

SZABÓ ATTILA*

A menekültek és oltalmazottak külföldre utazásához kapcsolódó kihívások

I. Bevezető

Jelen tanulmányban arra törekszem, hogy áttekintsem a menekültként és oltalmazottként elismert személyek külföldre utazási jogosultságait. Alapvetően három okból indokolt és aktuális a tanulmány. (i) A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal statisztikai nyilvántartása szerint 2017. december 31. napján 1781 menekült és 1774 oltalmazott személy rendelkezett személyi igazolvánnyal Magyarországon.¹ A 2017. évben 106 személyt ismert el a magyar menekültügyi hatóság menekültként és további 1110 személyt oltalmazottként.² Mindezek alapján kijelenthető, hogy a külföldre utazás kérdése ezekben a csoportokban újabb és újabb személyeket érint. Bár meg kell jegyezni, hogy az érintett személyek száma a teljes lakosság arányában továbbra is elenyésző. (ii) Jelenleg nincsen olyan áttekintő jellegű tájékoztató anyag vagy tanulmány, amely a menekültek és oltalmazottak külföldre utazásával kapcsolatban feltárná a vonatkozó jogszabályokat és megpróbálná azokat értelmezni a joggyakorlók és a jogalkalmazók számára.³ (iii) 2016. január 1. napjával lépett hatályba a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény azon módosítása, aminek értelmében minden külföldi állampolgárságú vagy hontalan személy részére kiállított magyar személyazonosító igazolványnak tartalmaznia kell azt a tényt, hogy a számára kiállított okmány külföldre utazásra nem jogosít.⁴ A jogszabályváltozás világossá tette a korábban bizonytalan helyzetet és egyúttal azt is eredményezte, hogy a korábbi állapotokhoz képest a határforgalmi ellenőrzések esetében bizonyossá vált az a tény, amely szerint a menekültek és oltalmazottak nem ugyanazokkal a feltételekkel utazhatnak külföldre,

* PhD hallgató, SZTE ÁJTK Doktori Iskola

¹ *Kiadványfüzet*, 2017. évi statisztikák. A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal statisztikája. Bevándorolt, letelepedett és három hónapot meghaladó tartózkodók száma, 2017. december 31-i állapot szerint. Elérhető: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (Megnyitva: 2018.03.15.)

² *Kiadványfüzet* (2017), Menekültügyi hatóság által meghozott döntések és a folyamatban lévő eljárások 2017.

³ Egy áttekintő jellegű tájékoztató anyag készült az elmúlt években: ÜDVARHELYI ÉVA TESSZA (szerk.): *Szakmai-módszertani útmutató a menekültek és oltalmazottak társadalmi beilleszkedését támogató családsegítő szolgálatok számára*. Menedék Egyesület, 2015. Elérhető online: http://tudastar.menedek.hu/sites/default/files/csaladsegito_utmutato.pdf (Megnyitva: 2018.03.15.)

⁴ 1992. évi LXVI. törvény 29. § (2) m) pont és (4) bekezdés.

mint a magyar állampolgárok. Ez korábban azért lehetett bizonytalan, mert a menedékgjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Met.) 10. és 17. §§ értelmében – főszabály szerint – a menekült és az oltalmazott személyek ugyanazokkal a jogokkal rendelkeznek, mint a magyar állampolgárok, valamint ugyanazok kötelezettségek terhelik őket, mint a magyar állampolgárokat. A főszabálytól eltérést is megengednek ugyanezek a jogszabályi helyek akkor, ha arról törvény vagy kormányrendelet kifejezetten rendelkezik. Azaz, bizonyos esetekben a menekülteknek és oltalmazottaknak mégsem ugyanazok a jogaik, mint a magyar állampolgároknak és nem ugyanazok a kötelezettségek terhelik őket. Ilyen eltérések kerültek rögzítésre 2016. év elején. A helyzet ennek következtében sokkal világosabb lett, mivel összhangba került a szabályozás az Európai Unió (továbbiakban: EU) jogával. Ez azonban nehézségekkel is jár.

A fenti okok fényében időszerű és fontos tisztázni, hogy a Magyarország által menekültként vagy oltalmazottként védelembe vett személyek külföldre utazására milyen nemzetközi, európai uniós és nemzeti jogszabályok vonatkoznak. Nem vállalkozik ez a tanulmány arra, hogy a más típusú humanitárius védelembe vettek (befogadottak és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 29. §-ban felsorolt humanitárius célból kiállított tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek) külföldre utazási jogosultságait vagy annak hiányát vizsgálja. Továbbá, praktikus okokból a jelent tanulmány csak az Európán belüli utazásokat veszi fókuszba. Egyrészt az EU, másrészt – ezen belül – a Schengeni térség, harmadrészt pedig az Európa Tanács tagállamai kerülnek majd áttekintésre,⁵ a világ összes többi országa nem kerül említésre. Mivel a Magyarországon élő menekültek és oltalmazottak utazási célországait az érintett államok nagyrészt lefedik, így az olvasóban talán nem marad majd hiányérzet. Továbbá, a tanulmány által bemutatott jogszabályok és azok logikája utat mutathatnak az egyéb államokba történő utazás szabályainak feltárásához és megértéséhez.

II. Általános nemzetközi jogi keretek

Fontos már itt – a tanulmány legelején – jelezni, hogy a menekültek számára lehetővé tett nemzetközi utazások már a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott Egyezmény (továbbiakban: Genfi Egyezmény) aláírói számára is fontos kérdést jelentettek. A Genfi Egyezmény 28. cikke rendelkezik arról, hogy a menekültek számára a részes államok útlevelet állítanak ki. Elemezve Paul Weissnek a Genfi Egyezmény megszületéséről és annak tartalmáról szóló tanulmányát és a Genfi Egyezmény előkészítéséhez használt dokumentumokat, arra a következtetésre juthatunk, hogy kifejezetten fontos volt az aláíró államok számára a menekültek külföldre utazásának lehetővé tétele.⁶

⁵ Felvetődhet a kérdés, hogy megérmé-e külön vizsgálni az Európai Gazdasági Térséget (EGT). Erre határozott nem a válasz, ugyanis az EGT minden részes állama tagja vagy az EU-nak vagy részese a Schengeni térségnek.

⁶ A genfi Egyezmény előkészítése során keletkezett *travaux préparatoires* iratok tanulsága szerint a 28. cikk előkészítése során a részes államok a következő megjegyzést tették: „A jelenlegi körülmények között bármely személytől, aki külföldre kíván utazni, általánosságban elvárt, hogy birtokában legyen egy nemzeti útlevélnek és a legtöbb esetben a kívánt utazási célországtól beutazási vízum kibocsájtása is szükséges.” Az

Minden olyan állam, ami része az EU-nak és a Schengeni térségnek vagy az Európa Tanácsnak, egyben részese a Genfi Egyezménynek is.⁷ Azaz, minden vizsgált állam köteles – a nemzetközi jog kötelező erejénél fogva – útlevelet kiállítani az általa védelembe vett menekültek számára⁸ (nota bene: az oltalmazottakról egyelőre nincsen szó). Magyarország jogszabályai is ekként rendelkeznek.⁹ Az tehát nem lehet kérdéses, hogy a menekültként elismert személyek számára lehetővé kell tenni a külföldre utazás jogsultságát. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az utazási célország ne támaszthatna egyéb beutazási feltételeket: az útlevel meglétéén túl ne követelhetne meg például vízumot.

A következő részben áttekintjük, hogy a menekültek és oltalmazottak számára milyen általános szabályokat tartalmaz az Európai Unió joga.

III. Menekültek és oltalmazottak az Európai Unióban

„Amikor a Tagállamok megvitatták az Európai Unióról szóló szerződést, megfogalmazták azoknak a területeknek a listáját, amelyek közös érdekeket érintenek. Ez az ambiciózus lista tartalmazza a menedékjogi, bevándorlás politikai, az Unió külső határainak ellenőrzéséhez, a kábítószerkezelés és a nemzetközi csalásokhoz kapcsolódó, a polgári és büntető igazságszolgáltatási, a vámügyi és rendészeti együttműködési ügyeket, különös tekintettel a nemzetközi bűnözés és terrorizmus elleni fellépésre.”¹⁰ Írja a Craig – De Búrca monográfia. Az Európai Unió jogát gyakorlatilag teljes egészében feldolgozó mű külön fejezetben elemzi a megosztott hatáskörök kérdését.¹¹ A jelen tanulmány szempontjából azonban csak az a megállapítás lényeges, amely magában az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (továbbiakban: EUMSZ) is szerepel: *Ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen*

eredeti, angol nyelvű szöveg: „Under present conditions any person wishing to travel abroad is generally required to be in possession of a national passport and in most cases must request the country to which he wishes to travel to issue an entry visa. Refugees who do not enjoy the protection of the authorities of their country of origin do not have national passports. They would therefore be unable to leave the initial reception country if a document replacing the passport had not been established for their benefit.” WEIS, PAUL: *The Refugee Convention*, 1951. The *Travaux Préparatoires* Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis, UNHCR, Évszám nélkül, 157. p. Online elérhető: <http://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf> (Megnyitva: 2018.03.15.)

⁷ A genfi Egyezmény részes államai és az Egyezményhez fűzött fenntartásaik megtekinthetőek angol nyelven a következő dokumentumban: *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Online elérhető: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> (Megnyitva: 2018.03.15.)

⁸ Az érintett államok közül egyedül Észtország élt fenntartással a Genfi Egyezmény 28. cikkéhez kapcsolódóan, de ez a fenntartás 2002-ben hatályát veszítette. A fenntartásokról és deklarációkról lásd: *Convention relating to the status of refugees*. Elérhető online: <http://www.unhcr.org/protection/convention/3d9abe177/reservations-declarations-1951-refugee-convention.html> (Megnyitva: 2018.03.15.)

⁹ A Met. 10.§ (3) a) pontja alapján.

¹⁰ Az eredeti angol szöveg: „When the Member States negotiated the Treaty on European Union, they drew up a list of areas of common interest. This ambitious list includes matters relating to asylum, immigration, controls at the Union’s external frontiers, drugs, international fraud, civil and criminal justice, customs co-operation and police cooperation, particularly against international crime and terrorism...” CRAIG PAUL – GRÁINNE DE BURCA: *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011. 927. p.

¹¹ *Ibid.* 83–85. pp.

mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról. Azonban az is kiemelendő, hogy a Craig – De Búrca szerzőpáros kiemelt figyelmet fordít arra a kérdésre, hogy az egyes szakpolitikai kérdések az EU kizárólagos hatáskörébe tartoznak-e, esetleg a megosztott hatáskörnek minősülnek vagy pedig olyannak, amelyhez kapcsolódóan az EU csak a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére rendelkezik hatáskörrel.¹² A mű releváns megállapítása az, hogy bár a különböző szakpolitikák terén különbözőképpen alakul a hatáskörmegosztás gyakorlata, de abban egységes a joggyakorlat, hogy a megosztott hatáskörök esetében – ha létezik az adott kérdésre vonatkozólag – mindig elsődleges fontosságú az EU joga.

Az Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban: EUSZ) 2. fejezete szól a határok ellenőrzéséről, a menekültügyről és a bevándorlással kapcsolatos politikákról. A releváns jogszabályi helyek az EUSZ-ben a következők:

77. cikk (1) Az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja:

a) annak biztosítása, hogy a belső határok átlépésekor a személyek, állampolgárságtól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól.

78. cikk (1) Az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményrel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely a következőket foglalja magában: 1. az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára.

Láthatjuk, hogy már az EUSZ is fontosnak tartja a belső határoknál a határellenőrzés megszüntetését és az EU-s szinten egységes menedékjogi státuszokat.

Ezeket az általános EUSZ-ben fellelhető szabályokat konkretizálja a Kvalifikációs Irányelvnek¹³ az úti okmányokról szóló 25. cikke, amely szerint:

(1) A tagállamok a menekült jogállásuként elismert személyek részére, a saját területükön kívülre történő utazás céljából a genfi Egyezmény mellékletében meghatározott formájú úti okmányokat állítanak ki, kivéve, amennyiben ennek kényszerítő nemzetbiztonsági vagy közrendi okok ellentmondanak.

¹² Ibid. 84. p.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás). HL L 337, 20.12.2011,

(2) A tagállamok a területükön kívüli utazást lehetővé tevő okmányokat állítanak ki a kiegészítő védelemben részesülő olyan személyek számára, akik nem kaphatnak nemzeti útlevelet, kivéve, amennyiben ennek kényszerítő nemzetbiztonsági vagy közrendi okok ellentmondanak.

A 25. cikk megértéséhez fontos rögzítenünk, hogy a Kvalifikációs Irányelv alapján az EU és tagállamainak joga három védelmi kategóriát ismer. Az egyik a Kvalifikációs Irányelv 9-14. cikkeiben meghatározott menekült jogállás, a másik az úgynevezett kiegészítő védelmi jogállás, amely a 15-19. cikkeiben került szabályozásra, míg a harmadik az úgynevezett átmeneti védelem, amely a kollektív védelemről rendelkezik a Tanács 2001/55/EK irányelve¹⁴ alapján.¹⁵ A harmadik kategóriáról nem lesz a továbbiakban szó, mivel az még soha nem került alkalmazásra egyik tagállamban sem, ennek okait és jelentőségét kiválóan bemutatják Hanne Beirens és szerzőtársai.¹⁶

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a harmonizált úti okmány csak szükséges, de nem elégséges feltétele a menekültek és a kiegészítő védelemben vettek (a magyar jogszabály szerint: oltalmazottak) külföldre utazásának. Erre mutat rá az AIDA (Asylum Information Database) összefoglaló tanulmánya is.

„Habár az utazáshoz való jogot egyaránt garantálja a nemzetközi és az európai uniós jog, a menekültek és a kiegészítő védelemben vettek Európa különböző országaiban eltérő bánásmódban részesülnek az utazáshoz való jogosultságukkal kapcsolatban. Nagy az eltérés az egyes országok között úti okmányok érvényessége tekintetében, a menekültek és a kiegészítő védelemben vettek vonatkozásában is. Mindez olyan komplex jogi helyzetet teremt, ami nem csak a jogbiztonságot ássa alá, hanem sok esetben erősen korlátozza a kiegészítő védelemben vettek jogait.”¹⁷

Az AIDA tanulmány rámutat arra, hogy az egyes EU-s tagállamok joggyakorlata között is eltérés van, ami nem meglepő, mivel ez a jogterület nem rendelettel, hanem irányelvvel szabályozott uniós szinten. Ezek a típusú problémák azonban csak a kérdés

¹⁴ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimum követelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről. HL L 212, 07.08.2001.

¹⁵ A menekült jogállás a 2007. évi LXXX. törvény 6-11. §§-ban, az oltalmazott jogállás a törvény 12-18. §§-ban került szabályozásra Magyarországon.

¹⁶ Ehhez lásd: BEIRENS, HANNE et al.: *Study on the Temporary Protection Directive*. European Commission, 2016. Online elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf (Megnyitva: 2018.03.15.)

¹⁷ Az eredeti angol szöveg: „Even though the right to travel is equally guaranteed in international and European law, refugees and beneficiaries of subsidiary protection in different places of Europe receive widely different treatment as to the content and exercise of their right to travel. The enormous divergence in the duration of validity of travel documents between countries, as well as differential treatment between refugees and subsidiary protection beneficiaries, creates a complex legal framework that not only undermines legal certainty but in many cases highly restricts the rights granted to beneficiaries of subsidiary protection.” *Unravelling Travelling Travel documents for beneficiaries of international protection, AIDA, 2016.* Online elérhető: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/AIDA-Brief-Travel-Documents.pdf> (Megnyitva: 2018.03.15.)

egyik oldalát jelentik. A jelen tanulmány nem ezeket kívánja bemutatni,¹⁸ hanem kizárólag a Magyarország által védelembe vett személyek utazási jogaira és lehetőségeire koncentrál. Ennek alapja az Általános nemzetközi jogi keret és a Menekültek és oltalmazottak az Európai Unióban fejezetek. Az ezekben áttekintett általános szabályokat követően vizsgálja meg a tanulmány a joggyakorlatban felmerülő kérdéseket.

IV. Menekültek és oltalmazottak utazásai Schengeni térségen¹⁹ belüli utazása

A Magyarországon védelembe vett menekültek és oltalmazottak számára valószínűleg a Schengeni térségen belüli utazás jelenthet prioritást. Erre enged következtetni, hogy az EUROSTAT adatai szerint a térség államaiban nagy az átfedés a menedékkérők származási országai tekintetében.²⁰ Ez ugyanis azt is jelenti, hogy az egyes diaszpóra közösségek (például szír, afganisztáni, iraki, stb.) utazási célpontot jelenthetnek a Magyarországon elismert menekültek és oltalmazottak számára is.²¹ Természetesen nem csak a diaszpóra jelenthet vonzerőt az utazáshoz, de az egyes népcsoportokon belül létrejövő hálózatok (rokon-, nyelvi-, kulturális-, üzleti-, stb. alapon) biztosan fontos ösztönzőt jelenthetnek a kapcsolattartáshoz és így támpontul szolgálhatnak az esetleges mozgások irányának feltérképezéséhez, mint ahogyan azt King Russell is bemutatja. A migrációelméleti mű szerint ugyanis ez a típusú társadalmi háló információt, kapcsolati tőkét, sőt szállást, munka-lehetőséget és gyakran pénzügyi támogatást is jelent a vándorok számára.²²

A továbblépéshez meg kell vizsgálni, hogy a Schengeni térségre vonatkozó szabályok lehetővé teszik-e a menekültek számára a vízummentes belépést egy másik Schengeni állam területére.

A vizsgálendő jogszabály az *Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének* (továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) *létrehozásáról*. Első körben különös tekintettel ennek a jogszabálynak az 5. cikkét kell értelmezni. A menekültek az Európai Unió jogában harmadik országbeli állampolgárnak számítanak, hiszen a védelembevétel nem válnak állampolgárává a védelmet biztosító tagállammak, ezért kell

¹⁸ Már csak azért sem, mert ezt a munkát kitűnően elvégzi a hivatkozott AIDA tanulmány.

¹⁹ A Schengeni térség a következő államokat foglalja magában: Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia (kivéve Grönland és a Feröer-szigetek), Észtország, Finnország, Franciaország (kivéve a tengeren túli területeket), Görögország, Hollandia (kivéve Aruba, Curaçao, Szent Maarten és a Holland Antillák), Izland, Lengyelország, Lettország, Lichtenstein, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia (kivéve Svalbard), Olaszország, Portugália, Spanyolország (különleges intézkedésekkel Ceuta és Melilla vonatkozásában), Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia. A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy három törpe állam (Monaco, San Marino és a Vatikán) de facto részei a Schengeni térségnek.

²⁰ Lásd: EUROSTAT: Five main citizenships of (non-EU) asylum applicants, 2016. Elérhető: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_\(non-EU\)_asylum_applicants,_2016_\(number_of_first_time_applicants,_rounded_figures\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_(non-EU)_asylum_applicants,_2016_(number_of_first_time_applicants,_rounded_figures)_YB17.png) (Megnyitva: 2018.03.15.)

²¹ Az is látszik, hogy a térségen kívüli EGT államok (Írország és az Egyesült Királyság) esetében is megvan az átfedés, de erre a későbbiekben fogunk visszatérni.

²² Ehhez lásd: KING, RUSSELL: *Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer*. Malmö University, 2012, 20–22. pp.

azt az 5. cikket vizsgálni, amely a *Beutazási feltételek harmadik országok állampolgárai számára* címet kapta. Az 5. cikk releváns rendelkezései a következők:

(1) *Hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a harmadik országok állampolgáira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:*

a) *érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkeznek;*
b) *érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (17) értelmében, kivéve ha érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek;*

c) *igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;*

d) *nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;*

e) *nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.*

[...]

(4) *Az (1) bekezdéstől eltérően:*

a) *az (1) bekezdésben foglalt feltételeket nem teljesítő, de a tagállamok egyike által kiadott tartózkodási engedéllyel vagy visszautazásra jogosító vízummal – vagy, amennyiben szükséges, mindkettővel – rendelkező harmadik országbeli állampolgárok átutazás céljából be kell, hogy léphessenek a többi tagállam területére annak érdekében, hogy eljussanak annak a tagállamnak a területére, amely a tartózkodási engedélyt vagy visszautazásra jogosító vízumot kiadta, kivéve ha beutazás vagy átutazás megtagadására vonatkozó figyelmeztető jelzés hatálya alatt állnak azon tagállam nemzeti adatbázisában, amelynek külső határát át kívánják lépni.*

Mindez azonban csak a külső határok átlépésének feltétele! Ez a szabály nem vonatkozik arra, ha egy harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy már a Schengeni területen belül van, és azon belül kíván egy másik Schengeni tagállam területére utazni. Ez esetben a következő szabályt kell irányadónak tekintenünk: *A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.* [20. cikk, A belső határok átlépése.]

Ez a szabály azonban csak annyit mond, hogy nincsen határellenőrzés a belső határokon, arról nem rendelkezik, hogy egy harmadik ország állampolgárságával rendelkező, de valamelyik tagállam által menekültként elismert személy jogszerűen tartózkodik-e egy másik tagállam területén vízum nélkül. Az 539/2001/EK tanácsi rendeletet módosító, 2006. december 21-i, 1932/2006/EK rendeletet kell megvizsgálni ahhoz, hogy végleges választ kaphassunk a menekültként és oltalmazottként elismert harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek Schengeni térségen belüli mozgására vonatkozó kérdésre. Ennek a jogszabálynak az 1. cikke ugyanis világosan rögzíti, hogy

[...] vízummentesség vonatkozik az alábbiakra: [...] a tagállamok egyikében tartózkodó menekültnak elismert és hontalan személyek, valamint más olyan személyek, akik egyik ország állampolgárságával sem rendelkeznek, és akik az említett tagállam által kibocsátott úti okmánnyal rendelkeznek.

Ez tehát azt jelenti, hogy a Magyarországon tartózkodó menekültek, akik számára Magyarország (a Genfi Egyezmény, a Kvalifikációs Irányelv és a Met. alapján) útlevélet állított ki, vízummentesen utazhatnak a Schengeni térségen belül pusztán az útlevélükkel. Ha esetleg kérdéses lenne a vizsgált rendelet hatálya, úgy csak át kell tekintelnünk annak preambulumának (15)-(19) bekezdéseit, mert azokból nyilvánvalóan megállapítható, hogy a rendelet a Schengeni térség államaira nézve kötelező. Ezek foglalják ugyanis össze, hogy mely tagállam milyen mértékben vetette magát alá az EU jogának ebben az adott kérdésben, illetve, hogy mely EU-n kívüli EGT tagállam alkalmazza e tekintetben az Unió jogát.

Ez mindjárt választ is ad arra a kérdésre, hogy mi a helyzet az oltalmazottként elismert személyekkel. Mivel a szöveg egyértelműen menekültekről beszél, így az oltalmazottakat nem lehetséges ebbe a körbe beleérteni. Azaz, az oltalmazottként védelembe vett személyeknek szüksége van vízumra egy másik Schengeni állam területén való tartózkodáshoz, akkor is, ha a határon történő átlépést a tagállamok nem ellenőrzik. Ez alól mentességet csak a *Tanács 539/2001/EK (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló rendelete* 1. cikk (2) bekezdése alapján a jogszabály II. mellékletében szereplő államok állampolgárai mentesek.²³ E dokumentum rögzíti azon államok listáját, amely államok állampolgárai – bizonyos meghatározott keretek között – vízummentesen léphetnek be a Schengeni övezetbe. Lényeges, hogy a listán szereplő államok tipikusan nem menekülteket kibocsájtó országok.

Felmerülhet kérdésként, hogy miért nem lehetséges a Met. 17.§-a alapján arra hivatkozni a vízummentességgel kapcsolatban, hogy a magyar jogszabályok szerint az oltalmazottat éppen azok a jogosultságok illetik meg (és kötelezettségek terhelik), mint a menekültet, kivéve az ott felsorolt ellenkező rendelkezések esetében. A válasz azonban egyszerű. A magyar jogrenden belül ez a szabály kétségtelenül általános érvényű, azonban más államokat a magyar jogszabály nem kötelezhet arra, hogy a Magyarország által védelembe vett személyekkel szemben hogyan járjanak el. A vízummentességet – az adott állam belső jogán kívül – csak nemzetközi jog vagy – az uniós tagállamok vonatkozásában – az EU jogszabályai rendelhetnék el.

²³ Ezek a következők: Amerikai Egyesült Államok, Andorra, Argentína, Ausztrália, Bolívia, Brazília, Brunei, Bulgária, Chile, Ciprus, Costa Rica, Cseh Köztársaság, Dél-Korea, Ecuador, Észtország, Guatemala, Honduras, Horvátország, Izrael, Japán, Kanada, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Malajzia, Málta, Mexikó, Monaco, Nicaragua, Panama, Paraguay, Románia, Salvador, San Marino, Svájc, Szentszék, Szingapúr, Szlovákia, Szlovénia, Új-Zéland, Uruguay, Venezuela, 2. A *Kínai Népköztársaság különleges közigazgatási régiói*: Hongkong – Különleges Közigazgatási Régió, Makaó – Különleges Közigazgatási Régió. Más kérdés, hogy nem minden vízummentességet élvező állam állampolgárai lehetnek menekültek a Schengeni térség államaiban, így Magyarországon.

V. Utazás az Európai Unió más tagállamaiba

Az EU 28 tagállamot foglal magában. Ezek közül 22 részese a Schengeni térségnek is. Rögzítésre érdemes, hogy amikor azokról az államokról beszélünk, amelyek részesei az EU-nak, de nem részesei a Schengeni térségnek, akkor a következő államokról van szó: Bulgária, Ciprus, Egyesült Királyság, Horvátország, Írország, Románia. Írország és az Egyesült Királyság nem kíván csatlakozni a Schengeni térséghez, míg a másik négy állam már megkezdte a térséghez való csatlakozást, de még nem vált a Schengeni térség részesevé.

Az Európai Unió egyik alapértéke a személyek szabad mozgása. Ennek kiteljesedését is szolgálja a Schengeni rendszer. Mivel azonban két tagállam (Írország és az Egyesült Királyság) nem részese ennek a rendszernek és további négy tagállam belépésre vár, így át kell tekintenünk, hogy azokban az esetekben, amikor ezen – a Schengeni térségen kívüli EU – tagállamok a Magyarország által védelembe vett menekültek és oltalmazottak célországai, milyen eltérésekkel kell alkalmazni a fenti megállapításokat.

A válasz viszonylag egyszerű az Egyesült Királyság és Írország tekintetében. Az 539/2001/EK tanácsi rendelet preambuluma (4) bekezdése explicite világossá teszi, hogy az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről aláírt jegyzőkönyv 1. cikkének megfelelően Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt ennek a rendeletnek az elfogadásában. Következésképpen, és az említett jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül, e rendelet rendelkezései sem Írországra, sem pedig az Egyesült Királyságra nem alkalmazhatók. Azaz, a vízümpolitikában az említett két tagállam nem köteles a rendelet szerint eljárni. Ez pedig azt jelenti, hogy ezen államokba még a menekültstátusszal rendelkező személyek sem utazhatnak vízum nélkül.²⁴

Egy kis kutatással – az adott tagállam pontos jogszabályainak bemutatása nélkül is – megtalálhatjuk, hogy az Egyesült Királyság saját hatáskörében nem engedélyezi a menekültek vízummentes beutazását, függetlenül az ő eredeti állampolgárságuktól.²⁵ Ezzel szemben Írország bizonyos feltételek mellett engedélyezi a menekültek vízummentes beutazását.²⁶

A jelen tanulmány nem tekinti feladatának az egyes államok vízümpolitikájának kiemertő ismertetését, arra azonban mindenképpen rá kell mutatnunk, hogy, ahol nem érvényesek a korábban ismertetett közös vízümpolitika szabályai, ott államról-államra kell megvizsgálni a menekültek és oltalmazottak számára a vízummentesség lehetőségeit. Ehhez célszerű lehet részletesen feltárni annak vonatkozó jogszabályi rendszerét, illetve – a joggyakorlók számára – érdemes igénybe venni az adott állam külképviseletének segítségét is.

Bulgária, Ciprus, Horvátország és Románia esetében erre nincsen szükség, mivel ezen országoknak a csatlakozás során át kellett venniük az úgynevezett *acquis*

²⁴ Itt kell megjegyeznünk, hogy a speciális – például repülőtéri átszállást biztosító – vízumokat nem vizsgálja a tanulmány. Elképzelhető, hogy a repülőtéri átszállásokhoz nem szükséges vízumot igényelni a menekülteknek.

²⁵ Az Egyesült Királyság kormányának honlapja nyújt ebben kiváló segítséget. Lásd: <https://www.gov.uk/check-uk-visa> (Megnyitva: 2018.03.15.)

²⁶ Írország kormányának honlapja nyújt ebben kiváló segítséget. Lásd <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/check-irish-visa> (Megnyitva: 2018.03.15.)

communautaire-t teljes terjedelmében, így az 539/2001/EK tanácsi rendeletet is. Ez pedig azt jelenti, hogy ugyan a korábban a Schengeni határ-ellenőrzési kódexből idézett 5. és 20. cikk (még) nem szabályozza az ezen tagállamok területére történő belépést, de az 539/2001/EK tanácsi rendeletet és ennek módosításai szabályozzák a vízummentességet e tagállamok tekintetében is.

Mindezek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy az Európai Unió tagállamai körében egyedül az Egyesült Királyság jelent kivételt az alól a főszabály alól, hogy a menekültek vízum nélkül – a Magyarország által számukra kiállított érvényes útlevéllel – utazhatnak be és tartózkodhatnak bizonyos ideig a területükön. Oltalmazottként elismertek számára minden esetben szükséges ehhez megfelelő vízum beszerzése is.

VI. Az Európa Tanács tagállamaiba történő utazás

Az Európa Tanácsnak tagja minden EU tagállam, valamint azok az államok is, amelyek részesei a Schengeni térségnek. Rajtuk kívül Albánia, Andorra, Azerbajdzsán, Bosznia és Hercegovina, Grúzia, Montenegró, a Macedón Köztársaság, a Moldovai Köztársaság, Oroszország, Örményország, a Szerb Köztársaság, Törökország, Ukrajna részese ennek a regionális nemzetközi szervezetnek.

Azért fontos megvizsgálnunk az Európa Tanács tagállamait, mert létezik egy rendkívül fontos nemzetközi megállapodás, amely ennek a szervezetnek az égisze alatt jött létre. *A menekültek vízumkötelezettségének eltörléséről szóló, 1959. április 20-án, Strasbourgban aláírt Európai Megállapodás*²⁷ (továbbiakban: Megállapodás) igyekszik rendezni az általunk vizsgált kérdés egyik dimenzióját.

A Megállapodás 1. cikke a következőképpen szabályozza a menekültek vízummentességét.

(1) Valamely Szerződő Fél területén jogszerűen tartózkodó menekültek – jelen Megállapodásban foglaltak szerint és a kölcsönösség alapján – mentesülnek a vízum beszerzésének kötelezettsége alól egy másik Szerződő Fél területére bármely határon keresztül történő belépéshez vagy kiutazáshoz, feltéve, hogy:

a) rendelkeznek a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i Egyezményrel vagy a menekültek részére úti okmány kiállításáról szóló 1946. október 15-i Megállapodással összhangban azon Szerződő Fél hatóságai által kiállított úti okmánnyal, amelynek területén jogszerűen tartózkodnak, és

b) tartózkodásuk nem haladja meg a három hónapot.

(2) A három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodáshoz, valamint egy másik Szerződő Fél területén jövedelemszerző tevékenység folytatása céljából történő tartózkodáshoz vízum követelhető meg.

Ez alapján könnyen arra a megállapodásra juthatnánk, hogy minden olyan állam, ami részese az Európa Tanácsnak, vízummentes beutazást biztosít minden más tagállam által védelembe vett menekült számára. Ennek három explicit feltétele van (i) a védelmet nyújtó

²⁷ A megállapodást Magyarországon a 2009. évi XC. törvény hirdeti ki.

tó tagállam által kiállított érvényes úti okmány, (ii) a tartózkodás nem haladja meg a három hónapot, (iii) nem folytat a célország területén jövedelemszerző tevékenységet.

Azonban nagyon fontos rámutatnunk, hogy az Európa Tanács joga nem hasonlít az EU jogrendszeréhez. A Megállapodás önmagában nem kötelező erejű, annak aláírása és ratifikációja is szükséges ahhoz, hogy az egyes államok számára kötelező erejűvé váljék. Továbbá, a Megállapodás szövegéhez nyilatkozat és fenntartás is fűzhető.²⁸ Mindebből látszik, hogy a Megállapodás jogi helyzetét tulajdonképpen az Európa Tanács minden egyes tagállama vonatkozásában szükséges megvizsgálni. Ettől csak az EU tagállamok és a Schengeni térség államai tekintetében térhetünk el, hiszen ezen államokkal kapcsolatban már világossá vált a kötelező erejű szabályozás, így a Megállapodás nem befolyásolja az ő helyzetüket, hiszen kedvezőbb helyzetet a menekültek számára nem eredményezhet. Ez alól csak Írország és az Egyesült Királyság jelenthet kivételt, hiszen láttuk, hogy rájuk nem vonatkozik a fentebb bemutatott szabályozás.

Egyszerűbb azokat a tagállamokat bemutatni, amelyek aláírták és ratifikálták a megállapodást.²⁹ Ezek az államok a következők: Belgium, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Izland, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia.

Látható, hogy két kivétellel csak olyan államok írták alá és ratifikálták a megállapodást, amelyek számára az EU joga alapján is kötelező a más EU tagállam által védelembe vett menekültek beutazásának lehetővé tétele vízummentesen. A két állam, amelyekre ez a kötelezettség nem vonatkozik: az Egyesült Királyság és Írország. Korábban láttuk, hogy az Egyesült Királyság nem teszi lehetővé a hatályos jogában a menekültek vízummentes beutazását, míg Írország igen. Az ellentmondást a következő tények oldják fel.

Az Egyesült Királyság 1968-ban írta alá és ugyanabban az évben ratifikálta is a Megállapodást, amely 1968. szeptember 27. napján lépett hatályba a területén. Azonban 2003. február 11. napján az Egyesült Királyság a Megállapodást felfüggesztette. Ezt követően a nemzetközi jogi kényszer már nem vonatkozik az Egyesült Királyságra, így pedig jogszerűen megteheti, hogy nem engedélyezi a más tagállam által védelembe vett menekültek beutazását a területére vízummentesen. Ez igazolja – és egyben alátámasztja – azt, amire a tanulmány fentebb az EU joga kapcsán rámutatott. Nevezetesen, hogy az Egyesült Királyságba történő utazás (az esetleges repülőtéri átszállások kivételével) a menekültek számára vízumkényszerrel jár együtt.

Írország 1969-ben írta alá és ratifikálta a Megállapodást és az hatályba is lépett 1969. november 30. napján. Az Egyesült Királysággal szemben azonban ez nem került felfüggesztésre. Ennek eredménye az, amire korábban a tanulmány rámutatott, Magyarország elismert menekültek vízum nélkül utazhatnak be Írországba. Arra azonban fel

²⁸ Ezekről pontos és naprakész tájékoztatás érhető el online, az Európa Tanács oldalán. Reservations and Declarations for Treaty No.031 – European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees. Online elérhető: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/031/declarations?p_auth=YQZjrvvc (Megnyitva: 2018. 03.15.)

²⁹ Az aláírásokról, ratifikációkról, hatályossá válásról és esetleges felfüggesztésekről pontos és naprakész tájékoztatás érhető el online, az Európa Tanács oldalán. Chart of signatures and ratifications of Treaty 031, European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees. Online elérhető: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/031/signatures?p_auth=YQZjrvvc (Megnyitva: 2018.03.15.)

kell hívniuk a figyelmet, hogy a vízummentesség csak a Megállapodásban szerződő felek által elismert és azok területén tartózkodó menekültekre vonatkozik. Mivel Magyarország 2009. június 16. napján aláírta a Megállapodást, így e tekintetben szerződő félnek minősül. Ez azt eredményezi, hogy a hazánkban elismert menekültek a magyar hatóság által részükre kiállított útlevelemmel Írországba is vízummentesen utazhatnak a korábban bemutatott EU-s tagállamok mellett. Ez a kedvezmény az oltalmazottakra e tekintetben sem vonatkozik.

VII. Összefoglalás

A tanulmány bemutatta a nemzetközi jogi és Európai Unió kereteket, amelyek fontosak voltak ahhoz, hogy megérthessük a Magyarország által elismert menekültek és oltalmazottak nemzetközi utazásának kereteit. Ezt követően vizsgálta meg a tanulmány a speciális szabályokat, amelyek tételes jogilag szabályozzák az említett csoportba tartozó személyek utazási jogosultságait.

Nem volt nehéz azt belátni, hogy elméletben érvényesül az utazási szabadság, mivel Magyarország minden érintett személy részére – ha nemzetbiztonsági vagy közrendi érdekek a kiállítását nem zárja ki – állít ki úti okmányt. Azonban ettől problematikusabb az, hogy az egyes célországok engedélyezik-e az érintett személyek vízummentes beutazását.

A tanulmány áttekintette az EU irányadó jogát, valamint az Európa Tanács égisze alatt született releváns Megállapodást és ezek alapján megállapította, hogy a menekültekre és az oltalmazottakra vonatkozó szabályok eltérőek. Menekültek a Schengeni térségen belül vízummentesen utazhatnak és tartózkodhatnak három hónapot, az oltalmazottak számára ez a lehetőség nem adott, így az ő nemzetközi utazásaikhoz minden esetben szükség van megfelelő vízumra.

Megállapítható az is, hogy a Schengeni térségen kívül problémás a menekültek utazása is, hiszen Írország és a Schengeni térséghez csatlakozni kívánó Bulgária, Ciprus, Horvátország és Románia kivételével, a megvizsgált jogszabályok alapján, nincsen olyan állam, amelyik engedélyezné a vízummentes beutazást. Oltalmazottak esetében értelemszerűen az ezen államokba történő beutazáshoz is szükséges a vízum.

Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy lehetnek más államok is a világban, amelyek engedélyezik a menekültek vízummentes beutazását. Ennek két alapja is lehet. (i) Az adott állam a menekültekkel, mint védelemben részesített személyekkel szemben megengedő ebben a kérdésben. (ii) A menekült személyek állampolgársága alapján az érintettektől a Genfi Egyezmény alapján kiállított ún. konvenció útlevelet is elfogadja az állampolgárság igazolásához és a vízummentes beléptetéshez. A tanulmány nem vállalkozhatott arra, hogy a világ összes országát megvizsgálja e tekintetben. Azonban talán segítséget nyújt abban is, hogy ha egy menekült vagy oltalmazott személy a vizsgált országoktól eltérő államba kíván utazni, akkor milyen úton érdemes elindulni ahhoz, hogy kiderüljön, jogosult-e a vízummentes utazásra. Fontos ismét hangsúlyozni, hogy ehhez minden esetben szükséges a célország idegenrendészeti, beutazási szabályainak feltárása.

Jelenleg nem áll rendelkezésre tanulmány arról, hogy a Magyarország által védelembe vett menekültek és oltalmazottak közül hányan hagyják el az országot, azonban

civil szervezetek beszámolóí szerint ez az arány igen magas lehet.³⁰ Az országot elhagyó menekültek jogszerű tovább utazása a tanulmányban megállapítottak szerint, erős korlátokba ütközik. Ráadásul, mivel a védelembe vett személyek többsége oltalmazotti státuszt kap, így e kör nagy része esetében a továbbutazás kifejezetten körülményes. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lehetne elhagyni jogszerűtlenül az ország területét és belépni egy másik állam területére. Viszonylag egyszerű és rizikómentes ez az adott személy számára a Schengeni térségen belül a fentebb bemutatott szabályozás miatt. Az azonban további kérdés, hogy az így eljáró menekültek és oltalmazottak milyen jogi utakon keresztül tudják – egy jogszerűtlen beutazást követően – a tartózkodásukat jogszerűvé tenni egy másik államban.

ATTILA SZABÓ

CHALLENGES RELATED TO THE TRAVEL RIGHTS OF REFUGEES AND BENEFICIARIES OF SUBSIDIARY PROTECTION

(Summary)

The study expounds the regulations of international travel rights related to refugees and beneficiaries of subsidiary protection recognized by Hungary. The study focuses on their travel to European Union Member States since the persons concerned travel or wish to travel typically to their territories.

Travelling within the European Union might be a priority for refugees and beneficiaries of subsidiary protection since there is a relevant overlap between the countries of origin of asylum applicants in different European Union Member States. It means that family relationships and friendships might be separated by state borders. (The separations are partly the consequence of the family reunification and Dublin transfer procedures in which only holding of the nuclear family is guaranteed.) Therefore, refugees and beneficiaries of subsidiary protection must cross borders frequently in order to meet with their relatives and friends. It is important to note that not only direct family relations and friendships might increase the importance of international travels but the common country of origin itself might do so too. Thus, regulated and well recognizable conditions of border crossing are highly important for refugees and beneficiaries of subsidiary protection.

Norms concerning travel have been determined by the international law, the law of the European Union, the law of the given Member State and the legal practices of national authorities. Moreover, its framework has been significantly influenced by the practices of private international travel (railway, coach and airway) companies.

³⁰ Lásd ehhez: Biztos hajléktalanságra ítéli a kormány a menekülteket, *Abcug.hu*, 2018.01.31. <https://abcug.hu/biztos-hajlektalansagra-iteli-kormany-menekulteket/> (Megnyitva: 2018.03.15.)

As a summary, it can be observed that refugees can travel lawfully within the Schengen Area with their special passports and their residence permits (Hungarian ID card). Beneficiaries of subsidiary protection are in the same situation however it is not so obvious. The goal of this study is to point out the challenges of legal practices and problems of the application of the law.