



„Állampolgárság 30”, avagy a magyar állampolgárságról szóló törvény elmúlt három évtizede

‘Citizenship 30’, or the last three decades of the Hungarian Citizenship Act

Mágó Barbara

Dr. tanársegéd, rendőr őrnagy
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
mago.barbara@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény a hatályba lépésének 30. évfordulóját ünnepli. E tanulmány célja egyfelől tisztelgés a jogszabály elmúlt három évtizede előtt, másrészt a jelenleg hatályos törvény elfogadásához vezető út és az azóta bekövetkezett főbb változások bemutatása. A szerző emellett megkísérli a jelenkor állampolgársági jogi változásainak vizsgálatát is.

Módszertan: A szerző a hatályos állampolgársági törvény elfogadásához vezető út bemutatása során a jogszabályelőkészítő munkára is támaszkodott, a jogszabály és az időközbeni változások ismertetése során, a rendelkezésre álló szakirodalom feldolgozása mellett, saját szakmai tapasztalatait is rögzítette, a nemzetközi állampolgársági joggyakorlat vizsgálatát követően pedig újjító szándékú gondolatokat fogalmazott meg.

Megállapítások: A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény a rendszerváltoztatás időszakát követő jogalkotási folyamat egyik szülötte. A demokratikus, jogállami berendezkedés valóságát tükröző új és korszerű jogszabály az addigi állampolgársági jogi eljárások többségét alapjaiban változtatta meg. Legfőbb értékei az állampolgárságtól való megfosztás jogcímének megszüntetése, a nyilatkozattal való állampolgárság-szerzés intézménye által a szükséges erkölcsi jóvátétel kiteljesítése, valamint a honosítási rendszer racionális, nemzetközi mintákra épülő újraszabályozása voltak. Legnagyobb, átfogó módosítására az úgynevezett egyszerűsített honosítás elfogadásáról szóló döntést követően került sor, 2011-től a magyar állampolgárságú felmenővel rendelkező személy

esetében a honosítás feltételei lényegesen kedvezőbbek. A kisebb mértékben sokszor módosított, idén harminc éves jogszabály összességében tehát kiállta az idő viharait. Mindemellett azonban szem előtt szükséges tartani azt a tényt, hogy a világban – különösen Európában – zajló migrációs és ehhez kapcsolódó társadalmi folyamatok, egyes migrációs háttérrel rendelkező, nemzetbiztonsági kockázatot hordozó személyek vonatkozásában az állampolgársági jog szerepe és rendszere kontinensszerte átalakulóban van, pontosabban egyfajta szankciós irányba mozdul.

Érték: A tanulmány méltatja a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény alapelveinek időállóságát, egyszersmind bemutatja az elmúlt harminc év főbb jogszabályváltozásait. Továbbá fel kívánja hívni a figyelmet azokra a nemzetközi trendekre, melyekben a migráció jelentette kihívásokra az állampolgársági jog szintjén is válasz adható.

Kulcsszavak: állampolgársági jog, magyar állampolgárság, rendszerváltoztatás, honosítás

Abstract

Aim: Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship celebrates the 30th anniversary of its entry into force. The purpose of this study is to pay tribute to the past three decades of the law and to describe the path leading to the adoption of the current law and the main changes that have taken place since then. The author also attempts to examine changes in citizenship law in the present days.

Methodology: In presenting the path leading to the adoption of the current Citizenship Act, the author also drew on the work of the preparatory legislative process, and in describing the legislation and the changes that have taken place in the meantime, he has not only drawn on the available literature but also recorded his own professional experience, and after examining international citizenship jurisprudence, he has formulated innovative ideas.

Findings: The new and modern legislation, reflecting the reality of a democratic, constitutional state and the rule of law, has fundamentally changed most of the legal procedures for citizenship. Its main values were the abolition of the deprivation of citizenship, the completion of the necessary moral reparation through the institution of acquiring citizenship by declaration, and the rational reorganisation of the naturalisation system based on international models. The most significant and comprehensive changes were made following the decision to adopt the so-called simplified naturalisation procedure, which in 2011 made the conditions for naturalisation significantly more favourable for descendants of former Hungarian nationals. The legislation, which has been amended

several times with minor changes and is thirty years old this year, has therefore weathered the storms of time. Nevertheless, it is necessary to bear in mind that, in the context of migration and related social processes in the world, especially in Europe, with regard to certain persons with a migration background who may pose a risk to national security. The role and system of citizenship law is changing across the continent, or rather moving in a sanctioning direction.

Value: The study praises the timelessness of the basic principles of Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship, while at the same time presenting the main changes in the law over the past thirty years. It also aims to draw attention to international trends in which the challenges posed by migration can be addressed at the level of citizenship law.

Keywords: citizenship law, Hungarian citizenship, regime change, naturalisation

A korábbi állampolgársági jogszabályok és az új törvényhez vezető út

Az állampolgársági jog jellemzően a jogrendszer egyik legstatikusabb ága, az állampolgársági törvények időtállóságát nemcsak a magyar, hanem az egyetemes jogtörténet is példázza (Madari & Parragi, 1993). Hazánkban mindeddig négy állampolgársági jogszabály született, melyből három hosszú évtizedeken át hatályban volt. Az időbeliség abszolút győztese rögtön a legelső szabályozó volt, mely a maga közel háromnegyed évszázadával csaknem annyi időre rendezte az állampolgársági jogviszonyokat, mint a másik három jogszabály együttesen. A jelenleg hatályos törvény idén ünnepli hatályba lépésének három évtizedes évfordulóját, mely alkalom megkívánja, hogy adózzunk egy emberöltőnyi léte előtt.

A modern értelemben vett állampolgárság fogalom a polgári forradalmakat követő társadalmi átalakulás terméke (Besnyő, 1982). Hazánkban az állampolgársági jogi szabályozás igénye első ízben az 1848–49-es országgyűlésen merült fel, ez a javaslat azonban hamar lekerült a napirendről. Az első magyar törvény¹ – mely a magyar állampolgárságot átfogó jelleggel szabályozta – harminc évvel később, 1880-ban lépett hatályba. A jogszabály értelmében azt a személyt lehetett magyarnak tekinteni, aki valamely község kvázi szellemi-anyagi kötelékében állt. A községi illetőséggel való rendelkezés egyben a honosítás feltétele is volt. A tíz évnél hosszabb ideig külföldön lévők, az emigrációban élők távollétük

1 A magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvénycikk.

következtében nem tekintettek magyar állampolgárnak, magyar állampolgárságukat elvesztették. A Lex Kossuthnak is nevezett törvény heves vitákat váltott ki, azonban a retrográd rendelkezések megfeleltek az akkori uralkodó osztály érdekeinek (Bajáki, 1973). Az állampolgársági jog statikusságát a társadalom, a lakosság és az állam kapcsolatának relatív lassú változása okozza. Ebből adódik, hogy e tárgyban a jogszabályok is csak ritkán, jelentős történelmi léptékű változások hatására, az állam alapvető jellegének változása esetén módosulnak. E tárgykörben a jogbiztonság, a kiszámíthatóság és a tartósság szerfelett fontos kritériumok. Hazánk történetének egyik legdrámaibb változása, az állam alaptulajdonosságait megváltoztató megrázkódtatása mindenképpen az első világháborúhoz kötődik, de nem önmagában a szörnyű vérontás miatt. Az első világháborút lezáró trianoni békeszerződést követően magyarok milliói rekedtek a kényszerű, új határokon túl, elvesztve magyar állampolgárságukat. Kedvezményes visszahonosításukról 1922-ben² rendelkeztek. Az úgynevezett optálás folyamatát követően – az egyébként előírt községi illetőség hiányában is – magyar állampolgárságért lehetett folyamodni, a visszahonosítás feltétele azonban a „csonka” Magyarországra való tényleges átköltözés vállalása volt. A történelem viharai ezt követően a szokottnál is gyakrabban tépázták Magyarországot, alkotmányos rendje többször durván és erőszakkal változott. A mind újabb arcokat öltő államiség a társadalomhoz fűződő dühe, undora, reorganizációs törekvése, aljas preferenciái és eszmeifilozófiai nonszenszek alapján rendre saját ellenségképe szerint változtatta az állam elleni bűnhöz, a családhoz, a leszármazáshoz, végül soron az állampolgársághoz fűződő joganyagot. A törvény jelentős, a magyar állampolgárságtól való megfosztást bevezető módosításának³ célja ezért az úgynevezett „antifasiszta” elemektől való burkolt megszabadulás volt.

Az akkoriban „felszabadulásnak” nevezett időszak után szükségszerűvé vált a társadalomban bekövetkezett, demokratikusnak mondott változásokat követő állampolgársági jogi szabályozás kodifikációja. A második állampolgársági törvény⁴ megszüntette az idegennek tekintett községi illetőség követelményét, lényegesen egyszerűsítve ezáltal a honosítási eljárást. Eltörölte továbbá a távolléttel történő állampolgárság-vesztés jogintézményét, valamint elkötelezte magát a modern fogalom szerinti család védelme és a család egységének elve mellett.

A harmadik állampolgársági törvény⁵ kiküszöbölte a korábbi jogszabály gyer-

2 Az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk 24. §-a.

3 A magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról szóló 1939. évi XIII. törvénycikk.

4 A magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény.

5 Az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény.

mebetegségeit, és az időközben bekövetkező alkotmányjogi és családjogi változásokra is reagált. 1957 után az anya is átörökíthette gyermekére magyar állampolgárságát, megszüntetve az addig uralkodó paternalista felfogást. Azonban a szocializmusban uralkodó „egy személy, egy állampolgárság” elvének köszönhetően az anya és az apa eltérő állampolgárságának egyidejű viselése, ezáltal a kettős vagy többes állampolgári státusz az időközben aláírt kétoldalú egyezményeknek köszönhetően tiltottá vált. A törvény erénye, hogy a hontalanság eseteinek csökkentését szolgáló szabályokat vezetett be, magyarként elismerve a hontalan szülők Magyarországon született gyermekét és az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon talált gyermeket, mely rendelkezéseket a negyedik, hatályos jogszabály is átemelt. Bár a megfosztás nem került eltörlésre, feltételei szigorodtak, mely által a megfosztott személyek száma csökkent. A második világháború alatt és után bekövetkezett állampolgársági jogi változások eszmetörténeti, politológiai, szociológiai vizsgálata a jogtörténeti szemlélődésen túli, önálló tanulmányt is megérdemelne, megvizsgálva azt, hogy egyes jogszabályi novumoknak milyen politikai, hatalmi és más motívációi lehettek. Féltő, hogy sok esetben a jogalkotás tényleges céljaként nemtelen, a terror kategóriájába eső indítékokat találunk, jóllehet joganyagunk számos olyan elemmel gazdagodott ekkor, ami a feudalizmustól és számos elavult gyakorlatától engedett bennünket eltávolodni.

A szocializmus bukása után, a rendszerváltoztatás időszakában a politikai viszonyok változásának, valamint a nemzetközi jogi környezet bővülésének köszönhetően elkerülhetetlenné vált a magyar állampolgársági jog gyökeres átalakítása. El kellett távolítani vagy át kellett alakítani egyes elítélendő motívációjú elemet, fel kellett zárkózni számos modern, nemzetközi jogi hátterű követelményhez és a magyar jogtörténethez illeszkedő, „jövőálló” normát kellett alkotni. Az állampolgárságtól megfosztott személyek erkölcsi jóvátétele ennek jegyében már 1990-ben megkezdődött,⁶ a kettős állampolgárságot kizáró egyezményeket pedig hatályon kívül helyezték.

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény újításai

A megváltozott politikai, társadalmi, gazdasági és migrációs környezetben megszülető, az aktuális trendeknek megfelelni kívánó új törvény számos változást

6 A magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről szóló 1990. évi XXVII. törvény és a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről szóló 1990. évi XXVII. törvény módosításáról szóló 1990. évi XXXII. törvény.

vezetett be. Az állampolgárság-szerzés feltételrendszere – a magyar felmenőkkel rendelkező személyek esetkörét ide nem értve – szigorodott, a vesztés jogcímei alapjaiban változtak meg, az új jogszabály szerkezetileg is átalakult. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ápt.) modern, korszerű, az önkényes eljárásokkal leszámoló, az erkölcsi jóvátételt szem előtt tartó, nemzetközi viszonylatban is haladó szellemiségű normaszöveggel született meg.

A ma már szinte természetesnek tekinthető jogalkotási tény, miszerint a fontosabb jogszabályok preambulummal és az adott jogterületre vonatkozó alapelvek rögzítésével kezdődnek, az 1993 előtti állampolgársági törvények nem alkalmazták, in medias res a szabályozással magával kezdődtek. Az új jogszabály emelkedett hangvételű bevezetője, azaz preambuluma, valamint az alkotmányos és a hagyományos állampolgársági jogi elvek külön cím alatti szerepeltetése a törvény jelentőségét is kiemelték (Madari & Parragi, 1993). A jogalkotót vezérlő célok között a magyar állampolgárság erkölcsi súlyának megőrzése, az országhoz való kötődés erősítése és a nemzetközi szerződéseknek való megfelelés szerepelt. A már paragrafusokba szedett alapelvek deklarálták az állampolgári jogegyenőséget, az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmát, az állampolgárság megváltoztatásának szabad akaraton alapuló jogát és lehetőségét, a család állampolgárságának egységét, a hontalanság eseteinek csökkentését, a személyes adatok védelmét, valamint a visszaható hatály tilalmát.⁷ Bár mára a törvény alapelvi szövegezése lényegesen átalakult, a fenti elvek többsége a jogszabály más helyein, a jogrendszer magasabb vagy alacsonyabb szintű normáiban, vagy az állampolgársági szokásjogban lelhetők fel, azonban az állampolgársági igazgatás rendszerét a mai napig meghatározzák. Külön hangsúlyozandó, hogy az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma 2011-ben alaptörvényi szintre lépett.

A nemzeti szuverenitás alapgondolata szerint az Ápt. is – külső jogforrásoktól függetlenül – meghatározta, hogy kit tekint magyar állampolgárnak, azonban az állampolgárok körének meghatározása nem jelentett újdonságot a korábbi jogszabályokhoz képest. A kettős állampolgárság kérdésében viszont visszatért a hagyományos magyar felfogáshoz, mely szerint a több állampolgárság egyidejű viselése elismert, védett, és sem a magyar, sem a külföldi állampolgárság önkényesen nem vonható el, az állampolgárt állampolgárságai közötti választási kötelezettség nem terheli. Az új törvény is természetesen a leszámolás elvére építve határozta meg a magyar állampolgárok körét, a területi elvet csak a hontalanság kiküszöbölése céljából hívta segítségül.

7 Ápt. 1. §.

A honosítás mint állampolgárság-szerzési jogcím feltételei jelentős átalakuláson, szigorodáson mentek keresztül. Kivételt képeztek azonban a szigorítás alól a magyar származású személyek, hiszen az ő esetükben a társadalomba való beilleszkedés követelménye kvázi születésüktől fogva megvalósult. A törvényjavaslat általános vitája során dr. Józsa Fábián belügyminisztériumi államtitkár napirend előtti felszólalásában hangsúlyozta, hogy a honosítási kérelem elbírálása során a humánus szempontjait is érvényesíteni szükséges. A magyar nemzetiségűek természetes állampolgársági igényének kedvezményes kielégítése az állam erkölcsi kötelezettségévé vált (Tóth, 2004). Az erkölcsi jóvátétel szükségességével ellentétben a szóhasználat terminológiai vita tárgyát képezte, ugyanis a törvényjavaslat első változatában az e kedvezményezett kör számára nyitva álló jogintézményt egységesen visszahonosításnak titulálták, míg később kedvezményes honosításként aposztrofálták, megtartva (helyesen) a visszahonosítás kifejezést azoknak, akik maguk már korábban rendelkeztek magyar állampolgársággal.

Méltánylandó, hogy az elmúlt egypárti korszak jogfosztottjainak állampolgársági jogi tárgyú jóvátételt is felkínált a jogalkotó. Az állampolgárok kötelékéből való elbocsátásukat látszólag önként – valójában sok esetben kényszerűségből – kérelmezők, valamint a különböző okból elrendelt megfosztások érintettjei magyar állampolgárságukat egyoldalú jognyilatkozattal szerezhették vissza.⁸ Ez a jogi megoldás ugyan nem volt képes helyreállítani az állampolgári kötelék hiányában eltelt éveket, de a dolog korábbival ellentétes irányú egyoldalúsága lelki értelemben igazságot szolgáltatott sokak számára. Itt megjegyzendő, hogy az időközben elmúlt évek vagy évtizedek tekintetében valóban nem lett volna feltétlenül helyes az állampolgárság visszamenőleges restitúciója, hiszen így nem csak a közvetlen kárvallottak, de leszármazottjaik is jogosulttá válhattak volna. Gazdasági és más polgári jogi következményekről nem is beszélve, gondoljunk csak arra, hogy a jogfosztottak többségét vagyonekobbzás is sújtotta akkoriban. A teljes, visszamenőleges állampolgársági rehabilitáció csak azokat „illette meg”, akik maguk a nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés jogszabályi lehetőségéről haláluk okán maradtak le. Érdekesség, hogy ez a magyar joganyag egyik olyan esete, amelyben a magyar állampolgárságot a halál tényének beállta képes keletkeztetni.

Ekkor honosítási kedvezményt csak az érvényesíthetett, aki bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkezett, melyhez az idegenrendészeti eljárásokon is eredményesen át kellett esnie, tekintet nélkül magyar nyelvi, kulturális és identitásbéli azonosságaira. A továbbra is határon túl élő magyar nemzetiségűek

8 Ápt. 5/A. §.

nem tartoztak ebbe a privilegizált körbe, számukra a kedvezményes honosítás lehetősége csupán 2011-ben, az úgynevezett egyszerűsített honosítás bevezetése után nyílt meg. A „klasszikus” honosítás szigorítása egyfelől a várakozási időtartam jelentős – több mint két és félszeres – növelésében, másfelől a nemzetbiztonsági kritériumok szigorúbb vizsgálatában öltött testet. Továbbá a honosítását kérő személynek alkotmányos alapismeretek vizsgán kellett bizonyítania magyar nyelvismeretét, kulturális és nemzeti alapismeretekben való jártasságát.⁹ Megélhetésének forrását és folyamatosságát, lakhatását pedig hitelt érdemlő dokumentumokkal kellett alátámasztania. Az általánosságban nyolc évre felemelt magyarországi tartózkodás időtartama a házastársak, a kiskorú gyermekek, az örökbefogadottak és a menekültként elismert személyek esetében három év maradt, a magyar felmenőkkel rendelkezők esetében egy évre csökkent, az új jogintézményként bevezetett államérdek alapján honosítottak pedig a várakozási időtartam alól teljes mentesítésben részesülhettek.¹⁰ Az eljárási szabályok a döntést a köztársasági elnök diszkrecionális hatáskörébe utalták, aki a belügyminiszter javaslata alapján alakította ki ügydöntő álláspontját.¹¹ Az állampolgársági eskü intézményét az új törvény fenntartotta, az eskü vagy fogadalom kivételére a területileg illetékes polgármestert hatalmazta fel.¹²

Bár az állampolgárság-szerzés kapcsán is jelentős szigorítások, újítások történtek, az állampolgárság-megszűnés esetköreinek változásai még radikálisabbak voltak. Mind a megfosztás, mind az elbocsátás névhasználatában és tartalmában is megszűnt, helyükre új jogintézmények léptek. A gyökeres változtatás legfőbb oka azok antidemokratikus jellege, motivációja volt, mivel egyáltalán nem engedtek beleszólást az egyénnek saját állampolgársági státuszváltozásába (Palóczy, 2010). Az elbocsátás, mint kivételes állami kegy, helyébe lépő lemondás során az eljáró hatóság mérlegelésétől függetlenül, mintegy alanyi jogon nyílt lehetőség az állampolgárság megváltoztatására, a magyar állampolgárság megszüntetésére. Az állam esetleges büntetőjogi és adójogi követelése hiányában a lemondás egyedüli kritériuma a már meglévő vagy a kilátásba helyezett új állampolgárság igazolása lett, melyet a hontalanság eseteinek csökkentését célzó nemzetközi egyezményeknek való megfelelés indokolt.¹³ A megfosztás eltörlése mellett leginkább annak az aktuálpolitikai célok szolgálatába állítása szólt (Ugróczy, 2015), mivel a megfosztás nem kellően részletezett

9 Ápt. 4/A. §.

10 Ápt. 4. §.

11 Ápt. 6. §.

12 Ápt. 7. §.

13 Ápt. 8. §.

szabályai teret engedtek az önkényes alkalmazásnak. Mint ismeretes, a gyakorlatban a megfosztás egyfajta politikai bunkósbot volt a hatalom kezében, melyet a bosszú eszközeként, önnön célok elérése érdekében használtak fel. Az új törvény megalkotása során a visszavonás jogintézményét létrehozva, szigorú kereteket szabtak az állampolgárság megszüntetésével járó szankció alkalmazásának. E súlyos jogkövetkezmény kiszabására csak csalárd eljárást követően, a honosítást követő tíz éven belül kerülhetett sor. Mára a jogalkotó e jogvesztő határidőt felemelte húsz évre, azonban a feltételek és az eljárási garanciák változatlanok maradtak.¹⁴

A legátfogóbb módosítás: az „egyszerűsített honosítás” bevezetése¹⁵

Míg a Magyarországon bejelentett lakóhellyel rendelkező, magyar felmenőt igazolni tudó személyek kedvezményes honosítására az új állampolgársági törvény bevezetésével, 1993. október 1-jétől lehetőség nyílt, addig a szülőföldjükön maradt honfitársaink számára e lehetőség nem adatott meg, mivel a kedvezményes honosítás és a visszahonosítás méltányosságot nem ismerő előfeltétele a szabályszerű magyarországi letelepedés volt. Az idegenrendészeti joganyagban azonban a nemzeti összetartozást kifejező jogállás – a kedvezményes bevándorlási feltételrendszer – nem létezett, a rokon állampolgársági és idegenrendészeti szabályok¹⁶ egymásra tekintet nélkül születtek meg (Papp, 2000). A bevándorolt státusz eléréséhez vezető rögzös út egyértelműen a kedvezményes honosítás gátját jelentette.

A trianoni sebek teljes begyógyítása a státustörvénnyel¹⁷ vette kezdetét. A magyar állam a *Magyar igazolvány* tulajdonosát bár közjogilag még nem, de szimbolikusan már a magyar nemzet részévé fogadta, komoly lépést téve ezáltal a nemzetegyesítés irányába (Vizi, 2014). Az egyszerűsített honosítás témakörét érintő, 2004. december 5-én megtartott eredménytelen népszavazás azonban nemvárt belpolitikai vitákat eredményezett, megosztva ezáltal a társadalmat e kérdésben. Egy időre úgy tűnt, hogy a trianoni trauma kezelése még várat magára.

A 2010-es parlamenti választásokat követően az újonnan megalakult Kormány egyik első intézkedése az állampolgársági törvény módosításának

14 Ápt. 9. §.

15 Ápt. 4. § (3) és (3a) bekezdése.

16 A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény.

17 A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény.

kezdeményezése volt. Az egyszerűsített honosítás kérdése a sérelmes nyugvópontról ismét a közérdeklődés középpontjába került. A módosított jogszabály szövege szimbolikusan 2010. június 4-én, a trianoni békeszerződés aláírásának 90. évfordulóján jelent meg a Magyar Közlönyben. A végrehajtásra való felkészülés és a kapcsolódó jogszabályok módosítási követelménye folytán az első kérelmeket 2011. január 1-je után lehetett benyújtani. Megjegyzendő, hogy e jogintézményt csak a köznyelvben említjük „kettős állampolgárság bevezetéseként” vagy „egyszerűsített honosításként”, maga a jogszabály a kedvezményes honosítás egyik alfajának, kétségtelenül a legkedvezőbb változatának tekinti.

De mitől is egyszerű az egyszerűsített honosítás? Attól, hogy a korábban magyar állampolgársággal rendelkezett felmenővel bíró személy eredeti szülőföldjén maradvá, bevándorlás nélkül is kérelmezheti, hogy a magyar állam fogadja be őt állampolgári kötelékébe. A bizonyítandó feltételek enyhülése, az eljárás járulékos költségeinek leszorítása és a benyújtandó dokumentumok mennyiségi csökkenése a hosszadalmas, akár évekig is elhúzódó eljárások gyorsulását is eredményezték. Az új típusú ügyintézés során a kérelmezőknek már nem kellett alkotmányos alapismereteikről számot adni, nyelvtudásukat csupán a kérelmet átvevő ügyintézők vizsgálták. Magyarországi lakóhely hiányában a honi lakhatás és megélhetés igazolása is irrelevánssá vált. Az állampolgári eskü vagy fogadalom letételére – úgymint a kérelem átvételére – a külképviseletek is felhatalmaztattak, ezáltal az utazással együtt járó költségek is csökkentek. A fordítás díjtételeinek állam általi átvállalása magától értetődően elősegítette az ügyfelek jogérvényesítési lehetőségét. A fenti kedvezményeknek köszönhetően a kérelmezői kedv soha nem látott magasságokba roppent, a honosított magyarok száma meredeken emelkedni kezdett. A nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes sajtónyilatkozatai szerint mára több mint 1,2 millió új magyar állampolgár vált nemzettársból honfitárssá.

2011 tehát egyfajta mérföldkőként értelmezhető a magyar állampolgársági igazgatásban. Ettől a dátumtól kezdve számos határon túl élő honfitársunk immár közhiteles dokumentummal is alá tudja támasztani nem csupán a magyar nemzethez tartozását, de a magyar identitással élő emberek döntő többségét tömörítő államhoz való közjogi kötődését is.

Az egyszerűsített honosítás természetesen számos jogi, gazdasági és szociológiai következménnyel jár, amelyek az eltelt alig több mint egy évtizedben talán még nem is kristályosodtak ki teljesen. Magyarországnak jogvédelmi, érdekvédelmi kötelezettsége keletkezett több mint egymillió polgárral szemben. Politikai szempontból egy igen jelentős szavazói bázis is látható bennük, mozgósításuk újfajta kihívás a pártok számára. Ez a jelenség a világban nem egyedülálló, különlegessége esetünkben abban áll, hogy a határokon kívül élő

milliók állampolgári tömeg nem emigráció, hanem egy külső tényező okán került állampolgári köteléken és földrajzi egységen kívülre.

Az állampolgársági jog átalakulása napjainkban

Az egyszerűsített honosítás számos pozitív következményének fényében senki sem feltételezte, hogy néhány évvel később az állampolgársági igazgatás egyik legfőbb kérdéskörévé az állampolgárság visszavonásának intézménye válik. A jelentős számú jóhiszemű kérelmező mellett egyes bűnözői körök korán felismerték a magyar útlevél nem tisztességes úton való megszerzésének lehetőségét (Horváth, 2016), mely egyben a schengeni térségen belüli szabad mozgást is jelentette számukra. Míg 1993 és 2013 között egyetlen állampolgárság visszavonásra sem került sor, addig 2013-tól napjainkig – a Magyar Közlöny tanúsága szerint – többszáz esetben döntött a köztársasági elnök a honosítással szerzett magyar állampolgárság megvonásáról. A közigazgatási eljárások mellett, azonos tényálláson alapuló büntetőeljárások is alátámasztják az állampolgársági jog szankciós irányba való tolodását.

Az egyszerűsített honosítási eljárás és az illegális migráció között összefüggést keresni korántsem alaptalan vádaskodás, azonban ezekben az esetekben a migrációval való visszaélés nehezen felismerhető, atipikus formát ölt (Tóttós, 2015). A kérelmezők az eljáró hatóságok megtévesztésével leplezik a migráció mögött lévő valós, illegális szándékot (Hautzinger, 2016). Szerencsére eddig a csalárd eljárások az állampolgárság-visszavonás intézményével rendezhetőek voltak, különösebb nemzetbiztonsági kockázatot nem rejtettek magukban. A honosítottak pedig a honosítást követően jórészt a vagyon elleni bűncselekmények, esetleg az embercsempészet területén voltak – vétkes módon – érdekelték.

Európában azonban az elmúlt évtizedben elszaporodott a migrációs háttérű, de az adott ország állampolgárságával rendelkező személyek által elkövetett terrorcselekmények száma. Az államok a nemzetbiztonsági kockázatot hordozó egyének kapcsán új tartalommal töltötték meg a megfosztás intézményét. A védőpajzs funkcióként definiálható állampolgárságtól való megfosztást egyfajta alternatív büntetési eszközként kezdték használni. A megfosztás védőpajzs funkciója az országból való gyors eltávolítás, a kiutasíthatóság lehetőségében ölt testet. Némely kutatók az állampolgárság effajta elvételét egyenesen büntetőjogi szankciónak nevezik (Mantu, 2015), míg mások közigazgatási intézménybe csomagolt büntetőeljárásnak tartják (Macklin, 2014).

Mivel a modern Európa már javarészt egy tömbbe tömörült és akadálymentesen beutazható térség, így a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő, különösen a terrorcselekmények elkövetésével összefüggésbe hozható személyek

kiközösítésével, fizikai eltávolításával számottevő emberélet menthető meg. Ezen új szemléletű állampolgársági jogi jogfejlődés a magyar jogban is a megfosztás/visszavonás új tartalommal és tulajdonságokkal való felruházása irányába hathat. Jóllehet a rossz emlékű magyar megfosztásnak mindig az indokai között szerepelt a belső biztonság, nem összetévesztendő a plurális és demokratikus jogállam jogalkotásának legitimációs érvénye a korábbi rendszerek vonatkozó normáinak pusztán formai hatályosságával.

Következtetések, a jövő kilátásai

Állampolgársági jogszabályaink kapcsán megállapítható, hogy azok mindig az adott kor történelmi és társadalmi eseményeire reagálva születtek. A polgári forradalom, a világháború és Trianon, Magyarország megszállása majd állítólagos felszabadítása, az 1956-os események és a rendszerváltoztatás is új kodifikációs folyamatot generált. 1993-ban a jogszabályalkotó munka, majd az új javaslat parlamenti vitája során egy rövid időre ismét az alkotmányjog marginális területére, az állampolgársági jogra irányult a figyelem (Parragi & Ugróczy, 1994). Az új jogszabály minden tekintetben a demokratikus berendezkedést tükröző, korszerű norma lett, azonban a határon túl élő magyarok számára a jóvátétele nem teljesítette be, közjogi sorsuk 2011-ben, az egyszerűsített honosítás bevezetésével rendeződött.

A rendszerváltoztatás óta eltelt idő alatt azonban Európa és benne Magyarország migrációs helyzete átalakult, kibocsátó országból tranzit-, egyesek számára pedig célországga vált. Ismeretes, hogy a 2015-ös migrációs válság kapcsán harmadik országbeli állampolgárok százezrei keltek át az országon, és jelenleg is ezrek állomásoznak a szerb–magyar határon, a külföldi állampolgárságú embercsempészek száma soha nem látott magasságokba emelkedett. Bűnszervezeteik strukturáltabbak és elszántabbak mint valaha, napjainkra a lőfegyverek használatától sem riadnak vissza. Amennyiben az állampolgárság-szerzést a migrációban érintett személy végső és visszavonhatatlan állomásának tekintjük, úgy a honosítás során eljáró szervnek és a társszerveknek rendkívüli a felelőssége az ország, egyszersmind az uniós tagállamok biztonságának garntálása kapcsán. A magyar jogban jelenleg az állampolgárság visszavonására csak rosszhiszemű, azaz csalárd szerzés következtében kerülhet sor, későbbi nemzetbiztonsági kockázat felmerülése vagy kirívóan súlyos bűncselekmény elkövetése esetén nem. Bízunk abban, hogy Magyarországon sosem kell az állampolgárság védőpajzs funkcióját segítségül hívni, azonban a szerző álláspontja szerint – a kétségtelenül modern, európai és időtálló – állampolgársági

törvény legvalószínűbb fejlődési iránya ez lehet. Bár e jogterületen jellemző a reagáló jogalkotás, nemzetközi minták alapján – különös figyelemmel a brit és a francia kodifikációra – célszerű lehet ezúttal a megelőzésre koncentrálni.

Annak ellenére, hogy nyomasztó méretet ölt a migráció, továbbá Európában egy teljességgel váratlan háborút is tapasztalnunk kell, sőt a világban több helyen is békétlenség jelentkezik, a hatályos magyar állampolgársági törvénynek esélye lehet a legelső ilyen jogszabályunk által felállított rekord beállítására, megdöntésére, azaz akár a leghosszabb ideig hatályban maradó ágazati norma lehet. Eszmélésünk, múltunk tanulságai és szövetségi rendszereink alapján talán remélhető, hogy a rekordhoz előttünk álló mintegy négy évtizedben nem lesznek olyan mértékű társadalmi és államrendet érintő változások Magyarországon, amelyek a teljes rekodifikációt szükségessé tennék.

Felhasznált irodalom

- Bajáki V. (1973). *Magyar állampolgárság – kettős állampolgárság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Besnyő K. (1982). *A magyar állampolgárság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Hautzinger Z. (2016). *Szemelvények a migráció szabályozásáról*. AndAnn Kiadó.
- Horváth T. B. (2016). Egyszerűsített honosítás egy bűnügy keresztmetszetében. *Belügyi Szemle*, 64(1), 92–106. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.1.7>
- Macklin, A. (2014). Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. *Queen's Law Journal*, 40(1), 1–54. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2507786>
- Madari E. & Parragi M. (1993). A magyar állampolgárságról szóló új törvény. *Magyar Közigazgatás*, 43(6), 321–328.
- Mantu, S. (2015). Citizenship in times of terror. Citizenship deprivation in the UK. *Nijmegen Migration Law Working Papers Series*, 20(2), 3–27.
- Palóczy P. (2013). Állampolgársági jog, állampolgársági eljárások Magyarországon. *Themis*, 10(6), 330–364.
- Papp I. (2000). Státuszjogok és idegenrendészeti kötelességek. *Fundamentum*, 4(3), 91–96.
- Parragi M. & Ugróczky M. (1994). *A magyar állampolgárságra vonatkozó jogszabályok II*. Szemimpex Kiadó.
- Tóth J. (2004.) Hogyan vélekednek az állampolgárságról a parlamentben? *Regio*, 4(4), 36–50.
- Tóthos Á. (2015). A legális migrációs csatornákkal való visszaélés kérdései az uniós és a hazai jogban és gyakorlatban. In Hautzinger Z. (Szerk.), *Migráció és rendészet* (pp. 215–229). Magyar Rendészettudományi Társaság.
- Ugróczky M. (2015). Megtalált magyar állampolgárok. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 77(1), 550–576.

Vizi L. T. (2014). *A sérelmi politikától a nemzetegyesítésig. A trianoni tehertétel kezelésének kormányzati törekvései a rendszerváltoztatás utáni Magyarországon*. Jól-léti Társadalom Intézet.

Alkalmazott jogszabályok

1879. évi L. törvénycikk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről
1922. évi XVII. törvénycikk a 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról
1939. évi XIII. törvénycikk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879: L. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról
1948. évi LX. törvény a magyar állampolgárságról
1957. évi V. törvény az állampolgárságról
1990. évi XXVII. törvény a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről
1990. évi XXXII. törvény a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről szóló 1990. évi XXVII. törvény módosításáról
1993. évi LV. törvény magyar állampolgárságról
1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról
2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról
- T/8306. sz. törvényjavaslat a magyar állampolgárságról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Mágó B. (2024). „Állampolgárság 30”, avagy a magyar állampolgárságról szóló törvény elmúlt három évtizede. *Belügyi Szemle*, 72(1), 41–54. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2024.1.3>