

Csatlós Erzsébet¹

Nemzetbiztonság v. eljárási garanciák

A döntés indokainak megismerhetősége nemzetbiztonsági okok felmerülésekor

National Security vs. Procedural Guarantees: Understanding the Motifs of Authority Decisions When National Security Reasons Arise

A titkosszolgálatok tevékenységük specifikumából adódóan minősített adatokat kezelnek, amelyek elérhetőségét korlátozzák a nemzetbiztonság érdekében hivatkozva. Az idegenrendészeti hatóságok és titkosszolgálatok között ugyanakkor olyan együtt döntési kapcsolat van, amely az ügy érdemére kiható, és az egyén számára az indokolt hatósági döntéshez való jog sérelméhez vezet az, ha nem fér hozzá a rá vonatkozó döntés alapjául szolgáló iratokhoz. Ebből eredően az őt megillető jogorvoslat gyakorolhatósága a minősített információkhoz való hozzáférés nehézségével egyenes arányban csökken, sőt, sokszor ellehetetlenül, mindezzel együtt pedig az eljárás tisztességes volta kérdőjeleződik meg, amely a jogállami alapértékeket erodálja. Egymásnak feszül tehát két alapérték: a nemzetbiztonság és az eljárási garanciarendszer, a kérdés, hogy melyik és mennyiben kerekedhet a másik fölé. Ennek kapcsán a magyar joggyakorlat a közelmúltban ennek kapcsán éles kritikát kapott, amikor az Európai Bíróság a GM-ügyben kijelentette, hogy az eljárásoknak a nemzetbiztonságot is szem előtt kell tartaniuk, de hangsúlyozta a hatékony jogorvoslati jogot és az indokolási kötelezettséget. A minősített adatokat tartalmazó iratok megtekintése, a döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszer olyan bonyolult, egymástól teljesen független és nem kapcsolódó eljárások halmazát jelenti, amelynek végső soron a kimenete az, hogy az eljárás alapjául szolgáló tények – amelyek megismerhetősége is kifejezetten nehézkes – nem tehetők a jogorvoslati eljárás során vitássá.

Kulcsszavak: nemzetbiztonság, eljárási garanciák, iratbetekintés, indokolás, migráció

¹ Habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Intézet, e-mail: s.e@juris.u-szeged.hu

A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének Digitális Társadalom Kompetencia-központja támogatta. A szerző a Mesterséges intelligencia és jogrend kutatócsoport tagja.

Due to the nature of their activities, secret services handle classified data, the availability of which is limited in the interest of national security. At the same time, there is a collaborative decision-making relationship between immigration authorities and secret services. This relationship affects the merits of cases, and for individuals, the right to a reasoned official decision is violated if they do not have access to the documents on which the decision is based. Consequently, the ability to exercise legal remedies to which individuals are entitled diminishes in direct proportion to the difficulty of accessing classified information, often becoming irreversibly compromised. Two core values are in tension with each other: national security and the procedural guarantee system. The question is which one can prevail over the other and to what extent. Recently, Hungarian jurisprudence received sharp criticism in this regard. The European Court of Justice, in the GM case, stated that procedures must take national security into account but emphasized the right to an effective remedy and the obligation to provide reasons. When it comes to viewing documents containing classified data, the system of legal redress against decisions involves a set of complicated, independent, and often unrelated procedures. The final outcome is that the facts on which the procedure is based – which are particularly difficult to ascertain – cannot be effectively challenged.

Keywords: national security, procedural guarantees, access to documents, reasoning, migration

Bevezetés

Az európai integráció tagjaként a jogalkalmazó sok esetben szembesül azzal a dilemmával, hogy meddig is terjed a mozgásteret a jogszabályok értelmezése és gyakorlati érvényesítése során. A csatlakozási előfeltételek teljesítése önmagában is szükségszerű változást hoz, a tagsággal járó kötelezettségek pedig a jogrendszerre és a joggyakorlatra is folyamatos változási igényt támasztanak,² amely proaktív magatartást feltételez; ennek mértéke a szakpolitika függvénye.³ Ez, mondhatni, természetes velejárója annak, hogy egy állam egy jogközösség részesévé válik, és amelynek előnyeit végső soron élvezni fogja, hiszen ezért csatlakozik. Ugyanakkor nehézségeket okoz akkor, ha a jogalkotói cél szerinti, továbbá a tágabb értelemben vett rendszer szerinti értelmezési tartományt keressük egy-egy jogintézmény kapcsán, és mondhatni: szöges ellentétben áll az, amelyet az uniós és a tagállami érdek sugall.

Ilyenkor merül fel az uniós jog *hatásának* kérdése, és a szavak ilyen értelmezésének különösen akkor van jelentősége, ha olyan területről van szó, amely főszabály szerint tagállami hatáskörben marad, és így a tagállam szabályozási fennhatósága alá tartozik. Ilyen terület például a közigazgatás.⁴ Ugyanakkor vitathatatlan tény, hogy az anyagi jog

² BÍRÓ-NAGY – LAKI 2021: 74–81.

³ CSATLÓS 2022a: 120.

⁴ EUMSZ 197. cikk.

uniós szabályozásának való megfelelés, az Alapjogi Chartában foglaltak, valamint az uniós célok megvalósítását szem előtt tartó jogalkalmazás olyan területeken is szükségszerűen kifejtik hatásukat, amelyek nem esnek kifejezetten az EU szabályozási hatásköre alá. Ennek eredményeként a tagállami közigazgatás minden szegmensében találunk példákat arra, hogy az alkalmazott jog mellett az uniós jog hatást gyakorol a szervezetre, a személyzeti jogra és nem utolsósorban az eljárásjogra is.⁵

A tanulmány most az utóbbit veszi górcső alá, hiszen alapvetően az úgynevezett eljárási autonómia az, amelyet a tagállamok élveznek az uniós jog megvalósítása során: az uniós jogalkotó megmondja, hogy mit és annak kereteit, hogy hogyan, de az uniós jog megvalósításáért végső soron a tagállamok felelnek. Ez különösen érdekes és aktuális kihívásokat vet fel, amikor a lojalitási klauzulában is nevesített nemzeti hatáskörök ütköznek a közös politika megvalósításával. Ennek állatorvosi lovaként említhető a migrációs politika, amely vezető témakör az előzetes döntéshozatali eljárásoknál is,⁶ ahol lényeges hivatkozási pont a mindenek felett álló Alapjogi Chartának való megfelelés, és ezen a téren a magyar joggyakorlatot folyamatos kritika éri.

E tanulmány középpontjában az Európai Unió Bíróságának (EUB) a C-159/21. számú, a Fővárosi Törvényszék által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyben hozott 2022. szeptember 22-i ítélete (GM-ügy) áll, amely a közös anyagi jog, a kizárólagos tagállami hatáskörként az EU által is tiszteletben tartott nemzetbiztonsági kérdések, valamint az eljárásjogi szabályok összecsapásának ékes példája.

A GM-ügyben az EUB az alábbi elvi jellegű megállapításokat tette a nemzetközi védelem tárgyában hozott negatív hatósági határozatokkal kapcsolatban. *Helytelen az a jogértelmezés, amely alapján egy állam (hatósága) nemzetbiztonsági okokra hivatkozva gyakorlatilag megfoszthat egy ügyfelet (jelen esetben harmadik állam állampolgárát) az alapvető eljárási jogaitól. Ennek megfelelően az eljárás dokumentumaihoz való hozzáférést akkor is biztosítani kell, ha azok nemzetbiztonsági okokból minősített adatok miatt titkosítottak, mert ennek hiányában a hatékony jogorvoslathoz való jog nem gyakorolható.*

A döntésre okot adó szabályozási környezet, valamint a joggyakorlat közelebb hozza annak megértését, hogy milyen aspektusban értelmezhető az eljárási autonómia és a nemzeti hatáskör ilyen helyzetekben, ahogy az is kikövetkeztethető, hogy hol a határ a tisztán nemzeti mozgástér és az uniós jogi hatás között.

A nemzetbiztonsági szempontok érvényesítése a hatósági eljárásban

A tanulmány szempontjából az ügy érdekessége a nemzetbiztonsági okból korlátozott iratokhoz való hozzáférés, és az ebből adódó indokolás nélküli, negatív hatósági határozat, valamint ezen helyzet jogszerűségének megítélése.

⁵ Pl. CSATLÓS 2015: 69–74; CSATLÓS–SIKET 2020: 53–61. Lásd továbbá pl. BALÁZS 2019: 68–85; TORMA 2011: 313–332; STRIHÓ–SZEGEDI 2023: 127–147.

⁶ A Bíróság igazságügyi statisztikái – 2023. Lásd: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14640/ számokat lásd: 9; 17.

GM a személyében rejlő nemzetbiztonsági veszélyre hivatkozással kapott negatív tartalmú döntést a menekültstátusz visszavonásáról és az oltalmazotti jogállás megadásának megtagadásáról. Idegenként egy országba belépni és ott tartózkodni nem alapvető jogosultság,⁷ legfőképpen akkor nem, ha az állam bárminemű fenyegetettség forrását látja az illetőben, ekként Magyarország területén sem tartózkodhat senki, akinek tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti vagy nemzetbiztonsági érdeket sért.⁸

Az egyénben rejlő tényleges vagy potenciális nemzetbiztonsági veszélyeztetés vagy fenyegetés olyan szakkérdés, amelyben a jogalkotó az állásfoglalás jogát az erre hivatott hatóságok kezébe adja. Emiatt az eljáró (idegenrendészeti vagy menekültügyi) hatóság az idegen státuszáról szóló határozatát akként hozza meg, hogy előtte az Alkotmányvédelmi Hivatal vagy a Terrorelhárítási Központ szakvéleményét beszerzi. Ugyanakkor szem előtt tartva, hogy ezen szervek pont a tevékenységükkel érintett kérdések kapcsán, minősített adatállománnyal dolgoznak, illetve az általuk kibocsátott dokumentumok is speciális adatvédelmi szabályok hatálya alatt állnak. Ennek okán az eljáró hatóság döntése sem tartalmazhatja azokat az adatokat, amelyek minősítéssel védettek, ez pedig azt eredményezi, hogy az eljáró hatóság döntése gyakorlatilag ténybeli indokolás nélküli szakhatósági állásfoglaláson alapulva egyszerűen deklarálja, hogy a kérelmező a magyar nemzetbiztonságot veszélyezteti, ekként negatív tartalmú döntés született az ügyében. Hogy pontosan miért és hogyan veszélyes ő a nemzetbiztonságra, arra nem kapott magyarázatot. Ennek következtében az eljárási jogait sem tudta megfelelően gyakorolni, hiszen bár a döntéshozatalra irányadó eljárási szabályokat pontról pontra betartották, az alapul szolgáló tényállást nem tudta sem megismerni, és így megcáfolni sem.⁹

Amikor egy harmadik államból származó állampolgár sorsáról az idegenrendészeti, illetve menekültügyi hatóságok döntenek, az adott személy potenciális veszélyeit nem az eljáró hatóságok állapítják meg, hanem döntésükben támaszkodni kötelesek az erre kijelölt hatóságok – tipikusan az Alkotmányvédelmi Hivatal, illetve a Terrorelhárítási Központ¹⁰ – állásfoglalásaira. Ez a döntési hatáskör megosztása: az érdemi döntésre jogosult eljáró hatóság és a nemzetbiztonsági veszélyeztetettség feltárásában illetékes szakhatóság párosítása egy olyan döntéshozatali konstrukció, amely évtizedek óta jelen van a magyar államigazgatásban.¹¹

Ez a döntéshozatali konstrukció önmagában nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal, az azonban már igen, ha az ügy érdemében az eljáró hatóság sem ismerheti meg

⁷ HIGGINS 1973: 344–352; TORPEY 2000: 7–8.

⁸ Menekült esetén: Met. 8. § (4); oltalmazott esetén: Met. 15. § b). A befogadotti jogállás kapcsán nem rögzít ilyen vagy hasonló kitételeket a jogszabály, de vélhetően a „nem felel meg a menekültként vagy oltalmazottként elismerés feltételeinek” nem arra vonatkozik, hogy nemzetbiztonságot veszélyeztető személyek befogadotti jogállást kaphatnak. Met. 25/A. §. Menedékes esetén: Met. 21. § b). Harmadik országok állampolgárainak beutazása és tartózkodása kapcsán pedig a 2023. december 31-ig hatályban lévő Harmtv. 6. § (3) szerint száznolcvan 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 tartózkodhat Magyarország területén, akinek a beutazása vagy tartózkodása Magyarország közrendjét, közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát, illetve közegészségügyi érdekét nem sérti vagy veszélyezteti. Lásd még 33. § (2) b) pont, 35. § (7); 38. § (9); 42. § (6) d); 43. § (1) c) és (2) d). Lásd ehhez LAUFER 2020.

⁹ GM-ügy 13–18. pont.

¹⁰ Met. Vhr. 2/A. § a); 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (1a), 35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet 242. § (1).

¹¹ KÁLMÁN 2018: 108.

a döntése alapjául szolgáló tényeket, és nincs abban a helyzetben, hogy maga végezze el a tények és körülmények értékelését, és csak arra hivatkozzon, hogy számára a szakhatósági állásfoglalás kötelező, vitathatatlan alap, gyakorlatilag érdemi rész döntés.¹² Erről az indokolásban köteles számot adni.¹³

Az együtt döntési rendszerben az eljáró hatóság határozatának részét képezi a szakhatóság állásfoglalása mind az általános szabályok,¹⁴ mind a speciális, nemzetközi védelem körébe tartozó, valamint idegenrendészeti eljárások során.¹⁵ Az egyetlen korlátot a *védett adatok* köre jelenti; idegenrendészeti és menekültügyekben ez nemzetbiztonsági veszélyeztetettségre hivatkozás kapcsán indokolás nélküli döntéseket eredményez. A szakhatóság döntése ugyanakkor az eljáró hatóság eljárást befejező, érdemi döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg; erről az eljáró hatóság szintén az érdemi döntésében ad tájékoztatást.¹⁶

A GM-ügy kifejezetten magyar vonatkozásban világít rá arra, ami nemcsak a nemzetközi védelem körébe esőn, hanem az idegenrendészeti kiutasítási eljárásokban is bevett gyakorlat, hogy a nemzetbiztonsági okból minősített adatok miatt a hatékony jogorvoslatához való jog formálisan biztosított, de gyakorlatilag kiüresített.¹⁷ A minősített adatokat tartalmazó iratok megtekintése és a döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszer olyan bonyolult, egymástól teljesen független és nem kapcsolódó eljárások halmazát jelenti, amelynek végső kimenetele az, hogy az eljárás alapjául szolgáló tények – amelyek megismerhetősége is kifejezetten nehézkes – nem tehetők vitássá a jogorvoslati eljárás során. A kérdés további boncolgatásához érdemes előbb megvizsgálni, hogy ki jogosult a nemzetbiztonságra vonatkozó szabályozással élni: az EU jogalkotói vagy a tagállamok.

A nemzetbiztonság és a tagállami kizárólagosság kérdése

Sok alapelv hatja át az EU működését, de talán mindennek a gyökere az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkébe foglalt, az integráció kezdetétől létező,¹⁸ mára általános jogelvként irányadó *lojalitási klauzula*.¹⁹ Ez kimondja, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak az EU-ra, a tagállamoknál marad, és az EU és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok mindent megtesznek a kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az EU célkitűzéseinek megvalósítását. Az EU is tiszteletben tartja a neki megállapított

¹² A GM-ügy arra is felhívta a figyelmet, hogy az eljáró hatóságnak is valamennyi releváns információval rendelkeznie kell, és ezen információk figyelembevételével saját magának kell elvégeznie a tények és a körülmények értékelését, vagyis e hatóságnak mérlegelési jogkörrel kell rendelkeznie. E tekintetben a magyar joggyakorlat uniós jogot sért. Kvalifikációs irányelv 14. cikk (4) a), GM-ügy 80–81. pont.

¹³ Kvalifikációs irányelv 14. cikk (4) a). GM-ügy 80–81. pont, ZZ-ügy 61. pont, CSATLÓS 2023a.

¹⁴ Ákr. 81. § (1).

¹⁵ Met. 32/Q. § (2) d)–g). Harmtv. 87/M. § (1).

¹⁶ Met. 32/Q. § (2) h); 57. § (4).

¹⁷ Lásd bővebben CSATLÓS 2023c.

¹⁸ DE BAERE – ROES 2015: 830–831.

¹⁹ KLAMERT 2014: 243–245.

hatásköröket, többek között azt, hogy a nemzeti biztonság védelme mint az identitás egy fontos bástyája²⁰ kizárólag a tagállamok feladata marad.

A biztonság speciális érték, amely az állam fenyegetésektől, veszélyektől mentes állapotát, stabilitását és fejlődését garantálja. Az ország szuverenitásában, a demokratikus jogállam intézményeinek és a piacgazdaság zavartalan működésében, az emberi jogok érvényesülésében, az élet-, a vagyon-, a jog- és szociális biztonságban tárgyasul.²¹ Emiatt a nemzetbiztonság mint abszolút védendő érték számos területen képez kivételt; derogációt jelentő klauzulát.²²

Idegen állam területére való belépés és az ott tartózkodás nem tekinthető univerzális alapjognak. A mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga csak azokat illeti meg, akik az adott állam területén jogszerűen tartózkodnak. A jogszerű belépés és tartózkodás alapvető feltétele, hogy az illető ne jelentsen veszélyt az adott állam nemzetbiztonságára, közbiztonságára vagy közegészségügyére.²³

Az EU szabad mozgásra és migrációra vonatkozó joganyaga a személyi hatály szerint változik: más szabályok vonatkoznak az uniós polgárok szabad mozgására, és mások a harmadik országokból származó állampolgárok tartózkodására az időtartam és jogcím szerint. Közös azonban az, hogy a nemzetbiztonságot veszélyeztető személyeket egyetlen (tag)állam sem köteles a területére beengedni vagy ott megtűrni.²⁴

Az, hogy milyen mértékű és az illető személyes magatartásával mennyiben összefüggő konkrét ok, illetve tényleges vagy potenciális fenyegetettség alapozza meg a nemzetbiztonsági kockázat vagy fenyegetettség elégséges szintjét, változatos képet fest.²⁵ Az uniós polgárok és családtagjaik szélesebb körű védelmet élveznek az állam mérlegelési jogkörével szemben, míg a harmadik országok állampolgárai kevésbé kedvező helyzetben vannak, ha ilyen aggályok merülnek fel.²⁶

Összességében gyakorlatilag lehetetlen univerzálisan definiálni, hogy milyen jellegű cselekmények azok, amelyeket az állam nemzetbiztonságot, közbiztonságot vagy közrendet veszélyeztetőnek tarthat. Ebből kifolyólag az ellenük való védekezés eszközrendszere is meglehetősen nagyfokú mozgásszabadságot engedélyez.²⁷ Az viszont valamelyest közös nevezőre hozza az ilyen kihívásokat, hogy bármilyen személyi körről is legyen szó, demokratikus jogállami kritérium és emberi jogi kérdés, hogy az eljárási jogok ugyan korlátozhatók, de teljes mértékben meg nem vonhatók. Ahogy Jeney megállapította, e téren az állami főhatalomnak korlátot szab a nemzetközi menekültjogra és az emberi jogok nemzetközi védelmére vonatkozó szabályrendszer és ezek mentén az uniós jog is.²⁸

²⁰ EUSz 4. cikk (3); MANGIAMELI 2012: 33; TRIBL 2021: 81.

²¹ RÉVÉSZ 2010: 38.

²² SLEPAK 2019: 2; YAMAMOTO–OYAMA 2018–2019: 271–273.

²³ Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikk 1. és 3. pont.

²⁴ Erről lásd HAILBRONNER 2024.

²⁵ A státuszok és vonatkozó jogi aktusok összehasonlítása: BOELES et al. 2021: 39.

²⁶ Erről bővebben CSATLÓS 2022b: 9–10; lásd még: C-165/14 84–86. pont vö. C-544/15 50. pont; STEHLÍK 2017: 137–138.

²⁷ CSATLÓS 2022b: 8–9.

²⁸ JENEY 2017: 173.

Az indokolt döntéshez való jog és az iratokhoz való hozzáférés korlátozása

A hatóságok – az Alaptörvény alapján – törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.²⁹ Az indokolási kötelezettség a jogállami követelményekből álló és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő olyan alapvető eljárásjogi garancia, amelynek célja, hogy a döntéshozatal módja utóbb ellenőrizhető legyen. Egyrészt a hatóság törvényes működésének megítélése érdekében, másrészt, hogy tájékoztassa az ügyfelet a rá vonatkozóan megállapított – elsősorban – kötelezettségek okairól, a döntés kialakításának mikéntjéről, és ezzel összefüggésben vétezik fel őt azokkal az ismeretekkel, amelyek a jogorvoslathoz való jogának gyakorlásához elengedhetetlenül szükségesek.³⁰

Az állam nemzetbiztonsági érdekeit szolgáló rendvédelmi szerveket – beleértve az idegenrendészeti és menekültügyi eljárásokban szakhatósági állásfoglalást adó hatóságokat – nem véletlenül nevezik gyakran titkosszolgálatoknak. Tevékenységük és működésük lényege lehetetlenülne el, ha mindaz, amit az állam érdekeiért végeznek, nyilvánosan zajlana. Az állam érdekeit szolgálják akkor is, amikor segítik az idegenrendészeti és menekültügyi hatóságok munkáját azzal, hogy szakhatósági állásfoglalást nyújtanak harmadik országok állampolgáraitól, különösen annak megítélésében, hogy jelentenek-e tényleges vagy potenciális veszélyt a magyar nemzetbiztonságra. A nemzetbiztonsági–közbiztonsági–közrendi okokat a magyar joggyakorlat pedig előtérbe helyezi a tájékoztatáshoz, illetve az egyéb eljárásjogi garanciákkal szemben.³¹

A tevékenységük specifikumához igazodón az ezzel kapcsolatos iratanyag – nemzetbiztonsági okokból – minősített adatokat tartalmaz, és ennek okán a megismerhetőségük kizárható.³² Ugyan az eljárás konkrét személyre vonatkozik, de maga az eljárás technikája, módszere, iránya a védelem valódi tárgya. A tevékenységre és működésre vonatkozó információk napvilágra kerülése sértené az állam érdekeit, és ellehetetlenítené a további feltáró tevékenységet.³³

A bizonyítékok megismerése nem abszolút jog. Ahogy a strasbourgi esetjog is felismerte, egy büntetőeljárásban előfordulhatnak egymással versengő érdekek, mint például a nemzetbiztonság, a tanúk védelme, valamint a rendőrség által alkalmazott egyes nyomozási módszerek titokban tartásának szükségessége, ez az úgynevezett „versengő értékek közötti választás” csak alkotmányos jogállamban adódhat, minthogy az államhatalom autoriter gyakorlása ilyesmire nincsen tekintettel. Ahogy arra Révész rámutatott, a titkosszolgálatok

²⁹ Alaptörvény XXIV. cikk (1).

³⁰ CSATLÓS 2023b: 71.

³¹ CSATLÓS 2022b: 17–18.

³² Nbtv. 48. § (3).

³³ Lásd: 29/2014. (IX. 30.) AB határozat 852–853. [57], [61], [63] és I.KFV.37.468/2021/7/II. [31]; I.KFV.37.086/2021/9 [25].

„nem nyilvános szabályozás mellett, leplezett intézményi keretek között, titkos állománnyal, operatív módszerekkel, speciális technikákkal vesznek részt a legváltozatosabb formájú szuverén hatalmak védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, demokráciákban kisebb mértékben, de mindenképpen misztikus homállyal övezi e szolgálatok tevékenységét.”³⁴

A jelen demokratikus (nemzetközi és uniós jogi) szabályozási környezetben azonban az érdekeket tehát egyensúlyban kell tartani az eljárási szereplők jogaival.³⁵ Ugyanakkor ennél tágabb kontextusban az uniós jogot végrehajtó szervezetet köti a *megfelelő ügyintézéshez való jog*, amely magában foglalja a döntések indokolásának kötelezettségét. Ezen felül biztosítja *mindenkinek* a jogot arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba – a bizalmas adatkezeléshez fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett – betekintsen.³⁶ Az indokolt döntéshez való jog és a jogorvoslathoz való jog a migrációs tárgyú másodlagos jogforrások eljárási garanciáiban is megjelenik;³⁷ ekként irányadóak, illetve keretet szabnak a nemzeti jogalkotásnak és az uniós jog (nemzeti hatóságok általi) végrehajtásának is. A nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott döntések kapcsán kifejezetten kiemelt, hogy az elutasító határozatnak tartalmaznia kell *ténybeli és jogi indokolást*, hogyan lehet azt megtámadni.³⁸ Továbbá a tagállamok *kötelesek* a nemzeti szabályaikban *biztosítani*, hogy a kérelmezőt segítő vagy képviselő hozzáférhessen a kérelmező iratanyagában levő, az *érdemi ügyben a döntés alapjául szolgáló információkhoz*. Ez alól *kivétel*, ha az információ vagy forrásának hozzáférhetővé tétele vélhetően veszélyeztetné a nemzetbiztonságot, az információt szolgáltató szervezetek, illetve személyek vagy az érintett személy biztonságát, vagy veszélyeztetné az illetékes tagállami hatóságok nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatához fűződő nyomozati érdekeit, vagy a tagállamok nemzetközi kapcsolatait. Ilyen esetekben is (a) az információkhoz való hozzáférést kell biztosítani egyrészt a határozat jogszerűségének elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok számára, másrészt (b) a nemzeti jogukban olyan eljárásokat kell kialakítaniuk, amelyek garantálják az érintett személy védelemhez való jogának a tiszteletben tartását.³⁹ Ezek konjunktív feltételek.

A tagállami mozgástér és a magyar szabályozás vizsgálata során meg kell találni azt az egyensúlyt, amely biztosítja a nemzetbiztonsági érdekek védelmét, ugyanakkor tiszteletben tartja az egyének eljárási jogait és az uniós jog által meghatározott alapelveket. A nemzetbiztonsági érdekek figyelembevétele során is biztosítani kell, hogy a jogkorlátozások arányosak legyenek, és ne sértsék aránytalanul az érintettek jogait. Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletei iránymutatásként szolgálnak arra

³⁴ Révész 2007: 3.

³⁵ Council of Europe, European Court of Human Rights 2013: 32. Lásd különösen: *Case of Bobek v. Poland* 69–70. pont; *Arrêt Bucur et Toma c. Roumanie* 72–73. pont.

³⁶ Alapjogi Charta 41. cikk (2) b) és c) pont; 51. cikk.

³⁷ A teljesség igénye nélkül lásd: Vízumkódex 32. cikk (2)–(3); a Tanács 2003/109/EK irányelve 20. cikk (1); az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve 12–13. cikk; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1883 irányelve 11. cikk (3); az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve 18. cikk (4)–(5); az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve 8. cikk (1)–(2); az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/801 irányelve 34. cikk (4)–(5).

³⁸ Eljárási irányelv 4. cikk (2) b); 11. cikk (2).

³⁹ Eljárási irányelv 23. cikk (1).

nézve, hogy hogyan kell egyensúlyt teremteni a nemzetbiztonság és az egyéni jogok között. A kérdés, hogy ez az egyensúlyi helyzet hol található.

Eljárási autonómia v. pro forma megfelelés

Az uniós jog végrehajtását a tagállamok saját belső államszervezeti felépítésük szerinti jogalkalmazó szerveik útján végzik, a tagállami *eljárási autonómia* adta kereteken belül.⁴⁰ Ez az 1976-os *Rewe-döntés* óta, kiegészülve a ráépülő esetjog pontosításaival, az uniós jog végrehajtásának legfőbb elvét képezi. Trstenjak főtanácsnok ezzel kapcsolatban felhívja arra is a figyelmet, hogy az autonómia véletlenül sem jelenti az eljárásjogi szabályok megállapítása terén a tagállamok átfogó mérlegelési jogkörét. Az elv jelentése, hogy amennyiben az uniós jog másképp nem rendelkezik, azaz nincsenek uniós szintű szabályok, vagy azok az adott kérdést nem rendezik, a tagállami hatóságok és bíróságok az uniós jogot alkalmazó tevékenységük során a nemzeti anyagi és eljárásjog alapján járnak el. A tagállamok eljárási autonómiája ezenfelül nem csupán eljárásjogi kérdésekre korlátozódik, hanem részben az uniós jogból eredő jogokra vonatkozó anyagi jogi szabályokra is kiterjed azáltal, hogy az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében – tekintettel azok céljára – kötelesek megválasztani az ehhez legmegfelelőbb formát és eszközöket.⁴¹

Ennek megfelelően a nemzeti hatóságok kötelesek az uniós jogot a nemzeti eljárási jog szerint alkalmazni, de úgy, hogy az elérhesse azt a célt, amely miatt megalkották. Ha ez kétséges, akkor a tagállami bíróságok kötelesek ugyanolyan jogvédelmet biztosítani az uniós jogra hivatkozóknak, mint amit a belső jog rendelkezései kapcsán is nyújtanának (egyenértékűség elve). Emellett nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve).⁴² E két elv kumulatív feltételét képezi az eljárási autonómiának az uniós jog által szabályozott helyzetekben.⁴³

A kérdés továbbra is az, hogyan kerüljenek egyensúlyba az elvek; jelen esetben pedig az, hogy *a nemzetbiztonság megóvása érdekében az állami érdekeket szolgáló eljárási szabályok és az ügyfelet az állami önkénytől védő, az uniós jog által is biztosított eljárásjogi garanciák hogyan viszonyulnak egymáshoz*, illetve melyik áll a másik felett. Ez a probléma különösen idegenrendészeti ügyekben (beleértve a menekültügyi eljárásokat is) csúcspontot ki, nem csak hazánkban.⁴⁴

A minősített adatokat tartalmazó iratok megtekintése, a döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszer ugyanis *bonyolult, egymástól teljesen független és nem kapcsolódó* eljárásokat jelent.

Az ügy érdemében – idegenrendészeti kiutasítás, nemzetközi védelmet elutasító, visszavonó döntés – született határozat, és annak részeként a szakhatósági állásfoglalás közigazgatási perben támadható meg. A szakhatósági állásfoglalásokban rejlő információk minősítéssel védettek,⁴⁵ így a döntést úgy kell megszövegezni, hogy a figyelembe vett

⁴⁰ GOMBOS 2019: 37.

⁴¹ C-591/10 23–24. pont, ehhez: C-212/04 93–94. pont.

⁴² C-33-76 5. pont és C-268/06 43–48. pont.

⁴³ C-161/15 25. pont, C-3/16 48–49. pont

⁴⁴ Lásd JUHÁSZ 2024: 40–44.

⁴⁵ Mavtv. 4–6.§.

védett adat tartalmára annak ismertetése nélkül utaljon. Ezt a menekültügyi eljárásokat uraló Met. *expressis verbis* előírja,⁴⁶ az eset időpontjában a harmadik államok beutazásáról és tartózkodásáról rendelkező Harmtv. pedig az általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) szabályaira utal vissza, és azt rendeli alkalmazni.⁴⁷ Eszerint nem ismerhető meg az olyan irat vagy az irat olyan része, amelyből következtetés vonható le valamely védett adatra vagy olyan személyes adatra, amely megismerésének törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, kivéve, ha az adat – ide nem értve a minősített adatot – megismerésének hiánya megakadályozná az iratbetekintésre jogosultat az e törvényben biztosított jogai gyakorlásában.⁴⁸

Az érdemi döntéssel szembeni jogorvoslati eljárásban az eljáró bíróság sem jogosult az iratok minősített jellege miatt a minősített adatot bárki – így az érintett idegen – tudomására hozni, illetve ezzel összefüggésben az abban foglaltak megfelelőségét ellenőrizni, és azt érdemben felülbírálni. Tevékenysége a kockázat megállapításának tényként való ellenőrzésére korlátozódik, vagyis, hogy a minősített iratokban szereplő információ alátámasztotta-e az értékelést vagy sem;⁴⁹ a döntésében a bíróság sem jeleníthet meg minősített adatot.⁵⁰ A tényleges okok, a döntés lényegi indokainak megtekintésére *megismerési engedély* birtokában ad lehetőséget a jogalkotó. Ezt a minősítő megtagadhatja azon az alapon, hogy akárcsak a minősített személyes adatok megismerése által az érintett a szakhatóságként eljáró szerv nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenységére, annak irányultságára, metodikájára, eljárásrendjére levonható következtetések a szerv befolyásolástól mentes, hatékony feladatellátását hátráltatná, és ezzel közvetve Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit sértené.⁵¹ Gyakorlati esetek támasztják alá, hogy ritkán adnak helyt a kérelemnek,⁵² ráadásul a körülmények sem mindig teszik azt lehetővé, hogy a joggal élhessenek a jogosultak.⁵³ Emellett ez valóban csak megismerést jelent, az esetlegesen megszerzett információkra az érdemi döntés elleni közigazgatási perben hivatkozni nem lehet, azok nemzetbiztonsági okból nem felhasználhatók. Egyebekben ez független eljárást jelent, közötté és a bírósági jogorvoslat között sincs közvetlen átjárás, és ez alól a megismerési engedély megtagadása esetén indított közigazgatási per sem kivétel.⁵⁴ A minősített adat megismerése iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozat esetében a hatékony bírói jogvédelem csak a minősített adat védelméről szóló törvény

⁴⁶ Met. 32/Q. § (3) és (2) d.

⁴⁷ Harmtv. 87/M. §, 92/C. §. 6. pont.

⁴⁸ Ákr. 34. § (2).

⁴⁹ KfV.37.468/2021/7/II [32]–[33], I. 2024-ben is: III.KfV.37.798/2023/10-II.[73]–[74].

⁵⁰ KGD2016. 27.

⁵¹ Mavtv. 11–12. §.

⁵² Fővárosi Törvényszék 49.K.703.152/2021/8 [7]. ehhez hasonló: Kfv.I.37.127/2021/10.; Kfv.I. 37.468/2021/7. A Magyar Helsinki Bizottság kérésére adott információk szerint az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ 2019-ben, 2020-ban és 2021 első felében egyetlen esetben sem adott megismerési engedélyt. National Security Grounds for Exclusion from International Protection as a Carte Blanche: Hungarian Asylum Provisions Not Compliant with EU Law Information Update by the Hungarian Helsinki Committee, 20 December 2021. 5-ös lábjegyzet.

⁵³ Kfv.II.37.075/2021/9. [16].

⁵⁴ Mavtv. 11. § (2); Például: Kfv.II.37.983/2020/10. [16]; II.Kfv.37.075/2021/9/2. [26]. A Kúria Kfv.I.37.931/2021/8. számú ítélete példának okáért korlátozásokkal ugyan, de az alperest a minősített iratra vonatkozó megismerési engedély kiadására kötelezte. Kfv. 37.664/2022/12. [29]; I.Kfv.37.127/2021/10. [26].

keretei között érvényesülhet, azokat a hatályos uniós szabályok nem írják felül.⁵⁵ Teljesen külön és önálló eljárás továbbá az úgynevezett *titokfelügyeleti eljárás* is, amely arra irányul, hogy a minősítést vitassa. A minősítés jogszerűsége tárgyában a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (NAIH) lehet bejelentést tenni, amely a bejelentés alapján indokolt esetben hivatalból indít eljárást, és esetleg módosít a minősítésen.⁵⁶

A Kúria álláspontja az, hogy ez a szabályozási helyzet az adatok jellegéből, abból a nemzetbiztonsági érdekből ered, amelyben elsőbbséget élvez az állam szuverenitása (nemzetbiztonsági érdeke), de a megismerési engedély jogintézménye és a hatóság döntése elleni közigazgatási per együttesen olyan garanciát biztosít, amely folytán nem sérülnek az ügyfél jogai.⁵⁷ Abban a ritka esetben is, ha a szakhatósági állásfoglalásban foglaltakat – vagyis egy hátrányos döntés ténybeli okait – meg is tekintheti a harmadik ország állampolgára, azok a bírósági eljárásban nem használhatók fel, ennél fogva azok vitatására, így az információtartalommal szembeni ellenbizonyításra nincs lehetőség.

A GM-ügy ratio decidendi és az implicit értelmezési támpont

A GM-ügyben megerősítették a nemzetközi védelmet kérelmezők jogát az őket érintő ügyekkel kapcsolatos információk legalább lényegének megismerésére és e döntéssel kapcsolatos eljárásban való felhasználás jogára, még akkor is, ha ezek tartalmazzák a nemzetbiztonsági érdekeket érintő információkat.⁵⁸ Korábban az Európai Unió Bírósága már döntött arról, hogy az okokat illető tájékoztatás kötelezettsége hogyan viszonyul a nemzetbiztonsági érdekekkel ellentétes közléshez és a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető joghoz. A 2013-as *ZZ-ügyben* kifejezetten az Unió polgárainak és családtagjaik szabad mozgásához és tartózkodásához való jogát értelmezte az irányelv. Ha a felek nem tudják megvizsgálni azokat a tényeket és dokumentumokat, amelyek alapján meghozták az ellenük szóló döntéseket, és ezért nem tudják hatékonyan képviselni álláspontjukat, sérülnek a hatékony jogorvoslathoz való jogaik.⁵⁹

A *Kadi II-ügyben* történt pontosítás szerint a határozatok alapját képező okok lényegének meghatározásához az irányadó szempont az, hogy a határozat az érintett személyre vonatkozóan egyedi hatállyal bír-e. Ennek megítélése nem csupán az indokok absztrakt valószínűségére korlátozódik, hanem arra irányul, hogy ezek az indokok, vagy legalább egy közülük, amelyek önmagukban elegendő alapot jelentenek a határozat megalapozásához, megalapozottak-e.⁶⁰ Ami a nemzetbiztonsági szempontokból történő korlátozásokat illeti, az érintett eljárási garanciák biztosítása érdekében fontos, hogy a szóban forgó információk vagy bizonyítékok tartalmáról történő *összefoglaló*⁶¹ közlés kellően pontos

⁵⁵ Kfv.I.37.127/2021/10. [34].

⁵⁶ Infotv. 62–63. §.

⁵⁷ Kfv. 37.983/2020/10. [26].

⁵⁸ GM-ügy, 60. pont.

⁵⁹ ZZ-ügy, 53. pont.

⁶⁰ Kadi II-ügy 119. pont.

⁶¹ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának – jogi probléma szempontjából hasonló ügyben való – döntése értelmében egy jogszabályi rendelkezéseket felsoroló anyag még minimális szinten sem felel meg ebből a célból, valamint a sajtótájékoztató anyag (*press release*) sem. *Case Muhammad and Muhammad v. Romania* 174. pont.

és konkrét legyen. Ehhez legalább egy megfelelően alátámasztott indok elegendő, hogy a határozatra vonatkozó indokolási kötelezettségnek eleget tegyenek, de ehhez a *pontos és konkrét* jelleg megköveteli az azonosítható személyeket, a cselekmények módját, helyét és időpontját, valamint bármely állítást a kérelmező magatartásával kapcsolatban, amely a nemzetbiztonságot fenyegetheti.⁶²

A magyar vonatkozású GM-ügyben hozott ítélet egyértelművé tette, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog, a döntés indokolása és az eljárási garanciákra való jogosultság tekintetében nincs különbség az uniós polgárok és a nem uniós polgárok között. Emellett a *Kadi II-ügy* lényegi kérdéseire vonatkozó iránymutatásait kiterjesztette, és a nemzetbiztonsági szempontból minősített adatok kezelésére vonatkozó kritériumrendszert alkalmazható iránymutatássá formálta.

A GM-ügy azonban arra is rávilágít, hogy az idegenrendészeti tárgyú döntések esetében a nemzetbiztonsági okból minősített adatok miatt a jogorvoslathoz való jog formálisan ugyan biztosított, de hatékonyságról beszélni nem lehet, mert az gyakorlatilag kiüresített. A probléma gyökereire pedig már az EJEB is felhívta Magyarország figyelmét a 2016-os *Szabó–Vissy-ítéletben*,⁶³ amelynek egyebekben a mai napig nem tett eleget az ország. Korábban egyébként maga az Alkotmánybíróság is kifejtette, hogy vannak korlátok, amelyeket a nemzetbiztonság érdekében sem szabad átlépni. Jelesül, hogy egyes titkos információgyűjtési eszközök alkalmazásához nemzetbiztonsági ügyekben bírói engedély kell, míg más esetekben ez az engedély az államigazgatási rendszeren belül marad, és az igazságügy-miniszter jogosítványa lesz. Ez utóbbi döntések kapcsán pedig emlékeztetett arra, hogy a magánélet tiszteletben tartása alkotmányos alapjog, továbbá az otthon nyugalma jogi védelemben részesül. Ebből eredően alkotmányos követelmény, hogy a külső kontroll hatékonysága érdekében még az igazságügyért felelős miniszter is köteles a titkos információgyűjtést engedélyező határozatát indokolni.⁶⁴ Érdemes felidézni, hogy már 2003-ban emlékeztetett arra az Alkotmánybíróság, hogy a rendészeti jellegű intézkedéseknek is alkotmányos indokon kell alapulniuk, szükségesnek és arányosnak kell lenniük.⁶⁵ Hivatkozva a Magyarországon 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát, az Alkotmánybíróság 2007-ben leszögezte azt is, hogy pont azért, mert az alapjogokba történő beavatkozás titkos, és mert a titkosszolgálati eszközök használata „a végrehajtott hatalomnak »beláthatatlan« lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére”.⁶⁶

Kijelenthető tehát, hogy az alapjogokból fakadó, valamint a nemzetközi védelem kapcsán megfogalmazott irányelvi eljárási garanciák kapcsán a tényleges érvényesülés

⁶² Kadi II-ügy, 129; 141–149. pont. Lásd CSATLÓS 2023a: 62–63.

⁶³ *Case of Szabó and Vissy v. Hungary* 79. pont; SOLTÍ 2019: 162–165. Az ítéletben foglaltak nem teljesítésére 2024 júniusában felhívták Magyarországot figyelmét. Committee of Ministers – Supervision of the Execution of Judgments of the ECHR – Cases Examined at 1501st meeting (HR) – 11–13 June 2024. 2.; H46-17 Szabó and Vissy group v. Hungary (Application No. 37138/14). 1501st meeting, 11-13 June 2024 (DH); CM/Del/Dec/1501/H46-17.

⁶⁴ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 1194 [134].

⁶⁵ 47/2003. (X. 27.) AB határozat, 545.

⁶⁶ 2/2007. (I. 24.) AB határozat, 76–77.

elvét a magyar joggyakorlat nem tükrözi. A minősített adatokat tartalmazó iratok megtekintése és a döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszer olyan bonyolult, egymástól független és nem kapcsolódó eljárások halmazát alkotja, amelynek végső eredménye az, hogy az eljárás alapjául szolgáló tények – amelyek megismerése is kifejezetten nehézkes – nem vitathatók a jogorvoslati eljárás során.

Győz a nemzetbiztonsági érdek? A GM-ügy után

A GM-ügyben 2022 szeptemberében kifejezetten magyar vonatkozásban mondta ki az EUB, hogy az uniós joggal összeegyeztethetetlen a magyar joggyakorlat, így a változás szükségszerűnek ígérkezett. A menekültügyi eljárásokra vonatkozó szabályok nem változtak: a menekültügyi hatóság döntése tartalmazza többek között a hatóság döntésének indoklását, a megállapított tényállást, a bizonyítékokat, valamint a hatóság által mérlegelt körülményeket és a szakhatóság állásfoglalását. Amennyiben a szakhatósági állásfoglalás minősített adatot tartalmaz, azt a döntésben nem lehet megjeleníteni. A döntés csak olyan védett adatot tartalmazhat, amelyet az iratbetekintés szabályai szerint megismerhet az, akivel a döntést közlik. A döntést úgy kell megfogalmazni, hogy a figyelembe vett védett adat tartalmára annak ismertetése nélkül utaljon.⁶⁷

A harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozóan viszont született 2023. év végén egy új törvény, a Harmtv.-t felváltotta a 2023. évi XC. törvény (Btátv.), amely márciustól alkalmazandó, miután két hónapra szüneteltette az eljárásokat, és ezen idő alatt nem volt beadható a hatálya alá tartozó kérelem sem.⁶⁸ Az új norma lényegében megtartotta a korábbi szövegváltozatot a döntésre nézve, az Ákr.-re utaló szabállyal együtt.⁶⁹

Az ítélezési gyakorlatban a GM-ügy nem maradt hasonlóan nyomtalan, több helyen hivatkozási alapot képez. A Kúria 2023-ban is megerősítette, hogy az eljáró bíróság a közigazgatási perben az objektív és szubjektív jogvédelmi feladatát, ennek során a „fegyveregyenlőség” biztosítását a minősített adatokat tartalmazó iratba való betekintés és annak ellenőrzése útján látja el. A vizsgálat célja, hogy megállapítsa, elegendő indokul szolgálnak-e a szakhatóság állásfoglalásának alapját képező tények és adatok az idegenrendészeti határozatban foglalt intézkedéshez, azaz igazolják-e a nemzetbiztonsági kockázat fennállását, vagy sem. A bíróság nem bírálhatja felül a nemzetbiztonsági kockázat igazolására alkalmas adatokon alapuló okszerű és logikus hatósági következtetést.⁷⁰ Elvi éllel hangsúlyozta, hogy a nemzeti minősítésű személyes adat megismerési engedély kiadása iránti eljárás és az azzal összefüggő idegenrendészeti vagy más tárgyú alapeljárás két különálló eljárás, és a hozzájuk kapcsolódó jogorvoslati eljárás és anyagi jogi szabályozás is elkülönül. A megismerési engedély kiadásának megtagadása tárgyában hozott közigazgatási határozat jogszerűsége a Mavtv. rendelkezései alapján vizsgálandó.

⁶⁷ Met. 32/Q. §.

⁶⁸ Btátv 286. § (1).

⁶⁹ Btátv. 190. § (1); 221. § 7.

⁷⁰ VII.Kfv.37.517/2023/12-I [3] a korábbi gyakorlatát hivatkozva: Kfv.II.37.533/2020/9. [31]–[32]; Kfv. II.37.671/2020/17. [44]–[45]; Kfv.II.37.863/2020/15. [38]–[39]; Kfv.II.37.761/2021/9. [45].

Az idegenrendészeti eljárásra irányadó – az EJEB és az EUB esetjogában, többek között a GM-ügyben is kidolgozott – eljárási garanciák figyelembevétele nem irányadó erre.⁷¹

A Kúria kiemelte azt is, hogy esetről esetre, az adott ügy konkrét egyedi körülményei alapján értékelhető, hogy a minősített adatoknak van-e olyan köre, amelyre nézve a nemzetbiztonsági érdek vagy más, minősítéssel védhető közérdek sérelme nélkül biztosítható a nemzeti minősítésű személyes adat megismerése. Ha a minősített adatoknak van ilyen köre, akkor arra vonatkozóan a megismerési engedély kiadása jogszerűen nem tagadható meg. Ez nem a minősített adat lényegének megismerése, és nem is kivonatolás, hanem annak érvényre juttatása, hogy amennyiben egyes adatok megismerése nem eredményezi a minősítéssel védhető közérdek sérelmét, akkor a felperest érintő jogkorlátozást megalapozó indok az adatok azon része tekintetében nem áll fenn.⁷² A „lényegre kiterjedő megismerési jog” kapcsán pedig leszögezte, hogy a Kúria gyakorlata a nemzeti minősítésű személyes adat tekintetében a kivonatolást nem tartja összeegyeztethetőnek a jogintézmény természetével. Ha konkrét információk megismerését a védendő közérdek nem teszi lehetővé, a kivonatolás azt eredményezné, hogy nem a konkrét információk, hanem azok bizonyos szintű általánosítása lenne megismerhető. Az általánosítás e téren azt eredményezné, hogy az információ elveszítené személyes adat jellegét. Mindebből következik, hogy nincs olyan, hogy „lényegi okok” vagy „kivonatolás”; vagy engedélyezhető kockázat nélkül a személyre vonatkoztatható adatok megismerése, vagy nem; a magyar joggyakorlatban nincs átmenetet képező szürke zóna.⁷³

A rendszer részeként: tényleg az uniós jog hatását kell vizsgálnunk?

Ha egzakt változást nem is lehet (még) tetten érni, a változás szükségességének hatása ugyanakkor megfontolandó. Mindenekelőtt abból érdemes kiindulni, hogy egy hatósági döntés indokolását tágabb kontextusban is érdemes értelmezni, mivel az nemcsak az adott ügy konkrét címzettjére vonatkozik, hanem mélyebb jelentésű.

Mindez nem jelenti az eljárási autonómia sérelmét, és nem is jelenti az eljárási garanciák európaizálódását. Az Alaptörvény ugyanis elismeri, hogy a jogállam többek között a jogbiztonság tiszteletben tartását és az önkény tilalmát jelenti; ide tartozik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, beleértve a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatát és az emberi jogok tiszteletben tartását.⁷⁴ A döntést szabályozó formai és tartalmi elemek biztosítják annak ellenőrzését és bizonyítását, hogy a közigazgatás működési szempontjai, különös tekintettel a döntéshozatali tevékenységre, összhangban vannak a fent említett jogállami elvekkel és a tisztességes eljárás elvével.⁷⁵ Ezen elemek közül

⁷¹ I.Kfv.37.664/2022/12/II. [40], [39], [36]. 2022-ben ugyanezen elvi tartalom: I.Kfv.37.055/2022/9/II. [35], lásd még 2024-ből: III.Kfv.37.798/2023/10-II. [69]–[75].

⁷² I.Kfv.37.664/2022/12/II [27].

⁷³ I.Kfv.37.455/2022/11/II [45] és az ott elvi iránymutatásként hivatkozott Kfv.I.37.259/2022/8. [51]–[52] és Kfv.I.37.931/2021/8.

⁷⁴ Alaptörvény, B) cikk (1); MAGYARY 1942: 40.

⁷⁵ Rule of Law checklist 2016: 11.

kiemelkedik az *indokolás*, amely, mint Ariadné fonala, végigvezeti a döntés olvasóját a teljes folyamaton: a döntés háttérében álló körülményektől az adott helyzetben a jogviszony alakításán át a tényleges és lehetséges következményekig. Elmagyarázza, hogy az adott hatóság miért intézkedett, milyen indokok húzódnak meg a döntés mögött, és hogyan szabályozza a törvény az ügy tárgyát. Az indokolás emellett betekintést ad abba, hogy a hatóság a jogelveket alkalmazva milyen körülmények alapján döntött az ügy érdemében.

A jogállamiság működési elvei alapvetően megkövetelik az *egyén védelmét az állami önkényvel szemben*.⁷⁶ A közigazgatás működésével kapcsolatban ez többek között abban nyilvánul meg, hogy a hatóság egyedi ügyekben történő döntéshozatali tevékenysége szigorú szabályokhoz van kötve.⁷⁷ Az eljárási garanciák biztosítják az eljárás tisztességes lebonyolítását, lehetővé téve, hogy minden érintett – az egyén és az ügyintézését kézben tartó szervek is – az indokolásban közölt információkra támaszkodva megismerje, átgondolja és vitassa a döntést.⁷⁸ Éppen ezért az indokolási kötelezettség jogintézménye alkotmányos jellegű; az Alaptörvény *expressis verbis* tartalmazza.⁷⁹ Ha az ügyfél egy döntés valódi indokairól nem tájékozódhat, nem tud védekezni ellene, és a bíróság nem tudja ellenőrizni a döntés jogszerűségét. Ilyen esetben a közigazgatás működését sem lehet megfelelően ellenőrizni, mert a bíróság nem láthatja el a közigazgatás feladatát, és nem jogosult arra, hogy bírói szerepét félretéve végrehajtói szerepet vállaljon.

Az, hogy a magyar joggyakorlatban az eljáró bíróság a közigazgatási perben az objektív és szubjektív jogvédelmi feladatát elláthatja – azaz betekinthez az iratokba, és így biztosíthatja a Kúria által hivatkozott „fegyveregyenlőséget” a minősített adatokat tartalmazó iratok ellenőrzése útján –,⁸⁰ még mindig csak az egyik oldala a történetnek. A másik oldal továbbra is jogfosztott állapotban van, és erre hívja fel a figyelmet a GM-ügy is, erősítve az egyén jogát az állam nemzetbiztonsági érdekével szemben. Ahogy egyébként maga a Kúria is vallja: a hatóság döntéséből az ügyfél teljes képet kell kapjon arról, hogy a hatóság az eljárása során milyen tényeket tárt fel, melyeket vett figyelembe és mellőzött a döntése kialakítása során, és milyen jogszabályi rendelkezések mentén határozott. Ez a garanciája annak, hogy a döntés utóbb is ellenőrizhetővé válik, helyessége, jogszerűsége érdemben elbírálható.⁸¹ Ennek relevanciáját e tanulmány fentebb a Vissy-ügy kapcsán is hangsúlyozta; ezek nem új keletű kívánalmak.

Az indokolásnak tehát legalább két címzettje mindig van: az ügyfél, akinek a jogi helyzetét a hatóság értékeli, és akinek elemi érdeke, hogy a döntéshozatal minden momentumát és részletét megismerje, hogy azokat megtámadhassa, valamint a közigazgatás törvényes működése feletti ellenőrzést gyakorló szervek, amelyek a feladat- és hatáskörük keretei között értékelni hivatottak azt.⁸² Ennek alapján a hatóságok döntéseinek indokolási kötelezettsége az Alaptörvényben is *expressis verbis* a XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarált, és szorosan kapcsolódik egy másik alapjog, a hatékony jogorvoslathoz való jog megvalósíthatóságához. Az indokolás részleteit jogszabályi aktusok rögzítik, azonban

⁷⁶ SOHN 1982: 22; 28–31; GREER 2003: 490; FOLLESDAL 2021: 119.

⁷⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 456; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, 209. [70]–[72]; Vö. Resolution (77) 31 1977 IV. cikk.

⁷⁸ Kfv. 37.111/2023/11 [15].

⁷⁹ Alaptörvény, XXIV. cikk (1). Lásd ehhez CHRONOWSKI 2014b: 144.

⁸⁰ VII.Kfv.37.517/2023/12-I [37]–[38].; CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2016: 69.

⁸¹ Kf.39177/2022/14 [50].

⁸² DELSIGNORE–RAMAJOLI 2021: 28.

a normahierarchia egyszerű jellegéből adódóan egyik jogszabály sem értelmezhető úgy, hogy felhatalmazza a hatóságot arra, hogy az indokolást a fent említett hatásoktól teljesen megfosztja.⁸³ Akkor sem, ha jogalkotási aktus állambiztonsági érdekből megengedi bizonyos információk védetté tételét. Annak ellenére, hogy nemzetközileg elismert, az államok szabadon élhetnek szuverenitásukkal nemzetbiztonságuk védelmében, és a lojalitási klauzula szerint ez tagállami felségterület, más jogintézményeket, különösen az alapjogokat nem üresítheti ki ennek szolgálata.⁸⁴

Az ellenkezőjét alátámasztó gyakorlat alaptörvény-ellenes, ahogy az ilyen korlátlan mérlegelést lehetővé tévő jogszabályhelyek is – minden uniós vonatkozás nélkül is. Az uniós jognak – és e téren említhetjük a sokszor egybefonódó strasbourgi jogot is – ugyanakkor vitathatatan abban a hatásban a jelentősége, hogy még egzakt jogállami demokratikus standardoknak megfelelő értelmezési tartomány valamennyi norma értelmezésekor.⁸⁵ Ebben rejlik (rejlene) az EU jogának valódi hatása a tagállamok joggyakorlatára, amely mint vigyázó szem örködik az alapértékeknek megfelelő működés felett.

Összefoglaló gondolatok

A tanulmány középpontjában a GM-ügyben tett megállapítások állnak. Az Európai Unió Bíróságának álláspontja szerint helytelen az a jogértelmezés, amely alapján egy állam (hatósága) nemzetbiztonsági okokra hivatkozva gyakorlatilag megfoszthat egy ügyfelet (jelen esetben harmadik állam állampolgárát) az alapvető eljárási jogaitól. Ennek megfelelően az eljárás dokumentumaihoz való hozzáférést akkor is biztosítani kell, ha azok nemzetbiztonsági okokból minősített adatok miatt titkosítottak, mert ennek hiányában a hatékony jogorvoslathoz való jog nem gyakorolható.

Az úgynevezett *eljárási autonómia* az, amelyet a tagállamok élveznek az uniós jog megvalósítása során: az uniós jogalkotó meghatározza, hogy mit kell megvalósítani, és annak kereteit, de az uniós jog megvalósításáért végső soron a tagállamok felelnek. Ez különösen érdekes és aktuális kihívásokat vet fel, amikor a *lojalitási klauzulában* is nevesített nemzeti hatáskörök ütköznek a közös politika megvalósításával. Ennek állatorvosi lovaként említhető a migrációs politika, amely vezető témakör az előzetes döntéshozatali eljárásoknál is, ahol a lényeges hivatkozási pont a mindenképp felett álló Alapjogi Chartának való megfelelés, és ezen a téren a magyar joggyakorlatot folyamatos kritika éri.

A döntésre okot adó szabályozási környezet és a joggyakorlat közelebb hozza annak megértését, hogy milyen aspektusban értelmezhető az eljárási autonómia és a nemzeti hatáskör ilyen helyzetekben. Az is kikövetkeztethető, hogy hol húzódik a határ a tisztán nemzeti mozgástér és az uniós jogi hatás között. A jogállami működési elvek alapvetően megkövetelik az egyén védelmét az állami önkénnyel szemben. Ez a közigazgatás működése kapcsán többek között abban nyilvánul meg, hogy a hatóság egyéni ügyekben való döntéshozatali tevékenységét szigorú szabályokhoz kötik. Eljárásjogi garanciák biztosítják az eljárás tisztességos menetét, és azt, hogy a döntés alapjául szolgáló okokat annak

⁸³ 5/2019. (III. 11.) AB határozat, 156–157. [13].

⁸⁴ Vö. Alaptörvény, I. cikk (3) és ICCPR Comment 16. pont.

⁸⁵ Vö. C-34/09 165. pont; CHRONOWSKI 2014a: 9.

címzettje megismerhesse, arra reflektálhasson, azokat vitathassa. Ezt biztosítja a hatóságot alkotmányos szinten kötő indokolási kötelezettség jogintézménye, és ezt a nemzetbiztonsági okból minősített adatok kapcsán sem lehet csorbítani. Ahogy arra a közelmúltban az Európai Bíróság is felhívta Magyarországot figyelmét, megerősítette az egyén jogát az állam nemzetbiztonsági érdekével szemben.

Mindehhez nem szükséges az uniós jogi aktusokra hivatkozni; a megoldás levezethető az Alaptörvényből és a magyar joggyakorlatból is. Ebből következik, hogy a nemzeti jogalkalmazás során is érvényesíthetők azok az alapelvek, amelyek az uniós jog részeként jelennek meg, biztosítva ezzel az egyén jogainak védelmét a nemzeti hatóságok döntéseivel szemben. Az Európai Unióhoz való csatlakozás tehát nem csupán jogi kötelezettségeket ró a tagállamokra, hanem egyúttal folyamatos tükröt mutat a jogállamiság és a demokratikus értékek prizmján keresztül. Ekként a címben feltett kérdésre az a válasz adható, hogy létezik nemzeti mozgástér, de a színpadot Magyarországnak a 21. században már az európai egység megteremtésében közreműködve kell(ene) ácsolnia, ahogy az az Alaptörvény E cikk (1) bekezdéséből is következik.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2019): A magyar közigazgatás az „európai közigazgatási térségben”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 68–85. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.4>
- BÍRÓ-NAGY András – LAKI Gergely (2021): Az európai uniós tagság hatása a magyar közpolitikára. *Európai Tükör*, 24(2), 61–89. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.2.4>
- BOELES, Pieter et al. (2021): *Public Policy Restrictions in EU. Free Movement and Migration Law General Principles and Guidelines*. Amsterdam: Meijers Committee.
- CHRONOWSKI Nóra (2014a): Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmánypolitikai megfontolások. In *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged: Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 85–98. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/28406>
- CHRONOWSKI Nóra (2014b): Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 61(3), 137–145.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (2016): Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare*, 12(3), 63–94. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/7516686>
- Council of Europe, European Court of Human Rights (2013): *National Security and European Case-law. Case law analysis. Research Division*. Online: <https://rm.coe.int/168067d214>
- CSATLÓS Erzsébet (2015): Az Európai Bíróság ítélete az adatvédelmi ombudsman tisztségének megszüntetéséről: a független felügyelő hatóság kérdése: C288/12. *Jogesetek Magyarázata*, 6(3), 69–74. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/7042/>
- CSATLÓS Erzsébet (2022a): A közigazgatási hatósági eljárás ultramodern kora? Egy európai hatósági eljárásjogi kódex létjogosultsága. *Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények*, 2(2), 120–129. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/26683>

- CSATLÓS Erzsébet (2022b): Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti... – Gondolatok egyes 2020–21 során született kiutasítási ügyek kapcsán. *Külvügyi Műhely*, 4(1), 6–33. Online: <https://doi.org/10.36817/km.2022.1.1>
- CSATLÓS Erzsébet (2023a): Az Európai Unió Bíróságának GM-ügyben hozott döntése: Nemzetbiztonsági okok és eljárási garanciák összecsapása a menekültügyi hatóság határozatában. *Jogesetek Magyarázata*, 14(4), 57–65. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/187051>
- CSATLÓS Erzsébet (2023b): Gondolatok a hatóság indokolási kötelezettségéről Martonyi János: Az államigazgatási aktusok indokolása c. művének nyomán. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 13(3), 67–81. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/82506>
- CSATLÓS Erzsébet (2023c): National Security-Related Expulsion Cases during the Pandemic in Hungary: Secret Revealed? *Acta Iuris Stetinensis*, 43(2), 27–42. Online: <https://doi.org/10.18276/ais.2023.43-02>
- CSATLÓS Erzsébet – SIKET Judit (2020): Az Európai Unió Bíróságának Torubarov-ügyben hozott döntése: A hatékony jogorvoslathoz való jog a magyar menekültügyi eljárásban. *Jogesetek Magyarázata*, 11(3–4), 53–61. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/20596>
- DE BAERE, Geert – ROES, Timothy (2015): EU Loyalty As Good Faith. *The International and Comparative Law Quarterly*, 64(4), 829–874. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020589315000421>
- DELSIGNORE, Monica – RAMAJOLI, Margherita (2021): The ‘Weakening’ of the Duty to Give Reasons in Italy: An Isolated Case or a European Trend? *European Public Law*, 27(1), 23–42. Online: <https://doi.org/10.54648/EURO2021002>
- FOLLESDAL, Andreas (2021): International Human Rights Courts and the (International) Rule of Law: Part of the Solution, Part of the Problem, or Both? *Global Constitutionalism*, 10(1), 118–138. Online: <https://doi.org/10.1017/S2045381719000364>
- GOMBOS Katalin (2019): Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel. *Európai Tükör*, 22(3), 35–50. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2019.3.3>
- GREER, Steven (2003): Constitutionalizing Adjudication under the European Convention on Human Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*, 23(3), 405–433. Online: <https://doi.org/10.1093/ojls/23.3.405>
- HAILBRONNER, Kay (2024): *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- HIGGINS, Rosalyn (1973): The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country. *International Affairs*, 49(3) 341–357. Online: <https://doi.org/10.2307/2616836>
- JENY Petra (2017): A nemzetközi védelemhez való jog vizsgálata a nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzeti (tagállami) jogrendszerek szempontjából. In CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest: ELTE Eötvös, 173–201. Online: https://real.mtak.hu/83674/1/Chronowski-Szuverinitas_READER.pdf
- JUHÁSZ Katalin (2024): The Right to Know in the European Union. Comparative Study on Access to Classified Data in National Security Related Immigration Cases. Budapest: Hungarian Helsinki Committee. Online: <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2024/04/The-Right-to-Know-in-the-European-Union-2024.pdf>

- KÁLMÁN János (2018): A szakkérdés vizsgálata a magyar közigazgatási hatósági eljárás-jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 78(2), 104–113. Online: <https://szakkikkadatbazis.hu/doc/4083528>
- KLAMERT, Marcus (2014): *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199683123.001.0001>
- LAUFER Balázs (2020): A nemzetbiztonság veszélyeztetetésének előfordulása a magyar migrációs jogszabályokban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8(4), 3–20. Online: <https://doi.org/10.32561/psz.2020.4.1>
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MANGIAMELI, Stelio (2012): The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union. In BLANKE, Hermann-Josef – MANGIAMELI, Stelio (szerk.): *The European Union after Lisbon Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Springer, 21–46. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-642-19507-5_2
- National Security Grounds for Exclusion from International Protection as a Carte Blanche: Hungarian Asylum Provisions Not Compliant with EU Law. Information Update by the Hungarian Helsinki Committee, 20 December 2021. Online: https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/01/Info-Note_national-security_exclusion_FINAL.docx.pdf
- RÉVÉSZ Béla (2007): A titkosszolgálatok a politikában és a politológiában. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (70)13, 1–235. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/7374/1/juridpol_070_fasc_013_001-235.pdf
- RÉVÉSZ Béla (2010): *Források a titkosszolgálatok politológiai tanulmányozásához*. Szeged: JATEPress.
- SLEPAK, Vitaliy (2019): National Security Clause: Law and Practice of European Union and Eurasia Economic Union. *Journal of Physics: Conference Series*, 1406. Online: <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1406/1/012002>
- SOHN, Louis B. (1982): The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather Than States. *American University Law Review*, 32(1), 1–64. Online: <https://aulawreview.org/blog/louis-b-sohn/>
- SOLTI István (2019): Fából vaskarika?: A Szabó–Vissz-ügy hatása a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésre. *Belügyi Szemle*, 67(1), 154–166. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.1.13>
- STEHLÍK, Václav (2017): Discretion of Member States vis-à-vis Public Security: Unveiling the Labyrinth of EU Migration Rules. *International and Comparative Law Review*, 17(2), 127–142. Online: <https://doi.org/10.2478/iclr-2018-0019>
- STRIHÓ Krisztina – SZEGEDI László (2023): A digitális egységes piac kezdeti lépései – egységes uniós szabályozás eltérő tagállami végrehajtása? *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 11(4), 127–147. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2023.4.7>
- TORMA András (2011): Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. *Acta Juridica et Politica Miskolc*, 29(2), 313–332. Online: https://matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_313-332.pdf
- TORPEY, John (2000): *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511520990>

- TRIBL Norbert (2021): *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben*. Szeged: Iurisperitus. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/23657/1/PhDkonyvkezirat.pdf>
- YAMAMOTO, Eric K. – OYAMA, Rachel (2018–2019): *Masquerading behind a Facade of National Security*. *Yale Law Journal Forum*, 128, 688–723. Online: www.yalelawjournal.org/forum/masquerading-behind-a-facade-of-national-security

Nemzetközi és uniós jogforrások

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. 10. 26. 13–390. [EUSz]
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202., 2016. 06. 07. 50–50. [EUMSsz]
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016. 06. 07. 389–405. [Alapjogi Charta]
- A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16., 2004. 01. 23. 44–53.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/801 irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás) HL L 132., 2016. 05. 21. 21–57.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1883 irányelve (2021. október 20.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való beutazásának és tartózkodásának feltételeiről és a 2009/50/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről PE/40/2021/REV/1. HL L 382., 2021. 10. 28. 1–38.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348., 2008. 12. 24. 98–107.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás) HL L 337., 2011. 12. 20. 9–26. [Kvalifikációs irányelv]
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól. HL L 343., 2011. 12. 23. 1–9.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás). HL L 180., 2013. 06. 29. 60–95. [Eljárási irányelv]

- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 94., 2014. 03. 28. 375–390.
- Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról. HL L 243., 2009. 09. 15. 1–58. [Vízumkódex]
- C-159/21, *GM v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ*. Jean Richard de la Tour Főtanácsnok Indítványa [2022] ECLI:EU:C:2022:326.
- C-159/21, *GM v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorelhárítási Központ* [2022] ECLI:EU:C:2022:708. [GM-ügy]
- C-161/15, *Abdelhafid Bensada Benallal v État belge* [2016] ECLI:EU:C:2016:175.
- C-165/14, *Alfredo Rendón Marín v Administración Del Estado* [2016] EU:C:2016:675.
- C-212/04, *Konstantinos Adeneler et al. v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)* [2006] ECLI:EU:C:2006:443.
- C-268/06, *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others* [2008] ECLI:EU:C:2008:223.
- C-3/16, *Lucio Cesare Aquino v État belge* [2017] ECLI:EU:C:2017:209.
- C-300/11, *ZZ v Secretary of State for the Home Department* [2013] ECLI:EU:C:2013:363. [ZZ-ügy]
- C-33-76, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECLI:EU:C:1976:188.
- C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi*. E. Sharpston Főtanácsnok Indítványa [2011] ECLI:EU:C:2010:560.
- C-544/15, *Sahar Fahimian v Bundesrepublik Deutschland* [2017] ECLI:EU:C:2017:255.
- C-584/10 P., C-593/10 P. és C-595/10 P. *Európai Bizottság v Yassin Abdullah Kadi egyesített ügyek* [2013] ECLI:EU:C:2013:518 [Kadi II-ügy]
- C-591/10, *Littlewoods Retail Ltd and others v Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs*, Verica Trstenjak Főtanácsnok Indítványa [2012] ECLI:EU:C:2012:9.
- International Covenant on Civil and Political Rights. General Comment on Article 4 (adopted at the 1950th meeting, on 24 July 2001). CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.
- Committee of Ministers – Supervision of the execution of judgments of the ECHR – Cases examined at 1501st meeting (HR) – 11–13 June 2024. Online: <https://rm.coe.int/table-1501-eng/1680b06019>
- H46-17 Szabó and Vissy group v. Hungary (Application No. 37138/14). 1501st meeting, 11–13 June 2024 (DH); CM/Del/Dec/1501/H46-17.
- Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977 at the 275th meeting of the Ministers' Deputies.
- Rule of Law checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session, Venice, 11-12 March 2016. CDL-AD(2016)007.
- Case of Bobek v. Poland, no. 68761/01, ECtHR [2017]
- Arrêt Bucur et Toma c. Roumanie, no. 40238/02, ECtHR [2013]
- Case Muhammad and Muhammad v. Romania, no. 80982/12, ECtHR [2020]
- Case of Szabó and Vissy v. Hungary, no. 37138/14, ECtHR [2016]

Magyar jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény [EJEE] és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről [Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv]

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról [Nbtv.]

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [Harmtv.]

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról [Met.]

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről [Mavtv.]

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról [Infotv.]

2016. évi CL. törvény a közigazgatási rendtartásról [Ákr.]

2023. évi XC. törvény harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról [Btátv.]

295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól

301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról [Met. Vhr.]

35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról

2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 45–64.

29/2014. (IX. 30.) AB határozat, ABH 2014, 829–862.

32/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 1176–1196.

38/2012. (XI.14.) AB határozat, ABH 2012, 185–225.

47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525–551.

5/2019. (III. 11.) AB határozat, ABH 2019, 152–161.

56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454–457.

KGD2016. 27.

Kfv.II.37.671/2020/17.

Kfv.II.37.863/2020/15.

Kf.39177/2022/14.

Kfv.II.37.533/2020/9.

Kfv.II.37.983/2020/10.

Kfv. 37.983/2020/10.

I.KFV.37.468/2021/7/II.

KFV.37.468/2021/7/II.

Kfv.I.37.468/2021/7.

Kfv.I.37.931/2021/8.

I.KFV.37.086/2021/9.

Kfv.II.37.075/2021/9.

Kfv.II.37.761/2021/9.

II.Kfv.37.075/2021/9/2.

Kfv.I.37.127/2021/10.

I.Kfv.37.127/2021/10.

Kfv.I.37.259/2022/8.

I.Kfv.37.055/2022/9/II.

I.Kfv.37.455/2022/11/II.

Kfv. 37.664/2022/12.

I.Kfv.37.664/2022/12/II.

III.Kfv.37.798/2023/10-II.

Kfv. 37.111/2023/11.

VII.Kfv.37.517/2023/12-I.

Fővárosi Törvényszék 49.K.703.152/2021/8.

A Bíróság igazságügyi statisztikái – 2023. Online: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14640/