem menekült.”

<sup>5</sup> Forrás: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org); <http://www.unhcr.org/3ae68c960.html>; (letöltés ideje: 2015.08.10.)

<sup>6</sup> Forrás: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org); A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions; <http://www.unhcr.org/53b26db69.pdf>; letöltés ideje: 2015. augusztus 30.

az érintett szomszédos ország felelőssége. Akkor azonban, amikor a kényszermig-ráció egyszerre vált tömegessé és globálissá, tehát amikor a menedékkérők mind nagyobb számban jelentkeztek nem a szomszédos, hanem a „sokadik” állam menekültügyi rendszerében, akkor már felvetődött a rendezés igénye.

Globálisan érdemi lépések a kérdésben nem történtek, ugyanakkor az európai integráció mellett, később annak részeként regionálisan kialakításra került egy egyre összetettebbé váló jogi eszközrendszer. Ezek leginkább három koncentrikus kör formájában vizualizálhatók, amelynek egyre kisebb körei egyszerre szimbolizálnak egyre szűkebb földrajzi „merítési lehetőséget” és ezzel párhuzamosan egyre szigorúbb követelményeket, egyre több garanciális elemet. A legnagyobb sugarú kör, a legnagyobb halmaz a biztonságos harmadik országoké. Ezen belül helyezkedik el az európai biztonságos harmadik országok köre, legfelül pedig a dublini rezsimben részes államok csoportja. Mindhárom jogintézmény célja – kimondva vagy kimondatlanul – a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására felelős állam meghatározása.

### 3. Formális előzmények

Az arra vonatkozó szabályrendszert kialakítására, hogy a nemzetközi közösség melyik tagját terheli a menedékkérelem megvizsgálásának felelőssége, először az európai integrációban egyébként is szorosan együttműködő államok között került sor.

Ez a felelősség eredetileg az 1990. június 15-én aláírt és 1997. szeptember 1-jén hatályba lépett dublini egyezményen (Dublin I),<sup>7</sup> mint klasszikus államközi szerződésen alapult, amit aztán a bel- és igazságügyi együttműködés közösségi politikává válása után 2003-ban felváltott a dublini rendelet (Dublin II),<sup>8</sup> majd e rendelet át-dolgozása után a jelenleg hatályos új dublini rendelet (Dublin III).<sup>9</sup>

A dublini rendszer célja, hogy mindig legyen egy tagállam – és mindig egyetlen tagállam legyen –, amely a rendeletben foglalt feltételrendszer teljesülése esetében köteles a menedékkérelem megvizsgálására.

Maga a dublini rezsim alapvető szinten nem más, mint a „biztonságos harmadik ország” elvének cizellált, alapos szabályrendszerrel, kommunikációs csatornával és a szükséges infrastruktúrával ellátott, intézményesített formája, amely a rendeletekben részes államok között működik. Az alapvető elv mindkét jogintézmény, tehát a

<sup>7</sup> Az Európai Közösségek egyik tagállamában benyújtott menedékkérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló egyezmény.

<sup>8</sup> A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

biztonságos harmadik ország és a dublini rezsim esetében ugyanaz: nem annak az államnak a felelőssége a menedékkérellem megvizsgálása, ahol a kérelmező éppen van, hanem meghatározott szempontrendszer alapján egy másiké. A dublini rezsim alapján ez a másik ország egy tagállam, a biztonságos harmadik ország alapján pedig egy a tagállamok körén kívül eső (harmadik) állam. Figyelemmel a dublini rezsim eltérő szabályozási körére, és önálló fejlődésére, a tanulmány fókuszának megtartása érdekében a továbbiakban a dublini rezsimmel nem, csupán a (ha úgy tetszik: szűkebb értelemben vett) biztonságos harmadik ország jogintézményével foglalkozok.

Mivel a felelősség megállapítása alapján a menedékkérő – aki tipikusan illegálisan tartózkodik adott országban – egy másik országba való átadására nyílik lehetőség, ezek az eszközök nem csupán a kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősség, hanem az illegális bevándorlással szembeni fellépés eszközei is. Az erre szolgáló jogtechnikai megoldások első kifejezett formái az 1992-es ún. londoni határozatokban nyilvánultak meg.<sup>10</sup> E három határozat foglalkozott a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékkérelmek, a befogadó harmadik országokkal (*host third country*) kapcsolatos harmonizált fellépés, valamint az olyan országok kérdésével, amelyekben általánosan nem merül fel a súlyos sérelem kockázata. Az európai integráció akkori fokának megfelelően ezek még nem közösségi szinten rendeződtek, hanem kormányközi megállapodások formáját öltötték. A továbbiakban nem foglalkozok a nyilvánvalóan megalapozatlanság és a biztonságos származási ország ismertetésével, elemzésével.

A frissen alakot öltő jogintézményeket természetesen számos ország – kisebb-nagyobb alappossággal – átvette annak érdekében, hogy mederben tartsa az irreguláris migrációt, ugyanakkor ezek a kategóriák kezdetben meglehetősen tágan értelmezettek és emiatt nehezen megfoghatóak voltak.

„A '90-es évek elején e szabályok életre hívása menekültek visszaküldését eredményezte Görögországból Törökországba, Líbiába és Szudánba, ahonnan vissza lettek küldve a származási országaikba.”<sup>11</sup> Ebben az esetben az első érkezés országai olyan államok voltak, amelyek nem voltak sem képesek, sem hajlandóak a nemzetközi védelem biztosítására, ennek megfelelően álláspontom szerint nem minősültek sem „első menedék országának”, sem „biztonságos harmadik országnak”. *„Jogi keretek közé kell szorítani az eljárásban hallgatólagosan elfogadott kategóriák alkalmazását. Jelenleg gyakran a határőr dönt arról, visszafordítson-e egy autó-*

---

<sup>10</sup> Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjogi kérelmekről (ún. londoni határozat).

Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a harmadik befogadó országokra vonatkozó kérdések összehangolt megközelítéséről.

Az 1992. december 1-jei következtetés azokról az országokról, amelyekben az üldöztetésnek nincs komoly veszélye (ún. biztonságos harmadik országokról szóló következtetés).

<sup>11</sup> James C. Hathaway: *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge University Press; 2005. 293. o

*busznyi menekülőt Szerbiába, mert az szerinte a bosnyákoknak biztonságos ország, a hajdúszoboszlói meghallgató ösztönére és egyéni tapasztalatára hallgatva dönt úgy, hogy az eléje járult személy kérelme nyilvánvalóan megalapozatlan, ezért nem is veszi fel ügyét a hivatalosan megindult eljárások közé*<sup>12</sup> – írta Nagy Boldizsár még 1994-ben. A megfelelő garanciák hiányában alkalmazott jogintézmények tény-szerűen járhattak azzal, hogy sérültek a menedékkérők jogai, és felvethették a refoulement kockázatát, ugyanakkor az időközben eltelt két évtizedben a jogi garanciák jelentősen bővültek.

A befogadó harmadik ország fogalma a későbbiek folyamán differenciálódott az első menedék országa (first country of asylum)<sup>13</sup> és a biztonságos harmadik ország (safe third country) elvére. A londoni határozatok e különbségtételt még nem ismerték, a két – később külön életre kelő – jogintézményt együtt kezelték. Ahhoz, hogy egy ország „befogadó harmadik országnak” minősüljön egyebek mellett a 2. cikk c) pontja alapján a következő feltételt is teljesítenie kellett: „Vagy a menedékkérőnek már védelmet kellett kapnia a harmadik országban, vagy rendelkeznie kellett a lehetőséggel – akár a harmadik ország határán, akár a területén –, hogy kapcsolatba lépjen ezen állam hatóságaival a védelem kérése érdekében, mielőtt ahhoz a tagállamhoz érkezett, amelyikben menedéket kér, vagy ha egyértelmű bizonyíték van arra, hogy a harmadik ország befogadja”.

A jogfejlődés során azonban a két jogintézmény élesen elkülönült egymástól. *„A hetvenes évektől a kilencvenes évekig tartó húsz év tehát a jogintézmény fejlődése szempontjából az önállósodás szakaszaként jellemezhető, azaz az első menedék országának jogelvéből fokozatosan vált ki és önállósodott a biztonságos harmadik ország intézménye. A fordulópontot az jelentette, hogy míg korábban csak akkor volt megfelelő a „kapcsolat” a harmadik ország és a kérelmező között, ha az a külföldit védelemben részesítette, a kilencvenes évek elejére bármilyen elfogadható kapcsolat megfelelő volt az országba történő visszaküldéshez – biztonságos harmadik ország intézményének alkalmazása keretében – amely alapján „ésszerűen elvárható” a kérelmezőtől, hogy az adott országba visszatérjen.”*<sup>14</sup> *„Costello különbséget tesz a biztonságos harmadik ország és az első menedék országának koncepciója között az alapján, hogy amíg a biztonságos harmadik ország elve egy olyan országra vonatkozik, ahol a személy védelmet kérhetett volna, de nem tette meg, addig az első menedék országa elv olyan országokat takar, amelyekben a személy*

<sup>12</sup> Nagy Boldizsár: Menedék és remény – Magyarország helye a nemzetközi vándorlásban. in.: Sik Endre, Tóth Judit: Jöjjenek? Menjenek? Maradjak? MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1994. 127. o.

<sup>13</sup> Néha az „első érkezés országa” (*first country of arrival*) terminológiát használja a szakirodalom, azonban ez félrevezető értelmezéshez vezethet. Rendkívül gyakran előfordul, hogy az első érkezés országa nem minősül sem az első menedék, sem biztonságos harmadik országnak. Az „érkezés” ugyanis ténykérdés és független a védelem biztosítottságától.

<sup>14</sup> Tüske Rita: A biztonságos harmadik ország jogintézménye – A koncepciójogi jellege és hazai kilátásai; 10.; Magyar Rendészettudományi Társaság; Budapest 2012. október;

számára jogállást biztosítottak, ami alapján ott maradhatott menedékkérőként, vagy menekültként.”<sup>15</sup> A különbségtétel indokolt, ám álláspontom szerint az elhatárolási szempont kizárólag a már biztosított védelem lehet, annak az esélye, illetve a menedékkérőként történő regisztráció nem elegendő. Hiszen miért kellene első menedék országaként számon tartani azt az államot, ahol az érintett ugyan menedéket kért, ám eljárásának befejeződését be nem várva, annak érdemi lefolytatását meghíúsítva elhagyta az országot és máshol kért menedéket? Mennyiben tér el ettől annak az országnak a megítélése, ahol az érintett személy ugyan menedéket kérhetett volna, de nem tette meg? A menedék, tehát a nemzetközi védelem szempontjából semmi, egyik esetben sem élvezi az érintett személy: akár azért, mert bár lett volna lehetősége rá, de nem kérte, akár azért, mert kérte, de nem várta be a védelmi szűkséglet megállapítására irányuló eljárás végét.

A későbbiekben ez a fajta, a védelem tényleges meglétét fókuszba állító distinkció vált uralkodóvá: mind az eljárási irányelv, mind annak átdolgozott verziója önálló esetként kezeli az első menedék országa és a biztonságos harmadik országa alkalmazhatóságát,<sup>16</sup> és hasonló formában jelenik meg a különbség a magyar jogban is, az elfogadhatatlanság különböző eseteiként nevesítve ezeket.<sup>17</sup>

#### 4. Európai Unió jogfejlődés

A közösségi jogfejlődés egyik mérföldköve volt az 1997. október 2. napján aláírt és 1999. január 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés, amely az akkori pilléres szerkezetnek megfelelően a harmadikból az első pillérbe emelte át – egyebek mellett – a menekültügyi politikát, így az közösségi szintre emelkedett, és ezzel megnyílt az út a menekültügy terén a közösségi szabályalkotás előtt. Az Európai Tanács 1999-es Tamperei Programja tűzte ki célul – összhangban az Amszterdami Szerződéssel és a Bécsi Akciótervvel – a tisztességes és hatékony menekültügyi eljárások közös standardjainak meghatározását.

---

<sup>15</sup> Mink Júlia: The Concept of 'Safe Third Country' Under International Law and EU Law; in.: Kajtár Gábor és Kardos Gábor (szerk.): Nemzetközi jog és európai jog: új metszéspontok. Saxum Kiadó, Budapest, 2011. 130. o.

<sup>16</sup> Eljárási irányelv 25. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjai foglalkoznak az első menedék országának elvével és a c) pont a biztonságos harmadik országgal. Az átdolgozott eljárási irányelv 35. cikke rendelkezik az első menedék országának elvéről és 38. cikke a biztonságos harmadik ország elvéről.

<sup>17</sup> Az első menedék országát a Met. 51. § (2) bekezdés b) és c) pontja, a biztonságos harmadik országot az e) pontja tartalmazza.

#### 4.1. Az eljárási irányelv

2001-ben készült el a menekült státusz megadására és visszavonására irányuló tagállami eljárásokra vonatkozó bizottsági javaslat,<sup>18</sup> ami többek között a biztonságos harmadik országra vonatkozóan is tartalmazott szabályokat. A javaslat elismerte, hogy számos tagállam már alkalmazza ezt a jogintézményt, ugyanakkor rávilágított arra is, hogy alkalmazásával kapcsolatban jelentősen eltérő gyakorlatok alakultak ki. Épp utóbbiak megszüntetését tűzte célul a javaslat, amikor azt mondta, hogy a biztonságos harmadik ország koncepcióját a tagállamoknak nem kötelező alkalmaznia, viszont, ha az alkalmazása mellett döntenek, be kell tartaniuk a lefektetett minimumszabályokat.

A javaslat a kérelem elfogadhatatlanságának okaként definiálta a biztonságos harmadik ország létét, ezt azonban mindig az egyedi eset tükrében rendelte vizsgálni. Négy célkitűzés fogalmazódott meg a koncepció kapcsán:

- mindenekelőtt az, hogy pontosan mit is kell érteni a biztonságos harmadik ország elve alatt;
- nemzeti listák létrehozása, a Bizottság egyidejű értesítése mellett;
- közös követelmények meghatározása, amelyek alapján alkalmazni lehet a koncepciót;
- és a tagállamok közötti rendszeres véleménycsere a biztonságosnak tekintett országokkal és a koncepció alkalmazásával kapcsolatban.

A javaslat alapján a biztonságos harmadik országgá nyilvánítás két részből áll: egyrészt az adott országnak teljesíteni kell bizonyos kritériumokat, hogy egyáltalán szóba jöhessen a koncepció alkalmazhatósága, másrészt pedig meghatározta az eljárást, amin keresztül adott ország biztonságosnak nyilvánítható. A biztonságos harmadik országgá nyilvánítás mellett az adott ügyre vonatkozó konkrét konjunktív követelményeknek is teljesülniük kell az alkalmazhatóság érdekében, így

- a kérelmezőnek meghatározott kapcsolatban kell állnia az adott harmadik országgal, nem elegendő, hogy a kérelmező kérhetett volna menedéket máshol;
- megalapozottan feltételezhetőnek kell lennie, hogy a harmadik ország a kérelmezőt vissza fogja fogadni;
- a döntésből egyértelműen ki kell derülnie, hogy a hatóság figyelembe vette és értékelte a kérelmező által tudomására hozott tényeket és körülményeket, amelyek alapján az ő konkrét esetében az adott ország mégsem tekinthető biztonságosnak.

---

<sup>18</sup> Official Journal 062 E, 27/02/2001 P. 0231 – 0242; [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:JOC\\_2001\\_062\\_E\\_0231\\_01&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:JOC_2001_062_E_0231_01&from=EN); (letöltés ideje: 2015.08.10.)



A javaslatához képest az elkészült irányelv jelentős változásokon esett át, ám a téma szempontjából ezek elsősorban szerkesztési jellegűek voltak (pl. a biztonságos harmadik országokra vonatkozó kritériumok átkerültek a mellékletek közül a törzsszövegbe), a lényeg változatlan maradt, és végül 2005. december 1-jén elfogadásra került az ún. eljárási irányelv.<sup>19</sup> A jogintézmény jelentőségét mutatja, hogy nem csak a jogszabály szövege, hanem preambuluma is kiemelten foglalkozik vele. A (24) preambulumbekkezdés értelmében alapvető jellegű követelmény, hogy „[t]ekintettel a korlátozott vagy mellőzött vizsgálatnak a kérelmezőre gyakorolt lehetséges hatására a biztonságos harmadik ország elvének ilyen alkalmazását azokra a harmadik országokkal kapcsolatos esetekre kell korlátozni, amelyek tekintetében a Tanács meggyőződött arról, hogy az érintett harmadik ország biztonságára vonatkozó, az ezen irányelvben meghatározott magas szintű előírások teljesülnek.”

Az emlegetett „lehetséges hatás” mindenekelőtt az, hogy a jogelvet alkalmazó államban nem kerül sor a nemzetközi védelmi szükséglet érdemi vizsgálatára, így ha – bármilyen ok miatt – ez a harmadik országban sem történik meg, akkor a kérelmező „két szék között a földre esik”, egyik érintett állam sem fogja biztosítani számára azt a védelmet, amire esetleg szüksége van. Hogy ez ne történhessen meg, szintén alapvető kijelentésként kerül a (25) preambulumbekkezdésben megfogalmazásra, hogy a koncepció alkalmazásának elsődleges feltétele a harmadik országba való belépés, illetve visszatérés lehetősége. Garanciális szabályként az irányelv rögzíti az eljárás lefolytatásának kötelezettségét, ha a harmadik ország mégsem veszi vissza a kérelmezőt.

Az irányelv értelmében a biztonságos harmadik ország jogelvének alkalmazásának komoly eljárási következményei lehetnek. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ezek nem szükségszerűek abból a szempontból, hogy a tagállam azon döntésén múlnak, hogy kívánja-e alkalmazni ezt a jogintézményt. Az eljárási következmények az alábbiak lehetnek:

- a felelős hatóság az eljárást gyorsítva, vagy elsőbbséget élvezve folytathatja le, ha a kérelem azért elfogadhatatlan, mert a kérelmező esetében van biztonságos harmadik ország (23. cikk (4) bekezdés c) pont);
- a felelős hatóság mentesítést kaphatott a kérelem érdemi vizsgálata alól, és a kérelmet elfogadhatatlanként elutasíthatja, ha a kérelmező esetében van biztonságos harmadik ország (25. cikk (2) bekezdés c) pont);
- az irányelv kifejezetten rendelkezik az elfogadhatatlanként – ide értve a biztonságos harmadik ország miatt – elutasított kérelmekkel szembeni jogorvoslat lehetőségének kötelező voltáról (39. cikk (1) bekezdés a) pont i) alpont), ugyanakkor a tagállamok nemzeti szabályozásának keretében utalva annak kérdésére, hogy ezen jogorvoslati szak alatt biztosított-e a kérelmező számára a területen maradás joga (39. cikk (3) bekezdés).

---

<sup>19</sup> A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól.

A jogintézmény alkalmazásának következményei tehát rendkívül súlyosak lehetnek. Ilyen esetben a hatóság nem foglalkozik a kérelem érdemi vizsgálatával, azt elutasítja és ugyan a döntéssel szembeni jogorvoslat lehetősége biztosított, ahhoz nem szükségszerűen kapcsolódik a felfüggesztő hatály. Éppen emiatt az irányelv egy komplex feltétel-rendszert ír elő a tagállamok számára, amelynek maradéktalanul teljesülnie kell az alkalmazhatóság érdekében. A feltételrendszer a 27. cikk alapján a következőket foglalja magában:

- az adott harmadik országgal szembeni követelményeket;
- a kapcsolódó tagállami jogszabályi követelményeket;
- a jogintézményt életre hívó döntésekkel szembeni követelményeket;
- összhangban a preambulum kapcsán említettekkel, azt a kötelezettséget, hogy ha a harmadik ország nem veszi vissza a kérelmezőt, akkor úgy kell lefolytatni az eljárást, mintha nem került volna sor a biztonságos harmadik ország miatti elutasításra;
- a tagállamokat tájékoztatási kötelezettség terheli a Bizottság irányába azon országok kapcsán, amelyek esetében alkalmazzák a jogintézményt.

Figyelemmel arra, hogy az utolsó két feltétel konkrét, egyértelmű – további elemzést nem igénylő – kötelezettséget telepít a tagállamokra, ezt követően csupán az első három feltételt elemzem részletesen.

#### *4.1.1. Az adott harmadik országgal kapcsolatos követelmények*

Az adott harmadik országgal szembeni követelményeket az irányelv 27. cikk (1) bekezdése foglalja össze. Eszerint „A tagállamok csak akkor alkalmazhatják a biztonságos harmadik ország elvét, ha az illetékes hatóságok meggyőződtek arról, hogy a menedékkérőnek az érintett harmadik országban az alábbi elvekkel összhangban levő bánásmódban részesül:

a) az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt;

b) a genfi egyezményrel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;

c) tiszteletben tartják a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve; és

d) a menekültstátusz kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültstátusz megadása esetén biztosított a genfi egyezményrel összhangban való védelem.”

A fenti feltételeknek az adott menedékkérő vonatkozásában kell teljesülnie a harmadik országban. Elképzelhető tehát, hogy ugyanaz az ország az egyik kérelmező számára biztonságos harmadik országnak fog minősülni, egy másik esetben azonban nem. Maguk a kritériumok a legalapvetőbb, és menekültügyi szempontból

legrelevánsabb jogokat tartalmazzák, kiemelésre érdemes azonban, hogy itt – különösen a d) pont kapcsán – nyilvánul meg a leginkább egyértelmű módon az, hogy a „biztonságos harmadik ország” egy hangsúlyosan menedékjogi jogintézmény, ami nem feleltethető meg a köznyelvi értelemben vett biztonságosságnak, utóbbi csupán szükséges, de nem elégséges feltétel.

Hiába megfelelő egy adott országban a közbiztonsági helyzet, hiába biztosított az (egyéb) alapvető emberi jogok érvényesülése, ha az adott kérelmező esetében a menekültstátusz kérelmezésének lehetősége nem biztosított (mert pl. nincs erre alkalmas szervezetrendszer, vagy a menedékkérellem előterjesztésének lehetősége csupán elvi jellegű és a gyakorlatban nem megvalósítható), akkor az adott ország nem minősülhet biztonságos harmadik országnak.

Durván leegyszerűsítve: attól, hogy egy országban nem lőnek, még nem lesz biztonságos harmadik ország. Ahhoz – egyebek mellett – az is kell, hogy legyen működő menekültügyi rendszere, amely képes a menedékkérelmek befogadására, az eljárások lefolytatására és indokolt esetben a menekült jogállás biztosítására. Utóbbi jogállásnak ráadásul összhangban kell lennie a genfi egyezményrel.

Ha egy ország nem részese a genfi egyezménynek, vagy földrajzi korlátozással alkalmazza azt, akkor – utóbbi esetben az Európán kívüli menedékkérők esetében – jellemzően nem tekinthető biztonságos harmadik országnak.

#### *4.1.2. A jogintézményt alkalmazó tagállam jogszabályaival kapcsolatos követelmények*

A jogintézményt alkalmazni kívánó tagállam jogszabályai szintjén az irányelv a következő követelményeket támasztja a 27. cikk (2) bekezdésében: „A biztonságos harmadik ország elve a nemzeti jogszabályok rendelkezéseinek függvényében alkalmazható, amelyek magukban foglalják:

a) a menedékkérő és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat fennállását előíró azon szabályokat, amelyek alapján ésszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen;

b) azokat a módszertani szabályokat, melyek segítségével az illetékes hatóságok meggyőződnek arról, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazható-e egy adott országra vagy egy adott menedékkérőre vonatkozóan. Az ilyen módszer magában foglalja az ország biztonságos voltának egy adott kérelmező vonatkozásában való eseti alapon történő megállapítását és/vagy az általában biztonságosnak minősített országok nemzeti szinten történő meghatározását;

c) azokat a szabályokat, melyek a nemzetközi joggal összhangban megengedik annak egyedi elbírálását, hogy az érintett harmadik ország biztonságos-e egy adott menedékkérő számára, és amelyeknek a kérelmező számára lehetővé kell tenniük legalább azt, hogy kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását azon az alapon, hogy ott vele szemben kínzást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést alkalmaznának.”

Mint korábban említésre került, nem elég, hogy hipotetikusan van valahol a világban egy ország, amely az adott ügyfél számára biztonságos harmadik országnak minősülne. Mindenképpen kell, hogy legyen a konkrét személy és az adott ország között valami olyan kapcsolat, ami alapján ésszerű, hogy a menedékkérő oda menjen.<sup>20</sup> A kérelmező és a harmadik ország közötti kapcsolóelemek meghatározása a fentieknek megfelelően tagállami hatáskörbe került, a nemzeti jogalkotás feladata meghatározni ezeket.

Szintén a tagállami jogalkotás feladata meghatározni azokat a módszertani szabályokat, amelyek alapján vizsgálni lehet egy adott ország és egy adott kérelmező kapcsolatát. Az irányelv alapján erre lehetőség van eseti alapon, illetve „lista” (általában biztonságosnak minősített országok) alapján. Szemmel láthatóan a tagállamnak itt a legnagyobb a mozgástere, ugyanakkor nem mentesülhet azon kötelezettség alól, hogy valamilyen módszertant alkosson. Tulajdonképpen e módszertani szabályok részelemének tekinthető az a kötelezettség, amelynek értelmében a tagállami jogszabálynak biztosítania kell azt a lehetőséget a kérelmező számára, hogy kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását, ugyanakkor ennek a mikéntjét sem határozta meg pontosan az irányelv.

#### *4.1.3. A jogintézményt életre hívó döntéssel kapcsolatos követelmények*

A fenti eljárási garanciák betartása mellett meghozott döntéssel szemben az irányelv a következő feltételeket írja elő a cikk (3) bekezdésében: „A kizárólag az e cikk alapján meghozott határozatok végrehajtásakor a tagállamok:

*a) a kérelmezőt megfelelően tájékoztatják; és*

*b) a kérelmező számára kiállítanak egy dokumentumot, amelyben a harmadik ország hatóságait az illető ország nyelvén tájékoztatják, hogy a menedékkérelmet érdemben nem vizsgálták.”*

A rendelkezés oka a korábban említettek alapján egyértelmű: annak elkerülése a cél, hogy a kérelmező „két szék között a földre essen”, hogy ne fordulhasson elő az a helyzet, hogy egyik ország a biztonságos harmadik ország miatt elfogadhatatlanként kezeli a kérelmet, a harmadik ország pedig beveszi ugyan a menedékkérelmet (hiszen egyébként nem lehetne biztonságosnak tekinteni), de arra hivatkozva elutasítja, hogy azt egy másik országban már elbírálták.

#### *4.1.4. Az európai biztonságos harmadik ország elve*

Az eljárási irányelv a 36. cikkében megteremtette az európai biztonságos harmadik ország intézményét akkor, amikor a meghatározott feltételek mellett a tagállamok számára lehetővé tette a kérelem nem, vagy nem teljes megvizsgálását, ha a ké-

<sup>20</sup> Megjegyzésre érdemes, hogy ez az „ésszerűség” jellemzően nem a kérelmező, hanem a jogintézményt alkalmazni kívánó állam „ésszerűsége”.

relmező egy (európai) biztonságos harmadik országból kíván belépni, vagy lépett már be a tagállam területére. A meghatározott feltételrendszer az általános „biztonságos harmadik ország” elvénél kifejtettek alapján, azok szigorítása, illetve egyértelműsítése mellett került kialakításra, ennek megfelelően az „európai biztonságos harmadik ország” a „biztonságos harmadik ország” elv egy speciális esetének tekinthető. A feltételes mód azonban kifejezetten indokolt, hiszen a 29. cikk alapján az európai biztonságos harmadik országgá minősítéshez a szigorú – de európai országokból valóban elvárható – követelmények (pl. a genfi egyezmény földrajzi korlátozások nélküli alkalmazása, jogszabályokon nyugvó menekültügyi eljárás léte) teljesítése mellett formális feltétel volt az is, hogy a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően – minősített többséggel ilyennek elfogadja az adott európai harmadik országot. Ilyen formális döntés meghozatalára végül nem került sor.

Az irányelv elfogadása után alig 4 hónappal, 2006. március 8-án, még jóval a nemzeti jogszabályokba való átültetési kötelezettség lejárta előtt az Európai Parlament keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához az Európai Unió Tanácsával szemben. A Bíróság végül elfogadta a Parlament érvelését azzal kapcsolatban, hogy az irányelvet elfogadó Tanács túljérteszkedett a hatáskörén akkor, amikor az irányelvben saját magát hatalmazta fel az európai biztonságos harmadik országok listájának meghatározásával. Erre tekintettel a Bíróság a C-133/06. számú ügyben hozott, 2008. május 6-i ítéletében megsemmisítette az irányelv 29. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a 36. cikk (3) bekezdését.<sup>21</sup>

Megjegyzésre érdemes, hogy rendezetlen volt az is, hogy egyáltalán mely országok jöhetnek szóba egy ilyen formális elismerés kapcsán, azaz mely országok minősülnek „európaiaknak”? Szólnak érvek amellett, hogy e bizonytalan földrajzi meghatározás alatt a 47 tagú Európa Tanács országait kell(ene) érteni – hiszen az e kategóriába kerülés feltétele többek között az, hogy az állam aláírója legyen az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló európai egyezménynek – azonban ennek kapcsán egyértelmű iránymutatást az irányelv nem tartalmaz. (Az európai biztonságos harmadik ország elvének a magyar jogszabályi környezetbe történő átültetésére nem került sor, és a szigorú kritériumok miatt ez a közeljövőben nem is várható. A jogintézményt az unió régebbi tagállamai az új tagállamokra alkalmazhatták még azok csatlakozása előtt.)

#### 4.2. A harmonizáció felülvizsgálata – az átdolgozott eljárási irányelv

A Bizottság 2007-ben a menekültügy területén elért harmonizáció felmérése során elkészítette az ún. Zöld Könyvet, amelyben a kapcsolódó jogintézmények vo-

<sup>21</sup> C-133/06. számú ügy. Forrás: Az Európai Unió Bíróságának honlapja; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69624&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72552>; letöltés ideje: 2015. augusztus 30.

natkozásában így fogalmaz: „szintén szükséges lehet újraértékelni a tartalmát és a hozzáadott értékét bizonyos, a harmonizáció első fázisában bevezetett eljárási eszközöknek, mint amilyen a biztonságos származási ország, a biztonságos harmadik ország és az biztonságos európai harmadik ország.”

A felülvizsgálatra kétségkívül szükség volt, mert a jogintézmények nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, ráadásul a széleskörű tagállami lehetőségek miatt az alkalmazás nem egységesedett a remélt mértékben. Az újraértékelésre végül a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakításának következő szakaszában, az eljárási irányelv átdolgozott változatában került sor.<sup>22</sup> Az új irányelv elfogadására 2013. június 26-án került sor és nemzeti jogba történő átültetésének határideje 2015. július 20-án járt le.

#### 4.2.1. A biztonságos harmadik ország jogelvének módosításai

Általánosságban elmondható, hogy az új irányelv radikális változtatást nem hajtott végre a jogintézménnyel kapcsolatban, a módosítások elsősorban a korábban is meglévő szabályok pontosítását, egyértelműsítését jelentették.

Ilyen korábban is érvényesítendő, de mindeddig explicit módon meg nem jelenített követelményként jelentkezik a (32) preambulum-bekezdésben, hogy „*a nemekkel kapcsolatos igények összetettségét kellőképpen figyelembe kell venni a biztonságos harmadik ország (...) elvén alapuló eljárásokban.*” A nemi szempontok ilyen jellegű figyelembe vétele tehát azt jelenti, hogy az adott kérelmező egyéni körülményei kapcsán figyelembe kell venni a nemi szempontokat is, ami praktikus arra hívja fel a figyelmet, hogy pl. míg egy férfi kérelmező esetében a konkrét harmadik ország esetében alkalmazható lehet a biztonságos harmadik ország jogintézménye, addig egy – minden más szempontból ugyanolyan helyzetben lévő – nő kérelmező esetében nem.

A korábban is érvényesülő szabályokat megismételve a (44) preambulum-bekezdés a jogintézmény lényegét hangsúlyozva leszögezi, hogy amennyiben a kérelmező esetében van biztonságos harmadik ország, akkor a tagállam nem kötelezhető a kérelem érdemi vizsgálatára, a (45) pedig az európai harmadik országok esetében ad teljes vagy részleges felmentést a tagállamok számára a kérelem megvizsgálásának kötelezettsége alól. A (46) preambulum-bekezdés a jogelv alkalmazásának eseti alapon, vagy lista alapján történő alkalmazási lehetőségét tartalmazza, valamint azt a kötelezettséget, hogy az ilyen minősítések során figyelembe kell venni az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága jelentéseit és módszertanait. A (47) preambulum-bekezdés lényegében megismétli a korábbi irányelv azon szabályait, amely jogintézmény alkalmazásával kapcsolatos tájékoztatási és értékelési kötelezettségekre vonatkoztak, a (48) pedig

<sup>22</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás).

biztonságosnak tekintett országokkal kapcsolatos álláspont rendszeres felülvizsgálatainak kötelezettségét írja elő.

Új elemként került be azonban az irányelvbe az, hogy a 25. cikk (6) bekezdés b) pontjának iv. alpontja alapján ún. „határon lefolytatott eljárásnak” kísérő nélküli kiskorú menedékkérő esetében – egyebek mellett – akkor van helye, ha „*ésszerűen feltételezhető, hogy egy olyan ország, amely nem tagállam, a 38. cikk szerinti biztonságos harmadik ország a kérelmező számára*”. E szabály tehát felhatalmazást ad a tagállamok számára, hogy a biztonságos harmadik ország jogintézményét kísérő nélküli kiskorúak esetében is alkalmazzák, nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni az egyéb garanciális elemeket sem. Így pl. a már említett határon lefolytatott eljárások esetében a különleges eljárási garanciákat igénylő személyek (mint amilyenek a kísérő nélküli kiskorúak) számára a (30) preambulum-bekezdés<sup>23</sup> és a 24. cikk<sup>24</sup> alapján biztosítani kell e garanciákat, és ha ez nem teljesül, esetükben nem alkalmazható a határon lefolytatott eljárás szabályai, függetlenül attól, hogy biztonságos harmadik országból érkeztek, vagy sem.

Az általános szabályoknak megfelelően, ha kísérő nélküli kiskorú menedékkérő esetében akarja a tagállam életre hívni a biztonságos harmadik ország jogintézményét, ez formailag azt jelenti, hogy a kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasíthatja, ugyanakkor a 25. cikk (6) bekezdés c) pontja alapján – egyébként szintén az általános szabályoknak megfelelően – erre csak akkor nyílik lehetősége, ha „ez megfelel a gyermek mindenképp felett álló érdekének”. Látszólag álságos a felvetés: hogyan szolgálhatná a gyermek érdekét a biztonságos harmadik ország jogintézményének alkalmazása, tehát az, ha nem vizsgálják meg a menedékkérelmét érdemben, hanem visszaadják a gyermeket egy másik országnak, ugyanakkor az ilyen ügyeket is az eset összes körülménye alapján kell elbírálni. Ha például a kiskorú elszakadt a családjától és emiatt vált kísérő nélkülivé, a családtagjai pedig a harmadik országban vannak, vagy ott maradtak, akkor igenis az szolgálja a gyermek mindenképp felett álló érdekét, hogy a családtagokra sor kerüljön, praktikusán a biztonságos harmadik országban.

A korábbi szabályokkal egybehangzó módon az átdolgozott irányelv 33. cikk (2) bekezdésének c) pontja alapján a tagállami hatóságok a kérelmet annak érdemi

<sup>23</sup> (30) preambulum-bekezdés: „Amennyiben valamely, különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezőnek gyorsított vagy a határon lefolytatandó eljárás keretében nem lehet megfelelő támogatást biztosítani, a kérelmezőt fel kell menteni ezen eljárások alól. Az ilyen, a gyorsított vagy a határon lefolytatandó eljárások alkalmazását esetlegesen kizáró különleges eljárási garanciák egyúttal azt is jelentik, hogy a kérelmező számára – amennyiben a fellebbezése nem automatikusan felfüggesztő hatályú – további biztosítékokat kell nyújtani annak érdekében, hogy a jogorvoslat az ő egyedi esetében is hatékony legyen.”

<sup>24</sup> 24. cikk (3) bekezdés: „Amennyiben a tagállamok nem tudják az említett megfelelő támogatást biztosítani a (...) [határon lefolytatott] eljárások keretében és különösen amikor a tagállamok úgy ítélik meg, hogy a kérelmező kínzás, nemi erőszak vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formájának esett áldozatul, és ezért különleges eljárási garanciákat igényel, nem alkalmazhatják (...) [határon lefolytatott eljárást], illetve fel kell függeszteniük azok alkalmazását.”

vizsgálata nélkül, elfogadhatatlanként elutasíthatják, ha a kérelmező esetében van biztonságos harmadik ország.<sup>25</sup> A jogkövetkezmény tehát ugyanaz, mint korábban, ahogy a feltételrendszer is alapvetően változatlan. Továbbra is a következőket foglalja magában:

- az adott harmadik országgal szembeni követelményeket;
- a kapcsolódó tagállami jogszabályi követelményeket;
- a jogintézményt életre hívó döntésekkel szembeni követelményeket;
- összhangban a preambulum kapcsán említettekkel, azt a kötelezettséget, hogy ha a harmadik ország nem veszi vissza a kérelmezőt, akkor úgy kell lefolytatni az eljárást, mintha nem került volna sor a biztonságos harmadik ország miatti elutasításra;
- a tagállamokat tájékoztatási kötelezettség terheli a Bizottság irányába azon országok kapcsán, amelyek esetében alkalmazzák a jogintézményt.

Két területen tapasztalható változás és mindkettő a garanciális elemek bővítését jelenti. Egyrészt a 38. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján<sup>26</sup> az adott harmadik országgal szembeni követelmények – az uniós jogfejlődésre figyelemmel, miszerint időközben született egy ún. kvalifikációs irányelv,<sup>27</sup> amely meghatározta az üldöztetés mellett a súlyos sérelmet,<sup>28</sup> mint a kiegészítő védelemre okot adó körülményt – bővültek azzal, hogy a konkrét kérelmezőt az adott harmadik országban nem fenyegetheti súlyos sérelem veszélye sem. Ellenkező esetben az adott harmadik ország a konkrét kérelmező esetében nem minősül biztonságosnak.

Másrészt a kapcsolódó tagállami jogszabályokkal szembeni követelmények kibővültek az irányelv 38. cikk (2) bekezdésének c) pontja szerint<sup>29</sup> azzal a kötelezett-

<sup>25</sup> 33. cikk (2) bekezdés: „A tagállamok e cikk értelmében csak akkor minősíthetik elfogadhatatlannak a nemzetközi védelem iránti kérelmet, ha: (...) c) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 38. cikk értelmében biztonságos harmadik országnak, amely nem tagállam;”

<sup>26</sup> 38. cikk (1) bekezdés b) pont: „A tagállamok csak akkor alkalmazhatják a biztonságos harmadik ország elvét, ha az illetékes hatóságok meggyőződtek arról, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy az érintett harmadik országban az alábbi elvekkel összhangban levő bánásmódban részesül: (...) b) nem áll fenn a 2011/95/EU irányelvben meghatározott súlyos sérelem veszélye;”

<sup>27</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás) – ún. átdolgozott kvalifikációs irányelv.

<sup>28</sup> Az átdolgozott kvalifikációs irányelv 15. cikkének értelmében „az alábbiak minősülnek súlyos sérelemnek:

a) halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása; vagy

b) kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben a származási országban; vagy

c) nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettsége.”

<sup>29</sup> 38. cikk (2) bekezdés c) pont: „A biztonságos harmadik ország elve a nemzeti jog rendelkezéseinek függvényében alkalmazható, amelyek magukban foglalják: (...) c) azokat a szabályokat, melyek a



séggel, hogy a jogszabályoknak biztosítaniuk kell a kérelmező számára annak a lehetőségét, hogy a közte és az adott harmadik ország közötti, a tagállam által feltételezett kapcsolatot megtámadja. Mivel a konkrét kapcsolóelemek meghatározása továbbra is tagállami hatáskör, e jogi lehetőség irányelvi szinten sokkal jobban nem konkretizálható. Pragmatikusan ugyanakkor ki lehet jelteni, hogy a leggyakoribb kapcsolat, ami az adott kérelmező és a harmadik ország között előfordul az, hogy a kérelmező a tagállamba érkezést megelőzően átutazott a harmadik ország területén. Ez esetben az új irányelv által biztosított jog azt jelenti, hogy a kérelmező pl. vitathatja azt is, hogy tényleg átutazott-e adott harmadik országon (vagy csak a hatóságok összekeverték valaki mással).

Mindemellett új eljárási garanciaként jelentkezik – nem csak a biztonságos harmadik ország, hanem az elfogadhatatlanság valamennyi esetében – az, hogy a 34. cikk értelmében „a tagállamok lehetővé teszik a kérelmezők számára, hogy mielőtt az eljáró hatóság határozatot hozna egy nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságáról, kifejtsek nézeteiket a 33. cikkben említett okok sajátos körülményeikre történő alkalmazásáról”.

Nem csupán arra nincs tehát lehetősége az irányelvet alkalmazó tagállamnak, hogy formális szempontok (pl. biztonságosnak tekintett országból történő érkezés) alapján automatikusan elutasítsa az ilyen kérelmeket, de még meghallgatást is kell tartania, amelynek során – értelemszerűen még a döntéshozatal előtt – tájékoztatnia kell a kérelmezőt arról, hogy vele szemben a jogintézményt alkalmazni fogják, illetve ehhez kapcsolódóan biztosítani kell számára a lehetőséget, hogy az ezzel kapcsolatos álláspontját kifejtse.

A fentiek alapján ugyanis egy adott harmadik ország biztonságossága – akár eseti, akár lista alapján történik az ilyenként azonosítása – csupán egy megdönthető vélelmet állít fel, és a vélelem megdöntésére lehetőséget kell biztosítani a kérelmező számára.<sup>30</sup>

---

*nemzetközi joggal összhangban megengedik annak egyedi elbírálását, hogy az érintett harmadik ország biztonságos-e egy adott menedékkérő számára, és amelyeknek a kérelmező számára lehetővé kell tenniük legalább azt, hogy kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását azon az alapon, hogy a harmadik ország sajátos körülményeit tekintve nem biztonságos. A kérelmező számára ugyancsak lehetővé teszik, hogy megtámadja a harmadik ország és közte lévő, az a) pont szerinti kapcsolat fennállását;”*

<sup>30</sup> Egyesek szerint a biztonságos harmadik ország elve a védelmi szükséglet hiányára utaló vélelmet állít fel. Ld. Marcelle Reneman: *The Standard and Burden of Proof*. in. ECRE & Danish Refugee Council: *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*; <http://ecre.org/component/downloads/downloads/937.html>; (letöltés ideje: 2015.08.31.) Álláspontom szerint azonban ez a megközelítés téves. A védelmi szükséglet szempontjából a biztonságos harmadik ország jogintézménye neutrális kategória, nem arra utal, hogy a külföldit a származási országában nem üldözik, vagy ott súlyos sérelemnek nem lenne kitéve, mindössze azt jelenti ki, hogy a védelmi szükségletet a harmadik ország hatóságainak, bíróságainak kell megítélnie. Épp ezért kapnak akkora jelentőséget a jogelv alkalmazása során a harmadik ország menekültügyi rendszerével, illetve a biztosított védelem jellegével kapcsolatos kritériumok.

Mint korábban említésre került, a dublini eljárás tulajdonképpen a biztonságos harmadik ország jogintézményének egy speciális körre – a dublini rezsimben részes államokra – alkalmazott, számos garanciális elemmel felruházott válfaja, amely sokkal szigorúbb feltételeket szab a részeseivel szemben, mint a biztonságos harmadik ország általános feltételrendszere. Az Európai Unió Bírósága pedig e szigorúbb feltételek kapcsán jelentette ki a 2011. december 21-én kelt, előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyekben született döntésében,<sup>31</sup> miszerint „ellentétes az uniós joggal egy olyan megdönthetetlen vélelem alkalmazása, amely szerint a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján felelősként meghatározott tagállam tiszteletben tartja az európai uniós alapvető jogokat.” A tagállamok biztonságosságának vélelme tehát nem csak hogy megdönthető, de egy megdönthetetlen vélelem egyenesen ellentétes lenne az uniós joggal. Ebből eredően, ha egy a dublini rezsimben részes állam biztonságossága csupán megdönthető vélelmet állít fel, akkor egy harmadik ország biztonságosságához sem fűződhet megdönthetetlen vélelem.

#### 4.2.2. Az európai biztonságos harmadik ország jogintézményének módosításai

Ahogy a korábban említett Zöld Könyvben is szerepelt, újra kellett értékelni az európai biztonságos harmadik ország jogintézményét (is), amit minimum megalapozott az, hogy kitalálása óta egyszer sem alkalmazták. Ennek a mellőzésnek az oka egyértelműen az volt, hogy az alkalmazásának feltétele a Tanács általi elfogadás, tehát európai biztonságos harmadik országgént történő minősítés lett volna, amire azonban – köszönhetően a vonatkozó rendelkezéseknek az Európai Unió Bírósága általi megsemmisítésnek is – sosem került sor. Az átdolgozott irányelvben a Tanács általi formális és előzetes elfogadást felváltotta egy sokkal enyhébb – és a biztonságos harmadik ország jogintézménye általános szabályaihoz közelebb álló – előírás, mégpedig a Bizottság tájékoztatásának kötelezettsége a 39. cikk (7) bekezdése alapján.<sup>32</sup>

A jelentős könnyítés ellenére – valószínűleg az áttünetés frissessége miatt – e speciális jogintézmény alkalmazásával és működésével kapcsolatban nem áll rendelkezésre érdemi információ, a jogszabályi lehetőség azonban kétségkívül a korábnál sokkal megengedőbbé vált.

<sup>31</sup> N. S. (C-411/10) és a Secretary of State for the Home Department között, valamint M. E. (C-493/10), A. S. M., M. T., K. P., E. H. és a Refugee Applications Commissioner, a Minister for Justice, Equality and Law Reform; Forrás: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=77689>; (letöltés ideje: 2015.04.29.)

<sup>32</sup> 39. cikk (7) bekezdés: „A tagállamok rendszeresen tájékoztatják a Bizottságot azokról az országokról, amelyek vonatkozásában ezt az elvet e cikk értelmében alkalmazzák.”

## 5. A magyar szabályozás

Egyes értelmezések szerint Magyarországon a biztonságos harmadik ország jogintézménye tulajdonképpen megelőzte az első magyar menedékjogi törvényt is. Az Alkotmány 1997-es módosítása kapcsán Nagy Boldizsár a következőkre hívja fel a figyelmet: „A módosítás az alkotmány 65. cikkének szövegét a következőre változtatta: „65. § (1) 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.” (kiemelés – N.B.)”<sup>33</sup> A kiemelt rész – ami egyébként hasonló formában megjelenik a későbbi Alaptörvényben is – azonban sem önmagában, sem kontextusában nem enged egyértelműen arra következtetni, hogy a biztonságos harmadik ország magyarországi bevezetésnek alkotmányos alapját kívánja megteremteni. Véleményem szerint inkább az első menedék országa elvének a megjelenítését tartalmazza, bár tény, hogy 1997-ben e két jogintézmény még nem vált szét élesen.

Tény mindenestre, hogy a biztonságos harmadik ország elve explicit módon megjelent az 1998. január 1-jén hatályba lépett első magyar menedékjogi törvényben is (1997. évi CXXXIX. törvény), a korabeli európai szabályozási gyakorlatnak megfelelő részletességgel.

### 5.1. A „rég Met” szabályai

A törvény kihirdetésekor változata érdekes szabályozás-technikát alkalmazva a biztonságos harmadik országot a biztonságos származási ország fogalmát alapul véve határozta meg. A 2. § e) pontja alapján biztonságos harmadik országnak minősült az az állam, „*amely a kérelmezőre nézve megfelel a biztonságos származási országot jellemző feltételeknek, és ahol a külföldi a Magyar Köztársaság területére érkezése előtt úgy tartózkodott, letelepedett, átutazott vagy továbbutazott, hogy reá nézve, kérelmére a Genfi Egyezmény alkalmazhatóságát elismerték, vagy az elismerés iránti kérelem benyújtására megvolt a lehetősége, de azzal nem élt; feltéve, hogy ezen ország jogszabályai szerint a külföldi nem küldhető vissza abba az országba, amelyben az üldözésnek, kínzásnak, embertelen, illetőleg megalázó bánásmódnak lenne kitéve*”.

E feltételrendszer tehát három különböző feltétel-csoportból állt össze:

- Az adott országnak elsősorban teljesítenie kellett a biztonságos származási ország kritériumait, amit ugyanezen cikk d) pontja a következők szerint fo-

<sup>33</sup> Nagy Boldizsár: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az európai Unióba lépésig. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 165. o.

galmazott meg: „a menekültkénti elismerést kérő állampolgársága - hontalan esetén szokásos tartózkodási helye - szerinti országra irányadó vélelem, amely szerint ez az ország a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, a Genfi Egyezményt, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményt, továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt alkalmazza, illetőleg a jogrend jellemzői és a törvényesség garanciái miatt nem állhat fenn a nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, politikai meggyőződés, faji, vallási okból való üldözés, kínzás, embertelen, illetőleg megalázó bánásmód veszélye, és amely ország lehetővé teszi független nemzeti és nemzetközi szervezetek számára az emberi jogok érvényesülésének ellenőrzését és felülvizsgálatát”.

- Másrészt a kérelmezőnek meghatározott kapcsolatban kellett állnia az adott harmadik országgal ahhoz, hogy egyáltalán a biztonságos harmadik országként minősítés egyáltalán szóba kerülhessen. Az adott ország objektív helyzetétől függetlenül, ha a külföldi a területén nem tartózkodott, telepedett le, utazott át, vagy tovább, akkor nem nyílt lehetőség a jogintézmény életre hívására. Amennyiben ezen feltételek valamelyike teljesült, még akkor is további kritériumként érvényesült, hogy a külföldinek menedéket kellett ott kérnie, vagy legalább rendelkeznie kellett ilyen kérelem előterjesztésének lehetőségével. Amennyiben nem tudott ott menedéket kérni – akár azért, mert pl. az országon való átutazása egy lezárt konténerben történt, akár azért, mert pl. adott ország földrajzi korlátozással alkalmazza a genfi egyezményt és a konkrét külföldi így menedékkérelem előterjesztésére nem volt jogosult – megint csak nem jöhetett szóba a jogintézmény életre hívása.
- A feltételrendszer harmadik csoportja a harmadik országgal szembeni kritériumokat tartalmazza, ám ezek sem teljesen függetlenek az adott külfölditől. Az még objektív kritérium, hogy a harmadik országnak jogszabályi és gyakorlati szinten is rendelkeznie kell érdemi elbírálást lehetővé tevő menekültügyi rendszerrel, ugyanakkor az a körülmény, hogy az adott külföldi ott nincs kitéve üldözésnek, illetve kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak, illetve nem fenyegeti a refoulement veszélye, az már szubjektív, az adott külföldire vonatkozó elemeket is hordoz magában. Így például elképzelhető, hogy a harmadik ország nagy általánosságban biztonságos, ugyanakkor a kérelmező olyan személyi kör tagja, amely esetében fenyeget az üldözés. Ez esetben pedig a jogintézmény megint csak nem volt alkalmazható.

Ha a kérelmező nem tudta bizonyítani, hogy a fenti, konjunktív feltételek valamelyike nem teljesül, akkor a következmény a 4. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a menekültkénti elismerés megtagadása volt.

Annak megállapításával kapcsolatban, hogy a harmadik ország a feltételrendszernek eleget tesz-e, a menedékjogról szóló törvény végrehajtása érdekében kiadott, a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló 172/2001. (IX. 26.) Kormányrendelet 20. § (2)-(3) bekezdései a következő iránymutatást adták:

„(2) A központi menekültügyi szerv az adott ország menekültügyi joggyakorlatára vonatkozó információk, így különösen az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság véleményének, a Külügyminisztériumtól kapott és a külföldi menekültügyi szervek által szolgáltatott információk figyelembevételével állapítja meg, hogy az adott ország a biztonságos harmadik országot jellemző feltételeknek megfelel-e.

(3) A menekültügyi hatóság a biztonságos származási ország meghatározásakor vizsgálja a (2) bekezdésben foglaltak figyelembevételével, hogy az adott ország a kérelmezőre nézve biztonságos harmadik országnak minősül-e, továbbá értékeli az érintett országból származó, korábban menedékjogért folyamodók elismerési arányát, az adott országban az emberi jogok gyakorlatban történő érvényesülését, a demokratikus intézmények létét és azok működését, továbbá az állami és politikai rendszer stabilitását. A vizsgálat során különös figyelmet fordít az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságától származó információkra.”

Az akkori szabályozással kapcsolatban kritikaként kell megemlíteni mindenképp azt, hogy törvényi szinten a harmadik ország visszavételi kötelezettségét nem írta elő a jogintézmény alkalmazásához, tehát azt, hogy mi történik akkor, ha teljesül valamennyi feltétel, azonban a harmadik ország a külföldi visszavételét megtagadja. Ez esetben a külföldi utóbbi országtól nem fogja tudni kérni az őt esetleg megillető nemzetközi védelmet, Magyarországon pedig már rendelkezett egy érvényes elutasító döntéssel. Az említett Kormányrendelet 20. § (1) bekezdése csak közvetetten tartalmaz útmutatást a kérdésben. Eszerint „ha a menekültügyi hatóság megállapította, hogy a kérelmezőt biztonságos harmadik ország befogadja, a bizonyítást nem kell tovább folytatni.”

Itt tehát már megjelenik az a követelmény, hogy a harmadik ország befogadja a külföldit, ugyanakkor egyértelműen, explicit módon nem jelent meg az, hogy ha mégsem fogadja be, akkor nem kell alkalmazni az elutasítás jogkövetkezményét, csupán az, hogy ilyen esetben a bizonyítást – tehát a tényállás-felderítést – folytatni kell. Nyilván e kötelezettség már nem a harmadik ország biztonságosságának vizsgálatára vonatkozott, hanem a kérelem érdemének a megvizsgálására. A végrehajtási jogszabályból így le lehetett vezetni annak a követelményét, hogy az adott, a kérelmező esetében biztonságosnak minősített harmadik ország a külföldit vissza is fogadja, azonban ezen egyértelmű kijelentés elmaradása nem segítette elő a jogalkalmazást.

2002-ben – részben a menekültügyi hatóság szervezetrendszerének változásával párhuzamosan – módosult a menedékjogi törvény és a változás érintette a biztonságos származási ország jogintézményét és fogalmát is. A módosított 2. § e) pontjában szereplő fogalom-meghatározás alapján biztonságos harmadik országnak minősült az az ország, „*ahol a külföldi a Magyar Köztársaság területére érkezése előtt úgy tartózkodott, átutazott vagy továbbutazott, hogy kérelmére a Genfi Egyezmény alkalmazhatóságát elismerték, vagy az elismerés iránti kérelem benyújtására megvolt a lehetősége, de azzal nem élt; feltéve, hogy ezen ország jogszabályai és tényleges joggyakorlata biztosítja a menedékjogi kérelmek érdemi elbírálását, továbbá ebben az országban a külföldi nincs kitéve üldözésnek, kínzásnak, embertelen, illetőleg megalázó bánásmódnak, és ahonnan nem küldhető vissza olyan országba, ahol üldözésnek vagy emberi jogai megsértésének lenne kitéve*”.

Kikerültek tehát a feltételrendszerből a biztonságos származási országokkal szemben támasztott követelmények, akárcsak a külföldi és a harmadik ország közötti kapcsolat lehetséges variációi közül a letelepedett állapot, ugyanakkor egyértelmű követelményként került meghatározásra a menedékjogi kérelmek érdemi elbírálásának biztosítottsága, míg korábban ez csupán a genfi egyezmény alkalmazására vonatkozó vélelemként szerepelt.

Amennyiben a fentiek szerinti feltételrendszer valamennyi eleme teljesült, akkor a jogintézmény életre hívása egyaránt járt érdemi és eljárási következményekkel. Ilyen érdemi következmény volt mindenekelőtt az, hogy a 43. § (1) bekezdésének c) pontja miatt nyilvánvalóan megalapozatlannak lehetett tekinteni a kérelmet, ha a kérelmező esetében volt biztonságos harmadik ország, amely a kérelmezőt visszafogadta. Ehhez kapcsolódott ugyanakkor eljárási oldalról új elemként az, hogy az ilyen ügyekben a hatóság ún. rövidített eljárást folytathatott le, amelynek az eljárási határideje (15 nap) lényegesen rövidebb volt az általánosnál (60 nap).

Megjegyzésre érdemes, hogy a harmadik ország visszafogadási kötelezettsége továbbra sem a jogintézmény alkalmazásának feltételeként került egyértelműen meghatározásra, csupán a nyilvánvalóan megalapozatlanként történő minősítés követelményeként. Ha külföldit a harmadik ország nem fogadta vissza, a kérelmet nem lehetett nyilvánvalóan megalapozatlannak tekinteni, ugyanakkor ez a törvény szigorú értelmezése alapján nem jelentette azt, hogy nem kellett a kérelmet elutasítani.

A menedékjogról szóló törvény Magyarország 2004-es uniós csatlakozása után újabb nagyobb volumenű módosításon esett át, e tanulmány témáját azonban e változtatás nem érintette, elsősorban azért, mert a csatlakozás időpontjában az eljárási irányelv még kidolgozás alatt állt, másrészt elfogadását követően az átültetés határideje csupán 2007. december 1-jén járt le.

## 5.2. Az új Met. szabályai

Az eljárási irányelv szabályait, a menekültügyi acquis más szabályaival egyetemben – némi késedelemmel – a 2008. január 1-jén hatályba lépő új jogszabály, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) ültette át a magyar jogba. Az azóta eltelt több mint hét évben a jogi szabályozás szempontjából 3 periódust érdemes megkülönböztetni: a 2008-2010, a 2010-2015 közötti, valamint a jelenlegi időszakot.

### 5.2.1. A biztonságos harmadik országra vonatkozó szabályok az új Met. hatályba lépésétől 2010 decemberéig

Az új menedékjogi törvény célja és feladata kifejezetten a jogharmonizáció, tehát a tanulmány témája szempontjából az eljárási irányelv biztonságos harmadik országra vonatkozó szabályainak a nemzeti jogba való átültetése volt. Ennek megfelelően megvizsgálható, hogy a magyar szabályozás mennyire felelt meg a 4.1. fejezetben ismertetett követelményeknek.

Sajnálatos módon a biztonságos harmadik országra vonatkozó szabályok a jogszabályban „szétszórva” találhatóak, ami nem könnyíti meg a jogalkalmazást, ugyanakkor e szabályok kétségkívül egységes rendszerbe állnak össze.

A 2. § i) pontjában megfogalmazott definíción tetten érhető az irányelv hatása és már önmagában is egy cizellált rendszer alapjait veti meg. Eszerint „*biztonságos harmadik ország: a kérelmező vonatkozásában az az állam, ahol a kérelmező a Magyar Köztársaság területére érkezését megelőzően tartózkodott vagy annak területén átutazott, és lehetősége volt arra, hogy menekültkénti elismerés vagy kiegészítő védelem iránti kérelmet nyújtson be, feltéve, hogy a menekültügyi hatóság meggyőződött arról, hogy az adott országban*

*ia) a kérelmező életét és szabadságát nem fenyegeti veszély faji vagy vallási okból, nemzeti hovatartozása, valamely társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai meggyőződése miatt, illetve nincs kitéve súlyos sérelem veszélyének,*

*ib) a Genfi Egyezményrel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét,*

*ic) elismerik és alkalmazzák a nemzetközi jog azon szabályát, amely szerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve, és*

*id) biztosított a Genfi Egyezményrel összhangban álló védelem.”*

A definíció már önmagában is megfelel a 4.1. fejezetben említett hármas feltételrendszer egy részének, hiszen – ha nem is feltétlenül szó szerint, de tartalmilag mindenképp – teljesíti az irányelv által az adott harmadik országgal szemben támasztott követelményeket. Ezen túlmenően eleget tesz azon elvárásnak is, hogy

jogszabály rögzítse a menedékkérő és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat fennállását előíró azon szabályokat, amelynek alapján ésszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen. E kapcsolat, ami megalapozhatja a jogintézmény életre hívását a magyar jogban az lett, hogy az adott országban a kérelmező tartózkodott, vagy azon átutazott és ott volt, vagy lett volna lehetősége menedékjogot kérni. Hogy ez utóbbi kritérium nem pusztán formalitás, azt erősíti azon elvárás, hogy az adott harmadik országban – a feltételek fennállásának esetében – biztosított legyen a genfi egyezményrel összhangban álló védelem. Ez pedig nyilván egy működő menekültügyi rendszert feltételez, amely egyaránt képes és hajlandó védelmet nyújtani az arra megalapozottan igényt tartó személyeknek.

Lényeges kiemelni, hogy már a meghatározásból eredően is megállapítható, hogy a biztonságos harmadik ország jogintézménye nem jelent automatizmust, a hatóságnak a konkrét kérelmező esetében meg kell győződnie a fenti feltételek érvényesüléséről. Ahogy a jogszabályhelyhez fűzött miniszteri indoklás fogalmaz: „nem elegendő, ha az adott állam részese ezeknek a nemzetközi egyezményeknek, és jogszabályi rendszere is nemzetközi kötelezettségvállalásainak megfelelő, azt is meg kell vizsgálni, hogy az egyezményekben biztosított jogok a gyakorlatban is megfelelően érvényesülnek-e. A biztonságos származási országhoz hasonlóan valamely ország biztonságos harmadik országnak nyilvánítása is megdönthető vélelem és az egyéni elbírálás elvének megfelelően a hatóságnak ebben az esetben is meg kell vizsgálnia, hogy az adott államban a kérelmezőt nem fenyegeti-e veszély a Genfi Egyezményben meghatározott öt ok miatt, illetve nem kell-e súlyos sérelemtől tartania.”

A fogalom-meghatározáson túl a Met. természetesen további eljárási és tartalmi szabályokat írt elő a jogintézmény alkalmazásához.

Eljárási szempontból mindenképpen kiemelésre érdemes a külön alcímek (menekültek / oltalmazottak biztonságos származási országokból és biztonságos harmadik országokból) alá besorolt 9. és 16. §-ok (2) bekezdései, amelyek a fentiekben ismertetett kapcsolat (tartózkodás, illetve átutazás) megléte esetén egyértelműen a kérelmező köteleességévé tették annak bizonyítását, hogy az adott harmadik országban nem volt lehetősége az őt megillető hatékony védelem igénybe vételére. A menekültügyben, ahol a kérelmezőket jellemzően nem terheli bizonyítási, csupán valószínűsítési kötelezettség, ez egy különösen szigorú szabálynak tekinthető.

Hogy a hatóság számára mégsem könnyítette meg igazán a jogalkalmazást, az elsősorban annak volt köszönhető, hogy annak a kötelezettsége, hogy alátámassza egy adott harmadik országról, hogy megfelel a biztonságos harmadik országokkal szembeni követelményeknek, a menekültügyi hatóságot terhelte. Figyelemmel a fentiekben említett összetett feltételrendszerre, ez sok esetben semmivel nem jelentett könnyebb feladatot, mint a kérelem érdemi (származási országba történő visszaküldhetőségre vonatkozó) elbírálása. Különösen így volt ez a jogintézmény konkrét hatása tükrében. Míg a korábbi szabályozás alapján a biztonságos harmadik



ország megléte egyértelmű elutasítási okként került meghatározásra, addig a Met. 59. § b) pontja értelmében a biztonságos harmadik országból érkezés csupán a „elismerés feltételei fennállásának hiányára utaló”, példálózó jelleggel felsorolt körülmények egyike volt. Az elutasítási kötelezettség, és az „elismerés feltételei fennállásának hiányára utalás” közötti különbség meglehetősen nyilvánvaló. Ha egy körülmény csupán „utal” valamire, az annak a valószínűségét erősíti, de nem dönti el egyértelműen.

Hatósági szempontból a jogintézmény életre hívásának esetleges hozadéka tehát meglehetősen csekélynek volt nevezhető, hiszen a hatóság hiába támasztotta alá az adott harmadik ország biztonságosságát, valamint azt, hogy a kérelmező és a harmadik ország közötti, törvény által megkövetelt kapcsolat fennállt, ez még mindig csak utalt arra, hogy el kell utasítani a kérelmet, ráadásul a kérelmező bizonyíthatta, hogy mégsem volt lehetősége ott a hatékony védelemre. Ennek megfelelően a kérdéses időszakban a jogintézmény alkalmazása atipikusnak számított, és akkor is csupán az elutasító döntést megalapozó érvek egyikeként, nem pedig a döntés alapjául szolgált.

Gyakorlati szempontból a jogintézmény alkalmazásának további akadályát jelentette az időtényező is. A visszafogadási egyezmények általában a határátlépéstől számított 1 évben határozzák meg azt az időtartamot, amin belül a harmadik országnak visszafogadási kötelezettsége van, azonban egy teljes menekültügyi eljárás a peres jogorvoslati szakot is beleértve, gyakran tovább tartott, mint 1 év.

A gyakorlati alkalmazhatóság csekély foka azonban az átültetés formai megfelelőségét nem befolyásolja, a harmadik országgal szemben támasztott kritériumoknak a Met. megfelelt, és hasonló jelenthető ki a nemzeti jogszabállyal szembeni követelmények egyikéről, a kérelmező és a harmadik ország közötti kapcsolat meghatározásáról. Szintén teljesítette a jogalkotó az átültetési kötelezettséget a harmadik ország hatóságainak szóló értesítés kapcsán, bár a szabályozás kormányrendeleti szinten valósult meg. A Met. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI.9.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Metvhr.) 95. §-a alapján *„Ha a menekültügyi hatóság a kérelmet a [biztonságos harmadik ország] alapján utasítja el, a jogerős elutasító határozat közlésével egyidejűleg a külföldi részére igazolást állít ki, melyben a harmadik ország érintett hatóságait – a harmadik ország hivatalos nyelvén – tájékoztatja a kérelem elutasításának tényéről és indokáról.”* Szintén e végrehajtási rendelet tett eleget az eljárási irányelv 27. cikk (5) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségnek. Az 1. § (6) bekezdése értelmében *„a miniszter rendszeresen tájékoztatja a Bizottságot azokról az országokról, amelyek vonatkozásában a biztonságos harmadik ország elve alkalmazásra kerül”*.

A kérelmező biztonságos harmadik országgal kapcsolatos tájékoztatásához fűződő kötelezettség még csak-csak beleérthető az általános tájékoztatási kötelezettségbe, ami valóban megjelent a Met. 37. §-ában, azonban egyértelműen adós maradt a Met. azokkal a kifejezett jogszabályi előírásokkal, amelyek a jogintézmény alkal-

mazhatóságának módszertani szabályaira, és arra a jogra vonatkoznak, hogy a kérelmező kifogásolhassa a jogintézmény alkalmazását az ügyében. Az, hogy a kérelmező a jogintézmény alkalmazása esetén is érvényesülnek az általános eljárási szabályok (pl. a kérelmező kötelező meghallgatása), nem minősül külön módszertannak, ahogy az általános jogorvoslati lehetőség sem feleltethető meg a jogintézmény alkalmazására vonatkozó kifogásolási lehetőségnek.

Összességében a fentiek miatt a harmonizáció nem volt teljesnek tekinthető, a gyakorlatban azonban az ismertett nehézségek miatt ettől függetlenül nem került sor a jogintézmény gyakori használatára.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy egy lényeges garanciális elem beépítésével a Met. komoly előrelépést tett a korábbi szabályozáshoz képest, még akkor is, ha a garanciális elem szinte „elrejtőzött” a jogszabályban. A Met. 45. § (1) bekezdése talán a legfontosabb menedékjogi szabályt, a visszaküldés tilalmát (non-refoulement) tartalmazza. Eszerint: „*A visszaküldés tilalma fennáll, ha az elismerését kérő származási országában faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének vagy halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja.*” E tanulmány témája szempontjából ez utóbbi kitétel a hangsúlyos, tehát az, hogy a visszaküldés tilalmának megállapítása kapcsán a hatóságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a kérelmezőt a biztonságos harmadik ország befogadja-e.

Nyilván a legbiztonságosabb, ha ennek érdekében rendelkezésre áll a harmadik ország hatóságainak erre vonatkozó nyilatkozata, ugyanakkor ez nem feltétlenül követelmény, ellenkező információk hiányában ki lehet indulni abból, hogy a harmadik ország eleget fog tenni az őt terhelő nemzetközi kötelezettségeknek. A harmadik országbeli állampolgárok visszavételére vonatkozó kötelezettségvállalást ugyanis nemzetközi szerződések rögzítik.<sup>34</sup>

### 5.2.1. A biztonságos harmadik országra vonatkozó szabályok 2010 és 2015 között

Az előző alfejezetben kifejtettek miatt a biztonságos harmadik ország jogintézménye nem bizonyult alkalmasnak arra, hogy betöltse a neki szánt szerepet, ezért 2010-ben a jogintézmény újraszabályozásra került.

<sup>34</sup> Magyar szempontból a korábbi kétoldalú szerződéseket folyamatosan váltják fel az unió által kötött multilaterális szerződések, így például 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 szóló 2003. évi XXII. törvényt a 2007-ben az Európai Közösségek és a Szerb Köztársaság közötti, az engedély nélkül tartózkodó személyek visszaadásáról szóló megállapodás. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D0819>; letöltés ideje: 2015. augusztus 27.

A Met. módosítására 2010. december 24-i hatályba lépéssel került sor, és a módosítás gyakorlatilag a vizsgált jogintézmény valamennyi elemét érintette. A változás kiterjedt a definícióra is, a külföldi és a harmadik ország közötti kapcsolatot megteremtő elemek és a menedékkérelem előterjesztésének lehetősége máshol került szabályozásra, a menedékkérelem előterjesztésének lehetősége pedig – az irányelvi követelményeknek való pontosabb megfelelés érdekében – a harmadik országgal szemben támasztott követelmények közé került.

Mind elméleti, mind gyakorlati szempontból a legjelentősebb változást az jelentette, hogy a biztonságos harmadik ország megléte a ködös „elismerés feltételei fennállásának hiányára utaló” körülmények közül – az irányelvi szabályokkal összhangban – átkerült a Met. 51. § (2) bekezdésében található elfogadhatatlansági okok közé. Azon túl, hogy ezzel – a korábbi, 2008 előtti szabályozást lényegében felelevenítve – kötelező elutasítási okot jelentett, számos egyéb anyagi és eljárásjogi következménnyel is járt. Az irányelv logikájából következően egyértelművé vált, hogy a jogintézmény életre hívása azt jelenti, hogy – az elfogadhatatlanság többi okához hasonlóan – a hatóság nem vizsgálja a kérelem érdemét, a származási országban esetlegesen fenyegető üldöztetést, és ennek megfelelően a hatósági döntés végzés formáját ölti. Ennél is lényegesebb azonban, hogy az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat a továbbiakban nem a 68. § szerinti, peres utat előíró, általános szabályok szerint alakult, hanem az 53. § (3)-(4) bekezdései alapján a bíróság számára gyors, nemperes eljárást írt elő.

Ezzel a változtatással párhuzamosan hatályon kívül helyezésre került a Met. biztonságos harmadik országból érkező menekültekre vonatkozó 9. § (2) bekezdése, hiszen a Met. 51. § (2) bekezdésének c) pontja alapján önálló elfogadhatatlansági ok volt, ha „a kérelmezőt valamely harmadik ország menekültként ismerte el, feltéve, hogy ez a védelem a kérelem elbírálásakor is fennáll, és a szóban forgó harmadik ország a kérelmezőt visszafogadja”. Épp ezért nem volt a továbbiakban szükség külön rendelkezésre a biztonságos harmadik országból érkező menekültek kapcsán.

Szintén a Met. 51. §-ában került sor a definícióból kikerült, a harmadik ország és az adott kérelmező közötti kapcsolat meghatározására. A (3) bekezdés értelmében a biztonságos harmadik ország elve „alapján a kérelem elfogadhatatlanságának megállapítására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a kérelmező

a) a biztonságos harmadik országban tartózkodott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § i) pontjában foglaltaknak megfelelő hatékony védelem igénylésére;

b) annak területén átutazott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § i) pontjában foglaltaknak megfelelő hatékony védelem igénylésére;

c) ott rokonai kapcsolatokkal rendelkezik és az ország területére beléphet vagy;

d) a biztonságos harmadik ország az elismerését kérő kiadatását kéri”.

Megmaradt tehát a két klasszikusnak tekinthető kapcsolóelem, az átutazás és a tartózkodás, mindkettő azzal a feltétellel, hogy a kérelmezőnek kellett, hogy legyen

lehetősége az adott harmadik országban a védelem igénybevételére. Köszönhetően annak, hogy az irányelv alapján a harmadik ország és a külföldi közötti kapcsolat meghatározása tekintetében a tagállamokat nagyfokú szabadság illeti meg, a kapcsolóelemek köre kibővült. Így a hatóság elfogadhatatlanként elutasíthatja a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül akkor is, ha az adott külföldi egy bizonyos harmadik országban soha életében nem járt, ám ott rokoni kapcsolatokkal rendelkezik. Fontos garanciális elemként érvényesülő konjunktív feltétel ugyanakkor az, hogy a külföldinek kell, hogy legyen az adott harmadik országba való belépésre jogszerű lehetősége.

Ennél szokatlanabbnak tűnhet a szintén új, negyedik kapcsolóelem, tehát az, ha a biztonságos harmadik ország az elismerését kérő kiadatását kéri. A módosító törvényhez fűzött indoklás alapján a változtatás *„megkönnyíti a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvényben foglaltak alkalmazását. A jelenlegi szabályozás szerint ugyanis csak az az ország tekinthető biztonságos harmadik országnak, amelynek területén a kérelmező átutazott, vagy tartózkodott. Emiatt, ha olyan ország kéri a kiadatását, amelynek a területén a kérelmező nem utazott keresztül, az nem tekinthető biztonságos harmadik országnak.”*

A Met. 51. § (3) bekezdés d) pontjának módosítása így lehetővé tette, hogy ne legyen akadálya a menekült biztonságos harmadik országnak történő kiadatásának, ugyanis a nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló törvény 14. § (1) bekezdése alapján *„meg kell tagadni a menekült kiadatását, kivéve, ha azt a menedéjogról szóló törvényben meghatározott biztonságos harmadik ország kéri.”* Érdemes hangsúlyozni, hogy egy harmadik ország nem attól lesz biztonságos, hogy kéri az elismert menekült kiadatását, az okozatiság pont fordított. Azért van lehetőség akár az elismert menekült kiadására is, mert a megkereső ország biztonságos, tehát teljesíti az ilyenek tekintett országokkal szembeni feltételeket.

Jogszabályi szinten egyéb változtatásra nem került sor, a fentiek hatása azonban így is rendkívüli volt. Az új szabályozás révén a korábbinál sokkal gyorsabb, formalizáltabb eljárásokat lehetett lefolytatni, és ezzel a menekültügyi hatóság élt is. Tekintettel arra, hogy a Magyarországot érő irreguláris migráció, és ahhoz kapcsolódóan a menekültügyi nyomás Szerbia irányából jelentkezett már akkor is, és a menekültügyi hatóság Szerbiát biztonságos harmadik országnak tekintette, rövid idő alatt számos – a Szerbián keresztül érkező kérelmezők ügyeinek kb. egyötödében – olyan döntés született, amely a kérelmet erre tekintettel elfogadhatatlanként elutasította.<sup>35</sup> Az így elutasított kérelmezők természetesen jelentős számban fordultak bírósághoz a hatósági döntéssel szemben.

Az ilyen döntésekkel szembeni bírósági felülvizsgálat tárgyában az első döntések 2011 márciusában keletkeztek. Az ezt követő másfél évben a hatósági gyakorlat jogszerűségének megítélése az eljáró bíróságokon rendkívül vegyesnek bizonyult, egyes bíróságok, egyes bírák elfogadták, mások azonban nem. 2012 szeptemberéig

<sup>35</sup> Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

121 bírósági döntés foglalt állást a kérdésben, ebből 76 elfogadta a hatósági álláspontot, 45 döntés azonban nem látta megalapozottnak a hatósági döntést, mert a bíróság/törvényszék álláspontja szerint a kérelmezőnek – függetlenül akár attól is, hogy a kérelmező 3 hónapig ott tartózkodott – nem volt lehetősége menedéket kérni Szerbiában, vagy azért, mert eleve Szerbiát nem tekintette biztonságos harmadik országnak.<sup>36</sup>

A kérdéses időszakban ráadásul Szerbiában is – a korábbiakhoz képest – rendkívüli mértékben megnövekedett a menedékkérők száma, amely rendkívüli kihívások elé állította a szerb menekültügyi rendszert.<sup>37</sup>

A változatos bírósági megközelítéstől függetlenül a hatósági gyakorlat kiváltotta a jogvédő szervezetek,<sup>38</sup> az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága<sup>39</sup> és az Európai Bizottság éles kritikáját. A kritikák kétségkívül megalapozottak voltak abból a szempontból, hogy Szerbia nem volt képes a szükséges védelem biztosítására, így a hatóság viszonylag rövid időn belül, 2012 őszétől fel is hagyott a jogintézmény alkalmazásával. 2012 októberében az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága még egy felhívást is kiadott, amiben arra szólította fel a dublini rezsimben részes államokat, hogy ne adjanak vissza a dublini eljárás keretében Magyarországra olyan kérelmezőket, akik korábban Szerbiában jártak, mert különben az a veszély fenyegetné őket, hogy oda visszaadásra kerülnek.<sup>40</sup> Ezt követően, 2012. december 10-én jelent meg a Kúria 2/2012-es KMK véleménye a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről. A vélemény is hangsúlyozta a jogszabályi követelményt, miszerint *„[v]alamely harmadik ország menekültügyi rendszere túlterheltségének lehet az a következménye, hogy ebben az országban lehetetlenné válik a menedékkérőket megillető jogok biztosítása. Az ilyen harmadik országot menekültügyi szempontból nem*

<sup>36</sup> Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

<sup>37</sup> A kérelmezők számának növekedése csupán a megelőző évekhez képest számított rendkívülinek. Magyarországhoz hasonlóan Szerbia is minden bizonnyal örömmel fogadná, ha e tanulmány készítésének időpontjában, 2015 nyarán csak annyira növekedne a menedékkérők száma, mint az történt 2010 és 2012 között.

<sup>38</sup> Magyar Helsinki Bizottság: Szerbia, mint biztonságos harmadik ország? Feltevések és válaszok; <http://helsinki.hu/szerbia-mint-biztonsagos-harmadik-orszag-feltevesek-es-valaszok>; letöltés ideje: 2015. április 26.

<sup>39</sup> „Amíg azonban ilyen rendszer nem áll rendelkezésre Szerbiában, a fenti okok miatt az UNHCR azt javasolja, hogy más országok ne tekintsék Szerbiát biztonságos harmadik országnak, és az ezzel kapcsolatos elvre hivatkozva ne küldjenek oda vissza menedékkérőket. Forrás: ENSZMF: Szerbia, mint menedéket nyújtó ország; 28.; <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/szerbia-mint-menedeket-nyujto-orszag-2012.-augusztus.html>; letöltés ideje: 2015. április 26.

<sup>40</sup> Forrás: ENSZMF: Felhívás a Magyarországra történő dublini transzferek kapcsán azon személyek esetében, akik keresztül utaztak Szerbián; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=507298a22>; letöltés ideje: 2015. augusztus 30.

lehet biztonságosnak tekinteni.”<sup>41</sup> Ezen a szinten is megerősítés nyert az a tény, hogy ilyen esetekben a „biztonságos” fogalom értelme elválik az objektív közbiztonságtól, illetve jogbiztonságtól – tehát a biztonság köznapi felfogásától – és menekültügyi jelleggel bír, nem függetleníthető a nemzetközi védelem biztosítására való képességtől és hajlandóságtól. Mire azonban e kúriai vélemény megszületett, addigra a jogintézmény alkalmazása már megszűnt.

### 5.2.2. A biztonságos harmadik országra vonatkozó szabályok 2015-től

Fentieknek megfelelően 2012 utolsó harmadában a menekültügyi hatóság már nem alkalmazta a biztonságos harmadik ország jogintézményét, ezt követően azonban radikálisan megváltozott a menekültügyi környezet. Míg 2012-ben egész évben alig több mint 2000 fő kért Magyarországon menedéket, addig ez a szám 2013-ra megközelítette a 19.000-et, 2014-ben a 43.000, 2015. augusztus végén pedig a 140.000-et.<sup>42</sup> Nem történt változás ugyanakkor abban, hogy ez a migrációs, illetve menekültügyi nyomás továbbra is Szerbia felől éri el hazánkat.

Az erre adott kormányzati válaszlépések egyikeként a 2015. évi CVI. törvény a Met. módosításával felhatalmazást adott a Kormánynak a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított harmadik országok listájának elkészítésére, ami alapján aztán 2015. július 22-én hatályba is lépett a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Kormányrendelet, amelynek 2. §-a más, magyar menekültügyi szempontból kevésbé releváns állam mellett valamennyi balkáni országot – így a kiemelten fontos Szerbiát is – biztonságos harmadik országnak nyilvánította.

Megjegyzésre érdemes, hogy a jogszabályi szinten rögzített lista ellenére, a jogi jelleg nem változott, a biztonságossághoz fűződő védelem továbbra is megdönthető és egyedileg, minden ügyben külön vizsgálendő, ahogy ez a Met. 51. § (5) bekezdése alapján is következik.<sup>43</sup> A törvényi szintű szabályozásra tekintettel némileg érthetetlen, hogy a nemzeti listát megállapító Kormányrendelet 3. § (2) bekezdése<sup>44</sup> miért ismétli meg ugyanezt a rendelkezést.

<sup>41</sup> Forrás: a Kúria honlapja; <http://www.kuria-birosag.hu/hu/kollvel/22012-xii10-kmk-velemen-y-biztonsagos-harmadik-oroszag-megitelesenek-egy-es-kerdeseirol>, letöltés ideje: 2015. május 2.

<sup>42</sup> Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

<sup>43</sup> Met. 51. § (5) [A biztonságos harmadik ország elve alkalmazásának az adott országon történő átutazásán, illetve az ott tartózkodáson alapuló] „*esetén az elismerését kérőnek kell bizonyítania, hogy ebben az országban nem volt lehetősége hatékony védelemre a 2. § i) pontjában foglaltak értelmében.*”

<sup>44</sup> (3) *Ha az elismerését kérő Magyarország területére érkezését megelőzően a biztonságos harmadik országok európai uniós listája vagy a 2. § szerinti valamelyik biztonságos harmadik ország területén tartózkodott vagy átutazott, az elismerését kérő a Met. szerinti menekültügyi eljárásban bizonyíthatja, hogy az ő egyéni esetében ebben az országban nem volt lehetősége hatékony védelemre a Met. 2. § i) pontjában foglaltak értelmében.*”

Érdemes megjegyezni a lista kapcsán, hogy a megléte nem jelenti akadályát a jogintézmény alkalmazásának olyan ország kapcsán, amely nem szerepel rajta, figyelemmel arra, hogy a Met. a biztonságos harmadik ország fogalmát a listától függetlenül határozza meg.

A nemzeti szinten biztonságosnak tekintett országok listájának megalkotásán túl a vizsgált jogintézmény kapcsán törvényi szinten is több változás történt 2015. augusztus 1-jei hatályba lépéssel, amelyek az ezt követően indult eljárásokban alkalmazandók. E módosítások mindegyike garanciális jellegű irányelvi szabályok átültetését jelentette:

- Egyrészt a korábban kormányrendeleti szinten rendezett előírás törvényi szintre került, a Met. 51. § (6) bekezdésébe bekerült az, hogy a biztonságos harmadik ország elvének *„alkalmazása esetén a menekültügyi hatóság az adott harmadik ország hivatalos nyelvén igazolást állít ki a kérelmező részére arról, hogy a menedékjog iránti kérelmét érdemben nem vizsgálta.”*
- Másrészt régi adósságot törlesztve a Met. 51. § (11) bekezdése kimondta, hogy a biztonságos harmadik ország elvének *„alkalmazása esetében a kérelmező az e tény vele való közlését követően haladéktalanul, de legkésőbb a közlést követő 3 napon belül nyilatkozhat arra vonatkozóan, hogy az ő egyéni esetében adott ország miért nem minősül (...) biztonságos harmadik országnak.”*
- Harmadrészt, és talán ez a leglényegesebb módosítás, a Met. 51/A. §-a végére kimondta, hogy *„amennyiben (...) a biztonságos harmadik ország a kérelmezőt nem veszi át, vagy nem veszi vissza, a menekültügyi hatóság döntését visszavonja és az eljárást folytatja.”*

Mindezek ellenére sem lehet kijelenteni, hogy a magyar jogalkotó maradéktalanul eleget tett jogharmonizációs kötelezettségének. Továbbra is hiányoznak az átdolgozott eljárási irányelv 38. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján jogszabályi szinten megkövetelt módszertani szabályok, *„melyek segítségével az illetékes hatóságok meggyőződnek arról, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazható-e egy adott országra vagy egy adott menedékkérőre vonatkozóan. Az ilyen módszer magában foglalja az ország biztonságos voltának egy adott kérelmező vonatkozásában való eseti alapon történő megállapítását és/vagy az általában biztonságosnak minősített országok nemzeti szinten történő meghatározását”*.

Szintén nem biztosított jogszabályi szinten az, hogy a nemzeti szinten biztonságosnak tekintett országok listájának meghatározása során figyelembe vételre kerüljenek az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jelentései és iránymutatásai, ahogy a biztonságosnak nyilvánított országok ilyenként történő minősítésének naprakész és több forrásból származó információk alapján rendszeres felülvizsgálatának kötelezettsége sem.

E hiányosságok azonban kétségtelenül nem képezik akadályát a jogintézmény alkalmazásának, amely a magyar menekültügyi eljárásban jelenleg az alábbi eljárási és logikai sorrend mentén történhet:

- a kormányrendeleti lista felállít (egyebek mellett) a gyakorlati szempontból leginkább releváns államok kapcsán egy vélelmet azok biztonságossága kapcsán;
- amennyiben a listán szereplő ország és az adott kérelmező között fennáll a törvény által meghatározott kapcsolóelemek (tipikusan: átutazás, tartózkodás) valamelyike, akkor megnyílik az elv alkalmazásának lehetősége;
- erről a menekültügyi hatóságnak a külföldi által értett és beszélt nyelven tájékoztatnia kell a menedékkérőt;
- a kérelmező ezt követően 3 nappal rendelkezik a vélelem megdöntésére, amely irányulhat arra, hogy neki személyesen volt-e lehetősége a harmadik országban védelmet kérnie, illetve arra is, hogy általánosságban a harmadik ország képes és hajlandó-e az arra rászorulóknak nemzetközi védelmet biztosítani;
- amennyiben a kérelmező a vélelmet nem tudja megdönteni, a hatóság a kérelmet elfogadhatatlanként elutasítja, egyidejűleg ellátja a kérelmezőt egy a harmadik ország nyelvén kiállított igazolással arról, hogy a menedékkérelmet érdemben nem vizsgálta;
- ha az így elutasított kérelmezőt a harmadik ország nem veszi vissza, a menekültügyi hatóság az elfogadhatatlanként elutasító döntést visszavonja és az eljárást az általános szabályok szerint lefolytatja.

Figyelemmel arra, hogy a fentiek szerinti eljárási rend 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba és csak ezen időpontot követően indult eljárásokban hívható életre, e tanulmány írásának időpontjában még nem áll rendelkezésre értékelhető tapasztalat a jogintézmény alkalmazásának gyakorlatával kapcsolatban. Az ugyanakkor egyértelműen kijelenthető, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazásának sarokpontja a harmadik ország visszavételi hajlandósága. Amennyiben a biztonságosnak tekintett harmadik ország nem veszi vissza a kérelmezőt, a jogintézmény alkalmatlan lesz érdemi hatás kiváltására.

A tényleges visszavétel előtt több akadály is emelkedik. Ahogy Cseresnyés Ferenc írta még 2005-ben: „A visszavételi megkeresések esetén (...) az érintett harmadik állam értelem szerűen annak bizonyítását igényli, hogy területén keresztül utazott uniós területre az illető külföldi. Mivel azonban (...) a menedékkérők gyakran letagadják, vagy eltitkolják utazásuk útvonalát, hallgatnak identitásukról, megsemmisítve irataikat, csak ritkán, illetve alig teljesíthető a harmadik állam igénye. Ha pedig nincs befogadni kész harmadik állam, akkor nincs visszavétel sem. De abban az esetben sem működik a szabályozás, ha lejárt a szerződéses visszavételi



határidő, vagy a származási országba történő visszatoloncolás egyszerűbb, mint a harmadik országba való visszaküldés.”<sup>45</sup>

## 6. Összegzés

Tény, hogy a biztonságos harmadik ország elve lehetőséget teremt arra, hogy egy menedékjog iránti kérelmet annak érdemi vizsgálata nélkül utasítson el egy tagállam, és ez alapján megvonja a kérelmezőtől a területen maradás jogát. Emiatt számos kritika érte és éri mind a mai napig. Rendkívül lényeges azonban, hogy a biztonságos harmadik ország elve csak egy megdönthető vélelmet állít fel és alkalmazására szintén csak menekültügyi eljárás keretében kerülhet sor, és mindaddig, amíg az eljárás zajlik, a kérelmezőt megilletik az általános garanciák. Ha a vélelem megdönthetetlen lenne, az nyilván megkérdőjelezné a jogintézmény „jogszerűségét”, hiszen olyan automatizmushoz vezethetne, amely valóban a területhez való hozzáférés, illetve a területen maradási jog – és így potenciálisan a refoulement tilalmának – sérelmével járna.

A biztonságos harmadik ország elve nem sokat érne, ha nem lennének olyan harmadik országok, amelyek visszafogadási egyezmények alapján visszafogadnák azokat a személyeket is, akik nem az állampolgáraik. Ennek megfelelően az ilyen egyezmények léte és alkalmazása nélkülözhetetlen a jogintézmény kapcsán. A vizsgált egyezményekben rejlő kockázatokra az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1741 (2010) határozatának 3-4. pontja a következőképpen hívta fel a figyelmet: „Fennáll ugyanakkor a veszélye annak, hogy a visszafogadási egyezmények közvetve vagy közvetlenül veszélyt jelentenek az irreguláris migránsok, vagy menedékkérők emberi jogaira. Ez különösen igaz arra a kockázatra, hogy a küldő, vagy a visszafogadó állam elmulasztja tiszteletben tartani a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény és annak 1967-es jegyzőkönyve, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján öt terhelő kötelezettségeit és a visszafogadási egyezményt egy hibás döntés végrehajtására használja. (...) Az olyan irreguláris migránsok, akiket egy olyan államba küldenek vissza, amely nem a származási országuk, azon kockázatnak lehetnek kitéve, hogy fenntarthatatlan helyzetbe kerülnek. Fennáll annak a kockázata, hogy a harmadik országbeli visszaküldöttek az úgynevezett „lánc-visszaküldés” alanyaivá válnak, ami azt jelenti, hogy visszaszállításra kerülnek a származási országukba anélkül, hogy lehetőségük lett volna menedékkérelmüket előterjeszteni, vagy menedékkérelmüket megvizsgálták volna bármelyik országban, amelyiken keresztülhaladtak. Néhány visszafogadási egyezmény gyorsított eljárást biztosít a határon, amely gyakorlatban hátráltathatja a migránsokat a menedékkérelmük benyújtásában, vagy rossz minőségű értékelést eredményezhetnek.”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Cseresnyés Ferenc: Migráció az ezredfordulón. Dialóg Campus Kiadó; Pécs; 2005. 163-164. o.

<sup>46</sup> Forrás: Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének honlapja;

Épp ezért komoly felelősség terheli a biztonságos harmadik ország jogintézményét alkalmazó államokat a garanciák messzemenő tiszteletben tartása kapcsán, hogy az említett kockázatok minimalizálhatók legyenek.

**Dr. Tóth Judit PhD, egyetemi docens**

*Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar  
Alkotmányjogi Tanszék*

## **Miért nincs, ha van – menekültügyi hatóság?**

A menekültügyi hatóság igazából micsoda? Tekinthető-e önálló közigazgatási szervnek vagy csak egy közigazgatási szerv belső szervezeti egységének, amely rugalmasan háttérbe vonul a biztonsági és rendészeti szempontokhoz képest? A menedéket keresők és a nemzetközi védelemre szorulóknak jogvédelmét érdemben és nem csak formálisan határozza meg a válasz.

A miniszterek feladat-és hatásköréről minden kormányzati ciklusban rendelkeznek, hiszen a kormány tagjai közötti munkamegosztást, kormányzati munkamódszereket saját elképzeléseik szerint alakítja ki a kormány vezetője, figyelemmel arra, hogy a minisztériumokról a parlament (törvényben) rendelkezik. A belügyminiszter feladat-és hatáskörét három szinten szabályozzák:

- (i) általánosságban, mint szakpolitikus;
- (ii) ágazati felelősként a nagy feladatcsoportokat és irányítási jogkört megnevezve;
- (iii) különböző ágazati jogszabályokban konkretizált, részletezett módon.

A valamennyi szakpolitikusra vonatkozó miniszteri felelősségi kör meghatározása funkcionális, hiszen a következőket foglalja magában:<sup>1</sup>

- (i) a kormány általános politikájára vonatkozó javaslatok kidolgozása;
- (ii) a kormányzati (részben belügyi) stratégiai dokumentumok kialakításában közreműködés;
- (iii) a belügyi ágazatra vonatkozó törvénytervezetek, kormányrendeletek tervezetének kidolgozása,
- (iv) miniszteri (ágazati) rendelet kiadása megfelelő felhatalmazás birtokában;
- (v) (ágazati) nemzetközi szerződések előkészítése, alkalmazása;
- (vi) a kormány képviselője az EU intézményeiben;
- (vii) az európai integrációs feladatok ellátása;
- (viii) közreműködés az EU alapjainak, forrásainak felhasználásában;
- (ix) tulajdonosi és vagyonkezelői jogok érvényesítése;
- (x) a statisztikai rendszer működtetése;
- (xi) együttműködés a kormányzati összehangolásért felelős miniszterrel (koordináció);

---

<sup>1</sup> 152/2014.(VI.6.) Kormányrendelet a kormány tagjainak feladat-és hatásköréről, 30.§

- (xii) eltérő rendelkezés hiányában, a központi államigazgatási szervek irányítása. Így a rendelet mellékletében szereplő BÁH irányítása is (hasonlóan az AH, BVOP, KEKKH, ORFK, TEK, SZEBEK, NM Szakszolgálat, NVSZ irányításához).

A belügyminiszter ágazati felelőssége igen sokrétű, harminc nevesített feladatkörre terjed ki<sup>2</sup>, amelyek közt különbséget tesznek szervezetirányítási feladatok és egyéb (különösen hatósági jogalkalmazói és jogszabály előkészítő, kodifikációs) feladatok között. Ez azonban nem következetes, mivel a felsorolásban kifejezetten szervezetirányítási felelőssége (polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, Szervezett Bűnözés Elleni Központ feletti irányítás) mellett, a rendelet mellékletében további szervek bukkannak fel, amelyekre nyilván ugyanaz vonatkozik, így a Bevándorlási –és Állampolgársági Hivatallal kapcsolatosan is.

A miniszter feladat-és hatásköre a nemzetközi migrációval kapcsolatosan a következő összetevőkre bontható:

- (i) a külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítése; e körben nem kell senkivel sem osztoznia a feladatokon, mivel a külföldiek magyarországi életének, végleges hazatérésének egyéb eleme ágazati és nem funkcionális ügy (pl. a külföldi bizonyítványok elismerése, a külföldi tőkebefektetés, külföldiek ingatlanszerzésének engedélyezése – amely más tárcánál megjelenő feladat - nem kapcsolódik össze a beilleszkedéssel). Ha mégis találunk koordinációs követelményeket valamely jogszabályban, az nem országosan, hanem csak területi (hatósági) szinten merül fel;
- (ii) a közfoglalkoztatásért való felelősség, amelyben nincs szó külön a külföldiekről, hanem csak a fővárosi/megyei és a járási kormányhivatalok közreműködéséről, hogy a szakmai irányító miniszter teljesíthesse feladatait;
- (iii) a külföldre utazás szabályozásának előkészítése (útlevelek, kiutazási tilalom, kiutazási engedély);
- (iv) terrorizmus elleni (nemzetközi és hazai) küzdelem;
- (v) állampolgársági ügyek (kivéve a gyorsított honosítási ügyeket, amelyért az ME általános helyettese a felelős);
- (vi) határrendészet;
- (vii) a büntetés-végrehajtás;
- (viii) (általános) rendészet, amelyből kiemelték a határokon be-és kilépő emberek, szállítmányok ellenőrzését, az államhatár rendjének kontrollját, a külföldiek beutazására, tartózkodására vonatkozó eljárásokat, valamint az elítéltekkel, bűnelkövetőkkel kapcsolatos rendészeti feladatokat is;
- (ix) a helyi önkormányzatokért való felelősség;

<sup>2</sup> 152/2014.(VI.6.) Kormányrendelet, 21-47.§

- (x) az idegenrendészetért és a menekültügyért való felelősség. Ez a két feladat együtt szerepel, az állampolgársági ügyekhez hasonlóan, intézményirányítási feladat említése nélkül. Mivel leválasztották az általános rendészetről, szakrendészetként minősítik a nem magyar állampolgárokkal, külföldiekkel kapcsolatos hatósági ellenőrzési, engedélyezési tennivalókat, ugyanakkor azt rokon természetűnek minősítik a menekültüggyel, hiszen együtt szerepeltetik (9.pont). Ez azt sugallja, hogy a menekültek rendészetéről van szó, nem pedig a menedékjog (jogvédelmi jellegű), esetleg a beilleszkedés (szociális jellegű) megközelítéséről. A kettős felelősségről annyit tudhatunk meg, hogy az magában foglalja (29.§) a jogszabály előkészítő tennivalókat, amennyiben azok a következőkre vonatkoznak:
- a. a külföldiek beutazása, tartózkodása, az idegrendészeti hatósági működés;
  - b. a szabad mozgás, tartózkodás jogával rendelkezők magyarországi tartózkodása,
  - c. a menekültügyi hatóság működése, a menekültek jogállása.

Ebből kitűnik, hogy a kormányrendeletben a miniszter feladat-és hatásköre a menekülteket és a külföldieket, szabad mozgással rendelkezőket, azaz az idegenrendészetet illetően tevékenységirányítást és intézményirányítást egyaránt felöleli, ide értve az idegenrendészetre, a szabad mozgás jogával rendelkezőkre, a menekültügyre és állampolgárságra, valamint a beilleszkedésre vonatkozó stratégiára, statisztikára, hatósági jogalkalmazásra, jogalkotásra, nemzetközi és európai uniós együttműködésre irányuló, a kormány nevében gyakorolt feladat-és hatásköröket. Mivel csak egyetlen intézményt nevez meg a rendelet az irányítása körében, a BÁH ezeknek a feladatoknak a teljességét szolgálja, hiszen nincs felhatalmazása a miniszternek újabb, más központi államigazgatási szerv létesítésére. Ugyanakkor nem is nevez meg más szervet az együttműködés vagy tevékenységirányítás (esetleg osztott) körében, még akkor sem, ha a miniszter rendeletben határozhatja meg „a menekültügy szervezeti rendszerének felépítését, feladatait és működési rendjét<sup>3</sup>”. Be kell érnie a BÁH, rendőrség és egyéb hozzá tartozó szervek megfelelő felhasználásával.

Tisztázandó, hogy a feladatként megjelölt társadalmi rendeltetés érdekében milyen konkrét, a közhatalom gyakorlásához szükséges jogköröket kap az irányító az államigazgatási szerv felett. Mivel a központi államigazgatási szerv fogalmába a központi hivatal is beletartozik, a BÁH-ra is kiterjednek a miniszteri irányítási jogosítványok:<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> 2007.évi LXXX.tv. a menedékjogról (Metv.) 93.§ (3)

<sup>4</sup> 2010.évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

- (i) a hatáskört elvonni tilos, ám törvényben ez alól kivételt tehetnek, így a menedékjogi vagy idegenrendészeti törvényben ennek is helye lehet;
- (ii) a központi hivatal vezetőjét a miniszter nevezi ki, ám bármilyen jogszabály ez alól kivételt tehet, nem is kell hozzá a menedékjogi vagy idegenrendészeti törvény, rendelet is elég lehet ehhez;
- (iii) a központi hivatal területi szerveit kormányrendelet hozza létre;
- (iv) a központi hivatal szervezeti-és működési szabályait a miniszter normatív utasításban hagyja jóvá, ezért bármely módosításhoz is erre van szükség, amely bizonyos időt igényel a hatósági, költségvetési jogszabályok változását követően.

Míg az önálló közigazgatási szervnek éppen a saját hatásköre révén közigazgatási jogképessége van, vezetőjét illeti meg a kiadmányozási jog, amelyet tisztviselő(k)re ruházhat rá, bár az aktusért a szerv vezetője marad a felelős; addig a közigazgatási szerv belső szervezeti egysége nem saját nevében jár el, és a szerv vezetője azt a hatáskört elvonhatja, szűkítheti, és az, típusa szerint, lehet szakmai, funkcionális vagy a vezetést segítő.

Vajon a BÁH szervezeti és működési rendjéből (szmsz)<sup>5</sup> mi derül ki a menekültügyi hatóság jogállásáról? Figyelemmel vagyunk arra, hogy a törvény vagy kormányrendelet megváltozását egy éven belül követi a hivatali szmsz a kötelező felülvizsgálat révén, hacsak a miniszterelnökséget vezető miniszter a soron kívüli, egy hónapon belüli korszerűsítést (jogszabály változás vagy a közigazgatás fejlesztése miatt) nem kezdeményez.<sup>6</sup>

A BÁH-ra részletes jogállási definíciót tartalmaz az utasítás, miszerint a belügyminiszter – és az egyszerűsített honosítási ügyekben a miniszterelnök általános helyettese – irányítása és felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező, központi hivatal, amely a BM költségvetési fejezetében önálló címet alkot, költségvetési középírányító, és az általános forgalmi adó szempontjából adóalany, tárgyi adómentességet élvez alaptevékenysége körében, de általános forgalmi adót nem igényelhet vissza. Jogelődje a Menekültügyi/és Migrációs Hivatal. Engedélyezett létszáma 1115 fő, további bontás nélkül, tehát ez szabadon átcsoportosítható a statuált egységek között. A jogállás része a képviselet, amely osztott és kusza: a Hivatalt a főigazgató képviseli, ide értve a médiát; a képviseleti jogkörét vezető munkatársára átruházhatja, míg a regionális igazgatóságot, a befogadó állomást és a menekültügyi őrzött központot annak igazgatója képviseli a működési területén. Ugyanakkor a

<sup>5</sup> 9/2010. (IX. 29.) BM–KIM együttes utasítás a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

<sup>6</sup> 9/2010. (IX. 29.) BM–KIM együttes utasítás, 3.§ - ld. 7/2011. (II. 25.) BM–KIM együttes utasítás, 50/2012. (XI. 30.) BM–KIM–TNM együttes utasítás, 22/2013. (VIII. 5.) BM–KIM–TNM együttes utasítás, 8/2014. (III. 21.) BM–KIM–TNM együttes utasítás, 9/2015. (V. 29.) BM–TNM együttes utasítás

bíróságon és a hatóságok előtti jogi képviselését (szakmai kérdésekkel összefüggő jogvitákban) a Menekültügyi Főigazgatóság vezetője „vagy a regionális igazgatóság” vezetője látja el az utasítás 48.§-a szerint, míg az egyéb jogi ügyekben (szerződések megkötése, munkaügyek) vezető jogtanácsos végzi. Ez másként azt jelenti, hogy sem a médiában, sem a pénzügyi, személyügyi kérdésekben nincs önállósága kifele, nincs jogi személyisége a szervezeti egységeknek, szervezeteknek, tehát a menekültügyi hatóságnak sem.

A BÁH kormányzati funkciója szerint meglehetősen pontatlanul csak a következőket különbözteti meg: állampolgársági ügyek, menekültügyi igazgatás, egyéb rendészeti és bűnüldözési tevékenység, valamint a védelmezettek (menekült, befogadott, oltalmazott) ideiglenes ellátása és támogatása. Ez az idegenrendészeti és a névadó bevándorlási funkciót nem, míg a menekültügyet két összefüggésben is felsorolja, bár hiányzik az elnevezésből. Ez azért érdemel szót, mert tükrözi a zavart, hiszen a jogalkotó több helyen az idegenrendészet részének tekinti a menedékjogi, menekültügyi feladatokat.

Az szmsz ennél részletesebb alaptevékenységeket és az állami rendeltetést taglalva, a jogszabályokra és az alapító okiratra utal vissza, azokat csak összegzi tíz pontban.<sup>7</sup>A Hivatalnak a menekültekkel kapcsolatosan a következő funkciói vannak:

- (i) „menekültügyi hatóságként ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat”; ez a megfogalmazás összemosza a feladat- és a hatáskört;
- (ii) „ellátja az ország-információ szolgáltatásáért felelős szerv (a továbbiakban: Dokumentációs Központ) jogszabályban meghatározott feladatait”, amely a visszafordíthatóság és a nemzetközi védelemre vonatkozó tényadatok összegyűjtésében játszik szerepet, azaz a menekültügyi hatósági munka része,
- (iii) útlevélhatóságként ellátja a menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmányával összefüggő hatósági feladatokat,
- (iv) a magyar állampolgárságról szóló törvényben hatáskörébe utalt feladatokat látja el, előkészíti az állampolgársági döntéseket;
- (v) végrehajtja a migrációs tárgyú nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat, például a kétoldalú menekültügyi közigazgatási egyezményeket,
- (vi) kapcsolatot tart a migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, így például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával.

Ez a feladatoknak legalább a fele (nem az ügyszámok alapján), miközben a kormányzati funkció szerinti felsorolásban megjelenő, a védelmezetteknek nyújtandó ellátás és támogatás egyáltalán nem szerepel itt. Ebből az következik, hogy a kor-

<sup>7</sup> A 11.pont, amely a hazai anyakönyvezésről szólt, már átkerült a fővárosi kormányhivatalhoz 2015.április 1-től, bár a jogtárban hatályosként szereplő miniszteri utasításban még szerepel. (4.§)

mányzati funkcióban van csak szerepe a védelmezettek ideiglenes ellátásának, segítségének, de az nem alaptervekenység, állami rendeltetés? Újabb ellentmondás a feladatok és a hatáskörök szinonimaként használata. A kormányzati munkában a stratégiai és a végrehajtási feladatok közt kellene különbséget tenni, az utóbbit a hivatali szervezetekre bízva. Ám itt nem efféle politikai és az igazgatási rezortok elválasztása történik meg, ugyanis a miniszter a felelősségi körébe tartozó egyes ügyek, így különösen a külföldiek (menekültek) társadalmi beilleszkedésének elősegítése, továbbá a közfoglalkoztatásba bevonása terén nem támaszkodhat a Hivatalra, mivel annak alaptervekenységei között ez nem szerepel. Vagy mégis, csak eldugva, más hol? Az szmsz tehát ezeken a pontokon nem normatív, inkább ismeretterjesztő, a más hol meglévő szabályokat gereblyézi össze, de nem alakít ki a feladatok és a hatáskörök között logikai rendszert.

A BÁH felépítése veti fel azt a kérdést, hogy melyek az önálló államigazgatási szervek és mit jelent a belső szervezeti egység, és a menekültügyi hatóság hol helyezkedik el ebben a rendszerben. A BÁH

- (i) Központi Hivatala országos illetékességű központi szervezeti egység; ezen belül működik a Menekültügyi Igazgatóság;
- (ii) Regionális (7) igazgatósága területi szervezeti egység, amelynek működéséhez a költségvetést a BÁH költségvetésén belül szerepel csupán, így önállóságáról nem beszélhetünk,
- (iii) A befogadó állomás és a menekültügyi őrzött befogadó központ ezzel szemben önálló költségvetéssel rendelkezik, a BÁH irányítása alatt (költségvetési középírányító),
- (iv) A vezetők körébe tartozik a regionális igazgatóság igazgatója és helyettese, a befogadó állomás és a menekültügyi őrzött befogadó központ igazgatója, helyettese, továbbá gazdasági osztályvezetője is.

A főigazgatónak utasítást a belügyminiszter és a miniszterelnök általános helyettese adhat, de ezen kívül iránymutatással is szolgálnak a Hivatal munkájához, aki egymaga felelős az összes feladat ellátásáért. Az utasítás szerint vezeti a Hivatal munkáját, miközben mintegy tízféle szervezeti egység szakmai tevékenységét irányítja, ide értve a Menekültügyi Igazgatóságot, a regionális igazgatóságokat, a befogadó állomásokat, menekültügyi őrzött befogadó központokat. Eszerint a menekültügyi feladatoknak a szakmai tevékenységét nem kifejezetten erre kinevezett, ehhez értő, hanem hivatalból vezető látja el, bár létezik munkamegosztás az általános és a gazdasági főigazgató helyettesével. Ez a főigazgatói irányítás magában foglalja

- (i) A jogszerű (és alapító okirat szerinti) működésért való felelősséget;
- (ii) A költségvetési törvényben meghatározott keretek között – a végrehajtáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítását,



- (iii) A releváns jogalkotási javaslatok megtételét „az irányítást gyakorló szerv útján” – tehát a nem közvetlenül a miniszternek, hanem a miniszteriális hivatali úton keresztül;
- (iv) A Központi Hivatal, a regionális igazgatóságok, a befogadó állomások és a menekültügyi őrzött befogadó központok munkájának irányítása, ez tehát azt jelenti hogy nem minden szerv/ezeti egység felett látja el a közvetlen irányítási jogkört, továbbá munkáltatói jogkört (kinevezés, felmentés, fegyelmi, összeférhetetlenség, áthelyezés) is gyakorol a regionális igazgatóságok munkatársai felett, és csak az egyéb munkáltatói jogkört ruház át az adott szerv/ezeti egység vezetőjére. Ez is arra mutat, hogy a regionális igazgatóság sem költségvetésileg, sem személyi döntéseiben nem önálló szerv;
- (v) Javaslatot tesz helyettesei kinevezésére, felmentésére, fegyelmi felelősségre vonására, felettük munkáltatói jogokat gyakorol, így tehát azok felett is, akik esetleg a munkamegosztásban a szakmai munkát irányítják;
- (vi) jogszabályban meghatározottak szerint felel a teljes Hivatal törvényes és hatékony gazdálkodásáért, pénzügyi tevékenységéért, a jóváhagyott költségvetési előirányzatok teljesítéséért;
- (vii) És ha ez még nem volna elég, úgy „belső rendelkezésben foglaltak szerint vezeti a Hivatal projektszervezetét” – feltehetőleg ennek lehet szerepe a védelmezettek ellátását, támogatását finanszírozó EU projektek előkészítésében, végrehajtásában. Ez is példa az irányításba beleértett vezetés fogalmára.

A főigazgatót a gazdasági és pénzügyi feladatok terén a gazdasági főigazgató-helyettes, az egyéb működési ügyekben az általános főigazgató-helyettes pótolja, ide értve az alapvető munkáltatói jogokat is, külön írásbeli átruházással. Együttes akadályoztatásuk esetére harmadik személy gyakorolja a (szakmai) tevékenység irányítását a regionális igazgatóságok, befogadó állomások és a menekültügyi őrzött központok felett. A zavaros szabályozás eleme, hogy van általános helyettesítési jogkör, van írásos jogátruházás és van egyetértéssel társított helyettesítés, például a „főigazgató akadályoztatása esetén átruházott hatáskörben, a főigazgatóval egyetértésben, előirányzat-átcsoportosítást hajthat végre a működési költségvetés és a felhalmozási költségvetés között” a gazdasági főigazgató-helyettes. Az egyetértést megszerezni nehéz lehet, ha valóban akadályoztatva van a jogkört gyakorló, de ez nyilván nem azonos az előzetes írásbeliséggel, lehetséges, hogy utólagosan vagy csak telefonon ért egyet? Hasonlóan zavaros, hogyan tudja a központi (állampolgársági, idegenrendészeti, menekültügyi) igazgatóság vezetője irányítani az alárendelt szervezeti egységek, a regionális igazgatóságok, a befogadó állomás és a menekült-

ügyi őrzött befogadó központ „szakmai tevékenységét”<sup>8</sup>, ha ezt „a főigazgató irányításával” kell ellátnia, miközben feltehetőleg az állampolgársági és az idegenrendészeti igazgatóság vezetőjének nincs köze a befogadó állomáshoz és őrzött központokhoz. Ha meg mégis, úgy végképp nem érhető, hogy hárman irányítanak, együttesen, de miként. Az utasítás szerint a szakmai tevékenységet a főigazgató, a központi igazgatóságok vezetői is irányítják a menekültügyben, miközben a központi igazgatóság vezetői még egyéb véleményezési, beszámolási, stratégiai előkészítési és nyilvántartási feladatokat is ellátnak.

Az eddigi szervezeti szabályokból kitűnik, hogy a menekültügyi hatóság csak a regionális igazgatóság részeként tárgya az irányításnak, ide értve a személyi és költségvetési, azaz tárgyi feltételekről való döntést, amely már a vezetés része. Amennyiben hatáskörét a kiadmányozással a menekültügyi hatóság önmaga gyakorolja, annak elvonási tilalmával megerősítve, akkor sem beszélhetünk a (szakmai) munkája önálló viteléről, mivel személyi és költségvetési, a tárgyi feltételek biztosításában nincs önállósága, azaz államigazgatási szerv belső egységeként definiálható, míg az ellátást, elhelyezést nyújtó befogadó állomásoknak, központoknak legalább költségvetési értelemben szélesebb a belső szervezeti egységként a mozgástere.

Az szmsz értelmében a BÁH-on belüli Központi Hivatalnak a szervezeti egysége a Menekültügyi Igazgatóság, amelynek egyik osztálya a menedékjogi, a másik az ellátással, integrációval foglalkozik, a főigazgató irányítása alatt mint „önálló szervezeti egység”, és „ellátja a jogszabályok által a BÁH hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat”, élén főosztályvezetői besorolású igazgató áll. A területi szervek nevében sincs benne a hatóság elnevezés, és csupán annyi tudható, hogy a hét regionális igazgatóság közül csak négyben van egyáltalán menekültügyi osztály,<sup>9</sup> így van menekültügyekben eljáró államigazgatási szerv, de az maga a BÁH, míg az elhelyezést, támogatást hét telephely végzi vagy több, ha szükséges.<sup>10</sup>

A kiadmányozás rendje lehet a garancia a hatáskör elvonásra. Eszerint a főigazgatónak van általános kiadmányozási joga (ebbe beleértik a közjogi szervezetszabályozó dokumentumok kiadását is), a Menekültügyi Igazgatóság vezetője, a befogadó állomás, a menekültügyi őrzött befogadó központ vezetői pedig kiadmányozzák mindazt, ami nem tartozik főigazgatói jogkörbe, de szakterülete szerint hozzá tartozó ügyirat, valamint a főigazgató egyedi rendelkezése alapján hatáskörébe utalt ügyiratokat. A „igazgatóság vezetője és helyettese kiadmányozza a regionális igazgatóság hatáskörébe tartozó hatósági döntéseket, belső rendelkezéseket, egyéb ügyiratokat, amelyeket jogszabály, vagy a főigazgató hatáskörébe utal”. (43.§) Ebből az következik, hogy a legfőbb hivatali vezető egyedi döntéssel vagy ügyrendi szabá-

<sup>8</sup> BM-KIM együttes utasítás 19.§

<sup>9</sup> Budapesti/Pest megyei, Észak-alföldi, Dél-alföldi és Nyugat-dunántúli Igazgatóságon

<sup>10</sup> Bicskén, Debrecenben, Vámoszabadiban, Nagyfán, Békéscsabán, de további őrzött központ létesítéséről döntöttek 2015.augusztusában

lyozással magához, helyetteséhez vagy központi igazgatósághoz telepítheti hatósági ügyekben való érdemi döntési, kiadmányozási jogkört.

A szervezeti kérdésekről még megtudható az utasításból, hogy a heti vezetői értekezleten részt vesz a Menekültügyi Igazgatóság vezetője, továbbá a hivatal szervezeti egységeinek működést belső rendelkezésekkel is szabályozzák, így intézkedéssel, ügyrenddel, szervezeti rendelkezéssel, módszertani útmutatóval, értesítővel és körlevéllel – ezt a jogalkotási törvény a közjogi szervezetszabályozó eszközök egyéb kategóriájába sorolná, bár ennek ellentmond, hogy - az „nem lehet ellentétes jogszabállyal vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel”,(61.§) tehát nem is tartozik a közjogi szervezetszabályozói körbe. Az intézkedés szakmai feladatok ellátásának eljárását rögzíti, tehát normatív, és főigazgatói hatáskörbe tartozik a kiadása, míg az ügyrend a regionális igazgatóságok, a befogadó állomás és az őrzött központok „működésének részletes szabályait” tartalmazza, ha magasabb szintű normában az nem szerepel, kiadását a főigazgató jóváhagyásával, a vezetők biztosítják (általános főigazgató-helyettes, a gazdasági főigazgató-helyettes, a regionális igazgatóság igazgatója, a központi igazgatóság vezetője, a befogadó állomás és a menekültügyi őrzött befogadó központ gazdasági osztályvezetője). Magam nehezen tudnám megkülönböztetni az intézkedést az ügyrendtől, de ezt bonyolítja még a szervezési rendelkezésről szóló azon szabály az szmsz-ben, miszerint a működési rend szabályait kell abban meghatározni, szintén a főigazgató jóváhagyásával, a regionális igazgatóság vezetője, a befogadó állomás igazgatója és a menekültügyi őrzött befogadó állomás igazgatója révén. Ha pedig együttműködő társszerv tevékenységi körét vagy hatáskörét érinti, együttműködési megállapodást írnak, vagy együttes intézkedést bocsátanak ki, amelynek aláírására a főigazgató vagy a főigazgató felhatalmazása alapján a regionális igazgatóság igazgatója jogosult. A hivatali ügyintézők hatósági tevékenységét tehát a nemzetközi jogi és uniós jogi normákon kívül még minimum a Metv, az eljárási kormányrendelet, a hivatali szmsz, az ügyrend, néhány együttműködési megállapodás, intézkedés, módszertani útmutató határozza meg, sok átfedéssel, nem is szólva a hazai és a nemzetközi esetjogról.

Mit csinál a Menekültügyi Főigazgatóság? Általános szervezetrányítást és a szakmai irányítást végez a négy hatósági munkát végző egység, a befogadó állomások és őrzött központok felett, így különösen

- (i) részt vesz a menekültügyi kutatásokban, elemző tanulmányok, hatásvizsgálatok elkészítésében és a döntés-előkészítő munkában;
- (ii) közreműködik a rövid, a közép-, valamint a hosszú távú menekültügyi stratégiák kialakításában;
- (iii) közreműködik a menekültügyi jogszabálytervezetek véleményezésében, megalapozzák a Hivatal szakmai álláspontját;
- (iv) javaslatot tesz a menekültügyi nyilvántartás fejlesztésével kapcsolatban;

- (v) kapcsolatot tart az állami és önkormányzati szervekkel, a társadalmi és egyéb szervezetekkel, a hazai és nemzetközi partnerekkel, tudományos, szakmai, kutatási és felsőoktatási szervezetekkel,
- (vi) szakmailag irányítja a menekültügyi oktatási tevékenységét, összeállítja a képzések, továbbképzések tematikáját, szakmai anyagát;
- (vii) részt vesz a menekültügyi minőségbiztosítási rendszer kialakításában. Ugyanakkor az szmsz szerint, a BÁH „hatáskörébe utal menekültügyi feladatokat” látja el, tehát a hatósági hatáskör címzettje is maga a Hivatal. A lista tehát folytatódik:
- (viii) koordinálja és irányítja a területi szervek menekültügyi munkáját;
- (ix) az elismerés tárgyában hozott döntések bírósági felülvizsgálatánál jogi képviselőt lát el;
- (x) gondoskodik a belügyminiszter (méltányossági) hatáskörébe tartozó egyedi menekültügyi hatósági ügyek döntésre való előkészítéséről
- (xi) ellátja a menekültek áttelepítésével és áthelyezésével kapcsolatos hatósági feladatokat;
- (xii) közreműködik a menekültügyi hatósági szakterületet érintő panaszbeadványok elbírálásában;
- (xiii) szakmai ellenőrzést gyakorol a regionális igazgatóságok és befogadó állomás és menekültügyi őrzött befogadó központ szakmai feladatokat ellátó szervezeti egységei felett – ez azért érdekes, mert saját koordinációs és irányító munkáját is ellenőrzi ezek szerint;
- (xiv) ellátja az elismerést követő két hónapig befogadó állomáson történő elhelyezésre és ellátásra való jogosultság elbírálásával kapcsolatos hatósági feladatokat, elbírálja az integrációs támogatás igénylésére vonatkozó kérelmeket, gondoskodik az integrációs szerződés megkötéséről, ellátja az ezzel összefüggő hatósági feladatokat
- (xv) irányítja, koordinálja és ellenőrzi egyszerre az integrációs szerződés végrehajtásában közreműködő (települési önkormányzatokhoz tartozó) családsegítő szolgálatok működését, tevékenységét<sup>11</sup>;
- (xvi) gondoskodik a menekültek ellátására, támogatására vonatkozó hatósági jogalkalmazás egységességéről, és
- (xvii) összehangolja a menedékkérők, menekültek, a menedékesek és az oltalmazottak befogadásával, ellátásával, társadalmi beilleszkedésével kapcsolatos igazgatási feladatokat.

---

<sup>11</sup> A Metv.32/C. § értelmében, a menekült vagy oltalmazott társadalmi beilleszkedésének elősegítését a menekültügyi hatóság – a menekült vagy az oltalmazott lakóhelye szerinti települési önkormányzat a családsegítést nyújtó szolgáltató, vagy intézmény (a továbbiakban: családsegítő szolgálat) közreműködésével – integrációs szerződés és integrációs támogatás formájában biztosítja, esetleg civil szervezet útján. Részletes szabályokat a 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 61/A-N.§ tartalmaz.

A Központi Hivatal szervezeti egységei közt találunk még menekültekkel kapcsolatos igazgatási tevékenységet ellátókat:

- (i) A Dokumentációs Központ a főigazgató irányítása alatt álló, funkcionálisan független, önálló szervezeti egység, osztályvezető besorolású vezető vezeti. Fő tevékenysége, hogy információt gyűjtsön, tároljon, és hozzáférhetővé tegyen az elismerést kérő, a menekült, oltalmazott, a menedékes, valamint a befogadott származási országáról, továbbá az elismerés vagy az elismerés visszavonása szempontjából jelentőséggel rendelkező egyéb országokról. (Például a menekültügyi hatóság az elismerés iránti kérelem elutasítására, valamint az elismerés visszavonására vonatkozó döntésében megállapítja a visszaküldés tilalmának fennállását vagy fenn nem állását, ehhez felhasználja az ország információs adatokat a Metv.45.§ szerint). A Metv. értelmében a miniszter irányítása alatt áll az „ország információ szolgáltatásáért felelős szerv”, amely például a külföldi állam és nemzetközi szervezet részére adatot szolgáltat a kérelmezők származási országa vagy a korábbi tartózkodási helye szerinti ország helyzetéről. (Mev.88.§ (2) bekezdés). Igaz, hogy valójában a Kormány kapott felhatalmazást arra, hogy egyáltalán rendeletben kijelölje az ország információkért felelős szolgáltató szervezet (Mev.93.§ (1) bekezdés). Végül a gordiuszi csomót az oldotta meg, hogy ezzel a BÁH-ot bízta meg a Kormány,<sup>12</sup> ide értve a védelmet kérelmezők és a már megkapottak jogállásának visszavonásánál jelentős származási és tranzit vagy befogadó országokra kiterjedő adatgyűjtést.
- (ii) A Dublini Koordinációs Osztály a Dublini rendeletek hatálya alá tartozó eljárásban vizsgálja a kérelmezőket, és a részes – külföldi – menekültügyi hatóságokkal való kapcsolattartásra kijelölt szervként ellátja a végrehajtásában részes államok migrációs szerveitől beérkező és az ezek felé továbbítandó megkeresésekből adódó feladatokat; ide értve a az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló rendelet végrehajtását, együttműködve a nemzeti egység feladatait ellátó Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet Daktiloszkópiái Szakértői Osztályával.
- (iii) A Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya együttműködik a migrációs, menekültügyi és állampolgársági kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, azok szakosított szerveivel és a nemzetközi civil szervezetekkel.
- (iv) A Projektkoordinációs és Nemzetközi Elemző Osztály figyelemmel kíséri és elemzi a nemzetközi migrációs és menekültügyi folyamatok alakulását, összehasonlító elemzéseket és prognózisokat készít.

---

<sup>12</sup> 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 70.§

- (v) A Pénzügyi és Gazdasági Osztály gondoskodik a menekültek, oltalmazottak, menedékesek és befogadottak részére megállapított pénzbeli ellátások és támogatások folyósításáról.
- (vi) Az Informatikai Főosztály a gazdasági főigazgató-helyettes irányítása alatt álló, döntést megalapozó, végrehajtást előkészítő, koordináló, az informatikai rendszerek tervezését, üzemeltetését, karbantartását végző szervezeti egység. Biztosítja a Hivatal szakterületei nyilvántartási, adatkezelési, adatfeldolgozási feladatainak informatikai háttérét; szakmailag irányítja és felügyeli a regionális igazgatóságok és befogadó állomás és menekültügyi őrzött befogadó központ informatikai feladatokat ellátó ügyműveit.

Vajon hatásköri oldalról hogyan fest a menekültügyi hatóság, amelyről eddig csak az derült ki, hogy a BÁH-on belül létezik menekültügyi főigazgatóság, főként irányítási és egyéb feladatokkal. Ezzel szemben, „a regionális igazgatóság, a befogadó állomás és a menekültügyi őrzött központ vezetője

- (i) a főigazgató irányítása, továbbá a központi igazgatóságok vezetőinek szakmai irányító munkája alapján irányítja az alárendelt szervezeti egységek és az irányítása alá tartozó munkatársak tevékenységét” az utasítás 21.§-a szerint. Világos: hármas irányítást hoztak létre, a főigazgató (és helyettesei), a főigazgatóságok (három) igazgatója, a területi/helyi egység vezetője (főosztályvezetői besorolásban, bár igazgatói névvel) áll a konkrét (hatósági vagy szolgáltatói) munkatársak felett. Az igazgató átruházott jogkörben gyakorol nem alapvető munkáltatói jogköröket, a befogadó állomásokon, őrzött központokban (pl. a befogadó állomás, őrzött befogadó központ gazdasági vezetőjére nem terjed ki).
- (ii) gazdasági jogköre annyit jelent, hogy a Központi Hivatal „által havonta a regionális igazgatóság rendelkezésére bocsátott beszerzési előleget (ellátmányt) a főigazgató és a gazdasági főigazgató-helyettes által meghatározott elveknek megfelelően felhasználja”, továbbá felel az igazgatóság, befogadó állomás és a menekültügyi őrzött befogadó központ használatába adott vagyontárgyak, eszközök rendeltetésszerű használatáért, megőrzésért, vagyonleltárak elkészítéséért az utasítás 23.§-a értelmében; ez tehát gazdasági értelemben nem jelent döntéshozatali lehetőségeket;
- (iii) elkészíti a regionális igazgatóság ügyrendjét, a befogadó állomás, a menekültügyi őrzött befogadó központ SZMSZ-ét, meghatározza munkatervi feladatait, előkészíti a munkaköri leírásokat, szervezi és irányítja a feladatok végrehajtását, de csak úgy, hogy az ügyrendet, az SZMSZ-t, a munkatervet és a munkaköri leírást a főigazgató jóváhagyásával adhatja ki; így vezetési döntései nem önállóak;

- (iv) „gyakorolja a regionális igazgatóság, a befogadó állomás és a menekültügyi őrzött befogadó központ feladatköréhez kapcsolódó hatásköröket és döntési jogköröket”, kiadmányozási jogkörét azonban csak „a főigazgató egyetértésével” ruházhatja át beosztottaira, a saját felelőssége megőrzése mellett; így hatósági vezetőként ugyan van az igazgatóságnak jogköre, de azt fő szabályként, annak vezetője gyakorolja, mert átruházásához az első számú irányító (eseti vagy normatív) hozzájárulása kell. Mivel egyfokú a menekültügyi igazgatási döntéshozatal, azt az igazgatóság vezetője vagy átruházott hatáskörben helyettese/ügyintézője gyakorolja;
- (v) távollétében vagy akadályoztatása esetén helyettesítési jogkörben eljárva a helyettese irányítja a regionális igazgatóság tevékenységét;

Az érdemi feladatot ellátó ügyintézők (kormánytisztviselő, vezényelt hivatásos állományú munkatárs) feladata a Hivatal feladat- és hatásköre - ügyrend, munkaköri leírás, egyedi utasítás szerinti - ügyek érdemi döntésre való előkészítése, illetve a munkaköri leírásban foglalt ilyen irányú felhatalmazás esetén a kiadmányozása, saját felelőssége mellett. Ennek része, hogy „köteles a tudomására jutott hivatalos információt – az adat- és titokvédelmi szabályok betartásával – az illetékes szervezeti egységhez eljuttatni, illetve szükség esetén, az információ alapján hivatalból eljárást kezdeményezni.” (38.§) Például kiutasítani, okmányt visszavonni, jogállást felülvizsgálni.

Az szmsz értelmében a regionális igazgatóság feladat-és hatáskörét, a főigazgató irányítása, valamint a Menekültügyi Igazgatóság szakmai felügyelete alatt teljesíti. Így különösen a ügyviteli, iratkezelési, informatikai és adatvédelmi feladatokat, továbbá hatósági tevékenységet végez: „ellátja a menekültügyi jogszabályokból a Hivatalra háruló hatósági feladatokat, közreműködik az illetékességi területén lakó menekült, oltalmazott számára támogató szolgáltatást nyújtó családsegítő szolgálat, közreműködő civil szervezet ellenőrzésében”; ellátja a Hivatal hatáskörébe utalt úti okmányokkal, a menekültként vagy oltalmazottként, valamint a menedékesként elismerését kérő humanitárius tartózkodási engedélye kiadásával összefüggő, valamint a menedékesek személyazonosságát, magyarországi tartózkodásának jogszerűségét igazoló okmányokkal összefüggő feladatokat. A lista nem teljes, beletartozik számos más hatósággal való együttműködés is, pl. ügygondnok kirendelésében a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivattal vagy a tisztii-főorvossal az adott járványügyi helyzetnek megfelelő orvosi vizsgálatok elrendelése érdekében.<sup>13</sup> Újabban hatásköre kiterjed a perverz menekültügyi őrizet elrendelésére és végrehajtására is, hiszen példátlan, hogy egy kérelemre induló eljárásban a kérelmezőt fogva tartják,

---

<sup>13</sup> 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 63.§

szabadságában – a személyi adatok tisztázásán túl és az Európai Emberi Jogok Egyezményében megjelölt jogalapok hiányában<sup>14</sup> – korlátozzák.<sup>15</sup>

Azt, hogy a menekültügyi hatóság csak egy tevékenységi ág, nem pedig önálló szerv, jól jelzi, miszerint a regionális igazgatóságokat és az elhelyezést, őrzést nyújtó telephelyeket célszerűségi alapon szaporítják vagy csökkentik. Például az egyik regionális igazgatóság kirendeltségén belül kapott helyet a menekültügyi hatóság (néhány ügyintézővel) és a közösségi szállás, másutt szállás nélkül, esetleg az idegenrendészeti és a menekültügyi ügyintézők egy kirendeltséghez tartoznak, osztály nélkül.<sup>16</sup>

További kérdés, hogy a menekültügyi hatóság szakhatóságként szerepel-e a sokrétű migrációs igazgatási munkamegosztásban, hiszen a menedékjogi eljárásban is szükség van olyan speciális ismeretre, amelynek az ügydöntő szerv nincs a birtokában (nemzetbiztonsági kockázat). A védelmet kérőkre és a státusz visszavonására vonatkozó kockázatról kormányrendeletben kijelölt rendészeti szerv állásfoglalását (más helyen kifogásnak nevezik) kötelező beszerezni, a szakhatóság megfelelő adatokat kérhet, és a külföldit meghallgatja.<sup>17</sup> Ugyanakkor a menekültügyi hatóság nem szakhatóság, tehát nincsenek speciális ismeretei, mivel a külföldi (védelemre szoruló) eltávolíthatóságáról ugyan dönthet, de csak javaslatot tehet a befogadottként elismerésre, vagy maga dönt a kiutasításról, kitoloncolásról, őrizetről, ezzel egybe mosva az idegenek rendését és a menedékjogi igazgatást. A két tevékenységi ág közti kapcsolat nem szakhatósági jellegét az is jelzi, hogy a rendészeti alapon elrendelt szabadságelvonás és a nemzetközi védelem miatti eljárás csak a külföldi tartózkodási helyére vonatkozó értesítésben vagy hozzájárulásban nyilvánul meg.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Tóth Judit: A menedéket kérők őrizetbe vétele – elmélet és gyakorlat. *Fundamentum*, 2013/2: 21-35.o.

<sup>15</sup> 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 36/A.§ (menekültügyi őrzött befogadó központok)

<sup>16</sup> Balassagyarmati Kirendeltség, Közösségi Szállás és Menekültügyi Osztály; Dél-alföldi Regionális Igazgatóság: Menekültügyi Osztály (osztályvezető+menekültügyi ügyintéző), Észak-alföldi Regionális Igazgatóság: Menekültügyi Osztály (osztályvezető + menekültügyi ügyintéző), Középdunántúli Regionális Igazgatóság: Tatabányai Kirendeltség és Menekültügyi Osztály (kirendeltség vezető+idegenrendészeti ügyintéző + menekültügyi ügyintéző), Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóság: Menekültügyi Osztály (osztályvezető + menekültügyi ügyintéző)

<sup>17</sup> Különösen ld. Metv. 57, 78, 87.§, 301/2007. (XI.9.) Korm.rendelet 2/A.§, 7/A.§, 64/A.§, 102-103.§, a nonrefoulement tilalomról véleményt ad a menekültügyi hatóság az idegenrendészetnek ld. 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 124.§

<sup>18</sup> Metv.45.§, 301/2007. (XI.9.) Korm.rendelet, például „ Amennyiben az elismerését kérő idegenrendészeti eljárásban elrendelt személyi szabadságot korlátozó intézkedés hatálya alatt áll, az intézkedés végrehajtásának helye a menekültügyi eljárás alatt kizárólag a menekültügyi hatóság előzetes hozzájárulásával változtatható meg.” Illetőleg, „amennyiben az elismerését kérő személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés hatálya alatt áll, a kényszerintézkedés, az intézkedés vagy a büntetés megszűnéséről, vagy a végrehajtás helyének megváltozásáról az idegenrendészeti hatóság tudomásszerzését követően haladéktalanul tájékoztatja a menekültügyi hatóságot”.



Az idegenrendészet és a menedékjogi intézkedések konvergenciáját jelzi: a rendőrségi rendészeti feladatok közé tartozik, hogy az ORFK „irányítja a határrend fenntartására, a határrend-sértések és határesemények megelőzésére, kivizsgálására, rendezésére létrehozott területi szintű szervek munkáját, a rendőrség hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat; valamint a személyek államhatáron történő átadás-átvételét és hatósági átszállítását”; a főkapitányságok pedig rendészeti feladatkörükben működtetik a megye határbiztonsági rendszerét, amelynek keretén belül teljesítik „a jogszabályban meghatározott idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat”, a Budapesti és a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság kivételével, illetékességi területén a jogszabályban meghatározott idegenrendészeti hatósági jogkörében elrendeli a harmadik országbeli állampolgárok kiutasítást előkészítő őrizetét, kiutasítását, kitoloncolását, és végrehajtja a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, javaslatot tesz a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére, vagy elrendeli azt, továbbá „végrehajtja a jogszabályban meghatározott menedékjogi feladatokat”.<sup>19</sup> Az idegenrendészeti eljárásban eljáró idegenrendészeti hatóságnak minősítik az „idegenrendészetért és menekültügyért felelős minisztert” éppúgy, mint a BÁH-ot, annak regionális igazgatóságait, a rendőrséget, valamint „az általa elrendelt kiutasítás, önkéntes távozás, kitoloncolás, valamint beutazási és tartózkodási tilalom kapcsán a menekültügyi hatóságot”. Így a menekültügyi hatóságot értesítik például a „menekültként, vagy oltalmazottként elismert személy családtagja tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, illetve tartózkodási engedély iránti kérelméről”, a humanitárius célú tartózkodási engedély kiadásáért. A regionális igazgatóság idegenrendészeti jogkörben eljáró, azaz idegenrendészeti hatósági megnevezését még a munkavállalókkal kapcsolatosan is garantálják.<sup>20</sup> Ugyanez a szinte összekapcsolt vagy legalábbis alternatív hatáskör („az idegenrendészeti vagy a menekültügyi hatóság”) jelenik meg a külföldiekkel kapcsolatosan is, például az önkéntes távozás határidejének megállapításánál, a különleges bánásmódra jogosultság alkalmazásánál, a kiutasításnál és a kiutasított tájékoztatásánál, a gyámhatóság értesítésénél, vagy a SIS figyelmeztető jelzés meglétében egy engedélyezési eljárásban („idegenrendészeti és menekültügyi hatóság”).<sup>21</sup> Másutt

<sup>19</sup> 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről 6.§, 11.§

<sup>20</sup> 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról, 1.§, 57.§, 70.§, szakhatóságként pedig a kormányhivatal jár el.

<sup>21</sup> Például 15/2013. (I. 28.) Korm. rendelet a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcsere részletes szabályairól, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról, 18.§ (6) Ha az *idegenrendészeti és menekültügyi hatóság* az 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 24. cikke szerinti, külföldi állam által elhelyezett figyelmeztető jelzéssel érintett személy részére kíván tartózkodási engedélyt, vagy három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízumot kiadni, vagy arról értesül, hogy az általa kiadott tartózkodási engedély vagy három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum jogosultjával

különbséget tesz a jogalkotó a regionális igazgatóság és a menekültügyi hatóság között.<sup>22</sup> A hatáskörök egy része kifejezetten a regionális igazgatóságra hárul (pl. hontalanság megállapítása, amelyben van külön rendészeti szervként szakhatóság<sup>23</sup> is, és nem a menedékjogi kérelmekben is felmerülő hontalanságot értékelő menekültügyi hatóság), míg máshol illetékességi szabályként jelenik meg, feltételesen azért, mert nincs minden igazgatóságon menekültügyi egység.<sup>24</sup> A szabályok egy másik csoportja a menekültügyi feladatokat egyértelműen a Hivatalra telepíti (például a közigazgatási megállapodások, amely a felelős tagállam meghatározásában igazítja el jobban két ország hatóságát. A konkrét koordinációs feladatait a BÁH „Nemzetközi Együttműködési Főosztály Dublini Koordinációs Osztályán (a továbbiakban: Dublini Koordinációs Osztály) keresztül látja el”<sup>25</sup>) vagy a Hivatal területi szervére bízzák.<sup>26</sup> Látható a hatósági megnevezés következetlensége mindezekből, de ez nem csak kodifikációs hibára, hanem a két feladatkör dogmatikai elválasztásának hiányára is ugyanúgy visszavezethető.

Zavaró, hogy a szolgáltatást nyújtó befogadó állomás a miniszteri utasítás szerint „feladat-és hatáskörökkel” rendelkező, „a főigazgató irányítása alatt álló, a költségvetési előirányzatok feletti jogosultság szerint teljes jogkörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó szervezeti egység. Az igazgató főosztályvezető beosztású kormánytisztviselő, akit akadályoztatása esetén osztályvezető besorolású igazgató-helyettes, gazdasági és pénzügyi feladatok tekintetében a gazdasági osztály vezetője helyettesít. A befogadó állomás telephelyeinek vezetését ügyintéző besorolású közalkalmazott látja el. A befogadó állomás szakmai feladatait a Menekültügyi Igazgatóság

---

szemben valamely SIS II-t alkalmazó külföldi állam ilyen figyelmeztető jelzést helyezett el a CS.SIS-ben, a SIRENE Iroda útján haladéktalanul egyeztetést kezdeményez az érintett állammal.

<sup>22</sup> 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 113-114. §, 117.§ és 114.§ (2a) és (2b) bekezdés

<sup>23</sup> 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 165. § (1) A Kormány a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban a Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorrelhárítási Központot szakhatóságként jelöli ki.

<sup>24</sup> Például 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 126. § (1) Idegenrendészeti őrizetet a kiutasítást elrendelő vagy a menekültügyi hatóság által elrendelt kiutasítást végrehajtó regionális igazgatóság vagy a rendőrség rendelhet el.

<sup>25</sup> 291/2008. (XII. 10.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Bolgár Köztársaság Kormánya között az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet végrehajtása egyszerűsítésének gyakorlati részleteiről szóló, 2008. november 27-én, Brüsszelben aláírt Közigazgatási Megállapodás kihirdetéséről, 2.cikk

<sup>26</sup> Például 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról, 5. § (1) A bevándorolt, továbbá a letelepedett jogállású személy és a hontalan úti okmányával kapcsolatos hatósági ügyben elsőfokú útlevélhatóságként a Kormány a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak a kérelmező lakóhelye, hontalan esetén tartózkodási helye szerint illetékes területi szervét jelöli ki. 6. § (1) A Kormány a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kérelmező lakóhelye szerint illetékes területi szervét jelöli ki elsőfokú útlevélhatóságként a menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmányával, az oltalmazottként elismert személyek úti okmányával, továbbá a menedékesek úti okmányával összefüggő hatósági ügyekben.

szakmai felügyelete mellett látja el”. A szállás, tájékoztatás mellett személyes adatokat kezel. A menekültügyi őrzött befogadó központ és telephelyei is ugyanilyen jogállásúak, szállást, ellátást nyújtanak, sőt napi 24 órában szociális munkások foglalkoztatásával segítséget, információt adnak, ami az szmsz szerint „hatáskör”. Ez jogkorlátozást is magában foglal, azaz valóban hatósági intézkedést jelent, aminek a jogszerűségéért a Hivatal és az irányító miniszter felelős, hiszen a központot vizsgáló és súlyos emberi jogsértést feltáró ombudsman is e két szervnél kereste a felelősöket.<sup>27</sup>

Összefoglalva, a menekültügyi hatóság mibenlétét, a következőket lehet megállapítani. A menekültügyi hatóság irányítási, személyi, költségvetési szempontból nem önálló államigazgatási szerv, hatásköre pedig a központi hivatalé, azaz csak a BAH-nak szervezeti egysége.

Nem szakhatóság, mert csak véleményezési, javaslattevési joga van, ám saját eljárási rendje alapján működik a Metv és végrehajtási kormányrendelete szerint, amelyben köteles szakhatóságokat is bevonni. A menekültügy egyfokú hatóságot jelent, hiszen a jogorvoslat a közigazgatási bíraskodáson belül biztosított, ide értve a szabadságkorlátozó és a státusdöntéseket egyaránt.<sup>28</sup>

A menekültügy nem hatósági tevékenysége szétparcellázott a BÁH központi és területi szervezeti egységei között, sőt a rendőrséggel is osztozik abban. A hatóság együttműködik a rendészeti, nemzetbiztonsági, államigazgatási szervekkel és önkormányzati szervekkel a jogalkalmazás terén. Ebből következően, a BÁH-on belül több, teljesen eltérő eljárási rend működik az egyes szervezeti egységekben (idegenrendészeti, rendőrségi, Ket.). Ez a névleg létező hatóság valójában csak egy nevében még e feladatkörre utalást sem tartalmazó központi hivatal belső szervezeti egységeiben manifesztálódik, így egységes működése a valóságban nehezen megragadható. Ez pedig nagyban hozzájárult, hogy relativizálódott a választvonal az idegenrendészet és a menekültügy között, és egyre gyakoribb az idegrendészetbe belefoglalása, kifejezetten rendészeti hatáskörök átadása és a védelmi jellegű döntések rendészeti szervhez telepítése, noha mások a feladatai és alkotmányos értékvédelmi szerepe a rendészetnek és a menedékjogi védelemnek.<sup>29</sup> Ezt a folyamatot nem tudja megállítani a belső szervezeti egység jellege, a menekültügyi igazgatás önállóságának, autonómiájának a hiánya.

---

<sup>27</sup> Az alapvető jogok biztosa, mint az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus Jelentése az AJB-366/2015. számú ügyben (Debreceni Menekültügyi Őrzött Befogadó Központban tett látogatás alapján), 2015. április

<sup>28</sup> Tóth Judit – Nagy Boldizsár – Kovács András György: „A Kúrián nincsenek menekültügyek” - a menekültügyi joggyakorlat elemző csoport jelentésének margójára. *Acta Humana* 2014/3:39-56. o.

<sup>29</sup> Tóth Judit: Rendészet és migrációs igazgatás: mozgó határok? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, 2012, 275-284.o.

**Dr. Tóttós Ágnes PhD, migrációs szakreferens**  
*Belügyminisztérium, Európai Együttműködési Főosztály*  
*Migrációs Osztály*

## **A legális migrációs csatornákkal való visszaélés kérdései az uniós és hazai jogban és gyakorlatban**

### **1. Bevezetés**

#### **1.1. A biztonság és a migráció**

A biztonság számos szinten és számos aspektusból értelmezhető. „Az egyén számára a biztonság az az állapot, amikor a szociális faktorok (társadalmi kapcsolatok, gazdasági jellemzők) az egyén irányában zavar nélkül fejtik ki hatásukat és kriminológiai közvetlen veszélyeztetettség nem áll fenn. A biztonság a társadalom belső viszonyaiban kifejezi azt az állapotot, amikor az egyes társadalmi alrendszer funkciók szerint, szabályozottan működnek, és működésüket semmilyen immansens veszély nem zavarja. A biztonság a társadalom külső oldalán jelenti azt az állapotot, amikor az adott társadalom működésére más állam, szervezet, illetőleg csoportosulás veszélyt nem jelent.”<sup>1</sup>

Ürmösi a biztonság dimenzióiként számos elemet felsorol, így különösen politikai, környezeti, gazdasági elem, informatikai, egészségügyi, jogi, szociális és katonai elemeket említ.<sup>2</sup> Ezen elemek számos módon hozhatóak összefüggésbe a migrációval, nemcsak negatív, de pozitív módon is: a bevándorlás pozitív hatást gyakorolhat egy állam gazdaságára, egy elöregedő társadalomban előmozdíthatja annak szociális biztonságát is. Szükséges ugyanakkor a migráció jelentette biztonsági kihívásokra is figyelmet fordítani, ennek létjogosultsága kétség kívül leginkább az illegális migrációval szemben folytatott harc terén van. Ugyanakkor az illegális migráció megvalósítási formái mára már igen változatos formát öltenek, és egyre gyakoribbá válik az az elkövetési forma, amikor a migráció legális, jogszerű útja valamely változatának imitálásával, a hatóságok megtévesztésével próbálják a valós szándékukat leplezni a migránsok. Az illegális migráció tipikus, hagyományos formáit így egyre inkább kiegészítik, sőt felváltják az atipikus, a legális migrációval való visszaélés révén megvalósított esetek.

A jövőben tehát fokozottan fel kell készülni ezen esetek kiszűrésére, hiszen megvalósításuk az egyén számára gyakran jóval kisebb kockázattal járnak. A legtöbbször az élet, egészség kockáztatása révén, és az embercsempészeknek fizetendő

---

<sup>1</sup> Ürmösi Károly: A biztonság, a biztonság fogalma. *Hadtudományi Szemle* 2013/4. 148. o.

<sup>2</sup> U.o. 149. o.

tetesem összegek által megvalósított, kockázatos illegális utazásokkal szemben a valamely legális, ám a kérelmező esetében nem létező tartózkodási cél megtévesztő módon történő igazolása gyakran kevesebb költséggel, és szinte semmilyen életveszélyes helyzettel nem jár, az ezen igényeket felismerő bűnözői hálózatok pedig egyre több helyen fellelhetők, így e visszaélési forma is egyre inkább elérhetővé válik.

## 1.2. A kérdéskör rendszertani elhelyezése és tagolása

Felmerül a kérdés, hol helyezhetőek el rendszertani szempontból a legális migrációs csatornákkal való visszaélés megvalósítási formái, az ellene való küzdelem feladata, és az ahhoz kötődő egyes tevékenységek kijelölése. A jelenség ugyanis tartalmi megítélés szempontjából az illegális migráció területéhez tartozik, ám megvalósítási formája a legális migrációs lehetőségekkel való visszaélésként értelmezhető. A két terület határmezsgyéjén található tehát a vizsgált kérdéskör, amelynek módszere a legális migrációhoz, eredménye azonban az illegális migrációhoz áll közelebb.

Álláspontom szerint – tekintettel elsődlegesen arra, hogy a hatékony fellépés az engedélyügyi eljárásokban a tényállás alapos vizsgálatát, a fokozott ellenőrzést és a legális migrációs szabályok folyamatosan a gyakorlathoz igazítását igényli – a kérdéskörnek a jogszerű migráció felőli megközelítése elengedhetetlen. Mindenekelőtt ugyanis a legális migráció területén szükséges felkészülnünk lennünk ezen esetek beazonosítására, illetve hosszabb távon ezen esetek megelőzésére. Ennek köszönhető az is, hogy a hazai Migrációs Stratégiában<sup>3</sup> is a legális migrációhoz kötődő fejezetek tartalmazzák e biztonsági kérdésekre vonatkozó megállapításokat, célkitűzéseket. „A schengeni térségbe történő bejutás érdekében az illegális migránsok egyre változatosabb módszereket alkalmaznak az ellenőrzési rendszerek kijátszására. Eszköztárukba tartozik a legális migrációs csatornákkal való visszaélés, így különösen a hamis vagy hamisított idegenrendészeti vagy munkavállalási okmányok használata; a fiktív üzleti tevékenység folytatása (cégalapítás, munkaerő-kölcsönzés); vagy hallgatói jogviszony igazolása céljából idegen nyelvű, tandíjas képzésekre való jelentkezés valódi tanulmányi célú tartózkodás nélkül. (...) Mind ezek kiemelten és közvetlenül veszélyeztetik az állam, és más országok biztonságát, mivel a legális migrációs lehetőségekkel való visszaélés az ellenséges felderítő szolgálatok és terrorszervezetek egyik kedvelt behatolási technikája.”<sup>4</sup>

A probléma felmerülése tehát nem csupán egyes államokat érint, így az azzal szembeni fellépés sem valósulhat meg nemzetközi, uniós együttműködés nélkül,

<sup>3</sup> Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum,

<sup>4</sup> Migrációs Stratégia, 30. o.

legyen szó akár jogi megoldásokról, akár műveleti jellegű fellépésről. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2012. április 26–27-i ülésén jóváhagyta „A migrációs nyomással kapcsolatos uniós intézkedések – stratégiai reagálás” elnevezésű ütemtervet. Az ütemterv több intézkedést felsorol, amelyeket a Bizottságnak és/vagy a tagállamoknak kell meghozniuk annak érdekében, hogy jobb képet kapjanak a harmadik országbeli állampolgárok visszaéléseiről a szabad mozgás jogával, valamint az illegális bevándorlás megkönnyítését célzó szervezett bűnözésről.

Ahogy azonban a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó szabályrendszer<sup>5</sup> mind az uniós, mind a magyar idegenrendészeti szabályozásban teljesen elkülönül az e joggal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának szabályozásától,<sup>6</sup> úgy az egyes biztonsági kérdések és az azok elleni fellépés is jelentős eltéréseket mutat. Ennek megfelelően jelen tanulmány is elkülönülten foglalkozik a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjával kapcsolatos visszaélésekkel, illetve a szabad mozgás jogával való visszaélésekkel.

## **2. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjával kapcsolatos visszaélések**

### **2.1. A Magyarországon megjelenő tipikus visszaélési formák**

A harmadik országbeliek számára rendelkezésre álló legális migrációs csatornákkal való visszaélések változatos formában jelentkezhetnek attól függően, hogy milyen tartózkodási célból kívánja a harmadik országbeli állampolgár megszerezni az alapvetően magyarországi tartózkodásra jogosító, ám a schengeni térség teljes területére bejutást biztosító okmányt. A Migrációs Stratégia is sorra veszi e megvalósítási formákat:

- *„A tanulmányi célú tartózkodással való visszaélés sikerességét segíti, hogy a magyar felsőoktatási intézmények bevételeinek jelentős része származik a külföldi hallgatók oktatásából, így anyagi motivációjukat követve befogadják a jelentkezőket, nem tanúsítva kellő körültekintést a biztonsági szempontokra tekintettel.”*<sup>7</sup> Az Európai Migrációs Hálózat keretében 2012-ben készített magyar tanulmány<sup>8</sup> hitelesen bemutatja azon tendenciákat, ame-

<sup>5</sup> A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény és végrehajtási rendelete

<sup>6</sup> A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény

<sup>7</sup> Migrációs Stratégia 30. o.

<sup>8</sup> Zámbo Katalin: Tanulmány a külföldi diákok bevándorlásáról az Európai Unióba – Magyarország nemzeti jelentése az EMH részére. Forrás: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/immigration-](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-)

lyek Magyarországon a tanulmányi célú migrációval kapcsolatos visszaéléseket jellemzik. Már e tanulmány szerzője, Zábó Katalin is megfogalmazta, hogy az „oktatás business” térnyerésével szemben egy jól felépített stratégia kidolgozására lenne szükség, amely az egyes szereplők érdekei, így a pozitív gazdasági érdekek mellett a biztonsági követelményeknek is megfelel.

- „A harmadik országbeli állampolgárok keresőtevékenységével kapcsolatosan problémák, visszaélések is megjelennek.”<sup>9</sup> Ezek többféle formát ölthetnek, és bár míg az engedély nélküli foglalkoztatás csökkenő tendenciát mutat, és ez elsősorban az építőipar és a mezőgazdaság területén jellemző, addig továbbra is gyakori, hogy a munkavállalási engedély ugyan rendelkezésre áll, azonban az engedélyezettől eltérő munkahelyen folyik a munkavégzés, mely eset elsősorban az építőiparban és a vendéglátóiparban jellemző. A hamis vagy hamisított okmányok használata elsősorban a szakképzettség igazolására szolgáló dokumentumok körében jelentkezik.
- A keresőtevékenység célú tartózkodási engedély iránti kérelmeket benyújtják azon harmadik országbeli állampolgárok is, akik Magyarországon saját céget alapítva, abban ügyvezető tevékenységet folytatva kívánják megalapozni magyarországi tartózkodásukat. Az utóbbi években az ilyen tartózkodási cél igazolásának módja egyre szigorúbb követelményrendszert mutat, amely alátámasztja azt a tendenciát, hogy egyre több visszaélést detektálnak a jogalkalmazók az ügyvezetői kör esetében is.
- „A harmadik országbeli állampolgárok közötti családegyesítés vonatkozásában a visszaélések száma csekély mértékű, leginkább hamis vagy hamisított okmányokhoz köthető.”<sup>10</sup>

A fentiekre tekintettel igen fontos az egyes tartózkodási célokkal összefüggő visszaélések speciális, egyedi megközelítése, és a fellépés leghatékonyabb formájának megtalálása. A hatékonyság sok esetben jelenti a fellépés komplex jellegét, így egyaránt figyelmet kell fordítani a megelőzés, az ellenőrzés, a szabályozási korszerűsítés, és a gyakorlati fellépés elemeire. A Migrációs Stratégia ennek megfelelően előirányozza az ellenőrzési- és szankciórendszer hatékony alkalmazását, korszerűsítését, bővítését, így többek között a következő konkrét célkitűzéseket rögzíti: a tanulmányi célú tartózkodás esetében hatékony együttműködés kialakítása felsőfokú oktatási intézményekkel, oktatási intézmények biztonságtudatosságának növelése; megfelelően kiépített és hiteles ügynöki/toborzó hálózat kialakítása; a keresőtevékenység célú tartózkodás esetében a cégek fokozott és célzott ellenőrzése; vala-

---

students/12b\_hungary\_national\_report\_international\_students\_to\_the\_eu\_jan2013\_hu\_version\_hu.pdf (letöltés ideje: 2014.01.31.)

<sup>9</sup> Migrációs Stratégia 29. o.

<sup>10</sup> Migrációs Stratégia 29. o.

mint több tartózkodási célt is érintően a hamis vagy hamisított okmányok kiszűrésének és a migrációs norma- és eljárási rendszer korszerűsítése.

## **2.2. Az Unión belüli mobilitási jog, valamint a jogszerű és jogszerűtlen tartózkodás viszonya**

### *2.2.1. A rövid távú mobilitási jog*

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex<sup>11</sup> (a továbbiakban: Kódex) 5. cikke rögzíti azon feltételeket,<sup>12</sup> amelyek teljesítésével a harmadik országbeli állampolgár rövid időtartamra (bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodás céljából) beutazhat a schengeni térségbe. A Kódex 5. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint azok is élhetnek e rövid időtartamú beutazás és tartózkodás jogával, akik a schengeni térség valamely más tagállama által kiállított érvényes tartózkodási engedéllyel vagy érvényes hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkeznek.

A schengeni acquis-val létrehozott térség tehát nemcsak az uniós polgárok és családtagjaik, illetve nemcsak a schengeni vízummal rendelkezők vagy vízummentességet élvezők számára biztosítja a határok átjárhatóságát, hanem Unión belüli mobilitási joggal ruházza fel a valamely tagállamban már valamely hosszú távú, azaz 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezőket is. Fontos azonban kiemelni, hogy e mobilitási jog azonban igen szűkös keretek között mozog: mind időtartamban, mind a tartózkodási cél tekintetében limitálja annak élvezőjét. Ugyanis még akkor is, ha a gyakorlati ellenőrzés szinte kivitelezhetetlen, a hosszú távú tartózkodásra jogosító engedélyt kiállító tagállamon kívül a teljes schengeni térségben csupán 180 napon belül 90 napos tartózkodást tesz lehetővé. Még fontosabb talán kiemelni azt a tényt, hogy míg a rövid távú tartózkodás szabályainak egységes rögzítése révén migrációs szempontból egy térségnek tekintendők a schengeni államok, addig a munkaerőpiac egységes szabályozása nem történt meg. Ennek következtében hiába léphet be valamely harmadik országbeli állampolgár egy, a tartózkodási engedélyét kiállító államtól eltérő schengeni állam területére, az ugyanott történő munkaerőpiacra jutása nem történhet meg ezzel egyidejűleg. Uniós vagy schengeni munkaerőpiacról ugyanis nem beszélhetünk,

---

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról (HL L 105, 13.4.2006. 1.o.)

<sup>12</sup> Összefoglaló módon: érvényes, és meghatározott kritériumoknak megfelelő úti okmány; érvényes vízum vagy vízummentesség vagy érvényes tartózkodási engedély vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum; igazolt tartózkodási cél és megfelelő anyagi fedezet; nem áll beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben; nem jelent veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira.



a munkavállalás feltételei tehát további feltételek teljesítéséhez kötöttek minden egyes tagállamban.

A fentiekben ismertetett szabályozási keret és annak korlátai következtében a tartózkodási engedély vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum birtokában csupán átutazni vagy turistáskodás céljából tartózkodni jogosult annak birtokosa valamely, a kiállító államtól eltérő schengeni államban. Amennyiben tehát akár a tartózkodás hossza, akár annak célja meghaladja e limitált Unió belüli mobilitási jog biztosította kereteket, tehát túltartózkodik valamely más tagállam területén, vagy ott engedély nélkül munkát vállal, az valójában szintén a legális migrációs csatornákkal való visszaélésnek minősíthető. Az eltérés az előző pontban említett visszaélési formákhoz képest csupán annyi, hogy a visszaélés megvalósítása nem az engedélyt kiállító tagállam területén történik. Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy a kiállító tagállam cselekvési felelőssége megszűnik ez esetekben, hiszen amennyiben más tagállamtól jelzés érkezik arról, hogy a kiállító állam engedélyével visszaéltek, úgy a kiállító államnak kötelessége ellenőrizni, hogy valóban továbbra is fennállnak-e az engedély kibocsátása alapjául szolgáló feltételek. Amennyiben nyilvánvalóan életvitelszerűen más tagállamban tartózkodik az engedély birtokosa, illetve a tartózkodási célja eltér a kiállító államban igazolt tartózkodási céltől, úgy nem tehet mást, mint hogy az engedélyt visszavonja.

A fent leírt esetről számolt be egy, a Keleti Partnerség keretében megrendezett szakmai konferencia<sup>13</sup> során egy lett határőr is: újabb tendenciaként ismertette azokat az eseteket, amelyek során Magyarország, illetve Lengyelország által kiállított tartózkodási engedélyek, illetve hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok birtokában dolgoznak kínai állampolgárok Lettországból, tehát a kiállító országtól eltérő államban, eltérő munkáltatónak és a rövid távú mobilitási jogot meghaladó időtartamban. Ez a tényállás nyilvánvalóan a legális migrációs szabályozással való visszaélésnek minősül, és az engedélyt kiállító tagállam, jelen esetben Magyarország intézkedését is igényli.

### 2.2.2. A hosszú távú mobilitási jog

A legális migráció területén jelentkező uniós harmonizációs törekvések azonban már korán felismerték azt az igényt, amely bizonyos célú tartózkodás esetén jogosan jelentkezik a harmadik országbeli állampolgárok részéről, tartózkodásuk célja ugyanis adott esetben igényelheti valamely más tagállamban való, hosszabb idejű tartózkodás lehetővé tételét, még hozzá további alapos érdemi eljárás lefolytatása vagy részletesebb adminisztrációs kötelezettség nélkül. A valamely tagállamban az uniós szabályok alapján ötéves jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodás ered-

<sup>13</sup> Expert Meeting on Labour Migration: Practical Aspects of Admission and Control, Minsk, 2015. május 6-7. <http://eapmigrationpanel.org/en/meetings/panel-work-programme-2015>, (letöltés ideje: 2015. 08. 31.)

ményeként huzamos tartózkodási jogot szerzők kedvezményesen kaphatnak valamely második tagállam területén tartózkodási engedélyt.<sup>14</sup> A felsőfokú tanulmányokat folytatók,<sup>15</sup> illetve a kutatók tekintetében<sup>16</sup> is léteznek speciális mobilitási szabályok, azok azonban nem sokban haladják meg az előző pontban vázolt rövidtávú mobilitási jog tartalmát. 2009-ben a magasan képzett harmadik országbeli munkavállalókra vonatkozó EU Kék Kártya Irányelv<sup>17</sup> rögzített innovatívnak szánt mobilitási rendelkezéseket, azok azonban korántsem bizonyultak hatékonynak, sőt bizonyos olvasatban még hátráltatják is 18 hónapig az Unión belüli mobilitási jog gyakorlását.

A vállalaton belül áthelyezettekre vonatkozó 2014-es uniós irányelvben<sup>18</sup> (a továbbiakban: ICT irányelv) kidolgozott mobilitási rendszer egy kedvező eljárás mentén érvényesíthető rövidtávú mobilitást helyez kilátásba, amely szerint bármely második tagállam területén 90 napot tartózkodhatna az áthelyezett 180 napon belül, míg ha 90 napot meghaladóan kívánna tartózkodni valamely második tagállam területén, akkor az adott tagállam újabb engedély kérelmezésére kötelezhetné (de opcionálisan továbbra is a rövidtávú mobilitás szabályaival engedhetné a hosszabb időtartamú áthelyezést).

A schengeni térségen belüli és az ICT irányelvtervezet által vázolt mobilitási rendszert megkülönbözteti azok célja, jogalapja és területi hatálya. Az ICT irányelv ugyanis a vállalaton belül áthelyezett, tipikusan magasan képzett munkavállalók beutazási és hosszú távú tartózkodási szabályait rögzíti, valamint e tartózkodás során gyakorolható rugalmas és vonzó mobilitási jogokat. Mindez az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) 79. cikk (2) bek. a) és b) pontján alapszik, azon belül is a mobilitási jog biztosítását a Lisszaboni Szerződés óta a 79. cikk (2) bek. b) pontja teszi lehetővé. Az irányelv területi hatálya kiterjed minden tagállamra, kivéve Dániát, az Egyesült Királyságot és Írországot, azonban e két utóbbi tagállam jelezheti csatlakozási szándékát az irányelvhez. A schengeni szabályozás ezzel szemben az EUMSZ. 77. cikkén alapul, és elsősorban a külső határokon történő ellenőrzést, illetve vízumrendelkezéseket fed le. Területi hatálya kiterjed 22 tagál-

<sup>14</sup> Lásd a Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, HL L 16., 2004.1.23., 44–53. o.

<sup>15</sup> Lásd a Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, HL L 375., 2004.12.23., 12–18. o.

<sup>16</sup> Lásd a Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, HL L 289., 2005.11.3., 15–22. o.

<sup>17</sup> A Tanács 2009/50/EK irányelve ( 2009. május 25. ) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, HL L 155., 2009.6.18., 17–29. o.

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve ( 2014. május 15. ) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről , HL L 157., 2014.5.27., 1–22. o.

lamra, illetve 4 társult államra, továbbá 4 tagállamra részben, ugyanakkor Írország és az Egyesült Királyság nem alkalmazza.

A viták során eltérő vélemények fogalmazódtak meg arról, hogy vajon a mobilitási rendelkezések esetében a schengeni szabályok követése, vagy az autonóm rendszer alkalmazása lenne-e a járható út, mivel a multinacionális vállalatokon belül áthelyezettek Unión belüli mobilitására a schengeni szabályok alkalmazása számos problémát felvet, miközben tény, hogy az autonóm rendszer áttörné a schengeni vívmányok szabályrendszerét, így a jogalkalmazás hatékonyságának biztosítása lehet nehézségekbe ütköző. E jogi és gyakorlati szempontú vitából az autonóm mobilitási rendszer felállításának verziója került ki győztesen, mivel az EP, a Tanács és a Bizottság is egyetértett abban, hogy az irányelvtervezet az Unión belüli mobilitási rendelkezések kapcsán az irányelv céljainak elérése érdekében egy autonóm, a schengeni szabályokat meghatározott tekintetben áttörő rendelkezéseket kell, hogy felállítson. A jogbiztonság érdekében a három uniós intézmény egy közös nyilatkozatot fűzött az irányelvhez arról, hogy az irányelv egy autonóm mobilitási rezsimet hoz létre, amely lex speciálisnak tekintendő a schengeni vívmányokhoz képest. A nyilatkozat tartalmazza továbbá, hogy az EP és a Tanács tudomásul veszi a Bizottság azon szándékát, hogy megvizsgálja, hogy a jogbiztonság érdekében a két szabályozási rendszer interakciója kapcsán szükségesek-e további lépések, különös tekintettel a Schengeni Kézikönyv<sup>19</sup> frissítésére.

### 3. A szabad mozgás és tartózkodás jogával való visszaélés

Eredetileg a szabad mozgás jogának célja az volt, hogy az Európai Közösség célját, a teljes szabad piaci gazdaság elérését segítse. Ennek megfelelően eredetileg csupán a munkavállalók szabad mozgásáról beszélhettünk. A 70-es években ugyanakkor az Európai Bíróság elkezdte a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogát tágan értelmezni, hogy minden uniós polgárra vonatkozóan lefedtesse a tartózkodás általános jogát. *„Az elmúlt években az Európai Bíróság jogértelmező tevékenységének köszönhetően valamelyest oldódni látszik az a feszültség, mely abból ered, hogy az integráció kezdetben alapvetően gazdasági jellegű volt, így a közösségi intézmények más tagállamok polgáira elsősorban a gazdasági folyamatok lencséjén keresztül tekintettek, és ezen sokáig még az uniós polgárság intézményének bevezetése sem változtatott.”*<sup>20</sup> Mára már azonban a személyek szabad mozgása testesíti meg annak a belső piacnak az egyik alapvető szabadságát, amely olyan belső határok

<sup>19</sup> A Bizottság ajánlása a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös Határörök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv) létrehozásáról, C(2006) 5186 végleges

<sup>20</sup> Gyeney Laura: Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő, harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. In: *Iustum Aequum Salutare* II. 2006/1–2. 113. o.

nélküli térség, amelyben a szabad mozgás a Szerződés rendelkezéseinek megfelelően biztosított.<sup>21</sup>

A Szabad Mozgás Irányelv<sup>22</sup> ugyanis összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot és az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket,<sup>23</sup> és teremtette meg egyetlen irányelvben a különböző célból valamely más tagállamban tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályrendszert,<sup>24</sup> beleértve a huzamos tartózkodási jog és feltételeinek deklarálását is. A szabad mozgás és tartózkodás joga egyrészt megilleti tehát azon uniós polgárokat, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, de a Szabad Mozgás Irányelvet alkalmazni kell azon harmadik országbeli családtagokra is, akik az uniós polgárt kísérik vagy hozzá csatlakoznak.<sup>25</sup> Az irányelv célja pedig, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának gyakorlását.<sup>26</sup>

*„A mobilitás lehetőségével élő uniós polgárok, akik igazán az uniós jogra támaszkodnak, teljes körűen élvezik az uniós szabályok védelmét. Ugyanakkor – akárcsak a jog bármely területén – lesznek olyan esetek, amikor bizonyos egyének megpróbálnak visszaélni a szabad mozgás előnyeivel annak érdekében, hogy megkerüljék a nemzeti bevándorlási szabályokat. A mozgás szabadságához való joggal való visszaélés az uniós polgárok ezen alapvető jogát sérti. Az ilyen visszaélések hatékony kezelése ezért alapvetően szükséges a jog érvényesítéséhez.”<sup>27</sup>*

### 3.1. Magyar és uniós tendenciák

A szabad mozgás és tartózkodás jogával való visszaélés számos formában megvalósulhat. Tág értelemben ide tartozik azon esetek köre is, amikor meghatározott szociális segítségnyújtási juttatásokat alaptalan vesznek igénybe a más tagállamokban elsődlegesen e célból áttelepült uniós polgárok, amely a vitatott nagyságrendű ún. szociális turizmus jelenségeként ismert. Bár e tekintetben is születnek újabb és

<sup>21</sup> 2004/38/EK irányelv (2) preambulumbekkezdés

<sup>22</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o.

<sup>23</sup> Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Publikon Kiadó. Budapest, 2011. 102.o.

<sup>24</sup> U.o. 57-62.o.

<sup>25</sup> 2004/38/EK irányelv 3. cikk (1) bekezdés

<sup>26</sup> A Bíróság (harmadik tanács) 2011. május 5-i ítélete, C-434/09. sz. ügy, Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department, 28. pont

<sup>27</sup> A nemzeti hatóságok támogatása a szabad mozgás jogával való visszaéléssel szembeni küzdelemben: Kézikönyv az uniós polgárok és a harmadik országbeli polgárok közötti érdekházasságok kérdésének az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó uniós jog összefüggésében való kezeléséről, COM(2014) 604 végleges, I. pont

újabb, a joggyakorlatot befolyásoló uniós szintű döntések, mint például a Danó ügyben 2014 végén hozott európai bírósági ítélet,<sup>28</sup> e tanulmány elsődleges célja az idegenrendészeti tárgyú visszaélések és az azok elleni fellépések beazonosítása és ismertetése.

A szabad mozgás és tartózkodás jogának megszerzését és gyakorlását szabályozó idegenrendészeti jogi rendelkezések kihasználása szempontjából tipikusan kétfajta visszaélést azonosíthatunk be: egyrészt a névházasságot, illetve az ahhoz hasonló névleges élettársi kapcsolatot, másrészt a valótlán apai elismerő nyilatkozatot. Míg az első esetkör valótlán házastársi, illetve valótlán élettársi jogviszonyt keletkeztet, addig a második esetkör valótlán szülői jogviszonyt. Mindkét tényálláscsoport esetében azonban elsődleges cél e valótlán családi jogviszonyon alapulóan a szabad mozgás és tartózkodási jog megszerzése. Tekintettel arra, hogy a felsorolt megvalósítási formák közül a névházasság a leggyakrabban detektált visszaélési forma, amelynek elkövetése a szervezett bűnözői hálózatok részvételét is egyre gyakrabban mutatja, így a tanulmány az idegenrendészeti jellegű visszaéléseken belül is erre a visszaélésre fókuszál.

Már az első beutazásra vonatkozó vízumkérelmek kapcsán tapasztal Magyarország érdekkapcsolatra utaló körülményeket. Főként a magyar állampolgárságú, többségében hölgyek vonatkozásában jellemző tendencia, hogy nyaralás alkalmával köttetett rövid ismeretségek rövid időn belül házassággal végződnek. A házasságok helyi (általában muszlim) vallási szabályok szerint köttetnek, leginkább Egyiptomban, Tunéziában, Algériában, Nigériában, Pakisztánban. Míg e térségek vonatkozásában még jellemző, hogy a hölgyek, amennyiben a nyaralás időtartama alatt erre nem kerül sor, rövid időn belül ismételten kiutaznak a házasságkötésre, addig egyéb arab országok, mint pl. Líbia, Szíria, Afganisztán vonatkozásában a házasságkötésre a hölgyek jelenléte nélkül kerül sor, őket valamely tárgy (pl. kés, vagy hamutartó) helyettesíti a szertartáson. A magyar hatóságok olyan eseteket is feltártak, ahol a felek az interneten ismerkednek meg, személyes találkozásra akár hónapokkal később került sor, és gyakori, hogy már az első találkozáskor megtörténik a házasságkötés. Összességében elmondható, hogy számos esetben a házastársak nem rendelkeznek egymásról szinte semmilyen információval a személyes tulajdonságaikat, előéletüket, és jelenlegi körülményeiket illetően sem.

A névházasság nemcsak a harmadik országbeli állampolgár beutazását megelőzően megvalósított tipikus visszaélési forma, ugyanis továbbra is erőteljesek azon törekvések, hogy elsősorban a hazánkban illegálisan tartózkodó, esetleg menedék-

---

<sup>28</sup> A Bíróság (nagytanács) 2014. november 11-i ítélete az Elisabeta Danó és Florin Danó kontra Jobcenter Leipzig ügyben, amely megerősítette azt a rendelkezést, hogy a tagállamoknak lehetőséggel kell rendelkezniük arra, hogy az az uniós jog alapján megtagadják a szociális ellátások nyújtását a gazdaságilag nem aktív olyan uniós polgárok esetében, akik kizárólag azzal a céllal gyakorolják szabad mozgáshoz való jogukat, hogy szociális segélyben részesüljenek valamely másik tagállamban, noha nem rendelkeznek elegendő forrásokkal ahhoz, hogy tartózkodási jog illesse meg őket.

joggal többszörösen visszaélő, vagy tartózkodásukat más módon legalizálni nem tudó harmadik országbeli állampolgárok, mint szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek legyenek jogosultak magyarországi tartózkodásra. A visszaélésekkel érintett állampolgársági kör továbbra is az afrikai országokból érkező kérelmezők, elsősorban a nigériai, tunéziai, algériai és egyiptomi állampolgárok, akik házastársaikkal jellemzően az interneten vagy nyaralás során ismerkednek meg. Nagy problémát jelent az is, hogy a magyar házasságkötési, illetve anyakönyvezési eljárásokban az okiratok valódiságának ellenőrzésére nem vagy csak elenyésző esetben kerül sor. Több esetben ugyanis olyan harmadik országbeli állampolgárok házasságkötéséről van szó, akik pl. idegenrendészeti vagy büntetőeljárásban a személyazonosságukat eltitkolják, okmányaikat nem veszik elő, míg a házasságkötési eljárásban minden releváns okiratot be tudnak mutatni anélkül, hogy származási országukba kiutaznának.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen házasságok létrejötte Magyarországon is gyakran szervezett keretek között történik, a magyar állampolgár házastársak, hölgyek sokszor egy megyéből, sőt rokonságból kerülnek ki, további szervezetségre utaló körülmény, hogy külföldiek ugyanazon jogi képviselő(ke)t hatalmazzák meg. 2013-ban került felderítésre egy névházasságok megszervezését és lebonyolítását végző bűnözői csoport tevékenysége,<sup>29</sup> amelynek tagjai 2013 tavaszától kezdődően valószínűsíthetően több száz esetben bonyolítottak le szerb állampolgárságú férfiak és magyar nők között házasságközvetítést névházasság, és azon alapuló németországi tartózkodási jog szerzésének céljából. A magyar nők pénzbeli juttatásért cserébe vállalták, hogy Szerbiába utazva az addig nem ismert szerb állampolgárságú férfiakkal szerb városokban házasságot kötnek, majd megszervezésre került az is, hogy az uniós szabad mozgás és tartózkodás jogát kihasználva Németországban tartózkodási jogot kérnek a szerb állampolgárságú férjek uniós polgár családtagjaként. Az ügyet kiemelten súlyossá teszi egyrészt az ügyek nagy száma, amelyek esetében felmerül a bünszervezetben történő elkövetés, továbbá az, hogy mindez más uniós országban a szabad mozgás jogával való visszaéléshez vezetett.

Magyarország tehát nemcsak a hazánkban tartózkodási jogot szerezni kívánó személyek esetében megvalósuló visszaélésekben lehet érintett, előfordulhat, hogy magyar állampolgárok más tagállamban történő jogszerzéshez segítik hozzá visszaélésszerű magatartással a harmadik országbeli állampolgárokat. *„A tagállamok által a nemrégiben azonosított, a harmadik országbeli állampolgárok és az EU-n belüli szabad mozgáshoz való jogukkal élő uniós polgárok közötti névházasságokról benyújtott adatok azt mutatják, hogy ez a jelenség létezik, de jelentősen eltér a tagál-*

---

<sup>29</sup> Forrás: <http://www.hirhatar.hu/hir/dobbenet-tobb-mint-200-no-kotott-nevhazassagot-koszovoi-szerb-ferfiakkal> (letöltés ideje: 2013. 12 .01.)

lamok között<sup>30</sup>. A korlátozott számú ügy ellenére a szervezett bűnözési hálózatok érintettsége – amint azt a friss Europol-jelentések is elismerték – aggasztó.”<sup>31</sup>

### 3.2. Uniós és hazai reakciók

A 2013. november 25-i, „Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében” című közleményében<sup>32</sup> a Bizottság tisztázta az uniós polgárok jogait és kötelezettségeit a szabad mozgással kapcsolatos uniós jogszabályok értelmében, és öt intézkedést határozott meg a nemzeti hatóságok segítségére e szabályok hatékony érvényesítése érdekében. A közlemény felhívta a figyelmet arra, hogy az uniós jog egy sor szigorú biztosítékkal segíti a tagállamokat a visszaélések elleni küzdelemben. Az intézkedések egyike a tagállamokkal együtt elkészítendő, a névházasságokról szóló kézikönyv, amely konkrét támogatást jelent a hatóságok számára e biztosítékok teljes körű végrehajtásához. Nem volt ez azonban teljesen új ötlet uniós szinten, hiszen 2012. április 26–27-i ülésén a Bel- és Igazságügyi Tanács által jóváhagyott, „A migrációs nyomással kapcsolatos uniós intézkedések – stratégiai reagálás” elnevezésű ütemtervben szereplő intézkedések egyike is már a következő volt: „az érdekházasságokról szóló kézikönyv összeállítása, amelyben a színlelt házasságok felderítésének megkönnyítése céljából azokat a kritériumokat is felsorolják, amelyek érdekházasság fennállására utalnak”.

A tagállami igényeket figyelembe véve, a tagállamokkal szoros – elsősorban a Szabad Mozgás Szakértő Csoportban történő – együttműködésben az Európai Bizottság elkészítette azt a kézikönyvet, amely az uniós polgárok és harmadik országbeli állampolgárok közötti névházasságok kérdésével foglalkozik az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatos uniós jog kontextusában. A kézikönyv tulajdonképpen egy bizottsági szolgálati munkadokumentumként<sup>33</sup> a bizottsági közlemény mellékletét képezi. A kézikönyv<sup>34</sup> jogilag nem kötelező erejű és nem kimerítő jellegű, továbbá nem célja módosítani a meglévő uniós jogszabályokat vagy az Európai Bíróság által az uniós joggal kapcsolatos kérdésekben adott hivatalos értelmezést. „A kézikönyv célja a nemzeti hatóságok támogatása abban, hogy hatékonyan vegyék fel a névházasságok formájában megvalósuló egyéni visszaélésekkel szembeni küzdelmet, miközben nem sértik meg az uniós polgárok és családtagjaik által jóhiszeműen használt uniós jog biztosította szabad mozgás biztosításának és megkönnyítésének alapvető célját.”<sup>35</sup> Néhány tagállam által megfogalmazott kritika szerint

<sup>30</sup> A fenti említett „Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében” című közlemény 3.1. szakasza.

<sup>31</sup> COM(2014) 604 végleges, I. pont

<sup>32</sup> COM(2013) 837 végleges

<sup>33</sup> SWD(2014) 284 végleges

<sup>34</sup> A kézikönyv fő tartalma négy részre oszlik: „Bevezetés”, „Fogalom meghatározások”, „Alkalmazandó jogi keret” és „A nemzeti hatáskörbe tartozó operatív intézkedések”.

<sup>35</sup> SWD(2014) 284 final, I. pont, 2-3. o.

azonban a névházasságokkal szembeni fellépésről szóló kézikönyv nem túl hatékonyan szolgál valós műveleti érdekeket, hanem sokkal inkább jogi szempontból közelíti meg a kérdést, és a tagállami fellépések korlátait rögzíti, mintsem azt, hogy hogyan tudnak a tagállamok hatékonyan fellépni a gyakorlatban a névházasság jelensége ellen.

Magyarországon is nagyon nehéz az eljáró hatóság dolga a bizonyítás terén, azonban igen sok esetben helyszíni szemlék, jegyzőkönyvi meghallgatások lefolytatásával eredményesen sikerül kiszűrni a családi kapcsolat létesítésével összefüggő visszaéléseket. A gyakorlatban az érdekkapcsolatokat a házas felek párhuzamos meghallgatásával próbáljuk kiszűrni. Az ilyen típusú ügyek legszembetűnőbb ismérvei közé tartozik ugyanis az interneten, illetve a külföldi nyaralás alkalmával való ismerkedés, a kommunikációt szolgáló közös nyelv hiánya, a jelentős különbség, a külföldi iskolázatlansága, kétséges anyagi helyzete, bizonytalan otthoni egzisztenciája, valamint a teljes utazási referenciák hiánya. A meghallgatásról készült jegyzőkönyvek alapján sok esetben nyilvánvalóvá válik, hogy sokszor a felek alapvető információkkal sem rendelkeznek egymásról, a kérdésekre adott válaszok jelentősen eltérnek egymástól.

A fenti módszeren kívül a Magyarországon élő házastárs mellett a családtagok meghallgatása, és helyszíni ellenőrzés, vagy ügynevezett környezettanulmány is készülhet, amelyből további releváns információk is nyerhetők a családi kapcsolat valóságáról. Az érdekkapcsolatok vonatkozásában a lefolytatott helyszíni ellenőrzések megkezdése előtt általában nem tájékoztatja a hatóság az ügyfeleket, mivel az veszélyeztetné a szemle eredményességét (a helyszínt előzetesen be tudná az ügyfél rendezni, a meghallgatásra felkészülni). Az ellenőrzés során az idegenrendészeti hatóság munkatársai elsődlegesen azon körülményeket állapítják meg, hogy az adott lakásban kik tartózkodnak életvitelszerűen.

Ezen visszaélések ellen tehát egyrészt a hazai idegenrendészeti gyakorlat fejlesztésével (pl. a házaspár párhuzamos meghallgatása), másrészt egy új büntetőjogi tényállás 2013. július 1-jei bevezetésével kívánt Magyarországra fellépni. Az új Btk.<sup>36</sup> 355. § szerint családi kapcsolatok létesítésével visszaélést követ el az a tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki anyagi haszonszerzés céljából, kizárólag tartózkodási jogosultságot igazoló okmány kiadása érdekében létesít családi kapcsolatot, vagy az apaságot megállapító teljes hatályú elismerő nyilatkozathoz hozzájárul, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, és ez alapján vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel büntetendő.

A nemzeti kereteken belül történő fellépésen túl azonban elengedhetetlen a nemzetközi együttműködés is e visszaélések hatékony felderítése érdekében. *„Tekintettel a szervezett bűnözés érintettségére, az érdekházasságok elleni fellépéshez a gyakorlatban operatív válaszlépésre van szükség, ami rendőrségi együttműködést és a megfelelő rendvédelmi fórumokon az illetékes nemzeti hatóságok között a bevált*

<sup>36</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény



gyakorlatok megosztását is jelenti. E célból a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklusba az „illegális bevándorlás elősegítéséhez” kapcsolódó prioritás keretén belül<sup>37</sup> beépült egy külön stratégiai cél (4. cél). A szakpolitikai ciklus prioritásainak végrehajtása multidiszciplináris módon, a nemzeti hatóságok és a Bizottsági ügynökségek – például az Europol – együttes intézkedései révén történik, ami több operatív információcserét tesz lehetővé a tagállamok között a szervezett bűnözéshez kapcsolódó érdekházasságok szélesebb kérdéskörének különféle vonatkozásaival kapcsolatban.”<sup>38</sup> E célkitűzésnek megfelelően egyre fontosabb a közös nyomozócsoportok („joint investigation team”, JIT) felállítása, amelyek elősegítése érdekében az Europol 2011-ben egy kézikönyvet<sup>39</sup> is kiadott.

#### 4. Összegzés

A tanulmányban ismertetett visszaélések esetében az egyik legfontosabb tanulságként megállapítható, hogy az azokkal szembeni fellépés nagyfokú szervezettséget igényel mind nemzeti, mind nemzetközi viszonylatban. Nemzeti szinten elengedhetetlen az idegenrendészeti hatóságok, különösen a konzulátusok, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, valamint a rendőrség szoros együttműködése. A közvetett érintettség okán ugyanakkor akár az anyakönyvvezetők esetében jelzőrendszer kiépítése is hozzájárulhat a megelőzés sikerességéhez.

Egyre fokozottabb jelentőségű továbbá a nemzetközi együttműködés, hiszen a nemzetközi szervezett bűnözés mindinkább felismeri, hogy míg az illegális határátlépés, az embercsempészség fokozott kockázatokat rejt mind a migráns, mind a közreműködő részéről, addig a legális migrációs csatornákon történő visszaélésszerű bejutás gyakran kevesebb anyagi ráfordítás és életveszélyt is jelentő kockázatvállalás nélkül valósítható meg. A szervezett elkövetés ugyanakkor még nagyobb kihívást jelent, különösen e bűnözői hálózat gyors reagálási képességére tekintettel. Ennek megfelelően a jogi eszközök, mint például új büntetőjogi tényállás megalkotása, csupán kiegészíthetik, de nem helyettesíthetik az operatív jellegű fellépést.

<sup>37</sup> A szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus végrehajtása: az „illegális bevándorlás” uniós bűnüldözési prioritásra vonatkozó többéves stratégiai terv.

<sup>38</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatásról, Brüsszel, 2014.4.3. COM(2014) 210 végleges, 7.3 pont, 30. o.

Bár az iránymutatás az uniós állampolgárok szabad mozgásának jogával összefüggésben (2004/38/EK irányelv) az uniós és a nem uniós állampolgárok, nem pedig a 2003/86/EK irányelvvel összefüggésben a két harmadik országbeli állampolgár közötti érdekházasságok kérdésével foglalkozik, azonban figyelemmel a családegyesítés jogával kapcsolatos esetleges visszaélések és csalások elleni küzdelem operatív vonatkozásaival való párhuzamokra, ez a kézikönyv szükség esetén értelemszerűen útmutatást adhat, különös tekintettel a nyomozási eszközökre és technikákra, valamint a határon átnyúló műveletekre.

<sup>39</sup> A közös nyomozócsoportokra vonatkozó kézikönyv, Az Európai Unió Tanácsa, 2011. 11. 04., 15790/1/11 REV 1

Mindezen tendenciák árnyékában is óva intek azonban attól, hogy a legális migrációt választó migránsok mindegyikére árgus szemmel tekintsünk, azt lesve, vajon mely jogszabályi rendelkezéssel való visszaélést célozzák. Úgy vélem, a jelenlegi, többségében az irregularitás jegyeit hordozó migrációs folyamatok közepette a legális migrációt és a hozzá kapcsolódó feltételek teljesítését választó migránsok esetében elsődlegesen az ügyfélközpontú közigazgatás elve kell, hogy érvényesüljön. Mindez elengedhetetlen ahhoz, hogy az európai társadalmakban fokozottan detekálható xenofóbia szintje, illetve a migráció túlon túl biztonsági jellegű megközelítése<sup>40</sup> csökkenjen.

---

<sup>40</sup> Lásd. e jelenségről Valsamis Mitsilegas: *Immigration Control in the Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, Strengthening the State.* in: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 19, No. 1 (Winter 2012)

**Dr. habil. Varga János PhD, ny. határőr ezredes**

*tanszékvezető főiskolai tanár*

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék*

## **A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében**

### **1. A rendőrség feladata az illegális migráció kezelésében**

2015-ben több biztonságot veszélyeztető kihívás is megterheli mindennapjainkat. Közöttük felerősödtek az illegális migráció hullámai, s példa nélküli intenzitással nehezedtek Magyarországra. A társadalmi előrelátás számolt ezzel a lehetőséggel, mert „*Globalizált világunkban a biztonság nem a határainknál kezdődik. A távoli biztonsági kockázatok, kihívások és veszélyforrások drámai gyorsasággal kerülhetnek határainkon belülre. Bármikor, rövid időn belül, komoly előjelek nélkül is történhetnek olyan változások, amelyek gyors választ követelnek meg, akár nagy földrajzi távolságokon átívelve.*”<sup>1</sup> A biztonsági kihívások kezelésében meghatározó szereppel bír a rendőrség, amelynek alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.<sup>2</sup> Habár az államhatár rendjének védelme a határőrség és a rendőrség integrációja után vált „az új minőségben megjelenő integrált rendőrség” alapfeladatává, korántsem mondhatjuk, hogy ez a feladat csak a napjainkban gyakran bíralt szervezeti intézkedés óta jelent meg tevékenységi körében, hisz a határellenőrzés és a határrendészet célja éppen az ország és az unió közrendjének, közbiztonságának erősítése.

A rendőrség feladatai között hangsúlyosan jelenik meg a napjainkban egymással szoros összefüggésben tárgyalt határforgalom ellenőrzés, valamint a terrorizmus elleni küzdelem is. A bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatköre tovább pontosítja az illegális migráció kezelésében betöltött szerepét:

- ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében;
- őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat;

---

<sup>1</sup> A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. I. 6. MAGYAR KÖZLÖNY • 2012. évi 19. szám. 1378-1379.

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvénye 46.§ (1).

- ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést -, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását;
- irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjel 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.<sup>3</sup>

A tanulmány a rendőrség nemzetközi együttműködésének lehetőségeiből csupán azokat vizsgálja, amelyek a rendőrség kiterjedt feladatkörének megvalósítása során az államhatár őrzésével, jogellenes átlépésének megelőzésével, felderítésével, megszakításával közvetlenül összefüggnek.

## 2. Együttműködési lehetőségek a globális szinten

A határrendészeti tevékenységre is igaz, hogy a veszélyhelyzetek kezelésének eszközei a legkritikább esetben találhatóak meg egy, akár országos hatáskörű szervezet kompetenciájában, ezért az együttműködés megszervezése a szervezeteken belül és a szervezetek közötti területekre is kiterjed és szükség esetén nemzetközi jelleget is ölt. Az eredményesség alapfeltétele, hogy a veszélyhelyzetre vonatkozó első információk az érintettekhez minél előbb eljussanak, s később is rendszeresen áramoljanak.

A globális biztonsági kihívásokra adott válaszok között ma már több olyat találunk, amelyek széleskörű nemzetközi konszenzuson alapul. A földrészeken is átívelő migrációra globális problémaként tekintve természetes egyszerűséggel merülhet fel az a gondolat, hogy az illegális migráció rendészeti kezelésére is létezik hasonló léptékű eszkörendszer. Ezzel szemben azt tapasztaljuk, hogy legtöbbször még a probléma által közvetlenül érintett államok sem képesek összehangolt intézkedéseket tenni. Miközben sajnálattal megállapítjuk, hogy ilyennel nem rendelkezünk, érdemes felidézni a magyar határőrség 1993-ban indított kezdeményezését, a Nemzetközi Határrendészeti Konferenciák évenként ismétlődő sorozatát, amely a határőrizeti–határrendészeti–határbiztonsági szervek elsőszámú világforumává vált, s évente több mint 50 ország és 10-nél több nemzetközi szervezet képviseltette magát

<sup>3</sup> 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 1.§.

rajta.<sup>4</sup> Ezzel a határőrség az európai és a térségi határbiztonság összehangolásában kezdeményező, koordinációs szerepet vállalt fel, a nemzetközi missziós tevékenység és a térségi biztonság erősödését céltudatosan segítette. Az, hogy a hazánkat otthonának tekintő konferencia mindig fontos aktuális határbiztonsági problémákat dolgozott fel, hozzájárult szerepe megerősödéséhez. Olyan fórummá vált, amely politikailag szembenálló országok között is lehetővé tette a szakmai érintkezést és véleménycserét. A migrációt kibocsájtó, tranzit és célállamok, valamint a nemzetközi szervezetek adatokat, tapasztalatokat cserélhettek. Növelték az egymás iránti bizalmukat. Az együttműködés gyakorlati értékét kifejezi az, hogy a napjainkban hazánkat érintő illegális migrációt kibocsájtó és tranzit országok határőrizeti szerveinek vezetői rendszeresen a konferencia résztvevői voltak.

A XII. kongresszuson elfogadott „Működési rend” szerint alapvető küldetése a határok biztonságát fenyegető veszélyek időbeni felismerése, a problémák és a kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdések felvetése, megvitatása, a közös megoldások megtalálása, javaslatok, ajánlások kidolgozása volt. A szakmai világfórum intézményes jelleget öltött azzal, hogy a konferencia közötti szünetekben is folyamatosan dolgozó munkacsoportokat működtetett.

Az integrált rendőrség 2012-ig folytatta a világszerte elismert „legjobb gyakorlat” alkalmazását. Továbbra is fórumot biztosított a világ nemzeti határrendészeti szervezetei és a határrendészeti feladatokban közvetlenül érintett nemzetközi szervezetek vezető képviselőinek, hogy megvitassák a határrendészet aktuális helyzetét és az abból adódó feladatokat. A Frontex<sup>5</sup> is erősen érdekelt volt abban, hogy működjön egy világméretű határrendészeti fórum, amelynek keretében lehetőség van az uniós határrendészeti elvek és gyakorlat megismertetésére, a harmadik országokkal való hivatalos és informális kapcsolatok alakítására. A folyamat fenntartásához kész volt anyagilag is hozzájárulni, majd átvette a konferenciák megszervezését is. Ezzel a magyar rendőrség számára az illegális migráció kezelésére rendelkezésre álló lehetőségek egyike is vesztett értékéből.

### 3. Regionális és uniós együttműködés

A regionális térben már hatékony eszközrendszer áll a magyar rendőrség rendelkezésére. Ennek céltudatos alkalmazását szintén jól alapozza meg Nemzeti Biztonsági Stratégiánk, előre jelezve a Magyarországot érintő biztonsági fenyegetéseket, kihívásokat és azok kezelésére is irányt mutatva. A migrációra vonatkozó szakaszban megállapítja, hogy „A migrációt természetes, ugyanakkor összetett jelenségként

---

<sup>4</sup> Kovács Ákos – Rónaszéki Áron (Szerk.): CAF - jó gyakorlatok a magyar közigazgatásban. (CAF Kézikönyv.) 8.o. Forrás:  
<https://caf.kim.gov.hu/download/CAF%20j%F3%20gyakorlatok%20a%20magyar%20k%F6zigazgat%E1sban.doc> (letöltés ideje: 2011. 09. 23.)

<sup>5</sup> Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség.

kezeljük, amely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt. Magyarország határainak egy része a belátható jövőben is az EU vagy a schengeni térség külső határa marad, ami együtt jár az uniós határszakasz igazgatásának felelősségével és feladataival. Az illegális migráció Magyarországot jelenleg elsősorban tranzitországgként érinti, azonban hosszabb távon nem zárható ki, hogy az illegális migrációban érintettek nagyobb része célországként tekintsen hazánkra. Az illegális migráció megjelenésével együtt járó biztonsági kockázatok kezelése az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett nemzeti érdek is, ezért az ebből fakadó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük. (...) A szükséges nemzeti és nemzetközi támogatás biztosítása nélkül nem várható, hogy az érintett szervezetek hatékonyan lépjenek fel az illegális migráció megjelenési formái ellen.”<sup>6</sup>

Az uniós intézményrendszerből az Integrált Határigazgatás modellje áll rendelkezésre, melyet a határőrizet valamennyi szempontját tartalmazó olyan rendszereként értelmezhetünk, amelynek alkalmazása lehetőséget ad a nemzeti sajátosságok érvényre juttatására is. Néhány elemének részletesebb kifejtésével pontosabban értelmezhetjük a schengeni tagállamoknak az illegális migráció kezelésének magyar gyakorlatával kapcsolatos elvárásait és reakcióit.

A modell átfogó jellemzői közé tartozik, hogy a határigazgatás a közösségi jog alapján történik, amelyeket a nemzeti jogszabályok az illegális migráció elleni küzdelemben érdekelt minden nemzeti feladatra és szervezetre vonatkozóan kiegészítésként, biztosítva ezzel a tevékenységek integrált végrehajtását. Érvényesülnie kell a szolidaritás elvének, mely szerint a külső határon végrehajtott határellenőrzés során azoknak a tagállamoknak a biztonsági érdekeit is érvényesíteni kell, akik a belső határaikon megszüntették azt. A tagállamok a nemzetközi együttműködés érdekében a szomszédos harmadik országokkal és a származási országokkal határ megállapodásokat, kishatárforgalmi megállapodásokat és visszafogadási egyezményeket kötnek. Az illegális határátlépést törvény alapján büntetik.

A határigazgatási rendszert hozzá kell igazítani az aktuális körülményekhez. A helyzetben beállt jelentős változás esetére a határigazgatásnak hatékony reagálási képességgel kell rendelkeznie. Biztosítani kell, hogy mindig elég erő álljon rendelkezésre, ezeket gyorsan át lehessen csoportosítani, tartalékokat kell képezni. Egy esetleges hirtelen, nagyméretű illegális bevándorlási hullám kezelésére terveket kell kidolgozni. A négylépcsős belépés-ellenőrzési modellje az intézkedések végrehajtását a térben is csoportosítja.

Az első lépcsőhöz tartozó intézkedésekre a harmadik országokban kerül sor. Megjelenési formájuk lehet szaktanácsadás, képzés, összekötő tisztek cseréje. Egyre gyakoribb az okmányszakértők kiküldése konzulátusokra, az illegális migráció kiindulási helyeire, különösen nemzetközi repülőterekre és kikötőkre.

<sup>6</sup> A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. III. 37. 1385.

A második lépcsőt a szomszédos harmadik országokkal való együttműködés alkotja. Tartalmazhatja a folyamatos kapcsolattartást, az információcserét, a határforgalom ellenőrzés összehangolását, a határrendszértések kivizsgálásának rendjét, a szükséghelyzetben (pl. súlyos balesetek, természeti csapások esetén) alkalmazott eljárásokat.

A harmadik lépcsőt a határellenőrzés jelenti. Lényege az uniós külső határt a határátkelőhelyeken átlépő valamennyi személy szisztematikus ellenőrzése és a határátkelőhelyek közötti terepszakaszok hatékony őrzése. A határőrizetet műszaki és elektronikus berendezésekkel támogatott álló, vagy mozgó járőröknek kell végrehajtaniuk. Felszereltségüknek meg kell felelnie a határhelyzetnek.

A negyedik lépcsőt a szabad mozgás térségében végrehajtott ellenőrzési intézkedések alkotják, beleértve a kiutasítást is. Ehhez az uniós joggal összhangban lévő, a tagállamok sajátos helyzetének megfelelő nemzeti jogszabályokat kell hozni. A tagállamoknak az egységes schengeni térségen belül is intenzív ellenőrzéseket, felügyeleti intézkedéseket kell tenniük az illegális migráció elleni küzdelem hatékonysága érdekében. Nemcsak az emberkereskedőket, az embercsempészeket, a szervezett bűnözőcsoportokat kell felderíteniük, hanem a külső határt illegálisan átlépő személyeket, valamint azokat is, akik szabályosan léptek be az unióba, de a tartózkodás szabályait megszegték, illetve a tartózkodási idejük már lejárt. Az illegális bevándorlókat nyilvántartásba kell venni, s ha további tartózkodásuk nem indokolható, vissza kell küldeni őket a származási országukba (ha az intézkedés az alapjokkal nem ellenkezik).

A nemzetközi együttműködés szinterei között kiemelkedik a szomszédos tagállamok szoros együttműködése és közös tevékenysége a belső határok térségében. Az unió határőrizeti ügynökségének keretében megvalósuló együttműködés is kulcsfontosságú mind a nemzeti, mind az uniós határigazgatás integrálása szempontjából.

Az integrált határigazgatás elveinek megfelelően az uniós határőrizeti ügynökség 2015-ben két műveletet is szervezett és koordinált Magyarországon. A műveletek szervezett megvalósulását az biztosította, hogy a Frontex a magyar rendőrséggel együttműködve operatív tervet dolgozott ki, melyet megküldött a részt vevő tagállamoknak. Az európai határőrcsapatoknak szóló utasítások szerint a műveletben résztvevő külföldi határőrök számára a magyar rendőrség adott utasításokat az operatív tervvel összhangban. Váltásokkal folyamatosan 35-45 fő teljesített szolgálatot a magyar-szerb államhatáron. Az alkalmazás összhangjának biztosítása érdekében a határőrcsapatok állományából az ügynökség koordinátort jelölt ki. Ő közölte az utasításokkal kapcsolatos véleményét az érintett magyar rendőri szervek által kijelölt regionális és helyi koordinátorokkal, akik ezt figyelembe is vették. Magyarország minden szükséges támogatást megadott a koordinátornak, ideértve az európai határőrcsapatokhoz való korlátlan hozzáférést a kiküldetés teljes időtartama alatt. Ezen túl a Frontex Műveleti Osztályának műveleti tisztjei egy-két hetes szolgálati

útjaikon a helyszínen tájékozódtak a művelet végrehajtásának körülményeiről, segítették a műveleti tervben foglaltak végrehajtását, illetve a további feladatok pontosítását.

Az ügynökséget és a magyar rendőrséget képviselő koordinátorok az együttműködés sikere érdekében hetente két alkalommal koordinációs értekezleteket tartottak. A szegedi határrendészeti kirendeltségen és a kiskunhalasi határrendészeti szolgálatnál felváltva megtartott fórumokon áttekintették az elmúlt értekezlet óta történt eseményeket, elemezték a statisztikai adatokat, pontosították a kockázatelemzéseket és meghatározták a művelet során lévő feladatait. Megszervezték a szolgálatteljesítés rendjét.

A műveletben résztvevő tagállamok által delegált és a Frontex által kiküldött külföldi határőrök feladatai és hatáskörei pontosan szabályozottak voltak. A határforgalom-ellenőrzési és a határőrizeti feladataik ellátása és hatáskörük gyakorlása során betartották az uniós és a nemzetközi jogot, tiszteletben tartották az alapvető jogokat és a magyar nemzeti jogot. Kizárólag a magyar rendőr utasítására, és általános szabályként a magyar rendőr jelenlétében, közös járőrként eljárva végezték feladataikat és gyakorolták hatáskörüket. A beléptetésnek az 562/2006/EK rendelet 13. cikke szerinti megtagadásáról kizárólag a magyar rendőr dönthetett. A szolgálat befejeztével közösen készítették el a Frontex műveleti központjába is megküldött jelentésüket.

A kiküldött határőrök szolgálatuk során saját egyenruhájukat viselték, saját nemzeti rendészeti szervezetük fegyelmi előírásai vonatkoztak rájuk. Az egyenruhán az Európai Unió és az ügynökség jelével ellátott kék karszalagot viseltek, amely jelezte, hogy közös műveletben vettek részt. Azonosítás céljából mindig maguknál tartották akkreditációs igazolványukat, amelyet kérésre felmutattak. A magyar nemzeti jog által engedélyezettnek megfelelően szolgálati fegyvert, löszert és felszerelést viselhettek, illetve tarthattak maguknál. A magyar rendőr jelenlétében és a magyar nemzeti joggal összhangban alkalmazhattak volna erőszakot, a szolgálati fegyverek, löszerek és felszerelések használatát is ideértve. A magyar rendőrség engedélyezte a kiküldött határőröknek, hogy feladataik ellátásához és hatáskörük gyakorlásának megfelelő mértékben a határforgalom-ellenőrzéshez és a határőrizethez szükséges nemzeti és európai adatbázisokba betekinthessenek, illetve azokat alkalmazhassák. Gyakran került sor arra, hogy a kiküldött határőrök a saját nemzeti adatbázisaikból is kértek le adatot.

A magyar-szerb államhatár magyar oldalán végrehajtott FRONTEX műveleteket a megfigyelő szerepkörben tevékenykedő fegyver nélküli szerb határőrök is támogatták. Feladataik ellátására az Ügynökség külön képzésben részesítette őket. A közös járőrök tagjaiként tapasztalataikkal, szerb nyelvtudásukkal segítették a szolgálatellátást, az intézkedések során információt szolgáltattak, kapcsolatot biztosítottak a szerb határőrizeti szervekkel. Részt vettek az eligazításokon, munkaértekezleteken. 2014-ben egy-egy hónapra Macedóniából és Montenegróból is érkeztek megfigyelők.



#### 4. Együttműködés az államközi kapcsolatok keretében

A határrendészeti tevékenységek gyakorlati tapasztalatai azt bizonyítják, hogy az államhatár rendjének fenntartására tett intézkedéseink egy része akkor eredményes, ha azokat a szomszédos ország (- ok) határrendészeti, illetve más, hatósági jogosultságokkal rendelkező határellenőrző szerveivel egyetértésben, esetenként közösen és összehangoltan tesszük meg.

A Rendőrség Határrendészeti Szabályzata meghatározza a kirendeltség-vezető és a szomszéd ország határellenőrzésért felelős szerveinek helyi vezetői közötti együttműködés tartalmát, a nemzetközi egyezmények betartásának a kirendeltségre vonatkozó rendjét. Az együttes elhelyezésben lévő határátkelőhelyeken a határforgalom ellenőrzés összehangolását, a határátkelőhely rendjét. Nagy forgalom esetén a határforgalom-ellenőrzés gyorsítása érdekében teendő intézkedéseket. Az intézkedések összehangolását a bűncselekmények, szabálysértések felfedésére, tiltott anyagok határon való átjuttatásának megakadályozására. A kölcsönös tájékoztatást az elfogott határsértőkről, a tiltott határátlépést megkísérlő személyekről, vagy a cselekmény elkövetéséről, a csempésztevékenységről, a felkutatott tiltott anyagokról, a határellenőrzés nyílt módszereiről, az úti okmányok és vízumok érvényességére vonatkozó szabályokról, a forgalom adatairól, nagyobb utas csoportok, kormánydelegációk és küldöttségek utazásáról. A határellenőrzéssel összefüggő szükséges információk kicserélését. A határellenőrzési tapasztalatoknak, valamint az utas- és járműforgalom statisztikai adatainak egyeztetését; a határellenőrzés során bekövetkezett váratlan (rendkívüli) események megelőzéséből, elhárításából adódó közös feladatok végrehajtását. A négyoldalú válságkezelői jegyzőkönyvben foglaltak betartására vonatkozó intézkedéseket. A szolgálatszervezés és a technikai eszközök alkalmazásának összehangolását, az illetékességi területen (különösen az átkelőhelyen) tervezett és szervezett akciók összehangolását; egymás értesítésének és az összeköttetés rendjét.<sup>7</sup>

A nyugat-balkáni migrációs irányban az illegális migráció kezelésében nagy jelentőségű az, hogy a szerb és a magyar határrendészeti szervek között szoros az együttműködés. Magyarország és Szerbia között normális határmenti viszonyok vannak. A határképviseleti rendszer alkalmas a határrendsértések megelőzésére, rendezésére. A határrendészeti szervek rendszeresen és szabályozottan együttműködnek. Kicserélik az államhatár rendészetével kapcsolatos információkat. A magyar határrendészek a hőkamerák által szerb területen észlelt illegális határsértőkről közvetlenül értesítik a szerb határrendőröket, akik így az elfogást még szerb területen végrehajthatják. Az elmúlt években az együttműködés fejlődésében jelentős volt a közös járőrszolgálat és a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrejötte. A magyar és a szerb rendőrök 2012-től a közös államhatártól számított maximum 20 kilométeres kijelölt sávon belül teljesíthetnek közös járőrszolgálatot. A közös

---

<sup>7</sup> 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról. 29. pont

határmenti járőrszolgálatot a helyi szervek vezetői a havonta esedékes együttműködési megbeszélésen szervezik meg. Magyar részről a megyei rendőrfőkapitány, szerb részről a határrendőrség regionális központjának vezetője hagyja jóvá. Mindig a közös járőrszolgálatot kezdeményező rendőri szervé a felelősség az előkészítési és szervezési feladatokért, a részt vevő rendőrök számának megtervezéséért és a közös járőrszolgálat végrehajtása módjának kiválasztásáért. A járőrútvonulat a helyi adottságokra tekintettel önállóan állapítják meg. A havi szolgálatok mennyiségét a mindenkori határrendészeti operatív helyzet által indokolt számban kell tervezni. Az eligazítás és a helyszínre juttatás annak a felelős rendőri szervnek a feladata, amelynek területén a résztvevők elkezdik a közös járőrszolgálatot. A közös járőrszolgálatot felváltva egyik vagy másik állam területén kezdik meg. Minden szolgálat a határátkelőhelyen kezdődik, és ott is fejeződik be. A járőrök összeállításában figyelmet fordítanak arra, hogy a rendőrök nyelvismerete megfelelő legyen, egymás megértését biztosítsa. A közös járőrszolgálat gyakorlati végrehajtása általában úgy történik, hogy a rendőrök a határátkelőhelyen találkoznak, s nyolcórás szolgálatukat a két állam területén megosztva látják el. Mindkét rendőr gépjárművel érkezik a határátkelőhelyre. Tanulmányozzák a szerb és magyar nyelven megkapott *Szolgálati utasítást*, megbeszélik a végrehajtás részleteit. Magyar területen a magyar rendőr vezeti a gépjárművet, s a szerb rendőr gyalogosan, járőrtársként csatlakozik hozzá. Szerb területen a szerepek felcserélődnek. A szolgálat letelte után mindkét rendőr önállóan, a *Beszámolólapot* saját nyelvén kitöltve készíti el a jelentését.

Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között 2012-ben a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Megállapodás arra is kiterjedt, hogy határforgalom-ellenőrző szerveik nemzetközi együttműködése és az információcsere fejlesztése céljából Röske–Horgos nemzetközi személy- és áruforgalmi autópálya határátkelőhelyen, Magyarország államterületén közös kapcsolattartási szolgálati helyet hoznak létre. Itt a Szerződő Felek szolgálati személyei a vonatkozó jogszabályokkal összhangban együttműködnek:

- a határforgalom ellenőrzését érintő információk kicserélésében, azok elemzésében, a határforgalom egyszerűsítésében, gyorsításában és összehangolásában;
- az illegális migráció és az azt kísérő jogellenes cselekmények elleni közös fellépésben;
- megkeresésre segítséget nyújtanak a Szerződő Felek között létrejött hatályos visszafogadási egyezmény végrehajtása során felmerült problémák megoldásához.

A magyar és a szerb rendőrség vezetői 2015-ben országos, regionális és helyi szinten nemcsak a folyamatos együttműködés megszokott rendjében, hanem a helyzetben beállt változásokra való rugalmasan reagálás céljából nagyobb gyakorisággal találkoztak, s tettek közös intézkedéseket. Annak érdekében, hogy az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyabb legyen, a magyar rendőrség igyekezett tevé-

kenységét előretolni a távolabbi veszélyforrások helyszíneire. Így járőrözhettek magyar rendőrök hőkamerás terepjáró gépkocsikkal a szerb-macedón államhatáron, közösen a szerb rendőrökkel. Mindkét ország rendőrsége önállóan és közösen is törekedett más országok rendőri szerveivel közös intézkedések megtételére. Ebben szerepet játszott, hogy a schengeni szárazföldi külső határral nem rendelkező uniós tagállamok a határrendészeti szakszerveiket megszüntették. A belső határaikon megszünt határellenőrzés miatt nem tudtak hatékonyan fellépni a Magyarországot tranzitállamnak tekintő tömeges méretű illegális migrációval szemben. Miközben fokozták a saját nemzeti hatáskörükben megtehető kompenzációs intézkedéseiket, további lehetőségeket láttak abban, hogy a számukra nemzetközi léptékkal közeli veszélyforrások helyén is aktívan fellépjenek.

A magyar-szerb államhatár határátkelőhelyek közötti terepszakaszainak őrzésében résztvevő osztrák rendőrök jellemzően négyfős csoportban, hőkamerás gépjárművel megerősítve érkeztek. Mivel az alkalmazáshoz egy gépjárművezető és egy hőkamera kezelő szükséges, a magyar rendőrrel mindig kiegészülő járőrként váltott műszakban is tudtak dolgozni.

Magyarország, Ausztria és Szerbia belügyminisztere hármas együttműködési megállapodást is kötött a közös határellenőrzésre, az embercsempészettel szembeni közös nyomozócsoportok erősítésére valamint az Európai Unió illetékes ügynökségeinek lehető legnagyobb mértékű bevonására.<sup>8</sup> Az osztrák belügyminiszter a megállapodás aláírásakor jelentette be, hogy Ausztria a korábbi 40 helyett 80 rendőrt küld a szerb-magyar határszakaszra, emellett hőkamerákkal és buszokkal is segíti a határellenőrzést. A magyar belügyminiszter szükségesnek nevezte, hogy a helyzetet a macedón belügyminiszterrel is tekintsék át. A szerb belügyminiszter kijelentette, hogy nemcsak Magyarország akarja visszaküldeni Szerbiába, hanem Szerbia is szeretné Macedóniába, illetve Görögországba visszaküldeni azokat az embereket, akik illegálisan próbálnak bejutni országaink területére. A szerb és a magyar kormány együttes ülésén egyeztetett a szabályos migráció kérdéséről is.

A német – osztrák – magyar – szerb együttműködés gyakorlati megvalósulása során gyakran előfordulhatott, hogy az államhatárt határátkelőhelyen átlépő utas mind a szerb, mind a magyar határátkelőhelyen találkozott osztrák, vagy német rendőrrel. Német–osztrák–magyar vegyes járőrök ellenőrizték a Budapestről Ausztriába és Németországba tartó vonatok utasait. Magyar részről a járőrök tagjai a Készenléti Rendőrség állományába tartoztak, míg a jegypénztárak és a peronok környékét a vasúti körzeti megbízottak és a Győri Rendőrkapitányság járőrei ellenőrizték.

Az elmúlt évtizedekben a nemzetközi rendőri együttműködés, s különösen az uniós rendőri együttműködés feltételi jelentősen javultak. Az egyes konkrét feladatok végrehajtásában és határon átnyúló szállal rendelkező ügyek megoldásában

---

<sup>8</sup> Bevándorlás: szerb-magyar-osztrák összefogás született.

Forrás: <http://www.hir24.hu/belfold/2015/06/30/bevandorlas-szerb-magyar-osztrak-osszefogaszuletett/> (Letöltve: 2015.08.30.)

egyre gyakrabban játszik fontos szerepet, hogy a különböző nemzeti rendőrségek tagjai korábbi közös szolgálati, képzési tevékenységük során már megismerkedtek, egymás iránt bizalommal vannak. Nőtt a határrendészeti szakterületen dolgozó rendőrök idegen nyelvi, s elsősorban angol nyelvi felkészültsége.

## 5. Összegzés

A magyar rendőrség a rendszerváltás óta aktív résztvevője a nemzetközi rendőri együttműködésnek. Az illegális migráció intenzitásának fokozódásával erre a szilárd alapra építve továbbra is kezdeményezően lépett fel és sikerült a kialakult helyzetnek megfelelő újabb együttműködési lehetőségeket feltárni és megvalósítani. Ezzel együtt képes volt más államok rendőrségei együttműködési igényeinek a befogadására és a velük való hatékony közös tevékenységre.

Tapasztalhattuk, hogy a kihívás kezelése az Integrált Határigazgatás elvének is megfelelt, mert a résztvevő nemzeti rendőrségek mindegyike törekedett arra, hogy a problémamegoldás a távoli veszélyforrások helyén történjen.

Az illegális migráció kezelése során a nemzetközi együttműködés több dimenziója is megjelent. A különböző színtereken folyó közös tevékenység keretei és szabályai gyakran lényeges kérdésekben is eltértek. Ezt jól kifejezi az a jelenség is, hogy a szerb-magyar közös határmenti járőrszolgálatra vonatkozó kétoldalú megállapodás értelmében magyar területen járőröző szerb határőr fegyverrel látta el szolgálatát, míg a Frontex művelet keretében megfigyelőként tevékenykedő szerb határőr már nem viselhetett fegyvert. Feladatuk és hatáskörük is lényegesen eltérő volt. Mindez felhívja a figyelmet az együttműködés szabályai pontos ismeretének fontosságára, a végrehajtás körültekintő megszervezésére és az együttműködést megvalósító személyi állomány konkrét felkészítésére, a végrehajtandó feladatra vonatkozó konkrét felkészítésre.

Továbbra is aktuálisnak tekinthetjük a Nemzeti Biztonsági Stratégia megállapítását: *„Korunk konfliktusainak megelőzése és kezelése globális szemléletet, valamint átfogó megközelítést igényel. A tartós, fenntartható biztonság és stabilitás megköveteli a válságkezelési – beleértve a fejlesztéspolitikai – eszközök átfogó, egymással összhangban lévő használatát, az integrált civil-katonai megközelítést és képességfejlesztést, valamint a nemzetközi szereplők együttműködésének erősítését.”*<sup>9</sup>

<sup>9</sup> A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. I. 6-7. MAGYAR KÖZLÖNY • 2012. évi 19. szám. 1378-1379.o.

**Dr. Windt Szandra PhD, tudományos főmunkatárs**  
Országos Kriminológiai Intézet

## Az emberkereskedelem jelensége és a fellépés nehézségei\*

### Bevezetés

„Egyebek mellett emberkereskedelem büntette miatt emelt vádat az ügyészség két férfival szemben, akik a vád szerint 2011 végén először Magyarországon, majd Németországban arra kényszerítettek egy lányt, hogy prostituáltként dolgozzon, majd eladták őt két másik férfinak. A legsúlyosabb vád ellenük az erőszakkal elkövetett kerítés, amelyért akár nyolc évet is kaphatnak. Az akkor 24 éves fiataalt a vádirat szerint 2011 szeptemberében csalta fel az elsőrendű vádlott Budapestre. Egy XIV. kerületi lakásban szállásolta el, majd verni kezdte és arra kényszerítette, hogy esténként és éjszakánként árulja a testét. A bevétele körülbelül napi 40 ezer forint volt, de ezt a férfi az utolsó fillérig elvette tőle. Már társával – egyik rokonával – kiegészülve a következő hónapban arra kényszerítették, hogy menjen velük Németországba és ott egy szórakozóhelyen dolgozzon tovább, persze továbbra is a felügyeletük mellett. Ezalatt mindketten rendszeresen verték őt, és egyszer - amiért ellenkezett - három napra bezárták egy szobába. A pénzt, amit kapott, ezúttal is zsebre vágták. 2011 novemberében Hollandiába vitték a fiataalt, hogy egy hágai étteremben dolgozzon prostituáltként. Végül ott, kétezer euróért eladták őt két másik férfinak - ismertette az ügy részleteit a Fővárosi Főügyészség.”<sup>1</sup>

A fent bemutatott 2015-ös hír egy szexuális kizsákmányolás céljából történő emberkereskedelem büntetnének háttérébe ad betekintést. Azt mondhatjuk, ez a tipikus „emberkereskedelmes” ügy: az áldozat nő, az elkövetők pénzért prostitúcióra kényszerítették, majd külföldön eladták, folyamatos bántalmazásoknak kitéve őt. Emellett azonban az emberkereskedelem sokkal komplexebb jelenség. Az idézett újságcikkben véleményem szerint a határátlépés (a németországi és a hollandiai „munkavállalás”) volt a legkevésbé fontos elem: a kiszolgáltatott helyzet fenntartása, annak kihasználása, és az áldozat emberi jogainak sérülése az ügy kulcsmomentumai. Azonban az „egyszerű” ügy is rámutat az emberkereskedelem összetettségére, megelőzésének, felderítésének, bizonyításának nehézségeire.

\* A tanulmány a Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law által nyújtott kutatói ösztöndíj ideje alatt készült.

<sup>1</sup> Forrás: <http://www.hir24.hu/sotet-oldal/2015/03/13/eladtak-egy-magyar-fiataalt-hollandiaban/> (letöltve: 2015.03.16.)

Az európai (értsd az Unió országaiban jellemző) emberkereskedelem kicsit más<sup>2</sup>, mint a világ többi részén: az áldozatokat sajnálatosan ezen a kontinensen is kizsákmányolják, sok esetben rossz körülmények között dolgoztatják őket, az utóbbi másfél évtizedben rendkívüli módon ráirányult a figyelem erre a deliktumra, a számuk emelkedését követően. Továbbá az Unió négy szabadságának elve közül most a személyek szabad mozgásának szabadságát kell kiemelniünk. Azaz: minden uniós polgár szabadon lépheti át az országhatárokat, és bárhol letelepedhet, akár tartósan is. Jogosult az adott ország szociális rendszerének szolgáltatásaira, és szabadon vállalhat munkát is (akár prostituáltként is, ha az adott országban az legális). Az EU-ban leginkább éppen ezzel a joggal rendelkező uniós polgárok válnak emberkereskedők áldozataivá, nők és férfiak egyaránt, bár kétségtelenül nem ugyanakkora arányban.

A szexuális célú kizsákmányolás még mindig jellemzőbb, mint a munka célú, bár az arányok némi változást mutatnak. Megemlíteném az is, hogy az emberkereskedelem elleni fellépést a nemzetállamok saját jogszabályai mellett közös uniós elvek is meghatározzák, amely éppen a sokszínű nemzeti hozzáállást igyekeznek egységesíteni. Ugyanakkor az európai országokban továbbra is igen eltérő a prostitúció megítélése, amely a fentebb említettek okán igen szoros összefüggést mutat ezen tanulmány tárgyául választott deliktummal: *”a prostitúció jelenségét az országok egy része eltűri vagy engedélyezi, más része korlátozza, vagy éppen tiltja. A prostitúció szabályozása során az egyes országok a prohibicionista (tiltó), a reglementált (bizonyos keretek között engedélyező és szabályozó) vagy az abolicionista (a szabályozás ellen fellépő) modellt, illetve ezek új vagy kombinált formáit alkalmazzák.”*<sup>3</sup> Az alábbi tanulmányban, az európai helyzetből kiindulva, az alábbi kérdésekre igyekszem választ találni, kezdve egy provokatívval: migrációs téma-e az emberkereskedelem, valóban meghatározó eleme-e a térbeli mozgás? Valamint, hogy milyen a magyar helyzet és rendészeti eszközökkel hogyan lehet ez ellen a bűncselekmény ellen fellépni?

## Migrációs elméletek

Az emberkereskedelem migrációs témaként való kezelése hosszabb időre vezethető vissza<sup>4</sup>, kicsit távolabbról kezdeném: mi az a migráció, hogyan lehet a lényegét megragadni? Ravenstein a XIX. század végén figyelt fel arra, hogy milyen összefüggések mentén lehetnek az egyének mozgásában. E szerint a vándorlás az embe-

<sup>2</sup> Martti Lehti - Kauko Aromaa: Trafficking in Humans for Sexual Exploitation in Europe. In: International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 31:2, 2007, 123-145. o.

<sup>3</sup> Fehér Lenke: Prostitúció, emberkereskedelem. 2008. Vö. [http://www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-888/publikaciok/tpubl\\_a\\_888.pdf](http://www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-888/publikaciok/tpubl_a_888.pdf) (letöltve: 2015.07.06.)

<sup>4</sup> Lásd pl.: Fehér Lenke: Nemzetközi migráció, embercsempészet, emberkereskedelem. In: Póczik Szilveszter - Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): Nemzetközi migráció- nemzetközi kockázatok, HVG Orac, Budapest, 2008. 235-282. o.

reknek a térben – országokon belül vagy azok között – történő elmozdulása.<sup>5</sup> A migráció okaival, összetettségével Ravenstein óta foglalkozik a szociológia, újabban a közgazdaságtudomány és a kriminológia is. Van-e kapcsolat a bűnözés és a migráció között? A bevándorlók követnek el bűncselekményeket, vagy ők válnak inkább áldozattá? Régóta foglalkoztatja ez a kriminológusokat.

A nemzetközi migrációnak még mindig nincs egy egységes, átfogó elmélete, ennek megfogalmazásához több tudományág eszköztárára van szükség. A migrációs teóriák egy része az azt megindító okokra összpontosít. Ezekben a doktrínákban főleg a közgazdaságtan eszközrendszere jelenik meg: a bérek, a foglalkoztatás, a munkaerő-kereslet és kínálat áll a középpontban. A neoklasszikus közgazdaságtan makro- és mikroelméletei mellett megjelent a migráció új közgazdaságtana is. Ez már azt a szemléletet közvetíti, mely szerint a vándorlás már korántsem az egyén egyedi döntése, sokkal inkább a család, a háztartás, a közösen cselekvő emberek elhatározásának következménye.<sup>6</sup>

A vándorlás háttérben az esetek jelentős részében a gazdasági jólét, a biztos és nyugodt életszínvonal megteremtésére való igény jelenik meg. A vándorlást előidézõ okok eltérõek lehetnek: az egyén oldaláról a jövedelemszerzés, a jobb megélhetés, míg a munkaadók és államok igyekeznek alacsony bérû munkavállalók iránti keresletének kielégítését szolgáló toborzó programokkal a saját hiányukat pótolni. Ezek mellett azonban szót kell ejteni azokról a körülményekről is, amelyek a nemzetközi mozgást térben és időben fenntartják. Ezek jelentős szerepet vállalnak az illegális migráció jelenségében is. A vándorlás fennmaradását egyrészt a migráns hálózatok kiépülésével, a nemzetek közötti mozgást elősegítő intézmények fejlesztésével valamint az egyes, befogadó országokban mutatkozó átalakulások társadalmi hatásával magyarázhatjuk.<sup>7</sup>

A nemzetközi mozgás valószínűségét fokozzák az olyan interperszonális kapcsolatok, amelyek a migránsok, korábbi migránsok és a nem migránsok között alakulnak ki a kiindulási- és a célszországban, jellemzően az eredeti közösséghez fűződõ kötelek mentén.<sup>8</sup> A kapcsolati tőke megléte és erőssége jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy valaki valóban elhagyja-e szülőhazáját és az új, választott hazájában mennyire tudja megvetni a lábát. E tőke megléte és erőssége az illegális mozgás során még fontosabb, hiszen ez nyújt segítséget azon informális csatornák megtalálásához, amelyek ilyen szolgáltatásokat kínálnak. Éppen ezért a hálózatelmélet mellett az intézményelmélet által kidolgozott teória is elméleti háttérrel nyújt a migráció és annak illegális formájának fennmaradásáért. Az intézményelmélet megfo-

<sup>5</sup> Aristide Zolberg: Újabb hullámok: migrációelmélet egy változó világban, In: Sik Endre (szerk.): A migráció szociológiája. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001, 41-57. o.

<sup>6</sup> Vö. Douglas S. Massey – Joaquin Arango – Graeme Hugo – Ali Kounaouci – Adela Pellegrino – Edward J. Taylor: A nemzetközi migráció elméletei: áttekintés és értékelés, In: Sik (szerk.): i.m. 9-40. o.; 10-17. o.

<sup>7</sup> Massey – Arango – Hugo – Kounaouci – Pellegrino – Taylor: i.m. 25-30. o.

<sup>8</sup> Massey – Arango – Hugo – Kounaouci – Pellegrino – Taylor: i.m. 25-26. o.

galmazói szerint „amikor a migráció megindult, magánintézmények és önkéntes szervezetek alakultak, hogy kielégítsenek egy keresletet, amely abból az egyensúlytalanságból fakad, hogy sok ember szeretne belépni a tőkében gazdag országokba, miközben ezek az országok csak kisszámú beutazóvízumot adnak ki.”<sup>9</sup> Ezeknek az „intézményeknek” egy része olyan profitorientált szervezet, amely jogszerűtlen cselekményeken keresztül nyújtanak szolgáltatásokat (pl. hamis okmányok, illegális belépés, embercsempészás, emberkereskedelem stb.). Ezek a csoportok a keresletre épülve jelentős haszonra tesznek szert világviszonylatban is.

A migráció illegális formája elleni fellépés legnagyobb akadályozó tényezője éppen az, hogy ezek az alulról szerveződő (jellemzően bűnözői) csoportok nehezen ellenőrizhetők. Félő, hogy a kormányzatok által szigorított bevándorlási politika éppen az ilyen szervezetek iránti kereslet növekedésével jár(hat). A döntéshozók számára a legfontosabb tanulság éppen ezért az, hogy a ma legnagyobb problémája: az említett kapcsolati hálókat miatt és következtében a migráció lehetőségét megteremtő, annak állandósulásában szerepet vállaló szervezetek kialakulásával, létezésével, erősödésével „*az áramlási folyamat intézményesedik, és egyre inkább függetlenedik azoktól a tényezőktől, amelyek eredetileg az elindulásához vezettek*”.<sup>10</sup>

A témánkhöz szorosan kapcsolódóan megemlítenéd: az intézményesedő, hálózatokon alapuló migrációs elméletek mellett a társadalomtudomány egyre többet foglalkozik a globalizáció és a migráció közötti kapcsolattal is. A globalizáció olyan egyenlőtlen folyamatokat indított el, amelyek a nemzetközi munkamegosztásban, a regionális gazdasági egységek és a kultúra területén is tetten érhetők. Úgy tűnik, hogy az országhatárok „kitágultak”, azok helyét sokkal magasabb, szupranacionális intézmények és rendszerek vették át,<sup>11</sup> és ez ma az unió országaiban is tetten érhető, ennek visszafordítása gyakorlatilag lehetetlen. Melegh Attila szerint ezért a globális piac korában a migrációs kontroll gondolata tarthatatlan. Hangsúlyozza továbbá, hogy nem a migrációs nyomás nagy, vagy növekszik, sokkal inkább az a külföldi munkaerő iránti, állandóan fennálló kereslet áll az erősödés háttérében. Ez a kereslet állhat a vándorlás szabálytalan formája mögött is, hiszen a „*jogi kontroll felett mindig győzedelmeskedik a nyílt gazdasági érdek az olcsó munkaerő iránt*.”<sup>12</sup> A globalizált világunk egyik következménye, hogy a területhez kötött, XIX. század végén kialakult nemzetállamok közötti vándorlás megszűnt, a nemzetközi migrációt ma már a transznacionális gazdasági és társadalmi kapcsolatok és terek mentén lehet csak megérteni.<sup>13</sup> Amellett, hogy a globalizáció és az ahhoz kapcsolódó jelen-

<sup>9</sup> Massey – Arango – Hugo – Kounaouci – Pellegrino – Taylor: i.m. i.m. 27. o.

<sup>10</sup> Massey – Arango – Hugo – Kounaouci – Pellegrino – Taylor (2001) i.m. 27. o.

<sup>11</sup> Vö. Melegh Attila: Munkások vagy migránsok?, Globalizáció és migráció a társadalomtudományi irodalom tükrében, Eszmélet Füzetek 62. 2004

<sup>12</sup> Melegh: i.m.

<sup>13</sup> Melegh (2004) i.m.



ségek egyszerre újak és régiak, hiszen sok tekintetben hasonlóságokat mutat a XVIII. században létrejött modern-koloniális rendszerrel.<sup>14</sup>

### **Az emberkereskedelem, és ami mögötte van**

A migráció meghatározása után érdemes a vizsgálat tárgyául szolgáló bűncselekményt is bemutatni.

Az emberkereskedelem fogalma az elmúlt száz évben sokat változott<sup>15</sup>, szinte erdő-fogalommal vált, a 2010-es évek közepén már mind a szexuális, mind a munka célú kizsákmányolást (sok helyen rabszolgaságként aposztrofálva), a kényszerkoldultatást, a szervkereskedelmet értjük ez alatt, valamint a szemléletmód is jelentősen változott az utóbbi évtizedben. Ez némi problémát is okoz a rendszerben, hiszen bár szélesedett az emberkereskedelem fogalmi köre, egyre több mindent vontak be ez alá, a közbeszédben még mindig a szexuális kizsákmányolással, a prostitúcióval azonosítják.

A 2000-es évek eleje óta az emberkereskedelem elleni fellépés európai szinten prioritássá vált. 2002-ben még „csak” kerethatározatban (2002/629/IB) körvonalazták a követendő lépéseket, a 2010-es évekre azonban a jelenség súlyosságának és elterjedtségének következtében irányelv határozza meg az uniós fellépés szükségességét, elvárásait, kereteit.

Röviden összefoglalva: „Az EU átfogó és multidiszciplináris szemléletmódot alkalmaz az emberkereskedelem elleni küzdelmében. Az emberi jogokból kiinduló szemléletmód figyelembe veszi a nemek szerinti különbségeket, tekintettel van az áldozatokra, gyermekvédő, továbbá elősegíti a nemzeti előadók vagy azzal egyenértékű mechanizmusok szerepének térnyerését és a civil társadalom bevonását a munkába. Az emberkereskedelem elleni küzdelemmel foglalkozó európai koordinátor segít.”<sup>16</sup>

### *Statisztika*

Az emberkereskedelem jelenségének bemutatásához a statisztikai adatokat nem nagyon hívhatjuk segítségül, a rendelkezésre álló adatok rendkívül alacsony számokat mutatnak (10 körüli esetszámot évente).

---

<sup>14</sup> Melegh (2004) i.m.

<sup>15</sup> I. erről bővebben: Hollán Miklós: Emberkereskedelem. A kizsákmányolás büntetendő esetei és a büntetőjogi szabályozás határai, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.

<sup>16</sup> Határok és biztonság. A cél: nyitott és biztonságos Európát teremteni. Forrás: [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/borders\\_and\\_security\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/borders_and_security_hu.pdf) (letöltve: 2015. május 11.) 8. o. A jelenség elleni fellépés fontosságát jelzi az is, hogy egy személy, 2011 óta Myria Vassiliadou uniós koordinátor végzi ezen eu-s dokumentumok és azok végrehajtásának összehangolását, a tagállamokban dolgozó nemzetközi koordinátorokkal együttműködve. A munkájáról itt olvasható még: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/1\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/1_en) (letöltve: 2015. június 25.)

Amit biztosan tudunk: a bevezetőben említett szexuális célú kizsákmányolás a legjelentősebb szelete az emberkereskedelem jelenségének, mindamelllett a munkaerő-kizsákmányolás sem elhanyagolható. A két típus az áldozatok nemében, korában, a „foglalkoztatás” mikéntjében is elkülönül egymástól. A legtöbb kutatás a szexuális célú kizsákmányolás, a prostitúcióra kényszerítés feltárására törekszik. Noha a statisztikai adatok alapján kevés számú esetről van a hatóságoknak tudomásuk hazánkban, a holland, a svájci és a német (a helyi sajtók által gyakran bemutatott) utcákon nagyon sok a magyar lány (akiket sok esetben kizsákmányolnak, a pénzüket elveszik stb.). Így bár elsőre úgy tűnhet, hogy nem hazai a „magyar” probléma, nagyon is az.<sup>17</sup>

Az emberkereskedelem magyar áldozatai leginkább az ország társadalmi-gazdasági szempontból lemaradó területein, mélyszegénységben élnek, illetve onnan származnak, jól körülhatárolhatóak ezek a kibocsátó gócpontok, elég egyértelmű jelzés erre a „Nyíregyháza” utca Amszterdamban; az északkeleti megyékben élő (sok esetben roma) nők veszélyeztetettsége a szexuális kizsákmányolás szempontjából különösen jelentős. Az emberkereskedelem áldozatává válók szinte mindegyike alacsony iskolai végzettségű, a kecsegtetőnek tűnő ajánlattal a munkanélküliségből, a kilátástalanságból igyekezett kitörni, sok esetben rosszabb helyzetbe kerülve ezzel. Az emberkereskedelem jelensége hazánkban is holisztikus megközelítést, megoldásokat igényel. A varsói egyezmény ratifikálásával az utóbbi évek egyik fontos dokumentuma vált a hazai jogrendszer részévé, az, amelyik az emberkereskedelemmel kapcsolatos, legfrissebb uniós dokumentumok alapja.<sup>18</sup>

Az EU adatai alapján 2010-2012 között 30.146 emberkereskedelem áldozatát regisztráltak a 28 tagállamban, 80%-uk nő volt.

Az áldozatok több mint kétharmada szexuális kizsákmányolás áldozata volt, akiknek 95%-a nő. Sajnálatos, hogy az áldozatok közül 1.000 gyermek szintén szexuális célú kizsákmányolást szenvedett el.

A munka célú kizsákmányolást jellemzően férfiak ellen valósítják meg (ezen áldozatok 71%-a volt férfi).

A legelgondolkodhatóbb tény, amire már utaltunk: az áldozatok 65%-a uniós polgár volt.<sup>19</sup>

Az elkövetői oldalról is rendelkezésre állnak európai adatok. A 2010-12 közötti három évben összesen 8.805 fő ellen indult emberkereskedelem miatt eljárás, 3.855-re sikerült is bizonyítani ezt a bűncselekményt.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Windt Szandra: 2013, az emberkereskedelem elleni fellépés éve Magyarországon. In: Belügyi Szemle 2014/1. 58-74. o., 60. o.

<sup>18</sup> Windt Szandra (2014) i.m. 62. o.

<sup>19</sup> Forrás: [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat\\_report\\_on\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_-\\_2015\\_edition.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf) (letöltve: 2015. május 11.)

<sup>20</sup> U.o. 13. o.

Az európai számok mellett különösen hat, hogy a magyar igazságszolgáltatás adatai alapján valóban ez egy nagyon „ritka” deliktum, amely némi kétséget ébreszthet mindenkiben: valóban nálunk ilyen kevés esetben fordul ez elő?

## Jogi háttér

Korábban már említettem, hogy az EU-ban prioritássá vált az emberkereskedelem elleni fellépés, ehhez három dokumentumot érdemes bemutatni.

Az Európai Unió mellett 2005-ben az Európa Tanács is úgy ítélte meg, hogy az ENSZ-ét követően európai egyezmény megalkotására is szükség van, jelentős újdonságokkal, a legújabb trendeknek megfelelően.

1. 2005. május 16-án írták alá, Varsóban azt az egyezményt, amelyet 2013. március 4-én fogadott el a magyar Országgyűlés. Ez a 2013. évi XVIII. törvény, az *Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni fellépésről Szóló Egyezményének* kihirdetéséről.<sup>21</sup>

A Varsói Egyezmény az ENSZ Palermói Egyezményéhez<sup>22</sup> képest új elemként az *áldozat* fogalmát is definiálja.<sup>23</sup>

4. cikk: „az „emberkereskedelem”: személyek *kizsákmányolás* céljából való toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása fenyegetéssel, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatásnak vagy előnyöknek valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében történő nyújtásával vagy elfogadásával. A kizsákmányolás magában foglalja legalább a prostitúció révén történő kizsákmányolást vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszermunkát vagy szolgáltatásokat - a rabszolgotartást vagy a rabszolgotartáshoz hasonló gyakorlatot és a szolgáltatást is ideértve -, és a szervek kivételét;

e) „áldozatnak” minősül *minden természetes személy, aki sértettje a jelen cikk szerint meghatározott emberkereskedelemnek.*” (Kiemelések tőlem: W. Sz.)

2. Az EU 2011. április 5-én megalkotta az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról című 2011/36/EK irány-

<sup>21</sup> Az Emberkereskedelem Elleni Küzdelem Szakértői Csoportja (az ún. GRETA) kíséri figyelemmel az Egyezmény a Felek által történő végrehajtását.

Forrás: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp) (letöltve:2015.08.30)

<sup>22</sup> Lásd erről Fehér Lenke: Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem, In: IRK Ferenc (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok 42., OKRI, Budapest, 2005, 210-233. o., 217. o.

<sup>23</sup> Somssich Gabriella: Magyarország erőfeszítései az emberkereskedelem elleni küzdelemben. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, VIII. kötet. Pécs, 2007. 29. o.

elvét, meghatározva a következő évek emberkereskedelemmel kapcsolatos uniós elvárásait.

Ez alapján emberkereskedelem a Varsói Egyezményhez hasonlóan:

„Személyek *kizsákmányolás* céljából való toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása – az adott személyek feletti ellenőrzés megváltoztatását vagy átadását is ideértve – fenyegetéssel, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatásnak vagy előnyöknek valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében történő nyújtásával vagy elfogadásával.”

A *kiszolgáltatott helyzet* olyan helyzet, amelyben az adott személy tényleges vagy elfogadható választási lehetőség hiányában kénytelen alávetni magát az adott visszaélésnek.

3. Említést érdemel még a COM (2012)286 final számú *Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016)*.

A bizottság elfogadott egy konkrét és gyakorlati lépésekből álló intézkedéscsomagot, amelyet a 2012 és 2016 közötti öt évben kell végrehajtani. Az intézkedések közé tartozik egyebek között az emberkereskedelem elleni nemzeti bűnüldöző szakhatóságok, illetve a határokon átnyúló emberkereskedelem üldözésére hivatott közös európai nyomozó csoportok létrehozása. Az uniós stratégia a megelőzésre, az áldozatok védelmére és támogatására, valamint az emberkereskedők megbüntetésére irányul. A stratégia a következő öt prioritást határozza meg, amelyekre az EU-nak összpontosítania kell:

- az emberkereskedelem áldozatainak beazonosítása, védelme és segítése;
- az emberkereskedelem megelőzésének erősítése;
- az emberkereskedők büntetőjogi felelősségre vonásának fokozása;
- a kulcsszereplők közötti koordináció és együttműködés fokozása, a szakpolitikák koherenciája;
- az emberkereskedelem valamennyi formájával kapcsolatban felmerülő problémákra vonatkozó ismeretek bővítése és e problémák hatékony kezelése.

A már említett eu-s irányelv, valamint a Varsói Egyezmény elveit követve a magyar jogalkotó a 2012. évi C. tv. 192.§-ban újította meg a hazai tényállást. E szerint:

(1) Aki mást

*a)* elad, megvásárol, elcserél, ellenszolgáltatásként átad vagy átvesz, illetve

*b)* az *a)* pontban meghatározott cselekmény megvalósítása érdekében szállít, elszállásol, elrejt vagy másnak megszerez, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki mást kizsákmányolás céljából elad, megvásárol, elcserél, átad, átvesz, toboroz, szállít, elszállásol, elrejt vagy másnak megszerez, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(8) E § alkalmazásában kizsákmányolás a kiszolgáltatott helyzetbe hozott vagy helyzetben tartott sértett e helyzetének kihasználásával előny szerzésére törekvés.

A második fordulat emeli ki többek között a kizsákmányolás céljából történő szállítást. Megemlítendő, hogy ez nem, vagy nem kizárólag a határon átnyúló jellegre utal, ha valaki utcai prostitúcióra kényszerít nőket és Budapest egyik kerületéből a másikba szállítja őket a munkavégzés helyére, akkor eszerint az is megvalósítja ezt a fordulatot.

Az alacsony esetszámokra visszatérve még egyszer: a statisztika által mutatott kevés eset nem csupán hazai probléma, más országokban is hasonlólátencia tapasztalható. Ennek okaként többek között az áldozat felismerése is említendő: „Az emberkereskedelem vizsgálata során felmerülő legfőbb akadály az *áldozatok azonosítása* – legyen szó adatokról, kriminológiáról, bevándorlásról, emberi jogokról vagy beilleszkedésről, és ezáltal megelőzésről, bűnüldözésről, illetve védelemről.”<sup>24</sup>

Az áldozatok azonosításának egységes eljárása érdekében született meg a 354/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet az emberkereskedelem áldozatai azonosításának rendjéről, amely 2013. január elsején lépett hatályba. 2014-ben összesen **20** áldozatot sikerült azonosítani ennek segítségével az Áldozatsegítő Szolgálat adatai alapján.

### **Migráció és emberkereskedelem**

A fentiekben már utaltam arra, hogy a határátlépés, illetve a térbeli mozgás számomra nem a legfontosabb összetevője az emberkereskedelem összetett jelenségének. Nem ezért kell ez ellen a deliktum ellen fellépni, mert lehet transznacionális jellege, hanem azért, mert az súlyosan sérti az emberi jogokat.<sup>25</sup>

Az uniós polgárok, mint azt már a bevezetőben említettük, legálisan léphetik át az EU országainak határát, sok esetben még határellenőrzésen sem esnek át. De ha igen, akkor is az uniós okmányaikkal könnyedén megtehetik.

A migrációs témaként való értelmezés oka véleményem szerint az, hogy sok esetben egyenlőségjelet tesznek az emberkereskedelem és az embercsempészés közé. Az embercsempészés *gyors* anyagi haszonszerzésre irányul, az emberrel, a csempészett személlyel nem érdeke sokat foglalkozni, a határ átlépéséhez nyújt „szolgáltatást”, az emberkereskedő viszont hosszabb távon kíván hasznot húzni az

---

<sup>24</sup> Joanne Van Selm (2013) i.m. 18.o. Amerikában az áldozatok 10%-át azonosítják csak. Erről l. bővebben: Amy Farrell– Jack McDevitt – Stephanie Fahy: Where are all the victims? Understanding the determinants of official identification of human trafficking incidents. In: Criminology & Public Policy, Volume 9, Issue 2, 2010, 201-223. o.

<sup>25</sup> Michale Chibba tanulmányban éppen ennek ellenkezőjét képviseli sok más kutatóval együtt: Michael Chibba: Contemporary issues on human trafficking, migration and exploitation. In: Migration and Development, Vol. 3, No. 2, 2014, 163-173. o.

által a kizsákmányolt személy szolgálataiból, sokkal szervezettebben kell a szállást, étkeztést, sok esetben a foglalkoztatást megoldani.

Az embercsempészség és az emberkereskedelem közötti halvány, ám igen jelentős határvonal még mindig nem elég világos sem a szakma, sem a közvélemény szemében annak ellenére, hogy ezt az elhatárolódást már nemzetközi dokumentumok is rögzítik. Elsőként a Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény<sup>26</sup> jegyzőkönyveit említeném. Az ENSZ által készített Egyezmény világosan elhatárolta e két deliktumot, ennek ellenére azok az empirikus vizsgálatok, amelyek valóban az eltérések ismeretével, a valódi okok feltárásával foglalkoznak, elenyésző számúak.<sup>27</sup>

Az embercsempészség bűncselekményének fogalmi körébe személyek illegális beléptetésének elősegítése tartozik az egyes államok területére, amely általában (de nem feltétlenül) profitszerzés céljából történik. A Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezményt Kiegészítő Jegyzőkönyv a migránsoknak, szárazföldi, tengeri vagy légi úton való csempészéséről<sup>28</sup>, meghatározza az embercsempészség fogalmát, illetve az illegális belépés valamint a hamis úti- vagy személyi okmányokkal utazás fogalmát is.

Fehér Lenke szerint az emberkereskedelemmel foglalkozó kutatásokban két iskola alakult ki. Az egyik, az emberkereskedelmet a prostitúcióval való összefüggésében vizsgálja, míg a másik azt az illegális migrációval fennálló szélesebb összefüggésében szemléli.<sup>29</sup>

Fehér Lenke szerint az emberkereskedelem sértettjeit is gyakorta át kell juttatni a cél- vagy tranzit országba, ha kell, embercsempészek segítségével. A szervezett bűnöző csoportok egymás közötti és magánszemélyekkel kiépített kapcsolatai révén az emberkereskedelem sértettjeit esetenként (ha nincs más megoldás) így juttatják át a határon. Ilyen esetben, az embercsempész gyakran nem az átcsempésztett személyektől, hanem a szervezett bűnözői csoporttól kap anyagi ellenszolgáltatást. Leegyszerűsítve tehát még egyszer azt mondhatjuk, hogy az embercsempész tipikusan a sértett határon túlra juttatásáért részesül (általában azonnali és egyszeri) díjazásban, míg az emberkereskedő a sértett eladása vagy kizsákmányolása révén jut (általában hosszabb ideig) anyagi ellenszolgáltatáshoz.<sup>30</sup>

Továbbá a „tudományos diskurzus, hasonlóan a közpolitikai diskurzushoz, az emberkereskedelem két aspektusát emelték ki eddig: a jelenség bűnügyi vonatkozását és a bevándorlással való kapcsolatát. Bűnügyi vonatkozásban a modern emberkereskedelem egyenlő a rabszolgasággal, és a harmadik legjövedelmezőbb illegális üzleti

<sup>26</sup> UN Convention on Transnational Organised Crime, 2000. (TOC)

<sup>27</sup> lásd OSCE: Trafficking in Human Beings. Definition/elements of trafficking. Forrás: <http://www.legislationline.org>

<sup>28</sup> Protocol against the smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

<sup>29</sup> Fehér Lenke (2005): Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem... i.m. 210. o.

<sup>30</sup> Fehér Lenke (2005): Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem... i.m. 215. o.

vállalkozás a drog – és fegyverkereskedelem után. E megközelítés középpontjában a prostitúció, valamint a szélesebb értelemben vett kizsákmányolás áll. Ami a bűnözést és a bevándorlást illeti, az illegális határátlépés fontos szempont az emberkereskedelemmel kapcsolatos kutatásban, bár sokan állítják, hogy az emberkereskedelem meghatározásában a kizsákmányolás fontosabb szerepet játszik, mint a határátlépés, utalva arra, hogy az adott személyek a származási országon belül is válhatnak az emberkereskedelem áldozatává. Geddes szerint az illegális migránsok egyrészt 'veszélyt jelentenek a területi, szervezeti és koncepcionális határok tekintetében, másrészt teljes mértékben ki vannak szolgáltatva a kíméletlen emberkereskedőknek és – csempészeknek.' Az áldozatok esetében a legfőbb figyelem emberi jogaik megsértésére irányult. Ahogy az alábbiakban látható, az utóbbi években a bevándorláson túlmutatóan a figyelem nem csak a migrációra irányul, hanem a saját hazájukban emberkereskedelem áldozatává vált vagy külföldön történő kizsákmányolásukat követően származási országukba visszatért személyek beilleszkedésére is."<sup>31</sup>

### **Rendészeti eszközök<sup>32</sup>**

„Az emberkereskedelem a transznacionális szervezett bűnözés gyorsan és nagymértékben kiterjedő területe, amely a szervezett bűnözés számára hatalmas profitot termel, s amely a kábítószer-, illetve fegyver-kereskedelemmel, valamint az embercsempészettel együtt jár.” Az ellene való hatékony fellépés koordinált és komplex nemzetközi fellépést igényel.

Az emberkereskedelemmel kapcsolatban az országon belüli és a határokon átívelő jelenségre is reagálnia kell tudni a rendőrségnek.

A szervezettség az emberkereskedelem esetén is megkérdőjelezhetetlen, így a szervezett bűnözés elleni eszközök alkalmazandók ezen deliktum felderítése során is. Kiemelendő azonban, hogy mennyi nehézségekbe ütközik az ezen cselekmény elleni fellépés.

Az országon belüli emberkereskedelem a magyar kriminálstatisztika alapján szinte nem is létezik, rendkívül alacsony szám oka részben az új tényállás alkalmazásának még nem kialakult gyakorlatában keresendő, illetve a felismerés és a bizonyítás nehézségeiben. Megemlíthető még az is, hogy sok esetben az áldozat félelemből

---

<sup>31</sup> Joanne Van Selm i.m. 18. o.

<sup>32</sup> Lásd. többet a rendészeti intézkedésekről Finszter Géza: A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók. In: Korinek László (szerk.): Értekezések a rendészetről, NKE RTK, Budapest, 2014, 53-111.o., különösen 65-68. o. és Hautzinger Zoltán: A rendészet egyes megjelenési lehetőségei a büntetőeljárásban, In: Hack Péter-Király Eszter- Korinek László-Patyi András: Gályapadból laboratóriumot. In: Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére, Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 107-116. o.

vagy nem jelenti a bűncselekményt, vagy ha mégis megtette, megváltoztatja a valóságát, amely miatt a hatóságok már nem tudják az eljárást folytatni.<sup>33</sup>

Az Irányelv szerint is az *áldozat* az ügy kulcsszereplője, ugyanakkor, ahogy a 9. cikk így fogalmaz:

(1) A tagállamok biztosítják, hogy a 2. és 3. cikkben említett bűncselekmények ügyében folytatott nyomozásra és büntetőeljárásra a *sértett bejelentésétől* vagy *vádemelésétől függetlenül* sor kerüljön, továbbá hogy az eljárás abban az esetben is folytatódhasson, ha a *sértett visszavonta a vallomását*.

Joghatóság (1) A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a 2. és 3. cikkben említett bűncselekményekre vonatkozóan megállapítsák joghatóságukat, amennyiben: a) a bűncselekményt részben vagy egészben a területükön követték el; vagy b) az elkövető az adott tagállam állampolgára.

A határon átnyúló, sok esetben magyar bűnözői csoportok által külföldön megvalósított emberkereskedelemmel kapcsolatos eljárásokban némileg több ügy áll rendelkezésre, ezek azonban jellemzően a külföldi hatóságok megkeresését követően indultak el hazánkban. Ezek az ún. *joint investigation team*-ek, azaz közös nyomozócsoportok keretében, vagy *jogsegélykérelmek* keretében zajlottak.<sup>34</sup> Egy 2014-es baranyai esetet érdemes megemlíteni: a belga hatóságok a megkeresésben a magyar hatóságoktól az általuk körvonalazott bűnözői csoport hazai vagyonának vizsgálatát kérte<sup>35</sup>, amelyet a nyomozó szervek el is végeztek, megalapozva ezzel a belga büntetőeljárást, amely még a tavalyi évben elmarasztaló ítélettel le is zárult. A magyar szál bizonyítása, feltérképezése, a hazai bűncselekményekkel történő gyanúsítás azonban még várat magára, az eljárás elhúzódásával járhat.

A már említett 2011/36/ EK Irányelv alapján:

(5) A tagállamok bűnüldöző hatóságainak továbbra is együtt kell működniük az emberkereskedelem elleni küzdelem erősítése érdekében. E tekintetben lényeges a határokon átnyúló szoros együttműködés többek között az információk és a legjobb gyakorlatok megosztása, valamint a tagállamok rendőri, igazságügyi és pénzügyi hatóságai közötti folyamatos, nyílt párbeszéd bizto-

<sup>33</sup> Ez egyáltalán nem hungarikum: l. az amerikai nehézségeket, hasonlóságokat: Farrell, Amy- Pfeffer, Rebecca: Policing Human Trafficking, Cultural Blindness and Organizational Barriers. In: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science May 2014 vol. 653. no. 1. 46-64. o.

<sup>34</sup> Lásd itt bővebben: <https://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989>, ahonnan letölthető magyar nyelven is: A közös nyomozócsoportokra vonatkozó kézikönyv (letöltve: 2015. június 11.) A magyar JIT-ekről az első GRETA ország jelentésben is lehet olvasni: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA\\_2015\\_11\\_FGR\\_HUN\\_en\\_w\\_cmnts.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2015_11_FGR_HUN_en_w_cmnts.pdf) (letöltve: 2015. május 29.) 25. o. A nemzetközi együttműködésekéről l. bővebben: Nagy Judit: Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In: Korinek László (szerk.): Értekezések a rendészetről. NKE RTK, Budapest, 2014, 131-154. o.

<sup>35</sup> Forrás: [http://hvg.hu/itthon/20140316\\_Baranyai\\_szexrabszolgalat\\_talalt\\_a\\_belga](http://hvg.hu/itthon/20140316_Baranyai_szexrabszolgalat_talalt_a_belga) (letöltve: 2015. június 25.)



sítása révén. Az emberkereskedelem miatt indított nyomozások és büntetőeljárások összehangolását meg kell könnyíteni az Europollal és az Eurojusttal folytatott megerősített együttműködés, a közös nyomozócsoportok létrehozása, valamint a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről szóló, 2009. november 30-i 2009/948/IB tanácsi kerethatározat (1) végrehajtása révén.

Az emberkereskedelem tevékenységéből, mint már említettem, jelentős vagyonszármazik, ennek felderítése, a vagyonvizsgálat az egyik sarokpontja az ellene történő fellépésnek.

Éppen ezért az 2011/36/ EK Irányelv is hangsúlyozza (13) Az emberkereskedelem ellen folytatott küzdelem során maradéktalanul ki kell használni a bűncselekményekből származó *jövedelmek lefoglalására és elkobzására* irányuló, már rendelkezésre álló eszközöket, így például az Egyesült Nemzetek Szervezetének a nemzetközi szervezett bűnözésről szóló egyezményét és jegyzőkönyveit, az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, 1990. évi egyezményét, a pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, befagyasztásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, 2001. június 26-i 2001/500/IB tanácsi kerethatározatot (2), a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyonszármazik és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról szóló, 2005. február 24-i 2005/212/IB tanácsi kerethatározatot (3).

## Zárógondolatok

Az emberkereskedelem jelenségével kapcsolatban rendkívül kevés statisztikai adat, kutatás áll rendelkezésre a magyar helyzetre vonatkozóan, ennél a bűncselekménynél különösen magas a látencia aránya. Éppen ezért hajlamosak vagyunk ezt kevésbé fontos, hiszen alig látható, deliktumként kezelni, ugyanakkor a nemzetközi megítélésünk elég rossznak mondható annak ellenére, hogy történtek már lépések, a jogszabályi környezetet a 2013-as évben sikerült az európai, korábban bemutatott dokumentumokkal harmonizálni<sup>36</sup>, kétségtelen, hogy van még mit tenni.

2015-ben készült el a GRETA csoport első ország jelentése hazánkkal kapcsolatban, amely szerint:

„A jelentés üdvözli a magyar hatóságok bevonását a nemzetközi nyomozásokba, de tekintettel az elítélések alacsony számára és a büntetések mértékére, felhívja a hatóságok figyelmét, hogy tegyenek lépéseket az emberkereskedelemmel kapcsolatos ügyek hatékonyabb felderítése és nyomozása céljából, amelyek arányos és visszatartó erejű szankciókhoz vezetnek. További intézkedések szükségesek az áldozat-

---

<sup>36</sup> Lásd erről: Windt (2014) i.m.

tok védelme érdekében az elkövetők esetleges megtorlási kísérletei vagy fenyegetései ellen.”<sup>37</sup>

2015. júliusban az USA által évente kiadott ún. TIP riport fogalmazza meg, hogy bizony sok dolgot kell még tennünk<sup>38</sup> (a magyar sajtóban többek között kiemelik: „az emberkereskedők minden ötödik áldozata magyar”<sup>39</sup>, amely annyiban igaz, hogy az EUROPOL szerint a 2009-2013 között zajló nyomozásokban azonosított áldozatok 18%-a volt magyar állampolgár).

Az emberkereskedelemmel kapcsolatban szinonimaként említik a rabszolgaság kifejezést is, noha az sokkal tágabb, mint a már egyébként is egyre szélesebb kört átfogó emberkereskedelemé. Az ún. Global Slavery Index alapján a rabszolgaságba az emberkereskedelem, adórszolgaság, kényszermunka és -házasság áldozatait is beleszámítják.<sup>40</sup> Hazánkról ez alapján is riasztó képet festenek: a 2014-es kiadvány szerint Magyarországon kb. 35.600 ember él rabszolgasorban, amely rendkívül riasztóan magas szám.<sup>41</sup> Ez alapján a magyar helyzet hallatlanul kétségbeesítő, noha a hatóságok számára meg nem látható (talán nem kell külön kiemelni a 35 ezer és a 20 azonosított áldozat közötti nagyságrendbeli különbséget). Ennek áthidalására további, a jogharmonizáción túlmutató lépést kell tenni: többek között ügyészek-rendőrök közös képzésével az ügyek felismerése, minősítése céljából (esetleg a kihallgatások sikeresebbé tétele érdekében érzékenyítésük).

Az emberkereskedelem tipikusan a társadalmi, gazdasági problémákra, és az azokból eredő kiszolgáltatottságra „reagáló” jelenség. Az ellene történő fellépésnek ezért a hagyományos büntetőjogi „megoldások” mellett sokkal inkább annak társadalmi-gazdasági gyökereire kellene elsősorban hatást gyakorolni.

<sup>37</sup> Forrás: <http://emberkereskedelem.kormany.hu/az-europa-tanacs-emberkereskedelem-elleni-kuzdelem-szakertoi-csoportja-elsokoros-jelentese-magyarorszagrol> (letöltve: 2015. június 11.)

<sup>38</sup> Az USA által kiadott éves jelentés alapján: Trafficking in Person Report 2015, <http://www.state.gov/documents/organization/243559.pdf> (letöltve: 2015. július 28.) 181-183. o.

<sup>39</sup> A hazai sajtó az alábbi bulvárcímmel találkozhattunk: Pörög az emberkereskedelem, a magyar kormány meg nézi [http://hvg.hu/itthon/20150728\\_emberkereskedelem\\_usa\\_magyarorszag](http://hvg.hu/itthon/20150728_emberkereskedelem_usa_magyarorszag) (letöltve: 2015. július 28.)

<sup>40</sup> Forrás: [http://index.hu/kulfold/2014/11/18/harmadik\\_lett\\_magyarorszag\\_a\\_rabszolgasag-ranglistan/](http://index.hu/kulfold/2014/11/18/harmadik_lett_magyarorszag_a_rabszolgasag-ranglistan/) (letöltve: 2015. július 14.) a 2014-es Global Slavery Report itt olvasható: [http://d3mj66ag90b5fy.cloudfront.net/wp-content/uploads/2014/11/Global\\_Slavery\\_Index\\_2014\\_final\\_lowres.pdf](http://d3mj66ag90b5fy.cloudfront.net/wp-content/uploads/2014/11/Global_Slavery_Index_2014_final_lowres.pdf) (letöltve: 2015. július 14.)

<sup>41</sup> Global Slavery Report 2014, 21. o. vö. hogy ez mennyire a nemzetközi diskurzusban is jelen lévő probléma: Barack Obama mellett Ferenc pápa *Többé nem rabszolgák, hanem testvérek* című 2015. január elseji üzenete is a rabszolgaság elleni fellépést sürgeti.

Forrás: <http://uj.katolikus.hu/pda/cikk.php?h=2139> (letöltve: 2015. július 14.)