

ELEMZÉS

dr. Rácz Lotti

**Terrorelhárítás során megjelenő nemzetbiztonsági érdek vs.
menekültstátuszt kérelmezők szabadságjogai**

Abstract

Considering these aspects this study aims to sum and introduce the differences between the internal, member state interest and higher, communal expectation. The relation between the national and the EU jurisdiction will be determined by the idea of the member state's sovereignty. The defence and enforcement of national security is not only a constitutional aim, but a state commitment as well, mainly nowadays, when people and global security experts aren't dealing with the existence but the appearance of terrorism.

ELEMZÉS

A nemzetbiztonsági érdekek az uniós tagállami szinten rögzülnek, és azok a belső jogok szabályai által védettek. Az uniós intézményeknek erre a területre nincs jogalkotási felhatalmazásuk. A tagállami nézőpontot azonban nem lehet csőlátássá szűkíteni, lévén a nemzetbiztonsági kockázatok jelentős része határokon átívelő probléma. A terrorelhárítási kockázatok a fundamentalista iszlamista hálózatok, vagy egyéni merénylők kiszűrése, a belső biztonság megteremtése mára az unióban szinte lehetetlen más tagállamok segítségével, közreműködése nélkül. Ez indokolja azt, hogy a szűk látómezőt kitágítva más tagállamok komplementer szabályaira is figyelmesnek kell lenni, és azokat tiszteletben kell tartani. Végül legfontosabb arra súlyozni, hogy a belső jogban a politikai játszmák, szerepjátékok ne írassák felül a szakmai szempontokat.

Az uniós szövetségben a nemzetkefelettség tudatos megélése mellett a tagállamok igyekeznek óvni szuverenitásukat. Az államok különböző idegenrendészeti, és elsősorban határrendészeti eszközökkel lépnek fel saját „határaik és nációjuk” megóvása érdekében, s jogrendszerüket térségbeli érdekeik mentén vagy velük korreláló kormányközi megoldásokkal erősítve moderálják. Szintúgy, csak a nemzeti

ELEMZÉS

jognak társadalmi és gazdasági okokból is megfeleltethető geopolitikai indoknál fogva döntenek más állam polgárainak befogadása mellett, hiszen van tapasztalat arra, hogy a sokszor kétes eszközöket alkalmazó, avagy hamis okmányokat felhasználva letelepedni vágyó bevándorlók megjelenése, az előjogaik miatt már integrálódott és meghatározott társadalmi formációban élő azonos nemzetiségűekben is ellenséges érzületet kelthet, aminek (olykor) hangot is adnak.

A szövetségi kohézióknak megvan az a segítő szerepe, hogy keretet teremtsen, hátránya lehet ugyanakkor, hogy saját egységét megélve a „külvilág felé” nehezen vált arcukat. Így van ez az Európai Unióban is, ahol a tagállamok felmérhetik a területükre lépő külföldi honi tartózkodásának kockázatait, és jogukban áll azt a külföldit, akinek valamilyen okból jelenléte nem kívánatos, kiutasítani, vagy területükre be sem engedni. Más ország lakójának befogadása, integrálása nem csupán az adott tagállam migrációs politikájára helyez nyomást, hanem a társadalmat, és annak tűrőképességét teszi próbára. Joggal merül fel a kérdés, hogy a legtöbbször kulturális és identitási szempontok szerint is különböző, az adott társadalmi konvencióval kifejezetten szembeszegülő személy jelenlétét hány saját állambeli polgár tudja tolerálni.

ELEMZÉS

A jelen tanulmány ebben a konstellációban igyekszik feltérképezni és bemutatni annak nehézségét, miként ütközik egy tagállami, saját állampolgárokra koncentráló belső egyedi megoldás egy közösségi, felsőbb szintű elvárásba. A nemzeti jogrendszer és az uniós jog közötti viszonyt ugyanis a tagállami szuverenitás, és az arról alkotott felfogás határozza meg. A nemzetbiztonsági érdekek védelme, érvényesítése alkotmányos cél és egyben állami kötelezettség is, főként egy olyan világban, ahol az utca emberét, valamint a biztonságpolitikai szakértőket nem a terrorfenyegetettség léte vagy kérdése foglalkoztatja már, hanem annak dinamikája, lehetséges megjelenési formája, lakosság általi percepciója.

Tézis

Anonim török állampolgár (a továbbiakban: kérelmező) keresete alapján Magyarország Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29. K. tanácsa – közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során – a menekültügyi és oltalmazotti eljárásokban hatóságként eljáró Bevándorlási és Állampolgársági

ELEMZÉS

Hivatal¹ (a továbbiakban: BÁH) határozatát részben hatályon kívül helyezte, annak indokolását mélyrehatóan bírálva.

Az összefoglalt tényállás szerint a kérelmező menekültkenti, illetve oltalmazottkenti elismerés iránti kérelmet terjesztett elő Magyarországon arra hivatkozással, hogy kurd származása miatt hazájában politikai üldöztetésnek van kitéve, egy olyan tüntetésen, s ott alakult mozgalomban történt részvétel okán, amely miatt letartóztatták, kínozták, majd büntetőeljárásnak vetették alá. Megjegyzendő, a kérelmező üldözési érzetét táplálhatta, hogy – saját elmondása tanúsága szerint – korábban az Interpol² körözés hatálya alatt állt. Utalt a kérelmező arra is,

¹ A BÁH, mint menekültügyi és idegenrendészeti elsőfokú hatóság részt vesz a Magyarországra irányuló migrációs ellenőrzésben, szorosan együttműködve a rendőri szervekkel, továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatokkal. Proaktív együttműködést folytat szervekkel, közte a külképviseletekkel, munkaügyi központokkal, szakmai érdekképviseleti szervekkel, mindemellett kapcsolatban áll az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviseletével és a Nemzetközi Migrációs Szervezet Nemzeti Irodájával.

² Interpol, International Criminal Police Organization, magyar megfelelője Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezete, melyet azzal a céllal hoztak létre, hogy a nemzeti hatóságok munkáját segítse az országokon átívelő bűnözés visszaszorítása érdekében.

ELEMZÉS

hogy a török DHKP/C szélső baloldali szervezetbeli tagsága³ miatt érte kirekesztés, melyet terrorszervezetként az USA 1997. október 8 napja óta tart nyilván, és az Európai Unió hatályos szankciós listáján, valamint a „Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK” listán is ekként szerepel. Az említett szervezet ideológiájából következően elsősorban a török kormányzathoz köthető személyeket, intézményeket támadja, működési területe jórészt Törökországra korlátozódik.⁴

A menekültügyi eljárásban határozatot hozó BÁH, mint hatóság a bírósági felülvizsgálattal érintett határozatában a kérelmező elismerés iránti elsődleges és másodlagos kérelmét is elutasította. Az Európai Unióból a származás szerinti ország területére kiutasította, illetve három év beutazási és tartózkodási

³ A DHKP/C elődszervezete a Forradalmi Baloldal elnevezésű, 1978-ban alapított, marxista-leninista ideológiai alapon álló terrorszervezet. A Forradalom Útja nevű frakció kiválása után 1994-től Népi Felszabadítási Párt néven ismert. Az 1980-as évektől kezdődően végrehajtott terrorcselekményeinek célpontjai a török kormányzathoz, illetve a rendőrséghez, hírszerzéshez és hadsereghez kötődő személyek és intézmények voltak. Az 1990-es évek óta támadásai a Törökországba települő külföldi, alapvetően nyugati érdekeltségű valamint az országban állomásozó amerikai és NATO katonai, vagy diplomáciai célpontokra irányultak.

⁴ Az USA-ban és Európai Unióban is kiadásra került egy lista, mely a terrorista szervezeteket és a terrorizmussal összefüggésbe hozható személyeket tartja nyilván. Egyrészt dátum szerint feltüntetetten, mikortól kezdve vindikálták az adott szervezetet terrorszervezetnek. A lista folyamatosan módosul és frissül.

ELEMZÉS

tilalmat rendelt el vele szemben, miközben a Schengeni Információs Rendszerben⁵ (SIS II) személye tekintetében figyelmeztető jelzés rögzítéséről gondoskodott.

A határozata indoklása szerint a kérelmező menekültkénti elismerésének jogszabályi feltételei nem álltak fenn, nem tudta ugyanis hitelt érdemlően igazolni, hogy származási országában koholt vádak alapján ítélték volna el, épp ezért üldöztetése okaként kurd származására történő hivatkozása sem foghatott helyt. Másodlagos oltalmazotti elismerése tárgyában pedig azon érvelése, hogy származási országában – korábbi bírósági ítéletei miatti – szabadságvesztés büntetés végrehajtásának van kitéve, a török fogvatartási viszonylatokra beszerzett országinformációs jelentések alapján súlytalannak bizonyult, a honi börtönviszonyok a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód jegyeit ugyanis nem mutatták.

A BÁH, mint menekültügyi hatóság döntését az eljárásba kötelezően⁶ bevont, és szakhatóságként törvényi kötelezettsége⁷

⁵ SIS, Schengeni Információs Rendszer, mely határellenőrzések, az országon belül végzett rendőrségi és vámellenőrzések, továbbá a vízumok és tartózkodási engedélyek kiállítása, valamint az idegenrendészeti érvényre juttatása érdekében került létrehozásra. Ennek továbbfejlesztett, finomított változata a SIS II.

ELEMZÉS

folytán megjelenő Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) állásfoglalásában foglaltakra is alapította.

Szakhatósági feladatából adódóan a TEK a kérelmező személyét illető nemzeti terrorvédelmi szempontú ellenőrzését elvégezte, és annak alapján elutasító szakvéleményt fogalmazott meg mind menekültkénti, mind oltalmazottkénti elismerésre irányuló kérelme tárgyában. határozatának rendelkező részében kimondta, hogy a kérelmező személye Magyarország nemzetbiztonságára kockázatot jelent. A döntés háttérjogszabályát a Genfi Egyezmény⁸ 1. Cikk F pontjának b) alpontja, mint kizáró klauzula alkotta. A kizáró okot bár a menekültügyi hatóság határozatának bírói felülvizsgálatát végző bíró megismerheti,⁹ a konkrét bizonyítékok részleteiben az

⁶ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 44. § (1) bekezdés.

⁷ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 2/A. § rendelkezése.

⁸ A Genfi Egyezmény a nemzetközi humanitárius jogi egyezmények része. A menekültek helyzetére vonatkozóan 1951. július 28-án fogadták el.

⁹ A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mav. tv.) 13. § (5) bekezdésében írt rendelkezése szerint.

ELEMZÉS

állásfoglalásban nem kerültek kifejtésre, a titkosszolgálatok közötti kommunikáció ugyanis nem fedhető fel.¹⁰

A kritikát megfogalmazó bírósági ítélet ténylegesen arra a momentumra, a TEK állásfoglalásának azon hiányosságára reagált, egyfajta kritikát megfogalmazva, miszerint a szakhatóság kétséget kizáró módon határozatában nem indokolta, hogy a kérelmező elismerése miért sérti Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit. A titokvédelmi előírások betartása mellett ezáltal egyfajta követelményt megfogalmazva rámutatott arra, hogy a kérelmező számára is megismerhető körben, és indokolással ellátott módon kell a szakhatósági döntést kiadni.

A szakhatósági döntést a BÁH határozat rendelkező része, annak indokait a határozat indokolása tartalmazza. A menekültügyi hatóságot annak tartalma köti.

A szakhatósági meggyőződését kialakítani közel sem evidens. Minden ügy egyedi. Az egyedi körülmények összevetése, mérlegelése, érdemi megítélésének mikéntje a döntő annak

¹⁰ A hazai jogban a nemzetbiztonsággal szemben harmadik személy megismerési joga háttérbe szorul. A partnerszolgálati, a nemzetbiztonság szempontjából érzékeny információk titokban tartása erősebb érdek.

ELEMZÉS

égisze alatt, hogy menedéj jogcímet jelent Magyarország területén való tartózkodásra, és egyidejű védelem is a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.

A bevándorlás és a menekültügy területén elfogadott uniós jogi normákat uniós tagállamként Magyarország implementálta. Jogalkotásának és joggyakorlatának tényezői azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek a részese. Hatályos belső jogi környezete korrelál a nemzetközi sztenderdekkel.¹¹

Jelentős nehézséget okoz „*sajnos tipikusnak mondható, hogy a köznyelv – de számos esetben a szaknyelv is – egymás szinonimájaként használja a menekült és a menedékkérő terminusokat, annak ellenére, hogy a két fogalom értelmezési tartománya leginkább két egymást metsző halmazként képzelhető el.*”¹² Tisztázandó, hogy a menedékkérők azok, akikre nem érvényesek a menekült-definíció tartalmi elemei. Míg, akikre érvényesek, azok a menekültek, akiket meghatározott oknál

¹¹ Ilyenek különösen a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezmény, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi európai egyezmény, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmáról szóló 1984. évi egyezmény, továbbá más ENSZ emberi jogi egyezmények.

¹² Idézet, Szép Árpád: A menedéj jog, mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadály c. cikkéből.

ELEMZÉS

fogva üldöznek hazájukban, ugyanakkor valamilyen oknál fogva nem kérnek menedéket. Az állami apparátus számára ők láthatatlanok. Azok, akik kérnek menedéket és meg is kapják, ők alkotják a két státuszkategória metszéspontját, utóbbiak a menedékjogot élvezők, akik tehát a menekültek körével esnek egybe.

A menekülti státusz egyfajta védelmi kategória a menedékjogot élvezők csoportján belül, a jogszabályi környezetünkben az oltalmazottak és a pusztán elvi kategóriaként élő menedékesek mellett.¹³

A hatályos belső jogi regulációnk törvényi és Alaptörvényi szintűek.

¹³ Met. 3. § (2) bekezdés

ELEMZÉS

Törvényi szinten menekültként ismeri el hazánk azt a külföldit, aki igazolja vagy valószínűsíti, hogy a Genfi Egyezmény 1. Cikkével összhangban az Alaptörvény rendelkezéseinek¹⁴ megfelel.

Szintén törvényi szinten oltalmazza, kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.¹⁵ Súlyos sérelemnek minősül a halálbüntetéssel fenyegetés, kínzás, kegyetlen, az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása, ugyanígy a polgári személy életének, testi épségének súlyos fenyegetettsége, amely nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus során alkalmazott megkülönböztetés nélküli erőszak következménye.

¹⁴ Alaptörvény XIV. cikk, (3) bekezdés rögzíti, Magyarország, ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet, kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

¹⁵ Met. 12. § (1) bekezdés nevesíti az oltalmazotti státuszt.

ELEMZÉS

Genfi Egyezmény szellemisége¹⁶ tettenérhető a menekült státusz nemzetközi definíciójában.¹⁷

Éppen annak okán, hogy Magyarországon a menedékjog birtoklása tartózkodási és védelmi jogcím, fontos nemzeti garancia a kizáró klauzula. Törvényi szabályozásunk mind a menekültek, mind az oltalmazottak körében nevesít kizáró pontokat.¹⁸

¹⁶ 1. Cikk A pont (2) bekezdés.

¹⁷ „Menekült az, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatarozás illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik és nem tudja vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, vagy aki állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”

¹⁸ Met. 8. § (1) bekezdésben írtan nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akire nézve a Genfi Egyezmény 1. cikk D, E, F pontban szereplő kizáró okok valamelyike fennáll. Szintúgy elutasítja a Met. 15. §-a értelmében az oltalmazotti védelem megadását akkor, ha a „külföldi nemzetközi dokumentumokban meghatározott béke elleni háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el, vagy olyan bűncselekményben bűnös, melyre a magyar jog öt évi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli, vagy tartózkodása az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe egyéb módon ütközik.

ELEMZÉS

Kizáró klauzulát a nemzetközi sztenderdek is használnak, így a Genfi Egyezményben is nevesítettek.¹⁹

A menekültügyi folyamatokban a szakhatósági kontroll alapvető nemzeti érdek, belegondolva, hogy a menekültek és az oltalmazottak kevés kivétellel, a magyar állampolgárokéval megegyező jogokhoz is jutnak. A menekültügyi és az ágazati jogszabályok számos többlettámogatást is biztosítanak a menekültek és az oltalmazottak számára az életkörülményeik szempontjából releváns területeken.²⁰

Azért sem evidens egy állásfoglalás kiadása, mert a menedékkérők hatalmas százaléka személyazonosító és úti okmányok nélkül érkezik az országba. Ennek okai egyrészt, hogy többségük olyan országokból tart hazánkba, melyekben erre a feladatra nem működik európai normáknak megfelelőített

¹⁹ A Genfi Egyezmény rendelkezései nem alkalmazhatóak arra, akiről alapos okkal feltételezhető hogy a) béke elleni háborús vagy emberiség elleni az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt; b) aki menedéket nyújtó országon kívül az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el, avagy c) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

²⁰<http://emberijogok.kormany.hu/emberi-jogi-kezikonyv/download/e/7f/40000/4005-3-11%20Emberi%20jogi%20konyv%20HU%207.pdf>

ELEMZÉS

államapparátus, illetve nem használatosak az európai sztenderdek szerinti okmányok, vagy azok csak kevesek számára elérhető. Másrészt az üldözéstől való félelmükben még olyan államokban is igyekeznek tartózkodni a személyazonosító okmányok beszerzésétől, ahol lehetőségük volna, ezt főként a félelem, és a hatóság előli elrejtőzés motiválja. Bár van lehetőség arra, hogy az állampolgárság és a személyes adatok megállapítására a származási ország hatóságaival a kapcsolatot felvegye a hazai hatóság, a menedékkérők esetében ez tilos.²¹

A nemzetbiztonság alapvető és védendő érdek, mely oppozitív lehet, szembe kerülhet más érdemi szabályozással, akár az ENSZ Kézikönyvében írtakkal,²² ennek azonban kell, hogy legyen hangsúlyos oka. A Kézikönyv a menekült státusz meghatározását az élet vagy a szabadság veszélyeztetésében látja, ha az faji, vallási, nemzeti hovatartozási okon vagy politikai meggyőződésen, társadalmi csoporthoz tartozáson alapszik, ilyen üldöztetésnek minősíti az emberi jogok egyéb súlyos megsértését is.

²¹ Met. 42. § (1) bek.

²² Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala által kiadott kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján (a továbbiakban: Kézikönyv).

ELEMZÉS

Nem kérdés, hogy amennyiben az indokolt, a legmagasabb szintű védelmet kell megadni az üldözötteknek, vagy a saját vagy más személyes tapasztalatain, helyzetértékelésén nyugvó, üldözéstől való megalapozott félelemben élőknek is.²³

Létezik a jól megalapozott félelem doktrínája, miszerint a személy értelmi állapota csaknem közömbös, egyedül az számít, mi vár rá a visszatérte után, erre pedig általános elnyomásból, általános emberi jogi helyzetből, és a kérelmezőhöz hasonló helyzetű személyek sorsából kell és lehet következtetni.²⁴ Ugyanakkor hibalehetőséget rejthet magában a nemzetközi sztenderdek rutinszerű hivatkozása. A helyes döntés az egyéni körülmények ismeretén alapszik, és azok vizsgálatában, mérlegelésében rejlik.

A TEK szakhatóság. A statútum rendeletben²⁵ valamint a rendőrségről megalkotott törvényben²⁶ foglaltak szerint titkosszolgálati jellegű tevékenységet folytató, nemzetbiztonsági

²³ Kézikönyv 41. és 43. pontjai.

²⁴ James Hathaway: *The Law of Refugee Status*, Butterworth, Toronto, 1991. 75-97.

²⁵ A terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Kormányrendelet.

²⁶ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. §.

ELEMZÉS

érdekek mentén felderítést folytató speciális rendvédelmi szerv, de nem nemzetbiztonsági szolgálat.

Alakulásával a Nemzetbiztonsági Hivataltól átvett feladatkörrel és az ezzel összefüggő szűrő-kutató,²⁷ titkos információgyűjtő tevékenységgel a globális terrorizmus elleni küzdelem keretében végzi, felderíti és elhárítja a Magyarországon terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseket, és megelőzi azokat. Operatív, a társ- és partnerszolgálatoktól beszerzett releváns információk kiadása, bizonyítási eljárásba bevonása nem automatikus, erről a döntés jogát az együttműködő társ- vagy partnerszolgálat dominálja, s legtöbbször a háttérben maradást szolgálja. A zártan működő rendszer célja, a megosztani nem kívánt minősített információk visszatartása, tagállami vagy globális érdekből.

²⁷ Hetesy Zsolt doktori értekezésében adja meg a szűrő kutató tevékenység fogalmát a nemzetbiztonsági érdekek védelme oldaláról megközelítve (...) „nemzetbiztonsági tevékenység, elsősorban megelőzésére irányul, célja nem a konkrét bűncselekmény felderítése, hanem elsősorban egyes jelenségek figyelemmel kísérése, a veszélyeztetés felderítése. A felderítés tárgya ennek megfelelően szélesebb, mint a bűnüldöző szerveké. A szolgálatok megelőző, szűrő-kutató jelleggel akkor is végezhetik az illegális cselekményekben valószínűsíthetően részt vevő személyek és szervezetek elleni felderítést, ha nem beszélhetünk közvetlen veszélyeztetésről, vagy éppen a magyar büntető joghatóság alá tartozó cselekményekről, vagy annak gyanújáról. Szélesebb a nemzetbiztonsági felderítési feladatkör azért is, mert a két hírszerző szolgálat a bűnüldöző szervekkel ellentétben feladatainak végrehajtása során külföldre tekint.”

ELEMZÉS

A TEK szakhatósági állásfoglalás adásával belép az idegenrendészeti környezetbe, támogatva a menekültügyi eljárás védelmi szempontú szegmensét. Abban az esetben, ha nemzetbiztonsági szempontból veszélyt, vagy kockázatot állapít meg, a kérelmező menekültkénti avagy oltalmazotti elismeréséhez a szakhatósági hozzájárulást nem adja meg. A menekültügyi hatóság a döntését az állásfoglalásban foglaltak figyelembe vételével hozza meg. Ha valaki korábban nemzetközi dokumentumokban meghatározott vagy terrorista, illetőleg emberiség,²⁸ emberiség elleni bűncselekményt követett el, és e miatt alakul ki üldöztetése vagy szerepel a terrorizmussal gyanúsítható személyek listáján, annak elismerése kizárt. A terrorista szervezet anyagi támogatása súlya szerint értékelhető úgy is, mint aki a terrorcselekményt maga követi el.

A dilemma a minősített információk megismerésének a korlátozottsága.

Nem merül fel probléma, ha az egyebekben titkos információkon alapuló kizárási klauzula saját beismerésen is alapszik, vagy a

²⁸ Magyar büntetőjogi szabályozásban ilyen elnevezéssel illetett az e típusú bűncselekmények köre. A nemzetközi jogban ehhez képest található eltérés, emberiség elleni megnevezéssel.

ELEMZÉS

minősített jellegű adatok részben a nyílt információkkal lefedhetők-e? Ez azonban ritka.

A dilemma ott kezdődik, ha a kizáró klauzula a társszervektől érkező információkon, vagy saját operatív információgyűjtő munka adatain alapszik, melynek háttérében a kérelmező által megtestesített nemzetbiztonsági kockázat áll. Visszautalva a kizáró klauzula passzusra, a Kúria²⁹ felhívta a figyelmet arra, hogy a menekültkénti elismerésnek a nemzetbiztonsági kockázat nem lehet közvetlen akadálya, szemben az oltalmazotti elismeréssel, ahol törvényi szinten megtörténik a kizáró ok kimondása.

A terrorista cselekmények megalapozott gyanúja vezethet oda, hogy átminősül a gyanús cselekmény más súlyos, de nem politikai büntetté, mely az ENSZ céljaiba, elveibe ütköző kategória, és ezáltal módot nyit arra, hogy a Genfi Egyezmény 1. Cikk F pont b) és c) alpontját hivatkozva az elismerést kizárja. A Genfi Egyezmény 33. cikkében nevesített non-refoulement, azaz a kiutasítás vagy visszaküldés tilalma. E védelmet nem

²⁹ A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által 2014. október 13-n elfogadott összefoglaló vélemény, Bszi. 29-30. §

ELEMZÉS

igényelheti az a menekült, akiről alaposan feltételezhető, hogy veszélyezteti annak az országnak a biztonságát, amelynek területén van, ez a körülmény azonban nem egyenlő azzal, hogy a menekült státuszból kizárt lenne, csupán azt, hogy menekültkénti tartózkodási joga megvonható. Ez a kizáró ok a Kúria Összefoglaló véleménye szerint egyfajta átjárási lehetőség az 1. cikk F pont szerinti klauzula alkalmazhatósága felé. A nemzetközi szakirodalom ezt elutasítja.³⁰

A korlátozottan megismerhető információk tükrében is alapvető, hogy érvényesüljenek a tisztességes eljárás feltételei, lévén ki kell tudni zárni az önkényes döntéshozatal lehetőségét. Az Alaptörvénynek az I. Cikk (3) bekezdés második mondat rögzíti, hogy az alapvető jog, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érdek védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A menekültügyi eljárásokban a megismerhetőség korlátait csak részben lehet feloldani.

³⁰ Andreas Zimmermann: The 1951 Convention Relating to The Status of Refugees and its 1967 Protocol, A Commentary, Oxford University.

ELEMZÉS

A vonatkozó törvény³¹ előírja az ügyfél személyes jelenlétét, aki képviselővel együttes érdekképviselést gyakorolhat. Az érdekérvényesítések gátja, hogy az ügyfél az irat betekintési jogát nem mindig gyakorolhatja.³² A törvény a megismerés joga körében tiltó szabályokat nevesít, explicite. Ezek azok az esetek, amikor a kérelmező nem juthat a döntést megalapozó tények birtokába. Ilyen megismerést tiltó rendelkezés alá esik példának okáért a döntés tervezete, a védett tanút érintő, az egyébként védett adatokat tartalmazó irat, valamint nem utolsó sorban azok, melyek felhasználói vagy megismerési engedély hiányában minősített adatokat tartalmaznak.³³ Ez utóbbi eset a védendő állam-, és nemzetbiztonsági érdek, mely a méltányolható magánérdek védelménél erősebb.

A minősített iratok sajátja, hogy a magánérdekkel szemben is méltányolható módon, közérdeket védenek.

A Mav. tv. szerint nemzeti minősített adatnak kell tekinteni a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést a törvény szerint minősítési formai követelményeknek

³¹ Ket.

³² Ket. 68. § (1) bekezdés.

³³ Ket. 69. § (1) bekezdéséből történt példálózó felsorolás.

ELEMZÉS

megfelelően tartalmazó olyan adatot, információt, amelynek – a megjelenési formájától függetlenül – az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a védhető közérdeket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti. Külföldi minősített adat ehhez hasonlóan az Európai Unió valamennyi intézménye és szerve, továbbá az Európai Unió képviselőjében eljáró tagállam, a külföldi részes fél vagy nemzetközi szerződés, megállapodás alapján átadott olyan adat, amelyhez történő hozzáférés korlátozott.³⁴ Minősítő az, aki hatás- illetve feladatkörénél fogva a minősítésre felhatalmazott.

A közigazgatási, bírósági, szabálysértési vagy egyéb hatósági eljárásban a nemzeti minősített adathoz történő hozzáférést a minősítő engedélyezheti megismerési engedély megadásával, az ügyfél vagy jogi képviselő részére. Bár a minősített adatok megismerése külön intézményesített, azonban nem nemzetérdekbeli kategória.

³⁴ Mav. tv. 3. § (1) bekezdés a) és b) pontjából hivatkozva.

ELEMZÉS

A minősített adat kiadása, illetéktelen hozzáférhetővé tétele a szankciók által védett közegben – minősített adattal visszaélés – bűncselekményének minősül.³⁵ Büntető törvénykönyvi tényállása szerint az, aki minősített adatot jogosulatlanul megszerez vagy felhasznál, vagy jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé, vagy jogosult személy részére hozzáférhetetlenné tesz, elköveti a bűncselekményt. A büntethetőség a minősítési szinttel arányosan változik, a korlátozott terjesztésű szinttől a szigorúan titkos legfelső szintig differenciálva. A törvény külön bünteti és súlyosabban ítéli meg a büntetőjogi felelősséget, ha a minősített adat felhasználására törvény alapján jogosult személy követi el a szankcionált magatartásokat, olyannyira, hogy az ilyen személy előkészülete és gondatlan elkövetése is átlépi a büntetőjogi küszöböt.

Egy nemzeti minősített adatnak büntetőeljárásban történő felhasználására a büntetőeljárásról szóló törvény³⁶ rendelkezéseit kell alkalmazni, eltérve a Ket. szabályozástól. A büntetőeljárásban az eljárást folytató, illetve az eljárásban részt vevő ügyész, kirendelt vagy bevont igazságügyi szakértő

³⁵ 2012. évi C. törvény 265. §.

³⁶ 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.).

ELEMZÉS

nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül használhatja fel a rendelkezésére bocsátott nemzeti minősített adatot.³⁷ A bírót minden korlátozás nélkül megilleti az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása.³⁸ A bűnügyek sajátja ugyanakkor szemben a közigazgatási eljárásban gyakorlottakkal, hogy az ügyismeret joga³⁹ sokkal erősebb jogként funkcionál, terhelti oldalon a védekezés jogának gyakorlati érvényesüléséhez járul hozzá. A mérleg itt a megismeréshez való jog irányába billen azzal, hogy a minősített adat védett jellegének megtartását szankcióval fenyegetve biztosítja, a büntetőjogi felelősséget ugyanis a titokvédelem megsértése esetére kimondja.

A határozat meghozatala során a büntetőeljárásban, valamint a közigazgatási eljárásban eltérően alakul a bizonyosság követelménye. Míg egy bűncselekmény miatt folytatott eljárásban ítéleti bizonyosság megkövetelt a felelősség kimondására, addig

³⁷ Mav. tv. 14. §.

³⁸ Mav. tv. 12. § (5) bekezdés.

³⁹ Be. 193. §.

ELEMZÉS

egy közigazgatási eljárásban elég a bizonyosság egy szintje a kizáró klauzula alkalmazására.

Ebben a témában iránymutató az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága nemzetközi védelmi iránymutatása, mely elvi ajánlás a kizáró klauzulák alkalmazására.⁴⁰ Az Iránymutatás rögzíti, tekintettel a kizáró klauzulák alkalmazásának súlyos következményeire, alkalmazásuk nagyfokú körültekintést igényel és az eset egyedi körülményeinek átfogó értékelését követeli meg.⁴¹ Az állásfoglalás 34. pontja szerint a kizárással kapcsolatos bizonyítási teher az államot terheli. A Genfi Egyezmény 1. Cikk F pontja által megkívánt bizonyossági fok teljesítéséhez egyértelmű és hihető bizonyítékra van szükség, nem kell azonban a büntetőjogban megkövetelt bizonyossági mérték, az elítélés megtörténte.

Az iránymutatás vonatkozó passzusát idézve: *„Nem alapulhat a kizárás olyan érzékeny bizonyítékon, amelyet az érintett nem támadhat meg az eljárás során. Kivételes esetben támaszkodni*

⁴⁰ HCR/GIBB/0305. szám.

⁴¹ HCR/GIBB/0305/2 pont.

ELEMZÉS

lehet névtelen bizonyítékokra – ahol titokban tartják a forrást – de csak abban az esetben, ha ez a tanúk védelme érdekében feltétlenül indokolt és nem korlátozza jelentősen a menedékkérő lehetőségét a bizonyítékok érdemi részének megtámadására. Nem alapulhat kizárás titkos bizonyítékokon vagy olyan bizonyítékon, amelynek a lényegét nem ismerheti meg a kérelmező. A nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztető esetekben ezen érdek védelme biztosítható olyan eljárási bizonyítékok bevezetésével is, amelyek sértik a kérelmező tisztességes eljáráshoz való jogát.”

A dilemma tehát nem más, mint ahogy azt számos esettanulmány és biztonsági szakértő megfogalmazta, hogy miként minősül a nemzetbiztonság érdekében történő információ visszatartás, jelent-e egyrésztől alapjogi sérelmet, azaz a való elhallgatását, avagy elegendő csupán a forrás, az információ hozzájutásának útjának titkosítása.

Nemzeti szinten a minősített adatok védelme iránti igény kihat a határozatok alakiságára. A menekültügyi eljárásokban a szakhatóság állásfoglalása csak részben válik megismerhetővé, lényegében csak annak rendelkező része nyilvános, a felmerülő nemzetbiztonsági kockázatra figyelemmel. Mivel a menekültügyi hatóság döntésének tartalmaznia kell a szakhatóság döntését s

ELEMZÉS

annak indokait, így a szakhatósági indok sokszor csak a minősített adatokra utalást tartalmazhatják. A Kúria Összefoglaló véleménye összegyűjtötte és megfogalmazta a kétségeket a menekültügyi eljárásokban. Arra a következtetésre jutott, hogy a jogértelmezési probléma forrása, hogy míg a kérelmező nincs abban a helyzetben, hogy a negatív tartalmú javaslat alapját képező okokat megismerhesse, arra reagálhasson, addig elvárt, hogy a menekültügyi határozat bírósági felülvizsgálata során a döntés alapjául szolgáló adatok és tények a felülvizsgálat tárgyává kell, hogy válhassanak. Mindez attól független, hogy az eljáró hatóság nincs abban a helyzetben, hogy a szakhatóság negatív véleményét felülbírálja, ugyanakkor arra elegendő, hogy a bíróság abban a kérdésben, hogy a megjelölt nemzetbiztonsági érdek lehet-e kiutasítás alapja, mérlegelni legyen képes.

Nemzetközi gyakorlat

A szabad mozgás jogaival rendelkező személyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács 2004/38 EK. irányelv 30. cikkének (2) bekezdése csak eltérés címén, kivételes esetben engedélyezi a tagállamok részére az érintettel közölt nemzetbiztonsági okból való korlátozást.

ELEMZÉS

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog gyanánt kimondja – *„mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybeviteléhez.”*

Az Európai Unió Bírósága a tisztességes eljárás elvét a közösségi jog alapelveinek tekinti, azonban megengedi, hogy bizonyos információkat alapvető jog-, vagy közérdek védelmében ne bocsássonak rendelkezésre.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága több jogesetet publikált.

Az Al-Nasif kontra Bulgária jogesetében (ikt.: 50963/99.) kimondta, hogy nem történet meg, hogy a nemzetbiztonság fogalma mögé bújva a végrehajtó hatalom a jogorvoslati utat megtagadja. A palesztin származású kérelmező Bulgáriából történt kiutasítása során egyetlen bolgár bíróság sem vizsgálhatta felül a belügyminiszter diszkrecionális hatáskörben

ELEMZÉS

nemzetbiztonsági okokra hivatkozó, kiutasítást elrendelő döntését, mely kizárta a törvényességet, lévén az Emberi Jogok Európai Egyezmény 13. cikkébe – hatékony jogorvoslathoz való jog – ütköző módon nem volt biztosított a kérelmezővel szemben alkalmazott intézkedések jogszerűségének felülvizsgálata.

A Kaushal kontra Bulgária ügy (ikt.: 1537/08.) lényege szerint a kérelmező kiutasításának alapjául az az indok szolgált, hogy szélsőséges csoportok tagja volt, illetve emberkereskedelemben vett részt, mely összességében a nemzetbiztonságra súlyos veszélynek minősítettek, rámutatott, hogy nem támogatható az az eljárás, ahol a kérelmezőnek elvi síkon sem volt meg a lehetősége, hogy ellenérveket felvonultasson védelmében, a döntés alapjául szolgáló tények nem csak be mutatva nem voltak, említés szintjén sem szerepeltek a hatósági döntésben.

Az Amie és mások kontra Bulgária esetben (ikt.: 58149/08) Mahmud Abas Amie libanonban született hontalan állampolgárt Bulgáriában menekültként ismerték el, majd vele szemben komoly nemzetbiztonsági veszélyre hivatkozó döntéssel kiutasították, azonban a döntés ténybeli alapjának megjelölése elmaradt. A bírósága rámutatott, hogy nem szabad, aggályos a nemzetbiztonsági ok fogalmát az arra hivatkozó hatóságnak túlzottan kitágítania, konkrét tényeket kell prezentálnia, s nem

ELEMZÉS

lehet egy eljárást és ítéletet titkossá tenni, mert az ítélet nyilvánossága az önkényes döntéssel szemben fontos garancia.

Fent kifejtett nemzetközi jogesetek jól láttatják, hogy a nemzetbiztonság érvényesítésének szükségessége valamint az egyén tisztességes eljáráshoz, és az iratok megismeréséhez való joga miként csap össze a jelzett szakterületeken.

A nemzetbiztonság sérülékenységét jelzi, hogy a túlzottan tágan értelmezett nemzetbiztonsági kockázat, az azt alapító titkos információk bizonyossága önmagukban nem képeznek megdönthetetlen, kétséget kizáró bizonyítékot.

Erre eklatáns példa⁴² Jekatyerina Zatuliveter, titkosszolgálathoz tartozással gyanúsított orosz egyetemi hallgató esete, aki tanulmányainak ideje alatt kapcsolatba került külföldi vendéghallgatókkal – akik az orosz titkosszolgálatok figyelme központjában álltak – és megállapíthatóan szerelmi viszonyt ápolt egy holland diplomatával, egy brit parlament alsóházi képviselővel, egy magas rangú NATO alkalmazottal s olyan

⁴² Dr. Laufer Balázs – Takács Gergely „a nemzetbiztonsági érdekek modernkori érvényesítése a migráció területén” című értekezése dolgozta fel. A továbbiakban: Értekezés.

ELEMZÉS

külföldi utakkal járó munkát vállalt, ahol nyelvismeretet szerzett és hozzáférhetett bizalmas jellegű iratokhoz. Részt vett a brit parlament kül- és biztonságpolitikai programjainak szervezésében, szakmai rendezvényeken számos alkalommal szakértőként szólalt fel, minek alapján az Egyesült Királyságban tartózkodását nemzetbiztonsági kockázatnak ítélték, és kitoloncolták. Az ügyben a Special Immigration Appeals Commission (a továbbiakban: SIAC) elnevezésű bírói testületet azt állapította meg, hogy mindannak ellenére, hogy a beszerzett adatok ténye, az az alapján elkészített értékelés igazságát illetően nem volt kétségbe vonható, nem elégséges annak kimondására, hogy Jekatyerina orosz kém, ügynök lett volna.

Működő rendszerek

Az Egyesült Királyságbeli példa jól mutatja, hogy működőképes az a speciális, fellebbviteli idegenrendészeti bírósági testület, mely sajátos összetétellel terror- és kémelhárítási hatáskörrel igazságszolgáltatási egységként funkcionál, s melyet nem köt a belügyminiszter véleménye. A testületben biztonsági ellenőrzésen átesett bírók, ügyészek és ügyvédek dolgoznak, az eljárásjogi képviselőt olyan védő biztosítja, aki nem azonos a kérelmező ügyvédjével, hanem speciális felhatalmazással jogosult iratokba betekinteni, tanúkat kikérdezni, és bizonyítási

ELEMZÉS

lépéseket ezek tükrében kezdeményezni. A SIAC tanács tagjai magas bírói hivatalú betöltő személyek menekültügyi vagy bevándorlási tapasztalattal, és egy nemzetbiztonsági ügyekben jártas szakértő. A fórum képes a nemzetbiztonsági érdekeket bírói eljárás során is képviselni, és a minősített információkat oly módon teszi nyílttá, hogy a nem nyilvános bizonyítékok teljes, vagy részben mögöttes tartalma rejtve marad, mégis a specifikus nyílt tényállítások konkrétak annyira, hogy arra a kérelmező tudjon érdemben reagálni anélkül, hogy az információk forrását ismerné.

Analóg példa a dán nemzetbiztonsági szempontú szerepkört képviselő a Politities Efterretningstjeneste (a továbbiakban: PET) egység, melynek bevándorlási eseteknél, így példának okáért menedékjogi, tartózkodási- és vízumkérelmeknél jogosítványa részben megfeleltethető a TEK menekültügyi eljárásokban betöltött szakhatósági megjelenésének. A PET, miután részére a kérelmező adatait a nemzeti bevándorlási hatóság – a kérelmező beleegyezése nélkül – átadta, azt elemzi, és értékeli, a releváns információkról tájékoztatja a bevándorlási hatóságot, egy nyílt jelentésben. Az élő jogrendszer szerint itt az igazságügyi miniszter dönt arról, hogy a külföldi veszélyes vagy sem a nemzet biztonságára – értékelése a PET ajánlásain alapul – a kiutasítás

ELEMZÉS

végső mikéntjét a miniszter döntése alapján a bevándorlási hatóság hozza meg. A felülvizsgálat biztosított, és azt egy nyílt és egy zárt eljárásra lehet tagolni. A nyílt eljárási részben mutatják be azokat az információkat, melyek nem aggályosak a nemzetközi partnerek részére és a kérelmező is megismerheti. A zárt részben a minősített információkat nevesítik, itt a bírókon, és az igazságügyi miniszter képviselőjén kívül egy kijelölt ügyvéd van jelen, azonban a három bíró dönthet úgy, hogy a zárt tárgyalásról bizonyos információkat átemelve nyílt tárgyalás keretei között folytatódik az eljárás a kérelmező jelenlétében, akinek az ügyet be kell mutatni. S még ekkor is dönthet úgy a PET, hogy a kérdéses szenzitív információkat visszavonja az eljárásból és nem kívánja őket felhasználni.⁴³

Utóbbi eset jól példázza azt, hogy mindannak ellenére, hogy lehetőség nyílik egyes korábbi titkos információknak a nyílttá tételére, az információk bizonyos körét a titkosszolgálat a nemzetközi partnerei kifejezett védelme érdekében visszatarthatja. A mérlegelés joga azért is fontos, mert akár még a közvetett információ áramoltatás is vezethet nyomozási

⁴³ Idézet az Értekezésből.

ELEMZÉS

módszerek felfedésére, mely súlyosan akadályozhatja, vagy akár meggátolhatja a hatóságok feladatainak teljesítését.

Következtetések

Nem megfelelő az az eljárás, mert sérti a nemzetközi szabályokat illetve korlátozza a tisztességes eljárás elvét, ha a nyílt, megismerhető iratok általános állításokat tartalmaznak, s ha a minősített adatok, információk ugyan vannak, de nem elég konkrétak. Kell egy működőképes rendszer, mely a törvényesség talaján állva, annak megőrzésére szolgál, és az eljárást az önkényes döntéshozatal – akár annak látszata – irányából az alapelvek érvényesülése felé irányítja.

Megoldás lehet akár a sajátos dán eljárás szabályainak, vagy az Egyesült Királyságbeli SIAC bírósághoz hasonlatos tanács felállításának példája, mely a megismerés korlátait vagy külső szakirányú szerv vagy külső szereplő beléptetésével oldja.

Rendszerszinten a tagozódást bemutatva, a dán jogrend szerint egy kézben tartott nyílt és zárt eljárás joga a bíróság hatásköre, azt megelőzi egy adatszolgáltatási procedúra, melynek végpontjaként az igazságügyi miniszter dönt a menekültkénti elismerés kérdésében. Magyarországon ezzel szemben

ELEMZÉS

menekültügyi eljárás keretében születik meg a menekültügyi határozat.⁴⁴ A dán és a magyar eljárási rend hasonlatossága, hogy végezetül bírósági eljárásra testált az érdemi döntés.

A dán példa szerint a bírósági eljárás nyílt és zárt részből áll. Hazánkban a perorvoslat specifikus, a menekültügyi hatóságnak nincs másodfok, határozata bírósági felülvizsgálatát lehet kérni. A bíróság tehát a megtámadott BÁH határozat útján lép be az eljárásba „közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálat” jogcímén. Nyílt eljárása, nyíltan kihirdetett határozata nem foglalkozik zárt ülésre tartozó minősített információkkal, a bíró az alapul szolgáló információkat azonban megismerheti. A BÁH hazai szerepét a dán jogrendben betöltő miniszteri pozíció

⁴⁴ A menekültügyi eljárásban a kérelem beérkezésétől számított hatvan napon belül megtörténik a menedékkérő tolmács segítségével lefolytatott személyes meghallgatása, kivéve, ha a kérelmet ún. gyorsított eljárásban bírálja el a hatóság. Ilyen eset, ha a menedékkért a határon vagy repülőtéren folyamodnak, ott az eljárás időtartama legfeljebb 8 nap, mely határidő elmulasztása esetén a kérelmező Magyarország területére automatikus beléptetése megtörténik. Határon lefolytatott eljárásokban a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, illetve a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is eljár.

ELEMZÉS

hazánkban nem illik bele az igazságügyi miniszternek dedikált tevékenységi profilba.⁴⁵

Nem feltétlenül rendszeridegen a dán példa a bírósági eljárás megosztását illetően, az eljárás két elkülöníthető részeként, akár két tárgyalási nap beiktatásával lehet a tagoltság megoldva. Kérdés, hogy lehet-e és ha igen, mennyire lehet egy titkosított dokumentum a Mav. tv. rendelkezései tükrében rugalmas annyira, hogy a minősített keretek közül kilépve valamely érdek mentén később nyílttá, azaz megismerhető bizonyítékká váljon. A zárt eljárásban a megoldást mindenképpen – egyfajta SIAC féle rendszerben – a nemzetbiztonsági célú ellenőrzésen átesett ügyvédek kiválasztása jelentené, mert ez a lehetőség a jogok képviselte útján az alapelvet érvényre juttatja.

⁴⁵ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről rendelkező 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet értelmében az igazságügyi miniszter a kormány igazságügyért, a választójogi és népszavazási szabályozásért, áldozatsegítésért, és kárpótlásért felelős tagja. Igazságügyért tartozó feladatai jegyében többek között az Alaptörvény és módosításainak, valamint egyéb szakterületi jogszabály-előkészítésért, a kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért felel, mindemellett feladata mind külföldön és belföldön tájékoztatás adása a magyar alkotmányosság, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok érvényre juttatásáról.

ELEMZÉS

A megismerhetőséget védő két fő garancia, a hatékony jogorvoslat, és a tisztességes eljáráshoz való megfelelés, mely magába foglalja az ellenkező döntés lehetőségét, tehát a nemzetbiztonsági kockázat meglétének elutasíthatóságát, utóbbi biztosítja, hogy a rendelkezésre álló információk és bizonyítékok legyenek elegendőek, nem túlzottan tágak, hanem elég konkrétak a személyi felelősségre következtetésben. E körben, ahogy azt a Kúria Összefoglaló véleménye jelzi, az országinformáció a kulcsmomentum, mely gyakran egyedüliként rendelkezésre álló bizonyíték, és a menekültügyben a releváns tényállás elengedhetetlen részét képezi. Fontos, hogy az országinformáció független és megbízható forrásokból származzon, az ítélkezés egységességét azok eltérő volta ne veszélyeztesse, és mindemellett legyen meg a bírók részéről azok gyorsan elérhető, naprakész ismerete.

Alapvető, hogy érvényesüljön az az eljárásbeli korlát, hogy a minősített adatok csak a Mav tv. rendelkezéseivel összhangban legyenek feltártak. A megoldást az a belépő külső szereplő, vagy szakirányú szerv státuszának létrehozása jelentené, mely a titkos információk védelmének biztosítója, a nemzetbiztonsági

ELEMZÉS

szolgálatokról szóló 1995. év CXXV. törvénynek megfelelően. A nemzetbiztonsági védelem célja,⁴⁶ hogy dedikált vizsgálatokkal, ellenőrzésekkel az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működése legyen biztosítva, legyen a nemzetbiztonsági kockázat minden szinten kizárva. A külső belépő státuszt foglaló személynél indokolt a legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzést lefolytatni, lévén nem alkalmas a feladatra, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyel kapcsolatosan *„olyan körülmény áll fenn, ami miatt nem alkalmas a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony törvényes, illetéktelen befolyástól mentes ellátására, vagy ha személyével szemben olyan körülmény áll fenn, amely sérti vagy veszélyezteti a minősített adat védelméhez fűződő érdeket.”*⁴⁷ Utóbbi ellenőrzés mellett a minősített adattal visszaélés büntetével fenyegetés kilátásba helyezése kettős védelmet kialakítva kellő biztonsági alapot adna e speciális pozíciónak.

Kétségtelen a tény, hogy a közigazgatási eljárásban a bíróság⁴⁸ egy hivatásos bíróból áll, amely nem esik egybe a SIAC féle

⁴⁶ A törvény 68. § (1) bekezdése fejti ki.

⁴⁷ A törvény 68. § (2) bekezdése szerint.

⁴⁸ A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp) 11. § (1) bekezdése.

ELEMZÉS

bírósági tanács összetétellel. Az eltérő testületi hierarchia feloldhatóvá válna a Pp rendelkezéseinek módosításával⁴⁹ oly módon, hogy beiktatásra kerülne a factum, miszerint a menekültügyi eljárásban hozott határozat bírósági felülvizsgálatát végző tanácsok mindig három hivatásos bíró tagból állnának, vagy analóg módon az ilyen ügyek három hivatásos bíróból álló tanács elé utalhatóvá válnak.

A SIAC mintájára nemzetbiztonsági szakértői bizonyítás is az eljárás részét képezhetné, ez utóbbi eljárási-bizonyítási metódus összevetendő a TEK szakhatósági szerepével. A szakhatósági állásfoglalás további magyarázata, alátámasztása, avagy az az alapján fennmaradó kérdésekre a válasz keresése új tény vagy körülmény bizonyítási környezetben felmerülése esetén kerülne szóba, a TEK előzetes szakhatósági döntéshozatalát fenntartva.

Összegezve, a megfelelő szervezeti szinten, a mögé állított szakmai apparátussal elengedhetetlen tehát egy rendszer, mely felméri a nemzetbiztonsági aspektusok különös érzékeny kezelésének szükségességét, s mindemellett biztosítja a megfelelő bírói felülvizsgálatot és érvényesíti a tisztességes

⁴⁹ Pp. 11. § (4) bekezdés.

ELEMZÉS

eljáráshoz való jogot. A hipotézisként összeállított struktúra bár nem küszöböli ki teljes mértékben a titokban maradás problémáját, mert a kérelmező ténylegesen így sem juthat saját személyét illető partnerszolgálati minősített titkokhoz, egy speciális státuszú ügyvéd jogosultsága folytán a védelem a megismerés jogával belépne az eljárásba. Ez az ügymeneti garancia kiszolgáltatná az uniós szabályokat, közösségi elvárásokat, s lehetővé tenné, hogy a nemzetbiztonság érdekeivel ellentétesen ne hozzanak nyilvánosságra titkos információkat. Az arra jogosult ügyvédek kiválasztása külön procedúra.

A konklúziót végül levonva megállapíthatjuk, hogy mindig a nemzeti bíróságoknak kell mérlegelnie saját nemzetbiztonsága, alkotmányában nevesített alapjogok – hazánkban alaptörvényi szinten kimondva, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el – és a alkalmazandó Alapjogi Charta⁵⁰ közti ellentétet, és igyekezni azt az ésszerűség valamint célszerűség

⁵⁰ 47. cikkely, 30. oldalon kifejtve.

ELEMZÉS

követelményének megfelelően feloldani. Ez csak akkor valósítható meg, ha az érintett tagállamnak megvannak a jogi eszközei, intézményesített keretei, valamint a megfelelő a szabályrendszere mindehhez, a jogállamiság keretei között mozogva, legfőképp a nemzeti stabilitást megtartva.

Ha ez nem történik meg, állandósulhat egy folyamatos konfliktusforrás, melynek következménye lehet egyrészt, hogy ténylegesen ártatlanokat érint az országból kiléptetés, avagy elképzelhető, hogy az téves indoknál fogva, a körülményeket csak részben ismerve, és azt a valóságnak megfelelően valósul meg, másrészt a rendszer a maga részben vulnérabilis és kiismerhető módján egyre több kockázatot jelentő személyt enged bent maradni, mely generálhat végül akár nemzetközi szintű fenyegetettséget is.