



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

Magyarország a magyaroké?

A vendégmunkásokra irányadó hazai szabályozás anomáliái

Kézirat lezárásának dátuma:

2024.11.15.

A dolgozat elkészítéséhez mesterséges intelligenciát nem használtam

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. A magyar idegenrendészet alapkoncepciója.....	6
2.1. Az idegenrendészet nemzetközi elméletéről	6
2.2. Az alapjogkorlátozás elvi síkjai	7
2.3. A 2007. évi II. törvény létrejöttének körülményei és eredménye	8
2.3.1. A törvényben rejlő rugalmasság.....	9
3. A hatályos idegenrendészeti szabályozás	13
3.1. A Btátv. szerinti idegenrendészeti eljárás menete.....	13
3.2. A vendégmunkás kategória létrehozása	14
3.2.1. A vendégmunkásokat érintő eljárás különbsége	15
3.2.2. A vendégmunkásokra irányadó szabályozás kereteinek megváltozása	16
4. Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése.....	18
4.1. Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése az Európai Unióban.....	18
4.2. Az egyenlőség elvének érvényesülése a magyar jogrendszerben	19
4.3. A harmadik országbeli állampolgárok jogainak EU-s szintű szabályozása.....	20
4.3.1. Az Európai Unió hatályos bevándorláspolitikája.....	21
5. A Btátv. létrejöttével megjelenő problémák	23
5.1. A családegyesítés mentén felmerülő anomáliák	23
5.1.1. A családegyesítés problémái az állam szociális szerepvállalása szempontjából	25
5.2. A törvény céljának potenciális megghiúsulása	26
5.3. A vendégmunkások foglalkoztatásánál előforduló lehetséges visszaélések	29
6. Összefoglalás és de lege ferenda	34
7. Irodalomjegyzék.....	38
7.1. Felhasznált szakirodalom	38
7.2. Felhasznált Jogforrások.....	40

1. Bevezetés

Amikor egy adott ország idegenrendészeti szabályozása kerül középpontba, ott hamar megjelenik az állam szerepvállalásának kérdése is. Ennek vonatkozásában a legfőbb elvek az eredményesség és jogszerűség, amik segítségével rendezni ezen jogterület a jogalanyok és az állam közötti viszonyt.¹ Ebből az elvárásból fakad az is, hogy a legális migráció szabályozása is kiemelkedő fontossággal bír mind hazánkban, mind pedig más országokban is. Az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága² és a magyar kormány szerint³ is a legális migráció mind a harmadik országbeli állampolgárok, mind a származási és célországok számára előnyös. Ezen személyek ugyanis nemcsak lehetőséget kapnak arra, hogy javítsanak körülményeiken, hanem jelenlétük segít a munkaerő-piaci problémák kezelésében és a fogadó országok munkaerő-piaci igényei kielégítésében is. A munkaerő áramlásának megfelelő szabályozásának problémaköre az Európai Unió (a továbbiakban: EU) politikájának komoly kérdésköre. Ennek egyik példája a Letta-jelentés, amely több ponton is foglalkozik a témával megállapítva, hogy a harmadik országbeli állampolgárok kiszolgáltatottabbak a munkáltatói visszaélésekre tekintettel.⁴

A téma fontosságát adja, hogy alapvetően a leggyakoribb tartózkodási cél Magyarországon az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: OIF) statisztikái szerint a munkavállalás⁵ és a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény (a továbbiakban: Btátv.), vagyis az új jogszabálykörnyezet mentén sem lehet változásra számítani. Az EU valamennyi tagállamában szintén emelkedő tendencia mutatkozik a harmadik országbeli állampolgárokra nézve munkavállalás tekintetében. Ezen területen minden évben jelentős növekedés volt észlelhető és vélhetően a leggyakoribb tartózkodási cél tartósan a munkavállalási cél – más elnevezéssel párosítva – marad. Ezt követi a tanulmányi, a családegyesítési, majd az egyéb cél szerinti magyarországi tartózkodás.⁶

¹ TRIBL Norbert: *A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. A közigazgatási jog forrásai*. Szeged, 'Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai', 2017. 3–5.

² Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions: Attracting skills and talent to the EU

³ Kormány.hu: Legális migráció–emberi jogok. (megtekintés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/u0rwr>

⁴ ENRICO Letta: *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Jacques Delors Institute, 2024. (letöltés ideje: 2024.10.04.) <https://t.ly/xi6fY>

⁵ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Statisztikák – Kiadványfüzetetek. (letöltés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/ezkOt>

⁶ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Statisztikák – Kiadványfüzetetek. (letöltés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/ezkOt>

Az Eurostat statisztikái szerint EU-s szinten ez a sorrend megváltozik: első helyen áll a családegyesítés, majd az egyéb cél, ezt követően a munkavállalás és a tanulmányi cél.⁷ Ettől csupán Ausztriában mért adatok térnek el. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a tartózkodási kérelmeknek 9133-ról 8913-ra való csökkenése még a 2,5%-os változást sem éri el, amit közgazdaságtanilag sem lehet 'hibaként' értelmezni.

A problémafelvetés alapját a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló a 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) bekövetkezett változásai adják. Hiszen a Btátv. megjelenésével és a Harmtv. hatályon kívül helyezésével az anyagi- és eljárásjogi szabályokban jelentős változások jelentek meg. Álláspontom szerint az újítások nem feltétlenül hozzák meg a hozzájuk fűzött reményeket és a szabályozás több helyen is ellentétes az egyenlő bánásmód elvével, így az EU-s szabályozással és ennek következtében az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ebktv.). Továbbá a Btátv. megteremti a feltételeket arra, hogy lehetőség legyen ellehetetleníteni a vendégmunkásokat az alkotmányos keretek által nyújtott jogvédelemtől, amivel munkaviszonyuk során élni tudnának. Mindezeknek további következménye, hogy a Btátv. célja sem valósul meg: valóban a magyar munkavállalók védelme történik? Ezen jogsértések valójában csak a harmadik országbeli állampolgárt érintik? Ha nem, miként sértheti az EU-s, így a magyar munkavállalók helyzetét? Megtörténhet-e, hogy az adott munkáltató megpróbál visszaélni a harmadik országbeli munkavállalók kiszolgáltatott helyzetével? Lehetséges-e az, hogy a munkáltató intézkedései megfelelnek a Btátv., illetve a hozzá kapcsolódó kormányrendeleteknek, illetve aktuális jogszabályoknak, de mégis megsérti a harmadik országbeli munkavállalók jogait és érdekeit?

Dolgozatomban a fenti problémák vizsgálata érdekében elsőként az idegenrendészeti eljárások elméletét elemzem, ugyanis egy intézményrendszer rendeltetésének és garanciáinak értelmezéséhez tisztában kell lenni annak elméleti háttérével. Ezt követően a Harmtv. rendeltetésén, rövid történetén és felépítése mentén kerül sor a magyar idegenrendészeti eljárások alapvető szabályainak áttekintésére. E vizsgálat segítségével feltárható a törvény funkciója és központi fókuszja. Ennek jelentőségét az adja, hogy a Btátv.-t a Harmtv.-ben rejlő hiányosságok kiküszöbölésére alkották meg, így mindenképpen szükséges annak célját, fókuszát és alapvető szabályait ismertetni.

Ezt követően fogom elemezni a Btátv.-ben végbement változásokat, így többek között az eljárás során esetlegesen felmerülő szigorúbb vagy enyhébb feltételek létrejöttét, illetve a törvény

⁷ Eurostat: Statisztika a tartózkodási engedélytípusok felosztásáról 2021-ig. (megtekintés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/LnN1T>

céljának megvalósulását, új szabályainak megjelenését. Ezek közül is a kutatás központi elemét a vendégmunkásokra irányadó szabályozások anomáliái fogják jelenteni. A Btátv.-ben szereplő vendégmunkás célú tartózkodási engedély csupán egyike a Harmtv.-ben szereplő munkavállalási céloknak, így mindegyik elemzésére nincs lehetőség. Valamennyi munkavállalási típusú tartózkodási engedélyekhez képest ez rendelkezik a legnagyobb jelentőséggel és relevanciával, illetve az új törvény megalkotásának szükségességét is erre alapították. A Btátv. Preambuluma (a továbbiakban: Preambulum) is csupán ezt az egy engedélytípust nevesíti a szabályozás központi megoldandó problémájaként.

A két szabályozás elemzését követően vizsgálom az EU-s migrációs szabályozásokat az egyenlőség elvének érvényesülésének mentén. A nemzeti jogszabályoknak értelemszerűen meg kell felelnie az EU-s szabályozásnak, azzal nem lehet ellentétes. Habár közigazgatási jogi aktusokról van szó, szükségszerűen meg fognak jelenni munkajogi elemek is a munkavállalókat érintő változások során, így azok ismertetése elkerülhetetlen. Tehát az egyenlőség elvének megjelenése szükségszerű, hiszen a jogrendszer egészén érvényesülni kell. Így szó lesz az uniós, illetve a magyar szabályozásban – Ebktv.-ben – megjelenő fő pontjairól.

Végül mindezekre alapítottnak fogom az utolsó fejezetben a Btátv.-ben megjelenő új szabályozási megoldásokat elemezni a Preambulum megvalósulásának, az uniós jogharmonizáció létrejöttének és a vendégmunkások jogainak érvényesülése szempontjából. A Preambulumban említett célok mentén kerül kifejtésre valamennyi vizsgálati elem. Mivel a vendégmunkások életviszonyainak vizsgálata kerül középpontba, így a családegyesítés megemlítése is szükségszerű. Ez egy olyan uniós jogból fakadó elv, mely a munkavállaló életviszonyaira közvetlenül kihat, aminek egyúttal szükségszerű eleme az állam szerepvállalása is, ahol a szociális jogok érvényesíthetősége merül fel. Ha pedig jogok érvényesíthetőségéről beszélünk, a joggal való visszaélés lehetőségéről is érdemes beszélni, ami munkajogi és közigazgatási elemek megjelenését eredményezi.

Kutatásom hipotézise a fentiek alapján a következő: ha egyes, a Btátv. anyagi- és eljárásjogi anomáliák megszüntetésre kerülnek, az kiszámíthatóbb jogszabályi környezetet, jogbiztonságot hozhatna a kérelmezőknek és rugalmasságot hozna az eljáró hatóságnak. Arra keresem a választ, hogy az eljárás lényegének megváltoztatása nélkül lehetséges-e újra „indítványozó barátabb” eljárást lefolytatni az OIF, a kérelmezők és a jogalkotó helyzetének megkönnyítésével egyaránt. Végül igyekszem gyakorlati támpontok mentén az idegenrendészeti szabályozás egyes anomáliáinak megszüntetéséhez megoldásokat nyújtani, a releváns hazai szakirodalmakon és az uniós jog irányadó rendelkezései alapján.

2. A magyar idegenrendészet alapkonceptiója

A fejezet ismertetése során elsőnek az idegenrendészet elméleti részének rövid bemutatásával kezdem a fejezetet, majd ezt követően a Harmtv. szabályozásának alapkonceptióját, működési logikáját fogom bemutatni.

2.1. Az idegenrendészet nemzetközi elméletéről

A nemzetközi gyakorlatban a külföldiek belépésével kapcsolatban két fő megközelítés mentén tehetünk különbséget. Egyrészt senki nem zárkozhat el teljesen a népességmozgásoktól. Ugyanakkor minden állam szuverenitása folytán szabályozhatja a külföldiek belépését a területükre. Az első megállapítás általános, míg az utóbbi az előbbi megközelítés korlátját jelenti. Azonban ezen korlát sem határok nélküli és bizonyos mértékig hatálytalaníthatja az első megközelítést.⁸

Az államok jogaiból kiindulva két alapvető elvet nevesíthetünk: Egyrészt szükségszerű, hogy egyetlen állam sem zárkozhat el más államoktól, valamint más állam polgáraival való érintkezéstől. Másrészt minden államnak a szuverenitásából eredően joga van arra, hogy szabályozza a külföldiek belépését a területére és kontrollálja a határát átszelő mozgásokat.⁹ Azonban egyik elv sem bír kizárólagos hatással. Egyik mellett sem lehet elköteleződni, amikor a migrációs jog kerül középpontba. A migrációnak ugyanis kettő fő csoportja van: a reguláris vándorlás, amelyben a személy szabad akaratából, a jogszabályok tiszteletben tartásával változtatja lakhelyét, illetve az irreguláris vándorlás, amely két nagy részre oszlik, a kényszervándorlásra, tehát a menekülésre és az illegális vándorlásra, azaz külföldiek jogellenes határátlépésére és tartózkodására.¹⁰ A bevándorlásjogi rendszer két szempont szerint fogható fel:

- (1) ki akar belépni az országba és
- (2) aki be akar lépni, mennyi időt szeretne az országban tartózkodni.

⁸ MAURICE Kamto: *Migration de masse – travaux préparatoires. Séssion de Hyderabad*, 2017. vol. 78, 136–156. (letöltés ideje: 2024.09.27.) <https://t.ly/QHyO3>

⁹ MOLNÁR Tamás: *A migráció nemzetközi jogi szabályozása*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. [12]–[18]. (megtekintés ideje: 2024.07.25.) <https://t.ly/8RfCe>

¹⁰ NAGY Boldizsár: *Lehet-e morális a migrációs politika? Liget*, 1997.02.09., (megtekintés ideje: 2024.05.22.) <https://feji.us/lz2qfj>

2.2. Az alapjogkorlátozás elvi síkjai

Amikor jogok korlátozhatóságáról beszélünk, négy csoportot különböztethetünk meg:

- (1) abszolút jogokat,
- (2) a szükségállapot idején ideiglenesen, a veszéllyel arányban korlátozható jogokat,
- (3) a fokozatosan megvalósítandó jogokat, valamint
- (4) a gazdasági, szociális és kulturális jogok körét.¹¹

Ilyen jog a kutatáshoz kapcsolódó, munkához és megfelelő munkafeltételekhez való jog, a szociális biztonsághoz való jog, a megfelelő életszínvonal biztosítása, az egészséghez való jog és a kultúrához (oktatáshoz) való jog. A normák formálódását mutatják a Limburgi elvek, amelyek szerint e jogok biztosítására irányuló lépéseket az államoknak biztosítani kell. A polgári és politikai jogokhoz hasonlóan a gazdasági, szociális és kulturális jogok is három különböző típusú kötelezettséget rónak az államokra: a tiszteletben tartás, a védelem és a teljesítés kötelezettségét. E három kötelezettség bármelyikének elmulasztása e jogok megsértésének minősül. A tiszteletben tartási kötelezettség megköveteli az államoktól, hogy tartózkodjanak a gazdasági, szociális és kulturális jogok gyakorlásának akadályozásától, a védelem ezen jogok fenntartását és a teljesítés ezen követelmények véghezvitelét.¹²

Kezdetben az idegen állampolgárok jogai nem voltak ennyire kiforrottan kidolgozva, azonban későbbiekben megállapították, hogy az alapvető jogok őket is megilletik.¹³ A magyar jogrendszerben az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) gyakorlata a szuverenista megközelítést alkalmazza, ahol szükségszerűen megjelenik az állami kontroll is. Mindez azt is magában hordozza és kiemeli, hogy az államot terhelő kötelezettség még kivételesen sem eredményezhet semmilyen, az egyes személyek emberi méltósága közötti különbségtételt.¹⁴

Mindezekből fakadóan a vendégmunkásokra is ugyanúgy alkalmazandók a fenti szabályok. Önmagában azon tény, hogy egyes jogok számukra korlátozottabbak, mint például a szociális jogok, még nem jelentenek jogsértést.

¹¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása”. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2020. [23]–[28].

¹² Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. Maastricht, 1997. január 22–26.

¹³ VINCENT CHETAIL: *The Human Rights of Migrants in General International Law: From Minimum Standards to Fundamental Rights*. *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 28, No. 1, 2013. 225–255.

¹⁴ BERKES Lilla: A magyar Alkotmánybíróság menekültügyi és idegenrendészeti gyakorlata. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2023/2. 15–18.

2.3. A 2007. évi II. törvény létrejöttének körülményei és eredménye

Magyarország EU-hoz való csatlakozása miatt egyértelmű volt, hogy az uniós jogharmonizáció során a magyar idegenrendészeti eljárások is sorra fognak kerülni. A 2004/38/EK irányelv¹⁵ értelmében külön törvényben kellett szabályozni az uniós polgárok és családtagjaik számára a szabad mozgás és tartózkodás jogának érvényesülését. Ennek érdekében alkották meg a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényt (a továbbiakban: Szmvt.).

Wetzel Tamás szerint, mivel a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény tartalmazta mind az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodásban részes államok állampolgárainak, mind a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályokat, így ezen törvény hatályon kívül helyezése nem lett volna indokolt. Ugyanakkor a státuszok különbözősége problémákat vetett fel, így a harmadik országbeli állampolgárok státuszának megnevezésére és az Szmvt.-tól történő elkülönítés érdekében¹⁶ szükség volt a Harmtv. megalkotására.¹⁷

Maga az idegenrendészeti hatósági eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alá tartozott azzal, hogy akkor kellett az eljárási törvény rendelkezéseit alkalmazni, ha az idegenrendészetre vonatkozó törvények eltérő szabályokat nem állapítottak meg.¹⁸

Fontos kiemelni, hogy a Harmtv. direkt külön egységként használta a külföldi fogalmat. Helyette a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek kifejezéseket alkalmazta a Harmtv., illetve az Szmvt. Ennek következtében elkerülhető lett a jogrendszer egészében e szétválasztás átvezetése, ami azt jelenti, hogy későbbiekben is az Alaptörvény és a jogszabályok a külföldi kifejezést alapvetően nem magyar állampolgárként definiálják.¹⁹

A Harmtv. az Általános rendelkezések fejezetben meghatározza a törvény személyi és tárgyi hatályát. Személyi hatálya a harmadik országbeli állampolgárokra, valamint a hontalan

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT vonatkozású szöveg

¹⁶ SZUHAI Ilona: A magyar idegenrendészet jog- és intézményrendszere. Budapest, 2019. 8.

¹⁷ WETZEL Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, 2009. 58.

¹⁸ RÓZSÁS Eszter: A külföldiek igazgatása és a menekültjog. In: LAPSÁNSZKY András: *Közigazgatási jog I.* Wolters Kluwer Kft., 2016. 4. fejezet

¹⁹ SZUHAI i.m. 8–9.

személyekre terjed ki, míg tárgyi hatálya a harmadik országbeli állampolgárok Magyarországra történő beutazásra, a területén való tartózkodására és a kiutazás szabályaira.²⁰

A Harmtv. két részre osztotta a tartózkodási jogcímeket: száznolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó, illetve száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tervezett tartózkodásra.

A harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodását főszabály szerint minden esetben meg kellett előznie Magyarország valamely külképviseletén való megjelenésnek és az ott történő kérelmezési eljárás megindításának. A tartózkodási engedély pozitív elbírálását követően a Magyarország területére való beutazás általában tartózkodási engedély átvételére jogosító vízummal volt lehetséges. A Harmtv. szabályai szerint az úgynevezett D típusú vízum a birtokosát egy éves érvényességi időn belül egyszeri beutazásra, majd a beutazást követően harmincnapos tartózkodásra jogosította fel.²¹ Mindenekelőtt kiemelendő, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak igazolnia kellett a beutazási és tartózkodási célját,²² aminek részleteit a Harmtv. végrehajtási rendelete²³ szabályozta. Ez pedig azt jelentette a végrehajtási rendelet 29. § (2) bekezdése értelmében, hogy a beutazás célja akkor volt igazolt, ha az a Harmtv. által meghatározott célok valamelyikében történt meg és ennek indokát pedig okirat is alátámasztotta. Ugyanis Harmtv. több különböző tartózkodási célt határozott meg a harmadik országbeli állampolgárok részére – a törvény értelmében 20 különböző engedélytípusról beszélhetünk. Ilyen ok volt a munkavállalási cél, családi együttélés cél, jövedelemszerzés cél, tanulmányi cél, álláskereső cél stb. A törvény szabályozta, hogy Magyarországon a harmadik országbeli állampolgároknak csak egyetlen jogcímen lehet tartózkodni, tehát amennyiben a már meglévő tartózkodási jogcím mellé valaki új jogcímen szerzett tartózkodási jogosultságot, akkor a korábbi jogcím alapján kiállított engedélyt az idegenrendészeti hatóság érvénytelenítette.²⁴

2.3.1. A törvényben rejlő rugalmasság

Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár teljesítette a Harmtv.-nek a beutazás és tartózkodás feltételeire vonatkozó 13. § (1) bekezdés a), valamint c)-i) pontjában

²⁰ Harmtv. 2-3. §.

²¹ SZUHAI i.m. 74.

²² Harmtv. 13 §. (1) bekezdés

²³ a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet

²⁴ SZUHAI i.m. 58.

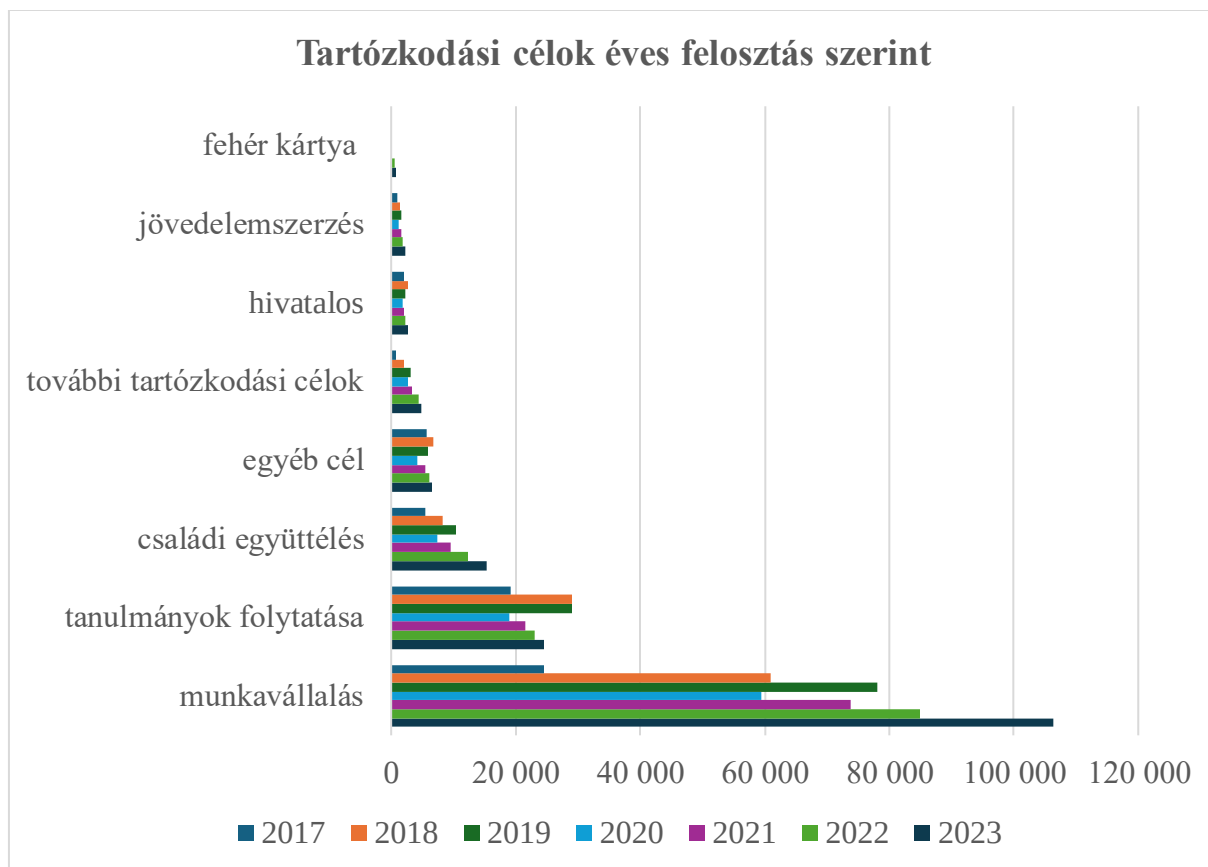
meghatározottakat, de nem rendelkezett tartózkodási céllal, egyéb célból kiállított tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújthatott be. Észlelhető, hogy rendkívül célspecifikusan, a tartózkodási célokra egyedileg kiállított tartózkodási engedélyeket állított ki a hatóság már a Harmtv. alkalmazásakor is. Azonban a szabályozás során feltűnt, hogy a harmadik országbeli állampolgárok összes lehetséges tartózkodási célját taxatíve nem lehet felsorolni egy törvényben. Ennek érdekében jött létre az egyéb cél szerinti tartózkodási engedély. Mindez már önmagában nagyfokú rugalmasságot adott, hiszen olyan esetekben is lehetőség volt tartózkodási engedélyhez jutni, amely minden szempontot megvizsgálva nem volt konkrét törvényi feltételhez kötve. A gyakorlati megvalósulás szemléltetése céljából érdemes néhány fiktív, de előforduló esetet felvázolni:

Tételezzük fel, hogy X. Y. harmadik országbeli állampolgár szüleihez nem tud csatlakozni, mert nem felelt meg a törvény szerinti családegyesítő fogalmának, hiszen a kérelmezőnek nincs elegendő fedezete arra, hogy eltartsa szüleit. Egy ilyen esetben értelemszerűen elutasításra kerülne az ügy. Viszont a jogalkotó nem gondolhatott mindenre. Így olyan esetben, ahol a leszármazó nem rendelkezik megfelelő anyagi fedezettel, de a szülők igen, úgy a törvény szerinti cél megvalósul azáltal, hogy a harmadik országbeli állampolgárok képesek anyagilag ellátni magukat. Egy ilyen esetben az egyéb cél segítségével érvényesülhetett a családegyesítő funkció. Lényegében a hatóság kaphatott egyfajta nagyobb fokú diszkréciós lehetőséget azon esetekre, amiket a törvény nem szabályozott, azokra a jogalkotó nem gondolhatott, de a gyakorlat következtében a korrigálásra sor került.

Egy másik esettel élve: ha netán tanulmányi- vagy álláskereső tartózkodási engedélyt kérelmező személy egy nem akkreditált, vagy nem a törvény szerint meghatározott, a foglalkozásának azonban pontosan megfelelő álláskeresőt hajtott végre, és maga az álláskereső az adott tekintetben indokolt volt, úgy az 'egyéb cél' tekintetében ugyanúgy kaphatott álláskeresőre alapozott tartózkodási engedélyt.

Tehát ez a fajta tartózkodási engedély az eljárás során biztosította a meghatározott keretek fenntartása mellett az eljárás rugalmasságát is. Bár felmerülhet ezen tartózkodási cél visszaélészerű alkalmazása, azonban a hivatalos statisztikák bizonyítják, hogy valóban kiegészítő szabályként funkcionált.²⁵

²⁵ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Statisztikák – Kiadványfüzetek. (letöltés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/ezkOt>



1. kép: Tartózkodási célok szerinti főbb engedélyek megoszlása 2017-2023 között.²⁶

A táblázatban szembeűnő, hogy az évek során változatlanul a munkavállalási cél volt messze a legnépszerűbb a tartózkodási engedélyek közül, bár a negyedik legnagyobb tartózkodási célként az egyéb cél is jelen volt.²⁷ Megállapítható ekként, hogy az egyéb cél valójában kiegészítő szabályként volt jelen, de szerepe jelentős volt. A családegyesítés nagyobb számának magyarázataként pedig a tartózkodási típus sajátosságából érdemes kiindulni. Hiszen előfordulhat olyan, hogy az adott, harmadik országbeli állampolgár tartózkodása alatt (mint például tanulmányi típusú tartózkodási engedély) a magyar állam által is elismert életközösséget hozott létre egy adott, magyar állampolgársággal rendelkező, uniós polgárral vagy csupán a saját hozzátartozóit ismertette el a családegyesítésből fakadó korlátok erejéig. Tehát egy olyan engedélytípusról van szó, amiről jogosan feltételezhető, hogy a jelentős hányada más engedélytípusok által kezdeményezett kérelmezőktől eredeztethető.

²⁶ A táblázatot az OIF által létrehozott statisztikai kiadványfüzeteket alapul véve készítettem el

²⁷ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Statisztikák – Kiadványfüzetek. (letöltés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/ezkOt>

Mindezekből megállapítható, hogy a jogalkotó igyekezett az élet minden területét lefedve meghatározni a fenti célokat, néhány cél esetében teret engedve a harmadik országbeli állampolgároknak. A Harmtv. lényegében első alkalommal biztosította az uniós jognak történő megfelelést, fogalmi zavar feloldását, jogviszonyok elkülönítését, miközben a harmadik országbeli állampolgár és az állam célja is hatékonyan és eredményesen megvalósult, ügyfélbarát módon.

3. A hatályos idegenrendészeti szabályozás

Az alábbi fejezetben először a hatályos idegenrendészeti eljárás menetét és szabályozásának célját fogom ismertetni, majd a vendégmunkásokra vonatkozó anyagi- illetve eljárásbeli különbségekre és hasonlóságokra fogok kitérni.

3.1. A Btátv. szerinti idegenrendészeti eljárás menete

Az EU-s szabályozáshoz igazodva a tartózkodás időtartama szerinti rendszert követi a magyar szabályozás is. Ennek az az oka, hogy alapvetően nagyon sok jogterülettel is harmonizálni kell a szabályozást, így lényeges, koncepcionális változtatás nem is lett volna indokolt. Arról nem is beszélve, hogy ezeknek a szabályoknak illeszkednie kell a nemzetközi jogrendhez is.

Három csoportot lehet megkülönböztetni:

- (1) beutazás és rövid tartózkodás,
- (2) tartós tartózkodás és
- (3) huzamosabb tartózkodás.²⁸

A vendégmunkások helyzete a tartós tartózkodás körébe tartozik, aminek engedélyhez, illetve célhoz kötöttnak kell lennie és rendszerint kell egy meghatározott időtartam, amin belül a tartózkodás megvalósulhat.

A jogszabály logikája úgy épül fel, hogy igyekszik gazdasági szempontokat összehangolni a magyar állam és a társadalom szempontjaival. A feltételek alkalmazhatóságának jogalapját a Btátv. végrehajtási rendelete is segít meghatározni.²⁹ A gyakorlat és egyben a törvény alapján, aki nem teljesíti a feltételeket vagy a hatóságot megteveszti, annak kérelmét elutasítják.³⁰ A Kúria Kfv.II.37.365/2017/7. számú precedensképes határozata tekintetében megfigyelhető, hogy az alapvető, a Harmtv. hatályában is érvényes, gazdasági jellegű feltételek nem nagyon változtak. Ha pedig a feltételek központi elemére összpontosítunk, kiderül, hogy a tartózkodás célja lesz az, ami meghatározó. Ennek elmulasztása a kérelem elutasításával járhat. A tartózkodás célja pedig összefügg a kérelem tárgyával, így például, ha valaki tanulmányi célú tartózkodását nem képes jogviszony-, vagy felvételi határozat igazolással alátámasztani, az eljárás megszüntetése helyett annak elutasítására számíthat. A Kúria Kfv.III.37.653/2018/5. számú határozatában kimondta, hogy önmagában az, hogy a munkaügyi központ támogatja a

²⁸ Btátv. 2. §

²⁹ 35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról

³⁰ Kfv.II.37.365/2017/7. számú határozat

munkavállalást, még nem jelenti azt, hogy ezzel az adott személy igazolta volna a tartózkodás célját. A pozitív szakhatósági állásfoglalás egy szükséges feltétel, de attól még nem lesz elégséges.

Mindezekből fakadóan észrevehető, hogy a Btátv. és a Harmtv. koncepciója, tehát a célhoz- illetve a törvény által meghatározott kötöttség ugyanúgy megmaradt, csak éppen szigorúbb feltételek mellett. Így például további változásként van jelen, hogy a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum szabályainak változása az egy éves érvényességi idő helyett a Btátv. az idegenrendészeti hatóság engedélyező döntésétől számított három hónap időtartamot állapít meg a beutazásra.

3.2. A vendégmunkás kategória létrehozása

A Harmtv. által szabályozott munkavállalási cél az új törvény elfogadásával feldarabolódott, imár nem egy, hanem több, egymástól lényegesen különböző tartózkodási célt foglal magában. Ugyan közös pont, hogy mind foglalkoztatásra irányuló jogviszonyon alapulnak, de részletszabályaikban és személyi hatályukban eltérnek egymástól.

A vendégmunkás kategória eredetileg négy tartózkodási célt ölelt fel: a szezonális munkavállalás és a foglalkoztatási célt, a beruházás megvalósítása céljából történő munkavállalást és a vendégmunkás tartózkodási engedélyt. A vendégmunkás tartózkodási engedély a munkavállalási célból kiválva vált önálló tartózkodási céllá.

Vendégmunkás-tartózkodási engedélyt az a vendégmunkás kaphat, akinek tartózkodási célja, hogy foglalkoztatásra irányuló jogviszonya alapján, ellenérték fejében, más részére, illetve irányítása alatt Magyarország területén tényleges munkát végezzen. Ide kell érteni a munkaerő-kölcsönzés útján történő foglalkoztatást is, akinek a foglalkoztatója nyilvántartásba vett kedvezményes foglalkoztató vagy nyilvántartásba vett minősített kölcsönbeadó, illetve a Kormány rendeletében meghatározott harmadik ország állampolgára és akinek a munkavállalása olyan foglalkozásban történik, amelyet a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter közleményében nem zár ki.³¹

A tartós tartózkodás feltételeit kiemelve megállapítható, hogy az engedélyköteles, határozott időre szól, korlátozható és mindig valamilyen jogcímhez kötődik. Engedélykötelesség tekintetében mindig előzetes és egyedi hatósági eljárás jellemzi. Főszabályként ez addig érvényes a harmadik országbeli állampolgárra, amíg saját származási országában tartózkodik,

³¹ Btátv. 30. § (1) bekezdés

kivételesen Magyarországon. Tehát a tartózkodás sokkal szigorúbban kötött a bevándorlás céljához, mint a korábbi szabályozás alapján. A Btátv. további számos tartózkodást érintő korlátozást vezet be, melyek megvalósulhatnak állampolgársági alapon, létszám szerint, illetve foglalkoztatási szempontok alapján.³²

3.2.1. A vendégmunkásokat érintő eljárás különbsége

Fontos kiemelni, hogy a vendégmunkásokat érintő eljárás során lényegében „fordított D” típusú vízumról beszélhetünk a vendégmunkás Magyarországra történő beutazása és foglalkoztatása miatt. Lényegében az indítványozási jogosultság egyes elemei változnak meg: a harmadik országbeli állampolgár főszabályként ugyan a saját, adott származási országában nyújtja be a kérelmet, de ezt követően a munkáltatónak kell igazolnia a beutazásához és foglalkoztatásához szükséges feltételeket. (Természetesen az adott harmadik országbeli állampolgárral együttműködve.)

A jogszabály célja, hogy a saját országában, a magyar külképviseleten nyújtsa be a tartózkodási engedély iránti kérelmet.³³ Ezt követően az OIF, tehát a bevándorlási hatóság elbírálja és csak abban az esetben ad lehetőséget a harmadik országbeli állampolgárnak a belépésre, amennyiben az engedélyezés feltételei adottak. A tartózkodási engedély átvétele után kezdheti meg a tartós tartózkodását Magyarországon.³⁴ Ezután beszélhetünk a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízumról. Ennek szabályai az összes tartózkodási engedély típus esetében érvényesülnek a vendégbefektetői vízum (aranyvízum) kivételével. Legfőbb jellemzői a célhoz kötöttség és hogy a harmadik országbeli állampolgár átvegye a tartózkodási engedélyt. Legfeljebb egyszer léphet ezzel az ország területére, ami 30 napig érvényes és a beutazásnak az engedélyezést követő három hónapon belül meg kell történnie. Amennyiben ez nem történik meg, akkor érvénytelen lesz az országba való belépése, vagyis használhatatlan lesz az engedély, nem éri el célját.³⁵ Érvénytelen továbbá, ha tartózkodási engedélyét visszavonták vagy visszavonásnak lett volna helye. Ezt az engedélyt akkor kapja meg, ha ezt megelőzően tartózkodási engedélyének kiadását engedélyezték.³⁶ Amint látható tehát, az eljárás a Harmtv. szerinti, harmadik országbeli állampolgárokat érintő eljárással több elemben is azonos vagy

³² Uo. 4. § (3) bekezdés

³³ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Főigazgatóság 'Íránymutatója az eljáráshoz.' (megtekintés ideje: 2024.08.27.) <https://feji.us/mimyps>

³⁴ Uo. (Megtekintés ideje: 2024.08.27.) <https://feji.us/mimyps>

³⁵ ÁCS Vera Judit: *Külföldiek magyarországi foglalkoztatása*. Wolters Kluwer Kft., 2019. [1.1.]–[1.3.] (letöltés ideje: 2024.07.21.) <https://feji.us/np7jkj>

³⁶ Uo. [1.1.]–[1.3.]

hasonló, de a munkáltató fokozott megjelenése, a helyben történő kérelmezési kötelezettség új elemként jelenik meg az eljárásban.³⁷

3.2.2. A vendégmunkásokra irányadó szabályozás kereteinek megváltozása

A vendégmunkások érintő eljárás tekintetében néhány nem szokványos lépésről lehet beszélni. Ugyanakkor, ahogy azt korábban is említésre került, tagállami hatáskörbe tartozik, hogy mennyi személyt tud befogadni az adott ország, akiket foglalkoztatni tudnak. Ezen vendégmunkások létszáma 2023-ban 62000 fő volt Magyarországon.³⁸ Kormányrendelet határozza meg azokat az országokat, ahonnan lehet fogadni vendégmunkásokat,³⁹ ami egyébként a megosztott hatáskörből eredően a tagállamok jogában áll. Ezen felül az is meg van határozva, hogy milyen szakmák gyakorolhatók a vendégmunkás jogviszony keretében⁴⁰ (negatív lista). A munkáltatóknak is egyre nagyobb szerepe lesz az eljárásban azáltal, hogy a Btátv. munkáltatói igényekhez köti a foglalkoztatni kívánt személyeket, így elsősorban a harmadik országbeli állampolgár lesz a munkáltató érdekének középpontjában és csak másodlagos a jogszabálynak való megfelelés. Hiszen annak a feltételnek a megállapítása, hogy van-e feladat betöltésére magyar állampolgár (amely esetében nem kerülhetne sor a harmadik országbeli személy foglalkoztatására), az kifejezetten a munkáltató visszajelzése szerint történik.⁴¹

Érdemes megfigyelni a változást a szabályozások között. Hiszen a Harmtv.-ben ez egy pozitív lista volt és a 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet⁴² alapján lett meghatározva, hogy milyen szakmák betöltésére volt lehetőség.⁴³ Elsőnek a negatív lista hallatán korlátozónak tűnik, valójában a Btátv. megnyitja a lehetőségeket abban a tekintetben, hogy minél több, olyan

³⁷ Kormány.hu: Észrevétel. (megtekintés ideje: 2024.09.25.) <https://feji.us/raaths>

³⁸ GFM közlemény. (HÉ 2023/57.)

³⁹ 180/2024. (VII. 8.) Korm. rendelet vendégmunkás-tartózkodási engedéllyel foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó országlista meghatározásáról

⁴⁰ NGM közlemény. (HÉ 2024/12.)

⁴¹ A Preambulum említi, hogy csupán akkor lehet harmadik országbeli állampolgárt foglalkoztatni, amennyiben magyar állampolgár hozzá nem áll rendelkezésre

⁴² 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről

⁴³ NGM közlemény a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről szóló 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés 26. pontja szerinti foglalkozások meghatározásáról

harmadik országbeli állampolgár tudjon élni vendégmunkás tartózkodási engedéllyel, akiknek szakmájuk nem feltétlenül egyezik meg a tiltott szakmával. Bár ennek gyakorlati bizonyítása egyelőre nem lehetséges, hiszen alapos statisztika készítéséhez még egy év sem telt el. De abból fakadóan, hogy a Btátv. a rendelkezéseit szűken kell értelmezni – hiszen jogalkotó a szabályozás Preambuluma alapján az egyéb célú kérelmezés nem párosítható a jogalkotó azon feltételéhez, mely szerint a magyarországi tartózkodás minden esetben törvény által meghatározott célból kell, hogy megvalósuljon – és szigorú célhoz kötöttség jellemzi, így meg van arra az esély, hogy pont a szűk értelmezés következtében fog megnyílni a harmadik országbeli állampolgárok egy részének Magyarországon történő vendég-munkaviszony létesítése. (Lényegében egyfajta rugalmasság is észrevehető, hiszen azáltal, hogy az adott munkavállaló képes a munkakör betöltésére a képesítése folytán, úgy eleget fog tenni foglalkozás betöltéséhez szükséges követelményének tekintetében.)

4. Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése

Az alábbi fejezetben az egyenlőség elvének érvényesülését fogom megvizsgálni az uniós jogon, illetve a magyar jogrendszeren keresztül. Majd a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó hazai és EU-s szintű szabályozás elhatárolását fogom ismertetni. Legvégül röviden ismertetésre kerül az EU hatályos bevándorláspolitikája.

4.1. Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése az Európai Unióban

Az egyenlő bánásmód az Európai Unió jogának egyik legfontosabb általános alapelve. Előzménytörténetét tekintve a Római Szerződés⁴⁴ már 1957-ben megfogalmazta a férfiak és nők egyenlő munkáért történő egyenlő díjazásának elvét. Az érdekvérvényesítés kiszélesítése érdekében született meg a Tanács 97/80/EGK irányelve⁴⁵, amely jelentősége abban rejlik, hogy elsőnek ebben jelent meg a közvetett diszkrimináció fogalma, valamint az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogvitákban alkalmazandó bizonyítási teher szabályai. További jelentős lépésként az Amszterdami Szerződés⁴⁶ bevezette az általános antidiszkrimináció elvét az Európai Közösségen belül. Az Amszterdami Szerződés 13. cikke kibővítette a diszkrimináció tilalmát, nemcsak a nemi alapú megkülönböztetést tekintve jogellenesnek, hanem a faji vagy etnikai származás, vallás vagy világnézet, fogyatékoság, életkor vagy szexuális irányultság alapján történő diszkriminációt is.⁴⁷

Érzékelhető, hogy a diszkrimináció megszüntetése iránti hosszú jogalkotási folyamat az egyenlőség elvéből indul ki, ami általános jogelv (vagyis az elsődleges jog körébe tartozik), aminek segítségével az Európai Bíróság (a továbbiakban: EUB) biztosítani tudja e jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.⁴⁸ Az egyenlőség elve szerint továbbra is azonos helyzeteket azonos, míg az eltérőeket eltérő módon kell kezelni. A közös piac működésével összefüggésben pedig szerepet játszott és ezen primer jog továbbfejlődésének köszönhetően már más tilalmazott diszkriminációs szempontokat is figyelembe lehet venni.⁴⁹ Ennek jelentősége azért is kiemelendő, mert önmagában az EUB

⁴⁴ Vertrag Zur Gründung Der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Rom, den 25. März 1957. Artikel 119.

⁴⁵ A Tanács 97/80/EK irányelve (1997. december 15.) a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről

⁴⁶ Amszterdami szerződés

⁴⁷ KAZUSKA Melinda: *A diszkrimináció tilalma az Európai Unióban*. Miskolc, Sectio Juridica et Politica Tomus, 2011/1. 209–227.

⁴⁸ EUSZ. 19. cikk (1) bekezdés

⁴⁹ GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Az egyenlő bánásmód, a nem diszkriminatív akadályok és az intézményesített jogvédelem fejlődése a személyek szabad mozgása területén*. Állam - és Jogtudomány, 2020/3. 61–64.

véleménye szerint az egyenlőség követelményét a nemzetközi jogban rögzítő egyik legfontosabb egyezmény, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) nem kötelező az Európai Unióra nézve.⁵⁰ Ugyanakkor, ha az EUB gyakorlatát vesszük alapul, akkor az általános jogelvek alapvető forrása az tagállamok valamennyi közös alkotmányos hagyománya és az EJEE.⁵¹ Az EJEE-n túl az Európai Unió Alapjogi Chartáját is érdemes megemlíteni, amelynek 21. cikke tartalmazza a diszkrimináció általános tilalmát, 23-26. cikke pedig a nemi egyenlőség elvét, illetve az idősek és a fogyatékkal élők védelmét.

4.2. Az egyenlőség elvének érvényesülése a magyar jogrendszerben

Az Alaptörvény II. cikke megállapítja, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. A XV. cikk pedig a diszkrimináció általános tilalmáról rendelkezik: *„A törvény előtt mindenki egyenlő és minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A nők és a férfiak egyenjogúak.”* Az AB már az 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában kimondta, hogy *„A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”*⁵² Tehát megállapítható, hogy a diszkrimináció az AB értelmezése szerint is sérti az emberi méltóságot. A későbbi gyakorlat is megerősítette,⁵³ illetve belefoglalta az állami kötelezettség fontosságát az egyenlőség elve tekintetében. Ezek szerint: *„az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie.”*⁵⁴

⁵⁰ A Bíróság (teljes ülés) 2014. december 18-i véleménye. [ECLI:EU:C:2014:2454]

⁵¹ C-4-73. sz. ügy, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities. [ECLI:EU:C:1974:51]

⁵² 9/1990.(IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46., 48.

⁵³ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22]–[26]

⁵⁴ 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [33]

A fentebb említett AB határozat tekintetében kiemelendő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében az állami kötelezettséget- és szerepvállalást is megemlíti. Azonban a nemek közötti egyenlő juttatásról az Alaptörvény nem rendelkezik. Helyette a jogharmonizáció eredményeként létrejött Ebktv. biztosítja az antidiszkriminációs jog egységességét a magyar jogrendszerben. A törvény általános rendelkezéseinek 2. §-a értelmében ugyanis az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket e törvény rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni. Így ugyanúgy alkalmazandó az esetünkben alapul vett és irányadó más törvényi rendelkezésekben, beleértve az ágazati jogszabályokban rögzített diszkriminációs szabályokat is. A jogalkotó célja az volt, hogy valamennyi munkáltatóra nézve kötelezővé tegye az egyenlő bánásmód követelményének a megtartását. Ennek megfelelően a 7. § (1) bekezdésben a törvény megállapítja, hogy mi minősül az egyenlő bánásmód követelményének megsértésének: a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás. Ezen felül megállapítja és alkalmazza a szükségességi, arányossági- illetve észszerűségi teszt követelményeit, hogy az önkényes mérlegelést elkerülje⁵⁵ a törvény keretein belül is, kijelölve a határokat, mint például a korlátozás mértékét.

A törvény felépítése alapvetően három részre osztható fel: az I. fejezet az általános rendelkezéseket tartalmazza, a II. fejezetben az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárások és azok rendjei szerepelnek, a III. fejezet pedig azon területeket veszi alapul, amik az egyenlő bánásmód követelményének tekintetében kiemelkedő jelentőséggel bírnak. A 8. § a közvetlen, míg a 9. § a közvetett hátrányos megkülönböztetésről rendelkezik. Az előbbi § határozza meg azokat a tulajdonságokat, amelyek alapján elkövetett diszkriminatív magatartást el lehet követni. Ezen felül az is ki van emelve, hogy akik a megjelölt tulajdonságokkal nem rendelkeznek, de összehasonlítható helyzetben vannak, akkor is lehet közvetlen megkülönböztetésről beszélni. A szövegben lévő feltételes mód jelentősége abban rejlik, hogy vélt tulajdonság is elegendő lehet a hátrányos megkülönböztetés alapjának, így nem kell megvárni, míg a tényleges jogsérelem befejeződik.

4.3. A harmadik országbeli állampolgárok jogainak EU-s szintű szabályozása

⁵⁵ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197., 200., 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31., 32-34.

Az uniós intézmények hatásköreit, feladatait és eljárásait az EU alapító szerződése – Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) és az Európai Unióról szóló Szerződés(1992) (a továbbiakban: EUSZ) – határozzák meg. A közelmúltban a Lisszaboni Szerződés(2007) bizonyos mértékben módosította, illetve bővítette ezen szerződések hatásköreit.

Kiemelendő, hogy a migrációs jog és politika az Európai Unióban megosztott hatáskörnek minősül. Ennek jelentése, azon részeket, amiket az Unió nem szabályozott, azt szabályozhatja az adott ország. Amit az EU szabályozott, azt az adott tagállam nem írhatja felül. Ezen megosztott hatáskörök tekintetében létezik konkrét felosztás, erről rendelkezik az EUMSZ 79. cikke. Ezen bekezdés értelmében az EU hatáskörébe tartoznak a családegyesítés céljából az egyes tagállamokba belépő vagy ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok belépésének és tartózkodásának feltételeinek meghatározása. Az EU az EUMSZ 78. cikk értelmében közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít ki azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. Mindennek összhangban kell lennie a 1951. július 28-án kelt genfi egyezményrel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel. Ez alapján pedig az EU hatáskörébe tartozik a közös európai menekültügyi rendszer létrehozásának valamennyi kritériumának meghatározása is. Az EU célja a munkaerő szabad mozgásának biztosítása, miközben ezen személyek alapvető jogait is garantálni kell. Mindezek alapján a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy hány harmadik országbeli állampolgárt engednek be munkavállalás szempontjából. Ezt a Magyarországon egyidejűleg foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok legmagasabb létszámáról szóló 19/2015. (VII.3.) számú Korm. rendelet alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium határozza meg és teszi közzé⁵⁶ az adott évben foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok maximális létszámát.

4.3.1. Az Európai Unió hatályos bevándorláspolitikája

Az Európai Parlament 2024. április 10-én megszavazta a migrációra vonatkozó új szabályokat, május 14-én pedig a Tanács elfogadta a javaslatot, ezáltal lehetővé téve az EU számára, hogy ezen összetett kérdéseket kezelni tudja.⁵⁷

⁵⁶ GFM közlemény (HÉ 2023/57.)

⁵⁷ A Tanács elfogadta az EU migrációs és menekültügyi paktumát. (letöltés ideje: 2024.02.24) <https://bitly.cx/2s3q>

Az új szabályozás a remények szerint biztosítja majd az Uniónak

- (1) az erős és biztonságos külső határokat, úgy, hogy a
- (2) harmadik országból jövő személyek jogai garantáltak legyenek, és
- (3) egyetlen uniós ország se maradjon magára a nyomás alatt.

A paktummal az EU közös rendszerrel rendelkezik majd a migráció méltóságteljes és fenntartható kezelésére.⁵⁸ Ez azért tekinthető jelentősnek, mert egy rendkívül érzékeny területről van szó, ahol mindig is sok problémát jelentett a hatékonyság kérdése. A 2008/115/EK irányelv⁵⁹ kifejezetten kimondja, hogy jogellenes az adott személyt kitoloncolni/kiutasítani, amíg az adott személlyel kapcsolatos eljárás(ok) le nem zajlanak. Ilyen például Z.A. és társai kontra Oroszország⁶⁰ ügy, melyben a panaszosokat egy orosz repülőtér tranzitzonejában tartották. Az orosz kormány azzal érvelt, hogy a felperesek nem álltak orosz joghatóság alatt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) azonban 2017. márciusában hozott ítéletében azonban megállapította, hogy a tranzitzonejában történő elzárás de facto szabadságelvonásnak minősül, ami sérti az EJEE 5. cikkének (1) bekezdését (szabadsághoz és biztonsághoz való jog).

Továbbá gyakran előforduló eset, hogy az adott személyek vonatkozásában nem álltak fenn azon feltételek, amelyek az adott országban tartózkodásra jogosították volna, de kiutasítása azért nem történt meg, mert az eljárás egész egyszerűen nem fejeződött be. Az új szabályozás ezért kifejezetten lerövidíti ezeknek az eljárásoknak a menetét, maximum hat hónapos időintervallumra.⁶¹

⁵⁸ Az Európai Unió Tanácsa: Közös menekültügyi eljárás. (letöltés ideje: 2024.03.21.) <https://bitly.cx/TLHW>

⁵⁹ 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

⁶⁰ Z.A. and Others v. Russia 61411/15

⁶¹ European Parliament: Reform of the asylum procedures directive In “Promoting our European Way of Life” (letöltés ideje: 2024.03.21.) <https://t.ly/o5y3Y>

5. A Btátv. létrejöttével megjelenő problémák

Ezen fejezetben az Btátv.-ben megjelenő egyes anomáliákra fogok rávilágítani. Elsősorban a törvényben bekövetkezett anyagi jog változások mentén bekövetkezett problémákra világítok rá, ahol szó esik a családegyesítés, illetve a törvény Preambuluma folyamán felmerülő ellentmondásokra. Ezeket követően a vendégmunkásokra irányadó néhány potenciális, gyakorlati szempontok mentén, a lehetséges joggal való visszaélést fogom bemutatni.

5.1. A családegyesítés mentén felmerülő anomáliák

A 492/2011/EU rendelet⁶² célja a munkavállaló és családtagja társadalmi beilleszkedésének megkönnyítése. Így például a rendelet 10. cikke kifejezetten rendelkezik arról, hogy azonos feltételek illetik meg a szülők gyermekeit is oktatás terén, még ha a szülők el is válnak. Ezt az EUB már korábban is megerősítette ítéletében.⁶³ A Tanács 2003/86/EK irányelv⁶⁴ (a továbbiakban: RFR) célja a családegyesítési jogra vonatkozó közös szabályok meghatározása. Az RFR tartalmazza harmadik országbeli, a családegyesítési jog gyakorlásának közös ismérvek melletti meghatározását és elfogadását stb.⁶⁵ A családegyesítés intézményét valamennyi államnak tisztelnie kell, szigorúbb szabályokat nem lehet az RFR-hez képest alkalmazni. Természetesen az állam feltételeket támaszthat a családegyesítés során, de nem áthatja alá annak megvalósulását, azt nem tilthatja meg.⁶⁶

Ennek ellenére az Szmtv. rendelkezéseivel összevetve megállapítható, hogy a Btátv. egyik fő változásaként megtiltotta a munkavállalás iránti tartózkodási engedélyek (vendég-önfoglalkoztatás célú tartózkodási engedéllyel legalább egy éve nem, szezonális munkavállalás célú tartózkodási engedéllyel, beruházás megvalósítása céljából kiállított munkavállalási célú tartózkodási engedéllyel, foglalkoztatási célú tartózkodási engedéllyel, vendégmunkás-tartózkodási engedéllyel), a Fehér Kártyával, a tanulmányi – beleértve az álláskeresést és a vállalkozás indítást is –, képzési célú tartózkodási engedéllyel, gyakornoki tevékenység folytatása célú tartózkodási engedéllyel, valamint önkéntes tevékenység folytatása célú

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról

⁶³ C-413/88. sz. ügy, Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department [ECLI:EU:C:2002:493.] 51–53. pont

⁶⁴ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról

⁶⁵ RFR 2. és 9. bekezdése

⁶⁶ Kees GROENENDIJK, Tineke STRIK: *Directive 2003/86 on the Right to Family Reunification: a surprising anchor in a sensitive field*. In: Evangelia (Lilian) TSOURDI, Philippe De BRUYCKER (Edited): *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*. Croydon, Edward Elgar Publishing, 2022., 306–313.

tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek számára a családi együttélés iránt engedélyeket.⁶⁷ Természetesen érthető a törvény indokolása és önmagában nem lenne alaptalan, hiszen egy korábbi, uniós rendeletet és gyakorlatot követ a szabályozás, amit az Akrich ügyben előzetes jogszerű tartózkodás doktrínájának neveztek.⁶⁸ Ugyanakkor a családegyesítés az uniós polgárokat kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagjaikat is megilletik, azok érkezési körülményeiktől függetlenül.⁶⁹

Érthető a törvény szövegezése és célja: a családegyesítést ne lehessen arra használni, hogy egy adott személy jogával visszaélve közvetlenül szerezhessen előnyöket pusztán alanyi szempontból. Azonban a Btátv. új rendelkezése következtében észrevehető, hogy az adott személy akkor fog tudni kimenni az adott harmadik országbeli állampolgárhoz, ha ugyanolyan vagy hasonló eredménnyel bíró státusza következtében kerülhetnének egy országba, például, ha az adott személy házastársa uniós állampolgár.

Ugyanakkor a szabályozás jogharmonizálásának hiánya EU-s államokat érintő problémákat is okozhat. Hiszen azáltal, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak tilos a családegyesítés, így az uniós polgárnak is korlátozva lesz ez a joga a harmadik országbeli állampolgárral való viszonya tekintetében. Ebben a körben pedig felmerülhet, hogy ez vajon elégséges indok-e a család szétválasztására? Az eset nem kivételes, hiszen hasonló jogsértés bekövetkezett már például a Mattern és Cikotic ügyben a munkavállalók szabad mozgásának korlátozása tekintetében.⁷⁰ Bár a jogesetet érintő rendelet⁷¹ hatályát veszítette, de a 492/2011/EU rendelet ezen jogot megerősítette.

Kiemelendő, hogy ezen rendeletet csupán a gazdaságilag aktív uniós polgárok kísérőire lehet kiterjeszteni. Ugyanakkor ebben az esetben is gyakorlatilag az következhet be, hogy a Btátv. az Szmtv.-t fogja korlátozni. Tehát annak ellenére, hogy a Btátv. a magyar munkavállalók védelmét tartja szem előtt, megvan a lehetőség arra, hogy a családegyesítést lényegében uniós polgároknak – így magyar állampolgárságúaknak is – fogja korlátozni. Márpedig azáltal, hogy a vendégmunkásoknak tiltott a családegyesítés, úgy ezáltal ezen jog alkalmazhatósága az uniós polgároknak korlátozott lesz az életközösséghez szükséges személy megválasztása tekintetében. Hiszen az uniós polgár hiába szeretne a családegyesítés intézményrendszerével élni, ha azt a Btátv. nem teszi lehetővé az adott harmadik országbeli állampolgárnak. Az

⁶⁷ Btátv. 71. § (4) bekezdés

⁶⁸ C-109/01. sz. ügy, Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich. [ECLI:EU:C:2003:491.] 47–50. pont

⁶⁹ C-127/08. sz. ügy, Blaise Baheten Metock and others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform [ECLI:EU:C:2008:449.] 47. pont

⁷⁰ C-10/05.sz. ügy, Mattern and Cikotic v. Ministre du Travail et de l'Emploi [ECLI:C:2006:220.]

⁷¹ A Tanács 1612/68/EGK rendelete

életközösséghez természetesen kétfő ember szükséges legalább. Így az Szmtv. korlátozása fog létrejönni a Btátv. 71. § (4) szakasza szerinti tiltó rendelkezés által.

5.1.1. A családintegráció problémái az állam szociális szerepvállalása szempontjából

A családintegráció megtiltása miatt az uniós jogharmonizációs szempontok érvényesülésén túl az állam szerepvállalása is megkérdőjeleződhet.

Az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdése kifejezetten említi, hogy a munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

A minimális ellátás elve az élethez, illetve az emberi méltósághoz való jogból vezethető le. Az AB is kiemelte több határozatában, hogy a szociális védőháló részletes szabályainak meghatározása az állam feladata.⁷² Az EUMSZ 48. cikke ki is emeli az állam azon jogalkotási kötelezettségét, hogy a szociális biztonság biztosításához az államnak el kell fogadnia olyan szabályokat, amik a munkavállalók szabad mozgásához szükségesek. Ebbe a körbe a migráns munkavállalók is beleszámítanak.⁷³ Tehát a harmadik országbeli állampolgárokat érintő rendelkezések tekintetében is jelen van az állam azon kötelezettsége, hogy az alapvető szociális jogok is biztosítva legyenek.

Az EUB a Frilli-ügyben azt hangsúlyozta a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának kontextusában a szabad mozgás jogával élő munkavállalókra vonatkozóan, hogy az egyenlő bánásmód elve nem tehető függővé az érintett tagállamok közötti viszonyossági megállapodás meglététől.⁷⁴ Márpedig egy olyan esetben, amikor például egy Franciaországban érvényes házasságot kötött házaspár Magyarországra költözne, elképzelhető lenne, hogy a harmadik országbeli fél kitoloncolását vonná maga után.

Ezek mentén probléma merülhet fel egy olyan pár esetében is, akiknek gyerekük van és a házastárs már évek óta az országban él, de nem kapta még meg a hosszabb tartózkodási engedélyt. Ebben az esetben ugyanúgy a család elválasztására kerülne sor?

A probléma abból is gyökerezik tehát, hogy nem csak a család egybentartását hiúsítja meg, hanem az állam szerepvállalása is korlátozódik ezáltal. Pedig a szociális jogokkal kapcsolatos elvek – tehát ebben az esetben az állam azon kötelezettsége, hogy az adott állampolgárának

⁷² HOFFMAN István: *Bevezetés a szociális jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 32., 40.

⁷³ EUMSZ 48. cikk

⁷⁴ C-127/08. sz. ügy, Rita Frilli v. Belgian State [ECLI:EU:C:1972:56.] 76–78. pont

közeli hozzátartozóra is kiterjed az állam szociális hálóját – érvényesek állampolgárságtól függetlenül. Továbbá a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint is a szociális biztonsági rendszerek koordinációját kellene megvalósítani, ami ebben az esetben elmarad.

A törvény igyekszik a munkavállalókat érintő szabályozásokat önállóan kezelni, erre azonban nincs lehetőség. Hiszen az emberek közti viszonyban szükségszerűen más szabályozások is felmerülhetnek. Ebben az esetben a családegyesítés folytán közvetlenül az uniós polgárokra történt jogkorlátozás azáltal, hogy az Szmvtv.-re és a Btátv.-re vonatkozó, családegyesítést érintő rendelkezések felülírják az abban szerepelt – illetve uniós szinten az EUMSZ 45. cikkben rögzített – normákat. A szociális kedvezmények ugyanis nem csak a munkavállalót, hanem annak családtagjait is megilletik, állampolgárságtól függetlenül.⁷⁵

Összességében megállapítható, hogy az idegenrendészeti eljárások során felmerülő problémák más jogterületet, így különösképp a szociális jogok mentén is felmerülő problémákat is okozhatnak, például a polgári jog mentén a házasság fennállása során.

5.2. A törvény céljának potenciális meghiúsulása

A harmadik országból származó állampolgárokra szükségszerűen is más szabályok vonatkoznak, így a problémát alapvetően nem a szigorú szabályozás jelenti. Hiszen látható, hogy a Btátv. több esetben is nagyobb megengedést nyújt a Harmtv.-hez képest. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a problémát nem a vendégmunkások befogadására irányuló mennyiségi korlátozás jelenti, a Magyarországon tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok létszáma ugyanis alacsony és régióként eltérő.⁷⁶ Továbbá az, hogy mennyi, harmadik országbeli állampolgár tartózkodik egy adott országban, azt nagyban befolyásolja, hogy a régió szociális hálóját mennyire fejlett.⁷⁷ Így Magyarország nem számít célországnak, jellemzően tranzitországgként tartják számon a migráció szempontjából.⁷⁸

Az igazi komplikációt a törvény szabályozásának fókuszja jelenti, amit a Preambulum is kifejezetten kiemel: „Ezért minden egyes álláshely esetében először meg kell vizsgálni, hogy

⁷⁵ C-32/75.sz.ügy, Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français. [ECLI:EU:C:1975:120.]

⁷⁶ LADOS Gábor, BRUCKER Balázs: Íme a számok: Ennyi bevándorló él pontosan Magyarországon és az EU-ban. *Portfólió*, 2024.02.14. (letöltés ideje: 2024.07.25.) <https://bitly.cx/je2Pn>

⁷⁷ Attila BARTHA, Olena FEDYUK, Violetta ZENTAI: *Low-skilled Migration: Immigrant Workers in European Domestic Care*. In: MIROSLAV Beblavý, ILARIA Maselli, MARCELA Veselková (Edited): *Green, pink & silver? The future of labour in europe*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015. 237-241.

⁷⁸ PAPP Petra: *Az irreguláris migráció értelmezési keretei a rendészeti és a honvédelmi igazgatásban*. *Glossa Iuridica*, 2023/5-6., 257., 261.

*van-e magyar munkavállaló, ha van, őt kell alkalmazni, ha nincs, akkor lehet vendégmunkást foglalkoztatni. Csak annyi vendégmunkás jöhet Magyarországra, amennyi betöltetlen álláshely van. A vendégmunkások csak korlátozott ideig tartózkodhatnak Magyarországon, ezt követően el kell hagyniuk az országot.”*⁷⁹

A legfőbb problémát a Preambulum ezen részének első mondata okozza. Az állampolgárságon alapuló közvetlen diszkrimináció valósul meg nem csak a harmadik országbeli állampolgárokkal, hanem az uniós polgárokkal szemben is. Ha pedig foglalkoztatásról van szó, akár közvetlen diszkrimináció is megjelenhet. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a problémát nem az jelenti, hogy az állampolgárságon történő megkülönböztetés vagy akár az egyenlőség elvének hiánya a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben érvényesül⁸⁰, hanem az, hogy ezen megkülönböztetés magában foglalja az uniós polgárokat. Tehát minden személyt, aki nem magyar állampolgár.

A Preambulum azon rendelkezése, ami állampolgársághoz köti a foglalkoztatást, nem kivételesen fordult elő az uniós esetjogban. A Bizottság vs. Franciaország ügyben⁸¹ ugyanis kifejezetten állampolgársághoz kötötte a foglalkoztatást Franciaország, ami az EUB szerint ellentétes az uniós joggal. Természetesen korlátozás lehet egyes szakmában és foglalkozás szerint, de az arányosságnak is szerepelnie kell az intézkedések végrehajtása során.

Mindez pedig azt fogja jelenteni magyarországi viszonylatban, hogy a Preambulum, tehát a törvény célja és az aszerinti jogalkalmazás sérti a szabad mozgás és tartózkodás jogát érintő rendelkezéseket, továbbá jogilag azonos rendüként kezeli az uniós és a harmadik országbeli állampolgárokat is. Mindez az EUMSZ 7. cikkének sérelmén túl, az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdésén megsértését fogja eredményezni, ami az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát írja elő.

A hazai jogrendszerben erről az Ekb. 8. § r) pontja rendelkezik. Ugyanis a munkavállalók (így különösképp az EU-s tagállamok állampolgáira tekintettel) közvetlen és közvetett megkülönböztetése nem valósulhat meg, különösképpen nem protekcionista módon. Ez a fajta korlátozás nemhogy általánosságban, hanem konkrét, munkajogi esetekben sem állja meg helyét.

Mindezekből következően felmerülhet kérdésként, hogy mennyiben valósul meg a törvény célja. Hiszen maga a Preambulum is a következőképp rendelkezik: „*Külföldi csak akkor*

⁷⁹ A Preambulum szövege

⁸⁰ GYENEY Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog –és Államtudományi Doktori Iskola, 2011. 71.

⁸¹ C-167/73. sz. ügy, Commission of the European Communities v French Republic [ECLI:EU:C:1974:35.]

*végezhet Magyarországon munkát, ha annak elvégzésére magyar munkavállaló nem vállalkozik.*⁸²

Habár a Preambulum nem rendelkezik kötőerővel, ennek ellenére meghatározza a Btátv. célját és rendeltetését. Ugyanakkor a feltételezett cél teljesülése is kétséges. Hiszen a törvény a kereteket valósítja meg a vendégmunkásokat érintő ügyek tekintetében, azonban magát az alkalmazási keretrendszert nem. Ez alól a Btátv.-hez tartozó kormányrendeletek sem adnak megfelelő iránymutatást. Így előfordulhat olyan eshetőség is, hogy például egy minősített foglalkoztató⁸³ – szakhatósági vizsgálat hiányában – olyan helyzetet teremt az állami közreműködés következtében, ami – a törvény céljával ellentétesen – nem magyar munkavállalók felvételét fogja eredményezni. Hiszen az Ebktv. meghatározza az egyenlőség elvének érvényesülését és annak visszaélésével kapcsolatos rendelkezéseket, azt azonban semmi nem tiltja meg, hogy az adott munkáltató – a törvényes kereteket megtartva – olyan álláshirdetéseket, álláshelyeket hirdessen meg, ami mindenki számára elérhető, csak éppenséggel piaci szint alatti, munkából származó jövedelmet kínál. Nagy valószínűséggel ilyen munkát egy magyar állampolgár nem fog elvállalni, de egy kiszolgáltatottabb, gazdaságilag kedvezőtlenebb országból származó harmadik országbeli állampolgár igen (ez tapasztalható jelenleg pl. az ételfutárok esetében). Ha pedig egy magyar munkavállaló mégis elfogadja a számára kedvezőtlen munkafeltételeket, úgy a munkáltató ugyanúgy elérte a célját. Természetesen ideális körülmények között csak kevés eséllyel lehetne, hogy sikerrel járjon olyan munkáltató, aki piaci szint alatt nyújtó kedvezményekkel és bérekkel igyekezne csalogatni a munkavállalókat a többi piaci szereplőkhöz képest, azonban a Preambulum alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy lényegében a törvény céljaként szerepel ezen sikertelen helyzet bekövetkezése esetén is munkaerő biztosítása a munkáltatónak. Ha ez mégsem sikerülne, akkor pedig a harmadik országbeli állampolgárok alkalmazásához lehet folyamodni. Ha erre nincs szükség, akkor ebben az esetben az eredetileg kiszolgáltatott helyzetben lévő, harmadik országbeli állampolgárnak „szánt” munkalehetőséget sikerült belföldön beszerezni. A jogszabályból eredő helyzetet tovább nehezíti, hogy a Btátv. nem határozza meg a Preambulumban is használt külföldi szó jelentését, így az általános értelmezéshez kell nyúlni. Mindez fogalmi bizonytalanságot eredményez, amit még korábban a jogalkotó került el azáltal, hogy megalkotta az Szmtv. és a Harmtv. mentén a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek fogalmakat. Mindez azt eredményezi, hogy a törvény szándékosan, az EU-ban lévő egyenlőség

⁸² Preambulum

⁸³ Kormány.hu: Minősített foglalkoztatók listája. (letöltés ideje: 2024.09.25.) <https://bitly.cx/abyOtP>

elvén keresztül létrejövő jogokat igyekszik felülmúlni (állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma) vagy egyszerűen nem használta következetesen ezen fogalmakat. Mindez ugyanúgy probléma, hiszen a Btátv. az Szm. által nem szabályozott helyzet „javítása” érdekében jött létre. Közvetett módon pedig az Szm.-vel is ütközik olyan módon, hogy az álláshelyeket az EU tagállamok állampolgárainak is megtiltja, még ha konkrét rendelkezés nincs is, a törvény célja egyértelműen szerepelteti. Mindez tehát jogbizonytalansághoz vezet, mert lényegében kettő, a jogforrási hierarchián azonos szinten elhelyezkedő jogforrás „igyekszik” felülmúlni a másikat úgy, hogy azok egyébként nem is ugyanazon személyekre írnak elő jogokat és kötelezettségeket.

5.3. A vendégmunkások foglalkoztatásánál előforduló lehetséges visszaélések

Amikor vendégmunkások helyzetéről van szó a munkajogi feltételek sérelmének lehetősége mindenképp felmerül. Egyrészt, mert a munkavállaló a munkaviszonyok során alapvetően a kiszolgáltatottabb fél. Továbbá, a harmadik országbeli munkavállalókat érintő szabályozás már alapvetően a Magyarországon fennálló, többi, harmadik országbeli állampolgárt érintő – a huzamosabb időtartamú – tartózkodási engedélyhez képest jelentősen különbözik. Ahogy korábban is előkerült, a vendégmunkások utazásra jogosító vízumokat sem véletlenül hívják „fordított D” típusú kérelemnek. Hiszen az indítványozási jogosultságukon túl számos módon különbözik valamennyi harmadik országbeli állampolgárt érintő kérelemtípushoz képest. Legfőképp, mert az eljárás során nagy és szinte kizárólagos szerepe van a munkáltatónak.⁸⁴ Hiszen azon túl, hogy a munkavállaló rendelkezik az adott szakképesítéssel és későbbiekben pedig benyújtja a tartózkodási engedély iránti kérelmét, ezen kívül az eljárás valamennyi részéhez szükséges feltételek biztosítását a munkáltató fogja elvégezni. Tehát megfigyelhető, hogy a közigazgatási jogi elemek szükségszerűen részét fogják képezni a munkaviszonyt befolyásoló tényezőknek. Természetesen az állam szerepe is előkerül a munkavállalói teszt során, ahol megállapításra kerül, hogy a munkakör betöltéséhez szükséges szaktudással rendelkező személy a helyi munkaerőpiacon nem elérhető. A munkáltatónak be kell jelentenie a pozíciókat az illetékes munkaügyi hatóságnak megindokolva, hogy nincs elegendő munkaerő. Majd a hatóság (jellemzően a Kormányhivatal) megvizsgálja, hogy a nyilvántartásban szereplő álláskeresőik közül elérhető-e megfelelő magyar munkaerő.⁸⁵ De egyebekben csupán arra lehet

⁸⁴ Jogászvilág: A 2024-es magyar munkavállalási engedélyezési változások és hatásuk a kis- és középvállalkozásokra. (megtekintés ideje: 2024.11.02.) <https://t.ly/IUw-y>

⁸⁵ Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: Tájékoztató álláshirdetéssel, munkaerőigény bejelentésével kapcsolatban. (megtekintés ideje: 2024.10.15.) <https://t.ly/N5woK>

következtetni, hogy inkább ellenőrző, mint aktív résztvevőként lenne jelen.⁸⁶ Ennek megfelelően a munkáltató bejelentésétől függ, hogy az adott személy kerül-e kiválasztásra egyáltalán.⁸⁷ Tehát ebből fakadóan is az eljárást elsősorban nem a munkavállaló fogja kezdeményezni.

Az állam aktívan vonja be az eljárásba a magánszemélyeket, de abból is csak az egyik felet, és kivonja azt, – a munkavállalót – aki egyébként is kiszolgáltatott viszonyban van. A kormányzati észrevételekben is feltűnik, hogy a jogalkotó célja bevonni a hatósági eljárásba a munkáltatót, még akár a harmadik országbeli állampolgár „eltávolítása” során is.⁸⁸

Mindez elsőnek logikusnak tűnhet, hiszen a helyi viszonyokat és igényeket figyelembe véve igyekszik az állam kielégíteni a hiányzó munkaerőt, illetve bevonni azokat, akik közvetlen módon érdekeltek, egyben elérhetőek. Ugyanakkor ilyen esetben felmerülhet kérdésként: egy olyan viszonyban, ahol az állam jelenléte szükséges lenne, de ezen jelenlétét minimálisra csökkenti, mennyiben lehetséges biztosítani a munkavállalói érdekeket? Elegendő-e önmagában jogszabályi környezet ahhoz, hogy egy kiszolgáltatott réteg helyzetével a munkáltató ne tudjon visszaélni?

A Btátv. már a Preambulumában meghatározza, hogy csak azután lehet harmadik országbeli állampolgárt foglalkoztatni, ha nem áll rendelkezésre elegendő magyar munkaerő. Bár látszólag egyértelműnek és kikerülhetetlennek tűnik a feltétel, azonban mégiscsak aggályokat vethet fel munkajogi szempontból. Azáltal, hogy a munkáltató egy közigazgatási jogi jogviszony aktív szereplője lesz, az előforduló jogsérelmek nagy mértékben el fognak térni a klasszikus munkajogi sérelmekről. A Btátv. alapvetően a kereteket határozza meg csupán ahhoz, hogy milyen módon lehet harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztatni, a munkaerőpiacot érintő, szabályozó feltételeket nem állapít meg. Viszont a teljesen „szabad tér” következtében megnyílik a lehetőség a jogsértések szabad bekövetkezésére. Az esetlegesen előforduló jogsérelmek bemutatása érdekében érdemes a hatályos szabályozás alapján néhány fiktív esetet szemléltetni:

Feltételezhető, hogy egy munkáltatóközvetítő, mint amilyen a HR Capital Kft.⁸⁹ is, harmadik országbeli munkavállalókat szeretne munkaerőként szerezni, hogy más cégeknek további munkaerőt kölcsönözhesen. Ugyanakkor az hamar fel fog merülni, hogy nem könnyű olcsó munkaerőt szerezni. Ekkor a cég meghirdet olyan álláshirdetéseket – akár a munkaerőt igénylő

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: A munkáltató és a fogadó szervezet kötelezettségei. (megtekintés ideje: 2024.11.01.) <https://t.ly/WYcO1>

⁸⁸ Kormány.hu: Észrevétel. (letöltés ideje: 2024.09.25.) <https://t.ly/GCHgH>

⁸⁹ HR Capital Kft.: Főoldal. (letöltés ideje: 2024.09.25.) <https://bitly.cx/vjIec>

cég közreműködésével –, ami olyan keresetet ajánl, ami piaci áron alul van vagy csupán rendkívül kedvezőtlen, de törvényes keretek között állja meg a helyét. Ennek következtében betöltetlen álláshelyek jelentkeznek és várható, hogy a hirdetés megváltoztatása nélkül nem lesz jelentős változás a jelentkezések tekintetében. Ugyanakkor a kevés jelentkezés vagy annak hiányában már lehet élni azzal, hogy vendégmunkásért való igényért lehessen folyamodni, akik viszont már hajlandók lesznek kevesebbért dolgozni. Ha pedig mégis sikerült elegendő munkavállalót szerezni, akkor a fenti lehetőség csupán biztonságot jelent a cégnek és sikerült magyar munkavállalókat piaci szint alatt találni.

Ugyanakkor itt konkrét jogsérelem nem történt meg. Így érdemes feltételezni nyílt, konkrét jogsérelmet is. Például, ha a munkavállaló nem hajlandó a megegyezés ellenére megfizetni a harmadik országbeli munkavállalót a munkaszerződésben rögzített mértékben. A vendégmunkás pedig ilyenkor a bírósághoz fordulhat, ami nem túl életszerű, hiszen kérdés, tisztában van-e a jogaival, illetve egyáltalán tudja-e vállalni a pereskedés költségeit, bízik-e a számára ismeretlen jogrendszerben, igazságszolgáltatásban.

Ugyanakkor a klasszikus értelemben vett munkajogi sérelmekhez és jogvitákhoz képest jelentős eltérés lesz tapasztalható azáltal, hogy közigazgatási jogi jogkövetkezmények lesznek alkalmazhatók.

Hiszen a munkáltatónak is megvannak az eszközei a jogvita során. Egyrészt dönthet úgy, hogy megszünteti a jogviszonyt. Arra való tekintettel, hogy a tartózkodás célja nem valósul meg, így kiutasítás vár a vendégmunkásra. A munkaviszony jogellenes megszüntetését viszont a Munka Törvénykönyve⁹⁰ (Mt.) szigorúan bünteti⁹¹ és – azon túl, hogy nyilvánvalóan jogsértő lesz továbbra is a munkajogi eset – lehetőség van a munkaviszony visszaállítására az egyenlő bánásmód követelményének, illetve a joggal való visszaélés tilalmának megsértésekor.⁹² Természetesen a közigazgatási eljárás, a kiutasítás ugyanúgy le fog zajlani. Ugyanakkor ez nyílt munkajogi sérelmet eredményezne, ami elmarasztást eredményezne a munkáltatóra nézve.

Ehelyett úgy is dönthet, hogy nem a munkaviszonyt szünteti meg közvetlenül, és közvetett módon a tartózkodás jogcímét, hanem a sorrendet megcseréli: megszünteti a tartózkodás feltételeit, aminek következtében a munka elvégzésére nem lesz lehetőség.

Hiszen a munkáltatót ebben az esetben semmi nem köti, hogy fenntartsa a vendégmunkás számára a tartózkodás feltételeit. Tekintettel, hogy a munkáltatótól függ a tartózkodási feltételek jelentős része, így akármelyik tartózkodási cél hiányában a tartózkodás jogcíme fog

⁹⁰ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

⁹¹ Mt. 82. § (1) bekezdés

⁹² Mt. 83. § (1) bekezdés aa), ab) pont

megszűnni. Így például a munkáltató megteheti, hogy nem tesz eleget valamennyi, általa nyújtott tartózkodási feltételeknek, így akár a lakhatásnak. Ennek jogkövetkezményeként a tartózkodás feltételei nem lesznek biztosítva, aminek értelmében a vendégmunkás nem tartózkodhat Magyarország területén. Így el kell hagyni az országot vagy kiutasítás következik be. (Természetesen a munkáltatónak jelezni is kell az ilyen jelentős változásokat a hatósággal való együttműködés során.)

Kiemelendő, hogy a vendégmunkás által követelhető jogsértés orvoslását célzó lehetőség számottevő: kártalanítást, a munkaviszony visszaállítását, vagyoni- vagy/és nem vagyoni kártérítést is kérhet. Az egyenlőség elvének megsértése esetén pedig lehetősége van munkaügyi perben is orvosolni jogsérelmet. A Kúria szerint Ptk. 2:51.§ és 52. §-a foglaltakban követelheti: a jogsértés megtörténtének bírói megállapítását, a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől, a jogsértő adjon megfelelő elégtételt és ennek biztosítson saját költségén megfelelő nyilvánosságot, a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását és a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését vagy a jogsértő mivoltától való megfosztását, a jogsértő vagy a jogutódja a jogsértéssel elért vagyoni előnyt engedje át javára a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint vagy fizessen sérelemdíjat az őt ért nem vagyoni sérelemért.⁹³

Mindennek fényében a munkaviszony helyreállítása kétséges. Hiszen a munkajogi ügyekben eljáró bíróság döntése nem írhatja felül a közigazgatási eljárás jogerős határozatát, hogyha a vendégmunkás kiutasításra kerül, hiszen a közigazgatási aktusok mérlegelésére nincs hatásköre. Hasonló okból fakadóan, hogyha az adott személy tartózkodási jogcímének megszüntetésére sor kerül, az adott tény felülvizsgálatára a végső fokon (alkotmányjogi panasz alapján) eljáró AB sem tud felülmérlegelni.⁹⁴ Hiszen az AB nem válhat negyedfokú bírósággá.⁹⁵

Ugyanakkor hiába kerül sor a kedvező ítélet meghozatalára, hiszen a döntést nem lehetne végrehajtani. A bírósági határozat nem pótolja a tartózkodás feltételeinek hiányát. Továbbá a munkát nem is lehetne ellátni egy másik kontinensről, így lényegében jogellenes cselekedetek sorozatával mégis jogszerűen lehet a munkaviszonyt megszüntetni.

Természetesen nincs megtiltva, hogy a vendégmunkás ne keressen magának saját szállást. De az alacsony képzettségű harmadik országbeli állampolgárok anyagi háttere és számára juttatott bér elégséges volta kétséges: Egyrészt mert a NGM közlemény (HÉ 2024/12.) szerinti listában

⁹³ Kúria: Az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatos munkaügyi bírósági gyakorlat. Összefoglaló vélemény. 22–24. (Letöltés ideje: 2024.10.18.) <https://bitly.cx/sTxwa>

⁹⁴ 3440/2021. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [25]–[26]

⁹⁵ 3417/2020. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [18]

szereplő országok gazdasági viszonyai nem feltétlenül érik el a magyarországi gazdasági szintet. Másrészt önmagában abból a körülményből kiindulva, hogy valaki, aki vendégmunkásként, egy szakképzettséget nem vagy minimálisan szinten igénylő szakmában dolgozik egy másik kontinensen, azzal nehezen összeegyeztethető a megfelelő, stabil vagyoni háttér. Ebben az esetben is azonban, ha bármiféle igényt érvényesíteni szeretne, akkor a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) alapján élhet jogával a munkajogi perben is.⁹⁶

Hogyha Magyarországon tartózkodna, akkor a fentiek szerint továbbra is meg kell fizetni a saját lakhatását, illetve vélhetően a jogi képviselőjét, hiszen a bírósági eljárás nyelve a magyar, illetve nem ismeri a magyar jogot. Ugyanakkor, ha a fél úgy dönt, hogy nem fog Magyarországon tartózkodni, akkor az ügygondnok rendelés eseteit⁹⁷ kell alkalmazni. Ennek értelmében, mivel a harmadik országbeli munkavállaló miatt merült fel az ügygondnok kirendelése, így a költségeket is neki kell állnia. Ráadásul az ügygondnok alkalmazása során az eljárási kedvezmények is korlátozottak.⁹⁸

Mindennek fényében, ha az adott vendégmunkás számára a bíróság megítéli a kártalanítást, illetve vagyoni- és/vagy nem vagyoni sérelmekért a kártérítést, azzal fog szembesülni, hogy ugyanúgy visszakerült egy sokkal kedvezőtlenebb helyzetbe (anyaországába) és vélhetően a jövőben nem fogják újabb munkavállalásra kiválasztani a jogvitára tekintettel. Hiszen a kiválasztást a munkáltató végzi, a hatóság csupán engedélyezi.

Így, ha jogsértés is történik, valószínűsíthető, hogy nem fog élni a jogával az esetleges problémák miatt az adott vendégmunkás. Hiszen egy esetleges részbeni pernyertesség esetén is a megkapott a kártérítést vagy kártalanítás összegét maga az eljárás lefolytatása során – ügygondnok⁹⁹ vagy jogi képviselő – és azon kívül felmerült költségek – a tartózkodási feltételek biztosítása saját magának – felemésztienék. Ráadásul, ha úgy dönt, hogy a tartózkodási feltételeket maga részére biztosítja, a munkáltatónak semmi indoka nincsen a költségeket átvállalni. Természetesen kiemelendő, hogy pernyertesség esetén az előbbi állítás a jogi képviselő megfizetése esetén ez így nem helytálló, de ha csak részben nyer, akkor már a költségek egy részét állnia kell.

Természetesen a munkáltatóknak a harmadik országbeli állampolgárokkal folytatott jogviszony során is eleget kell tenniük az Ebktv. feltételeinek. Ugyanakkor a fenti fiktív példát tekintve feltételezhető, hogy a vendégmunkás jogsérelem esetén nem fog élni jogával vagy csak korlátozottan.

⁹⁶ Pp. 508.§

⁹⁷ Pp. 76. §

⁹⁸ Pp. 95. § (4) bekezdés

⁹⁹ Pp. 79. § (5) bekezdés

6. Összefoglalás és de lege ferenda

Kutatásom során arra kerestem a választ, hogy a Btátv. megjelenő és a benne eszközölt változások meghozták-e a várt az eredményt, ami a Preambulum alapján a magyar munkavállalók védelmét, de a munkaerőhiány csökkentését jelenti. Illetve az új szabályozás valamennyi újítása sértheti-e a harmadik országbeli állampolgárok – legfőképp a vendégmunkások –, illetve EU tagállamok állampolgárainak jogait. És ezáltal mennyiben felelnek meg a Btátv.-ben hozott változások az uniós szabályozásnak, aminek következtében a munkavállalói érdekek sérülnek az őket megillető szabad mozgás és tartózkodás jogával egyaránt. Mennyire van meg tehát a lehetőség arra, hogy a munkáltatónak ki legyenek szolgáltatva a vendégmunkások.

Dolgozatomban a Harmtv. és Btátv. általános bemutatása során kiemeltem annak szerepét, jogrendszerbeli helyét, funkciójának megváltozását. Kiemeltem, hogy valójában a meghozott változások nem hoztak szerves újítást a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben a családegyesítés korlátozásán túl. Ehelyett a meglévő rugalmasság megszűnésével alapvetően merevebb szabályozás alakult ki az Szmtv. szerinti munkavállalói tartózkodási engedélyből. Ebből jött létre a vendégmunkás kategória is. A két jogszabály összevetése során a kettő közötti főbb különbségek és hasonlóságok mentén elemeztem a jelenlegi szabályozás egyes anomáliáit. Rámutattam, hogy az egyes változások – mint az egyéb cél megszüntetése – következtében szigorodott a törvény általánosságban, – ahol a munkavállalói tartózkodási engedély több engedélytípusra lett felosztva – ugyanakkor a vendégmunkásokat érintő szabályozásban megjelentek olyan elemek, amik könnyítik az eljárást, mint például a negatív lista megjelenése. Ami elsőnek korlátozónak tűnhet, valójában újabb lehetőséget nyit meg a betölthető szakmák értelmezése során.

A dolgozat rámutatott arra, hogy a vendégmunkásokat érintő eljárás nagyban különbözik a többi harmadik országbeli állampolgárokat érintő eljárástípustól, így különös alapossággal kell kezelni a problémát, más megközelítésből. Ilyen elem például a munkáltató szerepének fokozott mértékű megjelenése az eljárásban.

Ezt követően az egyenlőség elvének érvényesülése mentén szemléltettem a Btátv. szabályozása során felmerült szigorúbb követelményeket és anomáliákat, amik hatással lehetnek az eljárás jogszerűségére, így hatékonyságára. Az utolsó fejezetben részleteztem az eljárásjogi- és anyagi jogi anomáliákat a Btátv.-vel kapcsolatban EU-s és nemzeti szinten egyaránt. A problémák értékelése mentén anyagi- illetve eljárásjogi, valamint európaijogi, közigazgatási- és munkajogi anomáliákat is részleteztem.

Mindezeket figyelembe véve az első megállapításom szerint a Btátv. kifejezetten ki is mondja – protekcionista módon – a magyar munkavállalók előnyben részesítését. A külföldi fogalom nem megfelelő használata – legfőképp a Preambulumban – az Alaptörvény által nem magyar állampolgárként értelmezendő, aminek következtében a Btátv. állampolgárságon alapuló, közvetlen diszkriminációt hajt végre az uniós polgárokkal szemben az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdése, valamint az Ebktv. 8. § d) bekezdése alapján. Az anomália kijavításához az Szmtv. és a Harmtv. által alkalmazott szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek fogalmakat kellene alkalmazni a jövőben további fogalomzavarok elkerüléséhez,¹⁰⁰ különösen a Preambulumban azon személyeket címettként feltüntetni, akikre a törvény hatályos és jogviszonyait szabályozni kívánja. Mindez egyúttal a Harmtv. által alkalmazott fogalomhasználathoz való visszatérést jelenti.

Álláspontom szerint a Btátv. 71. § (4) bekezdése is ellentétes az EUMSZ 7. cikkével azáltal, hogy az EUMSZ 45. cikk (1) és (2) bekezdései sérültek a családegyesítés állampolgárságon alapuló megkülönböztetése által. Ezen felül sérült az Ebktv. 8. § r) bekezdése, valamint a jogbiztonság elve azáltal, hogy a Szmtv. és Btátv. rendelkezései gyakorlatilag ütköznek egymással. A Btátv. ugyanis nem vesz arról tudomást, hogy az uniós, így magyar állampolgárok harmadik országbeli állampolgárokkal kötött életközösség felbomolhat, hogy az RFR rendelkezéseit megszegve megtiltja a családegyesítést a harmadik országbeli állampolgárok egyes csoportjainak. Ezáltal a családegyesítési célú tartózkodási engedély kerül korlátozásra. Ugyanezen okból sérülhet az Alaptörvény L) cikk és XV. cikkének (5) bekezdését azáltal, hogy lehetőséget teremt arra, hogy a család szétválasztására kerüljön sor.

Azon túl, hogy a jogalkotó megtiltja ezen csoportoknak a családegyesítést, egyúttal az állam által garantált szociális háló adta előnyöket igyekszik megvonni. Ezáltal pedig az EUMSZ. 48. cikke szerinti jogalkotási kötelezettségnek nem felel meg a Btátv. és a hozzá kapcsolódó valamennyi kormányrendelet.

A jelenlegi és jövőbeli anomáliák megszüntetése érdekében javaslom a Btátv. 71. § (4) bekezdésének hatályon kívül helyezését. Hiszen azáltal, hogy a családegyesítés elmarad, úgy az állami szerepvállalás is, ami ellentétes a családok támogatásával, illetve azok védelmével vagy gondoskodásával. Ezen felül a jogszerűen tartózkodó nem uniós állampolgárok beilleszkedésének elősegítése hiúsul meg és családi egység védelme sérül, ami az RFR legfőbb céljaival lesz ellentétes.

¹⁰⁰ A Btátv. számos más ponton is a külföldi szót használja pontatlanul, mint pl. Btátv. 88. § (5)-nak a) és b) pontja esetében is.

Végül a munkavállalói kiszolgáltatottságról érdemes beszélni. Azáltal, hogy jogalkotó igyekszik kivonni magát az idegenrendészeti eljárásból és fokozottabb szerepet ad a munkáltatónak – különösebb fők- és egyensúly alkalmazása nélkül –, ezáltal megteremti a harmadik országbeli munkavállalókkal szembeni visszaélésének lehetőségét és a joggal való visszaélés tilalmának megsértése potenciálisan felmerülhet munkajogi viták során.

A törvény rendelkezései álláspontom szerint lehetővé teszi vendégmunkásokkal szembeni munkáltatói visszaélést és közvetett módon ellehetetleníti a magyar munkavállalók alkalmazásának lehetőségét azáltal, hogy lehetőséget teremt a helyi munkaerő kizárására és az ezzel való visszaélésre érdemben nem tud reagálni sem a jogalkotó, a hatóság vagy a jogalkalmazó. Ezáltal a törvény célja nem valósul meg. A probléma feloldása érdekében javasolom azt, hogy az állam nagyobb részben, aktívabban vegyen részt az eljárásokban. Itt alapvetően olyan fórumot kell érinteni, ami ellenőrizni tudja a harmadik országbeli állampolgárokkal történeteket, mint például, hogy megkapták-e a fizetésüket, a visszaélés jelentésére legyen lehetőségük. Hiszen az állam érdekében áll ezen harmadik országbeli állampolgárok jogainak zavartalan biztosítása. Ennek megteremtését az állam nagyobb szerepvállalásának növelése érdekében ajánlanám az Amerikai Egyesült Államokban egykor tervezőfélben volt Raise Act féle javaslat¹⁰¹ szerinti megoldást: Hasonló pontrendszer működhetne azon harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, akik valamely munkavállalási szempontból jönnének az országba. Ezáltal valóban olyan munkák és akkora mennyiségben kerülnének kihirdetésre, amire szükség van, ráadásul számon is lehetne tartani ezeket a személyeket a hatóság, tehát az OIF segítségével. Ebben az esetben meg is lehetne határozni, hogy pontosan milyen munkavállalók tudnának jönni, maximálisan milyen számban és a hiányszakmákból adódóan kerülné a pontrendszer meghatározásra. Ezáltal az állam is közvetlenebb módon tudna részt venni a folyamatban. Természetesen a minisztérium ilyenkor is meg tudná határozni, hogy maximálisan mennyi munkaerőre lenne szükség.

A legális migráció megfelelő szabályozása enyhíteni tudja a munkaerőpiac során szükséges munkaerő beszerzését.¹⁰² Ugyanakkor ennek egyik oka abban is vezethető le, hogy az EU alapjaiban nem rendelkezik a megfelelő szabályozással és gyakorlattal, hogy vonzani tudja a megfelelő minőségű és mennyiségű munkaerőt az EU-s munkaerőpiacra.¹⁰³

¹⁰¹ Julia GELATT: The RAISE Act: Dramatic Change to Family Immigration, Less So for the Employment-Based System”, *Migration Policy Institute*, August 2017. (megtekintés ideje: 2024.10.12.) <https://feji.us/rnsmid>

¹⁰² Mario DRAGHI: *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*. European Commission, 2024. 21-23. (letöltés ideje: 2024.10.04.) <https://feji.us/exnrge>

¹⁰³ Mario DRAGHI: *The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations*. 2024.09.09. 261-269. (letöltés ideje: 2024.10.04.) <https://feji.us/nqtdw0>

Mindezeket a szempontokat tekintve érzékeltetni lehet, hogy a Btátv. szabályozásának kezdetlegessége látszik, ugyanakkor a benne rejlő lehetőségek megvannak ahhoz, hogy a legális migráció adta előnyöket ki lehessen használni. Összességében megállapítható, hogy a Btátv. átfogóan szabályozza a harmadik országbeli állampolgárok jogviszonyait. Ezáltal a magyar jogrendszerben a legális migráció továbbra is célhoz kötött és meghatározott ideig tart. A Btátv. egyes részekén szigorításokat hajtott végre és az eljárás 'merevebb' lett azáltal, hogy csupán célhoz kötött teszi lehetővé a tartózkodást könnyítések nélkül, azonban megállapítható, hogy a jövőben lévő gyakorlat során várható egyfajta rugalmasság, például a betölthető foglalkozások tekintetében.

7. Irodalomjegyzék

7.1. Felhasznált szakirodalom

- Attila BARTHA, Olena FEDYUK, Violetta ZENTAI: *Low-skilled Migration: Immigrant Workers in European Domestic Care*. In: MIROSLAV Beblavý, ILARIA Maselli, MARCELA Veselková (Edited): *Green, pink & silver? The future of labour in europe*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015.
- ÁCS Vera Judit. *Külföldiek magyarországi foglalkoztatása*. Wolters Kluwer Kft., 2019. (letöltés ideje: 2024.07.21.) <https://feji.us/np7jkj>
- A Tanács elfogadta az EU migrációs és menekültügyi paktumát. (letöltés ideje: 2024.02.24) <https://bitly.cx/2s3q>
- Az Európai Unió Tanácsa: Közös menekültügyi eljárás. (letöltés ideje: 2024.03.21.) <https://bitly.cx/TLHW>
- BERKES Lilla: A magyar Alkotmánybíróság menekültügyi és idegenrendészeti gyakorlata. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2023/2.
- Enrico LETTA: *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Jacques Delors Institute, 2024. (letöltés ideje: 2024.10.04.) <https://t.ly/xi6fY>
- European Parliament: Reform of the asylum procedures directive In “Promoting our European Way of Life” (letöltés ideje: 2024.03.21.) <https://t.ly/o5y3Y>
- Eurostat: Statisztika a tartózkodási engedélytípusok felosztásáról 2021-ig. (megtekintés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/LnN1T>
- GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása”. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2020.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Az egyenlő bánásmód, a nem diszkriminatív akadályok és az intézményesített jogvédelem fejlődése a személyek szabad mozgása területén. Állam - és Jogtudomány*, 2020/3.
- GYENEY Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog –és Államtudományi Doktori Iskola, 2011.
- HOFFMAN István: *Bevezetés a szociális jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.
- HR Capital Kft.: Főoldal. (letöltés ideje: 2024.09.25.) <https://bitly.cx/vjIec>

- Jogászvilág: A 2024-es magyar munkavállalási engedélyezési változások és hatásuk a kis- és közép vállalkozásokra. (megtekintés ideje: 2024.11.02.) <https://t.ly/IUw-y>
- Julia GELATT: The RAISE Act: Dramatic Change to Family Immigration, Less So for the Employment-Based System. *Migration Policy Institute*, August, 2017. (megtekintés ideje: 2024.10.12.) <https://feji.us/rnsmid>
- Kees GROENENDIJK, Tineke STRIK: *Directive 2003/86 on the Right to Family Reunification: a surprising anchor in a sensitive field*. In: Evangelia (Lilian) TSOURDI, Philippe De BRUYCKER (Edited): *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*. Croydon, Edward Elgar Publishing, 2022.
- Kormány.hu: Minősített foglalkoztatók listája. (letöltés ideje: 2024.09.25.) <https://bitly.cx/abyOtP>
- Kúria: Az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatos munkaügyi bírósági gyakorlat. Összefoglaló vélemény. (Letöltés ideje: 2024.10.18.) <https://bitly.cx/sTxwa>
- LADOS Gábor, BRUCKER Balázs: Íme a számok: Ennyi bevándorló él pontosan Magyarországon és az EU-ban. *Portfólió*, 2024.02.14. (letöltés ideje: 2024.07.25.) <https://bitly.cx/je2Pn>
- Mario DRAGHI: *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*. European Commission, 2024. (letöltés ideje: 2024.10.04.) <https://feji.us/exnrg>
- Mario DRAGHI: *The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations*. 2024.09.09. (letöltés ideje: 2024.10.04.) <https://feji.us/nqtdw0>
- Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: Tájékoztató álláshirdetéssel, munkaerőigény bejelentésével kapcsolatban. (megtekintés ideje: 2024.10.15.) <https://t.ly/N5woK>
- KAZUSKA Melinda: A diszkrimináció tilalma az Európai Unióban. Miskolc, *Sectio Juridica et Politica Tomus*, 2011/1.
- Kormány.hu.: Észrevétel. (letöltés ideje: 2024.09.25.) <https://t.ly/GCHgH>
- Kormány.hu.: Legális migráció–emberi jogok. (megtekintés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/u0rwr>
- Maurice KAMTO: *Migration de masse–travaux préparatoires. Séssion de Hyderabad*, 2017. vol. 78. (letöltés ideje: 2024.09.27.) <https://t.ly/QHyO3>
- MOLNÁR Tamás: *A migráció nemzetközi jogi szabályozása*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. [12]–[18]. (megtekintés ideje: 2024.07.25.) <https://t.ly/8RfCe>
- NAGY Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika? (megtekintés ideje: 2024.03.21.) <https://feji.us/lz2qfj>

- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: A munkáltató és a fogadó szervezet kötelezettségei. (megtekintés ideje: 2024.11.01.) <https://t.ly/WYcO1>
- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Főoldal. (megtekintés ideje: 2024.02.18.) <https://feji.us/mimyps>
- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Főigazgatóság 'Iránymutatója az eljáráshoz.', (megtekintés ideje: 2024.08.27.) <https://feji.us/mimyps>
- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: Statisztikák – Kiadványfüzetetek. (letöltés ideje: 2024.10.11.) <https://t.ly/ezkOt>
- PAPP Petra: *Az irreguláris migráció értelmezési keretei a rendészeti és a honvédelmi igazgatásban*. Glossa Iuridica, 2023/5-6.
- RÓZSÁS Eszter: A külföldiek igazgatása és a menekültjog. In: LAPSÁNSZKY András: *Közigazgatási jog I*. Wolters Kluwer Kft., 2016.
- SZUHAI Ilona: *A magyar idegenrendészet jog- és intézményrendszere*. Budapest, 2019.
- TRIBL Norbert: *A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. A közigazgatási jog forrásai*. Szeged, 'Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai' című kötet, 2017.
- Vincent CHETAIL: *The Human Rights of Migrants in General International Law: From Minimum Standards to Fundamental Rights*. Georgetown Immigration Law Journal, Vol. 28, No. 1, 2013.
- WETZEL Tamás: *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Kar Doktori Iskola, 2009.

7.2. Felhasznált jogforrások

- A Bíróság (teljes ülés) 2014. december 18-i véleménye. [ECLI:EU:C:2014:2454.]
- Amszterdami szerződés
- A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet
- A Tanács 97/80/EK irányelve (1997. december 15.) a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről
- A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról
- A Tanács 1612/68/EGK rendelete
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

- Az Európai Unióról szóló Szerződés
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT vonatkozású szöveg
- Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions: Attracting skills and talent to the EU
- 492/2011/EU rendelet
- Lisszaboni Szerződés
- Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. Maastricht, 1997. január 22–26.
- Vertrag Zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Rom, den 25. März 1957.
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
- GFM közlemény (HÉ 2023/57.)
- 35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról

- 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról
 - 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről
 - Magyarország Alaptörvénye (2011.04.15.)
 - NGM közlemény (HÉ 2024/12.)
 - NGM közlemény a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről szóló 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés 26. pontja szerinti foglalkozások meghatározásáról
 - 19/2015. (VII.3.) NMG rendelet a Magyarországon egyidejűleg foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok legmagasabb létszámáról
-
- 9/1990.(IV. 25.) AB határozat
 - 35/1994. (VI. 24.) AB határozat
 - 1/1995. (II. 8.) AB határozat
 - 42/2012. (XII. 20.) AB határozat
 - 3087/2013. (III. 27.) AB határozat
 - Kfv.II.37.365/2017/7. számú határozat
 - Kfv.III.37.653/2018/5. számú határozat
 - 3417/2020. (XI. 26.) AB végzés
 - 3440/2021. (X. 25.) AB végzés
-
- Rita Frilli v. Belgian State [ECLI:EU:C:1972:56.]

- C-167/73. sz. ügy, Commission of the European Communities v French Republic [ECLI:EU:C:1974:35.]
- C-4-73. sz. ügy, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities. [ECLI:EU:C:1974:51.]
- C-32/75.sz. ügy. Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français. [ECLI:EU:C:1975:120.]
- C-413/88. sz. ügy, Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department. [ECLI:EU:C:2002:493.]
- C-109/01. sz. ügy, Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich. [ECLI:EU:C:2003:491.]
- C-10/05.sz.ügy, Mattern and Cikotic v. Ministre du Travail et de l'Emploi. [ECLI:C:2006:220.]
- C-127/08. sz. ügy, Blaise Baheten Metock and others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform. [ECLI:EU:C:2008:449.]
- Z.A. and Others v. Russia 61411/15.