

## AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG NYÚJTOTTA VÉDELEM IRÁNYAI

### 1. Bevezető gondolatok

Az elmúlt évtized nemzetbiztonsági kihívásaira szakemberek, tudósok és politikusok egyaránt keresik a megfelelő választ. Bár az államok által megvalósított megelőző és megtorló intézkedések Európa szerte különbözőek, a joggyakorlatban mégis egy új tendencia, egy új eszköztár kibontakozását figyelhetjük meg. A közelmúltban számos európai állam élesztette újra, vagy alakította át meglévő megfosztási szabályait nemzetbiztonsági szemléletűvé; az állampolgárság visszavonása egyfajta alternatív védelmi eszközként kezdett el funkcionálni a nemkívánatos, a nemzet biztonságára veszélyt jelentő, az adott állam állampolgárságával (is) rendelkező tagjaival szemben. Ezidáig az állampolgárság visszavonását főként a terrrorszervezetekhez csatlakozott kettős állampolgárokkal szemben alkalmazták, megakadályozva őket a hazatérésben, azonban nem ők az egyetlenek, akiknek a kiutasítással történő ártalmatlanná tétele a jövőben közérdek lehet.<sup>1</sup> A biztonsági problémák megoldására való effajta törekvés a bevándorlási és főként az állampolgársági joganyag egyértelmű büntetőjogi irányba való tolódását vonja maga után. E tanulmány az állampolgárság védő funkciójának, az állampolgárság-megvonás lehetőségeinek és korlátainak, valamint a megfosztás során felmerülő aggályoknak az elemzését kíséri meg.

### 2. Az állampolgárság védő funkciója

Az állampolgárság alapvető jellemzői az egyenlőség, a biztonság, a védelem és a stabilitás. A honosítási eljárás során a külföldi állampolgár hűségesküt tesz, az állam pedig befogadja őt honpolgárai körébe, melynek következtében számos gazdasági, kulturális, szociális és politikai jogot egyidejűleg garantál számára. E stabil és békés viszony változik meg akkor, amikor a honosított „rossz állampolgár” módjára bűncselekményt, vagy az ország biztonságát fenyegető magatartást tanúsít. A közelmúltban számos állam vizsgálta felül állampolgársági törvényeit köz- és nemzetbiztonsági érdekekre, valamint terrorveszélyre hivatkozással, s élesztette újra a világháborúk és rendszerváltások óta nyugvópontra került vagy egyenesen elfeledett megfosztás intézményét.

Miben rejlik az állampolgárság államot védő szerepe, illetve hogyan tud egy alkotmányjogi, közigazgatási jogi jogintézmény nemzetbiztonsági, büntetőjogi funkciót betölteni? Az állampolgári státusz ebben az értelemben nem más, mint a kiutasítás elleni garancia, s ezáltal az országban maradás záloga. Az adott állam állampolgárságával rendelkező személy – főszabály szerint – az állam területéről nem utasító ki, hazáját szabadon elhagyhatja, valamint oda bármikor visszatérhet. Az állítás inverzének vizsgálata által megállapítható, hogy az állampolgársággal nem rendelkező személy kiutasítható és az országba való visszatérésében megakadályozható. A megfosztás által tehát az egyén a stabil tartózkodás jogát veszíti el, egyszerűsített ismét külföldivé, az idegenjog alanyává, végső

---

<sup>1</sup> Sheng, E. E. :The moral permissibility of banishment. Law and Philosophy 42(3) 2023. 285-310. o.

oron az ország elhagyására kötelezhetővé válik. Az állampolgárság megvonása eredményét tekintve a nemkívánatos, nemzetbiztonsági kockázatot rejtő állampolgárok gyors és hatékony kirekesztését foglalja magába. Az állampolgárság védelmi szerepe tehát kettős: egyrészt védi az állampolgárt a kirekesztéstől, másrészt, ennek a funkciónak az indokolt meghaladása esetén, védeni képes az államot a már nem állampolgár bűnelkövetőtől.

A megfosztások nyílt célja tehát az egyén büntetendő cselekményére adott, büntetőjogon kívüli állami reakció. Annak figyelembevételével, hogy a kiutasítás a büntetőjogban ismert, önmagában, vagy más büntetés mellett kiszabható jogfosztó jellegű büntető szankció, a kiutasíthatóság vagy az országba való visszatérés megakadályozása céljából alkalmazott megfosztás esetében is büntetőjogi jelleget mutató eljárásról és jogkövetkezményről beszélhetünk. A megfosztás egyéni, nyílt, szankciós jellegű célja mellett a nemzet biztonságának érdekében is hat, hiszen a speciális, egyénre szabott megtorlás generális elrettentést is hordoz magában. Az állampolgárság-megvonások egyúttal – némileg burkoltan – a lakosság szubjektív biztonságérzet-növelésének, a szuverenitás fenntartásának, valamint a nemzeti értékek és érdekek védelmének eszközei is.

### 3. Az európai országok megfosztó gyakorlata

Az elmúlt évtizedben számos európai állam vezetett be nemzetbiztonsági célú állampolgárságtól megfosztó joggyakorlatot. E megfosztó politikák eddig elsődlegesen a terrorizmussal összefüggésbe hozható egyéneket célozták, különösen az úgynevezett „visszatérő harcosok”<sup>2</sup> elleni védelmet biztosították. Az állampolgárság megvonások nemzetközi tendenciáit figyelemmel kísérve azonban prognosztizálható, hogy a jogintézmény a hatékonyságába vetett bizalom által áterjedhet más nemkívánatos, különös tárgyi súlyú bűncselekményt elkövető személyek eseteire is.

Milena Tripkovic 2023. év elején megjelent tanulmányában 37 európai állam megfosztási gyakorlatát elemezte (27 uniós állam, a tagjelölt országok, az EGT országok és az Egyesült Királyság). A vizsgált 37 országból 15 (Albánia, Horvátország, Csehország, Izland, Lichtenstein, Litvánia, Luxemburg, Észak-Macedónia, Lengyelország, Portugália, Szerbia, Szlovákia, Spanyolország, Svédország és köztük Magyarország) jelenleg nem alkalmazza a szankciós jellegű megfosztást, 7 állam (Bulgária, Dánia, Finnország, Olaszország, Lettorság, Norvégia, Törökország) csak az államellenes, az emberiség elleni és a terrorizmussal összefüggő büntetőjogi felelősség megállapítása esetén vonja, vonhatja meg az állampolgárságot, míg a fennmaradó 15 államban (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Ausztria, Belgium, Észtország, Görögország, Írország, Románia, Svájc, Ciprus, Málta, Hollandia, Szlovénia, Montenegró) viszonylag széles körben van lehetőség a visszavonásra a köz-és alkotmányos rendet károsító cselekmények esetén. Az Egyesült Királyság és Olaszország hovatovább akkor is megengedhetőnek tartja az állampolgárság megvonását, ha az – a nemzetközileg elfogadott jogelvekkel ellentétesen – hontalanságot eredményez.<sup>3</sup> A hivatalos statisztikák alapján az is konstatálható, hogy a visszavonások száma növekvő tendenciát mutat. A 2022-es év eleji adatok alapján Dániában 6, Franciaországban 16, Hollandiában 21, Belgiumban 52, az Egyesült

<sup>2</sup> Foreign fightersnek (visszatérő harcosoknak) hívjuk azokat a személyeket, akik a közel-keleti konfliktusba való önkéntes részvételük után kívánnak visszatérni az európai állampolgárságuk szerinti államba.

<sup>3</sup> Milena Tripkovic: Renouncing criminal citizens: Patterns of denationalization and citizenship theory. *Punishment & Society* 25(2) 2023. 363-385. o.

Királyságban pedig összesen 212 megfosztás történt.<sup>4</sup> A fenti tanulmány és statisztika alapján azok a tipikus migrációs célországok járnak élen a megfosztásokban, melyekben nagyarányú az eltérő kultúrájú, bevándorló háttérű, többségében kettős állampolgársággal rendelkező polgárok száma, s melyek a közelmúltban maguk is tucatnyi halálos áldozattal járó terrorcselekmények elszenvedői voltak.

Az Egyesült Királyság mind a joggyakorlat kiforrottsága tekintetében, mind a megfosztott személyek számában listavezető. A jogszerűen megszerzett közjogi kapcsolat – legyen az öröklött, vagy honosítással szerzett – a „közjó szolgálatában” szinte eljárási garanciák nélkül felbontható, azaz a státusz visszavonható, melynek az állampolgárság nélkülivé válás sem szab gátat. Az érdemtelen honpolgárnak a brit jog szerint tehát mindig szembe kell néznie a jogfosztottá válás lehetőségével, mely eljárásra számos szakember és jogtudós vészjóslnak tekint. Bár a belga honosítási szabályok a legenyhébbek és a legbefogadóbbak az Európai Unióban, az állampolgári kötelezettségüket megsértő többes állampolgárok távollétükben is megfoszthatók a belga tagállami, ezzel együtt uniós állampolgárságuktól. Franciaországban csak honosítottak esetében, a megszerzéstől számított 15 éven belül, a hontalanság kialakulásától nem fenyegetett esetekben van mód megfosztásra. Németország 2019-ben az emberi jogok védelmét leginkább biztosító, a jogállamiság és az arányosság elvét szem előtt tartó szabályozást vezetett be<sup>5</sup>, megfosztásra csak terrorizmussal összefüggő cselekmény következtében, nagykorú személyt érintően, a jogszabály hatályba lépését követő esetekben, a többes állampolgárokkal szemben van lehetőség.

Nyugat-európai mintára egyre több állam éleszti újra régi, szankciós jellegű állampolgárság megvonási szabályait. Bár a visszavonások száma mára még nem számottevő, az azt lehetővé tevő jogszabályhelyek egyre szigorodó szellemiségben változnak, a bíróságok pedig tipikusan jóváhagyják e közigazgatási döntéseket. Dánia Legfelsőbb Bírósága azonban 2023. március 22-én mérőföldkőnek számító, hatályon kívül helyező határozatot hozott, kimondván az állampolgárság visszavonásáról szóló határozat aránytalanságát egy, az ISIS-hoz csatlakozott dán-iráni kettős állampolgárságú nő vonatkozásában. Mindez azért is kulcsfontosságú, mert ugyanez a bíróság öt hónappal korábban hasonló ügyben még ellenkező következtetésre jutott.<sup>6</sup> Bár e döntéssel Dánia a megfosztások terén látszólag a fontolva haladás mezsgyéjére lépett, azonban egyúttal egy újabb irányú állampolgársági korlátozás úttörőjének is tekinthető. 2020-ban ugyanis olyan törvénymódosítást fogadott el, amely megtiltja az állampolgárság leszármazással történő átruházást a konfliktusövezetben tartózkodó dán szülők gyermekei számára, a dán értékekhez való kötődés hiányára hivatkozva.<sup>7</sup> Bár az állampolgárság egyik fő rendező elvének, a *ius sanguinis* elv korlátozásának lehetőségeit és feltételeit, valamint a magyar állampolgársági jogtörténetben is ismert távollét jogintézményének relációját e cikk nem kívánja taglalni, mégis megállapítandó, hogy a fenti restriktív bizonyos állampolgárok vonatkozásában éppoly diszkriminatív, mint a szabad visszatérés (azaz hazatérés) megfosztás általi megakadályozása.

<sup>4</sup> Forrás: [https://files.institutesi.org/Instrumentalising\\_Citizenship\\_Global\\_Trends\\_Report.pdf](https://files.institutesi.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf) (A letöltés ideje: 2023. július 20.)

<sup>5</sup> Christian Joppke: *Terror and the loss of citizenship*. *Citizenship Studies* 20(6-7) 2016. 728-748. o.

<sup>6</sup> Christian Prener: *Citizenship Revocation and the Question of Proportionate Consequences: Latest Judgement from the Danish Supreme Court Sheds New Light on the Limits of Article 8 of the European Convention on Human Rights*. *Statelessness and Citizenship Review* 2023.

<sup>7</sup> Forrás: [https://files.institutesi.org/Instrumentalising\\_Citizenship\\_Global\\_Trends\\_Report.pdf](https://files.institutesi.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf) (A letöltés ideje: 2023. július 20.)

Az európai államok joggyakorlatát vizsgálva tehát kijelenthető, hogy a nemzetbiztonsági érdekek az egyén jogaival szemben sokhelyütt egyértelműen előtérbe helyeződnek, mely állítás fényében valószínűsíthető, hogy a kiutasítási politika még sokáig a nemzeti szuverenitás utolsó védőbástyája marad.<sup>8</sup>

#### 4. Az állampolgárság megvonásának aggályai

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának rendelkezése szerint az állampolgársághoz való jog alapvető emberi jog. Az állampolgárság által teremődik meg az állam és az egyén között az a jogi kapcsolat, amely a természetes személy számára számos jogot és kiváltságot keletkeztet, magát az egyéni biztonságot is garantálja. A megfosztások kapcsán talán a legvitatottabb kérdés, hogy az sérti-e az állampolgársághoz való alapvető emberi jogot? Mivel a legtöbb állam a leszármazással szerzett állampolgárság esetében nem, csak a honosítást követően, a kettős vagy többes állampolgárok esetében rendelkezik a megfoszthatóságról, így a valamely állam állampolgárságához való jog alapvetően nem sérül, hiszen az egyén nem válik állampolgárság nélkülivé, szakkifejezéssel élve hontalanná.

Más kérdés azonban, hogy az egyenlő bánásmód elvének megfelel-e, erkölcsileg helyes-e az a gyakorlat, ami különbséget tesz a jogi kötelék szerzési jogcímei, valamint a kizárólagos és többes állampolgárok kategóriái között? Számos releváns, de messzire vezető példa, analógia vázolható fel e kérdések súlyának kiemelésére. Ha a honosított több és súlyosabb büntetést kaphat tettéért, akkor igaz volna, hogy tőle a társadalom valóban többet és jobbat vár, mint született honfiaiától? Egy ezredéves jogintézmény példáján át megközelítve, szabad-e *jogi* különbséget tenni az „örökbefogadott” és a „vér szerinti” gyermekek között? És szabad-e akkor, ha előbbi orvul a befogadó családjára támad?

Ahogy fentebb említésre került, az állampolgárság megszerzése a külföldi életében a végső megérkezés záloga, egyszersmind a választott hazában való feltétel nélküli tartózkodás garanciája. A honosítottak utólagos megfosztása tehát sértheti a jobbiztonságot, az egyenlő bánásmód elvét, a szerzett jogok védelmét, valamint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Tudva lévő, hogy alapvető jog csak egy másik alapjog érvényesülése érdekében, szükséges és arányos mértékben korlátozható. Jelen esetben a lakosság élethez, szabadsághoz és biztonsághoz való joga áll szemben a honosított egyes jogaival, különösképpen a szabad visszatérési jogával, mely – a fentiekén túl – egyúttal érinti a megkülönböztetés tilalmát, a törvény előtti egyenlőséget, valamint végső soron érintheti a családi élethez és a szociális biztonsághoz való jogot is. A sérelmek megállapítása kapcsán a hangsúly a megfosztás önkényességének vizsgálatán kell legyen, azonban az önkényesség pontos definiálása egyetlen normaszövegben sem lelhető fel. Az államok eltérő joggyakorlata visszavezethető az eltérő jogértelmezéshez, melyet az univerzális definíció hiánya is generál. Noha a jogfejlődés iránya az állampolgárság szankciós jegyei tekintetében több helyen párhuzamba állítható, nem szabad elfeledni, hogy e jogág történelmi hagyomány szerint a nemzeti szuverenitás kereteiben létezik, így pl. uniós, irányelv szerinti egységesség nem is várható. Minden állam saját értékrendje, hagyománya, jogpolitikai célja szerint végzi el a kodifikációt. A nemzetközi jog, egyes egyezmények

<sup>8</sup> Gyenei Laura: Uniós polgárok kiutasítása más EU tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában II. Belügyi Szemle 2023/3. 404. o.

alapelveire azonban minden bizonnyal kötelezően rá kellene ismernünk az egyes nemzeti joganyagokban.

Az eljárás tisztességtelensége szintén a megfosztások elleni gyakori érv, mivel úgy sújt büntetőjogias szankcióval, hogy a büntetőeljárás alapelvek közül nem mindent garantál. A hazatérés azonnali megakadályozása során sérülhet az ártatlanság védelme, a fellebbezés vagy a bírósághoz fordulás joga, a személyes jelenlét, valamint a megfelelő védelemhez való jog is. Árnyalja mindezt, hogy a terrorizmus és a nemzetbiztonság területén a kockázattértékelés a kulcsfogalom, így az imént említett garanciális jogok nem is feltétlenül merülnek fel. Az állampolgárságtól megfosztás azonban – bár kockázatelemzésen és befejezett bűncselekményen is alapulhat, továbbá büntetőjoghoz hasonló szankciót hordoz – a legtöbb országban közigazgatási vagy csupán adminisztratív eljárásnak tekintendő, melyben a fenti elvek csak korlátozottan érvényesülnek. Hatékonyágát pont ezen eltérések kihasználásával tudta elérni, így válhatott az európai államok gyors, költséghatékony, mégis kellő elrettentő erővel rendelkező jogkövetkezményévé.

Bár, az állampolgársági jogi és idegenjogi eszközök rendszeti oldalról képesek megteremteni azokat a feltételeket, amelyek a külföldiek kiutasítását vagy beutazásának megakadályozását jelentik, mindazonáltal megfontolandó, hogy ezen eszközök előbbre valóbbak-e, mint a külföldiek integrációját/reintegrációját hatékonyan elősegítő jogi és társadalmi lehetőségek megteremtése.<sup>9</sup> A honosítottak állampolgárságból való utólagos kizárása ugyanis e státusz alapvető értékeit is aláássák, a véglegesség és stabilitás elveszthetőségével az állampolgári lét szerepe átalakulhat, értéke csökkenhet, az állampolgárság védelmi funkciója a honosított állampolgár szemszögéből árnyaltabbá válhat, míg az állam nemzetbiztonsági érdekét tekintve a jogok és kötelezettségek viszonya tisztulhat.

## 5. Összegzés

A közkeletű jóslattal ellentétben, miszerint a globalizálódó világban az állampolgárság szerepe egyre jelentéktelenebbé válik<sup>10</sup>, azt látjuk, hogy az állampolgárság a 21. században továbbra is meghatározó tényező. E két jelenséget egyszerre ábrázolja, hogy napjainkban egyes államok állampolgárságát, úti okmányának értékét nemzetközi rangsorokba dívat állítani, ezzel igazolva világunk globalizált, nyitott és átutazható jellegét, valamint egyes néven nevezhető közösségeihez való tartozás erejét és presztízsét.

A modern tapasztalatok, a terrorista cselekmények pusztító hatásaitól való félelem, valamint a honosított személyek valós radikalizálódási rizikója következtében több állam büntetőjogon kívüli eszközöket is segítségül hívott a biztonság garantálására. Az állampolgárságtól megfosztás tendenciája a nemzetbiztonsági fenyegetettség mérséklődésének hiányában valószínűleg a jövőben is folytatódni fog.<sup>11</sup> Dánia vérségi elvet korlátozó példája az állampolgársági jog védőpajzs funkciójának egy új irányát is vázolja. Egy esetleges magyar szabályozás bevezetése során érdemes a visszavonásokban élen járó

<sup>9</sup> Hautzinger Zoltán: A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, 2015. 212. o.

<sup>10</sup> Ayelet Shachar et al: Introduction: citizenship - quo vadis? 2017. Forrás: <https://academic.oup.com/edited-volume/28089/chapter/212162383?login=true> (A letöltés ideje: 2023. július 20.)

<sup>11</sup> Pillai Sangeetha, George Williams: Twenty-first century banishment: citizenship stripping in common law nations. *International & Comparative Law Quarterly* 66(3) 2017. 521-555. o.

országok emberi jogi követelményeknek is megfelelő jó gyakorlatait figyelemmel kísérni és az ott elért sikereket a saját nemzetbiztonsági rendszereink fejlesztése, tökéletesítése során felhasználni. Emellett azonban kutatni kell további eszközök iránt is. Mindenekelőtt törekedni kell már az állampolgárság megszerzését megelőző szakaszban, az idegenrendészeti és honosítási eljárás során is a lehetséges nemzetbiztonsági kockázatok felderítésére, valamint a már huzamosabb ideje itt élő külföldiek integrációjának elősegítésére.