

TÓTH JUDIT*

A honosítás jogintézményének alakulása az elmúlt húsz évben

A fejlett országokban az állampolgárság megszerzése egyszerre mércéje a *migrációs és az integrációs politika sikerének, miközben önálló célként is szerepel számos ország beilleszkedési politikájában az állampolgárság megszerzése*.¹ Noha sok szubjektív elem kerülhet be a nemzetközi összehasonlítást megalapozó indexekbe, mércékbe, a honosítás mindegyikben szerepel,² éppen annak súlya és az állampolgárság küszöb-jog jellege miatt („jog ahhoz, hogy jogaid lehessenek”). Az Európai Unióban pedig szubszidiárius jellegű, hiszen függ egy tagállami állampolgárság megszerzésétől, lététől, miközben önálló jogréteget képeznek az uniós polgárságból fakadó jogok (például szabad mozgás, munkavállalás joga egy másik tagállamban). Végül sajátos helyét az adja meg a mindenkori migrációs és integrációs politikákban, hogy az állampolgárság könnyű vagy éppen

* Tóth Judit, SZETE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, docens, skula@juris.u-szeged.hu

¹ Tóth, Judit: *Acquiring Nationality...*, 2009, i. m., 159-193.

² 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 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. It provides a comparative, quantitative, and updated database on the legal provisions passed across Europe for promoting the integration of non-EU migrants. These results are presented in clear, concise, and accessible format on 142 indicators. www.integrationindex.eu

nehéz megszerezhetősége a fogadó országban a lakosság identitását gyakran átalakítja.³

Noha az állampolgárság fogalmi megközelítése sokféle, mégis a nemzet önmeghatározásának, önképének a kifejeződése. Tilly szerint a kormányzat törekvése, hogy meghatározza, kikből, milyen csoportokból, kategóriákból áll a nemzet, miáltal ezeknek a csoportoknak, egyéneknek egyfajta viszonya alakul ki a kormányzattal, választvonalat húz a honosok és a kívülállók között. Az állampolgárság egyfajta keret vagy szerződés, amely teljesen nem definiálható, mivel a nemzetállamok nem csak területi formációk, hanem egyfajta szervezeti vagy polgári tagságból is felépülő entitások.⁴ Brubaker hozzáteszi, hogy e tagok egyenlők az államhoz fűződő jogaikban, és általában az ország területén tartózkodnak.⁵ 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 tagság transznacionális jellegét erősíti fel.⁶ A formalistább megközelítés, így például Brinkmann szerint az állampolgárság az egyének jogi és formális státusa, Andrews és Turner megfogalmazásában pedig a jogok és kötelezettségek halmaza,⁷ amely ehhez a státushoz kapcsolódik. Alexander ezt kiegészíti azzal, hogy az állampolgárság⁸ a vándor polgári státusához tartozik, amely a jog és a politika kiemelt kérdésköre, és az állampolgárság biztosítása a nemzeti politika egyik célja, hogy valakit, bizonyos feltételekkel, a nemzet részévé tegyen, így választva el a többi embertől. Az uniós polgárság szintén egy nemzetállami tagságon alapszik. Bárhonnan is közelítünk, az állampolgársági politika két klasszikus kategóriája az etnikai nemzet és a polgári-területi értelemben vett nemzet dichotómiáját követi.

Az állampolgárság-szerzési jogcímek 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

³ Tóth Judit: *Ethnic Citizenship...*, 2010, i. m., 211–240.

⁴ Hangan, Michael – Tilly, Charles (szerk.): *Extending Citizenship...*, 1999, i. m.

⁵ Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed...*, 1996, i. m.

⁶ Bauböck, Rainer: *Transnational Citizenship...*, 1995, i. m.

⁷ Andrews, Geoff (szerk.): *Citizenship...*, 1990, i. m.

⁸ Alexander, Michael: *Cities and Labour Immigration...*, 2007, i. m.

törvény erejénél fogva), vagy *hatósági/állami aktussal* lehet megszerezni egy ország állampolgárságát (kérelemre vagy hivatalból indított eljárás keretében, mérlegeléssel).

Az emberi jogi katalógusban is megjelenik az a követelmény, hogy egy letelepedett idegen állampolgárságot szerezhessen új hazájában. Az Európa Tanács állampolgárságról szóló Egyezményében (1997), az állampolgárság megszerzésén belül szerepelteti a honosítás jogcímét. Az állampolgárság megszerzéséről esik szó oly módon, hogy kivételes esetnek számít, ha nem tartózkodik az ország területén az állampolgárságot szerző, mert az állampolgár külföldön született, családjogi ténnyel szerzi meg az állampolgárságot, valamint kedvezményes szerzést rögzítenek az állampolgár házastársa vagy az állampolgár által örökbefogadott gyermek számára. Minden egyéb esetben az állampolgárság megszerzésekor az országban a jogszerű és rendszeres (állandó) tartózkodás szerepel a feltételek között, amely legfeljebb 10 év lehet a honosításnál (6. cikk 3. bek.). A honosításról kifejezetten rendelkező regula is az országban tartózkodó külföldi kérelmezőről szól. Az a rendelkezés pedig, miszerint a belső jogban rögzíthető, hogy az állampolgárság megszerzéséhez az állam megkívánja-e az előző állampolgárság megszüntetését – ha az lehetséges és ésszerűen elvárható –, ismétleten a területen élő, tartózkodó kérelmezőre vonatkoztatják (16. cikk). Az Egyezmény eljárási garanciákat taglaló IV. fejezete, különösen annak 12. cikke is azt az értelmezést támasztja alá, hogy 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. Így az Egyezményben csupán egyetlen bekezdésben rendelkeznek a honosításról, mert a megszerzés egyéb eseteire akartak általános követelményeket meghatározni, azzal, hogy a megszerzés feltételei közt, fő szabályként, a rendszeres (állandó) tartózkodás követelményét támasztják, amelynek nincs minimális ideje, csak maximuma.

Az ENSZ Egyezménye (1961), amely a hontalanság eseteinek csökkentéséről szól, szintén átfogóan rendelkezik az állampolgárság megszerzéséről, s nem speciálisan a honosításról, mivel célja a hontalanság megelőzése, felszámolása. E körben a külföldinek tartós, néhány évi otthagását követelik meg, azaz bármilyen elnevezésű is a szerzési jogcím, az – egyebek mellett – a tartózkodáshoz kapcsolódik. Így az állampolgárság biztosítható a *ius sanguinis* vagy

a *ius soli* alapján, és ha *ex lege* erre nincs mód, úgy az hatósági aktussal történjen, oly módon, hogy az állampolgárság megszerzésénél nem lehetnek szigorúbb feltételek, mint a tartós, néhány évi ott-tartózkodás, a büntetlenség, illetve vele szemben 5 évnél kisebb szabadságvesztés kiszabása, továbbá meghatározott életkora, ha mindig hontalan volt, 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 vállalkozónak, kenyérkeresőnek, befektetőnek a családjával együtt az ország területére költöző migráns és az általa *ott töltött idővel arányos beilleszkedést feltételező (követelő) modelljére épül*. Ehhez kapcsolódott, hogy az állampolgárság megadását emberi jogi és alapjogi védelem szempontjából követeljük meg a menekültek, a gyermekek és a hontalanok számára, mert ezzel biztonságot és küszöb-jogot nyerhetnek sok más jogviszonyhoz.

A magyar állampolgárság megszerzési jogcímei közül *csupán a honosítást vizsgálom meg*, mert a közjogi mérlegelés és döntési feltételek átalakulása segítségével megmutatkozhat, hogy a törvényhozó miként vélekedik az állampolgárságról és az idevándorlók-ról, a kérelmezőkről. Nem térek ki tehát a mennyiségileg is marginális, egyéb hatósági aktusokkal való szerzésre. A nemzetközi érdeklődés középpontjában álló honosításnál az elemzésben megkülönböztettem a kedvezmények nélküli esetet (*alapeset*), a családi-humanitárius jellegű kedvezményezést (*kedvezményes 1.*), az etnikai alapú előnyben részesítést (*kedvezményes 2.*) és a félig magyarrá vált külhoni-házastársak újfajta lánchonosítását (*kedvezményes 3.*) és a visszahonosítást.

Húsz év alatt *21 alkalommal módosították az állampolgársági törvényt*, 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.) Kormányrendelet változásaira. A legfőbb követelmények körébe tartozó magyarországi tartózkodás és a várakozási idő alól a köztársasági elnök felmentési felhatalmazása is módosult több esetben, azt nem számítva, hogy erre csak akkor volt módja, ha gyermekek vagy

az állam fontos érdekében került rá sor. Mivel ezek egyéni kivételek, azokról eleve nincs adat és nincs indoklás, így a fontos állami érdek fogalmához sem jutunk közelebb, ahogyan a kivétel és a fő szabály arányaihoz sem. Így ezek elemzését elhagytam.

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*⁹.

1.táblázat. A honosítás követelményei az Áptv. módosítása tükrében, az új, változó elemek feltüntetésével

Honosítás	Alapeset	Kedvezményes 1.	Kedvezményes 2.	Visszahonosítás
1993 és 2001. június 30-a között	A kérelmező büntetlen előélete + a bíráltkor nem folyik ellene büntetőeljárás Lakhatása és megélhetése Magyarországon biztosított Honosítása államérdeket nem sért			
	Alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett nagykorú			
	Bevándorlási engedély + bejelentett lakcím + 8 év folyamatos magyarországi tartózkodás	Bevándorlási engedély vagy menekültként elismerés + bejelentett lakcím + 0-3 év folyamatos magyarországi tartózkodás, ha a) magyar állampolgárral legalább három éve érvényes házasságban él, vagy házassága a házastárs halálával szűnt meg; b) kiskorú gyermeke magyar állampolgár; c) magyar állampolgár fogadta örökbe, vagy	Bevándorlási engedély + bejelentett lakcím + 1 év magyarországi tartózkodás, ha a) magát magyar nemzetiségűnek vallja, és b) felmenője magyar állampolgár volt	Bevándorlási engedély + bejelentett lakcím, ha a kérelmező magyar állampolgársága megszűnt

⁹ *Népszava*, 2013 április 6., www.kormany.hu adatai alapján

		d) magyar hatóság menekültként elismerte, vagy e) a kiskorút a szülővel együtt honosítják		
2001. július 1-től	Alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett nagykorú, <i>ha nincs törvényi kivétel</i> (cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes, magyarországi felsőoktatási intézményben magyar nyelvű oktatásban diplomát szerzett, 65. életévét betöltötte vagy igazolja, hogy egészségi állapotának tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt képtelen a vizsga letételére).			
		Bevándorlási engedély vagy menekültként elismerés + bejelentett lakcím + 0-3 év folyamatos magyarországi tartózkodás, ha e) a kiskorút a szülővel együtt honosítják vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte.		
		Bevándorlási engedély vagy menekültként elismerés + bejelentett lakcím + 5 év előzetes magyarországi tartózkodás, ha a) az ország területén született; b) kiskorúsága idején létesített magyarországi lakóhelyet; c) hontalan.		
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> (cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképés, 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 bírálatkor nem folyik ellene büntetőeljárás Honosítása közbiztonsági és nemzetbiztonsági érdeket nem sért			
	Lakhatása és megélhetése Magyarországon biztosított		Tartózkodás követelménye nélkül + magyar nyelvtudás	
	Alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett nagykorú, <i>ha nincs törvényi kivétel</i> (cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképés, 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).			
			Felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását + magyar nyelvtudását igazolja, ha nem kap felmentést cselekvőképessége (részleges/teljes) hiányában.	Akinek magyar állampolgársága megszűnt + magyar nyelvtudását igazolja
2012. december 31-ig	A folyamatos magyarországi lakóhelytől, időtartamtól 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 + 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 + magyar nyelvtudását igazolja.

A módosítások szakaszolásából *párhuzamos, és egymással ellentétes folyamatok* rajzolódnak ki:

a) Egyrészt egyfajta *változatlanság vagy kontinuitás*

- a valamennyi esetre vonatkozó minimális változtatás abban, hogy a kérelmező lakcíme –lakóhelye mit jelent, milyen jogállást kell előfeltételként a kérelem benyújtásához (bevándorlás/letelepedési engedély/EGT engedély/EU regisztrációs igazolás), amely azt is jelenti, hogy e téren nincs a honosításnak

- saját kritériuma az itteni életre, tartózkodásra vonatkozóan, mert az más szabályból (idegenrendészet) veszi át, arra épít;
- a honosítás nem sérthet állami, közrendi, nemzetbiztonsági érdeket, azaz a közbiztonság sérelmének a hiánya kötelező. Sajnos a jogesetek, határozatok indoklása és nyilvánossága hiányában nem állapítható meg, hogy a joggyakorlat stabil-e, vagy vannak benne elmozdulások, változások;
 - a kérelmező büntetlensége, sőt a vele szemben folyó büntető-eljárás is kizárt. Ez szigorúbb a nemzetközi jogi standardnál, és egyébként túlzottan nehezen ellenőrizhető ennyi többes állampolgár kérelmező esetében;
 - feltűnő a honosítási alapeset feltételeinek változatlansága, amely nagy kontrasztot jelent a többi, kedvezményes feltételek gyarapodásához képest, és így diszkriminatív lehet az azonos helyzetű emberek (honosítást kérelmezők homogén) csoportján belül.

b) Másrészt *jelentős fordulat* is bekövetkezett két évtized alatt:

- az állampolgári, alkotmányossági ismeretekből teendő vizsga jelentéktelenné vált, éppen a vizsga alóli felmentések kiterjesztésével, a vizsga bürokratizálásával és azzal, hogy a vizsgáztatás helyszíne távol került a külföldi lakóhelyétől. Noha volt ígéret a vizsga hatásának vizsgálatára és formálására, az érdemben nem következett be, éppen a marginalizálódása miatt;
- az etnikai preferencia nyíltságát (miszerint a magát magyar nemzetiségűnek valló vehette igénybe 18 évig a legnagyobb kedvezményt) mára eltakarja a formális követelmények paravánja (a kérelmezőnek legyen felmenője ex-állampolgár, magyar származású, tudjon magyarul). A látszólag semleges követelmények azért visszatetszők, mert a nyelvtudást nem tesztelik és nincs objektív mércéje sem, a felmenő rokonsági foka tetszőleges, a magyar származás csak valószínűsített, az aszimilálódott házastárs kedvezményezése pedig szintén a nem tesztelt magyar nyelvtudásra is épül. A nyelvtudás formalitássá válását bizonyítja, hogy az állampolgársági kérelem átvételkor a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vezetője, a konzuli tisztviselő, az integrált ügyfélszolgálati iroda vezetője, továbbá az állampolgársági

ügyekben eljáró szerv a kérelmező személyazonossága mellett csak annyiban foglalkozik a nyelvismerettel, hogy ellenőrzi, azaz megnézi, hogy a nyomtatványon mit ikszelt be a kérelmező/házastársa („Ertem és beszélem a magyar nyelvet – igen/nem”), majd maga is ikszel („Tanúsítom, hogy a nagykorú, cselekvőképes kérelmező a magyar nyelvet érti és beszéli – igen/nem”), végül a lapot aláírja¹⁰;

- szakít a magyarországi tartózkodás általános követelményével az etnikai célzatú kedvezményezés, mégpedig nyilatkozatok és statisztikák alapján, bizonyíthatóan úgy, hogy a kedvezmény nem kivétel, hanem a honosítás fő trendje. Ezzel már aligha tekinthető honosításnak ez a jogintézmény, oly mértékben eltávolodott annak hagyományos értelmezésétől, a tartózkodás integrációs modelljétől. Ezzel szemben az arab világban, ahol francia hatásra a magánjogi szabályok rendezik az állampolgárságot, a huzamos, megszakítás nélküli, 7-30 év közötti tartózkodás általános és kiemelt követelmény a rendes honosításnál.¹¹

A modell szerves a része az egykori magyar királyság visszaalakulása, a múltbeli *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 is. Ugyanis a honosítást kérő külföldi egyidejűleg kérheti, hogy saját vagy felmenője egykori magyar születési családi nevét viselhesse; születési és házassági nevéből a nemre utaló végződés vagy névelem elhagyását, utónevének magyar megfelelőjét, házastársa vagy annak felmenője, illetve – özvegy, elvált családi állapot esetén – volt házastársa vagy annak felmenője egykori magyar születési családi nevét használhassa. A névmódosítási kérelmet okirattal vagy szakvéleménnyel kell alátámasztani, és azt a miniszter engedélyezi, amely az eskü- vagy fogadalomtétel napján lép hatályba. A névmódosítást anyakönyvezik. Arra is mód van, hogy a honosítást kérő elhalt anyja nevének magyar nyelven való feltüntetését igényel-

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

¹¹ Parolin, Giancúla P.: *Citizenship...*, 2009, i. m.

je, ha az anya nevét hivatalos okiratban magyar nyelven korábban feltüntették. (Áptv.20/A §). Ha a honosított irataiban szereplő külföldi helységnek volt hivatalos magyar elnevezése, a honosítási vagy visszahonosítási eljárás során a külföldi helységnek az egykori hivatalos magyar elnevezését kell használni. A honosítást vagy visszahonosítást kérő kérelmezheti, hogy az egykori hivatalos magyar elnevezése mellett a külföldi településnek az illető országban hivatalos elnevezését zárójelben is tüntessék fel. A kanton, tartomány vagy szövetségi tagállam nevét az anyakönyvi esemény időpontjában érvényes módon, az ország nevét pedig az anyakönyvi esemény időpontjában érvényes módon, magyar elnevezéssel kell bejegyezni. (Áptv.20/B §)

A kirajzolódó modellt nem teszi koherenssé az új *migrációs stratégia* sem. A százoldalas dokumentumban¹² az állampolgársági szabályok nem foglalnak el kiemelkedő helyet, és azoknak nincs szoros kapcsolata a társadalmi integrációval, feltehetőleg az erőteljes nemzetpolitikai, etnikai preferenciák miatt. Témánk szempontjából fontos, hogy

- a) a jövőben is fennmarad, azaz a migrációs politika és szabályozás tartós eleme lesz az egyszerűsített honosítás, ideértve annak már kiépített eljárási és igazgatási rendszerének megőrzését, illeszkedve az elfogadott nemzetpolitikai stratégiához és a nem-uniós állampolgárságú magyar nemzetiségűek beutazásának, tartózkodásának megkönnyítéséhez (ameddig nem szereznek magyar állampolgárságot);
- b) fennmarad az állampolgársági vizsga, annak mai nehézségi és követelményi szintje, amit nem feltétlenül ellensúlyoz, hogy a jelentkezők felkészítését támogatni kívánják, de az intézmény átfogó értékeléséről, reformjáról nincsen szó;
- c) kiterjesztenék a kedvezményes honosítást az oltalmazott, kísérő nélküli kiskorúakra és az utógondozottakra, hogy ők is az elismert menekültekhez hasonlóan folyamodhassanak magyar állampolgárságért (rövidebb várakozási idő);

¹² 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020-as ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum.

- d) a migrációs politika továbbra is horizontális, többszereplős és többpólusú marad, az állampolgársági szabályozás és az ügyintézés a KIM, BM és a BÁH vezetésével folyik tovább. Bár szó esik „az Integrációs Stratégia megalkotásáért felelős minisztérium kijelöléséről”, a migrációs politikai felelősségi rendszer tovább fragmentálódik, speciális, kormányzati koordinációs eszközök, technikák kialakítása nélkül;
- e) 2016-ig készül egy integrációs stratégia az érintett minisztériumok révén, alapvetően EU-forrásból, amely csupán a nemzetközi védelemben részesített személyekre, hontalanokra és a tartós letelepedés szándékával Magyarországon tartózkodó külföldiekre terjed ki. Bár „a határon túli magyarok sem zárandóak ki a beilleszkedési programokból, különösen, ha szóránymagyarság közösségéhez tartoznak, és érkezésüket megelőzően kevés kapcsolatuk volt az anyaorsszággal”, ezt az utalást nem egészítik ki konkrétumok (például a tervezett programok, kiadások arányosítása).

Összegzésként feltehetjük a kérdés: *milyen tanulságai vannak a honosítási szabályok 1993 óta tartó változásának?*

Az elemzett húsz év alatt 21 alkalommal módosították az állampolgársági törvényt, amely az 1993-ban konszenzussal kialakított modellt több elemében megváltoztatta. Ennek nyomán nem lett áttekinthető és koherens a rendszer, mivel a joggyakorlat egységessége, kidolgozottsága 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 heterogenitás tehát szétfeszíti, a honosítás alapjaiban egységes vagy összefüggő rendszeréről már nem beszélhetünk. A legkedvezményesebb honosítás már nem tekinthető honosításnak, inkább önálló állampolgárság szerzési jogcímnek. Célszerű lenne leválasztani a honosítástól.

A honosítás alapesete változatlan, és éppen e jellege miatt vált *diszkriminatív* a honosítást kérelmezők homogén csoportjának egy része számára, akik már (bizonyos fokig) tudnak magyarul és ismerik az alkotmányos berendezkedést, a hazai történelmet és kultúrát, van egzisztenciájuk, legalább 10 éve itt élnek, ám mégsem lehet-

nek biztosak kérelmük teljesítésében, mert az, hatalmi mérlegeléssel, minden teljesülés ellenére megtagadható.¹³ Másfelől, a vegyes, külhoni családokban a családtagok honosítására 2013 márciusától bevezetett megkülönböztetés – a lánchonosítás mint új kedvezményes eset – is diszkriminatív az itt élő, vegyes családokhoz képest.

Szintén konstans eleme a honosítási követelményeknek a közrendi kifogástalanság, valamint a benyújtáskor megkívánt jogállás, továbbá egyes kedvezményes esetekben a kérelmező családi kapcsolatait érintő előírás. Ezek közül a közrend a leginkább enigmatikus, hiszen az állam érdekét, a nemzetbiztonságot, közbiztonságot sértő, veszélyeztető magatartás nyilvánvalóan nem azonos a büntetlen előélettel és a büntetőeljárás hatálya alatt állással, de a változó megfogalmazás inkább azt palástolja el, hogy az államérdek sérelmi mértékét kibővítették, a kizárást jelentő küszöböt leszállították a rendészeti jogkörrel rendelkező szervezeti kör szélesítéséhez és profiljához igazodva, hogy mindegyiknek beleszólása, betekintése legyen a kérelmekbe.

Változatlan az, hogy a honosításban a helyi közösségeknek, önkormányzatoknak nincs semmiféle szerepe. Az eskü- vagy fogadalom letételének a helye inkább kényelmi szempont, és mára a polgármesteri ünnepség helyett beérik a nagykövetségen is lehetővé esküvel, jelezve, hogy inkább egységes, központi, és nem helyi honosítási, állampolgársági rendszer létezik, különösen a magyarországi tartózkodás követelménye nélküli honosítás óta. Persze lehet, hogy az önkormányzatok beleszólásával még heterogénebb lenne az állampolgársági, honosítási rendszer. Másfelől ennek nem csak veszélyei¹⁴, de előnyei is lehetnének. Például a lassan kibontakozó kulturális pluralizmus, a vándorok igényeire reagáló integrációs programok révén létrejöhetne egy alulról felfelé haladó, decentralizált integrációs politika, mint Olaszországban, Hollandiában, Németországban, Kanadában.¹⁵ Ez azonban nem fogalmazódik meg a távlati migrációs és integrációs tervdokumentumban sem.

¹³ Tóth Judit – Körtvélyesi Zsolt: *Naturalisation in Hungary...*, 2011, i. m., 54-73.

¹⁴ Helbling, Marc: *Practising Citizenship...*, 2008, i. m.

¹⁵ Caponio, Tiziana –Borkert, Maren (szerk.): *The Local Dimension of Migration Policymaking*, 2010, i. m.

Továbbra sincs saját kritériuma a beilleszkedettség követelményeinek és azok mérésének, mert az etnikai, nemzetpolitikai keretből nem került ki az állampolgárság és a honosítás.¹⁶ Továbbá azért sem, mert a majdani integrációs politika nem akarja a nem etnikai nemzetközi migrációt fokozni, sem a tényleges támogató szolgáltatásokat anyagilag jelentősen megerősíteni az etnikai migránsok számára. A többieknek is csak külső forrásokból, szerényen és a hazai költségvetésből mértéktartóan biztosítanak forrásokat. A célzott migrációs politika nem akar érdemi fordulatot hozni az attitűdökben és a migráció által érintett szakpolitikákban (például foglalkoztatás, oktatás, innováció). Ide is kapcsolódik, hogy megmarad a rendszerben az az elem, hogy nincs indoklás és jogorvoslat – a jogi tények esetleges korrigálásán túl – az állampolgársági eljárásban, így a saját mérce még a jogalkalmazás révén sem bontakozhat ki a közrend, a lakhatás, a megélhetés, a magyar nyelvtudás, valamint a kivéltelt jelentő államérdekből honosítás tekintetében.

Az állampolgársági ismeretekből Magyarországon bevezetett vizsga, amely civil-területi politikai közösségként tekint a nemzetre, fokozatosan háttérbe szorult, reformja kérdéses. Ugyanis egyre kevesebb főre terjedt ki a mentesítések miatt, 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 ugyan formális jogi követelmények mögé bujtatni (a kérelmező felmenőjének magyar állampolgársága, a *magát magyar nemzetiségűnek valló* helyett beérik a *magyarul tud* kitétel, az asszimiláns házastárs esetében is), ám a nemzet- és birodalomépítő, identitás- és nemzetpolitikai erőfeszítésekből¹⁷ kevés jut a hontalanok, gyermekek, a menekültek és a vegyes családokban a családtagok honosítására, az messze elmarad az etnikai preferenciák nagyvonalúságától.

Távolabbról tekintve az állampolgárságra és a honosításra, valójában azt firtatjuk, hogy miféle identitásunk és emlékezetünk van, kik vagyunk, hol a helyünk a világban. Ez alapvetően, elsődlegesen nem a közjogi és a közügyek megítélésére tartozik, hanem a *kulturális reprezentáció része*. Avagy Zombory Máté szemléletes hasonlatával és megfogalmazásával élve, ez a hazakép nem a politi-

¹⁶ Tóth Judit: Az állampolgárság szerepei, 2011, i. m., 13-64.

¹⁷ Tóth Judit: *The Impacts of EU Enlargement...* 2009, i. m., 101-112.

kai lojalitás kötelékére épít, hanem valamilyen természetes kötődésre, az odatartozás így nem választás kérdése, ahogy például a konszenzuális állampolgársági eszmében. „A *konstruált nemzettest*¹⁸, amely most forr össze egészé, nem egy politikai test, hanem még a politika előtti, függetlenül a közjogi berendezkedéstől és a történelmi időtől”. Így jön létre a „nemzeti kartográfia által kirajzolt haza”. Ez pedig 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 jelöli 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.”¹⁹

IRODALOM

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

Andrews, Geoff (szerk.): *Citizenship*. London, Lawrence and Wishart, 1990.

Bauböck, Rainer: *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Aldershot, Avebury, 1995.

Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Caponio, Tiziana – Borkert, Maren (szerk.): *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press, 2010.

¹⁸ Zombory Máté: *Az emlékezés térképei...*, 2011, i. m.

¹⁹ Uo. 90-91.

Hangan, Michael – Tilly, Charles (szerk.): *Extending Citizenship. Reconfiguring States*. Lanham, Rowman & Littlefield, 1999.

Helbling, Marc: *Practising Citizenship and Heterogeneous Nationhood. Naturalisation in Swiss Municipalities*. Amsterdam University Press, 2008.

Parolin, Gianluca P.: *Citizenship in the Arab World – Kin, Religion and Nation-State*. Amsterdam University Press, 2009.

Tóth Judit: Acquiring Nationality: Is it a Goal, a Tool, or an Assessment of Integration? In: Niessen, Jan és Huddleston, Thomas (szerk.): *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*. Martinus Nijhoff Publishers, Vol.18 'Immigration and Asylum Law and Policy in Europe', Leiden–Boston, 2009, 159-193.

Tóth Judit: The Impacts of EU Enlargement on National Building and Citizenship Law. In: Guild, Elspeth; Groenendijk, Kees és Carrera, Sergio (szerk.): *Illiberal Liberal States – Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. London, Ashgate, 2009, 101-112.

Tóth Judit: Ethnic Citizenship – Can it be Obtained and Tested? In: Van Oers, Ersbøll and Kostakopoulou (szerk.): *A Re-definition of Belonging?* Koninklijke Brill NV., The Netherlands, 2010, 211–240.

Tóth Judit: Az állampolgárság szerepe a migránsok beilleszkedésében. In: Kovács András (szerk.): *Magyarrá válni. Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái*. Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, 2011, 13-64.

Tóth Judit – Körtvélyesi Zsolt: Naturalisation in Hungary: Exclusion by Ethnic Preferences. *Open Citizenship*, „Exclusion and Discrimination”, Vol. 2, Summer 2011, 54-73. ISSN: 2191-5695 www.citizenshipforeurope.org

Zombory Máté: *Az emlékezés térképei. Magyarország és a nemzeti azonosság 1989 után.* Budapest, L'Harmattan, 2011.