

A TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEM IDEGENJOGI ESZKÖZEI *

1. Terrorizmus, migráció, idegenjog

A külföldiek jogállását közvetlenül érintő szabályok rendszereként is megfogalmazható idegenjog olyan joganyagot tartalmaz, amely elsődlegesen a jogalany eltérő honosságára tekintettel alkalmazható. Ez a sajátosság a jogrendszer bármely ágában tetten érhető, így az idegenjog ugyanúgy megjelenhet büntetőjogi, polgári jogi, munkajogi vagy közigazgatási jogi kérdésekben. Az idegenjog ennél fogva sajátos municiót jelenthet olyan jelenség kezelésére is, mint – Bartkó Róbert megfogalmazását segítségül hívva – a büntetőjogi, kriminológiai vagy politikatudományi stílusjegyekkel bíró terrorizmus.¹

A külföldiekre vonatkozó joganyag és a terrorizmus a nemzetközi migráció révén kerül kapcsolatba. A globalizáció eredményeként a korábban egy bizonyos területiséghez kötött mozgalomban kifejezésre jutó terrorizmus napjainkra már egyértelműen transznacionális jelleget öltött magára, és az egyes erőszakos megnyilvánulások elkövetői gyakran a terrorista jellegű bűncselekmények megvalósítása, előkészítése vagy támogatása szándékával utaznak vagy telepednek le más országban, kontinensen. A terrorizmus egyes fajtái közül különösen igaz ez az etnikai, faji vagy vallási módszeres erőszak-alkalmazásra,² amelyek elkövetői elsősorban másod- vagy harmadgenerációs bevándorlók, ún. „hazátlan hazafiak”, így az idegenjog hatálya alá már nem tartozók mellett olyan személyek, akik harcukat az egész világra kiterjedően hajtják végre.

A migráció ennél fogva egyszerre lehet eszköze és katalizátora a terrorista cselekményeknek. Utóbbi esetében a migráció révén alakulnak ki olyan konfliktusok, amelyek később (pl. kisebb nemzetiségi csoportok radikalizálódása³ vagy elidegenedése⁴ révén) erőszakos cselekményeket eredményeznek, míg előbbi tekintetében a meglévő migrációs hálózatok segítik az erőszaktevők beutazását, integrálódását. Különösen sajátos migrációs kapcsolatrendszerrel beszélhetünk az ún. külföldi harcosok toborzása esetében. Maga a jelenség az uniós polgárok válságövezetekben való beutazását és a harcokban való részvételét jelenti, amely fokozott biztonsági kockázatot jelent az unióra, elsősorban a végtelenségig radikalizálódott és kiképzett személyek unióba visszatérése és terrorcselekmény

* E tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

¹ Bartkó Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011. 17. o.

² A terrorizmus fogalmával és fajtáival összefüggésben lásd bővebben: Korinek László: Kriminológia II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 411. o.

³ Roland Eckert: Culture or Conflict? Migration, Culture Conflict and Terrorism. In: Joshua D. Freilich, Rob T. Guerette (szerk.) Migration, Culture Conflict, Crime and Terrorism. Ashgate Publishing Company, Burlington, USA, 2006. 23. o.

⁴ Az elidegenedés egyfajta természetes folyamatként megvalósuló eltávolodást jelent a társadalmi közösségtől, annak általános értékeitől, szokásaitól. Vö: Huseyin Cinoglu, Nurullah Altun: Terrorism, international migration and border control. European Scientific Journal vol. 9. No. 20. 2013. 102. o.

elkövetésének kockázata miatt.⁵ amely nem különben az állampolgársági jog terén a jogállami értékeket valló demokráciákból már-már kidasított állampolgárságtól megfosztás intézményét helyezte újra fókuszba.

A fentiek mellett ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az egyes bevándorolt etnikai csoportokkal kapcsolatos problémák által a többségi társadalomban kiváltott ellenszenv spontán vagy szervezett megnyilvánulásban is tetten ölthet. Az idegenellenesség és az idegengyűlölet (xenofóbia) olyan érzések, amelyek alapjául a társadalmilag felépített, általában nem valós migránsképek szolgálhatnak.⁶ Ezeknek az ellenségeskedéseknek eszköze lehet a gyűlöletbeszéd, gyűlöletcselekmények, rasszista propaganda vagy terror.⁷ A máshonnan származó személyek e tekintetben tehát nem potenciális vagy tényleges elkövetői, hanem ellenkezőleg sértettjei az etnikai jellegű terrorizmusnak, amelynek megvalósítói szélsőségesen gondolkodó aktivisták. Boross Zsigmond Attila talála megfogalmazásában olyan személyek, akiknek személyiségében cselekvőkészség, alacsony moralitás és erőszakosság mutatható ki.⁸ A befogadó terrorizmus ugyanakkor további súlyos következményekkel járhat. Egyfelől az egyes célzott erőszak alkalmazások válasz reakciókat indukálhatnak különösen a radikalizálódásra hajlamos csoportok esetében, másfelől olyan, nem a származási országban kialakuló üldöztetési okot generálhat, amelynek révén másodlagos migrációs hullám alakulhat is.

2. Idegenjog és terrorizmus

A terrorizmus indítékában, tartalmában, céljában eltér a köztörvényes bűnözéstől, ezért az ellene folytatandó küzdelem is speciális eszközöket, módszereket igényel, különös tekintettel arra, hogy annak köznyugalomra, közbiztonságra gyakorolt negatív hatása képes a nemzet biztonságát is veszélyeztetni.⁹ Erre figyelemmel a nem honos személyekre vonatkozó joganyagnak mind a reguláris, a vonatkozó szabályok és elvek betartása szerint végbemenő migrációban, mind ezzel ellentétben, a jogellenes vándorlás megfelelőjeként aposztrofálható irreguláris migrációban résztvevő személyekre alkalmazandó szabályok keretében megoldási javaslattal kell élnie a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyságának növelésére.

A migrációs politika egyszerre lehet kihatással a határellenőrzésre, a nemzetbiztonságra, a külföldiek társadalmi beilleszkedésére, az etnikai és multikulturális problémákra, valamint a honosításra.¹⁰ Ezek körében keresendők a terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei, amelyek természetükből fakadóan elsősorban közigazgatási és nem büntetőjogi jellegű normákat jelentenek. Rendészeti vonatkozásuk a nemzetbiztonsági érdekhez kötődik, amely – törvényi fogalma szerint – Magyarország függetlenségének biztosítását és törvényes rendjének védelmét jelenti, s magába foglalja

⁵ E körülményre tekintettel az Európai Tanács 2014 augusztusában négy kiemelt területet határozott meg. Vö: Stauber Péter: A terrorizmus elleni nemzetközi fellépés legújabb fejleményei. *Belügyi Szemle* 2015/7-8. sz. 172. o.

⁶ Görbe Attiláné Zán Krisztina: Migráció-előítélet-idegenellenesség. *Előítélet kutatás a belügyi ágazatban*. Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2014. 9. o.

⁷ Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban*. IDRResearch Kft./Publikon Kiadó. Pécs, 2014. 120. o.

⁸ Boross Attila Zsigmond: *Extrémizmus – terrorizmus. (T)error és Elhárítás* 2013/1. sz. 18. o. Forrás: http://tek.gov.hu/tt_pdf/2013/BorossZsigmond_Extrémizmus_terrorizmus.pdf (Letöltés ideje: 2015.07.01.)

⁹ Jónás Endre: *Terrorizmus, Magyarország*. Belügyi Szemle 1999/12. sz. 93. o.

¹⁰ *International terrorism and migration*. International Organization for Migration. Geneva, Switzerland, 2010. 6. o.

többek között az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése mellett, a terrorcselekmények felderítését és megakadályozását is.¹¹

2.1. Nemzetbiztonsági érdekek védelme az idegenjogban

A terrorizmus elleni küzdelem egyik legnagyobb kihívása, hogy az állam a biztonságot úgy szavatolja, hogy közben – különösen az Európai Unió tagállamaiban belül – csak végső esetben sérüljenek a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz kapcsolódó jogositványok. Különösen sajátos e követelmény annak tükrében, hogy az egyes etnikai, faji vagy vallási alapon megnyilvánuló erőszakos cselekmények elkövetői rendszerint – állampolgárságuk vagy egyéb státuszuk miatt – a reguláris migráció keretében utaznak a bűnelkövetések helyére. Az anti-terrorista fellépés idegenjogi eszközeinek fentiek ismeretében állampolgársági kategóriára tekintet nélkül meg kell jelenniük az egyes országok nemzeti jogrendszerében. Így van ez az Európai Unió tagállamaiban, köztük hazánkban is, ahol a nemzetbiztonsági kritériumok mind a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre,¹² mind az ún. legális migrációban részt venni szándékozó harmadik országbeli állampolgárokra irányadó törvényi szabályozásban¹³ is tettest öltenek.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők (ún. EGT-állampolgár¹⁴ és családtagja) nemzetbiztonsági szempontból releváns idegenjogi kérdései alapvetően arra irányulnak, hogy az ilyen jogállású személyek beutazása és tartózkodása mennyire veszélyezteti Magyarország szuverenitását, törvényes rendjét. Minthogy azonban az uniós térségen belüli vándorlás szabályozásának alanya elsősorban nem ebből a személyi körből kerül ki, úgy a nemzetbiztonsági szempontból releváns ellenőrzések idegenjogi sajátossága legfeljebb a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, továbbá a magyar állampolgárságért folyamodó személyek Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ általi ellenőrzésében, véleményadásban, nem utolsó sorban az Alkotmányvédelmi Hivatal vagy a Terrorrelhárítási Központ kezdeményezésére, a nemzetbiztonságra veszélyes személyek kiutasításában merülhet ki.

Más a helyzet azonban abban az esetben, ha az idegenjogi specialitásokat a harmadik országbeli állampolgárok legális beutazásával vagy tartózkodásával összefüggésben kell keresni. Ekkor az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ ellenőrzési feladatait – a fentiek mellett – elvégezheti a menekültkénti elismerést kérő, valamint az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően a vízumkérelmet benyújtott személyek vonatkozásában is.¹⁵

Az erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazásokat végrehajtási rendeletben találjuk. Eszerint a kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelemről a külpolitikáért felelős miniszter, valamint konzuli tisztviselő az

¹¹ A nemzetbiztonsági szakszolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény Vö: 74. § a) pont

¹² Szmt.

¹³ Harmtv.

¹⁴ A magyar állampolgár kivételével az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek. Vö. Szmt. 1. § (1) bek. a) pont.

¹⁵ A nemzetbiztonsági szakszolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 5. § g) pont

Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ véleményét kérheti,¹⁶ avagy a vízumkiadó hatóság a nemzeti vízum iránti kérelemről, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatósága a tartózkodási engedély iránti kérelemről a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme érdekében meghatározott esetekben az Alkotmányjogi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ véleményét kéri.¹⁷ E kéréseknek a címzett szervezetek viszonylag rövid (napokban számolható) határidőn belül kötelesek eleget tenni. Külön jogszabály értelmében a vízumkérelem elbírálása a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme érdekében akkor igényel különös körültekintést, ha egy adott országból érkező vízumkérelmezők vagy azok meghatározott csoportja körében felmerül annak a megalapozott lehetősége, hogy olyan személy is vízumot kérelmezhet,

- aki Magyarország szuverenitása, területi épsége, politikai, gazdasági, honvédelmi vagy más fontos nemzeti érdekét veszélyeztető tevékenységet fejtene ki,
- aki Magyarország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető tevékenységet folytatna,
- akinek a tevékenysége összefüggésbe hozható szervezett bűnözői csoportokkal, kábítószer-kereskedelemmel, fegyverkereskedelemmel, embercsempészettel vagy emberkereskedelemmel,
- akinek a valós szándéka terrorcselekmény elkövetésére vagy terrorszervezetek támogatására irányul,
- akinek vízumkérelme alapján folytatott eljárás keretében a személyes meghallgatása alkalmával kormányzati döntéseket megalapozó, külföldi eredetű információk szerezhetőek meg,
- aki közreműködik haditechnikai eszközök és szolgáltatások vagy nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmazásában,
- aki a vízumkérelem megalapozása céljából hamis vagy hamisított dokumentumot csatolna, hamis adatot közölne vagy a kiadott vízumokmányt meghamisítaná,
- aki a kérelmezett vízumot céljával ellentétes módon kívánja felhasználni, vagy
- aki a vízumban foglalt tartózkodási időt meghaladóan tartózkodna Magyarországon vagy más schengeni állam területén.¹⁸

Az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ a fentiek mellett szakhatósági jogkörrel is rendelkeznek. E szerint a Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének megadása iránti eljárásban – annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése veszélyeztető-e Magyarország nemzetbiztonságát – elsőfokon az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki.¹⁹ A vonatkozó rendelet megállapítja azt is, hogy a regionális igazgatóság az ideiglenes letelepedési engedély első ízben történő kiadása, a nemzeti letelepedési engedély vagy az EK letelepedési engedély iránti kérelmet benyújtó harmadik országbeli állampolgár központi idegenrendészeti

¹⁶ Vö. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V.24.) Korm. rendelet (Harmvhr.15. § (1) bek.)

¹⁷ Harmvhr. 39. § (1) bek. illetve 50. § (1) bek.

¹⁸ Vö. a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum kiadását megelőző kötelező egyeztetés eseteiről szóló 29/2010. (V.12.) IRM-KÜM-PTNM együttes rendelete 1. § (2) bek.

¹⁹ Harmvhr. 97. § (1) bek.

nyilvántartásban kezelt adatait továbbítja az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ részére. Az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ megkeresésére a regionális igazgatóság a kérelemhez csatolt okiratokba betekintést biztosít, illetve azokról másolatot készít.²⁰ Ha a szakhatósági állásfoglalás megküldését követően a harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan a szakhatóság érdekkörében olyan adat merül fel, amely a korábbi szakhatósági hozzájárulás visszavonását indokolja, a szakhatóság új szakhatósági állásfoglalását a regionális igazgatóságnak haladéktalanul megküldi.²¹

A nemzetbiztonság védelme mellett, alapvetően közbiztonsági érdekből a Rendőrség is szakhatósági hatáskört lát el. Ez alapvetően abban merül ki, hogy a Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének megadása iránti eljárásban – annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése veszélyeztető-e Magyarország közbiztonságát – elsőfokon a megyei rendőr-főkapitányságot, másodfokon az Országos Rendőr-főkapitányságot szakhatóságként jelöli ki.²²

A beutazás és tartózkodás engedélyezésében megnyilvánuló döntés miatt beszerzett, az illetékes hatóságot csak orientáló véleménykérés, avagy azt determináló szakhatósági hozzájárulás alapvetően megelőző funkciót töltenek be. Ezek mellett az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Rendőrség és a Terrorelhárítási Központ önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését javasolhatja olyan személlyel szemben, akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyeztet. ²³ Ugyanebből az okból kifolyólag a nyomozó hatóság, az Alkotmányvédelmi Hivatal vagy a Terrorelhárítási Központ javaslatára idegenrendészeti kiutasítás is elrendelhető.²⁴ Ezek azonban nem pusztán idegenjogi, hanem ahhoz képest, tekintettel azok kényszerintézkedésben megnyilvánuló vonatkozásaira, már rendészeti természetűek. Nem szükséges feltétel azonban ebben az esetben a külföldi jogellenes beutazása vagy tartózkodása, mivel a beutazási és tartózkodási tilalom avagy a kiutasítás elrendelésének alapját nem ez a tény, hanem a személy által megvalósított egyéb, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot veszélyeztető magatartás képezi.

A vonatkozó ellenőrzések alapvetően adattárakban való ellenőrzéseket és egyéb – akár társszervektől, akár külföldi partnerszervektől származó – információszerző tevékenységet foglalhatnak magukban. Ezek révén eldönthető lehet, hogy az adott harmadik országbeli állampolgár beutazása, tartózkodása, letelepedése vagy esetlegesen az állampolgárság megszerzése sérti vagy veszélyeztető-e Magyarország törvényes érdekeit.

2.2. Idegenrendészet és terrorizmus

Az idegenrendészeti eljárást – az idegenjogi jogalkalmazáshoz képest – a külföldi által a beutazás vagy a tartózkodás feltételeinek megsértése alapozza meg.²⁵ Az idegenrendészet fő terepe a jogellenes migráció kezelése, pontosabban a hatósági intézkedés lehetőségének a megteremtése azokkal szemben, akik az ország területére engedély nélkül

²⁰ Harmvhr. 97. § (2) bek.

²¹ Harmvhr. 97. § (4) bek.

²² Harmvhr. 97/A. § (1) bek.

²³ Harmtv. 43. (1) bek. c) pont, illetve Harmvhr. 114. § (4) bek. a) pont

²⁴ Harmtv. 43. (2) bek. d) pont, illetve Harmvhr. 114. § (4b) bek.

²⁵ Az idegenjog és az idegenrendészet tudományos elhatárolására vonatkozóan lásd bővebben: Hautzinger Zoltán: Idegenjog kontra idegenrendészet. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Rendészettudományi gondolatok. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014. 113-120. o.

érkeztek és tartózkodásuk továbbra sem jogszerű, illetve, akik engedéllyel utaztak be, de tartózkodási jogcímük azóta megszűnt. Tudományos igényességgel vizsgálható a kérdés, hogy az illegális migrációban résztvevők milyen arányban jelenthetnek veszélyt a nemzetbiztonságra, vehetnek részt terrorista cselekményekben. Általános vélekedés szerint az illegális migráció jelenléte egy adott országban több szempontból is biztonsági kockázatot jelent. Külön kiemelésre érdemes, hogy olyan, nem tisztázott személyazonosságú személyek tartózkodnak az ország területén, akikről az illetékes hatóságoknak nincs tudomásuk.²⁶ Böröcz Miklós szerint azonban a médiában és a nyilvánosság előtt folytatott különböző vitákkal ellentétben, a terrorizmus és az illegális migráció jóval kisebb átfedést mutat.²⁷ Kétségtelen, hogy az illegális migráció és a nemzetközi terrorizmus beazonosított érintkezési pontjai azok, amelyeken keresztül az aktív terroriszervezetek az államhatáron átvélve, konspiratív módon juttatnak személyeket a célországokba, de egyúttal az illegális módon történő bejutás komoly anyagi terheket jelenthet, illetve fennáll a lelepleződés veszélye is, amelynek következménye a személy idegenrendészeti eltávolítását (kiutasítás, kitoloncolás) vonja maga után. Az illegális migráció és a terrorizmus közötti összefüggés a fentieknél fogva inkább potenciális eshetőségként van jelen, mint tényszerűen igazolt jelenségként. A terrorista jellegű erőszakos cselekményeket elkövető, migráns hátterű személyek vagy jogszerűen tartózkodnak az adott országban, vagy állampolgárságot szerezve nem is külföldiként valósítják meg a bűncselekményt.

Magyarországon a nem jogszerűen tartózkodó személyekkel szemben lefolytatandó idegenrendészeti eljárás, valamint azon belül alkalmazható kényszerintézkedések célja egyébként sem nemzetbiztonsági természetűek. Egy illegálisan tartózkodó külföldi kiutasítása vagy kitoloncolása mögött kizárólag a tartózkodásával összefüggő jogellenes állapot húzódhat. Ennek relatív törvényi korlátja lehet a visszaküldési tilalom (non-refoulement) elve, amely a hatályos alaptörvényi szabályozás értelmében abszolút tilalmat határoz meg. Eszerint senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. Az idézett tilalom abszolút jellege abban rejlik, hogy a visszaküldés a fenti akadályok fennállta esetén még akkor sem megengedett, ha a jogszerűtlenül tartózkodó külföldi az általa elkövetett bűncselekmény vagy más oknál fogva veszélyt jelent hazánk nemzetbiztonságára. Ezzel Magyarország nem melleleg eleget tesz annak a kitételnek, amelyet az Emberi Jogok Európai Bírósága következetes joggyakorlata is rendre megerősít, miszerint a tilalom alkalmazása alól semmilyen egyéb szempont (nemzetbiztonsági, terrorizmus vagy szervezett bűnözés elleni küzdelem, elkövetett bűncselekmények stb.) nem jelenthet kivételt.²⁸ A tilalom fennállta ugyanakkor csak a visszaküldés (kiutasítás, kitoloncolás, visszairányítás) intézkedéseit gátolja meg, nem jelent azonban garanciát arra, hogy a nemzetbiztonságra vagy közbiztonságra veszélyes személy huzamosabb idejű tartózkodási jogosultságot kaphasson.

²⁶ Katona Béla – Gyömbér László: A Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai a migráció biztonsági kockázatainak felderítésében és elhárításában; együttműködési kérdések az uniós integráció tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Pécs, 2004. 117. o.

²⁷ Böröcz Miklós: Az illegális migráció és a terrorizmus közti összefüggések vizsgálata. (Terror és Elhárítás 2014/2. sz. 3. o. Forrás: http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Borocz_Miklos_Az_illegalis_migracio.pdf (Letöltés ideje: 2015.05.14.)

²⁸ Kószeg Ferenc (szerk.): Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció. Magyar Helsinki Bizottság. Budapest, 2012. 21. o.

3. Menedékjogi kihívások a terrorizmus elleni küzdelemben

A terrorizmus elleni küzdelem, ezzel összefüggésben a nemzetbiztonsági érdek védelme a menekültügyben is hangsúlyos szerepet kap. Különösen fontos igényként merül fel ez a követelmény olyan időszakokban, amikor nagy számban kérelmeznek menedékjogot. A mögöttes ok abban is keresendő, hogy a menedékkérelmek mögött gyakran az illegális határátlépés, illetve a jogszerűtlen tartózkodás legalizálásának célja, a kiutasítás vagy kitoloncolás elkerülése, nem pedig a származási országban bizonyítható üldöztetés áll. Ezt támasztja alá, hogy a befogadó országok a legbiztosabb védelmet, a menekültstátuszt csak viszonylag kis számban adják meg, illetve egyes tarnitzorszagokban (köztük Magyarországon) a menedékkérők jelentős számban nem várják meg az általuk kezdeményezett eljárás lefolytatását, és még a döntés meghozatala előtt ismeretlen helyre távoznak. Emellett közvetett nemzetbiztonsági hatásként értékelendő, hogy a menedékkérők válságövezetektől származnak és esetenként harctéri tapasztalatokkal bírhatnak, de szintén nemzetbiztonsági szempontból lehet érdekes az egyes menekültügyi központokban, befogadó állomásokban meglévő nyugtalanságok, és az emiatt élénkülő lakossági vagy politikai tiltakozó akciók hatásai.²⁹

A nemzetbiztonsági érdek a magyar menedékjogban az egyes státuszok vonatkozásában is értelmezhető. A menedékjogról szóló törvény például menekültkénti elismerést kizáró okként kezeli, ha a kérelmező terrorcselekménnyel, a terrorizmus finanszírozásával, illetve az ezekre való felbújtással gyanúsítható, illetve nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit sem, akinek magyarországi tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti vagy veszélyezteti.³⁰ kizárja, hogy a menekültet – amennyiben ezt nemzetbiztonsági vagy közrendi érdek kizárja – Genfi Egyezményben foglalt kétnyelvű úti okmánnyal lássák el.³¹ Szintén akadály mutatkozik az oltalmazotti elismerést tekintve, mivel – szintén törvény erejénél fogva – nem lehet sem oltalmazottként, sem menedékesként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti.³² E kizáró szabályok mellett menekültügyi őrizetbe vételi ok a nemzetbiztonság védelme, azaz az elismerést kérő külföldi személyi szabadsága már a menekültügyi eljárás alatt korlátozható ilyen indokkal.³³ Ez lényegében olyan feltétel, amely nem a menekültügyi őrizet bevezetésének általános céljaihoz (az eljárás alatti rendelkezésre állás biztosítása, nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek számának visszaszorítása)³⁴ kapcsolódik, hanem sajátosan beszerzett információk alapján a nemzetbiztonsági érdekekkel ellentétes külföldiek ellenőrizetlen mozgását kívánja megakadályozni.

A menekültügy és a nemzetbiztonság, terrorellenesség kapcsolódása az egyes információgyűjtő tevékenységben nyer gyakorlati megvalósulást. Ez egyfelől a menekültügyi nyilvántartások hozzáférését engedi a nyomozó hatóságok, a nemzetbiztonsági szolgálat vagy a terrorellhárítási rendszert szerv számára, másfelől szakhatósági jogkört biztosít a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló

²⁹ Gubicza József – Laufer Balázs: Az illegális migráció aktuális trendjei nemzetbiztonsági szempontból. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. Pécs, 2014. 293. o.

³⁰ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) ?

³¹ Met. 10. § (3) bek. a) pont

³² Met. 15. § b) pont, illetve 21. § (1) bek. b) pont

³³ Met. 31/A. § (1) bek. d) pont

³⁴ A menekültügyi őrizettel kapcsolatban lásd bővebben Klenner Zoltán: A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 295-299. o.

eljárás során az Alkotmányvédelmi Hivatal vagy a Terrorelhárítási Központ számára. A szakhatósági eljárás arra a kérdésre keresi a választ, hogy a kérelmező elismerése veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát. A vizsgálat során a menekültügyi hatóság az érdemi eljárásra utaló végzés meghozatalát megelőzően megkeresi az illetékes hivatalt, továbbítja a kérelmező menekültügyi eljárásban rögzített adatait, illetve betekintést biztosít a kérelemhez csatolt okiratokba.

A fentiekben is látható, hogy menedékjoghoz való jog, avagy a menekültügyi eljárás nem jelent korlátlan védettséget abban az esetben, ha a nemzetbiztonsági érdek ezt megköveteli. Ez ráadásul arra a körülményre sincs tekintettel, hogy a kérelmet alapos vagy megalapozatlan okból terjesztették elő. Mindkét esetben indokolt lehet a nemzetbiztonsági vagy a terrorellenes ellenőrzés lefolytatására, amely kizárólag a nemzetbiztonsági érdekek védelmére fókuszál. Ennek tükrében egyfelől a védelem korlátozható, másfelől lehetőséget biztosít a magyar hatóságok számára, hogy a menekültügyi eljárástól függetlenül – amennyiben azt a múltban elkövetett cselekmény indokolja – büntetőeljárást kezdeményezzenek, és folytassanak le.

4. A terrorizmus hatása az állampolgársági jogra

A nemzetbiztonsági érdek, illetve a terrorizmus miatti állami reakció tetten érhető az állampolgársági jogban is, azon belül is az állampolgárság megszerzésében. Állami érdek, hogy a honosítással érintett külföldi ne jelentsen veszélyt a nemzetbiztonságra, ezért az egyes országok állampolgársági szabályaiban gyakran találkozhatunk olyan rendelkezésekkel, amelyek az állampolgárság megszerzését kizárják azokban az esetekben, ha az állampolgárságért folyamodó külföldi nemzetbiztonsági kockázatot jelent vagy terrorizmussal összefüggő tevékenységgel gyanúsítható. Így van ez a magyar állampolgársági szabályozásban is. A hatályos törvényhely szerint kérelmére a nem magyar állampolgár egyfelől csak akkor honosítható, ha a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, másfelől honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti.³⁵

A nemzetbiztonsági érdek sérelme vagy a terrorizmus gyanúja ugyanakkor nemcsak akkor lehet érdekes állampolgársági jogi szempontból, ha honosításról vagy visszahonosításról kell döntenet. Még az Európai Unión belül is találunk példát (pl. Egyesült Királyság) arra a gyakorlatra, hogy a terrorizmus az ilyen tevékenységgel összefüggésbe hozható személy állampolgárságától megfosztó oka lehet. Aktuális indoka ennek az ún. külföldi harcosok nemzetközi jogi megítélése, amelynek alapját az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2014-ben meghozott határozata³⁶ jelenti. Ez többek között arról rendelkezik, hogy meg kell akadályozni mindazoknak a személyeknek a származási országukba történő visszatérést, akik terrorista akciók végrehajtása vagy szervezése, előkészítése érdekében hagyják el származási országukat. Külföldi harcosnak minősül minden személy, aki ideológiai, vallási megfontolásból és/vagy rokoni kapcsolatok révén abból a célból hagyja el szülőhelyét vagy állandó tartózkodási helyét, hogy fegyveres konfliktusban érdekelt külföldi illetőségű nem állami fegyveres szervezethez csatlakozzon.³⁷ E meghatározás – és

³⁵ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (1) bek. b) és d) pont

³⁶ Security Council Unanimously Adopts Resolution Condemning Violent Extremism, Underscoring Need to Prevent Travel, Support for Foreign Terrorist Fighters. 24 September 2014. SC 11580

³⁷ Foreign Fighters under International Law. Academy Briefing No. 7. The Academy, a joint centre of the Graduate Institute Geneva. October 2014. 6. o.

egyek nemzetközi jogi szakértők – szerint a külföldi harcosok egyfelől nem anyagilag motiváltak,³⁸ másfelől bár külföldi (jelen esetben például európai) ország állampolgárságával rendelkeznek, bevándorló diaszpórák szélesebb generációjához tartoznak.³⁹ Történetesen olyan személyi körrel van szó, amelynek tagjai számára a harcokhoz való csatlakozás jelenthet kiutat az európai (elsősorban francia, belga, nagy-britanniai) vagy amerikai befogadó államban migrációs háttere miatt tapasztalt társadalmi, szociális és gazdasági problémákkal telített helyzetből. E személy esetében ráadásul nagy a valószínűsége annak, hogy visszatérnek miután harctéri tapasztalatokat szereztek, valamint a terroriszervezetek belülről megfelelő kapcsolatokat építettek ki.⁴⁰

Egy állam tehát arra tekintettel vonja meg valakitől az állampolgárságot, hogy elősegítse a terrorizmus vagy a nemzetbiztonságra veszélyes személy kiutasítását, illetve – e személy külföldön tartózkodása esetén – visszatérését állampolgársága szerinti országába.⁴¹ Mindezek az intézkedések ugyanis az állampolgárság fennállása esetén nem lennének alkalmazhatók. Ez az út azonban legfeljebb többes állampolgárság esetén járható, és csak akkor, ha a személy valamelyik állampolgársága szerinti állam nem kíván élni a megfosztás lehetőségével. Ekkor ugyanis az inkriminált személy nem válik hontalanná, míg abban az esetben, ha az érintett alany csak egy állampolgársággal rendelkezik, avagy mindegyik állampolgársága szerinti állam élni kíván a megfosztás intézményével, elkerülhetetlen a hontalanság bekövetkezése. Ennek pedig nemzetközi tilalma van, mivel az Európa Tanács állampolgárságról szóló egyezménye nem engedi meg az állampolgárságtól megfosztást, ha azzal az érintett személy – jelentsen bármekkora veszélyt is az adott ország nemzetbiztonságára – hontalanná válna. Ettől függetlenül az állampolgárságtól megfosztás intézménye egyre növekvő mértékben jelenik meg az egyes államok belső jogában, amelyek ráadásul némely esetben még a nemzetközi jogi kötelezettségekhez sem illeszthetők. Ez a tendencia vélelmezhetően – egzakt nemzetközi jogi és európai közjogi elvek hiányában – folytatódni fog, és egyre több állam próbál állampolgársági jogi majd idegenrendészeti eszközökkel távol tartani határaitól nemzetbiztonsági érdekekre veszélyes személyeket.

5. Összegzés

A külföldiek jelenléte egy adott országban nemzetbiztonsági szempontból és a terrorizmus elleni fellépés oldaláról közelítve több nézőpontból is értékelhető lehet. Egyfelől a fokozódó idegenellenes hatások, valamint a külföldiek ellen ható nemzeti érzelmek erőszakos megnyilvánulása egyfajta befogadó-terrorizmusban jelenhet meg. Az idegenek – etnikai vagy vallási alapon elkövetett bűncselekmények miatti – sértetté válása mellett ugyanakkor több szó esik a migrációs hálózatokat és eszközöket kihasználók nemzetbiztonsági veszélyeiről.

³⁸ David Malet: *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts*, Oxford University Press (OUP), 2013. 38. o.

³⁹ Orla Hennessy: *The Phenomenon of Foreign Fighters in Europe*. Background Note, International Centre for Counter-Terrorism, The Hague, July 2012. 2. o.

⁴⁰ Zsebe Zsolt: *Külföldi harcosok az Iszlám Állam mellett*. *Nemzet és Biztonság* 2015/1. sz. 25. o.

⁴¹ Lőrincz Aranka: *Az állampolgárságtól való megfosztás mint biztonsági eszköz*. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XIII. Pécs, 2012. 329. o.

Az etnikulturális különbségek, az egyéb kulturális konfliktusok, illetve a „konfliktusok migrációja”⁴² azaz a származási helyről a vándorlással érkező ellentétek mind olyan tényezőként jelentkeznek, amelyek az elkövetés helye szerinti területen korábban nem fordulhattak elő. Bár, az elmúlt évek tapasztalatai alapján a nemzetellenes cselekmények megvalósítói egyre inkább az elkövetés helye szerinti ország állampolgárságával rendelkező személyek, az idegenjog (e körben az idegenjogi igazgatás, az idegenrendészet, a menedéjog és az állampolgársági jog) mind a reguláris, mind az irreguláris migrációval érintett személyekre rendelkezik olyan szabályokkal, amelyek a nemzetbiztonságra veszélyes vagy a terrorizmussal összefüggésbe hozható külföldiek kiszűrését célozzák. Ezek többnyire a tartózkodási jogosultságot megalapozó egyes státuszok megszüntetését és a külföldiek adott országból történő eltávolítását eredményezik, de egyes tagállamok tekintetében már megjelennek az állampolgárság megfosztását támogató normák is. Kétségtelen, hogy az idegenjogi eszközök rendészeti oldalról hatékonyan alkalmasak megteremteni mindazokat a feltételeket, amelyek az érintett külföldi kiutasítását vagy beutazásának megakadályozását jelenti, mindazonáltal további vizsgálatra érdemes, hogy ezek az eszközök előbbre valóbbak-e mint a külföldiek integrációját hatékonyabban támogató jogi és társadalmi lehetőségek fokozottabb figyelembe vétele.

⁴² Az egyes terrorcselekményhez vezető migrációs kockázatokról lásd bővebben, Laufer Balázs: A migráció rendvédelmi és nemzetbiztonsági kihívásai. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszerológiai Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. 66-67. o.