

***Külföldiek igazgatásának
egyes kérdései, különös
tekintettel a menekültügyre***

jelige:Fufluns

Tartalomjegyzék

Címloldal	1
Tartalomjegyzék	2
I. Bevezetés	3
II. A rendészetről általában	4
1. A rendészet fogalma és fejlődése	4
2. A rendészet és a közigazgatás	6
3. A rendvédelmi szervek	7
3.1. A rendőrség	8
3.1.1. A rendőrség jogi szabályozása	8
3.1.2. A rendőrség feladatai	9
3.1.3. A rendőrség szervezete és irányítása	10
III. Az idegenrendészet	13
1. Az idegenrendészet történeti áttekintése Magyarországon	13
2. Az idegenrendészet fogalma	15
3. Az idegenrendészet szervezeti rendszere	16
3.1. Központi szervek	16
3.2. Területi szervek	16
3.3. Helyi szervek	17
3.4. Egyéb szervek	17
4. Idegenrendészet és idegenjog	17
5. Hatályos jogi szabályozás	18
6. Az idegenforgalom	20
7. A bevándorlás	21
7.1. Letelepedési engedélyek	22
7.2. Honosítás	22
IV. A menekültügy	23
1. A menedékjog fogalma	23
1.1. A menedékjog szabályozása	24
2. A menekült	26
3. A menekültügyi eljárás	26
3.1. Az oltalmazott	27
3.2. A menedékes	27
3.3. Az eljárás megindítása	28
3.4. A menekültügyi őrizet	29
3.5. Befogadó intézmények	30
3.5.1. Befogadó állomás	31
3.5.2. Menekültügyi őrzött befogadó központ	31
3.5.3. Közösségi Szállás	32
3.6. Az előzetes vizsgálati eljárás során született döntés	32
3.7. Jogorvoslati lehetőség	33
3.8. A részletes vizsgálati eljárás	33
3.9. A Dublini eljárás	34
4. A menekült jogi státusza	34
4.1. A menekült státusz megszűnése	35
V. Európa a magyar menekültügy szemüvegén keresztül	35
Felhasznált irodalom	39

I. Bevezetés

Dolgozatomban a rendvédelmi igazgatás, egyik összetett szegmensét kívánom bemutatni, amely sajátossága abban áll, hogy a magyar rendvédelmi szervek, más hatóságok intézkedéseinek, eljárásainak alanyai nem magyar állampolgárok. Az a hatósági tevékenység, mely e kapcsolatokkal foglalkozik az idegenrendészet. Ezen tevékenység fókuszpontjában azok az intézkedések és ügyintézés áll, mely a határátlépést követően, az ország határain belül tartózkodás során felmerülhet. A nyilvántartástól, az ellenőrzésen át egyéb intézkedésekig.

Az idő előrehaladtával, az idegenforgalommal és a nemzetközi migrációval kapcsolatos teendők és feladatok növekedtek. A mindenkori jogalkotó kiemelkedő feladata ezeknek a folyamatoknak a jogi szabályozása. Ezt támasztja alá a joganyag számának rohamos növekedése és a nemzetközi együttműködés fokozódó igénye. Az Európai Unió tagállami kötelezettségeinek, közös szabályozásnak a figyelembe vételével és összhangjával. Emellett fontos egy olyan intézményrendszer és apparátus kialakítása, amely képes a megnövekedett feladatokat megfelelően ellátni, és biztosítani azokat a megoldásokat, amiket a mindenkori igények felvetnek.

Az átfogó kép eléréséhez, a rendvédelmi igazgatás általános szabályozásáról, működéséről kívánok röviden írni. Ahol a magyar rendészet fogalmának kialakulásával, történeti fejlődésével kezdve, a jelen jogi szabályozásához érve kívánom az későbbi tárgyaláshoz szükséges alapot felépíteni. Ezt követően a dolgozatom folytatásaként az idegenrendészet részletesebb ismertetésében, kitérek a történeti áttekintést követően a hatályos jogi szabályozásra, szervezeti rendszerre és a külföldiekre vonatkozó rendészeti szabályokra, különböző státuszokra.

Végül dolgozatom zárásaképp a menekültügyre szeretnék kitérni. Szintén egy történeti áttekintést követően a jelenkor menekültügyi problémáit és megoldásait igyekszem feltárni. Utolsó fejezetemben pedig a magyar menekültügy történelmi és jelenkori kihívásairól kívánok érdekes gondolatokat megosztani az olvasóval.

Dolgozatomban törekszem a témáról átfogó és részletes képet alkotni, a Magyarországon működő idegenrendészet és menekültügy szabályozásáról, és magának a jelenségnek a fontosságáról.

II. A rendészetről általában

„Olyan a rendészet, mint a tükör,
amely az állam mindenkori képét
annak jogi struktúrájában visszatükrözi”
(Tóth József)

1. A rendészet fogalma, és fejlődése

A rendészet fogalmával Magyarországon, a kiegyezést követően kezdtek a rendészettudományok szakemberei csak különösebben foglalkozni. Akkor is főleg a német-osztrák szakirodalom alapján. Érdemes megemlíteni az egyik neves rendészettudományokkal foglalkozó német jogtudós nevét, Lorenz von Steinét, aki a rendészet alatt azt a formát értette, amelyen keresztül a kormány beavatkozik az igazgatásba, és a rendészetet tisztán a közigazgatás részeként tekintette.¹ A magyar rendészettudomány művelői is főleg a Stein-féle definíciót vették alapul.

A tudomány első kiemelkedő magyar művelője Karvasy Ágoston volt, aki a „A közrendészeti tudomány” című művében kifejtette a tudomány fő elveit és egyéb fontos tartalmi elemeit. Emellett a közrendészet-tudomány fogalmát is rögzítette munkássága során. Ez volt az első magyar nyelven megszületett rendészeti fogalom. Eszerint: *„A közrendészeti tudomány (Polizeywissenschaft) azon elveket foglalhatja, mely szerint alkalmazása által az államban fenyegetődző veszélyek és háborítások közvetlenül elháríthatnak, azoknak a káros következtetései megszüntetnek vagy enyhíttetnek, és az emberek finomabb szükségletei, melyeket a magasabb műveltség kíván kielégíttetnek. A veszélyek és a háborítások, melyeknek elhárítása a közrendészeti tudomány tárgyát képezi, származhatnak vagy az emberek gonosz akaratóból, vagy azoknak vigyázatlanságából, vagy a természeti elemektől, azaz az emberi akarattól független eseményektől.”*²

Az első magyar nyelvű rendészeti fogalom megalkotását követően számos jogtudós értekezett a témáról. Csak pár nevet említve, Paueler Tivadar, Kedvessy György vagy Csiky Kálmán. A rendészet tudománya és rendészet fogalma széles körben felkeltette a kutatók érdeklődését, legfőképpen a közigazgatásban dolgozókat. Ez nem véletlen, hisz a korszak elismert tudományos alakjai is sok esetben foglaltak állást amellet, hogy a rendészeti és

¹ Sallai János (2014): A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése (Rendészettudományi gondolatok) 56.o.

² Karvasy Ágoston (1862): A közrendészet tudomány. Pest, Emich 1.o.

közigazgatási funkciók között egy határvonal húzása komoly nehézségekbe ütközik.³ Emellett foglalt állást Concha Győző is. Maga Magyary Zoltán iskolateremtő tudós, egyetemi tanár a közigazgatás tudományának nemzetközileg is elismert művelője is foglalkozott rendészettel. Az ő meglátása szerint: *„rendészet a közrendnek az egyesek által való megzavarása elleni védekezést értik. A rendészet a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz (72.§), de célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és rend biztosítása. A rendészet nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. Ebben is különbözik a szakirányú közigazgatástól, amelynek pozitív feladatai vannak.”*⁴

A II. világháborút követően a polgári gondolkodás és fejlődés produktumának tekintették az eddig elértet a rendészettudományok területén is, így ezeket szovjet minta alapján újragondolták. Ez legjobban a militarizálódás folyamatában figyelhető meg. A titkosrendőrségek összeolvadtak a rendőrség feladatrendszerével, így a rendőrség folyamatosan távolodott a lakosságtól, és egyre népszerűtlenebbé vált. Ezáltal a tudomány művelői is csak később fordultak újra a téma kutatása felé, mikor a rendszer enyhülni látszott.⁵ Ekkor születtek meg a rendészet szocialista megközelítésben megfogalmazott definíciói.

A rendszerváltást követően élénkült fel leginkább a téma újbóli kutatása. Szamel Lajos a pécsi Állam- és Jogtudományi Kar professzora, 1989-től díszdoktora, aki szintén nemzetközileg elismert kutatója volt a közigazgatásnak⁶, fogalmazta meg: *„a rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlen zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”*⁷

A rendszerváltást követően sem lazultak azok a nézetek, miszerint a rendészetnek erős közigazgatási jellege van.

³ Sallai János (2014): A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése (Rendészettudományi gondolatok 62.o.)

⁴ Magyary Zoltán (1942): Magyar Közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda 280.o.

⁵ Sallai János (2014): A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése (Rendészettudományi gondolatok 63.o.)

⁶ http://pte.hu/legendas_professzoraink/szamel_lajos/ 2014.11.01.

⁷ Szamel Lajos (1992): A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. In: Rendészeti Tanulmányok, 1992/1. 3-31. 7.o.

Így a fent említett rendészet fogalmak tükrében megállapítható, hogy **a rendészet a mai modern államban egy olyan állami, közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a közrend megzavarásának megelőzése, a veszély elhárítása, amely jogellenes emberi magatartásnak eredménye és a megzavart rend helyreállítása.**⁸

A rendészet fogalmának az idők során folyamatos alakulása, a korok igényeihez, tudományos felismeréseihez való alkalmazkodása egy hosszú folyamat volt, mely a jelenkor jogtudósainak, rendészettudományokkal foglalkozó szakembereknek is állandó feladatot állít, a folyamatos fejlesztésre és igazításra.

2. A rendészet és a közigazgatás

A közigazgatás és a rendészeti igazgatás szoros kapcsolatára legjobb bizonyíték talán az, hogy a rendészet volt magának a közigazgatásnak a legelső formája.

A rendészeti igazgatásban könnyen felismerhetők a közigazgatás általános ismérvei, jegyei. Ezen közös pontok tükrében a rendészet, könnyen a közigazgatási rendszer egy elemeként fogható fel. Egyes közös pontokról röviden:

- A rendészeti szervezet a rendészeti igazgatás alanya. Ennek létesítése, irányítása és vezetése megfelel a közigazgatási szervezettel szemben felállított általános követelményeknek.
- A rendészet a feladatát, azaz a közbiztonság és közrend oltalmazását, a jogellenes magatartást tanúsító személy joginak törvényes korlátozásával, közigazgatási hatósági jogkörben eljárva valósítja meg.
- A rendészeti igazgatást is fel lehet osztani szakirányú (külső) hatósági ügyintézésre és a rendészeti szervezetet fenntartó szervei (belső) igazgatási tevékenységre.
- A rendészeti szerv, mint közigazgatási hatóság, a közhatalmi jogosítványaival élve egyoldalú akaratnyilatkozattal intézkedik. Így az ügyfél terhére állapít meg kötelezettségeket, illetve ad jogosítványokat, és maga szerez érvényt az intézkedésének.
- A személyi állomány része a közszolgálat személyzetének. (Kinevezés rendje, szakmai előmenetel, képesítési körülmények, szakmai kritériumok meghatározása és a

⁸ Hautzinger Zoltán (2014): Idegenjog kontra idegenrendészet (Rendészettudományi gondolatok 116.o.)

szakképzés rendszere is megegyezik a közszolgálatot teljesítőkkel szemben támasztott általános követelményeknek.)⁹

Több egyéb kapcsolati pont is felfedezhető a közigazgatás és rendészeti igazgatás között. Ezek a kapcsolódási pontok azon igények mentén alakultak ki, amik a társadalom egyéb igazgatása során beváltak, és azok technikáit át lehetett ültetni a rendészetbe is. Így magának a rendészeti igazgatásnak is ki kell elégítenie egyes társadalmi igényeket, szükségleteket.

A hasonlóságok mellett, azért fontos megemlíteni a különbségeket, azaz azokat a vonásokat, amelyek a rendészeti igazgatás sajátjai. Csak néhány sajátosságot kiemelve:

- A rendészeti igazgatásnak vagy egy negatív kontroll jellege, ami egy fokmérője a sikerességnek. Azaz annál sikeresebb, minél több akadályt képes a jogsértések elé állítani. Az értékromboló akaratok megtörése, melynek alapvető eszközei a fizikai kényszer.
- A rendészeti igazgatásnak van egy kettős szerepe. A közrend és a közbiztonság védelmét, mint közigazgatási hatóság látja el, addig a bűnügyi szolgálat és felderítéssel, nyomozással a büntető igazságszolgáltatás előkészítését végzi. Ez a kettősség eltérő szervezeti felépítést és irányítási rendet igényel.
- A veszélyek elhárítását szolgáló legitim erőszak alkalmazása.¹⁰

A rendészeti igazgatás sajátosságai ellenére, kijelenthető az, hogy a közigazgatással igenis szoros kapcsolatban álló területről beszélhetünk, általános szabályainak széles köre megfelel a rendészet szabályainak is.

3. A rendvédelmi szervek

A rendvédelmi szervekről a 2010. évi XLIII. törvény, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról ad felsorolást. E törvény értelmében rendvédelmi szervek a:

- rendőrség
- a büntetés-végrehajtási szervezet
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv

⁹ Finszter Géza: (kézirat) A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók 9. o.

¹⁰ Finszter Géza: (kézirat) A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók 12.-14. o.

- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok¹¹

Témámat illetően, a rendvédelmi szervek mindegyikével külön részletekbe menő tárgyalást lefolytatni nem szándékozom. Így csak a leginkább releváns szerv, a rendőrség részletes ismertetését kívánom megejteni.

3.1. A rendőrség

A rendőrség egy olyan állami szerv, melynek elsődleges feladata a közbiztonság és a belső rend védelme, a törvények és bizonyos szabályok betartatása, a szabályszegőkkel szembeni eljárás megindítása. A rendőrség a közigazgatás rendészeti, polgári és fegyveres szervezete, amely a törvények végrehajtásának elősegítését szolgálja. Védelmező és kényszerítő erővel felruházott, erőszakot végső esetben alkalmazó intézmény.¹²

3.1.1. A rendőrség jogi szabályozása

Számos jogszabály szabályozza a rendőrséget annak jogállását, szervezetét, működését, feladatait és hatáskörét. Mind közül elsőként említendő Magyarország Alaptörvénye, annak is a 46. cikke, amely cikk rendelkezik a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról. Ahol a rendőrség alapvető feladatai és működésének irányítása kerül lefektetésre. (A rendőrség feladatainak részletes tárgyalására a későbbiekben kerül sor). Magyarország Alaptörvénye mellett említeni kell az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, melyben a rendőrség egyéb feladatairól, szervezetéről és jogállásáról ír a jogszabály. Emellett érdemes megemlíteni a 329/2007. (XII.13.) Kormányrendelet, mely a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről rendelkezik, illetve a 30/2011. (IX.22.) BM rendelet mely a rendőrség szolgálati szabályzatáról ad iránymutatást. A felsoroltak mellett, még számos jogszabályban találhatunk utalásokat a rendőrségre vonatkozóan, akár a katasztrófavédelem kapcsán is.

¹¹ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

¹² Ernyes Miklós (2002) A rendőrség története. Budapest,

3.1.2. A rendőrség feladatai

Az előző pontban említett jogszabályok közül az Alaptörvény és a Rendőrségről szóló törvény is ír azokról a feladatokról és kötelezettségekről, melyeket a rendőrségnek el kell látniuk. Az Alaptörvény 46. cikke fejt ki, hogy:

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.”¹³ Az alaptörvényi rendelkezésből is már kiderül, hogy a rendőrség feladata az államhatár védelme. A rendőrségi törvény, már taxatív felsorolja és részletezi azon feladatok listáját, melyeknek ellátása a rendőrség hatáskörébe tartozik. Ilyenek bűncselekmények megelőzése, felderítése, szabálysértési hatóságként való eljárás, a közlekedés rendészet, büntetések végrehajtása és egyéb feladatok. A törvény még az államhatárral kapcsolatos feladatokról rendelkező jogszabályrészek a következők, mely a téma későbbi kifejtése során nélkülözhetetlen:

„1.§ (2) 9. ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kizorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,

10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,

11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést -, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását,

12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,

13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,”¹⁴

¹³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 15.)

¹⁴ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

A rendőrségi törvény pontjai egyértelművé teszik, hogy Magyarországon az államhatár biztosítását és ellenőrzését a rendőrség látja el, nincs, egyéb szerv melyek ezeket a feladatokat ellátnák (tehát nincs a klasszikus értelemben vett határőr szolgálat, melyet határőrök látnának el). Viszont a rendőrség hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatok vannak, ahogy azt a 9. és 10. pont is kifejti.

3.1.3. A rendőrség szervezete és irányítása

A rendőrség szervezete és irányításával kapcsolatban szintén az 1994. XXXIV. törvény szolgál magyarázattal. A törvény a rendőrséget hármass felosztásban tárgyalja. Ennek értelmében a rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv alkotja.¹⁵ Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve, Országos Rendőr-főkapitányság, megyei illetve fővárosi rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. A megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok önálló feladat- és hatáskörrel működnek. Az illetékes rendőr-főkapitányság szerveként emellett önálló feladat- és hatáskörrel működnek a rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek is. A szervezet fontos alkotó részeit jelentik az önálló feladat- és hatáskörrel nem rendelkező rendőrörsök, melyeket a rendőr-főkapitányság és rendőrkapitányság szervezetében lehet létrehozni.¹⁶ A kutatott téma kapcsán fontos megemlíteni azt a 21 határrendészeti kirendeltséget, melyek a rendőr-főkapitányságokhoz kapcsolódnak. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya az alábbi kategóriákra osztható fel:

- hivatásos állományú rendőrök
- kormánytisztviselők
- igazságügyi alkalmazottak
- közalkalmazottak
- a munka törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkavállalók¹⁷

A belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv kapcsán annyit érdemes megemlíteni, hogy kormányrendelet kirendeltséget

¹⁵ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 4.§ (2)

¹⁶ www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendorseg-szervezete 2014.04.02.

¹⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 4/A. § (3)

hozhat létre szervezeti egységként. A személyi állomány ezeknél a szerveknél is hasonló, mint az előbb felsoroltak, apróbb különbségekkel.

A rendőrség irányítása kapcsán érdemes a Kormány jogalkotó tevékenységét először megemlíteni. Az irányítás szó szoros értelmében vett „csúcspontja” a szakminiszter, azaz a belügyminiszter. (Korábban rövid ideig az igazságügy miniszter látta el ezt a feladatot.) Ahogy a jogszabály is rendelkezik, a miniszter szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését, és a miniszternek is van jogalkotó szerepe, mely rendeletek formájában manifesztálódik. Néhány feladat és hatásköri elemet említenék, melyeket a törvény felsorol. Irányítja az előbb említett hármas felosztásban tárgyalt szerveket. A miniszter emellett ellenőrző szerepkörben is eljár. Ellenőrzi a törvényességi, szakszerűségi, pénzügyi és hatékonysági szempontok alapján. Jóváhagyja a szervezeti és működési szabályzatokat, melyeket a szervek vezetője javasol. Vezetői kinevezéseket terjeszt elő a miniszterelnök számára. Mindemellett gyakorolja a munkáltatói jogokat a szervek vezetői felett. Kinevezési és felmentési jogkörei is vannak alsóbb szinteken, mulasztás esetén utasítást adhat ki mulasztás pótlására. Dönt a hatásköri összeütközések kérdésében, és jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket.¹⁸

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet az országos rendőrfőkapitány vezeti, akit a szakminiszter javaslatára a miniszterelnök jelöl ki. A jelölést megelőzően a jelöltet az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága meghallgatja és állást foglal az alkalmasságáról. Az országos rendőrfőkapitány közvetlenül vezeti a szervet. Így a szerv számára utasításokat adhat ki, ő tesz javaslatot a helyettesének, (vagy helyetteseinek), a rendőr-főkapitányságok vezetőinek, (külön jogszabályban meghatározott rendőri szervek vezetőinek) kinevezésére, felmentésére. Miniszteri jóváhagyás után ő adja ki a szerv szervezeti és működési szabályzatát. Jóváhagyja a rendőr-főkapitányságok (és az általa irányított más rendőri szervek) szervezeti és működési szabályzatát. Külön jogszabályban foglalt, hatáskörébe utalt jogként gyakorolja a személyügyi és munkáltatói jogokat a központi szerv állományába tartozó személyek felett. Gyakorolja a rendőr-főkapitányságok vezetői és az általa irányított más rendőri szervek vezetői felett a munkáltatói jogokat (a kinevezés és a felmentés kivételével). Irányítja a rendőr-főkapitányságok (és közvetlen alárendeltségébe tartozó más rendőri szervek vezetőinek) tevékenységét.¹⁹

¹⁸ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 5.§

¹⁹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 6.§

A belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szervet, valamint a terrorizmust elhárító szervet főigazgató vezeti.²⁰ Az általa irányított szerv felett gyakorolt hatásköre sokban megegyezik az országos rendőrfőkapitányéval, így annak részletezését nem kívánom részletesebben taglalni.

Fontos megemlíteni, az országos rendőr rendőrfőkapitány és a terrorizmust elhárító szerv főigazgatójának megosztott feladatát, az államhatárt illetően, ami a törvény 6-§ (4)-ban találunk, a következőképpen: *„Az országos rendőrfőkapitány és a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója együttesen - az államhatár rendjének fenntartása érdekében - jóváhagyásra a miniszter elé terjeszti a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket.”*²¹ (A rendelkező jogszabályrész utolsó két bekezdésében a szervek képviselőjét határozza meg a jogalkotó.)²²

Az rendészet általános megközelítéséből, a fogalom tudományos fejlődéséből, és a tárgyalt szervezeti, és egyéb megközelítésből is már sok helyen kitűnt, a rendvédelmi szervek közül a rendőrségnek milyen fontos szerepe van az államhatár védelmében, annak igazgatásában annak biztosításában. A szervezetnél, az irányításnál is a jogszabály sok pontban tárgyalta a rendőrség szerepkörének fontosságát, annak egyedüli hatáskörét az adott feladatkörben.

A következő fejezetekben már a rendészet különleges szegmensében, az idegenrendészet tárgykörében folytatom a téma kifejtését, annak egyes kérdéseinek a tárgyalását.

²⁰ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 6.§(2)

²¹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 6.§(4)

²² (5) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet az országos rendőrfőkapitány, a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szervet a főigazgató, a terrorizmust elhárító szervet a főigazgató képviseli.

(6) A rendőrséget a két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményeken, valamint a viszonyosságon alapuló nemzetközi kapcsolatokban a 7/G. § (1)-(3) bekezdése alapján az országos rendőrfőkapitány képviseli. A miniszter két- vagy többoldalú nemzetközi egyezményen alapuló nemzetközi kapcsolatban a rendőrség képviselőjére a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatóját vagy a terrorizmust elhárító szerv főigazgatóját kijelölheti.

III. Az idegenrendészet

1. Az idegenrendészet történeti áttekintése Magyarországon

Az idegenrendészet (akárcsak a rendészet) érdemi kialakulása másfél évszázaddal ezelőttre, a kiegyezés idejére tehető. Ez idő előtt a magyar határ átlépéséhez nem volt szükség olyan konkrét iratra, mint az útlevel.

Az első jogszabály, amely már törvényes keretek közé szorította a külföldiek mozgását, és tevékenységüket az ország határain belül, (pl. ingatlanvásárlás) az a 1871. évi XVIII. tc.. Ebben a törvénycikkben a községi illetőség meghatározásának szükségessége volt a legfontosabb rendelkezés, mely egyfajta népesség-nyilvántartást feltételezett.

A következő fontos jogszabály melyet fontos kiemelni, az az 1903. évi V. tc., amely tartalmilag a Magyar Korona országai területén való lakhatásról rendelkezett és meghatározta a nem magyar állampolgárok jogállását. Emellett szabályozta a külföldiek magyarországi tartózkodását, vízumkötelezettségét, (akkori nevén láttamozás) nyilvántartását, lakcím-bejelentési kötelezettségét.²³ Ez a jogszabály a magyar szakirodalomban, mint idegenrendészeti törvényként tartják számon. Ez a törvény azonban nem csak rendészeti jellegű rendelkezéseket tartalmazott.²⁴

A tanácsköztársaság bukását követően, a 200.000/1925. sz. BM. rendelet tartalmazta a külföldiekre vonatkozó szabályozások nagy részét (bár az 1903. évi V. tc., egyes keretjellegű intézkedése 1945-ig érvényben maradt). A rendelet legfőbb törekvése az volt, hogy a baloldali beállítottságú külföldiek beutazását megakadályozza, vagy legalábbis nehezítse. Ezt leginkább a külföldiekkel kapcsolatos ügyintézés komoly szigorításával kívánta elérni. Emellett a külföldiek rendészete átkerült a Belügyminisztérium hatáskörébe.

A szigorú rendelkezések lazulására 1930-ban került sor. Ekkor lépett hatályba az a jogszabály, amely az 1903. évi V. tc.-ket módosította, az 1930. évi XXVIII. tc.. Ez a törvény már könnyebb ügyintézést tett lehetővé a külföldiek számára, és ami talán a legjelentősebb változás volt, az az, hogy létrehozta az ügyintézés lebonyolítására a Külföldieket, Ellenőrző

²³ Liszka dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 3.o.

²⁴ Hautzinger Zoltán (2014): Idegenjog kontra idegenrendészet (Rendészettudományi gondolatok 114.o.)

Országos Központi Hatóságot (későbbiekben KEOKH). A szélsőjobboldali, fasiszta politikai erő erősödésével erősen korlátozott lett a beutazás, és több száz külföldit utasítottak ki a hatóságok az ország területéről.

1944.-ben az ország német megszállása alatt a KEOKH is átkerült a Gestapo kezére. A nyilvántartásokat átkutatták, majd az azokban szereplő zsidókat, lengyeleket és egyéb számukra nem megbízható külföldieket, nemzetiségeket, etnikumokat sorra letartóztatták, több százat.

A II. világháború végeztével elrendelték a demokratikus rendőrség megszervezését. Rövid idő múlva a KEOKH kivált a rendőrség szervezetéből és átkerült az Államvédelmi hatósághoz (ÁVH). Ez a szervezeti összeállítás egészen 1956-ig tartott. Az idegenforgalom ebben az időben nagyon alacsony volt, csak az 1950-es évek végén volt egy kis emelkedő tendencia megfigyelhető.

1957-ben létrehozták az egységes belügyminisztériumot és a KEOKH a Politikai Nyomozó Főosztályhoz került.

A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) Politika Bizottsága 1960. október 18-án tartott ülésén jelentős döntések születtek az útlevél- és vízumrendszerről. Arról is döntés született, hogy a szomszédos szocialista országokkal államközi egyezményben kell deklarálni a vízummentességet. A vízumkibocsátás határidejének csökkentéséről is születtek döntések, és határozat született arról is, hogy összeállítanak egy listát, amely azokat a külföldieket fogja tartalmazni, akik nem utazhatnak be az ország területére. Később ez lett a tiltó névjegyzék.

1966-ban született egy Kormányrendelet, (24/1966. (IX.25.) Korm.rendelet) amely az idegenrendészet tárgykörével foglalkozott (és egészen 1983-ig volt hatályban).

A KEOKH 1961-ben a kémelhárításban játszott szerepet, ugyanis a kémelhárítás egyik alosztálya lett. Majd 1971-ben alakult Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség és ennek egyik osztálya lett. 1977 április 1-jén megalakították az Országos Rendőr-főkapitányságot és a KEOKH, az Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség III/2-es osztályaként működött tovább.²⁵

1983-ban születtek szép számban idegenrendészeti jogszabályok, de ami talán még fontosabb az az 1989-ben alakult Menekültügyi Hivatal a Belügyminisztériumon belül.

²⁵ Liskayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 4.o.

1993-ban született egy jogszabály, „a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról” névvel, ez a törvény volt az, ami fontos állomáskő volt a mai magyar idegenrendészet és menekültügy vonatkozásában. Részletesen írt a beutazás és tartózkodás szabályairól, a rendészeti szabályokról, a rendvédelmi szervek intézkedéseiről, és az adatkezelésről is.²⁶

2000 január 1-jén megkezdte működését a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), a Belügyminisztérium keretein belül. Hasonlóan az Európai Unióban működő ilyen jellegű hivatalokhoz, a Hivatal hatáskörébe kerültek a menekültügyi és állampolgársági feladatok. A Hivatal 2002-ben, a közigazgatási reformtörekvéseknek megfelelően, kiegészült regionálisan szervezett területi szervekkel.²⁷

2. Az idegenrendészet fogalma

Az idegenrendészet olyan hatósági tevékenység, ügyintézés, amely a külföldiek határátlépésével, itt tartózkodásával, nyilvántartásával és ellenőrzésével és jogsértő cselekményük felderítésével foglalkozik.²⁸

Ahogy az a definícióból kitűnik, az idegenrendészet egy hatósági tevékenység, egy hatósági jogalkalmazói tevékenység. Az államok egyedileg határozzák meg azokat a jogszabályokat, amelyek tartalmazzák a külföldiek jogi helyzetét, és amelyek alapján az idegenrendészet lebonyolítható. (külföldiek jogi helyzete: az állam felségjoga a külföldiekkel szemben is mindig érvényesül, ha az állam területén tartózkodnak. Másrészt saját állama felségjogának is alá van vetve.)²⁹

²⁶ 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról

²⁷ http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu (a Bevándorlási és Állampolgársági hivatal hivatalos honlapja) 2014.11.02.

²⁸ Liszkayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 7.o.

²⁹ Liszkayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 7.o.

3. Az idegenrendészet szervezeti rendszere

Mint a közigazgatásban megszokott az idegenrendészeti feladatokat ellátó szervek is három szintre oszthatóak. Ezek a szervek tehát lehetnek központi, területi és helyi szervek (plusz meg kell említeni egyéb szerveket, amik a hármass besorolásba nem beilleszthetők).

3.1. Központi szervek

A központi szervek között fontos megemlíteni két minisztériumot, a Belügyminisztériumot, és a Külgazdasági és Külügyminisztériumot. (A külügyminisztert a vízum megadása kapcsán kell megemlíteni) A belügyminiszter jogköreiről pedig már a korábbiakban kiderült, miért is központi szerv az idegenrendészetben is.

Az ORFK Határrendészeti Főosztály, különösen az Idegenrendészeti Osztály emelendő ki, mely a szakmai irányítást gyakorolja. Felel az idegenrendészeti feladatok ellátásáért, gondoskodik a jogszabályok egységes értelmezéséről. (az osztály feladatait a főosztály ügyrendje határozza meg)³⁰

Központi szervként kell még megemlíteni a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt (BÁH). Feladatait az idegenrendészeti szervektől elkülönülten végzi.

3.2. Területi szervek

Területi szervek a Budapesti Rendőr- főkapitányság, (BRFK) illetékes osztálya illetve a Megyei Rendőr- Főkapitányságok Rendészeti Igazgatóság Határrendészeti Osztálya (ha van ilyen). Ahol nincs külön ilyen jellegű alegység, ott a személyi állomány egy kis elkülönült része végzi ezeket a feladatokat. Emellett területi szervek a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) területi szervei.

³⁰ <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendorseg-szervezete> 2014.11.02.

3.3. Helyi szervek

Városi, kerületi rendőrkapitányságok látják el helyi szinten a feladatokat. Idegenrendészeti csoportok működnek azokon a kapitányságokon, ahol a külföldiek nagy száma ezt igényli.

3.4. Egyéb szervek

Korábban ide tartozott a Határőrség, akinek voltak idegenrendészeti jogkörei (de csak a határátlépéssel és kényszerintézkedések alkalmazásával kapcsolatban)

Manapság például ezek a szervek a Konzuli tisztviselő, aki szintén a vízum kiadásában jár el, illetve egyéb külképviseletek.

4. Idegenrendészet és idegenjog

Idegenrendészet és idegenjog. Ezzel a két kifejezéssel találkozhatunk leggyakrabban a magyar jogirodalomban, ha a külföldiekről szeretnénk többet megtudni jogi megközelítésben. A két kifejezést azonban vigyázva kell vizsgálnunk, a kettő egymás szinonimájaként való használatát mellőzve. Hisz a két fogalom nem azonos jelentéstartalommal bír. Hiszen az idegenjogi jogalkalmazás nem minden esetben idegenrendészeti jellegűek.

Az idegenjog kettős megközelítése során beszélhetünk szűkebb és tágabb fogalomról is. Az idegenjog tágabb értelemben azok a jogszabályi normák összessége, amelyek az államnak egyfajta állásfoglalása, amit jogszabályban rögzít. Ez az állásfoglalás abban a kapcsolatban ölt testet, ami az állam és vele nem állampolgársági kapcsolatban álló személyek közt jön létre, de más társadalmi viszonyok alapján. Ez a felfogást Éliás Pál fogalmazta meg. Ebben az olvasatban az idegenjog, mint külön jogág nem állja meg a helyét. Inkább egy

speciális jogterületként kell felfogni, ami a külföldieket közigazgatás jogi (vagy büntetőjogi, vagy polgárjogi) szabályok alapján szabályoz.³¹

Szűkebb értelemben az idegenjog már sokkal inkább kapcsolódik az idegenrendészethez. Ide tartoznak az igazgatás jellegű normák, melyek a külföldiek jogállásbeli különbségeit szabályozzák a magyar állampolgárokkal szemben. Ahogy Ivancsics Imre is megfogalmazza, az idegenrendészet leginkább a külföldiek határátlépésére és beutazására, az országhatárain belüli tartózkodására, jogaiknak gyakorlására, ezeknek ellenőrzésére, a szankciók esetenkénti alkalmazására, valamint kiutazásukra vonatkozó hatósági jogalkalmazásra terjed ki.³²

Az idegenjogi jogszabályok részben nemzetközi joganyagból, másrészt pedig belső jogszabályokból állnak össze. Ezek a jogszabályok nem lehetnek ellentétesek olyan nemzetközi egyezményekkel, melyeket az állam elfogadott, és magára nézve kötelező erejűnek ismert el, és természetesen az alapvető emberi jogokkal sem ütközhetnek. Az állam maga dönti el, hogy kit enged be a területére, és kit tilt ki onnan, illetve akiket beenged, azoknak mennyi tartózkodási időt engedélyez.³³

5. Hatályos jogi szabályozás

A hatályos magyar szabályozást a nemzetközi egyezmények és az Európai Unió joga olyan nagymértékben meghatározza, és alakítja, hogy ezek említése, rövid ismertetése kikerülhetetlen. Elsőként a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezményokmánya (PPJNE) és az Emberi Jogok Egyezségokmánya (EJEE) rögzít olyan körülményeket, célokat vagy eredményeket, melyeket vizsgálva szabályozza a mozgásszabadság korlátozásának lehetőségeit (közbiztonság, bűnmegelőzés etc.). A kiutasítással kapcsolatban kötelező jelleggel előír olyan jogokat, amiket nem lehet figyelmen kívül hagyni egy kiutasítási eljárás során, ilyen a meghallgatáshoz, a képviselőhez és a jogorvoslathoz való jog.³⁴

³¹ Hautzinger Zoltán (2014): Idegenjog kontra idegenrendészet (Rendésztudományi gondolatok 113.o.)

³² Ivancsics Imre(2008): Az idegenrendészet (Kilényi Géza szerk.: A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest, Complex Kiadó) 1667.o.

³³ Liskayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 8.o.

³⁴ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezményokmánya, 12. és 13. cikk

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a tagállamok polgárainak, más tagállamok területén való szabad mozgását, tartózkodását rögzíti.³⁵ Ez a szabad mozgás leginkább a munkavállalók kapcsán realizálódik a leginkább. Itt fontos elem a megkülönböztetésnek mindennemű tilalma, tekintettel fajra, állampolgárságra és javadalmazásra. A szabad mozgás és tartózkodás mellett a szabad letelepedést is biztosítja az EUMSZ.³⁶

Az EU Alapjogi Chartája is szabályozza az uniós polgárok mozgását, tartózkodását, védelmét valamint a munkavállaláshoz való jogát.³⁷

Az előbb említett Európai Unió szabályok után, a magyar hatályos migrációs normákra kitérve, a hazai joganyag közül két jogszabályt mindenképp ki kell emelni. Ezek a jogszabályok a 2007. évi I. tv., a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, a másik pedig a 2007. évi II. tv., a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény.

Az első törvénnyel kapcsolatban érdemes megjegyezni, mint ahogy a címében is áll, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők jogállását írja le a törvény. Ezek a személyek: *„az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek”*³⁸ akiket az egyszerűség kedvéért EGT-állampolgárként aposztrofálnak. A jogszabályba foglaltak illetik az EGT-állampolgárt és családját, magyar állampolgár, magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagját, illetve EGT-állampolgárt, vagy magyar állampolgárt kísérő aki, eltartottja, egy háztartásban él, vagy egészségügyi okok miatt gondoskodik. A törvény rendelkezik még a tartózkodás időtartamáról, ahol két fajta, időintervallumot különböztethetünk meg, a 180napon belül, 90 napot meg nem haladó, és 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodás. Az előbbihez nem szükséges (a kötelező személyazonosságot igazoló iratokon, és egyéb előírt iratokon) külön engedély kérése. Míg a második esetben bejelentés köteles a tartózkodás és

³⁵ Európai Unió működéséről szóló szerződés 20-21. cikkek

³⁶ Európai Unió működéséről szóló szerződés 49-51. cikkek

³⁷ Rózsás Eszter (2014): Közigazgatási jog, Különös rész II., Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 57.o.

³⁸ 2007. évi I. tv., a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

regisztrációs igazolás szükséges. Illetve a törvény rendelkezik még az állandó tartózkodás jogáról, annak megvalósulásának feltételeiről. Rosszabb esetben a jogsértő külföldi állampolgár cselekménye miatt, kilátásba helyezhető hátrányok (kiutasítás, kitoloncolás, etc.).

A második jogszabály, mint ahogy a címében olvasható, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról rendelkezik. A jogszabály tematikája hasonló, mint az előbbinek, csak itt az alanyok sajátos helyzete indokolja a külön jogszabályban tárgyalást. Az EGT- állampolgárokkal ellentétben, a harmadik országbeli állampolgárok (vagy hontalanok) nem léphetnek az állam területére olyan könnyen, mint az EGT- állampolgárai. Szükségesek olyan úti okmányok, vízum, amik lehetővé teszik a beutazást. Ebben az esetben is a 90 nap a jelentős időkorlát, aminek a letelte további engedélyeket tesz szükségessé. Ilyen a tartózkodásra jogosító engedély, munkavállalói vízum vissza/tovább utazáshoz szükséges engedély etc. Rendelkezik még a törvény a letelepedés, illetve letelepedés szabályairól is, melyekhez szükséges igazolásokat szintén be kell szerezni. A jogszabály a rendészeti eszközöket is megemlíti a jogszabályban a záró rész előtt, amelyek alkalmazhatóak, ha a fent említett, vagy a jogszabályban egyéb helyen megfogalmazott tételeket a külföldi megsérti. (ilyen például a kiutasítás és önkéntes távozás, beutazási és tartózkodási tilalom etc.)³⁹ Fontos röviden megemlíteni azokat a különbségeket, amely szabályok az ügyféllel való eljárásban különböznek a 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól foglaltaktól. Ilyen különbségek, melyek az általános szabályoktól eltérnek például: az ügyfél tájékoztatása, és annak módja (azon a nyelven, amit ért az ügyfél kötelesek megtenni), a személyes megjelenés szabályai is különbözőek, a döntések közlésének módja, melyet szóban is meg kell tenni (azon a nyelven, amit ért az ügyfél), és a költségek viselésének is sajátos szabályai vannak a fent említett jogszabályok kapcsán.

6. Az idegenforgalom

Az idegenforgalom definíciója egy könnyen megragadható fogalom. Idegenforgalom alatt értjük valamely ország máshonnan érkező turistáinak és látogatóinak a forgalmát. Az idegenforgalom egy abszolút békés célú, önkéntes, tömeges és rendszeres utazási forgalom.

³⁹ 2007. évi II. tv., a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény.

Akik az idegenforgalomban részt vesznek az adott országnak átmenetileg fogyasztóivá, és szolgáltatásainak igénybevevőivé válnak.

Rendkívül fontos fogalmi eleme az idegenforgalomnak, hogy az idegenforgalom oda irányul vissza ahonnan kiindult. A fennemlített jellegzetességek határolják el az idegenforgalmat más tevékenységektől és céloktól, melyeket az előző fejezetben került a hatályos jogi szabályozás alapján kifejtésre. Hiszen ebben az esetben nem találkozhatunk letelepedési szándékkal, menedékkérelmi szándékkal illetve állampolgárságot igénylő szándékkal.

A rendészeti igazgatás szempontjából mégis fontos megemlíteni az idegenforgalmat, hisz rendészeti értelemben nem csak a turisztikai célból beutazókat érthetjük a fogalom alatt, hanem azon külföldiek összességét, akik beutaznak, majd kiutaznak az országból turizmus, vagy egyéb cél miatt.⁴⁰

7. A bevándorlás

A bevándorlás bizonytalan időtartamra való letelepedés, a visszatérés szándéka nélkül, ahonnan a személy érkezett. Rögtön szembetűnik, hogy az idegenforgalom, és a bevándorlás egymásnak szöges ellentétei. Míg az idegenforgalom során az alany, (általában) előre meghatározott időt tölt el az állam területén, rövid időtartamot leginkább, és visszatérési szándéka megvan abba az országba ahonnan érkezett, hisz csak átmeneti jellegű a más államterületen való tartózkodás. A bevándorló ezzel ellentétben végleges letelepedési szándékkal érkezik az ország területére. Az ezt motiváló erők általában gazdasági jellegűek (gondoljunk csak arra, hogy a történelem során milyen gyakran fordult elő az e célból történő tömeges bevándorlás. Például az Egyesült Államok területére, vagy akár a napjainkban gyakoribb nyugat- európai országokba történő bevándorlás, akár Indiából, vagy Arab országokból, hol gyakori célpont Németország, vagy az Egyesült Királyság.)

Az előbb említett gazdasági motiváció határolja el a leginkább a bevándorlókat, a menekültektől, akik politikai indokok miatt hagyják el hazájukat, és legtöbb esetben

⁴⁰ Liskayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 6.-7.o.

letelepedési szándékuk sem társul hozzájuk (tovább utaznak, vagy a negatív politikai tényező megszűnésével visszatérnek hazájukba).⁴¹

7.1. Letelepedési engedélyek

A bevándorlók számára a letelepedésre számos módon van lehetőség. Ilyenek az Állandó tartózkodási kártya, az EK letelepedési engedély, az Ideiglenes letelepedési engedély, a Nemzeti letelepedési engedély és végül a Nemzeti letelepedési engedély (Nemzetgazdasági érdekből). Ezekről a lehetőségekről, a korábban már tárgyalt, 2007. évi I. törvény, illetve 2007. évi II. törvény ad eligazítást.⁴²

7.2. Honosítás

Honosítás során olyan személy szerez magának magyar állampolgárságot, aki még soha nem volt magyar állampolgár. Feltételek melyekhez a honosítás kötődik:

- Meghatározott ideig – bevándoroltként, letelepedettként, menekültként elismert személyek, valamint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők köre – folyamatosan Magyarországon lakott és állandó bejelentett lakóhellyel (lakcímkártyával) rendelkezik.
- Büntetlen előélet, valamint büntetőeljárás nincs folyamatban a kérelmező ellen.
- Biztosított magyarországi lakhatás és megélhetés.
- A kérelmező honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti.
- Alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven vizsgát kell tenni.

Ezek azok a kritériumok melyeknek meg kell felelnie a kérelmezőnek. A honosítás nem jár automatikusan a korábbi állampolgárság elvesztésével. (egyes esetekben az új (magyar)

⁴¹ Liszkayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 42.o.

⁴² http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu (a Bevándorlási és Állampolgársági hivatal hivatalos honlapja) 2014.11.02.

állampolgárság megszerzése, az eredeti állampolgárság elvesztését eredményezheti, ha az adott államban ilyen jellegű a szabályozás.)

Létezik kedvezményezett honosítás is, ahol a feltételek, bizonyos helyzetre való tekintettel, (család, hontalan, Magyarországon született etc.) enyhébbek. (szükséges időkorlát alacsonyabb).⁴³

IV. A menekültügy

*„A magyar és a világtörténelem is összeállna
menekülések, és befogadások és
hontalanság éveinek krónikájából ”
(Tóth Judit)*

1. A menedékjog fogalma

A menedékjog egyike a legrégebbi jogintézményeknek. Az idő múlásával rendeltetése, és jelentéstartalmának lényege vajmi keveset változott. Ókori görög gyökerekre vezethető vissza, akik már akkor megalkották a menedéknyújtás „alapelveit”. Ezek az elvek már akkor kimondták, hogy a „menekült nem lehet köztörvényes bűnöző, kényszerhelyzetben hagyja el hazáját (rendszerint politikai okok miatt), idegen állam területén védelmet keres, illetve kaphat.”⁴⁴

A befogadó állam dominanciája azonban vitathatatlan. Hisz végső soron az állam szándékán múlik, hogy a menedékért folyamodó meg is kapja azt. A menedékjog ebben az olvasatban tehát az állam joga, az állam dönti el, hogy mikor él vele és mikor nem.

Az idő múlásával azonban ez a tiszta állami jog kissé árnyaltabbá vált azáltal, hogy bizonyos humanitárius elvek, a nemzetközi jog valamelyest hatással vannak erre a döntésre.

A menedékjog egyfajta védelmi helyzet a kiadatás és a kiutasítás ellen, amely két féle módon valósulhat meg. Egyik formája a területi menedéknyújtás, a másik pedig a diplomáciai. A területi menedékjog ez az állam területi főhatalmának gyakorlását jelenti, míg

⁴³ http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu
(a Bevándorlási és Állampolgársági hivatal hivatalos honlapja) 2014.11.02.

⁴⁴ Liszkayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 55.o.

a diplomáciai menedék az állam egyes követségein valósul meg. (manapság nem túl gyakori formája a menedéknyújtásnak)⁴⁵

1.1. A menedékjog szabályozása

Az első nemzetközi speciális ügynökség, melyet a menekültek segítésére hozott létre az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) 1948-ban, nem sokkal a II. világháború borzalmainak végeztével. Ez nem volt más, mint a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet.

Nem sokkal később, 1950-ben az ENSZ Közgyűlése felállította a Menekültügyi Főbiztos Hivatalát, (angol rövidítés: UNHCR) mely 1951-ben kezdte meg működését, azzal a céllal, hogy a háború után otthonaikat elvesztő, és hazájukat elhagyó tömegeknek segítséget nyújtson. Magyar vonatkozásban is különösen fontos ez a hivatal, hisz az 1956-os forradalom leverését követően, a magyar menekültek ezreinek nyújtott segítséget külföldön.⁴⁶

1951-ben egy másik jelentős lépés is bekövetkezett a menekültüggyel kapcsolatban. 1951 július 28-án aláírták Genfi Konvenciót (majd később időbeli hatályát kiterjesztették a New-York-i Kiegészítő Jegyzőkönyvben 1967-ben, erre azért volt szükség, mert az eredeti konvenció csak az 1951 január 1-je után menekültekké váltak helyzetével foglalkozott).⁴⁷

Schengen. Ez a kis luxemburgi város, azért jelentős, mert a francia- német-luxemburgi hármashatáron helyezkedik el, és 1985. június 14-én, a várost átszelő Mosel folyón az NSZK, Franciaország, és a Benelux államok aláírták a schengeni egyezményt, mely az Európai Unió harmadik pillérét jelenti. Majd 1990-ben megszületett a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, mely egy komplex szabály- és követelményrendszert hozott létre.⁴⁸ Az így létrejövő schengeni térség olyan terület, amelyen belül garantálva van a személyek szabad mozgása. A felek eltörölték az összes belső államhatárt az akkori formájukban, és létrehoztak egy közös külső határt. Egységes szabály- és eljárási rendszerrel a rövid tartózkodást biztosító vízumokra, menedékkérelmekre és határellenőrzésre. Magyarország

⁴⁵ Liszakayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 55.o.

⁴⁶ <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/rolunk/az-unhcr-tortenete.html> (Az UNHCR magyarországi oldala) 2014.11.03.

⁴⁷ Liszakayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (1996. Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest 56.o.

⁴⁸ Rózsás Eszter (2014): Közigazgatási jog, Különös rész II., Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 65.o.

2007. december 21-én csatlakozott a térséghez, így a közös szabályok a magyar államra is érvényesek.⁴⁹

Az 1980-as évek végén, 1990-es évek elején a menedékkérők száma ugrásszerű növekedést mutatott, mely a Genfi Egyezmény regionális szintű kiegészítését indokolta. A Dublini Egyezmény (1990) létrejöttével próbálták az óriási számú menedékkérőt egy egységes, kötelező szabályrendszerrel működő menekültügyi eljárás és menedékkérelmi elbírálás keretei között kezelni.

Az Amszterdami Szerződés (1997) emeli át a menekültügyi és bevándorlásügyi politikát és a külső-belső határellenőrzést az első pillérbe, azaz az Európai Közösségbe, és öt éves időhatárt biztosított a tagállamoknak, hogy a változások tükrében átalakítsák saját menekült- és bevándorlás politikájukat.⁵⁰

Magyarországon 1989-ig nyúlik vissza az első jelentős eredmény melyet a menekültügy területén mutathat fel az állam. Ez az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet. Ebben a jogszabályban meghatározásra került a menekült fogalma, általános kötelező erejű kötelezettségek, a megkülönböztetés teljes tilalma (vallás vagy származás alapján), és a menekült jogi helyzete, kötelezettségei és lehetőségei.

1997-ben megszületett a menedékjogi törvény, amelyet váltott a jelenleg is hatályos 2007. évi LXXX. törvény. Mely magába foglalja többek között a menedékjogi alapelveket, a elismerést kérő személyt annak jogállását, a menekültet annak jogállását, az oltalmazottat és jogállását, a menedékest és jogállását. Rendelkezik még e státuszoknak a megszerzéséről, feltételeiről, elvesztéséről. Megemlíti az intézkedéseket, a menekültügyi eljárás általános szabályait, az adatkezelés szabályait.⁵¹

Az Európai Unió szabályrendszere, az évtizedek alatt kialakult menekült- és bevándorlás ügyi struktúrája a tagállamokon is túlmutatnak. Sok kapcsolódási ponton mutat egyezést az Unió joga, és gyakorlata, más országokkal Európán belül és kívül is. Afrikában, a Közel-Keleten vagy a világ bármelyik pontján akár az Amerikai Egyesült Államokban is komoly szerepe van a helyi szabályozás alakulásában az Európai Unió által alkotott megoldásoknak.

⁴⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons asylum_migration/l33020_hu.htm (Az uniós jogszabályok összefoglalói) 2014.11.03.

⁵⁰ Rózsás Eszter (2014): Közigazgatási jog, Különös rész II., Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 66.o.

⁵¹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

2. A menekült

„6. § (1)-Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében⁵² meghatározott feltételek fennállnak.”⁵³

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a menedékjogból vezeti le a menekült fogalmát:

"Minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket élvezni. Erre a jogra nem lehet hivatkozni a közönséges bűncselekmény miatt, kellőképpen meg nem alapozott üldözés, sem pedig az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes tevékenység tekintetében.”⁵⁴

A fent leírtak alapján megállapítható, hogy a menekült olyan személy, aki nem a saját országa területén tartózkodik (amelyiknek állampolgára), vagy hontalan, akit vallási, faji, vagy politikai „mássága” miatt valamilyen üldöztetéstől való félelme folytán, más állam területére távozik.

3. A menekültügyi eljárás

A menekültügyi eljárás célja az, hogy az eljárás során megállapítást nyerjen, hogy a menedékkérelmet előterjesztő valóban jogosult-e arra, hogy az állam elismerje a menekült (vagy ennek hiányában oltalmazott, vagy menedékes) státuszát, és így fenn áll-e a visszaküldés tilalma. Ez az eljárás kérelemre indul meg. (Hivatalból indul az eljárás, ha a státusz visszavonására irányul, vagy az 5 évenkénti oltalmazotti felülvizsgálat során)

Fontos tisztázni két fogalmat, még mielőtt az eljárás menetével tovább haladnánk. Az oltalmazott, illetve a menedékes fogalma szorul magyarázatra.

⁵² „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 hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Magyarország Alaptörvénye

⁵³ 2007. évi LXXX. törvény 6.§(1)

⁵⁴ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 14. cikk 1.-2. pont

3.1. Az oltalmazott

Az oltalmazottról a következő módon rendelkezik a jogszabály:

„12. § (1) Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érne, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.”⁵⁵

Az oltalmazott státuszt, olyan személy kaphatja meg, aki valamilyen kritériumnak, vagy kritériumoknak nem felel meg, mellyel a menekült státuszt megkaphatná, de a visszaküldése esetén fenn áll annak a lehetősége, hogy súlyos sérelem éri.

3.2. A menedékes

A menedékes:

„19. § Magyarország menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet

a) az Európai Unió Tanácsa - 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 szóló, 2001. július 20-i, 2001/55/EK tanácsi irányelvben (a továbbiakban: 2001/55/EK irányelv) meghatározott eljárás szerint - ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy

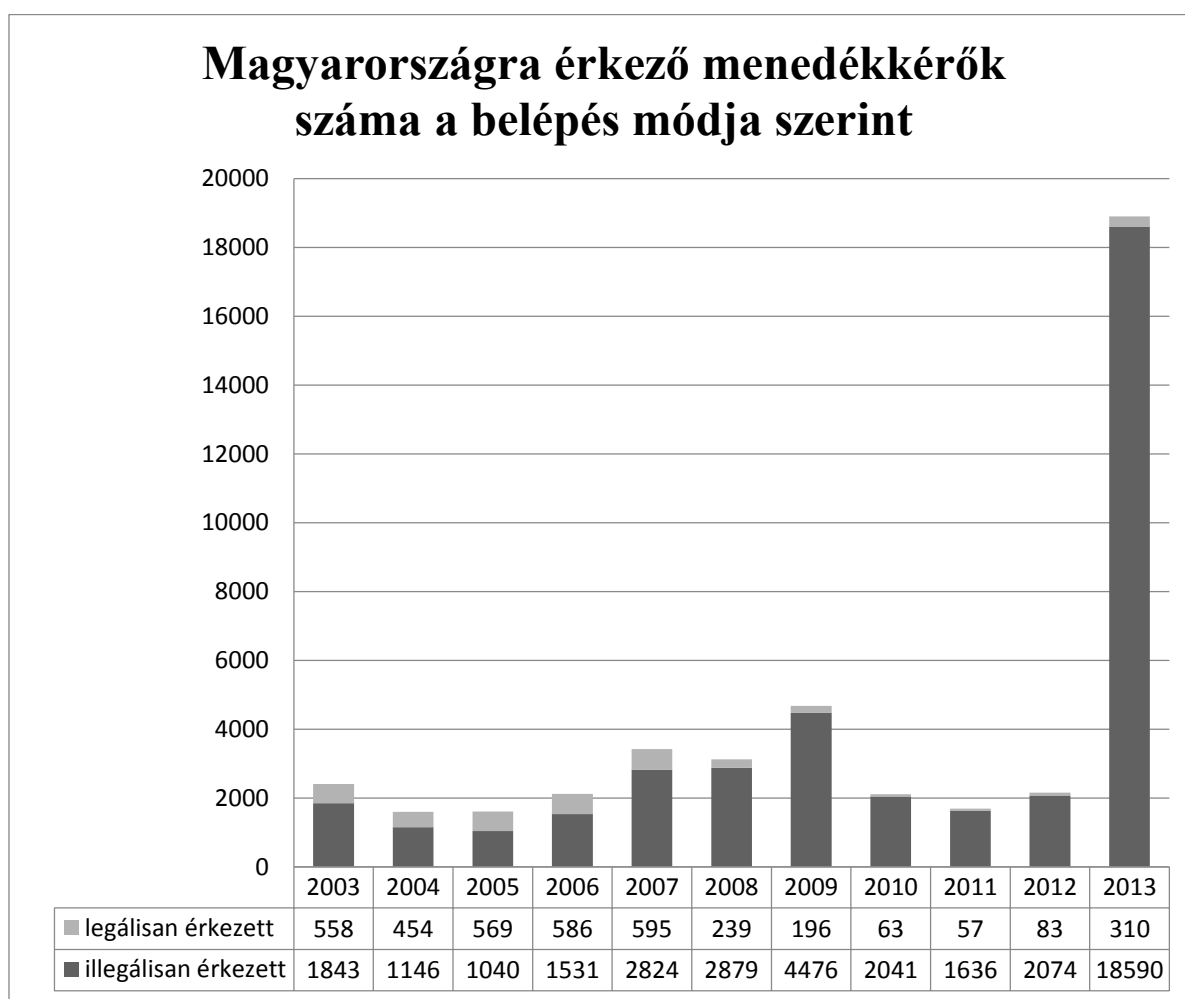
b)-a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése - így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód - miatt elmenekülni kényszerültek.”⁵⁶

⁵⁵ 2007. évi LXXX. törvény- a menedékjogról 12.§ (1)

⁵⁶ 2007. évi LXXX. törvény- a menedékjogról 19.§

A menedékes státusz feltételei, hogy a külföldi az ország területére tömeges menekülők csoportjával érkezzen, akiket az Európai Unió Tanácsának 2001/55/EK irányelve szerint, ideiglenes védelemre jogosultként kell elismerni, vagy a magyar Kormány ismeri el erre az ideiglenes védelemre jogosultnak azért mert valamilyen fegyveres konfliktus, vagy emberi jogok durva megsértése miatt kényszerültek hazájukat elhagyni.

3.3. Az eljárás megindítása



Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Az eljárás azzal indul meg, ha a kérelmező előterjeszti a kérelmét. Ezt a cselekményt a lehető leghamarabb, lehetőleg az országba érkezést követően köteles megtenni. A beterjesztést kizárólag személyesen lehet megtenni, az eljáró menekültügyi hatóság előtt. (amennyiben ezt nem tette meg, az idegenrendészeti, szabálysértési, vagy büntető eljárás során is lehetősége van e nyilatkozatát pótolni.

Az ügyintézés során a kérelmező az anyanyelvét használhatja, a hatóság számára biztosítanak tolmácsot, és a tolmács költségei is a hatóságot terheli.

Az eljárás két szakaszra bontható. Az előzetes vizsgálati eljárásra, és a részletes vizsgálati eljárásra.

Az előzetes vizsgálati eljárás időtartama 30nap, ekkor kerül sor a kérelmező személyes meghallgatására (tolmács közreműködésével). Ekkor kell pontosan beszámolni a menekülésnek az okairól, Magyarországra való érkezés körülményeiről, és minden releváns bizonyítékot a hatóság rendelkezésére kell bocsájtani, amely az érdemi elbírálást segíti. Ezt követően a hatóság tájékoztatja a kérelmezőt az őt megillető jogokról, illetve őt terhelő kötelezettségekről.

A repülőtéri eljárást fontos megemlíteni. Ebben az esetben a menedékjogi kérelem a repülőtéren történik. A hatóságnak 8 nap alatt le kell folytatni az eljárást, hogy beléptethesse a kérelmezőt az országba. (ez idő alatt a repülőtéri tranzitterületen helyezik el a kérelmezőt)⁵⁷

3.4. A menekültügyi őrizet

A menekültügyi őrizetet a 2007. évi LXXX. törvény 31/A §-ától kezdődően tárgyalja a jogalkotó, miszerint:

„- menekültügyi őrizetbe veheti azt az elismerését kérőt, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul, ha

a) az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében,

b) az elismerését kérő a hatóság előtt elrejtőzött vagy a menekültügyi eljárás lefolytatását más módon akadályozza,

c) alapos ok miatt feltehető, hogy az elismerését kérő a menekültügyi eljárás lefolytatását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn, a menekültügyi eljárás lefolytatásához szükséges adatok megállapítása érdekében,

d) az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság, illetve a közbiztonság vagy - a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen irányadó magatartási szabályok súlyos vagy ismételt megsértése esetén - a közrend védelme érdekében szükséges,

e) a kérelem előterjesztésére repülőtéri eljárásban került sor, vagy

f) a számára előírt megjelenési kötelezettséget az elismerését kérő felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza a dublini eljárás lefolytatását.”⁵⁸

Hatósági mérlegelés megelőzi az őrizetbe vételi folyamatot, mellyel a hatóság megbizonyosodhat arról, hogy az őrizetbe vétel hiányában nem valósulhatna meg az eljárás. Az őrizetet határozattal rendeli el a hatóság, melyet a közléssel egyidejűleg haladéktalanul végre is kell hajtani. Az őrizet maximum időtartamát 72 órában állapította

⁵⁷ http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=421&Itemid=392&lang=hu# 2014.10.03.

⁵⁸ 2007. évi LXXX. törvény 31/A § a)-f)

meg a jogalkotó. A menekültügyi hatóság azonban az illetékes járásbírósnál kezdeményezheti az őrizet meghosszabbítását, amely maximum 60 nappal hosszabbíthatja azt meg. A hivatal kezdeményezésére legfeljebb két alkalommal, újabb 60 napra meghosszabbítható őrizet így sem haladhatja meg a 6 hónapot (Olyan család esetében melyben kiskorú gyermek is él, ez a maximális idő 30 nap).

A menekültügyi őrizet során a hatóságok a (házaspárok kivételével) a nőket és a férfiakat egymástól elkülönítve helyezik el. A kisgyermekes családokat szintén a család megóvása érdekében külön kezelik. Léteznek különleges bánásmódot igénylő személyek, akiket korukra és/vagy az egészségügyi állapotukra való tekintettel fokozott figyelemmel látnak el. Az eljárás során személyes meghallgatás kérésére lehetőség van. Az őrizetbe vétellel, és az eljárással szemben azonban felfüggesztő kérelemnek nincs helye. Tehát az őrizetet elrendelő határozat ellen jogorvoslatra lehetőség nincs, viszont kifogással élhet, melyet 8 napon belül kell benyújtania a járásbíróshoz. Amely ha jogsértő állapotot észlel, annak megszüntetését elrendeli, és ha volt elmulasztott intézkedés annak pótlására szólítja fel a hatóságot. Viszont ha az indítvány elutasításra kerül, ugyanazon alapon újabb indítvány benyújtása nem lehetséges. A bíróság döntésével szemben jogorvoslatnak helye nincs.

A menedékkérelmezőnek az őrizete során biztosítani kell a hozzátartozóval való kapcsolattartást, vallásának gyakorlását, a rendelkezésre álló szabadidős tevékenységekhez való hozzáférést. A kérelmező pedig köteles az intézmény rendjét és szabályzatát figyelembe véve és megtartva alávetni magát a hatóságok jogszerű cselekményeinek (alávetnie magát, ha szükséges vizsgálatoknak, nem jogszerű tárgy elvételét tűrni, általa használt helyiség tisztaságát biztosítani, és az általa okozott károkat megtéríteni, etc.). Az őrizetbe vett személynek lehetősége van panaszt tenni az intézmény igazgatójánál, ha úgy véli nem jogszerűen jártak el vele szemben.

Az eljárás bármely szakában lehetőség van menedékügyi óvadék engedélyezésére. (Amennyiben a kérelmező kérelme pozitív elbírálásban részesül a későbbiekben, az óvadékot haladéktalanul vissza kell fizetni a menekült státusszal bíró számára.)

A menekültügyi őrizet megszűnését a következő állapotok szüntethetik meg:

„(8) A menekültügyi őrizetet haladéktalanul meg kell szüntetni, ha

- a) az elrendelésétől számítva hat hónap - a kiskorú gyermekkel rendelkező család esetében harminc nap - eltelt,
- b) az elrendelésének oka megszűnt,
- c) megállapításra kerül, hogy az őrizetbe vett elismerését kérő kísérő nélküli kiskorú,
- d) az őrizetbe vett elismerését kérő egészségügyi állapota miatt huzamos kórházi kezelést igényel,
- e) a dublini eljárásban történő átadás vagy visszaadás (a továbbiakban: dublini átadás) végrehajtásának feltételei biztosítottak, vagy
- f) nyilvánvalóvá válik, hogy a dublini átadást nem lehet végrehajtani.”⁵⁹

Az őrizet megszűnését követően a hatóság elrendelheti a külföldi számára kijelölt tartózkodási helyet.

3.5. Befogadó intézmények

A befogadó intézmények biztosítják a menedékkérelmezők számára az eljárás során azon szükségleteiknek ellátását, amire önerőből képtelenek lennének, vagy a hatóságuk az

⁵⁹ 2007. évi LXXX. törvény 31/A § (8) a)-f)

őrizetüket indokoltnak tartják. Az intézményekben szállást biztosítanak számukra, étkezést, tanácsadást és egészségügyi ellátást is igénybe vehetnek.

3.5.1. Befogadó állomás

A befogadó állomásokon a menekültkénti, oltalmazottkénti, illetve menedékeskénti elismerésüket kérők, a menekültek, oltalmazottak, menedékesek és befogadottak kerülnek elszállásolásra. Az intézményben dolgozók a jogszabályokban leírtak alapján eleget tesznek tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettségüknek. Ezt követően nyilvántartásba veszik a kérelmezőt. Ezt követően biztosítják azon körülményeket, melyek szükségesek a folyamatban lévő eljárások zavartalan lefolyására. Egészségügyi szűrésen is részt kell venniük az elszállásoltaknak, illetve egészségügyi alapellátás is biztosított számukra. Biztosítva vannak a szabad vallásgyakorláshoz szükséges eszközök, kialakított helységek, és szabadidős tevékenységek gyakorlására is a lehetőségek. Majd az eljárás során született döntés tükrében segít a továbbiakban az elszállásoltak számára, akár az önkéntes hazatérésben, illetve harmadik országba távozásban. Jelenleg Magyarország területén három befogadó állomás üzemel. Ilyen befogadó állomást találunk Bicskén, valamint telephelyeket Debrecenben és Vámosszabadiban.⁶⁰

3.5.2 Menekültügyi őrzött befogadó központ

A Menekültügyi őrzött befogadó központ, a menekültügyi őrizet végrehajtásával biztosítja a menedékkérelmező személyes jelenlétét az eljárás során. Az őrizettbe vételt követően az őrizettbe vett személy részletes tájékoztatást és adatszolgáltatásban részesül, majd az egészségügyi szűrést követően gondoskodnak a nyilvántartásba vételéről. Szociális munkások állnak rendelkezésre a felmerülő igények, tájékoztatás kielégítésére, valamint a vonatkozó jogszabályok alapján ellátják a gyermekvédelmi és iskoláztatási teendőket. Szabad vallásgyakorlásra és szabadidős tevékenységekre az őrzött befogadó központban is biztosítottak a lehetőségek. Majd az eljárás befejeztével, a meghozott határozat alapján segítséget nyújtanak a határozat végrehajtásában. Magyarországon ilyen Menekültügyi

⁶⁰ http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=478&Itemid=1226&lang=hu
2014.11.03.

őrzött befogadó központ működik Békéscsabán, valamint Nyírbátor és Debrecen telephelyeken.⁶¹

3.5.3 Közösségi Szállás

2011. március 1-jétől működik a Balassagyarmati Kirendeltség és Közösségi Szállás jelenlegi formájában. Elsősorban idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldiek kerülnek elszállásolásra, illetve olyanok, akikkel szemben a kiutasítást nem lehet végrehajtani, vagy kiskorúak, akikkel szemben őrizet elrendelésének lenne helye illetve olyan akivel szemben az őrizet elrendelése indokolt, de annak végrehajtásával kiskorú gyermek felügyelete nem biztosított, vagy olyan súlyos egészségügyi állapotban lévők, akikkel szemben az őrizet elrendelése súlyos hátrányt jelentene, etc.. A szálláson hasonló módon működik az információszolgáltatás, egészségügyi ellátás, vallásgyakorlás, szabadidős program biztosítása, mint a fent említett intézményekben. A Balassagyarmati Közösségi Szállás szoros kapcsolatban áll civil, társadalmi és karitatív szervezetekkel, önkormányzatokkal és a rendvédelmi szervekkel. Jogi segítségnyújtás terén a Magyar Helsinki Bizottsággal áll kapcsolatban⁶²

3.6. *Az előzetes vizsgálati eljárás során született döntés*

Ha az eljárás során a kérelmet elfogadták, akkor az tovább kerül a következő szintre, az részletes vizsgálati eljárási szakaszba. (A részletes vizsgálati eljárási szakaszról részletesebben a későbbiekben)

Amennyiben a kérelmet már az első szakaszban elutasítják, (és a bírósági felülvizsgálat kérése sem történik meg), akkor a menekültügyi eljárás befejeződik, és a továbbiakban a kérelmező nem jogosult Magyarország területén a további tartózkodásra.

⁶¹http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=485&Itemid=1227&lang=hu
2014.11.03.

⁶²http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=471&Itemid=1229&lang=hu
2044.11.03.

3.7. Jogorvoslati lehetőség

A döntéssel szemben, ami még az előzetes vizsgálati eljárás végeztével elutasításra került, a kihirdetését követő 3 napon belül bírósági felülvizsgálat benyújtási kérelem lehetséges az illetékes bírságnál. Az eljárás menetéről az érintett folyamatos felvilágosítást kérhet. Az bírósági döntéssel szemben további jogorvoslatnak nincs lehetősége.⁶³

3.8. A részletes vizsgálati eljárás

A hatóság ebben a szakaszban a kérelmező egyéni helyzetének részletes értékelésével, hogy fennállnak-e azok a feltételek, ami alapján megadható a menekült státusz (vagy az oltalmazott státusz) és megállapítható a visszaküldés tilalma.

A részletes vizsgálati eljárás során a hatóság 60 napon belül döntést hoz. (a 60 napba nem számít bele a szakhatósági állásfoglalás, valamint a benyújtott iratok, dokumentumok fordításának, és okmányszakértői véleménynek az elkészítésének ideje.)

Abban az esetben, ha a hatóság az eljárást megszünteti, a megszüntető határozattal szemben is jogorvoslattal élhet (annyi különbséggel, hogy ebben az esetben 8 nap a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásának határideje).

A hatóság a beadott menedékkérelmet pozitívan bírálja el, a határozat kihirdetésének időpontjáról értesíti a kérelmezőt. A döntés írásban, magyar nyelven jön létre, melyből egy példányt kap a kérelmező, és a döntést szóban, (az anyanyelvén) is kihirdetik.

Az eljárás során az alábbi pozitív döntések hozhatóak:

- Menekültként elismerés
- Visszaküldés tilalmának fennállása (ideiglenes tartózkodás)
- Oltalmazottként elismerés⁶⁴

⁶³ 2007. évi LXXX. törvény 52§ (4)-től

⁶⁴ http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=421&Itemid=392&lang=hu#
2014.11.03.

3.9. A Dublini eljárás

A Dublini eljárás jelentősége abban áll, hogy a menedékkérelem benyújtását követően lehetőség van arra, hogy az eljárás maga nem abban az államban kerül lebonyolításra, ahol azt a kérelmet benyújtották. A leírtak értelmében így hát, bizonyos jogi feltételek fennállása alapján biztosítva van arra lehetőség, hogy a menekültügyi eljárás az Európai Unió más tagállamában (illetve Svájcban, Norvégiában, Izlandon vagy Lichtensteinben) kerüljön lebonyolításra.⁶⁵

Ez a különleges helyzet áll fenn akkor, ha családtagok más országban nyújtják be kérelmüket, de a családegyesítést szem előtt tartva, egy államban, egy kérelem formájában kerül elbírálásra. Vagy ha más tagállamban vízummal, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik a kérelmező, akkor abban az államban kerül sor az eljárás folytatására. Akkor is másik állam jár el a menekült ügyében, ha korábban ott már benyújtott egy kérelmet. Tehát az első kérelem helye lesz a későbbiekben is meghatározó. Amennyiben ezen feltételek valamelyike fennáll, a kérelmező átszállításra kerül.⁶⁶

4. A menekült jogi státusza

A menekült státusz elismeréshez kötött. A kérelmező személy kérelme, az előzőekben tárgyaltak szerint, pozitív elbírálást kap, akkor a jogi helyzete, hasonlatos lesz egy magyar állampolgáréval. Más külföldiekhez képest, élvez bizonyos kedvezményeket és támogatást, melyet az állam biztosít számára.

Jogaiban és kötelezettségében való eltérések egy magyar állampolgárhoz képest:

- jogosult a Genfi Egyezményben foglaltak szerint két nyelvű okmányokra
- nem vehet részt országgyűlési választásokon (helyi önkormányzati választásokon és helyi népszavazáson igen, de nem választható)

⁶⁵ http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=424&Itemid=467&lang=hu# 2014.11.03.

⁶⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/l33153_hu.htm 2014.11.03.

- nem láthat el munkakört, és nem tölthet be olyan tisztséget, melyet csak magyar állampolgár láthat el
- Különféle támogatásokra jogosult
- honosítási kérelménél a menekült státusz javára írandó körülmény
- köteles egészségügyi vizsgálaton részt venni, ha jogszabály, vagy a hatóság felszólítja
- Köteles a magyar hatóságokkal együttműködni, az ország törvényeit betartani.

4.1. A menekült státusz megszűnése

A menekült státusz számos módon megszűnhet, (pl.: magyar állampolgárság megszerzése, visszatelepülés etc.) A lemondás is gyakran előforduló módja a státusz megszüntetésének. A menekült bármikor írásban lemondhat a státuszáról. (Ezt a lemondást vissza vonni nem lehet,) ezt követően a hatóság az elismerést visszavonja.

A másik gyakori módja a státusz megszűnésének, a státusz visszavonása. Ez hivatalból kezdeményezett folyamat. A hatóságnak számos esetben kötelező. (ilyen az a helyzet, ha a menekült a saját országa védelmét igénybe vette, visszatelepült az országba, melyet elhagyott, vagy bebizonyosodik, hogy a korábbi eljárás során visszaállások történtek.)⁶⁷

V. Európa a magyar menekültügy szemüvegén keresztül

Záró fejezetem a magyar menekültügy megmérettetéséről, és helytállásáról hivatott szólni, azokról a lépésekről, melyeket a közelmúlt nagy horderejű történéseire adott válaszként a még „újszülött”, magyar menekültügy, ami a kihívások hatására mégis hamar megtanult járni.

A menekültek számának növekedése mindig valamilyen válság, legyen az gazdasági, vagy politika válság idejére tehető. A XX. századnak pedig legsötétebb ideje kétséget kizáróan a II. világháború volt minden borzalmával együtt. 1939 volt az az év, amely őszétől kezdődően egész Európa elindult a történelem véresen meredek lejtőin. 1939. szeptember 1-

⁶⁷ 2007. évi LXXX. törvény- a menedékjogról 10.§

jén vette kezdetét Lengyelország lerohanása a náci Németország által, majd a Molotov-Ribbentrop paktum értelmében szeptember 17-én már a szovjet és német kettős szorításában találták magukat a lengyelek. A lengyel hadsereg a kettős fenyegetéssel szemben rövid idő alatt alulmaradt. A csapatok egymást követően tették le a fegyvert és adták meg magukat a megszálló erőknek. Lengyel tisztek családjai, katonák és civilek tömege kezdett áramolni a magyar határ irányába. A katonák azért, hogy nyugaton újra hadrendbe állva harcolhassanak a megszálló erők ellen, a civilek és gyermekes családok pedig azért, hogy menedéket leljenek. Teleki Pál miniszterelnök és kormánya a menekültek segítségére kelt, és megnyíltak a magyar határok a menekülő lengyelek előtt. A németek folyamatos tiltakozása ellenére a magyar politikai élet vezetői, Teleki Pál miniszterelnök, Keresztes- Fischer Ferenc belügyminiszter és idősebb Antall József menekültügyi kormánybiztos, Antall József, Magyarország rendszerváltás utáni első miniszterelnökének édesapja. Összesen mintegy 100 000 lengyel menekült került magyar védelem alá a háború alatt.

A Balaton a lengyel menekültek vonatkozásában egy fontos helyszín. Hisz Zamárdiban 1939 novemberében megnyíltak a Lengyel Gimnázium és Líceum kapui. Míg Lengyelországban a németek teljesen megszüntették az iskolai képzést, addig Magyarországon a lengyel törvényeknek megfelelő érettségi bizonyítványok megszerzésére biztosítottak lehetőséget az intézmény oktatói. 1940 júniusában az iskola Balatonboglárra került és ott is működött egészen Magyarország német megszállásáig, 1944-ig. Az eltelt 5 év során mintegy 600 tanuló vehette át bizonyítványát az intézményben. Így a háború utáni Lengyelország értelmiségének és újjáépítésének magját jelentették a boglári diákok, kik közül a most is élők gyakran összejönnek megemlékezni Magyarországon eltöltött iskolás éveikről, és sokuk mind a mai napig beszél az akkor megtanult magyar nyelvet.⁶⁸

Az „újkori” magyar menekültügyi rendszernek, talán első komolyabb megpróbáltatása az 1980-as évek végén Románia felől érkező óriási menekült hullám. Az akkor politikai vezetők lassan ismerték fel a helyzetet, és tartottak a nyílt konfrontálódástól a keleti szomszédokkal. 1985-ben 1 709-en kérelmeztek letelepedési engedélyt, 1987 a kérelmezők száma majd ötszörösére, 6 499-re nőtt. A magyar hatóságok nehezen birkóztak meg a fokozódó helyzettel, kerülték a jelenség konkrét leírását, mint menekültügyi probléma. Átmeneti szálláshelyek biztosításával, gyermekek elhelyezési költségeinek az átvállalásával, egészségügyi ellátással, segélyezéssel igyekeztek a helyzeten úrrá lenni. Ekkor már több

⁶⁸ http://mult-kor.hu/20110609_lengyel_kozepiskola_balatonboglaron_a_masodik_vilaghaboru_alatt
2014.11.04.

oldalról is szorgalmazták Magyarországnak a Genfi Egyezményhez való csatlakozását. A vezetőség körében azonban ezzel kapcsolatban nem volt egyetértés. 1989-ben mégis elérhető közelségbe került a csatlakozás. Ekkora már a Romániából érkező, jobbára magyar menekülteket, végre menekültként fogadták el. 1989. február 28-áig 14 013 fő kapta meg a tartózkodási engedélyt. Alig egy hónapra rá 1989 március 14-én Magyarország csatlakozott a Genfi Egyezményhez, és a New York-i jegyzőkönyvhöz. 1990-ben újabb hullám érkezett Romániából, ennek kezelése már az újonnan felvett megoldás alapján történt.

1991-ben Közép-Európában kitört az a konfliktus, melyhez hasonlót Európa a II. világháború óta nem látott. Bár nem öltött a fegyveres konfliktus akkora méreteket, mint a világháború, mégis mind a mai napig viselik nyomait az érintett országok. Ahogy a délszláv konfliktus kitört, Magyarország déli határaihoz özönlenni kezdtek a menekültek. Június és szeptember között, mintegy 35 000 személy érkezett (akiknek 67,7% horvát volt). Az év végére a számuk elérte a 54 000 főt. Az 1992-ben regisztrált menekülők száma 16 204 fő volt, aminek majd 93%-a érkezett Jugoszláviából. Ez volt az eddigi legnagyobb kihívás a magyar menekültügyi rendszernek, ami égető megoldásért kiáltott.⁶⁹

A délszláv menekültek helyzetére talán a „menedékes” jelző lenne a legtalálóbbs a korábban tárgyaltak alapján, csak a konfliktus kirobbanások ez a fogalom a magyar jogban nem létezett. A helyzet fokozódásával, azonban a Genfi Egyezmény alapján lassan felismerték ennek a kategóriának a szükségességét. A délszláv háború üldözötteinek nagyméretű beáramlása háttérbe szorította a máshonnan érkezőket. Pedig 1992-ben többen folyamodtak menekült státuszért, mint addig bármikor. Az arab térségből is számottevő menekült érkezett, az ottani szélsőséges helyzet miatt (Saddam Hussein uralma, polgárháború Sierra Leonében etc.).

1996-ban a daytoni békeszerződés hatására a magyar menekültügy terheltsége megszűnt (1996-ban 1259 érkezőt jegyeztek). A menekültek már nyugatabbra orientálódtak, mint Magyarország (Németország, Hollandia etc.). Magyarország képes volt az Európai

⁶⁹ Nagy Boldizsár (2012): A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Gondolat Kiadó, Budapest 6.fejezet. 112.-156.o.

Unióhoz való csatlakozásra koncentrálni, ahova már 1994-ben benyújtotta felvételi kérelmét.⁷⁰

Innen már egyenes volt az út az európai közösség menekültügyi szabályozásához való igazodásban. A korábban tárgyalt menekültügyi törvény megalkotása, az intézményi rendszer kiépítése. A menekültek elszállásolására alkalmas befogadó állomások kialakítása is megtörtént.

Manapság Magyarország szerepe az európai menekültügy kapcsán már nem olyan jelentős. Transzit országgént vesz részt az európai migráció nagy egészében. A menekültek döntő többsége (a hatóságokkal való bárminemű kapcsolatfelvételt követően,) igyekszik tovább haladni Nyugat-Európába. Az Afrikából özönlő óriásszámú menekültek tömegei Olaszországot veszik első sorban célul, vagy Spanyolországot illetve Franciaországot. A jelenkor problémái, konfliktusai a statisztikai adatokban e történések ellenére is szembetűnőek. Magyarországon a 2010-es évek elején regisztrált menedékkérelmek döntő többsége afgán, koszovói és szíriai menekültektől érkezett.

⁷⁰ Nagy Boldizsár (2012): A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Gondolat Kiadó, Budapest 8.fejezet. 16.o.-tól

Felhasznált irodalom jegyzéke

Könyv:

Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Rendészettudományi gondolatok- Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából. Budapest, 2014.

Karvasy Ágoston: A közrendészet tudomány. Pest, Emich, 1862.

Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.

Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. In: Rendészeti Tanulmányok, 1992/1. 3-31., 1992

Ernyes Miklós: A rendőrség története. Budapest, 2002

Liszkayné dr. Nagy Éva Katalin & Dr. Balla Zoltán (Szerk.: Dr. Tóth István): Idegenrendészeti jog, Rejtjel kiadó, Budapest, 1996

Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest, Complex Kiadó, 2008

Rózsás Eszter: Közigazgatási jog Különös rész II., Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014

Nagy Boldizsár: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012.

Tanulmány:

Finszter Géza: (kézirat) A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladatok és funkciók

Internetes forrás:

http://pte.hu/legendas_professzoraink/szamel_lajos/ 2014.11.01.

<http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendorseg-szervezete> 2014.11.02.

http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu 2014. 11.02.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_hu.htm 2014.11.03.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_hu.htm 2014.11.03.

http://mult-kor.hu/20110609_lengyel_kozepiskola_balatonboglaron_a_masodik_vilaghaboru_alatt 2014.11.04.

Jogforrások:

2010. évi XLIII. törvény- a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 15.)

1994. évi XXXIV. törvény- a Rendőrségről

1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezményokmánya

Emberi Jogok Egyezségokmánya

Európai Unió működéséről szóló szerződés

2007. évi I. törvény- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi II. törvény- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Dublini II ill. III. rendelet