

A KULTURÁLT IDEGENRENDESZET AZ IDEGENRENDESZETI ÜGYINTÉZÉS FEJLŐDÉSE

1. Bevezetés

Magyarországon igen sokunknak vannak határon túli, vagy akár más, távoli országból érkező ismerősei, vagy akár rokonai is, akiknek elbeszéléséből tudhatjuk, a 90-es években bizony nem ment zökkenőmentesen az idegenrendészeti ügyintézés, sőt gyakran tortúráként élték meg a magyar okmányok beszerzését. Ezzel ellentétben amennyiben ma egy legálisan Magyarországra érkező külföldi kellő gondot fordít saját idegenrendészeti ügyei intézését megelőzően az eljárásokkal kapcsolatos információk beszerzésére, kulturált és ügyfélközpontú ügyintézésben lesz része. Hogy miért is állítható ez ilyen nagy bizonyossággal? Az alábbiakban ismertetett fejlődési folyamat egyértelműen abba az irányba mutat, hogy az idegenrendészeti ügyintézés lépést tart a közigazgatással szembeni legújabb kihívásokkal és elvárásokkal, sőt talán még előrébb is tart, mint a magyar közigazgatás általános szintje, hiszen az ún. országimázs része az is, hogy a hazánkban hosszabb-rövidebb ideig tartózkodó külföldiek milyen bánásmóddal találkoznak idegenrendészeti okmányaik beszerzése során.

2. Történeti előzmények³³¹

Az első világháborút követően Magyarországnak főként az utódállamokból elűzött magyar menekültek tömegét kellett fogadnia. 1930-tól a külföldiek ellenőrzése a Belügyminisztérium által felügyelt Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság létrejöttével a rendőrség hatáskörébe került. 1918 és 1924 között 350 ezer magyar menekült érkezett az országba, a velük kapcsolatos igazgatási ügyeket az Országos Menekültügyi Hivatal hét kirendeltsége intézte.

A második világháborút követően az idegenrendészet jelentősége a csekély népességmozgás miatt háttérbe szorult, gyakorlatilag a pártállami titkosszolgálat egyik részlegeként működött. A korszak szabályozására jellemző, hogy bár bizonyos mértékű, fokozatos liberalizálódás volt tapasztalható, mindennemű garanciát mellőzve korlátlan mérlegelési jogkört biztosított az eljáró szerveknek. A rendőrség újjászerveződésének keretében 1946-ban jött létre újra a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal (KEOKH) a rendőrségen belül. Ugyan az első pillanattól kezdve kommunista irányítás alatt volt a rendőrség, de az idegenrendészet fontossága miatt rövidesen a még megbízhatóbb Államvédelmi Hatóság keretébe került, és az ÁVH 1956-os feloszlataáig oda is tartozott,

³³¹ Felhasznált irodalom:

Póczik Szilveszter-Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció-nemzetközi kockázatok. HVG Orac. Budapest, 2008.

Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon Forrás:

http://www.jak.ppke.hu/tanszek/doktori/letolt/wt_dolg.pdf

ezt követően sem lehet azonban komolyabb liberalizációról beszélni, hiszen a KEOKH a Belügyminisztériumon belül is a Politikai Nyomozó Főosztály kezébe került, amelynek az elnevezése is jelezte az idegenrendészet alapvető feladatait.

Magyarországnak a 20. század utolsó évtizedében és az azt követő években jelentős külső politikai és társadalmi változásokkal kellett szembenéznie, miközben zajlott saját politikai, társadalmi és gazdasági átalakulása. Az ország regionális nemzetközi környezete alapvetően megváltozott, a régió összes társadalmi mozgásba lendült: Románia társadalmi átalakulása, Csehszlovákia kettéválása, a Szovjetunió felbomlása, Jugoszlávia szétesése, a koszovói háború, Ukrajna és Belorusszia instabillá válása. A jelentős fordulat akkor következett be, amikor a Ceausescu-rezsim üldözése elől nagy számban áramlottak román állampolgárságú határon túli magyarok az országba. Hirtelenjében kiépült kormányzati és helyi szinten egy lényegében informális koordinációs, intézményi, szociális ellátási mechanizmus, azaz a BM vezetése alatt álló Menekültügyi Tárcaközi Bizottság és a megyei tanácsok koordinációs bizottságai.

1989. március 1-jén Magyarország az Európán kívüli területek menekültjeit kizáró földrajzi korlátozás fenntartásával csatlakozott az 1951. évi genfi egyezményhez és az 1967. évi jegyzőkönyvhöz, melynek eredményeként törvényi szintű szabályozások születtek a menekültként való elismerés feltételeinek és eljárásának szabályozására a korábbi minisztertanácsi, illetve kormányrendeletek, valamint törvényerejű rendeletek helyett. Bicskén, Békéscsabán és Hajdúszoboszlón létrejöttek az első befogadó állomások, és 1989-ben megalakult a Belügyminisztériumban a Menekültügyi Hivatal.

Az új, demokratikus kormányzat is a BM-re ruházta a menekültügyben illetékes hatósági jogalkalmazó szerepét, a befogadó állomásokkal kapcsolatos központi közigazgatási feladatokat, a finanszírozási és integrációs feladatokat, a finanszírozási és integrációs mechanizmusok működtetését. 1993-ban a Menekültügyi Hivatal helyébe, továbbra is a BM alatt, de országos hatáskörű szervként a Menekültügyi és Migrációs Hivatal lépett. Mindeközben világossá vált, hogy nem múló migrációs hullámról van szó, és nemcsak Romániából, hanem a jugoszláv utódállamokból is érkeztek, és már nem csupán magyar nemzetiségű, háború elől menekülő külföldiek.

Egy 1998-tól hatályos törvénymódosítás eredményeként a korábban mindig egységesen rendőri hatáskör részekre töredezett, hiszen a bevándorlási kérelmek elbírálását a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok feladatává tette. A hatáskörök megosztásának indoka az volt, hogy a rendőrség hatásköréből ki kell venni a migrációval összefüggő azon feladatokat, amelyek nem igényelnek rendészeti típusú jogalkalmazást, és a hatásköröket a közigazgatási-fejlesztési koncepciókat más közigazgatási szervezethez kell áttenni. Ez a szabályozás azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel a Közigazgatási Hivatalok semmilyen módon nem voltak felkészülve az új hatáskörök gyakorlására.

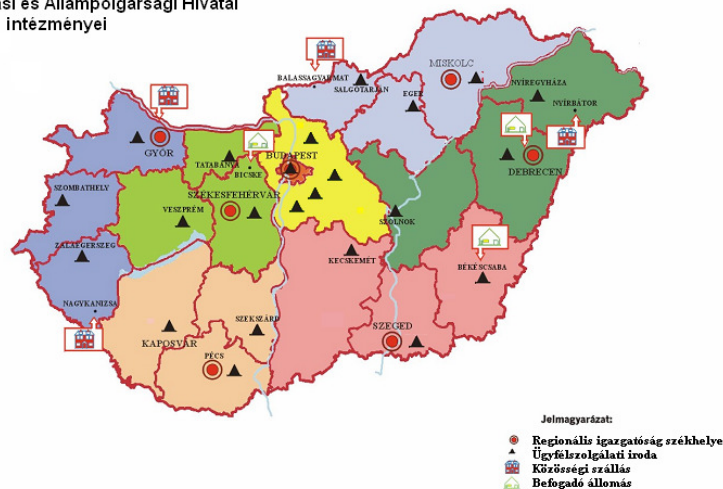
A Kormány az egységes migrációs szervezet kialakításának első fázisaként a 162/1999. (XI.19.) Korm. rendelettel önálló központi hivatalként 2000. január 1-jei hatállyal hozta létre a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalát. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés folyamatában a jogharmonizáció és intézményfejlesztés végrehajtása érdekében az Országgyűlés 2001. május 29-én törvényt alkotott a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint módosította a menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt. Ezzel megnyílt a jogi lehetőség az egységes migrációs szervezet országos kiépítésére. A Kormány a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI.19.) Korm. rendelet

módosításával 2002. január 1-jei hatállyal létrehozta a központi hivatal területi szerveit, a regionálisan szervezett igazgatóságokat.

Ezzel a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos ügyekben európai mintára egy szervezethez került a jogkörök döntő többsége. Az új hivatal létrehozása a jogalkalmazás addigi sokféleségének egységesülését, a szakmai színvonal emelkedését, a rendőrségtől és a rendszertől elkülönülő szolgáltató közigazgatás kialakulását célozta. Az új hivatal működésének első időszakára ugyanakkor rányomta bélyegét az elődszervevtől örökölt több mint 15.000 elbírátlan kérelem feldolgozásának sürgető igénye.

A Hivatal a 2006. június 9-én hatályba lépett Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény értelmében – a Belügyminisztérium megszűnését követően - az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium irányítása alá került. A Hivatal önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, költségvetése az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium fejezet költségvetésében elkülönítetten szerepel. A Hivatalt az igazságügyi és rendészeti miniszter irányításával a főigazgató vezeti. A Hivatal központi és területi – 7 regionális igazgatóság - szervekből áll.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
intézményei



A Hivatal az egész ország területére kiterjedő illetékességgel látja el:

- a magyar állampolgárságról szóló jogszabályokban a igazságügyi és rendészeti miniszter feladatkörébe utalt állampolgársági feladatokat;
- a hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatokat;
- központi idegenrendészeti hatóságként a jogszabályokban a hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatokat;
- menekültügyi hatóságként a jogszabályokban a hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat.

A Hivatal feladatkörébe tartozik továbbá:

- a nemzetközi szerződésekből adódó migrációs feladatok végrehajtása;

- a migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, a magyarországi kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel való együttműködés;
- a befogadó állomások, ideiglenes szálláshelyek és a közösségi szállások irányítása és működtetése.

3. Az idegenrendészeti eljárások speciális jellege

A közbiztonsági kérdésekhez szorosan kapcsolódó idegenrendészeti és menekültügyi feladatok speciális jellegűek. Egyszerre hordozzák az általános államigazgatási ügyintézés jegyeit, ugyanakkor a külföldiek ellenőrzése, a személyes szabadság korlátozása, de mindenekelőtt maga az ügyféli kör az általános követelményektől eltérő szakértelmet kíván.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 13. § (2) bekezdés c) pontja alapján a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedéjogi eljárásban csak akkor kell a Ket.-et alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg, tehát a Ket. eljárási kérdésekben háttérszabályként működik azokban az esetekben, amikor az idegenrendészeti jogszabályok nem határoznak meg az adott eljárásra konkrét rendelkezéseket.

A korábbi, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 3. §-a szabályozta a külföldi kötelezettségeit, illetve jogait. A jelenlegi, 2007. évi I. és II. idegenrendészeti törvények ilyen rendelkezéseket nem tartalmaznak, de tulajdonképpen – mivel a Ket. részletesen szabályozza mind az ügyfél jogait, mind kötelezettségeit – léteznek írásba fektetett ügyféljogok és kötelezettségek. A Ket. preambuluma szerint a törvény megalkotásának egyik célja az volt, hogy a közigazgatási hatósági eljárások a demokratikus jogállamtól elvárható módon és mértékben juttassa érvényre az ügyfelek jogait, a köteleességek teljesítése pedig túlnyomórészt önkéntes jogkövetés útján történjék. A Ket. az alábbi ügyféljogokat rögzíti:

- a tisztességes ügyintézéshez való jog (Ket. 4. § (1) bek.),
- határidőn belüli döntéshez való jog (Ket. 4. § (1) bek.),
- az anyanyelv használatának joga (Ket. 4. § (1) bek.),
- kártérítési jog nem jogszabályszerű eljárás esetén (Ket. 4. § (2) bek.),
- jogorvoslathoz való jog (Ket. 4. § 31) bek.),
- tájékoztatáshoz való jog (Ket. 5. § (1) bek.),
- iratbetekintési jog (Ket. 5. § (4) bek.),
- a hatóság által a legkevesebb költséggel járó eljáráshoz való jog (Ket. 7. §),
- elektronikus ügyintézéshez való jog (Ket. 8. § (1) bek.).

A Ket. határozott elmozdulást jelentett a szolgáltató közigazgatás irányába. Ahogy a Ket. kommentárja³³² is kifejti, ez a szóhasználat nem pusztán az általános közszolgáltatások biztosítását jelenti, hanem ennél lényegesen többet, egy olyan új viszony kialakítását a közigazgatás és az ügyfelek között, amelynek létrehozásához és

³³² Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. (továbbiakban Kommentár)

fenntartásához mindenképp alapos szemléletváltásra és új közigazgatási szerepfelfogásra volt szükség.

Tekintettel arra, hogy az ügyféli minőségben belül a külföldiek egy igen sajátos, bár nyilvánvalóan nem homogén csoportot alkotnak, akik eltérő nyelvi közegből, kultúrából, jog- és államrendszerből érkeznek, így különösen szükségük van arra, hogy minden eljárással kapcsolatban a legrészletesebb tájékoztatást megkapják a jogokról és kötelezettségeikről való tudomásszerzés és az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása érdekében. Azon túl, hogy például a budapesti régió ötből négy munkanapon (sőt diákok esetében minden nap), kedden pedig délutáni, este 6-ig tartó ügyfélszolgálatot biztosít, az ügyfélszolgálati irodákon egy kolléga csak azt a munkakört látja el, hogy információt szolgáltat az azt igénylő ügyfeleknek.

A Ket. kommentárja szerint a legnagyobb szemléletbeli változtatásra a Ket. alkalmazása kapcsán éppen az udvariasságot illetően volt szükség.³³³ „Sok vezető és ügyintéző ugyanis abból indul ki, hogy ő a közhatalmat testesíti meg, márpedig a hatalomgyakorlással összeegyeztethetetlen az udvariasság. Nos, ez óriási tévedés. Hiába beszélünk mi ügyfélbarát közigazgatásról meg szolgáltató közigazgatásról, ha az ügyfél – teljes joggal – úgy érzi, hogy őt bizony alattvalóként kezeli.”³³⁴

Ügyfélszolgálaton dolgozó köztisztviselőként azt tapasztaltam, minden fajta ügyfélnél hasznos az udvarias, sőt jó kedélyű ügyintézés. A legtöbb ügyfél készségesebbé válik, átérzi a hivatalnok helyzetét is, aki kénytelen a jogszabályoknak és az uralkodó gyakorlatnak megfelelő jogalkalmazást folytatni. Sokat segít továbbá azon ügyfelek esetében is az udvarias, emberi ügyintézés, akiknél az ügyintéző rosszhiszeműséget, joggal való visszaélést valószínűsít, hiszen egy kedélyes csevegés során a hivatalnok tudomására hozott információk igen hasznosnak bizonyulhatnak a további, esetleges szankciókat is alkalmazó eljárás során.

4. Új kihívások

Hazánk Európai Unióhoz való csatlakozása jelentős változást hozott az állampolgárok életében és a közigazgatási szervek – így a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – működésében egyaránt, hiszen számos új feladattal és kihívással kellett szembenéznünk. A csatlakozás a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szempontjából azzal a kihívással is járt, hogy hagyományait megtartva korszerű szervezeti megoldásokkal kellett alkalmazkodni az Európai Közigazgatási Térhez. Ennek jegyében újjátotta meg a Bevándorlási Hivatal a honlapját is, a cél az volt, hogy még hatékonyabb segítséget nyújtsanak a portálra látogatóknak és széles körű tájékoztatást adjanak a külföldi és a magyar ügyfeleknek. Mindezzel újabb lépést tett a Hivatal a Ket. preambulumban is említett azon cél eléréséhez, hogy a közigazgatási hatósági eljárásoknak erőteljesebben kell kifejezésre juttatniuk a közhatalom szolgáltató funkcióját azáltal, hogy jelentősen csökkenti az ügyfelekre háruló eljárási terheket, az elektronika és az informatika korszerű eszközeinek alkalmazásával pedig az eljárások jelentős részében megnyitja az utat az ügyek gyors és egyszerű intézése előtt.

³³³ A Kormány által benyújtott törvényjavaslat szövegében még szerepelt „az ügyféllel való udvarias kapcsolattartásra törekedve” szövegrész, ennek helyébe került azután a parlamenti vita nyomán „az ügyféllel való együttműködés követelményeinek” megfelelően szöveg.

³³⁴ Kommentár 41. o.

A Hivatal tehát nagy hangsúlyt helyez a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelésére és az elektronikus ügyintézés mind szélesebb körű bevezetésére annak ellenére, hogy idegenrendészeti eljárásokban ez szükségszerűen csak korlátozottan valósulhat meg, hiszen az eljárás megindítása és a kérelem teljesítése esetén az okmány átvétele szinte kivétel nélkül az ügyfél személyes megjelenéséhez kötött. Az ügyintézés tekintetében ugyanakkor lehetőség van a honlapon keresztüli időpontfoglalásra, valamint a kérelem benyújtásához szükséges nyomtatványok letöltésére. A különböző kérelmekhez csatolandó okiratokról, az ügyintézés menetéről az e célra készített tájékoztatókból nyerhetnek információkat. Igen fontos tehát, hogy a honlapra látogatók megismerjék a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkáját, valamint áttekintést kapjanak a Hivatal szervezetéről és működéséről.

További nagy jelentőségű, és már több éve folyamatosan funkcionáló szolgáltatás a honlapon elérhető Fórum rovat, ahol a nem konkrét, folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatban feltett kérdésekre maga a Hivatal válaszol pár napon belül, szintén a Fórumon keresztül, így bárki, akinek hasonló problémája, kérdése van, megismerheti a követendő eljárást. Ezen felül a rovat betölti a hagyományos internetes fórum funkcióját is, azaz az ügyfelek gyakran igen nyíltan megosztják egymással idegenrendészeti tapasztalataikat, akár tippeket adnak egymásnak például a külföldi iratok hatékony beszerzésére vonatkozóan. A konkrét ügyekben a Fórumon, vagy a Hivatal központi e-mail címére érkezett érdeklődő elektronikus levelekre e-mail formájában, az adott ügyre vonatkozó részletes információt kaphatnak szintén pár napon belül az ügyfelek.

Hogy mennyire eredményes ez a szolgáltatás mi sem bizonyítja jobban, mint az a köszönőlevél, mely szintén a Fórum rovatban olvasható, és amely rávilágít a rovat sikerességének titkára: „mindenkinek személyre szólóan válaszolnak, foglalkoznak a problémájával, nem csak üres, a laikusnak semmit mondó és sokszor érthetetlen törvényi hivatkozásokat másolnak,...hanem érthető, emberis stílusú...levelet intéznek az érdeklődőhöz.”³³⁵

Ha azonban az sem lenne elég, hogy az interneten keresztül, vagy ügyfélfogadási időben személyesen kaphatják meg az ügyfelek a részletes tájékoztatást, immár egy éve működik minden ügytípusban és minden régióban a telefonos információs szolgáltatásunk. Ez naponta teljes munkaidőben hívható, és a telefonokra válaszoló kollégák elsődleges feladata, hogy a legteljesebb tájékoztatást adják az eljárásokra vonatkozóan. E telefonhívások megválaszolása az idegenrendészeti ügyintézők számára is igen tanulságos, hiszen sokszor tapasztalják, mennyire naivan közelíti meg néhány ügyfél azon eljárásokat, melyeket kezdeményezni szeretne.

A legtöbb információkérés például meghívólevéllel kapcsolatban érkezik, mely nem más, mint a meghívó kötelezettségvállaló nyilatkozata arra vonatkozóan, hogy a meghívás idejére a meghívott külföldi számára mind a megélhetés, mind a lakhatás, sőt ezen felül az esetleges egészségügyi ellátások, valamint szükség esetén a kiutazás költségeit is finanszírozza. Mivel pedig a Magyarországon kiadott meghívólevél a teljes Schengen területre érvényes vízum alapját képezi, a meghívólevelet kiadó magyar idegenrendészeti hatóságnak igencsak körültekintően, a feltételek alapos vizsgálatával szükségszerű eljárnia. Személyes tapasztalataim ugyanakkor azt mutatják, hogy például egyes magyarországi cégek olyan Afrikából érkező jövőbeni üzletfelek számára is érdeklődnek meghívólevél

³³⁵ http://www.bmbah.hu/reply_list.php?id=1274

kérelmezéséről, akikkel még semmilyen üzleti kapcsolatuk nem volt, csak reménykednek abban, hogy esetlegesen a jövőben üzleti partnerekké válnak.

A szolgáltató közigazgatás megteremtése mellett tehát nem szabad elfelejteni azt sem, hogy az idegenrendészet közbiztonsági, nemzetbiztonsági szempontokat is szem előtt kell tartson, így amellett, hogy a legzökkenőmentesebben kell az engedélyügyi ügyintézészt biztosítani, hatékonyan kell fellépni a jogsértőkkel szemben, vagy joggal való visszaélés esetén, különös tekintettel arra, hogy schengeni csatlakozásunkat követően már nemcsak hazánk jogrendjének és biztonságának védelméért tartozunk felelősséggel, de az egész schengeni térség felé is.

5. További fejlődés igénye

Az idegenrendészet szervezeti és eljárási fejlődésének mindenképpen figyelembe kell venni a Magyarországra irányuló migráció változásait, trendjeit, valamint megfelelő módon lépést kell tartania az uniós és schengeni tagságunk szabályozási és technikai kihívásaival. Csakúgy, mint Európa más országaiban, Magyarországon is megfigyelhető, hogy a gazdasági válság hatására a legális migránsok száma csökken. Az idegenrendészeti ügyintézés engedélyügyi területét érinti továbbá az a nagyfokú liberalizáció is, melyet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény teremtett meg azáltal, hogy sokkal egyszerűbb eljárások során állandó lakóhelyet biztosító engedélyek kiadását teszi lehetővé az uniós polgárok, valamint azon harmadik országbeliek számára, akik uniós vagy magyar családtaggal rendelkeznek. Ennek eredményeképpen tehát ezen személyi körbe tartozó külföldiek már sokkal kevesebb alkalommal kell felkeressék az idegenrendészeti hatóságokat okmányaik beszerzése érdekében.

Mindezek eredményeképpen az engedélyügyi eljárások száma összességében csökken, ugyanakkor a menekültügyi eljárások, valamint az illegális migránsokkal szembeni kényszerintézkedések még határozottabb és gyorsabb fellépést indokolnak. Ennek megfelelően történt például a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságának legutóbbi, 2009. májusi átszervezése is, mely az engedélyügyi eljárásokkal foglalkozó ügyfélszolgálati irodák számainak csökkentését, ugyanakkor az idegenrendészeti hatósági osztály, valamint a menekültügyi osztály megerősítését hozta magával.

Szükségszerű tehát a migrációs trendek további figyelemmel kísérése, valamint az idegenrendészet különböző szegmenseivel szemben támasztott követelmények további szem előtt tartása, azaz az engedélyügyi területen az ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás fejlesztése például az ügyintézők szakmai és nyelvtudásának fokozatos fejlesztésével, vagy a formanyomtatványok minél több nyelven való hozzáférhetővé tételével, ugyanakkor szükséges az is, hogy az esetleges joggal való visszaélések kiszűrése érdekében fokozottabb ellenőrzést, az illegális migránsokkal szemben pedig határozottabb, és eredményesebb fellépést valósítsanak meg a magyar idegenrendészeti hatóságok.