

AZ IDEIGLENES TARTÓZKODÁSRA JOGOSÍTÓ IGAZOLÁS MINT RENDKÍVÜLI HELYZETBEN ALKALMAZOTT OKMÁNY

1. Az orosz-ukrán háború kirobbanása és az Európai Unió

Oroszország 2022. február 24-én fegyveres támadást hajtott végre Ukrajna ellen. Az orosz fél következetesen „különleges katonai műveletnek” nevezte az agressziót. Az elhúzódozó háborús cselekmények miatt és az orosz megszállás következményeitől félve Ukrajnából menekültek tömegei érkeztek az Európai Unió tagországok területére, 2022. június 15-ig 7514460 fő hagyta el Ukrajnát.¹

Az Európai Unió határozottan elítélte az orosz agressziót, valamint átmeneti védelemben² részesített az Ukrajnából menekülőket. 2022. március 4-én hatályba lépett A TANÁCS (EU) 2022/382 VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv³ 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről.

A határozat megállapítja, hogy a fegyveres konfliktus következtében fennáll a lakóhelyüket elhagyni kényszerült azon személyek Unióba való tömeges beáramlásának esete, valamint előrevetíti, hogy továbbra is menekültek tömeges beáramlása várható. *„A konfliktus alakulásától függően a jelenlegi becslések alapján az Unió valószínűleg igen nagy számú, potenciálisan 2,5 millió és 6,5 millió közötti, a fegyveres konfliktus következtében lakóhelyét elhagyni kényszerült személlyel számolhat, akik közül előreláthatóan 1,2 és 3,2 millió közötti volna azon személyek száma, akik nemzetközi védelmet kérnek.”*⁴

A határozat értelmében az Európai Unió 1 évig tartó átmeneti védelemben részesíti a 2022. február 24-e előtt Ukrajnában tartózkodó ukrán állampolgárokat, az állampolgársággal nem rendelkező hontalan személyeket és Ukrajnától eltérő harmadik

¹ Forrás: <https://hu.adat.one/ukran-menekultek-szama-europaban> (Letöltés ideje: 2022.06.21.)

² 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 2. cikk a)

„az „átmeneti védelem” kivételes jellegű eljárás, amelynek célja a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása vagy várható tömeges beáramlása esetén azonnali és átmeneti védelem biztosítása az ilyen személyek részére, különösen akkor, ha annak kockázata is fennáll, hogy a menekültügyi rendszer nem lesz képes ezt a beáramlást feldolgozni anélkül, hogy az hátrányosan ne érintené annak hatékony működését az érintett, illetve a védelemért folyamodó más személyek érdekében”;

³ 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

⁴ A TANÁCS (EU) 2022/382 VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről (6)

országok olyan állampolgárait⁵, akik 2022. február 24. előtt jogszerűen tartózkodtak Ukrajna területén, illetve ezen személyek családtagjait. Nagy jelentőséggel bír az a rendelkezés, hogy az Ukrajnából érkező személy maga döntheti el, mely országban kíván élni az átmeneti védelemmel.⁶ A jogalkotó mindezt azzal magyarázza, hogy szeretnék elkerülni a tagállamok menekültügyi rendszerének túlterhelését, illetve elő szeretnék segíteni az érkező ukrán menekülteknek az Európa szerte jelentős ukrán diaszpórákhoz történő csatlakozását, segítve így integrációjukat. A menekültek szabad mozgását jelentősen elősegíti az a rendelkezés, hogy a tagállamok nyilatkozatban állapodtak meg arról, hogy nem fogják alkalmazni a 2001/55/EK irányelv 11. cikkét.⁷

3. Magyar jogszabályok változása

A fegyveres konfliktus következtében a jogalkotónak azonnali változtatásokat kellett eszközölnie a menekültügyi szabályozásban. 2022. február 24-én hatályba lépett a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény⁸ menekültügyi eljárás átmeneti szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 56/2022. (II. 24.) Korm. rendelet.

A jogszabály ideiglenes védelemre jogosultként ismeri el az Ukrajnából menekültként érkezett ukrán, valamint az Ukrajnában jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat⁹, valamint lehetővé teszi az ideiglenes védelemre vonatkozó kérelemnek az államhatáron való betérését.¹⁰ Ez utóbbi rendelkezés hiányában ugyanis – az adott helyzetben abszurd módon – a nemzetközi védelem iránti kérelmet Ukrajna esetében továbbra is kizárólag a kijevi magyar nagykövetségen lehetett volna előterjeszteni.¹¹

⁵ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 2.§. a) (akik nem élvezik a szabad mozgás és tartózkodás jogát a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény alapján.

⁶ A TANÁCS (EU) 2022/382 VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről (16)

⁷ 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 11. cikk értelmében „A tagállam köteles a területén átmeneti védelmet élvező személyt visszafogadni, ha a szóban forgó személy az 5. cikkben említett tanácsi határozat által érintett időszakban egy másik tagállam területén marad, vagy annak területére jogosulatlanul be akar lépni. A tagállamok kétoldali megállapodás alapján határozhatnak úgy, hogy ezt a cikket nem alkalmazzák”

⁸ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről

⁹ A Kormány 56/2022. (II. 24.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény menekültügyi eljárás átmeneti szabályainak eltérő alkalmazásáról 2. §.

¹⁰ A Kormány 56/2022. (II. 24.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény menekültügyi eljárás átmeneti szabályainak eltérő alkalmazásáról 1. §.

¹¹ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről 268.§. (2)

4. Az Ukrajnából érkező menekültek, tartózkodásuk legalizálása

A 2022/382 EK határozat alapján gyakorlatilag bármely Ukrajnában 2022. február 24-e előtt tartózkodási jogosultsággal rendelkező harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt megillet az átmeneti védelem, állampolgárságtól függetlenül. A menekültekkel kapcsolatos eljárást alapvetően meghatározza, hogy a schengeni külső határt¹² átlépni kívánó személy teljesíti –e a Schengen Kódex¹³ harmadik országbeli állampolgárok belépésre vonatkozó beutazási szabályokat¹⁴. Amennyiben a schengeni külső határon belépésre jelentkező személy teljesíti ezeket, az átmeneti védelemtől függetlenül is legálisan tartózkodik a schengeni térségen belül. Az átmeneti védelem miatt azonban a jelenleg nem tagadható meg az igazoltan Ukrajnából érkező ám a belépési feltételeket nem teljesítő személyek Magyarországra történő átléptetése. Velük szemben visszairányítás¹⁵ illetve az átkísérés¹⁶ nem alkalmazható. 2024. február 24-óta a rendőrség Ukrajna, illetve Románia irányából minden olyan, a fegyveres konfliktus miatt menekülő személyt beléptet akkor is, ha nem teljesíti a beutazás feltételeit. Belépésüket követően viszont az átmeneti védelemből következő jogszerű tartózkodásuk igazolása érdekében el kell látni őket az ezt hitelesen igazoló dokumentumokkal.¹⁷

A hazai gyakorlatban erre a célra az idegenrendészeti vagy a menekültügyi hatóság eljárásnak idejére a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv) 30. §-a alapján az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás¹⁸ alkalmazható, jelen körülmények között főként az *f)*¹⁹ és a *h)*²⁰ pontok alapján.

Az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolást legfeljebb három hónapra lehet kiállítani, amely alkalmanként maximum három hónappal lehet meghosszabbítani. Az említett okmány csak Magyarország területén érvényes, kizárólag itt igazolja a külföldi legális tartózkodását, tovább utazásra nem jogosít. Az igazolás érvénytelen, ha a birtokosa a kérelmezett tartózkodási jogcímet megszerezte és más tartózkodásra jogosító okmányt, rendszerint tartózkodási engedélyt kap.²¹ Az okmány papíralapú, 68X98 mm nagyságú, tintasugaras nyomtatással készül. Kiállításához szükség van egy darab igazolványképre,

¹² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 2. cikk 2.

¹³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

¹⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 6. cikk

¹⁵ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 40.§.

¹⁶ 2007. évi LXXXIX. tv az államhatárról 5.§. (1a) és (1c) A változást a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény 3. §-a vezette be

¹⁷ 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 8. cikk.

¹⁸ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 30. §.

¹⁹ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 30. §. f)

„akinek beutazását a törvényben meghatározott feltételek hiányában csak kivételesen, nemzetközi kötelezettség teljesítése céljából, halaszthatatlan humanitárius okból vagy nemzeti érdekből engedélyezik, feltéve, hogy Magyarország területén történő tartózkodásra jogosító engedéllyel nem rendelkezik”

²⁰ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 30. §. h)

„akivel szemben jogellenes beutazás, illetve tartózkodás miatt idegenrendészeti eljárás van folyamatban”

²¹ Menedékeskénti elismerés esetén a 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 29. §. (1) c) pontja alapján

valamint a kérelmező saját kezű aláírására. A megszemélyesítést követően a hátoldalon a „Hivatalos bejegyzések” mezőben a kiállító személy saját egyedi számmal ellátott nedves bélyegzőlenyomattal látja el. Az okmány pontos adattartalmát az 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet²² 19. melléklete tételesen tartalmazza²³. Az okmányt az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság²⁴ állománya állította ki a menekültek fogadására kialakított gyűjtőpontokon²⁵. Kiállításának folyamata (okmányfénykép biztosítása, beszkenelése, személyes adatok bedolgozása, ujjnyomat levétele, okmány nyomtatása, érvényesítése) adott körülmények között túlságosan hosszúnak bizonyult. A menekültek magas száma és érkezésük intenzitása, valamint az okmány kiadását végző humán erőforrás végessége nem tette lehetővé a szükséges mennyiségnek a rendelkezésre álló rövid idő alatti kiállítását. Az orosz-ukrán háború megmutatta, hogy az ideiglenes tartózkodási igazolás kiállításának jelenlegi gyakorlata tömeges kiállításra nem alkalmas.²⁶ Szükségessé vált az okmány kiadással kapcsolatos folyamat radikális átdolgozása, a fennálló körülményekhez való igazítása, jelentős gyorsítása.

A módosítás alap gondolata az volt, hogy a jogosultakat tartózkodásuk jogszerűségét igazoló, a szükséges adatokat tartalmazó és egyben a határellenőrzés során alkalmazott nyilvántartásban²⁷ történt ellenőrzést igazoló, illetve az adatokat a nyilvántartásba azonnal bedolgozó rendszer²⁸ segítségével gyorsan előállítható egyszerűsített igazolással látják el. 2022. március 7-től a feltételhiányosan beléptetett menekültek részére a rendőrség 30 napig érvényes ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás adatlapot állít ki a határátkelőhelyeken²⁹ végrehajtott határforgalom-ellenőrzés³⁰ során. Az adatlap 30 napig érvényes, az ezzel ellátott személyeknek beutazásukat követően kötelesek felkeresni a menekültügyi szervet³¹ a szükséges eljárás lefolytatása érdekében. Az adatlap egy A4-es formátumú nyomtatvány, amely személyes adatokat, arcképet, a jogszerű tartózkodás indokát, a kiállító szerv megnevezését, érvényességi időt, a kiállítás dátumát, okmányszámot, a kiállító személy és a jogosult aláírását, valamint az adattartalmat technikai eszköz segítségével azonnali olvasást biztosító kétdimenziós vonalkódot, egy úgynevezett QR kódot tartalmaz.

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

²³ Ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás:

Az okmány adattartalma: az okmány elnevezése, az okmány száma, sorozatszám, a kiállító hatóság, név [családi és utónév (utónevek) ebben a sorrendben], születési hely, idő, nem, anyja születési családi és utóneve, arcfénykép, útlevél száma, szálláshely címe, az okmány kiállításának indoka, az okmány kiállításának időpontja, az okmány érvényességi ideje, hátoldalon tudnivalók, hivatalos bejegyzések

²⁴ 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről

²⁵ A Rendőrség a menekültek ideiglenes elhelyezése helyzet érdekében 2022. február 26-tól a magyar-ukrán államhatár közelében 5 helyszínen ideiglenes menekültgyűjtőhelyeket nyitott (Mándok, Aranyosapáti, Tarpa, Vásárosnamény, Fehérgyarmat), ahol a személyek ellenőrzését és regisztrációját végrehajtották végre.

²⁶ Klucsnik Tamás: Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság hatáskörébe tartozó külföldiek részére kiállított tartózkodásra jogosító okmányok, valamint azok okmánybiztonsági rendszere Nemzeti Közszolgálati Egyetem Szakdolgozat 2022 28.o.

²⁷ Nemzeti Határforgalom Ellenőrző és Regisztrációs Rendszer (NHERR)

²⁸ NOVA Regiszter

²⁹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 2. cikk 8.

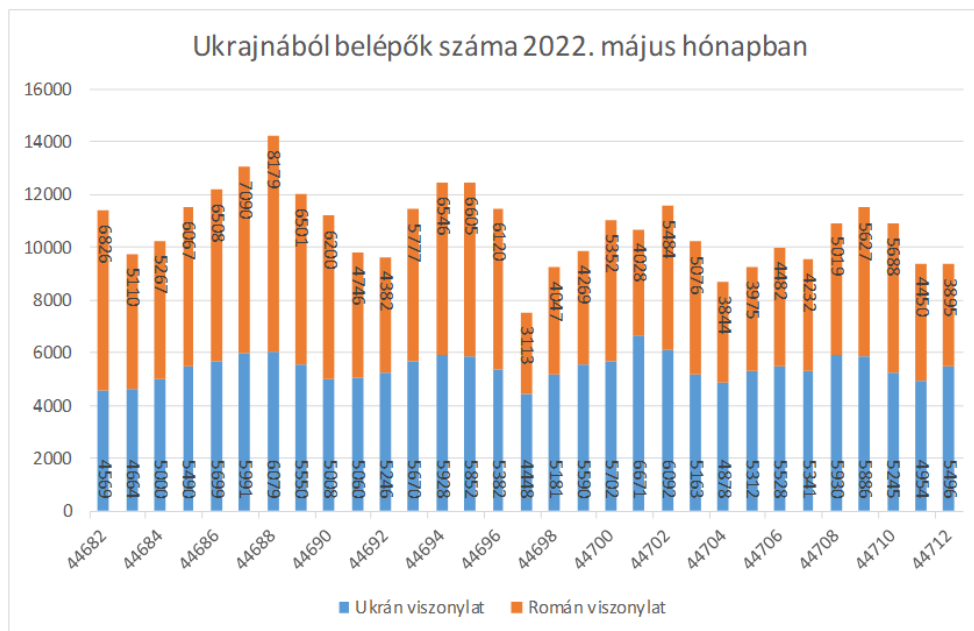
³⁰ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 2. cikk 11.

³¹ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 2022. május 9-től a menekültkérelmet az illetékes Kormányhivatalban is be lehet nyújtani.

Vasúti határátkelőhelyen történő beléptetés során az úgynevezett menet közbeni ellenőrzés³² során nem biztosítható az A4-es formátumú igazolás kinyomtatásához szükséges eszköz, ezért ott egy mobil eszköz³³ segítségével az adatlapot teljes mértékben helyettesítő egyszerűsített formátumú, leginkább egy kinyomtatott vonathegyhez hasonló, személyes adatokat, arcképet, átlépési és érvényességi időt, iktatószámot és QR kódot tartalmazó igazolást ad ki a határforgalom ellenőrzést végző rendőr.

5. Számadatok, tendenciák

Általánosan jellemző, hogy az Ukrajnából érkező menekültek döntő többsége nem Magyarországon kíván élni az átmeneti védelemmel, döntő többségük a belépést követően rövid időn belül tovább utazik más európai országba. Míg a rendőrségi adatok alapján 2022 márciusában 74602, áprilisban 22899, májusban 12577 ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás adatlapot illetve igazolást adtak ki³⁴, addig 2022. június 1-ig az Országos Idegengazdasági Főigazgatóság mindösszesen 23894 menedékeskénti elismerés iránti kérelmet regisztrált, melyből 15588 fő esetében elismerő döntés született.³⁵ Az Ukrajnából érkező menekülők és a kiállított adatlapok száma közötti eltérés jól érzékelhető a 2022 május hónap adatai alapján készült kimutatásokon.



1. sz. ábra: Ukrajnából belépők száma 2022. május hónapban³⁶

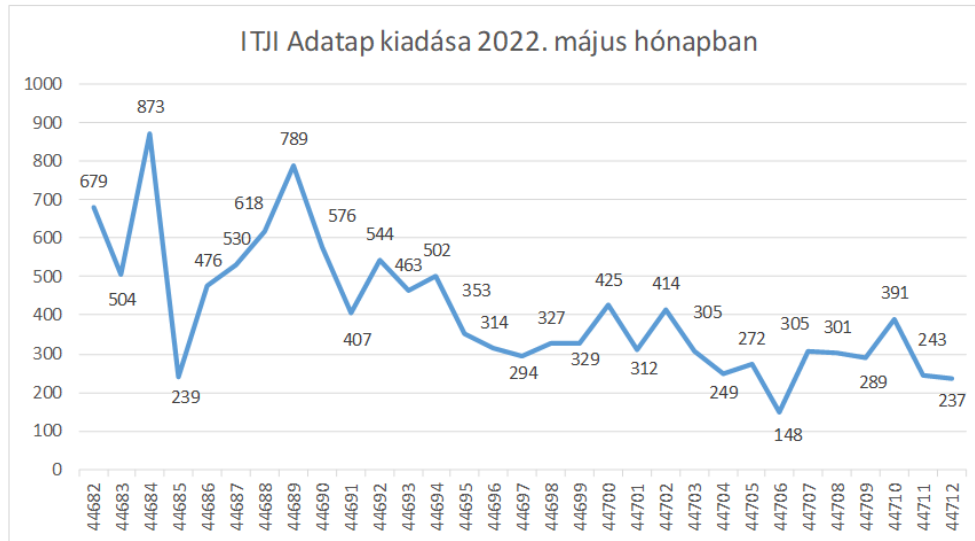
³² 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról 27. pont

³³ NOVA Mobil eszköz

³⁴ ORFK Határendészeti Főosztály adatai alapján

³⁵ Forrás: www.os.mti.hu/kozlemenyek adatai alapján (Letöltés ideje 2022.06.21.)

³⁶ Forrás: www.os.mti.hu/kozlemenyek (Letöltés ideje: 2022.06.21.)



2. sz. ábra: ITJI adatlap kiadása 2022. május hónapban³⁷

6. Összegzés

Az orosz-ukrán háború következtében tömegesen érkező menekültekkel kapcsolatos feladatok jelentős kihívás elé állították a hazai idegenrendészeti és menekültügyi szerveket. Az Európai Unió részéről biztosított átmeneti védelem miatt érkező menekült tömegeivel kapcsolatos eljárási feladatok és az okmányok kiadása jelentős változtatásokra kényszerítette a hátforgalom-ellenőrzését felelős és a menekültügyi szervet. A feladatok végrehajtásához elengedhetetlennek bizonyultak a szükséges informatikai fejlesztések, az eljárási rendek felülvizsgálata valamint a rendőrségi és a menekültügyi szerv szoros együttműködése. A fegyveres konfliktus elhúzódása miatt ezekkel a feladatokkal továbbra is számolnia kell az érintett szerveknek.

³⁷ Forrás: www.os.mti.hu/kozlemenyek (Letöltés ideje: 2022.06.21.)