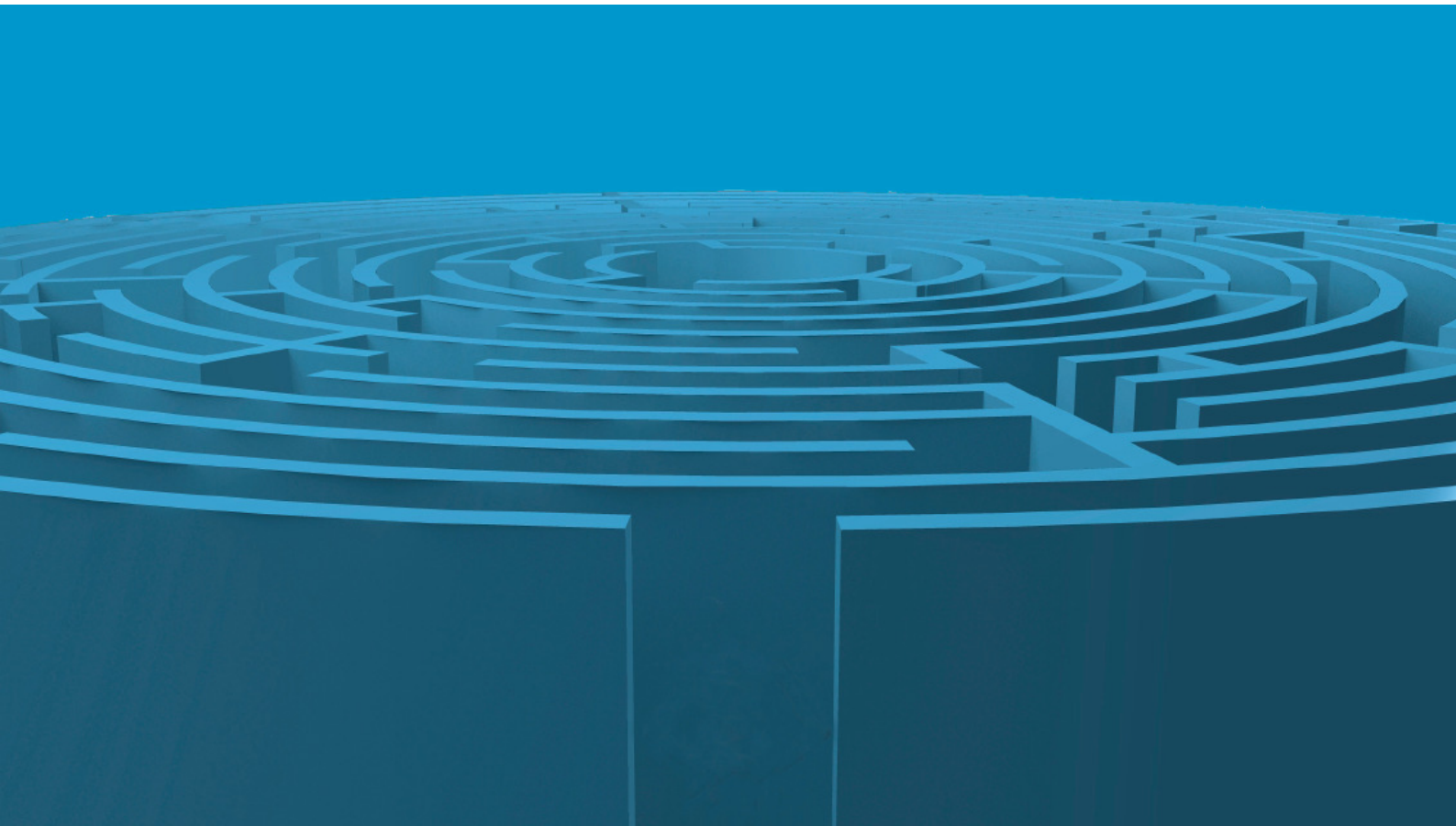




A NEMZETKÖZI VÉDELEM NEM EU-HARMONIZÁLT FORMÁI MAGYARORSZÁGON

Gyulai Gábor



Budapest, 2009. augusztus

© 2009 Gyulai Gábor. Minden jog fenntartva.

Az eredeti angol nyelvű tanulmány címe: Practices in Hungary Concerning the Granting of Non-EU-Harmonised Protection Statuses

A szerző előzetes engedélye nélkül e publikáció egyetlen része sem többszörözhető vagy tárolható visszakereshető rendszerekben, illetve mások számára nem tehető hozzáférhetővé semmilyen formában.

Az e kiadvány elkészítése érdekében végzett kutatást a Magyar Köztársaság Igazságügyi és Rendészeti Minisztériuma támogatta. A tanulmányban kifejtett nézetek a szerző véleményét tükrözik, és nem feltétlenül képviselik az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium vagy bármely egyéb intézmény álláspontját.

A tanulmány a 2009. augusztus 27-i helyzetet tükrözi.

A szerző köszönetet mond a tanulmány elkészítéséhez való értékes hozzájárulásukért dr. Pardavi Mártának, dr. Iván Júliának, dr. Novoszádek Nórának és dr. Győző Gábornak.

TARTALOM

Összefoglaló.....	4
I. Bevezetés: a kutatás célja és módszertana.....	7
I.1 Célok és kontextus	7
I.2 Módszertan.....	9
II. Nem EU-harmonizált védelmi státuszok Magyarországon	10
II.1 Az elemzés fő szempontjai	10
II.2 Az EU-harmonizált védelmi státuszok rövid áttekintése	11
II.3 A nem EU-harmonizált védelmi státuszok	14
II.3.1 Befogadott.....	14
II.3.2 Emberkereskedelem áldozata.....	16
II.3.3 Kísérő nélküli kiskorú	16
II.3.4 Hontalan.....	17
II.4 A magyar szabályozás által nem lefedett védelmi okok	19
III. Az eljárási keret és a státuszok által biztosított jogok	20
III.1 A védelem megszerzését szolgáló eljárások	20
III.1.1 Az elemzés fő szempontjai	20
III.1.2 Menedékjogi eljárás.....	20
III.1.3 Humanitárius tartózkodási engedély megszerzése idegenrendészeti eljárás keretében....	21
III.1.4 Hontalansági eljárás	25
III.2 A nem EU-harmonizált védelmi státuszokhoz kapcsolódó jogok	28
III.2.1 Az elemzés fő szempontjai	28
III.2.2 Tartózkodási jogosultság	28
III.2.3 Lakhatás, elhelyezés.....	29
III.2.4 A munkaerőpiachoz való hozzáférés	31
III.2.5 Egészségügyi ellátás.....	32
III.2.6 Az oktatáshoz való hozzáférés	34
III.2.7 Úti okmány	35
III.2.8 Családegyesítés.....	35
III.2.9 Letelepedés és huzamos tartózkodás.....	37
III.2.10 Honosítás	39
IV. Statisztikák	41
V. Vélemények és viták	43
V.1 A befogadott státusz értelmezése.....	43
V.2 Hontalanság.....	45
V.3 Záró gondolatok	47
Melléklet	50

ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt években Magyarország átültette az EU menekültügyi joganyagát, és ezáltal számos lényeges vonatkozásban összhangba hozta saját vonatkozó szabályozását a többi tagállaméval. Létrejött az EU-harmonizált menekült-, ideiglenes és kiegészítő védelmi státusz, valamint a közös minimumnormákon alapuló menedékjogi eljárás. A harmonizációs folyamat azonban nem terjedt ki valamennyi védelmi státuszra. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa azokat a nemzetközi védelmi státuszokat, amelyek alapját emberi jogi és/vagy humanitárius megfontolások képezik, ám amelyeket *nem* közös uniós szabályok határoznak meg. Felvázolja továbbá a vonatkozó eljárási keretet és elemzi a harmonizált és nem harmonizált státuszok közötti különbséget a biztosított személyi jogállás, a gazdasági, szociális és egyéb jogok tekintetében.

A magyar jogban jelenleg négy nem EU-harmonizált védelmi státusz létezik:

- befogadott
- kísérő nélküli kiskorú
- emberkereskedelem áldozata
- hontalan

Egy összehasonlító táblázat összegzi e státuszok legfőbb jellemzőit, az EU-harmonizált státuszok vonatkozó tulajdonságainak feltüntetésével (viszonyítási alapként).

A tanulmány legfőbb megállapításai a következőképpen összegezhetők:

- Magyarország a nem EU-harmonizált védelmi státuszok létezése révén elsősorban nemzetközi kötelezettségeinek igyekszik eleget tenni (mint például a *non-refoulement* elvének alkalmazása, az emberkereskedelem elleni küzdelem, a gyermek mindenképp felett álló érdekének tiszteletben tartása, vagy a hontalanok védelme).
- A nem EU-harmonizált státuszokat az idegenrendészeti/migrációs (és nem a menedékjogi) joganyag szabályozza, a befogadott státusz részleges kivételével, amely menedékjogi eljárás során is megszerezhető.
- Az e státuszokra való jogosultságot egyéni elbírálás alapján vizsgálják meg, meghatározott jogi kritériumok szerint (bár ezek tényleges alkalmazása esetenként élénk viták tárgyát képezi).
- A nem EU-harmonizált státuszok számos tekintetben hátrányosabb jogi és gazdasági-szociális feltételeket biztosítanak, mint a menekültstátusz, illetve a kiegészítő védelem. A különbség különösen a magyarországi tartózkodásra való jogosultság időtartama, a munkaerőpiachoz és a közegészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint a honosítás tekintetében számottevő. A harmonizált státuszokkal összevetve a nem EU-harmonizált védelmi státuszok általában korlátozottabb lehetőségeket biztosítanak az integráció és az önálló életvitel megvalósítására.
- A magyar idegenrendészeti szabályozás figyelemre méltó sajátossága a szakosított hontalanság-meghatározási eljárás és a külön hontalan státusz létezése. Ezen előremutató és példaértékű gyakorlat ellenére a hontalanok védelmét szolgáló rendszernek számos jelentős fogyatékosága van, melyek következtében a hontalanok többségét még a védelemért folyamodás lehetőségéből is kizárják, illetve csekély lehetőséget biztosítanak a társadalmi integrációra és az önálló életfenntartás megvalósítására még hosszú távon is (annak ellenére, hogy a hontalanság általában egy tartósan fennálló, rövid távon nem orvosolható probléma).
- A magyar hatóságok a gyakorlatban is alkalmazzák mind a négy nem EU-harmonizált védelmi jogállást, leggyakrabban közülük a befogadott státuszt.
- A kérdéses státuszokat szabályozó jogi keret 2007 júliusa óta hatályos, így annak gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban nem zajlott még igazán átfogó kutatás. A tanulmányozott védelmi státuszokhoz kapcsolódó legfőbb szakmai viták a befogadott státusz alkalmazásához és – kisebb mértékben – a hontalanok védelmére vonatkozó jogszabályokhoz kapcsolódnak.

	EU-HARMONIZÁLT STÁTUSZOK	BEFOGADOTT	EMBERKERESKEDELEM ÁLDOZATA	KÍSÉRŐ NÉLKÜLI KISKORÚ	HONTALAN
Definíció / személyi hatály	Menekült: megalapozottan fél üldözéstől faja, vallása, nemzetisége, politikai véleménye vagy egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása miatt Kiegészítő védelem: ki van téve a súlyos sérelem valós veszélyének	Olyan személy, akit nem lehet visszaküldeni a <i>non-refoulement</i> , azaz a sérelmes bánásmódba (üldözés, halálbüntetés, kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés) való visszaküldés tilalma alapján – semmilyen többletelem a menekült és az oltalmazott státuszra „jogosító” sérelmekhez képest	Olyan személy, aki bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal a bizonyítást jelentősen elősegítő módon együttműködik	Olyan gyermek, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett a Magyar Köztársaság területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül, vagy aki Magyarországon született és azt követően a magyar jog szerint érte felelős személy felügyelete nélkül maradt	Olyan személy, akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának
Kizárás	<ul style="list-style-type: none"> - Béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményért - Súlyos nem politikai bűncselekményért - Az ENSZ céljaiba és alapelveibe ütköző bűncselekményért - Ha tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti (csak az oltalmazottnál) 	Nincs	Nincs	Nincs	<ul style="list-style-type: none"> - Béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményért - Súlyos nem politikai bűncselekményért - Az ENSZ céljaiba és alapelveibe ütköző bűncselekményért
Milyen eljárásban szerezhető meg?	Menedékjogi eljárás	Menedékjogi és idegenrendészeti eljárás	Idegenrendészeti eljárás	Idegenrendészeti eljárás	Idegenrendészeti eljárás (hontalansági eljárás)
Az eljárás megindítása	Kérelemre (menedékkérelem)	Hivatalból vagy kérelemre az ügy körülményeitől függően	Hivatalból (a nyomozó hatóságok kezdeményezik)	Hivatalból (a gyámhatóság kezdeményezi)	Kérelemre (hontalan státusz iránti kérelem benyújtásával)
Tartózkodás / személyazonosság	Menekültek: korlátlan ideig, magyar személyi igazolvány Kiegészítő védelem: 5 év, megújítható, magyar személyi igazolvány	Maximum 1 év, megújítható, humanitárius tartózkodási engedély	Maximum 6 hónap, megújítható, humanitárius tartózkodási engedély	Maximum 1 év, megújítható, humanitárius tartózkodási engedély	Maximum 1 év, megújítható, humanitárius tartózkodási engedély
Munkaerőpiachoz való hozzáférés	Nem korlátozott	Korlátozott – csak munkavállalási engedéllyel	Korlátozott – csak munkavállalási engedéllyel, és bizonyítani kell, hogy nincs más megfelelő képesítésű magyar vagy EGT-állampolgár, aki szintén pályázik az állásra	Korlátozott – csak munkavállalási engedéllyel, és bizonyítani kell, hogy nincs más megfelelő képesítésű magyar vagy EGT-állampolgár, aki szintén pályázik az állásra	Korlátozott – csak munkavállalási engedéllyel, és bizonyítani kell, hogy nincs más megfelelő képesítésű magyar vagy EGT-állampolgár, aki szintén pályázik az állásra

	EU-HARMONIZÁLT STÁTUSZOK	BEOFAGADOTT	EMBERKERESKEDELEM ÁLDOZATA	KÍSÉRŐ NÉLKÜLI KISKORÚ	HONTALAN
Hozzáféres az állami egészségügyi ellátáshoz, anélkül, hogy tb-jogviszonya lenne	2 éven át az elismerést követően: - alapszolgáltatások (sürgős szükség esetén ellátás, vizsgálatok és kezelés felépülésig, oltási és járvány megelőzési intézkedések) - házi orvosi ellátás - sürgősségi fogászati ellátás - terhesgondozás, szülési ellátás	Csak a legalapvetőbb szolgáltatások (sürgős szükség esetén ellátás, vizsgálatok és kezelés az állapot stabilizálásáig, oltási és járvány megelőzési intézkedések)	Csak a legalapvetőbb szolgáltatások (sürgős szükség esetén ellátás, vizsgálatok és kezelés az állapot stabilizálásáig, oltási és járvány megelőzési intézkedések)	Korlátlan	Csak a legalapvetőbb szolgáltatások (sürgős szükség esetén ellátás, vizsgálatok és kezelés az állapot stabilizálásáig, oltási és járvány megelőzési intézkedések)
Hozzáféres államilag támogatott alap- és középfokú oktatáshoz	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen
Hozzáféres államilag támogatott felsőoktatáshoz	Igen	Igen	Nem	-	Nem
Kaphat a magyar hatóságok által kiállított úti okmányt?	Igen	Nem	Nem	Nem	Igen
Jogosult család egyesítésre?	Igen, kedvezményes feltételekkel (az anyagi feltételek nem vizsgálандók, ha az elismeréstől számított 6 hónapon belül indul az eljárás)	Igen, az általános szabályoknak megfelelően (megélhetés, lakhatás, és teljes körű egészségbiztosítás bizonyítása feltétel)	Igen, az általános szabályoknak megfelelően (megélhetés, lakhatás, és teljes körű egészségbiztosítás bizonyítása feltétel)	Igen, az általános szabályoknak megfelelően (megélhetés, lakhatás, és teljes körű egészségbiztosítás bizonyítása feltétel)	Igen, az általános szabályoknak megfelelően (megélhetés, lakhatás, és teljes körű egészségbiztosítás bizonyítása feltétel)
Kaphat nemzeti letelepedési engedélyt (ha a megadott feltételeket teljesíti)?	Igen (de nincs jelentős hozzáadott értéke)	Igen	Igen	Igen	Igen
Kaphat EK letelepedési engedélyt (ha a megadott feltételeket teljesíti), és ezáltal megszerezheti a „huzamos tartózkodással” járó jogokat az EU-ban?	Nem	Nem	Igen	Igen	Igen
Hány év folyamatos tartózkodás után folyamodhat magyar állampolgárságért?	3 évvel a státusz megszerzése után	8 évvel a letelepedési engedély megszerzése után, azaz legalább 11 évvel a státusz megszerzése után	8 évvel a letelepedési engedély megszerzése után, azaz legalább 11 évvel a státusz megszerzése után	8 évvel a letelepedési engedély megszerzése után, azaz legalább 11 évvel a státusz megszerzése után	5 évvel a letelepedési engedély megszerzése után, azaz legalább 8 évvel a státusz megszerzése után

I. BEVEZETÉS: A KUTATÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERTANA

I.1 Célok és kontextus

Az 1997-es Amszterdami Szerződés¹ óta a menedékjogi szabályozás és gyakorlatok közelítése – például az eljárások, a definíciók, a befogadási feltételek és a felelősség-megosztási mechanizmusok vonatkozásában – az Európai Unión belüli harmonizáció kulcsfontosságú területe. Az Unió létrehozta a menedéj jog alapfogalmainak közösségi definícióit, minimumkövetelményeket szabott meg egy közös eljárási keret kialakítása érdekében, meghatározta a befogadási feltételek alapszabályait, valamint kialakította az úgynevezett „dublini rendszert”, mint a tagállamok közötti felelősség-megosztás mechanizmusát.² A menedéj joghoz szorosan kapcsolódó egyéb kérdések – mint például a családdegyesítés, a huzamos tartózkodás, illetve a külföldiek visszatérése – szintén a közösségi jog hatálya alá kerültek.³

Az EU egyik leginkább nagyra törő célja ebben a tekintetben a védelmi státuszok harmonizációja. A tagállamok felismerték, hogy a menekült és a kiegészítő védelem nemzeti meghatározásai közötti különbségek aláássák a harmonizációs erőfeszítéseket, és nem kívánatos másodlagos migrációt eredményeznek az Unió különböző tagországai között. A Kvalifikációs Irányelv⁴ így nemcsak a védelmi státuszok értelmezéséhez szükséges közös minimumfeltételeket szabta meg, hanem – először a menedéj jog története során – meghatározta a kiegészítő védelem jogilag kötelező érvényű nemzetközi definícióját is.

A harmonizáció e jelentős eredményei ellenére még várat magára a kérdéses fogalmak valóban egyöntetű alkalmazása. Több kutatás is megállapította, hogy a mai napig jelentős eltérés tapasztalható az egyes tagállamok gyakorlatai között a menedéj jogi kategóriák értelmezését illetően, ami részben abból a tényből fakad, hogy az EU eddig csak minimumszabályokat fektetett le ebben a vonatkozásban, kötelező és egyformán alkalmazandó közös szabályrendszert nem.⁵ Ugyanakkor még a tartósan fennálló különbségek

¹ Amszterdami szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról

² Lásd például: a Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről („Ideiglenes Védelem Irányelv”), a Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról („Befogadási Irányelv”), a Tanács 343/2003 rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéj jog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról („Dublini Rendelet”), a Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról („Kvalifikációs Irányelv”), a Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól („Eljárási Irányelv”)

³ Lásd például: a Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családdegyesítési jogról („Családdegyesítési Irányelv”), a Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról („Huzamos Tartózkodás Irányelv”), 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 („Szabad Mozgás Irányelv”), az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról („Visszatérési Irányelv”), stb.

⁴ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról

⁵ Lásd például: *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, European Legal Network on Asylum (ELENA), 2008. október, 2009. július 27-i megtekintés, http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1244

ismeretében is megállapítható, hogy az uniós menedékjogi szabályozás szilárd alapot jelent a további harmonizációhoz az elkövetkező évek során. A vonatkozó menekültügyi irányelvek jelenlegi felülvizsgálata, valamint az Európai Bíróság értelmező funkciója⁶ ebben a folyamatban valószínűleg központi szerepet játszik majd.

Míg tagadhatatlan, hogy a menekültstátusz és a kiegészítő védelem uniós egységesítése érdekében jelentős lépések történtek, a tagállami gyakorlatokban létező egyéb védelmi formák mindaddig nem képezték részét a közösségi harmonizációs törekvéseknek. Az ilyen nem EU-harmonizált státuszok gyakran azokat a kiegészítő védelmi jogállásokat takarják, amelyek már azelőtt is léteztek, hogy megszületett volna a kiegészítő védelem közös uniós definíciója. E „C státuszok”⁷ elnevezése országról országra változik, gyakran nevezik humanitárius védelemnek, speciális tartózkodási engedélynek vagy tolerált státusznak. Az ilyen státuszok megadása mögött rejlő okok szintén igen széles skálán mozognak: *non-refoulement*⁸, a kiutasítás gyakorlati megvalósíthatatlansága, egészségügyi indokok, természeti katasztrófák, stb. Ami azonban általában közös vonásuk, hogy ezek a státuszok a menekültstátusznál (és a kiegészítő védelemnél) kevesebb jogot és alacsonyabb szintű védelmet biztosítanak, továbbá időben is korlátozottabbak. A statisztikából arra is fény derül, hogy ezek a nem harmonizált státuszok egyre fontosabb szerepet játszanak napjaink európai menekültügyi rendszerében. Gyakran hangzik el a kritika, hogy e „C státuszok” gyakori alkalmazása gyengíti a nemzetközi menedékjog által biztosított védelmet, továbbá hogy az állami gyakorlatok ilyen sokfélesége nem egyeztethető össze a harmonizált uniós menekültpolitika célkitűzéseivel.

Ezt a jelenséget az Európai Bizottság is észlelte, és a 2008. évi menedékjogról szóló stratégiai tervében⁹ a három legfőbb jelenlegi menekültügyi tendencia egyikeként nevezte meg:

“(…) egyre növekszik azoknak a menedékkérőknek az aránya, akik nem a Genfi Egyezménynek megfelelő menekültstátuszban, hanem kiegészítő védelemben, illetve más, nemzeti jogon alapuló védelmi jogállásban részesülnek. Ennek valószínűleg az az oka, hogy a napjainkban jellemző konfliktusok és üldöztetés egyre növekvő hányadát nem fedi le a Genfi

Asylum in the European Union: A study of the implementation of the qualification directive, UNHCR, 2007. november, 2009. július 27-i megtekintés,

<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/47302b6c2.pdf>

⁶ Lásd például az Elgafaji-ítéletet: *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, Európai Unió: Európai Bíróság, 2009. február 18., 2009. augusztus 24-i megtekintés, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/499aaee52.html>

vagy az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő Nawras Bolbol-ügyet: a Fővárosi Bíróság (Magyar Köztársaság) által 2009. január 26-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – *Nawras Bolbol kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (C-31/09. sz. ügy), 2009. augusztus 24-i megtekintés,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:082:0015:0015:en:pdf>

⁷ E közkeletű elnevezés alapja, hogy a ma már a harmonizáció tárgyát képező kiegészítő védelmi státuszra gyakran hivatkoznak „B státuszként”.

⁸ A nemzetközi emberi jogok egyik kötelező alapelve, amely szerint senkit nem lehet olyan területre kiutasítani vagy kiadni, ahol kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, illetve büntetésnek volna kitéve, illetve ahol az élete vagy szabadsága veszélybe kerülne. Az EU-tagállamok ezen kötelezettsége elsősorban a menekültek jogállására vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 33. cikkéből, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) 7. cikkéből (valamint annak az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága általi értelmezéséből), a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény (1984) 3. cikk 1. bekezdéséből, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 3. cikkéből és az Európai Unió Alapjogi Chartája (2000) 19. cikke 2. bekezdéséből fakad.

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions – Policy Plan on Asylum, an Integrated Approach to Protection Across the EU, Brussels, 17 June 2008, COM(2008) 360 final,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0360:EN:NOT>

Egyezmény. Ezért a közös európai menekültügyi rendszer második szakasza során fontos, hogy különös figyelmet fordítsunk a kiegészítő védelemre és a védelem egyéb formáira.”

A fentiek ismeretében az Európai Migrációs Hálózat (EMH) 2009-ben összehasonlító kutatást indított az egyes tagállamokban létező nem EU-harmonizált védelmi státuszok feltérképezése érdekében. Az országjelentések, valamint az azokat összegző tanulmány célja, hogy a nemzeti és az uniós politikai döntéshozókat valamint az egyéb érdekelt feleket (civil szervezeteket, emberi jogvédőket, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságot, akademikusokat, stb.) tényszerű információval lássák e kérdés vonatkozásában, elősegítve egy hatékony és sikeres megközelítés kialakítását a harmonizációs folyamat következő szakaszában. Jelen tanulmány az Európai Migrációs Hálózat kutatási kezdeményezésének keretén belül készült.

Két speciális tényező további relevanciát adhat a tanulmány magyarországi elkészítésének:

- Magyarország a világ két olyan országának egyike,¹⁰ amely jogszabályban részletesen szabályozott hontalanságmeghatározási eljárással és külön hontalan státusszal rendelkezik.
- Folyamatos szakmai viták tárgyát képezi a nem EU-harmonizált befogadott státusz, amely jól illusztrálja azokat a leginkább problematikus aspektusokat, amelyek ösztönzésül szolgáltak ennek az európai szintű kutatásnak az elindításához.

I.2 Módszertan

Jelen tanulmány elsősorban 2009 július-augusztusában folytatott kutatómunkára épül, következtetéseit pedig három fő forrásból vonta le:

- Jogi kutatás: menekültügyi, idegenrendészeti és egyéb (például munkaügyi, egészségügyi, oktatási vagy állampolgársági) jogszabályok, statisztikák és a közelmúltban készült szakmai anyagok tanulmányozása.
- A szerző és a Magyar Helsinki Bizottság sokéves gyakorlati tapasztalatai.
- Más érdekelt felek, mint például a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-európai Regionális Képviseletének munkatársai által személyes és telefonos interjúk során megosztott információk.

A szerző a kutatási folyamat során nem szembesült semmilyen jelentős nehézséggel. Valamennyi megkeresett szakmai partner együttműködő volt, és valamennyi lényeges statisztikai adat kérésre hozzáférhetőnek bizonyult. Azokban az esetekben, amikor egyes érdekelt felek nem értenek egyet egy jogszabály vagy jelenség értelmezésében, a tanulmány igyekszik egyformán feltüntetni a különféle eltérő véleményeket.

A tanulmányban szereplő valamennyi fordítás nem hivatalos.

¹⁰ Spanyolország mellett

II. NEM EU-HARMONIZÁLT VÉDELMI STÁTUSZOK MAGYARORSZÁGON

II.1 Az elemzés fő szempontjai

E fejezet a magyar jogszabályokban jelenleg létező nem EU-harmonizált védelmi státuszokat mutatja be. A „védelem” jelentése ebben az összefüggésben a következő:

[A védelem] magában foglal valamennyi olyan tevékenységet, amelynek célja az egyén jogainak teljes tiszteletben tartása az emberi jogok, a menedékjog és a nemzetközi humanitárius jog tartalma és szelleme szerint. A védelem olyan környezet megteremtését is magában foglalja, amely biztosítja az emberek iránti tiszteletet, megelőzve és/vagy enyhítve bizonyos jogsértések közvetlen hatásait, és az emberi méltóságot tükröző életfeltételek helyreállítását kárpótlás, jóvátétel és rehabilitáció segítségével.¹¹

Közelebről meghatározva e tanulmány alkalmazásában a „védelmi státusz” olyan jogállást takar, amely a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárok által megszerezhető, és amely megfelel a következő feltételeknek:

- Az ország nemzetközi jogi kötelezettségein vagy humanitárius megfontolásokon alapul. Alapját nem a befogadó ország demográfiai, gazdasági vagy tudományos érdekei képezik.
- Nem függ olyan anyagi feltételek teljesülésétől, mint például a megélhetés, lakhatás vagy az egészségbiztosítás megléte.

Ebből következően a tanulmány nem foglalkozik sem a „klasszikus” migrációs státuszokkal (mint amilyen a jövedelemszerzés, tanulás vagy kutatás céljából való beutazás és tartózkodás), sem a humanitárius vonatkozású, de szigorú anyagi feltételekhez kötött státuszokkal (mint például a családegyesítés).

A fentiek alapján meghatározott védelmi státuszok két csoportra oszthatók:

- EU-harmonizált státuszok, melyek közös uniós definíción és részletes, harmonizált szabályrendszeren alapulnak.¹²
- Nem EU-harmonizált státuszok, amelyek esetében nem beszélhetünk közös uniós definícióról és részletes szabályrendszerről (függetlenül attól, hogy egyébként nemzetközi jogi előírásokon alapulnak-e).

Ez a fejezet elsőként az EU-harmonizált státuszokról ad rövid áttekintést, ami viszonyítási alapként szolgálhat a nem harmonizált státuszok későbbi részletesebb elemzéséhez. Az egyes státuszok elemzése a következő fő kérdések mentén történik majd:

- 1) Mi a védelmi státusz meghatározása és ki a vonatkozó személyi kör? Milyen sérelem vagy emberi jogi elv alapozza meg a védelem igényét?

¹¹ *Master Glossary of Terms (Szakkifejezések Tára)*, UNHCR, 2006. június 1., 2009. július 27-i megtekintés, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce7d444.html>

¹² Lásd a Tanács 2001/55/EK irányelvét (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről („Ideiglenes Védelem Irányelv”) és a Tanács 2004/83/EK irányelvét (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalanoknak menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról („Kvalifikációs Irányelv”)

- 2) Ezt a státuszt a menedékjogi vagy idegenrendészeti/migrációs jogszabályok keretében szabályozzák?¹³
- 3) A védelemre való jogosultság vizsgálata során a jogszabály konkrét feltételeket szab meg vagy jelentős diszkréciót hagy a döntéshozónak?
- 4) Ez a státusz egyéni vagy csoportalapú elbírálás alapján szerezhető meg?
- 5) Lehetséges-e a „kizárás” az adott védelmi státuszból (kizáró klauzulák alkalmazásával) például közrendvédelmi vagy nemzetbiztonsági szempontok alapján?

A III. fejezet az eljárási kérdésekkel foglalkozik (az egyes státuszok megszerzését szolgáló eljárások fő jellemzői, a bizonyítékok értékelése, jogorvoslat, stb.), valamint bemutatja a különféle védelmi státuszokhoz kapcsolódó jogokat.

II.2 Az EU-harmonizált védelmi státuszok rövid áttekintése

Ez az alfejezet az EU-harmonizált védelmi státuszok rövid bemutatására vállalkozik, elsősorban azért, hogy viszonyítási alapot nyújtson a nem harmonizált státuszok elemzéséhez (a harmonizált státuszok részletes tárgyalása meghaladná e tanulmány kereteit).

A nemzetközi védelem valamennyi EU-harmonizált státusza megjelenik a magyar jogi szabályozásban. A menekültstátuszon kívül így beszélhetünk még kiegészítő védelemről (a magyar jogi terminológiában ez az oltalmazott nevet kapta), illetve ideiglenes védelemről (menedékes).

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 6. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

A Magyar Köztársaság menekültként ismeri el azt a külföldit, aki faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, politikai meggyőződése miatti üldöztetése vagy az üldözéstől való megalapozott félelme miatt származási országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

A Met. 12. § (1) bekezdése határozza meg a kiegészítő védelem fogalmát:

A Magyar Köztársaság oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

Megállapítható, hogy a menekültstátuszt és a kiegészítő védelmet megalapozó sérelmeket (menekültek esetén üldözés, oltalmazottak esetén súlyos sérelem) a magyar jog az uniós jog definícióival összhangban határozza meg.¹⁴ Az egyetlen számottevő különbség az, hogy a magyar jogalkotó a Kvalifikációs Irányelv 15. cikk c) pontjának átültetésekor az „egyedi” fenyegetettség kritériumának kihagyása mellett döntött (amely eredetileg így hangzik: „nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és

¹³ Sajnálatos tény, hogy a magyar szaknyelv még mindig az elavult és negatív tartalmú „idegenrendészeti szabályozás” kifejezést használja az Európában mindenhol használatos „migrációs szabályozás” helyett.

¹⁴ Vö. Met. 60. és 64. § – Kvalifikációs Irányelv 9-10. cikk (üldözés), valamint Met. 61. § – Kvalifikációs Irányelv 15. cikk (súlyos sérelem).

egyedi fenyegetettségé”). A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint azonban ez a kiterjesztő célú módosítás nem okozott semmilyen változást az alkalmazási gyakorlatban.

E státuszok bármelyike megszerezhető a menedékjogi eljárás során.

A magyar szabályozás lehetővé teszi az arra „nem érdemes” személyek kizárását ezekből a státuszokból a menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es egyezmény (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) és a Kvalifikációs Irányelv alapján.¹⁵ A Met. 8. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

Nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akire nézve a Genfi Egyezmény 1. cikk D, E vagy F pontjában szereplő kizáró okok valamelyike fennáll.

A 8. § (2) bekezdés ennek kapcsán meghatározza, hogy

(...) súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősül az a cselekmény, amelynek elkövetésénél – figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy felhasználni kívánt eszközre – a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikai jelleghez képest, és amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés kiszabását rendeli.

A Met. 15. §-a meghatározza az oltalmazott státusból való kizárás okait:

Nem lehet oltalmazottként elismerni azt a külföldit

a) akiről megalapozottan feltételezhető, hogy

aa) nemzetközi dokumentumokban meghatározott, béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el;

ab) olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés kiszabását rendeli;

ac) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző bűncselekményt követett el;

b) akinek a Magyar Köztársaság területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti.

Egyéb szervezetek mellett a Magyar Helsinki Bizottság is kritizálta ezeket a rendelkezéseket a „súlyos, nem politikai bűncselekmény” helytelen, rugalmatlan és túlságosan szigorú értelmezéséért.¹⁶ Megemlítenéd azonban, hogy bizonyos más kérdésekben a magyar menedékjogi szabályozás magasabb normákat szab meg, mint az uniós irányelvek által meghatározott minimum.¹⁷

E két, nemzetközi és uniós jogból származó kritériumokon alapuló státusz mellett a magyar jog ismeri az úgynevezett „méltányossági menekültstátusz” intézményét is (Met. 7. § (4) bekezdés). Ez azt jelenti, hogy olyan esetekben, amikor a Genfi Egyezményben foglalt elismerési okok egyébként nem állnak fenn, közvetlenül a menekültügyért felelős miniszter jogosult a menekültstátusz megadására (a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal helyett).¹⁸ A rendelkezésre álló információk alapján ezt a nemzetközi viszonylatban meglehetősen szokatlan eljárást (amely már jóval az EU menekültügyi joganyagának átültetését megelőzően is létezett a magyar szabályozásban) a gyakorlatban nem alkalmazzák. Az utóbbi években egyetlen ilyen

¹⁵ Genfi Egyezmény 1F cikk; Kvalifikációs Irányelv 12. és 17. cikk

¹⁶ Lásd például: *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, European Legal Network on Asylum (ELENA), 2008. október, 158., 229-230. o., 2009. július 27-i megtekintés, http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1244

¹⁷ Ugyanott: 55-56. o.

¹⁸ Az eljárásokkal részletesen a III.1. alfejezet foglalkozik.

eset vált ismertté: egy Vajdaságból érkezett magyar nemzetiségű menedékkérő család kapott méltányossági menekültstátuszt 2004-ben. Mindezt figyelembe véve a méltányossági menekültstátusz alkalmazása inkább elvi lehetőségnek tekinthető, ezért a továbbiakban részletesebb bemutatásától eltekintünk.

Az ideiglenes védelem tárgyában a Met. 19. §-a a következőképpen rendelkezik:¹⁹

A Magyar Köztársaság menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki a Magyar Köztársaság területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet

- a) az Európai Unió Tanácsa ideiglenes védelemre jogosultként elismert (...), vagy
- b) az Országgyűlés ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek.

Ebben az esetben nincsenek további jogi feltételek, a döntés az EU Tanácsa vagy a magyar Országgyűlés megfontolásától függ. A döntést a másik két státusztól eltérően csoportalapon hozzák (a menekültek tömeges érkezése esetén az egyéni eljárások lefolytatása általában lehetetlen), a kérelmezőnek azonban igazolnia vagy valószínűsítítenie kell, hogy ténylegesen a szóban forgó csoporthoz tartozik.²⁰

A Met. 21. §-a felsorolja az ideiglenes védelemből való kizárás okait, az Ideiglenes Védelem Irányelv vonatkozó rendelkezésének átültetésével:

(1) Nem lehet menedékesként elismerni azt a külföldit

a) akiről megalapozottan feltételezhető, hogy

aa) nemzetközi dokumentumokban meghatározott béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el;

ab) a menedékeskénti elismerés iránti kérelem benyújtását megelőzően, a Magyar Köztársaság területén kívül súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el;

ac) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző bűncselekményt követett el;

b) akinek a Magyar Köztársaság területén való tartózkodása nemzetbiztonsági érdeket sért;

c) akiről jogerős bírói ítélet megállapította, hogy olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés kiszabását rendeli.

(2) Az (1) bekezdés a) pont ab) alpontja alkalmazása során súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősül az a cselekmény, amelynek elkövetésénél – figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy felhasználni kívánt eszközre – a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikai jelleghez képest, és amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés kiszabását rendeli.

Az ideiglenes védelem rendszerét (amely már a vonatkozó uniós irányelv átültetését megelőzően is létezett) a kilencvenes évek közepétől a magyar gyakorlatban nem alkalmazzák.

Megállapítható, hogy mindhárom EU-harmonizált védelmi státusz megjelenik a magyar menedékjogi szabályozásban, a nemzetközi és az uniós jog vonatkozó rendelkezéseivel összhangban (említendő ugyanakkor a „súlyos, nem politikai bűncselekmény” fogalmának problémás átültetése a kizáró

¹⁹ Vö. Ideiglenes Védelem Irányelv 5-7. cikk

²⁰ Met. 77. § (1) bekezdés

rendeletek kapcsán). A továbbiakban ugyanakkor csak a menekült és oltalmazott státuszok szolgálnak az összehasonlító elemzés alapjául, mivel

- csak az erre a két státuszra való jogosultságot határozzák meg egyéniesített eljárásban (hasonlóan a nem harmonizált státuszokhoz), továbbá
- csak ezeket alkalmazza a magyar hatósági gyakorlat a valóságban.

II.3 A nem EU-harmonizált védelmi státuszok

A magyar szabályozás jelenleg négy, nem az uniós jog részletes szabályain alapuló védelmi státuszt ismer:

- befogadott,
- emberkereskedelem áldozata,
- kísérő nélküli kiskorú,
- hontalan.

A védelem ezen formáira való jogosultságot mind a négy esetben egyéniesített eljárás keretében határozzák meg.

II.3.1 Befogadott

A leggyakrabban alkalmazott nem EU-harmonizált védelmi státusz a befogadott, mely egyaránt alapul a menedéjogi és migrációs/idegenrendészeti szabályozáson. A Met. 45. §-a a következőképpen rendelkezik:

(1) 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.

(2) A kísérő nélküli kiskorú esetében a visszaküldés tilalma akkor is fennáll, ha a család egyesítése, illetve az állami vagy más intézményi gondoskodás sem a származási országában, sem az őt befogadó más államban nem biztosított.

(3) A menekültügyi hatóság az elismerés iránti kérelem elutasítására, valamint az elismerés visszavonására vonatkozó döntésében megállapítja a visszaküldés tilalmának fennállását vagy fenn nem állását.

(4) Az (1) vagy a (2) bekezdés szerinti tilalom fennállása esetén a menekültügyi hatóság javaslatára az idegenrendészeti hatóság a külföldit befogadottként ismeri el.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 2. § f) pontja szerint a befogadott olyan személy, aki

az állampolgársága – hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye – szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve, és nincs olyan

biztonságos harmadik ország, amely befogadja, de nem jogosult sem menekültkénti vagy hontalankénti elismerésre, sem ideiglenes vagy kiegészítő védelemre.

A Harmtv. 51. § (1) bekezdése továbbá a következőképpen rendelkezik:

A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve (*non-refoulement*).

A befogadottként elismert harmadik országbeli állampolgárok humanitárius tartózkodási engedélyt kapnak.

A befogadott státusz Magyarországnak a *non-refoulement* elvével kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségeit tükrözi. E kötelezettségek alapját a következők jelentik:

- A Genfi Egyezmény 33. cikkének (1) bekezdése, amely megtiltja a visszaküldést, amennyiben az üldözés veszélyét idézi elő (bár megjegyzendő, hogy az egyezmény vonatkozó rendelkezése az élet és/vagy szabadság veszélyeztetését említi ebben az összefüggésben, és nem az üldözés kifejezést használja)²¹
- A halálbüntetés abszolút tilalmának területen kívüli alkalmazása az Európai Emberi Jogi Egyezményhez²² csatolt 13. jegyzőkönyv²³ 1. cikke és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 19. cikk (2) bekezdése alapján
- A kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés területen kívüli alkalmazása a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 7. cikke, az ENSZ Kínzás Elleni Egyezmény²⁴ 3. cikk (1) bekezdése, az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 19. cikk (2) bekezdése alapján

A befogadott státusz tekintetében a következő további általános megállapítások tehetők:

- Meghatározott jogi feltételeken alapul, nem a döntéshozó diszkrecionális döntésén (bár e feltételek konkrét értelmezése folyamatos szakmai viták tárgyát képezi – a részleteket lásd az V. fejezetben).
- Ez a státusz mind menedékjogi, mind idegenrendészeti eljárás keretében megszerezhető (lásd részletesen a III.1.2 és III.1.3 alfejezetekben).
- A befogadott státusz esetén nincs helye kizárás alkalmazásának (szemben a menekült és oltalmazott státusszal). Ez tükrözi a státusz alapjául szolgáló védelmi kötelezettségek (mint például a kínzás vagy halálbüntetés tilalmának) abszolút, eltérést és kivételt nem engedő jellegét.

²¹ „A szerződő államok egyike sem utasíthat ki, illetve irányíthat vissza („refouler”) menekültet olyan terület határára, ahol annak élete, szabadsága faji, vallási, nemzetiségi hovatartozása, egy adott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai véleménye miatt veszélybe kerül.”

²² Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény

²³ Tizenharmadik jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez a halálbüntetés minden körülmények között történő eltörléséről

²⁴ ENSZ Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések és bánásmódok ellen

II.3.2 Emberkereskedelem áldozata

Az emberkereskedelem áldozatai is védelemre jogosultak Magyarországon. Bár ez a védelmi státusz az uniós jogban gyökerezik,²⁵ a vonatkozó EU-irányelv csak röviden utal a védelem szükségességére és tartalmára, de nem állapít meg részletes szabályrendszert és jogosultságokat (szemben a Kvalifikációs Irányelvvel és az abban meghatározott védelmi státuszokkal).

A Harmtv. 29. §-a a következőképpen rendelkezik:

(1) Az e törvényben foglalt tartózkodási feltételek hiányában humanitárius célból tartózkodási engedéllyel kell ellátni (...)

e) jelentős bűnüldözési vagy nemzetbiztonsági érdekből az ügyész, a bíróság, illetve a nemzetbiztonsági szerv indítványára azt a harmadik országbeli állampolgárt, illetve rá tekintettel más harmadik országbeli állampolgárt, aki bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal – a bizonyítást jelentősen elősegítő módon – együttműködik.

A Harmtv. 30. § (1) bekezdés e) pontja alapján az emberkereskedelem áldozatai ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolásra jogosultak az úgynevezett „gondolkodási idő” alatt az emberkereskedelem áldozatairól szóló fent hivatkozott uniós irányelv 6. cikk (1) bekezdése²⁶ értelmében. Ez azonban még nem tekinthető valós védelmi státusznak, figyelembe véve a tartózkodási jogosultság szigorúan ideiglenes jellegét és a hozzá kapcsolódó igen korlátozott jogokat. A gondolkodási idő elteltével az eljáró hatóság – amennyiben véleménye szerint a Harmtv. 29. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt feltételek teljesülnek (lásd fent) – humanitárius tartózkodási engedéllyel látja el az emberkereskedelem áldozatát (az eljárást a III.1.3 alfejezet mutatja be).

E védelmi státusz legfőbb általános jellemzői a következők:

- Meghatározott jogi feltételeken alapul, nem a döntéshozó diszkrecionális döntésén.
- E státusz idegenrendészeti eljárás keretében szerezhető meg.
- A vonatkozó jogszabályok semmilyen kizárási alapot nem tartalmaznak (mint például a közrend védelme vagy nemzetbiztonsági okok).

II.3.3 Kísérő nélküli kiskorú

A kísérő nélküli, külföldi kiskorúak menekült, oltalmazott vagy befogadott státusz révén is védelemben részesülhetnek Magyarországon.²⁷ E menedékjogi vagy idegenrendészeti eljárás keretében megszerezhető státuszok mellett a magyar szabályozás egy külön, a menedékjogtól és a *non-refoulement* kötelezettségétől független státuszt is létrehozott a kísérőiktől elszakított gyermekek számára. A Harmtv. 29. §-a szerint:

²⁵ A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről

²⁶ „A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a harmadik országok érintett állampolgárai gondolkodási időt kapjanak, amely lehetővé teszi számukra, hogy talpra álljanak, és megszabaduljanak a bűncselekmények elkövetőinek befolyásától, azért, hogy megalapozott döntést hozhassanak arról, hogy együttműködnek-e az illetékes hatóságokkal vagy sem.”

²⁷ 2009 első hat hónapja során 59 kísérő nélküli kiskorú nyújtott be menedékkérelmet Magyarországon.

(1) Az e törvényben foglalt tartózkodási feltételek hiányában humanitárius célból tartózkodási engedéllyel kell ellátni (...)

d) azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki a Magyar Köztársaság területén született és azt követően a magyar jog szerint érte felelős személy felügyelete nélkül maradt, illetve a kísérő nélküli kiskorút.²⁸

A Harmtv. 2. § e) pontja a következőképpen határozza meg a kísérő nélküli kiskorú fogalmát:

az a tizennyolcadik életévet be nem töltött harmadik országbeli állampolgár, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett a Magyar Köztársaság területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Harmtv. Vhr.) 72. § (1) bekezdése további szabályokat állapít meg a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos rendszerek és rendelkezések alkalmazására vonatkozóan:

Idegenrendészeti eljárásban az idegenrendészeti hatóság köteles vizsgálni, hogy a kiskorú harmadik országbeli állampolgárra a Tv.-ben és e rendeletben meghatározott, a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó szabályok alkalmazásának van-e helye. Ennek keretében különösen azt kell megállapítani, hogy

a) a harmadik országbeli állampolgár kiskorú-e,

b) van-e olyan személy, aki jogszabály vagy szokás alapján a kiskorú harmadik országbeli állampolgár felügyeletére köteles.

Jelen tanulmány szóhasználatában a „kísérő nélküli kiskorú” kifejezés a továbbiakban a Harmtv. 29. § (1) bekezdés d) pontjában felsorolt mindkét kategóriát magában foglalja.

E státusz legfőbb általános jellemzői a következők:

- meghatározott jogi feltételeken alapul, nem a döntéshozó diszkrecionális döntésén;
- e státusz idegenrendészeti eljárás keretében szerezhető meg;
- a vonatkozó jogszabályok semmilyen kizárási alapot nem tartalmaznak (mint például a közrend védelme vagy nemzetbiztonsági okok).

II.3.4 Hontalan

Jelenleg Magyarország és Spanyolország az a két európai ország, amely szakosított és jogszabályokban részletesen szabályozott hontalanságmeghatározási eljárást tart fenn. Bizonyos országok (mint például Franciaország vagy Belgium) igyekeznek védelmet biztosítani a hontalanoknak, ennek mikéntjét azonban nem jogszabály, hanem legfeljebb egy iránymutatás rögzíti, és az sem tartalmaz részletes szabályozást. Más országok (például Olaszország) csak *ad hoc* alapon, például a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es

²⁸ A magyar állampolgársági jog alapvetően a vérségi elven (*jus sanguinis*) alapul. A magyar szabályozás is kiegészítő jelleggel alkalmazza a területi elvet (*jus soli*) bizonyos speciális esetekben a hontalanság elkerülése végett. Ez azonban csak a Magyarországon élő hontalan szülők Magyarországon született gyermeke számára biztosít állampolgárságot, valamint olyan Magyarországon talált gyermekek számára, akiknek a szülei nem ismertek. A Harmtv. 29. § (1) bekezdés (d) pontjának hatálya alá tartozó kísérő nélküli kiskorúak így általában nem jogosultak magyar állampolgárságra.

egyezmény (a továbbiakban: Hontalansági Egyezmény) közvetlen alkalmazásával. Elmondható ugyanakkor, hogy a Hontalansági Egyezmény 63 részes államának nagy része továbbra sem tesz eleget azon kötelezettségének, hogy hatékonyan azonosítsa és védelemben részesítse a hontalanokat.²⁹ Ebben az összefüggésben kiemelt jelentőséggel bír a magyar szabályozás, illetve annak alkalmazása.³⁰

A hontalanok védelméről a Harmtv. 29. §-a rendelkezik:

(1) Az e törvényben foglalt tartózkodási feltételek hiányában humanitárius célból tartózkodási engedéllyel kell ellátni

a) akit a Magyar Köztársaság hontalanként ismert el.

A Harmtv. 2. § b) pontja alapján a magyar szabályozás azt tekinti hontalannak,

akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.

A magyar szabályozás hontalandefiníciója így pusztán a *de jure* hontalanokra korlátozódik (kizárólag a Hontalansági Egyezmény kötelező definícióját használva), és sajnálatosan figyelmen kívül hagyja azokat a nem kötelező jellegű nemzetközi jogi ajánlásokat (*soft law*), amelyek a *de jure* és *de facto* hontalanság hasonló megközelítésére hívnak fel.³¹ E kérdéssel röviden foglalkozik még az V.2 fejezet.

A hontalansági eljárást – mint speciális idegenrendészeti eljárást – a Harmtv. egy külön fejezete (a VIII. fejezet) szabályozza (lásd részletesen a III.1.4 alfejezetben).³² A magyar szabályozás szerint a hontalan státusz megszerzése meghatározott jogi feltételeken alapul, nem az illetékes hatóság diszkrecionális döntésén.

Az előbbieken bemutatott három nem harmonizált jogállástól eltérően a hontalan státusz szabályozása lehetővé teszi a védelemből való kizárást. E tekintetben a Harmtv. 78. § (1) bekezdés a) pontja közvetlenül hivatkozik a Hontalansági Egyezmény 1. cikk (2) bekezdésére, amely szerint:

A jelen Egyezmény nem vonatkozik:

(i) olyan személyekre, akik jelenleg – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll;

(ii) olyan személyekre, akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek;

(iii) olyan személyekre, akikről komolyan feltételezhető, hogy:

a) a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús, vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el;

²⁹ Lásd például: *The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendations for Harmonisation*, UNHCR, 2003. október, 2009. augusztus 21-i megtekintés, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415c3cfb4.html>

Gyulai Gábor: *Forgotten without Reason – Protection of Non-Refugee Stateless Persons in Central Europe*, 2007, 2009. augusztus 21-i megtekintés, <http://www.unhcr.org/497099902.pdf>

³⁰ Ezt a szerző tapasztalatai szerint pontosan ezért jelentős nemzetközi figyelem övezi.

³¹ Lásd a Hontalansági Egyezmény és a hontalanság visszaszorításáról szóló 1961-es egyezmény záróokmányát, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 696 (1973) számú ajánlását az állampolgárság megszerzésének egyes vonatkozásairól (6. cikk és 11. cikk (b) pont).

³² Megjegyzendő, hogy a hontalanok számára valamilyen védelmi rendszert működtető államokban ezt a feladatot általában a menedékjogi, és nem a migrációs/idegenrendészeti hatóságok látják el.

- b) a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el;
- c) az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vettek részt.

Emellett fontos megemlíteni, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése értelmében csak a jogszerűen az országban tartózkodó külföldiek jogosultak arra, hogy hontalan státusz iránti kérelmet nyújtsanak be, kizárva így a védelem megszerzésének pusztán lehetőségéből is a jogszerűtlenül érkező és tartózkodó külföldieket (köztük a potenciális hontalanokat). Mind a Magyar Helsinki Bizottság, mind az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága ismételt aggodalmukat fejezték ki ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban, arra hivatkozva többek között, hogy ez a rendelkezés a Hontalansági Egyezményben taxatíván felsorolt kizáró klauzulákhoz egy továbbiakat tesz hozzá (melyet a nemzetközi jog nem tesz lehetővé). E kérdés további elemzése az V.2 fejezetben található.

II.4 A magyar szabályozás által nem lefedett védelmi okok

Annak ellenére, hogy a magyar jogszabályok a menekültstátusz, az ideiglenes és kiegészítő védelem mellett további négy nem harmonizált védelmi státuszt is meghatároznak, a szabályozás még így sem fed le bizonyos, a nemzetközi jog által sugalmazott és/vagy egyes országok gyakorlatában alkalmazott védelmi okokat. E tekintetben a következő példák említhetők:

- A kiutasítás gyakorlati akadályai, azaz, amikor a külföldit pusztán gyakorlati okokból kifolyólag hosszú időn át nem lehet eltávolítani Magyarországról (például a szükséges dokumentumok beszerzésének lehetetlensége, a származási/állampolgárság szerinti ország együttműködési készségének hiánya, stb.).
- A *de facto* hontalanság, amely a *de jure* hontalansággal általában megegyező védelmi szükségleteket teremt, és amely gyakran a kiutasítás végrehajtásának fent leírt gyakorlati akadályaihoz mutatkozik meg.
- Egészségügyi okok (bár amennyiben a visszaküldés negatív egészségügyi következményei olyan súlyosak, hogy elérnék a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód szintjét az ilyen esetek a kiegészítő védelem körében is rendezhetők).³³
- „Környezeti vagy klímamenekültek” (azaz lakóhelyüket természeti katasztrófák vagy a klímaváltozás súlyosan negatív következményei miatt elhagyni kényszerült személyek).

³³ A Harmtv. 24. §-a lehetővé teszi tartózkodási engedély kiadását gyógykezelés céljából. Ez azonban nem tekinthető emberi jogi vagy humanitárius alapon alkalmazott védelmi státusznak, hiszen e tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges a szokásos anyagi feltételek (mint a magyarországi lakhatás, megélhetés és egészségbiztosítás) igazolása.

III. AZ ELJÁRÁSI KERET ÉS A STÁTUSZOK ÁLTAL BIZTOSÍTOTT JOGOK

III.1 A védelem megszerzését szolgáló eljárások

Amint azt már az előző fejezetben is jeleztük, a nem EU-harmonizált védelmi státuszok mindegyike idegenrendészeti eljárás keretében szerezhető meg, a befogadott státusz részleges kivételével, amely egyaránt megszerzhető menedékjogi és idegenrendészeti eljárásban is. Ez a fejezet a szóban forgó státuszok megszerzését szolgáló különféle eljárás módokat mutatja be és veti össze.

III.1.1 Az elemzés fő szempontjai

Az előző fejezetben bemutatott védelmi státuszok háromfajta eljárás keretében szerezhetők meg:

- Menedékjogi eljárás (kizárólag a befogadott státusz esetén)
- Humanitárius tartózkodási engedély megszerzése idegenrendészeti eljárás keretében (a befogadott, az emberkereskedelem áldozata és a kísérő nélküli kiskorú esetében). Még ha a vonatkozó eljárások nem is teljesen egyformák, számos közös vonással bírnak, így egy közös alfejezetben való bemutatásuk indokolt.
- Hontalansági eljárás, mint speciális idegenrendészeti eljárás (szabályozása a fenti csoportba tartozó eljárásoknál részletesebb és erősebben tükrözi a védelem igényét valamint az emberi jogi szempontokat)

A nem EU-harmonizált védelmi státuszok megszerzésére irányuló eljárások bemutatása a következő fő szempontok alapján történik majd:

- 1) Hogyan indul meg az eljárás? Kérelemre indítható és/vagy az illetékes hatóság indítja hivatalból?
- 2) Első fokon mely hatóság hoz döntést?
- 3) Milyen eljárási garanciákat és iránymutatást tartalmaz a vonatkozó szabályozás? (Például milyen bizonyítási eszközöket kell vizsgálni?)
- 4) Milyen jogorvoslati lehetőségek vannak?

III.1.2 Menedékjogi eljárás

A befogadott státuszt leggyakrabban a menedékjogi eljárás keretében szerzik meg a Magyarországon tartózkodó külföldiek. A menekültügyi hatóság (azaz a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a továbbiakban: BÁH) annak megállapítása után, hogy a menedékkérő nem jogosult sem menekült, sem oltalmazott státuszra, megvizsgálja, hogy a Magyarországról való kitoloncolása sértené-e a *non-refoulement* elvét.³⁴ A menekült vagy az oltalmazott státusz visszavonásának esetén is ugyanezt az eljárást követik. Amennyiben megerősítést nyer, hogy a külföldi kiutasítása sértené a *non-refoulement* elvét, a BÁH az illetőt

³⁴ Lásd: Met. 45. §

befogadottként ismeri el. A menedékjogi eljárás részletes elemzése túlmutat e tanulmány keretein, ezért kizárólag annak legfontosabb vonásait vázoljuk tömören.³⁵

A menedékjogi eljárás akkor veszi kezdetét, amikor egy külföldi akár szóban, akár írásban, bármilyen nyelven kifejezésre juttatja, hogy menedéket kér Magyarországon. Menedékjogi eljárás hivatalból nem indítható.

A BÁH Menekültügyi Igazgatósága folytatja le a menedékjogi eljárásokat, amely egy előzetes vizsgálati eljárásból és egy érdemi eljárásból áll. Az előzetes eljárás határideje 15 nap (amennyiben azt egy általában sokkal hosszadalmasabb „dublinoi eljárás” céljából fel nem függesztik³⁶). A BÁH menedékjogi döntéseivel szemben nincs fellebbezési lehetőség, de kérhető bírósági felülvizsgálat, melynek során kizárólagos illetékességgel a Fővárosi Bíróság jár el. A bíróság a jogszabályi rendelkezések szerint köteles 60 napon belül döntést hozni, a gyakorlatban azonban ezek a felülvizsgálati eljárások több hónapot vesznek igénybe. A bíróság a felülvizsgálati kérelmet elutasíthatja, vagy hatályon kívül helyezheti a közigazgatási határozatot, a BÁH-ot új eljárásra kötelezve, illetve maga is hozhat érdemi döntést (tehát elismerheti a kérelmezőt menekültként, oltalmazottként vagy befogadottként). Ez utóbbi azonban rendkívül ritkán fordul elő.³⁷

A menekültügyi szabályozás számos eljárási garanciát tartalmaz annak érdekében, hogy tükrözze a menedékjogi eljárás védelemorientált jellegét, valamint azt a rendkívül nehéz helyzetet, amellyel számos menedékkérő szembesül. Ilyen garanciális elem például a menedékkérő személyes meghallgatása mind a közigazgatási, mind az esetleges bírói szakban, a tolmács biztosítása, a jogi segítséghez és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossághoz való hozzáférés biztosítása, az országinformációk (mint objektív bizonyíték) kötelező alkalmazása, illetve a szükséges bizonyítás alacsonyabb szintje.³⁸

Összegzésként megállapítható, hogy a menedékjogi eljárásban a befogadott státusz megszerzésének eljárási kerete és szabályozása nem különbözik a menekült és oltalmazott státuszokra való jogosultság vizsgálatától. Az eljáró hatóság, a felhasznált bizonyítási eszközök és az eljárási garanciák mind hasonlóak. A menekültügyi hatóság a gyakorlatban a befogadott státuszt a menekült és oltalmazott jogállással egyenrangú és egyaránt alkalmazandó „C státusznak” tekinti. A Magyar Helsinki Bizottság vitatja e gyakorlat jogalapját, a folyamatban lévő szakmai vitát az V. fejezet mutatja be tömören.

³⁵ Részletes információért lásd: Magyar Helsinki Bizottság, *Menedék Magyarországon (Útmutató külföldieknek, akik védelemre szorúlnak)*, 2008, 2009. augusztus 13-i megtekintés,

<http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/Asylum%20in%20Hungary%20info%20leaflet%202008%20Hungarian.pdf>

valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapján található, a menedékjogi eljárással kapcsolatos tájékoztató anyag,

<http://www.bevandorlas.hu/ugyintezes/eljarasrend.php?id=63>

³⁶ Annak meghatározása, hogy mely európai állam felelős a menedékkérelmek elbírálásáért, az úgynevezett Dublini Rendelet (a Tanács 343/2003 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) alkalmazásával történik. Ha a menekültügyi hatóság egy másik tagállamot vél felelősnek a kérelem elbírálásáért és a menedékkérő átadása érdekében megkeresi ezt az államot, az előzetes vizsgálati eljárást általában hosszabb időre fel kell függeszteni.

³⁷ 2008 folyamán például csak egy esetben volt erre példa.

³⁸ A Met. 7. § (1) bekezdése és 13. § (1) bekezdése szerint a menedékkérőnek „igazolnia” vagy „valószínűsítene” kell a védelemre való jogosultságát (tehát nincs szó például kétséget kizáró bizonyítási kötelezettségről).

III.1.3 Humanitárius tartózkodási engedély megszerzése idegenrendészeti eljárás keretében

A befogadott státusz idegenrendészeti eljárás keretében is megszerezhető, amely egyszersmind az emberkereskedelem áldozatai és a kísérő nélküli kiskorúak számára biztosított védelemhez is keretként szolgál. Bár a három vonatkozó idegenrendészeti eljárás között felfedezhetőek bizonyos különbségek, az alábbi lényeges közös jellemzők indokolják ezek bemutatását egy közös alfejezetben:

- A védelem biztosítása mindhárom esetben egy humanitárius célú tartózkodási engedély megszerzésével történik (ez egyébként valamennyi nem EU-harmonizált védelmi státusz esetében igaz).
- Az érintett általában nem kérheti a védelem ezen formáit, az eljárást csak az illetékes hatóság kezdeményezheti hivatalból (ami jelentős különbség a menedékjogi és hontalansági eljárással összehasonlítva).³⁹
- Bár a jogszabályi keret nyújt bizonyos támpontokat azzal kapcsolatban, hogy mely kérdéseket kell tisztázni ezekben az eljárásokban, a menedékjogi és hontalansági eljárástól eltérően nem állapít meg részletes eljárási szabályokat.

A három eljárás egyedi jellemzőit a következőkben mutatjuk be.

Az idegenrendészeti hatóságoknak visszairányítás⁴⁰ és kiutasítás előtt minden esetben vizsgálniuk kell a *refoulement* kockázatát. A Harmtv. 52. § (1) bekezdése egyértelműen fogalmaz ebben a tekintetben:

Az idegenrendészeti hatóság a *non-refoulement* követelményét a visszairányítás, illetve a kiutasítás elrendelésével és végrehajtásával kapcsolatos eljárásában köteles vizsgálni.

Az ilyen döntésekhez a Harmtv. Vhr. 124. §-a határozza meg az eljárásrendi keretet:

(2) Ha a visszairányítás elrendelése vagy végrehajtása során a *non-refoulement* tilalom fennállása tekintetében kétség merül fel, az eljáró idegenrendészeti hatóság a menekültügyi hatóságtól véleményt kér, amely a megkeresést soron kívül teljesíti.

(3) Az eljáró idegenrendészeti hatóság a kiutasítás elrendelésére irányuló eljárásban vagy a kiutasítás végrehajtása során a *non-refoulement* követelmény fennállásának vizsgálata érdekében beszerzi a menekültügyi hatóság véleményét, amely a megkeresést soron kívül teljesíti.

(4) Az idegenrendészeti hatóság a kiutasítás végrehajtásával kapcsolatos eljárásban köteles tájékoztatni az érintettet, hogy jogi képviselőt bízhat meg, illetve valamely bejegyzett jogvédő szervezet jogi segítségét kérheti.

(5) Amennyiben nincs olyan biztonságos ország, amely az érintett harmadik országbeli állampolgárt befogadja,

³⁹ Kivételt képez ez alól az az eset, amikor egy büntetés-végrehajtási bíró állapítja meg a kiutasítás végrehajthatatlanságát az érintett külföldi kezdeményezésére (lásd részletesen később).

⁴⁰ Visszairányításra csak akkor kerülhet sor, ha a rendőrség megtagadja a külföldi beléptetését Magyarország területére a határon, és kizárólag a belépés megtagadását követő 72 órán belül (légi úton való érkezés esetén 8 napon belül). Tekintettel a rendkívül szűk időkorlátra és a jóval gyengébb eljárási garanciákra, a visszairányítás jelentős mértékben különbözik a kiutasítástól. Lásd: Harmtv. 40-41. §

- a) visszairányítás végrehajtásának tilalma esetén a határátlépés helye szerint illetékes regionális igazgatóság,
- b) kiutasítás végrehajtásának tilalma esetén az eljáró regionális igazgatóság határozatban megállapítja, hogy a harmadik országbeli állampolgárt a Magyar Köztársaság befogadottként ismeri el, és a Tv. 29. § (1) bekezdés b) pontja alapján intézkedik a humanitárius tartózkodási engedély kiadásáról.

Egy külföldi kiutasítását büntetőeljárásban is elrendelhetik (mellékbüntetésként).⁴¹ A Harmtv. 52. §-a állapítja meg az ilyen esetekre vonatkozó eljárási szabályokat:

(2) A bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtásának tilalmát a büntetés-végrehajtási bíró állapítja meg.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott esetben a kiutasított közvetlenül kérelemmel fordulhat a büntetés-végrehajtási bíróhoz a kiutasítási akadály megállapítása érdekében. Ha a kiutasított a büntetés-végrehajtási bíróhoz címzett kérelmét az idegenrendészeti hatósághoz nyújtja be, azt – az idegenrendészeti hatóság véleményével kiegészítve – haladéktalanul meg kell küldeni a büntetés-végrehajtási bírónak.

(4) A büntetés-végrehajtási bíró eljárásának a kiutasítás végrehajtására halasztó hatálya van.

A Harmtv. Vhr. 124. § (1) bekezdése emellett a következőképpen rendelkezik:

Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár a Tv. 52. § (3) bekezdése szerinti kérelmével közvetlenül a büntetés-végrehajtási bíróhoz fordult, a büntetés-végrehajtási bíró megkeresi a menekültügyi hatóságot, amely soron kívül véleményt nyilvánít a *non-refoulement* tilalom fennállása tekintetében.

A fenti szabályozás alapján befogadott státusz háromféleképpen szerezhető idegenrendészeti eljárásban:

- A rendőrség megállapíthatja a Harmtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt tilalom fennállását a határon történő visszairányítás esetében. Amennyiben „kétség merül fel”, a rendőrség kérheti a menekültügyi hatóság véleményét, de ez nem kötelező.⁴² Ha a rendőrség megállapítja, hogy a visszairányítás következtében fennállna a *refoulement* veszélye, a BÁH területileg (a határátlépés helye szerint) illetékes regionális igazgatósága a külföldit befogadottként ismeri el és humanitárius tartózkodási engedélyt ad ki számára.⁴³ Az eljárás határideje 72 óra (illetve 8 nap a repülőtéren).⁴⁴ A külföldi visszairányítását elrendelő – és így a *refoulement* kockázatának fenn nem állását megállapító – döntés ellen nincs fellebbezési lehetőség, ugyanakkor az érintett kérheti a döntés bírósági felülvizsgálatát.⁴⁵ Ezekben az esetekben az eljárást a határátlépés helye szerint területi illetékességgel rendelkező megyei bíróság folytatja le. A bírósági eljárásnak nincs automatikus halasztó hatálya a visszairányításra vonatkozóan, a bíró azonban az érintett külföldi kérésére döntése meghozataláig elrendelheti a visszairányítás felfüggesztését. Meglehetősen kérdéses ugyanakkor, hogy a szűk határidőn belül általában gyorsan lebonyolított visszairányítás keretében a

⁴¹ Lásd: 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 61. §

⁴² Harmtv. Vhr. 124. § (2) bekezdés

⁴³ Harmtv. Vhr. 124. § (5) bekezdés

⁴⁴ Harmtv. 41. § (2) bekezdés

⁴⁵ Harmtv. 40. § (3) bekezdés; 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 109. § (1) bekezdés

külföldi milyen mértékben képes élni ezekkel a lehetőségekkel (könnyen előfordulhat, hogy nem érti a bonyolult eljárási szabályokat, a jogi tanácsadáshoz való hozzáférés nem biztosított, stb.).⁴⁶

- A BÁH a kiutasítás során közvetlenül is megállapíthatja a Harmtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt tilalom fennállását. Ebben az esetben az idegenrendészeti hatóság viszont már köteles kikérni a menekültügyi hatóság véleményét a *refoulement* kockázatával kapcsolatban.⁴⁷ A BÁH kiutasító – és így a *refoulement* veszélyének fenn nem állását megállapító – döntésével szemben nincs helye fellebbezésnek, ugyanakkor az érintett 8 napon belül kérheti a döntés bírói felülvizsgálatát.⁴⁸ Ilyen esetekben a BÁH eljáró regionális igazgatóságának székhelye szerint illetékes megyei bíróság végzi a felülvizsgálatot, 15 napos határidővel.⁴⁹ A BÁH határozatát a bíróság nem csak hatályon kívül helyezheti, de meg is változtathatja. A bíróság elutasító döntése ellen nincs helye további jogorvoslatnak.⁵⁰ Amennyiben megállapítást nyer, hogy a kiutasítás következtében fennállna a *refoulement* veszélye, a BÁH eljáró regionális igazgatósága a külföldit befogadottként ismeri el és humanitárius tartózkodási engedélyt ad ki számára.⁵¹
- Ha egy külföldit korábban bűncselekmény elkövetése miatt elítéltek, mellékbüntetésként a bíróság kiutasította, továbbá beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el vele szemben, akkor ezek végrehajtása előtt a külföldi tartózkodási helye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró megvizsgálja, hogy a kiutasítás végrehajtható-e.⁵² Az erre irányuló eljárást egyaránt indulhat a külföldi kérelmére és hivatalból, az idegenrendészeti hatóság kezdeményezésére.⁵³ Erre általában nem sokkal a szabadságvesztés letelte előtt kerül sor. A bíró eljárásának halasztó hatálya van a kiutasítás végrehajtására.⁵⁴ Ebben az esetben is kötelező kikérni a menekültügyi hatóság véleményét a *refoulement* kockázatával kapcsolatban.⁵⁵ A büntetés-végrehajtási bíró döntése ellen az illetékes megyei bíróságon lehet fellebbezni.⁵⁶

Emberkereskedelem áldozatainak esetében az ügyész, a bíróság vagy a Nemzetbiztonsági Hivatal kezdeményezheti a humanitárius tartózkodási engedély megadását, amit a BÁH a külföldi szálláshelye szerint illetékes regionális igazgatósága adhat ki.⁵⁷ A jelenlegi szabályozás sem konkrét útmutatást, sem eljárási garanciákat nem szab meg ebben a tekintetben. A jogorvoslat is az általános szabályok szerint történhet: a regionális igazgatóság esetleges elutasító döntése ellen a BÁH központi, másodfokú idegenrendészeti hatóságához nyújtható be fellebbezés az elsőfokú határozat kézhezvételét követő 15

⁴⁶ A visszairányítás során a nemzetközi védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos problémákról lásd részletesen: *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban – Jelentés a határmegfigyelő program első évéről (2007)*, Magyar Helsinki Bizottság, 2008. december, 2009. augusztus 18-i megtekintés, http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/Border_Monitoring_Report_2007_HUN_FINAL.pdf

⁴⁷ Harmtv. Vhr. 124. § (3) bekezdés

⁴⁸ Harmtv. 46. § (2) bekezdés

⁴⁹ Harmtv. 46. § (2) bekezdés

⁵⁰ Harmtv. 46. § (3) bekezdés

⁵¹ Harmtv. Vhr. 124. § (5) bekezdés

⁵² Harmtv. 52. § (2) bekezdés

⁵³ 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról, 12. § (2) bekezdés

⁵⁴ Harmtv. 52. § (4) bekezdés

⁵⁵ Harmtv. Vhr. 124. § (1) bekezdés

⁵⁶ 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról, 6. § (3) bekezdés c) pont; 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, 347. § (1) bekezdés

⁵⁷ Harmtv. 29. § (1) bekezdés e) pont

napon belül.⁵⁸ Jogszabálysértésre való hivatkozással kezdeményezhető továbbá az elutasító másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata a külföldi szálláshelye szerint illetékes megyei bíróságon. Különleges esetekben további bírói felülvizsgálat kezdeményezhető a Legfelsőbb Bíróságon.⁵⁹

Kísérő nélküli kiskorúak esetén az illetékes gyámhatóság jogosult kezdeményezni a humanitárius tartózkodási engedély megadását célzó eljárás lefolytatását.⁶⁰ A BÁH a gyermek szálláshelye szerint illetékes regionális igazgatósága jogosult az eljárás lefolytatására és – pozitív döntés esetén – a humanitárius tartózkodási engedély kiadására. Néhány speciális szabály igyekszik tükrözni a kísérő nélküli kiskorúak sérülékenységét és védelmi igényeit:

- Az idegenrendészeti hatóság köteles késelem nélkül a gyermek érdekeit védeni hivatott ügygondnokot kijelölni.⁶¹
- Az idegenrendészeti hatóságnak fel kell vennie a kapcsolatot a gyermek elhelyezéséért felelős gyámhatósággal.⁶²
- Az idegenrendészeti hatóságnak fel kell vennie a kapcsolatot a gyermek állampolgársága szerinti ország konzuli képviselőjével.⁶³

Nincsenek konkrét előírások arra vonatkozóan, hogy az idegenrendészeti hatóságnak milyen tényeket kell értékelnie ebben az eljárásban, ugyanakkor a Harmtv. 45. § (5) bekezdése útmutatóként szolgálhat:

Kísérő nélküli kiskorú csak akkor utasítható ki, ha a származási államában vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított.

A fenti rendelkezésből következtetve az idegenrendészeti hatóságnak fel kell mérnie, hogy létezik-e bármely más a gyermek érdekeit szolgáló megoldás a kísérő nélküli kiskorú helyzetének rendezésére (családegysítés vagy intézményi ellátás egy másik országban). Amennyiben nincs ilyen lehetőség, az idegenrendészeti hatóságnak Magyarországon kell biztosítani a gyermek védelmét. A jogorvoslat ez esetben is az általános szabályok szerint történhet: a regionális igazgatóság esetleges elutasító döntése ellen a BÁH központi, másodfokú idegenrendészeti hatóságához nyújtható be fellebbezés az elsőfokú határozat kézhezvételét követő 15 napon belül.⁶⁴ Jogszabálysértésre való hivatkozással kezdeményezhető továbbá az elutasító másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata a külföldi szálláshelye szerint illetékes megyei bíróságon. Különleges esetekben a másodfokú bírósági döntés felülvizsgálata kérhető a Legfelsőbb Bíróságtól.⁶⁵

⁵⁸ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 98. § (1) bekezdés és 99. § (1) bekezdés

⁵⁹ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, 270. § és 340/A. § (1) bekezdés

⁶⁰ Harmtv. Vhr. 70. § (1) bekezdés c) pont

⁶¹ Harmtv. Vhr. 72. § (2) bekezdés

⁶² Harmtv. Vhr. 72. § (3) bekezdés

⁶³ Harmtv. Vhr. 72. § (3) bekezdés

⁶⁴ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 98. § (1) bekezdés és 99. § (1) bekezdés

⁶⁵ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, 270. § és 340/A. § (1) bekezdés

III.1.4 Hontalansági eljárás

A 2007 júliusában hatályba lépett új idegenrendészeti szabályozás meghonosította Magyarországon a szakosított hontalanságmeghatározási eljárást. Bár a jogalkotó úgy döntött, hogy a hontalanok védelmét a menedékjogi szabályozás helyett az idegenrendészet körében rendezi, a hontalansági eljárás így is jelentős, a védelmi igényeket tükröző különbségeket mutat a fent bemutatott idegenrendészeti eljárásokkal összehasonlítva:

- A hontalanság megállapítására irányuló eljárás az érintett külföldi kérelmére indul, az idegenrendészeti hatóság nem kezdeményezheti azt hivatalból.⁶⁶ Elfogadva azonban, hogy a hontalanság „felismerése” gyakran nehézségekbe ütközhet az érintett számára, továbbá, hogy a hatóság érdekelt az ilyen helyzetek rendezésében, a jogalkotó egyfajta áthidaló megoldással kötelezővé tette a potenciális hontalan tájékoztatását a védelem megszerzésének lehetőségéről.⁶⁷

Amennyiben a Tv. hatálya alá tartozó eljárások kapcsán a harmadik országbeli állampolgár hontalanságának eshetősége felmerül, az idegenrendészeti hatóságnak tájékoztatnia kell az érintettet a hontalan státusz kérelmezésének lehetőségéről, az eljárás menetéről, illetve a hontalan státusszal járó jogokról és kötelezettségekről. Az erről szóló tájékoztatást és annak tudomásulvételét jegyzőkönyvbe kell foglalni.

- A hontalansági eljárás több eljárási garanciát foglal magában, mint az egyéb idegenrendészeti eljárások, gyakran a menedékjogi eljárás párhuzamos rendelkezéseit másolva.
- A III.1.3. alfejezetben bemutatott eljárásokhoz viszonyítva elmondható, hogy a jogalkotó több konkrét útmutatást adott a hontalansági eljárás során vizsgálandó kérdések és a bizonyítási eszközök vonatkozásában.

E jellemzők indokolják a hontalansági eljárás külön alfejezetben történő részletes bemutatását.

A hontalan státusz iránti kérelmet a BÁH-nak a kérelmező szálláshelye, tartózkodási vagy lakóhelye szerint illetékes regionális igazgatóságánál kell benyújtani.⁶⁸ Ugyanez a regionális igazgatóság folytatja le az eljárást és hoz döntést 60 napon belül.⁶⁹ Az elutasító határozattal szemben fellebbezésnek nincs helye, azonban kezdeményezhető a határozat bírósági felülvizsgálata.⁷⁰ A Fővárosi Bíróság ezekben az esetekben kizárólagos illetékességgel bír, és 90 napon belül kell ítéletet hoznia.⁷¹ Különleges esetekben a bírói döntés felülvizsgálat kérhető a Legfelsőbb Bíróságtól.⁷²

A hontalanság bizonyítása különösen nehéznek, sőt akár lehetetlennek is bizonyulhat, figyelembe véve, hogy ez annak igazolását jelenti, hogy az illető a világ mintegy 200 országa közül egyiknek sem állampolgára. Ezért a Harmtv. 79. § (1) bekezdésében foglalt útmutatás döntő jelentőségű:

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás során a kérelmezőnek a hontalanságát igazolnia vagy valószínűsítene kell, különösen:

- a) a születési helye,

⁶⁶ Harmtv. 76. § (1) bekezdés

⁶⁷ Harmtv. Vhr. 160. § (1) bekezdés

⁶⁸ Harmtv. Vhr. 159. § (1) bekezdés

⁶⁹ Harmtv. Vhr. 166. § (2) bekezdés

⁷⁰ Harmtv. 80. § (1) bekezdés

⁷¹ Harmtv. 80. § (3) bekezdés

⁷² 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, 270. § és 340/A. § (1) bekezdés

- b) a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, továbbá
- c) a családtagjai, illetve szülei állampolgársága szerinti állam vonatkozásában.

Ezenfelül számos további, a menedékjogi eljárás párhuzamos szabályait idéző eljárási garancia szerepel a hontalansági eljárást szabályozó rendelkezések között:

- A hontalan státusz iránti kérelmet szóban és írásban egyaránt elő lehet terjeszteni.⁷³ A hatóságnak a szóbeli kérelmet jegyzőkönyvbe kell foglalnia.⁷⁴ A kérelem formáját illetően nincs semmilyen formai követelmény.
- Mind a BÁH, mind a Fővárosi Bíróság köteles meghallgatni a kérelmezőt, aki jogosult az eljárás során az anyanyelvét vagy más általa értett nyelvet használni.⁷⁵
- A hatóságnak biztosítania kell a kérelmező számára a lehetőséget, hogy jogi segítséget vegyen igénybe.⁷⁶
- A bizonyítás megkövetelt szintje alacsonyabb a hontalansági eljárásban, amit az e tekintetben a menedékjogi szabályozással azonos szóhasználat („igazolnia vagy valószínűsítene kell”) jelez.⁷⁷
- Bár a bizonyítási (valószínűsítési) kötelezettség a kérelmezőt terheli, az idegenrendészeti hatóság a tényállás tisztázása érdekében – az érintett országokban működő magyar külképviseleteken keresztül – „igazgatási segítséget” nyújt ehhez.⁷⁸
- A jogalkotó a menedékjogi eljáráshoz hasonlóan a Fővárosi Bíróságot jelölte ki kizárólagos illetékességgel a hontalansági eljárásban születő közigazgatási határozatok felülvizsgálatára.⁷⁹ A bíróságnak ráadásul nemcsak a jogsértő határozatok hatályon kívül helyezésére van lehetősége (mint számos egyéb idegenrendészeti eljárásban), de akár hontalan státuszt is adhat a határozatok megváltoztatásával (a reformatórius jogkör szintén a menedékjogi eljárás speciális szabályait idézi).⁸⁰
- Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság különleges jogosultságokkal rendelkezik az eljárás során, az idegenrendészeti hatóságnak pedig figyelembe kell vennie a Főbiztosság véleményét döntése meghozatalakor.⁸¹ A Harmtv. 81. §-a a következőképpen határozza meg a Főbiztosság szerepét:

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztosság képviselője a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban, annak bármely szakaszában részt vehet. Ennek keretében

- a) jelen lehet a kérelmező meghallgatásán;
- b) a kérelmezőnek igazgatási segítséget nyújthat;
- c) betekinthez az eljárás irataiba, azokról másolatot készíthet;

⁷³ Harmtv. 76. § (1) bekezdés

⁷⁴ Harmtv. 76. § (2) bekezdés

⁷⁵ Harmtv. 77. § (1)-(2) bekezdés és 80. § (3) bekezdés

⁷⁶ Harmtv. 77. § (3) bekezdés

⁷⁷ Harmtv. 79. § (1) bekezdés

⁷⁸ Harmtv. 79. § (2) bekezdés

⁷⁹ Ami azt jelenti, hogy a felülvizsgálatot többek között idegenrendészeti és menekültügyi kérdésekre szakosodott bírák korlátozott létszámú csoportja végzi.

⁸⁰ Harmtv. 80. § (3) bekezdés

⁸¹ Harmtv. Vhr. 164. § (1) bekezdés

d) az idegenrendészeti hatóság megküldi részére a közigazgatási, illetve a bírósági határozatot.

Kétségtelen, hogy a hontalansági szabályozás számos fontos és a védelmi szemléletet tükröző eljárási garanciát, továbbá nemzetközi viszonylatban is kiemelkedően részletes és hasznos gyakorlati szabályokat tartalmaz. Mivel azonban a gyakorlatban egy nem régóta létező és úttörő jellegű mechanizmusról van szó, független kutatásnak kellene vizsgálnia a rendszer működését.⁸²

III.2 A nem EU-harmonizált védelmi státuszokhoz kapcsolódó jogok

III.2.1 Az elemzés fő szempontjai

A magyar gyakorlatban létező nem EU-harmonizált védelmi státuszok mindegyike biztosít bizonyos politikai, szociális és gazdasági jogokat. E jogok köre azonban általában jóval korlátozottabb, mint a harmonizált státuszok (menekült és oltalmazott) esetében. Jelen alfejezet a nem harmonizált védelmi státuszok tényleges tartalmáról nyújt áttekintést az általuk biztosított legfőbb jogok bemutatásán keresztül, különös tekintettel a következőkre:

- tartózkodási jogosultság,
- lakhatás, elhelyezés,
- a munkaerőpiachoz való hozzáférés,
- egészségügyi ellátás,
- az oktatáshoz való hozzáférés,
- úti okmány megszerzése,
- családegyesítés,
- huzamos tartózkodási jogosultság megszerzése,
- honosítás.

A harmonizált és nem harmonizált státuszok által biztosított védelem közötti különbségek érzékeltetésére összehasonlítási alapként minden vizsgált kérdés esetén feltüntetjük a menekültek és oltalmazottak számára biztosított jogokat is.

III.2.2 Tartózkodási jogosultság

Magyarországon az elismert menekültek tartózkodási jogosultsága időben nem korlátozott, részükre magyar személyazonosító igazolványt bocsátanak ki, amely 10 évig érvényes. Az oltalmazott státuszra való jogosultságot ezzel szemben minimum ötévente felülvizsgálják, amely után a védelem megújítható.⁸³ A

⁸² 2010 elején várható egy átfogó kutatás ezzel kapcsolatban.

⁸³ Met. 14. §

kiegészítő védelem kedvezményezettjei is kapnak magyar azonosító okmányt. A két státusz esetleges visszavonásának okait részletesen meghatározza a menedékjogi szabályozás.⁸⁴

A nem EU-harmonizált státuszok jóval kedvezőtlenebb feltételeket biztosítanak ebben a tekintetben. A befogadottak, a kísérő nélküli kiskorúak és a hontalanok humanitárius tartózkodási engedélye legfeljebb egy évig érvényes, míg az emberkereskedelem áldozatainak kiadott humanitárius tartózkodási engedély érvényessége nem haladhatja meg a hat hónapot.⁸⁵ A tartózkodási engedélyek érvényessége a lejáratot követően is legfeljebb csak egy évre vagy (az emberkereskedelem áldozatai esetében) hat hónap időtartamra hosszabbítható meg. Amennyiben a humanitárius tartózkodási engedélyt egy illetékes hatóság kezdeményezésére adták ki (emberkereskedelem áldozatai esetén az ügyész, a bíróság vagy a Nemzetbiztonsági Hivatal, kísérő nélküli kiskorúak esetén a gyámhatóság), ugyanennek a hatóságnak kell jóváhagynia annak megújítását, illetve a megújítás megtagadását.⁸⁶

A tartózkodási engedély évente vagy félévente történő megújításának kötelezettsége jóval több egy egyszerű adminisztratív teendőnél. Az időben erősen korlátozott tartózkodási jog gyakran súlyosan korlátozhatja a külföldi hozzáférést a munkaerőpiachoz (lásd a III.2.4, V.1 és V.2 fejezeteket), és ezáltal akadályozhatja, hogy a külföldi önellátóvá válják és sikeresen integrálódjon a befogadó társadalomba. Nem hagyható figyelmen kívül emellett ez állandó bizonytalanságérzet sem, amely negatív pszichológiai következményeket vonhat maga után, különösen olyan személyek esetén, akik korábban súlyos emberi jogi jogsérelmeket szenvedtek el.

A jogalkotó azon szándéka, hogy korlátozza és rövid időközönként rendszeresen felülvizsgálja az emberkereskedelem áldozatainak tartózkodási jogosultságát, megerősíti azt, hogy ez a státusz – miközben az áldozatnak átmeneti védelmet nyújt – egyben (vagy akár elsősorban) a nyomozó hatóságok érdekét és az emberkereskedelem elleni küzdelmet is szolgálja. Az emberkereskedelem áldozatai számára biztosított jogok (lásd a következő alfejezeteket) ellenére a félévenkénti felülvizsgálat egyértelműen azt mutatja, hogy e jogállás célja nem a tartós védelem biztosítása és a befogadó társadalomba történő integráció elősegítése.

A tartózkodási jog egy évre történő korlátozása szintén aggodalomra adhat okot a befogadott és a hontalan státusz esetén (lásd részletesen a V.1 és V.2 pontokban).

Összefoglalásként megállapítható, hogy a tartózkodási jogosultság vonatkozásában a nem EU-harmonizált státuszok jóval kedvezőtlenebb feltételeket biztosítanak, mint a menekült vagy oltalmazott jogállás.

III.2.3 Lakhatás, elhelyezés

A menekültek és oltalmazottak az elismerésüket követő hat hónap során jogosultak egy menekülteket befogadó állomáson tartózkodni, amennyiben lakhatásukról más módon nem tudnak gondoskodni. Ez az időtartam további hat hónappal meghosszabbítható.⁸⁷ A befogadó állomáson történő elhelyezés biztosítja a napi háromszori étkezést, valamint személyes használatra étkező- és tisztálkodási eszközöket és ruházatot.⁸⁸ A menekültek és oltalmazottak emellett jogosultak az anyagi támogatás különféle formáira, amelyek célja,

⁸⁴ Met. 11. és 18. §

⁸⁵ Harmtv. 29. § (2) bekezdés a) és b) pont

⁸⁶ Harmtv. 29. § (4) bekezdés

⁸⁷ 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (a továbbiakban: Met. Vhr.), 41. § (1)-(2) bekezdés

⁸⁸ Met. Vhr. 21. § (1) bekezdés

hogy segítse őket a befogadó állomásról való kiköltözésben és saját lakhatásuk biztosításában.⁸⁹ Ez egyrészt jelentheti a letelepedéshez nyújtott egyszeri támogatást⁹⁰ a kiköltözéskor vagy az azt követő hat hónapon belül, illetve rendszeres havi lakhatási támogatást⁹¹ hat hónapon keresztül (ami háromszor újítható meg további hat hónapra).

A befogadottak és az emberkereskedelem áldozatai jogosultak térítésmentes elhelyezésre a státusz megadását követően 18 hónapon keresztül.⁹² A befogadottak esetében az elhelyezés közösségi szálláson vagy menekülteket befogadó állomáson történik, míg az emberkereskedelem áldozatait elkülönített befogadó állomáson vagy szerződéses alapon fenntartott más szálláshelyen kell elhelyezni.⁹³ Mindkét kategóriába tartozók jogosultak egyszeri kiköltözési segélyért⁹⁴ folyamodni, azonban csak a státusz elnyerését követő hat hónapon belül (ez jóval kedvezőtlenebb, korlátozottabb hozzáférést jelent a támogatás e formájához, mint a menekültek és oltalmazottak esetében). A befogadottak és az emberkereskedelem áldozatai legfeljebb 18 hónapon keresztül szintén jogosultak havi lakhatási támogatásra, ám esetükben az összeg jelentősen kisebb, mint az EU-harmonizált státuszok esetében.⁹⁵ A védelem e két formájában részesített személyek csak szigorú rászorultsági alapon jogosultak elhelyezésre és a fenti támogatásokra, azaz kizárólag akkor, ha nincs vagyonuk, valamint havi jövedelmük (együtt élő család esetén a család összes jövedelmének egy főre számított összege) nem haladja meg a magyarországi öregségi nyugdíj mindenkori minimumát.⁹⁶

A kísérő nélküli kiskorúak elhelyezését a magyar jog az általános gyermekvédelmi és gyámügyi szabályozás körében rendezi.⁹⁷ Ennek értelmében haladéktalanul gondoskodni kell a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről, amennyiben a gyermek felügyelet nélkül marad, illetve ha testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti.⁹⁸ A nem magyar állampolgárságú kísérő nélküli kiskorú esetén Budapest Főváros V. kerület Gyámhivatala hivatott az ideiglenes hatályú elhelyezést elrendelni. A gyámhivatal ennek keretében a területileg illetékes rendőrkapitánysághoz fordul, hogy az intézkedjen a gyermek magyarországi elhelyezése iránt és/vagy kezdeményezze gyám kijelölését vagy a gyermek örökbefogadásához szükséges eljárást, illetve felveszi a kapcsolatot a gyermek származási országának diplomáciai képviselőjével annak érdekében, hogy az haladéktalanul gondoskodjon a gyermek hazatéréséről. Az ideiglenes hatályú elhelyezést felülvizsgálják a származási ország diplomáciai képviselőjének válaszát követően, továbbá hivatalból is hat hónapos időközönként.⁹⁹

⁸⁹ Met. Vhr. 47. és 54. §

⁹⁰ Az öregségi nyugdíj mindenkori minimális összegének hatszorosa személyenként

⁹¹ Háztartásonként, és nem személyenként kalkulálendő, összege az öregségi nyugdíjának mindenkori minimuma, annak kétszerese, ha a háztartásban legalább egy kiskorú gyermek van, illetve háromszorosa, ha az legalább három kiskorú gyermek él a háztartásban. A juttatás mértéke nem haladhatja meg a havi bérleti díj, albérleti díj vagy szállásköltség mértékét.

⁹² Kivételes méltánylást igénylő esetekben, amennyiben a külföldi nem tud saját maga számára saját szállást biztosítani a 18 hónap elteltével, a BÁH regionális igazgatósága humanitárius alapon engedélyezheti a további elhelyezést.

⁹³ Harmtv. Vhr. 77. § (1)-(2) bekezdés

⁹⁴ Az öregségi nyugdíj mindenkori minimumának háromszorosa (kiskorúak esetén 170%-a), de háztartásonként nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj minimumának hatszorosát. Lásd: Harmtv. Vhr. 82. § (2) bekezdés

⁹⁵ A havi bérleti díj, albérleti díj vagy szállásköltség legfeljebb 50%-a, fejenként az öregségi nyugdíj mindenkori minimum összegénél nem több, és háztartásonként annak maximum kétszerese (függetlenül attól, hogy az egy lakásban élők családtagok-e). Lásd: Harmtv. Vhr. 84. § (3) bekezdés

⁹⁶ Harmtv. Vhr. 75. § (1) bekezdés

⁹⁷ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 4. § (3)

⁹⁸ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 72. §. A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésével kapcsolatos háttér-információ:

<http://www.magyarorszag.hu/allampolgar/ugyek/csalad/gyermekevdelint20050802/gyermekeideiql20091022.html/ugyleirasjoi>

⁹⁹ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 73. § (3)-(4) bekezdés

A jelenlegi szabályozás a hontalanok számára nem biztosít sem elhelyezést, sem lakhatási támogatást.

Az EU-harmonizált státuszokkal való összehasonlítás kapcsán a következők emelendők ki:¹⁰⁰

- A befogadottak és az emberkereskedelem áldozatainak állami fenntartású intézményekben történő elhelyezése a jelenlegi szabályozás alapján nem tekinthető kedvezőtlenebbnek a menekültek és oltalmazottak esetében érvényesülő feltételeknél.
- Ugyanakkor mind a befogadottak, mind az emberkereskedelem áldozatai esetében megállapítható, hogy a menekülteknél és oltalmazottaknál jóval kedvezőtlenebb elbánásban részesülnek az állami fenntartású intézményekből való kiköltözést elősegítő egyszeri segély és a lakhatási támogatás tekintetében. Ezek a csoportok így általában csak jóval nagyobb anyagi nehézségek árán tudnak gondoskodni önálló lakhatásukról és sokkal rosszabb esélyük van egy saját fenntartású otthon megteremtésére.
- A hontalanok az elhelyezés tekintetében az EU-harmonizált státuszoknál összehasonlíthatatlanul kedvezőtlenebb elbánásban részesülnek, hiszen a jelenlegi szabályozás sem elhelyezést, sem lakhatási támogatást nem biztosít számukra. A kérdés részletesebb elemzését lásd az V.2 fejezetben.

III.2.4 A munkaerőpiachoz való hozzáférés

A munkaerőpiachoz való hatékony hozzáférés biztosítása nagyban elősegíti, hogy a nemzetközi védelemben részesített külföldiek önellátóvá váljanak, és csökkenjen az állami segélyezéstől és juttatásoktól való függésük. A munkához jutás gyakran a befogadó ország nyelvének elsajátítása szempontjából is kulcsfontosságú, továbbá számos egyéb módon segíti a társadalmi beilleszkedést.

A menekültek és az oltalmazottak Magyarországon külön engedély nélkül jogosultak dolgozni.¹⁰¹ Foglalkoztatásuk jogi feltételei így nem különböznek jelentősen a magyar állampolgárokéétól (kivételt képez néhány olyan különleges munkakör, amelyet csak magyar állampolgárok tölthetnek be).¹⁰²

A nem EU-harmonizált védelmi státuszok ezzel szemben csak korlátozott hozzáférést biztosítanak a munkaerőpiachoz, a munkavállalási engedély megszerzése mindegyik esetben a foglalkoztatás előfeltétele. Figyelembe véve a humanitárius tartózkodási engedély időben igen korlátozott érvényességét,¹⁰³ továbbá a munkavállalási engedély megszerzésére irányuló eljárás során rendszeresen tapasztalható késedelmeket és nehézségeket, megállapítható, hogy ez a szabályozás gyakorta ellehetetleníti az érintett külföldiek munkába állását.¹⁰⁴

¹⁰⁰ A kísérő nélküli kiskorúak speciális védelmi és gondoskodási igényei miatt ezt a csoportot nincs értelme összehasonlítani az elhelyezés tekintetében a harmonizált státuszokkal.

¹⁰¹ 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, 7. § (2) bekezdés a) pont; Met. 17. § (1) bekezdés

¹⁰² Met. 10. § (2) bekezdés b) pont

¹⁰³ Emberkereskedelem áldozatai esetén hat hónap, a többi státusz esetén egy év

¹⁰⁴ Még a legoptimistább forgatókönyv szerint is több hónap telik el, mire a külföldi megszerzi a munkavállalási engedélyt, aminek az érvényessége viszont nem haladhatja meg a tartózkodási engedély érvényességének időtartamát. Ezek után érthető, hogy a legtöbb potenciális munkaadó nem kíván olyan külföldit foglalkoztatni, akinek a tartózkodási és munkavállalási jogosultsága csak néhány hónapra érvényes, státusza pedig bizonytalan.

Emellett további nehézséget jelent az emberkereskedelem áldozatai, a 16 évesnél idősebb kísérő nélküli kiskorúak,¹⁰⁵ valamint a hontalanok esetében, hogy a munkavállalási engedély csak „munkaerő-piaci vizsgálat” után adható ki, azaz csak akkor, ha nincs a betöltendő állásra jelentkező és arra alkalmas magyar vagy EGT-állampolgár.¹⁰⁶ Ez a feltétel csak a következőképpen teljesül:

- A munkaadó tájékoztatta az illetékes munkaügyi hatóságot a munkaerő iránti igényéről (a szükséges készségek és képesítés megadásával) 15-60 nappal azt megelőzően, hogy a harmadik országbeli állampolgár munkavállalási engedélyért folyamodott.
- Magyar vagy EGT-állampolgár regisztrált munkanélküli nem pályázott az állásra a fenti értesítés dátuma és a harmadik országbeli állampolgár számára szükséges munkavállalási engedély kérelmezésének időpontja között.
- Az állásra pályázó harmadik országbeli állampolgár rendelkezik a megfelelő készségekkel és képesítéssel.

Ez a feltétel további bürokratikus akadályt jelent az érintettek sikeres foglalkoztatása és integrációja vonatkozásában, mivel a legtöbb munkaadó ódzkodik attól, hogy egy ilyen hosszadalmas és fáradságos procedúrának tegye ki magát csupán azért, hogy egy harmadik országbeli állampolgárt foglalkoztathasson.¹⁰⁷

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a nem EU-harmonizált státuszok csak igen korlátozott hozzáférést biztosítanak a munkaerőpiachoz, ami a menekültek és oltalmazottak esetében alkalmazott szabályozásnál jóval kedvezőtlenebb elbánást jelent.

III.2.5 Egészségügyi ellátás

Gyakran hosszú időre van szükség ahhoz, hogy a nemzetközi védelemre szoruló külföldiek új életet kezdjenek a befogadó országban, például, hogy önellátóvá váljanak, saját otthonot teremtsenek, munkát találjanak, stb. Ez azonban általában szükséges ahhoz, hogy jogosulttá váljanak a legtöbb állami egészségügyi ellátásra szolgáltatására és/vagy képesek legyen magán egészségügyi szolgáltatásokért fizetni. Ezért jelen fejezet azt igyekszik röviden bemutatni, hogy a nemzetközi védelemben részesített külföldiek milyen mértékben férnek hozzá az állami egészségügyi ellátáshoz mindaddig, amíg nem jogosultak a társadalombiztosítás ellátásainak igénybevételére.¹⁰⁸

A menekültek és az oltalmazottak a státuszuk megszerzését követő két éven keresztül az egészségügyi szolgáltatások széles körére jogosultak, még akkor is, ha egyébként a társadalombiztosítási eljárások

¹⁰⁵ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 72. § (1) bekezdése értelmében munkavállalóként csak a 16. életévüket betöltött személyek foglalkoztathatók.

¹⁰⁶ 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről, 3. § (1)-(2) bekezdés. A jogalkotó a befogadottakat felmentette e feltétel teljesítése alól (6. § (1) bekezdés k) pont).

¹⁰⁷ Ezt a következtetést megerősítette a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület is, amely sok éve nyújt ingyenes szociális segítséget és támogatást menekültek és migránsok részére.

¹⁰⁸ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. § (1) bekezdése a társadalombiztosítás ellátásaira (és azon belül az egészségügyi szolgáltatásokra) való jogosultságot általában munkaviszonyhoz, vagy más jövedelmet vagy hasznot termelő tevékenységhez köti (alkalmazottak, egyéni és társas vállalkozók, köztisztviselők, közalkalmazottak, egyházi személyek, őstermelők, stb.).

tekintetében nem tekintethetők biztosítottak (mert nincsenek munkaviszonyban, nem vállalkozók, stb.). A szóban forgó egészségügyi szolgáltatások köre a következőket foglalja magában:¹⁰⁹

- háziorvosi ellátás,
- járóbeteg- és fekvőbeteg-ellátás sürgős szükség¹¹⁰ esetén (vizsgálatok, gyógykezelés, gyógyszerek, kötszerek, kórházi étkeztetés, stb.) és annak elmúltát követően a beteg gyógyulásáig, illetve állapota stabilizálódásáig,
- terhességgondozás, szülészeti ellátás, abortusz,¹¹¹
- sürgősségi fogászati ellátás (de csak a legalacsonyabb térítési kategóriába tartozó szolgáltatás),
- védőoltások.

A kísérelő nélküli kiskorúak jogosultak az egészségügyi szolgáltatások térítésmentes igénybevételére.¹¹²

A befogadottak, az emberkereskedelem áldozatai és a hontalanok, akik nem tekinthetők biztosítottak a társadalombiztosítási ellátások szempontjából¹¹³ – hasonlóan bármely, a Magyar Köztársaság területén tartózkodó személyhez – jogosultak bizonyos egészségügyi alapszolgáltatásokra.¹¹⁴ Ugyanakkor e szolgáltatások korlátozott és csak a következőkre terjed ki:¹¹⁵

- kötelező védőoltások, járványügyi szűrővizsgálatok, kötelező orvosi vizsgálatok, járványügyi elkülönítés, fertőző betegek szállítása,
- mentés, amennyiben az illető azonnali ellátásra szorul,
- egészségügyi szolgáltatások sürgős szükség¹¹⁶ esetén és annak elmúltát követően a beteg állapotának stabilizálódásáig,
- katasztrófa-egészségügyi ellátás.

Néhány egyéb egészségügyi szolgáltatás (mint amilyen a terhességgondozás és a kapcsolódó szűrővizsgálatok, csecsemőgondozásra való felkészítés, stb.) csak azok számára biztosított, akik már rendelkeznek lakóhellyel Magyarországon.¹¹⁷ A befogadottak, az emberkereskedelem áldozatai és a hontalanok jogi értelemben csak akkor létesíthetnek lakóhelyet, ha megszerzik a letelepedési engedélyt, ami a legjobb esetben is minimum három év folyamatos magyarországi tartózkodást követel meg (lásd részletesen a III.2.9 alfejezetben).

Így egyértelműen megállapítható, hogy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés szempontjából a nem harmonizált státuszok (a kísérelő nélküli kiskorúak kivételével) jóval kedvezőtlenebb feltételeket biztosítanak, mint a menekültstátusz, illetve a kiegészítő védelem.

¹⁰⁹ Részletesen lásd: Met. Vhr. 26. §, 28. § és 44 § (1) bekezdés, valamint Met. 17. § (1) bekezdés

¹¹⁰ Sürgős szükségnek minősül az egészségi állapotban bekövetkezett olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne (1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 3. § i) pont). A sürgős szükség körébe tartozó állapotokat lásd konkrétan: 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról.

¹¹¹ Amennyiben a törvényi feltételek teljesülnek.

¹¹² 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről, 16. § m) pont

¹¹³ Lásd a 109-es lábjegyzetet.

¹¹⁴ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 142. § (2) bekezdés, Harmtv. Vhr. 79. és 138. § (a befogadott státusz és az emberkereskedelem áldozatai vonatkozásában)

¹¹⁵ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 142. § (2)-(3) bekezdés

¹¹⁶ Lásd a 111-es lábjegyzetet.

¹¹⁷ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 142. § (3) bekezdés

A következő példák jól szemléltetik, hogy ez a különbség mit jelent a gyakorlatban (valamennyi példa olyan személyekre vonatkozik, akik nem tekinthetők biztosítottak a társadalombiztosítási ellátások vonatkozásában, azért, mert nincsenek munkaviszonyban vagy nincs más stabil jövedelemszerző tevékenységük):

- Státuszának elismerését követően a menekült két éven keresztül jogosult rendszeres és térítésmentes házi orvosi ellátásra, míg a befogadottnak, az emberkereskedelem áldozatának vagy a hontalannak fizetnie kell ugyanezért a szolgáltatásért.
- Státuszának elismerését követően a menekült két éven keresztül jogosult ingyenes sürgősségi fogászati ellátásra, míg a befogadottnak, az emberkereskedelem áldozatának vagy a hontalannak fizetnie kell ugyanezért a szolgáltatásért.
- A befogadott, az emberkereskedelem áldozata vagy a hontalan státusszal rendelkező állapotos nő csak a gyermekszülésre és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó kórházi ellátásra jogosult térítésmentesen,¹¹⁸ terhesség gondozásra, az ahhoz kapcsolódó szűrővizsgálatokra vagy a csecsemő gondozásra való felkészítésre nem (szemben a menekült vagy oltalmazott anyával, aki státuszának elismerését követően két éven keresztül az utóbbiakat is igénybe veheti).
- Sürgős szükség esetén a menekült vagy az oltalmazott beteg gyógyulásáig jogosult a térítésmentes orvosi ellátásra (az elismerést követő két éven keresztül), míg a befogadott, az emberkereskedelem áldozata vagy a hontalan csak állapota stabilizálásáig.

III.2.6 Az oktatáshoz való hozzáférés

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 6. §-a értelmében Magyarországon az általános szabály szerint a 6 és 18 év közötti gyermekek tankötelesek. Ez egyaránt vonatkozik a menekült, oltalmazott, valamint a nemzetközi védelem valamely nem EU-harmonizált formájában részesített gyermekekre is legalább egy év magyarországi tartózkodást követően (vagy már annál korábban is, a szülők kérésére).¹¹⁹ Hovatovább, e gyermekek az iskolai nevelést és oktatást (beleértve a kollégiumi elhelyezést és a pedagógiai szakszolgálatokat is) a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett vehetik igénybe (a tankötelezettség fennállása, továbbá a tankötelezettség ideje alatt megkezdett és a tankötelezettség megszűnése után folytatott tanulmányok vonatkozásában).¹²⁰ Ez azt jelenti, hogy az EU-harmonizált és nem EU-harmonizált védelmi státuszok egyaránt a magyar állampolgárokéhoz hasonló hozzáférést biztosítanak a térítésmentes általános iskolai és középiskolai oktatáshoz.¹²¹

A felsőoktatás tekintetében azonban már különbség fedezhető fel az egyes védelmi státuszok által biztosított jogok között. Míg a menekültek, az oltalmazottak és a befogadottak jogosultak államilag támogatott képzésben felsőoktatási tanulmányokat folytatni, addig az emberkereskedelem áldozatai és a hontalanok erre kizárólag költségtérítéssel formában jogosultak.¹²²

¹¹⁸ Mivel a szülés „sürgős szükségnek” minősül (lásd: 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról).

¹¹⁹ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 110. § (1) és (3) bekezdés; Met. 17. § (1) bekezdés

¹²⁰ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 110. § (4) bekezdés; Met. 17. § (1) bekezdés

¹²¹ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 114. §

¹²² 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról, 39. § (1) bekezdés b) pont és (2) bekezdés; Met. 17. § (1) bekezdés

A nem EU-harmonizált védelmi státuszokban részesített külföldiek az alap- és középfokú oktatásban alapvetően a menekültekkel, az oltalmazottakkal és a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett vehetnek részt. Ugyanakkor a felsőoktatás tekintetében a hontalanok és az emberkereskedelem áldozatai jóval hátrányosabb feltételekkel szembesülnek, mint a többi védelmi státusz kedvezményezettjei. E kettős mérce különösen aggályos a hontalanság esetében, amely általában egy tartós, nehezen orvosolható állapot (amely így hosszú távú magyarországi tartózkodást is jelent), ezáltal kulcsfontosságú a társadalmi beilleszkedés elősegítése annak érdekében, hogy e státusz valódi védelmet jelentsen.

III.2.7 Úti okmány

Mind a menekültek, mind az oltalmazottak jogosultak a magyar hatóságok által kibocsátott úti okmányra.¹²³ A nem EU-harmonizált státuszok közül egyedül a hontalanok jogosultak erre, egy speciális, angol-magyar, kétnyelvű úti okmány formájában.¹²⁴ Az úti okmány érvényessége az általános szabály szerint egy év, azonban nem haladhatja meg a hontalan tartózkodási engedélyének érvényességét.¹²⁵

A befogadottak, az emberkereskedelem áldozatai és a kísérő nélküli kiskorúak nem jogosultak a magyar hatóságok által kibocsátott úti okmányra. Ez a kedvezőtlenebb bánásmód indokoltnak tűnhet a két utóbbi státusz esetében, ugyanakkor súlyosan aggályos a befogadottak vonatkozásában. Sok befogadott nem rendelkezik a származási országa által kibocsátott érvényes útlevelel, ami ahhoz vezet, hogy gyakran akaratuk ellenére Magyarországon „ragadnak”, anélkül, hogy meglátogathatnák más európai országokban élő rokonaikat, vagy egy másik országba költözhetnének (például ahol a családjuk él, illetve ahol munkát vállalhatnak vagy tanulmányokat folytathatnának). A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formáiban részesített külföldiek csak letelepedésüket követően (azaz több év elteltével, továbbá számos adminisztratív és integrációs akadály leküzdése után) kaphatnak magyar úti okmányt (lásd a III.2.9 alfejezetet).

III.2.8 Családegyesítés

A harmadik országbeli állampolgárok magyarországi családegyesítésének kereteit a Harmtv. 2. § d) pontja, illetve 13. §-a és 19. §-a határozzák meg a. E rendelkezések szerint a menekültek, az oltalmazottak¹²⁶ és a nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formáit élvező külföldiek valamennyien jogosultak családegyesítésre. A „családtagok” köre ebben a vonatkozásban a következőkre terjed ki:

- házastárs,
- kiskorú gyermek (ideértve az örökbefogadott és nevelt gyermeket, valamint a házastárs gyermekét is, amennyiben a házastárs gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat),
- eltartott szülő,
- testvér vagy egyenes ági rokon, ha egészségügyi okból nem képesek önmagáról gondoskodni.

¹²³ Met. 10. § (3) bekezdés a) pont és 17. § (2) bekezdés

¹²⁴ Harmtv. 85. § (1) bekezdés, Harmtv. Vhr. 168. § (2) bekezdés

¹²⁵ Harmtv. 85. §

¹²⁶ Vö. Met. 17. § (2) bekezdés

A családegyesítéshez a következő feltételeknek kell teljesülniük a családtag vonatkozásában a magyarországi tartózkodás teljes időtartama alatt:¹²⁷

- Biztosított a megélhetése (a család rendelkezik a megfelelő anyagi eszközökkel, illetve rendszeres jövedelemmel a családtagok szükségleteinek ellátására és szükség esetén a származási országba való visszatérés biztosítására).
- Biztosított a lakhatása.
- Az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja (ez a gyakorlatban általában azt jelenti, hogy a családtagoknak társadalombiztosítási jogosultság hiányában meglehetősen költséges magán egészségbiztosítást kell igénybe venniük, legalábbis az itt-tartózkodásuk első részében).
- A Magyar Köztársaság által elismert érvényes úti okmánnyal rendelkezik.¹²⁸
- A családi kapcsolatot hivatalos dokumentumok bizonyítják, vagy más hitelt érdemlő módon bizonyítást nyer.

A menekültekre és az oltalmazottakra ugyanakkor bizonyos kedvezőbb szabályok is vonatkoznak:¹²⁹

- Az anyagi feltételek (lakhatás, megélhetés, egészségbiztosítás) teljesülését nem kell igazolni, amennyiben a családegyesítést a státusz megadását követő hat hónapon belül kezdeményezik.¹³⁰
- A családegyesítés nem tagadható meg pusztán amiatt, hogy a családi kapcsolat fennállásának igazolására okirat nem áll rendelkezésre.¹³¹
- Kísérő nélküli kiskorú menekült vagy oltalmazott esetében a szülő (illetve annak hiányában a gyám) is családegyesítésre jogosult családtagnak minősül.¹³²

Ezzel együtt egy speciális kedvezőtlenebb szabály is vonatkozik az EU-harmonizált státuszok kedvezményezettjeire: a menekült és az oltalmazott házastársa csak akkor jogosult családegyesítésre, ha a védelemben részesített személy Magyarországra érkezését megelőzően kötöttek házasságot.¹³³ A Magyar Helsinki Bizottság több ízben kritizálta ezt a rendelkezést amiatt, hogy indokolatlanul korlátozza a családi élethez való jog gyakorlását.

Összefoglalásként elmondható, hogy a nem EU-harmonizált státuszok a családegyesítés vonatkozásában egy kivételtől eltekintve kedvezőtlenebb feltételeket biztosítanak, mint a menekült és oltalmazott jogállás. Ez az

¹²⁷ Harmtv. 13. § (1) bekezdés (a vonatkozó rendelkezések alkalmazásának részletes szabályait lásd: Harmtv. Vhr. 29. és 56. §). Fontos leszögezni, hogy nincs konkrét küszöbérték vagy mérce annak megállapítására, hogy a külföldi megélhetése biztosított-e Magyarországon, e döntést a jogalkotó az idegenrendészeti hatóság diszkrecionális jogkörébe utalta.

¹²⁸ Lásd: 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról. Mindenképpen említést érdemel, hogy a magyar szabályozás nem biztosít alternatívát (például egy utazásra szóló *laissez-passer*-t) azok számára, akik nem rendelkeznek érvényes úti okmánnyal, de egyébként teljesítik a tartózkodás (családegyesítés) valamennyi egyéb feltételét. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy például a Magyarországon menekültként elismert szomáliai állampolgárok családtagjai egyáltalán nem folyamodhatnak családegyesítési célú tartózkodási engedélyért, mert Magyarország nem ismeri el a szomáliai úti okmányokat.

¹²⁹ Az EU Családegyesítési Irányelv (a Tanács 2003/86/EK (2003. szeptember 22.) irányelve a családegyesítési jogról) 12. cikk (1) bekezdése alapján

¹³⁰ Harmtv. Vhr. 57. § (3) bekezdés, Met. 17. § (1) bekezdés – a Családegyesítési Irányelv 3 hónapos minimumszabályánál kedvezőbb szabályozás

¹³¹ Harmtv. 19. § (3) bekezdés, Met. 17. § (1) bekezdés

¹³² Harmtv. 19. § (2) bekezdés b) pont, Met. 17. § (1) bekezdés

¹³³ Harmtv. 19. § (5) bekezdés, Met. 17. § (1) bekezdés

eltérés különösen aggályos a befogadottak esetében, akik helyzete a gyakorlatban sok szempontból megegyezik a menekültekével és az oltalmazottakéval (kényszervándorlás, menekülés súlyos emberi jogi jogsértések elől, a családtagok általában szintén veszélynek vannak kitéve a származási vagy az ideiglenes menedék országában, stb.). A kényszervándorlás valamennyi negatív következménye, továbbá a munkaerőpiachoz való korlátozott hozzáférés miatt (lásd a III.2.4 alfejezetet) a befogadottak számára gyakran hosszú távon is lehetetlen a családdegyesítéshez szükséges anyagi feltételek megteremtése.

III.2.9 Letelepedés és huzamos tartózkodás

Egy huzamos tartózkodást biztosító, stabilabb és ritkábban felülvizsgált státusz megszerzése kulcsfontosságú lépés a befogadó társadalomba való integráció folyamán. Ez bizonyítja a személy és az ország közti erős kapcsolatot, ahonnan később gyakran egyenes út vezet az állampolgárság megszerzéséhez. Az ilyen státuszok általában a „sima” tartózkodási engedélyeknél több jogot biztosítanak (például úti okmány megszerzésének lehetősége, az állami egészségügyi szolgáltatások szélesebb körének igénybevételére való jogosultság, a munkaerőpiachoz való könnyebb hozzáférés, stb.) és általában magukban foglalják a jogot az országban való meghatározatlan idejű tartózkodásra anélkül, hogy az illető tartózkodási jogosultságát időről időre felülvizsgálják. Mivel a nemzetközi védelem vizsgált formái által biztosított jogok köre és időbeli érvényessége általában korlátozott (lásd a III.2.2-III.2.8 alfejezeteket), fontos annak vizsgálata, hogy a védelemben részesített személyeknek van-e lehetőségük továbblépni, és meghatározott feltételek teljesítése esetén és egy bizonyos idő elteltével huzamos tartózkodást biztosító, stabilabb jogállást szerezni.

A magyar szabályozás jelenleg a huzamos tartózkodás jogának három módozatát ismeri, ezek közül kettőnek van jelentősége e tanulmány szempontjából:¹³⁴ a nemzeti letelepedési engedélynek és az EK letelepedési engedélynek. E két párhuzamos rendszer létezésének oka, hogy a magyar jogalkotó az EU Huzamos Tartózkodás Irányelvének¹³⁵ átültetésekor a huzamos tartózkodás (azaz a letelepedés) addig létező hazai szabályozásának fenntartása mellett döntött, lévén ez utóbbi több szempontból is kedvezőbb feltételeket tartalmaz.

Mindkét engedély megszerzéséhez a következőket kell igazolnia a kérelmezőnek:¹³⁶

- biztosított a megélhetése,
- biztosított a lakhatása,
- az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja,
- a Magyar Köztársaság által elismert érvényes úti okmánnyal rendelkezik.¹³⁷

A vonatkozó szabályozás további negatív feltételeket is meghatároz: nem kaphat letelepedési engedélyt az a külföldi, aki büntetett előéletű (kivéve, ha már mentesült a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól),

¹³⁴ A harmadik csupán azokra vonatkozik, akik egy másik uniós tagállamban már megszerezték a huzamos tartózkodás jogát, így ennek elemzésétől eltekintünk.

¹³⁵ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról

¹³⁶ Harmtv. 33. § (1) bekezdés (a vonatkozó rendelkezések alkalmazásának részletes szabályait lásd: Harmtv. Vhr. 95. §). Fontos leszögezni, hogy nincs konkrét küszöbérték vagy mérce annak megállapítására, hogy a külföldi megélhetése biztosított-e Magyarországon, e döntést a jogalkotó az idegenrendészeti hatóság diszkrecionális jogkörébe utalta.

¹³⁷ Harmtv. Vhr. 94. § (1) bekezdés. Lásd még: 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról.

akivel szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el, illetve akinek letelepedése veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.¹³⁸

A vizsgált kérdéskör szempontjából a következők a leglényegesebb különbségek a kétfajta letelepedési engedély között:

- A nemzeti letelepedési engedély megszerzése hároméves folyamatos és megszakítás nélküli tartózkodás után válik lehetségessé, míg az EK letelepedési engedély esetében a minimális időtartam öt év.¹³⁹ Ezenfelül a menekültek, az oltalmazottak, a bevándoroltak¹⁴⁰ és a letelepedettek házastársai már kétévi házasság után; gyermekeik, illetve eltartott szülei már egyéves családi életközösségben való együttélés után kérelmezhetik a nemzeti letelepedési engedélyt.¹⁴¹
- A nemzetközi védelem bármelyik formáját élvező személy kérelmezhet nemzeti letelepedési engedélyt, az EK letelepedési engedély kérelmezésének lehetőségéből azonban a jogalkotó kizárta a menekülteket, az oltalmazottakat és a befogadottakat az EU Huzamos Tartózkodás Irányelvének ezt előíró rendelkezése alapján.¹⁴² A nem EU-harmonizált védelmi státuszok kedvezményezettjei számára a nemzeti letelepedési engedély megszerzése jelentős pozitív változást jelent (az ezzel járó plusz jogoknak és stabilabb státusznak köszönhetően). Másrészt a menekültek vagy oltalmazottak számára a letelepedés e formája nem bír lényeges „hozzáadott értékkel”, hiszen e két státusz gyakran több jogot és kedvezőbb feltételeket biztosít, mint a letelepedett jogállás. A nemzeti letelepedési engedély ugyanakkor biztosíthatja a további tartózkodás lehetőségét a menekült vagy oltalmazott státusz esetleges jövőbeni visszavonása, illetve megszüntetése esetén (például ha a származási országban megváltoznak a menekülésre okot adó körülmények).
- Csak az EK letelepedési engedély biztosítja az Európai Unió területén való huzamos tartózkodói státusszal járó széles körű jogosultságokat (amelyek magukban foglalják a letelepedés lehetőségét egy másik tagállamban és az uniós állampolgárokéhoz sok tekintetben hasonló jogállást).¹⁴³

A harmonizált és nem harmonizált státuszok összehasonlítása során a letelepedés kapcsán az alábbi fő következtetéseket vonhatjuk le:

- Az EU-harmonizált védelmi státuszok automatikusan biztosítják – sőt egyes kérdések tekintetében meg is haladják – a nemzeti letelepedési engedély által biztosított jogokat. Így e személyek számára csak az EK letelepedési engedély járna jelentős előnyökkel, ennek lehetőségét azonban sajnos kizárja a vonatkozó uniós irányelv.
- Minden nem EU-harmonizált védelmi formát élvező személy jogosult meghatározott feltételek teljesülése esetén nemzeti letelepedési engedélyt szerezni, az EK letelepedési engedély esetében

¹³⁸ Harmtv. 33. § (2) bekezdés

¹³⁹ Harmtv. 35. § (1) bekezdés a) pont és 38. § (1) bekezdés. A nemzeti letelepedési engedély esetén a „megszakítás nélküli” tartózkodás feltétele akkor teljesül, ha a kérelmező Magyarországot négy hónapnál hosszabb időre nem hagyta el, és az országon kívül töltött idő összesen nem haladja meg a 270 napot a kérelmezést megelőző három év folyamán (Harmtv. 35. § (2) bekezdés). Ezek az időszakok az EK letelepedési engedély esetén hat hónap, 300 nap, illetve öt év (Harmtv. 38. § (6) bekezdés).

¹⁴⁰ A jelenlegi szabályozásban már nem létező státusz, melyet a letelepedett váltott fel.

¹⁴¹ Harmtv. 35. § (1) bekezdés b)-c) pont

¹⁴² Harmtv. 38. § (2) bekezdés d)-e) pont, Huzamos Tartózkodás Irányelv 2. cikk c)-d) pont

¹⁴³ Lásd a Huzamos Tartózkodás Irányelv 11., 12., 14. és 21. cikkeit

azonban a jogalkotó kizárta a befogadottakat e jogállás elnyerésének lehetőségéből. A szabályozás által biztosított lehetőség ismeretében fontos azonban leszögezni, hogy a munkaerőpiachoz való korlátozott és nehéz hozzáférés (lásd a III.2.4 alfejezet) miatt az előírt anyagi feltételek teljesítése gyakran rendkívül nehéznek bizonyul a védelem nem EU-harmonizált formáiban részesített külföldiek számára. Emellett az a követelmény, hogy a kérelem benyújtásakor érvényes úti okmánnyal kell rendelkezni, szintén gyakran jelent legyőzhetetlen akadályt a kísérő nélküli kiskorúak, az emberkereskedelem áldozatai és a befogadottak számára, hiszen általában nem rendelkeznek ilyen okmánnyal, és azt – akár a védelem igényével összefüggő, akár pusztán gyakorlati okból – nem tudják beszerezni a származási országukból.¹⁴⁴ Így levonhatjuk azt a következtetést, hogy míg létezik ennek az elméleti lehetősége, az EU-val nem összehangolt védelmi státuszok kedvezményezettjeinek jelentős része a gyakorlatban nem kérelmezheti a magyarországi állandó letelepedést.

III.2.10 Honosítás

A befogadó ország állampolgárságának megszerzése mindig a sikeres beilleszkedés kiemelt fontosságú – és gyakran utolsó – lépése. Nyilvánvaló szimbolikus és pszichológiai jelentőségén túl fontos megemlíteni, hogy a migránsok többsége általában csak az állampolgárság megszerzésével jut a befogadó ország állampolgáraival teljesen azonos jogokhoz. Bár a honosítás mikéntje és az állampolgársághoz kapcsolódó egyéb kérdések hagyományosan az állami szuverenitás központi elemei, a nemzetközi jog az elmúlt évtizedekben itt is korlátozni kezdte a kizárólagos állami szuverenitást, a hontalanság csökkentésével és megelőzésével kapcsolatos kötelezettségek kodifikálásával.

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV törvény 4. § (1) bekezdése határozza meg a magyar állampolgárság megszerzésének általános feltételeit:

Kérelmére honosítható a nem magyar állampolgár, ha

- a) a kérelem előterjesztését megelőző nyolc éven át folyamatosan Magyarországon lakott;
- b) a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban;
- c) megélhetése és lakóhelye Magyarországon biztosított;
- d) honosítása a Magyar Köztársaság érdekeit nem sérti; és
- e) igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül.¹⁴⁵

A menekültek és oltalmazottak itt is kedvezőbb elbánásban részesülnek, mivel esetükben a nyolcévnyi folyamatos magyarországi tartózkodást a jogalkotó három évre csökkentette.¹⁴⁶ A magyarországi tartózkodás előírt időszaka öt év a hontalanok és a Magyarországon született kísérő nélküli kiskorúak

¹⁴⁴ A hontalanok jogosultak a magyar hatóságok által kibocsátott speciális útlevelelre (lásd a III.2.7 alfejezetet).

¹⁴⁵ A nemzetközi védelem szükségessége irreleváns a mentesítés szempontjából, így az e tanulmányban tárgyalt védelmi státuszok egyike sem mentesíti önmagában annak kedvezményezettjét a vizsga letétele alól.

¹⁴⁶ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 4. § (2) bekezdés d) pont, Met. 17. § (1) bekezdés

számára,¹⁴⁷ míg más kísérő nélküli kiskorúak, az emberkereskedelem áldozatai és a befogadottak esetén az általános (nyolc éves) szabály az érvényes.¹⁴⁸

Lényeges, hogy a fent említett időszakok csak attól az időponttól számítanak, amikor a külföldi lakóhelyet létesít Magyarországon.¹⁴⁹ Az EU-harmonizált státuszok esetén ez rögtön a státusz elismerését követően megtörténik, a nem harmonizált státuszok kedvezményezettjei azonban csak szálláshellyel rendelkeznek, és csupán a letelepedési engedély esetleges megszerzésével tudnak lakóhelyet létesíteni. Ez azt jelenti, hogy esetükben legalább további három évet hozzá kell számítani a törvény által előírt minimális Magyarországon tartózkodás időtartamához. Tehát míg a menekültek először státuszuk elismerése után három évvel folyamodhatnak magyar állampolgárságért, a magyarországi lakóhelyel nem rendelkező hontalanok ezt – még a legoptimistább forgatókönyv szerint is – első ízben nyolc évvel a státuszuk megszerzését követően tehetik meg. A tényleges várakozási időszak még hosszabb (tizenegy év) a másik három nem harmonizált státusz esetében.

A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái így ismét csak jóval kedvezőtlenebb feltételeket biztosítanak, mint a menekült vagy oltalmazott jogállás. A kedvezményes szabályozás hiánya a befogadottak vonatkozásában különösen aggályos, tekintettel arra, hogy helyzetük nagyon hasonlít a menekültekéhez és az oltalmazottakéhoz (a részletes elemzést lásd az V.1 fejezetben).

A másik problémás kérdés a hontalanok állampolgárság-szerzése: figyelembe véve Magyarországnak a hontalanság csökkentésével kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeit és e jelenség tipikus jellemzőit, nehezen érthető, hogy a jogalkotó miért nem vonta be a hontalanokat a leginkább kedvezményezetttek csoportjába a honosítás tekintetében.

¹⁴⁷ Lásd a kísérő nélküli kiskorú e tanulmány keretében alkalmazott meghatározását (II.3.3 alfejezet).

¹⁴⁸ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 4. § (4) bekezdés

¹⁴⁹ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 4. § (1) bekezdés a) pont, 4. § (2) bekezdés és 4. § (4) bekezdés

IV. STATISZTIKÁK

Az EU-harmonizált kiegészítő védelem rendszerét – azaz az oltalmazott státuszt – a 2008. január 1-jén hatályba lépő új menedékjogi szabályozás honosította meg Magyarországon. A korábbiakban bemutatott nem EU-harmonizált státuszok jelenlegi formájukban 2007. július 1. óta léteznek (a befogadott státusz kivételével, amelyet már sok éve alkalmaz a magyar gyakorlat a nemzetközi védelem kiegészítő formájaként). E tanulmány a jelenlegi szabályozási rendszer bevezetése óta eltelt rövid idő miatt csak korlátozott mennyiségű statisztikát tartalmaz. Az ebben a fejezetben foglalt valamennyi statisztikai adatot a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) biztosította.

A menedékjogi statisztika képezi a vonatkozó adatok egyik forrását. Az alábbi táblázat jelzi, hogy 2004 óta a BÁH hány menedékkérőt ismert el menekültként, oltalmazottként és befogadottként:¹⁵⁰

1. táblázat

Év	Kérelmezők	Érdemi döntések száma ¹⁵¹	Menekültként elismert	% ¹⁵²	Oltalmazottként elismert	% ¹⁵³	Befogadottként elismert	% ¹⁵⁴
2004	1 600	1 080	149	14	-	-	177	16
2005	1 609	950	97	10	-	-	95	10
2006	2 117	1 316	99	8	-	-	99	8
2007	3 419	1 576	169	11	-	-	83	5
2008. január-június	1 218	245	99	40	31	13	1	0
2008. július-december	1 900	400	61	15	57	14	41	10
2009. január-június	2 269	782	114	15	24	3	54	7

¹⁵⁰ A Fővárosi Bíróság sajnos nem teszi közzé rendszeresen menekültügyi és idegenrendészeti ügystatisztikáját, de mivel rendkívül ritka, hogy a bíróság saját maga ismer el egy kérelmezőt menekültként, oltalmazottként vagy befogadottként, a bírósági statisztikák elhagyása nem okoz semmilyen érdemi torzulást a fenti adatokban.

¹⁵¹ Elutasított kérelmezők + a nemzetközi védelem valamilyen formájában részesített kérelmezők. A fenti statisztika nem tartalmazza a nagyszámú, érdemben el nem bírált, megszüntető határozattal lezáruló ügyet (jellemzően az eljárás korai szakaszában ismeretlen helyre távozó menedékkérők esetében kerül sor erre), 2008 januárjától pedig nem foglalja magában az előzetes vizsgálati eljárás statisztikáit (korábban ilyen nem létezett). Ez utóbbi miatt az elutasított kérelmezők tényleges száma a valóságban a táblázatban szereplő értékeknél magasabb volt 2008-2009-ben.

¹⁵² Menekültkénti elismerések száma / érdemi döntések száma

¹⁵³ Oltalmazottkénti elismerések száma / érdemi döntések száma

¹⁵⁴ Befogadottkénti elismerések száma / érdemi döntések száma

Az 1. táblázat egyértelműen mutatja, hogy a befogadott státuszt a nemzetközi védelem fontos kiegészítő formájaként értelmezik és alkalmazzák a magyar gyakorlatban. Már az évtized első éveiben is kulcsszerepet töltött be, amikor a befogadottkénti védelem jóval gyakoribb volt a menekültstátusznál. Bár ez a gyakorlat azóta megváltozott, a befogadott státuszt továbbra is rendszeresen alkalmazzák. Az EU-harmonizált kiegészítő védelmi státusz meghonosítása rövid időre megváltoztatta ezt a gyakorlatot (lásd a 2008 első felére vonatkozó statisztikát), 2008 közepe óta azonban a befogadott státusz ismét a kiegészítő védelem domináns formájává vált. A Magyar Helsinki Bizottság megkérdőjelezi e gyakorlat létjogosultságát (a folyamatban lévő szakmai vita részleteit lásd az V. fejezetben).

Az idegenrendészeti eljárás körében szerzett befogadott státuszokra vonatkozóan nem volt elérhető statisztikai adat. A gyakorlatban azonban ez meglehetősen ritkán fordul elő.

Az idegenrendészeti hatóságok nem adtak ki humanitárius tartózkodási engedélyt emberkereskedelem áldozatának, illetve kísérő nélküli kiskorúnak az e státuszokat létrehozó szabályozás hatályba lépését követő hat hónapban, azaz 2007 júliusa és decembere között. E státuszokat 2008-ban kezdték el a gyakorlatban is alkalmazni: az év során az emberkereskedelem 11 áldozata és 57 kísérő nélküli kiskorú kapott humanitárius tartózkodási engedélyt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól.

Az alábbi táblázat mutatja a hontalansági eljárással kapcsolatos legfontosabb adatokat:

2. táblázat

ÉV	Kérelmezők	Érdemi döntések száma ¹⁵⁵	Hontalanként elismert	% ¹⁵⁶
2008	47	25	20	80
2009. január-június	15	13	11	85

Figyelembe véve, hogy bizonyos helyzetekben a nők jobban ki vannak téve a hontalanná válás veszélyének mint a férfiak, érdekes, hogy az ez alatt az időszak alatt elismert hontalanok fele nő volt (10 fő 2008-ban és 5 fő 2009 első felében). A kérelmezők alacsony száma és a magas elismerési arány különösen fontosak a jelenlegi védelmi rendszer fogyatékoságaival kapcsolatos vita kapcsán (a részleteket lásd az V. fejezetben).

A fenti statisztikák egyértelműen alátámasztják, hogy a magyar jogalkalmazó mind a négy nem EU-harmonizált védelmi formát használja a gyakorlatban, szembeötlő ugyanakkor, hogy a befogadott státusz alkalmazása jóval gyakoribb a többinél.

¹⁵⁵ Elutasított kérelmezők + hontalanként elismert kérelmezők. A statisztika nem tartalmazza az érdemi döntés nélkül megszüntetett eljárásokat.

¹⁵⁶ Hontalankénti elismerések száma / érdemi döntések száma

V. VÉLEMÉNYEK ÉS VITÁK

E tanulmány elsődleges célja a Magyarországon alkalmazott nem EU-harmonizált védelmi formák szabályozásának bemutatása. E rendszer valamennyi szociális, gazdasági, illetve egyéb vonásának elemzése meghaladná e kutatás kereteit. Ennek ellenére szükséges annak a két fő kérdésnek a rövid bemutatása, amely a szakmai vitára adott és ad okot.

V.1 A befogadott státusz értelmezése

Jelenleg a befogadott státusz értelmezése jelenti a nem EU-harmonizált védelmi státuszokhoz kapcsolódó leginkább vitatott kérdést. A Magyar Helsinki Bizottság (mint a nemzetközi védelemre szoruló személyeknek 1998 óta jogi segítséget nyújtó és a hazai és európai jogalkotáshoz kapcsolódó és szakmapolitikai munkában aktív civil szervezet) többször kritizálta a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal jelenlegi gyakorlatát. A sokrétű vita a következő módon összegezhető.

A befogadott státuszra jogosító „sérelem” három elemet foglal magában: a Genfi Egyezményben foglalt okok miatti üldözés; kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés; illetve halálbüntetés (ez utóbbi kettő esetében nincs előírás arra vonatkozóan, hogy a sérelem háttérében milyen ok kell hogy álljon).¹⁵⁷ Ez azt jelenti, hogy a befogadott státusz jogalapja nem tartalmaz semmilyen olyan elemet, amely ne szerepelne a menekültdefinícióban (üldözés) vagy az oltalmazott meghatározásában (mind a halálbüntetés, mind a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetést is része a „súlyos sérelem” definíciójának). A befogadott státusz és harmonizált státuszok közötti különbség így csupán a következő három eltérésben érhető tetten:

- A menekült és oltalmazott státuszról lehetséges az arra „érdemtelenek” kizárása (úgynevezett kizáró klauzula alkalmazásával). Ez a befogadottkénti védelem esetében nem lehetséges, összhangban a halálbüntetés és a kínzás, illetve embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút, eltérést semmilyen körülmények között nem engedő tilalmával.
- Befogadottkénti elismerésre idegenrendészeti eljárás keretében, hivatalból is sor kerülhet (szemben a kizárólag menedékjogi eljárásban, kérelemre szereshető másik két jogállással).¹⁵⁸
- A befogadott státusz jóval kedvezőlenebb jogi és szociális feltételeket és ezáltal sokkal korlátozottabb integrációs lehetőségeket biztosít, mint az EU-harmonizált védelmi státuszok (például időben korlátozottabb tartózkodási jogosultság, nehezebb hozzáférés a munkaerőpiachoz, kisebb mértékű pénzügyi támogatás, kedvezőlenebb honosítási feltételek stb.).¹⁵⁹

A jelenlegi szabályozás előkészítése során úgy tűnt, hogy a befogadott státusz – amelyet addig a kiegészítő védelmi jogállás egyetlen formájaként alkalmaztak – másodlagos jelentőségű védelmi rendszerré, egyfajta biztonsági hálónak válik a menekült és oltalmazott státusz mögött, és csak kivételes esetekben lehet majd alkalmazni (kizáró okok fennállásakor, illetve amikor az érintett külföldi nem kért menedéket). Az érintettek ezt az értelmezést számos szakmai tanácskozáson, képzésen és megbeszélésen megerősítették. Az új menedékjogi szabályozás hatályba lépését követő első időszakban a BÁH gyakorlata is ehhez az

¹⁵⁷ A további részleteket lásd a II.2 és II.3.1 alfejezetben.

¹⁵⁸ A további részleteket lásd a III.1.2 és III.1.3 alfejezetben.

¹⁵⁹ A további részleteket lásd a III.2 fejezetben.

értelmezéshez igazodott: 2008 első felében csak 1 főt ismertek el befogadottként menedékjogi eljárás keretében (ugyanakkor 31 oltalmazottat). 2008 közepén ez a gyakorlat megváltozott, a BÁH újfent rendszeresen kezdett befogadott státuszt adni az EU-harmonizált kiegészítő védelmi jogállás rovására.¹⁶⁰

A Magyar Helsinki Bizottság számos alkalommal kritizálta ezt a gyakorlatot, azzal érvelve, hogy nincs jogalapja a befogadott státusz megadásának a menedékjogi eljárás keretében, kivéve azt az esetet, amikor az egyébként menekült vagy oltalmazott státuszra jogosult kérelmezőt ki kell zárni a védelemből (a kizáró klauzula alkalmazásának van helye). A Helsinki Bizottság álláspontja szerint ugyanis azokban az esetekben, amikor egy menedékkérő nem utasítható ki az országból kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód veszélye miatt (ez az általános érvelés a befogadott státusz megadására), az illető személy automatikusan megfelel a kedvezőbb védelmi jogállást biztosító oltalmazott státusz követelményeinek (hiszen a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód minden esetben „súlyos sérelemnek” minősül). Ezt az értelmezést erősíti a rendelkezésre álló szakirodalom is.¹⁶¹ További érv, hogy a befogadott státusz jogszabályi meghatározása külön hangsúlyozza, hogy e státusz csak azok számára adható, akik nem felelnek meg a menekült vagy az oltalmazott definíciójának.¹⁶² A Helsinki Bizottság álláspontja szerint ez a gyakorlat kiüresíti a kiegészítő védelem közös uniós fogalmát (amelyet a közösségi jogalkotó szándékosan közelített a menekültstátuszhoz), egy olyan alternatív nemzeti megoldással helyettesítve azt, amely jóval kedvezőtlenebb a védelemben részesített külföldre nézve, ugyanakkor rövid távon kevésbé költséges az állam számára. Ebből következően a magyar menedékjogi szabályozás által alkalmazott progresszív megközelítés, amely alapjában véve egyenlő jogokat biztosít a menekülteknek és az oltalmazottaknak, hatástalan maradhat, hiszen az oltalmazott helyett a nem harmonizált befogadott státusz válik (újra) a kiegészítő védelem meghatározó formájává.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal ezzel szemben azzal érvel, hogy mivel a jogalkotó nem tett különbséget az oltalmazott és befogadott státuszra jogosító egyes sérelmek között, a menedékjogi hatóság feladata a joggyakorlat kialakítása a két védelmi forma megkülönböztetésének tárgyában. A BÁH álláspontja szerint a súlyos sérelem valamennyi formája üldözésnek minősül, amennyiben kapcsolat áll fenn a Genfi Egyezményben foglalt öt ok bármelyikével. Így a súlyos sérelem egy, az üldözéshez nagyon hasonló emberi jogi jogsérelem, ahol – ennek következtében – feltétel az egyéni, személyre szabott fenyegetettség (hasonlóan az üldözéshez, azonban nem a Genfi Egyezményben foglalt okból). A Hivatal e körben hivatkozik a Kvalifikációs Irányelv preambuluma 26. bekezdésére:

Valamely ország lakosságát vagy lakosságának bizonyos csoportját rendszeresen fenyegető veszélyek önmagukban általában nem keletkeztetnek olyan egyéni fenyegetettséget, amely súlyos sérelemként minősülne.

A BÁH utal továbbá az *Elgafaji* ítéletre,¹⁶³ amelyben az Európai Bíróság a Kvalifikációs Irányelv 15. cikk b) pontjának alkalmazása során az „egyénesítés magas fokára”¹⁶⁴ hivatkozott. A BÁH álláspontja szerint mindezek indokolják az egyénesített, személyre szabott kockázat valószínűsítésének követelményét az oltalmazottkénti elismerés során, amennyiben az elismerés alapja a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód veszélye. Amennyiben nem állapítható meg egyénesített, személyre szabott kockázat, de a

¹⁶⁰ A vonatkozó statisztikát lásd a IV. fejezetben.

¹⁶¹ Lékó Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009, 282. o.

¹⁶² Harmtv. 2. § f) pont, lásd még a II.3.1 alfejezetet.

¹⁶³ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, Európai Unió: Európai Közösségek Bírósága, 2009. február 17., 22. cikk, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/499aaee52.html>

¹⁶⁴ „high degree of individualisation”

származási országban fennálló biztonsági vagy emberi jogi helyzet súlyos aggodalomra ad okot, a kérelmező befogadottkénti védelemre lehet jogosult.¹⁶⁵

A Fővárosi Bíróság, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, valamint a migráció és menekültügy területéért felelős Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium ebben e kérdésben e tanulmány írásának időpontjában még nem foglaltak állást. Fontos kiemelni, hogy a fentiekben röviden bemutatott szakmai vita távolról sem csupán a két státusz megkülönböztetéséről szóló elméleti polémia. Amint azt a III.2 fejezetben részletesen bemutattuk, a befogadott státusz számos vonatkozásban meglehetősen kedvezőtlen feltételeket és korlátozott jogosultságokat nyújt, ami gyakran leküzdhetetlen akadályokat állít a sikeres álláskeresés, a külföldre utazás, a család egyesítés, a letelepedés és a honosítás elé. Ez könnyen vezethet társadalmi kirekesztettséghez, mélyszegénység, sőt hajléktalanság kialakulásához, és gyakran nyomást gyakorol az érintettekre, hogy próbáljanak nyugat-európai országokba továbbköltözni, akár illegális módon is. E megállapítást a területen dolgozó jogászok és szociális segítők is rendre megerősítik.

V.2. Hontalanság

Magyarország a szakosított hontalanságmeghatározási eljárás és a külön hontalan státusz létrehozásával fontos, sőt úttörő jelentőségű lépést tett a hontalanok védelmének elősegítése érdekében, ami pozitív példaként szolgál a hasonló mechanizmussal a nemzetközi kötelezettségek ellenére nem rendelkező legtöbb egyéb állam számára. A magyar hontalansági eljárás garanciális elemeit mind az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, mind a területen dolgozó nem kormányzati szervezetek dicsérettel illették. Mindazonáltal a jelenlegi rendszert komoly kritika is érte két jelentős hibája miatt.

Mind az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, mind a Magyar Helsinki Bizottság súlyos aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a szabályozás még a hontalan státusz kérelmezésének lehetőségéből is kizárja a Magyarországon nem jogszerűen tartózkodó személyeket. Az e korlátozó rendelkezés melletti fő érv lényege az volt, hogy ez megakadályozza „rosszhiszemű” (azaz csupán a kiutasítás/kitoloncolás elodázását szolgáló) hontalansági kérelmek benyújtását jogszerűtlenül érkező vagy tartózkodó külföldiek esetében.¹⁶⁶ Ez az érvelés azonban teljességgel alaptalan, több ok miatt is.

- A legtöbb hontalan nem rendelkezik érvényes úti okmánnyal, és nincs lehetősége ilyen dokumentumok megszerzésére. A személyazonosító és úti okmányok hiánya a hontalanság gyakori jellemzője. Léteznek ugyan kivételek (például számos, Ciszjordániában vagy a Gázai övezetben élő hontalan palesztin rendelkezik a magyar állam által is elismert palesztin útlevéllel), de a vízumszerzéshez szükséges szigorú anyagi feltételek még ilyen esetekben is ellehetetlenítik a jogszerű beutazást a hontalanságuk miatt védelemre szoruló számára. Megállapítható tehát, hogy a magyar szabályozás a legtöbb hontalan kényszeremigránst még a védelem kérelmezésének lehetőségéből is kizárja, így a védelmi mechanizmust csupán a hontalanok egy apró hányada számára teszi elérhetővé.
- A jogszerűtlenül érkező vagy tartózkodó külföldiek a visszairányítási, a kiutasítási vagy kiadatási eljárás bármely pontján nyújthatnak be menedékkérelmet, aminek ez utóbbi intézkedések vonatkozásában automatikus halasztó hatálya van.¹⁶⁷ Ez azt jelenti, hogy teljesen függetlenül a

¹⁶⁵ A BÁH álláspontjáról lásd többek közt Végh Zsuzsanna, a BÁH főigazgatója 106-Ti-15830/2/2008 számú, 2008. október 30-i keltezésű, a Magyar Helsinki Bizottsághoz írt levelét.

¹⁶⁶ Lékó Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009, 344. old.

¹⁶⁷ Ismételt menedékkérelmek esetén csak az első két első menedékkérelemnek van halasztó hatálya.

hontalanok védelmét biztosító rendszertől egy jogszerűtlenül tartózkodó külföldinek mindig van lehetősége akár rosszhiszemű, akár valós védelmi szükségletek alapján késleltetni a kiutasítást, kiadatást vagy kitoloncolást azzal, hogy menekültstátuszért folyamodik. Következésképpen a jogszerűtlenül érkező vagy tartózkodó külföldiek számára a hontalan státuszért való folyamodás engedélyezése ebben a tekintetben semmin sem változtatna (semmilyen plusz visszaélési lehetőséget nem teremtene).

- E rendelkezés nemzetközi jogi megítélése is aggályos. Az 1954-es Hontalansági Egyezmény ugyanis tartalmazza a védelemből való kizárási okok taxatív listáját, amelyben azonban nem szerepel a jogszerűtlen tartózkodás, mint kizáró ok. A jelenlegi magyar szabályozás így az Egyezmény zárt listájához képest egy további *de facto* kizárási alapot teremt, amely súlyosan aggályos az ország nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés tekintetében.
- Spanyolország – az egyetlen olyan másik ország, amely hasonló szabályozással rendelkezik, és így az egyetlen érvényes nemzetközi példa – nem követeli meg a jogszerű tartózkodást a hontalan státuszért folyamodás előfeltételeként.

A rendszer létrehozása (2007 júliusa) óta benyújtott hontalansági kérelmek alacsony száma is a fenti aggodalmak jogosságára enged következtetni.¹⁶⁸ A következmények összegzése során megállapítható, hogy a jelenlegi hontalansági szabályozás csak a hontalanok két csoportja számára kínálja a védelem megszerzésének valós lehetőségét.

- Védelemben részesülhetnek egyrészt azok a hontalanok, akiknek magyarországi tartózkodása jogszerű, és megfelelnek valamennyi előírt anyagi feltételnek (azaz feltehetőleg már elérték az önellátás és a társadalmi integráció bizonyos fokát). Az ilyen személyek esetén a hontalan státusz egyetlen „hozzáadott értéke” az útlevél megszerzésének lehetősége (például ha a régi útlevelüket nem újíthatják meg), illetve további előny lehet bizonyos esetekben a honosítás lehetőségéhez szükséges rövidebb minimális magyarországi tartózkodás.
- Azok a Magyarország által elismert útlevéllel rendelkező hontalanok, akik meg tudják oldani, hogy jogszerűen lépjenek be az országba (például turistaként vagy diákként), ezt követően folyamodhatnak hontalan státuszért. Ismét csak meglehetősen nehéz olyan életszerű eseteket elképzelni, amikor ez a forgatókönyv érvényesül, hiszen a hontalanok általában nem rendelkeznek érvényes útlevéllel, és még ennél is ritkábban képesek megfelelni azoknak a szigorú anyagi feltételeknek, amelyek az országba például turistaként való belépésre feljogosítanak.

A hontalanok védelmét szolgáló jelenlegi rendszerrel kapcsolatos másik legfőbb probléma a hontalan státusz által biztosított jogok korlátozott köre.

A hontalanság általában egy tartós, hosszú távon fennálló jogsérelem, amelyből gyakran csak egy új állampolgárság igen időigényes és nehéz megszerzése jelenti az egyetlen kivezető utat (lásd a III.2.10 alfejezetet). A tapasztalat azt mutatja, hogy a hontalanság aligha szűnik meg az egyik évről a másikra, és az egyszer elveszített állampolgárságot csak nagyon ritkán lehet visszaszerezni. Az 1954-es Hontalansági Egyezmény szellemében a hontalanságot nem ideiglenes jellegű védelmi státusznak kell tekinteni, hanem sokkal inkább a menekültekéhez hasonló állapotnak, amely szinte azonos védelmi szükségleteket keletkeztet. A státusz által biztosított jogok korlátozottsága szükségtelen terhet ró a hontalanokra, és

¹⁶⁸ A vonatkozó statisztikát lásd a IV. fejezetben.

súlyosan hátráltathatja társadalmi integrációjukat, anélkül, hogy bármilyen más tartós megoldás elérhető lenne számukra.

A jelenleg érvényes rendszer a hontalanok számára meglehetősen kedvezőtlen feltételeket teremt.¹⁶⁹

- A tartózkodási engedélyt évente meg kell újítani, annak ellenére, hogy teljességgel életszerűtlen, hogy a tartózkodás jogalapja (azaz az állampolgárság hiánya) megszűnne létezni ilyen korlátozott időtartamon belül.
- A hontalanok semmilyen elhelyezésre vagy lakhatási támogatásra nem jogosultak (egy hontalan kényszermigránsnak a menekültekhez hasonlóan szüksége lehet ideiglenes elszállásolásra és ellátásra).
- A munkaerőpiachoz való hozzáférés meglehetősen korlátozott, csekély a lehetőség az elhelyezkedésre és a bürokratikus akadályok leküzdésére.
- ...Tb-jogosultság hiányában (például munkanélküliség esetén – lásd fent) a hontalan csak a legalapvetőbb egészségügyi szolgáltatásokra jogosult (mint például a járványvédelmi intézkedések, illetve orvosi ellátás csak sürgős szükség esetén és csak a beteg állapotának stabilizálódásáig).
- Nem vehetnek részt az államilag finanszírozott felsőoktatásban.
- A magyar állampolgárságért való folyamodás legkorábbi lehetséges időpontja a hontalan státusz elismerését követően is minimum nyolc év (három plusz öt), még a leoptimistább forgatókönyv szerint is.

A fenti felsorolás komoly kételyeket ébreszt annak vonatkozásában, hogy a hontalan státusz mennyiben jelent integrációs lehetőségeket is biztosító, valós és hosszú távú védelmi formát (különösen az EU-harmonizált státuszokkal való összevetés alapján).

V.3. Záró gondolatok

Az előbbieken említettek alapján a következő összegző következtetéseket vonhatjuk le.

1. Magyarország a nem EU-harmonizált védelmi státuszok létezése révén elsősorban nemzetközi kötelezettségeinek igyekszik eleget tenni (mint például a *non-refoulement* elvének alkalmazása, az emberkereskedelem elleni küzdelem, a gyermek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartása, vagy a hontalanok védelme).
2. A nem EU-harmonizált státuszokat az idegenrendészeti/migrációs (és nem a menedékjogi) joganyag szabályozza, a befogadott státusz részleges kivételével, amely menedékjogi eljárás során is megszerezhető.
3. Az e státuszokra való jogosultságot egyéni elbírálás alapján vizsgálják meg, meghatározott jogi kritériumok szerint (bár ezek tényleges alkalmazása esetenként élénk viták tárgyát képezi).
4. A nem EU-harmonizált státuszok számos tekintetben hátrányosabb jogi és gazdasági-szociális feltételeket biztosítanak, mint a menekültstátusz, illetve a kiegészítő védelem. A különbség különösen a magyarországi tartózkodásra való jogosultság időtartama, a munkaerőpiachoz és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint a honosítás tekintetében számottevő.

¹⁶⁹ A részleteket és a jogszabályi hivatkozásokat lásd a III.2 fejezetben.

A harmonizált státuszokkal összevetve a nem EU-harmonizált védelmi státuszok általában korlátozottabb lehetőségeket biztosítanak az integráció és az önálló életvitel megvalósítására.

5. A magyar idegenrendészeti szabályozás figyelemre méltó sajátossága a szakosított hontalanságmeghatározási eljárás és a külön hontalan státusz létezése. Ezen előremutató és példaértékű gyakorlat ellenére a hontalanok védelmét szolgáló rendszernek számos jelentős fogyatékosága van, melyek következtében a hontalanok többségét még a védelemért folyamodás lehetőségéből is kizárják, illetve csekély lehetőséget biztosítanak a társadalmi integrációra és az önálló létfenntartás megvalósítására még hosszú távon is (annak ellenére, hogy a hontalanság általában egy tartósan fennálló, rövid távon nem orvosolható probléma).
6. A magyar hatóságok a gyakorlatban is alkalmazzák mind a négy nem EU-harmonizált védelmi jogállást, leggyakrabban közülük a befogadott státuszt.

A tárgyalt státuszokat meghatározó jogi szabályozás 2007 júliusa óta hatályos, így annak gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban nem zajlott még igazán átfogó kutatás. A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái szakmai vitákra is okot adnak Magyarországon: ezek leginkább a befogadott státusz alkalmazásához és – kisebb mértékben – a hontalanok védelméhez kapcsolódnak.

Bár e tanulmánynak nem célja, hogy konkrét és részletes ajánlásokat dolgozzon ki, a szerző néhány gondolatot további megfontolás céljából az olvasó figyelmébe kíván ajánlani.

1. További mélyreható kutatásra van szükség annak felmérése érdekében, hogy a befogadottak milyen módon és mértékben élhetnek a státuszuk biztosította jogaikkal, illetve milyen nehézségekkel szembesülnek az integrációs folyamat során. Az érintett külföldiekkel és a területen dolgozó szociális segítőkkel folytatott személyes interjúk segíthetnek a leghatékonyabban feltárni, hogy a befogadott státusz kedvezőtlen jogi jellemzői hogyan befolyásolják a beilleszkedési lehetőségeket.
2. Kívánatos a befogadott és oltalmazott státusz gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos vita közeljövőbeli rendezése, melynek során a jelen tanulmány tartalmát is célszerű figyelembe venni. A Fővárosi Bíróság, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság állást kellene hogy foglaljon ebben a kérdésben.
3. A jogalkotónak javítania kellene a nem harmonizált védelmi státuszok által biztosított jogokat és feltételeket annak érdekében, hogy azok ténylegesen is elősegítsék e külföldiek minél gyorsabb önellátóvá válását és a magyar társadalomba való beilleszkedését. E körben mindenképpen érdemes lenne bővíteni a tartózkodási engedélyek érvényességének hosszát, javítani a felsőoktatáshoz való hozzáférést, valamint könnyíteni a letelepedés feltételeit (például ezekben az esetekben megszüntetve az érvényes útlevél birtoklásának feltételét). E folyamatban különös figyelmet kell fordítani a hontalanság tipikusan tartós jellegére.
4. Különös figyelmet érdemel a munkaerőpiachoz való hozzáférés kérdése. A jelenleg érvényes korlátozó rendszer nem magyarázható a hazai munkaerő érdekeinek védelmével, mivel az érintett külföldiek száma (100-200 ember évente) jelentéktelen az ország lakosságához képest. A munkalehetőségek egyébként is korlátozottak a külföldiek számára, ehhez társulnak a gyakran tapasztalt bürokratikus akadályok, amelyek sokszor a munkaerőpiacról való *de facto* kizáráshoz vezetnek. Mindez súlyosan akadályozza az érintett külföldieket az önellátóvá válásban, illetve egyéb szerzhető jogok gyakorlásában (mint például a társadalombiztosítási szolgáltatások igénybevétele). A jogalkotót arra ösztönözzük, hogy mentsen fel valamennyi nemzetközi védelemben részesített személyt (nemcsak az EU-harmonizált státusszal rendelkezőket) a

munkavállalási engedély beszerzésének kötelezettsége alól, továbbá, hogy derítse fel a más európai országokban bevált hasonló gyakorlatokat.

5. A hontalanok védelmének Magyarországon kidolgozott rendszere bizonyos mértékben modellé válhat más országok számára is. Ezért e rendszer működését – a döntéshozatali gyakorlatra is kiterjedően – további alapos vizsgálatnak kell alávetni.
6. A jogszerű tartózkodást, mint a hontalan státusz kérelmezésének feltételét meg kell szüntetni.
7. Magyarország menedékjogi és idegenrendészeti jogszabályainak következő átfogó módosítását megelőzően kívánatos lenne valamennyi érdekelt szervezettel és szakértővel párbeszédet folytatni arra vonatkozóan, hogy milyen további védelmi alapok és kapcsolódó státuszok létrehozása szükséges (például a kiutasítás gyakorlati akadályai, *de facto* hontalanság, egészségügyi okok, stb.). E folyamat során rendkívül hasznosnak bizonyulhatnak az európai országok gyakorlatát bemutató és összehasonlító tanulmányok.

MELLÉKLET

A vonatkozó jogszabályok

- 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Met.)
- 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (Met. Vhr.)
- 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (Harmtv.)
- 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (Harmtv. Vhr.)
- 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és intézkedések végrehajtásáról
- 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
- 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről
- 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről
- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
- 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról
- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
- 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
- 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról
- 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról
- 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról

A szerző

Gyulai Gábor 2000 óta dolgozik a menekültügy területén. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság magyarországi képviseletén töltött két évet követően a Magyar Helsinki Bizottság (www.helsinki.hu) munkatársa lett, amely számos egyéb tevékenysége mellett 1998 óta biztosít ingyenes jogi segítséget a nemzetközi védelemre szoruló külföldiek számára. Jelenleg a menekültügyi program koordinátora, emellett az utóbbi években számos menedékjogi témájú képzést tartott ügyvédek, bírák, menekültügyi döntéshozók, rendőrök, diákok és szociális munkások számára mintegy tíz európai országban. Fő kutatási és szakmai érdeklődési területei a bizonyítási kérdések a menedékjogi eljárásban, a származási országinformáció és az orvosi szakvélemények bizonyítékként való alkalmazása, a hontalanság, az interkulturális kommunikáció, a családdegysítés, a jogalkotás emberi jogi szemléletű befolyásolása, valamint emberi jogi/menedékjogi oktatás. Tagja az Európai Menekültügyi Tanács (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) menedékjogi rendszerekkel foglalkozó szakértői munkacsoportjának, továbbá tanácsadóként részt vesz az Európai Menekültügyi Tananyag (European Asylum Curriculum, EAC) projektben. A közelmúltban megjelent publikációi:

- *Remember the Forgotten, Protect the Unprotected [Emlékezzünk az elfeledettekre, védelmezzük a védteleneket].* Forced Migration Review, 32. szám (a hontalansággal foglalkozó különkiadás), 2009. április, 48-49. oldal

<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR32/48-49.pdf>

- *Menedék Magyarországon – Útmutató külföldieknek, akik védelemre szorulnak.* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008.

[http://helsinki.hu/dokumentum/Asylum%20in Hungary info leaflet 2008 Hungarian.pdf](http://helsinki.hu/dokumentum/Asylum%20in%20Hungary%20info%20leaflet%202008%20Hungarian.pdf)

- *Country Information in Asylum Procedures – Quality as a Legal Requirement in the EU [Országinformáció a menedékjogi eljárásban – A minőség, mint jogi követelmény az EU-ban].* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2007.

[http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/COI_in Asylum Procedures US.pdf](http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/COI_in_Asylum_Procedures_US.pdf)

- *Forgotten without Reason – Protection of Non-Refugee Stateless Persons in Central Europe [Ok nélkül elfeledve – A menekültstátuszra nem jogosult hontalanok védelme Közép-Európában].* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2007.

[http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/Statelessness CentralEu.pdf](http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/Statelessness_CentralEu.pdf)