

AZ IDEGENRENDÉSZETI SZERV SZEREPE
A TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEMBEN

BEVEZETŐ

A szabadság és a biztonság egyensúlyát a történelem során mindig nehéz volt megtalálni. Napjainkban mindkét érték jelentős fenyegetésnek van kitéve. Csink Lóránt megfogalmazása szerint „sem a szabadság, sem a biztonság nem abszolutizálható; egyik értékről sem lehet teljesen lemondani a másik érdekében”.¹ A mobilitás korában, amelyben jelenleg élünk, a migráció kezelésének dilemmája egyre inkább előtérbe kerül. James Hollifield „liberális paradoxonnak” nevezi azt a jelenséget, amikor a gazdasági nyomás arra készteti a kormányokat, hogy nyissanak a migráció felé, míg a politikai, a jogi és a biztonsági érdekek a migráció erőteljesebb korlátozását követelik.²

Ez a dilemma jelent meg a stockholmi programban is, amelyben az Európai Tanács a 2010–2014-es időszakra prioritásként jelölte ki a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség további erősítése céljából a *polgárokat védő nyitott és biztonságos Európa* megteremtését. Ez elsőre ellentmondásnak tűnhet, hiszen egyszerre kell biztosítani az uniós polgárok és családtagjaik számára a szabad mozgás és tartózkodás jogát, az EU számára kívánatos, jogszerűen belépni szándékozó személyek számára a beutazást és a tartózkodási jogosultságot, az Uniónak ugyanakkor garantálnia kell polgárai biztonságát. Ez utóbbit szolgálja a vízumpolitika, az integrált határigazgatás és az egységes európai határregisztrációs rendszer. Az Unió belső biztonságát egy biztonsági stratégia javíthatja tovább az uniós polgárok életének és biztonságának védelme, valamint a szervezett bűnözés, a terrorizmus és egyéb fenyegetések felderítése érdekében.³

¹ CSINK 2017: 7.

² HOLLIFIELD 2021: 105.

³ Council of the European Union 2009: 4.

A TERRORIZMUS ÉS A MIGRÁCIÓ KAPCSOLATA

A vándorlásra hagyományosan gazdasági, társadalmi és nem biztonsági kérdésként tekintettek.⁴ A 2001. szeptember 11-i terrortámadások alapvetően megváltoztatták a globális biztonsági agendát, és a migráció biztonságiasítása kiemelkedő kérdéssé vált. A bevándorlás és a terrorizmus közötti kapcsolatról szóló tanulmányok az elmúlt húsz évben több tudományterületen is megjelentek, így a közgazdaság, a politikatudomány, a szociológia és a szociálpszichológia területén.⁵

Európai kontextusban megállapítható, hogy az amerikai (2001), a madridi (2004) és a londoni (2005) terrortámadásokat követően – egyéb intézkedések mellett – egyre több uniós tagállam migrációs szervezete helyezett ki bevándorlási összekötő tisztviselőket⁶ (beleértve repülőtéri összekötőket és okmányszakértőket is) az illegális migráció szempontjából kockázatot jelentő országokba, vagy fontos tranzitországokba.⁷ A kihelyezett szakértők elnevezése okmány- és vízumszakértőre változott, akik a schengeni vízumügyintézés során támogatják a konzuli munkát a biztonsági okmányok, támogató dokumentumok eredetiségének vizsgálatában, valamint az egységes vízum megszerzéséhez kapcsolódó visszaélések kiszűrésében.

A migráció instrumentalizációja, vagyis nyomásgyakorlásra történő felhasználása nem új jelenség, fontos azonban annak szem előtt tartása, hogy a migráció katalizátora is lehet a terrorcselekményeknek, amikor az olyan konfliktusokat generál, amelyek elősegítik az erőszakos megnyilvánulásokat.⁸ A terrorizmus egyik felosztási lehetősége a „belföldi” és a „nemzetközi” (transznacionális) kategória. A belföldi terrorizmus jellemzője, hogy a helyszín, a cél és az elkövetők is ugyanabban az országban vannak, ezzel ellentétben a nemzetközi terrorizmus egynél több országot érint. Utóbbira jó példa a 2001. szeptember 11-én, az USA területén végrehajtott terrortámadás-sorozat. Az elkövetők közel-keleti országokból származtak, a támadásokat az Amerikai Egyesült Államokban követték el, az áldozatok között pedig több ezer amerikai és más állampolgár volt. Ebből következik, hogy a nemzetközi terrorizmusra kell kiemelt figyelmet fordítani a terrorizmus és a migráció kapcsolatának tanulmányozása során. A nemzetközi terrorizmus is felosztható két kategóriára. Az egyik, amikor a terrorcselekményt egy külföldi követi el a befogadó

⁴ IOM 2010: 6.

⁵ HELBLING–MEIERRIEKS 2022: 978.

⁶ A Tanács 377/2004/EK rendelete (2004. február 19.) a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról.

⁷ A magyar migrációs szervezet 2009-ben helyezett ki először bevándorlási összekötőket.

⁸ HAUTZINGER 2016: 35.

országban. A második kategória, amikor a terrorcselekményt honos állampolgárok követik el a bevándorlók ellen.⁹

Marc Helbling és Daniel Meierrieks kidolgozott egy elméleti modellt annak megértéséhez, hogy a migráció hogyan befolyásolja a terrorizmust, ehhez a racionális választás (*rational choice*) modelljét alkalmazták. A „terrorizmus racionális választási modellje” azt feltételezi, hogy a terroristák racionálisan gondolkodnak, és mérlegelik a *terrorcselekmény hasznát a költségekkel szemben*. A potenciális terroristák akkor választják az erőszakot, amikor a terrorizmus hasznai meghaladják annak költségeit. A migráció ezt a kalkulációt befolyásolhatja egyrészt úgy, hogy a terrorizmust kevésbé költségessé teszi azáltal, hogy a külföldi terrorista szervezetek felhasználhatják a célországokban meglévő migrációs hálózatokat és útvonalakat, hogy a terrorcselekményeket alacsony költséggel kövessék el. Ezek mellett felhasználhatják a célországokban meglévő migránsközösségeket, a diaszpórákat, ezzel is csökkentve a költségeket.¹⁰

Tanulmányunk témája az idegenrendészet, ezért a fentiek alapján a nemzetközi terrorizmushoz, azon belül a külföldiekhez, vagyis a nem magyar állampolgárokhoz kapcsolódik. A társhatóságokkal együttműködve az *idegenrendészeti hatóságok feladata a nemzetbiztonságra veszélyt jelentő külföldiek kiszűrése a különféle idegenrendészeti hatósági ügyek során*,¹¹ hiszen a legális beutazási és tartózkodási lehetőségeket is kihasználhatják a terroristák a céljaik eléréséhez.¹² Azt is számításba kell venni, hogy mielőtt megállapítják az elkövető személyazonosságát, a terrorcselekmény után több másik EU-tagállamon keresztül is átutazhat, vagy a jogszerűtlen tartózkodás miatt idegenrendészeti őrizetben is megbújhat egy másik tagállamban.

A MIGRÁCIÓ KEZELÉSE

A becslések szerint a világon közel 281 millió ember nem a születése szerinti országban élt 2020-ban, vagyis a világ népességének 3,6%-a tekinthető nemzetközi migránsnak. Ezeknek az embereknek a *különféle célú tartózkodása óriási feladatot*

⁹ HELBLING–MEIERRIEKS 2022: 978.

¹⁰ HELBLING–MEIERRIEKS 2022: 980.

¹¹ Idegenrendészeti hatósági ügy: a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 186/A. § a) pontja.

¹² IOM 2010: 6.

*ró a befogadó országok közigazgatási rendszerére.*¹³ A kontinensek közül 2020-ban Európában tartózkodott a legtöbb, közel 87 millió nemzetközi migráns.¹⁴

Az Európai Unió felé irányuló illegális migrációt tekintve megállapítható, hogy nemcsak nagyságrendjében, hanem minőségében is megváltozott 2015-ben. Bartkó Róbert három olyan új kihívást azonosított, amelyeket a migrációs nyomás rövid időn belüli ugrásszerű növekedése idézett elő: (1) a hamis úti okmányokkal vagy okmányok nélkül érkezők kiszűrése; (2) a nemzetközi védelemre valóban rászorulókat beazonosítása; (3) a szabálytalan tartózkodás felszámolása.¹⁵ Mindhárom jelenség olyan súlyos problémát takar, amellyel az EU hosszú ideje küzd a migráció kezelése során. Mindhárom jelenség magában hordozza az olyan helyzetekből adódó kockázatokat is, amikor potenciális terroristák a migránsok közé vegyülhetnek, beszivároghatnak, vagy a legális migráció és a terrorizmus kölcsönhatásának jegyében az idegenrendészeti hatóság által a hamis adatok alapján kiállított tartózkodási okmányokkal a pénzintézetekben felvehetik a terrorcselekmények finanszírozása céljából utánuk küldött pénzüsségeket. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a 2015-ös migrációs válság a terrorkockázatok szempontjából is alapvető változást indított el az előzőekhez képest. A 2001 után, nyugaton elkövetett terrorcselekmények túlnyomó többségét nem jogszerűtlenül tartózkodó migránsok, hanem nyugati országok migráns felmenőikkel rendelkező, másod- vagy harmadgenerációs állampolgárai, vagy legálisan tartózkodó migránsok követték el.¹⁶ Ezt a jelenséget alapvetően megváltoztatta az Európát 2015 óta érintő tömeges migráció, amely komoly terrorkockázatot is magában hordoz. Ezt erősíti a 2015. november 13-án Párizsban végrehajtott terrortámadás is.¹⁷

Az idegenrendészet

Az idegenrendészet közigazgatási rendszerben elfoglalt helyének meghatározásához fontos előfeltétel a közigazgatás és a szakigazgatás kapcsolatának felvázolása. A közigazgatás a végrehajtó hatalom része, egyes feladatai ellátásához közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik, jogalkalmazó tevékenységet végez. A közigazgatás az állami igazgatási tevékenység általános megnevezése, illetve az ezt a tevékenységet megvalósító szervezet, míg a szakigazgatás ágazati jellegű tevékenység és szervezet.

¹³ SZUHAI 2021: 9.

¹⁴ UN DESA 2021: 1.

¹⁵ BARTKÓ 2019: 171.

¹⁶ BÖRÖCZ 2014: 77.

¹⁷ BÖRÖCZ 2016: 4.

A közigazgatás szinte „valamennyi tevékenységi formája az ágazati jogalkalmazáshoz, a szakigazgatási tevékenységhez és a szakigazgatási szervezetrendszerhez kötődik”. A közigazgatás célja feladatának maradéktalan ellátása, amelyhez a közigazgatási szerv kivételesen „közhatalmat, legitim állami kényszert is igénybe vehet”.¹⁸

A közigazgatás és a rendészet kapcsolatáról az elmúlt nyolc évtizedben számos megfogalmazás található a szakirodalomban. Mára már elfogadott tény, hogy a rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jogi tevékenység, a rendvédelem szervei pedig központi államigazgatási szervek, továbbá a rendészet és a közigazgatás kölcsönhatásban működnek.¹⁹ A rendészeti tevékenység jelentős része hatósági tevékenység, amely közhatalmi jellegű, a közrend és a közbiztonság fenntartására, továbbá a megsértett közrend és közbiztonság helyreállítására irányul. A rendészeti igazgatás körébe olyan közigazgatási tevékenységfajták tartoznak, amelyek a közrendet, a közbiztonságot, valamint a polgárok személyes biztonságát szolgálják, azonban a rendészeti, valamint a rendőri feladatok és tevékenységek nem ugyanazt jelentik. A közigazgatás minden ágazatában és alágazatában vannak rendészeti feladatok, azonban a rendőrség mellett számos közigazgatási szerv is végez rendészeti feladatokat.²⁰

Az *idegenrendészet* a rendészeti igazgatás részeként alakult ki, tételes jogi definíciója nem ismert, azonban a szabályozás alapján úgy foglalható össze, hogy az idegenrendészet az államigazgatásnak az a területe, amely kiterjed a külföldiek

- ♦ határátlépésére és beutazására,
- ♦ magyarországi tartózkodására,
- ♦ jogaik gyakorlására és ennek ellenőrzésére,
- ♦ a szankciók esetleges alkalmazására, valamint
- ♦ a kiutazásukra vonatkozó hatósági jogalkalmazásra.²¹

Az idegenrendészet szűkebb értelemben a Magyarország területére *engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó, vagy Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység*, feltéve, hogy nincs helye menedékjogi eljárásnak. Az idegenrendészet fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható, és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.²²

¹⁸ LAPSÁNSZKY 2016.

¹⁹ LAPSÁNSZKY 2016.

²⁰ KILÉNYI 2008: 1624.

²¹ KILÉNYI 2008: 1667.

²² HAUTZINGER–HEGEDŰS–KLENNER 2014: 57.

A hazai migrációs igazgatás intézményrendszere sokszereplős. Az idegenrendészetért és menekültügyért, valamint a külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítéséért felelős minisztérium szerepe elsődleges, amely irányítja az idegenrendészeti és menekültügyi jogalkalmazásért felelős végrehajtó szerveket. Emellett több tárca mellérendelt társelelősségével, valamint számos nemzetközi és kormányközi, illetve nem kormányzati szervezet (NGO) közreműködésével jellemezhető az intézményrendszer. Figyelembe kell venni a vízumügyeket, a közigazgatás-szervezést, közigazgatás-fejlesztést, az állampolgársági ügyeket, a személyiadat- és lakcímnylvántartást, a foglalkoztatáspolitikát, továbbá az egészségügyért, az oktatásért, a szociálpolitikáért és nyugdíjpolitikáért, a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős hatóságok együttműködését (oktatási ügyekben, a külföldiek szociális juttatásai, szociális jogai, a külföldiek társadalmi beilleszkedése terén, kísérő nélküli kiskorúak elhelyezése, valamint általánosságban a külföldiek integrációja területén).²³

Idegenrendészeti hatóságok

A két személyi kategória, a szabad mozgás jogával rendelkező személyek, illetve a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében az idegenrendészeti hatóságok köre nem fedi egymást teljes mértékben. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényben (a továbbiakban: Szmvtv.) szabályozott idegenrendészeti eljárások során a következő hatóságok járnak el:

- ♦ a külpolitikáért felelős miniszter;
- ♦ az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Főigazgatóság);
- ♦ a Főigazgatóság igazgatósága (regionális igazgatóság);
- ♦ a vízumkiadásra feljogosított magyar konzuli tisztviselő (konzuli tisztviselő);
- ♦ az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (Rendőrség).²⁴

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényben (a továbbiakban: Harmtv.) szabályozott közigazgatási hatósági

²³ Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum, 7–8.

²⁴ 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról (a továbbiakban: Szmvtv.), 2. §.

eljárások (idegenrendészeti eljárások) során a következő hatóságok (idegenrendészeti hatóságok) járnak el:

- az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter;
- a külpolitikáért felelős miniszter;
- az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Főigazgatóság);
- a Főigazgatóság igazgatósága (regionális igazgatóság);
- a vízumkiadásra feljogosított konzuli tisztviselő (konzuli tisztviselő);
- az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (Rendőrség);
- az V. fejezet (A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendészeti szabályok) alkalmazása tekintetében az általa elrendelt kiutasítás, önkéntes távozás, kitoloncolás, valamint beutazási és tartózkodási tilalom kapcsán a menekültügyi hatóság.²⁵

A menekültügyi hatóság idegenrendészeti hatósági jogkörrel történő felruházása a menedékjoggal való visszaéléssel szembeni fellépés hatékonyságát célozta.

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

Az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell az uniós jog hatékony alkalmazását a saját jogrendszerükben, a jogszabályok nemzeti szinten történő végrehajtása a közigazgatási szervek feladata. Ez nem jelenti azt, hogy minden tagállam egységes szervezeti formában valósítja meg például a migráció kezelését. Továbbá a migrációt kezelő intézmények időnként változhatnak egyes tagállamokban. Így volt ez Magyarország esetében is, hiszen a 2000-ben, civil szervezetként alakult Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól 2017-ben az anyakönyvi felügyeleti szakterület a Miniszterelnökséghez, az állampolgársági és névváltoztatási szakterület Budapest Főváros Kormányhivatalához került, ezért a neve Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal lett. 2019 júliusától pedig Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság névvel folytatta működését.

A bevándorlási hivatalok felügyelete sem egységes a tagállamokban. Magyarországon az idegenrendészeti szerv az idegenrendészetért és a menekültügyért felelős miniszterhez tartozik. A teljesség igénye nélkül néhány példa illusztrálja, hogy mennyire eltérő a tagállami bevándorlási szervek struktúrája és a közigazgatásban elfoglalt helye. Hollandiában a Bevándorlási és Honosítási Szolgálat az Igazságügyi

²⁵ 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (a továbbiakban: Harmvhr.), 1. §.

és Biztonsági Minisztériumhoz tartozik. Az idegenrendészet és a menekültügy mellett az állampolgársági ügyekkel is a szervezet foglalkozik, azonban a menekültek fogadását a Szolgálattól elkülönülő központi ügynökség látja el.²⁶ Portugáliában a Bevándorlási és Határügyi Szolgálat a Belügyminisztérium rendészeti szerve. Az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok mellett ez a szolgálat látja el a határátkelőhelyeken a határforgalom ellenőrzését is.²⁷ Németországban szövetségi szinten működik a Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal, amely nem foglalkozik a honosítási ügyekkel.²⁸

A tanulmány a felsorolt idegenrendészeti hatóságok közül az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: Főigazgatóság) szerepével foglalkozik részletesen. Az idegenrendészeti feladatok során jelentkező nemzetbiztonsági érdekek fontossága indokolta azt a jelentős változást, amely 2019. július 1-jén történt a magyar migrációs szervezetrendszer történetében. Az átalakítás eredményeként a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal elnevezése Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságra változott, továbbá a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervként, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) hatálya alá tartozó rendőrséggént működik tovább. Ennek eredményeként az Rtv. 1. § (1) bekezdése így határozza meg a rendőrség feladatát: „A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.” A rendőrség az Alaptörvényben, az Rtv.-ben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében „ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat”. E feladatok keretében „az idegenrendészeti szerv ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt idegenrendészeti hatósági, menekültügyi hatósági, vízumhatósági, valamint útlevélhatósági feladatokat, továbbá végrehajtja a feladat- és hatáskörébe utalt nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat”.²⁹

Az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről szóló 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet alapján a Kormány az Rtv.-ben meghatározott *idegenrendészeti*

²⁶ Immigratie- en Naturalisatiedienst. Online: <https://ind.nl/en>.

²⁷ Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Online: www.sef.pt/en/Pages/homepage.aspx.

²⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Online: www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html.

²⁹ Rtv. 7/H. § (1) bekezdés.

szervként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot jelölte ki. A Főigazgatóság a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, amely ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat. Felépítése központi szervre és igazgatóságokra tagozódik.³⁰ Ezt a jelentős szervezeti változást a jogalkotó az alábbi módon indokolta:

„[A]z idegenrendészeti és menekültügyi hatóság vegyes jellegű tevékenysége révén mind közigazgatási, mind pedig rendvédelmi feladatokat is ellát. A hatóság korábbi struktúrájában a közigazgatási jellegű feladatok ellátása volt túlsúlyban, azonban a jelenlegi menekültügyi és idegenrendészeti feladatok túlmutatnak az általános közigazgatási jogkörökön. Mindezek mellett a menekültügyi és az idegenrendészeti feladatok során jelentkező közbiztonsági és nemzetbiztonsági kockázati tényezők esetleges fennállása és annak kiszűrése érdekében indokolt a hatóság rendvédelmi feladatokat ellátó szervvé alakítása.”³¹

A kockázati tényezőket érintően a nemzetbiztonsági érdeket a *Rendészettudományi szakszótár* a következők szerint határozza meg.

„Nemzetbiztonsági érdek: minden olyan szempont, tényező, amely az egész ország, közösség biztonságára kihat. Kiemelt Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, amelynek legfőbb összetevői az alábbiak:

1. az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése;
2. az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása;
3. a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, ill. külföldi eredetű információk megszerzése;
4. az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása; valamint
5. a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.”³²

³⁰ SZUHAI 2019: 11–12.

³¹ Miniszterelnökség 2018.

³² BODA 2019: 406.

A definíció szerint a magyar jogszabályokban megfogalmazott nemzetbiztonsági érdek sérelme magában foglalja a terrorizmus szempontjából veszélyt jelentő külföldiek kiszűrését is.

IDEGENRENDÉSZETI ÜGYTÍPUSOK

A Magyarországra érkező külföldiek jelenthetnek potenciális veszélyt a társadalom értékeire, a legnagyobb veszély azonban az, ha a külföldi terrorszervezet tagja vagy megbízottja, és terrorcselekmény elkövetésére készül.³³ A következő idegenrendészeti ügytípusoknál azt mutatjuk be, hogy a konzuli tisztviselő, a regionális igazgatóság, illetve a rendészeti intézkedéseket alkalmazó hogyan tudja kiszűrni az esetleges kockázatokat az eljárása során.

Vízumrendészet

Elsőként a vízumkiadó hatóságokat tekintjük át. Az Szmvtv.³⁴ és a Harmtv. is a következő hatóságokat sorolja fel vízumkiadó hatósággént a Vízumkódex³⁵ szerinti kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum kiadására irányuló eljárásban:

- ♦ a külpolitikáért felelős miniszter,
- ♦ a konzuli tisztviselő,
- ♦ a Főigazgatóság,
- ♦ az országos illetékességgel rendelkező Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóság,
- ♦ a regionális igazgatóság.³⁶

A Vízumkódex a C típusú, egységes vízum kiadási feltételeinek és eljárási rendjének szabályozása mellett tartalmazza az A típusú, repülőtéri tranzitvízum kiadásának szabályait is. Ez azért fontos, mert a Vízumkódex IV. mellékletében felsorolt országok állampolgárainak még a tagállamok repülőtereinek nemzetközi tranzitterületén

³³ LAUFER 2006: 60.

³⁴ Az Szmvtv. esetében az EGT-állampolgár vízumkötelezett harmadik országbeli családtagjára vonatkozóan merül fel a vízumkiadás.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (Vízumkódex).

³⁶ Harmvhr. 7. §; Szmvhr. 4. §.

történő áthaladáshoz is külön vízumot kell kérelmezniük. Ezzel egy további szűrés lehetőséget biztosít a Vízumkódex a szabálytalan migráció szempontjából kockázatot jelentő országok esetén a visszaélések megelőzésére. A Vízumkódex lehetőséget ad a külső határokon történő vízum kiadására kivételes esetekben. Fontos garancia a határátkelőhelyen kiadott vízum esetében, hogy a Schengeni határellenőrzési kódexben foglalt beutazási feltételeknek ekkor is meg kell felelnie a kérelmezőnek.³⁷

Az idegenrendészeti hatóságok közül a konzuli tisztviselő az első, aki találkozik a vízumkötelezett harmadik országbeli állampolgárral, aki Magyarországra, tehát schengeni területre szeretne beutazni. Azt, hogy melyik ország állampolgára vízumkötelezett vagy vízummentes, a 2018/1806 EU rendelet határozza meg.³⁸ A Vízumkódex alapján a konzuli tisztviselő a kilencven napot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelmek vizsgálatakor elsősorban *a schengeni államok biztonságát, az illegális bevándorlás elleni küzdelmet, valamint a schengeni államok nemzetközi kapcsolatait* tartja szem előtt. A külképviselet értékeli, hogy a harmadik országbeli állampolgár kérelmező esetében fennáll-e a bevándorlás kockázata, vagy valamilyen vízummal történő visszaélés gyanúja. A vízumkérelmet el kell utasítani, ha kétség merül fel a benyújtott iratok és dokumentumok hitelességét illetően, ideértve tartalmuk valóságát vagy az elbeszélgetés során gyűjtött állítások megbízhatóságát is. A vízum kiadásának megtagadásához, illetve a kiadott vízum visszavonásához vezet, ha megállapítást nyer, hogy a harmadik országbeli állampolgár csalárd módon akart vízumot szerezni, vagyis az eljáró hatósággal hamis adatot, valótlan tényről közölt, vagy az eljáró hatóság megtévesztésére törekedett a beutazása és tartózkodása célja tekintetében.

A magyar szabályozásban a nemzetbiztonság védelmét, valamint a visszaélések és a csalások megelőzését és kiszűrését célozza az is, hogy az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter, a külpolitikáért felelős miniszter, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, valamint a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter által meghatározott esetekben a kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum csak *a központi vízumhatóság hozzájárulásával* adható ki. Ekkor a konzuli tisztviselő köteles a vízumkérelmet a benyújtást követően haladéktalanul felterjeszteni a központi vízumhatósághoz. A központi vízumhatóság hozzájárulása hiányában

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg) 6. cikk (1) bekezdés.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1806 rendelete (2018. november 14.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (kodifikált szöveg).

a vízum nem adható ki. A központi vízumhatóság a kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum kiadásához való hozzájárulás megadása előtt köteles egyeztetni azon schengeni államok központi hatóságaival, amelyek az egyeztetést kérik.³⁹

A központi vízumhatóság a hozzájárulás megadása, valamint a más schengeni állam vízumkiadó hatóságával történt egyeztetés során történő válaszadás előtt köteles *a vízumkérelemről az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ véleményét kérni*. Mindkét rendvédelmi szerv köteles a központi vízumhatóság megkeresésében foglaltaknak hat napon belül eleget tenni.⁴⁰ Ilyen véleménykérési lehetőséggel a külpolitikáért felelős miniszter, valamint a konzuli tisztviselő is élhet a hatáskörébe tartozó, kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelem esetén.⁴¹ A konzuli tisztviselő kockázatértékelő munkáját az okmány- és vízumtanácsadók is támogatják. Fontos azt is leszögezni, hogy a legálisan megszerzett vízum nem jelent automatikus belépési lehetőséget a schengeni területre, hiszen a vízum kiadását követően, még a belépés előtt is felmerülhet olyan információ, amely a vízum visszavonását eredményezi. A kilencven napot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelmet Magyarország közúti, légi, valamint vízi határátkelőhelyén a Rendőrségnél lehet előterjeszteni. A Rendőrség a kérelmet döntésre haladéktalanul felterjeszti az országos illetékességgel rendelkező Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatósághoz.

A vízummentesen beutazó harmadik országbeli állampolgárok esetében ez a „konzuli kontroll” kimarad, azonban minden harmadik országbeli állampolgár beléptetéséről a határforgalmat ellenőrző hatóság, a rendőrség dönt a beutazási feltételek ellenőrzését követően. Így az integrált határellenőrzés következő szűrési lehetősége Magyarország schengeni külső határa, ahol a Rendőrség ellenőrzi:

- *a beutazási feltételeket* a kilencven napot meg nem haladó célú beutazás esetén a Schengeni határellenőrzési kódex közvetlen alkalmazásával, valamint
- *a beutazási és tartózkodási feltételeket* a kilencven napot meghaladó tartózkodási célú beutazás esetén a Harmtv. 13. § (1) bekezdése alapján.

A Schengeni határellenőrzési kódexben felsorolt beutazási feltételek – az érvényes úti okmány, a vízumkötelezett esetében a schengeni vízum, a beutazás célját és körülményeit alátámasztó dokumentumok – között szerepel, hogy a harmadik országok állampolgárai nem állhatnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a Schengeni Információs Rendszerben (a továbbiakban: SIS),

³⁹ Harmtv. 9. §.

⁴⁰ Harmvhr. 24. §.

⁴¹ Harmvhr. 15. §.

valamint nem jelenthetnek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.⁴²

A kódex feltételeihez hasonlóan a Harmtv. szintén tartalmazza a tartózkodás egyéb feltételei mellett, hogy a harmadik országbeli állampolgár akkor tartózkodhat Magyarország területén kilencven napot meghaladó időtartamig, ha nem áll kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, illetve beutazása vagy tartózkodása nem veszélyezteti Magyarország közrendjét, közbiztonságát, nemzetbiztonságát vagy közegészségügyi érdekét, és nem áll a SIS-ben elhelyezett figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

A kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízumok

Kilencven napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum és a nemzeti vízum. A nemzeti vízum iránti kérelemről a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme érdekében meghatározott esetekben az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ véleményét kéri a vízumkiadó hatóság. Mindkét rendvédelmi szerv köteles a megkeresésnek tíz napon belül eleget tenni.⁴³

Tartózkodási engedélyek

Az érvényes tartózkodási vízummal vagy nemzeti vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgár a vízumban foglalt tartózkodási idő lejártát követően Magyarország területén történő tartózkodásra tartózkodási engedéllyel jogosult. A tartózkodási engedély kiadásának, vagyis a harmadik országbeli állampolgár kilencven napot meghaladó tartózkodása engedélyezésének feltételeit a Harmtv. korábban említett 13. § (1) bekezdése tartalmazza. Ezeknek a feltételeknek a tartózkodás céljától függetlenül meg kell felelnie a harmadik országbeli állampolgárnak mind a beutazáskor, mind a tartózkodása ideje alatt.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg) 6. cikk (1) bekezdés.

⁴³ Harmvhr. 39. §.

Az idegenrendészeti hatóság a döntéshozatal során *idegenrendészeti szempontok* alapján mérlegeli a harmadik országbeli személy tartózkodási feltételeit, veszélyt jelent-e a tartózkodása közrendi, közbiztonsági, illetve nemzetbiztonsági szempontból. A Főigazgatóság regionális igazgatósága a tartózkodási engedély iránti kérelemről a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme érdekében meghatározott esetekben *az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorellhárítási Központ és a Rendőrség véleményét kéri*. A megkeresett szervek kötelesek a megkeresésnek – a Harmtv. alapján – öt, nyolc, illetve tizenöt napon belül eleget tenni.⁴⁴

A tartózkodási engedélyeknél is irányadó, amit a vízumkérelemnél is láthattunk, hogy a tartózkodási engedély kiadását vagy meghosszabbítását meg kell tagadni, illetve a kiadott tartózkodási engedélyt vissza kell vonni, ha a harmadik országbeli állampolgár csalárd módon akarta megszerezni az engedélyt. Ez azt jelenti, hogy a tartózkodási jogosultság megszerzése érdekében az eljáró hatósággal hamis adatot, valótlan tényt közölt, vagy a tartózkodási cél vonatkozásában az eljáró hatóságot megtévesztette.

Letelepedés

Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei rendkívüli ülésén kijelentette, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgárainak jogaihoz, és hogy egy bizonyos időtartamon keresztül valamely tagállamban *jogszerűen tartózkodó* és huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személynek az adott tagállamban olyan egységes jogokat kell biztosítani, amelyek a lehető legközelebb állnak az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz. Ennek az oka az, hogy a tagállamokban huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában. Annak érdekében, hogy ezek a személyek valóban be tudjanak illeszkedni a társadalomba, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén, az irányelv által meghatározott feltételek alapján. Ezt a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló irányelv mondja ki.⁴⁵ A magyar szabályozás alapján letelepedett az a harmadik országbeli állampolgár, aki

- ♦ ideiglenes letelepedési engedélyt,
- ♦ nemzeti letelepedési engedélyt,

⁴⁴ Harmvhr. 50. §.

⁴⁵ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról.

- ♦ EK letelepedési engedélyt,
- ♦ a Harmtv. hatálybalépése előtt letelepedési engedélyt kapott.

A letelepedett – az ideiglenesen letelepedett kivételével – Magyarország területén *határozatlan időtartamú* tartózkodásra jogosult, és rendelkezik az Alaptörvényben és a jogszabályokban biztosított jogosultságokkal. A letelepedés a legerősebb tartózkodási jogosultság a kilencven napot meghaladó tartózkodás esetén, amely többéves jogszerű és folyamatos tartózkodás esetén érhető el. Ezért rendkívül fontos a szakhatóságok eljárása a különféle letelepedési engedélyek kiadási, illetve visszavonási eljárásában, hiszen a letelepedett szinte a magyar állampolgárokkal megegyező jogokkal rendelkezik. A szakhatósági állásfoglalás rendelkező része tartalmazza a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltételt vagy a hozzájárulás megtagadását. A szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

Szakhatósági eljárások a letelepedési engedélyezési eljárásokban

- ♦ Az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ szakhatósági eljárása, a nemzetbiztonsági érdeksérelem vizsgálata: a Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének megadása iránti eljárásban – annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése *veszélyeztet-e Magyarországnemzetbiztonságát* – első fokon az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki. A regionális igazgatóság az ideiglenes letelepedési engedély első ízben történő kiadása, a nemzeti letelepedési engedély vagy az EK letelepedési engedély iránti kérelmet benyújtó harmadik országbeli állampolgár központi idegenrendészeti nyilvántartásban kezelt adatait továbbítja az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ részére. Mindkét rendvédelmi szerv megkeresésére a regionális igazgatóság a kérelemhez csatolt okiratokba betekintést biztosít, illetve azokról másolatot készít.⁴⁶
- ♦ A Rendőrség szakhatósági eljárása, a közbiztonsági érdeksérelem vizsgálata: a Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési

⁴⁶ Harmvhr. 97. §.

engedélyének megadása iránti eljárásban – annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése *veszélyezteti-e Magyarország közbiztonságát* – első fokon a vármegyei rendőr-főkapitányságot, másodfokon az Országos Rendőr-főkapitányságot szakhatóságként jelöli ki. A regionális igazgatóság az ideiglenes letelepedési engedély első ízben történő kiadása, a nemzeti letelepedési engedély vagy az EK letelepedési engedély iránti kérelmet benyújtó harmadik országbeli állampolgár központi idegenrendészeti nyilvántartásban kezelt adatait továbbítja a jövőbeni lakóhely szerint illetékes vármegyei rendőr-főkapitányság részére. Az illetékes vármegyei rendőr-főkapitányság megkeresésére a regionális igazgatóság a kérelemhez csatolt okiratokba betekintést biztosít, illetve azokról másolatot készít.⁴⁷

Mindkét érdeksérelem vizsgálatára érvényes, hogy amennyiben a szakhatósági állásfoglalás megküldését követően a harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan a szakhatóság érdekkörében olyan adat merül fel, amely a korábbi szakhatósági hozzájárulás visszavonását indokolja, a szakhatóság új szakhatósági állásfoglalását a regionális igazgatóságnak haladéktalanul megküldi.

Az ideiglenes letelepedési engedély kiadása vagy visszavonása iránti eljárásban, a nemzeti letelepedési engedély kiadása, valamint a letelepedési, nemzeti letelepedési vagy a bevándorlási engedély visszavonása iránti eljárásban, továbbá az EK letelepedési engedély kiadása iránti eljárásban a jogszabályban meghatározott hatóság azon szakkérdésben, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése *veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát vagy közbiztonságát*, az állásfoglalását az elsőfokú eljárásban húsz, a másodfokú eljárásban tizenöt napon belül adja meg az eljáró idegenrendészeti hatóságnak.

A letelepedési engedély iránti kérelem elutasítása, az engedély visszavonása

A 2003/109/EK irányelv rögzíti, hogy a letelepedési engedély megadásának további feltétele, hogy a kérelmezővel szemben a törvényben meghatározott kizáró ok ne álljon fenn. Nem engedélyezhető a letelepedése annak a személynek, aki büntetett előéletű és a büntetett előlethez fűződő joghátrányok alól még nem mentesült, letelepedése a nemzetbiztonságot veszélyezteti, továbbá annak a személynek sem,

⁴⁷ Harmvhr. 97/A. §.

aki kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom alatt áll.⁴⁸ A magyar szabályozás a kizáró okokat az alábbiak szerint határozza meg.

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

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

A nemzeti letelepedési engedély esetében egy további biztonsági feltételt ír elő a jogszabály: a kérelem benyújtásakor a kérelmezőnek mellékelnie kell a Magyarországra történő beutazását megelőző állandó vagy szokásos tartózkodási helye szerinti ország hatósága által kiállított, büntetlen előéletet igazoló, hat hónapnál nem régebbi okiratot is. Ez alól a feltétel alól csak a tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú kérelmező mentesül.

A Harmtv. által szabályozott letelepedési engedélytípusok esetében a már kiadott engedély esetén is van lehetőség érvényt szerezni a biztonságna az engedély visszavonási lehetőségével a következők szerint.

Az ideiglenes letelepedési engedélyt vissza kell vonni, ha:

- ♦ a harmadik országbeli állampolgárt kiutasították, vagy vele szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el; vagy
- ♦ a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti Magyarország közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát.

A harmadik országbeli állampolgár családtagja részére kiállított ideiglenes letelepedési engedélyt vissza kell vonni, ha a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyét visszavonták. Az idegenrendészeti hatóság az ideiglenes letelepedési engedély kiállításáról, illetve visszavonásáról – a visszavonás okának megjelölésével – értesíti az Európai Unió azon tagállamát, amely a harmadik országbeli állampolgár számára a huzamos tartózkodói jogállást igazoló EK tartózkodási engedélyt kiállította.

⁴⁸ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról.

Az idegenrendészeti hatóság a nemzeti letelepedési engedélyt – más esetek mellett – visszavonja, ha:

- ♦ az engedély megszerzése érdekében a harmadik országbeli állampolgár az idegenrendészeti hatósággal hamis adatot, valótlan tényről közölt;
- ♦ a harmadik országbeli állampolgárt kiutasították, vagy vele szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el;
- ♦ a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti Magyarország közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát.

Az idegenrendészeti hatóság az EK letelepedési engedélyt – más esetek mellett – visszavonja, ha:

- ♦ az engedély megszerzése érdekében a harmadik országbeli állampolgár az idegenrendészeti hatósággal hamis adatot, valótlan tényről közölt;
- ♦ a harmadik országbeli állampolgárt kiutasították, vagy vele szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el.

2022-ben a Harmtv. alapján három hónapot meghaladó tartózkodást, illetve letelepedést biztosító kérelmek száma 145 456 volt. A 2021. évhez képest ez mintegy 12%-os emelkedést jelent.⁴⁹

Szakhatósági eljárás hontalanság megállapítására irányuló eljárásban

Hontalan az, akit egy állam sem ismer el a saját joga alapján állampolgárának. A hontalanság megállapítására irányuló eljárás az idegenrendészeti hatóság feladata.⁵⁰ A hontalanként elismert személyt humanitárius célú tartózkodási engedéllyel látja el az eljáró idegenrendészeti hatóság.

A Kormány a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központot szakhatóságként jelöli ki. Mindkét rendvédelmi szerv meghallgathatja a kérelmezőt. A szakhatóság abban a szakkérdésben foglal állást, hogy a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása *sérti vagy veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát*. A szakhatóság állásfoglalása *kötelező erejű*, így a hontalanság megállapítására irányuló kérelmet határozattal el

⁴⁹ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF). Online: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu.

⁵⁰ Harmtv. 76. §.

kell utasítani, amennyiben a kérelmező – egyebek mellett – tartózkodása sérti vagy veszélyezteteti Magyarország nemzetbiztonságát.⁵¹

A hontalan státusz esetén is van lehetőség a visszavonásra. A hontalan státuszt vissza kell vonni, ha a hontalan – egyebek mellett – státuszának megállapítására a Harmtv. 78. § (1) bekezdésében foglalt kizáró ok⁵² fennállása ellenére került sor, vagy vele szemben ilyen kizáró ok áll fenn, valamint amennyiben a külföldi magyarországi tartózkodása veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, valamint ha a hontalanság megállapítására irányuló eljárás során lényeges tényt vagy tényeket elhallgatott, vagy ilyen tényre vagy tényekre vonatkozó valótlan nyilatkozatot tett, illetve hamis vagy hamisított dokumentumokat használt fel, feltéve, hogy ez a hontalanság megállapítását érdemben befolyásolta.

Rendészeti intézkedések

A tartózkodási kérelmek elutasítása, a kiadott engedélyek visszavonása mellett az idegenrendészeti hatóság rendészeti intézkedéseket is alkalmazhat. Ezek közül a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása, az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése szerepel a tanulmányban.

⁵¹ Harmtv. 78. § (1) bekezdés.

⁵² „A hontalanság megállapítására irányuló kérelmet határozattal el kell utasítani, amennyiben a kérelmező a) a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény 1. cikk 2. bekezdésének hatálya alá tartozik.” [...] Az Egyezmény nem vonatkozik: „(i) olyan személyekre, akik jelenleg – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll; (ii) olyan személyekre, akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek; (iii) olyan személyekre, akiket illetően komoly okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy: a) a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el; b) a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el; c) az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vettek részt.”

A BÍRÓSÁG ÁLTAL ELRENDELTE KIUTASÍTÁS BÜNTETÉS IDEGENRENDÉSZETI KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

A terrorizmus elleni küzdelem mint rendőrségi feladat túlmutat magán a büntett felderítésén. A közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság, valamint az állampolgároknak a rend fennállásába vetett hite könnyen sérülhet, amennyiben az elkövetővel szemben már büntetőeljárás eszközökhöz szükséges nyúlni.

A Btk. közbiztonság elleni bűncselekmények fejezetébe sorolt, 314. § szerinti terrorcselekmény immateriális bűncselekmény, hiszen sem a követelés teljesítése, sem a félelem kialakulása, sem pedig az alkotmányos vagy gazdasági rend megzavarása nem eleme a tényállásnak. Az első két alapeset előkészülete is büntetendő,⁵³ illetve egyes alapeseteinél a kísérlete sem kizárt. A terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása (Btk. 317. §), valamint a terrorizmus finanszírozásának büntette (Btk. 318. §) külön bűncselekményként lett szabályozva, holott azok a régi Btk.-ban még önálló bűncselekményként nem léteztek.⁵⁴ 2018-tól terrorcselekmény elkövetése miatt már az is büntetendő, aki egyes terrorcselekmény büntettséghez kapcsolódó közreműködés céljából, vagy ezt könnyítő feltételek biztosítása céljából Magyarország területére beutazik, onnan kiutazik, vagy azon átutazik hasonlóan ahhoz, aki ilyen utazáshoz anyagi eszközt szolgáltat.

Adott tehát egy szigorúan, előkészületi szakaszban is büntetendő, a közrendet, közbiztonságot, illetve a nemzetbiztonságot alapjaiban érintő, rendkívül súlyos bűncselekmény, amelyhez kapcsolódóan a jogalkotó széles körben rendeli büntetni a járulékos tevékenységeket is. Ennek ellenére a terrorcselekmények előkészülete szerencsére igen ritka hazánkban.⁵⁵ Ennek fontos tényezője az arra kijelölt rendvédelmi szerveknek az idegenrendészeti szervvel való együttműködése.

A bűncselekmény tárgyi súlyából adódóan az egyes – *terrorcselekménnyel esetlegesen kapcsolatba hozható, és így a hatóságok fókuszába került* – személyek magatartása, kapcsolati hálója fokozottan megfigyelt. Míg a magyar állampolgárok tekintetében a bűnüldözési célok akkor teljesülnek, amikor az egyes terrorcselekmények legfeljebb előkészületi szakaszba jutnak felderítésükkor és szankcionálásukkor, addig a külföldiekénél, akiknél egyáltalán felmerül a gyanúja, lehetősége ilyenemű magatartások elkövetésének, célszerű a büntetőjogon kívüli, így idegenrendészeti eszközöket alkalmazni a Magyarországról (és így az Európai Unióból) való eltávolításuk, vagy szerencsés esetben már ide történő beutazásuk ellehetetlenítése érdekében.

⁵³ FÁBIÁN 2018: 47.

⁵⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 261. § (4) bekezdés utolsó fordulata és (8) bekezdése.

⁵⁵ SZEMÁN 2021.

Szigorú értelemben véve az idegenrendészeti hatóság terroristákkal szemben csak akkor jár el, ha a nem magyar állampolgárt a büntetőbíróság terrorcselekmény elkövetésében jogerős ítéletében bűnösnek mondta ki, és kiutasítás büntetést is alkalmazott. A szabadságvesztés büntetés kiállítását követően az idegenrendészeti hatóság eljár a külföldi kiutasítás büntetése végrehajtása érdekében. A külföldi a kiutasítás időtartamával megegyező időtartamra beutazási és tartózkodási tilalom, illetve – amennyiben az alkalmazható – a SIS-ben elhelyezett figyelmeztető jelzés hatálya alá kerül, így biztosítva ezzel a schengeni térség belső és külső biztonságához fűződő érdekeit.

A kiutasítás büntetés alkalmazásának korlátai

Fontos hangsúlyozni, hogy a kiutasítás büntetés alkalmazásának számos korlátja van a Btk. alapján, így expressis verbis már a közlönyállapoti szövegben is nevesítették, hogy azt *csak nem magyar állampolgár elkövetővel szemben* lehet kiszabni. Itt szükséges megemlíteni, hogy mivel a kiutasítás büntetés végrehajtása idegenrendészeti feladat, azt az ágazati jogszabályok töltik meg tartalommal,⁵⁶ az idegenrendészeti jogszabályokat alkalmazó idegenrendészeti szerv a kiutasítás büntetést végrehajtó végzésében a döntés területi hatályát, joghatásait többnyire nem korlátozza Magyarország területére. E sorok írójának régóta hangoztatott álláspontja, hogy megfontolandó lehet a Btk. 59. § (1) bekezdésének módosítása és a kiutasítás büntetésével összefüggésben „Magyarország területére” vonatkozó szűkítés törlése, még ha érthető is az az álláspont, hogy a magyar büntető joghatóság csak Magyarország területére terjedhet ki.

A jogalkotó a magyar állampolgárokhoz hasonlóan és a kiutasítás büntetés alkalmazásának akadályaként nevesítette, ha az elkövető menedékjogot élvez. A gyakorlati tapasztalatok alapján 2021-ben módosították a Btk. 59. § (2) bekezdését, korlátozva ezzel a kiutasíthatósági akadályt azon nem magyar állampolgárokra, akik számára Magyarország biztosít menedékjogot, és téve kiutasíthatóvá például a más tagállam által védelemben részesítetteket. A jogszabály-módosítást az a felismerés indokolta, hogy a kiutasítás végrehajtásának célállamát az idegenrendészeti hatóság a védelemben részesítettek esetében a Harmvhr. 118. § (2) bekezdés szerinti sorrend figyelembevételével határozza meg, vagyis a más tagállam által biztosított jogállás mint tartózkodási jogcím a kiutasítás büntetés idegenrendészeti hatóság

⁵⁶ A Btk. 60. § (4) bekezdésének 2022. március 1-jei módosítása is e nézőpont helyességét tükrözi.

általi végrehajtása, és nem annak bíróság által történő kiszabása során figyelembe veendő szempont.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) értelmében a Magyarország által menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként elismert személy menedékjogot élvez, továbbá a törvény szabályozza, hogy az egyes jogállásokra kik kvalifikáltak, így különösen, hogy ki ismerhető el menekültként, és az a személy milyen jogokkal rendelkezik.

A Met. 8. § (1) bekezdése a menekültkénti elismerésben részesíthetők köréből kivonja azt a külföldit, akire nézve a genfi egyezmény – egyebek mellett – 1. cikk F. pontjában szereplő kizáró ok áll fenn, majd később külön is nevesíti, hogy az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétes különösen a terrorcselekmény, a terrorizmus finanszírozása, valamint az azokra való felbujtás. Az elismerés megtagadásához a jogszabály egyébként alacsonyabb kritériumot állít fel, amikor a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen ötévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítéltet, illetve később a közbiztonság elleni bűncselekmény (idetartozik a terrorcselekmény) elkövetése miatt jogerősen háromévi szabadságvesztésre ítéltet elismerési akadályát állapítja meg. Ha a fenti korlátozás nem lenne elég, általános jelleggel állapítja meg, hogy nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti. A fenti esetek a menekültügyi jogállás megszűnésével vagy visszavonásának következményével járnak,⁵⁷ továbbá az hasonlóan szabályozott az oltalmazottak és a menedékesként ideiglenes védelemben részesítettek esetében is.

Fentiek ismertetése azért releváns, mert a menekültkénti elismerés nem egy statikus állapot, a menekült jogállást a menekültügyi hatóság a terrorcselekmény miatt elítélt menekültek esetében – tekintettel a diszpozíciókhoz rendelt büntetési tételek magas voltára – többnyire, míg egyéb esetekben a nemzetbiztonság veszélyeztetése esetén kógens, vagyis kötelező módon visszavonja. Hangsúlyozni szükséges, hogy a menekültügyi hatóság a Harmvhr. 1. § g) pontja alapján idegenrendészeti hatósági jogkörben jár el, amikor a visszavonó döntésével egyidejűleg kiutasításról, kitoloncolásról, valamint beutazási és tartózkodási tilalomról rendelkezik.⁵⁸ Figyelemmel arra, hogy a menedékjogot élvező személy esetében az ártatlanság vélelmének tiszteletben tartására is tekintettel a jogállás visszavonására – a szabadságvesztés időtartamára alapítottnak – csak a jogerős elítélést követően van mód, és mivel a büntetőeljárás során a bíróság jogosult elsődlegesen állást foglalni, hogy az elkövető személye az országban nemkívánatos, a menekültügyi hatóság az ítélet

⁵⁷ Met. 11. § (2) bekezdés g) pont és (3) bekezdés.

⁵⁸ A Met. 45. § (6) bekezdése alapján.

meghozataláig akadályozva lehet a menedékjogban részesített külföldi védelmi jogállásának visszavonásában, ami így végső soron a kiutasítás büntetés kiszabási akadályaként fog jelentkezni a büntetőbíráóság számára, annak ellenére, hogy nyilvánvaló, hogy a külföldi magyarországi tartózkodása nemkívánatos.

Ilyen esetekben tehát a jogerős ítéletet követően kerül a menekültügyi hatóság abba a helyzetbe, hogy a külföldi jogállását visszavonja, és idegenrendészeti hatósági jogkörben kiutasításról rendelkezzen, azonban annak során a Harmtv. 45. § (7) bekezdésében⁵⁹ írtakra is tekintettel a terrorcselekményt nem értékeli, a kiutasítás jogalapja az lesz, hogy a Harmtv.-ben meghatározott tartózkodási feltételeket nem teljesíti.⁶⁰

Az elkövetői magatartás a kiutasítás végrehajtásának módjáról való döntés körében értékelhető. A kétszeres értékelés tilalma, a *ne bis in idem* elv alkalmazása körében⁶¹ a Kúria ítéletében rámutatott, hogy a külföldi a magyarországi tartózkodási feltételeket nem teljesíti, amennyiben tartózkodása veszélyezteteti Magyarország közbiztonságát. A Kúria szerint elvitathatatlan joga a szuverén államnak a társadalom tagjai irányában fennálló védelmi kötelezettsége okán az is, hogy úgy rendelkezzen: akinek Magyarország területén tartózkodási joga van, tartsa tiszteletben a jogrendet, ne veszélyeztesse magatartásával se a közrendet, se a közbiztonságot, különben elveszíti az itt-tartózkodáshoz való jogát, illetve ilyen jogosultság részére nem biztosítható. Az állami szuverenitás része az is, hogy harmadik országbeli állampolgár adott állam területén csak akkor jogosult tartózkodni, ha erre jogcímmel, engedéllyel rendelkezik, ennek hiányában az adott állam területét el kell hagynia. A külföldi kiutasítása nem a bűnelkövetéshez fűződő szankció, hanem az állam szuverenitásának gyakorlása körében a tartózkodási feltételek nem teljesítése esetére előírt egyfajta speciális végrehajtási cselekmény, amely a tartózkodási jogosultsággal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgár Magyarország területén való tartózkodásának kérdését zárja le. Az idegenrendészeti hatóság a külföldit nem közvetlenül az általa elkövetett bűncselekmények következtében utasítja ki, hanem azért, mert a külföldi a tartózkodási feltételeket nem teljesíti, így a Harmtv. 45. § (7) bekezdése nem sérül. Végső soron idegenrendészeti eszközökkel biztosítják a terrorcselekmény miatt elítélt, nemkívánatos külföldi eltávolítását Magyarországról, ugyanakkor, míg

⁵⁹ Idegenrendészeti kiutasítás, valamint önálló beutazási és tartózkodási tilalom nem alkalmazható olyan bűncselekmény elkövetése miatt, amelynek elbírálása során az eljáró bíróság büntetésként nem rendelt el kiutasítást a harmadik országbeli állampolgárral szemben.

⁶⁰ Harmtv. 43. § (2) bekezdés b) pont: „Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki a Harmtv.-ben meghatározott tartózkodási feltételeket nem teljesíti.” Vonatkozó kúriai ítélet: Kfv.II.37.027/2020/10.

⁶¹ BOLLA–JÁGER 2020: 21.

büntetésként akár végleges hatályú kiutasítás is alkalmazható, addig a kiutasítással egyidejűleg beutazási és tartózkodási tilalmat főszabály szerint⁶² legfeljebb öt évre lehet elrendelni.

A kiutasítás büntetés elrendelhetősége szempontjából a külföldi állampolgárok között is különbséget kell tenni azok javára, akik a szabad mozgás és tartózkodás jogával, valamint Magyarország területén letelepedettként vagy bevándoroltként tartózkodási joggal rendelkeznek.⁶³ Az ilyen személyek bíróság általi kiutasítására csak akkor kerülhet sor, ha a szóban forgó bűncselekmény ötévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztéssel büntetendő. Arra vonatkozóan, aki Magyarország területén legalább tíz éve jogszerűen tartózkodik, vagy a családi élet tiszteletben tartásához való joga sérülne, csak tízévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztés kiszabása esetén lehet helye kiutasításnak, feltéve, hogy az elkövetőnek az országban tartózkodása a közbiztonságot jelentősen veszélyeztetné. Ez a feltétel terrorcselekmény elkövetése esetén fennállhat, ugyanakkor például a Btk. 315. § szerinti törvényi tényállás esetén – amely legfeljebb nyolcévi szabadságvesztéssel büntetendő – nem.⁶⁴ Ezen személyek esetében tehát életszerű, hogy a büntetőbíróság nem tud kiutasítás büntetést alkalmazni, ami maga után vonja az idegenrendészeti hatóság körütekintő eljárását.

A Btk. – helyesen – nem nevesíti kiutasítási akadályként a hontalankénti elismerést. Ennek oka, hogy a hontalan státusz – a menedékjogi jogállásokhoz hasonlóan – viszszavonható, különösen, ha az elismert személy tartózkodása sérti vagy veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát, vagy a hontalankénti elismerés feltételei utóbb megdőlnék, így a külföldit valamely ország állampolgáraként beazonosítják. Mindebből adódóan a hontalanként elismertek bíróság által elrendelt kiutasításának végrehajtása során, tekintettel arra, hogy ezen személyek – mint Magyarországon nemkívánatos személyek – az idegenrendészeti hatóság fókuszpontjába kerülnek, elképzelhető, hogy a hontalan jogállást visszavonják, és a kiutasítást a személy beazonosítását követően végrehajtják származási országába, vagyis a terrorcselekmények miatt (is) elítélt személyek kiutasítása kívánatos.

A fentiekhez hasonlóan álláspontunk szerint nem veendő figyelembe egy származási ország biztonsági helyzete sem, amikor a bíró a kiutasítás alkalmazásáról dönt, tekintettel arra, hogy ezen körülmény gyorsan változhat, a szabadságvesztés

⁶² Harmtv. 47. § (5) bekezdés.

⁶³ Ezen személyek körét az Szmtv., illetve a Harmtv. tartalmazza.

⁶⁴ Btk. 315. §: „Aki a 314. § (1) vagy (2) bekezdésében meghatározott büntett elkövetésére felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

mellett kiszabott kiutasítás büntetés végrehajthatóvá válásakor a származási ország körülményei merőben mások lehetnek, mint a kiutasítás büntetés kiszabásakor. A kiutasítás célországát az idegenrendészeti hatóság állapítja meg, annak során a származási ország a vonatkozó sorrend⁶⁵ majdnem legvégén helyezkedik el. A végrehajtási akadályt is az idegenrendészeti hatóságnak szükséges észlelnie és a további intézkedést – így a büntetés-végrehajtási bíró eljárásának ügyészség útján való kezdeményezést – megtennie.

A büntetőeljárás és az idegenrendészeti eljárás határterületei

Átmenetet képeznek azon ügyek, például a Btk. 3. § (2) bekezdés szerinti esetek, amikor a Magyarországon tartózkodó, nem magyar állampolgár által külföldön elkövetett cselekmény tekintetében merül fel a magyar büntető törvény alkalmazása, ugyanakkor a büntetőeljárásnak a legfőbb ügyész általi elrendeléséig az idegenrendészeti hatóságnak kell a külfölddel szemben eljárnia – nem büntetőeljárási eszközökkel –, óvni Magyarország közrendjét, közbiztonságát.

Ehhez hasonló eset, amikor a nemzetközi elfogatóparancs alapján Magyarország által folytatott kiadatási eljárás eredménytelensége esetén kell eljárni terrorizmus miatt elítélt vagy büntetőeljárás hatálya alatt álló személlyel szemben úgy, hogy az idegenrendészeti eljárásban a fent már ismertetett általános eljárásrend szerint elsődlegesen a jogszerűtlen tartózkodást értékelik, és szankcionálják idegenrendészeti kiutasítás formájában, függetlenül attól, hogy a kiutasítás célországa ténylegesen egybeeshet a kiadást kérő országgal.

Saját hatáskörben folytatott, klasszikus idegenrendészeti eljárások

Az idegenrendészeti szerv a téma szempontjából jelentős beutazásijog-korlátozási és kiutasítási jogkörben eljárva elsődlegesen a Schengeni határellenőrzési kódex rendelkezéseinek figyelembevételével jár el, amely meghatározza a beutazási feltételeket a harmadik országbeli állampolgárok számára. A tételes felsorolás utolsó helyén nevesítették, hogy a harmadik országbeli állampolgárok nem jelenthetnek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára.

⁶⁵ Harmvhr. 118. § (2) bekezdés.

A nemzeti szabályozás⁶⁶ – a rendelet közvetlen alkalmazhatósága és hatályosulása okán – utaló szabályként hivatkozik a fenti rendeleti rendelkezésre, továbbá a fenti elveket alkalmazza a 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra is, amikor más feltételek mellett, általános jelleggel megkívánja,⁶⁷ hogy a beutazni kívánó vagy már itt tartózkodó harmadik országbeli állampolgár beutazása vagy tartózkodása ne veszélyeztesse Magyarország közrendjét, közbiztonságát, nemzetbiztonságát. A valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok esetében alkalmazandó visszatérési irányelv⁶⁸ is a Schengeni határellenőrzési kódexre hivatkozva határozza meg az illegális tartózkodás fogalmát a 3. cikk 2. pontjában, és ír elő – meghatározott feltételek fennállta esetén – kiutasítási kötelezettséget.

Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete a Schengeni Információs Rendszer második generációjának létrehozásával megfelelő eszközt adott a tagállamok kezébe a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó figyelmeztető jelzések bevitele és így a második generációs SIS-t (SIS II) használó tagállamok általi megismerhetőségének biztosítása révén. Az, hogy a már hivatkozott rendeletek és nemzeti jogunk révén a harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának feltételeként fogalmazódott meg, hogy ne álljanak (bármely tagállam által elrendelt) beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt – könnyen belátható módon –, érdemben járult hozzá a schengeni térség és így Magyarország biztonságának fenntartásához és védelméhez, a kiegészítő információk és adatok cseréjére vonatkozó eljárásrend és adatkövetelmények – így a rendelkezésre álló biometrikus adatok elhelyezési kötelezettségének követelménye – pedig a hatékony jogalkalmazáshoz.

Az 1987/2006/EK rendeletet hatályon kívül helyező, a változó kihívásoknak jobban megfelelő parlamenti és tanácsi rendelet⁶⁹ (a továbbiakban: 2018/1861 EU rendelet) 1. cikkében kimondja, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló uniós térségen belül *a biztonság magas szintjének biztosítása alapérték*, amit egyébként számos uniós stratégiában is nevesítenek. A nevesített

⁶⁶ Harmtv. 6. § (1) bekezdés.

⁶⁷ Harmtv. 13. § (1) bekezdés h) pont.

⁶⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1861 rendelete (2018. november 28.) a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről.

alapértéket, így a közbiztonság és a közrend fenntartását, valamint a biztonság védelmét a SIS általános céljaként határozták meg. Védelmének biztosítására az Európai Unió külön összeurópai eszközt adott a tagállamok kezébe, tiszteletben tartva és elismerve a tagállamok jogát a fenti okok miatt nemzeti adatbázisokban is figyelmeztető jelzés elhelyezésére.

A 2018/1861 EU rendelet hivatkozik a közrenden, közbiztonságon felül a nemzetbiztonság fogalmára is, továbbá a 24. cikkében rögzíti, hogy a tagállamok beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést visznek be, ha a tagállam – az érintett harmadik országbeli állampolgár személyes körülményeinek, valamint a vele szemben elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom következményeinek elemzését is tartalmazó egyedi elbírálás alapján – megállapította, hogy az említett harmadik országbeli állampolgár jelenléte a területén veszélyt jelent a tagállam közrendjére, közbiztonságára vagy nemzetbiztonságára nézve, és ennélfogva a tagállam a nemzeti jogával összhangban álló bírósági vagy közigazgatási határozatot fogadott el a beutazás és tartózkodás megtagadásáról, így:

- ♦ ha valamely harmadik országbeli állampolgárt valamely tagállamban legalább egyévi szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt ítélték el;
- ♦ ha megalapozottan feltételezhető, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár súlyos bűncselekményt, például terrorista bűncselekményt követett el, vagy egyértelmű jel mutat arra, hogy ilyen bűncselekményt szándékozik elkövetni valamely tagállam területén;
- ♦ ha valamely harmadik országbeli állampolgár kijátszotta vagy megkísérelte kijátszani a tagállamok területére történő beutazásra és az ott-tartózkodásra vonatkozó uniós vagy nemzeti jogszabályokat.

A 2018/1861 EU rendelet Arányosság című fejezetében⁷⁰ rögzítették, hogy ha a tagállam által kiadott beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozat terrorista bűncselekményhez kapcsolódik, úgy tekintendő, hogy az eset kellően megalapozott, releváns és jelentős ahhoz, hogy indokolja a figyelmeztető jelzésnek a SIS-be történő bevitelét. Közbiztonsággal vagy nemzetbiztonsággal kapcsolatos okokból a tagállamok csak kivételes esetben tekinthetnek el a figyelmeztető jelzés bevitelétől.

A fentiek alapján tehát jól látszik, hogy a terrorista cselekményekhez kapcsolódó elítélésekhez, valamint azokkal kapcsolatba hozható magatartásokhoz összeurópai

⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1861 rendelete (2018. november 28.) a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, 21. cikk (1) és (2) bekezdés.

jogkövetkezmény fűződik. Az ilyen személyek nemkívánatos voltához – függetlenül attól, hogy azt bíróság mondja ki, vagy meghatározott érdek védelmével kapcsolatos feladata ellátása céljából, saját feladatkörében a kormányrendeletben meghatározott rendvédelmi szervek, vagy az idegenrendészeti szerv atipikus módon és végső soron saját hatáskörben állapítja meg – jogkövetkezmény: a kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom szankciója kell hogy társuljon, többnyire a többi tagállam számára hozzáférhető és így általuk is érvényesíthető módon.

A fenti cél, vagyis a közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság teljesülését az irreguláris migránsok tekintetében elsődlegesen külső, illetve meghatározott feltételek fennállta esetén ideiglenesen visszaállított belső határellenőrzések, valamint mélységi ellenőrzések hivatottak biztosítani, míg a már az országban – többnyire jogszerűen – tartózkodó külföldiek esetében a fenti feltételnek való folyamatos megfelelés, valamint a feltételeket nem teljesítő személyek ellenőrzése speciális rendvédelmi feladat. Magyarország Migrációs Stratégiája – mint politikai jellegű dokumentum – többek között az illegális migráció elleni határozott fellépés elve mentén alakul, így határozottan fellép az országba történő beutazás és tartózkodás szabályainak megsértése, avagy az országban való tartózkodásra jogosító lehetőségekkel történő visszaélés esetén fennálló jogellenes állapot megszüntetése érdekében.⁷¹

Annak ellenére, hogy az igazolt személyazonossággal, engedélyezett és jóváhagyott beutazási és tartózkodási céllal nem rendelkező irreguláris migránsok – mivel az uniós menekültügyi és visszatérési szabályozás a megváltozott körülményekhez nem tudott alkalmazkodni, és ezért könnyen kijátszhatóvá vált – jelentős biztonsági kockázatokat rejtene magukban, végső soron terroristák is bejuthatnak a schengeni térségbe, azonban jelen tanulmány górcsőve alá nem kerülnek, ugyanis a velük szembeni eljárás egyértelmű az általános szabályok szerint.

A Harmtv. 43. § (2) bekezdés a) pontja alapján az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv – ha visszairányításnak nem volt helye – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát, vagy azt megkísérelte. A Harmtv. 43. § (2) bekezdés b) pontja alapján a Főigazgatóság regionális igazgatósága – és a fent írtak szerint a menekültügyi hatóság – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki a Harmtv.-ben meghatározott tartózkodási feltételeket nem teljesíti. Ezen esetekben a jogsértést az idegenrendészeti hatóság észleli, a jogsértés körülményeit a tényállás tisztázási kötelezettsége teljesítése során feltárja, azt értékeli, a végrehajtás érdekében eljár. Az elrendelt idegenrendészeti

⁷¹ Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum.

kiutasítások száma 2022-ben 800 volt, ez csökkenést jelent az azt megelőző évi 1120 ügghöz képest.⁷² Az irreguláris migráció elleni küzdelmet egyéb megoldás, így a fizikai és jogi határzár, valamint az átkísérés jogintézménye is támogatja.

A nem saját hatáskörben alkalmazott eljárás

Abban az esetben, ahol a harmadik országbeli állampolgár magatartása terrorcselekménnyel kapcsolatba hozható, a közrendet, közbiztonságot, nemzetbiztonságot sérti vagy veszélyezteti, az idegenrendészeti szerv az esetek túlnyomó többségében *nem saját hatáskörben, hanem más hatóság döntése alapján jár el és rendelkezik az idegenrendészeti kiutasításról.*⁷³

Az idegenrendészeti szerv a Harmtv. 43. § (1) bekezdés a)–b) pontjai alapján kötelező jelleggel önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el az ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére Magyarország nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött.

A fenti eljárásra, önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére és karbantartására a Főigazgatóság, tehát nem valamely regionális igazgatóság köteles. Az ügyelosztást és így az eljárási illetékességet a Tanács soros elnökségének betöltése határozza meg. Magyarország 2011 első félévében látta el a Tanács elnöki feladatait, amire tekintettel köteles az EU Tanácsa által a soros elnökség alatt elfogadott, egyébként számos, így például az al-Káidával is kapcsolatba hozható ENSZ szankciós listákon szereplő külföldiekre vonatkozó beutazási és tartózkodási tilalmat a külkapcsolati tanácsosok munkacsoportja (RELEX) által koordinált módon elrendelni, és azóta is módosítani, törölni. Ezen eljárás eredményeként jellemzően terrorizmussal összefüggésbe hozható személyek uniós beutazása elé hárul jogi akadály, így annak jelentősége kiemelkedő.

Gazdag irodalommal rendelkezik az azokkal szembeni eljárás, akik magatartásának értékelése a büntetőjog eszköztárán kívül esik, és akik beutazása vagy tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti, függetlenül attól, hogy annak szankcionálására a Harmtv. 43. § (1) bekezdés c) pontja szerinti önálló beutazási és tartózkodási tilalom formájában kerül sor az ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben,

⁷² Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság. Online: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu.

⁷³ Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pont; Harmvhr. 114. § (4b) bekezdés.

vagy a Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pontja alapján a magyarországi tartózkodásra tekintettel kiutasítás elrendeléseként. A Harmtv. 43. § (3) bekezdése kimondja továbbá, hogy ezen jogkövetkezményeket törvényben meghatározott érdek védelmével kapcsolatos feladatuk ellátása céljából, saját feladatkörükben a kormányrendeletben meghatározott rendvédelmi szervek⁷⁴ is kezdeményezhetik, továbbá a nevesített rendvédelmi szervek a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamára javaslatot tesznek, és az abban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el. Ezen eljárások tehát tipikusan a nevesített rendvédelmi szervek kiutasításra vagy önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére irányuló, az idegenrendészeti szerv meghatározott intézkedését kezdeményező javaslatával indulnak, amelyek nem-egyszer minősített adaton alapulnak.

Amennyiben az idegenrendészeti szerv regionális igazgatósága javaslat alapján jár el, tehát saját hatáskörben nem dönt az idegenrendészeti kiutasítás vagy önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendeléséről, egyes – minősített iratokon alapuló – esetekben korlátozva van a külföldi által jelentett veszély vagy sértés tartalmának megismerése tekintetében, és amennyiben a javaslat mögött álló körülmények nyílt iratból nem megismerhetők, azok a döntés részévé sem tehetők.

AZ ORSZÁGOS IDEGENRENDESZETI FŐIGAZGATÓSÁG SZEREPE A TERRORIZMUS ELLENI HARCBA

A Főigazgatóság eszközei közül az engedélyügy területén a tanulmány foglalkozott a beutazási engedély, a tartózkodási engedély, a különféle típusú letelepedési engedélyek kiadásának megtagadásával, a kiadott engedélyek visszavonásával, a hontalan státusz felülvizsgálatával és visszavonásával. *Nemzetbiztonsági indokból a külföldiek számára biztosított csaknem valamennyi tartózkodási jogcím visszavonható*, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e a szabad mozgás jogával, valamint attól is, hogy az adott jogcím milyen időtartamú magyarországi tartózkodást tesz lehetővé.⁷⁵ A szakhatósági eljárásokkal kapcsolatban garanciát jelent, hogy az idegenrendészeti hatóság döntését meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha – többek között – azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül

⁷⁴ Harmvhr. 114. § (4) bekezdés a) pont: „a nyomozó hatóságként eljáró rendvédelmi szerv, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Rendőrség, illetve a Terrorelhárítási Központ.”

(4b) bekezdés: „a nyomozó hatóságként eljáró rendvédelmi szerv, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorelhárítási Központ.”

⁷⁵ SZÉP 2021: 47.

vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg.⁷⁶ A tanulmány kitért a saját hatáskörben folytatott klasszikus idegenrendészeti eljárásokra, valamint a nem saját hatáskörben alkalmazott eljárásokra. Az idegenrendészeti szerv az esetek túlnyomó többségében nem saját hatáskörben, hanem más hatóság döntése alapján jár el, és rendelkezik az idegenrendészeti kiutasításról.

Fontos szólni azokról az esetekről, amikor a nemzetbiztonsági veszély konkrét részletei nem ismertek az idegenrendészeti hatóság vagy a kiutasított személy számára. A tartózkodási jogosultság iránti kérelmeket elutasító határozatban, valamint az idegenrendészeti kiutasítás vagy önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendeléséről szóló határozatban nem szerepel a kérelem elutasítását vagy a rendészeti intézkedés elrendelését megalapozó nemzetbiztonsági kockázat indokolása. Az idegenrendészeti hatóság elutasító döntése a nemzetbiztonsági szerv által megállapított nemzetbiztonsági kockázaton alapul. Az azt megalapozó adatokat viszont a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) alapján minősített iratban ismertetik. A nemzetbiztonsági szerv azért nem tudja részletes indokolással ellátni a véleményét, mert az adatok nyílttá tétele károsítaná a minősítéssel védhető közérdeket, továbbá következtetni lehetne az adatok megszerzésének körülményeire. Mindez hátrányosan érintené a Terrorelhárítási Központ nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenységét. A Kúria a 37.640/2018/9. számú végzésében megállapította: „Ha a hatóság minősített adatokra figyelemmel kialakított véleményre alapozza döntését, akkor a határozat nem tartalmazhatja ezeket a minősített adatokat. Ez nem jelenti az indokolási kötelezettség megsértését.”⁷⁷ A minősített iratba a külföldi csak külön kérelem engedélyezése alapján tekinthetne be. Amennyiben ezt a kérelmét elutasítják, akkor a közigazgatási bíróság betekinthesse a minősített iratba abból a célból, hogy a bizonyítékok alapján megállapítsa, hogy valóban megalapozott-e a nemzetbiztonsági kockázat megállapítása.

Ehhez hasonlóan a közigazgatási perekben, a nyomozó hatóságként eljáró rendvédelmi szerv, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Rendőrség, illetve a Terrorelhárítási Központ javaslatára az idegenrendészeti kiutasítás vagy önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendeléséről szóló határozatban gyakran felmerülő felperesi észrevétel, hogy a hatósági mérlegelés ilyen esetekben kiüresedik, a támadott határozatot nem az idegenrendészeti szerv, hanem a javaslattevő hozza. Az idegenrendészeti szerv ezen esetekben a nemzeti jogszabály által hozzá telepített hatáskörben jár el, amikor az arra feljogosított rendvédelmi szervek – feladat- és hatáskörüket érintően hozott, különleges szakértelmük révén tett – javaslatát elfogadva állapít

⁷⁶ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

⁷⁷ A Kúria Kfv.VI.37.640/2018/9. sz. végzése.

meg jogkövetkezményeket. A Harmtv. 43. § (3) bekezdése kizárja a javaslatban foglaltaktól való eltérést, továbbá még ha nem is így lenne, nem lenne életszerű, és az idegenrendészeti hatóság nem is vállalná annak ódiumát, hogy a különleges szakértelemmel rendelkező szerv javaslatát felülvizsgálja.

Eljátszva azzal a gondolattal, hogy amennyiben a jogalkotó nem is zárna ki az eltérés lehetőségét, az idegenrendészeti hatóság továbbra sem tudna minősített iraton alapuló javaslat esetén mérlegelést – a döntésben megjelenített módon – végezni, vagyis a felülvizsgálatot végző bíróság továbbra sem tudna meggyőződni a hatóság mérlegelési szempontjairól. Ebből adódóan kiemelt fontosságú a közrendi, közbiztonsági, nemzetbiztonsági kockázat foka, vagyis az, hogy a külföldi magatartása:

- veszélyt;
- valódi, közvetlen és súlyos veszélyt;
- sérelmet; vagy
- súlyos sérelmet jelent-e.

Ezenfelül az eljárás jogszerűségének sarokköve, hogy a javaslatot tevő – azonban a külföldi magatartásának részleteit az idegenrendészeti hatósággal minősített iratra alapított javaslat esetén nem közlő – rendvédelmi szerv fokozott körülményekkel járjon el a megállapítások megtétele során. Nem könnyíti meg az eljárást, hogy „semmilyen jogszabály nem ad iránymutatást abban a tekintetben, hogy mi és hogyan határolja el a nemzetbiztonság sértését a veszélyeztetéstől, a veszélyt a jelentős veszélytől, vagy utóbbit a súlyos veszélytől, a jogalkalmazó csak a szavak köznapi értelmére támaszkodhat”.⁷⁸

Az évek során kikristályosodott eljárásrend, miszerint a felülvizsgálatot végző bíróság iratbetekintés útján maga győződik meg az idegenrendészeti szerv döntése mögött álló, a javaslattevő szerv által értékelt szempontok megalapozottságáról, a legújabb bírósági ítéletek alapján tovább nem lesz tartható. Elképzelhető, hogy a bíróságok meg fogják kívánni az idegenrendészeti szerv döntésében a veszélyesnek tartott magatartás rövid ismertetését, ami azonban – mivel egyes rendvédelmi szervek információszerzési csatornáit abból ki lehetne következtetni – előreláthatólag az egyes rendvédelmi szervek javaslattevési gyakorlatának átalakulásához fog vezetni, azok ritkábban fognak javaslattal élni, ami álláspontunk szerint a már hivatkozott uniós elvárás, vagyis a biztonság magas szintjének biztosítására vonatkozó alapérték érvényesülése ellen fog hatni.⁷⁹

⁷⁸ SZÉP 2021: 59.

⁷⁹ C-59/21. sz. ügy, GM kontra OIF AH TEK; C-300/11. sz. ügy, ZZ kontra Secretary of State for the Home Department; továbbá folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárások: C-528/21. sz. ügy, M.D. kontra OIF Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága; C-528/22. sz. ügy, PQ kontra OIF és a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter; és C-420/22. sz. ügy, W kontra OIF és a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Harmtv. 43. § (1) bekezdés c),⁸⁰ valamint a 43. § (2) bekezdés d) pontja⁸¹ szerinti eljárások során⁸² az idegenrendészeti hatóság – a 45. § (7) bekezdésben írtakkal összhangban – nem valamilyen bűncselekmény elkövetése miatt alkalmaz szankciót. Annak alapja ezzel szemben, hogy az azt értékelni jogosult rendvédelmi szerv álláspontja szerint a külföldi általános magatartása, életvitele megalapozza a közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság sérelmét vagy veszélyeztetését.

Az idegenrendészeti eljárással szemben általánosságban is érvényesül az állam büntetőjogi igényének elsődlegessége,⁸³ így utóbbi többnyire megelőzi vagy félbeszakítja előbbt. Mindez elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy egyáltalán van-e mód idegenrendészeti eljárás keretében értékelni a terrorcselekmény elkövetésére – a rendelkezésre álló adatok alapján, külföldön – készülő, nem magyar állampolgárok magatartását, veszélyességük miatt velük szemben idegenrendészeti jogkövetkezményt alkalmazni, miközben a magatartás értékelésére végső soron a magyar büntető törvény alkalmazásának is helye lehetne a korábban már hivatkozott extraterritoriális hatályából adódóan. Tekintettel arra, hogy a fenti büntetőjogi eljárás kivételes, nyilvánvalóan nem támogatható, hogy a magyar büntető joghatóság alá vonás széles körben érvényesüljön, ezért a büntetőeljárás alá nem tartozó vagy büntetőjogilag nem értékelt esetekben az idegenrendészeti eljárásokban alkalmazott jogkövetkezményekkel biztosítható az eljárás alá vont külföldi országból való eltávolítása vagy beutazásának megakadályozása. Mindezekre tekintettel a terrorizmussal összefüggésbe hozható cselekmények idegenrendészeti eljárásban fenti jogeszközökkel történő értékelésére csak szűk körben van mód, annak alkalmazása roppant körütekintést igényel.

Járulékos és jelen tanulmányban megválaszolatlanul hagyott, jogalkalmazói szempontból az alábbi nehézséget jelentő kérdések maradnak ezzel összefüggésben:

- ♦ A meghatározott rendvédelmi szerv által tett, szakhatósági állásfoglalásnak nem minősülő – a fent írtak szerint eltérést mégsem engedő – kiutasítási vagy önálló beutazási és tartózkodási javaslat formai, tartalmi hibái mennyire képezik akadályát az idegenrendészeti szerv eljárásának? Így például amikor a rendvédelmi

⁸⁰ Az idegenrendészeti hatóság önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el azzal az ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti.

⁸¹ Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek a beutazása és tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti.

⁸² A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tekintetében hasonló jogalkotási megoldásokkal találkozhatunk az Szmtv. 40. § (2) bekezdés c) pontja szerinti kiutasításnál.

⁸³ A Harmtv. 65/A. §-ában írtak figyelembevétele mellett.

szerv a Harmtv. 45. § (2) bekezdés⁸⁴ rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva tesz javaslatot bevándorolt vagy letelepedett jogállásával szemben kiutasítás elrendelésére és azzal egyidejűleg beutazási és tartózkodási tilalom alkalmazására, azonban a jogszabály által megkívánt fokozatot, így a „súlyos veszély”⁸⁵ a javaslatban nem nevesítik, abból következik-e, hogy az idegenrendészeti hatóságnak tisztáznia szükséges, hogy eljárási akadály áll-e fenn, vagy csak adminisztratív hiba történt, és a tisztázás megtörténteig az esetlegesen súlyos nemzetbiztonsági veszélyt jelentő személlyel szemben vajon el tud-e járni?

- A bírósági gyakorlat továbbra is kényszerpályára állítja az idegenrendészeti szervet, így amennyiben a minősített iraton alapuló javaslatra kiutasításra irányuló eljárást indít *ex officio*, az ügyfelet minderről értesíti és idézi, átmeneti kiutasítási akadályként fog-e továbbra is jelentkezni az ügyfél a Mavtv. szerint kezdeményezett megismerési eljárása, mely előkérdésként az eljárás felfüggesztését vonja maga után?⁸⁶
- Fennmarad-e, hogy a jelentős ideje tartózkodási engedéllyel rendelkező, a társadalomba látszólag integrálódott, azonban a rendvédelmi szerv javaslata szerint veszélyt jelentő harmadik országbeli állampolgárok őrizetének hosszabbításától az illetékes járásbíróság ódzkodik, a szökés veszélyének alacsony fokára tekintettel az idegenrendészeti szerv hosszabbítási indítványát elutasítja, döntése során akár laikus szomszédok nyilatkozatát is figyelembe veszi a rendvédelmi szerv állításával szemben?

ÖSSZEFOGLALÁS

A szakhatóságok véleményt, illetve szakhatósági állásfoglalást adnak az idegenrendészeti hatóság megkeresésére. A külföldiek részére a különféle célú magyarországi tartózkodási jogosultság engedélyezése során az eljáró idegenrendészeti hatóság a tartózkodási feltételek között a nemzetbiztonsági érdek sérelmének vizsgálatához a jogszabály által kijelölt szakhatóságok véleményét, állásfoglalását kérheti, illetve kötelezően kéri. A terrorizmus megelőzése érdekében a hatóságoknak azt

⁸⁴ Harmtv. 45. § (2) bekezdés: „Az a harmadik országbeli állampolgár, aki bevándoroltként vagy letelepedettként tartózkodik Magyarország területén, továbbá bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgárral házassági vagy családi életközösségben él, és tartózkodási engedéllyel rendelkezik, csak akkor utasítható ki, ha további tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet súlyosan veszélyezteti..”

⁸⁵ Illetve a Visszatérési Irányelv 12. cikk (1) bekezdése által megkívánt tényleges és kellően súlyos veszély.

⁸⁶ A Kúria Kfv.II.37.542/2019/10. számú ítéletében írtak alapján.

kell megállapítaniuk, hogy a külföldi terrrorszervezet tagja vagy megbízottja-e, és szándékában áll-e terrorcselekmény elkövetése.

A terrorveszély megítélésére vonatkozó szakkérdés eldöntéséhez a Terrorelhárítási Központ rendelkezik a szükséges, különleges szakértelemmel. Szakhatóságként, a rendelkezésére álló információk alapján ítéli meg, hogy az adott külföldi veszélyt jelent-e Magyarország nemzetbiztonságára. A Harmtv. alapján a szakhatóság állásfoglalása a szakkérdés tekintetében *kötelező* az eljáró idegenrendészeti hatóságra nézve. Azokban az esetekben, amikor az idegenrendészeti szerv nem saját hatáskörben, hanem más – egyébként nem szakhatósági jogkörében kezdeményező – hatóság döntése alapján jár el és rendelkezik az idegenrendészeti kiutasításról, akkor sem térhet el a javaslattól.

A szakhatósági állásfoglalással szemben a szakhatóság véleménye elvileg nem kötelező az idegenrendészeti hatóság részére, azonban a nemzetbiztonság veszélyeztetésének megállapítása során hangsúlyosan értékeli a nemzetbiztonsági szerv véleményét. Az idegenrendészeti hatóság nem tér el a szakhatósági véleménytől, amennyiben az eljárása során nem merül fel olyan adat, amely megkérdőjelezné a Terrorelhárítási Központ véleményét. Az idegenrendészeti hatóság a döntéshozás során mindig *az ügy összes körülményét mérlegeli idegenrendészeti szempontból*, azonban a külföldi tartózkodása nem jelenthet veszélyt a nemzetbiztonságra. A társadalom biztonságának garantálása elsődleges fontosságú érték, mégis vannak a kiutasításnak korlátai, amikor az nem hajtható végre, függetlenül a nemzetbiztonsági érdeksérelemtől.

Az idegenrendészeti szerv – a háttérben, többnyire közreműködő szervként – számos módon járul hozzá a terrorizmus elleni küzdelemhez, még akkor is, ha eljárása során a közrendi, közbiztonsági, nemzetbiztonsági kockázatot jelentő valamennyi, külföldiek által megvalósított magatartással szembeni határozott és általános fellépés védelme élvez prioritást, és csupán másodlagos jelentőségű az a körülmény, hogy a külföldi magatartása a terrorizmussal kapcsolatba hozható-e.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARTKÓ Róbert (2019): Az illegális migráció és a terrorizmus kapcsolata az Europol és a Frontex jelentéseire tekintettel. In BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest: Gondolat, 157–183.
- BODA József főszerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- BOLLA Veronika – JÁGER Kristóf András (2020): Az idegenrendészeti- és a büntetőeljárások kapcsolódási pontjai, gyakorlati nehézségei. *Belügyi Szemle*, 68(9), 12–34. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz.2020.9.1>

- BÖRÖCZ Miklós (2014): Az illegális migráció és a terrorizmus közti összefüggések vizsgálata. *Terror és Elhárítás*, 3(2), 44–83.
- BÖRÖCZ Miklós (2016): A migrációs válság terrorkockázata. *Terror és Elhárítás*, 5(2), 4–27.
- CSINK Lóránt (2017): Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 7–16.
- FÁBIÁN Péter (2018): A terrorcselekmény büntetőjogi szabályozásának jelene és aktuális kérdései. *Büntetőjogi Szemle*, 7(2), 44–50.
- HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs: AndAnn.
- HAUTZINGER Zoltán – HEGEDŰS Judit – KLENNER Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar.
- HEBLING, Marc – MEIERIEKS, Daniel (2022): Terrorism and Migration. An Overview. *British Journal of Political Science*, 52(2), 977–996. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123420000587>
- HOLLIFIELD, James F. (2021): General Perspectives on Membership. Citizenship, Migration and the End of Liberalism. In GIUGNI, Marco – GRASSO, Maria (szerk.): *Handbook of Citizenship and Migration*. Northampton: EE Publishing, 101–117. Online: <https://doi.org/10.4337/9781789903133.00014>
- IOM (2010): *International Terrorism and Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- KILÉNYI Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest: CompLex.
- LAPSÁNSZKY András szerk. (2016): *Közigazgatási jog I.* [ePub]. Budapest: Wolters Kluwer – Akadémiai. Online: https://mersz.hu/dokumentum/wk50_1/
- LAUFER Balázs (2006): A migráció és a terrorizmus a nemzetbiztonsági szolgálatok szemszögéből. *Publikon*, 2006. január 22. Online: www.publikon.hu/htmls/tanulmanyok.html?essayID=88
- SZEMÁN László János (2021): Hazánkban ritka a terrorcselekmény előkészülete. *Magyar Nemzet*, 2021. június 11. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2021/06/hazankban-ritka-a-terror-cselekmény-elokeszulete>
- SZÉP Árpád (2021): A nemzetbiztonsági okból kezdeményezett idegenrendészeti kiutasítás és a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának kapcsolata az egyes tartózkodási jogcímek tükrében. *Iustum Aequum Salutare*, 17(3), 39–61.
- SZUHAI Ilona (2019): *A magyar idegenrendészet jog- és intézményrendszere*. Budapest: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság.
- SZUHAI Ilona (2021): *A migrációs igazgatás reformja Törökországban a 21. században – lehetőségek, kihívások és eredmények*. PhD-értekezés. Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.
- UNDESA (2021): *International Migration 2020 Highlights*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Online: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/international_migration_2020_highlights_ten_key_messages.pdf

Egyéb források

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról

2009. évi CLV. törvény a minősített adatok védelméről
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról
- 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról
- 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről
- Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum
- Miniszterelnökség (2018): Az idegenrendészeti szervvel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat. T/3622.
- A Kúria Kfv.II.37.542/2019/10. sz. ítélete
- A Kúria Kfv.II.37.027/2020/10. sz. ítélete
- A Kúria Kfv.VI.37.640/2018/9. sz. végzése
- C-59/21. sz. ügy, GM kontra Országos Idegenforgalmi Főigazgatóság (OIF), Alkotmányvédelmi Hivatal (AH), Terrorellhárítási Központ (TEK)
- C-300/11. sz. ügy, ZZ kontra Secretary of State for the Home Department
- C-420/22. sz. ügy, W kontra OIF és a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter
- C-528/21. sz. ügy, M.D. kontra OIF Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága
- C-528/22. sz. ügy, PQ kontra OIF és a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter
- A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról
- A Tanács 377/2004/EK rendelete (2004. február 19.) a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózata létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1806 rendelete (2018. november 14.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (kodifikált szöveg)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1861 rendelete (2018. november 28.) a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről
- Council of the European Union (2009): The Stockholm Programme. An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens. 17024/09. 2009. december 2.