

TÓTH JUDIT*

A honosítás és a hontalanság Magyarországon (1993-2013)

Számvetésre készíti az elemzőt a negyedik állampolgársági törvény (1993. évi LV. tv., a továbbiakban: Áptv.) húszéves évfordulója, valamint a tízéves magyar EU tagság. Ugyanis a tagállami állampolgárság meg (nem) szerzése vagy elvesztése azt a kaput is elzárja, amelyen át beléphetünk az uniós állampolgárság adta jogokba, miközben az emberi és alapjogi szempontból küszöb-jognak tekintett állampolgárság kényelme helyett az idegenjog ridegségét kapja a vándor. Noha az állampolgárságot hagyományosan az államok belső hatáskörébe tartozó szabályozási ügynek tekintették, az emberi jogok a közhatalmi önkényt zárják ki az állampolgársági ügyekben. Újabban pedig az Európai Unió figyelt fel arra, hogy az önkényes vagy éppen diszfunkcionális tagállami szabályozás folytán hontalanná és egyben külföldivé válhat valaki, kizárva a kiegészítő jelleghű uniós polgári jog alkalmazását, megghiúsítva az integrációs szándékokat, a szabadság, és jog egységesülő térséggé válását.¹ Mindezért érdemes szemügyre venni, milyen nemzetközi és európai hatások érintették, és mely kötelezettségnek állt ellen az Áptv.

I. A honosítás két évtizede²

A fejlett országokban az állampolgárság megszerzése célja és egyben mércéje a *migrációs és az integrációs politika sikerének*.³ Noha sok szubjektív elem kerülhet be a nemzetközi összehasonlítást megalapozó indexekbe, a honosítás mindegyikben szerepel,⁴

* Egyetemi docens, tanszékvezető, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK, Alkotmányjogi Tanszék

¹ C-135/08, Janko Rottman v. Freistaadt Bayern ügy hatására indult a Bizottság által támogatott projekt az állampolgárság elvesztéséről, amely valamennyi tagállamra kiterjed (ILEC project, 2013-2015 www.ilec.eu honlapon bővebben).

² A Magyar Tudományos Akadémián 2013. november 25-én tartott előadás felhasználásával.

³ TÓTH JUDIT: *Acquiring Nationality: Is it a Goal, a Tool, or an Assessment of Integration?* In: NIESSEN, JAN és HUDDLESTON, THOMAS (eds.): *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals (Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Vol. 18.)* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston 2009. 159–193. pp.

⁴ Csak néhány példa: Immigration and Asylum Committee 21st meeting of the National Contact Points on Integration (28 September 2007 – INTI Paper, Technical seminar “The acquisition of nationality, citizenship and national identity” Paris, 26-27 November 2007); *The Acquisition and Loss of Nationality in Fifteen EU Member States*. Project Co-ordinator: R. Bauböck (Institute for European Integration Research, Austrian

éppen az állampolgárság súlya és küszöb-jog jellege miatt („jog ahhoz, hogy jogaid lehessenek”). Az EU-ban szubszidiárius jellegű, ám önálló jogréteget képeznek az uniós polgárságból fakadó jogok (pl. szabad mozgás, munkavállalás joga egy másik tagállamban). Végül sajátos helyét az adja meg a migrációs és integrációs politikákban, hogy az állampolgárság könnyű vagy nehéz megszerezhetősége a fogadó országban a lakosság identitását gyakran alakítja.⁵

Noha az állampolgárság fogalmi megközelítése sokféle, mégis, a nemzet önmeghatározásának, önképének a kifejeződése. Tilly szerint a kormányzat törekvése, hogy meghatározza, kikből, milyen csoportokból áll a nemzet, miáltal e csoportoknak, egyéneknek egyfajta viszonya alakul ki a kormányzattal, válaszvonalat húz a honosok és a kívülállók között. Az állampolgárság keret vagy szerződés, amely teljesen nem definiálható, mivel a nemzetállamok nem csak területi formációk, hanem szervezeti vagy polgári tagságból is felépülő entitások.⁶ Brubaker hozzáteszi, hogy e tagok egyenlők az államhoz fűződő jogaikban, és általában az ország területén tartózkodnak.⁷ Ugyanakkor az állampolgárság szimbolikus és érzelmi tagság is, a „mi” és az „ők” megkülönböztetése. A nemzetközi vándorlásnak pedig a több közösséghez kapcsolódó jellege a nemzeti tagságot transznacionálissá alakítja.⁸ A formalista megközelítés, így például Brinkmann szerint, az állampolgárság az egyének jogi és formális státusa, Andrews és Turner megfogalmazásában a jogok és kötelezettségek halmaza,⁹ amely ehhez a státushoz kapcsolódik. Alexander kiegészíti azzal, hogy az állampolgárság a vándor polgári státusához tartozik, amely a jog és a politika kiemelt kérdésköre, az állampolgárság biztosítása a nemzeti politika egyik célja, hogy valakit, bizonyos feltételekkel, a nemzet részévé tegyen, megkülönböztetve a többi embertől.¹⁰ Az uniós polgárság szintén egy nemzetállami tagságon alapszik. Bárhonnán is közelítünk, az állampolgársági politika két klaszrikus kategóriája az *etnikai nemzet* és a *polgári-területi értelemben vett nemzet* dichotómiáján nyugszik. Az állampolgárság szerzési jogcímeek többfélék. A nemzeti jogok mintegy kétszáz éves története során fejlődtek, de csoportosításuk arra épül, hogy *ex lege* jellegűek-e (születéssel/leszármazással, államutódlással, nemzetközi szerződéssel, házasságkötéssel, családjogi ténnyel, területen éléssel és egyéb feltételek teljesülésével, a törvény erejénél fogva) vagy *hatósági/állami aktussal* lehet megszerezni (kérelemre vagy hivatalból indított eljárásban, mérlegeléssel).

Academy of Sciences, Vienna, supported by the European Commission). The Migrant Integration Policy Index by the Migration Policy Group and British Council project, supported by European Commission (142 indicators, www.integrationindex.eu)

⁵ TÓTH JUDIT: *Ethnic Citizenship – Can it be Obtained and Tested?* In: VAN OERS, ERSBØLL and KOSTAKOPOULOU (eds.): *A Re-definition of Belonging?* Koninklijke Brill NV. 2010. 211–240. pp.

⁶ HANGAN, MICHAEL and TILLY, CHARLES (eds.): *Extending Citizenship. Reconfiguring States*. Rowman & Littlefield, Lanham 1999.

⁷ BRUBAKER, ROGERS: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge University Press, Cambridge 1996.

⁸ BAUBÖCK, RAINER: *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Avebury, Aldershot 1995.

⁹ ANDREWS, GEOFF (ed.): *Citizenship*. Lawrence and Wishart, London 1990.

¹⁰ ALEXANDER, MICHAEL: *Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Ashgate, Aldershot 2007.

Az emberi jogi katalógusban megjelenik az a követelmény, hogy egy letelepedett idegen állampolgárságot szerezhessen új hazájában. Az Európa Tanács állampolgárságról szóló egyezményében (1997),¹¹ az állampolgárság megszerzésénél kivételes, ha nem tartózkodik az ország területén az állampolgárságot szerző, mert külföldön született, családjogi ténnyel szerzi meg az állampolgárságot, illetve kedvezményesen válik állampolgárrá az állampolgár házastársa vagy az állampolgár által örökbefogadott gyermek. Minden egyéb esetben az állampolgárság megszerzésekor az országban a jogszerű és rendszeres (állandó) tartózkodás szerepel a feltételek között, amely legfeljebb tíz év lehet a honosításnál (6. cikk 3. bek.). Így a honosításról rendelkező regula is az országban tartózkodó, élő kérelmezőről szól, miként az is, amely a belső jogra bízta, hogy az állampolgárság megszerzéséhez az állam kívánja-e az előző állampolgárság megszüntetését – ha az lehetséges és ésszerűen elvárható (16. cikk). Az Egyezmény eljárási garanciákat taglaló IV. fejezete, különösen 12. cikke is a területen élést támasztja alá, mivel az állampolgárság szerzési eljárásban született határozatok a belső jogban megszabott közigazgatási, bírósági jogorvoslati rendszert követik, amelyet elsődlegesen az ott élők vesznek igénybe, például az illetékességi szabályok révén. Bár az Egyezményben csupán egyetlen bekezdésben rendelkezik a honosításról, a megszerzés egyéb eseteire akartak általános követelményeket meghatározni, azzal, hogy a megszerzés feltételei közt, fő szabályként, a rendszeres (állandó) tartózkodás követelményét írják elő az államok, amelynek nincs minimális ideje, csak maximuma.

A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló ENSZ Egyezmény (1961) átfogóan rendelkezik az állampolgárság megszerzéséről, mivel célja a hontalanság megelőzése, felszámolása.¹² E körben a külföldinek tartós, néhány évi tartózkodását követeli meg, azaz bármilyen elnevezésű is a szerzési jogcím, az – egyebek mellett – a tartózkodáshoz kapcsolódik. Így az állampolgárság biztosítható a *ius sanguinis* vagy *ius soli* alapján, és ha *ex lege* erre nincs mód, úgy az hatósági aktussal történjen, oly módon, hogy a megszerzésnek nem lehet szigorúbb feltétele, mint a tartós, néhány évi ott-tartózkodás (valamint a büntetlenség, vagy legfeljebb 5 évnél kisebb szabadságvesztés kiszabása, meghatározott életkor, ha mindig hontalan volt a kérelmező, valamint a szülő állampolgárságának vizsgálata). Megállapítható, hogy a nemzetközi szabályokból az állampolgárság megszerzésénél a fő szabály az ország területén tartózkodás, amennyiben nem *ex lege* szerzésről van szó. A kivételeket házastársakra, az állampolgár külföldön született gyermekére, az örökbefogadásra és a családjogi tényekkel szerzésre szűkítik le. Ez a modell a vállalkozó, kenyérkereső, befektető migránsra – aki családjával együtt az ország területére költözik – és az *ott töltött idővel arányos beilleszkedés feltételezésére épül*. Ehhez kapcsolódik, hogy az állampolgárság megadását emberi jogi és alapjogi védelem okán követelik meg a menekültek, a gyermekek és a hontalanok számára, mert ezzel biztonságot és küszöb-jogot nyerhetnek sok más jogviszonyhoz.

¹¹ Az Európa Tanács 1997. november 6-án kelt egyezményét a 2002. évi III. törvény hirdette ki, és annak 3. §-ban szerepelnek az egyezmény 11. és 12. cikkéhez fűzött magyar fenntartások, valamint a 21. cikk a-b. pontjához tett nyilatkozatok.

¹² Az ENSZ 1961. augusztus 30-án kelt egyezményét a 2009. évi XV. törvény hirdette ki, amelyhez nem fűztünk nyilatkozatot, így például ahhoz sem, hogy a családdal szerzett állampolgárság megvonható, ha emiatt hontalan is lesz az illető, de meghallgatása tisztességes eljárás keretében akkor is biztosítandó (8. cikk 4. bek.).

A magyar állampolgárság megszerzési jogcímei közül csupán a honosítást vizsgálom, hogy a közjogi mérlegelés és döntési feltételek átalakulása segítségével feltáruljon, vajon a törvényhozó miként vélekedik az állampolgárságról és az ide vándorlókról. Az elemzésben megkülönböztetem a kedvezmények nélküli esetet (alapeset), a családi-humanitárius jellegű kedvezményezést (kedvezményes 1.), az etnikai alapú előnyben részesítést (kedvezményes 2.), a félig magyarrá vált külhoni-házastársak újfajta, lánc-honosítását (kedvezményes 3.) és a visszahonosítást.

Húsz év alatt 21 alkalommal módosították az Áptv-t, azaz átlagosan évente. Mivel a honosítás követelményeit vizsgáltam, nem tértem ki az eljárási kérdésekre, sem a törvényben, sem az eljárási részleteket tartalmazó 125/1993. (IX.22.) Kormányrendeletben. A legfőbb követelmények körébe tartozó magyarországi tartózkodás és a várakozási idő alól a köztársasági elnök felmentési felhatalmazása is módosult több esetben, bár erre csak akkor volt módja, ha gyermekek vagy az állam fontos érdekében került rá sor. Mivel az állampolgársági ügyekről nincs ilyen kivételeket részletező statisztika és megismerhető indoklás, a fontos állami érdek fogalmát és a kivételezés gyakoriságát sem lehet megállapítani. Amit az alapeset és a kedvezményes esetek viszonyáról tudunk, az néhány globális adat. 1993 és 2010 között 134.887 fő kapott összesen honosítással, visszahonosítással állampolgárságot a KSH adatai szerint, amelyből 95-97%-os volt a kedvezményes esetek aránya. Mára pár száz évente az alapeset, míg 2011-től a könnyített/gyorsított honosítások száma robbanásszerűen megugrott. 2011-2013 végéig mintegy 500 ezer honosítás volt (többes állampolgárság), amelyből 32%-ban az EU-n kívüli polgárok részesedtek.¹³ A honosítás, visszahonosítás követelményei az Áptv. módosítása tükrében, az új, változó elemek feltüntetésével a következő összefoglaló 1. táblázatban szerepelnek.

1. sz. táblázat

A honosítás, visszahonosítás követelményei

Honosítás	Alapeset	Kedvezményes 1.	Kedvezményes 2.	Visszahonosítás
1993 és 2001. június 30-a között	A kérelmező büntetlen előélete + a bírálator nem folyik ellene büntetőeljárás Lakhatása és megélhetése Magyarországon biztosított Honosítása államérdeket nem sért			
	Alkotmányos alapismeretektől magyar nyelven eredményes vizsgát tett nagykorú és			
	Bevándorlási engedély + bejelentett lakcím + 8 év folyamatos	Bevándorlási engedély vagy menekültként elismerés + bejelentett lakcím + 0-3 év	Bevándorlási engedély + bejelentett lakcím + 1 év magyarországi tartózkodás, ha	Bevándorlási engedély + bejelentett lakcím, ha a kérelmező magyar állampolgár-

¹³ Népszava, 2013. április 6. 3. p., www.kormany.hu adatai alapján.

	magyarországi tartózkodás	<p>folyamatos magyarországi tartózkodás, ha</p> <p>a) magyar állampolgárral legalább három éve érvényes házasságban él, vagy házassága a házastárs halálával szűnt meg;</p> <p>b) kiskorú gyermeke magyar állampolgár;</p> <p>c) magyar állampolgár fogadta örökbe, vagy</p> <p>d) magyar hatóság menekültként elismerte, vagy</p> <p>e) a kiskorút a szülővel együtt honosítják</p>	<p>a.) magát magyar nemzetiségűnek vallja, és</p> <p>b.) felmenője magyar állampolgár volt</p>	sága megszűnt
2001. július 1-től	Alkotmányos alapismereteből magyar nyelven eredményes vizsgát tett nagykorú, <i>ha nincs törvényi kivétel</i> (cselekvőkép-telen és a korlátozottan cselekvőképes, magyarországi felső- oktatási intézményben magyar nyelvű oktatásban diplomát szerzett, 65. életévét betöltötte vagy igazolja, hogy egészségi állapotának tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt képtelen a vizsga letételére).			
		<p>Bevándorlási engedély vagy menekültként elismerés + bejelentett lakcím + 0-3 év folyamatos magyarországi tartózkodás, ha</p> <p>e) a kiskorút a szülővel együtt honosítják vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte.</p>		
		<p>Bevándorlási engedély vagy menekültként elismerés + bejelentett lakcím + 5 év előzetes magyarországi tartózkodás, ha</p> <p>a) az ország területén született;</p> <p>b) kiskorúsága idején létesített magyarországi lakóhelyet;</p> <p>c) hontalan.</p>		

2004. április 30-ig	Bevándorlási vagy letelepedési engedély vagy menekültként elismerés + bejelentett lakcím + ...		
2005. december 31-ig	Bevándorlási vagy letelepedési engedély vagy menekültként elismerés vagy EGT tartózkodási engedéllyel rendelkező uniós polgár + bejelentett lakcím + ...		
2007. június 30-ig	Alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett nagykorú, <i>ha nincs törvényi kivétel</i> (cselekvőkép-telen és a korlátozottan cselekvőképes, magyar tannyelvű nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézményben végzettséget szerzett, 65. életévét betöltötte vagy igazolja, hogy egészségi állapotának tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt képtelen a vizsga letételére).		
		magyarországi tartózkodás, ha a) magát magyar nemzetiségűnek vallja, és b) felmenője magyar állampolgár volt.	
2010. augusztus 19-ig	Bevándorlási vagy letelepedési engedély vagy menekültként elismerés vagy szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, ha e jogát Magyarországon gyakorolja (regisztrációs igazolás) + bejelentett lakcím + ...		
2011. január 1-től	Büntetlen előélet + a bírálathoz nem folyik ellene büntetőeljárás Honosítása közbiztonsági és nemzetbiztonsági érdeket nem sért		
	Lakhatása és megélhetése Magyarországon biztosított	Tartózkodás követelménye nélkül: Felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását + magyar nyelvtudását igazolja, ha nem kap felmentést cselekvőképessége (részleges/teljes) hiányában	
2012. december 31-ig	A folyamatos magyarországi lakóhelytől, időtartamától kiskorú tekintetében el lehet tekinteni, ha honosítását a szülőjével együtt kéri, vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte		
2013. március 1-től	Alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett nagykorú, <i>ha nincs törvényi kivétel</i> (cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes, magyar tannyelvű nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézményben végzettséget szerzett, 60. életévét betöltötte, vagy igazolja, hogy egészségi állapotának tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt.		
	Kedvezményes 3.		
Büntetlen előélet + a bírálathoz nem folyik ellene büntetőeljárás + honosítása közbiztonsági és nemzetbiztonsági érdeket nem sért + magyar nyelvtudását igazolja + legalább 10 éve érvényes házasságban él olyan személlyel, aki a kérelem benyújtásának időpontjában magyar állampolgár vagy legalább 5 éve érvényes házasságban él olyan személlyel, aki a kérelem beadásakor magyar állampolgár és közös gyermekük van			

A módosításokból és azok szakaszolásából kétféle tendencia rajzolódik ki. Egyrészt egyfajta változatlanság vagy kontinuitás abban, hogy valamennyi esetre vonatkozó követelmény a kérelmező lakcíme/lakóhelye megléte egy jogállás részeként a kérelem benyújtásához (bevándorlás/letelepedési engedély/EGT engedély/EU regisztrációs igazolás). Ez egyben azt is jelenti, hogy e téren nincs a honosításnak saját kritériuma az itteni életre, tartózkodásra vonatkozóan, mert azt más szabályból (idegenrendészet) veszi át, arra épít. Másrészt, a honosítás nem sérthet állami, közrendi, nemzetbiztonsági érdeket, azaz a közbiztonság sérelmének a hiánya kötelező. A jogesetek, határozatok indoklásának hiánya miatt nem állapítható meg, hogy a joggyakorlat stabil-e, vagy vannak benne változások. A változatlanság kiterjed a kérelmező büntetlenségére, sőt a kérelmezővel szemben folyó büntetőeljárás is kizárt. Ez szigorúbb a nemzetközi jogi standardnál, és egyébként túlzottan nehezen ellenőrizhető ilyen nagy létszámú, máshol élő többes állampolgárságú kérelmezőnél. Végül feltűnő a honosítási alapeset feltételeinek változatlansága, amely nagy kontrasztot jelent a kedvezményes feltételek gyarapodásához képest, ezért diszkriminatív lehet az azonos helyzetű emberek (honosítást kérelmezők homogén) csoportján belül.

Ugyanakkor jelentős fordulat következett be két évtized alatt. Az állampolgári, alkotmányossági ismeretek vizsga jelentéktelenné vált, éppen a vizsga alóli felmentések kiterjesztésével, a vizsga bürokratizálásával és azzal, hogy a vizsgáztatás helyszíne távol került a külföldi közvetlen környezetétől, lakóhelyétől.¹⁴ Noha volt ígéret a vizsga hatásának felülvizsgálatára és reformjára, az nem következett be, éppen a marginalizálódása miatt. Az etnikai preferencia nyíltságát (miszerint a magát magyar nemzetiségűnek való vehette igénybe 18 évig a legnagyobb kedvezményt) mára eltakarja a formális követelmények paravánja: a kérelmezőnek legyen ex-állampolgár felmenője vagy magyar származása és tudjon magyarul. A látszólag semleges követelmények azért visszatetszőek, mert a nyelvtudást nem tesztelik, nem alkalmaznak objektív mércét hozzá (pl. az Európa Tanács nyelvi kompetencia szintjeit), a felmenő rokonsági foka tetszőleges, a magyar származás csak valószínűsített, az asszimiláns házastárs kedvezményezése pedig szintén a nem-tesztelt magyar nyelvtudásra épül. A nyelvtudás formalitás, mivel az állampolgársági kérelem átvételekor az ügyintéző, a kérelmező személyazonossága mellett, csak annyiban foglalkozik a nyelvismerettel, hogy megnézi: a nyomtatványon mit ikszelt be a kérelmező/házastársa („Értem és beszélem a magyar nyelvet – igen/nem”), majd maga is ikszel („Tanúsítom, hogy a nagykorú, cselekvőképes kérelmező a magyar nyelvet érti és beszél – igen/nem”), végül a lapot aláírja.¹⁵

A fordulat abban is megragadható, hogy szakít a magyarországi tartózkodás általános követelményével az etnikai célzatú kedvezményezés. Nyilatkozatok és a statisztikák bizonyítják: a kedvezmény nem kivétel, hanem a honosítás fő szabálya. Ezzel már aligha tekinthető honosításnak ez a jogintézmény, oly mértékben eltávolodott annak hagyományos értelmezésétől, a tartózkodás integrációs modelljétől. (Nem is szólva a magánjogi alapozású modellről, például az arab világról, ahol a huzamos, megszakítás nél-

¹⁴ A 125/1993.(IX.22.) Korm. r. szerint 2014-től már csak a Fővárosi Kormányhivatalban lehet vizsgáznai, ha-
vi két alkalommal, díja 50.750 Ft.

¹⁵ 125/1993. (IX. 22.) Korm. r. 2. § (1) bek., módosította a 26/2011. (III. 10.) Korm. r. 3. §, a 417/2012. (XII.
29.) Korm. r. 9. § a)-b).

küli 7-30 év közötti tartózkodás általános követelmény a rendes honosításnál.)¹⁶ A modellnek része az egykori magyar királyság visszaálmódása, a birodalmi építkezés folytatása és az etnikai terjeszkedés, az esszencializmus részeként. Magam ebbe tudom beleilleszteni a 2001 júliusától bevezetett névmódosítási szabályokat és a 2006 januárjától alkalmazott földrajzi nevek magyaros formájának a használatát (Áptv. 20/B. §). A 2011-es újabb módosítás a korábban kétlépcsős névmódosítást egyetlen okiratban, a honosítással együtt biztosítja, sőt kiterjesztette még a házassági névre. Arra is mód van, hogy a honosítást kérő elhalt anyja nevének magyar nyelven való feltüntetését igényelje (Áptv. 20/A §). Így felmerül a kérdés: tekinthető ez még névmódosításnak, amelynek gyökerei az *indigenatus solemnis* révén idegenből honfiúvá és magyar nemessé válásra nyúlnak vissza?¹⁷ A változtatással a magyar származásúak magyaros hangzással, formában „kapják vissza” nevüket, a nem magyar származásúak pedig – a törvényi indoklás szerint – a magyar nyelvhasználatnak megfelelő formában, netán magyarra fordítva, hogy könnyebben integrálódjanak. Számos már országban is akad példa a névnek a beilleszkedést elősegítő változtatására, mert ott él, dolgozik az új polgár. De minek, ha nem is él itt? A többes állampolgárságú honosítottaknál, pedig felvetődik az is, hogy a kétféle írásmódú, kétféle névre szóló útlevél miként illeszkedik az EU-ban az egy ember – egy útlevél elvhez és a biometrikus azonosításhoz.¹⁸

II. Küzdelem a hontalanság ellen

Az állampolgársági elvek közt szerepel a hontalanság megelőzése és a meglévő esetek mielőbbi felszámolása, de legalább csökkentése, amelyeket Magyarország is magáévá tett. Számos biztosítékot beépített az Áptv.-be. A fentiekben már említett két egyezményen kívül, ezeket az elvárásokat fogalmazza meg az ENSZ hontalanok jogállásáról szóló egyezménye (1954),¹⁹ az ENSZ gyermeki jogok egyezménye (1989)²⁰ és az Európa Tanácsnak az államutódlás esetén az állampolgársági kérdéseket is rendező egyezménye is (2006).²¹

Ellentmondásos, hogy miközben az állampolgárság keletkezésére, megszűnésére vonatkozó törvény és módosításai minősített többséggel fogadhatók el (sarkalatosság), addig a kapcsolódó nemzetközi egyezmények megkötésére, a hozzájuk fűzött nyilatkozatokra, fenntartásokra nincs ilyen követelmény. Bár a vállalt kötelezettségekkel a belső

¹⁶ PAROLIN, GIANCULA.: *Citizenship in the Arab World, Kin- Religion and Nation-State*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.

¹⁷ MAGYARI-PÁLFFI ZOLTÁN: *Név és jog – A névvizelés jogi szabályozásának fejlődése Magyarországon*. Gondolat Kiadó, Budapest 2013, különösen 200–203. pp.

¹⁸ A 1231/E/2007. AB határozat is a „Von” előnevet felvenni kívánó kettős állampolgárságú személy anyakönyvezésével foglalkozik, és a 2012. évi CCVII. törvény az anyakönyvezésnél nem vesz figyelembe mást, csak a magyar jogot, ha az illető egyik állampolgársága magyar, bárhol is él és használja az iratait.

¹⁹ Az ENSZ 1954. szeptember 28-án elfogadott egyezményét a 2002. évi II. törvény hirdette ki, amelynek 3. §-a tartalmazza a szociális ellátásokra és a munkajogi, társadalombiztosítási ellátásokhoz jutásra vonatkozó magyar fenntartást (23–24. cikk).

²⁰ Az ENSZ 1989. november 20-án elfogadott egyezményét az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki.

²¹ Az Európa Tanács 2006. május 10-én elfogadott egyezményét a 2008. évi XCVIII. törvény hirdette ki.

jogi összhangot meg kell teremteni az alaptörvényi parancs szerint, azt gyakorlatilag megakadályozhatja a kellő mennyiségű szavazat, a parlamenti támogatottság hiánya. A vállalt kötelezettségek hazai monitorozását – a hontalansággal kapcsolatosan is – akadályozza a releváns állampolgársági statisztikai adatgyűjtési normák és rendszer hiánya, továbbá az említett egyezményekért való felelősök tarka köre. Például a gyermeki jogokért a kormány, az államutódlási egyezményben foglaltakért „az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter” (3. §), a hontalanok jogállásáért a belügyminiszter a felelős, a hontalanság csökkentéséről pedig az állampolgársági ügyekért felelős miniszter gondoskodik. Mint tudjuk, a parlament határozza meg a minisztériumi struktúrát, a kormány pedig a munkamegosztást, azaz a felelősségi köröket rendeletileg szabályozzák. Vajon a törvényként kihirdetett egyezményekben a végrehajtásért felelős eltérhet a kormány szerinti munkamegosztási rendtől? Mi van, ha nincs belügyminiszter? Lehetséges, hogy a honosításról két miniszter is tesz ellenjegyzést, (ma az egyszerűsített honosítási ügyekért a KIM, a hagyományos honosításért pedig a BM vezetője)? Végezheti a honosítást a BM irányítás alá tartozó BÁH-on belül két igazgatóság (külön a hagyományos és külön az egyszerűsített honosítást, az előbbi a BM, az utóbbi a KIM irányítása alatt)? Miért végzi a honosítottak hazai anyakönyvezését két eltérő irányítású, de egy főhivatalon belül két igazgatóság, ha az anyakönyvi igazgatásért a KIM a felelős? Miért a miniszterelnök-helyettes terjeszti elő az államérdekből való honosítási kérelmeket?²² E kérdőjelek miatt nem csak az állampolgárság jogelvei és jogintézményei inognak, de a szakigazgatási rendszeré is.

Milyen főbb változtatásokkal bizonyítható, hogy az elmúlt két évtizedben Magyarország fellépett a hontalansággal szemben? A változások nem egyetlen jogintézményben összpontosultak, mivel többféle okból lesz/válik valaki hontalanná. Az állampolgárság nyilatkozattal való megszerzési lehetőségei közé bekerült, hogy a hontalan, a nagykorúságát követő egy évig kérelmezheti a köztársasági elnöknél a magyar állampolgárságot, ha korábban legalább öt éve az országban lakóhellyel rendelkezett.²³ A kedvezményes honosítás köre 2014-től kibővült a legalább három éve magyarországi lakóhellyel rendelkező hontalannal.²⁴ Jelentősnek tekinthető még, hogy az országgyűlés visszavonta korábbi nyilatkozatát, így a magyar állampolgárokkal azonosan biztosítjuk a hontalanoknak a szociális ellátási, a munkajogi, társadalombiztosítási ellátási jogokat, nem csak a bevándorlási, letelepedési engedéllyel (állandó tartózkodási engedéllyel) rendelkező hontalanoknak.²⁵ Bár a hontalanként elismertek tábora igen szűk, mégis nagy elismerésben részesült Magyarország ezért a lépésért, meg a hontalan elismerési eljárás bevezetéséért. Bár a hontalanok jogállását ENSZ egyezmény rendezi, e jogálláshoz vezető út szabályozása és a jogállás javítása ritkaságnak számít.²⁶ 2007 júliusa és 2011.

²² PARRAGI MÁRIA előadása (MTA 2013. november 25.); <http://www.mtaki.hu/data/userfiles/05-ParragiM.pdf>

²³ Az Áptv-t módosító 2012. évi CCVII. tv. alapján.

²⁴ Az Áptv-t módosító 2013. évi CCXVIII. tv. alapján.

²⁵ A 2012. évi LIII. tv. alapján, annak alkalmazhatóságától kezdődően.

²⁶ A harmadik állam polgárainak belépésére és tartózkodására vonatkozó 2007. évi II. tv. külön fejezete, valamint a 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet, amely humanitárius tartózkodási engedélyt, hontalan útlevelet nyújt az elismertek számára.

december 31. között összesen 140 fő kérte hontalanként elismerését, amelyből 87 főt ismertek el.²⁷

Kisebbségi pontositásokat végeztek a lemondás jogcímén belül, mivel időközben módosult a lakcímekek nyilvántartási rendje 2011-2012-ben (a „külföldön lakik” helyébe a „nincs magyarországi lakóhelye” szerepel). Hasonló jellegű lett az állampolgárság visszavonási szabálya a 2001-ben és 2006-ban történt pontosítás nyomán. A honosításhoz képest marginális, ám izgalmas az állampolgárságról lemondók növekvő száma a 2. táblázatban.

2. sz. táblázat: Magyar állampolgárságról lemondás a BÁH adatai alapján

Év	Kérelem	Elfogadott kérelmezők
2005	135	662
2006	126	
2007	82	
2008	69	
2009	99	
2010	114	
2011	131	154
2012	115	106
2013	145	154
Összes	1016	1076

Mik a gondok? Miért nem teljesülnek itt sem hézagmentesen a vállalt kötelezettségek? Az általános szabályozási ügyek része, hogy a nemzetközi magánjogi kódex (1979. évi 13. tvr.) korszerűsítése évek óta késik. Egyre jobban hiányoznak a személyállapotú ügyekben az átfogó, korszerű anyagi és eljárási szabályok, különösen a migránsoknál hiányzó, a családi állapotra, személyazonosításra, állampolgárságra vonatkozó iratoknak a pótlására, adatok, tények tanúsítására vonatkozó eljárási, jogorvoslati szabályok, illeszkedve az állampolgárság, a személyes jog megállapíthatóságának igényeihez. A kódex ugyan ad általános szabályt a személyes jog meghatározására, de ennek előfeltétele, hogy tisztázott legyen az illető állampolgársága/hontalansága, a lakóhelye, és éppen ezen a téren nem alkalmazhatók a kiegészítő szabályként megjelölt hazai jogszabályok, mert nincsenek tekintettel az emberi jogi vállalásokra.

A személyes jog alapja az illető állampolgársága, míg a (*de jure* vagy/és *de facto*, netán a BÁH révén vagy más részes államban elismert?) hontalannál a lakóhely államának joga az irányadó (ahol állandóan vagy a letelepedés szándékával lakik), míg lakóhely hiányában a szokásos tartózkodási hely államának joga (ahol a letelepedés szándéka nélkül, hosszabb ideje tartózkodik, ld. 11-12. §). A menekültnek (a hazai hatóság által elismert, csak az 1951. évi genfi egyezmény szerinti vagy egyéb védelmi kategóriák alapján ide soroltaknak, esetleg a más állam által elismert, itt tartózkodó menekültnek is?) a személyes joga a menedékkjogot adó ország joga. A kódex 44. §-a szerint, az örökbefogadás következményeire az örökbefogadó személyes joga az irányadó. De vajon melyik jog lesz az irányadó az örökbefogadás megszűnésekor, ha a befogadóval

²⁷ MTI, 2012. május 16.

megszűnik és a vér szerinti családdal helyreáll a rokoni kapcsolat, és ha ezzel az állampolgársági státuszban változás áll be, az hogyan veszi figyelembe a gyermek legjobb érdekeit? A kódex 67-68. §-a szerinti jogsegély – ide értve az igazgatásit is – az igazságügyért felelős miniszter vagy a bíróság/törvényszék útján történik, ám sem ezekben, sem a 70-74/A. § szerint a külföldi határozatok elismerésében nincs sajátos szabály arra, ha védelmet élvezőről vagy személyállapottal összefüggő irat beszerzésére nem képes személyről van szó. Márpedig az iratok pótlása, beszerzése, tények tanúsítása oly módon rendezendő, hogy az így keletkezett okmányokat bármely hazai hatósági eljárásban fel lehessen használni. A 74. § szerint nincs külön rend a külföldi iratok elismerésére, mivel a hazai hatóságok saját eljárásukon belül vizsgálódnak csupán, és döntenek – jogorvoslat, nyelvismeret, autentikus fordítás nélkül/ellenében. Ezzel is magyarázható, hogy nem csökken a rendezetlen helyzetű gyermekek száma az anyakönyvi bejegyzések, nyilvántartások szerint, a hatóság és a (*de jure* vagy *de facto*) hontalan, menekült, nemzetközi jellegű védelemre szoruló szülő nem tudja az okiratokat az állampolgárságra, annak átörökítésére vonatkozóan megszerezni a gyermek állampolgárságának tisztázásához. Évente mintegy háromszáz gyermek kap ilyen tartalmú anyakönyvi bejegyzést, és ezért nem tud hivatkozni sem az Áptv-re, sem a már felsorolt hontalanokat védelmező egyezményekre.²⁸ A nemzetközi magánjogi szabályozási reformban amnesztiát kellene hirdetni, hogy felszámolják a függő helyzeteket, büntetlenül feltárják a valós tényeket, de a szerzett jogok és a gyermeki érdekek védelmével. Kellő kampánnyal az anyakönyvvezetők, gyámhatóságok egy év alatt rendezhetnék e gyermekek ügyét, és az Áptv-módosítást is elő lehetne készíteni ezek tanulságai alapján.

A hontalanokkal kapcsolatos vállalások teljesítése javulna, ha az állampolgársági ügyekben az átláthatóság jogállami követelménye megvalósulna. Így vissza kellene vonni az európai állampolgársági egyezményhez (1997) tett magyar fenntartást, miszerint az állampolgársági eljárásban nincs indoklás és (*peres*) jogorvoslat Magyarországon. Ezzel párhuzamosan az Áptv. ilyen módosítása is szükséges lenne, a meglévő garanciákat kiegészítve (pl. Fővárosi Törvényszéken tények felülvizsgálata lemondás, visszavonás, állampolgársági bizonyítvány megtagadása esetében lehetséges). A nemzetközi vállalásokról nehéz beszámolni, mivel a statisztikai rendszer nem tartalmaz speciális adatgyűjtést (1993. évi XLVI. tv.) az állampolgársági ügyekre a népmozgalmi adatokon belül, az Országos Statisztikai Program ezt próbálja pótolni. Bár a 2007. évi I. tv. és II. tv. statisztikai adatgyűjtési szabályai többször módosultak, sem az Áptv., sem a BÁH állampolgársági statisztikai rendszere nem követi az EUROSTAT összehasonlítható adatszolgáltatási rendjét a migrációs statisztika körében.²⁹

Régi gond, hogy az állampolgársági szabályokat az anyakönyvi és lakcím nyilvántartási szabályok megelőzik, amint ezt az ombudsman több panasz kapcsán megállapította.³⁰ Ezt megoldaná, ha az Áptv-ben saját kritériumok szerepelnének a lakhatás, meg-

²⁸ GYULAI GÁBOR: *Nationality Unknown? An overview of the safeguards and gaps related to the prevention of statelessness at birth in Hungary*. Hungarian Helsinki Committee, 2014 January. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Nationality-Unknown-HHC-2014.pdf>

²⁹ Regulation 862/2007/EC, Art 3. (acquisition of citizenship for stateless persons with usual residence in the Member States of the EU).

³⁰ Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának AJB 2629/2010. és AJB 4196/2010. számú jelentése, 2010. szeptember.

élhetés, a közrend veszélyeztetése fogalmára. Különösen a hontalanság megelőzését segítené, ha a lakás/tartózkodás/lakóhely fogalma nem rendészeti jogállásra vagy közigazgatási definícióra épülne, hanem az állampolgárságra és a mögötte lévő emberi jogi kötelezettségekre, jogelvekre (pl. a gyermek legjobb érdeke, a gyermeknek a születéssel szereshető állampolgársági jogára,), az Áptv. és az eljárási kormányrendelet kiegészítésével. 2014. júliusától létrejön az elektronikus anyakönyvi rendszer (2010. évi I. tv.), remélhetőleg egyetlen miniszter felelősségi és irányítási körében. Ez a reform talán megerősíti az anyakönyvi eljárásban a jogvédelmet a gyors, egyszerű és érdemi jogorvoslat révén. Az anyakönyvi igazgatásban másodfokon a megyei/fővárosi kormányhivatal jár el, így ma oda kell fellebbezni a bizonytalan jogállású, a téves állampolgársági és a magyar állampolgársági bejegyzési/visszautasítási ügyekben, mivel a Ket. az anyakönyvi eljárásra is kiterjed. Kérdés, hogy az elektronikus anyakönyvvezéssel szemben az ügyfelek ezt miként érvényesíthetik.

A speciális szabályok része, hogy hontalan lesz/lehet valaki nem csak kifejezetten az Áptv. állampolgársági megszűnést rögzítő jogcímei (lemondás, visszavonás) alapján, hanem egyéb jogágakban szereplő szabályok következményeként, azaz kvázi megszűnéssel is.³¹ Az alábbi esetek cáfolni látszanak azt a sokat hangoztatott kijelentést, miszerint Magyarországra csak kívülről érkeznek, de nem itt születnek hontalanok, nem mi hozzuk létre a hontalanságot, valamint azt az alkotmányi parancsot, hogy egyenjogúak a magyar állampolgárok, függetlenül az állampolgárság szerzési jogcímüktől.

1) A lakóhellyel nem rendelkező hontalan szülő gyermeke, itteni születésével, nem szerez magyar állampolgárságot, hontalan lesz [Áptv. 3. § (3) bek. a. pont]. Ugyanis csak (nemzeti vagy uniós) letelepedési, bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldi vagy menekültként elismert külföldi lakik Magyarországon [Áptv. 23. § (1) bek. a-b. pont] és csak így teheti meg a lakcíme bejelentését a pusztán regisztrációs célú, azaz nem emberi jogi vagy állampolgársági célú nyilvántartási szabályok szerint (1992. évi LXVI. tv.). Nyilván az Áptv. módosításával lehetne garantálni, hogy ha a szülő Magyarországon hontalanként vagy menekültként elismert személy, és itt él – ez tartózkodási engedéllyel egyszerűen bizonyítható – úgy itt született gyermeke *ex lege* legyen magyar állampolgár.

2) Az a gyermek, aki itt született, ám leszármazással nem szerzett szülőjétől állampolgárságot (pl. külföldön születéssel, anyától nem szereshető *ex lege* állampolgárság), az hontalan lesz, amennyiben a szülőknek nincs lakóhelye Magyarországon, de még annak birtokában is legalább öt évig, mivel csak ezt követően terjeszthet elő állampolgársági nyilatkozatot [Áptv. 5/A. § (1) bek. b. pont], ráadásul csak nagykorúságát követő egy éven belül [Áptv. 5/A. § (1a) bek.]. Indokolatlan a mindkét szülőtől letelepedési, bevándorlási engedélyt kérni, az azt követő öt éves várakozás és a jogvesztő kérelmezési idő. A hontalanként itt született gyermek, ha Magyarországon él, miért nem lehet *ex lege* magyar állampolgár?

³¹ TÓTH, JUDIT: *Is it possible to lose the Hungarian nationality?* Conference paper in ILEC project (2013-2015) on 29 April 2014, Brussels

3) Hontalan marad az, akinek elutasítják kedvezményes (vagy rendes) honosítási kérelmét, [Áptv. 4. § (2) bek. e. pont], mert nem él itt folyamatosan, a letelepedési, bevándorlási engedélyt és a lakcíme bejelentését követően legalább három éve. Mivel a honosítás (nem indokolt) mérlegeléssel történik, a nyilatkozattal szerzéshez képest kisebb az esély a hontalanság felszámolására.

4) Hontalan lesz/marad minden olyan gyermek, aki itt született, illetve az itt élő idegen, de nem tudja az állampolgárságot igazoló iratot beszerezni magának, gyermekének. Például azért, mert nemzetközi védelmet igényel, és érhetően kerüli saját hatóságaival a kapcsolatot, vagy csak azért, mert nincs ilyen követség Magyarországon, esetleg az egyáltalán nem reagál megkeresésére. Ez nem csak a hontalansági eljárásban, de különösen az anyakönyvi eljárásban, személyállapoti ügyekben azzal jár, hogy jogi helyzete bármeddig függőben tartható. (Az új anyakönyvi törvény is okiratot követel meg az anyakönyvi bejegyzéshez és okmányokhoz, amely az alapja a többi hatósági regisztrációnak.) Ezért egy ésszerű (eljárási) határidőn túl, feltételesen (ellenkező bizonyításig) *ex lege* magyar állampolgárságot kellene számára adni.³² Ráadásul a nemzetközi védelmet élvező itt született gyermekét több támogatás illetné meg, mint az egyéb, Magyarországon élő, a saját követségére siető idegent.

5) Hontalanná válhat a feltételesen (ellenkező bizonyításig) *ex lege* magyar állampolgárságot szerző [Áptv. 3. § (3) bek. b. pont], ha a vélelmet megdöntik, kiderül a származása, vagy az Áptv. 3. § (2) bek. szerinti családi kapcsolata megszűnik, éppen azzal, akitől a magyar állampolgárságot szerzte (pl. apaság vélelmének megdöntése, anyaság bírói megállapítása, örökbefogadás felbontása). A vélelemmel (ellenkező bizonyításig) szerzésnél súlyos gond, hogy a megdöntés bármikor bekövetkezhet, és nincs tekintettel a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra. A BÁH a családi kapcsolatok megszűnésével (négy-öt ügyben) a külföldi anya és apasági elismerő nyilatkozatot tevő magyar apa gyermeke vesztette el magyar állampolgárságát, mert sikerrel támadták meg a nyilatkozatot a bíróságon. Nem egyedülálló ez a megoldás más országokhoz képest, csak éppen az Áptv-ben is szabályozni kellene, és megfelelő jogorvoslatot, jogi képviselőt kellene *ex lege* biztosítani az érintett számára. Különösen aggályos az örökbefogadás felbontása vagy megszűnése az apaság/anyaság bírósági megállapítása révén (Ptk. 4:140.§), mert az még kiskorúnál is eredményezhet hontalanságot, ha az örökbefogadás általános jogkövetkezményeit (pl. vér szerinti családjával létrejövő rokonság) az állampolgárságra is érvényesítjük.

6) Az állampolgársági igazolási eljárásban előadódhat, hogy a magát magyar állampolgárnak tekintőből az eljárás végén hontalan lesz (pl. állampolgárságot igazolhat a lakcímnnyilvántartó is, tévedtek egy korábbi hatósági eljárásban). Az ellenőrzést a BÁH végzi el az állampolgársági bizonyítvány elbírálásakor, amelynek elutasításakor a tények felülvizsgálata a bíróságtól kérhető [Áptv. 11. § (4) bek.]. Ugyanakkor a BÁH az

³² GYULAI GÁBOR: *Hontalanság Magyarországon*. Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről. 2010. december, Magyar Helsinki Bizottság. <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/ertekes-es-kutatas/hontalansag-magyarorszagon-jelentes-a-hontalanok-vedelmerol-a-hontalansag-megelozeserol-es-csokkenteserol-gyulai-gabor-2010-december.html>

igazságszolgáltatási, a bűnüldöző, az idegenrendészeti, a nemzetbiztonsági, a katonai igazgatási szervek, a jegyző, valamint a konzuli és külföldi hatóság, továbbá más hatóság, illetve állami szerv megkeresésére megállapítja az ügyfél magyar állampolgárságának fennállását, megszűnését vagy azt, hogy az ügyfél nem magyar állampolgár, amely ellen már nincs külön jogorvoslat (Áptv. 12. §). 2005-2013 közt összesen 52 493 állampolgársági bizonyítvány kérelem volt, ez évente nő a BÁH adatai alapján.

7) Az állampolgárság visszaállításának késői kérelmezése is a hontalanság fenntartásához vezet [Áptv. 8. § (4) bek.]. Vajon miért van ilyen időbeli megkötés (3 év), ha az illető hontalan? A visszaállításhoz képest a honosítás nem alternatíva, mert mérlegelésen alapszik, továbbá irreleváns abban a kérelmező lakóhelye.

8) A magyar állampolgárság visszavonása, ha nincs az érintettnek másik állampolgársága, hontalanságot eredményez (Áptv. 9. §) Mivel a honosítottak zömének van másik állampolgársága, a visszavonás akkor aggályos, ha olyan embert érint, aki éppen a magyar állampolgárság önkéntes megszerzésével (honosítás) veszítette el az addig meglévő állampolgárságát (pl. a szlovákot, az osztrákot, az ukránt)³³ és a magyar állampolgárság megszűnésével az uniós polgári jogállását is elveszti. Bár két évtized alatt csak két eset volt, nem lehetünk biztosak abban, hogy az egyszerűsített honosítási eljárások tömegessége nem hoz majd a felszínre egyre több visszaélést, azaz visszavonást.

III. Tanulságok

A kéttucatnyi módosítás az 1993-ban konszenzussal kialakított modellt több elemében átalakította. Mégsem lett koherens a honosítás rendszere, mivel a joggyakorlat egységsítő jellege nem ítéhető meg. A szabályozási összetevők alapján a rendszer heterogenitása nőtt. Az alapeset és a kedvezményes esetek eltérő követelményei egyre távolodtak egymástól, különösen a magyarországi tartózkodási követelmény kiiktatásával. A honosítás alapjaiban egységes vagy összefüggő rendszeréről már nem beszélhetünk. A legkedvezményesebb honosítás pedig inkább önálló állampolgárság szerzési jogcímnek tekinthető, célszerű lenne leválasztani a honosításról.

A honosítás alapesete változatlan, és éppen e jellege miatt diszkriminatív a honosítást kérelmezők homogén csoportjában azok számára, akik mérhetően tudnak magyarul és ismerik az alkotmányos berendezkedést, a hazai történelmet és kultúrát (vizsgáztak belőle), van egzisztenciájuk, és bár legalább 10 éve élnek itt, mégsem lehetnek biztosak kérelmük teljesítésében, mert az hatalmi mérlegeléssel megtagadható.³⁴ Másfelől, a vegyes, külhoni családokban a családtagok honosítására 2013 márciusától bevezetett

³³ A 339/2013. (VII.19.) KE határozat és a 86/2014.(II.26.) KE határozat két ukrán állampolgárságú személy magyar állampolgárságát vonta vissza hamis anyakönyvi, azonosító adatok, iratok használata, csatolása miatt.

³⁴ TÓTH, JUDIT – KÖRTVÉLYESI, ZSOLT: *Naturalisation in Hungary: Exclusion by Ethnic Preferences*. Open Citizenship, Vol. 2. Summer 2011, „Exclusion and Discrimination”. Berlin, 54–73. pp. <http://www.opencitizenship.eu/ojs/index.php/opencitizenship/issue/view/1/showToc>

megkülönböztetés – a lánc-honosítás, mint új kedvezményes eset – is diszkriminatív lehet az itt élő, vegyes családokhoz képest. Szintén konstans eleme a honosítási követelményekben a közrendi és az államérdekre vonatkozó veszélytelenség, ám ezek értelmezése két évtizede ismeretlen, csak annyit látunk, hogy a kizárás jelentő biztonsági kűszöböt hozzáigazították a rendészeti jogkörrel rendelkező szervezeti kör bővülő szereplőihez, legyen mindegyiknek beleszólása, betekintése a kérelmekbe.

Változatlanul nincs a honosításban a helyi közösségeknek, önkormányzatoknak semmiféle szerepe. Az eskü-vagy fogadalom letételének a helye mára kényelmi szempont, a polgármesteri ünnepség helyett gyakran beérik a nagykövetségen letehető esküvel. Ez jelzi, hogy csak központi, állami és nem helyi honosítási, állampolgársági rendszer létezik.³⁵ Különösen a magyarországi tartózkodás követelménye nélküli honosítás óta. Lehet, hogy az önkormányzatok beleszólásával még heterogénebb lenne az állampolgársági, honosítási rendszer, ám ennek nem csak veszélyei,³⁶ de előnyei is lennének. Például a kibontakozó kulturális pluralizmus, a vándorok igényeire reagáló integrációs programok révén létrejöhetne egy alulról felfelé haladó, decentralizált integrációs politika, mint Olaszországban, Hollandiában, Németországban, Kanadában.³⁷ Ez azonban nem fogalmazódik meg a távlati migrációs és integrációs tervdokumentumban sem. Továbbra sincs saját kritériuma a beilleszkedetség követelményeinek és mérésének, mert az etnikai, nemzetpolitikai keretből nem került ki az állampolgárság és a honosítás.³⁸ Az integrációs politika sem akarja a nem-etnikai migrációt fokozni, a tényleges támogató szolgáltatásokat jelentősen növelni. Talán ezért marad meg a rendszerben az indoklás és jogorvoslat nélküli döntéshozatal.

Az állampolgársági ismeretekből bevezetett vizsga, amely a civil-területi politikai közösséggként tekint a nemzetre, fokozatosan háttérbe szorult, reformja kérdéses. Ugyanis egyre kevesebb főre terjedt ki, a mentesítések révén, mivel az esszencialista nemzetbe beleszületés, leszármazás vált a honosítás fő áramává, azt pedig nem kell tesztelni, miként a magyar nyelvtudást sem. Az etnikai politikát igyekeztek formális jogi követelmények mögé bújtatni (a kérelmező felmenőjének magyar állampolgársága, a magát magyar nemzetiségűnek valló helyett beérik a „magyarul tud” kitételrel, az asszimiláns házastárs esetében is). A nemzet-és birodalmi építő, identitás- és nemzetpolitikai erőfeszítésekből kevéske jut a hontalanok, gyermekek, menekültek és a vegyes családokban a családtagok honosítására,³⁹ az messze elmarad az etnikai preferenciák

³⁵ 2013. március 1-től a lakóhely szerinti anyakönyvvezetőnél már nem lehet benyújtani az állampolgársági kérelmeket, az önkormányzattól az eljárás államigazgatáshoz került a hatáskör (járási/kormányhivatal, konzulátus, BAH ügyfélszolgálat) az eskütétel lehetősége kivételével, [I. módosított 125/1993. (IX. 22.) Korm. r.]

³⁶ HELBLING, MARC: *Practising Citizenship and Heterogeneous Nationhood. Naturalisation in Swiss Municipalities*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2008.

³⁷ CAPONIO, TIZIANA – BORKERT, MAREN (eds.) *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.

³⁸ TÓTH JUDIT: *Az állampolgárság szerepe a migránsok beilleszkedésében*. In: Magyarra válni. Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái. (Szerk. KOVÁTS ANDRÁS) MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest, 2011. 13–64. pp.

³⁹ TÓTH, JUDIT: *The Impacts of EU Enlargement on National Building and Citizenship Law*. In: *Illiberal Liberal States – Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. (Eds. GUILD, ELSPETH; GROONENDIJK, KEES and CARRERA, SERGIO). Ashgate, 2009. 101–112. pp.

nagyvonalúságától. A hazai modellben – az Áptv. preambuluma szerint is – a hangsúly az állampolgárság erkölcsi és nem jogi jelentőségében van. Ugyan kiemelik a hontalanság eseteinek csökkentését és „a nemzetközi szerződések előírásait”, de ehhez képest az állampolgárság megszűnése és a hontalanság felszámolása érdekében megjelenő garanciák töredékesek. Ellentétben a közjogban a általános jogorvoslati és formális határozati, indokolási renddel, az állampolgársági ügyekben ez nem érvényesül, mellőzve a jogállamiság követelményeit. Ezért az európai állampolgársági egyezményhez (1997) tett fenntartásokat vissza kellene vonni.

Mára az állampolgárságot sokkal könnyebb megszerezni – főleg az etnikailag közelállóknak – mint elveszíteni, ám a többi idegennek megszerezni is nehéz, függetlenül a nemzetközi vállalásoktól. Ezt a modellt őrzi meg az új migrációs stratégia. A százoldalas dokumentumban az állampolgársági szabályok nem foglalnak el kiemelkedő helyet, és azoknak nincs szoros kapcsolata a társadalmi integrációval.⁴⁰ A jövőben is fennmarad az egyszerűsített honosítás, illeszkedve az elfogadott nemzetpolitikai stratégiához és a nem-uniós állampolgárságú magyar nemzetiségűek beutazásának, tartózkodásának megkönnyítéséhez; az állampolgársági vizsga mai nehézségi és követelményi szintje, bár a jelentkezők felkészítését támogatni kívánják. Kiterjesztenék a kedvezményes honosítást az oltalmazott, kísérő nélküli kiskorúakra és az utógondozottakra, hogy az elismert menekültekhez hasonlóan folyamodhassanak magyar állampolgárságért rövidebb várakozási idővel. A migrációs politika továbbra is többszereplős, sőt szó van „az Integrációs Stratégia megalkotásáért felelős minisztérium kijelöléséről”. 2016-ig készül egy integrációs stratégia, alapvetően EU forrásból, amely a nemzetközi védelemben részesített személyekre, hontalanokra és a tartós letelepedés szándékával Magyarországon élő külföldiekre terjed ki. Bár „a határon túli magyarok sem zárandóak ki a beilleszkedési programokból, különösen, ha szórványmagyarság közösségéhez tartoznak és érkezésüket megelőzően kevés kapcsolatuk volt az anyaországgal”.

Távolabbról tekintve az állampolgárságra, valójában azt firtatjuk, hogy miféle identitásunk van, hol a helyünk a világban. Ez Magyarországon alapvetően nem a közjogra tartozik, mert a kulturális reprezentáció része. Avagy *Zombory Máté* megfogalmazásával élve, ez olyan hazát hozott létre, amelyhez nem politikai lojalitás fűz valakit, hanem a természetes kötődés és az odatartozás, így nem választás kérdése. A „konstruált nemzetest”,⁴¹ amely most forr össze egészszé, nem egy politikai test, hanem még a politika előtti időkből való, függetlenül a közjogi berendezkedéstől. A „nemzeti kartográfia által kirajzolt haza” nem az állam és a tagjai közti viszonyban létezik, ahogy *Rousseau* gondolta, hanem a nemzet fizikai otthonában, amely nem számol országhatárokkal, nemzetközi egyezményekkel, mert azt a sors jelölte ki. „Ezt a hazát nem a polgárok felelős és szabad társulása alkotja, hanem a mitikus egybevetettség, a rokonság, a hely testifizikai azonossága. Tehát tagjai nem engedelmeskednek neki, hanem áldozatot hoznak érte, és nem választják, hanem választanak általa.”⁴²

⁴⁰ 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozat Melléklete (Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum).

⁴¹ ZOMBORY MÁTÉ: *Az emlékezés térképei. Magyarország és a nemzeti azonosság 1989 után.* L'Harmattan, Budapest, 2011. 90. p.

⁴² ZOMBORY 2011, 91. p.