

A SZABAD MOZGÁS ÉS TARTÓZKODÁS JOGÁVAL RENDELKEZŐ CSALÁDEGYESÍTŐ HARMADIK ORSZÁGBELIEK HELYZETE AZ ÚJ IDEGENRENDESZETI JOGSZABÁLYOK TÜKRÉBEN

1. A migráció mint jelen korunk biztonsági kihívásainak egyike

A magyar lakosság nyíltan idegenellenes a Tárki 2007. februárjában készült vizsgálata szerint.⁴⁰⁵ Bár a „piréz” népcsoport a fantázia terméke, mégis a magyarok többsége határozottan ellenzi betelepülésüket az országba – akárcsak az arabok, a kínaiak vagy a románok befogadását. A felmérést vezető kutatók – Dencső Blanka és Sik Endre – azért találták ki ezt a fiktív etnikumot, hogy megvizsgálják, egy nem létező népcsoporttal szemben is megjelenik-e az idegenellenesség annak ellenére, hogy a velük szembeni előítéletnek nyilvánvalóan nem lehet racionális alapja. A felmérés szerint erre nemcsak hogy igenlő választ lett az eredmény, de míg 2006. júniusban a megkérdezett magyarok 5 %-a utasította el a pirézek befogadását, 2007. februárjában ez az arány már 68 % volt. De ugyanígy az olvasók között is végezhetnénk felmérést, ki látna szívesen egy arab származásút a szomszédjában, ki fogadná el fenntartás nélkül, ha lánygyermek egy afrikai fiatalembert választana párjának? Már csak az a kérdés, van-e alapja ennek az erősödő idegenellenességnek, és hogy a legújabb idegenrendészeti jogszabályok keretei között mennyire van lehetőségük a külföldieknek a hatóság és a jogszabályok kijátszására, amely tovább erősítheti az ellenszenvet velük szemben?

2. Az idegenrendészeti jogszabályok legújabb változásai

Az idegenrendészet területén már régóta fennállt az igény, hogy a nemzetközi migráció területén jelentkező tendenciákra, továbbá az uniós jogalkotásra figyelemmel a korábbi 2002-től hatályban lévő jogszabályt⁴⁰⁶ ne csupán részleges módosításokkal lássák el, hanem egy teljesen új szabályozási rendszert kapjanak az idegenrendészeti rendelkezések, melyek a jogalkalmazás eddigi tapasztalatait is igyekeznek beépíteni az új jogszabályba.

A 2007-es idegenrendészeti jogalkotás hátterében álló indokok között találunk egyrészt a nemzetközi migrációs tendenciákból, másrészt az uniós követelményekből, harmadrészt pedig az idegenrendészeti hatóságok tapasztalataiból fakadó okokat. A nemzetközi migrációs tendenciák leginkább a konferencián Dr. Ritecz György által ismertetett migrációs statisztikákból ismerhetők meg. Az uniós követelményeknek történő megfelelés eredményeképp végzett jogszabály-módosítások egy része a 2004/38/EK irányelv 24. cikkének megfelelését biztosítja, mely alapján a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárnak

⁴⁰⁵ www.nol.hu, (Letöltés ideje: 2007. március 6.)

⁴⁰⁶ A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény

egyenlő bánásmódot kell biztosítani a fogadó tagállam állampolgáraival. Ezt a kedvezményt azonban az irányelv szerint ki kell terjeszteni azokra a családtagokra is, akik nem valamely tagállam állampolgárai, azaz az uniós családtaggal rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat is megilleti a szabad mozgás és tartózkodás joga. Az új jogszabályok rendelkezései között találunk továbbá olyanokat is, amelyek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv előírásainak átültetését szolgálják.

„Magyarország a schengeni csatlakozással egy olyan Európa részévé vált, amelyben az államhatáron való áthaladást csak a sebességkorlátozó táblák, illetve az átlépés tényét rögzítő feliratok jelzik. A nagyfokú szabadságnak azonban árnyoldala is van, az ország a keletről és délről érkező illegális migráció tranzitállomásává vált. A jövőben pedig az sem zárható ki, hogy a jogellenesen bevándorlók célországként is Magyarországot választják.” – olvasható a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) 2007. évi jelentésében.⁴⁰⁷ Az NBH azt is jelzi továbbá, hogy az Unió többi, schengeni övezetbe tartozó állama részéről jogos elvárás, hogy Magyarország - az Unió érdekeinek megfelelően - biztosítsa az illegális migráció folyamatainak felderítését, a visszaszorításához pedig hatékony intézkedéseket dolgozzon ki.

A schengeni övezetbe való csatlakozás az idegenrendészeti eljárásokban is jelentős változást okozott. Szükségessé vált például a SIS figyelmeztető jelzés figyelembevételének beépítése az egyes eljárásokba. A schengeni csatlakozás átalakította a vízumrendszert is: a korábbi A, B, C és D típus vízum helyett a korábbi D típusú, azaz három hónapon túli tartózkodásra jogosító, a központi hivatal által engedélyezett vízum helyett most már tartózkodási engedély átvételére jogosító vízumot kérhetnek azok a külföldiek, akik nem rendelkeznek magyar vagy uniós családtaggal. A családtagi körbe tartozó harmadik országbeliek tehát legfeljebb kilencvennap, a schengeni csatlakozás hatásai tartózkodásra jogosító vízumot kaphatnak, majd beutazásukat követően kérhetnek hosszabb tartózkodásra jogosító engedélyt.

Az idegenrendészeti hatóságok korábbi tapasztalatai is alátámasztották a szabályozás nagymértékű átalakításának igényét. Az idegenrendészeti ügyintézők is tudatában voltak annak, hogy a korábbi idegenrendészeti szabályozás szerint a magyarok családtagjai Magyarországon hátrányosabb helyzetben voltak, mint az uniós polgárok családtagjai,⁴⁰⁸ mivel az uniós családegyesítési kedvezmények csak akkor alkalmazhatók, ha van az Unión belül határon átnyúló elem, ez azonban nem áll fenn, ha magyar állampolgár családtagja magyarországi tartózkodásáról van szó. Így e családi körre vonatkozóan nem az uniós jogharmonizáció, hanem az egyenlő bánásmód követelménye volt irányadó a legújabb idegenrendészeti jogszabályok megalkotásánál.

3. A két személyi kör

A 2007-es idegenrendészeti jogalkotás eredményeként a korábbi egy törvényt kettő váltotta fel, melyek újszerűsége abban rejlik, hogy kettéválasztja az idegenrendészeti hatóságok által kezelt ügyfélkört, és ennek megfelelően differenciálja a különböző személyi körökhöz tartozó eljárásokat. A 2007. januári jogalkotás eredményeként a számozást illetően megkönnyítették a jogalkalmazók dolgát, merthogy a 2007. évi I. és II.

⁴⁰⁷ <http://www.nbh.gov.hu/evk2007/07-0062.htm>. NBH 2007. évkönyve.

⁴⁰⁸ Míg az uniós polgárok családtagjai akár 5 évre szóló tartózkodási engedélyt kaphattak, addig magyar állampolgárok családtagjai esetében a tartózkodási engedélyek két évi érvényességgel kerültek kiállításra.

törvényekről⁴⁰⁹ van szó. Az I. törvény személyi hatálya a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre terjed ki, míg a II. törvény az I. törvény hatálya alá nem tartozó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó eljárásokat szabályozza.

Jelen tanulmányom célja, hogy rávilágítson, még egy olyan – elvileg kevesebb biztonsági kockázatot jelentő – személyi kör, mint a magyar vagy uniós állampolgárok harmadik országbeli családtagjai esetében is biztonsági kockázatot jelentő kihívást mutathat. „A családtagok biztosítása elsődleges jogelv, ugyanakkor rendkívül nehéz annak bizonyítása, hogy az ehhez szükséges feltételek valóban fennállnak-e.”⁴¹⁰ – mutat rá a veszélyforrásra a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) is.

Szmtv. 1. § (1) A Magyar Köztársaság az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását

a) az Európai Gazdasági Térség állampolgárának,

b) az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának,

c) a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának, valamint

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

da) a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik, db) - abban az országban, ahonnan érkeznek - az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele legalább egy évig egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik,

és a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi.

Már az 1. § (1) bekezdés b) vagy c) pontja is okozhat fejfájást a jogalkalmazónak, elsősorban a „kísérő vagy hozzá csatlakozó” kritérium miatt. Volt olyan szír állampolgárságú ügyfél, aki már rég nem él együtt magyar állampolgár gyermekeivel és volt magyar feleségével, azóta feleségül vett egy szír állampolgárt, akivel jelenleg öt szír gyermeket nevelnek, ő mégis magyar állampolgár családtagként kért állandó tartózkodási kártyát, amit az illetékes idegenrendészeti hatóság megtagadott, mivel a kérelmező nem minősül magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagnak.

További kihívást jelenthet a kedvezőbb szabályozás miatt az érdekházasságok gyakoribb felbukkanása. „Az idegenrendészeti eljárás során megszerzett, a magyarországi tartózkodásra jogosító igazolvánnyal a névházasságot kötők szabadabban utazhatnak az Európai Unió más tagállamaiba, ami azért veszélyes, mert bűnözői körökhöz vagy terror szervezetekhez kapcsolódó személyek is élhetnek ezzel a lehetőséggel, ez pedig fokozott biztonsági kockázatot jelenthet Magyarországon, illetve az unió számára.”⁴¹¹ – mutat rá az NBH is a fokozott veszélyre. „A Nemzetbiztonsági Hivatal tapasztalatai szerint egyre inkább előtérbe kerül – mint a Magyar Köztársaságba jutás legális-féllegális módszere – a névházasság létesítése, ami egyébként az EU más tagállamaiban is gyakori jelenség. Az ilyen módon tartózkodási jogcím megszerzésére törekvők egy része az interneten keresztül

⁴⁰⁹ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Szmtv.) és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.)

⁴¹⁰ www.nbh.gov.hu/evk2007/07-0062.htm#4, NBH 2007. évkönyve: A NBH szerepe az idegenrendészeti eljárásban

⁴¹¹ Uo. A Nemzetbiztonsági Hivatal szerepe az idegenrendészeti eljárásokban

ismerkedik, és az országba való bejutás érdekében tudatosan megcélozza a kapcsolat elmélyítését. Előfordul ugyanakkor, hogy közvetítők útján, minden előzetes személyes ismeretség nélkül próbálnak - anyagi ellenszolgáltatást felajánlva - névházasságot kötni, ezáltal gyorsabban és hosszabb távra szerezhetnek jogosultságot a legális magyarországi tartózkodásra.”⁴¹²

Egy nemrég felfedett, több egyiptomi állampolgárt érintő esetben a magyar állampolgár feleségek úgy nyilatkoztak, hogy utazásuk során az egyiptomi állampolgárokkal egy hónap alatt olyan szoros érzelmi kapcsolatba kerültek, hogy azok „minden áron” Magyarországra hozzájuk kívántak jönni. Jellemző volt azonban a szóban forgó magyar hölgyek intelligenciájára, hogy állításuk szerint az egyhónapos turistaút során Kairót nem igazán ismerték meg, viszont elmondásuk szerint Betlehemet megnézték, oda taxival jutottak el. Fény derült arra, hogy az egyiptomi állampolgárok ciprusi schengeni vízummal utaztak be Magyarországra, azonban nem állt szándékukban Ciprusra utazni, azt kifejezetten magyarországi belépésre kívánták felhasználni. A meghallgatások eredménye azt támasztja alá, hogy valódi életközösség nem állt fenn, a házasságkötés a tartózkodási jog megszerzése érdekében történt, az egyiptomi állampolgárok valós magyarországi célja az idegenrendészeti hatóságok előtt nem vált ismertté.

A következő problémát az 1. § d) pontja jelenti, ami nem más, mint a „kvázi családtag” kategóriája. Első látásra úgy tűnik, a jogszabály az élettársi kapcsolatot, illetve az ilyen kapcsolatban nevelt nem közös gyermeket kívánja a jogalkotó e családtagi körbe vonni. Ezt a családi kört ugyanakkor néhány kérelmező korlátlanul bővíteni kívánja, illetve leleményes módon megpróbálja kihasználni. Annak idején a kínai leleményesség például a puskapor feltalálásához vezetett, ma leginkább arra találunk példát, hogyan próbálnak a jogszabályok kihasználásával minél tovább az országban maradni. Egy kínai állampolgár például azok után, hogy már bíróság is helyben hagyta az ország elhagyására kötelezést is tartalmazó idegenrendészeti hatóság által meghozott döntést, ő magyar állampolgár élettársra hivatkozva nyújtott be tartózkodási kártya iránti kérelmet. Mivel kétség merült fel az élettársi kapcsolatra vonatkozóan, így mind a kérelmezőt, mind megjelölt élettársát személyes meghallgatáson történő megjelenésre hívta fel az eljáró hatóság, ennek azonban nem tettek eleget, ezen felül még a bejelentett lakcíme is eltért a külföldinek és állítólagos magyar élettársának. Ezek után a kérelem elutasításra került, melyet a kérelmező természetesen megfellebbezett. Hogy miért mondom, hogy természetesen? Mert ha a kínai kérelmezőnek egyértelműen az a célja, hogy az eljárások kihasználásával minél tovább Magyarországon maradhasson, akkor nem volt kétséges, hogy ezt az elutasító döntést is megfellebbezi.

Volt azonban olyan ukrán állampolgárságú ügyfél is, akinek bár házassága Ukrajnában tartózkodó feleségével változatlanul fennállt, és e feleség nevelte ukrán állampolgár gyermekeiket, a férfi Magyarországon élettársi kapcsolatot tartott fenn egy magyar állampolgárral, mely körülményről a felesége is tudott. Ugyanakkor az idegenrendészeti hatóságoknak kötelezettsége, hogy a „kvázi családtagok” esetében vizsgálja a rendkívüli méltánylást érdemlő körülményeket, melyek a családtagként történő elismerést indokolják. Azon túl, hogy ez nem igazán egy erkölcsileg támogatandó állapot, előbbrevalónak tekinthetjük a kérelmező változatlanul fennálló házasságát az élettársi kapcsolatnál, így a kérelem ez esetben is elutasításra került.

⁴¹² Uo.

Szmtv. 11. § (1) A harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodási joga az EGT-állampolgár vagy a magyar állampolgár halála esetén családtagként fennmarad, amennyiben

a) keresőtevékenységet folytat,

b) elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére, és külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről a jogszabályok rendelkezései szerint maga gondoskodik, vagy

c) olyan személy családtagjaként gyakorolja tovább a tartózkodási jogát, aki az a) vagy b) pontban foglalt feltételeket teljesíti.

(2) A harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastárs tartózkodási joga a házasság felbontása vagy érvénytelenítése esetén családtagként marad fenn, ha

a) a házasság jogerős felbontását vagy érvénytelenítését megelőzően a házasság legalább két évig fennállt, és a volt házastárs a házasság fennállása alatt legalább egy évig a Magyar Köztársaság területén tartózkodott az EGT-állampolgár vagy a magyar állampolgár családtagjaként,

b) bírósági döntés szerint a volt házastárs is gyakorolja a szülői felügyeleti jogot az EGT-állampolgár - Magyar Köztársaság területén tartózkodó - gyermeke felett, vagy megegyezés alapján felelős a kiskorú felügyeletéért,

c) azt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények indokolják, különösen ha sérelmére az EGT-állampolgár vagy a magyar állampolgár házastárs a házasság fennállása alatt szándékos bűncselekményt követett el, vagy a házasságkötés előtt letelepedett jogállással rendelkezett, vagy

d) megegyezés vagy bírósági döntés alapján a volt házastárs rendelkezik a kiskorú gyermek láthatásának jogával, feltéve, hogy a megegyezés vagy a bíróság rendelkezése szerint a láthatásra a Magyar Köztársaság területén kerül sor.

Az idegenrendészeti hatóságok előtt megjelent egy olyan sierra-leonei kérelmező, aki magyar állampolgár házastársaként kérelmezett tartózkodási kártyát, és állítása szerint felesége Amerikában tanul. Majd amikor ennek igazolására hívta fel az ügyfelet a hatóság, akkor derült fény arra, hogy a magyar állampolgár feleség majdnem egy éve – az ő tudta nélkül, ügygondnok kirendelésével – jogerősen elvált a külfölditől. Ezek után természetesen a fennmaradó családtagi jogra hivatkozott a kérelmező, amit azonban a jogszabályi feltételek hiányában elutasított az eljáró idegenrendészeti hatóság.

4. A harmadik országbeli családtagok által kérelmezhető eljárások

Az előzőekben ismertetett családtagi fogalom képlékenysége több szempontból is problémát okozhat a hatóságoknak a családtagi körbe tartozó harmadik országbeli állampolgárok által kérelmezhető eljárások esetében.

A schengeni csatlakozást követően átalakult a vízum- illetve tartózkodási engedély kérelmének rendszere is. Míg a családtagi körbe nem tartozó harmadik országbeli állampolgárok, ha kilencven napnál hosszabb magyarországi tartózkodást terveznek, akkor már tartózkodási engedély átvételére jogosító vízumot kell valamely magyar külképviseleten kérelmezniük, melyet azonban a területi idegenrendészeti hatóság bírál el. Ugyanakkor ez a fajta tartózkodási engedély a családtagi körbe tartozók számára nem

opció⁴¹³, ehelyett – ha a kérelmező vízumköteles – csupán C típusú, azaz maximum kilencvennapos tartózkodásra jogosító schengeni vízumot vehet fel, majd a Magyarországra történő beutazást követően már Magyarországon fogja kérelmezni az ötévi – vagy uniós állampolgár családtagja esetében legfeljebb ötévi - tartózkodásra jogosító tartózkodási kártyát. Ez alapján tehát már azelőtt, hogy bármiféle kérelmet benyújtana a külföldi, mérlegelnie kell neki is és a magyar külképviseletnek is, hogy a családtagi körbe tartozik-e vagy sem, mely mérlegelés azonban – ahogy a fentiekben is láttuk, koránt sem egyszerű, és nem mindig valószínűsíthető meg körültekintő tényállás tisztázás hiányában.

A jogszabályváltozások következtében a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező családtagok számára kiállított tartózkodási kártyák is állandó lakóhely létesítését teszik lehetővé, melynek birtokában – a további feltételek teljesítése mellett – akár honosítási kérelmet is benyújthat a külföldi, így körültekintő, alapos vizsgálat kell megelőzze a döntést.

EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja		Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	
Állampolgárság	tartózkodási kártyát kérelmezők száma	Állampolgárság	tartózkodási kártyát kérelmezők száma
amerikai	20	ukrán	804
ukrán	19	szerb	413
szerb	15	amerikai	91
kínai	10	orosz	83
kanadai	7	nigériai	79
egyéb	97	egyéb	742
összesen:	168	összesen:	2 212

Az Szmvt. alapján tartózkodási kártyát kérelmezők számának főbb állampolgárság szerinti alakulása 2007. július 1. és december 31. között.⁴¹⁴

A határozatlan idejű magyarországi tartózkodási jogosultság az Szmvt. hatálya alá tartozó családtagok esetében már nem a letelepedési engedély lesz,⁴¹⁵ hanem az Szmvt. által bevezetett állandó tartózkodási kártya. Ugyanakkor az állandó tartózkodási kártya iránti kérelem és a letelepedési eljárás biztonsági szempontból is több eltérést mutat. Az állandó tartózkodási kártya iránti kérelemhez külföldi lakóhelyén igényelt erkölcsi bizonyítványt nem kell csatolni, és a Nemzetbiztonsági Hivatal sem kerül kötelezően megkeresésre szakhatóságként. Sőt, míg letelepedési kérelem esetén kizáró ok, ha a külföldi SIS figyelmeztető jelzés alatt áll, ez nem így van az állandó tartózkodási kártya esetében, hiszen az állandó tartózkodási kártyáért folyamodók általában már rendelkeznek valamilyen tartózkodási engedéllyel Magyarországon. Márpedig ilyen esetben, ha a tartózkodási

⁴¹³ A tartózkodási engedély átvételére jogosító vízumot a Harmtv. szabályozza, így ezt az eljárást a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező harmadik országbeli állampolgárok személyi hatály hiányában nem kezdeményezhetik.

⁴¹⁴ www.bmbah.hu, (Letöltés ideje: 2008. 07. 25.)

⁴¹⁵ Az Szmvt. hatálya alá tartozó harmadik országbeliek csupán EK letelepedési engedélyt igényelhetnek, azonban jóval egyszerűbb eljárással megszerezhető az állandó tartózkodási kártya.

engedélyt már kiadták, akkor a figyelmeztető jelzést kiadó tagállam visszavonja a figyelmeztető jelzést, de az érintett külföldit felveheti a nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listába.

5. Következtetések

Ahogy a példákban, illetve a különböző eljárások ismertetéséből is kiderült, nem biztos, hogy véletlen a magyar lakosság növekvő idegenellenessége, hiszen ahogy láttuk, még egy olyan – elvileg kevesebb biztonsági kockázatot jelentő – személyi kör, mint a magyar vagy uniós családtaggal rendelkezők is nagy kihívást jelenthetnek az idegenrendészeti hatóságok számára. A schengeni csatlakozásra való felkészültségről jelentést tevő portugál néppárti EP-képviselő Carlos Coelho az általa írt indokolásban sorra veszi a schengeni zónához csatlakozó államokat. Magyarország esetében figyelmeztet „ez az ország komoly kihívással néz szembe, hiszen a schengeni övezet jövődjéig közép-keleti határának mintegy 15 %-áért válik felelőssé.”⁴¹⁶ Mindez jelentős felelősséget ró a magyar határőrizeti és idegenrendészeti szervekre, mivel a csatlakozást követően Magyarország belépő pontot jelenthet a Nyugat-Európába irányuló illegális migránsok számára. Ezekben az esetekben tehát kizárólag az alapos és körültekintő tényállás tisztázása az, ami esélyt adhat a jogszabály kijátszására irányuló törekvések felderítésére, melyet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársai az általam is ismertetett esetekben igen sikeresen elvégeztek.

⁴¹⁶ <http://www.nbh.gov.hu/evk2007/07-0062.htm>, NBH 2007. évkönyve: A schengeni csatlakozás hatásai