

A DIPLOMATÁK BEUTAZÁSÁNAK JOGSZABÁLYI FELTÉTELEI MAGYARORSZÁGON

Különös tekintettel az orosz-ukrán konfliktus miatt kialakult helyzetre

SZÉP Árpád
jogász

1. Bevezető

2022. február 24-én Oroszország megtámadta Ukrajnát, amelyre adott egyik válaszként az Európai Unió Tanácsa másnap, február 25-én határozatot hozott az Európai Unió és az Orosz Föderáció között kötött, a rövid idejű tartózkodásra jogosító vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás alkalmazásának részleges,¹ majd 2022. szeptember 9-én a teljes felfüggesztéséről.² Ezek eredményeként az orosz diplomaták a 2022. február 28-tól nem élveznek vízummentességet az EU-ban, vízumot kell igényelniük a beutazáshoz. A döntés sajátos jogi helyzetet teremtett Magyarországon, mivel az orosz és a magyar diplomaták vízummentességét bilaterális megállapodások is rögzítik, és e megállapodások alkalmazásának formális, hivatalos felfüggesztésére sokáig nem került sor, erről az orosz fél – a hivatalos indoklás szerint a magyar fél szerződészegése miatt – 2023. március 2-án hozott döntést.³

E tanulmány célja megvizsgálni a diplomaták beutazására vonatkozó hatályos magyar jogszabályi környezetet, különös tekintettel az Oroszországgal kapcsolatos speciális szabályokra, valamint indokolt esetben jogszabály-módosítási javaslatokat

¹ A Tanács (EU) 2022/333 határozata (2022. február 25.) az Európai Közösség és az Orosz Föderáció közötti, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a rövid idejű tartózkodásra jogosító vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás alkalmazásának részleges felfüggesztéséről.

² A Tanács (EU) 2022/1500 határozata (2022. szeptember 9.) az Európai Közösség és az Oroszországi Föderáció közötti, az Oroszországi Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a rövid idejű tartózkodásra jogosító vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás alkalmazásának teljes egészében történő felfüggesztéséről

³ TASZSZ orosz hírügynökség: Russian government suspends agreement with Hungary on visa-free travel for diplomats. <https://tass.com/politics/1584221>

megfogalmazni. Diplomáták alatt ugyanakkor a szó hagyományos értelmétől eltérően e tanulmányban nem kizárólag a klasszikus külügyi, diplomáciai szolgálatot ellátó személyeket értjük, hanem mindenkit, aki diplomáciai céllal kiadott úti okmánnyal – jellemzően diplomata, vagy szolgálati útlevéllel – rendelkezik. Ahogy Magyarországon sem csak a hagyományos értelemben vett diplomáták (nagykövetek, konzulok stb.) rendelkezhetnek ilyen okmánnyal, úgy más államok is saját szabályaik szerint látnak el hasonló okmányokkal más, nem feltétlenül diplomáciai tevékenységet ellátó személyeket.⁴ Így pl. a diplomáciai státusz lényegében az ókor óta bevett, hagyományos fedése a hírszerzésnek,⁵ ezért indokolt a téma kapcsán különös hangsúlyt fektetni a nemzetbiztonsági szempontok érvényesülésére.⁶

Nem célja a tanulmánynak a diplomáciai kapcsolatok jogának, illetve a magyar–orosz kapcsolatok történetének ismertetése. Kifejezetten a vízumok, mint beutazásra jogosító engedélyek kiállítására, és annak jogszabályi feltételeire fókuszál, elsődlegesen eljárásjogi szempontból, ezért a diplomáták hosszabb időtartamú tartózkodása, illetve az akkreditációjuk sem képezi a tanulmány témáját.

2. A diplomáták belépésének engedélyezése, mint a külkapcsolatok eszköze

Az önálló külpolitika minden államalakulat szuverenitásának fontos eleme, még akkor is, ha adott esetben azt egy szövetségi rendszer részeként a szövetségeseivel többé-kevésbé összehangoltan alakítja. „A szuverén állam számára alapvető fontosságú, hogy ezeket a [nemzetközi] jogviszonyokat maga alakítsa ki azokkal, akikkel azt jónak látja. Ennek hiányában nem beszélhetünk független entitásról.”⁷ Ezzel összhangban a 2007.

⁴ Nem ellenőrizhető 2022 áprilisi hírek szerint az orosz Külügyminisztérium 174.000 új diplomata útlevél legyártására adott megrendelést 30 millió rubel értékben, miközben a Külügyminisztérium dolgozóinak száma csupán 15000 fő, és annak is csak a harmada lát el külföldön szolgálatot. Ld.: Russia orders 174,000 new diplomatic passports 'in suspected scam to allow Putin's top officials, spies and their spouses to bypass sanctions and infiltrate the West'. *The Daily Mail*, 27 April 2022. <https://tinyurl.com/57vtt678>

A cikket elemző, hírszerzési témákkal foglalkozó intelnews.org oldal szerint „az orosz hírszerző szolgálatok több ezer ilyen diplomata útlevelet biztosíthatnak a külföldön szolgáló munkatársaik számára, „hivatalos fedést” biztosítva számukra. Ilyen szolgálat a Külföldi Hírszerző Szolgálat (SVR), a Szövetségi biztonsági Szolgálat (FSZB) és a Szövetségi Védelmi Szolgálat (FSO)”. <https://intelnews.org/2022/04/28/01-3192/>.

⁵ BODA József – REGÉNYI Kund (szerk.): *A hírszerzés története az ókortól napjainkig*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

⁶ A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés, amelyet Magyarországon a 1965. évi 22. törvényerejű rendelet hirdetett ki, pl. megemlékezik arról, hogy „a világ népei ősi idők óta elismerik a diplomáciai képviselők jogállását és a 3. cikk 1. d) pontjában rögzíti, hogy a diplomáciai képviselő - egyebek között tájékozódik minden megengedett módon a fogadó államban levő viszonyokról és fejleményekről és ezekről jelentést tesz a küldő állam kormányának”.

Mivel a „megengedett mód” érdemben nem tisztázott, bizonyos szempontból az a „legális kémkedés” elismerésének tekinthető, és feltehetően innen eredeztethető az, hogy pl. a szovjet/országi szakszargon nem diplomáciai fedésben lévő hírszerzőket „illegálisaknak” nevezi.

⁷ Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2002. 138.

december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést⁸ elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok közül a 13. és a 14. is hangsúlyozta, hogy

„az Európai Unióról szóló szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései, köztük az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hivatalának és a külügyi szolgálatnak a létrehozására vonatkozó rendelkezései nem érintik a tagállamok jelenleg fennálló, a külpolitikájuk kialakítására és folytatására vonatkozó hatáskörét, valamint a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben való képviselőüket sem.”

Bár a vízumpolitika nem az EU külpolitikájának a része, hanem a szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség, mint szakpolitika nem inkább: térségi szakpolitika? része, hatásai külpolitikai jelentőségűek is. Részben ennek köszönhető, hogy bár a közös vízumpolitikára való törekvés már az 1992-es Maastrichti Szerződésben is megjelent,⁹ és az 1999-es Amszterdami Szerződés konkrét feladatokat szabott a Tanács számára a közös vízumszabályok megalkotására,¹⁰ ami végül 2009-ben az ún. Vízumkódex¹¹ elfogadásával meg is valósult. Az a terület, hogy a diplomaták milyen feltételekkel utazhatnak be a tagállam területére nem teljesen harmonizált, megmaradt

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá.

⁹ Szerződés az Európai Unióról 23. pont: 100c cikk (1) „A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghatározza azokat a harmadik országokat, amelyek állampolgárainak a tagállamok külső határainak átlépésekor vízummal kell rendelkezniük.”

¹⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról. 15. pont: 73j cikk „A Tanács a 73o. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított öt éves időszakon belül:

1. intézkedéseket fogad el azzal a céllal, hogy a 7a. cikknek megfelelően mind az uniós polgárokra, mind harmadik országok állampolgáira vonatkozóan biztosítsa, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizték;
2. intézkedéseket fogad el a tagállamok külső határainak átlépésére vonatkozóan, amelyek meghatározzák:
 - a) az ilyen határoknál a személyek ellenőrzése során a tagállamok által követendő szabályokat és eljárásokat;
 - b) a legfeljebb három hónaposra tervezett tartózkodásokra vonatkozó vízumok szabályait, beleértve:
 - i. azon harmadik országok listáját, amelyek állampolgárainak a külső határok átlépésekor vízummal kell rendelkezniük, és azon országokét, amelyek állampolgárai mentesek e követelmény alól;
 - ii. a tagállamok vízumkiadási eljárásait és ezek feltételeit;
 - iii. az egységes vízumformátumot; iv. az egységes vízumra vonatkozó szabályokat;
3. intézkedéseket fogad el azoknak a feltételeknek a meghatározásáról, amelyek mellett harmadik országok állampolgárai legfeljebb három hónapon keresztül szabadon utazhatnak a tagállamok területén.”

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex).

alapvetően tagállami hatáskörben, és így a külpolitika része, hogy Magyarország mely országokkal köt nemzetközi szerződést a diplomata vízummentes beutazásáról.¹²

Ez nem jelenti azt, hogy a diplomata útlevelek birtokosai kapcsán a Vízumkódex ne tartalmazna szabályokat, ám ezek leginkább mentességeket és kivételeket biztosítanak számukra. Ezek között:

- mentesülnek a repülőtéri tranzitvízum kötelezettsége alól (3. cikk (5) bekezdés e) pont);
- mentesülten az utazási egészségbiztosítás kötelezettsége alól (15. cikk (7) bekezdés);
- (a szolgálati útlevelek birtokosaival együtt) esetükben el lehet tekinteni a vízumdíjtól [16. cikk (5) bekezdés b) pont];
- (a szolgálati/hivatali és különleges útlevelekkel együtt) nem bélyegzik le a vízumkérelem befogadhatósága esetén sem [20. cikk (2) bekezdés].

A vízumkódex szabályain túl, a korábban említett keretek között maga az EU is köt olyan uniós megállapodásokat, amelyek kedvezményeket (pl. vízummentességet) biztosít a diplomata útlevelek birtokosai számára. Ilyen a 2007/340/EK számú tanácsi határozattal elfogadott megállapodás,¹³ amelynek 11. cikke biztosította, hogy 180 napos időszakonként legfeljebb 90 napra az Orosz Föderáció vagy a tagállamok érvényes diplomataútlevéllel rendelkező állampolgárai vízum nélkül léphetnek be, hagyhatják el vagy utazhatnak át a tagállamok vagy az Orosz Föderáció területén. Ennek a megállapodásnak az alkalmazását függesztette fel a Bevezetőben említett 2022/333. számú tanácsi határozat részlegesen, majd a 2022/1500. számú tanácsi határozat teljes egészében.

Részben az uniós, részben a bilaterális megállapodások eredményeként jelenleg 130 ország diplomata útlevéllel, és 117 ország szolgálati útlevéllel rendelkező állampolgárai utazhatnak be vízummentesen Magyarországra és tartózkodhatnak itt (jellemzően 90, néhány esetben 30 napig).¹⁴

Az uniós szintű megállapodások – összhangban a tagállamok deklarált függetlenségével, az önálló külpolitika kialakítása és működtetése vonatkozásában – nem írják felül az egyes tagállamok és különböző harmadik országok között korábban megkötött bilaterális megállapodásokat. Így pl. a 2007-es uniós megállapodás megkötése ellenére hatályban maradt – és e tanulmány 2023 tavaszi készítésének idején változatlanul hatályos – a Magyar Közlönyben 2001. 07. 31-én kihirdetett „Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya között a diplomata- és

¹² Például így kötött Magyarország Kormánya és Belize Kormánya az EU-tól függetlenül a két állam diplomata, szolgálati és hivatalos útlevelek birtokosai számára kölcsönös vízummentes beutazást biztosító megállapodást, amelyet hazánkban a 2021. évi CV. törvény hirdetett ki.

¹³ Megállapodás az Európai Közösség és az Orosz Föderáció között, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a rövid idejű tartózkodásra jogosító vízumok kiadásának megkönnyítéséről.

¹⁴ Konzuli Szolgálat: Vízummentesség Magyarországra történő beutazás esetén.
<https://konzinfo.mfa.gov.hu/vizummentesség-magyarorszagra-torteno-beutazas-eseten>

szolgálati útlevéllel történő utazások kölcsönös vízummentességéről”, ami a belépéstől számított 90 napig vízummentes tartózkodást engedélyez az érintettek számára.

Orosz viszonylatban a már említett uniós határozat felfüggesztette az uniós megállapodás alkalmazását, ami Magyarországon két szempontból is érdekes jogi helyzetet teremtett:

- Egyrészt a Tanács, mint uniós szerv 2022/333. sz. határozata értelemszerűen csak a közösségi szintű, 2007-es uniós megállapodás alkalmazását függesztette fel, nem volt és nincs is jogköre a hasonló témában született 2001-es magyar–oroszi megállapodás végrehajtásának felfüggesztésére. Mivel a magyar Kormány utóbbi felfüggesztéséről nem döntött, lehetett érvelni amellett, hogy a 2007-es közösségi megállapodás felfüggesztésével „feléledt” a 2001-es bilaterális megállapodás. Ez alapján viszont – annak a Tanácsnak a döntésével ellentétben, amelynek tagja a felelős magyar miniszter is – Magyarországon továbbra is biztosítani kellene a diplomata útlevéllel rendelkező orosz állampolgárok vízummentes belépését. Ez nem történt meg, ugyanakkor ezért hivatkozott az orosz fél Magyarország szerződésszegésére, amikor 2023. 03. 02-án hivatalosan felfüggesztette – részlegesen – a 2001-es megállapodás alkalmazását.
- Másrészt – és orosz részről épp ezért volt csupán részleges a felfüggesztés – a 2001-es bilaterális megállapodás, és a 2007-es közösségi megállapodás által biztosított vízummentesség személyi hatálya eltér egymástól. A kétoldalú megállapodás kiterjed a szolgálati útlevéllel rendelkezőkre, míg a közösségi csak a diplomata útlevelek birtokosaira. Ennek megfelelően az a sajátos helyzet állt elő, hogy a diplomata útlevéllel rendelkező orosz állampolgárok vízumkötelesek Magyarországon, míg a szolgálati útlevéllel rendelkezők vízummentességet élveznek. Jelenleg Oroszország az egyetlen ilyen állam, a jellemzőnek, vagy a diplomáciai kapcsolatokban megszokottnak a fordítottja – tehát a diplomata útlevelek vízummentesek, a szolgálatik nem – tekinthető, azaz, ha két ország nem biztosítja egymás számára mindkét (vagy több) útlevéltípus esetén a vízummentességet.

(Megjegyzésre érdemes, hogy az említett 2001-es megállapodás 10. cikke hatályon kívül helyezte a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Kormánya között az állampolgárok kölcsönös vízummentes utazásainak feltételeiről szóló, 1978. év november hó 24. napján aláírt Egyezményt, valamint a hozzá tartozó 2000. év május 18. napján Moszkvában aláírt Ideiglenes Kiegészítő Jegyzőkönyvet. Ehhez képest az Ideiglenes Kiegészítő Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 135/2000. (VIII.3.) Kormányrendelet hatályon kívül helyezésére e tanulmány 2023 tavaszi megírásának idején még nem került sor.)

3. Diplomata beutazása Magyarországra

Amennyiben egy diplomata, vagy szolgálati útlevéllel rendelkező személy akár uniós, akár bilaterális megállapodások alapján vízummentességet élvez, a Magyarországra történő beutazásának az eredeti és érvényes okmány felmutatásán kívül nincs más fel-

tétele. Viszont ha nem élvez vízummentességet – mint a fentiek szerint jelenleg a diplomata útlevéllel rendelkező orosz állampolgárok –, akkor vízumot kötelesek igényelni.

Bár a központi vízumhatóság feladatait főszabály szerint az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: OIF) látja el,¹⁵ a vízumkiadás – különösen az e tanulmány fókuszában álló, diplomata, illetve szolgálati útlevelekbe kiállított vízum – klasszikus külügyi feladat. Ennek megfelelően a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmvtv.) végrehajtásáról szóló 113/2007. (V.24.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Szmvrh.) 6. §-a rögzíti, hogy „[a] külpolitikáért felelős miniszter bírálja el – külön jogszabály szerint – a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló más kiváltságot és mentességet élvező személyek családtagjainak vízumkérelmeit”.

Ehhez hasonlóan – ám nem azonosan – rendelkezik a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) végrehajtásáról szóló 114/2007. (V.24.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Harmvrh.) 9. §-a, amely szerint

„[a] külpolitikáért felelős miniszter külön jogszabály szerint dönt a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló más kiváltságot és mentességet élvező személyek és családtagjaik, a magyarországi diplomáciai vagy konzuli képviselők vagy nemzetközi szervezetek tagjaihoz látogatás céljából beutazók, valamint az olyan személyek száznolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelmeiről, akiknek a beutazásához külpolitikai érdek fűződik.”¹⁶

Mivel a két jogszabályhelyben meghatározott személyi kör eltér, levonható az a következtetés, hogy pl. egy olyan külföldi esetében, aki diplomáciai stb. mentességet nem élvez, de akinek a beutazásához külpolitikai érdek fűződik, akkor jogosult és köteles a külügyminiszter dönteni, ha adott külföldi a Harmtv. személyi hatálya alá tartozik. Ha az Szmvtv. személyi hatálya alá tartozik, a külügyminiszternek nincs hatásköre, függetlenül attól, hogy a beutazás adott esetben külpolitikai érdek lenne. Nyilvánvalóan nem ez volt a jogalkotói szándék, ezért *de lege ferenda* indokolt lenne mindkét idegenjogi törvényben azonos megfogalmazást és terminológiát használni.

¹⁵ Ld. a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Kormányrendelet 17. § (1) bekezdését, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet 21. § (1) bekezdését.

¹⁶ A Külgazdasági és Külügyminisztérium Konzuli és Állampolgársági Főosztályának adatai szerint 2020. január 1-jétől 2023. július 26-ig diplomata útlevéllel rendelkezők számára összesen 2887 hivatalos (ebből 620 tartózkodási engedély átvételére jogosító, ún. D-típusú) vízum, szolgálati útlevéllel rendelkezők számára 767 (ebből 63 D-típusú) vízum, hivatalos útlevéllel rendelkezők számára 51 (ebből 10 D-típusú) vízum kiállítására került sor.

Ezen túlmenően mind az Szmtv., mind a Harmtv. felhatalmazást ad a külpolitikáért felelős miniszter számára, hogy a diplomáciai, vagy egyéb mentességet élvező személyek beutazásának és tartózkodásának szabályait rendeletben állapítsa meg.¹⁷

Ezzel a felhatalmazással az említett törvények 2007-es elfogadása és hatálybalépése óta a külpolitikáért felelős miniszter nem élt. A jelenleg, 2023-ban is alkalmazott gyakorlat a 2001-ben elfogadott és 2002. 01. 01-én hatályba lépett, a diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló egyéb kiváltságot és mentességet élvező személyek be- és kiutazása, magyarországi tartózkodása egyes szabályainak megállapításáról szóló 23/2001. (XII. 27.) KÜM rendeleten nyugszik. E rendelet módosítására 21 éven keresztül annak ellenére nem került sor, hogy időközben Magyarország az Európai Unió tagjává vált, új idegenrendészeti törvények – a már említett Szmtv. és a Harmtv. – léptek hatályba, illetve megszületett a rendeletként közvetlenül hatályosuló Vízumkódex.

A 23/2001-es KÜM rendelet mindeddig egyetlen módosítására 2022. 12. 23-án sor került, a hatályosítás ugyanakkor hagyott némi kívánnivalót maga után. Eleve maga a rendelet egy olyan jogszabály, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény – (a régi Idtv.) – felhatalmazására utal vissza, amely a 2022-es módosítás idején már 15 éve hatályon kívül helyezésre került, így a rendelet összes törvényi hivatkozása (10. § (4) bekezdés, 11. § (1) bekezdés, 15. §, 17. §) hibás, értelmezhetetlen.

A rendelet nem okmány-típushoz köti a személyi hatályát, hanem diplomáciai funkcióhoz, illetve a beutazás céljához. Az 1. § szerint a rendelet három személyi körre terjed ki:

- a diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló egyéb kiváltságot és mentességet élvező külföldi személyekre és családtagjaikra,
- a magyarországi diplomáciai vagy konzuli képviseletek, nemzetközi szervezetek tagjaihoz látogatás céljából beutazókra,
- valamint az olyan külföldi személyekre, akiknek a beutazásához, illetőleg tartózkodásához külpolitikai érdek fűződik.

A probléma ezzel az, hogy ez az egyébként nem módosított, a rendelet 2001-es elfogadása és 2002-es hatálybalépése óta változatlan formában lévő személyi hatály csak a Harmvhr. szabályaival áll összhangban, az Szmvhr.-ben foglaltakkal, a már említettek szerint nem, a jogszabályi hierarchiából következően pedig a külpolitikáért felelős miniszter rendelete nem írhatja felül a Kormány rendeletét. Ez a már említettek szerint az Szmvhr. módosításával orvosolható.

¹⁷ Szmtv. 86. § (5) „Felhatalmazást kap a külpolitikáért felelős miniszter, hogy az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszterrel egyetértésben a diplomáciai vagy egyéb mentességet élvező személyek beutazásának és tartózkodásának egyes szabályait rendeletben állapítsa meg.”

Harmtv. 111. § (3) „Felhatalmazást kap a külpolitikáért felelős miniszter, hogy az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszterrel egyetértésben a diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező személyek ki- és beutazásával, valamint tartózkodásával kapcsolatos egyes szabályokat rendelettel határozza meg.”

Sajátos, hogy míg a kormányrendeleti szabályozás kifejezetten a minisztert nevesíti vízumkiadó hatóságként,¹⁸ addig a 23/2001-es KüM-rendelet – frissen módosított – 2. §-a egyrészt a miniszter helyett az általa irányított minisztériumot nevesíti, másrészt alternatívaként e feladat ellátását lehetővé teszi a diplomáciai vagy konzuli képviselő számára is.¹⁹ Természetesen a külpolitikáért felelős miniszter vezeti a saját minisztériumát, és irányítja a diplomáciai, konzuli testületet, ugyanakkor a fogalmi tisztaság érdekében indokolt lenne a miniszteri rendelet esetében is a magasabb jogforrási hierarchiának megfelelő, a kormányrendeletekben szereplő szóhasználatot alkalmazni, hiszen ennek a hatáskör, illetve a kiadmányozási jog szempontjából jelentősége lehet.

Valószínűleg a KüM-rendelet „korának” és e tekintetben módosíthatatlanságának tudható be, hogy a 3. § „diplomáciai láttamozású hivatalos” és „diplomáciai láttamozású magáncélú”, a 4. § pedig „szolgálati láttamozású hivatalos” és „szolgálati láttamozású magáncélú”, a 6. § és a 8. § pedig „udvariassági láttamozású” vízumról szól, holott e kifejezések már nem képezik részét a hatályos joganyagnak. E rendeleten kívül a hatályos jog eleve nem használja a „diplomáciai láttamozású”, a „szolgálati láttamozású”, vagy „udvariassági láttamozású” terminust. Ezen kívül a vízumigénylés célja ugyan természetesen lehet hivatalos látogatás, vagy bármilyen magánjellegű ok, de ezek már nem alkotnak önálló vízumtípust.

Összességében az először és mindeddig utoljára 2022 decemberében módosított 23/2001-es KüM-rendeletnek – a hibás jogszabályi felhatalmazástól eltekintve is – alig van olyan része, amely a jelenlegi jogszabályi környezethez illeszkedő lenne, ezért *de lege ferenda* indokolt a hatályos törvények felhatalmazása alapján egy új rendeletet kiadni, a jelenlegi hatályon kívül helyezésével egyidejűleg.

4. A diplomáciai vízumkiadás nemzetbiztonsági korlátjai

A fenti szabályok alapján a külpolitikáért felelős minisztert viszonylag széleskörű diszkrecionális jogkör illeti meg a hatáskörébe tartozó vízumok (és a tanulmány fókuszán kívül álló tartózkodási engedélyek) kiállítása során, különösen a *külpolitikai érdek* definiálatlansága miatt.

Az Szmvtv. hatálya alá tartozó személyek kapcsán érdemi korlátozás nem érvényesül: ha valaki rendelkezik a megfelelő okmánnyal, amibe a vízumot ki lehet állítani, további feltételek fennállását nem kell vizsgálni. Általános szabályként érvényesülnek a 33. §-ban foglaltak, miszerint „[a]z e törvény hatálya alá tartozó személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való joga az arányosság elvének betartásával és az érintettnek kizárólag olyan személyes magatartása alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra vagy a köz-

¹⁸ Ld. a Szmvr. 4. § a) pontját és 6. §-át, valamint a Harmvhr. 7. § a) pontját és 9. §-át.

¹⁹ 23/2001. (XII. 27.) KüM rendelet 2. § „Az e rendelet hatálya alá tartozó külföldi Magyarországra – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) vagy Magyarország diplomáciai vagy konzuli képviselője (a továbbiakban: külképviselet) által kiadott vízummal utazhat be, illetve a minisztérium által kiadott tartózkodási engedéllyel tartózkodhat Magyarországon.”

egészségügyre.” Annak érdekében, hogy e négy követelmény – közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság, közegészségügy – közül a külföldi beutazása, vagy tartózkodása veszélyt jelent-e egyre, a nemzetbiztonságra, az Szmvrh. 14. § (1) bekezdése alapján „[a] külpolitikáért felelős miniszter, valamint a konzuli tisztviselő a vízum iránti kérelemről a Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ véleményét kérheti.”

E körben két körülményre érdemes felhívni a figyelmet:

- a két megkeresett szervezet véleményét ad ki, ami – a szakhatósági állásfoglalástól eltérően – nem köti a megkereső szervet, jelen esetben a minisztert, tehát elméletileg hozhat olyan döntést, hogy akkor is kiadja a vízumot, ha az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH), illetve a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) megállapította, hogy az érintett beutazása valós, közvetlen, súlyos veszélyt jelent a nemzetbiztonságra;
- a jogszabály megengedően fogalmaz („kérheti”), a miniszter – főszabály szerint – nem köteles kérni az AH és a TEK véleményét, ám ha megteszi, a két szerv az Szmvrh. 14. § (2) bekezdése alapján köteles 10 napon belül válaszolni.

Az Szmvtv. személyi hatályára – gyakorlatilag az uniós tagállamok állampolgárai és az ő harmadik országbeli családtagjaik – figyelemmel, és hogy a vizsgált esetkörben jellemző a vízummentességet biztosító diplomata, illetve szolgálati útlevelek megléte, feltehetően csekély számú a külpolitikáért felelős miniszter által kiállított vízumok száma.

A Harmtv. hatálya alá tartozó személyek egyes csoportjaira vonatkozóan ennél cizelláltabb eljárás érvényesül. A Harmtv. 9. §-a alapján

„[a]z 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 – a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme, valamint a Vízumkódexben meghatározottak szerint a migrációs kockázatértékelés, a visszaélések és csalások megelőzése és kiszűrése érdekében – meghatározott esetekben a kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum csak a központi vízumhatóság hozzájárulásával adható ki.”

Ennek megfelelően a Harmtv. 111. § (6) bekezdése – annak is az a) pontja – felhatalmazást ad az érintett miniszterek számára arra, hogy rendeletben határozzák meg ezeket az esetköröket, amelyekben bármely vízumkiadó hatóság – ide értve a külpolitikáért felelős minisztert is – csak a központi vízumhatóság, tehát az OIF hozzájárulásával adhatja ki a vízumot. Ez az ún. konzultációs listákat tartalmazó jogszabály a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum kiadását megelőző kötelező egyeztetés eseteiről szóló 29/2010. (V. 12.) IRM–KüM–PTNM együttes rendelet lett, amely sajátos – és hibás – módon a vízumkiadó hatóságok közül kizárólag a konzuli tisztviselőt nevesíti, mint a központi vízumhatósággal konzultálni köteles szervet.

Mivel a Vízumkódex 21. cikk (3) bekezdés d) pontja kifejezetten nevesíti, hogy a kockázatértékelés során ellenőrizni kell, hogy a vízumkérelmező nem veszélyezteti-e a tagállam belső biztonságát, a Harmvhr. 24. § (1) bekezdése alapján „[a] központi

vízumhatóság a Harmtv. 9. § (1) bekezdésében meghatározott hozzájárulás megadása [...] előtt köteles a vízumkérelemről a Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ véleményét kérni”, amelyet a két szerv a (2) bekezdés értelmében köteles hat napon belül megválaszolni.

Ezen túlmenően, ahogy az Szmtv. hatálya alá tartozó személyeknél, úgy a Hamrtv. hatálya alá tartozók esetében is él a véleménykérés lehetősége. A Harmvhr. 15. § (1) bekezdése értelmében „[a] *külpolitikáért felelős miniszter, valamint a konzuli tisztviselő a hatáskörébe tartozó, száznolcvan napon belül kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelemről a Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ véleményét kérheti.*” A véleménykérést a két szerv a 15. § (2) bekezdése alapján tíz, illetve néhány kiemelt esetben – pl. kiskorú kérelmező – nyolc napon belül köteles megválaszolni.

Az Szmtv. hatálya alá eső személyek kapcsán elmondottak ebben a körben is igazak, tehát a véleménykérés a külpolitikáért felelős miniszter részéről – ebben a körben – csupán lehetőség és nem kötelesség, valamint a beszerzett vélemény nem rendelkezik a szakhatósági állásfoglalásokhoz hasonló kötőerővel.

Összességében tehát a harmadik országok beutazni kívánó diplomatái és velük azonos elbírálás alá eső személyek kapcsán egy összetett szabályrendszer érvényesül, amelyen belül két csoport és e csoportokon belül két-két esetkör azonosítható:

- vízummentes csoport
 - állampolgárság alapján vízummentes (pl. Ukrajna, Szerbia)
 - okmánytípus alapján vízummentes (pl. orosz szolgálati útlevél birtokosa)
- vízumköteles csoport
 - konzultációs listán nem szereplők (pl. orosz diplomata útlevél birtokosa)
 - konzultációs listán szereplők (pl. Szíria)

E tanulmány fókusza szempontjából értelemszerűen a második csoport releváns. A konzultációs listán nem szereplő személyi körök esetében a külpolitikáért felelős miniszter kérheti az AH és a TEK véleményét, de erre nem köteles, a konzultációs listán szereplők esetében viszont be kell szereznie az OIF hozzájárulását, ami viszont köteles beszerezni az AH és a TEK véleményét.

Akár lehetőség csupán, akár kötelező a beszerzésük, a vélemények nem bírnak kötőerővel, tehát e személyi kör kapcsán is elképzelhető, hogy a külpolitikáért felelős miniszter kiadja a vízumot olyan személy számára, akivel kapcsolatban az AH, vagy a TEK nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg.

Lényeges körülmény azonban az, hogy a kötőerő hiánya nem jelenti azt, hogy a nemzetbiztonsági kockázat kérdésében a külpolitikáért felelős miniszter felülbírálja az AH-t, vagy a TEK-et, a megállapított kockázat annak ellenére is fennáll, hogy a miniszter kiállítja a vízumot. Ahogy a nemzetbiztonsági kockázat fennállhat olyan esetben is, ahol a külföldi vízummentes, vagy vízumköteles ugyan, de a külpolitikáért felelős miniszter nem kéri az AH és a TEK véleményét.

5. Nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személy beutazása a vízum kiállítását követően

A vízum birtoklása önmagában nem jelent beutazási és tartózkodási jogosultságot, a vízum csak egy ígérvény, a birtokosa nem mentesül a beutazás egyéb feltételeinek vizsgálata alól.

„A magyar jogrendben és gyakorlatban a diplomáciai/konzuli képviseleteken felvehető vízum szintén csak előzetes beutazási ígérvény, a belépés és tartózkodás előírt feltételeinek megléte tehát az államhatáron újra ellenőrizhető, s ezek – akár csak részleges – hiányában is, a külföldi beléptetése jogszerűen megtagadható. Ez a magyar gyakorlat megfelel a nemzetközi közösség államai többsége gyakorlatának.”²⁰

Ezt erősíti meg a határrendészeti feladatok ellátásáért felelős rendőrség gyakorlata is.

„A vízum egy ígérvény, amelynek birtoklása Magyarország (schengeni tagállamok) területére történő beutazásnak csak az egyik előfeltétele. Minden egyes belépésre jelentkezésnél a határforgalom-ellenőrzést végző hatóság tisztviselői ellenőrzik azt, hogy továbbra is fennállnak-e a vízumkiadás feltételei.”²¹

Az ún. Schengeni Határellenőrzési Kódex²² szabályai szerint a vízum megléte mellett ugyanúgy beutazási feltétel a 6. cikk (1) bekezdés e) pontja alapján az, hogy a beutazni kívánók – legyenek akár diplomaták, akár más mentességet élvező személyek – „nem jelentenek 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”.

Nincs tehát jogszabályi akadálya annak, hogy egy, a külpolitikáért felelős miniszter által kiadott érvényes vízummal rendelkező személy belépését a határőrizet megtagadja, ha a beutazás veszélyt jelent a tagállamok belső biztonságára, a nemzetbiztonságra. Ezzel ellenkezőleg, a főszabály az, hogy meg kell tagadni az ilyen személy beléptetését a határon. A Schengeni Határellenőrzési Kódex 14. cikk (1) bekezdése alapján

„[m]eg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére történő beléptetését, aki nem teljesíti az 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott valamennyi feltételt, és nem tartozik az 6. cikk (5) bekezdésé-

²⁰ CSIKI Tamás – Dr. TÁLAS Péter – Dr. TÓTH Norbert: *Közigazgatási szakvizsga – Kül- és biztonságpolitikai ágazat*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023. 62.

²¹ A rendőrség hivatalos honlapja, police.hu: Határátlépéssel kapcsolatos információk.

<https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/hataratlepes-sel-kapcsolatos-informaciok>

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

ben említett személyek közé. Ez nem érinti a menedékjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.”

Nyilván súlyos külpolitikai következményei lehetnek egy érvényes vízummal rendelkező diplomata beléptetése megtagadásának, épp ezért a Schengeni Határellenőrzési Kódex VII. Melléklet 4.3 pontja ilyen esetekben kötelező konzultációt ír elő a határrendszet és a megfelelő nemzeti hatóságok (jelen esetben a külpolitikáért felelős miniszter) között.

„A diplomáciai vagy konzuli képviseletekhez akkreditált személyek és családtagjaik a 20. cikk (2) bekezdésében említett igazolvány és a határátlépésre jogosító okmány bemutatásával léphetnek be a tagállamok területére. Továbbá, a 14. cikktől eltérően, a határőr nem tagadhatja meg a diplomata-, hivatali és szolgálati útlevelek birtokosainak a tagállamok területére történő beléptetését anélkül, hogy konzultálna a megfelelő nemzeti hatóságokkal. Ez érvényes arra az esetre is, ha a személyre vonatkozóan figyelmeztető jelzést vittek be a SIS-be.”

Erre a konzultációra azért lehet szükség, mert a beutazás általános feltételeitől eltérően – tehát a fentebb említett főszabályhoz képest kivételként – a Schengeni Határellenőrzési Kódex 6. cikk (5) bekezdés c) pontja alapján

„valamely tagállam – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezheti az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több feltételt nem teljesítő, harmadik országbeli állampolgárok belépését saját területére. Ha a harmadik országbeli állampolgár az (1) bekezdés d) pontjában említett figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, a belépését engedélyező tagállamnak erről a többi tagállamot értesítenie kell.”

Az uniós jog szempontjából tehát előfordulhat olyan eset, hogy – humanitárius okból, nemzeti érdekből, vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – mégis be kell engedni az országba az érvényes vízummal rendelkező, ám nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyt. (Feltehetően már a vízum kiállítására is ezen okok valamelyikéből került sor.) E tekintetben azonban a magyar nemzeti szabályozás a beutazást követő tartózkodás kapcsán időbeli korlátot állít fel.

Általános, kivételt nem ismerő szabályt rögzít ugyanis a Harmtv. 13. § (1) bekezdésének h) pontja, amely szerint

„[s]záznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár utazhat be, illetve száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodik Magyarországon területén, aki [...] nem áll kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, illetve beutazása vagy tartózkodása nem veszélyezteti Magyarországon közrendjét, közbiztonságát, nemzetbiztonságát vagy közegészségügyi érdekét.”

Előfordulhat tehát, hogy bár a külpolitikáért felelős miniszter kiadja a nemzetbiztonságra veszélyt jelentő személynek a vízumot, hiszen a minisztert nem köti sem az AH, sem a TEK véleménye, a beutazást követő tartózkodás – amennyiben az több, mint 180 napon belül 90 nap – mégsem biztosított, vagy nem lesz jogszerű, hiszen azt törvény tiltja, a miniszter egyedi döntése pedig nem írhat felül törvényben foglalt kógens tilalmat.

Összegezve tehát a hatályos jogszabályi környezetben előfordulhat, hogy a külpolitikáért felelős miniszter – pl. nemzeti érdekből – jogszerűen kiállít egy külföldi diplomata számára vízumot, annak ellenére, hogy az AH, illetve a TEK nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg az érintettel szemben. Szintén előfordulhat, hogy pl. nemzeti érdekből az ilyen személyt be is kell léptetni a magyar határon, azonban erre csak akkor kerülhet sor, ha a belépést követően a tervezett tartózkodás időtartama nem haladja meg a 180 napon belül 90 napot. Ennél hosszabb tervezett tartózkodási időtartam esetében már a beutazás vonatkozásában is kógens tilalom érvényesül a megállapított nemzetbiztonsági kockázatra tekintettel.

A keretrendszer tehát nyújt némi rugalmasságot a külpolitikáért felelős miniszter számára, hogy pl. nemzeti érdekből, vagy nemzetközi kötelezettség érdekében egy rövid – legfeljebb 90 napos – időtartamra lehetővé tegye egy olyan személy beutazását és tartózkodását, aki egyébként veszélyt jelenthet a nemzetbiztonságra.

A fent vázolt jogszabályi keretrendszer gyakorlati érvényesülése ugyanakkor kérdéses, hiszen a nemzetbiztonsági kockázat fennállásáról a határrendészeti feladatokat ellátó Rendőrség nem szerez tudomást, a belépéskor, vagy a tartózkodás ellenőrzésekor csupán az érvényes vízumot, illetve tartózkodási engedélyt fogja látni, az AH, illetve a TEK kockázatot megállapító véleményét nem. Emiatt el fog maradni a határőrizet és a felelős nemzeti hatóság (jelen esetben: a külpolitikáért felelős miniszter) közötti konzultáció, és a nemzetbiztonságra kockázatot jelentő személy be fog lépni az országba.

(E tanulmány szorosan vett témájához nem tartozik a diplomaták 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodása, azonban célszerű megjegyezni, hogy az a fentieknél jogi, szabályozási szempontból lényegesen egyszerűbb kérdés. A diplomaták a Harmtv. 23. §-a alapján hivatalos célú tartózkodási engedélyre jogosultak, amelynek kiadási szabályait a számos, már tárgyalt szempontból érvénytelen 23/2001-es KüM-rendelet rögzíti. A hivatalos célú tartózkodási engedélyekre is igaz azonban a Harmtv. 13. § (1) bekezdés h) pontja, miszerint nem utazhat be és nem tartózkodhat 180 napon belül 90 napot meghaladó mértékben az a külföldi, akinek a tartózkodása veszélyt jelent a nemzetbiztonságra. Ezzel kapcsolatban legfeljebb az merül fel szabályozási problémaként, hogy a hivatalos célú tartózkodási engedélyek kapcsán a Harmvhr. expressis verbis nem biztosít a külpolitikáért felelős miniszter számára véleménykérési lehetőséget, amit az OIF regionális igazgatóságai számára – a hivatalostól eltérő célú tartózkodási engedélyek kapcsán – a Harmvhr. 50. §-a lehetővé tesz.)

6. Összegzés

A tanulmányból látható, hogy a diplomaták beutazását Magyarországon egy szabályozási szempontból rendkívül komplex rendszer határozza meg, amely a jogszabályi hierarchia szinte minden különböző szintjén lévő szabályozókból áll össze. Megtalál-

hatóak közöttük nemzetközi szerződések, közvetlenül alkalmazandó uniós rendeletek, nemzeti törvények, Kormányrendeletek, több miniszter együttes rendelete és miniszteri rendeletek egyaránt. Az összetett, sok forrású rendszerben a jogalkalmazást tovább nehezítik a bonyolult, sokszor nehezen értelmezhető szabályok, amelyek között nem megfelelően hatályosított és ezért hibás, vagy részleteiben érvénytelennek tekinthető jogszabály is van.

A témakör ráadásul elvonatkoztathatatlan a külpolitikai kapcsolatoktól, amelyek a belső jogon túlmutató szempontok figyelembevételét is szükségessé teszik. Oroszország Ukrajna elleni katonai agressziója a téma kapcsán jogi szempontból is sajátos helyzetet teremtett azzal, amikor a szolgálati útlevéllel rendelkező orosz állampolgárok több jogosultsággal rendelkeznek hazánkban, mint a diplomata útlevéllel rendelkezők. A szomszédban dúló háborúra tekintettel pedig a nemzetbiztonsági szempontok is felértékelődnek, különös figyelemmel arra, hogy a diplomáciai státusz, illetve a diplomata útlevél a hírszerző szolgálatok, ügynökségek hagyományos („legális”) fedésének számít.

Mind az egyértelmű jogi helyzet megteremtése, mind a jogalkalmazás megkönnyítése és a nemzetbiztonsági szempontok hatékonyabb érvényesítése érdekében felmerülnek jogalkotási, jogszabály-módosítási igények.

- Hatályon kívül kell helyezni a 135/2000. (VIII. 3.) Kormányrendeletet, hiszen az általa kihirdetett bilaterális megállapodás már hatályon kívül helyezésre került.
- Hatályon kívül kell helyezni az érvénytelen törvényi felhatalmazás alapján hatályban lévő 23/2001. (XII. 27.) KüM rendeletet, és el kell fogadni az Szmvtv. és a Harmtv. felhatalmazása alapján egy új KKM-rendeletet a diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló egyéb kiváltságot és mentességet élvező személyek be- és kiutazása, magyarországi tartózkodása témakörében.
- Módosítani indokolt az Szmvhr.-t, hogy a külpolitikáért felelős miniszter hatásköre a Harmvhr.-rel analóg módon legyenek szabályozva a külpolitikai érdekből beutazó személyek kapcsán.
- Módosítani indokolt 29/2010. (V. 12.) IRM–KüM–PTNM rendeletet annak érdekében, hogy egyértelműen kiderüljön: a konzultációs kötelezettség nem csak a konzuli tisztviselőt terheli a hatáskörébe tartozó ügyekben, hanem a külpolitikáért felelős minisztert is.
- Módosítani indokolt a Harmvhr.-t annak érdekében, hogy a külpolitikáért felelős miniszter vélemény-kérési lehetősége biztosított legyen az általa kiadott hivatalos célú tartózkodási engedélyek esetében is.

Fentiekén túlmenően érdemes lehet megfontolni a nemzetbiztonsági szervek véleményezési jogkörének kibővítését, akár a véleménykérelem kötelezővé tétele, akár a vélemények kötőereje kapcsán.