

## AZ EURÓPAI UNIÓ, VALAMINT MAGYARORSZÁG MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁJA A SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN: LELTÁR AZ UNIÓS CSATLAKOZÁS ÓTA ELTELT HÚSZ ÉVRŐL

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.06>

*Az Európai Unió (EU) migrációs és menekültügyi szabályozása több rétegű és dimenziós: magában foglalja a legális migrációval, az irreguláris migrációval, a határokkal, a vízumokkal, a közös európai menekültügyi rendszerrel és ezek külső dimenziójával kapcsolatos területeket. A közös migrációs/menekültügyi politika kialakítása együtt járt a tagállamok nemzeti jogszabályainak közelítésével két fő cél elérése érdekében: a menekültek és a legális bevándorlók befogadása, valamint az irreguláris bevándorlás megfékezése.*

*A tanulmány – már csak a terjedelmi korlátok miatt is – nem kívánja részletekbe menően áttekinteni és elemezni a magyar EU-csatlakozást követő húsz év uniós és magyar szabályozás valamennyi pontját. A tanulmány célja, hogy hazánk uniós csatlakozásának 20. évfordulója kapcsán kronologikus áttekintést adjon az uniós és a magyar szabályozás főbb pontjairól, ezzel tükröt állítva együtt, illetve egymás melletti alakulásokról. A tanulmány konklúziója, hogy két évtized távlatából az EU migrációs és menekültpolitikája, illetve az azt leképező szabályozás nem tekinthető progresszívnek. Ennek alapvető oka a 2015-ös európai migrációs válság, illetve a válság menedzselése, amelynél a tagállami szakpolitikák célja az egyes nézőpontból menekültek, más nézőpontból irreguláris migránsok érkezésének kezelése, illetve megfékezése volt. A magyar jogi realitások felé fordulva pedig paradox helyzetnek lehetünk tanúi. Húsz évvel Magyarország uniós csatlakozása után az ez idő alatt az egyik legtöbbet változott, folyvást terebélyesebbé váló EU-szakpolitika s annak jogi instrumentumai döntően meghatározzák a nemzeti normatív kereteket – legalábbis formai értelemben. Ugyanakkor a tartalmilag az EU-joggal és annak elveivel flagránsan szembe menő hazai jogalkotás számos ponton kiüresíti az igazodási keretet jelentő szupranacionális normákat és sztenderdeket.*

\* PhD, LLM, tudományos munkatárs, HUN-REN TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [friedery.reka@tk.hun-ren.hu](mailto:friedery.reka@tk.hun-ren.hu).

\*\* PhD, dr. habil., jogi kutató, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége A-1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11 (Ausztria); vendégoktató, Budapesti Corvinus Egyetem, 1093 Budapest, Fővám tér 8. E-mail: [tamas.molnar@uni-corvinus.hu](mailto:tamas.molnar@uni-corvinus.hu). A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem tekinthető az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége álláspontjának.

## BEVEZETÉS

Huntington neves művében a néességmozgásról mint a történelem motorjáról ír,<sup>1</sup> amely Bayer szerint egy nagyon összetett társadalmi jelenségként differenciáltabb megközelítést követelne, mint amit a tisztán gazdasági vagy morális érvek, a kulturális identitás féltése vagy akár az erre támaszkodó közvetlen politikai haszon-szerzés diktál.<sup>2</sup> Az Európai Unió (EU) migrációs politikájáról nagyon sok elemzés készült annak társadalmi-gazdasági-politikai hatása miatt, az uniós szakpolitikák egyik leginkább vitatott területévé nőtte ki magát, amely szupranacionális és tagállami szinten az etnikai, kulturális és vallási szerkezetet érintő, valamint a biztonságról, az identitásról és a társadalomhoz tartozásról szóló vitákat és elemzéseket generál.<sup>3</sup> Az európai migrációs és menekültügyi politika ugyanis a határok-mobilitás-emberi jogok hármában próbált és próbál utat találni magának, amelynek során, ahogy Guild megállapította, az ún. harmadik (nem uniós) országok állampolgáraival kapcsolatos uniós vitát a nemzeti mérlegelési jogkör szerepéről szóló eltérő nézetek befolyásolták és alakították.<sup>4</sup>

Az EU migrációs- és menekültügyi hatáskörét a tagállamokkal megosztott hatáskörként alakították ki,<sup>5</sup> az Unió az arányosság és a szubszidiaritás elvének megfelelően bármilyen jogalkotási aktust elfogadhat ezen a téren. A közös migrációs- és menekültügyi politika kialakítása együtt járt a tagállamok nemzeti jogszabályainak közelítésével két fő cél elérése érdekében: a menedékkérők és a legális bevándorlók befogadása, valamint az irreguláris bevándorlás megfékezése. Ez az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) megfogalmazása szerint a migrációs

<sup>1</sup> Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása* (Budapest: Európa 2018) 168.

<sup>2</sup> BAYER József: „A migráció globális trendje és politikai dilemmái” *Magyar Tudomány* 2019/1. 30., <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.3>.

<sup>3</sup> A különböző aspektusokból történő megközelítésre lásd például Elspeth GUILD: *Security and Migration in the 21st Century* (London: Polity 2009); HALMAI Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok* (Budapest: Akadémiai 2014); BIEDERMANN Zsuzsanna – NOVÁK Tamás – SZANYI Miklós – SZIGETVÁRI Tamás – WAGNER Péter: *Az Európa irányuló migráció legfontosabb kibocsátó országainak vizsgálata* (Budapest: MTA KRTK Világgazdasági Intézet 2015); TÁLÁS Péter: „A migráció mint biztonságpolitikai probléma” *Magyar Tudomány* 2019/1., <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.6>; Valeria BELLO: „The spiralling of the securitization of migration in the EU” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2020. 48/6. 1327–1344.; Andrea CRESCENZI: „Solidarity as a Guiding Principle of EU Asylum Policy” in MAJTÉNYI Balázs – Gianfranco TAMBURELLI (szerk.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary. Influence of International and EU Law on Domestic Actions* (Rome: Giappichelli Editore – Eleven 2019) 1–20.; Lukasz GRUSZCZYŃSKI – Réka FRIEDERY: „The Populist Challenge of Common EU Policies: The Case of (Im)migration (2015–2018)” *Polish Yearbook of International Law* 2023. 42/1. 221–244.; Daniel THYM: „The ‘refugee crisis’ as a challenge of legal design and institutional legitimacy” *Common Market Law Review* 2016/6. 1545–1573., <https://doi.org/10.54648/cola2016142>.

<sup>4</sup> Elspeth GUILD: „Competence, discretion and third country nationals: The European Union’s legal struggle with migration” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 1998/4. 613–625., <https://doi.org/10.1080/1369183x.1998.9976656>.

<sup>5</sup> Lásd EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés j) pont.

hullámok hatékony kezelését jelenti azok minden szakaszában, ezen felül méltányos bánásmód biztosítását a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az irreguláris bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzését és az ezek elleni megerősített küzdelmet.<sup>6</sup>

## 1. AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁTTEKINTÉSE

### 1.1. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁS ALAKULÁSA A 2015-ÖS KRÍZISIG

Figyelembe véve az uniós jogi szabályoknak a nemzeti jogrendszerekben elfoglalt helyét, az európai migrációs és menekültügyi szabályozási keret alapvető kiindulópontot biztosít a nemzeti jogalkotók döntéseinek értékeléséhez. A szabályozási keret kialakítása az 1980-as évek közepén kezdődött az Egységes Európai Okmánnyal (1986), amely lefektette a politikai együttműködés alapjait a menekültügy területén. Az Egységes Európai Okmány különösen a határok nélküli belső piac megteremtéséről rendelkezett, amelyen belül az emberek, az áruk és a szolgáltatások szabadon mozoghatnak, valamint szólt a külső határok ellenőrzésének megerősítéséről. Ugyanakkor néhány, a szigorúan vett EU-kereteken kívüli jogi eszköz, például a belső határellenőrzések fokozatos eltörléséről szóló schengeni megállapodás, illetve végrehajtási egyezmény (1985/1990) és a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló dublini egyezmény (1990) elfogadása az első európai menekültügyi rendszer létrehozásához vezetett.

Ezen az úton haladva, az 1992-es Maastrichti Szerződésben sor került a harmadik országok állampolgáira vonatkozó közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjainak az elismerésére, amely a bel- és igazságügyi kormányközi együttműködésre vonatkozó ún. harmadik pillérbe került be. Az Amszterdami Szerződés (1997) újabb jelentős lépést jelentett a migrációs és menekültügyek európai uniós jogba való integrálásához vezető folyamatban: a menekültügyi és bevándorlási politikát az EU első pilléréhez rendelte, és először vezette be a „szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” fogalmát, azaz egy olyan térségét, amelyet a külső határellenőrzés összehangolt rendszerével és közös vízumrendszerrel rendelkező államok határoznak meg. Ezen túlmenően a Szerződés felhatalmazta a Tanácsot, hogy egyhangúlag fogadjon el minimumszabályokat a menedékkérők tagállamokba történő befogadására, a menekültstátusz harmadik országbeli állampolgároknak való elismerésére és a menekültstátusz elismerésére vagy visszavonására vonatkozó, a tagállamokban alkalmazandó eljárásokról; továbbá olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek célja egy kiegyensúlyozottabb mechanizmus végrehajtása a menekülteket és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket befogadó tagállamok számára.

<sup>6</sup> EUMSZ 79. cikk (1) bekezdés.

Az Amszterdami Szerződés nyomán 1999 októberében a tamperei Európai Tanács beindította a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) megalkotásának hosszú folyamatát, amely magában foglalja a menekültek származási országaival való partnerséget, a menekültügyre és a külföldiekkel való bánásmódra vonatkozó közös szabályrendszert, valamint a migrációs áramlások kezelését. Az Európai Tanács a tamperei program keretében kötelezettséget vállalt arra, hogy a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény teljes körű és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló rendszer létrehozására törekszik. Ez egy kétlépcsős folyamat volt: az első szakasz a nemzeti menekültügyi jogszabályok harmonizálására irányult, a második szakasz célja pedig az EU-n belüli közös menekültügyi rendszer létrehozása volt. Ezeket a rendelkezéseket a 2001-es Nizzai Szerződés megerősítette. A 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződést követően a megreformált EUSZ és az EUMSZ 2009. decemberi hatálybalépésével új menekültügyi és bevándorlási szabályokat vezettek be: az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdése alapján az EU egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, valamint egy olyan közös menekültügyi, bevándorlási és külső határellenőrzési politikát alakít ki, amely a tagállamok közötti szolidaritáson és a harmadik országok állampolgáraival szembeni méltányosságon alapul.

#### 1.1.1. A KÖZÖS EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI POLITIKA ELSŐ ÉS MÁSODIK REFORMFOLYAMATA

1999 és 2005 között két szakaszban több, a közös menekültügyi minimumszabályokat harmonizáló jogalkotási intézkedést fogadtak el. Az elfogadott négy legfontosabb uniós jogszabály a menedékkérők befogadásáról szóló irányelv,<sup>7</sup> az 1990-es dublini egyezményt felváltó dublini rendelet (Dublin II.),<sup>8</sup> a Kvalifikációs Irányelv,<sup>9</sup> illetve a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv<sup>10</sup> volt. A KEMR további építőelemeinél szólni szükséges az Eurodac-rendeletéről,<sup>11</sup> az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal felállításáról,<sup>12</sup> az Európai Menekültügyi Alapról,<sup>13</sup> az átmeneti védelemről

<sup>7</sup> A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, *HL* L 31., 2003.2.6., 18–25.

<sup>8</sup> A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, *HL* L 50., 2003.2.25., 1–10.

<sup>9</sup> 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, *HL* L 304., 2004.9.30., 12–23.

<sup>10</sup> A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól, *HL* L 326., 2005.12.13., 13–34.

<sup>11</sup> A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról, *HL* L 316., 2000.12.15., 1–10.

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról, *HL* L 132., 2010.5.29., 11–28.

<sup>13</sup> A Tanács határozata (2000. szeptember 28.) az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról, *HL* L 252., 2000.10.6., 12–18.

szóló irányelvről,<sup>14</sup> valamint a családegyesítési irányelvről.<sup>15</sup>

A szabályozási keret fokozatos alkalmazásának lehetővé tétele, valamint a KEMR megvalósításának biztosítása érdekében a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program (*General Programme Solidarity and Management of Migration Flows*)<sup>16</sup> részeként létrehozták a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alapot, amely egy olyan keretrendszer része volt, amely a Külső Határok Alapot,<sup>17</sup> az Európai Visszatérési Alapot<sup>18</sup> és a Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alapot<sup>19</sup> is magában foglalta. 2014-ben a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF) lépett az Európai Menekültügyi Alap, az Európai Integrációs Alap és az Európai Visszatérési Alap helyébe.<sup>20</sup> 2014 és 2020 között az AMIF a migráció valamennyi aspektusával foglalkozó intézkedéseket támogatót, beleértve a menekültügyet, a legális migrációt, az integrációt és a visszatérést is.

Az intézményrendszerben történt változás terén a korábban már említett Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal mellett szükséges megemlíteni a 2004-ben létrehozott, az EU külső határain folytatott operatív együttműködést irányító és koordináló Frontex Ügynökség felállítását.

<sup>14</sup> 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, *HL L 212.*, 2001.8.7., 12–23.

<sup>15</sup> A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról, *HL L 251.*, 2003.10.3., 12–18.

<sup>16</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, *HL L 144.*, 6.6.2007., 1–21.

<sup>17</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2007/574/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról, *HL L 144.*, 2007.6.6., 22–44.

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2007/575/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról, *HL L 144.*, 2007.6.6., 45–65.

<sup>19</sup> 2007/435/EK: A Tanács határozata (2007. június 25.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap létrehozásáról, *HL L 168.*, 2007.6.28., 18–36.

<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, *HL L 150.*, 2014.5.20., 168–194.

A közös európai menekültügyi politika kiépülésének második szakasza a Lisszaboni Szerződés által bevezetett elsődleges uniós jog reformjával indult el.<sup>21</sup> E szakasz meghatározó eleme volt, hogy az Európai Parlament és a Tanács új szabályozási eszközöket fogadott el, amelyek módosították a korábbi irányelvek és rendeletek rendelkezéseit. A KEMR további fejlesztése céljából az Európai Bizottság még 2007-ben benyújtotta a Zöld könyvet<sup>22</sup> a jövőbeli közös európai menekültügyi rendszerről. A cél széles körű vita kezdeményezésével egy új közös cselekvési program létrehozása volt, amelyben az első szakasz célja a tagállamok jogi keretének közös minimumszabályok alapján történő harmonizálása volt, a második szakaszé pedig a magasabb védelmi szint elérése, nagyobb egyenlőség biztosítása a védelem terén, és nagyobb fokú szolidaritás biztosítása a tagállamok között. A második szakaszhoz kapcsolódott a 2008-ban bemutatott Menekültügyi Politikai Terv (*Policy Plan on Asylum*)<sup>23</sup> is, amellyel párhuzamosan megkezdett reform keretében 2011-ben és 2013-ban számos új uniós szabály született azzal a céllal, hogy a menedékkérők egy nyitott és tisztességes rendszerben, egyenlő bánásmódban részesüljenek, függetlenül attól, hogy mely tagállamban folyamodnak védelemért. Itt fontos rámutatni arra, hogy az első szakaszban született keretrendszernek az előnyei mellett számos hátránya is volt, például a tagállamok gyakorlata továbbra is számos esetben eltért egymástól, különösen a menedékkérők befogadása, valamint a kérelmekkel kapcsolatos döntéshozatal terén. Így a biztonságos származási országnak tekintett harmadik államok listája tagállamonként nagymértékben eltérő volt,<sup>24</sup> vagy hogy sem a menekültügyi eljárás irányelve, sem a befogadási irányelv nem állapított meg konkrét időtartamot a fogva tartásra vonatkozóan.<sup>25</sup>

A második szakaszban született új szabályok tehát a keret továbbfejlesztését célozták. Ezek a jogszabályok a következők. A menekültügyi eljárásról szóló új irányelv (2013/32/EU) a méltányosabb, gyorsabb és jobb minőségű menekültügyi

<sup>21</sup> Lásd erről részletesen Paul CRAIG: „The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance” *European Law Review* 2008/2. 137–166; CZIEGLER Dezső Tamás – HORVÁTHY Balázs: „Az uniós tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződés után” in NÓTÁRI Tamás (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Protestate / Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* (Budapest: MTA JTI 2010) 61–104., BLUTMAN László: *Az Európai Unió a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: ORAC 2020); VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Magyarázat az Európai Unió jogáról* (Budapest: Wolters Kluwer 2023).

<sup>22</sup> Európai Bizottság: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről, COM(2007) 301., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0301&qid=1712512430778>.

<sup>23</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU, COM(2008) 360, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/policy-plan-on-asylum.html>.

<sup>24</sup> UN High Commissioner for Refugees: Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations, March 2010, 67., <https://www.unhcr.org/media/improving-asylum-procedures-comparative-analysis-and-recommendations-law-and-practice-key>.

<sup>25</sup> European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Brussels, 2007, COM(2007) 745; 7.



döntések meghozatalát célozta. A befogadási feltételekről szóló megreformált irányelv (2013/33/EU) biztosította, hogy a menedékkérők számára az egész EU-ban emberséges fizikai befogadási feltételek (például lakhatás) álljanak rendelkezésre, és hogy az érintettek alapvető jogait teljes mértékben tiszteletben tartsák. Az új Kvalifikációs Irányelv (2011/95/EU) tisztázta a nemzetközi védelem megadásának indokait, amelynek segítségével megalapozottabb menekültügyi döntések születhetnek, valamint a nemzetközi védelemben részesülők jogaihoz és beilleszkedési intézkedéseikhez való hozzáférésről is szól. Az átdolgozott Dublin rendelet (Dublin III.) (604/2013/EU) fokozta a menedékkérők védelmét a kérelem megvizsgálásáért felelős állam megállapításának folyamata során, és tisztázta az államok közötti kapcsolatokra vonatkozó szabályokat. A megreformált Eurodac-rendelet (603/2013/EU) a menedékkérők ujjlenyomatait tartalmazó uniós adatbázis működésének javítását célozta, hogy a tagállamok számára könnyebbé tegye a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősség meghatározását.<sup>26</sup>

Jelentősége okán szólni szükséges a Visszatérési Irányelvről (2008/115/EK)<sup>27</sup> is, amely az EU-ban jogszerűtlenül tartózkodó nem uniós állampolgárok visszatérésére vonatkozóan állapít meg közös normákat és eljárásokat, és amelynek jelentőségét az Európai Bizottságnak az irányelvről szóló politikai közleménye<sup>28</sup> is kihangsúlyozta, illetve pozitívan értékelt az irányelv végrehajtását és hatásait, többek között azt, hogy korlátozta a tagállamok azon lehetőségét is, hogy a pusztán irreguláris tartózkodást bűncselekménynek minősítsék, eljárási biztosítékai pedig hozzájárultak a nagyobb jobbiztonsághoz.<sup>29</sup>

### 1.1.2. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓ HELYE A SZABÁLYOZÁSBAN

A legális migrációt érintő intézkedések esetében a 2009 és 2014 között kidolgozott, a munkaerő-vándorlásra fókuszálók esetében világhosszá válik, hogy ezek nagy része nem a klasszikus migrációról szól, amelyet egy ember életében egyszeri, az ország-

<sup>26</sup> Erről a reformról áttekintően magyar nyelven lásd pl.: MOLNÁR Tamás: „Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi *acquis*-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig” *Fundamentum* 2013/2. 55–63.

<sup>27</sup> 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, *HL* L 348., 2008.12.24., 98–107.

<sup>28</sup> Communication from the Commission to the Council and European Parliament on EU Return Policy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0199&from=EN>.

<sup>29</sup> A visszatéréshez szorosan kapcsolódnak az ún. visszafogadási egyezmények, amelyek egyértelmű kötelezettségeket és eljárásokat határoznak meg a harmadik ország és az uniós tagállamok hatósági számára arra vonatkozóan, hogy mikor és hogyan kell visszafogadni az EU-ban jogszerűtlenül tartózkodó személyeket. Az uniós szintű szakpolitika formálásról lásd Tamás MOLNÁR: „EU readmission policy: a (shapeshifter) technical toolkit or challenge to rights compliance?” in Evangelia (Lilian) TSOURDI – Philippe DE BRUYCKER (szerk.): *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2022) 486–504., <https://doi.org/10.4337/9781786439635.00033>.

váltásról és letelepedésről szóló döntésként értelmezzük.<sup>30</sup> A 2000-es évek eleje óta az EU legális migrációt érintő politikája a beutazás és tartózkodás feltételeire, valamint a migránsok sikeres integrálódásához szükséges minimális jogokra fókuszált. Ezek rendezését célozva született két jelentős irányelv: a 2003/109/EK irányelv a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, valamint a 2003/86/EK irányelv a családegyesítési jogról. A harmadik országbeli polgárok EU-beli életüket rendező újabb építőköve az ún. összevont engedélyről szóló 2011/98/EU irányelv<sup>31</sup> volt.

Az előbbieket egészítette ki a magasan képzett, illetve az alacsony képzettségű munkavállalók helyzetének rendezését szem előtt tartó két irányelv: a 2009/50/EK Kék Kártya-irányelv,<sup>32</sup> illetve a vállalaton belüli áthelyezés megkönnyítéséről szóló 2014/66/EU irányelv,<sup>33</sup> továbbá az idénymunkásokról szóló 2014/36/EU irányelv.<sup>34</sup> A fentieket kiegészítendő, az 2004/114/EK<sup>35</sup> irányelv (később felváltotta a 2016/81/EU irányelv<sup>36</sup>) harmonizálta a hallgatók, valamint a nem fizetett gyakornokok és kutatók belépésére vonatkozó nemzeti jogszabályokat is.<sup>37</sup>

<sup>30</sup> Roderick PARKES – Annelies PAUWELS: „Impact of the Migration challenges on the EU policy framework” in Erzsébet N. RÓZSA (szerk.): *Mapping the migration challenges in the EU transit and destination countries* (Joint Policy Study 6) (European Institute of the Mediterranean 2017) 15.

<sup>31</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, *HL L* 343., 2011.12.23., 1–9.

<sup>32</sup> A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, *HL L* 155., 2009.6.18., 17–29.

<sup>33</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről, *HL L* 157., 2014.5.27., 1–22.

<sup>34</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, *HL L* 94., 2014.3.28., 375–390.

<sup>35</sup> A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcserre, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, *HL L* 375., 2004.12.23., 12–18.

<sup>36</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/801 irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcserreprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás), *HL L* 132., 2016.5.21., 21–57.

<sup>37</sup> A szakpolitikát részletesen lásd GYENEY Laura – MOLNÁR Tamás: „Az Európai Unió migrációs és menekültpolitikája” in SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura (szerk.): *Uniók szakpolitikák* (Budapest: Pázmány Press 2019) 229–314; MOHAY Ágoston: „Bel- és igazságügyi együttműködés: a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” in KENGYEL Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák* (Budapest: Akadémiai 2020) 590–622.



## 1.2. A 2015-ÖS KRÍZIS UTÁN TETT LÉPÉSEK

A 2015-ben rövid idő alatt nagylétszámú irreguláris határátlépő<sup>38</sup> több, korábban létező problémát is felszínre hozott. Egyrészt a tagállamok két, egymásnak ellentmondó módon közelítették meg a migrációt: az embereket egyrészt visszatartották attól, hogy Európába jöjjenek, akik viszont mégis megérkeztek, azoknak védelmet nyújtottak.<sup>39</sup> Másrészt 2015-ben az EU-ba érkezők kiugróan magas száma rámutatott az Unió menekültügyi politikájának hiányosságaira, így arra a régóta hangoztatott problémára is, hogy az uniós külső határokkal rendelkező országok frontországokként működnek, védve a külső határokkal nem rendelkezőket. A strukturális hiányosságok a KEMR alakulását érintő vitákhoz is kapcsolhatók voltak: ha a jogi irányítási struktúrák a menekültügyi és határellenőrzési politikák sajátosságaihoz igazíthatók is, továbbra sem volt világos, hogy a szupranacionális döntéshozatal képes-e elegendő legitimitást szerezni ahhoz, hogy a menekültek védelmével kapcsolatos átfogó konszenzust találjon és tartson fenn.<sup>40</sup>

### 1.2.1. A VÁLSÁG FÁZISA: LÉPÉSEK A BELSŐ DIMENZIÓBAN

A fentiek alapján érthető, hogy a frontvonalban lévő mediterrán tagállamokra nehezedő migrációs nyomás arra készítette az uniós intézményeket, hogy az EUMSZ 80. cikkében rögzített szolidaritás és a felelősség igazságos megosztásának elve alapján járjanak el.

A vészhelyzetre adott egyik korai válasz a határellenőrzési és határőrizeti műveletek, valamint a tengeri kutatás és mentés megerősítése volt. Az Európai Tanács 2015. áprilisi ülésén meghosszabbította a Frontex által koordinált, 2014-ben elindított Triton közös műveletet (2018-tól Themis néven futott), ezzel támogatva Olaszországot a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem és a parti őrségi feladatokkal kapcsolatos európai együttműködés fokozása érdekében.<sup>41</sup> Ezenkívül a 2015/778 (KKBP) határozat<sup>42</sup> létrehozta az EUNAVFOR MED műveletet, hozzájárulva a földközi-tengeri embercsempész- és emberkereskedelmi hálózatok üzleti tevékenységének megakadályozásához, megelőzéséhez és visszaszorításához.

<sup>38</sup> Egyébként a Dublin III. rendeletben nem rögzítették a valamely tagállam határa „szabálytalan átlépésének” fogalmát, amire az EU Bíróság is rámutatott. Lásd a C-646/16. sz. Khadija Jafari és Zainab Jafari kontra Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl Jafar ügyben 2017. július 26-án hozott ítélet, EU:C:2017:586, 60–61.

<sup>39</sup> Angeliki DIMITRIADI: *The Janus face of Europe's migration policy Contradictory approaches are built into the system of Europe's migration and asylum policies* 1 February 2016, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_janus\\_face\\_of\\_europes\\_migration\\_policy\\_5082](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_janus_face_of_europes_migration_policy_5082).

<sup>40</sup> THYM (3. lj.) 1546.

<sup>41</sup> European Commission: Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean MEMO, Brussels, 7 October 2014, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_14\\_566](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_566).

<sup>42</sup> A Tanács (KKBP) 2015/778 határozata (2015. május 18.) az Európai Uniónak a földközi-tengeri térség déli középső részén folytatott katonai műveletéről (EUNAVFOR MED) HL L 122., 2015.5.19., 31–35.

Ezen intézkedések mellett az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén úgy határozott, hogy a válság kezelésére adott válasznak három kulcsfontosságú elemre kell összpontosulnia: áthelyezés/áttelepítés, visszatérés/visszafogadás/reintegráció, valamint együttműködés a származási és tranzitországokkal. Ezt elősegítendő az Európai Bizottság 2015 májusában elfogadta az Európai Migrációs Stratégiát (*European Agenda on Migration*),<sup>43</sup> amely a migráció kezelésének minden vonatkozására kiterjedve, a külső és belső dimenziót egységesen kezelve átfogó stratégia felépítését célozta. Két olyan azonnali intézkedést is meghatározott, amelyek a migrációs nyomás alatt álló tagállamok segítségét célozták. A 2015/914. számú ajánlással<sup>44</sup> uniós szintű áttelepítési programot hozott létre, amely húszezer helyet biztosított volna a nemzetközi védelemre szoruló személyeknek. A másik intézkedés pedig egy olyan javaslat elfogadásáról szólt, amely kötelező és automatikusan indított áthelyezési rendszer létrehozására irányult az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyek Unión belüli szétosztása érdekében,<sup>45</sup> amelyhez kapcsolódóan a Tanács elfogadta a 2015/1523<sup>46</sup> és a 2015/1601<sup>47</sup> határozatokat a nyilvánvalóan nemzetközi védelemre szoruló személyek Olaszországból és Görögországból más tagállamokba történő ideiglenes és kivételes áthelyezési mechanizmusáról. Ezek az ideiglenes intézkedések a Dublin III. rendelet 13. cikkében foglalt szabálytól való eltérést jelentették, amely szerint ugyanis Olaszország és Görögország lett volna felelős az adott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért.

A két határozat esetében a legújabb elem a kötelező kvóták megállapítása volt, amelyek alapján a menedékkérőket az Egyesült Királyság, Írország és Dánia kivételével a tagállamok között szétosztották. De megemlítendő, hogy az említett határozatokban előírt áthelyezési mechanizmus más, a frontországok számára különösen megterhelőnek bizonyult intézkedéseket egészített ki, így például az Olaszországban és Görögországban felállítandó „hotspot”-ok, ahol ellenőrzést, azonosítást, a tanúvallomások nyilvántartásba vételét és ujjlenyomatvételt végeztek.<sup>48</sup> Ugyanakkor a

<sup>43</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai Migrációs Stratégia, COM(2015)240 final.

<sup>44</sup> A Bizottság (EU) 2015/914 ajánlása (2015. június 8.) az európai letelepítési programról, C/2015/3560, HL L 148., 2015.6.13., 32–37.

<sup>45</sup> Európai Bizottság, Javaslat: A Tanács határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, COM(2015)286 final – 2015/0125 (NLE).

<sup>46</sup> A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 239., 2015.9.15., 146–156.

<sup>47</sup> A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 248., 2015.9.24., 80–94.

<sup>48</sup> Az EU válságra adott válaszait tartalmazó migrációs politikájáról lásd bővebben GYENÉY Laura: „Az Európai Unió migrációs politikája – Tényleges megoldás egy valós válságra?” *Iustum Aequum Salutare* 2016/2. 279–302). A „hotspot” megközelítés által indukált alapjogi kihívásokról és problémákról lásd: European Union Agency for Fundamental Rights: *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy* (FRA Opinion 5/2016 [Hotspots]), Vienna, 29 November 2016; valamint European Union Agency for Fundamental Rights: *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental*

menedékkérők „hotspot”-okban történő fogva tartása ellentétben állt mind az olasz alkotmánnyal, mind az e területre vonatkozó főbb nemzetközi megállapodásokkal.<sup>49</sup>

A szolidaritás kérdése mellett a szuverenitás kérdése is előtérbe került, hiszen 2015-ben számos tagállam bevezette az ideiglenes belső határelőrzéseket, amelyekre tekintettel az EU lehetővé tette, hogy rendkívüli körülmények esetén fenntartsák az ideiglenes belső határelőrzéseket.<sup>50</sup> Ugyanakkor a Bizottság többször hangsúlyozta, hogy a schengeni rendszer nem tehető felelőssé a jelenlegi válsáért, épp ellenkezőleg, Schengen a megoldás része lehet.<sup>51</sup>

### 1.2.2. A VÁLSÁG FÁZISA: ESZKÖZÖK A KÜLSŐ DIMENZIÓBAN

A migrációs politika nemcsak a belső dimenzióról szól, hanem természeténél fogva erős külső komponenst is tartalmaz. A migráció kezelésének (megoldásának?) alapkérdése a kibocsátó kontinens/ország/régió/népességeltartó és népességmegtartó képességének növelése.<sup>52</sup> Az áthelyezési rendszert (mind az ideiglenes, mind az állandó rendszert) a visegrádi országok határozottan ellenezték, de sok más tagország sem teljesítette a kvótáit. Az EU vezetői felismerték, hogy a migrációs nyomás enyhítésére szükség van a származási és tranzitországokkal való együttműködés keresésére, az EU külső határainak megerősítésére, a visszaküldés és visszafogadás kérdésének megoldására is.

Ennek keretében Németország, a legnagyobb számú menekülttel szembesülő tagállam állt a Törökországgal folytatott azon egyeztetések élére, amelynek célja az Európába irányuló „menekültáradat” megállítása volt. A 2016 márciusában aláírt EU–Törökország megállapodás értelmében mindkét fél jól járt. Törökországba visszaküldenek minden olyan harmadik országbeli állampolgárt, aki onnan irregulárisan lépett be az EU-ba, és nem szorul védelemre, valamint Törökországból szíriai menekülteket fogadnak be az uniós tagállamok. A török kormány ígéretet tett arra is, hogy jobban ellenőrzi partjait, és befogadja az elutasított menedékkérőket, az EU pedig vállalta, hogy hárommilliárd euróval (plusz hárommilliárddal megtoldva

*Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy* (FRA Opinion – 3/2019 [Hotspots Update]), Vienna, 4 March 2019. Az áthelyezési rendszer a visegrádi országokban erős ellenállásba ütközött, amint azt a Szlovák Köztársaság és Magyarország által a Bírósághoz benyújtott megsemmisítési kereset is mutatja. Az EUB 2017. szeptember 6-i ítéletével a fellebbezés valamennyi indokát elutasította, és megerősítette az EUMSZ 80. cikkében foglalt szolidaritás és a tagállamok közötti méltányos felelősségmegosztás európai elvének központi szerepét.

<sup>49</sup> Erről lásd FRIEDERY RÉKA – Andrea CRESCENZI: „European and National Migration Policy in the Shadow of Populism through the Lens of Administrative Measures: Germany and Italy Compared between 2015–2019” *Journal of Identity and Migration Studies* 2023/2. 10.

<sup>50</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határelőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról szóló, 2016. május 12-i tanácsi végrehajtási határozat alkalmazásáról COM(2016) 635 final.

<sup>51</sup> European Commission, Communication, Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area, (1 May - 10 December 2015) COM(2015)675 final.

<sup>52</sup> Kiss Judit: „Tényekkel a migrációs tévhit ellen” *Magyar Tudomány* 2019/1. 53–66., <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.5>.

2018 végéig) támogatja Törökországot az általa befogadott 3,5 millió szíriai menekült szükségleteinek kielégítésében, illetve felgyorsítják az egyeztetéseket a török állampolgárok vízummentes schengeni beutazását illetően.<sup>53</sup> Az EU–Törökország megállapodást, illetve a balkáni útvonal mentén elhelyezkedő határátkelők lezárását követően az újonnan érkezők száma drasztikusan csökkent. A megállapodást számos kritika érte uniós és tagállami szinten, politikai, társadalmi és emberi jogi oldalról, ugyanakkor ez a lépés rámutatott arra, hogy az EU-nak hosszú távú stratégiai szemléletet kell kialakítani a Törökországgal való kapcsolataiban, és az egyetlen problémára fókuszálás csak korlátozottan vonzó Törökország számára, és ebben az összefüggésben a török állampolgárok vízumliberalizációja jó alku alap volt.<sup>54</sup>

A tagállamok önállóan is igyekeztek bilaterális együttműködések kötni, így Németország igazgatási megállapodásokat írt alá többek között Portugáliával és Görögországgal is. Ezek megkötésével együttműködött az EU egyik legfontosabb belépési pontjaként szolgáló tagállamokkal, és egy „kvázi-dublini” rendszert hozott létre.<sup>55</sup>

### 1.2.3. A MEGOLDÁS KERESÉSÉNEK FÁZISA: A HARMADIK REFORMFOLYAMAT

A Bizottság 2016-ban kezdeményezte a Közös Európai Menekültügyi Rendszert érintő újabb (harmadik) reformfolyamat elindítását, egy igazságos és humánus menekültügyi politika megvalósítását célozva, amely nagy (pont megtapasztalt) migrációs nyomás idején is hatékonyan tud működni. Ennek keretében 2016 májusában és júliusában két reformjavaslat-csomagot terjesztett elő. A KEMR központi elemeit érintette a dublini rendszer reformja; az Eurodac-rendelet megerősítésére irányuló lépések, beleértve a menedékkérők uniós ujjlenyomat-adatbázisa hatékonyságának növelését; az EASO megbízásának megerősítése egy teljes jogú menekültügyi ügynökség irányába; a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv felváltása rendelettel; a Kvalifikációs Irányelv felváltása rendelettel; a befogadási feltételekről szóló irányelv reformja annak biztosítása érdekében, hogy a nemzetközi védelmet

<sup>53</sup> Lásd Deutscher Bundestag Webarchiv: Opposition kritisiert EU-Türkei-Abkommen (joh/12.05.2016), <https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2016/kw19-aktuelle-stunde-tuerkei-422768>; Deutsches Institut für Menschenrechte: Stellungnahme: Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive Empfehlungen an die Bundesregierung, Berlin, 20. Juni 2016, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR\\_Stellungnahme\\_Menschenrechtliche\\_Bewertung\\_EU-Tuerkei-Vereinbarung\\_in\\_ihrer\\_Umsetzung\\_20\\_06\\_2016.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Menschenrechtliche_Bewertung_EU-Tuerkei-Vereinbarung_in_ihrer_Umsetzung_20_06_2016.pdf); Amnesty International: Das EU-Türkei-Abkommen ist rechtswidrig, 14. März 2016, <https://www.amnesty.de/2016/3/14/das-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig>.

<sup>54</sup> Ufuk GEZER – Mustafa SONGÜR: Die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU in der Flüchtlingskrise. Eine türkische Perspektive, Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 14/2016, 5, [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier\\_sicherheitspolitik\\_2016\\_14.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2016_14.pdf).

<sup>55</sup> Lásd EDAL (European Database of Asylum Law): The Case of the Administrative Arrangement between Greece and Germany: A tale of „para Dublin activity”, 5 November 2018, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/case-administrative-arrangement-between-greece-and-germany-tale-%E2%80%9Cparadublin-activity%E2%80%9D>.

kérelmezők harmonizált és méltó befogadási normákban részesüljenek, valamint a másodlagos mozgások és visszaélések megelőzése érdekében. A Bizottság által javasolt intézkedéscsomag a fentiekén kívül tartalmazta a sürgősségi áthelyezéseket, állandó áthelyezési mechanizmust, a biztonságos származási országok közös európai listáját, hatékonyabb visszaküldési politikát, a menekülteket támogató intézkedésekre vonatkozó közbeszerzési szabályokat, a menekültválság külső dimenzióját kezelő intézkedéseket, és az Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért területét.<sup>56</sup> Az EU Parlament és a Tanács a hét javaslatból ötről széles körű politikai megállapodásra jutott, amelyek az Európai Uniós Menekültügyi Ügynökség felállítása, az Eurodac adatbázis reformja, a befogadási feltételekről szóló irányelv felülvizsgálata, a kvalifikációs rendelet és az uniós áttelepítési keretrendszer voltak. A dublini rendszer és a menekültügyi eljárásról szóló rendelet reformjának kérdése viszont további módosításokat igényelt. Az intézményrendszer terén történt újabb lépés volt, hogy a 2019/1896 rendelet megreformálta az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget (Frontex), amely nagyobb személyi állománnyal és több műszaki eszközzel fog rendelkezni, valamint szélesebb körű felhatalmazása keretében támogatni tudja különösen a határellenőréssel, a visszaküldéssel, és a harmadik országokkal folytatott együttműködéssel kapcsolatos tagállami tevékenységeket. Pénzügyi téren a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretet (MFF) megállapító rendelet megerősített támogatást biztosított a migráció és a határigazgatás területére 22,7 milliárd EUR összegben. Ez támogatja a Frontex rendelkezésére álló határőri állomány 2027-ig tízezer főre történő növelését is. További fontos lépésként döntöttek az EU Menekültügyi Ügynökségének (a Támogatási Hivatalt felváltva) létrehozásáról a menekültügyi politika Unión belüli alkalmazásának javítása érdekében.

Hosszas, megtorpanásokban bővelkedő időszakot követően az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án bemutatta a migrációs és menekültügyi paktum újabb elemeit. Ebben a legfontosabb elemek a külső dimenzió, a javasolt új, belépést megelőző előszűrő szakasz, a szolidaritási mechanizmus, a belső migrációkezelés és menekültügyi igazgatás, a visszaküldés javításának különböző eszközei, az ügynökségek szerepe, az Európába való legális beutazási lehetőségek és az integráció. A paktum egyes elemeit számos kritika is érte több oldalról. A V4-ek és más tagállamok szerint például még mindig túlságosan megengedő a migrációval kapcsolatban, nem elég rugalmas a tagállami kötelezettségek tekintetében,<sup>57</sup> míg a jogvédők

<sup>56</sup> Az EU vezetői által 2015-ben létrehozott alap a migráció és a lakhelyelhagyás mögöttes okainak orvoslása és a küldő országok jobb migrációkezelésének támogatása révén járult volna hozzá az EU-ba érkező irreguláris migráció csökkentéséhez. Lásd részletesebben SZENT-IVÁNYI Balázs: „Bort isznak, de vizet prédikálnak? Nemzetközi fejlesztési civil szervezetek és az EU afrikai migrációt kezelő szolgálatai” in SZANYI Miklós – TÖRÖK Ádám – SZUNOMÁR Ágnes (szerk.): *Trendek és törésvonalak IV.* (Budapest: Akadémiai 2023) 13–23., <https://doi.org/10.1556/9789634548904>.

<sup>57</sup> A V4-ek, így Magyarország fenntartásait az egyes elemekről lásd részletesen MOHAY Ágoston: „Migration and asylum law of the V4 in the European Union context: between harmonisation and reluctance” *Politics in Central Europe* 2021/1. 790., <https://doi.org/10.2478/pce-2021-0031>. Monografikus jelleggel a témában lásd: Amouri BAYA: *The Interaction between the Asylum Policies of the Visegrád Group and International and EU Obligations* (PhD dissertation) (Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2022), <https://doi.org/10.14232/phd.11475>.

többek között arra mutattak rá, hogy a védelem és a menedékjoghoz való hozzáférés gyengül az úton lévők számára.<sup>58</sup> A reform ugyanakkor újabb lendületet vett, hiszen a Tanács és az Európai Parlament 2023. december 20-án megállapodott öt kulcsfontosságú uniós jogszabályról: ezek az új rendelet a menekültügy és a migráció kezeléséről, új szabályok a migrációs és a *vis maior* helyzetekre vonatkozóan, az uniós ujjnyomat-adatbázis továbbfejlesztése, új rendelet az előszűrésről, valamint a közös menekültügyi eljárást lefektető rendelet. Újabb sikert lehetett elkönyvelni, mikor az uniós tagállamok képviselői 2024. február 8-án jóváhagyták még azt a három uniós jogszabályt is, amelyekről a Tanács és a Parlament már 2022-ben megállapodott: ezek a befogadási feltételekről szóló irányelv felülvizsgálata, a kvalifikációs rendelet aktualizálása, illetve az uniós áttelepítési keret létrehozásáról szóló rendelet. Az Európai Parlament 2024 áprilisában elfogadta az új paktumot,<sup>59</sup> amelynek elemeit 2024 májusában ki is hirdették az EU Hivatalos Lapjában.<sup>60</sup>

## 2. MAGYARORSZÁG MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOZÁSA: AZ ELMÚLT HÚSZ ÉV NYOMÁBAN

A magyar migrációs és menekültügyi szabályozás kapcsán annak uniós csatlakozásunk utáni általános kontextusáról leszögezhető, hogy az háromszintű:<sup>61</sup> a tisztán *belső jogi eredetű* jogi normák (lásd lejjebb) mellett azt hazánk *nemzetközi jogi kötelezettségei* (nagyszámú két- és többoldalú szerződések, kiegészítve az általános nemzetközi szokásjogi szabályokkal);<sup>62</sup> valamint a vonatkozó *EU acquis* (lásd a

<sup>58</sup> Lásd: „Migration Pact »will engender a proliferation of human rights violations« and must be rejected” *Statewatch.org* 9 April, 2024, <https://www.statewatch.org/news/2024/april/migration-pact-will-engender-a-proliferation-of-human-rights-violations-and-must-be-rejected/>; Judith SUNDERLAND (Human Rights Watch): EU’s Migration Pact is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers <https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>; Amnesty International: EU: Migration and Asylum Pact reforms will put people at heightened risk of human rights violations, 4 April 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>.

<sup>59</sup> European Parliament: MEPs approve the new Migration and Asylum Pact, Press Releases, 10 April 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact>.

<sup>60</sup> Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?ojDate=22052024>.

<sup>61</sup> Hasonlóan osztályozza Tóth Judit: „Migrációs jogi környezet Magyarországon” *Magyar Tudomány* 2013/3. 244.

<sup>62</sup> Erről a nemzetközi jogi normaanyagról áttekinthetően pl.: MOLNÁR Tamás: „A migráció nemzetközi jogi szabályozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Budapest: PPKE JÁK 2019) (Nemzetközi jog rovat, rovat szerkesztő: SULYOK Gábor) <http://joten.hu/szocikk/a-migracio-nemzetkozi-jogi-szabalyozasa>. Hazánk kétoldalú, migrációs tárgyú nemzetközi szerződésai között jelentőségüknél fogva külön említendőek a szomszédos nem schengeni országokkal kötött határforgalmi megállapodások, az ún. visszafogadási megállapodások, a részleges vízummentességi megállapodások, a magyar-ukrán kishatárforgalmi megállapodás (kihirdette: 2007. évi CLIII. törvény), a Dublin III. rendelet végrehajtását megkönnyítő közigazgatási megállapodások, valamint az ideiglenesen munkát vállaló turisták foglalkoztatására irányuló (*Working Holiday Scheme* – WHS) megállapodások.



fentiekben) alkotja és alakítja. Szimbiózisa több, mint kívánatos: a Magyarországot kötelező nemzetközi jogi normák, az EU-jog, valamint a hazai jog összhangjának megteremtése *alkotmányos parancs* (lásd Alaptörvény E), illetve Q) cikkek).<sup>63</sup>

A nemzetközi jogi keretek kapcsán idekiváncozik: Magyarország az ENSZ keretében kidolgozott tárgybeli egyezményeknek (ideértve a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményt és annak 1967. évi Kiegészítő Jegyzőkönyvét<sup>64</sup>) mind részese, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogairól szóló 1990. évi ENSZ egyezmény<sup>65</sup> leszámítva; míg az Európa Tanács (ET) égisze alatt megszületett instrumentumok közül a legális migrációra vonatkozó nemzetközi szerződéseknek hazánk nem részese, számos másnak azonban igen.<sup>66</sup> Az ezekben megfogalmazott vállalások tehát a magyar állam kikényszeríthető nemzetközi jogi kötelezettségei.

Az Unió jogrendjét illetően ki kell emelni: 2004. májusi EU-csatlakozásunk óta az uniós jog jelenti azt a „második” jogrendszert, amely a hazai jog mellett Magyarország területén érvényesül. Figyelemmel arra, hogy mennyiségében és leginkább részletekbe menően ma már az EU-jog szabályozza a vízumpolitikával, határátlépéssel, a legális és irreguláris migrációval, valamint a menekültüggyel összefüggő kérdések zömét, kijelenthető: az európai uniós jog strukturális jellemzői révén (közvetlen alkalmazandóság, gyakran közvetlen hatály, elsődlegesség, előfoglalás elve, bírói kontroll stb.) a hazai *jogalkotó mozgástere* ezeken a területeken jócskán *leszűkült*. A magyar érdekek érvényesítésére praktikusán az *uniós döntéshozatali folyamatban* van lehetőség, ugyanis az uniós jogi szabályok kialakítása során nyílik mód arra, hogy a nemzeti preferenciák jogilag kötelező erejű szövegekben történő megjelenítését a kormányzat elérje. A már elfogadott és hatályosult uniós jogi szabályok transzpozíciója során az eltérésre viszonylag kis mozgástere van a tagállamoknak; azzal együtt, hogy az irányelvek esetében kedvezőbb szabályozást is megvalósíthatnak, vagyis az érintettek számára még előnyösebb bánásmódot, magasabb jogvédelmet nyújthatnak.

A fentieket summázva: a magyar állam hatályos nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásai, valamint az EU migrációs és menekültügyi *acquis*-ja nagyban meghatározza a hazai jogalkotó – és jogalkalmazó – cselekvését és döntéseit. A *háromszintű*, komplex rangviszonyokat keletkeztető szabályozási *architektúrában* a tisztán nemzeti szabályozás; az EU-jog; valamint a nemzetközi jog (univerzá-

<sup>63</sup> Az Alaptörvény Q) cikke szerinti összhangbiztosítás követelményéről és dimenzióiról lásd: MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus–Dóm 2013). Az Alaptörvény E) cikk kommentárját lásd: CSUHÁNY Péter: „Az Alaptörvény európai integrációs klauzulája” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II. kötet* (Budapest–Pécs: Pázmány Press 2013) 11–30.

<sup>64</sup> A magyar jogban kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

<sup>65</sup> *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, U.N.T.S., vol. 2220, 3., hatályba lépett: 2003. július 1.

<sup>66</sup> Például a menekültek vízummentességének eltörléséről szóló 1959. évi egyezmény – CETS No. 31 (kihirdette: 2009. évi XC. törvény), az Európai Emberi Jogi Egyezmény 4. és 7. számú kiegészítő jegyzőkönyvei – CETS No. 46, 117 (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény); az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló 2005. évi egyezmény – CETS No. 197 (kihirdette: 2013. évi XVIII. törvény), valamint az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezmény – CETS No. 200 (kihirdette: 2008. évi XCVIII. törvény).

lis/regionális/bilaterális) rétegei együtt vannak jelen, amely normacsoportok intenzíven érintkeznek egymással, s nemegyszer konfliktusba is kerülnek.<sup>67</sup>

## 2.1. AZ EU-CSATLAKOZÁST KÖVETŐ IDŐSZAK: A CÖLÖPÖK

A tisztán *belső jogi szabályozásra* fókuszálva előjáróban megállapítható: Magyarország 2004. május 1-jei uniós csatlakozásának pillanatában – amely uniós tagság folyó évben ünnepli 20. évfordulóját – nem várta a hazai jogalkalmazókat új joganyag a határt átszelő mozgások, vagyis a határigazgatás, migráció, idegenrendészet (kényszerintézkedések) és menekültügy szabályozásának területén. Húsz évvel ezelőtt a még a '90-es évekre datálható, a rendszerváltozás következtében megváltozott politikai-gazdasági-társadalmi helyzethez igazított, immár második idegenrendészeti törvény (*2001. évi XXXIX. törvény* – Idtv.),<sup>68</sup> valamint az 1997. évi menedékjogi törvény (*1997. évi CXXXIX. törvény* – régi Met.) volt hatályban.<sup>69</sup>

Hozzá kell persze tenni, hogy a jogalkotó az uniós jogharmonizáció követelményeinek – amelynek jogalapjául EU-csatlakozásunk előtt az 1991. évi Európa Megállapodás<sup>70</sup> 67. cikke szolgált – már az ezredforduló táján igyekezett eleget tenni novelláris módosításokkal.<sup>71</sup> Jóllehet a 2001-es Idtv.-ben, illetve módosításaiban; valamint a régi Met. kiigazításaiban határozottan megjelent az igény, hogy a törvényi rendelkezéseket hazánk majdani EU- és schengeni tagságából fakadó kötelezettségekre figyelemmel határozzák meg, mindezek azonban nem bizonyultak elegendőnek a gyökeresen átalakult jogélet, az EU-jog kívánalmi és erős belső sodrásának következtében. Az EU migrációs tárgyú jogalkotása az Amszterdami Szerződés 1999. májusi hatálybalépését követően nagyon felgyorsult, így ugrásszerűen megnőtt a harmonizálandó uniós normaanyag mennyisége is (lásd erről fentebb az 1.1.

<sup>67</sup> E normacsoportok egymáshoz való viszonyáról (lehetséges konfliktusairól), illetve a belső jogon belüli hierarchikus helyéről lásd a Blutman László által kidolgozott ún. rombusz-modellt, illetve annak finomításait. BLUTMAN László: „A jogrendszer nemzetköziesedése az alkotmányjog szempontjából (normák kapcsolódásai, konfliktusai a mai alkotmányos rendszerben)” in Kocsis Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet* (Pécs: PAMA 2009) 351–362. Sajátos, konkrét példaként migrációs kontextusban vö.: Tamás MOLNÁR: „Regulating Local Border Traffic in the European Union. Salient Features of Intersecting Legal Orders (EU Law, International Law, Hungarian Law) in the Shomodi Case (C-254/11)” *Hungarian Yearbook and International and European Law* 2013. 451–474., <https://doi.org/10.5553/hyiel/266627012013001001023>.

<sup>68</sup> Amely a *külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról* szóló 1993. évi LXXXVI. törvényt váltotta fel.

<sup>69</sup> E korszakra való jogtörténeti visszatekintéshez lásd: LÉKÓ Zoltán: „A magyarországi migráció szabályozása és jellemzői” in LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve* (Budapest: Complex 2009) 69–74.; WETZEL Tamás: *A bevándorlás kérdése Magyarországon* (Pécs: Publikon 2011) 46–54.; HAUTZINGER Zoltán: *A külföldiekre vonatkozó magyar jogi szabályozás fejlődése és története. Szakmatörténet [Egyetemi jegyzet]* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2012).

<sup>70</sup> A magyar jogban kihirdette: 1994. évi I. törvény.

<sup>71</sup> Lásd pl.: 2001. évi XXXVIII. törvény a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról; valamint 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról (44–56., 55–80., illetve 145. és 147. §-ok).

pontot). A 2004 májusában hatályban volt, hazánk uniós csatlakozására tekintettel módosított migrációs tárgyú nemzeti szabályozás ugyanis Magyarország teljes jogú uniós tagságával hosszú távon már nem volt fenntartható, leginkább a különféle *státuszok különbözősége* okán. Egyrészt az uniós polgárok és tágabban az Európai Gazdasági Térség (EGT) további államainak állampolgárai (a továbbiakban összefoglalóan: „EGT-állampolgárok”); másrészt pedig az ún. harmadik országbeli állampolgárok<sup>72</sup> beutazási és tartózkodási feltételei markánsan eltértek egymástól, okmányaik, bejelentési kötelezettségeik különbözőek, így jogaik és kötelezettségeik tartalma is merőben elvált egymástól.

Erre tekintettel, amikor 2007–2008 folyamán megújult a hazai migrációs és menekültügyi joganyag, ezen akkortájt alapvetően technikainak tekintett, saját belső rendszere által meghatározott szakpolitikai területen a *teljes körű EU-jogharmonizáció* megteremtése volt a fő cél. Az Országgyűlés a nemzeti szabályozás újrakodifikálásakor kettéválasztotta a „szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek” – más szóval az „EGT-állampolgárok”, azaz az európai uniós polgárok, illetve Svájc, Liechtenstein, Norvégia és Izland állampolgárai –, valamint a harmadik országbeli állampolgárok kategóriáit, külön törvényekbe rendezve e két személyi körre vonatkozó előírásokat. Megszülettek tehát a *szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény* (Szmtv.) (az így átültetett uniós jogtest törzsét a 2004/38/EK irányelv adta), illetve a *harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény* (Harmtv.) (amely az EGT-n kívülről érkező legális és irreguláris migrációt szabályozta); továbbá azok végrehajtási jogszabályai.<sup>73</sup> Ez a kettéosztás tehát paradigmaváltást hajtott végre az addigi egységes idegenrendészeti kódex szemléletével szemben. E modernizált joganyag szilárd uniós jogi lehgonyozottságát tükrözik a *preambulumok* is, amelyek utalnak „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség fokozatos létrehozásában történő közreműködés[re]”, „az Európai Unió és az azon kívüli országok társadalmi és gazdasági fejlődésének előmozdítás[ára]”,<sup>74</sup> továbbá az EU alapítószerződéseiben biztosított „szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának biztosítás[ára]”.<sup>75</sup> Kiemelendő, hogy a Harmtv. teremtette meg – a SIS törvénnyel együtt<sup>76</sup> – annak a lehetőségét is, hogy Magyarország teljes jogú tagként csatlakozzon a schengeni övezethez (amely 2007. december 21-étől vált realitássá).

<sup>72</sup> „Harmadik országon” – az uniós jogi terminológiának megfelelően – a Magyarországon („első ország”) és az EGT Megállapodásban részes államokon („második ország”) kívüli országokat érti a magyar jog.

<sup>73</sup> Ezek a 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet; a 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet; valamint egy fél tucatnyi miniszteri rendelet a további végrehajtási részletszabályokról, egyes eljárások díjairól, formanyomtatványokról stb. [lásd 25/2007 (V. 31.) IRM rendelet; 26/2007 (V. 31.) IRM rendelet; 27/2007 (V. 31.) IRM rendelet; 28/2007. (V. 31.) IRM rendelet; valamint 32/2007. (VI. 27.) EüM rendelet].

<sup>74</sup> Harmtv., Preambulum.

<sup>75</sup> Szmtv., Preambulum.

<sup>76</sup> 2007. évi CV. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről.

2007 derekán új menekültügyi törvényt is elfogadott az Országgyűlés. Ez lett a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Met.), amely – a végrehajtási részletszabályokat lefektető rendeletekkel<sup>77</sup> együtt – a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményen túl az akkori uniós menekültügyi *acquis*-val (a Közös Európai Menekültügyi Rendszer ún. első generációját alkotó uniós joganyaggal<sup>78</sup>) való teljes harmonizációt is szolgálta. Az új Met. *preambuluma* ezekről a célokról és a szabályozás szellemiségéről egyértelműen fogalmaz: „a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelm[e]” vezette a jogalkotót, s tette mindezt „figyelemmel Magyarország nemzetközi kötelezettségeire, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert alapelveire, az Európai Unió menekültpolitikája, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásához fűződő érdek szem előtt tartásával, tiszteletben tartva a nemzeti migrációs hagyományokat és a nemzetközi közösség befogadó szellemiségét”.

A fentiek fényében úgy konkludálhatunk, hogy a 2004-es uniós csatlakozástól a 2010. évi országgyűlési választásokat követő kormányalakításig (lásd alább) a magyar migrációs és menekültügyi jogalkotás és jogfejlődés összességében *szakmai szempontok* mentén, „ügyfélközpontúan”, de *reaktív* jelleggel zajlott: a vonatkozó uniós *acquis* maradéktalan átültetése és annak való megfelelés vezérelte a hazai jogalkotói válaszokat és szakpolitika-formálást.<sup>79</sup> Mindezek a változások ugyanakkor a hazai jogász-szakmai közönségen kívül szélesebb körben jóformán észrevétlenek maradtak.<sup>80</sup>

## 2.2. LEJTMENETBEN: A JOGHARMONIZÁCIÓBA CSOMAGOLT SZIGORÍTÁSOKTÓL A NYÍLTAN EU-JOG SÉRTŐ SZABÁLYOZÁSIG

A 2010 nyarán felállt új kormány hivatalba lépése és 2015 eleje között a migrációs és menekültügyi jogszabályok *módosítására, finomhangolására* – főszabály szerint – az EU-jogharmozáció következtében került sor.<sup>81</sup> Kivételt a *befekte-*

<sup>77</sup> 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról, illetve 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről.

<sup>78</sup> Ezen „első generációs” uniós jogi aktusok összefoglaló bemutatását magyar nyelven lásd pl. NAGY Boldizsár: „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége: a bel- és igazságügyi együttműködés és a harmadik pillér viszonyának változatai” in KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika* (Budapest: Complex 2007) 272–287.

<sup>79</sup> E korszak magyar szabályozásának részletes és rigorózus jogi leltárját nyújtja JUDIT TÓTH: *Migration Law in Hungary: International Encyclopedia for Migration Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2016).

<sup>80</sup> Hasonlóan értékeli pl. MARSAI Viktor: „Magyarország migrációs politikája” in NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó 2024) 238–239.

<sup>81</sup> Az uniós jogharmonizáció mibenlétéről és főbb formáiról, eszközeiről tablószerűen lásd pl. MOLNÁR Tamás: „EU-jogharmozáció és az uniós *acquis* átültetése a magyar jogba” in DOBROWIECKI Péter – STEPPER Péter (szerk.): *Az Európai Unió a 21. században* (Budapest: Antall József Tudásközpont 2021) 679–717.

*tői letelepedés* jogintézményének meghonosítása,<sup>82</sup> valamint a liberális szellemiségűnek gondolt eredeti jogszabályi keretek fokozatos, a jogalkalmazói tapasztalatokkal és a különféle visszaélések elleni küzdelemmel igazolt *szigorítása* jelentették. Álljon itt néhány példa a túlnyomórészt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését (2009. december 1.) követően – vagy azzal összefüggésben – született tárgybeli uniós *acquis*-val való jogharmonizációt szolgáló törvénymódosításokról: 2010-ban a Vízuminformációs Rendszerről szóló uniós rendelettel és tanácsi határozattal, illetve az Unió Vízumkódexével (810/2009 EK rendelet);<sup>83</sup> valamint a Visszatérési Irányelvvel (2008/115/EK)<sup>84</sup> kellett a belső jogi összhangot megteremteni; majd 2011 folyamán a jogszerűtlenül tartózkodó külföldieket foglalkoztatók elleni szankciókról szóló irányelv („Szankciós Irányelv” – 2009/52/EK) és a magasan képzett munkavállalókról szóló irányelv („EU Kék Kártya Irányelv” – 2009/50/EK);<sup>85</sup> 2012-ben pedig a huzamos tartózkodás jogával rendelkező személyek jogállásáról szóló irányelv hatályának a nemzetközi védelemben részesített személyekre történő kiterjesztéséről szóló irányelv (2011/51/EU) hazai jogba való átültetésére<sup>86</sup> került sor. 2013-ban a nemzetközi védelemben részesített személyek jogállásának további egységesítését célzó, átdolgozott Kvalifikációs Irányelv (2011/95/EU), illetve a harmadik országbeli állampolgárok számára kiadott tartózkodási és munkavállalási engedélyeket egy okmányba olvasztó ún. Összevont Engedély Irányelv (2011/98/EU) implementálása következett.<sup>87</sup>

Ez a még mindig jobbára szakpolitikai meghatározottságú, de a hazánkba érkező vagy ide igyekvő nemzetközi vándorok jogait az uniós jogi kötelezettségvállalásokat (még) nem áthágva szűkítő néhány éves időszak hirtelen egy új (zord) érába lépett a 2015 tavaszán Európában addig talán nem tapasztalt hirtelenséggel előállt „*migrációs és menekülügyi válsággal*”. A leginkább Közél-Keletről érkező rekordnagyságú menekülthullám Magyarország tekintetében is soha nem látott számú nemzetközi vándort hozott a határokra (több, mint 414 ezer jogszerűtlen határátlépést regisztráltak 2015-ben),<sup>88</sup> majd az ország területére – legfőképpen átutazási céllal –, akik közül mintegy 177 ezren folyamodtak nemzetközi védelemért.<sup>89</sup> Ekkortól

<sup>82</sup> A Harmtv. rendszerébe bevezette: *2012. évi CCXX. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosításáról*. Ezen újonnan meghonosított jogintézmény kritikájáról lásd pl. Boldizsár NAGY – Miklós LIGETI – József Péter MARTIN: *In whose interest? Shadows over the Hungarian Residency Bond Program* (Geneva: Investment Migration Council 2016).

<sup>83</sup> Átültette: *2010. évi XL. törvény az egyes rendészeti és migrációs tárgyú törvények módosításáról, valamint egyes törvényeknek a Vízuminformációs Rendszer bevezetésével összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról*.

<sup>84</sup> Átültette: *2010. évi CXXXV. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

<sup>85</sup> E két irányelvet átültette: *2011. évi CV. törvény az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

<sup>86</sup> Átültette: *2012. évi XXVII. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

<sup>87</sup> Átültette: *2013. évi XCIII. törvény az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról*.

<sup>88</sup> KUI László: „A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon” *Magyar Rendészet* 2016/6. 48 [1. ábra].

<sup>89</sup> Az adat forrása: [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/nep/hu/nep0026.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0026.html).



kezdve *paradigmaváltás* következett be összkormányzati szinten: ez elsősorban abban volt tetten érhető, hogy a határt átszelő mozgások – legyen akár a tágan vett migráció vagy a szűkebben vett kényszervándorlás (oltalomkeresés) – kezelésének kérdésköre korábbi bűvópatak-mivoltából gejzirként feltörve hömpölygött át a legmagasabb prioritású nagypolitikai témák közé.

A jogi szabályozást tekintve – amely a magaspolitikai prioritások kiszolgálójává vált – ez az újkeletű figyelem legfőképpen a *menekültügyi szabályok* nagyszámú érdemi módosítását eredményezte. Csak 2015-ben négy alkalommal, majd utána is legalább még egy tucatszor módosult a Met.<sup>90</sup> (amelyeket az államhatárról szóló törvény kapcsolódó módosításai kísérték<sup>91</sup>); mindannyiszor *szigorítást hozva*.<sup>92</sup> 2015 szeptemberétől kezdve hirdette ki a Kormány a „*tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet*”,<sup>93</sup> amely azóta is szakadatlanul fennáll<sup>94</sup> – megteremtve ezzel egyfajta különleges jogrend bevezetésének, az általános előírásoktól való eltérés (derogációk) fenntartásának jogi lehetőségét.<sup>95</sup> E sajátos válsághelyzet fennállása esetén (ami idestova kilenc éve a jogi realitás – bár a fizikai valóságban nemegyszer inkább imaginárius) az erősen biztonságiasító szemléletmód mutatkozott meg a menekültügyi eljárási határidők lerövidítésében; a határon lefolytatott menedékjogi eljárás esetköreinek bővítésében, majd kizárólagossá tételében (amely a területenkívüliség jogilag nehezen alátámasztható fikcióján alapult – lásd a magyar–szerb határon felállított, konténerekből álló „tranzitónákat” [2015–2020]); valamint a magyar–

<sup>90</sup> TÓTH Judit: „Szerkesztői előszó. Korszakhatáron, avagy búcsú a menedékjogtól” *Állam- és Jogtudomány* 2019/4. 3–10.

<sup>91</sup> 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról, 5. § (1b) bekezdés (amit a 2017. évi XX. törvény iktatott be).

<sup>92</sup> E változások elaboráltabb krónikájáért lásd: SZÉP Árpád: „A 2015-ös migrációs válságra adott menedékjogi válaszok. Jogszabály-módosítással a tömeges beáramlás ellen?” in TÁLAS Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Tanulmányok* (Budapest: Dialóg Campus 2017) 49–67.; TÓTH (90. l.); Boldizsár NAGY: „From Reluctance to Total Denial: Asylum Policy in Hungary 2015–2018” in Vladislava STOYANOVA – Eleni KARAGEORGIU (szerk.): *The New Asylum and Transit Countries in Europe During and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis* (Leiden: Brill | Nijhoff 2019) 17–65., [https://doi.org/10.1163/9789004368293\\_003](https://doi.org/10.1163/9789004368293_003); illetve Judit TÓTH: „From the Minimum of Human Rights to the Maximum of National Defence. Transformation of the Asylum Law in Hungary” in Balázs MAJTÉNYI – Gianfranco TAMBURELLI (szerk.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary: Influence of International and EU Law on Domestic Actions* (Torino: Eleven International Publishing – Giappichelli Editore 2019) 129–146.

<sup>93</sup> 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról. Figyelemreméltó korai elemzését adja MÉSZÁROS Gábor: „Egy »menekültcsomag« veszélyei – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?” *Fundamentum* 2015/2–3. 107–119.

<sup>94</sup> 265/2024. (IX. 2.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról, 1. § [2025. március 7-ig meghosszabbítva azt].

<sup>95</sup> Vö. pl.: MÉSZÁROS Gábor: „»Alkotmány válságban« – A különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig” *Jura* 2017/1. 118–133.; illetve DRINÓCZI Timea: „Special Legal Orders: Challenges and Solutions” *Osteuropa-Recht* 2016/4. 420–437., <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2016-4-420>.



szerb határon 175 km-en felhúzott, mind komplexebbé váló „fizikai határzár” (kerítésrendszer) mellett a „jogi határzár”, vagyis a büntetőjog eszközeinek a határigazgatás szolgálatába állításával.<sup>96</sup> Ez utóbbi értelmében a fizikai határzár meg nem engedett átlépését, megrongálását stb. új Btk. tényállások (352/A-C. §-ok) rendelik büntetni. Megemlítendő továbbá a jogszerűtlen határátlépőknek (ideértve a menedékkérőket is) a határtérségben, majd később az ország egész területén történő elfogását [feltartóztatását] követően a határkerítés túloldalára való – minden formális eljárást és garanciát nélkülöző – „visszakísérése” mint önálló kényszerintézkedés bevezetése;<sup>97</sup> valamint a biztonságos harmadik országok nemzeti listájának elfogadása, felvéve arra Szerbiát és minden egyéb, az EU-hoz csatlakozási kérelmet benyújtott államot<sup>98</sup> – amely megnyitotta az utat a (tranzitónákban) beérkezett menedékkérelmek elfogadhatatlanná nyilvánítására.

A drákói szigorral fellépő, a (potenciális) menedékkérőkre fókuszáló jogszabályi változások az Európai Unió Bíróságának (EUB) 2020. májusi, a határon lefolytatott menekültügyi eljárás (és őrizet), illetve a „visszakísérési” magyar gyakorlat EU-jogba ütközését megállapító ítéletét<sup>99</sup> követően az érintettek jogait tovább kurtító megszorításokat hoztak. Jóllehet a kormányzat az *FMS* ítéletre adott reakcióként a két tranzitónát egyik napról a másikra bezárta, a menedékjogi eljárás megindítását a még inkább restriktívabb új előírások főszabály szerint már nem tették lehetővé sem belföldön, sem a határon. A kérelmezőknek ettől fogva az ún. *külképviseleti eljárás* keretében először a belgrádi vagy kijevi magyar nagykövetségen kell jeleznie menedékkérelmem előterjesztésére irányuló szándékát, s annak előzetes pozitív megítélése esetén kap lehetőséget arra, hogy egy speciálisan abból a célból felhasználható vízum birtokában az ország területére beutazzon, s ott hivatalos formában is előterjessze kérelmét.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> Bővebben lásd pl. HAUZINGER Zoltán: „Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon” in TÁLAS Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Tanulmányok* (Budapest: Dialóg Campus 2017) 69–82; illetve BARTKÓ Róbert: „Gondolatok a határzár tiltott átlépése bűncselekményről” *Jog-Állam-Politika* 2019/1. 101–110.

<sup>97</sup> A jogintézményt beiktatta: 2017. évi XX. törvény a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról, 7. § [amely a Met.-et egészítette ki az új 80/H-80/K. §-okkal]; valamint 11. § [amely az államhatárról szóló törvény 5. §-ába illesztett egy új (1b) bekezdést]. Az ekkor hatályos magyar joganyag lényegre törő bemutatását lásd: MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: „A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon” *Jogtudományi Közöny* 2017/2. 87–95.

<sup>98</sup> 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról.

<sup>99</sup> A C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság egyesített ügyekben 2020. május 14-en hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:367].

<sup>100</sup> 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsültségről, 267-275. §-ok. Kritikai elemzését lásd pl. Asylum Information Database (AIDA): *Country Report: Hungary. 2022 Update* (Április 2023), <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/>.

Amíg a 2015 utáni években a menekültügyi joganyagot instabillá tevő, lényegét cseppfolyósító, valamint az uniós és nemzetközi joggal való összeegyeztethetőség határait több ízben túl is lépő szapora törvénymódosítások játszották a főszerepet (megtámogatva Alaptörvény-módosítással,<sup>101</sup> kiegészítve az államhatárról szóló törvény kapcsolódó, a „jogi határozat” kiteljesítő kiigazításaival), az *Szmtv.* és a *Harmtv.* szinte *intakt* maradt. A normaanyag e „politikailag unalmas” részéhez csak az *uniós jogharmonizáció* elapadni látszó, majd újra meglödulő – főleg a határigazgatás és digitalizáció metszésében jelentkező – követelményei miatt nyúlt a magyar jogalkotó.<sup>102</sup> Hozzá kell tenni: ez utóbbi uniós jogi igazodási kötelezettség örvén a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők hazai jogai is szűkültek valamelyest (főleg a harmadik országbeli állampolgár családtagoké), a jogalkalmazói gyakorlatban feltárt valós vagy vélt visszaélések (pl. érdekházasságok) elleni küzdelem jelszavával.

### 2.3. A MAGYAR „KRÍZISMENEDZSMENT” MEGÍTÉLÉSE EURÓPAI BÍRÓSÁGI FÓRUMOK ELŐTT

A 2015-öt követő időszak jogfejlődésének sajátossága, hogy az egyre restriktivebb (főként menedékjogi, valamint a jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeliek sommás visszazsuppolására vonatkozó) nemzeti jogalkotás uniós joggal, valamint nemzetközi joggal (legfőképpen az Emberi Jogok Európai Egyezményével [EJEE]<sup>103</sup>) való összeegyeztethetlensége tárgyában jelentős számban – korábban nem tapasztalt mértékben – kerültek *ügyek a két európai nemzetközi bírói fórumra*.<sup>104</sup> A strasbourgi *Emberi Jogok Európai Bírósága* (EJEB) előtt az EJEE-be és kiegészítő jegyzőkönyveibe foglalt számos emberi jog megsértése miatt indultak – rendszerszintű jogi hiányosságok miatti – egyéni panaszos perek. Ezek érintették a külföldiek kollektív

<sup>101</sup> Az *Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.)*.

<sup>102</sup> Lásd pl. *2016. évi XXXIX. törvény az egyes migrációs tárgyú és ezekkel összefüggésben más törvények módosításáról* [amely a *Harmtv.*-be inkorporálta a harmadik országbeli állampolgárok idenymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. február 26-i 2014/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv; valamint a harmadik országbeli állampolgárok vállalatok belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. május 15-i 2014/66/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hazai átültetését megvalósító belső jogi rendelkezéseket (fenti törvény, 8. cím)]; *2019. évi XCVI. törvény az Európai Határregisztrációs Rendszerrel, valamint az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerrel összefüggő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról*; illetve *2021. évi CXLII. törvény a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról*.

<sup>103</sup> A magyar jogban kihirdette: *1993. évi XXXI. törvény*.

<sup>104</sup> A kérdéskör gazdagon adatolt és alapos feldolgozását (2019-cel bezáróan) adja: NAGY Boldizsár: „Magyarország bírái előtt. Menekültügyek az Emberi Jogok Európai Bíróságán, az Európai Unió Bíróságán és más fórumokon” *Állam- és Jogtudomány* 2019/4. 120–134.

kiutasításának tilalmát (Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikk);<sup>105</sup> az önkényes, jogszerűtlen fogva tartás tilalmát (EJEE 5. cikk);<sup>106</sup> a kizás vagy rossz bánásmód más formáinak minősülő hatósági gyakorlat prohibícióját (EJEE 3. cikk) – idesorolva az e cikk extraterritoriális megsértésének minősülő visszaküldés (*refoulement*)<sup>107</sup> tilalmát;<sup>108</sup> továbbá az élethez való jogból (EJEE 2. cikk) fakadó pozitív kötelezettségeket (pl. a halálesetekhez vezető jogsértések hatékony kivizsgálásának alapelvét).<sup>109</sup>

A luxembourgi *EU Bíróság* előtt a 2015 utáni magyar jogszabály-módosításoknak a visszatérési és menekültügyi EU *acquis*-ba való ütközését felvető kázusok (pl. a menedékkérők áthelyezéséről szóló ideiglenes uniós mechanizmus ignorálása; a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés drasztikus szűkítése, majd az ún. külképviseleti eljárás bevezetése; a határkerítésen való sommás visszakísérési gyakorlat; vagy a menedékkérőket segítő civil szervezetek tevékenységének kriminalizálása) tipikusan a hazai rendesbíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás formájában indultak,<sup>110</sup> de kötelezettségszegési eljárásokra<sup>111</sup> is

<sup>105</sup> Pl. *Shahzad v. Hungary*, Judgement of 8 July 2021, no. 12625/17; *H.K. v. Hungary*, Judgement of 22 September 2022, no. 18531/17; *R.N. v. Hungary*, Judgement of 4 May 2023, no. 71/18; illetve *K.P. v. Hungary*, Judgement of 18 January 2024, no. 82479/17.

<sup>106</sup> Pl. *R.R. and Others v Hungary*, Judgement of 2 March 2021, no. 36037/17; *M.B.K and Others v. Hungary*, Judgement of 24 February 2022, no. 73860/17; *H.M. and Others v. Hungary*, Judgement of 2 June 2022, no. 38967/17; valamint *M.A and Others v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023, no. 58680/18.

<sup>107</sup> A *non-refoulement* kulcsfontosságú, eltérést nem engedő nemzetközi szokásjogi és EU-jogi alappremisszájáról – a könyvtárnyi szakirodalomból – magyarul áttekintően lásd pl. MOLNÁR Tamás: „Non-refoulement elve” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 546–553.

<sup>108</sup> Pl. *Ilias and Ahmed v. Hungary* [GC], Judgement of 21 November 2019, no. 47287/15; *R.R. and Others v. Hungary*, Judgement of 2 March 2021, no. 36037/17; *M.B.K and Others v. Hungary*, Judgement of 24 February 2022, no. 73860/17; *W.A. and Others v. Hungary*, Judgement of 15 December 2022, nos. 64050/16, 64558/16 and 66064/16; *M.A and Others v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023, no. 58680/18; *Shahzad v. Hungary (No. 2)*, Judgement of 5 October 2023, no. 37967/18; *P.S. and A.M. v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023; no. 53272/17; valamint *O.Q. v. Hungary*, Judgement of 5 October 2023, no. 53528/19.

<sup>109</sup> Pl. *Alhowais v. Hungary*, Judgement of 2 February 2023, no. 59435/17, illetve *Shahzad v. Hungary (No. 2)*, Judgement of 5 October 2023, no. 37967/18.

<sup>110</sup> Lásd pl. a C-556/17. sz. Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben 2019. július 29-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2019:626]; a C-564/18. sz. LH kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben 2020. március 19-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2020:218]; a C-406/18. sz. PG kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben 2020. március 19-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2020:216]; a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben 2020. május 14-én hozott ítéletet (FMS); valamint a C-159/21. sz. GM kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ ügyben 2022. szeptember 22-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2022:708] stb. További ügyekért lásd NAGY (104. l.) 130–133.

<sup>111</sup> Kronologikusan: a C-715/17, C-718/17, és C-719/17. sz. Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa) egyesített ügyekben 2020. április 2-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:257]; a C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország (Accueil des demandeurs de protection internationale) ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:1029]; a C-821/19. sz. Bizottság kontra Magyarország (Incrimination de l’aide aux demandeurs d’asile) ügyben 2021. november 21-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2021:930]; valamint a C-823/21. sz. Bizottság kontra Magyaror-

sor került. Említett strasbourgi és luxemburgi perek mindegyike a magyar jogi szabályozás jogsértő mivoltának megállapításával végződött, akár egyedi ügyekben az EJEB előtt, akár a magyar jogi előírások uniós joggal való összeegyeztethetőségét firtató, az egyedi ügyeken túlmutató, strukturális jellegű nonkonformitást megállapító luxemburgi bírósági ítéletekben. Összefoglalóan: „Magyarország az egyedi jogi anomáliák miatti elmarasztalástól a mély, rendszerszintű, már a jog uralmát veszélyeztető jogsértések egyhangú elítéléséig [jutott el] a két legfontosabb európai fórumon”, vagyis a EJEB és a EUB előtt – állapította meg éleslátóan Nagy Boldizsár.<sup>112</sup>

Ezekben a nemzetközi bírósági döntésekben megfogalmazottaknak a magyar jogalkotó eleddig *nem tett eleget* – pár technikai jellegű kiigazítást leszámítva. Ez azt is eredményezte, hogy az EJEB ítéletek végrehajtását felügyelő ET Miniszteri Bizottság<sup>113</sup> előtt továbbra is lezáratlan a tárgybeli ügyek implementálásának nyomon követése; míg az EU Bíróság ügyei közül mivel a Nagytanács Magyarországot kötelezettségszegésben elmarasztaló, C-808/18. számú ügyben hozott döntését a magyar állam 2020 decembere óta negligálja, az Európai Bizottság ismét az EUB-hez fordult az EUMSZ 260. cikke alapján a nemteljesítés miatti átalányösszeg és kényszerítő bírság megítélését kérve (aminek az EUB, megsokszorozva a kért pénzügyi szankciók mértékét, eleget is tett).<sup>114</sup> E két európai bírói fórum mellett – a teljesség igénye nélkül – az EU egyes ügynökségei (pl. az EU Alapjogi Ügynöksége;<sup>115</sup> az EU Menekültügyi Ügynöksége<sup>116</sup>); az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR);<sup>117</sup> az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa;<sup>118</sup> továbbá nemzetközi nem kormányzati szervezetek (pl. az *Aire Centre*, *International Commission of Jurists*) egyaránt rámutattak a Met.-nek, a Harmtv.-nek, az államhatártól szóló törvénynek, illetve azok végrehajtási gyakorlatának az uniós és nemzetközi jogi követelményekkel való összeegyeztethetetlenségére. Jogi korrekciókat ezek a (nem bírósági) dörgedelmekek sem eredményeztek.

Összességében megállapítható: a magyar jogalkotó 2015-öt követően az EU menedékjogi és visszatérési *acquis*-jával látványosan ellentétes szabályokat fogadott el és gyakorlatot követett – mind ez ideig hűsbavágó jogkövetkezmények nélkül.

szág (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile) ügyben 2023. június 22-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2023:504].

<sup>112</sup> NAGY (104. lj.) 120.

<sup>113</sup> Erről a funkcióról bővebben lásd: <https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments>.

<sup>114</sup> C-123/22. sz. Bizottság kontra Magyarország (Accueil des demandeurs de protection internationale II) ügyben 2024. június 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2024:493].

<sup>115</sup> Lásd pl. European Union Agency for Fundamental Rights: *Asylum and migration: Progress achieved and remaining challenges* (Luxembourg: Publications Office of the EU 2023).

<sup>116</sup> Lásd pl. European Union Agency for Asylum: *Asylum Report 2023* (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2023).

<sup>117</sup> UN Refugee Agency: „UNHCR concerned by Hungary’s latest measures affecting access to asylum” (Press Release) 10 March 2021; *UNHCR observations regarding legislative amendments adopted in Hungary in June and July 2018* (Geneva 6 November 2018).

<sup>118</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe – Dunja Mijatović: Report Following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019 CommDH(2019)13.

## 2.4. LEGÚJABB FEJLEMÉNYEK: VAN ÚJ A NAP ALATT?

Végül, de nem utolsósorban kell szót ejteni arról a legfrissebb nagy horderejű változásról, amely szellemiségében a 2015-öt követő szakpolitika-alakítást (le)uraló szekuritizáló szemléletet kodifikálta egy újraalkotott idegenrendészeti törvényben. 2023 decemberében megszületett ugyanis a *harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény* (Btátv.), amely tizenhét év után felváltotta a Harmtv.-t., és rekordgyorsasággal, 2024. január 1-jén hatályba is lépett. A Btátv. – a jogászi ethosztól és törvényszövegektől idegen – *preambuluma* nem is rejti véka alá a végletesen leegyszerűsített jogpolitikai célokat:

„Az újra növekvő migráció miatt idegenrendészeti szigorításra van szükség! Magyarország a magyaroké és a magyar munkahelyek is első helyen a magyarokat illetik meg. Világosan kell szabályoznunk, ki és mennyi ideig tartózkodhat Magyarország területén. Sem a munkavégzés, sem más tartózkodás nem lehet korlátlan, és nem hosszabbítható meg automatikusan. A[z] [...] új átfogó törvény [...] szigorítja és egyértelművé teszi külföldi állampolgárok Magyarországon való tartózkodásának, munkavállalásának jogcimeit és feltételeit. [...] Aki a magyar törvényeket és a magyar szabályokat nem tiszteli, annak azonnal el kell hagynia Magyarország területét. [...] A törvény egyértelművé teszi, hogy vendégmunkásokat Magyarországon csak a legszigorúbb szabályok mellett lehet alkalmazni. [...]”

*Tartalmát* tekintve ugyanakkor az újrakodifikált rendelkezések túlnyomó része a hatályos (és mára igencsak terjedelmes) uniós jogi vívmányokat igyekszik átültetni, amelyek a határigazgatás, vízumügy, nagyméretű informatikai rendszerek, valamint a legális és irreguláris migráció formáit és kérdésköreit (pl. a tartózkodási jogcímek, visszatérés, kényszerintézkedések, eljárási szabályok) rendezik. Ezt az EU-jogi igazodást – legalábbis *pro forma* – az EU *acquis*-nak való megfelelést rögzítő záradékban felsorolt huszonhárom uniós irányelv, valamint huszonnégy uniós rendelet is világosan illusztrálja. Fontos kérdés persze, hogy mindezeket az uniós jogi előírásokat híven tükrözi-e az új törvény betűje, illetve szelleme. Az eddigiek-nél is részletgazdagabb (lásd a kapcsolódó végrehajtási rendeletek sokaságát is) és bonyolultabb új kodifikációnak (pl. csak tartózkodási jogcímből több, mint harmincfélét ismer) az EU-joggal való konformitása tükrében elvégzett módszeres, alapos és kellően kimunkált elemzése a Btátv. terjedelme, illetve komplexitása okán meglehetősen időigényes vállalkozás. Erre a törvény hatálybalépésétől a kéziratzársig eltelt idő rövidsége, valamint a terjedelmi korlát e helyütt nem adott lehetőséget. A migráció jogával foglalkozó hazai jogászok, illetve a jogtudomány e területet kutató művelőinek szűk közösségére vár az a feladat, hogy ezt a beható és értő jogi analízist elvégezze.

Hozzá kell tenni ugyanakkor: a Btátv. színre lépése csupán egy – jóllehet meghatározó jelentőségű és igen összetett, sokszínű – szeletét fedi le a magyar migrációs jogalkotás képzeletbeli tortájának: az *Szmtv.*, a *Met.*, a *SIS-törvény* és a további kapcsolódó jogharmonizációs célú törvények továbbra is hatályban vannak. 2024 közepén tehát ez a normatív tájkép tárul a szakma, illetve a jogkereső közönség sze-

me elé, amely mennyiségében óriási és burjánzó, lassan kiismerhetetlenül komplex, olykor kazuisztikus, s ezzel egyidejűleg felettébb technikai, míg a szabályozás címzettjeit, a különféle státuszú külföldieket – leginkább az EU-n kívülről érkezetteket (ideértve az oltalomkeresőket) – elidegenítő és kiszorító normatömeg.

## ZÁRÓ GONDOLATOK

Két évtized távlatából elmondható, hogy nem lehet az Európai Unió migrációs és menekültpolitikáját progresszívként jellemezni. Ennek alapvető oka a 2015-ös válság, illetve a válság menedzselése, amelynél a tagállami szakpolitikák célja az egyes nézőpontból menekültek, más nézőpontból irreguláris migránsok érkezésének kezelése, illetve érkezésüknek megfékezése volt. Ugyanakkor voltak olyan pontok, amelyek mind a külső, mind a belső dimenzióban új aspektust és megoldásokat hoztak.

Belső dimenzióban a „hotspot”-ok létrehozása, az Európai Bizottság által elfogadott áthelyezési rendszer aktiválása jelentős operatív és szervezési késedelmekbe ütközött, ami a többi uniós tagállam gyenge együttműködésével együtt csak nagyon korlátozott mértékben tette lehetővé a várt cél, a tagállamok közötti szolidaritás elérését. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az áthelyezési rendszer elsőként valószínűsítette meg az EUMSZ 80. cikkében foglalt szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti méltányos megosztásának elvét. A szolidaritás elvét azonban aláásta a tagállamok jelentős részének, különösen az egyes visegrádi országok részéről tapasztalható, együttműködéstől elzárkózó hozzáállása. Alapvető problémaként mutatkozott/mutatkozik, hogy a tagállamoknak meg kellett volna/meg kellene változtatnia a migrációval kapcsolatos megközelítésüket. Az uniós államok közötti szolidaritás hiányát egy EU-ellenes perspektívában is felhasználták, hiszen az Európai Uniót okolták a migráció kérdésének kezelése során felmerült hiányosságok nagy részéért.

Ugyanakkor a tagállamok közötti összes megoldatlan, belső probléma elvezetett a külső dimenzió hangsúlyosabbá válásához, nevezetesen, hogy 2015 óta az uniós migrációs politika külső dimenziója a migrációs útvonalakon érintett harmadik országok támogatására összpontosít, a migrációs áramlások csökkentése, illetve az irreguláris migránsok hazatelepítése (visszafogadása) céljából. Itt viszont megtalálhatjuk az uniós tagállamok különböző szakpolitikai és megközelítései közötti összekötő kapcsot.

A magyar jogi realitások felé fordítva tekintetünket pedig paradox helyzetnek lehetünk tanúi. Egyrészt húsz évvel Magyarország uniós csatlakozása után az ez idő alatt az egyik legtöbbet változott, folyvást terebélyesebbé váló EU-szakpolitika s annak jogi instrumentumai – „mint a beömlő dagály”<sup>119</sup> – döntően meghatározóak a nemzeti normatív kereteket, legalábbis formai értelemben. Másrészt azonban a tartalmilag az EU-joggal és annak elveivel flagránsan szembemenő hazai jogal-

<sup>119</sup> „A [Római] Szerződés olyan, mint a beömlő dagály. Beúszik a folyótorkolatokon és felnyomul a folyókon. [...] Nem beszélhetünk és nem gondolkodhatunk többé pusztán angol jogról. [...] Közösségi jogról kell beszélnünk s gondolkodnunk.” – Lord Denning MR, *Blumer v. Bolinger* ügy (1974) (ford.: M. T.).



kötés számos ponton kiüresíti az igazodási keretet jelentő szupranacionális normákat és sztenderdeket – aláásva ezáltal a joguralom (*rule of law*) eszméjét és uniós alapértékét egyaránt.<sup>120</sup>

Intellektuálisan izgalmasnak és egyben roppant tanulságosnak ígérkezik e madártávlatból elvégzett *tour d'horizon*-t egy következő kerek évfordulókor is megisméltetni, ez nem vitás.

<sup>120</sup> Hasonlóképpen értékel, mások mellett, pl. Krisztina Kovács – Boldizsár Nagy: „In the Hands of a Populist Authoritarian: The Agony of the Hungarian Asylum System and the Possible Ways of Recovery” in Vladislava Stoyanova – Stijn Smet (szerk.): *Migrants’ Rights, Populism and Legal Resilience in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press 2022) 232–233., 235., <https://doi.org/10.1017/9781009040396.013>; Tamás Hoffmann: „Illegal Legality and the Façade of Good Faith – Migration and Law in Populist Hungary” *Review of Central and East European Law* 2022. 139–165., <https://doi.org/10.1163/15730352-bja10059>.