

AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGTÓL VALÓ MEGFOSZTÁS MINT BIZTONSÁGI ESZKÖZ

Az állampolgárságtól való megfosztás⁶⁴³ létező és jó ideig olyan intézmény volt Magyarországon, amit az állam előszeretettel alkalmazott viszonylag hosszú ideig, mintegy büntetésként. Az állampolgárságtól való megfosztás ráadásul vagyonek Kobzással is járt. Ez az időszak már a szomorú múlt része, és a hatályos állampolgársági törvényünk minden eszközt megad arra, hogy az állampolgárságtól megfosztott személyek minél egyszerűbben visszaszerezhessék a magyar állampolgárságukat.⁶⁴⁴ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Ápt.) alapján nem volt precedens arra, hogy az állam élt volna azzal a jogával, hogy a honosítást a jogi keretek között visszavonja. A hatályos jog szerint az állampolgárság visszavonására csak a honosítást követő tíz éven belül abban az esetben van lehetőség, ha bebizonyosodik, hogy a honosított a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlán adatok közlésével, illetve adatok, tények elhallgatása révén szerzett magyar állampolgárságot.⁶⁴⁵ Amint említettem, ilyen eljárásra eddig nem volt még példa. Amíg nálunk megállt az idő – és ezt nem feltétlenül rossz értelemben mondom – Európa-szerte változásoknak vagyunk tanúi az állampolgárságtól való megfosztás terén. A britek a terrorizmus elleni harc jegyében, a franciák a bevándorló új állampolgárok kifogástalan életmódja címén vezettek be új jogszabályokat, de hasonló okokra hivatkozással változásokon ment keresztül a holland és a román állampolgársági jog is.

⁶⁴³ Az állampolgárság elvesztése alapvetően három féle módon történhet: az egyén kezdeményezésére az állam jóváhagyásával, az állam kezdeményezésére az egyén beleegyezésével, valamint az állam kezdeményezésére az egyén beleegyezése nélkül. Az állampolgárságtól való megfosztás kifejezés ez utóbbi eset kifejezésére szolgál, mégpedig ebben a tanulmányban azért preferálom annak használatát – az „állampolgárság visszavonásával” szemben – mivel álláspontom szerint szemléletesebben érzékelteti a benne rejlő szankcionális jelleget.

⁶⁴⁴ Ápt. 5/A. § (1) A köztársasági elnökhöz címzett írásbeli nyilatkozatával - a nyilatkozattétel napjától - megszerzi a magyar állampolgárságot az a személy:

a) akit a külföldön tartózkodó egyes személyeknek magyar állampolgárságtól való megfosztásáról szóló 1947. évi X. törvény és az 1948. évi XXVI. törvény, a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény, illetve az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény alapján a magyar állampolgárságtól megfosztottak, továbbá az, aki a 7970/1946. ME rendelet, a 10.515/1947. Korm. rendelet, a 12.200/1947. Korm. rendelet alapján veszítette el magyar állampolgárságát, valamint az, akinek magyar állampolgársága 1947. szeptember 15. és 1990. május 2. napja között elbocsátással szűnt meg;

b) aki az ország területén született és születésével nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát a szülők állampolgárságára irányadó külföldi jog alapján, feltéve, hogy a születése napján magyarországi lakóhellyel rendelkezett és a nyilatkozat megtételét közvetlenül megelőzően legalább öt éve az ország területén lakik. A nyilatkozatot az érintett tizenkilencedik életévének betöltéséig teheti meg;

c) aki magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától 1957. október 1-je előtt született, és születésével nem vált magyar állampolgárrá.

(2) A nyilatkozat elfogadása esetén a miniszter bizonyítványban igazolja az állampolgárság megszerzését.

(3) A miniszter határozatban állapítja meg, ha a nyilatkozat elfogadásának feltételei hiányoznak, beleértve a 13-15.§§-okban a kérelem benyújtására előírtakat. A határozat felülvizsgálata a Fővárosi Törvényszéktől kérhető.

⁶⁴⁵ Ápt. 9. §

Az alap gondolat az, hogy az államok saját hatáskörükben állapíthatják meg, hogy kik lesznek és nem lesznek az állampolgáraik, másrészt minden állam joga és egyben kötelessége, hogy biztosítsa a saját állampolgárai biztonságát. A szuverén állam már a honosítási eljárásban általában feltételül szabja azt, hogy csak az a személy honosítható, aki makulátlan előélettel rendelkezik, büntetlen előéletű, illetve honosítása az állam közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti. Van, aki meghatározza, hogy milyen súlyú bűncselekmények korábbi elkövetése lehet kizáró ok, de olyan államok is vannak, akik (az ártatlanság vélelmével dacolva) még azt sem tolerálják, hogy büntetőeljárás legyen folyamatban az érintett személlyel szemben. De mi történik akkor, ha a honosított személyről a honosítást követően derül ki, hogy korábban bűncselekményt követett el, de ügyes eszközökkel sikerült az eljáró hatóságot megtévesztenie? Vagy mi történik akkor, ha a honosítást követően követi el a bűncselekményt az illető személy? Léteznek-e olyan bűncselekmények, amelyek jogalapot teremthetnek-e az állampolgárságtól való megfosztásra függetlenül attól, hogy valaki születésénél fogva vagy honosítás útján lett adott állam állampolgára? Az államok ugyanis ritkán viselkednek „önkéntesen” állampolgársági kérdésekben, az állampolgárságtól való megfosztást általában az állam iránti hűtlenség (hazaárulás, más államnál katonai szolgálat teljesítése) vagy egyes politikai bűncselekmények elkövetése esetén mintegy büntetésként alkalmazzák. A jelen tanulmány olyan indíttatásból született, ami ezekre a kérdésekre keresi a választ. Célom az állampolgárságtól való megfosztás nemzetközi dokumentumokban történő szabályozását feltérképezni, hangsúlyozva az állampolgárságtól való megfosztás legutóbbi trendjeit az egyes nemzeti szabályozásokban, kitérve az okokra és a hatásokra.

Az állampolgárságtól való megfosztás a nemzetközi jogban

A történeti kronológiát tekintve induljunk ki az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által előkészített Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata⁶⁴⁶ 15. cikkéből, mely az állampolgársághoz való jogot, illetve az önkényes megfosztás tilalmát emberi jogként definiálta:

„(1) Mindenkinek joga van valamely állampolgársághoz. (2) Senkit sem lehet sem állampolgárságától, sem az állampolgárság megváltoztatásának jogától önkényesen megfosztani.” Az Egyetemes Nyilatkozat 15. cikkében tulajdonképpen három jog fogalmazódik meg: az állampolgársághoz való jog, az állampolgárság megtartásához való jog, valamint az állampolgárság megváltoztatásához való jog. A 15. cikk megfogalmazását számos kritika érte, egyrészt azért, mert nincs meghatározva, hogy mely állam köteles az állampolgárság megadására, másrészt a második bekezdés tekintetében nyitott kérdés marad, hogy mi minősül önkényes megfosztásnak.⁶⁴⁷ A hiányosságok és kritikák ellenére az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata mérföldkönek számít az állampolgársághoz való jog mint alapvető emberi jog kinyilatkoztatásában és különösen a 15. cikk mára már a nemzetközi szokásjog részévé vált, ezzel tulajdonképpen az állami szuverenitás korlátjaként funkcionál állampolgársági kérdésekben.⁶⁴⁸

⁶⁴⁶ United Nations General Assembly Resolution 217 A (III), 1948 december 10.

⁶⁴⁷ Önkényes megfosztásról beszélhetünk akkor, ha az diszkriminatív, hontalanságot eredményez, vagy az állampolgársággal járó bizonyos jogoktól való megfosztásra irányul. Lásd: MANTU Sandra (2009): Deprivation of citizenship from the perspective of international and European legal standards, ENACT Consortium, 1-32. o.

⁶⁴⁸ Lőrincz Aranka: Az állampolgársághoz való jog a nemzetközi jogban. A nemzeti szuverenitástól a mindenkit megillető emberi jogig. Romániai Magyar Jogtudományi Közöny, 2008. 13. szám 41-48. o.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében létrejött a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi ENSZ Egyezmény⁶⁴⁹, valamint a hontalanság csökkentéséről szóló 1961. évi ENSZ Egyezmény⁶⁵⁰ foglalkozik részletesen az állampolgárság negatív oldalával, azaz a hontalansággal. Az Egyezmények olyan személyekkel foglalkoznak, akiket egyik állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.⁶⁵¹

Bár a hontalan személyek jogállásáról szóló Egyezmény nem foglalkozik az állampolgárságtól való megfosztás kérdésével, mégis érdemes felidézni néhány olyan passzust, ami más nemzetközi szerződésekben, nemzeti jogszabályokban visszaköszön az állampolgárságtól való megfosztás kontextusában. Ebben az egyezményben került ugyanis meghatározásra, hogy kik azok, akik még állampolgárság hiányában „sem érdekesek” a nemzetközi védelem eme válfajára. Az Egyezmény eszerint nem vonatkozik azokra, akik béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el, akik a tartózkodási helyük államán kívül súlyos, nem politikai bűncselekményeket követtek, illetve akik az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekményeket követtek el. Figyelemre méltó, hogy a védelemből való kizáráshoz elég a komoly alappal történő feltételezés, az egyezmény nem ír elő bizonyosságot.⁶⁵²

Az állampolgárságtól való megfosztás alapelveit fekteti le a hontalanság csökkentéséről szóló 1961. évi Egyezmény 8. cikke. Az egyezmény főszabályként abból indul ki, hogy egyik szerződő állam sem foszthat meg senkit állampolgárságától, ha ez a megfosztás a személyt hontalanná tenné. Ez alól a szabály alól három esetben tehet az állam kivételt, vagyis három esetben lehet valakit megfosztani állampolgárságától úgy, hogy az érintett személy akár hontalanná is válhat az állampolgárság elvesztése révén.⁶⁵³ Az egyik eset az, amikor a honosított személy legalább 7 éve tartózkodik külföldön és elmulasztja kinyilvánítani a hatáskörrel rendelkező hatóság felé az állampolgárság megtartására irányuló szándékát. Ez a rendelkezés tehát olyan személyre vonatkozik, aki honosítás révén szerzett állampolgárságot. A másik kivétel az, amikor az állam joga szerint a területén kívül született állampolgára esetében – a nagykorúság elérésétől számított egy év lejárta után – az állampolgárság megtartásának feltételül szabja az állam területén való tartózkodást, vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságnál történő bejelentkezést, és az érintett állampolgár nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően jár el. Mindkét említett esetben az állam belső jogában megengedett kell legyen az állampolgárság ilyen módon történő elvesztése is. Harmadsorban meg lehet fosztani állampolgárságától azt a személyt, aki az állampolgárságát megtévesztéssel vagy csalással szerezte. Természetesen ez honosított személy esetében fordulhat elő.

A fentiekben említett esetekkel azonban nem merül ki az állampolgárságtól való megfosztás azon eseteinek köre, aminek következményeként a személy akár hontalanná is válhat. Az 1961. évi Egyezmény alapján ugyanis a saját államuk iránt hűtlennek bizonyuló állampolgárok esetében is megengedi az állampolgárságtól való megfosztás alkalmazását – még akkor is, ha az hontalansággal jár – de csakis akkor, ha az állam az egyezmény aláírása, megerősítése vagy ahhoz való csatlakozása alkalmával élt a fenntartás jogával, mégpedig a

⁶⁴⁹ Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezményt Magyarországon a 2002. évi II. törvény hirdette ki

⁶⁵⁰ A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezményt Magyarországon a 2009. évi XV. törvény hirdette ki

⁶⁵¹ A hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény 1. cikk. 1. pont

⁶⁵² 1. cikk 2. pont (iii) bekezdés

⁶⁵³ 8. cikk (1)-(2) bekezdés

fenntartás tételének időpontjában az állam nemzeti jogában létező okok valamelyike alapján. Az egyezmény persze azt is megmondja, hogy melyek lehetnek ezek az okok: 1. ha a személy állam kifejezett tilalma ellenére szolgáltatásokat nyújtott vagy továbbra is nyújt egy másik államnak, illetve jövedelmet kapott vagy továbbra is kap egy másik államtól; 2. az adott állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartást tanúsított; 3. ha a személy hűségesküt vagy más formális hűségnyilatkozatot tett egy másik államnak, vagy egyértelmű bizonyítékát adta azon elhatározásának, hogy megtagadja az állam iránti állampolgári hűségét.⁶⁵⁴ Az állampolgárságtól való megfosztás felsorolt eseteiben látható, hogy nincs különbségtétel aközött, hogy születésénél fogva állampolgár-e az érintett személy, vagy honosítás révén szerezte állampolgárságát. Az egyezmény garanciális szabályokat is tartalmaz, miszerint a nevesített megfosztási jogkörök eseteit az állam csak a törvénynek megfelelően gyakorolhatja, amely az érintett személy számára biztosítja a bíróság vagy más független testület előtti méltányos tárgyaláshoz való jogot.⁶⁵⁵ Az állampolgárságtól való megosztás iránti előtti eljáráshoz is érvényesülnie kell a diszkriminációmentesség elvének, így tilos bárkit megfosztani az állampolgárságától faji, etnikai, vallási vagy politikai okokból.⁶⁵⁶

Az állampolgárság elvesztése, így az állampolgárságtól való megfosztás tekintetében az Európa Tanács keretében, 1997-ben létrehozott állampolgársági egyezményt⁶⁵⁷ számtalan érdeme miatt lehetne méltatni, azonban az állampolgárság elvesztése tekintetében mindenképpen kiemelkedő alkotásnak minősül, hiszen a nemzetközi dokumentumok körében elsőként határozta meg az állampolgárság elvesztésének taxatív listáját. Az egyezmény 7. cikke hét olyan okot sorol fel, amikor az állam intézkedhet az állampolgárság elvesztése iránt:

- 1) egy másik állampolgárság önkéntes megszerzése;
- 2) a részes állam állampolgárságának megszerzése a kérelmező által elkövetett csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén;
- 3) önkéntes szolgálat egy külföldi katonai erőnél;
- 4) a részes állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás;
- 5) a részes állam és a szokásosan külföldön tartózkodó állampolgára közötti tényleges kapcsolat hiánya;
- 6) ha egy gyermek kiskorúságának idején megállapítást nyer, hogy már nem állnak fenn a belső jog által meghatározott azon feltételek, amelyek a részes állam állampolgárságának *ex lege* megszerzéséhez vezetnek;
- 7) a gyermek örökbefogadása, ha a gyermek az örökbefogadó szülők egyikének vagy mindkettőnek a külföldi állampolgárságát megszerzi vagy azzal már rendelkezik.

Az állampolgársági egyezmény azonban szigorúbb a hontalanság csökkentéséről szóló ENSZ egyezmény 8. cikkénél, mivel kizárólag egy esetben engedi meg az egyén állampolgárságtól való megfosztását úgy, hogy az hontalansággal is járhat, mégpedig azon honosított személy tekintetében, aki csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén szerezte az állampolgárságot.⁶⁵⁸

⁶⁵⁴ 8. cikk (3) bekezdés

⁶⁵⁵ 8. cikk (4) bekezdés. Az Egyezmény 8. cikkére vonatkozóan a szerződő államok közül eddig Ausztria, Brazília, Franciaország, Írország, Új-Zéland, Tunézia és az Egyesült Királyság tett fenntartást.

⁶⁵⁶ 9. cikk

⁶⁵⁷ Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről Magyarországon a 2002. évi III. törvény rendelkezett

⁶⁵⁸ 7. Cikk 3. bekezdés

Amint az látható, egyik tárgyalta nemzetközi dokumentum sem tér ki arra, hogy bűncselekmény elkövetése okot adhat az állampolgárságtól való megfosztásra, azonban mindkét egyezmény egy tekintetben megegyezik: a csalással történt állampolgárságszerzés esetén még akkor is megfosztható az egyén az állampolgárságától, ha ezáltal hontalanná válna. A csalás, hamis adatszolgáltatás, releváns tény eltitkolása természetesen az érintett személy büntetlen előéletére is vonatkozhat.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi egyezmények nem rendelkeznek önmagában a bűncselekmény elkövetésének esetéről, a nemzeti jogok igenis alkalmazják mint jogalapot az állampolgárságtól való megfosztásra. Amennyiben mégis az egyezményekben keresnénk megfelelő jogalapot a megfosztásra, az álláspontom szerint nem lehet más, mint az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartásra való hivatkozás. A véleményemmel azonban ellentétes az állampolgársági egyezmény vonatkozó magyarázó jelentése, amely kiveszi a hatálya alól a köztörvényes bűncselekményeket. Ennek ellenére a nemzeti jogok alkalmazják és nemcsak kettős állampolgárok esetében (bár az állampolgársági egyezmény alapján kizárt, hogy ez alapján bárki hontalanná váljon, és az ENSZ egyezmény alapján is csak szigorú feltételek teljesülése esetén lehetséges)

A továbbiakban az állampolgárságtól való megfosztás előbbi két esetét veszem górcső alá, egyúttal reflektálva arra, hogy az egyes nemzeti jogi szabályozások milyen színes képet mutatnak, és mennyire nem felelnek meg az esetlegesen vállalt nemzetközi kötelezettségeknek.

A csalás, hamis adatszolgáltatás, releváns tény eltitkolása a nemzeti jogszabályokban

A honosítás során az államok általában megkívánják, hogy a honosítás iránti kérelmet benyújtó egyén büntetlen előéletű legyen, esetleg büntetőbírói per se legyen folyamatban ellene, illetve mindezen feltételeket a megfelelő dokumentumokkal igazolja.⁶⁵⁹ Amennyiben azonban a honosítást követően derül ki, hogy az érintett személy nem felelt meg e kritériumnak (elhallgatta, hamis dokumentumot nyújtott be stb.), akkor a honosítást követően a nemzetközi jog alapján is lehetőség van az állampolgárság visszavonására.

Az ET állampolgársági egyezmény 7. cikk 1 b) rendelkezés természetéből kifolyólag a csalás, hamis adatszolgáltatás és releváns tény eltitkolása révén szerzett állampolgárságtól való megfosztásnak csak honosított személy esetében van helye. Ez az egyetlen olyan eset, amikor az államok úgy is megfoszthatják az érintett személyt az állampolgárságától, hogy az adott esetben hontalanná válhat. Hasonló rendelkezést tartalmaz a hontalanság csökkentéséről szóló 1961.évi ENSZ egyezmény 8. cikke is. Érdekes azonban, hogy egyik nemzetközi szerződés sem fogalmaz meg határidőt az igazság kiderítésére.

Az Európa Tanács állampolgársági egyezményének magyarázó jelentése szerint⁶⁶⁰ a csalás, hamis adatszolgáltatás vagy releváns tény eltitkolásának csak akkor van relevanciája az állampolgárság visszavonása szempontjából, ha az szándékos cselekmény vagy mulasztás eredménye, és az állampolgárság megszerzése szempontjából jelentősnek kell minősülnie. A „releváns tény” ebben a kontextusban minden olyan tény - mint például

⁶⁵⁹A hatályos állampolgársági törvényünk szerint: Áp. 4. § (1) Kérelmére honosítható a nem magyar állampolgár, ha: (...) b) a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban; (...) d) honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti (...).

⁶⁶⁰Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm> (Letöltés ideje: 2012. 09. 03.)

egy másik állampolgárság vagy súlyos bűncselekmény eltitkolása - amiről az egyénnek az állampolgárság megszerzése előtt tudomása volt és ami a honosítás megtagadását eredményezte volna. A magyarázó jelentés példákat is hoz a 7. cikk 1. b) bekezdésére: amennyiben az új állampolgárság megszerzésének az előző állampolgárságról való lemondás volt a feltétele és ennek a követelménynek az érintett személy szándékosan nem tett eleget, akkor a honosító állam jogszerűen vonja vissza az állampolgárságot. Egyes jogtudósok vitatják, hogy az előző állampolgárságról való lemondás ebbe a kategóriába tartozik-e, mivel egy ígéret be nem tartása nem minősül csalásnak, hamis adatszolgáltatásnak vagy releváns tény eltitkolásának,⁶⁶¹ mindazonáltal az Európa Tanács magyarázó jelentése ezt az esetet a 7. cikk 1. b) körben nevesíti.⁶⁶² A releváns tény eltitkolása az egyezmény szempontjából olyan releváns információ visszatartását jelenti, ami a honosításnak gátját szabta volna (így például a bigámia). A tárgyalat bekezdés nem csak a szűk értelemben vett csalást (hamis vagy nem teljes információk átadása, nem hiteles vagy hamis igazolások felhasználása), hanem például a fenyegetést és vesztegetést is ide sorolja, ami végül is a honosításhoz vezetett. A 7. Cikk 1. b) bekezdésének esetében az államok kétféle módon járhatnak el: egyrészt visszavonhatják az állampolgárságot úgy, hogy a visszavonás hatályba lépésével szűnnek meg az állampolgársággal járó jogok és kötelezettségek, vagy semmisnek tekintik a honosítást, mintha az egyén sohasem szerzett volna állampolgárságot.

Több ország is élt a nemzetközi jog által is elfogadott lehetőséggel, hogy a csalás, hamis adatszolgáltatás vagy az eltitkolt releváns tények fennállása esetén jogszerűen intézkedjenek az állampolgárság visszavonása iránt.⁶⁶³ Az államok eljárása viszont különbözik egyrészt abban, hogy a csalás, hamis adatszolgáltatás, releváns tények eltitkolása esetében az állampolgárság visszavonására kötnék-e ki határidőt (legyen az akár objektív, akár szubjektív), másrészt, hogy az eljárás a honosítási határozat visszavonásával jár-e vagy az állampolgárság megszerzésének semmisségével. Az állampolgárság visszavonása ebben az esetben az államok belső joga szerint változó, 1-20 évig is terjedhet, viszont sok állam lehetőséget teremtett az állampolgárság visszavonására időbeli limit meghatározása nélkül, ami viszont nagyfokú bizonytalanságban tartja a honosított állampolgárokat. Különleges megoldást választott Franciaország, akinek a vonatkozó joga szerint az állampolgárság megszerzését követő 1 évig van lehetőség visszavonásra csalás miatt, azonban egy szubjektív határidőt is beiktatott, amely szerint a csalásról való tudomásszerzést követő 2 éven belül lehetséges az állampolgárság visszavonása. Az érintett személy és az állam közötti valódi és tényleges kapcsolat fejeződik ki ebben a határidőben.

Míg az európai államok többsége a visszavonási eljárást alkalmazza, addig léteznek olyan államok is, ahol a család módján, hamis adatszolgáltatás vagy releváns tények eltitkolása révén megszerzett állampolgárságot semmisnek tekintik. Ez utóbbi

⁶⁶¹ Gerard-René de GROOT and Maarten P. VINK (2010): Loss of Citizenship. Trends and Regulations in Europe. European University Institute, Florence. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, June 2010 Revised October 2010 (interneten megtalálható: http://eudo-citizenship.eu/docs/loss_paper_updated_14102010.pdf)

⁶⁶² Ausztria az Európa Tanács állampolgársági egyezményének eme cikkéhez például fenntartással élt, melyben megerősítette azt a belső jogban biztosított jogot, hogy visszavonja az osztrák állampolgárságot azon személyektől, akik korábbi állampolgárságukról nem mondtak le, abban az esetben, ha a lemondás nekik felrögzhető okokból nem történt meg.

Lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=166&CM=7&DF=&CL=ENG&VL=1>

⁶⁶³ Az állampolgárság elvesztésének eseteiről szóló összehasonlító tanulmányt készítette Gerard-René de Groot and Maarten P. Vink (2010): Loss of Citizenship. Trends and Regulations in Europe...

lehetőséget alkalmazza nemzeti jogában Ausztria és Portugália, ahol nincs időbeli limit a semmisségre, valamint Spanyolország, Svájc és Hollandia is. Spanyolország 15 évet, Svájc 5 évet határozott meg időbeli limitként, Hollandia pedig 12 évet. A holland szabályozás érdekessége, hogy amennyiben az érintett személyről kiderül, hogy háborús bűncselekmények, kínzás vagy népirtás miatt elítélték, akkor időbeli limit nélkül lehetőség van az állampolgárság visszavonására.⁶⁶⁴

Vannak olyan államok, akik nem az állampolgársági jog, hanem a közigazgatási eljárási jog általános szabályait alkalmazzák erre az esetre. Ide tartozik Görögország, és bizonyos értelemben Németország és Ausztria is. Németországban egészen 2009-ig nem létezett erre az esetre *expressis verbis* rendelkezés, viszont leleményesen a közigazgatási jogot hívták segítségül. Ausztriában a semmisségi eljárás mellett lehetőség van arra is, hogy a közigazgatási jog alapján újra megnyissák az ügyet csalás, új tények, bizonyítékok vagy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések esetében.⁶⁶⁵

Érdemes figyelemmel kísérni Nagy-Britannia gyakorlatát, ahol az utóbbi időben nagy visszhangot kapnak a brit állampolgárság visszavonásáról rendelkező ügyek. A brit jogi szabályozás ugyanis nem határoz meg határidőt az állampolgárság visszavonására. Amennyiben a miniszter (Secretary of State) meggyőződött arról, hogy az állampolgárság honosítás vagy regisztráció útján történő megszerzése csalás, hamis adatszolgáltatás vagy lényeges tény elhallgatásának következménye, az érintett személy állampolgárságának visszavonására akkor is mód van, ha az egyén hontalan lesz. Hosszú ideig az állampolgárság iránti megfosztás iránt csak nagyon ritka esetben intézkedtek a britek, 1951 és 1973 között mindössze 10 személytől vonták vissza az állampolgárságot, és csak két esetben a hamis adatszolgáltatásra hivatkozással, míg 1973 és 2000 között nem volt példa arra, hogy bárkinek is visszavonták volna az állampolgárságát. Azok a személyek, akik személyazonosságuk tekintetében hazudtak, a jog úgy tekintette, mintha meg sem történt volna a honosításuk, ami gyakorlatilag azonos a honosítás semmisségével.⁶⁶⁶

A Rottmann ügy⁶⁶⁷ kapcsán az Európai Unió Bírósága épp a csalárd módon szerzett honosítás esetével foglalkozot. J. Rottmann ugyanis születésénél fogva osztrák állampolgár volt, ám a későbbiek során német állampolgárságot szerzett és ezzel egyidejűleg elvesztette osztrák állampolgárságát. Utóbb kiderült, hogy Rottmann elhallgatta, hogy Ausztriában nyomozás folyik ellene, ezért csalárd módon szerezte meg a német állampolgárságot és Németország úgy határozott, hogy visszavonja Rottmann honosítását. Döntésében az Unió Bírósága a nemzetközi dokumentumokban lefektetett normáknak megfelelően mondta ki, hogy igenis visszavonható az uniós polgártól a honosítás útján szerzett állampolgárság, amennyiben azt csalárd módon szerezte meg. Az államnak ez a hatáskörgyakorlása megfelel a nemzetközi normáknak. A bíróság döntésében azonban új elemként merült fel az arányosság elvének tiszteletben tartása, vagyis a bíróság szerint a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk azt, hogy a honosítás visszavonása és ezzel egyidejűleg az uniós polgársággal együtt járó jogok elvesztése indokolt és arányos-e az elkövetett jogsértés súlyosságához, a honosítási határozat és a visszavonó határozat között eltelt időhöz képest, valamint ahhoz, hogy az érintett személynek van-e lehetősége az eredeti állampolgárság visszaszerzésére. Szerinte a tagállamok kötelessége valamennyi

⁶⁶⁴ De GROOT – VINK (2010): Loss of citizenship...pp.15-17.

⁶⁶⁵ Uo.

⁶⁶⁶ Gerard-René de GROOT and Maarten P. VINK (2010): Loss of Citizenship. Trends and Regulations in Europe.... 15-16. o.

⁶⁶⁷ Janko Rottmann vs. Freistaat Bayern. C-135/08 (2010) sz. ügy

releváns körülményt figyelembe venni, hogy ésszerű határidőt biztosítsanak az érintett személy részére az eredeti állampolgárság visszaszerzésére még a visszavonó határozat hatályba lépése előtt.

Az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás a nemzeti jogszabályokban

Az Európa Tanács állampolgársági egyezményének 7. Cikk 1. d) bekezdése tulajdonképpen megegyezik a hontalanság csökkentéséről szóló 1961 évi ENSZ Egyezmény 8.Cikk 3.a.ii) bekezdésével. Az ET állampolgársági egyezményének magyarázó jelentése szerint az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás közé tartozik a hazaárulás és más egyéb magatartás, ami az állam alapvető érdekeit súlyosan sérti, így például egy másik állam titkosszolgálatára részére kifejtett tevékenység, kivéve a köztörvényes bűncselekményeket, bármilyen súlyosak lennének is azok. Sőt, ahogyan azt már a korábbiakban említettük, az állam alapvető érdekeit sértő magatartásra hivatkozással csak akkor lehet az egyéntől megvonni az állampolgárságot az 1961.évi ENSZ egyezmény szerint, amennyiben a belső jog azt lehetővé teszi és az egyezmény aláírása, ratifikációja vagy a csatlakozás alkalmával az állam fenntartással élt e vonatkozásban. Lényeges továbbá, hogy – ellentétben a csalással szerzett állampolgárság esetével – az állampolgárság visszavonása egyik tárgyalta nemzetközi dokumentum szerint sem eredményezhet hontalanságot, és nem csak a honosított személyek állampolgárságát lehet visszavonni.

De Groot-Vink szerzőpáros által készített összehasonlító tanulmány az egyes európai országok jogszabályi példáit sorakoztatja fel. Az Európa Tanács állampolgársági egyezményéhez csatlakozott országok mintegy harmadában létezik az állampolgárságtól való megfosztás eme módozata. Sok ország azért nem alkalmazza, mert a történelem keserű tapasztalata még mindig kísért, ezért az alkotmányok kimondják, hogy az állampolgárokat mindaddig nem lehet megfosztani állampolgárságuktól, amíg önként nem mondanak le állampolgárságukról. Összesen tizenkét ország teremtett jogalapot az állampolgárságtól való megfosztásra abban az esetben, ha az egyén magatartása az állam alapvető érdekeit súlyosan veszélyezteti. Sajnos azonban ezt a rendelkezést a belső jogban a legtöbb esetben homály és bizonytalanság jellemzi. Így például Görögország csak annyit mond, hogy a görög állampolgárság visszavonható, ha az egyén külföldi tartózkodásának ideje alatt a görög állampolgársággal összeegyeztethetetlen és Görögország érdekeivel ellentétes magatartást tanúsított. Moldova csak annyit mond, hogy az egyén megfosztható állampolgárságától, ha az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartást tanúsít.⁶⁶⁸

Az Egyesült Királyságban 2006-ig a miniszter megfoszthatta az egyént a brit állampolgárságtól, ha: a) akár cselekedetével akár szóban hűtlen volt a Királynővel szemben, b) ha háborúban meg nem engedett módon érintkezett az ellenséggel; c) bűncselekmény elkövetése miatt – 5 éven belül - 12 hónapot meghaladó szabadságvesztés büntetésre ítélték bármely országban. Ez a rendelkezés lefedte „állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás esetét”, és általában hazaárulás esetén, kémek ellen alkalmazták. A 2005 júliusában történt terrorista támadásokat követően – melyben 52 személy vesztette

⁶⁶⁸ A legutóbbi sajtóhírek Moldovában arról szólnak, hogy egyes pártpolitikusok azt követelik, hogy a 2011. év elején moldovai állampolgárságot szerzett sierra leonei származású John Onoje állampolgárságát vonják vissza a moldovai hatóságok, mivel véleménynyilvánításai veszélyeztetik a moldovai államiságot. Az immár moldovai állampolgár John Onoje ugyanis indult a köztársasági elnöki választásokon és rendszeresen élt a véleménynyilvánítás szabadságával, ami egyes politikai pártoknak nem tetszett. Forrás: <http://unimedia.md/?mod=news&id=42224> (Letöltés ideje: 2012. 09. 03.)

életét és több mint hétszázán sérültek meg – a brit parlament a miniszter diszkrecionális jogkörének kiszélesítése mellett döntött. A 2006. évi Bevándorlási, Menekültügyi és Állampolgársági Törvény új rendelkezést vezetett be, melynek értelmében a belügyminiszter megfoszthatja a kettős állampolgársággal rendelkező brit állampolgárokat brit állampolgárságuktól, ha úgy véli, hogy az *a közjó érdekében*⁶⁶⁹ indokolt. Ezt a lehetőséget egyre gyakrabban alkalmazza a brit kormány, 2011 augusztusáig 13 esetben, ebből tíz ellen fellebbezést nyújtottak be. A brit állampolgárságuktól megfosztott kettős állampolgárok pakisztáni, szudáni, ausztrál, iraki, orosz, egyiptomi és libanoni állampolgárok voltak.⁶⁷⁰ Egyes bevándorlási jogászok és brit parlamenti képviselők kritikákat fogalmaztak meg, mivel a „közjó érdeke” túl tág értelmezési jogkört biztosít az illetékeseknek. Mások amiatt aggódnak, hogy olyan egyéneket fosztanak meg ilyen módon a brit állampolgárságtól, akiknek a másik állampolgársága semmit nem ér.⁶⁷¹

Aggódalomra adhat okot továbbá az is, hogy az állampolgárságuktól ily módon megfosztott, nem kívánatos személyek általában az ország területére jó ideig nem térhetnek vissza, így egy ellenük folyó esetleges bírósági eljárásban sérülhet a tisztességes eljáráshoz való joguk.

A francia állampolgársági jog ugyancsak látványos fejlődésen ment keresztül az utóbbi években. Franciaországban az állampolgárság visszavonására lehetőség van akkor is, ha a honosított személyeket a büntetőbíróság elítélte. A szóba jövő bűncselekmények felsorolását a Code Civile tartalmazza, ez a lista folyamatosan változik. A bűncselekményt az elkövetőnek az állampolgárság megszerzését követő 10 éven belül kell elkövetnie, illetve egy 2003-as törvénymódosítás óta akkor is vissza lehet vonni az állampolgárságot, ha a bűncselekményt az állampolgárság megszerzését megelőzően követték el, viszont a 10 éves határidőre itt is érvényes.⁶⁷² 2010 októberében a francia parlament újabb törvénymódosítást fogadott el, ami megengedi az állampolgárság visszavonását azoktól az első generációs bevándorlóktól - ha állampolgárságuk megszerzésétől számítva 10 év nem telt el -, akik hatósági személy ellen követnek el erőszakot. Az új törvényi rendelkezés előzménye az volt, hogy a Franciaország egy kisvárosában, Grenoble-ban, az úgynevezett „utazó közösségek” megtámadták a helyi rendőrséget és zavargások támadtak a városban. 2010. július 30-án Nicholas Sarkozy francia köztársasági elnök beszédet tartott Grenoble-ban, ami a biztonság, bevándorlás és a bűnözés elleni küzdelemről szólt. Beszédében a romák elleni szigorúbb bevándorlási politikát és az állampolgársági törvény reformját hirdette meg. A parlament 2010. október 12-én új bevándorlási törvényt fogadott el, ami módosította az állampolgársági törvényt is, mégpedig úgy, hogy a honosított franciáktól vissza lehessen vonni 10 éven belül az állampolgárságot – feltéve, hogy ezáltal nem válnak hontalanná – abban az esetben, ha a rendőrség vagy csendőrség valamelyik tagjának megöléséért elítélték, vagy olyan erőszak miatt ítélték el, ami ilyen személyek halálához vezetett. (A jogszabályi javaslatnak az is része volt, hogy a poligámia miatt is el lehet veszíteni a francia állampolgárságot, azonban ezt a javaslatot még azelőtt elvetették mielőtt a parlament elé

⁶⁶⁹ „conducive to the public good”

⁶⁷⁰ <http://www.brisbanetimes.com.au/world/russian-spy-upset-at-loss-of-uk-citizenship-20100722-10l1zr.html>

⁶⁷¹ Ian COBAIN: Home Office stripping more dual-nationality Britons of citizenship. 15 August 2011, The Guardian (<http://www.guardian.co.uk/uk/2011/aug/15/home-office-law-dual-citizenship>, letöltve: 2012.06.14.)

⁶⁷² ERDEI Marianna Orsolya (2011): Az állampolgárság francia szabályozásának tanulságai. In. Közjogi Szemle 2011. 1. szám 51-58. o.

került volna).⁶⁷³ A nemzetközi joggal a francia szabályozás azért megy szembe, mivel ezen bűncselekmény elkövetése esetén az *ex lege* állampolgárokat nem fosztják meg állampolgárságuktól. Ez a törvénymódosítás sérti az állampolgári egyenlőség alapelvét, a született franciák és a honosított bevándorlók közötti megkülönböztetés tilalmát.⁶⁷⁴ 1998 óta csak egy esetben volt lehetőség a francia állampolgárság visszavonására: terrorizmus, hazaárulás vagy a francia állam érdekei elleni támadás esetén.

Egy 2005-ben elkezdődött jogalkotási folyamat végére ért a holland parlament 2010 nyarán, melynek eredményeképpen 2010 októberében a holland állampolgársági törvény olyan rendelkezése lépett hatályba, amely szerint vissza lehet vonni az állampolgárságot azon holland állampolgároktól, akiket jogerősen olyan bűncselekmények miatt ítélték el, ami az állam alapvető érdekeit súlyosan sérti. Ezek a bűncselekmények nem szerepelnek felsorolásszerűen a jogszabályban, viszont a kormány jogszabályi értelmezése alapján tipikusan terrorista bűncselekményeket, az emberiség elleni bűncselekményeket és az állam biztonsága ellen elkövetett olyan bűncselekményeket kell érteni, amelyeket a holland büntető törvénykönyv legalább 8 év szabadságvesztés-büntetéssel büntet. Az állampolgárság visszavonásáról az igazságügyi miniszter diszkrecionális jogkörében dönt. A hontalanság elkerülése érdekében, ezt a rendelkezést csak kettős vagy többes állampolgárok esetén lehet alkalmazni.⁶⁷⁵

A tagállamok gyakorlata és a nemzetközi jog szempontjából két probléma merül fel: egyrészt számos ország csak a honosított személyekre alkalmazza ezeket a rendelkezéseket, másrészt egyes országokban hontalansághoz is vezethet ezen indok alapján az állampolgárság visszavonása.⁶⁷⁶ Bár viszonylag kevés állam rendelkezik ilyen rendelkezésekkel, és valójában a gyakorlatban még ennél is ritkábban alkalmazzák a rendelkezéseket, az állampolgárok diszkriminatív megkülönböztetése (vagyis, hogy csak honosított személyektől vonható vissza az állampolgárság) és a garanciális szabályok hiánya a hontalanság elkerülésére, a nemzetközi jog megsértését jelenti. Ugyancsak problematikus a gumiszabályok megfogalmazása, amikor a jogalkotó túl tág teret enged a jogalkalmazónak a jogértelmezésre, mivel az jogbizonytalanságot okoz.⁶⁷⁷ Észtországban például az állam érdekeit súlyosan veszélyeztető magatartásra hivatkozással meg lehet fosztani állampolgárságától azt a honosított személyt, aki Észtország alkotmányos rendjének megváltoztatására kísérletet tesz. De hasonló rendelkezéseket találunk Litvánia, Belgium, Bulgária, Franciaország, Írország és Málta esetében is, mivel az állampolgárság visszavonásának ezt az esetét csak a honosított személyekre alkalmazzák.⁶⁷⁸ A legtöbb állam ezt a rendelkezést kifejezetten csak kettős vagy többes állampolgárok vonatkozásában használja, vagy kijelentik, hogy az állampolgárság elvesztése nem járhat hontalansággal. Franciaország és Nagy-Britannia kifejezetten kijelentik, hogy az állampolgárság visszavonására csak akkor kerülhet sor, ha az nem jár az egyén hontalanságával.

⁶⁷³ Christophe Bertossi: France: Citizenship to be withdrawn for killing police forces. European University Institute. Robert Schuman Centre, 18 October 2010. Forrás: <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/394-france-citizenship-to-be-withdrawn-for-killing-police-forces> (Letöltés ideje: 2012. 09. 03.)

⁶⁷⁴ Ezzel kapcsolatban lásd Berkovits Balázs cikkét. Az állampolgári egyenlőség vége? 2010. október 21. Forrás: <http://www.szuveren.hu/tarsadalom/az-allampolgari-egyenloseg-vege> (Letöltés ideje: 2012. 09. 03.)

⁶⁷⁵ Gerard-René De Groot & Marten Vink: Netherlands: Revision of the Nationality Act. European University Institute. Robert Schuman Centre. EUDO CITIZENSHIP, 12 July 2010 Forrás: <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/348-revision-of-the-netherlands-nationality-act> (Letöltés ideje: 2012. 09. 03.)

⁶⁷⁶ De Groot - Vink: i. m. 27. o.

⁶⁷⁷ Uo.

⁶⁷⁸ Uo.

Ausztriában, Belgiumban, Észtországbán, Írországbán, Litvániában, Máltában és Svájcban nem kristálytisztá, hogy létezik a hontalanság elleni garancia az állampolgárság visszavonásának arra az esetére, amikor az egyén az állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartása miatt veszíti el állampolgárságát.⁶⁷⁹

Az állampolgárságtól való megfosztás és a terrorizmus elleni harc

Az Európa Tanács Jogi Együttműködési Európai Bizottsága megbízásából készült egyik tanulmány⁶⁸⁰ annak apropójából született, hogy néhány ország a terrorizmusra válaszul vagy már megváltoztatta a bevándorlási és állampolgársági törvényeit, vagy éppen az új szabályok bevezetését fontolgatja. Ide tartozik az Egyesült Királyság, aki 2006-ban mind a bevándorlási mind az állampolgársági szabályaiban módosításokat eszközölt⁶⁸¹, és feljogosítja az államot arra, hogy megfosssa az állampolgárságától és tartózkodási jogától az egyént, ha a közjó érdekében azt indokoltnak tartja. Az állampolgárságtól való megfosztásnak ugyanis azért van jelentősége az államok gyakorlatában, mivel a saját állampolgár kiutasítását, illetve kitoloncolását mind a nemzetközi jog, mind pedig a belső jog tiltja. Ez alapján az állam arra tekintettel foszthat meg állampolgárságától egy terroristát, illetve a köz-és nemzetbiztonságra veszélyt jelentő személyt, hogy elősegítse a kiutasítását, vagy éppen fordítva, megakadályozza az állam területére való visszatérését.

Lássuk, hogy mi a logikai kapcsolat a biztonságra veszélyes személy és az állam területéről való kiutasításnak?

Amennyiben ugyanis az állampolgárságtól megfosztani kívánt egyén csak egy állampolgársággal rendelkezik, akkor e jogintézmény alkalmazása során hontalanná válhat, viszont ebben az értelemben mivel egyik állam sem tekinti saját joga szerint állampolgárának, nagy valószínűséggel senki nem fogja őt átvenni a büntetése letöltését követően. Amennyiben azonban nem az állampolgársága szerinti államban ítélték el, az állampolgársága szerinti állam épp azért foszthatja meg az állampolgárságától, mert meg kívánja akadályozni, hogy hazatérjen. Ebben az esetben viszont már értelme van az Európa Tanács hontalanságra vonatkozó korlátozó rendelkezésének. A „mindössze” egy állampolgársággal rendelkező érintett személyek esetében ugyanis az Európa Tanács Állampolgárságáról szóló Egyezménye semmilyen körülmények között nem engedi meg az állampolgárságtól való megfosztást a 7. Cikk 1d) pontja alapján, még akkor sem, ha jó okok vannak arra, hogy az elítélt személy a büntetése letöltése után a tartózkodása szerinti országból kiutasításra kerüljön.

Többes állampolgárság esetén az államok az állampolgárságtól való megfosztást két okból preferálhatják: egyrészt az elítélt személy kiutasítása az állampolgársága szerinti országba, másrészt annak megakadályozása, hogy az elítélt személy a büntetés letöltése után hazatérjen. Amennyiben azonban ez a két kívánalom mindkét állam részéről felmerül, akkor elképzelhető, hogy az érintett személy hontalan lesz. Itt is figyelemmel kell lenni arra, hogy a nemzetközi jog szerint nem lehet az egyén hontalan. Az államoknak ebben az esetben egyeztetéseket kell folytatniuk, hogy melyik alkalmazza az állampolgárságtól való

⁶⁷⁹ Uo.

⁶⁸⁰ Andrew Walmsley: Nationality Issues and the Denial of Residence in the Context of the Fight Against Terrorism – Feasibility Study. Bureau of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ-BU); Strasbourg, 5 December 2006, CDCJ-BU (2006) 22; Council of Europe

⁶⁸¹ Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, 56. és 57. § az állampolgárságtól való megfosztásról, illetve a tartózkodási jogtól való megfosztásról

megfosztást. Ebben az esetben a tényleges és effektív kapcsolat adhat támpontot a megoldásra, és annak az államnak kellene tartózkodni az állampolgárság visszavonásától, amelyikkel tényleges kapcsolata (pl. családja, lakóhelye) van. A tényleges és effektív kapcsolat alapján dőlne el az is, hogy melyik állam fogadja vissza a büntetés letöltése után az egyént, ha egy harmadik állam kívánja kiutasítani az állama területéről.

Egyes államok belső joga nem tartalmaz rendelkezéseket az állampolgárság elvesztésére a terrorizmus vagy más bűncselekmények elkövetése miatt, mások ezzel szemben beépítették állampolgársági szabályaikba az állampolgárságtól való megfosztás lehetőségét a terroristák esetében. Viszont sok helyen így is hiányzik az a garanciális szabály miszerint az állampolgárságtól való megfosztás nem alkalmazandó abban az esetben, ha az érintett személy ezáltal hontalanná válik.

A tanulmány felmérése alapján az alábbi okok vezethetnek a terroristák állampolgárságtól való megfosztásához az egyes nemzeti jogok alapján:⁶⁸²

- valamely bűncselekmény elkövetése miatt szabadságvesztés büntetésre való ítézés (pl. Ciprus: amennyiben a regisztrált vagy honosított személyt az állampolgárság megszerzését követő 5 éven belül bármely országban több mint 12 hónap szabadságvesztés-büntetésre ítélték);
- korrupció, hivatali vesztegetés, hivatalos személy elleni erőszak vagy a katonai kötelezettség megszegése (pl. Franciaország: nyilatkozattal, honosítással vagy visszahonosítással szerzett francia állampolgár esetében, kivéve, ha ezáltal hontalanná válik);
- az állampolgárság nyilatkozattal vagy honosítás útján történő megszerzését megelőzően vagy azt követően olyan nemzetközi bűncselekményeket követett el, mint pl. agresszió, népirtás, emberiség elleni bűncselekmények, vagy háborús bűncselekmények (pl. Litvánia);
- regisztrált vagy honosítás útján szerzett állampolgárság esetén, az állampolgárság megszerzését követő 7 éven belül, ha bármely országban legalább 12 hónapot meghaladó szabadságvesztés-büntetésre ítélték (Málta);
- amennyiben az állampolgárt emberiség elleni, vagy terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményekben való bűnrészességért elítélték (pl. Montenegró);
- terrorista szervezet támogatása és a nemzet biztonságának kockáztatása (pl. Románia).

Az állampolgárságtól való megfosztás története Magyarországon⁶⁸³

Az 1879. évi, első állampolgársági törvényünk alapján öt féle módon szűnhetett meg a magyar állampolgárság: az ügyfél kérelmére elbocsátással, az állam kezdeményezésére hatósági határozattal, a férj jogán *ex lege* házassággal és törvényesítéssel, valamint távolléttel. A távollét intézménye azt jelentette, hogy elvesztette magyar állampolgárságát az, aki 10 éven át megszakítás nélkül külföldön tartózkodott, és nem jelentette be a hatóságoknál az állampolgárság fenntartását, valamint nem folyamodott új útlevélért. Ez a jogintézmény az abban az időben nagy népszerűségnek örvendő főleg Amerikát megcélzó kivándorlókat érintette leginkább. A törvényhez fűzött indokolás a távollét intézményét ekként indokolta: „Az *indokok általános részében felemlített, hogy a*

⁶⁸²Forrás:http://eudocitizenship.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=34&search=1&country=&idmode=L08&page=1 (Letöltés ideje: 2012. 09. 03.)

⁶⁸³ Parragi Mária: A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság. Kisebbségkutatás 2000. 1. szám

kivándorlás megakadályozása oly érdek, a mely az állampolgárságról szóló törvény által meg nem óvható. Ennélfogva az engedély nélküli kivándorláshoz a magyar állampolgárság elvesztését jogkövetkezményképen kapcsolni nem lenne czélszerű. De azt, a ki engedély nélkül távol marad hazánktól, nem tekinthetjük végnélküli ideig polgártársunknak, s meg kell a törvényben határozni azon időt, a melynek lejártával az, a ki hazájáról teljesen megfeledkezett, megszűnjék ezen haza polgára lenni.”

A kivándoroltak 10 év távolléttel a törvény erejénél fogva automatikusan elvesztették az állampolgárságukat, azonban létezett a visszahonosítás intézménye azokra vonatkozóan, akik a távolléttel elvesztették az állampolgárságot, viszont ezt követően visszaköltöztek az országba. Aki nem szerzett állampolgárságot és hontalanná vált, akkor is kérhette a visszahonosítást, ha nem tért vissza az országba. A távolléttel való állampolgárságvesztést a hatóságok azonban úgy próbálták meg visszaszorítani, hogy nem csak a magyar hatóságokkal való kapcsolatfelvételt tekintették a távollét megszakításának (például illetőségi bizonyítvány kérése, sorozáson való részvétel), hanem az ország területén való bármely rövid távú tartózkodás megszakításnak tekintették. Az 1879. évi törvényben felsorolt 2. állampolgárság elvesztési ok a hatósági határozattal való elvesztés. A törvény 30. §-a szerint: „A 11. §-ban megnevezett hatóságok az állampolgárság elvesztését az igazgatásuk alatt levő területen községi illetőséggel bíró azon magyar állampolgárookra nézve kimondhatják, a kik engedélyük nélkül más állam szolgálatába állottak, ha felszólításukra a meghatározott idő alatt ezen szolgálatból ki nem lépnek. A jelen §-ban érintett határozatok, a szükséges nyilvántartás végett, esetről-esetre a miniszterelnök tudomására hozandók.” A törvény indokolását tekintve a hatósági határozattal történő állampolgárság elvesztésének esetei sem sorolandók az állampolgárságtól való megfosztás kategóriájába. Az indokolás szerint ebbe a körbe sorolandó: „1. midőn a távollevő magyar állampolgár országos hatósága által a visszatérésre felszólíttatik a vissza nem tér; 2. midőn magyar állampolgár országos hatósága engedélye nélkül más állam szolgálatába áll s ebből annak felszólítására ki nem lép.

Mindkét esetben a magyar állampolgár hazája iránti kötelességét oly kiváló módon sérti meg, hogy kizárása teljesen indokolt.

Megjegyzendő azonban itt is, hogy az országos legfőbb közigazgatási hatóságok a kizárásra csak feljogosítvák, s ezt csak akkor teendik, ha az állam érdekében állónak tartják.”

Az állampolgárságtól való megfosztás intézményét tulajdonképpen a 1939. évi XIII. törvény⁶⁸⁴ vezette be. Ebben a törvényben mondta ki a jogalkotó, hogy az állampolgárság nem csak megszűnhetett, és nem csak el lehetett veszíteni, hanem a törvényben felsorolt esetekben a magyar állampolgárságától bárkit meg is lehetett fosztani. A törvény 8. §-a értelmében az államellenes cselekedetek mellett megfoszthatták állampolgárságától azt, aki az ország területének elhagyására vonatkozó szabályokat megszegve, vagy azokat kijátszva távozott külföldre, vagy bármilyen külföldi politikai jellegű szervezet tevékenységében részt vett.⁶⁸⁵ Az állampolgárság elvesztéséről, a

⁶⁸⁴ 1939. évi XIII. törvénycikk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról

⁶⁸⁵ „8. § (1) A minisztérium megfoszthatja magyar állampolgárságától:

1. azt a külföldön tartózkodó személyt, akivel szemben a bíróság az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921:III. törvénycikkben meghatározott büntett vagy vétség miatt bűnösséget megállapító ítéletet hozott (1921:III. tc. 12. §);

2. azt a külföldön tartózkodó személyt, akire nézve a bíróság az 1921:XLIII. tc. 3. §-ának első bekezdése értelmében megállapította, hogy háború idején (1930:II. tc. 4. §, 1930:III. tc. 97. §) az ellenséghez pártolt és azt

magyar állampolgárság megszűnéséről, illetve az állampolgárság megfosztásáról 1941-ben jelent meg először döntés a Budapesti Közlönyben, kutatások által egyelőre ismeretlenek az okok, hogy miért nem hoztak egyetlen döntést sem addig az állampolgárság elvesztéséről.⁶⁸⁶A törvény egyéb rendelkezései is foglalkoztak az állampolgárság elvesztésével. Ennek értelmében *megszűnt* az állampolgársága annak a személynek, aki honosítás útján külföldi állampolgárságot kapott, illetve elveszítette az állampolgárságát az, aki a magyar királyi kormánytól kapott megbízatás nélkül 10 éven keresztül megszakítás nélkül külföldön tartózkodott.

Az 1939. évi törvénynek a magyar állampolgárságtól való megfosztásra vonatkozó szabályait 1947-ban, majd 1948-ban továbbfejlesztették. Az állampolgárságtól való megfosztással automatikus vagyonekbezárt járt együtt, így könnyűszerrel állami tulajdonba kerültek a megfosztottak vagyontárgyai.

Az 1948. évi második állampolgársági törvény a távollét kivételével megtartotta az 1879. évi törvény intézményeit. Távolléttel már nem lehetett elveszíteni az állampolgárságot.

A harmadik állampolgársági törvényünk, az 1957. évi V. törvény az állampolgársági jogi intézményrendszerben alapvető változást hozott. Nem veszítette már el állampolgárságát például a nő a férj állampolgársága jogán. A magyar állampolgárságot elbocsátással vagy megfosztással lehetett elveszíteni.⁶⁸⁷ Az elbocsátás elvileg a külföldön élő magyar állampolgár kérelmére történhetett, azonban a gyakorlat másként nézett ki. A kivándorlást kérők közül sokakat rábeszéltek, hogy még kiutazásuk előtt kérjék elbocsátásukat a magyar állampolgárságból. Az 1957. évi V. törvény alapján 202 embert fosztottak meg magyar állampolgárságától, döntő többségükben olyanokat, akik külföldön bűncselekményeket követtek el, és az új hazájuk Magyarországra akarta toloncolni őket, ezt pedig az állampolgárságtól való megfosztással tudta elkerülni Magyarország. A megfosztás politikai okokból is gyakorolták, a megfosztást kimondó határozatokat pedig kihirdették a Magyar Közlönyben.

kémkedéssel, fegyveres szolgálattal vagy másnemű szolgáltatással támogatta vagy evégből ellenséges csapathoz csatlakozott, vagy önként ellenséges területre távozott;

3. azt, aki idegen állam kormányától, bármely más szervétől, vagy külföldi politikai szervezettől - a m. kir. kormány engedélye nélkül - bármilyen politikai jellegű tisztséget vagy megbízatást elvállal vagy valamely külföldi politikai szervezet tagjává lesz;

4. azt, aki az ország területének elhagyására vonatkozó jogszabályok megszegésével vagy kijátszásával külföldre távozik;

5. azt, aki bármilyen külföldi politikai jellegű szervezet tevékenységében részt vesz.

(2) A minisztérium határozata az állampolgárságtól megfosztott személy feleségére és kiskorú gyermekeire csak akkor terjed ki, ha ezt a határozat kimondja."

⁶⁸⁶ Tóth Pál Péter: Az állampolgárságtól megfosztva. Kisebbségkutatás 2000. 3. szám

⁶⁸⁷ 15. § *Megfosztható magyar állampolgárságától az, aki külföldön tartózkodik és*

a) súlyosan vétett az állampolgársági hűség ellen, vagy

b) súlyos bűncselekmény miatt magyar vagy külföldi bíróság jogerősen elítélte.

16. § (1) A megfosztás hatálya nem terjed ki a házastársra és a gyermekre, kivéve, ha ezek külföldön tartózkodnak és a határozat erről külön rendelkezik.

(2) A Népköztársaság Elnöki Tanácsa elrendelheti az állampolgárságától megfosztott személy vagyonának egészben vagy részben való elkobzását is.

(3) A megfosztás a határozat keltének napjával válik hatályossá.

(4) A Népköztársaság Elnöki Tanácsának a megfosztásról szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

A magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott a 1957. V. törvény 15. §-ával, az állampolgárságtól való megfosztás jogintézményével. Nem sok dolga volt, mivel a törvény az állampolgárságtól való megfosztásra vonatkozó rendelkezés utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány és megsemmisítésre vonatkozó kérelem tárgyában indult eljárását felfüggesztette arra való hivatkozással, hogy a Belügyminisztériumban már elkészült az új állampolgársági törvény tervezete, amely nem tartalmazza az állampolgárságtól való megfosztás intézményét, és a Kormány a tárgyévben tervezte a tervezetet az Országgyűlés elé terjeszteni, tehát a módosítás belátható időben megtörténik.⁶⁸⁸ Ezt követően az Alkotmánybíróság végzésben megszüntette az eljárását, mivel a felfüggesztési határidő letelte előtt az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény hatályon kívül helyezte az 1957. évi V. törvényt, amely nem tartalmazott szabályozást az állampolgárságtól való megfosztásra.⁶⁸⁹

A negyedik, 1993. október 1. óta hatályos – 1993. évi LV. számú - állampolgársági törvényünk két esetben engedi meg az állampolgárság elvesztését: egyrészt lemondással, másrészt visszavonással. Az állampolgárságtól való megfosztás intézményét nem tartalmazza. A lemondás csak külföldön élő személy esetében elfogadott, és csak akkor, ha van egy másik állampolgársága vagy annak megszerzését valószínűsíteni tudja. Ha mégsem szerezne meg az állampolgárságot, a lemondástól számított egy éven belül kérheti az állampolgárság visszaállítását. Többnyire azok a külföldön élő magyar állampolgárok mondanak le állampolgárságukról, akik egy olyan másik állam állampolgárságát kívánják felvenni, amelyik nem tűri a kettős állampolgárságot.

Az állampolgársági törvényünk szerint az állampolgárság visszavonására csak abban esetben van lehetőség, ha az egyén a magyar állampolgárságot a jogszabályok megszegésével, többek között valótlan adatok közlésével, adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerezte meg. A törvény azonban időbeli limitet is szab az állampolgárság visszavonására, amikor kimondja, hogy nincs helye visszavonásnak a magyar állampolgárság megszerzésétől számított 10 év elteltével. A jogalkotó eljárási garanciákat is beépített a törvénybe, mivel a visszavonásra okot adó tény megállapító határozat ellen a bírósághoz lehet fordulni. Az állampolgárság visszavonásáról végső soron a köztársasági elnök dönt.⁶⁹⁰ Az állampolgársági törvényünk mintegy 2 évtizedes hatályban léte óta nem került sor ezen jogszabályi rendelkezés alkalmazására. Higgjunk benne, hogy nem alaptalanul.

⁶⁸⁸ 2237/B/1991. AB végzés az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény 15-17. §-ai, alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában indult eljárás felfüggesztéséről, kelt Budapesten, 1992. október 6-án

⁶⁸⁹ 2237/B/1991. AB végzés az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről, kelt Budapesten, 1994. február 15-én

⁶⁹⁰ **9 § (1)** A magyar állampolgárság visszavonható attól a személytől, aki magyar állampolgárságát a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerezte meg. Nincs helye a visszavonásnak a magyar állampolgárság megszerzésétől számított tíz év elteltével.

(2) Az állampolgárság visszavonására okot adó tény fennállását a miniszter határozattal állapítja meg. A határozat felülvizsgálata a Fővárosi Törvényszéktől kérhető.

(3) A magyar állampolgárság visszavonással történő megszüntetéséről - a miniszter előterjesztése alapján - a köztársasági elnök dönt.

(4) A magyar állampolgárság visszavonásáról szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A magyar állampolgárság a határozat közzététele napján szűnik meg.

Konklúziók

Úgy tűnik, hogy az állampolgárságtól való megfosztás virágkorát éri egyes európai (és nem európai) államokban.⁶⁹¹ Egyre több állampolgárságtól való megfosztással kapcsolatos esetről lehet hallani. Nemcsak a jog, hanem a társadalom is üdvözli ezeket a változásokat. A Sarkozy által kezdeményezett 2010. évi javaslat a megfosztásról nagy népszerűségnek örvendett a franciák körében. A Franciaországból hazatoloncolt romák esetén felbuzdulva Romániában közvéleménykutatást tartottak az állampolgárságtól való megfosztásról. Az eredmény meglepő volt: a megkérdezettek 68 %-a mondta azt, hogy referendumot kellene tartani a bűnöző romák állampolgárságának visszavonásáról, és 44 %-uk javasolta a népszavazást azon román állampolgárok állampolgárságtól való megfosztásáról, akik Székelyföld autonómiáját követelik.⁶⁹² Látni kell, hogy a nemzetközi jog igyekezett leszabályozni a kérdést, bár bőven akadnak még homályos foltok ezen a területen, így nem került bele expressis verbis, hogy a bűncselekmény elkövetése, így például a terrorizmus teremthet-e jogalapot a megfosztásra. Nem egyértelmű sem az Európa Tanács, sem az ENSZ Egyezményének megfogalmazása, ennek ellenére egyre több állam tekinti a bűncselekmény elkövetését jogalpnak az állampolgárságtól való megfosztásra. A tagállami jogszabályok körében azonban bábeli zűrzavar uralkodik, még a létező és vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekkel sem koherensek: így probléma, hogy nincs garancia a hontalanság ellen a nemzeti jogokban ott ahol nem megengedett az, másrészt különbséget tesznek a született állampolgárok és a honosítottak között ott, ahol nem tehetnék meg. Kérdés továbbá, hogy hogyan áll a belső jog az eljárási garanciákkal: biztosított-e a fellebbezéshez való jog, és van-e indokolási kötelezettsége a megfosztó határozatoknak? Az egyén effektív és tényleges kapcsolata, valamint az arányosság elve is nagyobb hangsúlyt kellene kapjon mind a nemzetközi normákban, mind a belső jogban. Bár az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz rendelkezéseket az állampolgárságtól való megfosztásra vonatkozóan, vannak azonban olyan cikkei az Egyezménynek, amelyek a téma szempontjából érdekesek lehetnek. A 3. cikk az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmával, a tisztességes eljáráshoz való jog kimondó 6. cikk, a 8. cikk a családi élet tiszteletben tartásával (az arányosság elve itt is szerephez jut), a diszkrimináció-mentességet védő 14. cikk, illetve a saját állampolgár kiutasításának tilalmáról szóló 4. jegyzőkönyv 3. cikke gátat szabhat a szuverenitás érvényesítésének. Érdemes árgus szemekkel figyelni e tekintetben a strasbourgi grémium jogfejlesztő tevékenységét.

Kérdésként merült fel bennem, hogy ha az állampolgárságot a külföldiek integrációjának beteljesüléseként aposztrofáljuk, hogyan lehet definiálni ezt az Európán végiggűrűző jelenséget, ami a bevándorlók állampolgárságtól való megfosztására irányul? A jövőkép – egyértelmű és következetes jogi garanciák hiányában – nem túl biztató.

⁶⁹¹ Az állampolgárságtól való megfosztás kérdésköre az Amerikai Egyesült Államokban és Kanadában is napirenden van. Kanadában például tavaly kezdődött el minden idők legnagyobb állampolgárság visszavonási hulláma, miután kiderült, hogy több száz honosított személy család révén szerzett kanadai állampolgárságot.

⁶⁹² Forrás: <http://www.ziare.com/articole/referendum+retragere+cetatenie> (Letöltés ideje: 2012. 09. 03.)