

Az “5 kérdéses módszer” a közigazgatási anyagi jog oktatásában

Gerencsér Balázs Szabolcs
PhD habil. egyetemi docens

Tartalom

A módszer célja és az öt kérdés	2
Példák szakigazgatási ágazatok megismerésére, feldolgozására	6
Oktatásigazgatás (Gerencsér Balázs)	6
Menekültügyi igazgatás (Berkes Lilla)	12



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

2026.

1. Az “5 kérdéses módszer” célja

A közigazgatási anyagi jog (szakigazgatások joga, különös rész) oktatása jogi karonként és iskolánként eltérő. Az egyes karokon mások a vizsgált szakigazgatási ágazatok, és eltérőek a vizsgálati szempontok is. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén a *Közigazgatási Jog III.* tantárgy keretein belül az elmúlt években folyamatosan alakítottuk, fejlesztettük tematikánkat. Nyilvánvaló, hogy több okból sem lehet egy szemeszter alatt professzionális energetikai-, építési-, oktatási-, és vízügyi jogászokat, valamint rendészeti szakembereket képezni. Azt viszont fontosnak tartjuk, hogy a pázmányos jogászok képesek legyenek a közigazgatás bármely ágazatában gyorsan és hatékonyan tájékozódni, a rájuk bízott jogeseteket megoldani, és (jogi és erkölcsi értelemben is) helyes döntést hozni. Ehhez egy olyan módszertant fejlesztettünk ki, amely minden szakigazgatási ágazatban alkalmazható, gyakorlatias és elősegíti a joganyagban való gyors tájékozódást. Az “5 kérdéses módszer” bevezetése átalakította a közigazgatási anyagi jog (szakigazgatások joga, különös rész) oktatásához való viszonyunkat is, mivel a folyamatosan változó tételes jog helyett a jogszabályokban való tájékozódás készségére helyezük a hangsúlyt.

2. A módszer bevezetése

Az új oktatási módszert először pilot-félévekben vizsgáltuk. A módszer fejlesztése során folyamatosan kértük a hallgatók visszajelzéseit és feldolgoztuk azokat. 2017-től először csak gyakorlatokon, majd 2019-től a teljes tantárgyi struktúrát érintően vezettük be az 5 kérdéses módszer alkalmazásával való oktatást. A tematikában kiválasztottunk olyan szakigazgatási ágazatokat, amelyek valamilyen jellemzőjük miatt alkalmasak közigazgatási jogi problémák és megoldások szemléltetésére.

3. A módszer alkalmazása

Minden anyagi jogi jogesetnél a körülmények mellett a szereplők tulajdonságait, helyzetét, képességeit, valamint jogait és kötelezettségeit mérjük fel és mindezek alapján egyfajta térképet készítünk. Továbbá számba kell venni – a közigazgatási jog szigorú joghoz kötöttsége folytán – az eset alanyaira vonatkozó hazai és uniós jogforrásokat, alkalmazandó joggyakorlatot is. Ezt a komplex folyamatot bontottuk öt különböző lépésre. A lépések minden esetben egy *rákérdezéssel* indulnak. A kérdéseket tetszőleges sorrendben is fel lehet tenni, igazodva a jogeset vagy az ágazat sajátosságaihoz. A módszer rugalmasságát az is mutatja, hogy nem minden jogeset megoldásához kell mind az öt kérdést feltenni, lehet, hogy elég két-három kérdés megválaszolása is. Ezt mindig az adott jogeset fogja meghatározni. Javasoljuk, hogy a kérdések megválaszolásához elsődleges forrásokat, azaz [ágazati jogszabályokat](#) használjanak! Az egyes kérdések megválaszolásához többnyire nem elég az elsődleges törvényi szint vizsgálata, hanem “mélyebbre”, rendeleti (akár utasítási - pl. SZMSZ) szintre kell ásni. A kérdésekre megtalált válaszokat javasoljuk fejegyezni, amely segíti az összefüggések megtalálását és jobb átláthatóságot.

4. Az öt kérdés

4.1. “Miért?”

Ez a kérdés arra vonatkozik, hogy miért jelenik meg az állam ebben a szakigazgatási ágazatban? Mi az elsődleges célja az államnak; milyen módon szabályozza a jog ezt az ágazatot? Mik az

alkotmányos, nemzetközi és Európai Unió összefüggések, amelyek végső soron közigazgatási feladatként, hatáskörként jelennek itt meg?

Érdemes továbbá a jogszabályokból vagy azok indokolásából a *valós közfeladatot* megkeresni, amelyre az ágazati szabályozás vonatkozik. Itt külön hivatkozunk a [Magyary-féle feladat-alapú közigazgatás-szervezés](#) elméletére és módszertanára, amely szerint a közfeladatot három tényező vizsgálatával tudjuk a legpontosabban meghatározni: a *terület*, a *népesség* és a *gazdaság* három olyan jellemzője egy államnak, amely alapos - akár empirikus - kutatás és felmérés során felszínre hozhatja, hogy hol szükséges vagy hol hatékonyabb ha az állam látja el a vizsgált feladatot.

Akár egy ágazatot szeretnénk megismerni, akár egy jogesetet szeretnénk megoldani, a “miért” kérdés kapcsán az alábbiak áttekintése szükséges:

- Az Alaptörvény vonatkozó szakaszai
- Vonatkozó Európai Unió normák (ha vannak)
- Nemzetközi jog kapcsolódó normái (stricti iuri és soft law, ha van)
- Az ágazat legfontosabb törvényi szabályozása(i)
- Az ágazat legfontosabb rendeleti szabályozása(i)

4.2. “Ki?”

E kérdés feltevésével arra kell választ keresni, hogy a vizsgált igazgatási ágazatban kikre vonatkozik az anyagi jogi szabály, amelynek két alanyi körét tartjuk számon: a közigazgatási szervet (szerveket) és a jogalanyt (jogalanyokat). Ez utóbbi körben bármilyen személy-típus megjelenhet, sőt az egyes jogalanyokat külön is nevesítheti, csoportosíthatja a jogszabály (pl. felhasználó, fogyasztó, termelő-fogyasztó, lakossági fogyasztó, védendő fogyasztó, fogyatékkal élő fogyasztó, egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó - 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról). A feldolgozás során érdemes akár megjegyzéseket is fűzni az egyes típusokhoz.

Az alanyi kör ágazatonként differenciálódhat és az is lehet, hogy nem kétpólusú (pl. hatóság-jogalany), hanem többpólusú jogviszonyok jönnek létre (pl. hatóság - szolgáltató - jogalany).

A hatóságot a jogszabályok jellemzően hatáskör alapján jelölik meg (pl. építési hatóság, műemlékvédelmi hatóság, vízügyi igazgatási szerv). A kérdés megválaszolása során azonban ennél mélyebb vizsgálatot kell végeznünk és pontosan meg kell jelölni, hogy a kérdéses hatáskört ténylegesen mely közigazgatási szerv látja el (azaz pl. kihez kell benyújtani a kérelmet).

Így tehát, ha például szeretnénk megtudni, hogy egy Sand községi építési ügyben pontosan melyik hatósághoz kell fordulnunk, azt az alábbi lépésekben tudjuk meg: (i) az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §-a alapján az építésügyi hatósági feladatokat ellátó általános építésügyi hatósága a fővárosi és megyei *kormányhivatal* lesz, (ii) azon belül is a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 15/2022. (XII. 21.) MVM utasítás (SZMSZ) szerinti Építésügyi és Örökségvédelmi *Főosztály*. (iii) Az illetékesség kérdésében pedig az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 16. § (1) a) pontja, azaz az ügy tárgyát képező *ingatlan fekvése* lesz a meghatározó. (iv) A Zala megyei Sand község építési ügyében tehát az eljáró hatóság a zalai Kormányhivatal Építésügyi Főosztálya (8900 Zalaegerszeg, Kelemen Imre u. 17.) lesz.

A "ki" kérdés tekintetében tehát az alábbiakat kell a jogszabályok alapján feltárni:

- Hatósági oldal alanyai
 - ha több van, van-e kapcsolat közöttük, vagy mi a többrétegűség oka?
- Jogalanyi oldal alanyai
 - ha több van, csoportosítja-e valamilyen szempontból a jogszabály?

4.3. "Mit?"

Ez a kérdés a tényleges anyagi jogi hatáskörre utal. A hatóság(ok) által ellátott hatáskörök között itt különösen azok a lényegesek, amelyekkel a hatóság a jogalany számára jogosító vagy kötelezettséget megállapító döntést tud hozni. A kötelezést vagy tiltást jelentő hatáskörök mellé szükséges a szankciók megjelölése is, továbbá mindezeketől eltérő hatáskörök is (pl. hatósági ellenőrzési kötelezettség, vagy a szolgáltató üzleti tervének jóváhagyása, stb). Az egyes anyagi jogi hatáskörök belső összefüggéseit is itt kell vizsgálni (pl. fokozatosságok).

A "mit" kérdésre tehát kicsit komplexebben kell tekinteni. A hatáskörnek minden esetben van címzettje, így a válasz a "ki" kérdéssel minden esetben összekapcsolódik:

- Melyik hatóságra vonatkozó joganyagot vizsgálom?
- Ennek a hatóságnak milyen hatáskörei vannak, azaz
 - mire *jogosíthat* (engedélyek, szerződések)
 - miben *kötelezhet* (korlátozások, kötelezések, tiltások)
 - milyen *szankciókat* alkalmazhat:
 - bírságot;
 - nem pénzfizetési szankciót (tevékenységre kötelezés, vagy eltiltás);
 - egyéb szankciót (pl. figyelmeztetés) alkalmaz-e?
 - *ellenőrzési* tevékenységet végez-e és milyen körben/terjedelemben?
- Mindezeket mely jogszabályhely tartalmazza (pontosan)?

Pl. a vízimunka elvégzéséhez, a vízilétesítmény megépítéséhez és átalakításához vízjogi létesítési engedélyre van szükség a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.) 28/A. § (1) a) pontja alapján, amelyre a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerinti területi vízügyi hatóság jogosult, azaz illetékességtől függően a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 10. §-ában megjelölt valamely megye Katasztrófavédelmi Igazgatósága.

4.4. "Hogyan?"

Az általános eljárási szabályokat az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) tartalmazza. Az egyes ágazati jogszabályok azonban további különös eljárási szabályt (lex specialis) tartalmazhatnak. Pl. a bizonyításra vonatkozó speciális eljárási szabály például a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 42. § (1) bekezdése amely szerint magyar hatóság, illetve bíróság nem léphet kapcsolatba a menekülti elismerését kérő személy származási országával. Az eljárás közegére nézve speciális szabály például az építési hatósági ügyek kizárólag elektronikus útra terelése, amelyet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 8. § (1)

bekezdése úgy fogalmaz meg, hogy “kérelemre induló eljárás esetén a kérelem az ÉTDR-en keresztül vagy személyesen, elektronikus adathordozón terjeszthető elő.”

A “hogyan” kérdés esetében az alábbiakat vizsgáljuk:

- Melyik jogszabályhely?
- Milyen speciális eljárási szabályt állapít meg?

4.5. “Ki kontrollálja?”

A modern demokráciákban minden közigazgatási tevékenység többszintű kontroll-mechanizmusnak van alávetve. Megkülönböztetünk intézményes politikai és jogalkalmazói, valamint alternatív kontrollokat. Pl. lényeges jogorvoslati kérdés, hogy egy adott ügyben egyfokú vagy kétfokú eljárásról beszélünk-e, és ez utóbbi esetben melyik a felügyeleti szerv? A speciális illetékességű bíróságra példa az az idegenrendészeti eljárás, amelyben a kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelem elutasítása, a vízum megsemmisítése, valamint a vízum visszavonása tárgyában hozott döntés felülvizsgálatára kizárólag a fővárosi törvényszék illetékes. (Harm.tv. 9. § (4) bekezdése)

Jellemzően például rendészeti ágazatokban sajátos kontrollfunkciók is megjelenhetnek, mint például a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 92. §-a szerint a rendőri szerv vagy az alapvető jogok biztosa. Hasonlóan egyedi kontrollt tölt be a nemzetbiztonsági szervek tekintetében az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-a alapján.

A “ki kontrollálja” kérdés során az alábbiakra kell külön rákérdezni:

- Jogalkalmazói kontroll
 - van-e fellebbezés;
 - vagy egyfokú-e az eljárás;
 - van-e speciális illetékességű bíróság?
- Politikai kontroll
 - Van-e az Országgyűlésnek, a kormánynak vagy a köztársasági elnöknek hatásköre? (Továbbá: miniszterelnök, miniszter, vagy helyi önkormányzat)
- Alternatív kontroll
 - Van-e speciális hatásköre az alapvető jogok biztosának, az ügyésznek vagy az Állami Számvevőszéknek?

* * *

Példák szakigazgatási ágazatok megismerésére, feldolgozására

Oktatásigazgatás az „5 kérdéses módszer” alkalmazásával

Gerencsér Balázs Szabolcs
(lezárva: 2026. augusztus 18.)

A köznevelés igazgatásában az állam egyszerre jelenik meg jogalkotóként, hatóságként, fenntartóként és finanszírozóként. Figyeljünk arra, hogy az ágazat szervezetrendszere 2026/27 folyamán átalakulhat, ezért a „ki” kérdésre adott válasz avul a leggyorsabban – a hivatkozott jogszabályhelyeket minden jogeset megoldása előtt a Nemzeti Jogszabálytár hatályos időállapotában kell ellenőrizni.

1. „Miért?” – Alkotmányos alapok, alapjog

1.1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései

- **XI. cikk (1)–(2) bekezdés:** a művelődéshez való jog. Az állam ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja. Az állam oldaláról intézményvédelmi kötelezettséget és tényleges szolgáltatásnyújtást is jelent.
- **XVI. cikk (1)–(3) bekezdés:** a gyermek joga a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz; a szülő joga a gyermekének adandó nevelés megválasztására; a szülő gondoskodási kötelezettsége, amely magában foglalja a taníttatást. Ez a tankötelezettség (Nkt. 45. §) közvetlen alkotmányos alapja.
- **XV. cikk (2), (4)–(5) bekezdés:** egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség, a gyermekek külön védelme – ebből vezethető le a szegregáció tilalma, a sajátos nevelési igényű tanulók ellátása és a hátránykompenzáció.
- **XXIX. cikk (1) bekezdés:** a nemzetiségek anyanyelv-használathoz és anyanyelvű oktatáshoz való joga (nemzetiségi óvoda, iskola, kiegészítő nemzetiségi nyelvoktatás).
- **VII. cikk (4) bekezdés:** az állam és a vallási közösségek együttműködése közösségi célok érdekében – ez az egyházi iskolafenntartás és a hit- és erkölcstan-oktatás alkotmányos háttere.

A törvény „lefordítása”: az Nkt. 1. § (2) bekezdése szerint a köznevelés a köz szolgálatában történik, amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja; a 2. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, valamint ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása – az érettségi, illetve az első szakképesítés megszerzéséig – a Magyar Állam (közszolgáltatásban megjelenő) feladata.

1.2. Nemzetközi és európai uniós összefüggések

- **Nemzetközi jog:** az EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikke (oktatáshoz való jog, a szülők vallási és világnézeti meggyőződésének tiszteletben tartása); az ENSZ Gyermekjogi egyezménye (1991. évi LXIV. törvény) 28–29. cikke; a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1976. évi 9. tvr.) 13–14. cikke; az UNESCO oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni egyezménye (1964. évi 11. tvr.).
- **Uniós jog:** az EUMSZ 165–166. cikke szerint az Uniónak csak támogató, összehangoló, kiegészítő hatásköre van; a tanítás tartalma és az oktatási rendszer felépítése kifejezetten tagállami hatáskörben marad. Ezért itt nincs klasszikus jogharmonizáció — az uniós ráhatás

eszközei a nyílt koordináció, az Erasmus+ és az Európai Szemeszter ajánlásai. Kötelező erejű normák elsősorban a szabad mozgáshoz kapcsolódnak: a 492/2011/EU rendelet 10. cikke a migráns munkavállalók gyermekeinek egyenlő hozzáférését garantálja; az Alapjogi Charta 14. cikke az oktatáshoz való jogot rögzíti.

1.3. Az ágazat legfontosabb jogforrásai

- **Törvényi szint:** Nkt.; a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény; a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény; az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXXIX. törvény; háttér-jogszabályként az Ákr. (2016. évi CL. törvény) és a Kp. (2017. évi I. törvény).
- **Rendeleti szint:** 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (Nkt. Vhr.); 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet az Oktatási Hivatalról; 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet a tankerületi központokról és a Klebelsberg Központokról; 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptantervről; 401/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet; 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről; 90/2026. (V. 13.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről; 1/2026. (VII. 31.) OGYM rendelet a 2026/2027. tanév rendjéről.

Jól látható a módszer egyik alaptétele: a törvényi szint önmagában szinte semmit nem árul el arról, hogy egy konkrét ügyben ki jár el. Ahhoz kormányrendeleti – sőt utasítási (SZMSZ) – szintre kell „leátni”.

1.4. A közfeladat Magyary-féle vizsgálata

- **Terület:** az iskolahálózat sűrűsége, a kötelező felvételt biztosító iskolák felvételi körzetei, a kistérségi feladatellátás és a tanulótutáztatás kérdései.
- **Népesség:** demográfiai pálya, a nemzetiségi, a sajátos nevelési igényű és a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya, a lemorzsolódás mértéke.
- **Gazdaság:** a humán tőke, a munkaerőpiaci kereslet és a köznevelés költségvetési súlya.

Az elemzés végeredménye adja meg az érdemi választ a „miért”-re: az oktatás erős pozitív külső gazdasági hatásokkal jár, a szolgáltatás minősége a szülő számára előzetesen nehezen mérhető (információs aszimmetria), a közvetlen kedvezményezett gyermek pedig nem képes önállóan érdeket érvényesíteni. Ezért az állam itt nem elégszik meg a szabályozással, hanem maga is szolgáltatóná válik.

2. „Ki?” – A hatósági és a jogalanyi oldal

2.1. Hatósági és irányítói oldal

- **Kormány:** végrehajtási és szervekijelölő rendeletek megalkotása az Nkt. 94. §-ában adott felhatalmazások alapján.
- **Oktatási és gyermekügyi miniszter:** a 90/2026. (V. 13.) Korm. rendelet 124. §-a szerint a Kormány köznevelésért, szakképzésért, felsőoktatásért, felnőttképzésért, valamint gyermek- és ifjúságpolitikáért felelős tagja. Ágazati irányítási jogköre az Nkt. hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre kiterjed, függetlenül attól, ki a fenntartó (Nkt. 77. §). Kiadja a Nat-ot, a kerettanterveket és a tanév rendjét; az Nkt. hatálya alá tartozó hatósági ügyekben az Oktatási Hivatal felügyeleti szerve [121/2013. Korm. r. 4/B. § (3)].
- **Oktatási Hivatal (a továbbiakban: OH):** a miniszter irányítása alatt álló, országos illetékességű központi hivatal [121/2013. Korm. r. 1. §, 1/A. §]. Az Nkt. szövege következetesen „hivatal”-ként hivatkozik rá [ld. Nkt. 6. § (1a)], több helyen pedig „felmentést engedélyező szerv”-ként [Nkt. 8. § (2)].
- **Fővárosi és megyei kormányhivatal:** a 229/2012. Korm. rendelet 38/A. §-a alapján ez a „köznevelési feladatokat ellátó hatóság”. Hatásköre a nem állami (egyházi, magán, nemzetiségi önkormányzati) fenntartású intézményekre koncentrálódik: engedélyezés, nyilvántartás, törvényességi és hatósági ellenőrzés.

- **Magyar Államkincstár:** a költségvetési szervként működő köznevelési intézmények nyilvántartásba vétele [Nkt. 21. § (2)].
- **Jegyző és gyámhatóság:** a jegyző településre kiterjedő veszélyhelyzet esetén rendkívüli szünetet rendel el [Nkt. 30. § (5) b)]; a gyámhatóság szülői kérelem hiányában kezdeményezheti a tankötelezettség megkezdésének halasztását.

A többrétegűség oka: a jogalkotó a fenntartói és a hatósági szerepet igyekszik szétválasztani. Az állami fenntartású intézmények felett ezért az OH és a miniszter, a nem állami intézmények felett a kormányhivatal jár el — ugyanaz az anyagi jogi kérdés (pl. nyilvántartásba vétel) fenntartónként más hatósághoz kerül.

2.2. Az iskolák és fenntartóik

- **Tankerületi központ (állami fenntartó):** a miniszter irányítása és a Klebelsberg Központ középírányítása alatt álló központi hivatal, amely a feladatellátási területére kiterjedő illetékességgel jár el [134/2016. Korm. r. 9. § (1)]. Figyelem: 2026 nyarán a Kormány a rendszer átfogó átalakításáról döntött — a Klebelsberg Központ szakmai-kutatási háttérintézménnyé alakul, az ágazat irányítása 2027. január 1-jétől közvetlenül a minisztériumhoz kerül, a tankerületi igazgatói álláshelyeket pedig nyilvános pályázaton, határozott időre töltik be.
- **Települési önkormányzat:** óvodát alapíthat és tarthat fenn [Nkt. 2. § (4)]. A 2013-as államosítás után az óvodai ellátás maradt a legjelentősebb önkormányzati köznevelési közfeladat.
- **Nem állami fenntartók [Nkt. 2. § (3) b)]:** nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási egyesület, továbbá más személy vagy szervezet (magán köznevelési intézmény). Az egyházi és magánintézmény vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként működhet, és a felvétel feltételül kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását [Nkt. 31. § (2)].
- **Határterület:** a szakképző intézmények 2020 óta a szakképzési törvény külön rezsimjébe tartoznak; a felsőoktatási intézmények gyakorló intézményeire pedig sajátos fenntartói szabályok vonatkoznak.

2.3. Egyéb szereplők

- A köznevelés középpontjában – az Nkt. 3. § (1) bekezdésének kifejezett rendelkezése szerint – a gyermek, a tanuló, a pedagógus és a szülő áll, akiknek kötelességei és jogai egységet alkotnak.
- Intézményen belüli testületek: nevelőtestület, szakalkalmazotti értekezlet, iskolaszék, szülői közösség, diákönkormányzat; országos szinten az Országos Diákpárlament.
- Pedagógiai szakszolgálat, ezen belül a szakértői bizottság: a sajátos nevelési igény, illetve a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség megállapítása szakvéleménnyel történik, amely a későbbi hatósági és intézményi döntéseket gyakorlatilag determinálja.

A jogviszony tehát nem kétpólusú: hatóság – fenntartó – intézmény – tanuló/szülő négyes szerkezetről beszélünk, ahol a fenntartó jogorvoslati fórumként is fellép.

3. „Mit?” – Az Oktatási Hivatal és a tankerületek hatáskörei

3.1. Az Oktatási Hivatal hatáskörei

- **Jogosít, engedélyez:** felmentés az óvodai foglalkozáson való részvétel alól [Nkt. 8. § (2)]; a tankötelezettség megkezdésének halasztása, azaz további egy nevelési év óvodai nevelésben [Nkt. 45. § (2)]; az egyéni munkarend engedélyezése [Nkt. 45. § (5)]; a tankerületi központ és a felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmények nyilvántartásba vétele [Nkt. 21. § (2)].
- **Nyilvántartást vezet:** a köznevelés információs rendszere (KIR), az oktatási nyilvántartás, az integrált nyomon követő rendszer, a köznevelési szakértői és a szaktanácsadói névjegyzék [121/2013. Korm. r. 3–3/C. §].

- **Mér, értékel, szervez:** országos mérés-értékelés (Nkt. 80. §), a középfokú felvételi eljárás lebonyolítása, az érettségi részletes vizsgakövetelményeinek közzététele [Nkt. 6. § (1a)], valamint az állami köznevelési közfeladat-ellátás keretében a pedagógiai-szakmai szolgáltatás nyújtása [Nkt. 19. § (3)].
- **Kötelez, korlátoz:** megyére vagy a fővárosra kiterjedő veszélyhelyzet esetén rendkívüli szünetet rendel el [Nkt. 30. § (5) c)].
- **Ellenőriz:** rendszeresen ellenőrzi a köznevelési szakértői tevékenységet, a nyelvvizsgaközpontokat és a pedagógus-továbbképzések szervezőit [121/2013. Korm. r. 5. § (1)]; a miniszter egyedi intézkedése alapján intézményi törvényességi és szakmai ellenőrzést végez.
- **Jogorvoslati hatáskör:** az Nkt. 38. § (8)–(9) bekezdéseiben meghatározott esetekben a fellebbezést az OH bírálja el, és gyakorolja a felügyeleti szervi jogosítványokat [121/2013. Korm. r. 4/B. § (2)].

3.2. A tankerületi központ hatáskörei

A tankerületi központ jogkörei – néhány kivételtől eltekintve – nem hatósági, hanem *fenntartói* jogkörök.

- Az Nkt. 83. § (2) bekezdése szerinti fenntartói feladatok: a szervezeti és működési szabályzat, a pedagógiai program és az éves munkaterv jóváhagyása, az intézményvezetői megbízás, az intézmény törvényességi ellenőrzése, adatszolgáltatás.
- Másodfokú döntéshozatal a tanuló, a szülő kérelmére [Nkt. 37. § (2)–(3)]: jogszabálysértésre hivatkozó kérelem, továbbá az óvodai felvétellel és kizárással, a tanulói jogviszony és a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, valamint a fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozó kérelem esetén.
- Engedélyezési jellegű fenntartói döntések: az osztály- és csoportlétszám legfeljebb húsz százalékos túllépése [Nkt. 25. § (7)], az óvoda napi nyitvatartási idejének csökkentése [Nkt. 8. § (6)].
- Az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat megszervezése és működtetése [Nkt. 15/A. § (2)].
- Javaslattétel a miniszternek – a Klebelsberg Központ útján – intézmény létesítésére, átszervezésére, megszüntetésére [134/2016. Korm. r. 2. §].

3.3. A kormányhivatal mint köznevelési feladatokat ellátó hatóság

- Nyilvántartásba veszi a nem állami fenntartású intézményt [Nkt. 21. § (2)] és kiadja a működési engedélyt [Nkt. 23. § (1), (6)]; az engedély megtagadásának okai taxatívak [Nkt. 23. § (7)].
- Legalább kétevente elvégzi az egyházi, magán és nemzetiségi önkormányzati fenntartók tevékenységének törvényességi ellenőrzését (Nkt. 34. §), és eredményéről értesíti a költségvetési hozzájárulást folyósító szervet.
- Hatósági ellenőrzést folytat, és annak nyomán szankciót alkalmaz: figyelmeztetés, ennek feltételei hiányában közigazgatási bírság, végső soron a működési engedély visszavonása és a nyilvántartásból való törlés [Nkt. 21. § (8) g)].

3.4. A hatáskörök belső összefüggése: a fokozatosság

A szankciórendszer szigorúan lépcsős: határidő-tűzéssel történő felhívás → figyelmeztetés → közigazgatási bírság → az engedély visszavonása és törlés a nyilvántartásból. Az Nkt. 21. § (10) bekezdése tételesen felsorolja, mi minősül súlyos jogszabálysértésnek. A rendszer alapjogi zárókövét a 21. § (9) bekezdése adja: ha a hatóság törli az intézményt a nyilvántartásból, a határozatában egyben ki kell jelölnie azt az intézményt, amely az érintett tanköteles tanuló felvételét nem tagadhatja meg, mégpedig úgy, hogy az a tanuló számára ne jelentsen aránytalan terhet. Az anyagi jogi hatáskör tartalmát tehát maga az alapjogi cél korlátozza.

4. „Hogyan?” – Eltérések az Ákr. szabályaitól

A köznevelési hatósági ügyekben (OH, kormányhivatal) főszabály szerint az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Nkt. azonban több ponton különös eljárási szabályt (*lex specialis*) állapít meg — sőt az egyik legfontosabb sajátosság éppen az, hogy a legtöbb, tanulót érintő döntés egyáltalán nem hatósági ügy.

- **a) Ami nem hatósági ügy.** Az intézmény és a fenntartó tanulót érintő döntése nem közigazgatási hatósági ügy; az Nkt. 37–38. §-ai önálló, kvázi-eljárási rezsimet állítanak fel. Az óvoda, az iskola, a kollégium döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen a tanuló és a szülő a közléstől, ennek hiányában a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül indíthat eljárást [Nkt. 37. § (2)]. Ebben az eljárásban az Ákr.-nek kizárólag a 38. § (3) bekezdésében tételesen felsorolt szabályait kell megfelelően alkalmazni: a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, valamint a döntés kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására és visszavonására vonatkozó rendelkezéseket. Ez tehát **részleges, utaló jellegű Ákr.-alkalmazás** — az Ákr. alapelvei, ügyféli jogai és jogorvoslati rendszere önmagában nem hívható fel.
- **b) Ügyintézési határidő.** Az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli felmentés és a tankötelezettség halasztása iránti eljárásban az ügyintézési határidő ötven nap [Nkt. 8. § (2), 45. § (2)], az Ákr. teljes eljárásra irányadó hatvan napja helyett. A kérelem benyújtása ráadásul naptári határnaphoz kötött (tárgyév április 15., illetve az iskolakezdés évének január 18. napja) – jogvesztő jellegű ágazati határidő, amely az Ákr. általános kérelmezési szabályaitól idegen.
- **c) Bizonyítás.** Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő, tartós gyógykezelés alatt álló gyermek esetében szakorvos rendelhető ki [Nkt. 8. § (2)]; a tankötelezettség halasztásánál kizárólag a szakértői bizottság. Ez az Ákr. 71. §-ának általános szakértő-kirendelési szabályához képest szűkítő különös szabály.
- **d) Az eljárás közege.** A köznevelési e-ügyintézés a tanulmányi rendszeren keresztül valósul meg [Nkt. 4. § 14b. pont]. A megoldás logikája megegyezik az építésügyi ÉTDR-ével: az ágazat saját elektronikus felületére tereli az ügyforgalmat.
- **e) Gyorsított bírósági eljárás.** A felmentési ügyekben a közigazgatási per megindítására a döntés közlésétől számított tizenöt nap áll rendelkezésre; a bíróság a keresetlevél érkezésétől számított nyolc napon belül intézkedik a harminc napon belüli tárgyalási határnap kitűzéséről, harminc napon belül elbírálja a keresetlevelet, és az ítélezési szünet szabályai nem alkalmazhatók [Nkt. 8. § (2a)–(2e)].

5. „Ki kontrollálja?”

5.1. Jogalkalmazói (bírósági és hatósági) kontroll

- **Fellebbezés:** az Nkt. hatálya alá tartozó hatósági ügyekben főszabály szerint kizárt, az OH felügyeleti szerve a miniszter [121/2013. Korm. r. 4/B. § (3)] — az eljárás tehát jellemzően egyfokú. Kivétel az Nkt. 38. § (8)–(9) bekezdése szerinti esetkör, ahol a fellebbezést az OH bírálja el.
- **Belső jogorvoslat:** az intézményi döntéssel szemben a fenntartóhoz benyújtott kérelem (Nkt. 37. §), amelyet a közigazgatási per megindítása előtt ki kell méríteni. Ez a per, bár nem hatósági ügy felülvizsgálatát jelenti, mégis közigazgatási bíróság előtt folyik, mivel közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott döntésének felülvizsgálatát jelenti (lásd Kp. 4. §).
- **Közigazgatási per:** a Kp. általános szabályai szerint, a törvényszéken. Kizárólagos illetékességű bíróság nincs. A felmentési ügyekben viszont *kasszációs korlát* érvényesül: a bíróság a felmentést engedélyező szerv döntését nem változtathatja meg [Nkt. 8. § (2a)], ami kivétel a Kp. reformatórius főszabálya alól.

- **Alkotmánybíróság:** alkotmányjogi panasz, tipikusan a művelődéshez való jog, az egyenlő bánásmód és a szülői nevelésválasztási jog összefüggésében.

5.2. Politikai kontroll

- **Országgyűlés:** törvényalkotás, a kulturális ügyekkel foglalkozó bizottság ellenőrző tevékenysége, az interpelláció és a kérdés.
- **Kormány és miniszter:** ágazati irányítási jogkör az Nkt. hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre, fenntartótól függetlenül (Nkt. 77. §). Sajátos, erős eszköz az Nkt. 3. § (9a) bekezdése: ha állami szerv vagy felsőoktatási intézmény által fenntartott intézményben a köznevelési szabályok súlyos megsértése a gyermek alaptörvényi jogainak sérelmét eredményezheti, és más jogi eszköz nem vezetett eredményre, a miniszter mérlegelési jogkörében visszavonhatja az igazgatói megbízást vagy az ahhoz adott egyetértését.
- **Helyi önkormányzat:** óvodafenntartói jogkör, véleményezési jog az intézmény-átszervezésnél, a jegyző rendkívüli szünettel kapcsolatos hatásköre.

5.3. Alternatív kontroll

- **Oktatási jogok biztosa.** A jogállása különleges: az elnevezés ellenére **nem országgyűlési biztos**, hanem a minisztérium önálló belső szervezeti egységként, miniszteri biztosként működik [40/1999. (X. 8.) OM rendelet]. Hatásköre a köznevelésre és a felsőoktatásra egyaránt kiterjed, és a gyermekek, tanulók, hallgatók túl a pedagógusra, oktatóra, szülőre és ezek közösségeire is. Eszközei nem hatósági jellegűek: kérelemre vagy hivatalból indított vizsgálat, egyeztetési eljárás, ajánlás, továbbá javaslat a miniszternek jogszabály kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére. A csekély jelentőségű jogsérelemre alapított kérelmet elutasíthatja.
- **Alapvető jogok biztosa.** A 2011. évi CXI. törvény alapján alapjogsérelem vagy annak közvetlen veszélye esetén jár el, feltéve, hogy a kérelmező a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslatokat — a közigazgatási per kivételével — kimerítette. Megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek és a nemzetiségek jogaira; 2021 óta hozzátartozik az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése is, ami az iskolai szegregációs ügyekben teszi kulcsszereplővé. Kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.
- **Ügyészség:** a 2011. évi CLXIII. törvény szerinti törvényességi felhívás, elsősorban ott, ahol bírósági úton nem kikényszeríthető jogsértés merül fel.
- **Állami Számvevőszék:** a tankerületi központok és a Klebelsberg Központ gazdálkodásának ellenőrzése. Nem elméleti kérdés: a fenntartói rendszer 2026. évi átalakítását éppen egy minisztériumi átvilágítás gazdálkodási és irányítási megállapításai előzték meg.
- **Nem jogi jellegű, mégis valós kontroll:** az országos mérések eredményeinek nyilvánossága, a KIR közhiteles és részben nyilvános adatai, az Országos Diákszövetség ajánlásai, valamint a szakmai és érdekképviseleti szervezetek fellépése.

Összegzés

A köznevelés igazgatásában a „miért” kérdésre adott válasz rendkívül stabil – az Alaptörvény XI. és XVI. cikkeiből, valamint az Nkt. 1–2. §-aiból évtizedes távlatban is kiolvasható. A „ki” és a „mit” ezzel szemben rendkívül gyorsan mozog: az intézményfenntartás modellje 1990 óta többször átalakult. A „hogyan” sajátossága, hogy az ügyek nagy része nem is hatósági ügy, ezért az Ákr. csak utaló szabályokon keresztül, részlegesen érvényesül. A „ki kontrollálja” kérdés pedig arra figyelmeztet, hogy a legismertebb kontrollszerv – az oktatási jogok biztosa – éppen egy atipikus szereplő.

Ajánlott munkamódszer jogeset megoldásához: először tisztázzuk a fenntartót (állami, önkormányzati, egyházi vagy magán), mert ez dönti el, hogy az OH vagy a kormányhivatal jár-e el; ezután azt, hogy a kérdéses döntés hatósági ügy-e vagy az Nkt. 37–38. §-ai szerinti intézményi döntés; és csak ezt követően keressük a jogorvoslati utat.

Menekültügyi igazgatás

az „5 kérdéses módszer” alkalmazásával

Berkes Lilla
(lezárva: 2026. augusztus 13.)

1. Miért?

I. 1. Történeti háttér

Az ókortól kezdve a menedékjog alapvető célja az volt, hogy védelmet nyújtson azoknak, akik üldöztetés, háború, politikai konfliktus vagy igazságtalan megtorlás elől menekültek.

A menedék intézménye már az ókori héber, görög és római jogban is ismert volt, bár eltérő tartalommal. A héber hagyományban a menedékvárosok elsősorban a vétlen emberölők számára biztosítottak oltalmat a vérbosszúval szemben mindaddig, amíg ügyüket igazságosan el nem bírálták. Az ókori Görögországban a templomok és más szent helyek sérthetlensége biztosított menedéket a rabszolgák, száműzöttek, háborús menekültek és más üldözöttek számára, míg a római jog fokozatosan korlátozta a vallási alapú menedékjogot.[1] A középkorban a keresztény Európában az egyházi menedékjog vált meghatározóvá: a templomok és kolostorok sérthetetlen helyként ideiglenes védelmet nyújtottak a világi igazságszolgáltatás elől, időt biztosítva az ügy jogszerű rendezésére, a felek közötti megbékélésre vagy más, a kor jogának megfelelő megoldásra.[2] A kora újkortól az államhatalom megerősödésével e kiváltság fokozatosan háttérbe szorult, míg a 20. században a két világháború, a népiirtások és a tömeges kényszerszermigráció következtében a menedékjog nemzetközi jogi intézménnyé vált, amelyet mindenekelőtt az 1951-es Genfi Menekültügyi Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi emberi jogi normák alapoznak meg.

A katolikus egyház a menedékjog intézményét a kereszténység első évszázadaitól átvette és továbbfejlesztette, a templomokat és más felszentelt helyeket sérthetetlen térnek tekintve. Az egyházi menedékjog alapja az volt, hogy a szent helyen nem érvényesülhetett erőszak, a püspökök pedig közvetítőként léphettek fel a világi hatalom és a menedéket kereső személy között, elősegítve az igazságos és méltányos elbírálást. Az egyház szemléletében a menedék nem a büntetés alóli végleges mentesülést, hanem a megtorlás felfüggesztését és a bűnbánat, valamint a megbékélés lehetőségét szolgálta. A középkor folyamán az egyházi menedékjog Európa-szerte fontos jogintézménnyé vált, ám a visszaélések és az államhatalom megerősödése fokozatosan szűkítették alkalmazási körét. A reformáció után jelentősége visszaszorult, majd a világi jogrendszerek fokozatosan megszüntették. A klasszikus egyházi menedékjog intézménye a XX. századra a kánonjogban is elvesztette normatív jelentőségét.[3]

I. 2. Nemzetközi háttér

Az 1951. évi Genfi Menekültügyi Egyezmény elfogadását a második világháború során és azt követően kialakult humanitárius válság tette szükségessé. A háború, a náci és más totalitárius rendszerek üldözése, a népiirtások, valamint a határok átrajzolása következtében emberek milliói kényszerültek elhagyni otthonukat, miközben a korábbi nemzetközi jogi eszközök nem biztosítottak egységes és hatékony védelmet számukra. Az ENSZ ezért olyan átfogó nemzetközi egyezményt fogadott el 1951. július 28-án Genfben, amely egységesen meghatározta a menekült fogalmát, valamint a menekülteket megillető jogokat és az államok kötelezettségeit. Alkalmazási körét az 1967-es New York-i Jegyzőkönyv terjesztette ki időbeli és földrajzi korlátozás nélkül.

I. 3. Európai uniós háttér

Az Európai Unió menekültügyi rendszere azért jött létre, mert a belső határellenőrzések fokozatos megszüntetésével és a schengeni térség kialakulásával a menedékkérel már nem kezelhető kizárólag tagállami hatáskörben. Ha a menedékkérel szabadon mozoghatna a belső határokon, de az egyes tagállamok eltérő szabályokat alkalmaznak, az egyrészt egyenlőtlen védelmet eredményezne a menedékkérel számára, másrészt aránytalan terhet róna az Európai Unió külső határain fekvő tagállamokra. Ezért az Unió célja egy olyan közös rendszer kialakítása volt, amely biztosítja a nemzetközi védelemhez való jog egységes érvényesülését, meghatározza a felelős tagállamot, és elősegíti a tagállamok közötti szolidaritást.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (Common European Asylum System – CEAS) jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 67. és 78. cikkei teremtik meg. Az EUMSZ 67. cikke kimondja, hogy az Unió a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget hoz létre, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása, ugyanakkor megfelelő intézkedések szolgálják a külső határok ellenőrzését, valamint a menekültügyet és a bevándorlást. Az EUMSZ 78. cikke pedig előírja, hogy az Unió közös menekültügyi politikát alakít ki a Genfi Menekültügyi Egyezményvel és más nemzetközi kötelezettségekkel összhangban, amelynek célja megfelelő jogállás biztosítása minden olyan személy számára, aki nemzetközi védelemre szorul, valamint a visszaküldés tilalmának (*non-refoulement*) tiszteletben tartása.

A rendszer alapját hosszú ideig a dublini rendszer és több irányelv képezte, azonban a 2015-ös migrációs válság tapasztalatai nyomán az Európai Unió átfogó reformot hajtott végre. A Migrációs és Menekültügyi Paktum keretében 2024-ben elfogadott jogszabályok 2026-tól fokozatosan váltják fel a korábbi rendszert, egységesebb és kiszámíthatóbb menekültügyi eljárásokat kialakítva.

A közös európai menekültügyi rendszer legfontosabb jogforrásai:

- ➔ 2024/1346/EU irányelv (a befogadási feltételekről szóló irányelv) – meghatározza a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadásának minimumkövetelményeit, különösen az elhelyezésre, az egészségügyi ellátásra, az oktatásra és a munkavállalásra vonatkozó szabályokat
- ➔ 2024/1347/EU rendelet (a nemzetközi védelemre jogosultságról szóló rendelet) – meghatározza a menekült- és a kiegészítő védelmi jogállás elismerésének feltételeit, valamint az e jogállásokhoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket
- ➔ 2024/1348/ EU rendelet (a menekültügyi eljárásról szóló rendelet) – egységes szabályokat állapít meg a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára, valamint a védelem megadására, megszüntetésére és visszavonására irányuló eljárásra
- ➔ 2024/1349/EU rendelet (a határon lefolytatott visszatérési eljárásról szóló rendelet) – szabályozza a határon lefolytatott menekültügyi eljárás során elutasított kérelmezők visszatérési eljárását
- ➔ 2024/1350/EU rendelet (az áttelepítési és humanitárius befogadási keretrendszeréről szóló rendelet) – közös uniós keretet hoz létre a harmadik országokból történő áttelepítésre és humanitárius befogadásra
- ➔ 2024/1351/EU rendelet (a menekültügyi és migrációkezelési rendelet, AMMR) – meghatározza a tagállamok közötti felelősségi szabályokat a menedékkérelmek elbírálására, és létrehozza az új szolidaritási mechanizmust, felváltva a Dublin III. rendeletet
- ➔ 2024/1356/EU rendelet (az előszűrési rendelet) – kötelező előszűrési eljárást vezet be az Európai Unió külső határára érkező harmadik országbeli állampolgárok számára, amely magában foglalja a személyazonosság, a biztonsági kockázatok és az egészségügyi körülmények vizsgálatát
- ➔ 2024/1358/EU rendelet (az Eurodac-rendelet) – korszerűsíti az Eurodac biometrikus adatbázist a menedékkérel azonosítása, a felelős tagállam meghatározása és a másodlagos migráció nyomon követése érdekében

- 2024/1359/EU rendelet (a válság- és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelet) – különleges szabályokat állapít meg tömeges migrációs nyomás vagy egyéb rendkívüli helyzetek kezelésére.

I. 4. Alkotmányos háttér

Az Alaptörvény – hasonlóan az Alkotmányhoz – tartalmaz rendelkezést a menedékjogra vonatkozóan. Átvéve a Genfi Menekült(ügyi) Egyezmény menekült-fogalmát kimondja, hogy

„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 a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” [XIV. cikk (4) bekezdés]

Eltérés az Egyezményhez [4] képest az üldözés közvetlenségére való utalás, illetve az, hogy akkor áll csak fenn az alkotmányos védelem, ha sem a származási ország, sem más ország nem nyújt védelmet.

Az Alaptörvény hetedik módosítása kiegészítette a szöveget:

„Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

A menedéjog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg [XIV. cikk (5) bekezdés].

Tartalmazza és ekként alkotmányos szabállyá teszi továbbá az Alaptörvény a visszaküldés tilalmát (*non refoulement*):

„Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.” [XIV. cikk (3) bekezdés]

Alkotmánybíróság: „Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése rögzíti a menedéjog biztosításának anyagi jogi – pozitív és negatív – feltételeit, amit a *menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.)* részletez, illetve eljárási feltételekkel és szabályokkal kiegészít. A menekültként való elismerését kérő e státuszához kapcsolódóan – többek között – jogosult a Met.-ben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre [5. § (1) bekezdés]. Ez a szabályozás adja azt a keretet, mely szoros kapcsolatot mutat az Alaptörvény XIV. cikkében, illetve más rendelkezéseiben foglaltakkal, vagyis alapjogi védelem a menekültként való elismerésben (illetve kiegészítő védelemben) részesült személyeket, továbbá korlátozottan azokat a személyeket illeti meg, akik az elismerési eljárás résztvevői. Az alapjogi védelem nem terjed ki ugyanakkor a menedéjog hatálya alá nem tartozó, illetve ahhoz szorosan nem kapcsolódó tevékenységekre, így az illegális bevándorlásra, illetve tartózkodásra és értelemszerűen nem áll fenn alapjogi védelem azokban az esetekben sem, amikor a menedéjogi eljárással visszaélve legalizálja valaki a magyarországi tartózkodását. A védelem az alaptörvény-módosítást követően egyértelműen nem terjed ki azokra sem, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve. A felsorolt esetekre vonatkozó szabályozásra ekként nem kell alkalmazni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó követelményeit a menedéjog vonatkozásában.”[5]

I. 5. Törvényi szabályozás

A Met. meghatározza az elismerést kérő jogállását; a menekültkénti, oltalmazottkénti, illetve menedékeskénti elismerés feltételeit és a kizáró okokat, továbbá jogállásukat és annak megszűnését; a

befogadott jogállását és annak megszűnését; a befogadási feltételeket, az ellátást és támogatást, a menekültügyi őrizetet; az eljárás különböző típusait és szabályait.

II. Ki?

II. 1. Külföldiek: nem magyar állampolgár és hontalan

- **elismerést kérő**

- **menekült:** Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés első mondatában meghatározott feltételek fennállnak. [6. § (1) bekezdés]

- **oltalmazott:** 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 érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. [12. § (1) bekezdés]

A hatóság 3 évente felülvizsgálja. [14. § (1) bekezdés]

- **menedékes:** Magyarország menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet

- a) az Európai Unió Tanácsa 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. (19. §)

A védelem időtartama 1 év. [23. § (1) bekezdés]

- **befogadott:** Magyarország befogadottként védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültként vagy oltalmazottként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének vagy az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja. (25/A. §)

- **kísérő nélküli kiskorú:** az a tizennyolcadik életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül. [2. § j) pont]

Elhatárolás: menekültkénti elismeréshez az 5 genfi ok valamelyikének fennállása szükséges; menedékes a tömegesen menekülők csoportjába tartozó személy, feltéve, ha a Tanács vagy a Kormány a csoportot elismeri (pl. ukránok); oltalmazott esetében lehet, hogy van üldözés, viszont nem a genfi okok miatt, vagy hazaküldése esetén súlyos sérelem érné (pl. kivégzik, vagy származási országában háború van és emiatt életveszélyben lenne); befogadott pedig kiegészítő kategória, arra az esetre, ha semelyik másik kategória sem alkalmazható (pl. kizárási ok miatt), de mégsem küldhető haza.

II. 2. Hatóság

menekültügyi hatóság: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

- a Rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény 1. § (1) A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett (...) az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.

(2) A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

20. ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat

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

1. § Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a rendszertért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv.

2. § A Kormány a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározott idegenrendészeti szervként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot jelöli ki.

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

- a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet:

1. § (1) A menekültügyi hatóság jogszabályban meghatározott feladatait az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság látja el.

- az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2024. (VIII. 29.) OIF utasítás

37. A Menekültügyi Igazgatóság a főigazgató irányítása alatt álló szervezeti elem, amely ellátja a jogszabályok által a Főigazgatóság hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat.

II. 3. Szakhatóság

Az eljárás egyéb résztvevője. Olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik. A szakhatósági állásfoglalástól a menekültügyi hatóság nem térhet el, ha az abban foglaltak elbírálása nem tartozik a hatáskörébe. (57. §)

a Met. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.):

2/A. § A Kormány a Tv. III., VII–IX. Fejezete szerinti eljárásokban annak megállapítása érdekében, hogy a Tv. hatálya alá tartozó személynek

a) Magyarország területén való tartózkodása veszélyezteti-e a nemzetbiztonságot szakhatóságként az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot,

b) a keresztényüldöztetési ok vizsgálatára – ha a menekültkénti elismerését kérő kérelmében erre hivatkozik – szakhatóságként az üldözött keresztények megsegítéséért és a Hungary Helps Program megvalósításáért felelős minisztert

[a továbbiakban a) és b) pont együtt: szakhatóság] jelöli ki.

II.4. Egyéb szereplők

- az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR): képviselője részt vehet a menekültügyi eljárásban (38. §); jogosult információk megismerésére (88-89. §)

- Kormány:

a) ideiglenes védelemre való jogosultság (menedékes) elismerése normatív kormányhatározatban (76. §)

b) szabályozás: pl. menekültügyi eljárás részletes szabályai; ellátások, támogatások fajtáinak meghatározása; okmányokra vonatkozó szabályozás; meghatározza a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok listáját stb. [93. § (1) bekezdés]

- idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter: belügyminiszter (statútumrendelet 34. § (1) bekezdés 7. pont):

a) OIF felügyeleti szerve

b) elismerhet menekültként: a menekültkénti elismerés feltételei fennállásának hiányában kivételes méltányosságból menekültként ismerheti el azt a külföldit, akinek az elismerését humanitárius ok indokolja, feltéve, hogy a külföldi menekültkénti elismerését kizáró ok nem áll fenn, illetve a miniszter menekültként ismerheti el azt a más állam hatósága vagy az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága által menekültként elismert külföldit, akire nézve a menekültügyi hatóság a genfi egyezmény alkalmazhatóságát megállapította [7. § (4)-(5) bekezdései]

c) szabályozás: pl. szervezetrendszer felépítése, menekültügyi őrizet végrehajtásának részletszabályai [93. § (3) bekezdés]

- országinformáció szolgáltatásáért felelős szerv: OIF (Vhr. 70. §); információt gyűjt és tárol a származási országokról, illetve országinformációs jelentést készít.

- az eljárás egyéb résztvevői: a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szakhatóság, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője.

- önkormányzat és járási hivatal részt vesz az ellátásban és támogatásban (pl. lakhatás, munkavállalás)

- civil szervezetek: a menekültügyi eljárásban elsősorban a kérelmezők jogainak érvényesülését segítik elő. Ennek keretében jogi tájékoztatást, jogi tanácsadást, jogi segítségnyújtást és jogi képviseletet nyújthatnak, valamint humanitárius támogatást biztosíthatnak. A 2024/1348/EU rendelet alapján a tagállami jog szerint akkreditált nem kormányzati szervezetek képviselői a kérelmező jogi segítése érdekében a fogvatartási létesítményekbe és a határon vagy tranzit-zónában működő befogadó létesítményekbe is beléphetnek

III. Mit?

menedékjog: jogcím Magyarország területén való tartózkodásra, egyidejű védelem a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen [2. § c) pont]

kiegészítő védelem: az oltalmazottat megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége [2. § d) pont]

ideiglenes védelem: a menedékest megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége [2. § e) pont]

III. 1. Elismerés

Menekültkénti elismerés: ha származási országában vagy szokásos tartózkodási helyük szerinti országban az 5 genfi ok valamelyike miatt közvetlenül üldözik vagy az attól való félelme megalapozott [Alaptörvény XIV. cikk (4)], és ennek fennállását igazolja vagy valószínűsíti

5 genfi ok értelmezése (68. §):

a) a **faj** fogalma magában foglalja különösen a bőrszín, származás, illetve meghatározott etnikai csoporthoz való tartozás szempontjait;

b) a **vallás** fogalma magában foglalja különösen a teista, nem teista és ateista meggyőződéseket, a magánjellegű, illetve nyilvános vallásos szertartásokon – akár egyedül, akár másokkal – való részvételt, illetve az ilyen szertartásokon történő részvételtől való tartózkodást, továbbá más vallásos jellegű tevékenységet vagy véleménynyilvánítást, bármilyen vallásos hiten alapuló, illetve e hit által megkövetelt személyes vagy közösségi magatartásformát;

c) a **nemzeti hovatartozás** fogalma nem korlátozódik az állampolgárságra vagy annak hiányára, hanem magában foglalja különösen az olyan csoporthoz való tartozást is, amelyet annak kulturális, etnikai, illetve nyelvi identitása, közös földrajzi vagy politikai származása, illetve egy másik állam lakosságához fűződő viszonya határoz meg;

d) valamely csoport különösen akkor minősül **meghatározott társadalmi csoportnak**, ha:

da) a csoport tagjai olyan velük született jellemző tulajdonsággal vagy meg nem változtatható közös háttérrel rendelkeznek, vagy olyan közös meggyőződésük, illetve jellemző tulajdonságaik vannak, amelyek olyannyira alapvetőek az önazonosság, illetve a lelkiismeret szabadsága szempontjából, hogy az érintett személyeket nem lehet ezek feladására kényszeríteni és

db) a csoport az érintett országban egyértelműen elkülöníthető identitással rendelkezik, mivel a csoportot az azt körülvevő társadalom különbözöként kezeli;

A származási ország körülményeitől függően meghatározott társadalmi csoportnak minősülhet az olyan csoport is, amelybe tartozók közös jellemzője a szexuális irányultságon vagy a nemi hovatartozáson alapul.

e) a **politikai vélemény** fogalma különösen azt foglalja magában, hogy a kérelmező egy olyan ügyben, amely a kérelmező üldözőjével, annak politikájával vagy eljárásával kapcsolatos, meghatározott véleményt vagy meggyőződést képvisel, függetlenül attól, hogy a kérelmező az adott vélemény vagy meggyőződés alapján cselekedett-e.

üldözés (60. §): üldözésnek kell tekinteni azokat a cselekményeket, amelyek jellegüknél, ismétlődésükénél vagy összeadódó hatásuknál fogva olyan mértékben súlyosak, hogy az alapvető emberi jogokat – így különösen az élethez való jogát, a kínzás tilalmát, a rabszolgaság vagy szolgaság tilalmát, a büntetés törvényi rendelkezéshez kötöttségét – súlyosan sértik. Az üldözés különösen a következő cselekmények formájában jelenhet meg:

a) pszichikai vagy fizikai erőszak alkalmazása, ideértve a szexuális erőszakot is;

b) az érintett személy nemi hovatartozása miatt elkövetett cselekmények;

c) az érintett személy gyermekkorával összefüggésben elkövetett cselekmények;

d) olyan jogszabályi rendelkezések vagy hatósági intézkedések, amelyek önmagukban hátrányosan megkülönböztető jellegűek, vagy amelyeket hátrányosan megkülönböztető módon alkalmaznak;

e) a büntetőeljárás során alkalmazott aránytalanság vagy hátrányos megkülönböztetés, ideértve az aránytalanul súlyos vagy hátrányosan megkülönböztető jellegű büntetést is;

f) a bírósági jogvédelem megtagadása, amennyiben mindez aránytalanul súlyos vagy hátrányosan megkülönböztető jellegű eredménnyel jár;

g) konfliktushelyzetben történő katonai szolgálatmegtagadás miatt kilátásba helyezett büntetés, feltéve, hogy a katonai szolgálat teljesítése bűncselekményt vagy a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerést kizáró okok közé tartozó cselekményt valósítana meg.

súlyos sérelem (61. §): oltalmazottkénti elismerésnél vizsgálandó. Súlyos sérelemnek tekintendő:

a) a halálbüntetéssel fenyegetés;

b) a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása;

c) a polgári személy életének vagy testi épségének súlyos fenyegetettsége, amely nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus során alkalmazott megkülönböztetés nélküli erőszak következménye.

III. 2. Jogállás

Az **elismerését kérő jogosult** pl. Magyarország területén való tartózkodásra, ellátásra, támogatásra és szállásra; kérelem benyújtásától számított kilenc hónapon belül a befogadó állomás területén, kilenc hónapot követően pedig a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint történő munkavégzésre.

Köteles pl. a menekültügyi hatósággal együttműködni (pl. feltárni a menekülésének körülményeit, személyes adatait közölni és személyazonosságának tisztázását elősegíteni), számára kijelölt szálláshelyen életvitelszerűen tartózkodni stb. [5. § (1)-(2) bekezdései].

A **menekültet**, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. Eltérések: a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, valamint a helyi népszavazás kivételével nem rendelkezik választójoggal; nem tölthet be olyan munkakört, illetve feladatkört, továbbá nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti. **Jogosult** továbbá jogszabályban meghatározott személyazonosító igazolványra, ellátásra, támogatásra és szállásra stb.

Köteles pl. a menekültügyi hatósággal együttműködni; Magyarország jogszabályait megtartani stb. (10. §). Jogállása megszűnik, ha magyar állampolgárságot szerez; a menekültkénti elismerést a menekültügyi hatóság visszavonja. A menekültkénti elismerést vissza kell vonni, ha a menekült pl. származási országa védelmét önkéntesen ismét igénybe veszi; új állampolgárságot szerzett, és élvezzi az új állampolgársága szerinti ország védelmét; önkéntesen visszatelepült abba az országba, amelyet

elhagyott; menekültkénti elismerésének alapjául szolgáló körülmények megszűntek; elismerésének feltételei már az elismerő határozat meghozatalakor sem álltak fenn stb. (11. §)

III. 3. Menekültügyi őrizet

Menekültügyi hatóság rendelheti el, ha pl. az elismerését kérő tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul, és személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében; kiutasítása iránt eljárás folyik és alapos okkal feltételezhető, hogy kizárólag azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasító határozat végrehajtását; a menedékjog iránti kérelem alapjául szolgáló tények és körülmények megállapítása érdekében, ha e tények és körülmények az őrizet mellőzése esetén – különösen amennyiben az elismerést kérő szökésének veszélye fennáll – nem megállapítható stb. menekültügyi hatóság rendeli el. Legfeljebb 72 órára, járásbíróság hosszabbíthatja meg, alkalmanként legfeljebb 60 nappal, az őrizet teljes időtartama nem haladhatja meg a nyolc hónapot. (31/A. §)

III. 4. Hátrányos jogkövetkezmények

Elismerés visszavonása mint szankció: elismerésére foglalt kizáró ok fennállása ellenére került sor, vagy vele szemben ilyen kizáró ok áll fenn; elismerésének feltételei már az elismerő határozat meghozatalakor sem álltak fenn; a menekültügyi eljárás során lényeges tényt vagy tényeket elhallgatott, vagy ilyen tényre vagy tényekre vonatkozó valótlan nyilatkozatot tett, illetve hamis vagy hamisított dokumentumokat használt fel, feltéve, hogy ez a menekültkénti elismerését érdemben befolyásolta; Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti; bizonyos bűncselekmények elkövetése miatt [8. § (4)-(5) bekezdései, 11. § (2)-(3) bekezdései]

IV. Hogyan?

IV. 1. Ákr.

Hatósági ügy, de Ákr. szerinti kivett eljárás [6].

Az eljárási szabályokat az uniós jog, illetve a Met. (és a Vhr.) határozza meg, ugyanakkor alkalmazzák az ún. „kölcsonvett Ákr.” módszerét is, vagyis utaló szabállyal az Ákr. több rendelkezését is alkalmazni kell az eljárásban (32/C. §) pl. alapelvek, kizárás, igazolási kérelem, döntés kijavítása és kiegészítése, zár alá vétel, lefoglalás, ügyészi fellépés stb.

IV. 2. Eljárási sajátosságok

A menekültügyi eljárás sajátosságai egyrészt a kérelmező személyéhez, másrészt a bizonyítás nehézségeihez kapcsolódnak.

Sajátosságok: pl.

- a kérelmet személyesen írásban vagy szóban lehet előterjeszteni [32/D. § (2) bekezdés]
- ügyintézési határidő harminc nap, a menekültügyi hatóság vezetője az ügyintézési határidőt annak letelte előtt egy alkalommal legfeljebb 21 nappal meghosszabbíthatja [32/G. § (2) bekezdés]
- a menekültügyi hatósági és a bírósági eljárás a kérelem első alkalommal történő benyújtása esetén tárgyi költségmentes [34. § (2) bekezdés)]
- az elismerését kérő a menekültügyi eljárásban személyesen jár el [35. § (2) bekezdés]
- az elismerést kérő az eljárás során használhatja az anyanyelvét vagy azt a nyelvet, amelyet megért [36. § (1) bekezdés]
- a határozatot az elismerését kérővel az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven szóban kell közölni, ezzel egyidejűleg a határozatot írásban is közölni kell [36. § (2) bekezdés]

- azt, hogy a menekültkénti, oltalmazottkénti vagy menedékeskénti elismerés feltételei fennállnak, igazolni vagy valószínűsíteni kell [41. § (1) bekezdés]
- bizonyítási eszközök: különösen az elismerését kérő által feltárt, menekülésre okot adó tények és körülmények, valamint az ezeket alátámasztó iratok; az elismerését kérő származási országára vonatkozó valamennyi releváns és időszerű információ (országinformáció) [41. § (1) bekezdés]
- az elismerését kérő személyes meghallgatása (kivételekkel) kötelező stb.

IV. 3. Eljárástípusok

- **előszűrés:** az előszűrési rendelet egységes előszűrési eljárást vezet be az Európai Unió külső határain. Az előszűrés célja a jogellenesen érkező vagy a határon menedékkérelmet benyújtó harmadik országbeli állampolgárok személyazonosságának, állampolgárságának, egészségügyi és biztonsági kockázatainak, valamint esetleges sérülékenységének gyors megállapítása, továbbá annak eldöntése, hogy az érintettet menekültügyi vagy visszaküldési eljárásba kell-e irányítani. Az előszűrés nem minősül önálló közigazgatási eljárásnak, hanem a megfelelő uniós eljárás megindítását megelőző, legfeljebb hét napig tartó információgyűjtő szakasz.

- **a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárás:** korábbi elnevezése szerint dublini eljárás (a Met. még nincs harmonizálva). Az AMMR alapján a tagállamok megvizsgálják az olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nemzetközi védelem iránti kérelmét, aki valamely tagállam területén – ideértve a tagállam határát és a tranzitónákat is – kérelmezi a nemzetközi védelmet. A kérelmet az a tagállam vizsgálja meg, amely az AMMR-ben meghatározott feltételek alapján felelős tagállamnak minősül. A felelős tagállam meghatározásánál sorrendiség érvényesül. Elsődlegesen a kísértő nélküli kiskorúak védelmére és a családi egység megőrzésére törekszik, ezt követik a jogszerű tartózkodást megalapozó kapcsolódási pontok (vízum, tartózkodási engedély, diploma), majd a belépéshez kapcsolódó kritériumok, végül – maradékszályként – az a tagállam válik felelőssé, ahol a nemzetközi védelem iránti kérelmet először nyilvántartásba vették.

- **menekültkénti elismerésre irányuló eljárás:** elsőként a hatóság azt vizsgálja meg, hogy van-e joghatósága (AMMR eljárás), valamint megállapítja, hogy a kérelem elfogadhatatlan (pl. uniós polgár; ismételt kérelem; a kérelmező vonatkozásában van olyan harmadik ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül stb.), vagy gyorsított eljárásban való elbírálásnak (pl. csak lényegtelen információt közöl; félrevezette a hatóságot a személyazonosságát illetően; biztonságos származási országok uniós listáján lévő országból jött stb.) van-e helye. Ha ezek a feltételek nem állnak fenn, a hatóság az elismerés iránti kérelmet érdemben vizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy fennállnak-e a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerés feltételei. [47. § (1) bekezdés]

V. Ki kontrollálja?

V.1. Jogalkalmazói kontroll

V.1.1. Jogorvoslat

- **fellebbezés:** nincs

- **bírói kontroll:**

a) **kérelmet elfogadhatatlanság miatt, vagy gyorsított eljárásban hozott elutasító döntés ellen:** közigazgatási per. A keresetlevelet a döntés közlésétől számított 7 napon belül lehet benyújtani. A keresetlevél benyújtásának általában nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására. A bíróság a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított 8 napon belül dönt. A bíróság a menekültügyi hatóság döntését nem változtathatja meg. A bíróság eljárást befejező érdemi határozatával szemben perorvoslatnak nincs helye. (53. §)

b) **kérelmet elutasító határozat ellen:** közigazgatási per. A keresetlevelet a döntés közlésétől számított 8 napon belül lehet benyújtani. A bíróság a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított 60 napon belül dönt. Az eljárásban szükség esetén személyes meghallgatásnak van helye. A bíróság vizsgálata kiterjed mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű, a bírósági határozat meghozatalának időpontja szerinti vizsgálatára. A bíróság a menekültügyi hatóság döntését nem változtathatja meg. A bíróság eljárást befejező érdemi határozatával szemben perorvoslatnak nincs helye. (68. §)

- **alkotmányjogi panasz**

V.1.2. Alternatív kontroll

- **alapvető jogok biztosa:** fogvatartási helyszínek vizsgálata, rendőrség elleni panasz, általános panasz

- **ügyész:** közérdekvédelmi tevékenység

V.2. Politikai kontroll

Általános politikai kontroll. A legfontosabb politikai kontrollszervek a Kormány és a Belügyminisztérium. Az Országgyűlésben nincs kifejezetten menekültügyi bizottság.

[1] részletesen ld. Tokics Imre: A ius talions és az asylum városok jogi, vallási és kultúratörténeti jelentősége a Tanakban. Intézménytörténeti vázlat. PhD disszertáció. Budapest, 2011.
https://real-phd.mtak.hu/36/7/dr_Tokics%20Imre_%20Disszertacio_DOI_11_10_03.pdf

[2] Karl Shoemaker: Sanctuary and Crime in the Middle Ages, 400–1500, Fordham University Press, New York, 2011., 9–28., 47–56.

[3] Jan Hallebeek: Church Asylum in Late Antiquity, Concession by the Emperor or Competence of the Church? Secundum Ius. Opstellen aangeboden aan prof. mr. P.L. Nève 2005., 163–182., 164–171.
https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/2064588/church%20asylum.pdf?utm_source=chatgpt.com
<https://lexikon.katolikus.hu/M/mened%C3%A9kjog.html>

[4] 1. Cikk (2) „Aki 1951. január 1. előtt történt események következtében faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való vélelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”

[5] [3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [52]]
<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=DB659534A12560D4C12583300058B33D>[6] 8. § (1) E törvény hatálya nem terjed ki

d) a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra,