

ORSZÁGOS IDEGENRENDESZETI FŐIGAZGATÓSÁG

**RENDFOKOZATI VIZSGA
TANANYAG**

FŐTISZTEK RÉSZÉRE

Szerzők:

Általános rendőri ismeretek:

Lippai Zsolt Sándor c. r. alezredes

Dr. Szendrei Edina r. alezredes

Zsombok György c. r. dandártábornok

Dr. Hautzinger Zoltán r. ezredes

Szakterületi ismeretek:

Dr. Szuhai Ilona r. alezredes

Klenner Zoltán r. őrnagy

Szakmai lektor: Dr. Konyhás Szilvia r. ezredes

Pedagógiai lektor: Bányik Anita Mónika

Szerkesztő: Kósa Rita

Készült: 2021. január I. kiadás

2023. március II. kiadás

MÓDOSÍTÁSOK JEGYZÉKE:

Módosította	Verzió száma	Kibocsátás időpontja
Dr. Szuhai Ilona r. alezredes	II.	2023. március

TARTALOMJEGYZÉK

I.....	4
Az Országos Rendőr-főkapitányság	4
A rendvédelmi feladatokat ellátó szerv alapvető feladatai, azokat meghatározó szabályok, tevékenységi formák	7
A Rendőrség informatikai rendszereiről, adatvédelmi szabályairól	11
Együttműködés a társ-rendvédelmi feladatokat ellátó szervekkel, közigazgatási, ügyészségi és igazságszolgáltatási szervekkel, önkormányzatokkal, támogató társadalmi szervezetekkel	14
A Terrorelhárítási Központ.....	16
A Nemzeti Védelmi Szolgálat	22
Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság	26
Jogforrás.....	26
Szervezet	26
Hatáskör	27
Összegezve.....	28
II.	29
Idegenrendészeti ismeretek.....	29
Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jogállása, szervezete és alapvető feladata	31
Az idegenrendészeti feladatokat meghatározó jogszabályok.....	36
III.	71
Menekültügyi ismeretek	71
A menekültügy alapfogalmai.....	72
Az Európai Unió menekültügyi szabályozása	78
A menekültügyi eljárás	80
Az eljárás lefolytatása.....	88
Döntéshozatal a menekültügyi eljárásban	96

I.

Az Országos Rendőr-főkapitányság

A rendőrség története az ókortól az 1980-as évekig¹

A görög eredetű politea – aminek jelentése az állam helyes kormányzásának tudománya – méltán tekintheti magát annak a szónak, amiből a policáj, police kifejezések származnak. Az államalapításkor létrehozott királyi vármegyerendszer rendőri feladatait a katonákon kívül – ahol a megye élén a vármegye hadának parancsnoka az ispán állt, helyettese a hadnagy volt, akikhez tartozott még a várnagy és a tizedes a várjobbágyokkal – a csószök, a börtönőrök, a kapusok végezték, akiket összefoglalóan örnek neveztek.

A XIII. században felbomlott királyi vármegyerendszer helyébe lépett nemesi vármegyék élén az ispán főispánná lett, megjelent az alispán és a rendőri feladatokat is végző szolgabírói tisztség.

A feltörekvő városok rendőrparancsnoka a várkapitány volt. A megyei rendfenntartók elnevezései közül, a pandúr volt a legáltalánosabb. A nemesi származást kezdetben megkövetelő beosztás latin alakja a persekutor, ami üldözőt jelent. Irányításukat a csendbiztosok végezték, akiknek szintén nemesi származásúaknak kellett lenniük.

Szintén a megyei rendfenntartók körébe sorolható a zsandár, ami a francia „gendarme” szó, és valójában csendőrt jelent. A XV. századi Franciaországból származott csendőrség kezdetben katonai-rendőri tevékenységet végzett, majd a háborúskodások enyhültével már polgári-rendőri feladatokat is ellátott. A csendőr kifejezés 1834 körül keletkezhetett, valószínűleg Erdélyben.

A XIX. századi romló közbiztonság felszámolását célzóan, 1881. február 15-én szentesítést és kihirdetést nyert a közbiztonsági szolgálat szervezéséről szóló 1881. évi III. törvénycikk. A szervezés befejezésekor 104 tisztből és 4916 legénységi állományú beosztottból állt a csendőrség. 1887-ben 916 őr működött. Egy csendőrrre 2598 lakos és 53 négyzetkilométernyi terület jutott. Magyarország mai területén 464 őrön kb. 2800 csendőr teljesített szolgálatot.

Már inkább városi rendfenntartók voltak az uradalmi botos legényekből a XIX. századra kialakult hajdúk.

¹ A http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_14336_section_6611.pdf internetes oldal tartalma, letöltés ideje: 2016. október 10. Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar Bűnügyi Tudományok Intézete Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Intézeti Tanszék, Szentesi Tibor: A rendőrség és az ügyészség kapcsolata a bűnügyek nyomozása során, szakdolgozat, 5-9. oldal.

A bakter (éjjeliőr) vagy virrasztó, a nyugat-európai, középkori városok mintája alapján elterjedt, a települések biztonságára, nyugalma, tűzveszék elhárítására vigyázó éjjeliőr. A csákányos Munkácson és Beregszászon volt ismert. A csákánnyal felfegyverzett hatósági szolgálkat nevezték így.

A rendőr (rendőrség) – a nyelvújítás kései szakaszából származó – tiszta magyar szóösszetétel, ami először 1823-ban Márton József lexikonjában jelent meg. Jogszabályban első alkalommal a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IV. törvénycikkben látott napvilágot.

1848 tavasza meghozta Magyarországra a polgári átalakulást akkor is, ha a szabadságharc bukása után az abszolutizmus virágzott. A forradalom után tett rendőri vonatkozású intézkedések inkább Pesten és Budán érvényesültek és kevésbé az ország többi területén. A kiegyezésig, az inkább politikai jellegű feladatokat végző osztrák csendőrség és rendőrség működött az ország területén. A kiegyezésről szóló törvényben éppen úgy nem található rendőrségi szabályozás, mint ahogy néhány éven keresztül más törvényekben sem.

Az 1872. évi XXXVI. törvénycikk alapján Budapest, Pest, Buda, Óbuda és a Margitsziget egyesítésével létrejött fővárossá vált. Az újszülött állami rendőrség nehezen birkózott meg feladataival. Súlyos bűncselekmények elkövetői maradtak felderítetlenül, a rendőri foglalkozás pedig kezdett rosszabb hírűvé válni. A polgárok egyébként sem tartották intelligens emberekhez méltó munkának a rendőri tevékenységet. A sikereket rontotta az állomány felkészületlensége és a korrupció.

Az 1880-as évek erőfeszítései több kitűnő főkapitány vezetésével olyan útra terelték a budapesti rendőrséget, amelynek állomásain nem szégyenkezni kellett, hanem büszkélkedni lehetett. Tovább fejlődött az 1885-ben létrehozott detektív testület, erősödött a rendőrtudósítói tevékenység, beindult a sajtóiroda. A kontinensen elsőként alkalmazták az ujjnyomatok alapján történő személyazonosító módszert, illetőleg rendszert. Az 1909-ben bevezetett új egyenruha ékessége lett a Zrínyi-sisak, egy évvel korábban pedig létrehozták a bűnügyi múzeumot, felállították a gyermekbíróságot. 1910-ben szabályozták az autóforgalmat. 1894-től évi 8 jelentésben számolt be a fővárosi rendőrség a végzett munkáról. Budapest lélekszáma már meghaladta a 600000-et, egy rendőrre közel 350 fő jutott.

Az állomány a rendőrséghez tartozó fogalmazó és kezelő tisztviselőkből, a végrehajtó rendőrséghez tartozó fogalmazó tisztviselőkből, csapattisztekből, rendőri őrszemélyzetből, detektívekből, továbbá szakközegekből, altisztekből és szerződéses személyzetből állt. Az összlétszám 1894 végén 1672 fő volt. A sikeres fővárosi rendőrség hatásköre és illetékessége folyamatosan növekedett, terjeszkedett. Az 1910-es évek első harmadára már romló bűnügyi helyzet volt jellemző.

A fővárosi rendőrség államosítását, illetőleg a rendőrség megszervezését követően megindult a küzdelem a vidéki rendőrség államosításáért. A vidéki rendőrségek államosításáról 1919 őszén, az 5047/1919. M.E. számú rendelet döntött. E szabályozást az 1920. évi I. törvénycikk hatályban tartotta, ami egyúttal a törvényerőre emelést is jelentette.

Az egységes állami rendőrség 7 kerületi főkapitányság – Budapest, Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szombathely – megszervezésével jött létre. A rendelkezésre álló megfelelő létszám mellett azonban nem jelent meg a szükséges fegyverzet, de erőteljesen érvényesültek a trianoni szerződés korlátozó intézkedései. A lassú fejlődést is széttördelték a pénzügyi nehézségek. 1932. január 1-jén létrejött a vidéki főkapitányság, amellyel egy időben megszűntek a kerületi főkapitányságok.

1938-ban Budapesten 73336, vidéken 52268 bűnvádi feljelentés érkezett a rendőrséghez, amelyekből a fővárosban 52742, vidéken 37986 fejeződött be eredményes nyomozásként. Az 1938. évi III. törvénycikk Budapest területére bevezette a helyszíni bírságolás intézményét. 1941. november 9-én hajnali 3 órakor életbelépett a jobboldali közlekedés, amelyet hosszú és alapos előkészítő munka előzött meg.

1944-ben a rendőrséget katonásították, ami azt jelentette, hogy személyi, szervezési, fegyverzet és felszerelés tekintetében a honvédelmi minisztérium alárendeltségébe került, létszámát 34000 főben állapították meg. Egy belügyminiszteri rendelet nyomán nőket is kinevezhettek a testületbe.

Megalakult a fővárosi rendőrség 13000 fős létszámmal, akik között 787 tiszt, 1600 detektív és 8000 órsemélyzeti beosztott volt. Tavasszal megkezdődött a vidéki főkapitányságok szervezése, amelynek során létrejöttek a vármegyei főkapitányságok, mint a rendőrkapitányságok felügyelő és ellenőrző hatóságai. 1946-ban a 9 vármegyei főkapitányságot megszüntették és a megyeszékhelyeken felügyeleti körzeteket alakítottak ki. Február 2-ától ismét volt országos főkapitányi állás.

A rendőrségről szóló 1955. évi 22. törvényerejű rendelet magas szinten fogalmazta meg a testület jogállását, hatáskörét, feladatait. Vidéken igyekeztek a rendőri erőket összevonni, aminek következtében sok helység rendőr nélkül maradt. Ugyanakkor számtalan településen részt vettek a nemzetőrség felállításában, a személy- és vagyonvédelem megszervezésében. 1956 december elejére megszületett az Országos Rendőr-főkapitányság, amelynek alárendeltségében működtek a Budapesti és Megyei Rendőr-főkapitányságok, helyi szervként a rendőrkapitányságok. Az egységes rendőrség végezte az állambiztonsági, a bűnüldöző és a többi rendőri tevékenységet.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szerv alapvető feladatai, azokat meghatározó szabályok, tevékenységi formák ^{2 3}

A Rendőrség alapvető feladata:

- 1) a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése,
- 2) a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme,
- 3) a terrorizmus elleni küzdelem,
- 4) az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása,
- 5) a törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés.

A rendőri munkát érintő főbb jogszabályok:

- 1) Magyarország Alaptörvénye,
- 2) a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény,
- 3) a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet,
- 4) Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet,
- 5) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény,
- 6) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény,
- 7) a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény,
- 8) a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény,
- 9) az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4/A. §, és a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet) 2. §, 4. § és 5/A. § alapján **a rendőrséget** – 2011. január 1-jétől – **az alábbi négy, egymással mellérendeltségi viszonyban álló szerv alkotja:**

² Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve 18. oldal 1.3 pont, Második, bővített kiadás, Budapest, 2016.;

³ Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve 20-23. oldal 2.1 pont, Második, bővített kiadás, Budapest, 2016.

- 1) **általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv** (a továbbiakban: Rendőrség),
- 2) **Nemzeti Védelmi Szolgálat** (a továbbiakban: NVSZ),
- 3) **Terrorelhárítási Központ** (a továbbiakban: TEK),
- 4) **Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság** (a továbbiakban: OIF).

A Rendőrség működésének általános elvei és szabályai:

- 1) a rendőri feladatok ellátásának és az utasítás teljesítésének kötelezettsége,
- 2) az intézkedési kötelezettség,
- 3) az arányosság követelménye,
- 4) a kényszerítő eszközök alkalmazásának követelményei,
- 5) az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös elvei és szabályai,
- 6) titoktartási kötelezettség,
- 7) fegyverviselési jog,
- 8) a rendőrség segítségnyújtási kötelezettsége,
- 9) közreműködő igénybevétele,
- 10) segítség és eszközök igénybevétele a rendőrségi feladatok ellátásához,
- 11) díjkitűzés.

A Rendőrség szolgálati ágai, szakszolgálatai, szolgálatai:

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet szerint a Rendőrség feladatainak ellátását szolgálati ágakra, szolgálatokra és szakszolgálatokra lebontva kell megszervezni.

A **szolgálati ágak**, amelyek az ágazati szakmai feladatokat hajtják végre:

- 1) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szolgálati ág (NVSZ),
- 2) a bűnügyi szolgálati ág,
- 3) a határrendészeti szolgálati ág,
- 4) az igazgatásrendészeti szolgálati ág,
- 5) a közlekedésrendészeti szolgálati ág,
- 6) a közrendvédelmi szolgálati ág,
- 7) a személy- és objektumvédelmi szolgálati ág,
- 8) a terrorelhárítási szolgálati ág,
- 9) a kommunikációs szolgálati ág,

10) az idegenrendészeti és menekültügyi szolgálati ág (OIF).

A szolgálatok, amelyek a szakmai feladat végrehajtásában működnek közre:

- 1) **az állami futárszolgalat** (levélirányítási, futárjárat, futárszolgalati feladatokat lát el),
- 2) **a bevetési szolgalat** (ellátja az előre nem tervezhető, halaszthatatlan beavatkozást és csapaterőt igénylő rendőrségi feladatokat),
- 3) **a bűnügyi technikai szolgalat** (a modern tudományok vívmányait felhasználva keresi-kutatja az elkövetőkre utaló látható és láthatatlan nyomokat és anyagmaradványokat),⁴
- 4) **a légirendészeti szolgalat** (feladata a polgári repülés rendészeti felügyelete),
- 5) **a rendőri csapaterő** (feladata a rendőri csapaterő alkalmazásával kapcsolatos tevékenység ellátása),
- 6) **a repülőterei rendőri szolgalat** (gondoskodik a nemzetközi és belföldi polgári légi forgalmat lebonyolító repülőtereken a rendőrségi feladatok összehangolt ellátásáról),
- 7) **a tűzserész szolgalat** (ellátja a hatáskörébe tartozó tűzserészeti feladatokat),
- 8) **az ügyeleti szolgalat** (biztosítja a rendőri munka folyamatosságát az ügyeleteken),
- 9) **a védelmi igazgatási szolgalat** (ellátja az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenységet),⁵
- 10) **a vízirendészeti szolgalat** (ellátja a víziközlekedés rendőrhatalósági igazgatását),
- 11) **a légiközlekedés védelmi szolgalat** (ellátja a polgári légiközlekedés védelmének rendőrhatalósági igazgatását).

A szakszolgalatok, amelyek az alapfeladatok ellátását segítik, a működési feltételeket biztosítják:

- 1) **az ellenőrzési szakszolgalat** (végrehajtja a hatékony rendőrségi működés eredményeinek vizsgálatát),
- 2) **a gazdasági szakszolgalat** (ellátja a rendőrségi szervezet pénzügyi, anyagi-technikai működésének biztosítását),
- 3) **a hivatali szakszolgalat** (ellátja a hivatali teendőket),

⁴ a <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/bunugyi-szakterulet/bunugyi-technika> internetes oldal tartalma, letöltve: 2016. október 9-én;

⁵ Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve 312. oldal 7.1 pont, Második, bővített kiadás, Budapest, 2016.

- 4) a **humánigazgatási szakszolgálat** (ellátja a humánigazgatással kapcsolatos valamennyi személyzeti, munkaügyi, fegyelmi, egészségügyi, adatkezelési stb. feladatokat).

Az Országos Rendőr-főkapitányság vezetése, a területi szervek irányítása⁶

A Rendőrséget a miniszterelnök által – a miniszter előterjesztése és az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságának a jelölt alkalmasságával kapcsolatos állásfoglalása alapján – kinevezett országos rendőrfőkapitány vezeti és képviseli, egyben gyakorolja a központi államigazgatási szervek vezetőit megillető irányítási és felügyeleti jogköröket.

A Rendőrség országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező központi szerve az Országos Rendőr-főkapitányság, Budapest székhellyel.

A Rendőrség szervezeti felépítését, hatásköri, illetékességi szabályait megállapító főbb normák:

- **20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás** az Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzatáról (a továbbiakban: ORFK SzMSz),
- **329/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet** a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről,
- **67/2007. (XII. 28.) IRM rendelet**, a Rendőrség szervei illetékességi területének megállapításáról.

A Rendőrség egyes feladatok ellátására jogszabály alapján létrehozott – többségében az országos rendőrfőkapitány közvetlen irányításával működő – szervei:

- 1) Készenléti Rendőrség (KR)
- 2) Repülőtéri Rendőr Igazgatóság (RRI)
- 3) Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet (BSZKI)
- 4) Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)
- 5) Nemzetközi Oktatási Központ (NOK)
- 6) Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ (ROKK)

⁶ Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve 23-27. oldal 2.2-2.4 pont, Második, bővített kiadás, Budapest, 2016.;

A 19 megyei és a Budapesti Rendőr-főkapitányság önálló feladat- és hatáskörrel működő szervek.

Szervezeti struktúrájuk egységes, így biztosított a hierarchikus felépítésből adódó szervezeti összhang a különböző szintek között. A rendőr-főkapitányságok (a továbbiakban: RFK), illetve a rendőrkapitányságok (a továbbiakban: RK) szervezetében – jogszabály alapján – rendőrörs hozható létre. Az adott megye, illetve a főváros illetékességi területén működő RK-k és határrendészeti kirendeltségek (a továbbiakban: HRK) szakirányítását az RFK ügkör szerinti szervezeti elemei gyakorolják.

Helyi szinten a közbiztonság fenntartását 154 városi (kerületi) RK – ebből 3 vízrendészeti – működése biztosítja. Ezek az illetékes RFK szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Tartozhatnak hozzájuk rendőrörsök is, de hatásköri önállóság nélkül.

A schengeni külső határszakaszon a HRK-k megtartották szervezeti önállóságukat, a területileg illetékes RFK szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel, külön jogszabályban meghatározott határterületen végzik a hatáskörükbe utalt feladatokat (határőrizet, határforgalom ellenőrzése, az államhatár rendjének fenntartása). Jelenleg 5 megyében (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád-Csanád, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg) 21 HRK működik.

A Rendőrség informatikai rendszereiről, adatvédelmi szabályairól⁷

A rendészeti szervek informatikai rendszerének elvi és gyakorlati felépítése

A rendészeti szervek informatikai tevékenységét az ORFK Gazdasági Főigazgatóság Informatikai Infrastruktúra Üzemeltetési Főosztálya irányítja. A Robotzsaru rendszerfejlesztését és üzemeltetését önálló szervezeti egység, az ORFK Gazdasági Főigazgatóság Informatikai Alkalmazás és Rendszerfejlesztési Főosztálya végzi. A rendészeti szervek informatikai rendszerének szabályait az ORFK Informatikai szabályzata, a Rendőrség Ideiglenes Informatikai Biztonsági Szabályzatának kiadásáról szóló 60/2008. (OT 32.) ORFK utasítás, illetve az ebből levezetett, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő informatikai szabályzatok írják le.

⁷ A <http://bmkszf.hu/tart/index/237/TANANYAG> internetes oldal tartalma, A Fegyveres szervek műszaki-technikai-informatikai igazgatása, Rendészeti Alap és Szakvizsgabizottság 2014. A letöltés időpontja 2016. október 11.

A belső háló

A számítógépes hálózat zárt, saját vezetékes hálózat (INTRANET=az internetes technológiát felhasználó, zárt magánhálózat), amelyen a külső hozzáférés elvileg kizárt. Országos szinten, a megyei szervezetek között optikai kábelen biztosítja a gyors adattovábbítást. A hálózat egységes szoftvere Novell alapú (Netware/Open Enterprise Server). A jogosultsági rendszere címtár alapú, szabványos (Edirectory, LDAP) és igen megbízható. Csak az képes a hálózatban dolgozni, akit a felhasználók közé felvettek. A hálózaton külön-külön minden egyes felhasználó jogai szabályozhatók.

A Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól szóló 18/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás rendelkezik. A Netsaru (Országos gyűjtő) rendszer megfelelő szintű használata elősegíti a nyomozási munka hatékonyságát és ezáltal növeli a felderítési eredményességet is. A Netsaruban tárolt releváns adatokhoz mindenki hozzáférhet, akinek hozzáférési joga van a Robotzsaruhoz.

Az igazgatásrendészeti területen dolgozó kollégák munkáját segíti az országosan és egységesen működő Szabálysértési, Fegyvernnyilvántartó, Magánnyomozói és vagyonőri program.

A rádióforgalmazás irányítására, kezelésére minden szervezetnél a TETRA rádiók diszpécser programja és a hozzá biztosított külön munkaállomás áll rendelkezésre. A diszpécserállomásokon futtatható a pro-mobil alkalmazás is, amely a GPS jeladóval rendelkező Tetra rádiók adatai alapján, térképen mutatja ki az egyes egységek, alegységek mozgását, tartózkodási helyét. A híradás folyamatosága és költségtakarékossági okból a rendőrségi ügyleteken a DWS munkaállomások mellett, illetve helyett mobil rádiók vannak telepítve.

A védelemről

A rendészeti szervek az ORFK-n keresztül kapják az internet hozzáférést. Az ORFK-n nagy kapacitású tűzfal áll rendelkezésre (a TŰZFAL = cél eszköz, vagy szerverre telepített program az internet és intranet közötti forgalom szabályozására), amelynek elsődleges feladata a határvédelem, vagyis a rosszindulatú, illetéktelen hozzáférések kiszűrése és az adatszivárgás megakadályozása. Alapvető fontosságú, hogy a rendszerben minden felhasználó a munkájához szükséges programokat, eszközöket érje el. A felhasználók jogosultságait a területi szervek informatikai biztonsági szabályzata írja le, betartásáért, betartatásáért az egyszemélyi felelős minden szervezetnél a vezető. A rendészeti szervek által használt rendszerek (a Robotzsaru is)

fejlett naplózással ellátottak. A kritikus adatbázisokból történt adatlekérések, hozzáférések visszakereshetők.

A Rendőrség elektronikus információs rendszerei

A Rendőrség által használt központi és a területi szervek saját használatában lévő elektronikus információs rendszerek folyamatosan bővülő száma jelenleg meghaladja a 80-at, a leggyakrabban használtak az alábbiak:

- 1) ESR-112, Tevékenységirányító (TIR) és Hívásfogadó (HIR) Rendszer,
- 2) RobotZsaru NEO Integrált Ügyviteli, Ügyfeldolgozó és Iratkezelő Rendszer (RZSNEO) és a RZSNEO-NETZSARU,
- 3) az Internetes és Intranetes tartalomszolgáltatás,
- 4) az Egységes Digitális Rádiórendszer (EDR),
- 5) a Személyügyi Nyilvántartó program (SZENYOR),
- 6) gépjárművekkel elkövetett szabálysértéseket feldolgozó programok (helyszíni bírság program, objektív felelősség alá tartozó jogsértéseket feldolgozó program (KAFIR, OFRA),
- 7) Nemzeti Komplex Okmánynyilvántartó Rendszer (NEKOR),
- 8) Eredeti és Hamis Okmányok Egységes Európai Képarchiválási Rendszer, annak intranetes változata (FADO, iFADO),
- 9) a Körözési Információs Rendszer (KIR),
- 10) Schengeni Információs Rendszer (SIS) nemzetközi körözési adatbázis,
- 11) HERMON, új Körözési információs rendszer,
- 12) HERR II a HERR I+ határrendészeti informatikai rendszer,
- 13) PRADO, nyílt internetes felület, az eredeti személyazonosító és egyéb biztonsági okmányokról stb.

Együttműködés a társ-rendvédelmi feladatokat ellátó szervezetekkel, közigazgatási, ügyészségi és igazságszolgáltatási szervezetekkel, önkormányzatokkal, támogató társadalmi szervezetekkel

A Rendőrség együttműködése

Az Rtv. 2. §-a alapján:

- együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervezetekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel,
- segítséget nyújt - jogszabályban meghatározott esetben - az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához,
- támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét.

A Rendőrség és az ügyészségi szervek közötti együttműködésről szóló főbb normák:

- a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény,
- az ügyészség és a Rendőrség szerveinek az ügyészségi nyomozásban való együttműködéséről és az ennek során felmerült költségekről szóló 60/2007. (XII. 23.) IRM rendelet.

Nemzetközi rendőrségi szervezetek, a Rendőrség nemzetközi együttműködése⁸

A nemzetközi bűnügyi együttműködés céljából létrehozott szervezetek:

- 1) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol),
- 2) a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete (Interpol),
- 3) a Schengeni Információs Rendszer (SIS) központja,
- 4) az Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX), valamint
- 5) a bűnüldöző szervek együttműködését szabályozó egyéb, többoldalú nemzetközi szerződésen alapuló regionális bűnüldözési szervezetek központjai.

⁸ Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve 16-18. oldal 1.2 pont, Második, bővített kiadás, Budapest, 2016.;

A Rendőrség központi és területi szervei számos rendvédelmi, rendészeti és egyéb szervvel, szervezettel kötöttek és kötnek jelenleg is együttműködési megállapodásokat az alaprendeltetésével kapcsolatos szolgálati tevékenység ellátására, a kialakult kölcsönös együttműködésre, a meglévő közös feladatellátás további erősítésére, az együttműködés új területeinek kialakítására, amelyekre aktuális példák:

- a Rendőrség, az Országos Polgárőr Szövetség és a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége között kötött együttműködési megállapodás (2014. február 15.),
- az Országos Rendőr-főkapitányság és az Országos Polgárőr Szövetség között kötött együttműködési megállapodás (2016. június 18.),
- az Országos Rendőr-főkapitányság és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsoksága között kötött együttműködési megállapodás (2016. június 22.).

A Rendőrség eredményes, napi szintű, törvényi felhatalmazás alapján megkötött együttműködési megállapodások alapján munkakapcsolatban áll például,

- 1) a Magyar Honvédséggel és a rendvédelmi szervekkel,
- 2) a Közterület-felügyelettel,
- 3) a Nemzeti Adó és Vámhivatallal,
- 4) a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséggel,
- 5) a munkaügyi központokkal és felügyelőségekkel,
- 6) a Környezet- és Természetvédelmi Hivatal központi és területi szerveivel,
- 7) a Vadászkamarákkal,
- 8) a MÁV Magyar Államvasutak Zrt-vel,
- 9) a Magyar Postával,
- 10) az Országos Polgárőr Szövetséggel,
- 11) a Magyar Helsinki Bizottsággal,
- 12) az Idegenforgalmi Munkaadók Szövetségével,
- 13) a Roma Parlamenttel, az Országos Cigány Önkormányzattal,
- 14) a Hajléktalan Szolgálatok Tagjainak Országos Egyesületével stb.

A Terrorelhárítási Központ

A Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) – mint a terrorizmust elhárító szerv – az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv és az idegenrendészeti szerv mellett, a Rendőrséget alkotó egyik alapvető szervezeti egység, amely 2010. szeptember 1-jével alakult meg.

A TEK feladatait és hatáskörét a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (2) bekezdés 6., 6a. és 15. pontja, a 7/E. § (1) bekezdés, továbbá a 63. § (6) és (7) bekezdés, működését, szervezeti felépítését és feladatellátásának részletszabályait a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) állapítja meg.

A Korm. rendelet a TEK-et országos illetékességű, a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szervként határozza meg, amelyet a főigazgató vezet.

A TEK főbb feladatkörei a **felderítési, személyvédelmi és műveleti** feladatkör.

A TEK Magyarország területén

- 1) felderíti a terrorszervezeteket,
- 2) megelőzi, felderíti és elhárítja a magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el,
- 3) megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a feladata ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat,
- 4) megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék.

A TEK ellátja a miniszterelnök, a külpolitikáért felelős miniszter és a legfőbb ügyész állandó védelmét, valamint a rendészetért felelős miniszter által ideiglenesen, eseti jelleggel a hatáskörébe utalt egyéb személyvédelmi feladatokat.

A TEK végrehajtja

- a kizárólagos hatáskörébe tartozó bűncselekmények (pl.: terrorcselekmény, emberrablás, jármű hatalomba kerítése) megszakítását, és az elkövetők elfogását, valamint
- egyes veszélyes személyek felkérésre történő elfogását.

Közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában.

Ellátja – a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntésében meghatározott időtartamra – a kijelölt magyar külképviseltek és azok diplomáciai személyzete, valamint a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar szervek (intézmények) és létesítmények személyvédelmi és létesítménybiztosítási feladatait, amely tevékenységekben, a Kormány döntése alapján meghatározott időtartamra – a hatályos nemzetközi normák betartásával – a Magyar Honvédség közreműködhet.

Ellátja a felderítési, felszámolási és személyvédelmi feladatkörében felmerülő vegyi, biológiai vagy nukleáris veszélyek felderítésére és elhárítására irányuló tevékenységet, illetve annak koordinálását, ennek keretében végzi különösen az objektumok, járművek, útvonalak és műveleti helyszínek vegyi, biológiai vagy nukleáris veszélyek felderítésére és elhárítására irányuló átvizsgálását.

A TEK további feladatai (a teljesség igénye nélkül) a feladatkörében felmerülő tűzszerészeti feladatok ellátása, rendezvények biztosításához kapcsolódó feladatok előkészítése és végrehajtása, a kormányügyeleti rendszer működtetése, valamint együttműködés a személyvédelmi és létesítménybiztosítási feladatok ellátása érdekében hazai és külföldi szervekkel, szervezetekkel.

A TEK nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol. A jogszabályban meghatározott feladatai ellátása érdekében titokban információt gyűjthet. Fontos elhatárolni a TEK kettős jogosultságát a titkos információgyűjtés vonatkozásában. A TEK egyfelől az igazságügyért felelős miniszter engedélyével **nemzetbiztonsági célú** titkos információgyűjtő tevékenységet folytathat a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben meghatározott módon. A

TEK másfelől **bűnfelderítési célú** titkos információgyűjtést végezhet az Rtv. VII. Fejezetében szabályozott módon.

A bűnfelderítési célú (más néven megelőzési/bűnüldözési célú) titkos információgyűjtés az új, a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) hatálybalépésével gyökeresen megváltozott és két alkalmazási területet ölel fel.

Az Rtv. VII. fejezetében szabályozott titkos információgyűjtést a 64. § a) pontja alapján a bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából lehet folytatni. Ennek részletszabályait a belügyminiszter B7/2018. (V. 7.) számú utasítása tartalmazza (megelőzési célú titkos információgyűjtés).

Az Rtv. 7/E. § (5) bekezdés a) pontja alapján a TEK előkészítő eljárást folytathat a hatáskörébe tartozó bűncselekmény esetén, amelynek célja annak megállapítása, hogy a bűncselekmény gyanúja fennáll-e (megállapítás, kizárás). Ennek során ügyészi, bírói engedélyhez nem kötött, valamint ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket alkalmazhat. Az előkészítő eljárást a Be. 339-347. § szabályozza (bűnüldözési célú titkos információgyűjtés).

A TEK székhelye Budapest. Személyi állománya jelenleg vezényelt hivatásos állományúakból, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból és munkavállalókból áll.

A TEK 2018. július 1-jei jelentős strukturális átalakítása létszámbővítéssel és új szervezeti elemek létrejöttével járt. A főigazgató munkáját három (általános, szakmai és adminisztratív) főigazgató-helyettes segíti, titkárságának koordinációs feladatait pedig az igazgatósági jogállású Főigazgatói Kabinet látja el. A TEK további 10 igazgatóságra, valamint két önálló szervezeti elemre, a Társadalmi Kapcsolatok Osztályára és az Ellenőrzési Osztályra tagozódik.

A szakmai feladatokat a Felderítési, a Műveleti, a Személyvédelmi, valamint az Ügyeleti és Objektumvédelmi Igazgatóság végzi. A TEK funkcionális szervezeti elemei a Nemzetközi, a Gazdasági, a Logisztikai, a HR, az Egészségügyi, valamint a Jogi és Adminisztratív Igazgatóság.

A **Főigazgatói Kabinet** a főigazgató közvetlen alárendeltségében működő szervezeti elemként koordinációs és titkársági feladatokat lát el. Közreműködik a szervezeti elemek tevékenységének összehangolásában, koordinációs feladatokat lát el a főigazgató, a főigazgató-helyettes és a szervezeti elemek között.

A **Felderítési Igazgatóság** főosztályainak főbb feladatai a magyarországi kötődésű, az Európában és azon kívül működő, illetőleg a vallási alapon szerveződött nemzetközi terrorszervezetek felderítése és tevékenységének felszámolása, valamint annak megakadályozása, hogy a magánszemélyek, csoportok vagy szervezetek a terrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék. További fontos feladat a felderítési tevékenységet támogató operatív és stratégiai elemzések elkészítése, terrorvonatkozású biztonsági ellenőrzések végrehajtása, valamint a „magányos elkövetők”-kel kapcsolatos felderítési feladatkör, illetve a szélsőjobboldali ideológiájú szervezeteket és személyeket érintő elhárítási feladatok ellátása. Az igazgatóság a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren, továbbá vidéken Győrben, Miskolcon, Pécsen, Nyíregyházán, Szegeden és Pakson működtet irodát.

A **Műveleti Igazgatóság** műveleti, speciális egészségügyi és tárgyalói, továbbá terrorveszélyeztetettségi és terrorfenyegetettségi szempontú megelőző védelmi feladatokat lát el:

- 1) műveleti feladatkörében eljárva kizárólagos hatáskörben végrehajtja a terrorcselekmény, jármű hatalomba kerítése, emberrablás, valamint az azokkal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megszakítását és az elkövetők elfogását,
- 2) a rendvédelmi szervek részére kizárólagos hatáskörrel, míg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint az ügyészség tekintetében felkérésre végzi a szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyek elfogását és előállítását, amennyiben a rendelkezésre álló információk alapján az elkövetésre fegyveresen kerül sor,
- 3) a nyomozó hatóságok, az ügyészség, továbbá a rendvédelmi szervek felkérésére végrehajtja az előző pontba nem sorolható, személy elleni erőszakos bűncselekmények megszakítását, az elkövetők elfogását, a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható fegyveres vagy felfegyverkezett személyek előállítását,
- 4) közbiztonsági és egészségügyi vonatkozású feladatainak ellátása során fogatosítja az ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személyekkel szembeni biztonsági intézkedéseket,
- 5) végzi a műveleti feladatok kapcsán felmerülő tárgyalási feladatokat,
- 6) ellátja a személyvédelemi feladatokhoz kapcsolódó egészségügyi biztosítás támogatását,
- 7) végrehajtja a létfontosságú rendszerek és létesítmények (terrorveszélyeztetett), illetve az ún. puha célpontok megelőző védelmi jellegű műveleti feladatait, továbbá
- 8) részt vesz a szakmai protokollok és együttműködési megállapodások kidolgozásában, véleményezésében, továbbá megelőző védelmi tevékenysége körében

biztonságtudatossági (awareness), illetve a felkéréseknek megfelelő szakmai előadásokat szervez és tart.

Műveleti egységei Budapesten, a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren, valamint vidéken Miskolcon, Győrben, Pakson, Debrecenben, Békéscsabán, Pécsen és Szombathelyen működnek.

A **Személyvédelmi Igazgatóság** megszervezi és végrehajtja a miniszterelnök, a külpolitikáért felelős miniszter és a legfőbb ügyész állandó védelmét. Feladata kiterjed a védett személy életének, testi épségének megóvására, munkahelye, lakása vagy egyéb tartózkodási helye őrszemélyzettel, illetve technikai eszközzel biztosított védelmére. Végzi a védett személyek programhelyeinek feltérképezését és a biztosítás előkészítését, valamint a részvételükkel zajló rendezvények helyszínbiztosítását. Feladata továbbá – a rendészetért felelős miniszter által eseti jelleggel hatáskörébe utalt személy és rendezvénybiztosítás során – az ideiglenesen védett személyek személyvédelmének megszervezése, annak ellátása, illetve a programhelyszínek biztosítása. Végrehajtja továbbá az élelmiszerbiztonsági, sugár-, biológiai, kémiai biztosítási (CBRN) területen jelentkező feladatokat.

Az **Ügyeleti és Objektumvédelmi Igazgatóság** ellátja a TEK ügyelet és a BM ügyelet feladatait, valamint a kormányügyeleti rendszer működtetését. Végzi a BM hivatali szerveinek és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság állandó tagjainak értesítésével, tájékoztatásával kapcsolatos feladatokat. Ellátja a TEK központi, valamint egyéb kijelölt objektumának őrzését és védelmét, végzi a TEK őrzött objektumaiba érkező személyek és gépjárművek be-, illetve kiléptetését, valamint a belépő személyek biztonságtechnikai átvizsgálását. Végzi a TEK szolgálatos gépjárműveinek telephelyi tárolásával összefüggő, és az egyes szállítási feladatokat.

A **Nemzetközi Igazgatóság** együttműködik és kapcsolatot tart a TEK tevékenységével összefüggő feladatokat ellátó külföldi társszervekkel, valamint a külföldi és nemzetközi rendvédelmi szervekkel. Koordinálja a nemzetközi rendezvények előkészítését és végrehajtását, ellátja a TEK-hez érkező külföldi delegációk látogatása, továbbá a kiutazások alkalmával a szervezési és protokolláris feladatokat.

A **Gazdasági Igazgatóság** irányítja többek között a TEK költségvetés-tervezési, előirányzat-felhasználási és módosítási, beruházási, létszámgazdálkodás, készpénzkezelési, könyvvizelési,

beszámolási és adatszolgáltatási tevékenységét, továbbá irányítja az ehhez szükséges nyilvántartási rendszerek működtetését. Kidolgozza a TEK gazdálkodásának koncepcióját, a tárgyidőszakra vonatkozó gazdálkodási terveit, elkészíti a szakmai döntésekhez szükséges gazdasági számításokat és értékeléseket.

A **Logisztikai Igazgatóság** a rendelkezésre álló költségvetési keret alapján tervezi és biztosítja a TEK alaptevékenységének végrehajtásához szükséges anyagi, technikai és informatikai működési feltételeket, gondoskodik a szükséges eszközök, berendezések beszerzéséről, célszerű, gazdaságos üzemeltetésükről, a javítási, karbantartási, raktározási-tárolási feladatok ellátásáról, az anyag- és eszközgazdálkodás előírásainak érvényesüléséről, továbbá a használatból történő kivonásról. Ellátja a ruházati szakterület működtetésével, a fegyverzeti-technikai szakanyag gazdálkodással, valamint a szolgálati gépjárművekkel kapcsolatos feladatokat.

A **HR Igazgatóság** ellátja a TEK munkaügyi, személyzeti, kártérítési, fegyelmi, méltatlansági, szervezési, oktatási, humánerőforrás-gazdálkodási, szociális és kegyeleti feladatait, segíti a főigazgató személyügyi igazgatással kapcsolatos feladatainak végrehajtását. Elkészíti a TEK állománytáblázatát, kezeli és naprakész állapotban tartja az állomány tagjainak személyi anyagát, és az ehhez kapcsolódó nyilvántartásokat.

Az **Egészségügyi Igazgatóság** egészségügyi, pszichológiai, és munkahigiénés tevékenységet, valamint a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő által finanszírozott és a TEK által finanszírozott járóbeteg-szakellátást, továbbá közegészségügyi-járványügyi tevékenységet végez. Végzi a TEK személyi állományára vonatkozó egészségi és pszichikai alkalmassági vizsgálatokat.

A **Jogi és Adminisztratív Igazgatóság** ellátja a TEK jogi képviseletét peres és nem peres ügyekben a bíróságok és más hatóságok előtt, teljes körű jogi támogatást nyújt a TEK feladatellátásához. Közreműködik a TEK szervezeti elemei tevékenységének összehangolásában, működteti a TEK ügykezelését, végzi az elektronikus ügyintézési rendszer működtetésével összefüggő feladatait, ellátja az elektronikus, személyi és adminisztratív biztonsággal, valamint a rejtjeltevékenységgel kapcsolatos feladatokat. Végzi a TEK adatvédelemmel összefüggő feladatait. Koordinációs feladatainak ellátása során végzi a BM-

ből érkező jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök tervezeteinek véleményeztetését, illetve a TEK vonatkozásában a válaszátiratok elkészítését, továbbá ellátja a TEK belső normáinak készítésével, közzétételével és nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat.

A **Társadalmi Kapcsolatok Osztálya** szervezi és összehangolja a TEK sajtótevékenységét, ellátja a TEK sajtóképviselőt, valamint végzi a TEK kommunikációs tevékenységét.

Az **Ellenőrzési Osztály** végzi a TEK belső ellenőrzési és szakmai ellenőrzési feladatait, továbbá az igazgatóságok által – az ellenőrzési jelentések alapján – elkészített intézkedési tervek végrehajtásának nyomon követését, szükség szerint utóellenőrzését.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat

A BM Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatára bázisán egy új szervezet létrehozására kapott feladatot 2010 évben dr. Bolcsik Zoltán r. vezérőrnagy úr. Miniszteri biztostként készítette elő az új szervezet létrehozását, amely során megteremtődött a törvényi felhatalmazás, megalkotásra kerültek a működéshez szükséges belső normák, és megteremtődtek az infrastrukturális feltételek.

A 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról) teremtette jogi keret alapján 2011. január 1-jén megalakult a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ).

Dr. Bolcsik Zoltán r. vezérőrnagy került kinevezésre az NVSZ élére. A megalakulást követően a főigazgató a védett állományának és a szolgálat személyi állományának adresszált levélben foglalta össze az NVSZ létrejöttének okait, filozófiáját és céljait.

A levélben megfogalmazott okok, amelyek az NVSZ létrehozását indokolták, természetesen nem változtak. A megfogalmazott célok és az akkor kihirdetett filozófia alapjaiban változatlanok, amelyek természetesen formálódtak, finomodtak, sok esetben kiszélesedtek és

árnyaltabbá váltak. A szervezet megismerését, működésének alapjainak bemutatását ezen levél részleteinek ismertetésével célszerű megtenni.

– részletek a levélből –

„...2011. január 1-jei hatállyal – összhangban az új kormányzat átfogó államigazgatási reformjával – módosult a rendőrség szervezete. A cél, a jól átlátható, átfedésektől mentes, gazdaságosan működő szervezet létrehozása volt, amely szolgálja a hatékony, párhuzamosságok nélküli rendszer megvalósulását, elősegíti a kormányprogram célkitűzéseinek elérését.

A rendőrség fogalmába 2011-től beletartozik az általános rendőri feladatokat ellátó szerv mellett a két új pillér: a terrorizmust elhárító szerv és a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv.

A jogelőd az 1995-ben létrehozott Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat volt, mely 15 éven keresztül látta el hozzávetőlegesen 250 fős állományával a rábízott feladatokat. Az elhárítási területek a rendőrség, a korábbi határőrség, a Vám- és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a katasztrófavédelem, illetve az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság egységei voltak. A védett állomány létszáma 65.000 fő körül mozgott.

A közszoigálati korrupció azonban nem szorítkozik kizárólag e területekre, az a közigazgatás, az állami szerepvállalás szinte minden területén megjelenhet. Szükségszerű lépésként bővíteni kellett a védett területeket a feladatellátás tisztaságának vizsgálata szempontjából. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal is olyan állami funkciókat látnak el, melyek az ország működése, az állampolgárok közérzete, megítélése szempontjából kiemelt jelentőségűek. A visszaélések ellen ezeken a területeken is a lehető leghatározottabban fel kell lépni. A védett állomány létszáma a Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozásával 92.000 fő fölé emelkedett.

A korrupció nem csak Magyarországon probléma. A világon mindenhol nehéz feladat ez, különösen azért, mert a bűncselekmények felderítését nagymértékben megnehezíti az igen magas látencia és a magas fokú konspiráció.

Európában a korrupció megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre irányuló hatóságok, szervezetek közötti együttműködés javítása érdekében hozták létre az EACN-t (European Anti-corruption Contactpoint Network), az Európai Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózatot.

A Hálózat szakértői folyamatosan figyelemmel kísérik és értékelik a korrupció megelőzésével, az ellene folytatott küzdelemmel összefüggő tevékenységet nemzetközi szinten. A szervezet a

ténymegállapításokon túl konkrét javaslatokkal is él. Célja a hatóságok és a szervezetek közötti együttműködés a tapasztalatok és a hatékony intézkedésekre vonatkozó információcsere érdekében.

Európában, illetve a világon eltérő a korrupcióellenes ügynökségek és szervek nemzeti felépítése, de a célkitűzés – egy a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló Európa kialakítása – közös.

A Magyar Kormány is felismerte, hogy a szervezett bűnözés az egységesülő Európa egyik legnagyobb tehertétele. Az országok közti eltérő szabályozásokat kihasználva a bűnözés átnyúlik az országhatárokon. A határok feloldása, amely természetesen üdvözlendő, ránk fokozott terhet ró. A szervezett bűnözés és a korrupció ellen történő hatékony fellépés, a jogszabályi eszközök összehangolása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az emberek biztonságban érezhessék magukat. Ennek része az is, hogy az őket védő rendfenntartó szervek állománya olyan példát mutasson, mely követhető, tisztelhető.

Tudjuk mind, hogy amikor egy korrupciós, a birtokában lévő eszközökkel visszaélő dolgozóról szólnak a híradások, azzal mindig többet foglalkozik a közvélemény, a sajtó. Ezzel szemben sok-sok alkalom, híradás kell ahhoz, hogy egy pozitív példa, egy, a hivatásukat lelkiismeretesen végző kollégáinkról szóló eset egyáltalán eljusson az érzékelés olyan szintjére, mely képes a véleményformálásra.

Ahogy a jogalkotás meghatározza a közbiztonságra különösen veszélyes eszköz fogalmát, úgy ezzel párhuzamosan elmondhatjuk, hogy a védett szervek társadalmi szerepvállalása és az ország jogbiztonságának szempontjából különösen veszélyes jelenségek a hivatali, szolgálati és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények vagy azok kísérlete. E bűncselekmények sértettje az ország minden állampolgára, de különösen azok a kollégáink, akik munkájukat hivatásnak, feladataikat igazi szolgálatnak tekintik....”

„...A Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozásával biztosított a szervezett, egységes fellépés. A szervezeti felépítés úgy került kialakításra, hogy lefedje a rendészeti munka, és az azzal összefüggő államigazgatási területek teljes palettáját. Túlmutat az informális együttműködésen, rendszeres szakmai fórumokon, tapasztalatcseréken. A kormányrendelet biztosítja a jogi alapot ahhoz, hogy a bűnfelderítés, a kifogástalan életvitel ellenőrzés, a megbízhatósági vizsgálat segítségével ügyészi felügyelet mellett visszaállíthassuk a rend őreivel szembeni bizalmat.

Ez a kiterjesztett cselekvési lehetőség hozzájárulhat ahhoz, hogy az államigazgatás tisztulási folyamata beindulhasson.

A kifogástalan életvitel ellenőrzés lehetővé teszi, hogy csak az lehessen hivatásos állomány tagja, aki valóban arra érdemes.

A megbízhatósági vizsgálat folyamatos kontrollt jelenthet a szervezeteknél a jogállamiság követelményeit szolgálva. Vizsgálja a feladatellátás során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését. Preventív módon ellenőrzi a valóságban is előforduló, vagy feltételezhető élethelyzeteket. Megteremti a lehetőséget annak kimutatására, hogy ki vált méltatlanná a közszolgálatára. Ez a feladat, mely sok országban létezik, jelenti számunkra a legnagyobb kihívást.

Az állományunk kiválasztási folyamatát, szakmai előéletét figyelembe véve meggyőződésem, hogy rendelkezünk olyan jártassággal, mely a gyakorlati tevékenység során szerzett észrevételekkel gazdagodva biztosítja az objektív, elfogulatlan, egységes feltételrendszeren alapuló működést...”

„...Hangsúlyozni kívánom – és ezt a jogszabály szövege is tükrözi –, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat a védett szervezetet oltalmazza. Ezt sem az NVSZ állományának, sem pedig a védett szervezetnek nem szabad szem elől téveszteniük. Ez minden nap, minden részfeladat ellátása során hangsúlyt kell, hogy kapjon.

A szervezet azért jött létre, hogy tevékenységének következtében

- 1) csökkenjen a bűnalkalmak száma,
- 2) növekedjen a valószínűsége annak, hogy a bűnelkövetőt megbüntetik,
- 3) csökkenjen az áldozattá válás kockázata,
- 4) csökkenjen azoknak a környezeti tényezőknek a hatása, melyek következményeképpen valaki a korrupció hálójába kerülhet,
- 5) meg kell tisztítani a közszférát – tartozzon az bármely minisztérium irányítása alá - a korrump, megbízhatatlan személyektől.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozása tükrözi az ország vezetésének törekvését és elkötelezettségét a rendészeti terület, a biztonság, és az ezért tevékenykedő emberek iránt. Ezt a bizalmat nekünk meg kell szolgálnunk a munkánkkal, a cél iránti elkötelezettségünkkel. Hasonló erőfeszítést várok el mindannyiuktól, folyamatosan. Közösen kell javítanunk a közszféra társadalmi megítélését, vissza kell szerezni a tekintélyét az állami szolgálatnak...”

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

Jogforrás

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság létrehozásáról az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről szóló 126/2019. (V.30.) Korm. rendelet (Korm.r.) rendelkezik. Ennek alapján a szervezeti működésre, valamint a hatáskörbe tartozó feladatokra az alábbi legfontosabb tudnivalók vonatkoznak.

Szervezet

- 1) Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv (Korm.r. 1.§).
- 2) A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal elnevezése 2019. július 1. napján Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságra változott, amely szervezet így a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervként, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) hatálya alá tartozó rendőrségként működik tovább (Korm.r. 6.§).
- 3) A Kormány az Rtv-ben meghatározott idegenrendészeti szervként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot jelöli ki (Korm.r. 2. §).
- 4) Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság központi szervre és igazgatóságokra tagozódik az alábbiak szerint (Korm.r. 3. §, illetve Korm.r. 1. melléklet alapján).

Az idegenrendészeti szerv igazgatóságai és azok illetékességi területei

Igazgatóság megnevezése és székhelye	Illetékességi terület
Budapesti és Pest Vármegyei Regionális Igazgatóság Székhely: Budapest	a) Budapest Főváros, b) Pest vármegye
Észak-alföldi Regionális Igazgatóság Székhely: Debrecen	a) Hajdú-Bihar vármegye, b) Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye, c) Jász-Nagykun-Szolnok vármegye
Dél-alföldi Regionális Igazgatóság	a) Csongrád-Csanád vármegye,

Székhely: Szeged	b) Bács-Kiskun vármegye, c) Békés vármegye
Észak-magyarországi Regionális Igazgatóság Székhely: Miskolc	a) Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye, b) Heves vármegye, c) Nógrád vármegye
Dél-dunántúli Regionális Igazgatóság Székhely: Pécs	a) Baranya vármegye, b) Somogy vármegye, c) Tolna vármegye
Közép-dunántúli Regionális Igazgatóság Székhely: Székesfehérvár	a) Fejér vármegye, b) Veszprém vármegye, c) Komárom-Esztergom vármegye
Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóság Székhely: Győr	a) Győr-Moson-Sopron vármegye, b) Vas vármegye, c) Zala vármegye

- 5) Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból, munkavállalókból, valamint tisztjelöltekből állhat (Rtv. 4/A. § (6) bek.).

Hatáskör

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat. (Korm.r. 4.§)

Az **Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság** tehát Magyarországon az általános idegenrendészeti és menekültügyi hatóság. Ennek értelmében **legfontosabb** (Rtv. 7/H. § szerinti) **feladatai** keretében

- 1) ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt idegenrendészeti hatósági feladatokat,
- 2) ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt menekültügyi hatósági feladatokat,

- 3) ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt vízumhatósági, valamint útlevelhatósági feladatokat,
- 4) végrehajtja a feladat- és hatáskörébe utalt nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat.

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol.

Összegezve

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság mint rendőrség (idegenrendészeti szerv) a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal jogutód szervezeteként 2019. július 1-jétől működik. Szervezete egy központi szervre, valamint hét – egyenként több megyét magába foglaló illetékességi területen eljáró – regionális igazgatóságra tagozódik.

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság hatáskörébe tartozik az Rtv-ben, valamint az egyes jogszabályokban meghatározott idegenrendészeti, menekültügyi, vízumhatósági, valamint útlevelhatósági, továbbá nemzetközi szerződésekből eredő feladatok ellátása és végrehajtása, de nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol.

II.

Idegenrendészeti ismeretek

A magyar migrációs szervezetrendszer történetében a legnagyobb változás 2019. július 1-jén történt. A szervezeti átalakítás eredményeként a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal 2019. július 1-jétől a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervként, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény hatálya alá tartozó Rendőrségként működik tovább. Elnevezése Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságra változott.

Az idegenrendészet közigazgatási rendszerben elfoglalt helye

Az idegenrendészet közigazgatási rendszerben elfoglalt helyének meghatározásához fontos előfeltétel a közigazgatás és a szakigazgatás kapcsolatának felvázolása. A közigazgatás a végrehajtó hatalom része, a legkiterjedtebb igazgatási rendszer. Egyes feladatai ellátásához közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik, jogalkalmazó tevékenységet végez. A közigazgatás az állami igazgatási tevékenység általános megnevezése, illetve az ezt a tevékenységet megvalósító szervezet, míg a szakigazgatás ágazati jellegű tevékenység és szervezet. A közigazgatás szinte „valamennyi tevékenységi formája az ágazati jogalkalmazáshoz, a szakigazgatási tevékenységhez és a szakigazgatási szervezetrendszerhez kötődik.” A közigazgatás célja feladatának maradéktalan ellátása, amelyhez a közigazgatási szerv kivételesen „közhatalmat, legitim állami kényszert is igénybe vehet.”⁹

A közigazgatás és a rendészet kapcsolatáról az elmúlt nyolc évtizedben számos megfogalmazás található a szakirodalomban.¹⁰ Mára elfogadott tény, hogy a rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jogi tevékenység, a rendvédelem szervei pedig központi államigazgatási szervek, továbbá a rendészet és közigazgatás kölcsönhatásban működnek.¹¹ A rendészeti tevékenység jelentős része hatósági tevékenység, amely közhatalmi jellegű, a

⁹ Lapsánszky András (szerk): Közigazgatási jog I. Forrás: https://mersz.hu/dokumentum/wk50_1/ (Letöltve: 2020.08.21.)

¹⁰ Lásd: Tóth József (1939). A rendészeti ténykérdés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Eger. Szent János nyomda; Szamel Lajos (1990): A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest; Berényi Sándor (1993): Magyar államigazgatási jog. Különös rész. ELTE ÁJTK, Budapest.

¹¹ Lapsánszky (szerk.). i. m.

közrend és a közbiztonság fenntartására, továbbá a megsértett közrend és közbiztonság helyreállítására irányul.¹²

A rendészet működését tekintve rendészeti igazgatás, amely a közigazgatás része és egyben hatósági igazgatás, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezettséget írhat elő, amelynek fizikai kényszerrel is érvényt szerezhet.¹³ A rendészeti igazgatás körébe olyan közigazgatási tevékenységfajták tartoznak, amelyek a közrendet, a közbiztonságot, valamint a polgárok személyes biztonságát szolgálják, azonban a rendészeti, valamint a rendőri feladatok és tevékenységek nem ugyanazt jelentik. A közigazgatás minden ágazatában és alágazatában vannak rendészeti feladatok, azonban a rendőrség mellett számos közigazgatási szerv is végez rendészeti feladatokat.¹⁴ Az idegenrendészet a rendészeti igazgatás részeként alakult ki. Az idegenrendészetnek nincs tételes jogi definíciója, azonban a szabályozás alapján úgy foglaltható össze, hogy az idegenrendészet az államigazgatásnak az a területe, amely kiterjed a külföldiek

- 1) határátlépésére és beutazására,
- 2) magyarországi tartózkodására,
- 3) jogaik gyakorlására és ennek ellenőrzésére,
- 4) a szankciók esetleges alkalmazására, valamint
- 5) a kiutazásukra vonatkozó hatósági jogalkalmazásra.¹⁵

Az **idegenjogi igazgatás**, mint szakigazgatás a külföldiek beutazásával, tartózkodásával és kiutazásával, a nemzetközi, kiegészítő vagy ideiglenes védelem megadásával, az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos sajátos igazgatási tevékenység. A szakigazgatás a külföldiekkel kapcsolatos jogalkalmazás tárgya és jellege szerint tovább bontható: külföldiek igazgatása, menedékjogi igazgatás és állampolgársági igazgatás.¹⁶

Az idegenrendészet kialakulása és fejlődése azt mutatja, hogy az idegenrendészeti szabályozás szoros összefüggésben van egy adott ország társadalmi, gazdasági, politikai viszonyaival. Viszonylagos önállósággal járul hozzá az általános politikai és az ágazati szakpolitikai célok

¹² Kilényi Géza (szerk.) (2008): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. CompLex, Budapest. 1624.

¹³ Finszter Géza (2014). A rendőrség joga. NKE RTK, Budapest. 14.

¹⁴ Kilényi (2008). i. m. 1623-1624.

¹⁵ Kilényi (2008). i. m. 1667.

¹⁶ Hautzinger Zoltán (2014): A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás. Pro Publico Bono. 2014/2. 69-78. 73.

megvalósításához.¹⁷ A történelmi események tükrében a bezárkózás és a nyitásra törekvés hullámváltozása az 1880-as éveket követően egészen napjainkig tart: a kiegyezést követő magyar kapitalista fejlődés dinamikája, a bevándorlók számának növekedése növelte, majd a világháború korlátozta a migrációt, a Tanácsköztársaság bukását követően a külföldiek beutazásának egyértelmű korlátozása, majd a II. világháború szintén visszaszorította a vándorlást, azonban megindult a menekültek áradata. Az 1950-es évek végén kezdett fellendülni az idegenforgalom, amely az 1960-as évek második felére már milliós nagyságrendű lett. Emellett 1957-től az ország törekedett a nemzetközi kapcsolatok és az idegenforgalom fejlesztésére a nyitás jegyében. Szintén nyitást eredményeztek a hazánkban és a régióban lezajlott politikai változások az 1989–1990-es években. A legutóbbi eseménnyel viszont, a 2015-ös migrációs válsággal előtérbe került a migránsok, menekülők tömeges, szabálytalan beáramlása, amely eddig nem látott szigorítást eredményezett a jogi és fizikai határárral. Az elmúlt évtizedek példái azt mutatják, hogy a közigazgatási rendszert folyamatosan alkalmassá kellett tenni – sokszor gazdasági célokat is szolgáló – a változások eredményeként megjelenő külföldiek ügyeinek intézésére és ellenőrzésére szoros összefüggésben a tagállami működés követelményeivel, amely az Európai Unióban az egységes bevándorlási és menekültügyi politika kialakítását célozza.

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jogállása, szervezete és alapvető feladata

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jogállása

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal elnevezése 2019. július 1. napján Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságra változott, továbbá a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervként, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény hatálya alá tartozó rendőrségként működik tovább. Ennek eredményeként a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 1. § (1) bekezdése így határozza meg a rendőrség feladatát:

¹⁷ Nyárádi László (1995): Az idegenrendészet és a migráció kialakulása a magyar politikában. ORFK OKK. Budapest. 9.

„A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.”

A rendőrség az Alaptörvényben, az Rtv-ben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében: „(...) 20. ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat.”¹⁸

E feladatok keretében az idegenrendészeti szerv:

- 1) ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt idegenrendészeti hatósági feladatokat,
- 2) ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt menekültügyi hatósági feladatokat,
- 3) ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt vízumhatósági, valamint útlevélhatósági feladatokat,
- 4) végrehajtja a feladat- és hatáskörébe utalt nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat.¹⁹

Az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről szóló 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet alapján a Kormány az Rtv-ben meghatározott idegenrendészeti szervként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot (a továbbiakban: Főigazgatóság) jelölte ki. A Főigazgatóság a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, amely ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat. Felépítése központi szervre és igazgatóságokra tagozódik.

Ezt a jelentős szervezeti változást a jogalkotó úgy indokolta, hogy „az idegenrendészeti és menekültügyi hatóság vegyes jellegű tevékenysége révén mind közigazgatási, mind pedig rendvédelmi feladatokat is ellát. A hatóság korábbi struktúrájában a közigazgatási jellegű feladatok ellátása volt túlsúlyban, azonban a jelenlegi menekültügyi és idegenrendészeti feladatok túlmutatnak az általános közigazgatási jogkörökön. Mindezek mellett a menekültügyi és idegenrendészeti feladatok során jelentkező közbiztonsági és nemzetbiztonsági kockázati tényezők esetleges fennállása és annak kiszűrése érdekében indokolt a hatóság rendvédelmi feladatokat ellátó szervvé alakítása.”

¹⁸ Rtv. 1. § (2) 20.

¹⁹ Rtv. 7/H. § (1)

A Főigazgatóság rendőri szervként, idegenrendészeti szerv megnevezéssel működik. Ezzel együtt a hatóság rendvédelmi feladatokat ellátó szervvé alakult, ezért a foglalkoztatottak egy részének foglalkoztatási jogviszonya kormányzati szolgálati jogviszonyból hivatásos szolgálati jogviszonnyá alakult át szintén 2019. július 1-jén. A hivatásos szolgálati jogviszonyban dolgozók mellett az állomány tagjai a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak, valamint a munkavállalók. A teljes állomány létszáma 1016 fő.

A Főigazgatóság az utánpótlásról is gondoskodik. A Főigazgatóság finanszírozza a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán a Bevándorlási Tanszék működését, a tanszék állandó munkatársait a Főigazgatóság a saját személyi állományából vezénnyelssel biztosítja. A Főigazgatóság ezzel egy speciális képzést támogat, amelynek eredményeként olyan szakképzett és felkészült okleveles munkatársakat kap, akik a tanulmányaik befejezése után azonnal meg tudják kezdeni az érdemi munkát minden további felkészítési időszak nélkül.

A Főigazgatóság szervezete és alapvető feladata

A Főigazgatóság hét regionális igazgatósága és 24 kirendeltsége intézi az egész ország területére kiterjedő illetékességgel a külföldiek beutazásával, tartózkodásával és letelepedésével kapcsolatos ügyeket.

A főigazgató az Rtv. 6. §. (2a) bekezdése alapján

- 1) az általa vezetett szerv számára kötelező utasítást adhat ki,
- 2) javaslatot tesz a helyettesének vagy helyetteseinek kinevezésére és felmentésére,
- 3) a miniszter jóváhagyását követően kiadja az általa vezetett szerv Szervezeti és Működési Szabályzatát,
- 4) gyakorolja az általa vezetett szerv állományába tartozó személyek felett a jogszabályban hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat,
- 5) irányítja a közvetlen alárendeltségébe tartozó vezetők tevékenységét, valamint
- 6) a kinevezés és a felmentés kivételével gyakorolja a közvetlen alárendeltségébe tartozó vezető felett a munkáltatói jogokat.

A Főigazgatóság jogállását és alapvető feladatait a Szervezeti és Működési Szabályzat határozza meg.²⁰ Ennek megfelelően a Főigazgatóság központi szerve a Központi Hivatal, amely országos illetékességgel működik.

A Főigazgatóság vezetői:

- 1) a főigazgató,
- 2) az általános főigazgató-helyettes,
- 3) a gazdasági főigazgató-helyettes,
- 4) a Központi Hivatal igazgatói,
- 5) a regionális igazgatóságok igazgatói és helyettesei,
- 6) a főosztályvezetők, a főosztályvezető-helyettesek,
- 7) az osztályvezetők,
- 8) a titkárságvezető.

A főigazgató a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően – a Főigazgatóságot irányító miniszter irányítása alatt – vezeti a Főigazgatóság munkáját, és felelős a Főigazgatóság feladatainak ellátásáért.

A főigazgató irányítja:

- 1) az Idegenrendészeti Igazgatóság,
- 2) a Menekültügyi Igazgatóság,
- 3) a Személyügyi Főosztály,
- 4) az Ellenőrzési Osztály,
- 5) a Dokumentációs Központ,
- 6) a Főigazgatói Titkárság,
- 7) a Sajtó-, Kommunikációs és Protokoll Osztály,
- 8) az Ügyeleti és Védelmi Igazgatási Osztály, valamint
- 9) a regionális igazgatóságok szakmai tevékenységét.

²⁰ Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatójának 1/2019. (X. 17.) OIF utasítása az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról

A főigazgató jogszabályban meghatározottak szerint felel a Főigazgatóság törvényes és hatékony gazdálkodásáért, pénzügyi tevékenységéért.

A Főigazgatóságot az azt irányító miniszter által vezetett minisztérium, az egyéb állami és önkormányzati szervek, a társadalmi szervezetek, a gazdálkodó szervek, a nemzetközi és egyéb szervezetek előtt a főigazgató képviseli. E jogkörét a Főigazgatóság vezető munkatársaira átruházhatja.

A főigazgatót akadályoztatása esetén:

- a Főigazgatóság működésével összefüggő gazdasági és pénzügyi feladatok kivételével az általános főigazgató-helyettes,
- a Főigazgatóság működésével összefüggő gazdasági és pénzügyi feladatok tekintetében a gazdasági főigazgató-helyettes helyettesíti.

A főigazgató akadályoztatásának esetére írásban rendelkezhet az alapvető munkáltatói jogok gyakorlásának az általános főigazgató-helyettesre való átruházásáról. A főigazgató és az általános főigazgató-helyettes együttes akadályoztatása esetén a főigazgató által kijelölt személy irányítja a Központi Hivatal és a regionális igazgatóságok tevékenységét.

A Központi Hivatal vezetői:

A Központi Hivatal igazgatója a főigazgató irányítása alatt végzi tevékenységét. A Központi Hivatal igazgatója irányítja:

- az alárendeltségébe tartozó szervezeti egység(ek), valamint
- a regionális igazgatóságok szakmai tevékenységét.

A regionális igazgatóság igazgatója

A regionális igazgatóság igazgatója a főigazgató irányítása, továbbá a Központi Hivatal vezetőinek szakmai irányító munkája alapján irányítja az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek és az irányítása alá tartozó munkatársak tevékenységét.

Az idegenrendészeti feladatokat meghatározó jogszabályok

A szabad mozgáshoz való jog az alapvető jogok közé tartozik, e jog gyakorlásának feltételeit az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (a továbbiakban: Szabad mozgás irányelv) határozza meg.

A Szabad mozgás irányelv magyar jogrendszerbe történő átültetésekor nyilvánvalóvá vált, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező alanyi kör olyan kiemelt és kedvezményezett kategória, szemben az e joggal nem rendelkezők alanyi körével, hogy mindkettő jogállását, beutazásuk és tartózkodásuk szabályait nem lehet egyetlen idegenrendészeti törvényben rendezni. Az Országgyűlés ezért fogadott el két törvényt:

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

Mindkét törvényhez kapcsolódik a végrehajtásra vonatkozó kormányrendelet (Szmvrh., Harmvhr.),²¹ valamint miniszteri rendeletek²² tartalmazzák a további részletes szabályokat.

A két törvény kapcsolata

Az Szmtv. és a Harmtv. a hatálya alá tartozó személyek meghatározásakor nem alkalmazza a „külföldi” fogalmat. A „szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek”, valamint a „harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek” fogalmának használata egyértelműen elhatárolja egymástól a „külföldi” meghatározás alá tartozó két személyi kört. A személyi hatály ilyen meghatározásával elkerülhetővé vált a jogrendszer

²¹ 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról;

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

²² 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról;

26/2007. (V. 31.) IRM rendelet a kitoloncolás végrehajtásának szabályairól;

27/2007. (V. 31.) IRM rendelet az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól;

28/2007. (V. 31.) IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról

egészében e szétválasztás átvezetése: az Alaptörvény és a jogszabályok „külföldi” fogalma főszabály szerint tehát továbbra is a nem magyar állampolgárokat jelenti.²³

Az alanyi körök szétválasztása ellenére a két törvény szorosan összekapcsolódik.²⁴ Az Szmtv. és a Harmtv. hatálya alá tartozó személyek tekintetében átfedés van a harmadik országbeli családtagok esetében, akik az Szmtv. hatálya alá kerültek. Az Szmtv. hatálybalépésekor Magyarország az egyenlő bánásmód megteremtése érdekében biztosította a szabad mozgás és tartózkodás jogát a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjai számára, ezért ők is az Szmtv. hatálya alá kerültek, jóllehet a Szabad mozgás irányelv személyi hatálya ezt nem indokolta. A szabályozás célja az volt, hogy a magyar állampolgárok családtagjai Magyarországra történő beutazásuk, valamint a magyarországi tartózkodásuk során ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint más, szabad mozgással rendelkező állampolgár családtagjai. Ezt a döntést az Európai Unió Bíróságának Singh-ügyben²⁵ hozott ítélete befolyásolta. A Bíróság véleménye szerint, amikor egy tagállam szabad mozgáshoz való jogát gyakorló állampolgára az állampolgárságától eltérő, más tagállamban tartózkodott, és onnan tér vissza az állampolgársága szerinti tagállamba, akkor családtagja részére legalább olyan jogokat kell biztosítani a belépés és tartózkodás szempontjából, mint amelyeket a közösségi jog szerint akkor kapna, ha a házastárs egy másik tagállamba lépne be és ott tartózkodna. Ellenkező esetben a „visszatartó hatás” érvényesülne, vagyis ez visszatartaná az uniós polgárt attól, hogy a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolja.

Ez a szabályozás azonban gyökeresen megváltozott, ugyanis 2019. január 1-jei hatállyal az Szmtv. nem biztosítja a továbbiakban a magyar állampolgárok harmadik országbeli családtagjai számára a szabad mozgás és tartózkodás jogát. Erre az alanyi körre – más európai uniós tagállamok rendelkezéseivel összhangban – a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni, ezért a Harmtv. hatálya alá kerültek. A jogalkotó indokolása szerint így megelőzhetők, illetve hatékonyabban felderíthetők a külföldiek magyarországi tartózkodásával kapcsolatos visszaélések.

Ez a módosítás alapvetően megváltoztatta a családtagok körét mind az Szmtv-ben, mind a Harmtv-ben.

²³ Lékó Zoltán (szerk.) (2009). A migrációs jog kézikönyve. Complex, Budapest. 71.

²⁴ 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet az Szmtv. és a Harmtv. végrehajtásáról

²⁵ Singh-ügy: C-370/90.

Az Szmtv. alapján családtag:

- 1) az EGT-állampolgár házastársa,²⁶
- 2) az EGT-állampolgár vagy házastársa 21. életévet be nem töltött vagy eltartott leszármazója,
- 3) az EGT-állampolgár vagy házastársa eltartott felmenője,
- 4) akinek az eljáró idegenrendészeti hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi,
- 5) az EGT-állampolgár élettársa, amennyiben magyar hatóság vagy az Európai Unió más tagállamának hatósága előtt regisztrált élettársi kapcsolatot létesített,

A Harmtv. alapján családtag:

- 1) a harmadik országbeli állampolgár vagy a magyar állampolgár házastársa,
- 2) a harmadik országbeli állampolgár házastársával közös kiskorú gyermeke (ideértve az örökbefogadott és nevelt gyermeket is),
- 3) a harmadik országbeli állampolgár eltartott kiskorú gyermeke (ideértve az örökbefogadott és nevelt gyermeket is), aki felett a harmadik országbeli állampolgár szülői felügyeleti jogot gyakorol,
- 4) a harmadik országbeli állampolgár vagy a magyar állampolgár házastársának eltartott kiskorú gyermeke (ideértve az örökbefogadott és nevelt gyermeket is), aki felett a házastárs szülői felügyeleti jogot gyakorol,
- 5) a kiskorú magyar állampolgár felett szülői felügyeleti joggal rendelkező, a szülői felügyeleti jogát gyakorló, a magyar állampolgárral egy háztartásban élő személy.

A két törvény kapcsolatát mutatja az is, hogy amikor a harmadik országbeli állampolgár családtag Szmtv-ben szabályozott tartózkodási joga családtagként megszűnik, akkor lehetőség van arra, hogy bármely más harmadik országbelihez hasonlóan, a saját jogán a Harmtv. szabályai alapján tartózkodási jogosultságot szerezzen, amennyiben teljesíti az adott tartózkodási célhoz szükséges feltételeket.

Mindkét törvény fontos garanciaként tartalmazza a visszaküldés tilalmának (non-refoulement) tiszteletben tartását. Az Szmtv. és a Harmtv. is kimondja, hogy a visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett

²⁶ Az EU Bírósága a Coman-ügyben: C-673/16. kimondta, hogy a Szabad mozgás irányelv keretében a „házastárs” fogalma nemi szempontból semleges, ezért magában foglalhatja az érintett uniós polgár azonos nemű házastársát.

tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított személy az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, vagyis az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.

A két törvény az eljárási szabályok szempontjából is szorosan összekapcsolódik, ugyanis 2018. január 1-jén hatályba lépett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), amely a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt váltotta fel. Az Ákr. hatálya nem terjed ki az idegenrendészeti eljárásokra, azok speciális jellege miatt, ezért a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások az Ákr. hatálya alól kivett eljárások. Ez szükségessé tette – többek között – az Szmtv. és a Harmtv. kiegészítését az általános eljárási szabályokkal. A Harmtv. IX. fejezetében kapott helyet az eljárási szabályrendszer, azonban ezt mind az Szmtv-ben meghatározott eljárásokra, mind a Harmtv-ben szabályozott eljárásokra alkalmazni kell.

Az eljárási szabályok néhány rendelkezése a jogorvoslati rendszerről:

Az idegenrendészeti hatóság határozata ellen, ha törvény másként nem rendelkezik, jogorvoslatnak van helye. Nincs helye jogorvoslatnak a tartózkodási engedély iránti eljárásokban az idegenrendészeti hatóság kérelemnek helyt adó döntésével szemben. Az idegenrendészeti hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt a törvény lehetővé teszi. Egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

A fellebbezési kérelem benyújtására a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül van lehetőség az első fokon eljáró idegenrendészeti hatóságnál. Az idegenrendészeti eljárások ügyében indult közigazgatási perben a bíróság a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított hatvan napon belül dönt. A hontalanság megállapítása iránti eljárás kivételével az idegenrendészeti hatóság által hozott határozatot a bíróság nem változtathatja meg.

Ha az ügyfél az idegenrendészeti hatóság véglegessé vált döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható. A végrehajtásról e törvény eltérő rendelkezése hiányában végzéssel kell rendelkezni. A végrehajtást elrendelő végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs. Az idegenrendészeti hatóság a végrehajtást hivatalból rendeli el.

A két törvény struktúrája nagyon hasonló. A magyarországi tartózkodást mindkét jogszabály annak időtartama szerint szabályozza, vagyis a beutazástól számított bármely száznyolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó, illetve kilencven napot meghaladó, tervezett tartózkodás. Ezt követik az Szmtv-ben a szabad mozgás és tartózkodás jogának korlátozására vonatkozó rendelkezések, a Harmtv-ben pedig a rendészeti szabályok. Mindkét törvény tartalmazza a felelősségi szabályokat, valamint az adatok kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás a Harmtv-ben kapott helyet.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezőkre vonatkozó szabályok az Szmtv. és az Szmvrh. alapján

Az Szmtv. a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők jogi helyzetét szabályozza a Szabad mozgás irányelv rendelkezéseinek átültetésével. Azonban Magyarország az Szmtv. alapján az uniós polgárok és családtagjaiknál szélesebb személyi körnek, az EGT-állampolgároknak és családtagjaiknak biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogát. EGT-állampolgárok az uniós polgárok, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc állampolgárai. Az EGT-állampolgár harmadik országbeli családtagja az Szmtv. hatálya alá tartozik, mert rendelkezik a szabad mozgás jogával.

Beutazás

Az EGT-állampolgár érvényes úti okmánnyal vagy személyazonosító igazolvánnyal jogosult beutazni Magyarország területére.

Az EGT-állampolgárt kísérő vagy Magyarország területén tartózkodó EGT-állampolgárhoz csatlakozó harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag érvényes úti okmánnyal, valamint ha vízumkötelezett²⁷ ország állampolgára, érvényes, kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízummal jogosult beutazni Magyarország területére. Ezt a vízumot a Vízumkódexben foglalt eljárások és feltételek szerint kell kiadni.

A vízumkötelezett családtag vízum nélkül utazhat be Magyarország területére, ha rendelkezik az Szmtv-ben meghatározott tartózkodási jogot igazoló okmánnyal (tartózkodási kártya,

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1806 rendelete (2018. november 14.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (kodifikált szöveg).

huzamos tartózkodási kártya), illetve az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam által az EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja részére kiadott tartózkodási kártyával.

Családtagként jogosult beutazni Magyarország területére az a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy is, aki – abban az országban, ahonnan érkeznek – az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik. A „kvázi családtag” is a családtagnál felsorolt okmányokkal utazhat be Magyarország területére. A beutazásra a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendeletben (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) foglalt szabályokat is alkalmazni kell.

A száznolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó tartózkodás

A tartózkodás joga szinte korlátozás nélkül gyakorolható. A beutazástól számított kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodás joga az EGT-állampolgárt érvényes úti okmány vagy személyazonosító igazolvány, továbbá nemzetközi szerződés által meghatározott körben lejárt érvényességű úti okmány, lejárt érvényességű személyazonosító igazolvány vagy beutazás céljából elismert egyéb okmány; a harmadik ország állampolgárságával rendelkező, jogszerűen beutazó családtagot érvényes úti okmány birtokában megilleti mindaddig, amíg tartózkodása nem jelent indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére.

Indokolatlan terhet jelent, ha az EGT-állampolgár vagy a családtag a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény alapján időskorúak járadékában, aktív korúak ellátásában, ápolási díjban három hónapnál hosszabb ideig részesül.

A száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodás

A száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, akinek tartózkodási célja keresőtevékenység vagy tanulmányok folytatása, illetve aki a tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátó rendszerére. Keresőtevékenység céljából tartózkodónak minősül az is, aki munkát keres. További feltétel, hogy ezek a személyek biztosítási jogviszony keretében jogosultak legyenek az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről maguk gondoskodnak.

Az eljáró idegenrendészeti hatóság engedélyezheti a kvázi családtag családtagként történő tartózkodását.

A tartózkodási jog megtartása

A kvázi családtag jogszerű tartózkodása alatt a családtag jogállásával rendelkezik, azzal a kivétellel, hogy tartózkodási jogát e jogcímen nem tartja meg az EGT-állampolgár halála, tartózkodási jogának megszűnése esetén, vagy ha az EGT-állampolgár a tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott. A kvázi családtag tartózkodási joga megszűnik, ha az életközösség már nem áll fenn.

A keresőtevékenységet folytató EGT-állampolgár keresőtevékenysége megszűnése esetén a keresőtevékenységén alapuló tartózkodási jogát megtartja, ha

- balesettel vagy egészségkárosodással összefüggő és gyógykezelést igénylő állapota miatt keresőképtelen,
- keresőtevékenysége megszűnését követően álláskeresővé vált, vagy
- szakmai tevékenysége gyakorlásához szakképzésben vesz részt, feltéve, hogy a szakképzéshez előírt gyakorlatot a keresőtevékenységével összefüggésben szerezte.

A kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosult EGT-állampolgár családtagjaként tartózkodó EGT-állampolgár tartózkodási joga az EGT-állampolgár számára meghatározott jogcímen fennmarad, ha az az EGT-állampolgár, akinek a családtagjaként tartózkodott, meghalt vagy a tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott, vagy a házasságukat a bíróság felbontotta vagy érvénytelenítette.

A magyar állampolgár családtagjaként tartózkodó EGT-állampolgár tartózkodási joga a magyar állampolgár halála esetén marad fenn.

Az EGT-állampolgár tartózkodási joga családtagként marad fenn, ha magyar állampolgár családtagja vagy olyan EGT-állampolgár családtagja, aki kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosult.

A harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodási joga az EGT-állampolgár halála esetén családtagként fennmarad, amennyiben

- keresőtevékenységet folytat,

- elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére, és külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről a jogszabályok rendelkezései szerint maga gondoskodik, vagy
- olyan személy családtagjaként gyakorolja tovább a tartózkodási jogát, aki az előző két feltétel egyikét teljesíti.

Az Szmtv. a harmadik országbeli házastárs tartózkodási jogának fennmaradására a házasság megszűnése esetén külön rendelkezik. Ezek a rendelkezések a házasságkötéssel kapcsolatos visszaélések megelőzését, valamint a gyermek érdekeinek érvényesülését célozzák.

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

- 1) a házasság jogerős felbontását vagy érvénytelenítését megelőzően a házasság legalább két évig fennállt, és a volt házastárs a házasság fennállása alatt legalább egy évig Magyarország területén tartózkodott az EGT-állampolgár családtagjaként,
- 2) bírósági döntés szerint a volt házastárs is gyakorolja a szülői felügyeleti jogot az EGT-állampolgár – Magyarország területén tartózkodó – gyermeke felett, vagy megegyezés alapján felelős a kiskorú felügyeletéért,
- 3) azt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények indokolják, különösen ha sérelmére az EGT-állampolgár házastárs a házasság fennállása alatt szándékos bűncselekményt követett el, vagy a házasságkötés előtt letelepedett jogállással rendelkezett, vagy
- 4) megegyezés vagy bírósági döntés alapján a volt házastárs rendelkezik a kiskorú gyermek láthatásának jogával, feltéve, hogy a megegyezés vagy a bíróság rendelkezése szerint a láthatásra Magyarország területén kerül sor.

A harmadik országbeli volt házastárs ezekben az esetekben sem jelenthet indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére.

Az Szmtv. a tanulmányokat folytató gyermek érdekeit érvényesíti azzal a rendelkezésével is, amely szerint ha az EGT-állampolgár meghal, tartózkodási joga megszűnik, vagy tartózkodási jogának gyakorlásával felhagy, gyermeke tartózkodási joga – életkorától függetlenül – a tanulmányainak befejezéséig fennmarad, ha tanulmányait már megkezdte és megszakítás

nélkül folytatja. A gyermek felett szülői felügyeleti jogot gyakorló másik szülő tartózkodási joga a gyermek tanulmányainak befejezéséig marad fenn.

Az állandó tartózkodás joga

Állandó tartózkodásra jogosult:

- 1) az az EGT-állampolgár, aki öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarország területén tartózkodott,
- 2) az a családtag, aki öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarország területén tartózkodott,
- 3) az a személy, aki az EGT-állampolgárságra tekintettel fennmaradó tartózkodási joggal rendelkezik, és öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarország területén tartózkodott, valamint
- 4) az állandó tartózkodásra jogosult szülőnek Magyarország területén született gyermeke.

A Magyarország területén keresőtevékenység folytatása céljából tartózkodó EGT-állampolgár az ötéves tartózkodási idő letelte előtt állandó tartózkodásra jogosult meghatározott feltételek alapján.

Nem minősül a tartózkodás megszakításának

- az évente legfeljebb hat hónapig tartó, Magyarország területén kívüli tartózkodás,
- a kötelező katonai szolgálat miatti távollét,
- az egyszeri, legfeljebb tizenkét hónapig folyamatosan fennálló fontos ok, különösen a terhesség, szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása, szakképzés vagy kiküldetés miatti távollét.

A tartózkodás megszakításának minősül, ha az EGT-állampolgár vagy a családtag felhagy tartózkodási jogának gyakorlásával Magyarország területén.

Az EGT-állampolgár és a családtag száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodásának bejelentése és a bejelentést igazoló okmányok

Az EGT-állampolgár száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodás esetén – legkésőbb a beutazástól számított kilencvenharmadik napon – köteles a tartózkodását személyes adatainak közlésével bejelenteni. A tartózkodás bejelentésekor be kell mutatni, illetve csatolni kell a tartózkodási feltételek fennállását igazoló okiratokat.

A feltételek igazolása esetén a tartózkodás bejelentéséről szóló igazolást (a továbbiakban: regisztrációs igazolás) az eljáró idegenrendészeti hatóság azonnal kiállítja. A regisztrációs

igazolás a bejelentkezés tényét és időpontját tanúsítja. A regisztrációs igazolás érvénytelen, ha a tartózkodási jog megszűnt.

A harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodási jogát az eljáró idegenrendészeti hatóság által kiállított okmány (a továbbiakban: tartózkodási kártya) tanúsítja, amelynek kiadását legkésőbb a beutazástól vagy a tartózkodási jogot megalapozó tény keletkezésétől számított kilencvenharmadik napon kell kérelmezni. A kérelem benyújtásakor be kell mutatni, illetve csatolni kell a tartózkodási feltételek fennállását igazoló okiratokat.

Az EGT-állampolgár állandó tartózkodási jogát az eljáró idegenrendészeti hatóság által kiállított állandó tartózkodási kártya, az EGT-állampolgár harmadik országbeli családtagjának állandó tartózkodási jogát az eljáró idegenrendészeti hatóság által kiállított huzamos tartózkodási kártya (együtt: állandó tartózkodási kártya) tanúsítja.

A száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodási jogát gyakorló EGT-állampolgár vagy családtag a személyes adatok közlésével köteles bejelenteni

- a vele együtt tartózkodó családtagjának a halálát,
- a névváltoztatást,

ha a haláleset vagy a névváltoztatást eredményező tény Magyarország területén kívül következett be.

A tartózkodási jogcímbe bekövetkezett változást a családtag köteles bejelenteni és a további tartózkodás feltételeit igazolni. A kvázi családtag köteles bejelenteni, ha a tartózkodási jog alapjául szolgáló életközösség megszűnt.

A szabad mozgás és tartózkodás jogának közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból történő korlátozása

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 21. cikk (1) bekezdése alapján a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

A Szabad mozgás irányelv kimondja, hogy a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. A közrendi vagy közbiztonsági

okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének. Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére, főként a közrendre, közbiztonságra vagy a közegészségügyre.

Az Szmtv. a Szabad mozgás irányelv átültetése alapján úgy fogalmaz, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való joga az arányosság elvének betartásával és az érintettnek kizárólag olyan személyes magatartása alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre.

Az arányosság elvének betartása jegyében az eljáró idegenrendészeti hatóság az Szmtv. hatálya alá tartozó személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogának közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból történő bármely korlátozása során mérlegeli.

A visszaküldés tilalma mellett további garanciát ad a törvény arra az esetre, ha az érintett menekültügyi eljárás alatt áll, ekkor a visszairányítás és kiutasítás csak a menekültügyi hatóság kérelmet elutasító véglegessé vált és végrehajtható határozata alapján hajtható végre.

A beléptetés megtagadása és a visszairányítás

A határforgalmat ellenőrző hatóság a beutazni kívánó EGT-állampolgár, illetve a családtag államhatáron történő beléptetését megtagadhatja, ha nem felel meg az Szmtv. 3. §-ban meghatározott beutazási feltételeknek, vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll.

A beléptetés megtagadása esetén az EGT-állampolgárt, illetve a családtagot vissza kell irányítani

- 1) annak az országnak a területére, ahonnan érkezett,
- 2) annak az országnak a területére, amely visszafogadni köteles,
- 3) annak az országnak a területére, ahol szokásos tartózkodási helye van, vagy
- 4) bármely más államba, ahová beutazhat.

A visszairányítást indokolt határozattal kell elrendelni, és a közléssel egyidejűleg intézkedni kell a végrehajtás iránt. A visszairányítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. Ha a beléptetés megtagadására a beutazási feltételek hiánya miatt kerül sor, a határforgalmat ellenőrző hatóság – kérelemre – biztosítja az EGT-állampolgár, illetve a családtag számára annak a lehetőségét, hogy a visszairányítás elrendelésétől számított hetvenkét órán belül a

szükséges dokumentumokat megszerezze, vagy más módon bizonyítsa a beutazáshoz való jogának fennállását. Ezt a lehetőséget az a személy is megkaphatja, aki valószínűsíti személyazonosságát, valamint azt, hogy EGT-állampolgár.

Visszairányítás elrendelése esetén a visszairányított személy köteles a tovább- vagy visszainduló járművön tartózkodni vagy a visszaszállítására köteles szállító vállalat egy másik induló járatára átszállni.

Ha a visszairányítást hetvenkét órán belül nem lehet végrehajtani, a beléptetést követően a visszairányított személyt az eljáró idegenrendészeti hatóság kiutasíthatja.

A beutazási és tartózkodási tilalom

Beutazási és tartózkodási tilalmat kell elrendelni azzal szemben,

- akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére Magyarország nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy
- akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött.

A beutazási és tartózkodási tilalmat az ismeretlen helyen, illetve nem Magyarország területén tartózkodó személlyel szemben az eljáró idegenrendészeti hatóság határozattal rendeli el.

A beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát az elrendelő hatóság határozza meg, amely első alkalommal legfeljebb három év lehet, majd alkalmanként legfeljebb további három évvel meghosszabbítható, amennyiben annak feltételei a beutazási és tartózkodási tilalom lejártakor továbbra is fennállnak. A beutazási és tartózkodási tilalom ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Az idegenrendészeti kiutasítás

Az eljáró idegenrendészeti hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy azt a családtagot,

- 1) aki Magyarország területének elhagyására vonatkozó kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget,
- 2) akinek a beutazási vagy a tartózkodási joga nem áll fenn, de aki ennek ellenére a beutazási vagy a tartózkodási joga igazolása céljából az eljáró idegenrendészeti hatóság előtt hamis adatra vagy valótlan tényre hivatkozott,
- 3) akinek beutazása vagy tartózkodása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent Magyarország közrendjére, közbiztonságára vagy nemzetbiztonságára.

Az 1) és 2) pontja alapján elrendelt idegenrendészeti kiutasítással együtt az EGT-állampolgár vagy családtag részére meg kell állapítani az ország elhagyására vonatkozó kötelezettséget. A 3) pont alapján elrendelt idegenrendészeti kiutasítással együtt egytől öt évig terjedő időtartamú beutazási és tartózkodási tilalmat kell elrendelni.

A beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének nincs helye, ha

- a kiutasításra azért kerül sor, mert a visszairányítást – a visszairányított személynek fel nem róható okból – nem lehetett végrehajtani, vagy
- a kiutasítást kiskorúval szemben rendelték el.

Az eljáró idegenrendészeti hatóság – a közegészségügyi hatóság kezdeményezésére – közegészségügyi okból kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy azt a családtagot, aki külön jogszabályban meghatározott közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, fertőzőképes, illetve kórokozó hordozó állapotban van, és ezekre tekintettel nem veti alá magát kötelező ellátásnak, kivéve, ha a beutazást követő három hónap elteltével válik beteggé vagy fertőzőképpé, illetve alakul ki kórokozó hordozó állapot.

A közrend, a közbiztonság vagy a nemzetbiztonság súlyos veszélyeztetése esetén az idegenrendészeti kiutasítást a törvényben meghatározott érdek védelmével kapcsolatos feladatuk ellátása céljából meghatározott rendvédelmi szervek (Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ, Rendőrség) is javaslatot tesznek. A javaslatban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el.

Nem utasítható ki Magyarország területéről az állandó tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár vagy családtag, kivéve, ha tartózkodása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent Magyarország közrendjére, közbiztonságára vagy nemzetbiztonságára.

A kiutasítást, valamint a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozat ellen fellebbezésnek helye nincs.

A bíróság által elrendelt kiutasítást az eljáró idegenrendészeti hatóság végzéssel hajtja végre, amellyel szemben – a végzés közlésétől számított huszonnégy órán belül az elrendelő idegenrendészeti hatóságnál – végrehajtási kifogás terjeszthető elő.

A kitoloncolás

A bírósági kiutasítást – a visszaküldés tilalmának figyelembevételével – a kiutasított személy hatósági kíséretével (a továbbiakban: kitoloncolás) kell végrehajtani, ha vele szemben a bíróság a szabad mozgás és tartózkodás jogának hiányában végleges hatályú kiutasítást alkalmazhatna. A bírósági és az idegenrendészeti kiutasítás – a visszaküldés tilalmának figyelembevételével – kitoloncolással hajtható végre, ha

- 1) a kiutasított személy szándékosan elkövetett bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés büntetésből szabadult,
- 2) a kiutasított személy olyan bűncselekmény elkövetése miatt került kiutasításra, amely ötévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztéssel büntetendő, vagy
- 3) a kiutasított személlyel szemben a következők miatt rendelték el kiutasítást:
 - Magyarország területének elhagyására vonatkozó kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget,
 - a beutazási vagy a tartózkodási joga nem áll fenn, de aki ennek ellenére a beutazási vagy a tartózkodási joga igazolása céljából az eljáró idegenrendészeti hatóság előtt hamis adatra vagy valótlan tényre hivatkozott,
 - beutazása vagy tartózkodása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent Magyarország közrendjére, közbiztonságára vagy nemzetbiztonságára, valamint
- 4) ha a bíróság rendelt el vele szemben kiutasítást, és
- 5) az ország elhagyására irányuló kötelezettségnek a kiutasítást elrendelő határozat véglegessé válását követő első hónap utolsó napjáig nem tett eleget, vagy
- 6) a kiutasítás elrendelésére azért került sor, mert beutazása vagy tartózkodása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent Magyarország közrendjére, közbiztonságára vagy nemzetbiztonságára, és a kiutasított személy kiutazásának ellenőrzése a nemzetbiztonság, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség érvényesítése, illetve a közbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges.

A kitoloncolást elrendelő határozat vagy végzés végrehajtásának felfüggesztése nem kérelmezhető. A kitoloncolás foganatosításának módja ellen az érintett végrehajtási kifogást terjeszthet elő.

A kitoloncolási őrizet

Az eljáró idegenrendészeti hatóság a kitoloncolás végrehajtásának biztosítása érdekében őrizetbe (a továbbiakban: kitoloncolási őrizet) veszi az EGT-állampolgárt, illetve a családtagot,

ha a bírósági kiutasítását kitoloncolással kell végrehajtani. Kiskorút nem lehet kitoloncolási őrizetbe venni.

Az eljáró idegenrendészeti hatóság kitoloncolási őrizetbe veheti az EGT-állampolgárt, illetve a családtagot, ha a kitoloncolás elrendelésére azért kerül sor, mert a bírósági és az idegenrendészeti kiutasítás kitoloncolással hajtható végre.

A kitoloncolási őrizetet az eljáró idegenrendészeti hatóság legfeljebb hetvenkét órára rendelheti el, amelyet a kitoloncolási őrizet helye szerint illetékes járásbíróság a kitoloncolás végrehajtásáig, de alkalmanként legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthat.

Az EGT-állampolgár vagy a családtag a kitoloncolási őrizet elrendelésére irányuló eljárás felfüggesztését nem kérheti. A kitoloncolási őrizetet elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A kitoloncolási őrizetet elrendelő határozattal szemben az őrizetbe vett személy az elrendeléstől számított hetvenkét órán belül kifogást nyújthat be.

Harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szabályok a Harmtv., a Harmvhr., valamint a kapcsolódó jogszabályok alapján

Harmadik országbeli állampolgár: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek kivételével a nem magyar állampolgár és a hontalan. Hontalan az, akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.

Beutazás

A harmadik országbeli állampolgár kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodás céljából a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 6. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek szerint utazhat be Magyarország területére.

A tagállamok területén történő, bármely száznyolcvan napos időszakban kilencven napot meg nem haladó tervezett tartózkodás esetén, figyelembe véve a megelőző száznyolcvan napos időszak minden egyes tartózkodási napját, a harmadik országok állampolgáira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

- 1) aki olyan, érvényes határátlépésre feljogosító úti okmánnal rendelkezik, amely megfelel a következő kritériumoknak:

- érvényessége legalább három hónappal meghaladja a tagállamok területéről történő tervezett távozás időpontját. Sürgős és indokolt esetben azonban e kötelezettségtől el lehet tekinteni,
 - a megelőző tíz éven belül bocsátották ki,
- 2) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a 2018/1806 rendelet értelmében, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedéllyel vagy érvényes hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkeznek,
 - 3) igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani,
 - 4) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben,
 - 5) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

A harmadik országbeli állampolgár Magyarország területére történő beléptetését megelőzően a feltételek meglétét a rendőrség ellenőrzi.

A száznyolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodás szabályai

A kilencven napot meg nem haladó, tervezett időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat Magyarországon területén, aki teljesíti a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 6. cikk (1) bekezdésében foglalt beutazási feltételeket.

Az a harmadik országbeli állampolgár, aki vállalatban belüli áthelyezés céljából az Európai Unió tagállama által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel és érvényes úti okmánnyal rendelkezik, és amennyiben a beutazása vagy tartózkodása Magyarország közrendjét, közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát, illetve közegészségügyi érdekét nem sérti vagy veszélyezteti, jogosult

- az Európai Unió tagállamai területén szabadon mozogni, kilencven napot meg nem haladó, tervezett időtartamig Magyarországra beutazni és ott tartózkodni,

- külön engedély nélkül a vállalaton belüli áthelyezés keretében a magyarországi fogadó szervezetnél munkát végezni.

A Harmvhr 1.§-a meghatározza az idegenrendészeti hatóságokat, amely szerint a Harmtv-ben szabályozott közigazgatási hatósági eljárások (a továbbiakban: idegenrendészeti eljárások) során a következő idegenrendészeti hatóságok járnak el:

- 1) az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter,
- 2) a külpolitikáért felelős miniszter,
- 3) az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: Főigazgatóság),
- 4) a Főigazgatóság igazgatósága (a továbbiakban: regionális igazgatóság),
- 5) a vízumkiadásra feljogosított konzuli tisztviselő (a továbbiakban: konzuli tisztviselő),
- 6) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (a továbbiakban: Rendőrség),
- 7) az V. fejezet alkalmazása tekintetében az általa elrendelt kiutasítás, önkéntes távozás, kitoloncolás, valamint beutazási és tartózkodási tilalom kapcsán a menekültügyi hatóság.

A Harmvhr. 7.§-a alapján a Vízumkódex kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum kiadására irányuló eljárás

- 1) a külpolitikáért felelős miniszter,
- 2) a konzuli tisztviselő,
- 3) a Főigazgatóság,
- 4) az országos illetékességgel rendelkező Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság)

(a továbbiakban együtt: vízumkiadó hatóság) hatáskörébe tartozik.

A kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízumot a Vízumkódexben foglalt eljárások és feltételek szerint kell kiadni.

A Vízumkódex VI. fejezetében szabályozott kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelmet Magyarország közúti, légi, valamint vízi határátkelőhelyén (a továbbiakban együtt: határátkelőhely) a Rendőrségnél lehet előterjeszteni.

A kérelemről az Igazgatóság dönt.

A kilencven napot meg nem haladó tartózkodáshoz tartozik a kishatárforgalmi engedéllyel történő tartózkodás is. A Shomodi-ügyben²⁸ az Európai Unió Bírósága – áttörve a schengeni főszabályt – úgy határozott, hogy a harmadik országbeli állampolgár állampolgársága szerinti ország és az azzal szomszédos EU-tagállam által kötött egyezményben előírt kereteken belül egyrészt szabadon mozoghat a határ menti területen három hónapon keresztül, amennyiben tartózkodása megszakítás nélküli, másrészt a tartózkodás minden egyes megszakítását követően újabb három hónapos tartózkodási jog illeti meg.

A száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodás szabályai

Az általános szabályok szerint a Harmtv. 13. §. (1) bekezdése alapján 90 napot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár utazhat be, illetve 90 napot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat Magyarországon területén, aki

- 1) rendelkezik érvényes úti okmánnyal,
- 2) rendelkezik
 - 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal,
 - tartózkodási engedéllyel,
 - bevándorlási engedéllyel,
 - letelepedési engedéllyel,
 - ideiglenes letelepedési engedéllyel,
 - nemzeti letelepedési engedéllyel,
 - EK letelepedési engedéllyel,
- 3) rendelkezik a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedéllyel,
- 4) igazolja beutazása és tartózkodása célját,
- 5) Magyarországon területén rendelkezik szálláshellyel vagy lakóhellyel,
- 6) tartózkodása teljes időtartamára rendelkezik a lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító anyagi fedezettel,
- 7) az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja,
- 8) nem áll kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, illetve beutazása vagy tartózkodása nem veszélyezteti Magyarországon közrendjét, közbiztonságát, nemzetbiztonságát vagy közegészségügyi érdekét,

²⁸ Shomodi ügy: C-254/11.

9) nem áll SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

A felsorolt feltételeket a harmadik országbeli állampolgár a Harmvhr-ben meghatározott okiratokkal igazolhatja. Az a harmadik országbeli állampolgár, aki rendelkezik valamely, a 2) pontban felsorolt engedéllyel, a beutazáskor mentesül a 3) -7) pontban foglalt feltételek igazolása alól.

A fentiekben meghatározott feltételek hiányában a beutazás és tartózkodás csak kivételesen, nemzetközi kötelezettség teljesítése céljából, halaszthatatlan humanitárius okból vagy nemzeti érdekből engedélyezhető.

A kiskorú harmadik országbeli állampolgárnak az általános feltételeken túl igazolnia kell, hogy szülője vagy törvényes képviselője magyarországi tartózkodásához – a tervezett tartózkodás időtartamára – hozzájárult.

Magyarországon harmadik országbeli állampolgár egy jogcímen tartózkodhat. Amennyiben a tartózkodási jogosultsággal rendelkező harmadik országbeli állampolgár meglévő jogcíme mellett más jogcímen kap tartózkodásra jogosító engedélyt – ideértve a menedékjogról szóló törvény szerinti jogcímeket is – a korábbi tartózkodási jogcímen kiadott tartózkodásra jogosító engedélyt az idegenrendészeti hatóság érvényteleníti.

A száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízumok

Száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum:

- tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, amely egyszeri, tartózkodási engedély átvétele vagy a különös méltánylást érdemlő körülmény alapján engedélyezett nemzeti letelepedési engedély átvétele céljából történő beutazásra és legfeljebb harminc napos tartózkodásra jogosít Magyarország területén, érvényessége legfeljebb 1 év,
- nemzeti vízum, amely – nemzetközi szerződés alapján – többszöri beutazásra és száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó időtartamú tartózkodásra jogosít Magyarország területén, érvényessége legfeljebb 5 év.

Tartózkodási engedély átvételére jogosító vízumot az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, akinek a részére a Harmtv. alapján tartózkodási engedély vagy nemzeti letelepedési engedély kiadását engedélyezték.

A kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum kiadására irányuló idegenrendészeti eljárás

- a konzuli tisztviselő,
- a Főigazgatóság,
- a regionális igazgatóság

hatáskörébe tartozik.

A kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelemről tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum esetén a regionális igazgatóság, nemzeti vízum esetén a Főigazgatóság dönt.

Tartózkodási engedély

Az érvényes tartózkodási vízummal vagy nemzeti vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgár a vízumában foglalt tartózkodási idő lejártát követően Magyarország területén történő tartózkodásra tartózkodási engedéllyel jogosult. A tartózkodási engedély kilencven napot meghaladó, de – amennyiben a Harmtv. eltérően nem rendelkezik – legfeljebb két év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít, amely két évvel meghosszabbítható.

A tartózkodási engedély kiadására, illetve meghosszabbítására irányuló idegenrendészeti eljárás

- a külpolitikáért felelős miniszter,
- a regionális igazgatóság

hatáskörébe tartozik.

A száznyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodásra vonatkozó különös szabályok

A Harmtv. az alábbi tartózkodási célú tartózkodási engedélyek kiadásának feltételeit szabályozza:

- 1) családi együttélés biztosítása,
- 2) kereső tevékenység (jövedelemszerzés, munkavállalás),
- 3) EU Kék Kártya,
- 4) szezonális munkavállalás,
- 5) vállalaton belüli áthelyezés,
- 6) Fehér Kártya
- 7) tanulmányi cél (hallgatói mobilitási tartózkodási engedély/igazolás),
- 8) kutatás (kutatói rövid távú mobilitási engedély/igazolás, kutatói hosszú távú mobilitási tartózkodási engedély),
- 9) álláskeresés vagy vállalkozásindítás,

- 10) gyakornoki tevékenység,
- 11) hivatalos cél,
- 12) gyógykezelési cél;
- 13) önkéntes tevékenység folytatása,
- 14) nemzeti vízum, illetve nemzeti tartózkodási engedély,
- 15) ideiglenes tartózkodási engedély az ideiglenesen munkát vállaló turisták részére,
- 16) egyéb cél,
- 17) humanitárius tartózkodási engedély.

Összevont kérelmezési eljárás keretében történik a tartózkodási engedély kiadása vagy meghosszabbítása – a Harmtv-ben meghatározott esetek kivételével –, ha a harmadik országbeli állampolgár munkavállalás céljából terjeszt elő tartózkodási engedély kiadása vagy meghosszabbítása iránti kérelmet.

Összevont kérelmezési eljárás keretében történik a tartózkodási engedély kiadása vagy meghosszabbítása akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt kíván létesíteni, és családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedély, EU Kék Kártya, kutatás célú tartózkodási engedély, szezonális munkavállalási célú tartózkodási engedély, vállalaton belüli áthelyezés célú tartózkodási engedély vagy hosszú távú mobilitási engedély iránti kérelmet terjeszt elő.

Összevont kérelmezési eljárás keretében történik a tartózkodási engedély kiadása vagy meghosszabbítása akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt kíván létesíteni, és családi együttélés biztosítása céljából kiadott tartózkodási engedéllyel, EU Kék Kártyával, jövedelemszerzés céljából kiadott tartózkodási engedéllyel, a 29. § (1) bekezdés *a*), illetve *e*–*f*) pontja, vagy (1a) bekezdése alapján kiadott humanitárius célú tartózkodási engedéllyel, kutatás céljából kiadott tartózkodási engedéllyel, szezonális munkavállalási célú tartózkodási engedéllyel, vállalaton belüli áthelyezés célú tartózkodási engedéllyel vagy hosszú távú mobilitási engedéllyel rendelkezik.

Az összevont kérelmezési eljárás olyan eljárás, amely az általa benyújtott kérelem alapján a harmadik országbeli állampolgárnak Magyarország területén való kilencven napot meghaladó tartózkodása és meghatározott foglalkoztatóval foglalkoztatási jogviszony létesítése engedélyezésére irányul.

Az összevont engedély olyan tartózkodási engedély, amely a harmadik országbeli állampolgárt Magyarország területén meghatározott foglalkoztatóval foglalkoztatási jogviszony létesítésére és tartózkodásra jogosítja.

A tartózkodási engedély, valamint a hallgatók vagy kutatók mobilitási tartózkodási engedély vagy mobilitási igazolás iránti kérelme tárgyában hozott döntéssel szemben a fellebbezést nyolc napon belül lehet előterjeszteni.

A letelepedés

A letelepedés a kilencven napot meghaladó tartózkodásban egy magasabb szintű tartózkodási jogosultságot jelent. A tagállamokban huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely a Közösségnek a Szerződésben kinyilvánított alapvető célkitűzése. Az Európai Unió célja ezért, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelítse a tagállamok állampolgárainak jogállásához.

A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról meghatározza, hogy az egyenlő elbánás elve alapján a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánást élveznek számos területen. Ilyen terület lehet: munkavállalás és önálló vállalkozói tevékenység; oktatás és szakképzés; szakmai oklevelek, bizonyítványok és más képesítések elismerése; társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem; az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodás.

A Harmtv. alapján letelepedett az a harmadik országbeli állampolgár, aki

- 1) a Harmtv. hatálybalépése előtt letelepedési engedélyt,
- 2) ideiglenes letelepedési engedélyt,
- 3) nemzeti letelepedési engedélyt,
- 4) EK letelepedési engedélyt

kapott.

A letelepedett – az ideiglenesen letelepedett kivételével – Magyarország területén határozatlan időtartamú tartózkodásra jogosult. A letelepedett harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvényben és a jogszabályokban biztosított jogosultságokkal rendelkezik, továbbá megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezők külön jogszabályok szerinti jogosultságai is.

A Harmtv. a következő letelepedési engedélytípusokat szabályozza:

- ideiglenes letelepedési engedély,

- nemzeti letelepedési engedély,
- EK letelepedési engedély.

Az a harmadik országbeli állampolgár kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt,

- akinek Magyarország területén lakhatása és megélhetése biztosított,
- aki az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja és
- akivel szemben az e törvényben meghatározott kizáró ok nem áll fenn.

Nem kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár,

- akinek a letelepedése veszélyezteti Magyarország közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát,
- aki kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, illetve SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll,
- aki az engedély megszerzése érdekében hamis adatot, valótlan tényt közölt, vagy az eljáró hatóságot megtévesztette.

Ideiglenes letelepedési engedélyt kaphat a huzamos tartózkodói jogállást igazoló EK tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár, ha

- jövedelemszerzés vagy munkavállalás (kivéve szezonális munkavállalás) céljából,
- tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából vagy
- egyéb, igazolt célból

kíván Magyarország területén tartózkodni, és amennyiben a jogszabályban meghatározott egyéb feltételeket teljesíti. Az ideiglenes letelepedési engedély érvényességi ideje legfeljebb öt év, amely alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható.

Nemzeti letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkezik, és

- 1) a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább három éven át jogszerűen és megszakítás nélkül Magyarország területén tartózkodott,

- 2) a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább egy éve eltartott felmenőként családi életközösségben él magyar állampolgárral vagy bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgárral,
- 3) magyar állampolgár letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár házastársa, feltéve, hogy a házasságot már a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték,
- 4) magyar állampolgár volt, de állampolgársága megszűnt, illetve akinek felmenője magyar állampolgár vagy magyar állampolgár volt,
- 5) bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár kiskorú gyermeke.

A felsorolt feltételeken túl Magyarországon történő letelepedés céljából nemzeti letelepedési engedélyt a harmadik országbeli állampolgár akkor kaphat, ha letelepedése Magyarország érdekeivel összhangban áll.

Nem kaphat nemzeti letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár, aki büntetett előéletű, és a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól nem mentesült.

EK letelepedési engedélyt kap Magyarország területén történő huzamos tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár, aki

- 1) a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább öt éven át jogszerűen és megszakítás nélkül Magyarország területén tartózkodott, vagy
- 2) az EU Kék Kártyával rendelkezik, és
 - a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább két évig jogszerűen és megszakítás nélkül Magyarország területén tartózkodott, és
 - legalább öt évig jogszerűen és megszakítás nélkül az Európai Unió tagállamainak területén tartózkodott.

Ezeknek a feltételnek az a harmadik országbeli állampolgár felel meg, aki az EK letelepedési engedély iránti kérelem benyújtásáig ötéves jogszerű tartózkodását nem szakította meg.

A kérelemhez csatolandó okiratok rendszerét a Harmvhr. tartalmazza.

A Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének kiadására, illetve visszavonására irányuló eljárásban, és letelepedési engedélyének, illetve bevándorlási engedélyének visszavonására irányuló eljárásban szakhatóságokat jelölt ki. A nemzetbiztonsági

érdeksérelem vizsgálat első fokon az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ, másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter feladata. A közbiztonsági érdeksérelem vizsgálata első fokon a vármegyei rendőr-főkapitányság, másodfokon az Országos Rendőr-főkapitányság feladata. A különös méltányosságon alapuló nemzeti letelepedési engedély kiadása iránti eljárásban annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése vonatkozásában a nemzetpolitikai érdek fennáll-e, a Kormány a nemzetpolitikáért felelős minisztert szakhatóságként jelölte ki.

A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendészeti szabályok

A beléptetés megtagadása és a visszairányítás

A határforgalmat ellenőrző hatóság a kilencven napot meg nem haladó, tervezett időtartamú tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgár államhatáron történő beléptetését a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezései alapján megtagadja, és visszairányítja

- 1) annak az országnak a területére, ahonnan érkezett,
- 2) annak az országnak a területére, amely a harmadik országbeli állampolgárt visszafogadni köteles,
- 3) annak az országnak a területére, ahol a harmadik országbeli állampolgár szokásos tartózkodási helye van,
- 4) bármely más államba, ahová a harmadik országbeli állampolgár beutazhat.

Ha a beléptetés megtagadására azért került sor, mert a harmadik országbeli állampolgár beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, a Harmtv. alapján kiadott vízum érvénytelen. A beléptetés megtagadásával szemben fellebbezésnek nincs helye. A visszairányítás végrehajtásának biztosítása érdekében a harmadik országbeli állampolgár köteles a meghatározott helyen tartózkodni, illetve egy másik induló járatra átszállni.

Kiutasítás és önkéntes távozás

Amennyiben az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy a Magyarország területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár tartózkodásra a továbbiakban már nem jogosult, a tartózkodási engedély kérelmét elutasító vagy a tartózkodásra jogosító okmányát visszavonó határozatában, a harmadik országbeli állampolgárt az Európai Unió tagállamainak

területéről kiutasítja. A kiutasítással szemben jogorvoslattal a tartózkodási engedély kérelmet elutasító vagy a tartózkodásra jogosító okmányt visszavonó határozattal szembeni jogorvoslat során élhet.

Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár vállalja az Európai Unió tagállamai területének önkéntes elhagyását, az idegenrendészeti hatóság a kiutasítási határozatban, illetve a bírósági kiutasítás végrehajtására hozott végzésben az önkéntes távozásra a határidőt úgy határozza meg, hogy az a kiutasító határozatnak a harmadik országbeli állampolgárral történő közlésétől számított legalább hetedik, legfeljebb harmincadik napra essen.

Az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom

Az idegenrendészeti hatóság önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el azzal az ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben,

- 1) akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére Magyarország nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt vagy,
- 2) akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött,
- 3) akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti,
- 4) aki a magyar állam által számára megtérítési kötelezettséggel megelőlegezett költséget nem térítette vissza,
- 5) aki a kiszabott helyszíni bírságot, szabálysértési bírságot az előírt határidőig nem fizette meg, illetve annak végrehajtására nincs lehetőség,
- 6) aki az uniós vámjog végrehajtásáról szóló törvény szerinti, jogerősen kiszabott vámigazgatási bírságot nem fizette meg, illetve annak végrehajtására nincs lehetőség.

Az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalommal szemben fellebbezésnek nincs helye.

Az 1) -2) pont alapján elrendelt tilalommal szemben jogorvoslatnak nincs helye.

Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben,

- 1) aki jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát, vagy azt megkísérelte,
- 2) aki az e törvényben meghatározott tartózkodási feltételeket nem teljesíti,
- 3) aki az előírt munkavállalási engedély vagy az e törvényben előírt engedély nélkül folytatott keresőtevékenységet,

- 4) akinek a beutazása és tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti, vagy
- 5) akinek a beutazása és tartózkodása a közegészséget sérti vagy veszélyezteti.

Az 1) és a 2) pont alapján önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom időtartama az elrendelés alapjául szolgáló kötelezettség vagy tilalom időtartamához igazodik. A 3)-5) pont alapján önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát az elrendelő idegenrendészeti hatóság határozza meg, amely legfeljebb három évre rendelhető el, és alkalmanként legfeljebb további három évvel meghosszabbítható.

A nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy a közrend megsértése vagy veszélyeztetése miatt az önálló beutazási és tartózkodási tilalom, valamint az idegenrendészeti kiutasítás elrendelését, saját feladatkörében a meghatározott rendvédelmi szervek is kezdeményezhetik. Az ilyen okból elrendelt önálló beutazási és tartózkodási tilalom, vagy az idegenrendészeti kiutasítás esetén a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamára – a feladat- és hatáskörüket érintő esetben – a rendvédelmi szervek javaslatot tesznek. A javaslatban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el.

A családi kapcsolatára tekintettel tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár idegenrendészeti kiutasítását elrendelő határozat meghozatala előtt az idegenrendészeti hatóság mérlegeli a tartózkodás időtartamát, az érintett személyes, családi és beilleszkedési körülményeit.

Az a harmadik országbeli állampolgár, aki

- bevándoroltként vagy letelepedettként tartózkodik Magyarország területén,
- bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgárral házassági vagy családi életközösségben él és tartózkodási engedéllyel rendelkezik, csak akkor utasítható ki, ha további tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet súlyosan veszélyezteti.

Az emberkereskedelem áldozatává vált harmadik országbeli állampolgárt a számára biztosított gondolkodási idő alatt csak akkor lehet kiutasítani, ha Magyarország területén történő tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet veszélyezteti.

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

Idegenrendészeti kiutasítás, valamint önálló beutazási és tartózkodási tilalom nem alkalmazható olyan bűncselekmény elkövetése miatt, amelynek elbírálása során az eljáró bíróság büntetésként nem rendelt el kiutasítást a harmadik országbeli állampolgárral szemben. Az Európai Unió tagállama által kiadott, a tagállam területén tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár csak akkor utasítható ki, ha

- az idegenrendészeti hatóság írásbeli felszólítása ellenére Magyarország területét haladéktalanul nem hagyta el, vagy
- Magyarország területén történő tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet veszélyezteti.

A kiutasítást elrendelő határozatnak tartalmaznia kell:

- 1) a mérlegelési szempontokat,
- 2) a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát,
- 3) annak az államnak a megnevezését, ahová a kiutasítás végrehajtása történik,
- 4) az Európai Unió tagállamainak – meghatározott esetben az ország – területéről történő önkéntes távozás teljesítésének határnapját,
- 5) az arcképmás készítésének, valamint az ujjnyomat rögzítésének tűrésére vonatkozó kötelezettség előírását.

A kiutasítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozatot közigazgatási perben nyolc napon belül lehet megtámadni. A véglegessé vált kiutasítást, valamint a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát az útlevelebe be kell jegyezni.

Az idegenrendészeti kiutasítással együtt, – ha a Harmtv. másként nem rendelkezik – beutazási és tartózkodási tilalmat kell elrendelni, ha az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását rendelte el. A kiutasítással együtt vagy az önálló határozatban elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát években kell meghatározni, és legfeljebb öt évre kell elrendelni. A beutazási és tartózkodási tilalom legfeljebb tíz évre rendelhető el, ha a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása Magyarország területén a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot jelentősen veszélyeztetné.

A bíróság által elrendelt kiutasítást az idegenrendészeti hatóság végzéssel hajtja végre, amellyel szemben a kiutasított végrehajtási kifogást terjeszthető elő.

A visszaküldés tilalma mellett további garanciát ad a törvény arra az esetre, ha a harmadik országbeli állampolgár menekültügyi eljárás alatt áll. Ekkor a visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre, ha a harmadik országbeli állampolgár külön törvényben meghatározottak szerint jogosult Magyarország területén való tartózkodásra.

Az őrizet

A Harmtv. az idegenrendészeti őrizetet és a kiutasítást előkészítő őrizetet szabályozza.²⁹

Az idegenrendészeti hatóság a kitoloncolás végrehajtásának biztosítása érdekében idegenrendészeti őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki

- 1) a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kitoloncolás végrehajtását más módon akadályozza,
- 2) a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn,
- 3) a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy ismételten megsértette,
- 4) a számára előírt hatóság előtti megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti eljárás lefolytatását, vagy
- 5) szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetéséből szabadult.

Az idegenrendészeti őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes járásbíróság a harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásáig, alkalmanként legfeljebb hatvan nappal meghosszabbíthat. Az idegenrendészeti őrizet hat hónappal elteltével további, legfeljebb hat hónappal meghosszabbítható, ha a kiutasítás végrehajtása minden szükséges intézkedés megtétele ellenére azért tart tovább hat hónapnál, mert az érintett harmadik országbeli állampolgár nem működik együtt a hatósággal, vagy a kitoloncoláshoz szükséges okmányok beszerzése a harmadik országbeli állampolgár származási országának, vagy az őt visszafogadási egyezmény alapján visszafogadni vagy egyébként befogadni köteles állam hatóságainak eljárása miatt elhúzódik.

²⁹ 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól

Az idegenrendészeti hatóság az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében kiutasítást előkészítő őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, akinek személyazonossága vagy tartózkodásának jogszerűsége nem tisztázott, vagy kétoldalú visszafogadási egyezmény alapján az Európai Unió más tagállama részére visszaadása folyamatban van.

A kiutasítást előkészítő őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes járásbíróság a harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának vagy tartózkodása jogszerűségének tisztázásáig, de legfeljebb harminc napig meghosszabbíthat.

Kiskorú harmadik országbeli állampolgárral szemben nem rendelhető el őrizet.

A harmadik országbeli állampolgár az őrizet elrendelésére irányuló eljárás felfüggesztését nem kérheti. Az őrizetet elrendelő határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs. Az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár kifogással élhet, amennyiben az idegenrendészeti hatóság a tájékoztatást a jogairól és kötelezettségeiről anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven elmulasztotta, valamint ha az őrizetet nem az arra a célra kijelölt helyen fogatosítja.

A kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése

Az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgár kijelölt helyen való tartózkodását rendelheti el, ha

- 1) a harmadik országbeli állampolgár visszairányítását vagy kiutasítását Magyarország nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettsége miatt nem lehet elrendelni, illetve végrehajtani,
- 2) kiskorú, és vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye,
- 3) vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye, és vele együtt Magyarország területén tartózkodó kiskorú gyermeke az őrizet elrendelése esetén felügyelet nélkül maradna,
- 4) az őrizet határideje letelt, de az őrizet elrendelésére alapul szolgáló ok továbbra is fennáll,
- 5) a harmadik országbeli állampolgár humanitárius célú tartózkodási engedéllyel rendelkezik,
- 6) a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás hatálya alatt áll, és a megélhetéséhez szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkezik,
- 7) vele szemben idegenrendészeti őrizet elrendelésének azért lenne helye, mert a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kitoloncolás végrehajtását más módon akadályozza, illetve a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn, és az őrizet rá nézve –

különös tekintettel egészségi állapotára, életkorára – aránytalanul súlyos hátránnyal járna,

8) a harmadik országbeli állampolgárral szemben idegenrendészeti eljárás van folyamatban.

A határozat rendelkező részében meg kell határozni:

- a kötelező tartózkodás helyét,
- a tartózkodás magatartási szabályai,
- ha a tartózkodási hely nem közösségi szállás vagy befogadó állomás, a hatóság előtti időszakonkénti megjelenésre való kötelezést.

A kötelező tartózkodási helyet közösségi szálláson vagy befogadó állomáson lehet kijelölni, ha a harmadik országbeli állampolgár magát eltartani nem képes, megfelelő lakással, anyagi fedezettel vagy jövedelemmel, eltartásra köteles meghívóval, eltartásra kötelezhető hozzátartozóval nem rendelkezik.

A kijelölt helyen történő tartózkodást elrendelő határozat ellen a harmadik országbeli állampolgár – jogorvoslatként, törvénysértésre hivatkozással – kifogással élhet.

Ha a közösségi szálláson vagy befogadó állomáson történő kötelező tartózkodás elrendelésétől számítva két hónap eltelt, de a kijelölt helyen való tartózkodás elrendelésének feltételei fennállnak, a harmadik országbeli állampolgár számára más tartózkodási helyet kell kijelölni.

A kitoloncolás

A visszairányítást, illetve a kiutasítást elrendelő bírósági vagy idegenrendészeti vagy menekültügyi hatósági döntést hatósági kísérettel kell végrehajtani, ha a harmadik országbeli állampolgár

- kiutazásának ellenőrzése a nemzetbiztonság, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség érvényesítése, illetve a közbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges,
- a kiutasító határozatban, illetve a bírói kiutasítás végrehajtásáról rendelkező végzésben meghatározott határnapot követő napig az Európai Unió tagállamainak területét nem hagyta el.

A személyi szabadság korlátozása a kitoloncolás foganatosítása során a kitoloncolást elrendelő hatósági döntésen alapszik. A kitoloncolást elrendelő önálló határozat vagy végzés ellen a

harmadik országbeli állampolgár végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A kitoloncolás foganatosításának módjával szemben szintén végrehajtási kifogást terjeszthet elő.

A kitoloncolást félbe kell szakítani, ha

- 1) a kitoloncolt célországba történő beutazása megghiúsult,
- 2) az a kitoloncolt sürgős orvosi beavatkozást igénylő állapota miatt nem hajtható végre,
- 3) a külön jogszabályban meghatározottak szerint a kitoloncolás végrehajtásának más állam (felkért állam) területén történő biztosítása esetén a légi átszállításhoz a felkért állam nem járult hozzá, vagy visszavonta hozzájárulását,
- 4) a kitoloncolt engedély nélkül lépett be a felkért állam területére az átszállítás folyamán.

Az idegenrendészeti hatóság a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló, 2003. november 25-i 2003/110/EK tanácsi irányelv rendelkezéseinek alkalmazására köteles állam által elrendelt kiutasítás végrehajtásában közreműködni.³⁰ Magyarország együttműködik a FRONTEX által koordinált és finanszírozott közös légi járatok szervezésében.

A harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzése

Az idegenrendészeti hatóság a Harmtv-ben meghatározott szabályok megtartását ellenőrizheti. A harmadik országbeli állampolgár az ellenőrzéskor felhívásra köteles úti okmányát, tartózkodásra jogosító engedélyét vagy más, személyazonosításra alkalmas igazolványát felmutatni és átadni.

Azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki a magyarországi tartózkodás jogszerűségét vagy személyazonosságát hitelt érdemlően nem tudja igazolni, illetve a Harmtv-ben foglalt szabályokat megsérti, az idegenrendészeti hatósághoz elő kell állítani.

Ha az előállítás időtartama alatt a harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogcíme vagy a harmadik országbeli állampolgár személyazonossága nem állapítható meg, a harmadik országbeli állampolgárral szemben legfeljebb tizenkét óra időtartamra visszatartás intézkedést kell alkalmazni, amely ellen panasznak van helye.

Ha az előállítás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma súlyos terhet ró az idegenrendészeti hatóság kapacitására, a visszatartás intézkedést az

³⁰ 26/2007. (V. 31.) IRM rendelet a kitoloncolás végrehajtásának szabályairól

idegenrendészeti hatóság legfeljebb huszonnégy óra időtartamra rendelheti el, amely ellen panasznak van helye.

Ha a harmadik országbeli állampolgár az előállítás vagy visszatartás időtartama alatt nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó szándékát az idegenrendészeti hatóság előtt kinyilvánítja, az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárral szemben az előállítás vagy visszatartás időtartamán túl további, legfeljebb tizenkét óra időtartamra visszatartás intézkedést alkalmazhat a menekültügyi hatóság intézkedéséig. A visszatartás ellen panasznak van helye.

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás

A Harmtv. hatálybalépése előtti időszakra az volt jellemző, hogy a hontalanok státuszát szabályozó joganyag szétszórt és hiányos volt, továbbá a hontalan jogállás – elsősorban nemzetközi jogi eredetű – anyagi jogi normái mellett a hontalan státusz megállapítására irányuló eljárás szabályai teljes egészében hiányoztak a magyar jogból. Nem volt megfelelő, illetve koherens eljárásrend, ezért szükség volt egy önálló és kellően részletezett hontalansági eljárás megalkotására.

Hontalan az a személy, akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának. A hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul, amelyet a hontalankénti elismerését kérő (a továbbiakban: kérelmező) szóban vagy írásban terjeszthet elő.

A kérelmező az eljárásban személyesen vesz részt, meghallgatása kötelező, szóban és írásban használhatja az anyanyelvét vagy azt a nyelvet, amelyet megért. A kérelmezőnek lehetőséget kell biztosítani, hogy jogi segítséget vegyen igénybe.

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

- jelen lehet a kérelmező meghallgatásán,
- a kérelmezőnek igazgatási segítséget nyújthat,
- betekinthez az eljárás irataiba, azokról másolatot készíthet.

Az idegenrendészeti hatóság megküldi részére a közigazgatási, illetve a bírósági határozatot.

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

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

A hontalanság megállapítására irányuló eljárásban azon szakkérdésben, hogy a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ szakhatóságként közreműködik és meghallgatja a kérelmezőt.

A hontalanság megállapítására irányuló kérelmet határozattal el kell utasítani, amennyiben a kérelmező

- a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény 1. cikk 2. bekezdésének hatálya alá tartozik, vagy
- állampolgárságát szándékosan, a hontalan státusz megszerzésének céljából szüntette meg,
- tartózkodása sérti vagy veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát.

A hontalan státusz megállapításáról szóló határozatot közölni kell a Képviselettel, az Alkotmányvédelmi Hivatallal és a Terrorelhárítási Központtal. A kíséző nélküli kiskorú esetén a határozatot a kiskorú lakóhelye, tartózkodási helye vagy szálláshelye szerint illetékes gyámhivatalnak is meg kell küldeni a kiskorú hontalan jogainak védelme, a róla való gondoskodás, illetve annak figyelemmel kísérése érdekében.

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás során hozott határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozatot tizenöt napon belül lehet közigazgatási perben megtámadni. A Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes az eljárásra.

A hontalan státuszt vissza kell vonni, ha a hontalan

- 1) az elvesztett állampolgárságát önkéntesen visszaszerezte;
- 2) új állampolgárságot szerzett,

- 3) státuszának megállapítására a kizáró ok fennállása ellenére került sor, vagy vele szemben ilyen kizáró ok áll fenn,
- 4) elismerésének feltételei már az elismerő határozat meghozatalakor sem álltak fenn,
- 5) a hontalanság megállapítására irányuló eljárás során lényeges tényt vagy tényeket elhallgatott, vagy ilyen tényre vagy tényekre vonatkozó valótlan nyilatkozatot tett, illetve hamis vagy hamisított dokumentumokat használt fel, feltéve, hogy ez a hontalanság megállapítását érdemben befolyásolta.

III.

Menekültügyi ismeretek

A nemzetközi migrációt a vonatkozó, igen kiterjedt szakirodalom sokféleképpen tipizálja. Az egyik ilyen kategorizálás lehet annak önkéntes vagy kényszerű jellege. Kényszmigrációról beszélhetünk akkor, ha az egyén valamilyen üldöztetés, háború, természeti katasztrófa miatt hagyja el hazáját vagy szokásos tartózkodási helyét. Bár szociológiai értelemben a kényszer szülte migráció, az alapvető szükségletekhez való hozzájutás lehetőségeinek beszűkülése miatti elvándorlás és a tényleges menekülés között sokszor nincs igazán különbség, az ebben részt vevő személyek jogi helyzete teljesen különböző lehet.³¹ Míg a faji vagy vallási okokból, nemzeti hovatarozásuk, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozásuk miatt, avagy politikai meggyőződésük okán üldözötté vált személyeket nemzetközi egyezmények és regionális jogi egyezmények segítik, az ökológiai problémák vagy természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket kényszerből elhagyó személyek befogadását nem szabályozza a nemzetközi jog. A kényszmigránsok egyik, a nemzetközi egyezmények által védelemre szorulóként meghatározott csoportja azon menekülteké, akik más országban keresnek védelmet.³² Bár az önkéntes és kényszerű migráció okai sokszor keverednek, a menekültügyben dolgozó döntéshozók feladata az, hogy a releváns szabályozás alapján meghatározzák a nemzetközi védelemre szoruló személyeket. Magyarország, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezményhez csatlakozó államként a belső jogába szintén beültette a menekültek védelmét, illetve alkalmazza ez Európai Unió joganyagának közvetlenül hatályosuló szabályait.

A menedék keresése, illetve a menedékhelyhez való hozzáférés joga már az emberi civilizáció hajnalán megjelent, a ránk maradt források szerint egyébként egymással kapcsolatban nem lévő szinte valamennyi kultúrában. A menedékjog történeti kialakulásának kezdete szorosan összefonódik a szakralitással, miután – az államhatalom és a szuverenitás formális jogi kereteinek kialakulását megelőzően – sokszor csak az isteni igazságszolgáltatás szabta meg az

³¹ Hautzinger Zoltán (szerk.) (2014): A migráció elmélete. Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest.

³² Jelen kiadványban kizárólag a nemzetközi menekültvédelemmel foglalkozunk, és nem érintjük sem a belső menekültek problémáját, akik közül a legtöbben a más országban védelmet keresőkhöz hasonló okból hagyják el otthonaikat (fegyveres konfliktus, politikai elnyomás, az emberi jogok általános megsértése stb.), sem pedig azon kényszmigránsok körét, akik védelmét sem a nemzetközi, sem pedig a hazai jog nem szabályozza (pl. a manapság sokat emlegetett ökológiai migráció)

emberi hatalom korlátait. Az első menedéket nyújtó helyek általában vallási épületek, szentélyek, templomok voltak már az ókortól kezdődően. Aki fegyvert emelt vagy erőszakot alkalmazott a megszentelt helyen, az az istenek büntetését kockáztatta.³³ Az egyház háttérbe szorulásával a menekült kifejezés immáron jogi tartalmat magára véve a XIX. század közepén kezd megjelenni, az 1848/49-es forradalmak hatására egyre inkább politikai üldözöttet, mintsem menekülő gonosztevőt jelent. Az első világháború utáni időszak tömeges menekültválságára adott nemzetközi válasz a Népszövetség keretében létrehozott menekültügyi rendszer, amely elsősorban az Európában a világháború következtében lakóhelyét kényszerből elhagyó több millió ember sorsára kívánt megoldást találni. A menekültügy kérdését globálisan átfogó rendszer vagy szabályozás ugyanakkor csak 1950-es évek elejére jött létre, a már említett genfi menekültügyi egyezmény elfogadásával, amelyhez a következő évtizedekben a világ országainak nagy része is csatlakozott. Magyarország 1989 márciusában lett az egyezmény részes állama.³⁴

Jelen tansegédlet célja elsősorban az aktuális hazai menekültügyi szabályozás rövid áttekintése, a nemzetközi, illetve uniós szabályozásról csak a minimálisan szükséges terjedelemben ejtünk szót.

A menekültügy alapfogalmai

Tekintve, hogy a menedéket kérők esetében a kérelem előterjesztésének pillanatában döntően nem lehet megállapítani, hogy az adott személy valóban nemzetközi védelemre szorul-e vagy sem, egy ún. menekült-determinációs eljárást kell lefolytatni, amelynek célja megvizsgálni, hogy az illető személyes körülményei alapján megalapozottan tart-e üldöztetéstől, illetve nincs-e olyan ok, ami miatt ki kellene zárni a védelemből. A menekültügy alapfogalmai lényegében a menedékkérelem előterjesztéséhez, az üldöztetés megítéléséhez, az eljáráshoz való hozzáféréshez, illetve az elutasítással szembeni jogorvoslathoz kapcsolódnak.

A **nemzetközi védelem** funkciója szerint helyettesítő jellegű, alapvetően a származási ország védelmét igyekszik pótolni. Ha egy állam (a menekült állampolgársága, vagy hontalanok esetén szokásos tartózkodási hely szerinti ország) nem tud, vagy nem akar az alapvető emberi jogok

³³ Ördög István (2012): Menedékjogi ismeretek. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

³⁴ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

sértésével vagy veszélyeztetésével szemben védelmet biztosítani a saját állampolgára számára, a hiányzó állami védelmet a nemzetközi közösség tagjaként egy másik állam,³⁵ a befogadó ország biztosítja. A nemzetközi védelem egyik jellemző formája a menedékjog.³⁶ Ez a **helyettesítő elv** azt is jelenti, hogy ha az állami védelem elérhető, akkor nincs szükség a nemzetközi védelem biztosítására, illetve a nemzetközi közösség egyetlen tagjának elég biztosítani a védelmet (amely értelemszerűen kizárja, hogy egyidejűleg más országban is megszerezze azt). Ugyancsak kizárhatja a nemzetközi védelem biztosításának szükségességét az ún. **belső védelmi alternatíva**: az eljárás során a menekültügyi döntéshozó vizsgálhatja azt, hogy az adott személynek életszerűen lehetősége lett volna-e a saját országán belül hatékony menedéket keresni vagy áttelepülni, minthogy más ország védelmét vegye igénybe. A belső menekülési vagy áttelepülési lehetőség fogalma nem önálló elve a menedékjognak, az 1951. évi menekültügyi egyezmény nem foglalkozik vele, nem is alakult ki a fogalom következetes megközelítése. Magyarországon a menekültügyi eljárás keretében vizsgálják a belső védelmi alternatíva esetleges meglétét.

Fontos alapelv a **nemzetközi védelem jövőre irányultsága**. A védelemben részesítésre nem a múltban elszenvedett sérelmek orvoslásaként kell tekinteni, hanem egy, a jövőben nagy valószínűséggel vagy elkerülhetetlenül bekövetkező súlyos emberi jogi jogsértés megelőzéseként. A múltban bekövetkezett események feltárása abból a szempontból releváns, amennyiben abból következtetni lehet a jövőre nézve. Hibába egyértelműen bizonyított tehát egy súlyos emberi jogi sérelem a kérelmező származási országában, ha ennek megismétlődése kizárható, akkor nincs ok a védelemben részesítésre.

A kérelmezők tipikus helyzetéből, illetve a menekültügyi eljárás sajátosságaiból adódóan az ügyfél jellemzően nincs abban a helyzetben, hogy „igazát” (sok esetben személyazonosságát) bizonyítani tudja. Ebből adódóan a döntés meghozatalánál a „kétség esetén a kérelmező javára” elve szerint kell eljárni (az egyes bizonyítékok értékelése során, ha többféle értelmezés képzelhető el, a kérelmező számára kedvezőbbet kell elfogadni).

A **menekült** kifejezést a köznyelv és a média előszeretettel használja minden olyan személyre, aki valamilyen kényszerítő körülmény miatt hagyja el származási országát. A jogi szaknyelv viszont kizárólag azokra alkalmazza, akik esetében a menekültkénti elismerés feltételei

³⁵ Az államok mellett szóba jöhetnek nemzetközi szervezetek is, tipikusan az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, amely mandátuma alapján a származási országon kívül tartózkodókat ismerheti el menekültként (ún. „mandátumos menekültek”). A védelem elterjedt és hatékony formája azonban az államok nyújtotta menedék.

³⁶ Klenner Zoltán (szerk.) (2019): Menekültügyi ismeretek. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.

fennállnak: „*A faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezik és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.*”

A magyar hatályos jogszabályokból, valamint a Kézikönyvből³⁷ kiindulva az alábbiakban foglalhatjuk össze a fenti fogalmakat:

A **faj** fogalma különösen a bőrszín, származás, illetve meghatározott etnikai csoporthoz való tartozás szempontjait foglalja magában, ideértve mindazon etnikai csoportokat, amelyeket a közvélemény ilyenként tart számon. A leginkább elterjedt és közismert üldöztetési forma, a köznyelvben rasszizmusként ismert (ugyanakkor egy adott faji csoporthoz tartozás pusztán ténye általában nem elegendő a menedékjogi kérelem alátámasztásához).

A **vallás** fogalmába beletartozik a teista, nem teista és ateista meggyőződés, a magánjellegű, illetve nyilvános vallási szertartásokon való részvétel, illetve az ilyen szertartásokon történő részvételtől való tartózkodás, bármely vallásos jellegű tevékenység vagy véleménynyilvánítás. Vallási üldöztetésnek tekintendő a súlyos következményekkel járó intézkedések foganatosítása azokkal szemben, akik vallásukat gyakorolják, avagy meghatározott vallási közösség tagjai.

A **nemzetiség fogalma** nem korlátozódik az állampolgárságra vagy annak hiányára, tartalmaz kulturális, etnikai, illetve nyelvi identitást, közös földrajzi vagy politikai származást. Azokban az államokban, ahol két vagy több nemzeti (etnikai, nyelvi) csoport él együtt, kialakulhatnak olyan konfliktushelyzetek, amelyek az üldözés veszélyével fenyegetnek.

A **politikai vélemény** fogalma igen tág, általában az üldöző állami hatóságokkal, azok politikájával kapcsolatos meggyőződés tartozik ide. Ha valakinek a politikai meggyőződése különbözik a kormányétól, még nem alapozza meg a menekült státusz iránti kérelmet, és a kérelmezőnek kell alátámasztani, hogy e meggyőződése miatt üldözéstől megalapozottan fél. A politikai meggyőződés miatti üldözés feltételezi, hogy a kérelmező az általa vallott nézeteket kifejezésre juttatta (pl. egy kritikai észrevételeket megfogalmazó és azokat publikáló újságíró vagy egy tüntetés szónoka stb.).

³⁷ KÉZIKÖNYV a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Kiadja Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala. Átdolgozott kiadás. Genf, 1992. január

Meghatározott társadalmi csoportnak minősül az üldöztetés szempontjából emberek olyan csoportja, amelynek tagjai velük született jellemző tulajdonsággal vagy meg nem változtatható közös háttérrel, vagy az érintett országban egyértelműen elkülöníthető identitással rendelkeznek. A fenti négy októl eltérően alapvetően egy „gyűjtőkategória”, illetve az üldöztetési okok közül a leginkább rugalmas. Azáltal is egyre bővül, hogy a kérelmezők által napjainkra tipikusan felhozott menekülési okokat sokszor ide „sorolják be” (pl. az eltérő szexuális orientáció miatti üldöztetés, vagy akár a társadalmi nem /*gender*/ okán üldözötteket sorolják ide). Mind az öt genfi ok kapcsán lényeges, hogy az adott személynek nem szükségszerűen kell rendelkeznie az említett jellemzővel, elég, ha az üldözők úgy vélik, hogy rendelkezik vele. Értelemszerűen nem kell mind az öt oknak fennállnia, egy is elég lehet a menekült jogállás megállapításához, de viszonylag gyakran előfordul, hogy egyszerre több ok is érvényesül (pl. összekapcsolódik nemzetiségi és a politikai ok).

Az **üldözésnek** nincs egyértelmű és általánosan elfogadott meghatározása, de az mindenképpen olyan súlyos jogsérelmet feltételez, ami vagy önmagában, vagy együttesen összeadó hatásánál fogva elviselhetetlenné teszi a további ott-tartózkodást az adott területen, illetve adott országban. A vonatkozó jogszabályok csak példálózó felsorolást nyújtanak (pl. élethez való jog, kínzás tilalma, rabszolgaság tilalma), amelyek alapján levonható az a következtetés, hogy a menekültkénti elismerésnek nem célja minden jogsértés esetén védelmet nyújtani, csak a legsúlyosabbakkal szemben (a kisebb súlyú jogsértések, minden társadalomban előforduló diszkriminációs esetek kívül esnek a nemzetközi védelem hatókörén). Fontos leszögezni ugyanakkor, hogy a büntetőjogi igény, a jogos büntetéssel fenyegetés nem jelent üldözést (ugyanakkor a büntetés-végrehajtás körülményei már megalapozhatják a kínzást vagy olyan kegyetlen büntetést, amely ennek tilalmába tartozik,³⁸ és ekképpen a menedékjogi ügyben is releváns lehet). Az üldöztetés megvalósulhatott a múltban, de előfordulhat az is, hogy csak a jövőbeni üldözés veszélye áll fenn, így minden esetben vizsgálni kell, hogy az illető visszatérése esetén okkal tarthat-e üldözéstől. Az üldöző személyét a magyar szabályozás nem határozza meg, az bárki lehet (állam, vagy az államterület egy részét uralma alatt tartó milícia, terrorista vagy szeparatista szervezet, bűnözői csoport stb.).

Az üldözéstől való **megalapozott félelem** tartalmazhat szubjektív elemeket is (az üldöztetéstől féltő személy rémülete, lelkiállapota), de objektív, a kérelmet elbíráló menekültügyi hatóság

³⁸ Lásd: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

számára valamiképpen „megfogható” kritériumai is vannak. A félelem megítélése kapcsán a hatóság elsősorban a releváns országinformációt tudja figyelembe venni.

A *származási országon* (hontalanok esetén szokásos tartózkodási helye szerinti országa határán) *kívül tartózkodás* a nemzetközi védelem lehetőségének alapvető kritériuma: a hazájában tartózkodó üldözött személyek védelmére a klasszikus menedéjog nem nyújt lehetőséget. Ebbe beletartozik az is, ha a már nemzetközi védelemben vett személy önszántából saját országába visszatér, ezzel mintegy tevőlegesen bizonyítja az üldöztetés hiányát, védelme okafogyottá válik, amely egyben a státusz visszavonásával is járhat.

Amennyiben a pozitív feltételek teljesülnek (öt genfi ok közül legalább egynek a megléte), és a kérelmező számára nincs reális belső védelmi alternatíva, a hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy érvényesülnek-e negatív feltételek, az ún. *kizáró klauzulák*:

- Nem ismerhető el menekültként az, aki az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságtól eltérő, más szakosított ENSZ szervtől kap védelmet és támogatást. Jelenleg csak a palesztin menekültek segítésére létrehozott UNRWA minősül ilyen szervnek, így a palesztin kérelmező esetében kell a hatóságnak megvizsgálnia, hogy adott személy kapott-e védelmet és támogatást a szervezettől.
- Szintén nem ismerhető el menekültként az, aki az adott befogadó országban az állampolgárokkal azonos jogokat élvez. Mivel a nemzetközi védelem a hiányzó nemzeti védelem helyébe lép, ha egy nemzeti védelemmel összehasonlítható jogi helyzetben van a kérelmező, akkor nincs szükség a nemzetközi védelem biztosítására. (Magyarországon még a legkedvezőbb helyzetben lévő külföldiek sem rendelkeznek a magyar állampolgárokkal azonos jogokkal, így hazánkban e kizáró klauzulának gyakorlati alkalmazhatósága nincs.)
- A hazai joggyakorlatban sem ritka a genfi egyezményben szereplő harmadik kizáró klauzula alkalmazása (1. cikk F. pont), amely szerint nem ismerhető el menekültként az, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy súlyos (béke elleni, háborús, más súlyos nem politikai) bűncselekményt követett el, vagy az ENSZ céljaival és elveivel ellentétes cselekményekben (pl. terrorcselekményekben, azok finanszírozásában) bűnös. Míg a fenti két esetben a nemzetközi védelemre valójában nem szoruló személyekről, az F. pont megítélése esetén nemzetközi védelemre méltatlan személyekről beszélünk. A nemzetközi védelem a jogsérelem áldozatait kívánja megvédeni, nem a súlyos jogsértések elkövetőit. Az uniós és a magyar jogban is gyakorlatilag kizáró okként funkcionál az, ha

a kérelmező veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.³⁹ A nemzetbiztonsági kockázatot a szakhatóságok közül az Alkotmányvédelmi Hivatalnak, illetve a Terrorelhárítási Központnak kell szakhatósági állásfoglalás keretében megállapítania, amelyek kötik az alapügyben eljáró menekültügyi hatóságot.

Ha a pozitív feltételek teljesülnek és a negatív feltételek nem érvényesülnek, a kérelmezőt menekültként kell elismerni. Ha a pozitív feltételek nem teljesülnek, vagy teljesülnek, de van belső védelmi alternatíva, vagy az sem, de fennáll valamely kizáró ok, mint negatív feltétel, akkor a menekült jogállást elutasító döntést kell hozni. Amennyiben a kérelmező a fentiek alapján menekültként nem ismerhető el, a hatóságnak lépcsős eljárása értelmében meg kell vizsgálnia, hogy a kérelmező oltalmazottként elismerhető-e.⁴⁰

Miután a klasszikus menekültügyi rezsim nem alkalmas segítséget nyújtani azoknak az üldözötteknek, akik nem a genfi egyezményben foglalt fenti ún. öt genfi ok valamelyikén alapuló üldöztetésnek, hanem azoktól eltérő fenyegetettségnek vannak kitéve, az Európai Unió – egy jóval későbbi jogfejlődés eredményeként, immár a XXI. század elején – megteremtette a kiegészítő védelem jogintézményét,⁴¹ amely a magyar szabályozásban az *oltalmazott* jogállásnak felel meg. „Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültekénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni”

A szabályozásban **menedékes** jogállásként megjelenik az átmeneti vagy ideiglenes védelem jogintézménye is, amelynek jogi alapja az ún. tömeges beáramlási irányelv.⁴² Ez olyan élethelyzetre reagál, amelyben a nemzetközi védelemre egyértelműen rászoruló személyek kérelmeinek egyedi feldolgozására sem lehetőség sem szükség nincs. Ilyen volt a délszláv háború időszakában, 1991 és 1995 között hazánkba menekülő több tízezer ember védelme,

³⁹ Lásd: a menedékjogi törvény 8. § (4) bekezdését és a Kvalifikációs irányelv 14. cikkét.

⁴⁰ Lásd: menedékjogi törvény 58. § (2) bekezdését

⁴¹ Lásd: az ún. kvalifikációs irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

⁴² A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítése közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről.

illetve az orosz-ukrán háború miatt 2022 február végétől Magyarországra menekülő ukrán állampolgárok is ezen jogállást tudják megszerezni, amennyiben kérik.(meg kell jegyezni azonban, hogy a menedékes státusz tartalmában – a jogok és kötelezettségek tekintetében – jelentősek a változások a jelenlegi és a korábbi menedékes státusz között).

„Magyarország menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa..., vagy a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése - így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód - miatt elmenekülni kényszerültek.”

A **non-refoulement** (a visszaküldés tilalma) a menedékjog központi eleme, a nemzetközi védelem magja. Azt a tilalmat foglalja magában, amely szerint az adott állam, az adott személyt nem küldheti vissza abba az országba, vagy annak az országnak a határára, ahol alapvető emberi jogai súlyosan sérülnének. A magyar jogban a non-refoulement követelményét mind a menedékjogi, mind az idegenrendészeti szabályozás érvényre juttatja. A hazai szabályozásban, akinél sem a menekülti, sem pedig az oltalmazotti védelem szükségességét nem állapítják meg, kizárólag a visszaküldés tilalmát, ún. **befogadotti jogállást** kap, amely nem EU-harmonizált védelmi forma (magát a jogállást a nemzetközi jog nem szabályozza, bár más országokban is létezik ehhez hasonló kategória).

Az Európai Unió menekültügyi szabályozása

Az uniós szabályozás a vonatkozó irányelveken keresztül átültetésre került, illetve rendeletek alapján kötelezően alkalmazandó szabályokat foglal magában, amely a kérelmezők befogadásától kezdve a már nemzetközi védelemben vett személyeknek nyújtandó támogatásokig minden területet lefed, és biztosítani igyekszik ún. **Közös Európai Menekültügyi Rendszer** létrehozását. 2000-ben a három fő közösségi intézmény, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös kiáltványban fogalmazta meg **Alapjogi Chartáját**, amelynek 18. cikke az alapjogok közé sorolta a menedékhez való jogot. Eszerint: „*A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió*

működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.”

A közös rendszer alapját az alábbi rendeletek és irányelvek alkotják:

- 1) A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló 2013. június 26-i, 603/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (***Eurodac II rendelet***).
- 2) **A harmadik ország állampolgára vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 2013. június 26-án kelt 604/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet (Dublin III rendelet).**
- 3) A Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról (***Dublini III végrehajtási rendelet***).
- 4) A Tanács 2001/55/EK Irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről (***tömeges beáramlási irányelv***).
- 5) Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (***befogadási irányelv***).
- 6) Az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2011/95/EU IRÁNYELVE (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi

védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (**kvalifikációs irányelv**).

7) Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (**eljárási irányelv**).

A tagállamok menekültügyi erőfeszítéseit támogatandó, az ún. SOLID pénzügyi alapok részeként 2000-ben felállították az **Európai Menekültügyi Alapot**.

2010-ben létrehozták az **Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (EASO)** az Európai Unió kifejezetten a menekültüggyel foglalkozó szervezeteként. Célja, hogy megerősítse a menekültügy terén folytatott tagállami együttműködést, segítse a Közös Európai Menekültügyi Rendszer végrehajtását, operatív támogatást nyújtson a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamoknak, illetve tudományos és technikai segítséget nyújtson az Unió jogalkotásához és stratégiatervezéséhez.

A menekültügyi eljárás

A **menedékjog** az a jogcím, ami az azt megszerző külföldit feljogosítja arra, hogy Magyarország területén tartózkodjon, és egyidejűleg védelmet is biztosít számára a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.

Hazánkban a menedékjog alapját az **Alaptörvény** határozza meg, amely szerint (XIV. cikk) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve. A menedékjog szabályozását a **menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény** (a továbbiakban: Met.), valamint az annak végrehajtásáról szóló **301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet** (a továbbiakban: Metvhr.) határozza meg.

A menekültügy a gyakorlatban jellemzően valamilyen hatósági eljáráson keresztül jelenik meg, amelynek során a menekültügyi hatóság megállapítja, hogy az adott személy vagy személyek egy csoportja jogosult-e nemzetközi védelemre, és ha igen, akkor milyenre. Ezek a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárások, a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás, valamint e jogállások visszavonására, illetve felülvizsgálatára irányuló eljárások. Idetartozik még a tipikusan az érdemi eljárás elején lefolytatandó ún. dublini eljárást is, annak eldöntésére, hogy a tényleges menekültügyi eljárást melyik uniós tagállam felelős szerve folytassa le. Ezek mellett a menekültügyi hatóság lefolytat olyan eljárásokat is, amelyek nem az érintett személy jogállásával foglalkoznak: például a kérelmezők vagy nemzetközi védelemben részesített személyek számára ellátást, támogatást megítélő, megvonó vagy korlátozó eljárás, vagy a nemzetközi védelemben részesített személyek úti okmányának kiállítására vonatkozó eljárások. A menekültügyi eljárás az alábbi logikai szakaszokra bontható:

- 1) **Az eljárás megindulása:** Az eljárás megindulhat kérelemre és hivatalból is. Jelentősége abban rejlik, hogy az érintett személyt az eljárás megindulásától illetik meg az ügyféli jogok és terhelik az ügyféli kötelezettségek, másik oldalról pedig ez a fázis teremti meg a hatóság eljárási kötelezettségét, annak minden vonzatával, így például a határidőszámítás kezdő időpontja is ehhez a fázishoz kapcsolódik.
- 2) **Az ügyfél elhelyezése:** A kérelemre induló eljárások szükségszerű eleme. Ezen eljárástípusok jellegzetessége, hogy az ügyfél külföldi, aki tipikusan nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel, így elhelyezéséről az eljárás időtartamaig gondoskodni kell. Hogy melyik hatóság, milyen elhelyezési lehetőségek közül választhat, azt már az ügy egyedi körülményei fogják meghatározni.
- 3) **Az eljárás lefolytatása:** Adatgyűjtési vagy döntés-előkészítési, tényállás-felderítési fázisnak is lehetne nevezni, mivel ebben a logikai fázisban kerül sor – jellemzően az eljárás megindulása során felvett adatok kiegészítésével – azon információk összegyűjtésére, amelyekre az eljárást befejező, jogállást érintő döntés alapozható.
- 4) **Döntéshozatal:** Ez valamennyi menekültügyi eljárástípus végső célja, annak meghatározása az egyedi ügy összes egyéni körülménye alapján, hogy az érintett személy, az ügyfél jogosult-e nemzetközi védelemre, és ha igen, akkor annak melyik fajtájára.
- 5) **Jogorvoslat:** Alkotmányos alapelv, hogy – hacsak törvény ki nem zárja – egy hatósági döntéssel szemben mindig van helye bírósági jogorvoslatnak. A menekültügy jellegzetességei miatt a jogorvoslat szabályai is tartalmaznak olyan specialitásokat, amelyek más, hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslati eljárásokra nem jellemzőek.

A **nemzetközi védelemre irányuló eljárás kérelemre indul**, ugyanakkor az eljárás során nem szükségszerűen a kérelem a legelső mozzanat. Mind az uniós, mind a magyar jog különbséget tesz a kérelem és a kérelem előterjesztésére irányuló szándéknyilatkozat között.⁴³ Ennek magyarázata egyrészt az, hogy a kérelem kapcsán több államban is formai kötöttség érvényesül, másrészt az, hogy a menedékjog iránti kérelem csak meghatározott helyen terjeszthető elő formálisan.

A Met. alapvető szabályai a menedékjogi eljárás vonatkozásában 2007 óta hatályban vannak, az általános eljárási rendet azonban az elmúlt években több kivételes rendelkezés is felülírta, mely a tömeges migrációs-, illetve később járványügyi helyzetre adott, a menekültügy szabályozását – elsősorban a kérelem benyújtását (is) – érintő válaszlépés volt.

A **tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet** fogalmát a menedékjogról szóló törvény 2015. évi módosítása vezette be. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben speciális szabályok érvényesülnek, amennyiben a Kormány – a menekültügyi hatóság vezetőjének és az országos rendőrfőkapitánynak a közös javaslatára – kihirdeti, illetve fenntartja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. A válsághelyzet fennállásának alapvetően három fő indikátora van:

- az adott időszakban menedéket kérők száma;
- a tranzitónában adott idő alatt elhelyezett személyek száma, valamint
- „bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény”, ami a határvonal védelmét, vagy közrendet, közbiztonságot, közegészséget közvetlenül veszélyezteti.

Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben menedékjog iránti kérelmet kizárólag a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitónában lehet benyújtani (kivéve, ha az elismerését kérő személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés, hatálya alatt áll; vagy a menekültügyi hatóság által elrendelt menekültügyi őrizet hatálya alatt áll; vagy jogszerűen tartózkodik Magyarország területén és nem kéri befogadó állomáson történő elhelyezését). Az Európai Unió bírósága 2020. májusi ítéletében a tranzitónákban történő elhelyezést őrizetnek minősítette, melyre válaszul Magyarország kiürítette a tranzitónákat.

Miután Magyarországnak továbbra is biztosítani kell a menedékjoghoz való hozzáférést, így a kérelem benyújtásának lehetőségét – a koronavírus okozta járványveszélyre tekintettel – **2020**

⁴³ A magyar jogban a Metvhr. 64. § szabályai rendezik a kérdést, az uniós jogban az eljárási irányelv 6. cikk második és harmadik mondata: Ha olyan egyéb hatósághoz folyamodnak nemzetközi védelemért, amelyhez feltehetően ilyen kérelmek érkeznének, de a nemzeti jog alapján nincs hatásköre a nyilvántartásba vételre, a tagállamok biztosítják, hogy a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő hat munkanapon belül sor kerüljön.

nyarán egy átmeneti szabályozás született. A menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban a nagykövetségek kijelöléséről szóló 292/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet nyújt útmutatást. Ennek alapján jelenleg⁴⁴ ilyen szándéknyilatkozatot Magyarországgal határos, nem európai uniós tagállam területén működő, a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 3. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magyar diplomáciai képviselet területén lehet benyújtani (amely ténylegesen Magyarország belgrádi és kijevei nagykövetségét jelenti). A Magyarország államhatárát jogellenesen átlépő külföldit – ha a menedékjogi kérelem benyújtásának a szándékát a rendőrség előtt jelzi – a rendőrség a határátlépés helye szerinti szomszédos országban található magyar nagykövetségre irányítja.

A menedékjogi kérelem benyújtására irányuló **szándéknyilatkozattal kapcsolatos eljárást a 16/2020. (VI. 17.) BM rendelet szabályozza.** A szándéknyilatkozatot a külföldi személyesen nyújtja be az erre szolgáló formanyomtatványon, illetve ezzel egyidejűleg személyazonosságát hatóság által kiadott okmánnyal igazolja. A nagykövetség munkatársa a szándéknyilatkozatot és annak mellékleteit (fénykép, okmánymásolatok) három munkanapon belül a menekültügyi hatóság részére elektronikus úton felterjeszti. Ha a szándéknyilatkozatot benyújtó külföldi menekültügyi hatóság általi személyes meghallgatása indokolt, erre a nagykövetség hivatalos helyiségében kerül sor, zártcélú távközlő eszköz igénybevételével (távmeghallgatás keretében, szükség szerint tolmács igénybevételével).

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló **2020. évi LVIII. törvény** részletezi a menekültügyi eljárás átmeneti szabályait. Ez alapján a menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozat személyes benyújtásával a külföldi tájékoztatja a menekültügyi hatóságot, hogy menedékjog iránti kérelem benyújtása céljából Magyarországra kíván beutazni. A menekültügyi hatóság a szándéknyilatkozatot megvizsgálja, majd 60 napon belül tájékoztatja a nagykövetséget a menedékjogi kérelem benyújtása céljából kiállított, Magyarországra történő egyszeri utazásra jogosító okmány kiadása érdekében (amennyiben a szándéknyilatkozat alapján hozzáférést biztosít a menekültügyi eljáráshoz). Ha a külföldi ténylegesen beutazik, és a menekültügyi hatóság előtt kérelmet terjeszt elő, a menedékjogról szóló törvény szerinti jogait menedékjogi kérelmének a menekültügyi hatóság előtti előterjesztése időpontjától gyakorolhatja.

A fenti – a külképviseleten benyújtott szándéknyilatkozattal kezdődő – eljárási szabályok nem alkalmazhatók családegyesítési ügyekben (a menekültként vagy oltalmazottként elismert

⁴⁴ 2021. januárjában

személynek a menedékjogról szóló törvény szerinti, a menedékjogi kérelem benyújtása idején Magyarországon tartózkodó családtagja esetén). Továbbá kísérő nélküli kiskorúak esetén, a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés hatálya alatt álló személy esetén (kivéve, ha jogellenesen lépte át a külföldi Magyarország államhatárát) és Magyarországon oltalmazottként elismert személy esetén.

A **kérelmet előterjesztő személy** lehet bármely nem magyar (külföldi) állampolgár, vagy hontalan személy is, illetve az csak személyesen terjeszthető elő, ahogy az egész eljárásban is személyesen kell részt vennie a kérelmezőnek (nincs lehetőség helyettesítésre). A családtagok kérhetnek közösen menedéket, ugyanakkor ez nem kötelező.

A kérelem benyújtása/befogadása a kérelmező és a hatóság oldaláról is jogokat, valamint kötelezettségeket eredményez, amelyek nem függenek a kérelmező később megállapításra kerülő védelmi igényétől.

A Met. szerint **a menedékkérők jogai** közé tartozik:

- 1) a területen maradás joga, és az ezt tanúsító tartózkodási engedély,
- 2) meghatározott ellátások, támogatások és szállás (egészségügyi ellátás, oktatási-nevelési költségek megtérítése, befogadó állomáson elhelyezés, utazási kedvezmények, köztemetés költségeinek viselése, az ország végleges elhagyásának támogatása),
- 3) bizonyos feltételek mellett a munkavállalás,
- 4) kapcsolattartás az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal, más nemzetközi vagy civil szervezetekkel,
- 5) az anyanyelvének, vagy az általa értett és beszélt nyelvnek a használata,
- 6) a hatóság által kirendelt és fizetett tolmács,
- 7) a tájékoztatás a jogairól és kötelezettségeiről, valamint a saját ügyének állásáról, az ügyében született döntésekről,
- 8) ingyenes jogi segítségnyújtás,
- 9) jogi képviselőt.

A kérelmező kötelezettsége:

- 1) együttműködés a menekültügyi hatósággal (ezen belül igazat mondani, feltárni személyazonosságát, menekülésének okait, menekülési útvonalát, átadni a kérelmét alátámasztó bizonyítékokat, az eljárás során – pl. meghallgatás céljából – rendelkezésre állni),
- 2) egészségügyi szűrésnek, szükség esetén ellátásnak, védőoltásnak alávetnie magát,

- 3) Magyarország jogszabályait megtartani,
- 4) úti okmányának, valamint személyazonosító igazolványának elvesztését, eltulajdonítását vagy megsemmisülését a menekültügyi hatóságnál haladéktalanul bejelenteni,
- 5) jogorvoslat esetén a bíróság előtti személyes megjelenés,
- 6) tűrni csomagjának, ruházatának, járművének átvizsgálását, ujjnyomatának, arcképmásának rögzítését.

A menekültként vagy oltalmazottként elismerésre irányuló eljárás során **a menekültügyi hatóság mindig döntést hoz a kérelmező elhelyezéséről**, akkor is, ha az legálisan (a menedékkérelem tényétől független, egyéb tartózkodási jogcím birtokában) tartózkodik Magyarországon.⁴⁵ Ez esetben legfeljebb a tartózkodási helyét vagy a lakóhelyét jelöli ki szálláshelyként a kérelmező számára a hatóság. A gyakorlatban nyilván nem ez a tipikus, a kérelmezők jellemzően semmiféle lakhatási lehetőséggel nem rendelkeznek Magyarországon. Ilyenkor az eljárás időtartamáig a magyar hatóságoknak kell gondoskodniuk a kérelmező elhelyezéséről. A 2020. évi LVIII. törvény 270. § (5) bekezdése szerint az elismerését kérő számára a menekültügyi hatóság végzéssel szálláshelyet jelölhet ki zárt befogadó intézményben. Ha a kérelem benyújtásától számított négy hét eltelt és a menekültügyi őrizet elrendelésének feltételei nem állnak fenn, a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás általános szabályai szerint határozza meg a szálláshelyet.

Kísérő nélküli kiskorúak esetében, ahogy azt a hazai és nemzetközi gyermekjogi szabályok előírják, sérülékeny helyzetük miatt a gyermekeket elsődlegesen gyermeknek kell tekinteni. Ehhez képest másodlagos, hogy mi az idegenrendészeti helyzetük, rendelkeznek-e tartózkodási joggal vagy sem. Ennek megfelelően a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők elhelyezése nem a menekültügyi szervezetrendszeren belül, hanem a gyermekvédelem keretei között történik.

A **menekültügyi őrizet** jelenti a legjelentősebb jogkorlátozást a menedékkérők kapcsán, és éppen emiatt csak a végső esetben, szigorú szabályok betartása mellett rendelhető el. A jogintézmény 2013 júliusában történt bevezetésére, a módosított befogadási irányelv adta meg a lehetőséget, és attól sokan a menedékjogi kérelmek számának visszaesését várták.⁴⁶ Fontos elv, hogy senki nem vehető őrizetbe csak azért, mert menedéket kért, ez ugyanakkor nem jelenti a menedékkérők őrizetének teljes tilalmát. A személyes szabadság korlátozásának egyszerre

⁴⁵ Lásd: Met. 48. §-át

⁴⁶ Klenner Zoltán (2013): A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs. 295-299.

kell megfelelnie az Emberi Jogok Európai Egyezményében⁴⁷ foglalt elvárásoknak, az uniós szabályoknak,⁴⁸ valamint az ezek alapján álló magyar jogszabályoknak. Menekültügyi őrizet csak olyan menedékkérők vonatkozásában vetődhet fel, akik

- 1) nem rendelkeznek a menedékkérelem tényétől eltérő, más tartózkodási jogcímmel,
- 2) menedékkérőként rendelkeznek területen maradási joggal,
- 3) a velük szemben folyó eljárás lehetséges eredményei között szerepel a kiutasítás,
- 4) nem kísérő nélküli kiskorúak.

A menekültügyi hatóságnak mérlegelnie kell, hogy a kérelmező egyéni körülményeire (pl. egészségügyi állapotára) tekintettel az őrizet célja enyhébb jogkorlátozással elérhető-e. A menekültügyi őrizet célhoz kötött, ez pedig annak biztosítása, hogy a kérelmező rendelkezésre álljon az eljárás során, az alól ne vonja ki magát, vagy dublini átadása hatékonyan végrehajtható legyen. A menekültügyi őrizet nem büntetés, hanem egy adminisztratív jellegű intézkedés, ami egy jövőbeli esemény – a menekültügyi eljárás lefolytatása, vagy a dublini átadás – hatékony végrehajtását kívánja biztosítani. A menekültügyi hatóság a menekültügyi őrizetet legfeljebb 72 órára rendelheti el, amelyet a kérelmező őrizetének helyszíne szerint illetékes járásbíróság – a menekültügyi hatóság indítványára – alkalmanként legfeljebb 60 nappal hosszabbíthat meg, összesen legfeljebb 8 hónapig, kiskorú gyermekkel érkezett család esetében legfeljebb 30 napig. Az őrizet elrendelésével szemben jogorvoslatnak nincs helye, azonban az őrizetbe vett személy az intézkedéssel szemben kifogással élhet, amelyet a járásbíróságnak nyolc napon belül kell elbírálnia. A bíróság döntése alapján – ha a kifogásnak helyt ad – az elmulasztott intézkedést pótolni kell, illetve a jogsértő állapotot meg kell szüntetni.⁴⁹ A **menekültügyi őrizet** – a korábban említett feltételek teljesülése mellett – csak akkor rendelhető el, ha:

- 1) az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében,
- 2) az elismerését kérő kiutasítása iránt eljárás folyik, és objektív kritériumok alapján bizonyítható – ideértve, hogy a kérelmezőnek ezt megelőzően lett volna lehetősége nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjeszteni –, vagy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező kizárólag azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasító határozat végrehajtását,

⁴⁷ Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezményt Magyarországon 1992. november 5-től kell alkalmazni. Az egyezményt – és nyolc kiegészítő jegyzőkönyvét – az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

⁴⁸ Lásd: befogadási irányelv 8-11. cikkeit, a Dublin III rendelet 28. cikkét

⁴⁹ Lásd: Met. 31/A-31/I. §-ait, valamint a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI.28.) BM rendeletet

- 3) a menedékjog iránti kérelem alapjául szolgáló tények és körülmények megállapítása érdekében, ha e tények és körülmények az őrizet mellőzése esetén – különösen amennyiben az elismerést kérő szökésének veszélye fennáll – nem megállapíthatók,
- 4) az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges,
- 5) a kérelem előterjesztésére repülőtéren eljárásban került sor, vagy
- 6) a dublini átadási eljárások biztosítása érdekében szükséges, és komoly veszély áll fenn a szökésre,
- 7) annak megállapítása érdekében van, hogy a kérelmező beléphet-e az ország területére.

Az őrizet végrehajtása során a férfiakat a nőktől, a családokat az egyedülállóktól elkülönítetten kell elhelyezni, és az őrizetbe vettek számára biztosítani kell a megfelelő életkörülményeket (a szabályozás nem túlságosan részletekbe menő, lényegében azon ésszerű minimum szintnek felel meg, amely egy személy vagy család huzamosabb ideig való tartózkodására szolgáló épületben elvárható). Megjegyzendő, hogy a magyar szabályozás nem tekintette őrizetnek a tranzitónában történő elhelyezést.

Ha az őrizet feltételei egyébként fennállnak, de a menekültügyi hatóság mérlegelése szerint a cél enyhébb jogkorlátozással is elérhető, akkor azt – **az őrizet alternatívái** közül valamelyiket – kell alkalmazni. Jelenleg a magyar szabályozás a menekültügyi őrizet három alternatíváját ismeri: a kötelező helyen való tartózkodást, a menekültügyi óvadékot és a hatóság előtti rendszeres jelentkezési kötelezettség előírását. Az őrizet valamelyik alternatívájának elrendelésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.

A **kötelező helyen tartózkodás** a gyakorlatban ugyanazokon a helyszíneken (befogadó állomáson, magánszálláson, közösségi szálláson) valósulhat meg, mint a szálláshely-kijelölés, fontos különbség azonban, hogy – mivel jelen esetben az őrizet alternatívájáról van szó – az életvitelszerű tartózkodás szabályainak megsértése az őrizet elrendeléséhez vezethet. A **menekültügyi óvadék** azt jelenti, hogy a kérelmező letétbe helyez 500-5000 euró közötti összeget, és vállalja, hogy az eljárás során a hatóság rendelkezésére áll. Függetlenül attól, hogy végül elismerő vagy elutasító döntés születik, ha eleget tesz kötelezettségének, az óvadék összegét visszakapja, viszont ha nem, az óvadék az államra száll. A **rendszeres jelentkezési kötelezettség** a legkisebb jogkorlátozással járó intézkedés, ami a menekültügyi őrizet helyébe léphet. Ez esetben a hatóság előírja a kérelmező számára, hogy – függetlenül attól, hogy jelenléte aktuálisan szükséges-e egy eljárási cselekményhez (pl. meghallgatáshoz, határozat-hirdetéshez) – bizonyos időközönként jelenjen meg a hatóság előtt, igazolva ezzel

együttműködési hajlandóságát, valamint azt, hogy nem távozott ismeretlen helyre. Sem a menekültügyi óvadék, sem a rendszeres jelentkezési kötelezettség nem jelenti a kérelmező elhelyezését, így ezen intézkedések minden esetben szálláshely-kijelöléssel, vagy kötelező tartózkodási hely kijelölésével járnak együtt.

Az eljárás lefolytatása

Az ún. dublini rendelet alapján a kérelem érdemi vizsgálata előtt meg kell állapítani, hogy azt egyáltalán hazánkban kell-e lefolytatni vagy a továbbiakban egy másik állam felelőssége állapítható meg.⁵⁰ A rendszer célja, hogy mindig egy, és mindig csakis egy olyan felelős tagállam legyen, amelyik köteles megvizsgálni a menedékjog iránti kérelmet, és ne fordulhasson elő, hogy a tagállamok egymás között tologatják a felelősséget. Ennek biztosítására a dublini rendszerben részes államok felállították a **feltételek rangsorát**, amely meghatározza, hogy melyik állam lesz a felelős a kérelem megvizsgálásáért.⁵¹ A rangsorban előrébb lévő feltétel „üti” a többi, így minden esetben – elvileg egyértelműen – meghatározható a felelős tagállam. E rangsor alapján a tagállami felelősség az alábbiak szerint oszlik meg:

- 1) Kísérő nélküli kiskorú kérelmező esetén, ahol a kérelmezőnek családtagja, testvére, hozzátartozója jogszerűen tartózkodik (ha ez szolgálja a gyermek érdekeit). Amennyiben a család a menekülés során szétszakadt és különböző európai államokban nyújtanak be menedékkérelmet, **családegyesítésre kerülhet sor**, és a családtagok menekültkérelme együtt kerül elbírálásra. Ezen kívül olyan állam felelőssége is megállapításra kerülhet, amelyben valamely szoros családtagjának menekülteljárása már folyamatban van, vagy ahol családtagja jogszerűen tartózkodik vagy menekültstátusszal rendelkezik.
- 2) Amennyiben az ügyfél a menedékjogi kérelem benyújtásának időpontjában valamely tagállam által kiadott **tartózkodási engedéllyel rendelkezik**, illetve a tagállamok valamelyikének külképviselete által kiállított **vízum** birtokában volt, ez a tagállam lesz a felelős a menedékjogi eljárás lefolytatása tárgyában.
- 3) Megalapozza egy másik tagállam felelősségét az is, ha a **dublini államok területére a külföldi szabálytalanul lépett be**, illetve a szabálytalan beutazása után öt hónapnál

⁵⁰ A dublini eljárás megindítására általában a menekültügyi eljárás legelején kerül sor, ugyanakkor nem zárja ki semmi, hogy később merüljön fel a megindítására okot adó körülmény. Nem lehet azonban megindítani, és más tagállam felelősségét megállapítani, ha az ügyben a menekültügyi hatóság már érdemi (státuszt érintő) döntést hozott.

⁵¹ Lásd: Dublin III rendelet 3. fejezetét

hosszabb ideig tartózkodott a megjelölt államok valamelyikében, mielőtt egy másik dublini államban menedékkért folyamodott.

- 4) Ha **egy tagállamban már korábban menedékkérelmet nyújtott be**, majd onnan egy másik tagállamba távozott engedély nélkül, Főszabály szerint az az állam a felelős a kérelem megvizsgálásáért, ahol először nyújtotta be a menedékkérelmet.
- 5) Ha a fenti feltételek egyike sem állapítható meg, akkor az a tagállam lesz a felelős a kérelem megvizsgálásáért, ahol a külföldi menedéket kért.

A tagállamok dönthetnek úgy, hogy átvállalják a felelősséget egy olyan kérelem megvizsgálásáért, amelyért a fenti szabályok alapján nem lennének felelősek, illetve bizonyos esetekben szabadulhatnak a felelősség alól. Így például mentesül a felelősségtől az a tagállam, amely bizonyítja, hogy a külföldit eltávolította a tagállamok területéről, tehát kiutasítását végrehajtotta.

A dublini eljárás nem mond semmit a menedékkérelem megalapozottságáról, nem érinti a kérelmező jogállását. Egy alapvetően technikai jellegű vizsgálatot jelent, hogy melyik tagállam döntse el, jogosult-e a kérelmező nemzetközi védelemre (és ha igen, milyenre). Amennyiben arra utaló körülmény merül fel – pl. ujjnyomattalált eredményeként (Eurodac-rendszer), a kérelmező nyilatkozata vagy az útleveleiben talált vízuma alapján –, ami megalapozhatja más tagállam felelősségét, a hatóság felfüggeszti a menekültügyi eljárást mindaddig, amíg nem tisztázza, hogy melyik ország a felelős. Dublini eljárás lefolytatásának – a menekültügyi eljárás megszüntetése eseteinek kivételével – csak a menekültügyi hatóság menekültügyi eljárást befejező döntésének meghozataláig van helye.

Amennyiben nincs ok a dublini eljárás megindítására, vagy annak eredményeként Magyarország felelőssége állapítható meg, akkor a hatóságnak le kell folytatnia a menekültügyi eljárást.

Miután eldőlt, hogy az eljárást Magyarországon kell lefolytatni, sor kerülhet az eljárás érdemi részére, a tényállás tisztázására, amelyben a külföldi megpróbálja bizonyítani vagy valószínűsíteni, hogy nemzetközi védelemre jogosult. **Elsődlegesen a menedékkérő feladata igazolni vagy valószínűsíteni, hogy esetében a menekültként vagy oltalmazottként elismerésre okot adó körülmények fennállnak.** A valószínűsítés lehetősége, illetve elégsége a kérelmezők sajátos helyzetéből adódik, azon túl, hogy egyes körülmények objektív és emberi méltóságot nem sértő bizonyítása gyakorlatilag lehetetlen (szexuális orientáció, vallási meggyőződés stb.). Ugyanakkor például egy eredeti és hiteles okmány bizonyítja a kérelmező

személyazonosságát. Az együttműködési kötelezettsége keretében az ügyfélnek kötelessége valamennyi olyan bizonyítékot becsatolni, ami a kérelmét alátámasztja. A „**valószínűsítési teher**” tehát elsődlegesen a kérelmezőn nyugszik, ugyanakkor megoszlik közte és a menekültügyi hatóság között. Utóbbit terheli ugyanis a tényállás-felderítés kötelezettsége, amelynek keretein belül be kell szereznie mindazokat a bizonyítékokat, alkalmaznia kell azokat a bizonyítási eszközöket, amelyek segítségével az érdemi döntést meg tudja hozni. A menekültügyi hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell igazolni vagy valószínűsíteni.

A menekültügyi eljárás egyik specialitása, hogy a klasszikus **bizonyítási eszközök** csak rendkívül korlátozott mértékben használhatók. A származási országok hatóságainak megkeresése, mint kézenfekvő és logikus megoldás, jellemzően nem áll a magyar hatóság rendelkezésére. Egyrészt a menedékkérők túlnyomó többsége olyan országokból érkezik, amelyekkel Magyarországnak nincs jogsegélyegyezménye másrészt sok esetben maga az állam az üldöző, az üldözővel való kapcsolatfelvétel pedig tilos valamennyi magyar hatóság és bíróság számára, mivel azzal veszélybe sodorná nemcsak a kérelmezőt, hanem annak az esetlegesen otthon maradt családtagjait is. Nem jellemző az sem, hogy a hatóság képes lenne megbízható tanút találni, aki a kérelmező által elmondottakat megerősíti vagy megcáfolja. A legtipikusabb bizonyítási eszköz, ami rendelkezésre áll a menekültügyi eljárás során, az a **kérelmező nyilatkozata**. A nyilatkozattétel egyszerre jog és kötelesség. A menedékkérő lehetőséget kap arra, hogy saját szavaival elmondja, mi miatt hagyta ott származási országát, ugyanakkor köteles is ezt megtenni, meghallgatásán igazat mondani, a hatóság kérdéseire a tőle telhető legteljesebb válaszokat adni. Meghallgatásán személyesen kell részt vennie, helyettesítésre nem kerülhet sor. A meghallgatás képezi a menekültügyi eljárás középpontját, alapvetően az itt elhangzottak orientálják a további bizonyítási eljárást (pl. milyen egyéb bizonyítékokat kell beszerezni), és ezen keresztül a későbbi döntést is. Éppen ezért a meghallgatás kapcsán számos garancia és szakmai elvárás érvényesül. Ilyen garancia a nyelvhasználati jog: a kérelmező használhatja az anyanyelvét vagy az általa értett és beszélt nyelvet, a hatóság pedig a meghallgatás során ehhez tolmácsot biztosít. Mivel a tolmácsolás során szükségszerűen torzul az információ, érdemes a lényegi kérdéseket többször, többféleképpen feltenni, figyelemmel arra, hogy egyes kifejezések jelentése – még ha a szó szerinti fordítás helyes is – kulturális jellemzők, közösséghez tartozás alapján eltérhet, vagy eltérő jelentést hordozhat. A meghallgatás során a kérelmezőnek lehetőség szerint azonos nemű ügyintézőt és tolmácsot kell biztosítani, hiszen lehet, hogy a kérelmező ellentétes nemű

személyek előtt szégyenérzet vagy büszkeség miatt nem számolna be azokról az eseményekről (kínzás, nemi erőszak stb.) amelyeket átélt, ami végül téves tényállás-felderítéshez és hibás döntéshez vezetne. Lényeges, hogy a meghallgatás nem kihallgatás, hanem egy kérelemre indult közigazgatási eljárás. A kérelmező „ügyfél”, és nem „ellenérdekű fél”. A hatóság kötelessége olyan körülményeket teremteni, amelyek elősegítik a valós menekülési történet feltárását. A meghallgatás során is terheli a kérelmezőt az együttműködési kötelezettség, ami elsősorban az igazmondási kötelezettségben nyilvánul meg. A kérelmező értelemszerűen a megtörtént eseményekről is csupán a saját interpretációját tudja átadni, ami szükségszerűen eltér a tényszerűen bekövetkezett eseményektől. (Ennek oka lehet téves, rosszul emlékezés, de természetesen megtévesztési szándék is.) Az emberi emlékezet hiányosságaiából adódóan a kisebb-nagyobb pontatlanságok éppen alá is támaszthatják a kérelmező szavahihetőségét, míg a pontos, számos részletet tartalmazó, a meghallgatások során sosem változó, mindvégig következetes és koherens történetnek gyanút kell keltenie, mivel ez esetben sokkal valószínűbb, hogy betanult, és nem megélt történetről van szó. Bonyolultabb ügyekben, vagy ha a kérelmező egészségügyi állapota ezt szükségessé teszi, a külföldit többször is meg lehet hallgatni. Erre szükség lehet a korábban tett nyilatkozatok tisztázása, pontosítása érdekében, azért, hogy a kérelmezőnek legyen lehetősége nyilatkozni a legutóbbi meghallgatás óta felmerült új információk kapcsán, vagy azért, mert több meghallgatásra van szükség annak a bizalmi helyzetnek a kialakításához, amiben a kérelmező képes és hajlandó őszintén beszélni a hatóság képviselőjével.

A meghallgatás speciális kérdezéstechnikát követel, ami igazodik a kérelmező egyéni körülményeihez (tapasztalatához, műveltségéhez, életkorához). Rövid, egyértelmű, de nem eldöntendő kérdésekkel operál, és kerülendő az orientáló, vagy a lehetséges választ magában rejtő kérdések feltétele is. Nem várható el a kérelmezőktől, hogy a pontos magyar terminológiát használják előadásaik során, az egyes események, cselekedetek megfelelő minősítése a hatóság feladata. A hatóság képviselője a meghallgatásról jegyzőkönyvet készít, amit a meghallgatás végén a tolmács visszafordít az ügyfél számára, így lehetőség nyílik a pontosításra, korrigálásra. A jegyzőkönyv közokirat, ami ellenkező bizonyításig bizonyítja, hogy az abban foglaltak úgy és akkor történtek, ahogy azt tartalmazza. A jegyzőkönyvet éppen ezért a visszafordítást követően a meghallgatás résztvevői mind aláírják.

Egyes esetekben a kérelmező meghallgatása nem lehetséges. Ha ez csak időleges, például egészségügyi állapotánál fogva ideiglenesen nem képes nyilatkozatot tenni, akkor a meghallgatást későbbi, alkalmas időpontban kell megtartani. Ha viszont folyamatosan fennálló állapot (életkor, egészségügyi, vagy pszichés helyzet miatti állapot), akkor a meghallgatás

értelemszerűen nem tartható meg, és ez nem akadályozza a döntéshozatalnak (bár kétségkívül megnehezíti). A menekültügyi hatóság egyes eljárási cselekményekről képfelvételt, hangfelvételt, valamint képet és hangot egyidejűleg rögzítő folyamatos felvételt is készíthet, és azt a tényállás tisztázása során felhasználhatja.

A **személyes szóbeli meghallgatás mellett a kérelmező írásban is tehet nyilatkozatot**, beadványokkal élhet a menekültügyi hatóság felé, amelyeket az általában irat formájú felajánlott bizonyítási eszközként értékel. A kérelmező nyilatkozata mellett az egyik leggyakrabban előforduló bizonyítási eszköz a menekültügyi eljárásban az **irat**. Mivel ebből a szempontból a menekültügyi eljárás szabad, bármilyen irat lehet bizonyítási eszköz, a külföldi iratok elfogadásához nincs szükség diplomáciai felülhitelesítésre. Formai szempontból okiratnak sem kell lennie, adott esetben bármilyen irat alátámasztja az ügyfél kérelmét. (Egyes származási országok esetén viszonylag gyakori a pártoktól, egyházi szervezetektől származó támogató levelek becsatolása, amelynek megbízhatósága egyszerre megkérdőjelezhető és nehezen ellenőrizhető.) A legtipikusabb iratok, amelyek előfordulnak a menekültügyi eljárás során, a személyazonosításra használható okmányok (útlevél, személyi igazolvány, jogosítvány). Sok esetben a bevallottan hamis okmányok is alátámaszthatják a kérelmező menekülési történetét. A Magyarországon menedéket kérő külföldiek kisebb hányada rendelkezik érvényes és eredeti okmányokkal.

A Met. legutóbbi módosításával⁵² életbe lépő változással lehetővé vált a tényállás tisztázása érdekében többek között a kérelmező birtokában lévő elektronikus adathordozót zár alá venni, abból adatokat kinyerni. Ha a tárolt adatok személyes adatot tartalmaznak, azokat a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárásban történő személyazonosság megállapítása érdekében szükséges ideig és mértékig felhasználhatja és tárolhatja. A tényállás tisztázásához már nem szükséges zár alá vett dolgot vissza kell adni a tulajdonosának.

Speciális menekültügyi bizonyítási eszköz az **országinformáció**. Mivel a menedékkérők kivétel nélkül nem magyar állampolgárok, és olyan eseményekre, élethelyzetekre hivatkoznak, amelyekkel kapcsolatban a magyar hatósági ügyintézőnek minden valószínűség szerint nincs személyes tapasztalata, nélkülözhetetlen az országinformáció beszerzése. E bizonyítási eszköz formáját és forrását tekintve kötetlen, ugyanakkor szakmai szempontok szerint készítése és

⁵² 2020. évi XXXI. törvény egyes törvényeknek a polgárok biztonságát erősítő módosításáról (Hatályos 2020. VII. 1-től)

felhasználása során alapos forráskritika, elemzés és értelmezés szükséges. Az országinformációnak frissnek, relevánsnak és a lehetőségekhez mérten függetlennek kell lennie. Az országinformációnak ugyanakkor neutrálisnak kell lennie abból a szempontból, hogy nem tartalmazhat a kérelmező konkrét esetére vonatkoztatható (jogi) minősítést, azt a menekültügyi hatóságnak kell elvégeznie a rendelkezésre álló adatok alapján. Jellegéből fakadóan általában az országinformáció általános, absztrakt abból a szempontból, hogy inkább arról számol be, hogy mi történt és mi történhet egy-egy országban, térségben, de csak ritkán alkalmas a konkrét kérelmező egyedi esetében történetek megvilágítására.

A Metvhr. szerint a Kormány az országinformáció szolgáltatásáért felelős szervként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot jelöli ki. Az országinformációs központ információt gyűjt és tárol az elismerését kérő, a menekült, az oltalmazott, valamint a menedékes származási országáról, továbbá az elismerés vagy az elismerés visszavonása szempontjából jelentőséggel rendelkező, harmadik országokról. Az országinformációs központ – megkeresésre – a menekültügyi hatóság, a bíróság, az idegenrendészeti hatóság, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága részére készít országinformációs jelentést.

Az iratok, különösen a közokiratok és a formális okmányok esetében lehetőség nyílik a **szakértői vizsgálatra**, ami az egyik leggyakoribb szakértői tevékenység a menekültügyi eljárások során. Emellett viszonylag gyakran előfordulnak az orvos szakértői vizsgálatok (fizikai, pszichikai sérülések megállapítása kapcsán), más szakértő – például nyelvi szakértő, írásszakértő – kirendelése atipikusnak tekinthető, de a hatóság számára kétségkívül rendelkezésre álló lehetőség. A menekültügyi eljárás speciális jellemzői – megbízható okmányok hiánya – miatt számos esetben előfordul, hogy nagykorú személyek a kedvezőbb elbírálás és egyéb jogok megszerzése érdekében (kísérő nélküli) kiskorúnak vallják magukat. Ilyen esetben a hatóság, ha megkérdőjelezi az okmányokkal alá nem támasztott, bemondott életkort, annak megállapítása érdekében is orvos szakértőt rendelhet ki. A Metvhr. szerint a menekültügyi hatóság orvos vagy pszichológus szakértő segítségét veheti igénybe annak megállapítása érdekében, hogy az elismerését kérő, a menekült, az oltalmazott vagy a menedékes különleges bánásmódot igényel-e. Szakértői vizsgálat csak az érintett személy hozzájárulásával végezhető. A menekültügyi hatóság köteles az elismerését kérőt, a menekültet, az oltalmazottat, valamint a menedékest – az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven – közérthető módon tájékoztatni a szakértő által elvégzendő vizsgálatról, a szakértői vizsgálat eredményének jelentőségéről, továbbá a vizsgálat elvégzéséhez való hozzájárulás megtagadásának következményeiről.

A kérelmező javaslatot tehet különböző szakértők kirendelésére, azonban a hatóság nem köteles eleget tenni a kirendelési kérésnek, de ha nem tesz eleget, meg kell indokolnia, hogy azt miért nem tartja szükségesnek, indokoltnak. A kérelmező saját költségén is lefolytathat szakértői vizsgálatot, amelynek eredményét becsatolhatja a hatóság számára, de ilyenkor nem kérheti költségeinek megtérítését.

A menekültügyi szabályozás 2020 júliusában történt módosításával bevezette az ún. zár alá vétel intézményét, mely alapján – ha a tényállás másként nem tisztázható vagy az jelentős késedelemmel járna, vagy a zár alá vétel mellőzése a tényállás tisztázásának sikerét veszélyeztetné – a menekültügyi hatóság jogosult valamely dolog birtokának a birtokos rendelkezése alóli elvonására. A zár alá vett elektronikus adathordozóból (tipikusan mobiltelefonról) a menekültügyi hatóság jogosult (kizárólag) a tényállás tisztázásához szükséges információt kinyerni.

A menekültügyi eljárásban a már említett két **szakhatóság** kötelezően részt vesz, egy további pedig csak a kérelmek egy jól körülhatárolt körében játszik szerepet. A szakhatóságokra vonatkozó általános szabályok szerint a szakhatósági állásfoglalás figyelembevétele kötelező, azzal ellentétes döntés nem hozható, a szakhatóság megkeresése nélkül hozott hatósági döntés pedig semmis. A *Terrorelhárítási Központ* és az *Alkotmányvédelmi Hivatal* valamennyi menekültügyi eljárásban részt vesz, előbbi szerv kifejezetten terror szempontú állásfoglalást, míg utóbbi általános nemzetbiztonsági kockázatot értékelő állásfoglalást ad ki. Figyelemmel arra, hogy a szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló információk minősítettek, így ezek nem képezik a menekültügyi iratanyag részét. A menekültügyi iratanyagba csupán egy olyan állásfoglalás kerül, ami rögzíti a szakhatósági álláspont tartalmát (lényegében az, hogy a kérelmező jelent-e kockázatot), és egy hivatkozást arra a minősített anyagra, amelyben a részletes indoklás található. Utóbbit az arra jogosultak a minősített adatok megismerésére vonatkozó speciális szabályok szerint ismerhetik meg. 2017 óta a keresztényüldözéssel kapcsolatos menekültügyi eljárásokban az Miniszterelnökséget vezető miniszter is szakhatósági szereppel bír.⁵³

Miután a hatóság eleget tett tényállásfelderítési kötelezettségének, **értékelnie kell a rendelkezésére álló bizonyítékokat**. Valamennyi bizonyítékot értékelnie kell önmagában, és

⁵³ Metvhr 2/A. § b) a keresztényüldöztetési ok vizsgálatára – ha a menekültkénti elismerését kérő kérelmében erre hivatkozik – szakhatóságként az üldözött keresztények megsegítéséért és a Hungary Helps Program megvalósításáért felelős minisztert jelöli ki.

az összes többi bizonyítékkal együtt. Gyakran előfordul, hogy egyes bizonyítékok ellentmondanak másoknak, és mivel nincs olyan bizonyíték, ami deklaráltan erősebb lenne a többinél, ezért egymásra vonatkoztatva is értékelni kell valamennyit. A bizonyítékok együttes értékelése nem egyszerűen a darabszámok összevetését jelenti. A bizonyítékok értékelése során alkalmazni kell a „kétség esetén a kérelmező javára” döntés elvét.

Bizonyos esetekben ún. **gyorsított eljárásnak** lehet helye. A hazai szabályozás tíz ilyen gyorsított eljárásra okot adó körülményt ismer:

- 1) A kérelmező mind menekültkénti, mind oltalmazottkénti elismerés szempontjából csak lényegtelen információkat közöl.
- 2) Olyan országból származik, amely szerepel a biztonságos származási országok európai uniós vagy jogszabályban meghatározott nemzeti listáján.
- 3) Félrevezette a hatóságokat a személyazonosságára vagy állampolgárságára vonatkozó hamis információ szolgáltatásával, hamis dokumentumok benyújtásával, vagy olyan fontos információk vagy dokumentumok visszatartásával, amelyek hátrányosan befolyásolhatták volna a döntés meghozatalát.
- 4) Személyazonosító vagy úti okmányát, amely segíthetett volna személyazonossága, illetve állampolgársága megállapításában, feltételezhetően rosszhiszeműen megsemmisítette vagy eldobta.
- 5) Egyértelműen összefüggéstelen és ellentmondásos, egyértelműen hamis vagy nyilvánvalóan valószínűtlen, a származási országgal kapcsolatos, a kellően ellenőrzött információknak ellentmondóan nyilatkozott, ami világossá teszi, hogy kérelme alapján menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre nem jogosult.
- 6) Olyan ismételt kérelmet nyújtott be, amely nem elfogadhatatlan.
- 7) Kizárólag azért nyújtott be kérelmet, hogy idegenrendészeti kiutasítás elrendelését vagy az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság vagy a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtását késleltesse vagy megghiúsítsa.
- 8) Magyarország területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg és ésszerű időn belül nem terjesztett elő elismerés iránti kérelmet, bár módja lett volna azt korábban benyújtani, és a késedelem kimentésére nem tud ésszerű okot előadni.
- 9) Megtagadja ujjnyomatvétel tűrési kötelezettségének teljesítését.

10) Súlyos okból veszélyt jelenthet Magyarország nemzetbiztonságára vagy közrendjére, illetve az idegenrendészeti hatóság a közbiztonság, a közrend megsértése vagy veszélyeztetése miatt kiutasította.

A kérelmezőt a gyorsított eljárás során ugyanazok a jogok illetik meg és ugyanazok a kötelezettségek terhelik, mint egy „normál” eljárás során, a hatóságnak ugyanúgy tényállásfelderítési kötelezettsége van, ugyanúgy értékelnie kell a bizonyítékokat egyesével és összességében.

Döntéshozatal a menekültügyi eljárásban

Amennyiben a döntéshozatalhoz szükséges információk rendelkezésre állnak, a menekültügyi hatóságnak döntést kell hoznia. Megkülönböztethetünk érdemi döntéseket, amelyekről **határozatot** hoz a menekültügyi hatóság, valamint nem érdemi döntéseket, ez utóbbiak formája **végzés**, és lezárják ugyan az eljárást, azonban a kérelem érdeméről, a nemzetközi védelmi igény megalapozottságáról nem nyilvánítanak véleményt. A Met. 47. § (1) bekezdés alapján a menekültügyi hatóság a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerés iránti kérelmet a benyújtását követően vizsgálatnak veti alá. A vizsgálat során a menekültügyi hatóság megállapítja, hogy a dublini rendeletek alkalmazásának feltételei fennállnak-e, valamint megállapítja, hogy a kérelem elfogadhatatlan, vagy gyorsított eljárásban való elbírálásnak van-e helye.

Nem érdemi döntések

Az eljárás megszüntetése

A Met. 32/I. § alapján a menekültügyi hatóság az eljárást megszünteti, ha

- 1) az ügyfél a kérelmét visszavonta,
- 2) az ügyfél a menekültügyi hatóság által kért iratokat időben nem csatolta vagy a nyilatkozattételi felhívásnak határidőben nem tett eleget és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el,
- 3) az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn,
- 4) az ügyfél a menekültügyi hatóság döntéséhez szükséges – más hatóság vagy bíróság által lefolytatandó eljárást igénylő – előkérdés tisztázásához az általa megindítható eljárást nem kezdeményezte az előírt határidőre,

5) az ügyfél halála következtében az eljárás oka fogyottá vált.

Hosszú éveken keresztül a legjellemzőbb döntéstípus az eljárás megszüntetése volt, ami elsősorban annak az eredménye, hogy a menedékkérők számára hazánk elsősorban tranzitország szerepet játszik. Nem itt akarnak menekültek lenni, a kérelem előterjesztésére jellemzően csak azért került sor, hogy a kérelmezőkre vonatkozó enyhébb szabályokkal visszaélve továbbutazhassanak az eredeti célországukba. Ezen a helyzeten alapvetően a 2015-ben a határon, Röske és Tompa térségében felállított tranzitónák változtattak, illetve a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggő szabályozás.⁵⁴

A menekültügyi hatóság az eljárást megszünteti, és e döntéssel szemben nincs helye jogorvoslatnak, ha

- a kérelmezőt a hatóság dublini eljárás keretében a felelős tagállamnak átadta,
- a kérelmező kérelmét írásban visszavonta.

A kérelem elfogadhatatlansága

Az eljárást megszüntető végzések mellett az eljárást befejező, nem érdemi döntések másik nagy csoportját az elfogadhatatlanság miatti elutasító végzések alkotják. Ezen esetekben a hatóság nem foglal állást a kérelem érdemében, a nemzetközi védelmi igény megalapozottsága kapcsán. Az elfogadhatatlanságnak a hatályos magyar jogban az alábbi hat esete van:⁵⁵

- 1) *A kérelmező az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára.* Valamennyi tagállamban működnek azok a jogintézmények, rendelkezésre állnak azok az intézményi, szervezeti struktúrák – végső soron akár az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulás lehetősége által –, amelyek az üldözéssel szembeni védelmet megfelelően biztosítani képesek. Bár egy uniós tagállam állampolgára is nyújthat be menedékjog iránti kérelmet, azonban azt a menekültügyi hatóság elfogadhatatlanként el fogja utasítani.
- 2) *A kérelmezőt más tagállam menekültként ismerte el, vagy kiegészítő védelemben részesítette.* Ez az esetkör a nemzetközi védelem azon jellegéből fakad, amely szerint a hiányzó nemzeti védelmet pótló nemzetközi védelmet nem a nemzetközi közösség valamennyi tagjának, hanem csak az egyiknek kell biztosítania. Amennyiben e védelem már biztosított, a kérelmező nem jogosult újabb államtól nemzetközi védelmet kérni. Lényeges, hogy az elfogadhatatlansági ok nemzetközi védelmet és nem menekült

⁵⁴ Ha válsághelyzet érvényben van, akkor az ország területén bárhol menedéket kérni szándékozó személyeket a rendőrség átkíséri az ország déli határán emelt ideiglenes biztonsági határzáron. A kérelem benyújtásának tényleges helyszíne a tranzitónákban volt, illetve a döntéshozatalig fő szabály szerint itt kellett a kérelmezőknek tartózkodniuk. A zárt intézményt Szerbia felé hagyhatták el bármikor.

⁵⁵ Lásd: Met. 51. § (2) bekezdés

jogállást említ, tehát ha egy tagállam például csak kiegészítő védelmet biztosított a kérelmezőnek, az újabb, más tagállamban előterjesztett kérelmet akkor is el lehet utasítani.

- 3) *A kérelmezőt valamely harmadik ország menekültként ismerte el, feltéve, hogy ez a védelem a kérelem elbírálásakor is fennáll, és a szóban forgó harmadik ország a kérelmezőt visszafogadja.* Ennek alapja az előző esetkörével azonos: a szükséges nemzetközi védelem, annak is a legmagasabb szintű változata a menekült státusz már biztosított és fenn is áll, így nem indokolt a nemzetközi közösség egy másik tagjának is biztosítania lényegében ugyanazt a védelmet.
- 4) *A kérelem ismételt, és nem merült fel olyan új körülmény vagy tény, amely arra utalna, hogy a kérelmező menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésének lenne helye.* Másként mondva, a kérelem a korábban elutasítással azonos ténybeli alapon nyugszik: ha a korábbi kérelem elutasítása óta a körülmények érdemben nem változtak, akkor nem indokolt egy újabb (érdemi, teljes) eljárás lefolytatása, hiszen annak szükségszerűen ugyanarra az eredményre kell jutnia mint az előzőnek. Lényeges, hogy a körülményeknek mind a kérelmező személyében, mind a származási országban változatlanoknak kell lennie. A kérelmező áttérése más (üldözött) vallásra, aktív ellenzéki tevékenység vagy bármilyen más releváns körülmény megváltozása éppúgy kizárja az elfogadhatatlanság alkalmazását, mint a származási országban beálló változások (pl. rezsim váltás, biztonsági helyzet romlása, polgárháború kitörése). Viszont a kérelmező nem hivatkozhat alappal olyan „új” körülményre, amelyet már az előző eljárásában is ismernie kellett.
- 5) *A kérelmező vonatkozásában van olyan harmadik ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül.* Az egyik leggyakrabban alkalmazott esetkör az elfogadhatatlanságnak, amelynek elvi alapja hasonló a fenti esetekhez: a nemzetközi védelmet nem a nemzetközi közösség valamennyi tagjának kell biztosítania, elegendő csak az egyiknek. Míg 2-3. esetkörben a védelem biztosítása már meg is történt, ennél a jogintézménynél azonban csak a védelem nyújtásának a lehetősége van meg. A biztonságos harmadik ország nem a „biztonságosság” általános, hétköznapi felfogásán alapul, hanem „menekültügyi” jellegű. A hétköznapi, fizikai biztonságosság („nem lőnek”, nincsenek pogromok stb.) csupán szükséges, de nem elégséges feltétele a jogintézmény alkalmazásának, ahhoz kell az is, hogy az adott ország képes és hajlandó is legyen nemzetközi védelmet biztosítani az azt megalapozottan igénylő személyeknek, és a kérelmezőnek legyen is jogszerű lehetősége oda eljutni.

Érdemi döntések

Menekültkénti elismerés

Főszabály szerint minden nemzetközi védelem iránti, vagy akként értékelhető kérelmet a menekültügyi hatóságnak elsődlegesen menekült státusz iránti kérelemként kell figyelembe vennie. Amennyiben annak nem állnak fenn a feltételei, akkor a hatóságnak meg kell néznie, hogy a kérelmező oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíthető-e, és ha az sem, akkor fennáll-e a visszaküldés tilalma. Ha fennáll, akkor a kérelmezőt befogadottként kell elismerni, ha nem, akkor pedig – a feltételek fennállása esetén – döntést kell hozni a kérelmező kiutasításáról is. Ezt a logikai sort nevezi a szaknyelv „lépcsős eljárásnak”, mivel a vizsgálat sorrendje a legmagasabb szintű, legtöbb jogot biztosító védelmi kategória felől ereszkedik a kevesebb jogot biztosító kategóriákra keresztül a teljes elutasításig, illetve kiutasításig.

A menekült státusz megszerzése deklaratív aktus.⁵⁶ A menekültkénti elismerés feltételei – mint azt az alapfogalmakkal kapcsolatban tisztáztuk – két csoportra, pozitív és negatív feltételekre oszthatók. A pozitív feltételeknek teljesülniük kell (üldöztetése megfeleltethető az 1951. évi genfi egyezményben felsorolt öt ok valamelyikének), és nem állhat fenn negatív feltétel (kizáró klauzulák) ahhoz, hogy a kérelmező a legmagasabb szintű nemzetközi védelemben részesíthető legyen.

A fenti okokon kívül a magyar jogrendszer ismer négy további okot a menekültkénti elismerésre:

- 1) menekültként kell elismerni a családi egység biztosítása érdekében a menekültként elismert személy családtagját is, amennyiben vele szemben nem áll fenn kizáró ok;
- 2) menekültként kell elismerni a menekültként már elismert személy Magyarországon született gyermekét is;
- 3) az idegenrendészetért és menekültügyekért felelős miniszter humanitárius okból menekültként ismerheti el a külföldit a feltételek fennállásának hiányában is, ha az adott személlyel szemben nem áll fenn kizáró ok;
- 4) az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által elismert személy is menekültként ismerhető el (erre tipikusan áthelyezés, vagy áttelepítés keretében érkezett külföldiek esetében került sor korábban).

A menekültügyi hatóság a menekültkénti elismerés feltételeinek fennállását az elismerést követően legalább háromévente felülvizsgálja.

⁵⁶ Lásd: Kvalifikációs irányelv (21) preambulum-bekezdése

Oltalmazottkénti elismerés

Az oltalmazott jogállás, vagy kiegészítő védelem azon élethelyzetekre kíván reagálni, amelyek ugyan nemzetközi védelemre méltóak, ám nem sorolhatók be az ún. genfi okok közé. Az elhatárolási szempont tehát nem az lesz, hogy az oltalmazottakat kevésbé súlyos joghátrány érné, mint a menekülteket a hazatérésük esetén, hanem az, hogy az adott joghátrány mi miatt érné őket. A különbség tehát a jogsérelem oka. Az oltalmazottkénti elismerést alátámasztó **súlyos sérelem** jogszabályi definíciója szerint:⁵⁷

- 1) a halálbüntetéssel fenyegetés;
- 2) a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása; E pont kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlata az elsősorban irányadó, mivel az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke ugyanezt a fordulatot alkalmazza. Ami tehát az EJEB joggyakorlata alapján a 3. cikkbe ütköző bánásmód vagy büntetés, az menekültügyi szempontból a súlyos sérelem kapcsán releváns, kivéve akkor, ha összefüggésben áll az öt genfi ok valamelyikével, mert ez esetben üldözésként értékelendő. A kínzás tilalmát megsértheti egy állam akkor is, ha a kínzást nem maga követte el, hanem úgy is, ha kiadatás, kiutasítás, visszaküldés stb. keretében kiszolgált egy személyt olyan országnak, ahol adott személyt megkínoznák, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve.
- 3) a polgári személy életének vagy testi épségének súlyos fenyegetettsége, amely nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus során alkalmazott megkülönböztetés nélküli erőszak következménye. Ha a hatóság elfogadja a kérelmezőt szavahihetőnek a származási ország szempontjából, és megállapítja, hogy adott területen kellően intenzív és megkülönböztetés nélküli a fegyveres konfliktus, akkor a nemzetközi védelmet abban az esetben is biztosítani kell számára, ha egyébként minden más tekintetben a kérelmező szavahihetősége megkérdőjeleződött.

Az elismerés pozitív feltételei kapcsán a menekültügyi hatóságnak a kiegészítő védelem esetében – a genfi okok kivételével – ugyanazokat a szempontokat kell mérlegelnie, mint a menekült státusz esetében. Ugyanúgy mérlegelnie kell a jogsérelem súlyosságát, az állami (vagy más típusú) védelem elérhetőségét, a belső védelmi alternatívát. Hasonló állapítható meg a negatív feltételek, a kizáró okok kapcsán. Nem lehet oltalmazottként elismerni azt, akiről megalapozottan feltételezhető, hogy súlyos bűncselekményt, vagy az ENSZ céljaival és elveivel ellentétes cselekményt követett el, illetve veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.⁵⁸ Utóbbi

⁵⁷ Lásd: Met. 61. §-át, ami egy az egyben megfelel a kvalifikációs irányelv 15. cikkének

⁵⁸ Lásd: Met. 15. §-át, kvalifikációs irányelv 17. cikkét

körülményről a menekültkénti elismerésnél már említett szakhatósági állásfoglalásban nyilatkozik az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ.

A menekültügyi hatóság az oltalmazottkénti elismerés feltételeinek fennállását az elismerést követően legalább háromévente felülvizsgálja.

Visszaküldés tilalmának megállapítása (non-refoulement)

Amennyiben sem a menekültként, sem az oltalmazottként történő elismerés feltételei nem állnak fenn, a menekültügyi hatóságnak vizsgálnia kell a visszaküldés tilalmának fennállását is. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke szerinti kínzás tilalma abszolút jellegű, így a visszaküldés tilalma akkor is fennáll, ha az adott személy nemzetbiztonsági kockázatot vagy veszélyt jelent, ám visszaküldése esetén hazájában kínzás fenyegetné. A magyar jogban a visszaküldés tilalmának megállapítása együtt jár az ún. **befogadott jogállás** biztosításával.⁵⁹ Befogadott jogállást nem lehet kérni a magyar hatóságoktól, erre irányuló eljárás nincs, ebből a szempontból a visszaküldés tilalmának megállapítása, és ezen keresztül a jogállás biztosítása egy másik eljárás egyik lehetséges eredménye. Ez a másik eljárás lehet egy idegenrendészeti (kiutasítási), vagy egy menekültügyi (nemzetközi védelmet érintő) eljárás. A befogadottkénti elismerés feltételeinek fennállását a menekültügyi hatóság évente felülvizsgálja.

A kérelmet teljesen elutasító és (szükség esetén) kiutasító döntés

Amennyiben a kérelmező nem rendelkezik tartózkodási jogcímmel, vagy jogcíme kizárólag a menedékkérelem tényén alapul, akkor a menekültügyi hatóságnak kiutasító döntést is kell hoznia.⁶⁰ A kiutasítás során a menekültügyi hatóság az idegenrendészeti hatóságra irányadó szabályokat alkalmazza: mérlegelnie kell, hogy hova történik a kiutasítás, a végrehajtás formáját, a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát, mint az idegenrendészeti szervnek egy menekültügyi eljárástól független kiutasítási eljárás során. A kiutasítás végrehajtása is az idegenrendészeti hatóság feladata.

Menekült vagy oltalmazott státusz-visszavonási eljárás

A nemzetközi védelem főszabály szerint mindig ideiglenes jellegű, még akkor is, ha adott esetben a védelemben részesített személy élete végéig tart.

⁵⁹ Lásd: Met. 25/A. – 25/B. §-ait

⁶⁰ Lásd: Met. 45. § (5)-(9) bekezdéseit

- A menekült és az oltalmazott jogállás is megszűnik, ha a menekült magyar állampolgárságot szerez.
- Megszűnik az oltalmazott jogállás, ha a külföldit a hatóság menekültként ismeri el.

Az állampolgárság megszerzésén kívül a menekült és az oltalmazott jogállás megszűnésének másik módja az, ha a menekültügyi hatóság azt visszavonja. E védelmi kategóriák visszavonására kilenc esetkörben kerülhet sor, amelyek alapvetően két nagy csoportba sorolhatók.

Ha a nemzetközi védelemre (már) nincs szükség:

- 1) a származási országa védelmét önkéntesen ismét igénybe veszi;
- 2) az elvesztett állampolgárságát önkéntesen visszaszerezte,
- 3) új állampolgárságot szerzett, és élvezzi az új állampolgársága szerinti ország védelmét,
- 4) önkéntesen visszatelepült abba az országba, amelyet elhagyott, vagy amelyen kívül tartózkodott az üldözéstől/súlyos sérelemtől való félelmében,

vagy, ha annak feltételei (már) nem állnak fenn:⁶¹

- 1) menekültkénti elismerésének alapjául szolgáló körülmények megszűntek,
- 2) a menekült/ oltalmazott jogállásról írásban lemond,
- 3) elismerésére kizáró ok fennállása ellenére került sor, vagy vele szemben ilyen kizáró ok áll fenn,
- 4) elismerésének feltételei már az elismerő határozat meghozatalakor sem álltak fenn,
- 5) a menekültügyi eljárás során lényeges tényt vagy tényeket elhallgatott, vagy ilyen tényre vagy tényekre vonatkozó valótlan nyilatkozatot tett, illetve hamis vagy hamisított dokumentumokat használt fel, feltéve, hogy ez a menekültkénti/oltalmazottkénti elismerését érdemben befolyásolta.⁶²

A menekültügyi hatóság további eljárásai

A területenmaradási joggal rendelkező rászorult menedékkérők számára az eljárás időtartama alatt különböző **ellátásokat, támogatásokat és szállást kell a menekültügyi hatóságnak biztosítania.**⁶³ Ezt összefoglalóan befogadási feltételeknek hívjuk. A befogadási feltételek magukba foglalják a befogadás anyagi feltételeit, valamint az elismerését kérő mozgásszabadságával, egészségügyi és szociális ellátásával, valamint oktatásával kapcsolatos

⁶¹ Lásd: Met. 11. § (2) bekezdését, 18. § (2) bekezdését; UNHCR Kézikönyv III. Fejezet

⁶² Lásd: Kvalifikációs irányelv 14. cikk (3) bekezdését, 19. cikk (2)-(3) bekezdéseit

⁶³ Lásd: Met. 26- 29/A. §-ait és a Metvhr. 15-34. §-ait

valamennyi, törvényben és kormányrendeletben meghatározott jogosultságot és intézkedést. Az eljárás során a menekültügyi hatóságnak elsődlegesen arról kell döntenie, hogy a kérelmező jövedelmi és vagyoni helyzete alapján rászorultnak tekinthető-e, amely vizsgálatnak elsősorban a kérelmező önbevallása képezi az alapját. Az ellátások, támogatások megítéléséről a hatóság határozatban dönt.

Az elismerését kérőt a befogadás során az alábbi ellátások és támogatások illetik meg⁶⁴

- 1) A befogadás anyagi feltételeinek biztosítása, amelynek formái:
 - a befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás,
 - az utazási kedvezmények igénybevétele, valamint
 - az elismerését kérők köztemetésének költségeinek viselése,
- 2) Egészségügyi ellátás,
- 3) Oktatási-nevelési költségek megtérítése,
- 4) Pénzbeli támogatások, amelynek jelenleg az egyetlen formája az ország végleges elhagyásának támogatása.

Okmányok kiállításához kapcsolódó eljárások

A menekültügyi hatóság különböző jogállásokhoz kapcsolódóan a következő okmánytípusokat állítja ki:

- 1) az elismerést kérők és a befogadottak részére humanitárius tartózkodási engedélyt,
- 2) befogadottak humanitárius tartózkodási engedélyt,
- 3) a menekültek számára kétnyelvű úti okmányt,
- 4) az oltalmazottak számára úti okmányt,
- 5) a menedékesek számára (amely jogállás, mint fentebb említettük a gyakorlatban jelenleg nem használatos) személyazonosságot igazoló okmányt, valamint egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmányt.

A nemzetközi védelmet szerző külföldiek jogai és kötelezettségei

Már az 1951. évi genfi egyezmény is részleteiben foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a menekülteket a befogadó országokban milyen jogok illessék meg, hogy ott hosszabb távon való tartózkodásuk, és a fogadó országba történő beilleszkedésük biztosított legyen, amely úgy a menekültnek, mint a befogadó közösségnek is nyilvánvaló érdeke. Az egyezmény a jogokat

⁶⁴ Lásd: Metvhr. 15. § (1)

illetően vagy a saját állampolgárokat tekintő viszonyítási alapnak, vagy a külföldiekre vonatkozó legkedvezőbb szabályozást.⁶⁵ Az egyezmény általánosságban leszögezi, hogy a Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását.

Magyarországon, amint a külföldi megkapja a nemzetközi védelem valamilyen formáját, jogot szerez rá, hogy hosszabb távon beilleszkedjen. Státuszuk a magyar állampolgárokéhoz hasonló jogokat biztosít számukra, illetve kötelezettségekkel terheli őket. Munkavállalásuk nem engedély vagy bejelentés köteles, elvileg a magyar állampolgárokkal azonos módon férnek hozzá a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz, oktatáshoz. A tényleges beilleszkedés azonban számos gyakorlati akadályba ütközik.

Menedékesek Magyarországon

A korábban említett ideiglenes védelem intézményéről részletesebben is érdemes szólni, tekintve, hogy az Ukrajna 2022. február 24-én bekövetkezett orosz megtámadása a második világháború utáni Európa legnagyobb kényszermigrációs válságát idézte elő. Magyarország – összhangban az Európai Tanács döntésével – az ún. menedékes jogállás „felélesztésével” kívánta a menekülők közül azon személyek tartózkodásának jogalapját megteremteni, akik ezt más úton megoldani nem tudták. Magyarország 2022 márciusa és 2023 márciusa között mintegy 35 ezer ukrán állampolgárnak biztosított ideiglenes védelmet, mely számszerűleg messze meghaladja az elmúlt évtizedekben hazánkban bármilyen típusú védelmet szerzett külföldiek számát.

Összhangban az Európai Tanács lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről szóló 2022/382 végrehajtási határozatával, Magyarország Kormánya a menedékes jogállással összefüggésben az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022.

⁶⁵ „...a Szerződő Államok a jogszerűen területükön tartózkodó menekülteknek a lehető legkedvezőbb elbánást biztosítják, de semmi esetre sem kedvezőtlenebbet, mint amit általában azonos körülmények között idegeneknek biztosítanak.”

(III. 7.) Korm. rendeletében meghatározta, hogy kik azok, akik jogosultak menedékeskénti elismerésre.

Magyarország által menedékesként a Met. alapján védelemben részesített:

- az Ukrajnában 2022. február 24-ét megelőzően tartózkodó ukrán állampolgár;
- az a hontalan személy vagy nem ukrán harmadik országbeli állampolgár, aki 2022. február 24-ét megelőzően nemzetközi védelemben vagy azzal egyenértékű nemzeti védelemben részesült Ukrajnában; illetve
- a fentiek családtagjai.

Ezen jogosultságot a menekültügyi hatóság állapítja meg. A menedékeskénti elismerésről a menekültügyi hatóság formális döntést hoz. Az eljárás határideje 45 nap. A Magyarország által menedékesként elismert személy menedékjogot élvez, így jogcímet szerez a Magyarország területén való tartózkodásra, továbbá védelmet kap a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.

A menedékesként elismerését kérőnek bizonyítania kell, hogy megfelel az átmeneti védelem minimumkövetelményeiről szóló feltételeknek (esetünkben Ukrajnából érkezik), ennek bizonyítására elsősorban a személyazonosságot igazoló okmánya használható fel. A menedékeskénti elismerésre irányuló eljárásban a kérelmezőt csak szükséges esetben, a tényállás tisztázásához feltétlenül indokolt kérdések tisztázása érdekében kell személyesen meghallgatni.

A menedékes a magyarországi tartózkodását igazoló okmányt kap, ehhez a menekültügyi hatóság rögzíti a fényképét és az ujjnyomatát. A menedékes okmány nem jogosít fel az Európai Unió területén történő utazásra, valamint az unió más tagállamában történő tartózkodásra. A menedékes státusz ideiglenes, addig biztosít tartózkodási jogosultságot, amíg a háború tart. A menedékes – ha magát nem tudja ellátni – jogosult lehet szállásra, ellátásra, orvosi segítségre, egyéb ellátásokra, valamint engedélymentesen jogosult Magyarországon munkát vállalni, illetve részt vehet közfoglalkoztatásban. A menedékes státusz jogosultságot jelent:

- az (engedélymentes) munkavállalásra (minden olyan munkakört betölthetnek, melynek ellátását a jogszabály nem köti magyar állampolgársághoz);
- egészségügyi ellátásra (alap és sürgős szükség esetén igénybe vehető szakellátás, illetve kórházi ellátás, terhesgondozás, szülészeti ellátás, sürgősségi fogászati ellátás);

- utazási kedvezmény igénybevétele helyközi utazás esetén vonaton és távolsági buszon;
- óvodai, iskolai nevelésben, oktatásban való részvétel lehetősége (kötelezettsége) gyermekek részére;
- köztemetés költségeinek viselése;
- az ország végleges elhagyásának támogatása;
- okmány fordítási költségének megtérítése;
- meghatározott esetekben rendszeres létfenntartási támogatás igénybevétele.

Melléklet:

1. melléklet: A Főigazgatóság szervezeti felépítése

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság szervezeti felépítése