

TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEM
AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGI IGAZGATÁSBAN

ELŐSZÓ

Az elmúlt évtized sajnálatos terrortámadásai oly mértékben rázták meg az európai népek közvéleményét, mi több, a kontinens államait, hogy a radikalizáció és a tényleges terrorcselekmények megelőzése, ha ez nem járt sikerrel, akkor pedig szankciója, megtorlása érdekében az állam és a jogrend szövédékek minden elemében szemléletbeli és gyakorlati változások álltak be. Az európai béke évtizedeiben, az uniós integráció és a humanitárius kiteljesedés idején, a jólét kényelmében senki sem gondolt arra, hogy egykoron majd az állampolgársági igazgatás is – amely főszabály szerint alkotmányjogi és közigazgatási kereteken belül működik – egyfajta védőpajzsként kezd el funkcionálni, sőt, vizsgálódásának jelentős elemévé fognak válni a nemzetbiztonsági kockázatot rejtő személyekkel szembeni fellépés lehetőségei. Bár a globalizációs és a migrációs folyamatok nem köthetők egyértelműen a terrorizmus létrejöttéhez, azonban annak bekövetkezését nagymértékben elősegítik.¹ A terrorista cselekmények elszaporodását követően számos európai állam vezetett be egyfajta szankciós állampolgársági jogi gyakorlatot, amelynek elemzése szakmai, szakpolitikai szempontból hallatlanul fontos. Eltekintve a valóban elborzasztó kiváltó okoktól, a tradicionális, alapvetően pozitív kicsengésű jogterület új eszköztárának fejlődése jogi szempontból felettébb izgalmas. E tanulmány megkísérli a terrorista cselekményekre válaszul adott, elsősorban nemzetbiztonsági szempontokat szem előtt tartó jogintézmény, az állampolgárságtól megfosztás elemzését, rávilágítva azokra a joghézagokra, amelyek nemzetközi jogi jogelvekkel való összeütközést generálnak. Elemzi továbbá az egyes államok kialakult joggyakorlatát, valamint alternatív javaslatot tesz a magyar állampolgárság-visszavonási rendszer bővítésére.

¹ SALLAI 2013: 40.

ALAPVETÉSEK, FOGALMI KERETEK

Annak megértéséhez, hogy a nemzeti állampolgársági jogszabályok változása/változtatása miként tudja kifejezni a fent említett védőpajzsfunkciót, elengedhetetlen néhány alapfogalom tisztázása. Az első és legfontosabb magának az állampolgárság intézményének definiálása. Az állampolgárság fogalom kifejezi egyfelől az egyén és az állam sajátos jogi kapcsolatát, másfelől érzékelteti az individuum és a közösség közti kapcsolatot is. Egy állam állampolgárságának birtoklása rendkívül sok joggal, szabadsággal és lehetőséggel jár együtt, ugyanakkor az állampolgársággal rendelkezőktől az is elvárható, hogy betartsák az adott ország szabályrendszerét, tiszteljenben tartsák a további állampolgárok jogait. Az állampolgári jogok gyakorlása mellé tehát állampolgári kötelezettségek is társulnak. Az állampolgári lét egyfajta stabil, végleges és főszabály szerint visszavonhatatlan, az állam vagy más entitások által a későbbiekben sérthetetlen státuszt jelent. Gyakorlatias, avagy *horribile dictu*, laikus megközelítésben az állampolgárság szerinti állam a lakóhely, az otthon kiterjesztett fogalma, ahol nyilvánvaló okokból a hazai pálya előnyét lehet élvezni, vagyis az a környezet, ahol evidens előjogok illetik meg a vendégekkel szemben azt, aki otthon van. Főszabály szerint pedig ilyen helyből mindenkinek csak egy van, egyes esetekben talán kettő. Az idegenrendészeti és menekültügyi ügyfelekkel ellentétben a honosított személyek minden szempontból a társadalom teljes jogú tagjává válhatnak. Mi több, az állam ezt követően a további állampolgárság(ok) meglétét főszabály szerint ignorálja, és az egyénre ezután csakis saját fiaként tekint. Ez utóbbi két elvet Magyarországon az Alaptörvénnyel egybecsengő szabályozás formájában sarkalatos törvény rögzíti.

Az állami szuverenitás elvének² köszönhetően az országok hagyományosan maguk dönthetik el, hogy kit tekintenek állampolgárunknak, és kit nem, ebből következően maguk határozhatják meg a honosítási eljárásuk feltételrendszerét. Nagy Boldizsár szavaival élve a szuverén határt von a „mi” és az „ők” közé.³ A szuverenitásból eredően állami monopólium az adott társadalomba való befogadás éppúgy, mint a társadalomból való kirekesztés, jelesül az állampolgárság visszavonása vagy a megfosztás, amelynek a jogállamiság és egyes nemzetközi jogelveknek való megfelelés követelménye szab csak határt. Mindezeket árnyalva azonban érdemes rámutatni arra, hogy a honosítás iránti kérelem (akár többszöri) elutasítása nem feltétlenül jelenti az országból való eltávolítás szükségességét is.

² Lásd az 1930. évi hágai egyezmény 1. cikkét (Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law [Hague Convention], 1930. április 13.).

³ NAGY 2003: 38.

Az eredendően külföldi állampolgársággal rendelkezők – vagy esetleg hontalan személyek – leginkább honosítás útján jutnak hozzá a választásuk szerinti ország legrangosabb státuszához, honosításukat megelőzően legfőképp letelepedett idegenrendészeti státusszal vagy menekültkénti elismeréssel rendelkeznek. Már a honosítást megelőző eljárások – beutazás és tartózkodás feltételeinek vizsgálata – során számot kell adniuk büntetlen előéletükről, valamint arról, hogy a befogadó állam köz- és nemzetbiztonságára nem jelentenek veszélyt, továbbá az eljárások sikerességének feltételeként az európai államok szinte mindegyike vizsgálja a bevándorló személy társadalomra veszélyességét is. Emellett az állampolgársági igazgatásban találhatunk olyan rendelkezéseket is, amelyek kizárják az állampolgárság megszerzését azokban az esetekben, ha az állampolgárságért folyamodó személy nemzetbiztonsági kockázatot jelent, vagy terrorizmussal összefüggő tevékenységgel gyanúsítható.⁴ Példának okáért Magyarországon a Terrorelhárítási Központ és az Alkotmányvédelmi Hivatal jogszabályban rögzített szakhatósági jogkörrel jár el a letelepedési engedélyek megadása iránti, illetve a menedékjogi és a honosítási eljárások esetében.

A nyugat-európai államok közül csak néhány (Ausztria, Hollandia) nem ismeri el a kettős vagy többes állampolgárságot, a honosítás feltételeként megkövetelve a származás szerinti ország állampolgárságáról való lemondást. Míg a kettős vagy többes állampolgárságot engedélyező országoknál a honosítottak körében kettős identitás érvényesül, addig az azt tiltó országok honosított polgárai jóval erősebb érzelmi kötődésről adnak tanúbizonyságot, nemzeti identitásuk erősebb.⁵ A honosítottak vagy más módon kettős állampolgársággal élők hosszú távú beilleszkedési nehézségeit, radikalizálódásuk okait a későbbiekben részletesen kifejtem.

A sikeres honosítási eljárást követően a külföldi az őt elismerő állam polgáraival egyenlővé válik, bárminemű megkülönböztetése sérti a diszkrimináció tilalmának elvét. Tehát a honosított és a „született” állampolgár mindenben egyenlő, amely jogegyenlőség az állampolgári jogosultságokkal való élés lehetőségében és az állampolgári kötelezettségek teljesítésének kikényszeríthetőségében ölt testet. Ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy a magyar jog alkalmazása szempontjából azt a személyt, aki egyidejűleg más állam állampolgárságát is birtokolja, e tényről függetlenül magyar állampolgárként kell kezelni.⁶

Az előbbiekben vázolt állampolgári jogegyenlőség és a bevezetőben megfogalmazott védőpajzsfunkció metszéspontja az utóbb bűncselekményt elkövető honosítottak esetében realizálódik, a kulcs pedig az országból való kiutasíthatóság kérdésében rejlik. Míg a Büntető törvénykönyv szerint ki kell utasítani azt a nem

⁴ HAUTZINGER 2018: 275–276.

⁵ KOVÁTS 2011: 263–264.

⁶ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 2. § (2) bekezdés.

magyar állampolgár elkövetőt, akinek az országban tartózkodása nemkívánatos,⁷ addig az Alaptörvény alapján Magyarország területéről a magyar állampolgár nem utasítható ki.⁸ Véleményem szerint az állampolgárságtól megfosztás, azaz külföldivé, ennek folyományaként „kiutasíthatóvá degradálás” a köz- és nemzetbiztonsági kockázatot hordozó, bűnelkövető személyek vonatkozásában hosszú távon az ország biztonságának zálogaként funkcionálhat, azonban ehhez szigorú emberi jogi és eljárási garanciákat szükséges párosítani.

A MEGFOSZTÁS NEMZETKÖZI JOGI HÁTTERE; JOGHÉZAGOK, JOGBIZTONSÁGI MEGFONTOLÁSOK

Az állampolgársági igazgatásban a nemzeti szuverenitás egyfelől magában foglalja a benyújtott kérelem pozitív elbírálásának lehetőségét, másfelől viszont lehetőséget nyújt a közösségből – vagy legalábbis az egyenjogúságból – való kizárásra, de az állampolgárságtól megfosztásra is. E szuverenitás azonban nem korlátlan, a nemzetközi jogban elismert jogelveknek való megfelelés gátat szab az állampolgárság szabad megvonásának. 1948-ban az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozata* rögzítette először, hogy senkit sem lehet állampolgárságától önkényesen megfosztani.⁹ Ezt követően az önkényes megfosztás tilalma más nemzetközi dokumentumban is megjelent, azonban az önkényesség pontos definiálása egyik normaszövegben sem lelhető fel. A fogalom tartalmára máig az emberi jogi dokumentumok alapelveiből, más szerződések jogelveiből (például a hontalanság csökkentéséről szóló egyezmény és a gyermekek jogairól szóló egyezmény), valamint a bírósági gyakorlatból következtethetünk. Általánosságban elmondható, hogy önkényes az a megfosztás, amely aránytalan, diszkriminatív, hontalanságot eredményez, és mellőzi az eljárási garanciákat. Az egyes nemzetközi szerződések államonként eltérő ratifikálása – vagy annak hiánya –, valamint az univerzális definíció mellőzése azonban teret enged az államok joggyakorlatában a fogalom eltérő értelmezésének. Mindezek ellenére kérdés, hogy egy egzakt, kógens fogalmat használó szerződést egyáltalán elfogadnának-e az államok. Az 1997-es európai állampolgársági egyezmény¹⁰ – amely alapelvei között rögzíti az önkényes megfosztás tilalmát – sem vállalkozott e fogalom definiálására. A pontos tartalom meghatározásának hiányában javasolt az önkényes

⁷ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 59. §.

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XIV. cikk.

⁹ Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikkét.

¹⁰ Lásd az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt állampolgárságról szóló európai egyezményt.

megfosztás tilalmával szoros összefüggésben vizsgálni az állampolgársághoz való jogot, a hontalanság kérdéskörét és a szerzett jogok védelmének érvényesülését is. A jogbiztonság megvalósulásának megítélésekor tehát e jogokat együttesen, összességükben érdemes vizsgálni.

„Minden embernek joga van valamely állam állampolgárságához” – áll a már idézett *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* 15. cikkében. De megilleti-e a védelem azt a személyt, aki hazája és annak lakosai, egyszersmind állampolgártársai ellen fordul, az állampolgári hűség követelményét súlyosan megszegi? Erősebb-e az állampolgársághoz való emberi jog a haza védelménél, jelesül a terroristává vált állampolgár elbocsátható-e akarata ellenére, egyoldalúan az állampolgárság jelentette közjogi kötelekből? A kettős vagy többes állampolgársággal rendelkező egyének esetében e kérdés megítélése egyszerűbb, hiszen a leszármazás elve alapján keletkezett, nemzetiség szerinti állampolgárság egyidejű birtoklása révén a megfosztás következtében nem alakul ki hontalanság, míg a csupán egy állampolgársággal rendelkező személyek a fenti szankció következtében állampolgárság nélkülivé válhatnak, ami – humanitárius megfontolások szerint – kétségtelenül végletes és túlzó mértékben jelenthet számkivetettséget. A hontalanság kiküszöbölésének követelménye és a valamely állam állampolgárságához való jog tehát kéz a kézben járnak, kiegészítik és erősítik egymást. A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es, valamint a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es ENSZ-egyezményben foglaltak alapján a ratifikáló államok kötelesek a hontalanná válást a visszavonás egyértelmű korlátjának tekinteni. E korlát rögzítése azonban más nemzetközi jogi sérelemhez, valamint állampolgári és jogegyenlőtlenséghez vezethet, mivel diszkriminatív szabályozásnak és egyenlőtlen bánásmódnak értékelhető az, ha egy adott cselekmény a kettős/többes állampolgárok esetében szankcionálható, míg a kizárólagos állampolgársággal rendelkezők esetében tiltott. Ugyanígy megkülönböztetés lehet, ha csupán a szerzett állampolgárság esetében van lehetőség a megfosztásra, míg leszármazás során nincs.

Fentiek jól tükrözik, hogy az állampolgárságtól megfosztás a nemzetközi emberi jogok szempontjából rendkívül problematikus és bírálható. Az állampolgárok megkülönböztetése egyértelműen kettős osztályozást teremt, amely hosszú távon akár a biztonsági kockázatot is növelheti, hiszen diszkriminatív jellegénél fogva nagyobb elidegenedést és radikalizálódást idézhet elő.¹¹

¹¹ PAULUSSEN 2021.

A MIGRÁCIÓS HÁTTERŰ SZEMÉLYEK TERRORKOCKÁZATA

Köztudott, hogy az elmúlt időszak terrorizmussal vádolt személyeinek túlnyomó többsége migrációs háttérrel rendelkezett. A világot leginkább megrázó 2001. szeptember 11-i World Trade Center (WTC – Világkereskedelmi Központ) elleni terrortámadás, a madridi vasúti robbantások, a londoni merénylet, a párizsi Charlie Hebdo szerkesztősége elleni támadás elkövetői bevándorlók vagy bevándorló háttérrel rendelkező személyek voltak. A migrációs háttér azonban nem jelenti automatikusan az elkövetők idegenrendészeti, menekültügyi ügyfél voltát, sőt a terroristák egyre növekvő arányban rendelkeznek az elkövetési hely szerinti állam állampolgárságával. Az illegális, tömeges migráció terrorizmusra gyakorolt hatásával – különösképpen a 2015-ös migránsválsággal összefüggésben – több szerző is foglalkozott, azonban érdemes annak állampolgársági vetületeit is górcső alá venni.

Az illegális migráció során a személyek úti okmányok hiányában, nem a kijelölt határátkelőhelyen, ellenőrizetlenül, illetve ellenőrizhetetlenül érkeznek az európai országokba. Feltételezhető, hogy a terroristák céljai között szerepel e tömeges beáramlások és lehetőségek kihasználása a könnyebb elrejtőzés és megtévesztés érdekében. A migránsok közötti elvegyülés Ambrus Andrea szerint azonban csak elméletben kézenfekvő, a gyakorlatban ez az út túl hosszú, veszélyes és drága a terrorista csoportoknak.¹² Egy szélesebb bázissal rendelkező, megfelelő elszántsággal operáló, strukturált terrorszervezetnek e szempontok ugyanakkor bizonyosan nem jelenthetnek akadályt. Az így Európába csempészett emberek aztán nemcsak magányos vagy csoportos elkövetőkként, de fontos beszerző, intéző, megfigyelő elemekként lehetnek alkotórészei egy terror célzatú hálózatnak. Böröcz Miklós szerint az illegális migrációt nem valós terrorkockázatnak, hanem „egyéb” nemzetbiztonsági kockázatnak célszerű értékelni.¹³

Az illegális migráció alanyánál a terrorszervezetek szemében hatékonyabb elkövetők az úgynevezett másod- és harmadgenerációs személyek, akik közül többen a célország állampolgárságával is rendelkeznek. A generációk között eltelt idő egyrészt kedvez a honosításhoz szükséges várakozási idő megszerzéséhez, másrészt az állampolgárság születéssel való átörökítése is lehetséges a generációk között, amennyiben a felmenő már sikeresen honosodott az adott országban. A huzamosabb ideje Európában élő vagy egyenesen itt született személyek széles körű (uniós) jogait, nagyobb hely-, nyelv- és kultúraismeretüket felhasználva eredményesebb terrorista akciókat tudnak foganatosítani. Letelepedett státuszuknak vagy esetleges

¹² AMBRUS 2017: 122.

¹³ BÖRÖCZ 2014.

állampolgárságuknak köszönhetően szabadon, sőt lényegében akadály nélkül mozoghatnak az Európai Unió területén, ami egyszerre könnyíti meg a tervezést és nehezíti meg a hatóságok előtti lebukást. Az állampolgársággal rendelkező személy továbbá könnyebben juthat hozzá egyes elkövetéshez szükséges eszközökhöz, veszélyes anyagokhoz. Gondoljunk csak a norvégiai terrortámadásra – amely a migrációval éppen ellentétes kapcsolatban állt –, amelynek elkövetése érdekében Anders Behring Breivik mezőgazdasági vállalkozást indított, őstermelői jogosítványokat szerzett, hogy jelentős tételben vásárolhasson robbanószerkezetéhez műtrágyát.

A másod- és harmadgenerációs bevándorlók radikalizálódásának okai a társadalmi beilleszkedés nehézségeiben keresendők. A keresztény többségű közegben a muszlim vallásúak állampolgárságuk ellenére is kitaszítottnak érezhetik magukat, ezáltal a társadalom periferiájára kerülnek. Európai, többségi társadalomhoz tartozó személyként nehéz észlelni, de környezetünk számos elemében szervezőelv a kereszténység, egyebek mellett a településszerkezettől és városi építészettől elkezdve az oktatási rendszeren és infrastruktúráján át az ünnepekig, a nyilvános rendezvényekig, és a munkaügyi naptár tekintetében is. A vallási és kulturális különbségeket fokozzák a társadalmi egyenlőtlenségek, a szekunder munkaerőpiac alacsonyabb jövedelmei, a bevándorlónegyedek elszigeteltsége és az úgynevezett párhuzamos társadalmak¹⁴ létrejötte is. A kulturális identitás zavarával való küzdés növeli az elszigeteltséget, a jelentéktelenséget és a gyökértelenséget, amely jelenséget a kutatók egyenesen „kulturális hajléktalanságnak” neveznek.¹⁵ Az egyes nemzetiségek által alkotott diaszpórák és különösen a bevándorlónegyedek az újonnan érkező migránsok gyors és rövid távú integrációjának valódi katalizátorai. Ez a környezet azonban a hosszú távú integrációt rendkívüli módon megnehezíti, az asszimilációt egyenesen lehetetlenné teszi. Ebben a háttérben felnövekedve a képzetlen, anyagi nehézségekkel küzdő egyének könnyebben válnak bűnelkövetővé, akik gyakran vagyon elleni, kábítószerrel kapcsolatos vagy illegális migrációt elősegítő bűncselekmények ellenértékéből tartják fenn magukat és családtagjaikat. Ezek a személyek a vallási extrémizmusok, a terrorszervezetek könnyű prédáinak bizonyulnak, a legkönnyebben involválható, a legolcsóbb és legalkalmasabb elkövetőkké válhatnak. Az esetlegesen börtönben töltött idő, valamint az elektronikus kommunikációs csatornák térhódítása az arra fogékony személyeknél remek táptalaj akár az önkéntes jelentkezésre is. A másod- vagy harmadgenerációs migránsok már nem érzik sajátjuknak felmenőik kultúráját, de az európai társadalmak sem fogadják be őket megfelelő mértékben kulturális

¹⁴ MIRAVISMIRWAIS 2016.

¹⁵ SÁPI 2019: 69.

tekintetben, és ez az identitásvesztés, identitásválság főleg akkor jelenik meg kockázatként, amikor „terrorturistaként” visszautaznak szülőföldjükre.¹⁶

Fentiekből megállapítható egyrészt a migrációs háttérű személyek nagyobb arányú integrálásának fontossága és követelménye, hiszen a társadalomba beilleszkedett, stabil anyagi háttérrel és pozitív jövőképpel rendelkező személyek nehezebben radikalizálhatók, ezáltal kisebb eséllyel válnak a terroriszervezetek tagjaivá. Másrészt a fentiek jól tükrözik, hogy a migráció lehet eszköze és katalizátora a terrorista cselekményeknek,¹⁷ azonban a terroristák nem azonosíthatók egyértelműen az illegális úton érkező migránsokkal, sőt az elkövetők között nagyobb a letelepedett státusszal vagy állampolgársággal, de kétségekívül migrációs háttérrel rendelkezők aránya.

Foreign fighters, avagy külföldi harcosok

Külföldi harcosoknak hívjuk azokat a (többségében) nyugat-európai államok állampolgárságával rendelkező személyeket, akik radikalizálódásuk kifejezéseként vagy szükségszerű következő stációjaként önkéntes harcosként kapcsolódnak be a közel-keleti konfliktusokba. A legfőbb úti céljuk Irak és Szíria. Egyes becslések szerint számuk 40 000 főre tehető, akiknek egynegyede – hovatovább – nő vagy kiskorú személy.¹⁸ A jelenség meglehetősen aggályos, a nyugati államok és polgáraik számára a közvetlen veszély azonban akkor realizálódik, amikor a fegyveres konfliktusokban részes országokból a radikális, képzett, harcedzett és gyakorta poszt-traumás harcosok vissza kívánnak térni Európába. A visszatérésnek természetesen ezerféle eltérő oka lehet, kezdve az úgynevezett ISIS¹⁹-özvegyektől a külföldön született gyermekeken át az ideológiából kiábrándult férfiakig. A hazatérők által jelentett nemzetbiztonsági kockázatot azonban nehéz felmérni. Míg egyesek célja a társadalomba való ismételt beilleszkedés, addig mások kiképzéssel felvértezve új terrorista térhódításba kezdenek.

Az állampolgárságtól megfosztás a külföldi harcosokkal vívott csatában egyfajta megelőző, tehermentesítő funkciót tölt be. Az állampolgárság visszavonására vagy a nem létező állampolgárságuk megállapítására még külföldi tartózkodásuk ideje alatt sor kerül, megakadályozva őket ezáltal a visszatérésben. Látható, hogy az állampolgársági szervezet ilyen irányú hatósági határozata nem csupán egy nemleges válasz egy ügyféli kérelemre, mint azt láttuk a honosítás elutasításának esetében,

¹⁶ RITECZ 2016: 119.

¹⁷ HAUTZINGER 2015: 203.

¹⁸ BENTON – BANULESCU-BOGDAN 2019.

¹⁹ Islamic State of Iraq and Syria (ISIS): Iraki és Szíriai Iszlám Állam.

hanem az ország területéről való eltávolítás vagy vissza nem engedés szándékának egyoldalú és direkt eszköze. Az effajta visszavonások azonban gyakorta eljárási hibáktól és garancianélküliségtől hemzsegek, a személyes megjelenés és nyilatkozattétel lehetőségének mellőzésétől kezdve a döntés közlésének/kihirdetésének elmaradásán át a jogorvoslati lehetőség nehezített vagy életszerűtlen voltáig, bizonyos esetekben teljes hiányáig. A megfosztás elsődleges célja a külföldi harcosok Európából való kiutasítása, a többi állampolgár biztonságának garantálása, a köz- és nemzetbiztonság fenntartása, valamint az esetleges követők elrettentése. A felmerülő emberi jogi tárgyú perek ellenére a kormányok a lakosság megnyugtató céljából is választják a védőfunkciónak e formáját, annak látszatát keltve, hogy a távoli országban tartózkodás kétséget kizáróan megakadályozza a bűnelkövetést, ezáltal megvédi a honpolgárokat.

BÜNTETŐJOGI VAGY KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ?

A világ különböző fegyveres konfliktusai vonzották azokat, akik ideológiai, vallási, etnikai okból vagy rokonság általi meggyőzés következtében elhagyták szokásos tartózkodási helyüket abból a célból, hogy terrorista szervezetekhez és az általuk vívott harcokhoz csatlakozzanak. A külföldi harcosok ellen az államok kezdetben büntetőjogi eszközökkel léptek fel, terrorcselekmény elkövetése, esetleg támogatása miatt indítottak eljárásokat. A büntetőjog eszköztárával fellépni azonban – az ártatlanság vélelmének elvét szem előtt tartva – lassú megoldásnak bizonyult, nem beszélve a kétséget kizáró bizonyítékok beszerzésének nehézségeiről.²⁰ Az esetek elszaporodását követően emellett – vagy talán éppen emiatt – az államok egyre gyakrabban folyamodtak közigazgatási, alkotmányjogi vagy csupán adminisztratív eszközökhöz, amelyek következtében az állampolgárságtól megfosztást egyfajta védőpajzsfunkcióval ruházták fel a nemkívánatos személyek országból való gyors eltávolítása céljából. Sandra Mantu az állampolgári státusztól való efféle megfosztást egyenesen büntetőjogi szankciónak nevezte, amelyet az államhatalom-gyakorlás újfajta megnyilvánulási formájának tart a közbiztonság elleni bűncselekmények elkövetőivel szemben.²¹

A terrorista cselekmények elkövetői vonatkozásában egyes államok a büntetőjog elveire koncentrálnak (az állam büntetőigényének érvényesítése, valamint generális és speciális prevenció), míg mások célja csupán az egyének országba való visszatérésének

²⁰ GUTTRY–CAPONE–PAULUSSEN 2016: 2.

²¹ MANTU 2015: 5.

megakadályozásában ölt testet. Előbbiek a büntető tényállás módosításával – főleg a földrajzi hatály kérdésében – kiterjesztették az eljárás alá vonható személyek körét, utóbbiak más jogterületeket hívtak segítségül céljuk érvényesítéséhez.²² Globalizált világunkban – a technikai fejlődés eredményeként – a fizikai jelenlét számos más módon helyettesíthető az egyes bűncselekmények tervezése és megvalósítása során. A terrorcselekmény szervezője és elkövetője nem biztos, hogy térben és időben akár csak egyetlen alkalommal is azonos helyen van jelen, valamint a kiképzéshez sem feltétlenül kell elhagyni a biztonságosnak ítélt Nyugatot, sőt a terrorista cselekmény elkövetésével való fenyegetés egyenesen külföldről is elkövethető. A büntető igazságszolgáltatás pártján állók a tényállások kibővítésében, a hosszú időre szóló bebörtönzésben, kisebb arányban az integrációban/reintegrációban keresik a megoldást. A fogva tartás azonban rendkívül költséges, a börtönben töltött idő további radikalizálódást jelenthet, a reintegráció sikeressége kétséges, így az alternatív, gyors megoldások sok esetben előtérbe kerültek. Audrey Macklin szavaival élve a büntető indokok egy közigazgatási jogi intézkedésbe vannak csomagolva, amely sokkal alacsonyabb eljárási védelmet nyújt az egyénnek.²³

Kérdésként merülhet fel, hogy létezik-e a magyar állampolgársági joganyagban szankciós jellegű jogkövetkezmény, illetve a visszavonás tekinthető-e egyfajta büntetésnek? Álláspontom szerint a visszavonás – amelynek szabályozását a későbbiekben részletesen kifejtem – az állampolgárság elvesztésének/megszűnésének szankciós jellegű jogkövetkezménye.²⁴ Az állampolgársági jogi eljárás mellett megindított büntetőeljárások is e gondolatmenetet támasztják alá. A jövőben megfontolás tárgyát képezheti a büntetőeljárás és a magyar állampolgárság visszavonásának egyfajta kombinációja, az eljáró büntetőbíróság által kiszabható megfosztás intézménye.

Állampolgárságtól megfosztás az egyes európai országok gyakorlatában

Bár a legtöbb európai állam nemzeti állampolgársági törvényében régóta megtalálható a visszavonás/megfosztás szabályozása, azonban azok gyakorlati alkalmazására a közelmúltig nem került sor. Az elmúlt évtized terrortámadásai viszont egyfajta válaszreakcióra készítették a hatóságokat, az addig csak elméleti síkon mozgó jogszabályhelyek aktivizálódtak, sőt több esetben új, eltérő tartalommal bővültek. Az állampolgárságtól megfosztás gyakorlata az egyes európai államokban nagyban eltér egymástól. A továbbiakban ezen eltérő joggyakorlatokat kívánom bemutatni,

²² BENTON – BANULESCU-BOGDAN 2019.

²³ MACKLIN 2014: 26.

²⁴ MÁGÓ 2022.

továbbá megkísérlek választ keresni arra, hogy az egyes állami megfontolások mögött milyen jogalkotói szándék húzódik, hiszen a védőpajzsfunkció hol erősebben, hol kevésbé erősen van jelen.

Nagy-Britannia

Az állampolgárságtól való megfosztás mint szankciós jelleget öltő jogintézmény talán az Egyesült Királyságban kapta a legnagyobb médiavisszhangot, méghozzá az elhíresült Shamima Begum-ügy kapcsán. Shamima Begum fiatal lányként, 15 évesen hagyta el hazáját az Iszlám Államhoz való csatlakozás céljából, amely cselekedete miatt a hatáskörrel rendelkező brit belügyminiszter megvonta állampolgárságát, megakadályozva őt ezáltal az országba való visszatérésben.²⁵

Az 1981-es brit állampolgársági törvény értelmében az állampolgárság megvonható, ha ez a határozat a „közjót szolgálja”, és az érintett ezáltal nem válik hontalanná.²⁶ A 2002-es állampolgársági, bevándorlási és menekültügyi törvény hatálybalépése után a közjő szolgáltatát a „létfontosságú állami érdek” kifejezés váltotta fel, és ezt követően az állampolgárságot nemcsak a honosítottaktól, hanem az azt születés által megszerző egyénektől is meg lehet vonni. A 2005-ös londoni metrórobbantást követően még inkább lazultak a visszavonás szabályai. A 2006-ban hatályba lépett módosítást követően a „közjó elősegítése céljából” a kettős állampolgárok brit állampolgárságát a belügyminiszter megvonhatta. 2014 májusa óta egyedülállóan drasztikus intézkedésként a szankció következtében az illető akár hontalanná is válhat. Napjainkban a Közel-Keletről visszatérő harcosokkal szemben a brit állam ideiglenes kizárási végzést hoz, amelynek keretében érvénytelenítik az érintett útlevét, hazautazásához egyszeri hazautazási engedélyt kell kérnie, amelynek kiadása azonban feltételekhez kötött. Ilyen feltétel a radikalizációellenes programokon való részvétel, a rendőri szervekkel való szoros kapcsolattartás és a munkaügyi hatósággal való együttműködés. Az eljárás közigazgatási kereteken belül folyik, alapját nem múltbéli bűnözés, hanem a jövőbeli társadalmi cél adja.²⁷ A legújabb jogszabály-módosítási tervezetek alapján az állampolgárságot mindennemű előzetes értesítés nélkül vissza lehetne vonni, hiszen a belügyminisztérium közleménye szerint a „brit állampolgárság kiváltság, és nem jog”.²⁸

²⁵ MASTERS–REGILME 2020.

²⁶ Lásd az 1981-es British Nationality Act 40. szakaszát.

²⁷ LAVI 2011: 786.

²⁸ Theresa May Strips Citizenship from 20 Britons Fighting in Syria 2013.

Franciaország

Franciaország Nagy-Britannia mellett szintén élharcosa a terrorista személyek állampolgárságtól való megfosztásának. Az 1996-os, a párizsi metróban történt robbantást követően vezették be a terrorcselekményekben érintett személyek állampolgárságtól való megfosztását, 2005-ben a határidejét 10 évről 15 évre emelték fel. Jelenleg a Code Civil (Polgári törvénykönyv) szerint e szankcióval csak a honosított állampolgárok sújthatók, a honosítástól számított 15 éves jogvesztő határidőn belül, abban az esetben, ha egy időben rendelkeznek más állam állampolgárságával, ezáltal a megfosztás következtében nem válnak hontalanná.²⁹ Mivel e szabályozás kérdéseket vet fel az állampolgári jogegyenlőség tárgya tekintetében, 2015-ben egy reformtervezettel el kívánták törölni e megkülönböztetést, azonban az alkotmánybíróság nem tekintette diszkriminatívnak, mivel egyértelmű célja a terrorizmus elleni harc.

Németország

A szintén nagyszámú bevándorlót számláló Németország a fenti nyugat-európai államokhoz képest szigorúbb szabályozást vezetett be 2019-ben a megfosztások vonatkozásában. Az állampolgárság megvonására a német alkotmány 16. §-a, az állampolgársági törvény 28. cikke és a német büntető törvénykönyv 129. cikke alapján van lehetőség, amennyiben bebizonyosodik, hogy a személy terrorista csoport soraiban harcolt. A megfosztás során feltétel, hogy az illető a német állampolgárság mellett más állampolgársággal is rendelkezzen, illetve hogy felnőttkorú legyen. A törvény kimondja a visszamenőleges hatály tilalmát, ezáltal csak a hatálybalépést követően felmerült esetekben alkalmazható, a már korábban hazatért külföldi harcosok esetében nem.³⁰ A szabályozás célja alapvetően nem a megtorlás, hanem a jövőbeni elkövetők elrettentése. További érnye, hogy megfelel az emberi jogok védelmének, valamint szem előtt tartja a jogállamiság és az arányosság elvét is, egyszóval az alkotmányos jogok erős védelméről tesz tanúbizonyságot.³¹

²⁹ Lásd a Code Civil 25. cikkét.

³⁰ ROITHMAIER 2019.

³¹ JOPPKE 2016.

Egyéb országok

Az Egyesült Királyság mintájára a fentiekén túl – terrorizmus elleni célzattal – állampolgárságtól megfosztó törvényi lehetőséget vezettek be 2015 és 2017 között Ausztriában, Hollandiában és Bulgáriában, 2018-ban Olaszországban, 2019-ben pedig Finnországban és Dániában is.³²

A jogalkotói akarat az Európai Unió tagállamain kívül is hasonlóan bizonyul, ha a terrorizmus folyamatai azt megkövetelik. Izrael a közelmúltban fogadta el az állampolgárság visszavonásának lehetőségéről szóló törvényjavaslatot, amelynek egyértelmű célja az elrettentés. A megvonás bírósági végzéshez kötött, amelyet a belügyminiszter indítványozhat az Izraeli Biztonsági Ügynökség és a főügyész engedélyének birtokában. A visszavonásra terrorcselekmény, kémkedés és hazaárulás miatt kerülhet sor, további jelentős feltétel a hontalanság állapotának elkerülése.³³

Kanadában szintén a fenti bűncselekmények következtében lehet megfosztó határozatot hozni, itt azonban a büntetőeljárás folyamányaként.³⁴

Az állampolgárság visszavonása Magyarországon

Szerencsére sem Magyarország, sem a külképviseletek, sem a határon túli magyar közösségek nem voltak a fentiekhez hasonló súlyú direkt terrortámadások elszenvedői. Talán ennek is köszönhetően az állampolgársági eskü letételét követően megvalósított bűncselekmények miatt az állampolgárságtól való megfosztás Magyarországon jelenleg nem lehetséges. Hatályos jogunk szerint a magyar állampolgárság kétféle módon szűnhet meg: lemondással és visszavonással. E két jogintézményt az Európai Unió valamennyi tagállama ismeri és alkalmazza. Míg lemondás esetén az egyén kérelmére és beleegyezésével indul az eljárás, jellemzően egy másik állampolgárság megszerzésének előfeltételeként, addig a visszavonás során az állampolgárság elvesztése egy, az egyén akaratán kívül eső, szankciós jellegű hatósági döntés, általában megtevesztő ügyféli magatartás révén megvalósult állampolgárság-szerzés következménye. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 9. §-a alapján az állampolgárság abban az esetben vonható vissza, méghozzá meglehetősen hosszú ideig, a szerzést követő húsz éven belül, ha a honosított azt csalárd magatartás következtében szerezte. Bár e jogvesztő határidő európai viszonylatban valóban hosszúnak számít, a honosítást követően terrorcselekményekben érintetté

³² LEPOUTRE 2020.

³³ A Legfelsőbb Bíróság jóváhagyta a terroristák állampolgárságának megvonását 2022.

³⁴ JOPPKE 2016.

vált egyének a magyar jog szerint nem foszthatók meg a jogszerűen és jóhiszeműen szerzett állampolgárságuktól. A *Magyar Közlöny*ben megjelent, a magyar állampolgárságot visszavonó döntések érintettjeinek száma (2023. április 30-áig) 549 fő.

E sorok szerzője egyfelől reményét fejezi ki a terrortámadásoktól mentes, békés jövő iránt, másfelől azonban rá kívánja irányítani az állampolgársági jogi szakma, továbbá esetlegesen a büntetőjogi szakemberek figyelmét az állampolgárságtól megfosztás védőpajzsfunkciójára. A jövőben Magyarországon is megfontolás tárgyát képezheti az emberi jogokat és eljárási garanciákat szem előtt tartó, de elrettentő erőt hordozó állampolgárságtól megfosztás jogintézmény bevezetése, akár – mint azt már korábban említettem – a büntetőeljárással összefüggésben, akár továbbra is közigazgatási szankcióként.

Az említett, jogállamisággal összefüggő, szigorú garanciák biztosítása mellett a súlyos, életellenes szándékos bűncselekmények, valamint a terrorizmus miatti állampolgárságtól megfosztás honi bevezetése előtt a jogalkotónak azonban reagálnia szükséges egy speciális, erkölcsi jellegű dilemmára is. Hazánk történelméből adódóan a honosított polgárok döntő hányada Magyarországon eredendően is magyar nemzetiségű. Így adott esetben az elkövető rendelkezhet ugyan más állam állampolgárságával, de identitását, anyanyelvét tekintve lehet, hogy semmiféle kettősség nem állapítható meg. Jóllehet életellenes vagy terrorcselekmény elkövetője, de személyében nem egyszerűen egy korábbi külföldit, hanem olyasvalakit taszítana ki polgárjogából a döntéshozó, akinek a honosítással történő állampolgárság-szerzésére mindössze a történelem viharai miatt volt szükség. Magyarország esetében elképzelhető, hogy a korábban idézett brit alapelv nem állná meg helyét, azaz a magyar állampolgárság lehet, hogy kiváltság, de egyes személyi kategóriák esetén egyben jog is.

Egy fentiekhez hasonló állampolgársági jogintézmény hazai joganyagba történő beillesztésének megfontolása ezzel együtt az európai trendek figyelembevételével szükségesnek és célszerűnek, hatékony megelőzésnek és erőteljes szankciós eszköznek látszik. A hontalanság eseteinek csökkentése, a honosított és a születéssel magyar állampolgárságot szerzett személyek, a kiskorúak, a magyar nemzetiségű honosítottak kérdéskörei tekintetében azonban a jogalkotónak jelentős előzetes vizsgálódásokat kell folytatnia.

ÖSSZEGZÉS

Az elmúlt évtized során mind a magyar, mind a további uniós tagállamok állampolgársági joganyaga rendkívül sok változáson ment keresztül. Egyfelől a honosítási

eljárásokban számos kedvezmény jelent meg, a kontinenst elérő migrációs hullámokra e téren is reagálni kellett, másfelől azonban tendenciává vált, hogy az államok a nemkívánatos személyeket alkotmányjogi/közigazgatási eszközökkel utasítsák ki vagy tegyék kiutasíthatóvá az országból. Megfontolandó az állítás, amely szerint az állampolgárság intézménye a nemzet leghatékonyabb fizetőeszközzé vált, de a készletét elrontották a megszerzés és a visszavonás legújabb trendjei.³⁵

Az uniós polgárok körében az inklúziós hajlandóság egyre korlátozottabbá vált,³⁶ a honosított személyek beilleszkedési nehézségei sok esetben a radikalizálódás irányába hatottak. A befogadás korlátozottsága vagy egyenes elutasítása és az extrémizmus következtében elszaporodott terrorista cselekmények vonatkozásában megfogalmazódott a kérdés, hogy a szokásos büntetőjogi szankciók elegendőek-e? Más büntetést érdemel-e egy külföldi, egy honosított vagy egy egyszerűsített eljárásban honosított személy, mint az, akinek ilyen egyéni körülménye vagy családi előzménye nincs? Az államok napjainkra a büntetőjog mellett az állampolgársági jogot is segítségül hívták az elrettentésre és a megbüntetésre. Az állampolgárság egyoldalú megvonása azonban gyengítheti/gyengíti az állampolgárság koncepciót.³⁷

A megoldás vélhetően abban rejlik, ha a szankciós célzatú állampolgársági jogi jogfejlesztést az állam körütekintően, nemzeti specialitások figyelembevételével, de határozottan megteszi, azonban nem elégszik meg ezzel, hanem szüntelenül azon munkálkodik, hogy soha ne kelljen ezt alkalmazni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A Legfelsőbb Bíróság jóváhagyta a terroristák állampolgárságának megvonását (2022): *Neokohn*, 2022. július 22. Online: <https://neokohn.hu/2022/07/22/a-legfelsobb-birosag-jovahagyta-a-terroristak-allampolgarsaganak-megvonasat/>

AMBRUS Andrea (2017): A tömeges migráció és az iszlamista terrorizmus közti kapcsolat az Európai Unióban. *Nemzet és Biztonság*, 10(6), 105–124.

BENTON, Maghan – BANULESCU-BOGDAN, Natalia (2019): Foreign Fighters: Will Revoking Citizenship Mitigate the Threat. *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 2019. április 3. Online: www.migrationpolicy.org/article/foreign-fighters-will-revoking-citizenship-mitigate-threat

BÖRÖCZ Miklós (2014): Az illegális migráció és a terrorizmus közti összefüggések vizsgálata. *Terror és Elhárítás*, 3(2), 44–83. Online: http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Borocz_Miklos_Az_illegalis_migracio.pdf

³⁵ BENTON – BANULESCU-BOGDAN 2019.

³⁶ KOLLER 2019.

³⁷ MACKLIN 2018.

- GUTTRY, Andrea De – CAPONE, Francesca – PAULUSSEN, Christophe szerk. (2016): *Foreign Fighters under International Law and Beyond*. The Hague: TMC Asser Press.
- HAUTZINGER Zoltán (2015): A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 16, 203–212.
- HAUTZINGER Zoltán (2018): A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban. In DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus, 265–280.
- JOOPKE, Christian (2016): Terror and the Loss of Citizenship. *Citizenship Studies*, 20(6–7), 728–748. Online: <https://doi.org/10.1080/13621025.2016.1191435>
- KOLLER Boglárka (2019): Az állampolgárság koncepció ellentmondásai – eszméletörténeti megfontolások. *Hadtudományi Szemle*, 12 (Különszám), 170–174. Online: <http://doi.org/10.32563/hsz.2019.1.kesz.12>
- KOVÁTS András (2011): A honosítási intézményrendszer. Kvalitatív kutatási tapasztalatok. In KOVÁTS András (szerk.): *Magyarrá válni. Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái*. Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, 251–266.
- LAVI, Shai (2011): Citizenship Revocation as Punishment: On the Modern Duties of Citizens and their Criminal Breach. *University of Toronto Law Journal*, 61(4), 783–810. Online: <https://doi.org/10.1353/tlj.2011.0040>
- LEPOUTRE, Jules (2020): *In Varietate Concordia? Loss of Nationality in the EU*. Online: <https://globalcit.eu/in-varietate-concordia-loss-of-nationality-in-the-eu/>
- MACKLIN, Audrey (2014): Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. *Queen's Law Journal*, 40(1), 1–54. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2507786>
- MACKLIN, Audrey (2018): The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship? In BAUBÖCK, Rainer (szerk.): *Debating Transformations of National Citizenship*. Cham: Springer, 163–172. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-92719-0_31
- MÁGÓ Barbara (2022): Szankciós elemek megjelenése a magyar állampolgársági jogban. *Belügyi Szemle*, 70(7), 1395–1413. Online: <https://doi.org/10.38146/bsz.2022.73>
- MANTU, Sandra (2015): Citizenship in Times of Terror. Citizenship Deprivation in the UK. *Nijmegen Migration Law Working Papers Series*, (2), 3–27. Online: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/143370/143370.pdf>
- MASTERS, Mercedes – REGILME, Salvador Santino F. (2020): Human Rights and British Citizenship: The Case of Shamima Begum as Citizen to Homo Sacer. *Journal of Human Rights Practice*, 12(2), 341–363. Online: <https://doi.org/10.1093/jhuman/huaa029>
- MIRWAIS, Janan (2016): Radikalizáció és párhuzamos társadalmak? *Kommentár*, 10(2), 88–92.
- NAGY Boldizsár (2003): A szuverén határai. *Fundamentum*, 7(2), 38–48.
- PAULUSSEN, Christophe (2021): Towards a Right to Sustainable Security of Person in Times of Terrorism? Assessing Possibilities and Limitations Through a Critical Evaluation of Citizenship Stripping in Non-Repatriation Policies. *Journal of Conflict and Security Law*, 26(1), 219–249. Online: <https://doi.org/10.1093/jcsl/kraa022>
- RITECZ György (2016): A terrorizmus és a migráció a számok alapján. *Acta Humana*, 4(5), 103–123.
- ROITHMAIER, Kilian (2019): *Germany and its Returning Foreign Terrorist Fighters. New Loss of Citizenship Law and the Broader German Repatriation Landscape*. Online: <https://icct.nl/publication/germany-and-its-returning-foreign-terrorist-fighters-new-loss-of-citizenship-law-and-the-broader-german-repatriation-landscape/>

- SALLAI János (2013): A globalizáció rendészeti kihívásai. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 37–41.
- SÁPI Gábor (2019): A tömeges, illegális migráció és a terrorizmus kapcsolata. *Honvédségi Szemle*, 147(3), 61–72. Online: https://real.mtak.hu/125206/1/HSZ_2019_147_3_Sapi_Gabor.pdf
- Theresa May Strips Citizenship from 20 Britons Fighting in Syria (2013). *The Guardian*, 2013. december 23. Online: www.theguardian.com/politics/2013/dec/23/theresa-may-strips-citizenship-britons-syria

Egyéb források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- Az Európa Tanács keretében 1997. november 6-án elfogadott és 2000. március 1-jén hatályba lépett, az állampolgárságról szóló európai egyezmény
- Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law (Hague Convention), 1930. április 13. [Hágai egyezmény]