

Az állampolgárság szerepe a migránsok beilleszkedésében

Az elemzés célja és módszere

Az elemzés célja, hogy kijelölje az állampolgárság jelentőségét a migránsok magyarországi gazdasági, társadalmi, kulturális beilleszkedettsége szempontjából. Noha a kutatástól azt várják el, hogy az Európai Unión kívüli vándorokra összpontosítson, már most jelezni kell, hogy az állampolgársági jog *nem e megkülönböztetés mentén* jött létre. Akad ugyan (eljárás jellegű) sajátos szabály az uniós polgárokra, de az állampolgárság megszerzésének rendje figyelmen kívül hagyja a potenciális magyar állampolgárok korábbi állampolgárságát, mert annak döntő szerepe csak az idegenrendészetben és a menekültügyben, azaz a migráció más jogi területein van. Ezért csak bizonyos keretek között lehet követni az uniós polgár – harmadik állam polgára dichotómiát.

Az elemzés anyagát és módszerét az elmúlt két évtized hazai jogi szakirodalma és a beilleszkedést vizsgáló nemzetközi irodalmi és kutatási eredmények adják. Továbbá kitérünk az állampolgársági jog szakaszainak elemzésére az integráció összefüggései szerint. Végül saját adatgyűjtés révén jogszociológiai, hatályosulási vizsgálatot is végeztünk (interjúk, akták áttekintése segítségével), különösen az állampolgársági vizsga, a honosítási kérelmek és kérelmezők hátterének jellemzői, integráltsága, megoszlása tekintetében. Ezek azonban az elméleti megállapítások ellenőrzését és a további kutatások irányainak kijelölését szolgálják, nem pedig a kérdéskör empirikus feldolgozását.

Az állampolgárság megszerzéséről

Az Áptv. (1993. évi LV. tv.) szerint, a magyar állampolgárság a legtöbb ember számára születésénél fogva, magyar állampolgárságú szülőtől való leszármazással jön létre (ius sanguinis elve). Jóval ritkábban keletkezik úgy a magyar állampolgárság, hogy a biológiai apa, aki egyben magyar állampolgár, teljes apai elismerő nyilatkozatot tesz, az apaságát bíróság állapítja meg, avagy a magyar állampolgár szülő házasságkötésével a gyermeket magáénak ismeri el, netán az anyaságot bíróság állapítja meg (családjogi szerzés elve). Ez a szociális és a biológiai szülő azonossága megállapításától, a ius sanguinis elv következetes alkalmazásából következik, és fontos, hogy az így magyar állampolgárrá váló gyermek a születésének napjától válik utóbb magyar állampolgárrá. Az ország területén (bevándorlási, letelepedési engedéllyel) élő hontalan szülő itt megszült gyermeke vagy az ismeretlen szülőtől származó, itt talált gyermek feltételelesen szerez magyar állampolgárságot (ius soli elve). Ez a feltételeesség azt jelenti, hogy amint kiderül, hogy szülője mégsem hontalan, avagy kiderül a szülő kiléte, úgy annak állampolgárságát fogja követ-

ni a gyermek, bár közben nagykorúvá vált, netán több évtizedet is abban a hiszemben élt le, hogy magyar állampolgár. Az utóbb előkerült bizonyítékok alapján tehát a feltételes magyar állampolgárság elenyészik.

Az Áptv. az állampolgárság megszerzésének egyéb eseteiben a hazai hatóság egyedi mérlegeléssel él, azaz nem a törvény erejénél fogva biztosított az állampolgárság, hanem a kérelmező személyes magatartása, körülményei alapján születik erről döntés.

- Az államfőhöz intézett nyilatkozattal való állampolgárság-szerzés történelmi igazságtételként működő jogcím, mert olyan ember veheti igénybe, akit megfosztottak a magyar állampolgárságától, vagy (kényszerrel) elbocsátották, ma külföldön él. Másfelől olyan hontalan szülők gyermeke, aki itt született, de legalább öt éve itt él, és nagykorúságát betöltve egy éven belül kéri a magyar állampolgárságot (ius soli elve). Akkor is megkapható az állampolgárság, ha a magyar anyától származó kérelmező 1957. október 1-je előtt született, és a korábbi szabályok miatt nem szerzett állampolgárságot. Ha a kérelem teljesítését megtagadják, a Fővárosi Bíróság a tényeket áttekinti, és a döntést felülvizsgálja.
- A honosítási kérelem teljesítésével szerez magyar állampolgárságot, aki folyamatosan, legfeljebb csak kisebb megszakításokkal él nyolc éve bevándorlási, letelepedési, uniós polgárként regisztrációs igazolási kérelemmel az országban, nincs ellene közrendi kifogás (büntetlenség; közbiztonságot és nemzetbiztonságot nem sért), lakhatása és megélhetése biztosítva van, és alkotmányos ismeretekből sikeres vizsgát tett magyar nyelven. Annak, aki magyar állampolgár házastársa és legalább három éve itt él, avagy kiskorú magyar gyermek szülője, illetve menekültként elismerték vagy magyar állampolgár fogadta örökbe – szintén az említett feltételekkel elérhető a magyar állampolgárság. Az, akinek a kérelem benyújtását megelőzően legalább öt éven át folyamatosan Magyarországon volt a lakóhelye, szintén az említett feltételekkel szerezhet állampolgárságot, ha az ország területén született, kiskorúsága idején létesített magyarországi lakóhelyet, illetve hontalan. 2005–2010 között az kérhetett honosítást, akivel szemben nem volt közrendi kifogás, lakhatása és megélhetése itt biztosítva volt, alkotmányos ismeretekből sikeres vizsgát tett magyar nyelven – ha nem esett a kivételek körébe –, és magát magyar nemzetiségűnek vallotta, felmenője pedig egykor magyar állampolgár volt. 1993–2005 között ehhez előzetesen egyéves magyarországi lakóhely kellett még bevándorlási/letelepedési engedély birtokában, és ezt iktatta ki a 2005-ös módosítás. 2011-től (2010. évi XLIV. törvény az Áptv. módosításáról) pedig az a külföldi, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását (cselekvőképesként) igazolja, nincs ellene közrendi kifogás (büntetlenség; közbiztonságot és nemzetbiztonságot nem sért), bárhol él, honosítható. A köztársasági elnök több feltétel alól mentesítést adhat a kiskorúaknak és annak, akinek honosítása állami érdek.
- A visszahonosítással az a külföldi élhet, aki egykor magyar állampolgár volt, de állampolgársága megszűnt, és nincs ellene közrendi kifogás (büntetlenség, közbiztonságot

és nemzetbiztonságot nem sért), valamint magyar nyelvtudását (cselekvőképesként) igazolja.

- Az állampolgárság visszaállítása is lehetséges, ha az állampolgárságról lemondást követően, egy éven belül, mégsem szerzett külföldi állampolgárságot.

A kutatás nem tudja ilyen aprólékosan, jogcímek szerint szétválasztani, hogy a feltételeken magyar állampolgár státus vagy a családjogi tény alapján szerzett állampolgárság milyen hatással van a migráns beilleszkedési stratégiájára. Az állampolgársági szabályozás vizsgálata a hazai kutatásban is elsősorban arra összpontosít, hogy milyen összefüggések fedezhetők fel a honosítás lehetősége, megtörténte és a vándor társadalmi beilleszkedése, annak sebessége, alapossága között.

Az állampolgársági jogi szakirodalom

A hazai állampolgársági jogra vonatkozó szakirodalmat 1990-től áttekintve, mintegy 130 művet (tanulmányt, monográfiát, tanulmánykötetet) találunk. A válogatásba bekerültek a magyar és idegen nyelvű írások, elsősorban annak alapján, hogy hivatkoztak rájuk, azaz a kutatói közösségre valamilyen hatást már gyakoroltak.¹

Elsőként megállapítható, hogy az 1993-ban elfogadott negyedik állampolgársági törvényig alig volt kutatói és politikai érdeklődés a téma iránt, holott a nemzetközi migrációs hullámok már elérték az országot (erdélyiek, keletnémetek, a délszláv háborús menekültek). Az állampolgárság ugyanakkor Európában egyre több kutatás és monográfia tárgyává vált, éppen az Európai Uniót létesítő Maastrichti Szerződésnek köszönhetően, amely az uniós polgárságot létrehozta. Jogászok, politológusok, nemzetközi kapcsolatokkal és migrációs politikával foglalkozók egyre nagyobb része fedezte fel, hogy ez a jogállás konkurens lehet a nemzetállami állampolgárságnak, a multikulturalizmus politikai ideológiája pedig lehet, hogy ennek révén tud intézményesülni. Magyarországon ez csak többéves késéssel következett be, és nálunk az állampolgárság újra felfedezése az ezredfordulón érkezett el. Ezt részben az uniós csatlakozásra készülés, részben a határon túli magyarokkal kapcsolatos politikai változások magyarázták. Szigorú értelemben a nemzetközi vándorok magyarországi beilleszkedésében játszott szerep csak szűk kutatói körben vált elemzés tárgyává, így a szakirodalmi áttekintést kiterjesztőbb értelemben fogtuk fel.

A bibliográfia tanúsága szerint, az elmúlt húsz évben négy nagyobb témakör köré szerveződtek az állampolgárságról szóló írások az alkotmányjogászok, kisebbség- és migrációkutatók, európai integrációs és nemzetközi jogi szakértők műveiben.

¹ A vizsgált szakirodalom részletes listája jelen tanulmány végén található.

Az elsőként említett jogirodalmi réteg az állampolgársági jog történetét elemzi. 1879 óta van önálló magyar állampolgársági törvény, amelynek levéltári forrásait, iratait kutatni lehetett, mégis 1989-ig szerény maradt a kutatói érdeklődés az állampolgársági jog iránt. Az egyetemi oktatás számára, sőt a jogkereső közönségnek még az adott jogi tény bekövetkezésekor hatályban volt jogszabályok sem voltak hozzáférhetőek (pl. a bécsi döntések hazai állampolgársági változását tartalmazó törvények, lakosságcsereéről szóló nemzetközi egyezmények, NET-határozatok), így megélnékült 1990 után a jogtörténeti kutatás. Ezt feltehetőleg inspirálta, hogy 1990 és 1993 között több rehabilitáció célú törvényt fogadott el az Országgyűlés, és ezekhez aligha nélkülözhető az 1945 utáni jogfosztó döntések háttere, következményeik ismerete. Az állampolgársági jogtörténetet feldolgozó művek teszik ki az irodalom 14 százalékát.

További sajátosságuk, hogy zömük átfedésben van a nemzetközi vándorlás és az etnicitás (kisebbséghez tartozók üldözése, hátrányos megkülönböztetése, befogadása) kérdésével, különösen a határon kívül rekedt magyarok jogi helyzetének, a Magyarországgal megszakadt állampolgársági és egyéb kötelékek áttekintésével. Nem tekinthetők ezek a művek kizárólag száraz jogtörténeti és statisztikai (ügyszorgalmi) elemzésnek, hanem számtalan emberi tragédiát elevenítettek fel, témánk szempontjából közvetten. Ugyanakkor nemigen lelhető fel bennük a szorosán vett vizsgálati tárgy, azaz hogy miként jön létre a döntés a vándorok itt maradásáról; beilleszkedésük rendszerében végállomás-e vagy csak közbenső állomás az állampolgárság megszerzése; a családon belüli különböző jogállás ösztönző vagy fékező hatású-e az állampolgársági és a migrációs szabályok változása alapján.

Ennek a szakirodalmi rétegnek fontos következtetése, hogy a több évtizeden keresztül elhallgatott, feldolgozatlan múlt legalább két generáció számára ismeretlenné, érdektelenné tette Magyarországon a magyar állampolgárság jelentőségét, értékét. A zárt határok, a szigorúan ellenőrzött utazások, a szomszédos országokban élőkkel kapcsolatos tényleges társadalmi tapasztalatok hiánya magyarítja, miért volt katartikus és a megszülető demokratikus állam számára cezúra az erdélyi menekültek 1988–1990-es befogadása. Ugyanakkor közös volt a csalódás: a befogadók ekkor döbbsentek rá a határon túli közösségek szétfejlődésére, a befogadottak pedig arra, hogy a kulturális kötődés nem váltható át állampolgárságra, állampolgári jogegyenlőségre. A jövevények külföldiek maradtak az anyaországban. A kettős állampolgárságot kizáró egyezmények, a bilaterális feszültségek minimalizálása jogilag ezt követelte, meg, bár a nemzetközi menekültügyi rezsimbe való bekapcsolódás időközben megtörtént a nemzetközi anyagi támogatás reményében is. Ugyanakkor a jogtörténeti kutatás még adós marad azzal, hogy feltárja: mi volt a Bancroft- egyezmények jelentősége a kivándorolt magyarok állampolgársági köteléke és új hazájukban a beilleszkedés, netán visszavándorlás mérséklése szempontjából². Az Egyesült Államok 1868 és 1937 között 34 országra kiterjedően kötött olyan megállapodá-

² Ennek levéltári kutatásában kiemelkedő munkát végzett Albert Tezla és Puskás Julianna, de elsősorban migrációtörténeti tablót adnak, s annak csak bizonyos elemei használhatók az állampolgársági jog szempontjából.

sokat³, amelyek meghatározták, hogy a honosított polgárt mikor kell úgy tekinteni, hogy megszűnt a korábbi állampolgársága. Az általános szabály a legalább öt éves, folyamatos amerikai tartózkodás után biztosította az amerikai állampolgárságot, majd hazatérve lehetővé tette az emigráció előtt elkövetett bűncselekményekért a felelősségre vonást. Fontos rendelkezés volt, hogy hazatérvén, folyamatos kétévnyi tartózkodás után úgy kellett tekinteni a vándorra, mint aki visszaszerezte korábbi állampolgárságát. A hazatérés a katonai szolgálat teljesítésével járt, ugyanakkor a honosítással szerzett állampolgárság szerinti állam nem nyújtott diplomáciai védelmet az eltávozottnak. Ezek a szerződések hozzájárultak az állampolgárság-váltás gondolatának nemzetközi elterjesztéséhez, valamint a katonai szolgálatot megkerülni akaró migráció akadályozásához. Magyarország 1871-ben kötött ilyen tartalmú megállapodást.

Szintén meglehetősen feltáratlan a hágai egyezmény szerepe a többes állampolgársághoz való viszonyban, és hogy miért nem került sor annak magyarországi ratifikálására az aláírást követően. Mindez összekapcsolódik azzal, hogy 1879 és 1945 között általános volt: a magyarországi honosításnak nem volt akadálya, ha a kérelmezőnek már volt egy állampolgársága. Csak 1945 után születtek ezzel ellentétes bilaterális egyezmények, azaz, hogy az állampolgársági törvényben, fő szabályként, továbbra is tolerálták a többes állampolgárságot. Ezzel párhuzamosan, nemzetközi szinten többoldalú szerződések jöttek létre a kettős állampolgárság kiküszöbölését és a magánjogi jogegységesítést célozva⁴. Ám a nagy magyar diaszpóra és a határváltozások miatt Magyarország ezektől távol tartotta magát⁵, miközben a nemzetközi jogfejlődés számos szabályát beépítette az állampolgársági jogba.⁶

Nem született még elemzés arról, hogy miként értékelhetők 1880 óta a honosítási és ius soli szabályok a külföldiek befogadásában, különösen a községi illetőség megszerzése és a házasságkötés révén. Az 1921. évi XXXIII. tc.-be iktatott trianoni egyezmény hatályba lépésével, az optálási szabályokat megnehezítette a községi névjegyzékbe tartozás, de egyéb okból sem volt egyszerű teljesíteni a külföldiek honosításának általános követelményei közül a községi illetőség megszerzését (a családtagokra kiterjesztést, a kapcsoló-

³ A megállapodások egy részét Carter elnök alatt, 1980-ban felmondták, egy részük még ma is hatályban van.

⁴ Különösen ilyen a Bustamante kódex (1928), a Hágai Egyezmény (1930), a New Yorkban kötött egyezmény (1957), majd a Bécsi egyezmény (1961) és az Európa Tanács 1963-ban elfogadott egyezménye.

⁵ Például az 1937. évi XXII. törvénycikk, amely az Állandó Nemzetközi Bíróságnak a hágai nemzetközi magánjogi egyezményeket értelmező hatáskörét megállapító jegyzőkönyv becikkelyezése tárgyában jött létre, jelzi, hogy nem hazai, hanem nemzetközi viszonylatban tiszteletben tartották az állampolgárságra vonatkozó jogelveket. A 31 cikkből álló Hágai Egyezmény (1930. április 12.) a többes állampolgárságot mint több jogi rendszer összeütközését kezeli. Például 4. cikkében kimondja, hogy nem nyújtható diplomáciai védelem a többes állampolgár egyetlen állampolgársága szerinti állammal szemben sem. 5. cikke értelmében, a többes állampolgárt egy harmadik országban úgy kell kezelni, mintha csak egy állampolgársága lenne, így személyes jogának és nemzetközi megállapodás hatálya alatt állónak azt kell tekinteni, amely államban van az állandó lakó/tartózkodási helye, avagy amelyhez a legszorosabban kötődik.

⁶ Például a Hágai egyezmény szerinti férjzett nő önálló állampolgárság (vissza)szerezését és elvesztését.

dó adófizetést, önfenntartást, a közrendi elvárások teljesítését is ide értve)⁷. Ez a jogintézmény csak 1948-ban szűnt meg, átadva a helyét az állandó lakóhelynek. Ez utóbbi sokkal kevésbé tükrözi a tényleges kapcsolatot egy településhez, és persze nem is adott sajátos jogokat a szociális vagy egészségügyi ellátáshoz, de minden ügyben általánossá tette a közigazgatási illetékességet.⁸

A jogtörténeti kutatás még azt sem tárta fel, hogy miként alakult 1990 előtt és után a KGST-országokkal megkötött többes állampolgárságot kizáró egyezmények alkalmazása⁹, majd felmondása¹⁰, és hogy miként hatályosultak a jogsértő elemeket orvosolni hivatott, az állampolgárság helyreállítását célzó rehabilitációs törvények, majd 1993-ban a törvénybe épített rendelkezések (nyilatkozattal állampolgárság szerzése) a magyar állampolgárságukat visszaszerezni kívánók körében; kik tudtak élni a lehetőséggel és kik nem.¹¹

⁷ Az 1871. évi XVIII. tc, amely a községek rendezéséről szólt, a 19. §-ban kimondta, hogy „Oly idegenek, kik két év óta állandóan az országban laknak, folytonosan adót fizetnek, és más államnak nem alattvalói, a községek által a községi kötelekbe felvehetők, ha a 12., 14. és 15. §-ok feltételeinek eleget tesznek.” Ezt módosította az 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről, miszerint a nő férje illetőségét követi és azt mint özvegy is megtartja mindaddig, míg önjogúlag más községi illetőséget nem szerez. Azon eredetileg külföldi nők, kik házasság útján magyar állampolgárságot nyertek, a férjhezmenetel által szerzett illetőségüket tartják meg. Azon nő, ki külföldivel kötött házasságának megsemmisítése folytán magyar állampolgárságát az 1879. évi L. tc. 37. §-a értelmében visszanyerte, azon község kötelekébe lép vissza, melyhez férjhezmenetel előtt tartozott. A 15. § értelmében a külföldi a községben lakhatik, települhet és a község kötelekébe felvételhetik. A lakási szándék vélelmezettik, ha a külföldi három hónapon át a községben tartózkodik. A községi kötelekbe való felvételt csak a honosítás hozzájárultának feltétele mellett szerezheti meg, és a község a felvételt neki, ha már az országban öt évig lakott, kilátásba helyezheti, illetve a honosítás esetére megadhatja. A 16. § kisegítő szabályokat tartalmaz (adó-fizetés, születés helye, 5 éven belüli leghosszabb tartózkodás helye), azzal, hogy mindig az apa illetősége az irányadó a feleségre és gyermekekre nézve. Az 1903. évi V. törvénycikk részletezte a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásának feltételeit. Ide tartozott a tartózkodás bejelentése (a község területén bármily rövid időre is megszáll, mind megérkezését, mind eltávozását köteles a szállásadó, vagy megbízottja 24 óra alatt bejelenteni), a lakás szándékának bejelentése (megérkezésétől számítandó 15 nap alatt bejelenteni, egyúttal személyazonosságát, valamint állampolgárságát és szűkségi esetén illetőségét és erkölcsi előéletét igazolni, s azt is kimutatni tartozik, hogy magát és családját tartósan fenntartani képes). „Ha a külföldi, aki magát kellően nem igazolja, a maga és családjá fenntartására szolgáló eszközöket ki nem mutatja, vagy a kinek az állam területén való tartózkodása az állam érdekeire, vagy a közbiztonságra és a közrendre nézve aggályos; az állam területéről a rendőri hatóság által bármikor kiutasítható, esetleg kényszer útján is eltávolítható.” A 16. § értelmében az a külföldi, aki igazolja, hogy lakási szándékát a hatóságnak bejelentette és hogy két év óta állandóan az ország területén lakik, az állampolgárookra nézve fennálló feltételek mellett települési engedélyért folyamodhatik. A községi kötelekbe való felvételt azonban csak a honosítás hozzájárultának feltétele mellett szerezheti meg, és a község a felvételt neki, ha már az országban öt évig lakott, kilátásba helyezheti, illetve a honosítás esetére megadhatja. Sem települési engedély nem adható, sem a községi kötelekbe való felvétel kilátásba nem helyezhető annak a külföldinek, aki ezen törvény rendelkezéseinek nem tett eleget.

⁸ 1948. évi LXI. tc. a községi illetőség megszüntetéséről kimondta, hogy ahol valamely jogszabály a községi illetőségre (illetőségi helyre) utal, ott a belföldi lakóhelyet, külföldön lakó személyre nézve pedig az utolsó belföldi lakóhelyet kell érteni. A törvény hatálybalépése előtt létrejött nemzetközi szerződés rendelkezéseit akkor is alkalmazni kell, ha azok a törvény rendelkezéseitől eltérnek; kétség esetén a községi illetőséget a belügyminiszter állapítja meg.

⁹ Bajáki Veronika könyvében – túl az ideológiai szűklátókörűségen – csak a tételes jog leírása szerepel, nincs egyetlen statisztika, interjú vagy egyéb támpont a tényleges működésre, sem a kettős állampolgárságot kizáró, sem azt megelőző egyezményekről (pl. az elbocsátás megkövetelése akkor, ha az komoly akadályokba ütközött, vagy közben a kérelmező meghalt, megözvegyült).

¹⁰ A budapesti szlovák konzul szerint az egyezmény alapján a magyar állampolgárságot kérő szlovákoknak 50 éve le kell mondaniuk a szlovák állampolgárságukról. Bár Magyarország 1993-ban egyoldalúan felmondta a Csehszlovákiával 1960-ban kötött egyezményt, Szlovákia hivatalosan nem bólintott rá, és továbbra is érvényesnek tekinti. (<http://www.origo.hu/itthon/20100527-magyar-szlovak-kettos-allampolgarsag-1960as-nemzetkozi-egyezmeny-akadalyozhatja-a-torvenyt.html>)

¹¹ Vö.: Irsay, 2003. A szerző saját életrajza révén is jelzi, hogy méltatlan, ha az állampolgárság helyreállítását kérelemhez kötik, mivel a megfosztás önkényes állami döntés volt, továbbá a vagyoni hátrányokat máig sem rendezték. Noha több képviselői javaslat is született a méltányos rendezésre, a ius sanguinis elve miatt minden embernél egyedi eljárásra van szükség.

Eddig főként kodifikáció-történeti, esetleg a parlamenti vitákra és előterjesztésekre is kiterjedő elemzések születtek. Hiányoznak az állampolgársági akták (egyedi jogesetek, ítéletek) hazai és külföldi levéltári, irattári feldolgozásai, és nincsenek interjúzással, ügyforgalmi statisztikai elemzéssel kiegészült jogalkalmazást bemutató írások. Ma csak üdítő kivétel az akták, ítéletek elemzése (Varga Norbert vagy Gönczi Katalin munkái), holott a befogadás, állampolgárság, integráció egymásra hatása, kapcsolódása az egyéni szintű elemzésekből válhat általánosíthatóvá. Ameddig dominál a kodifikáció-történeti, leíró jellegű jogtörténeti publikálás, addig rejtve marad az állampolgársági kötelék szerepe a nemzetközi vándorlásban.

A jogirodalom következő rétege a mai állampolgársági joggal foglalkozik, ide értve az állampolgárság számára konkurenciát jelentő más jogállásokat (határon túli magyarok, letelepedett vándorok, hontalanok, menekültek), valamint a kettős állampolgárságot. E tárgykörbe tartozó írások 39 százalékos arányt képviselnek.

A tételes jogot elemző irodalomnak jelentős eredménye, hogy megszületett az Alkotmány kommentárja, így elméleti, fogalmi, nemzetközi és szövegtörténeti összefüggésekbe ágyazva ismerhetők meg az állampolgárságra vonatkozó alkotmányi követelmények. Ennek közvetlen előzménye a közjogi, alkotmányjogi tankönyvek sora volt: 1990-től több szerző, több kiadás révén fokozatosan letisztult az állampolgársági jogra vonatkozó főbb elvek köre, bár korántsem vált kiemelt kérdéssé. Furcsa ellentmondás ez, hiszen az egész demokratikus átalakulás kulcsszereplője a felelős, jogkövető, szolidáris, integrált állampolgár. Nagyobb súlyt kaptak ezekben az írásokban az állampolgársági eljárás gyakran változó kérdései, így a diszkrecionalitás, az eljárás sui generis jellege és a jogállami követelmények számonkérése (pl. hogy az ombudsman milyen visszasságokat talált). Az állampolgárság az állami szuverenitásnak is sarokköve, így a globalizáció, az interdependencia és a nemzetállami bezárkózás vitájában ez felbukkant az irodalomban, elsősorban nemzetközi jogi szempontból.

Mindezek a kérdések összesűrűsödtek az alkotmányozás történetét és reformját feldolgozó írásokban, ide értve az 1989-es alkotmányreformot, az 1994 és 1998 közt folyó alkotmány-előkészítő munkálatok vitáit. Szintén ide tartoznak az 1993-as állampolgársági törvény előkészítésével, módosításával kapcsolatos elemzések, hiszen azokban nem csak az állampolgárság megszerzésének feltételei, rendészeti előfeltevései vannak benne, hanem az alkotmányos állam önmeghatározása (jogegyenlőség, megkülönböztetés tilalma, felelősség a világon élő magyarokért, állami jelképek tisztelete) is. Az a következtetés adódik az elemző számára, hogy indokolatlanul szűkszavú az Alkotmány az állampolgárság jogcímeit (megszerzése, megszűnése), eljárási garanciáit illetően (pl. miért nincs indoklás, iratbetekintés és jogorvoslat). Adós maradt az irodalom azzal, hogy vajon a NET megszűnésével mi indokolta, hogy állampolgársági ügyekben államfői hatáskör szülessen, miniszteri ellenjegyzéssel, előtte pedig rendészeti előszűréssel és széles diszkrecionalitással. A nem jogállami időszak rendészeti kontrollja, szűk körű nemzetközi migrációja után miért kell ilyen magas közjogi méltóságra telepíteni egyedi döntések sokaságát? Csak nem azért, hogy el lehessen tekinteni a szokásos közigazgatás,

bírósági kontroll lehetőségétől, sőt a társadalmi nyilvánosságtól is? A szuverenitást és a köz/nemzetbiztonságot féltik ennyire a külföldiektől, a honosítást kérőktől? A kényes kérdésre két elemzés annyiban ad választ, hogy rávilágít a közjogi szabályozás súlyos belső ellenmondásaira: az állampolgársági vizsga csekély mértékben alkalmas a köztársaság és a demokratikus társadalomvezetés értékrendjének közvetítésére, megerősítésére, inkább eljárási akadályversenyként működik. A státuszjogokról (a különböző jogállásokról) szóló elemzések pedig jól bizonyítják, hogy a jogállások – különösen az emberi jogok hatására – konvergálnak, az állampolgári jogok számos eleme, elve nem bír jelentőséggel a hétköznapokban, és az állampolgárságnak egye több vetélytársa akad (például a huzamos tartózkodási engedélyesek). E két megállapításból tehát az következik, hogy az állampolgárság megszerzése anyagi és eljárási feltételeinek változtatása révén sem értékelődött fel a magyar állampolgárság, hiába fejlődött a hazai közjog és közpolitika. Vonzerejét ugyanis döntően külső tényezők (emberi jogi vállalások, EU- és NATO-tagság) adják.

E jogirodalmi elemzések hiányossága, hogy nem tették hozzáférhetővé az állampolgársági jogot. Nincsenek írások a bizonytalan jogfogalmak bírósági és közigazgatási értelmezéséről (pl. a Magyar Köztársaság és a honosításban érintett gyermek, családtag érdekeinek ütközése, a köz/nemzetbiztonság sérelme, a kérelmező magyarországi egzisztenciája). Nincsenek tanítható, elemezhető jogesetek¹², és csak az idegen nyelven író hazai szerzők közvetítik a magyar állampolgárságról szóló tudást külföldre, alapos statisztikák, lefordított jogesetek, hatósági önreflexióra építő beszámolók, elemzések teljes hiányában. Kérdéses, vajon a hivatalok (ide értve a Fővárosi Bíróságot is e közigazgatási perekben) adnának-e kutatási engedélyt folyamatban lévő vagy már éppen lezárult állampolgársági akták kutatására.¹³

A harmadik irodalmi réteg az állampolgársági jogban markánsan jelen lévő etnicitást vizsgálja, ide értve a migrációs politikát, az identitáspolitikát és a nemzetépítést is, amennyiben az felhasználja céljai érdekében az állampolgárság megszerzését, megőrzését. Természetesen több kutatás szociológiai, politikatudományi oldalról is vizsgálódott, ezért azokat annyiban vettük figyelembe, amennyiben kifejezetten a jogi szabályozás hatását firtatták. Ez a művek 31 százalékát tette ki két évtized alatt, és úgy tűnik, az arány a jövőben sem fog csökkenni. A nagy érdeklődést kétségtelenül a kettős állampolgárság bevezetésének bukása (és sikere), valamint az idegenrendészeti, státuszjogi szabályokban megjelenő etnikai preferenciák magyarázzák.

A nemzetfelfogás és az identitáspolitiká a rendszerváltás óta ellentmondásos Magyarországon, és esély sincs társadalmi, politikai konszenzusra ezen a téren. Éppen az állampolgárság mibenlétét illetően oszlanak meg a vélemények, attól függően, hogy az a köztársaság lakosainak egyenlőségi elvű politikai közösségén, részvételén alapszik-e,

¹² Zeller Judit sem tudott ilyet megadni. (vö.: Zeller, 2005)

¹³ Jelen kutatás keretében erre módot adott a hivatal, de az csak a részletes interjúzáshoz szükséges alapozásra és alapadatok (megoszlások) felvételére volt elegendő, a hiányolt élő jog kutatására nem.

avagy a nemzethez tartozáson, amely a nyelv és a közös múlt (szenvedés és dicsőség) természetes létezési formája a nemzeti elrendeltetés révén, amely nem veszi figyelembe az államhatárokat. Az előbbi esetben a területi elv, a közösségbe befogadás és a politikai aktivitás a követelmény a honosításnál, az utóbbinál a beleszületés, a vérség és a nemzethez tartozás. Ezek kombinációjából újszerű közjogi megoldások jöttek létre, amelyek nem mindig állták ki a jogállamiságra és az emberi jogokra hivatkozó kritikákat (pl. a Velenicei Bizottság és az EU által felvetett módosítások a kedvezménytörvényt illetően). Ilyen újdonság volt a határon túli magyarok vizionált nemzetpolgársága, a kettős állampolgárság népszavazási úton bevezethetősége. Szintén ebből a feszültségből keresett kiútnak minősül az egész diaszpórapolitika és annak jogi, igazgatási rendszere, amely döntően a Kárpát-medencében élő magyarokkal törődik, míg a többi, főként magyar emigrációs közösséget és a gazdagnak vélt Nyugaton élőkét már az osztrák határtól kifelé mellőzi. Ugyanakkor hivatkozási alapja az Alkotmányban szereplő felelősségi klauzula – 6. § (3) bek. –, amely a világon bárhol élő magyarokra vonatkozó törődést szorgalmazza programadó, államcélként kijelölő vagy állami önmeghatározó normaként.

Ezen irodalmi művek fontos tanulsága, hogy a magyar migrációs és állampolgársági rendszer szelektív, kizorító jellegű és etnikai alapú, amelyben a magasan képzett, fiatal magyar ajkúak saját családi, baráti hálózataik segítségével boldogulnak és állampolgárságot szereznek. Feltehetőleg ezért mutatja a statisztika is azt, hogy ezek a kérelmezők alkotják a honosításra várók több mint 90 százalékát, és rejtve marad, hogy hányan nem is kerülnek bele a kérelmezői körbe, még ha esetleg azonos vagy magasabb szintű is az integráltságuk. Ebben elsősorban a szociológiai kutatások voltak és lesznek a jogászok segítségére.

Végül az állampolgársági szakirodalom negyedik rétegét azok az írások alkotják, amelyek az európai integráció, az uniós polgárjog és az uniós kisebbségi jogvédelem felől közelítik meg az nemzeti állampolgárságot. Ezek mintegy 16 százalékos arányt képviselnek, és feltehető, hogy a jövőben még több írás közelíti meg az állampolgári jogállást, jogvédelmet, összevetve a transznacionális jogokkal és közösségekkel.

Az uniós polgárjog létrejöttének és megszűnésének nincsenek önálló kritériumai, mivel származékos jellegű, de mivel tartalmi szempontból a személyi autonómia egy kísérlete, jogászok, történészek, politológusok és antropológusok egyszerre elemzik, milyen lehetőségek rejlenek benne. Például a jogászok számára új tartalmi jogállási elem a konzuli, diplomáciai jogvédelem, amely nemzeti külképviselet hiányában is az uniós polgárjoga, és példázhatja az egyéni és tagállami szolidaritást. A politikai jogok (helyhatósági és EP-választójog, választott uniós tisztségek betöltése, népszavazási és petíciós jog, európai civil és pártszerveződésekben részvétel) révén a politikatudományi kutatások azt firtatják, létrejöhet-e az európai *demos*, és milyen sajátosságokkal. Más társadalomtudósok (például kérdőíves felmérésekkel) azt vizsgálják, hogy kialakult-e az európai identitás, amely valódi vetélytársa, netán legyőzője lesz a regionális és nemzeti identitásnak, melynek mintegy vélelmezett alapja a nemzeti állampolgárság. Mindez egyben az európai közjog és összehasonlító jog útkeresését is jelzi, például az európai al-

kormányosság körvonalazásával (a francia konstitucionalizmus nyomán). Ebbe ágyazva a nemzeti állampolgárság megadása, fenntartása és megszűnése új összefüggésben jelenik meg. Ugyanis az emberi jogi követelmények hiánytalan betartását azért is számon kérik egy-egy tagállamon, mert ellenkező esetben az uniós polgársággal járó szabad mozgás vívmányai is sérülnek. Például a Rottman-ügy jelentőségét fokozza, hogy a német és az osztrák állampolgársági jog mellett a hontalanság, a harmadik állam polgárává válás és az európai elfogató parancs is érintett benne.¹⁴ Összességében: bár nagy volt a jogi szkepszis az európai polgárjog létrejöttét, tartalmi feltöltését illetően, a politikai és emberi jogi integráció Európában a nemzeti állampolgárságnak egyre inkább konkurensévé teszi az uniós polgárságot.

Ezekből a kutatásokból hiányzik a személyállapoti kérdések és okmányok újszerű megközelítése, a személyek szabad mozgása biztosításával összhangban. Példaként említhető, hogy nincs egységes személyazonosító és családi állapotot igazoló okmány az Unióban, nem egyszerű tehát megállapítani és hitelesnek tekinteni a mozgásban lévő uniós polgár személyes jogát, lakcímét, családi jogállását. Bár volt kísérlet egy európai útlevél bevezetésére, uniós hatáskör hiányában csak más okmányok egységesítésére került sor (pl. regisztrációs igazolás, tartózkodási kártya, schengeni vízum), amelyek viszont e jogállási kérdéseket nem tartalmazzák vagy legalábbis nem hitelesen.

Nemzetközi kitekintés

Az elemzés szükségképpen figyelembe veszi azokat a legutóbbi kutatásokat, amelyek a migránsok beilleszkedésére és a magyar állampolgárság megszerzésére vonatkozóan hoztak eredményeket. Három ilyen kutatás megállapításait és eredményeit idézzük.

Az első a *bevándorlási és integrációs statisztikai rendszer* című kutatás¹⁵ egyes eredményeinek hasznosítása.

Az európai közösségi jogot – és annak alapján az Európai Bíróság (ECJ) esetjogát – *az egyenlő bánásmódon alapuló beilleszkedés, az egyenlő részvétel, valamint a transznacionális szolidaritás jellemzi* – ám ezeket az uniós polgárokra találták ki, akiknél a szabad mozgás, tartózkodás, munkavállalás joga (EK Szerződés 39. cikke¹⁶, majd a 2004/38/EK irányelv) ehhez a fő biztosíték. A kedvezményezett körön kívüli külföldiekre ilyen biztosítékok nincsenek, sőt feltételezik róluk az integrálatlanságot, a társadalmi kohézió veszélyeztetését, a közrend megbontását. Az elemzők véleménye azonban az, hogy a beilleszkedésnek az egyenlő bánásmódon, az egyenlő részvételen, valamint a transzna-

¹⁴ ECJ (2 March 2010, Janko Rottman versus Freistaat Bayern) C-135/8, és a kérdésről kibontakozott vitát lásd Wopera, 2010.

¹⁵ Az Európai Integrációs Alap által finanszírozott és a KHS NKI által megvalósított, EIA/2007/3.2.3.1. szerződésszámú kutatás.

¹⁶ A szabad mozgást azért akadályozza a másik tagállam nyelvének nem kellő ismerete a foglalkoztatásban, és ez fel erősítette a nemzeti hagyományokkal összehangolt tagállami munkavállaló konformitását. Ez tehát a jogi és a tényleges tagság kettősségét hozta létre.

cionális szolidaritáson kell alapulnia – állampolgárságtól függetlenül, az egész Unióban (Kostakopoulou et al, 2009).

A „majdnem olyan bánásmódot a külföldieknek, mint az uniós polgároknak” célt Tampereben fogalmazták meg¹⁷, tisztességes, egyenlő bánásmódot követelve, ehhez illeszkedő jogalkotási lépésekkel. Ezekből csak a külföldiek huzamos tartózkodására vonatkozó jogállási minimumokat tartalmazó 2003/109/EK irányelv tekinthető valódi eredménynek. Ez pedig azt jelzi, hogy többé-kevésbé közeledik egymáshoz az uniós polgár és a külföldi jogállása a tartózkodás hosszúsága, tartóssága alapján. Ugyanakkor több tagállam tiltakozása miatt ezt a közeledést megakasztja, hogy már 1996-ban úgy fogalmaztak a Tanácsban¹⁸: a külföldiek beilleszkedése elsődlegesen biztonsági, stabilitási, a társadalmi béke kérdése, nem pedig a demokrácia, a tisztességes bánásmód és a kulturális sokszínűség kérdése. A 2001 után felerősödő idegenellenes, terroristagyanús (muszlim) külföldiről való beszédmód behozta a bevándorlási és beilleszkedési politikába a társadalmi kohéziót, az asszimilációt és a nemzeti identitáshoz illeszkedést, a kötelező nyelvtanfolyamot, a beilleszkedettséget tesztelését, a honosítás szigorítását. Ez a retorika nem kedvezett a multikulturalizmus terjedésének. Így a családdegyesítési irányelv (2003/86/EK irányelv) végső formája sem tükrözte az egyenlő bánásmód közösségi jogi kiterjesztését a külföldiekre az eredeti formájában.

Az Alapjogi Charta elfogadásával a bevándorlási elvek¹⁹ a beilleszkedésre a „polgári” értékekre épülő állampolgárságra hivatkoztak. Az Európai Unió egyik fő célkitűzése eszerint egy olyan integrációs politika közös kialakítása a 27 tagállamban, amelyben a beilleszkedés lényege, hogy önfenntartó legyen a külföldi. Ez a gazdasági követelmény magában foglalja, hogy önállóan oldja meg lakhatását, foglalkoztatását, vegyen részt a közoktatásban, a szociális és egészségbiztosításban, valamint a közéletben. Ez pedig a többségi társadalomnak is elérhető közszolgáltatásokhoz és közintézményekhez való hozzáférést követeli meg. Ugyanakkor egyik tagállam sem tekinthet el azoktól a két- és többoldalú emberi jogi megállapodásoktól, amelyek a külföldiekre vonatkoznak, és a beilleszkedésben is szerepet játszanak, annál is kevésbé, mert megkívánják a migránsok normatív alapú kezelését.

Az Amszterdami Szerződés már előre vetítette a beilleszkedési politika és a bevándorlás terén egy közös, osztott hatáskörökre épülő modell kialakítását. 2003-ban, a Thessalonikiben tartott tanácsi csúcsertekezleten, egy átfogó politika kidolgozását javasolták a nem uniós (külföldi) polgároknak, ha jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban. Ennek alapulvételével fogalmazták meg a közös beilleszkedési alapelveket.²⁰ A közös modell kiindulópontja a külföldiek foglalkoztatása, amely egyben hozzájárul-

¹⁷ Council of the European Union, Presidency conclusions 15-16 October 1999

¹⁸ Council Resolution 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States

¹⁹ Commission Communication on a Community immigration policy, COM (2000) 757, 22 November 2000

²⁰ Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, 2004

lás a gazdasági versenyképességhez (Lisszaboni Stratégia és annak esedékes felülvizsgálata). A közös beilleszkedési elvek közt az állampolgárrá válás több eleme szerepel, de önmagában az állampolgárság megadása, támogatása nem.

A külföldiek foglalkoztatási célú befogadásának nemzeti hatáskörét nehéz összehangolni a már említett munkába lépést segítő beilleszkedési politikai alapvetéssel²¹, sőt a kapcsolódó tájékoztatással, szakképzéssel, a képzettségek elismerésével, a szakmai gyakorlatuk egyéni értékelésével is. A másik kiemelt cél a befogadó ország nyelvének elsajátítása²², a külföldi gyerekek bekapcsolása a közoktatásba, hogy aktív polgárokká váljanak.

A szabadság, a biztonság és a jog térségévé fejlesztendő Unióban a különböző intézkedéseket összefoglaló Hágai Programban szerepelt, hogy a tagállamok beilleszkedési politikáját sokkal jobban össze kell hangolni. Ennek nyomán meghatározta a Bizottság²³, hogy a külföldiek beilleszkedését megfelelően kell anyagilag támogatni. Vitákban kell meggyőzni az érintetteket, hogy kedvezően viszonyuljanak a bevándorláshoz, a migráció gazdaság- és társadalomfejlesztési összetevőihöz, a külföldiek gazdasági önfenntartóvá válásához, valamint az állami és helyi önkormányzati rásegítő intézkedésekhez. 2005-ben megfogalmazódott a külföldiek beilleszkedésének közös, minimális uniós célrendszere²⁴. Ennek hatására egyre több tagállam tekinti át eddigi beilleszkedési intézkedéseit, hogy elősegítse a jogszerű bevándorlást, a hatékony beilleszkedést, és fellépjen a jogellenes belépés, tartózkodás miatt. Ezt segíti például az Európai Integrációs Alap²⁵, amely támogatja²⁶ a külföldiek szociális, oktatási, kulturális, vallási, nyelvi beilleszkedéséhez szükséges programokat. Az Alap 2007–2013 közötti időszakra megfogalmazott prioritásai közt azonban nem szerepel a tagállami hatáskörben szereplő állampolgárság megadásának elősegítése, legfeljebb csak közvetetten, a beilleszkedés ösztönzésére, mérésére, kutatására vonatkozó együttműködés segítségével.

A francia elnökség európai migrációs paktumával²⁷ is azt célozta, hogy közelebb kerüljön az Unió egy közös befogadási és beilleszkedési politikához. Különösen a tartósan letelepedett külföldiek érdekében indokolt az együttműködés. A felelős miniszterek ülésén²⁸ fogadták el azt a nyilatkozatot, amely a külföldiek beilleszkedéséről szólva kiemelte

²¹ Conclusions of the European Council meeting 6 November 2008

²² Ebben célszerű figyelembe venni az Európa Tanács kidolgozott kategóriáit a külföldiek nyelvtanulására vonatkozóan. Common European Framework for Reference for Languages (CEFR): A1, A2, B1, B2, C1, C2. Ezeket Németországban, az Egyesült Királyságban már alkalmazzák. Az A és B szint a legáltalánosabb kommunikációs kompetenciákat foglalja magában.

²³ Policy Plan on Legal Migration COM (669/2005) final

²⁴ Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-country Nationals in the European Union COM (389/2005)

²⁵ Council Decision of 25 June 2007, Establishing an European Fund for the integration of third-country nationals for the period 2007–2013 (Solidarity and management of migration flows)

²⁶ Decision No. 2007/435/EC of the European Parliament and of the Council

²⁷ European Pact on Immigration and Asylum, European Council, 15-16 October 2008

²⁸ European Ministerial Conference on Integration, 3-4 November 2008, Vichy – Declaration on the Integration of Immigrants

a társadalmi kohézió és a szolidaritás erősítését, az uniós értékek megtartását, mert ez a gazdasági fejlődés fontos feltétele a fogadó országban. Ehhez persze normatív eszközökkel kell biztosítani a közös migrációs politikát. Ugyanakkor már a paktumban is leszögezik, hogy a külföldiek beilleszkedése az elindulás előtt megkezdődik, és a célországban teljeseedik ki. A befogadási, beilleszkedési nemzeti hatáskör gyakorlásához kézikönyvsorozatot dolgozott ki a Bizottság a megfelelő döntéshozók és kormányzati munkatársak számára, a harmadik kötet egy fejezete az állampolgárság szerzésével foglalkozik (Niessen – Huddleston, 2009).

Az uniós intézmények beilleszkedési politikájának része, hogy a helyi önkormányzatokat is vonják be a szabályozási és finanszírozási, valamint a hatásköröket nemzeti szinten elosztó megbeszélésekbe. A Régiók Bizottsága²⁹ szorgalmazza, hogy a helyi hatóságok, önkormányzatok kapjanak anyagi és intézményi segítséget, hogy a beilleszkedéshez kellő tudásuk, kapacitásuk legyen, ide értve a helyi közszolgáltatások biztosítását a külföldiek számára. Magyarországon az a furcsa helyzet, hogy az állampolgárrá válás folyamata a települési szocializáció keretei között halad, az állampolgárságról való döntés viszont független a helyi közösségtől, településtől (az anyakönyv vezetőjének benyújtott honosítási kérelem és a polgármesteri hivatalban az állampolgársági eskü eljárási feladat csupán, nem érdemi beleszólás az állampolgárság megszerzésébe). 1948 után, a helyi illetőség megszüntetésével alakult ki ez a megoldás, és nincs szándék, hogy olyan irányba változzon a hazai honosítási rend, amelyben a helyi közösség legalább véleményezési, netán javaslattevő fórummá alakuljon a döntéshozatal előtt. E nélkül pedig a jövőben is központilag kell meghatározni és ellenőrizni, mérni az állampolgársághoz szükséges beilleszkedési követelményeket, erős kétségeket támasztva a közös uniós és a tagállami beilleszkedési politika sikerével szemben.

A mérés és a migrációs folyamatok összehasonlíthatósága szempontjából átfogó követelményeket határozott meg a 862/2007/EK rendelet a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról. A közös migrációs politika egyik pillére a bevándorlók, a befogadottak képzettségére, iskolai végzettségére, munkakörére vonatkozó adatsor, de kell az elemzésekhez, a jogszabályok hatásának vizsgálatához, a népességstatisztikából kikövetkeztethető illegális migránsok adatainak minél pontosabb becsléséhez is, egyszersmind a közösségi statisztikai követelményeket is megtartva³⁰. A rendelet kiterjed a 27 tagállamban az állampolgárság megszerzésére vonatkozó statisztikákra is. Az első referenciaév 2008 volt, amikor már a rendelet felépítése szerint kell a migrációs statisztikákat szolgáltatni, de átmenetileg még a nemzeti fogalom meghatározásokon alapulhatnak az Eurostatnak átadott adatok (csak a Bizottságot előzetesen értesíteni kell az indokokról). 2009-re vonatkozóan azonban már teljesen a rendelet szerinti bontásban kellett a statisztikát átadni az Eurostat részére, miközben a szükséges jogszabályi vál-

²⁹ Opinion of the Committee of the Regions on 'Integration Policy and Intercultural Dialogue' (2009/C 76/01)

³⁰ 322/97/EK tanácsi rendelet

toztatásokat csak 2010 őszén egyeztették a tárcák Magyarországon. A rendelet – többek között – statisztikai adatok átadását írja elő az adott tárgyévben magyar állampolgárságot szerettekéről, az illetők kora, neme, korábbi állampolgársága/hontalansága szerinti bontásban.

A szabadság, a biztonság és a jog térségének kiépítésére vonatkozó Stockholmi Program (2010–2015) elvei közt³¹ a külföldiekre vonatkozóan feltűnően hiányzik a külföldiek hatékony védelme a faji, etnikai diszkriminációval szemben, ezért az Unió 7 százalékos külföldi népessége másodosztályú emberré, polgárrá válhat. Továbbá nem érzékelhető a szabad mozgás jogának kiterjesztése az Unió határain belül élő külföldiekre. Mindenesetre a svéd elnökség által javasolt³², a külföldiek beilleszkedtségének mérését, összehasonlítását szolgáló alapvető indikátorok közé az aktív állampolgárrá válás is bekerült. Így jelezni kell, hogy a külföldön született népesség mekkora hányada szerez magyar állampolgárságot vagy huzamos tartózkodási jogállást egy időszak alatt; mekkora a magyar állampolgárságúak aránya a külföldön születetteken belül; milyen a külföldiek részvételi aránya a választásokon a választójoggal rendelkezők körében³³; a megválasztott tisztségviselők mekkora hányada született külföldön.³⁴

Az Uniónak a közös bevándorlási politikára vonatkozó közösségi jog üzeneteit³⁵ például Szlovákia több lépésben fordította le a maga számára. 2005-ben elfogadták az ország migrációs politikáját, az érintett főhatóságok munkamegosztását rögzítve³⁶, amely azonban nem tért ki a beilleszkedés jogi, intézményi és gyakorlati kérdéseire. A menekültként elismertekre vonatkozó beilleszkedési feladatokat meghatározták ugyan³⁷, de az nem foglalkozott a többi külföldivel, és a lépések között nem is volt kapcsolat. A parlament 2007 szeptemberében áttekintette a migrációra vonatkozó intézkedéseket, erről jelentést tárgyalt meg, figyelemmel a külföldieknek a foglalkoztatási, a demográfiai és a gazdasági előrejelzések szerinti szerepéről. A migrációs politika gyakorlati átültetéséről szóló beszámolót azonban a kormány vitatta meg³⁸, és megbízta a szociális, foglalkoztatási és családpolitikai minisztert, hogy tegyen megfelelő intézkedéseket a beilleszkedési koncepció

³¹ Communication on a common immigration policy for Europe. Principles, actions and tools. COM(2008) 359 final, 17 June 2008

³² Presidency conference conclusions on indicators and monitoring of integration policies. 14-16 December, 2009 in Malmö Sweden (meeting no 597)

³³ A hazai jog szerint a bevándoroltak és menekültek, valamint az uniós polgárok az önkormányzati választásokon választójoggal rendelkeznek, de az eljárási szabályok bonyolultsága miatt soha nem készült statisztika aktivitásukról.

³⁴ Számos posztion követelmény a magyar állampolgárság (pl. csak magyar állampolgár lehet polgármester és megyei közgyűlési elnök), és a megválasztott tisztségekben lévők születési helyét és (előző/kettős) állampolgárságát nem kezelik statisztikai célból (csak egyedi adatfelmérés lehetséges, ha jogszabály nem zárja ki).

³⁵ A Lisszaboni Szerződés életbe lépését követően az uniós bevándorlási politikát lásd EUMSZ 67. cikk, 77-80. cikk, amelyet együtt kell olvasni az állampolgárságra vonatkozó jogállási szabályokkal (EUSZ 9. cikk, EUMSZ 18. cikk, 20-25. cikk, 45. cikk (2)-(3), 61. cikk, 77. cikk, 246. cikk, 3., 7., 36. jegyzőkönyv különböző tisztségekre vonatkozó szabályai, Alapjogi Charta 39-46.cikke), valamint az Alapjogi Charta univerzális normáival és az uniós értékekkel (EUSZ 2-3. cikke)

³⁶ A kormány 11/2005. rendelete 2005. január 12-én. Nagy hangsúlyt helyez az illegális migráció megelőzésére, megakadályozására.

³⁷ A kormány 105/1996. rendelete 1996. február 6-án. Ez külön fogalmazta meg a központi és külön a helyi önkormányzati-civil szervezetek feladatait, így a kétszintű beilleszkedési politikát.

³⁸ A kormány 425/2007. rendelete 2007. május 9-én

kialakításához, ide értve a helyi önkormányzatok bevonását is. A további koncepció-készítésbe a belügyi tárcat és az önkormányzati szövetségeket is bevonták, és rögzítették, hogy uniós forrásokat is mozgósítani kell az átfogó koncepcióhoz³⁹. Végül a kormány a szociális és családügyi miniszter előterjesztésére 2009. május 6-i ülésén elfogadta a külföldiek integrációjáról szóló átfogó, tízéves koncepciót.⁴⁰

A koncepció annak kiindulópontja, hogy az állam elveti az asszimilációs és a multi-kulturális modellt, és helyette az integratív modellt választja. A közösség és a külföldi közös felelőssége a beilleszkedés, és biztosítani kell a külföldiek aktív részvételét, jogait és kötelezettségeik teljesítését. Így nem jönnek létre választóvonalak a gazdaságban, a kulturális életben és a szociális kérdésekben. Az integrációs politika alanyai a következők: a huzamos tartózkodási engedélyt szerzők (pl. üzleti célú tartózkodók, munkavállalók), az ideiglenes engedélyt szerzők (pl. családegyesítési engedélyt kapók, a külföldön élő, szlovák igazolvánnyal rendelkezők), az állandó tartózkodási engedélyesek, az EGT regisztrált polgárai, a menekültek⁴¹ és a humanitárius alapon befogadottak (ha a tartózkodási engedély legalább egy évre kiterjed). Célként pedig kitűzték a huzamosan tartózkodó és a jogszerűen tartózkodó külföldiek jogállásának közelítését az állampolgárokéhoz, a külföldiek szlovák nyelvtanulásának segítését (különösen 18 éves kor alatt), valamint az állampolgárság megszerzésének támogatását. Ehhez pedig kidolgoztak egy 56 elemből álló indikátorrendszert, amelyben mérik a migrációs beilleszkedést, mégpedig, egyebek között, az állampolgárság megszerzésének feltételeit, rendjét, a honosítás arányait, a kettős állampolgárság elfogadását, a születéssel szerzett kettős állampolgárság helyzetét. Ezek alapján a belügyi tárca, a Statisztikai Hivatal rendszeresen áttekinti a külföldiek helyzetét, azt értékeli. Létrehozták a bevándorlási hatóságon belül az integrációs osztályt a szükséges intézkedések összehangolására 2007 végén, valamennyi érintett tárca, a helyi önkormányzatok és nemzetközi migrációs szervezetek (UNHCR, IOM) között. A koncepció meghatározza az egyes területeken szükséges lépéseket és azok felelőseit. Összesen 70 feladatot oszt ki a koncepció a főhatóságoknak (a munkavállalási engedélyezési rendszer egyszerűsítése, az integrációs programok és a rendszer kiadásainak költségvetési tervezése, a bevándorlás ügye és a honosítás egy hatósághoz kerüljön, a helyi önkormányzatok hatásköre bővüljön a külföldiek beilleszkedésének egyes feladataival stb.).⁴²

³⁹ A kormány 390/2008. rendelete 2008. június 11-én

⁴⁰ Concept of the Foreigner Integration in the Slovak Republic – supported by the EU (EIF) 2009.

⁴¹ A menekültek és a kérelmezők befogadásával kapcsolatos minimumszabályok is támogatják a beilleszkedést, különösen a foglalkoztatás biztosítását l. Council Directive 2003/9/EC (27 January 2003)

⁴² A szlovákiai városokkal és önkormányzatok szövetségével már 2000. október 19-én kihirdetett megállapodást kötött e tárgyban a kormány.

A második *Migráns Integrációs Szakpolitikai Index* (Niessen et al, 2007) európai összevetésben, 2006-ban vizsgálta az állampolgárság-szerzés feltételeit és biztonságát.⁴³ Több eleme is hasznosítható. A 25 uniós tagállam, valamint Svájc, Kanada és Norvégia jogi szabályozásának elemzése arra alkalmas, hogy 142 indikátor alapján – mindegyiken belül a liberális, a közepesen szabad és a restriktív befogadási fokozat közül kiválasztva az adott állami szabályozásra illőt – viszonylag objektíven értékelhető és összevethető legyen hat témakörben a megkövetelt beilleszkedési szint. A hat témakör a következő: a foglalkoztatás (munkavállalás), a családegyesítés, a huzamos tartózkodási jogállás megszerzésének, a politikai részvétel és az egyenlő bánásmód biztosítékai, valamint az állampolgárság megszerzése. Az egyes országokról összesen 426 válaszlehetőség alapján készült áttekintés, amelyet az értékelő csoport pontozott, majd rangsorolta az államokat – összességében és a hat témakörben külön-külön – aszerint, hogy kedvező, azaz liberális politikát követ, kissé szigorút vagy nagyon szigorút, elzárkózót.

Az állampolgárság megszerzése, megőrzése ebben az összefüggésben a következő indikátorokra épített:

Az állampolgárság megszerzésének jogosultsága

- Hány évig kell a nem kedvezményezett honosításhoz a külföldinek az adott országban élnie a kérelem előtt (első generációs migránsról van szó)? Ez Magyarország esetében – a legliberálisabb Svédországhoz, Belgiumhoz képest legfeljebb hároméves periódussal szemben – formálisan nyolc, valójában azonban 10-12 évet jelent, hiszen az állandó lakóhely megszerzésétől indulhat csak a nyolcéves számolás.
- Hány évig kell az állampolgár külföldi házastársnak a kedvezményezett honosításhoz az adott országban előtte tartózkodni vagy házasságban élnie? Ez nálunk három év, amennyiben jogszerű és dokumentált a tartózkodás, azaz így ennél is hosszabb lehet. Ugyanakkor az uniós polgár családtagoknak 2004-től, az állampolgársági szabályozástól függetlenül, egyszerűbbé vált a legális itt-tartózkodás.
- Hány évig kell az állampolgár külföldi élettársának a kedvezményezett honosításhoz az adott országban előtte tartózkodnia? Mivel a hazai jog az élettársnak ilyen kedvezményt nem ad, rá az általános szabályok vonatkoznak, azaz 8-10-12 évet, hiszen nem tartozik az uniós polgár családtagja körébe.
- Az országban külföldi szülőktől született gyermek (második generációs migráns) a törvény erejénél fogva (automatikusan) szereze-e a lakóhelyén állampolgárságot, vagy csak

⁴³ 2011 tavaszán megjelent az index újabb kiadása (Huddlestone et al, 2011), ami a 2010-es szakpolitikai környezetet vizsgálja több országban és több igazgatási területen. Az állampolgárság megszerzését a 2006-ban is használt indikátorok alapján vizsgálták. A magyar eredmények minimális javulást mutatnak a két időpont között. A kézirat lezárásakor a publikáció még nem jelent meg, ezért használja a szerző csak a 2007-es anyagot. (a szerk.)

szigorú feltételek teljesítésével? Magyarországon ez utóbbi valósul meg, amely ugyan kedvezményes, de a nemzetközi mezőnyben restriktívnek számít a többéves várakozási idő miatt.

- Az országban született gyermek, akinek szülei külföldiek, de legalább egyik szülője már ott született (harmadik generációs migráns), a törvény erejénél fogva (automatikusan) szerez-e a lakóhelyén állampolgárságot, vagy csak szigorú feltételek teljesítésével? Az országhoz kötődésnek ezt az elemét a magyar jog nem ismeri, miként a rendszeti szabályok is csak kivételesen (pl. a kiutasításkor) veszik figyelembe a magyarországi lakás, élet időtartamát egyéni szinten, a szülők/család vonatkozásában meg egyáltalán nem. A liberális országokban számít a család, felmenők kötődése az országhoz, és az újabb generációk automatikus állampolgárság-szerzése biztosítva van.
- Mennyi ideig lehet a kérelmező távol a honosítás előtt (folyamatos tartózkodást vagy csak idők egybeszámítását követelik meg)? A hazai szabályozás folyamatos (állandó) magyarországi tartózkodásról rendelkezik, tehát a kérelmező elvileg semeddig sem lehet távol, vagy esetleg szabadság, üzleti út idejére, mert a rendszeti szabályban szólnak külön az állandó magyarországi tartózkodási okmány megszerzését megszakító távollétról.

Az állampolgárság megszerzésének részletes feltételei

- Milyen nyelvi vagy egyéb integrációs intézkedéseket (pl. tanfolyamon való részvétel előírása) vezettek be? Az állampolgársági jogban ilyen nincs, sőt azt mondhatjuk, hogy semmiféle végzettségi, iskolázottsági követelmény nincs, bár igaz: ha lenne, sem adnának a megszerzéséhez állami segítséget.
- Miként történik a nyelvismeret értékelése? A magyar szabályozásban ez benne foglaltatott az állampolgársági vizsgába és a honosítási eljáráshoz szükséges iratok megadásának és a személyes megjelenésnek a rendjébe. Az Európa Tanács által kidolgozott kategóriákat⁴⁴ nem alkalmazzák e körben.
- Létezik-e az állampolgári ismeretek, szokások formális értékelése (pl. állampolgársági vizsga)? Magyarországon ezt 1993-ban vezették be, de eddig hazai tapasztalatainak elemzésére csak magam vállalkoztam egy másik kutatás keretében (lásd alább).
- Mekkora az értékelés, teszt, vizsga költsége? Minél liberálisabb a politika, annál kevésbé megterhelő a kérelmezőre. Ebben Magyarországon is voltak hullámlások; 2010-ben hatszorosára emelték az állampolgársági vizsgadíjat.

⁴⁴ A Common European Framework for Reference for Languages (CEFR) szerint: A1, A2, B1, B2, C1, C2.

- Van-e a teszthez, vizsgához kiadott útmutató, felkészüléshez segédanyag?
- Ingyenes vagy fizetni kell-e a teszthez, vizsgához kiadott útmutatóért, segédanyagért? Van-e lehetősége a honosítást kérőnek a névváltoztatásra, segítő a beilleszkedéséért?
- Kell-e az eljárás végén a honosítandó lojalitását bizonyító nyilatkozatot, esküt, ünnepélyes fogadalmat tenni, aminek hiányában kizárják a kérelmezőt? Magyarországon az állampolgársági eskü (fogadalom) elmaradása miatt a honosítási okirat érvényét veszti.
- A honosítást kérőnek milyen gazdasági (megélhetési) feltételeket kell teljesítenie, egyáltalán vannak-e ilyenek? A hazai jog a megélhetést (öfenntartást) és lakhatást a kérelmezőre és családjára együttesen vonatkoztatják, egyértelműen rögzített követelmények nélkül.
- Van-e egészségbiztosítási követelmény? Ilyet szerencsére nálunk még nem vezettek be, bár a jogszerű előzetes tartózkodás, munkavégzés lényegében e nélkül nem teljesülhet, így az idegenrendészeti szabályokba építették be.
- Van-e büntetett előélet hiányára (büntetlenségre) vonatkozó követelmény a kérelmezővel szemben? A liberális országokban csak a súlyos (legalább öt éves szabadságvesztés kiszabása miatti) cselekmény elkövetőit, a közepesen szigorú országokban már kisebb súlyú cselekmények elkövetőjét is kizárhatják, a magyarhoz hasonlóan nagyon elzárkózó országokban pedig még a folyamatban lévő büntetőeljárás is kizáró ok, függetlenül az ártatlanság vélelmétől.
- Létezik-e a kérelmező jó jellemére vonatkozó feltétel vagy sem? Ez bizonyos esetekben, átfedésben lehet a büntetlenséggel, de ebben egyfajta közösségi, hatósági véleményezés (becsületes/rendes adózó, polgár, városlakó, családfő) rejlik, általában tételek kifejtés nélkül.
- Meghatározza-e a jogszabály az eljárás maximális idejét, avagy hallgat róla, ezzel kiszolgáltatva a külföldit a hatósági önkénynek?
- Mekkora az állampolgárság-megszerzési eljárás illetéke (díja). Ez netán olyan megterhelő a kérelmező számára, hogy sokakat elriaszt? A magyar szabályozás cseles, mert az eljárás illetékmentes, ám a csatolandó hiteles fordítás és a közjegyzői másolat igen sokba kerül.

A megszerzett jogállás stabilitása (pl. elveszíthető-e az állampolgárság)

- Az állampolgárság megszerzésének elutasítását és visszavonását milyen feltételek szabják meg, egyáltalán visszavonható-e az állampolgárság? Kissé zavaró, hogy a megtagadást és a megadott állampolgárság állami visszavonását egy kérdésben kezelik,

de magyarázat lehet, hogy e feltételeket lényegében azonosnak tekintik (pl. a hatóság megtévesztése, közrendi, biztonsági veszélyek stb.). Nálunk nemcsak a formális visszavonás létezik (bár nem gyakorolják), hanem a feltételes állampolgárság megszűnése is, amelyet egyfajta visszavonásnak tekinthetünk, mégpedig külön eljárás és jogorvoslat nélkül.

- Van-e időkorlátja a visszavonásnak a törvényben? Ha nincs, az sokkal szigorúbb politikát jelez. A hazai jogban a visszavonásra tízéves időtávot határoztak meg, ám a feltételes állampolgárság-szerzési vélelem bármikor megdőntő. Ezért nehéz a magyar jogra vonatkoztatni ezt és az előző kérdést.
- Van-e védelem a hontalanná válás ellen a visszavonási eljárásban? A hazai jog a hatósággal szembeni visszaélés miatt alkalmazhatja csak a visszavonást, és a hontalanná válást nem zárja ki.
- A visszautasítás és a visszavonás esetén milyen személyes körülményeket vesznek figyelembe? Ez átfedésben van egy korábbi indikátorral; az illető egyébként kiemelkedő teljesítménye, családjának helyzete, az országhoz erős kötődése ellensúlyozhatja az elutasításra, visszavonásra szorító feltételeket.
- Milyen jogorvoslat, eljárási garancia van (iratok megismerése, betekintés, indoklás, ingyenes jogi képviselet stb.) az elutasító, visszavonó döntéssel szemben? Magyarországon ebből a szempontból nincs jogorvoslat.

A többes állampolgársághoz való viszony

- A honosítás/állampolgárság-szerzés egy másik országban vajon automatikusan a már meglévő elvesztésével, megszűnésével jár-e, netán le kell-e mondani a meglévő állampolgárságról a honosításkor? Ezzel felmérhető, hogy az első generációs migránsok többes állampolgárságát tolerálja-e a politika vagy sem. Ebben jól állunk, hiszen minden szempontból liberális a szabályozásunk.
- A külföldi (nem uniós polgár) gyermeke (második generációs migráns) születésével vajon szerez-e a törvény erejénél fogva állampolgárságot vagy sem? A hazai jog ebben sem különböztet: az itteni születés, a szülők magyarországi kötődése csak szűk körben vehető figyelembe (hontalanoknál), egyébként nem.
- Ratifikálta-e az adott ország az 1997-es európai állampolgársági egyezményt az Európa Tanácsban vagy sem. Arra már nem kérdeznék rá, hogy tett-e fenntartást, megszorító értelmű nyilatkozatot a ratifikáláskor, holott Magyarországot elsősorban emiatt lehetne elmarasztalni (jogorvoslat, indoklás, határidő hiánya), valamint a jó gyakorlat hiányára hivatkozva.

Ezen indikátorok alapján, Magyarország 36 százalékos teljesítményt mutatott. A legliberálisabb szabályozású Svédországban és Belgiumban ez 71, Portugáliában 69, Kanadában 67 százalékos, az Egyesült Királyságban és Írországban 62 százalékos. Az állampolgársági politikában velünk azonos pontszámot ért el Ciprus, mögöttünk pedig csak hét ország végzett. A vizsgált 28 országban tehát az alsó harmadban vagyunk, *azaz a szigorú állampolgársági politikát képviseljük, és ugyanezt a helyet foglaljuk el a többi öt beilleszkedés szempontjából vizsgált témakörben is*. Térségünkben csak Szlovénia került a középmezőnybe, a többiek is velünk együtt az utolsó harmadban vannak, Görögországal, Ausztriával, az említett Ciprussal és a balti államokkal.

Az indikátorok kialakítása és alkalmazása közvetlen politikai igényt elégített ki, hiszen az uniós tagállamok gyakorlata és az uniós programok, politikák egybevetése csak ilyen módon indulhat el. Ez az integrációs index ugyanakkor az egyes adatfelvételi időpontok között módosul, hiszen nincs kitaposott út. Ezért fontos, hogy a kutatók a konkrét eredmények mögé nézzenek, és magát a módszert is kritikusan kezeljék. Ezt valószínűleg meg egy 12 fős csoport, amikor elemezte az eddigi eredményeket egy kötetben (Niessen – Huddleston, 2009b). Az összehasonlító és kvalitatív vizsgálati eredmények a hat integrációs politikai terület belső összefüggéseit, más kutatásokkal való árnyalását, az indikátorok továbbfejlesztését biztosítják. Jelezték, hogy statisztikai összefüggés van a többes állampolgárság jogi tolerálása és az állampolgárság megszerzésének feltételei között, amely a honosítás rendjén és a területen születés elvének alkalmazásán mérhető le. Magyarországon ez utóbbi alig létezik, ugyanakkor számtalan bizonyíték van arra az általános összefüggésre, hogy a családegyesítés, a huzamos tartózkodási jogállás és az állampolgárság megszerzése láncolatot alkot, ezek egymásra épülnek. Azt is feltárták, hogy ezen belül a családegyesítés és a huzamos tartózkodás jogi szabályozása a legfontosabb dimenzió, a huzamos tartózkodás és az állampolgárság megszerzése közt viszont némiképp fordított a kapcsolat, hiszen lényegében egymás konkurensei: a stabil bevándorolt-jogállás nem teszi feltétlenül fontossá az állampolgárság megszerzését. Végül bizonyították, hogy az antidiszkriminációs szabályozás és az állampolgárság megszerzése közt szoros a kapcsolat.

A nemzetközi kutatói csoport további fontos megállapítása, hogy a szignifikáns statisztikai összefüggés más szakpolitikákkal is kimutatható. Ezért az integrációs politika – és annak sikere – függ a jó, hatékony és demokratikus kormányzástól, a jóléti rendszer nagyvonalúságától, a nemi egyenlőségtől, valamint a gazdasági versenyképességtől. Még szorosabb a kapcsolata az integrációs politikának a korrupció feletti kontrollal, a politikai részvétel mértékével, a tartózkodási jog kiszámíthatóságával, stabilitásával és a politikai jogok érvényesíthetőségével. Különösen az átmenet országokban mellőzték ezeket az összefüggéseket, ahol egyoldalúan csak az uniós irányelvek formális, izolált átültetését tartották szem előtt. A velünk együtt csatlakozó országokkal összevetve, legfeljebb közepes a teljesítményünk a jogállamiság és intézményeinek kiépítettsége, a kormányzás hatékonysága vagy az egészségre nevelés és az alapfokú oktatás terén.

Az indexálás továbbfejlesztését sürgették az állampolgársági jog területén is a kutatócsoportban (Tóth, 2009):

- **Eltérő az egyes államok megközelítése abban, hogy a migránsok számára az állampolgárság megszerzése cél-e (ezzel mintegy eléri a beilleszkedés a legfelső fokot, és állampolgárrá válva már beolvad a politikai közösségbe, az egyenjogú polgárok közé, már nem külön szám a statisztikában), avagy eszköz-e a társadalmi-gazdasági beilleszkedési folyamat keretében. Esetleg az állampolgárság megszerzése egyenesen a mérőeszköz szerepét tölti be, amelynek révén a migráns integráltsági szintje értékelhető. Magyarországon a beilleszkedést segítő programok hiánya és a migráns egyéni megküzdése miatt a célmodell jött létre, a (fél)liberális állampolgársági politikát követő országokban a folyamatszerű megközelítés a jellemző. E mögött a nemzetfogalom terén meglévő különbségek húzódnak meg, hiszen a vérségi, etnikai alapú nemzetbe bele kell születni, így a kivételes állampolgárság-szerzés csak ezekre a személyekre vonatkozik, a többiek ellenben csak hosszú bizonyítás, nyelvtanulás, a kulturális hasonulás után kaphatnak bebocsátást. A köztársasági eszmét követő országokba a polgárok egyenjogú politikai közösségébe gyorsabb a befogadás, ha a külföldi a jogi feltételeket teljesíti, és majd taggá válva integrálódhat politikailag és kulturálisan is.**
- **Az állampolgársági jog milyensége a nemzetközi egyezmények tükrében is megítélendő. A vizsgált 28 államban igen kevés akadt, amelyik kötelezettséget vállalt a hontalanok, a menekültek, a gyermekek állampolgárság-szerzésére, a házastársak önálló állampolgárságának megőrzésére, valamint a legfontosabb eljárási biztosítékok megadására, a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére az állampolgársági ügyekben⁴⁵. Ezeket a garanciákat az uniós jog átvételére hivatkozva sem lehet lerontani, sőt korrekt értelmezés esetén a közösségi jog önmagában is elköteleződést tartalmaz ezek érvényesítésére (elsősorban az alapszerződések, az uniós alapértékek, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletére vonatkozó cikkek alapján) az Unió területén élő valamennyi személyre vonatkozóan. Ezért nagy körültekintéssel kellene az egyes migrációs irányelvek átültetését értékelni, hiszen a tágabb jogi környezet és jogalkalmazás, az adott állam által vállalt nemzetközi kötelezettségek és a transzpozíciós szabályok együttese a mérvadó.**
- **A vizsgált országokban különböző integrációs programokat és tesztek (pl. nyelvi tesztelés, állampolgársági vizsga) vezetnek be. Egyes országokban az olyan többkultúrájú társadalom eszményképe hat erősebben, amely a kulturális sokszínűség megőrzését célozza. Más országok az asszimilációs modellt követve, a feltételezett közös, domináns identitáshoz való tartozást támogatják. És van az elzárkózó, kizáró jellegű modell, amelyben fent kell tartani a migránsok letelepedésének, tartózkodásá-**

⁴⁵ Az ENSZ 1954. évi egyezménye a hontalanokról, 1951. évi egyezménye a menekültekről, 1957. évi egyezménye a házasságot kötött nők automatikus állampolgárság-változásának tilalmáról, 1989. évi egyezménye a gyermekek jogairól, az Európa Tanács 1950. évi egyezménye az emberi jogokról és alapvető szabadságokról, annak 12. jegyzőkönyve a diszkrimináció minden állami eljárásban való tilalmáról, 1997. évi egyezménye az állampolgárságról.

nak ideiglenességét. Ezt a leegyszerűsített képet árnyalja, hogy mindez több szinten, a regionális szervezetek és települési önkormányzatok, helyhatóságok bevonásával, azaz nemzeti/centralizált, regionális, területi és települési szinten valósul meg (programok, közszolgáltatási hatáskörök révén). Ebből tehát igen sok variáció létrejöhet. A magyar rendszer is többretegű. Nincs integrációs programja a potenciális állampolgárságot szerzőkre (csak a menekültekre): ha magyar nemzetiségű azért, mert neki minek – ő a „feltételezetten integrált” –, ha meg nem magyar, akkor meg az ideiglenesség („tranzitország vagyunk”) a magyarázó elv, valamint az asszimilációs kényszer. Ehhez társul a területi és települési önkormányzatok számos olyan hatásköre, amely jó működés esetében hatásosan integrál, ám elégtelen működésével szegregál (egészségügyi, szociális, közoktatási alapfeladatok, egyéb közszolgáltatások gyenge szervezése, helyi választójogi aktivitás hiánya).

- Az elemzés elmélyítését szolgálná, ha bevonnák a vizsgálatba az általános jogi szabályokon kívül az állampolgárság megszerzésére vonatkozó anyagi és eljárási jogi kivételeket, kedvezményeket, továbbá a jogi gyakorlatot (pl. statisztikai adatok révén). Az OECD, Eurostat adataiból követhető, hogy mekkora egy állam felszívóképessége (milyen a trendje a külföldön született és állampolgárságot szerzett emberek éves aránya terén, a külföldi népességnek évente hány százaléka szerez állampolgárságot egy adott időszakban). Ugyancsak fontos figyelembe venni, hogy milyen az arány az általános állampolgárság-szerzési adatok és a kedvezményes megszerzés között. Más különben rejtve marad az egész jogintézmény valós társadalmi szerepe, súlya. Ez a magyar jogalkotásban ügyesen el van rejtve, ám a joggyakorlat (ügyek megoszlása a nem kedvezményezett és a kedvezményezett honosítás között) elárulja a nemzetpolitikai és a rendészeti, etatista alapú szűrésnek való alárendelődést.
- A diszkrecionalitás mértékét, jellegét, valamint az állampolgárság megszerzéséhez megkívánt formális jogállás (letelepedési engedély, határidőhöz nem kötött tartózkodási engedély, adófizetés, lakástulajdon, munkaviszony, társadalombiztosítás megléte) megkövetelését nagyon is figyelembe kell venni az értékelésben az egyes államokban és az államok eredményeinek rangsorolásakor. Ha ugyanis nincs saját, jól definiált és egyértelmű mércéje az állampolgárság megszerzésének, akkor valójában a nem állampolgársági szabályok határozzák meg az állampolgársági politikát. Hiszen a formalizált jogállásokról döntő hatóságok (adóhatóság, rendőrség, migrációs hivatal, munkaügyi hatóság, közigazgatási egyéb szervek) saját jogszabályaik elveit, céljait követik, függetlenül attól, hogy annak hatása egy másik jogterületen jelentkezik. Ha azonban az állampolgársági politika létező valóság, úgy rendelkeznie kell – ha nem is minden integrációs területen – saját mércékkel (milyen legyen a kérelmező egzisztenciája, hány év óta éljen az országban és miként legyen önfenntartó, mit jelent a közrendi kockázata?). Ennek része, hogy az állampolgársági integrációs követelményeket harmonizálják a többi jogterületen követett elvekkel. Ez hiányzik, ha például szegénységi

csapdába kerül a kérelmező, mert menekültként jogosult bizonyos sajátos ellátásra, ám állampolgárként nem. Ebben az összefüggésben fontos, hogy minél kisebb legyen az eljáró hatóságok diszkrecionális jogköre. Ugyanis minél szűkebb körű a saját állampolgársági mérce, annál jobban ki van szolgáltatva más, az állampolgárságtól különálló eljárások keretében működő hatóságoknak. Ha azonban van jól kidolgozott, saját állampolgársági mérce, abban jobban elfogadható a mérlegelés, hiszen – az emberi jogi egyezmények minimális normáin túl⁴⁶ – nincs szó a honosításhoz való jogról.

Magyarországon a politikai szereplők kevésbé foglalkoznak az integrációs politikával, következőképpen a nemzetközi mezőnyben való összevetéssel, így a MIPEX rangsorával sem foglalkoznak, nem is ismerik. A közigazgatási és jogszabály-előkészítési munkatársak, valamint a kutatói kör pedig talán azért kevésbé optimista, mert nincs hagyománya a szabályozási hatásbecslésnek. Biztosra vehető, hogy a következő jogszabály-módosítások direkt politikai megrendelésre, minden előzetes felmérés, beválási vizsgálat nélkül készülnek. A legutóbbi állampolgársági törvény és kormányrendelet módosítása (2010 nyarán) sem épült szakmai adatokra és elemzésre, tehát a kutatók csak saját szórakoztatásukra írnak cikket, rendeznek konferenciákat.

Harmadikként a *nyelvi és beilleszkedési tesztről készített európai kutatás* kilenc uniós tagállamban – köztük Magyarországon is – azt vizsgálta, hogy miként alakítja az elmúlt évtizedben terjedő tesztelés a bevándorlók jogállása, a beilleszkedés és a politikai közösséghez tartozás közötti kapcsolatokat (Oers – Ersbøll – Kostakopoulou, 2010).

Számos országban a bevezetett tesztelés, vizsgáztatás céljáról, módjáról vitáznak széles körben, ám Magyarországon nem tárgya a diskurzusoknak, hogy bevált-e a vizsga az alkotmányos ismeretekről. Több országban a honosítási eljárásban meglévő nem formalizált nyelvi, társadalmi beilleszkedettségi felmérést felváltotta a formalizált nyelvi, alkotmányossági vizsga, amit nyelvoktató, vizsgáztató központok végeznek, és meghatározzák a megkövetelt nyelvi kompetencia és a társadalomismeret szintjét. További sajátosság, hogy a bevándorlás feltételeként Franciaországban, Németországban, Hollandiában, Ausztriában, Dániában, sőt a tervek szerint az Egyesült Királyságban is bevezetik a beilleszkedési tesztet, különösen a családdegyesítés előtt. Ezek az „újítások” azonban nincsenek tekintettel sem a munkaerőpiac igényeire, sem a bevándorlók/vándorok iskolázottsági különbségeire. Emberi méltóságot sért kultúrafüggő vizsgához (egyes országokban tanfolyamok, nyelvórák látogatásához) szabni a magánélethez, családi élethez fűződő jog gyakorlását.

A magyar honosítási eljárásban 1993-ban bevezetett vizsgáztatás nem kifejezetten a beilleszkedést teszteli az országban élő kérelmezők körében, mivel absztrakt ismereteket kér

⁴⁶ Ilyen az állampolgárság megőrzéséhez való jog és a gyermekeknek a valamilyen állampolgársághoz való joga (a hontalanság elkerülése).

számon. A feladat elsősorban a nyelvi kompetencia bizonyítása. A vizsgáztatás formalizált, van lehetőség valamilyen felkészítésre, és jogkövetkezmény fűződik ahhoz, ha nem teszi le a külföldi a vizsgát, vagy megbukik a teszten. Tehát nem pusztán a megjelenése, részvétele számít, hanem a teljesítménye is.

A nyelvi és integrációs tesztek alkalmazása általános a honosítási eljárásban. Csupán Belgiumban törölték el 2000-ben, a többi nyolc országban az állampolgárság megszerzésének feltétele a vizsga az adott állam hagyományairól, történelméről, kultúrájáról. Ausztriában követelmény az adott tartományon belüli ünnepek, hagyományok ismerete is. Németországban a tartomány szociális és jogi rendszeréről, Hollandiában és az Egyesült Királyságban a mindennapi életről, Franciaországban a társadalmi elvárásokról, Magyarországon és Lettországon még az alkotmányról is rendelkezni kell ismeretekkel. Változatosak a módszerek (esszé írása, feleletválasztós teszt kitöltése, szóbeli és írásbeli forduló), közös elem, hogy ezek az országok a társadalmi kohézió kikezdése ellen próbálnak fellépni a vizsgáztatás bevezetésével. Abban is hasonlóak, hogy nem vizsgálták, a tanfolyamoknak és a vizsgáknak milyen valós hatásuk van a beilleszkedésre, az asszimilációra, kulturális hasonulásra, társadalmi kohézióra, noha a bevezetésével az állampolgárságot kérelmezők száma erősen csökkent Ausztriában, Dániában, Hollandiában, kissé késleltetve Németországban. Ugyancsak elemzendő, milyen a szerepe a magas díjaknak és eljárási akadályoknak. Pedig bevezetése óta többször átalakították a rendszert, például Lettországon egyszerűsítették, Dániában, Hollandiában szigorították; az oksági kapcsolat bizonyítása azonban hiányos. A kutatók arra jutottak, hogy a tesztek és azok beépítése a migrációs hatósági eljárásokba egyre több külföldit zár ki a biztonságos jogállások megszerzéséből, és a kirekesztés fenntartásának eszközévé vált. A külföldiek egy csoportja a tartós kirekesztés, egyenlőtlenség miatt, a tesztek révén esélyt sem kap a beilleszkedésre az állampolgárság megszerzésével – és ezzel megvalósul a diszkrimináció.

A magyarországi állampolgársági vizsga szabályozása arra is felhívja a figyelmet, hogy egyszerre akart a jogalkotó eleget tenni az etnikai és a civil állampolgárság elvárásainak (Tóth, 2010a). Az eredeti szabályokban megjelent a komunitárius modell szerinti asszimiláció, a domináns nyelvi-kulturális minták átvételének kikényszerítése, és a nem eleve elrendelt, készen kapott, hanem az egyenlő polgárok köztársaságában a társadalmi konszenzuson alapuló, változó politikai közösség érték közvetítő igénye az alkotmányos rendszer ismerete révén. Ám az 1993 óta többször átalakított szabályok és az elmaradt hatáselemzés nyilvánvalóvá tették, hogy mára a nem magyar kisebbséghez tartozó („nem autentikus magyar”) kérelmezők kiszűrésére, távoltartására szolgál a vizsgarendszer. Ugyanis őket nem sértő tesztelni, ők életük során nem sajátíthatták el az elvárt mintákat és értékeket. A pluralizmustól és a többkultúrájú politikai közösségtől tehát egyre távolodik az ország.

A hazai állampolgársági jog és az integráció (jogfejlődés, elmélet és gyakorlat)

Lehet-e mérni, meghatározni, nyilvántartani, beszámítani az etnikai hovatartozást a hatósági eljárásokban, ha a jogi szabályozás – jelesen a honosítás – az etnikai kedvezményezésre épül? A válasz attól függ, hogy milyen az adott állam önmeghatározása, és ezen belül mit tételez a kisebbségekről, amelyekhez képest a tituláris nemzet viszonyítja magát, illetve a határon túli kisebbség esetében operatív fogalomként is kezeli a nemzetépítési folyamatban. Az Alkotmány 68. §-a értelmében a „nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők, részesei a nép hatalmának”, vagyis az egyenjogú polgárok politikai közösségének ők is tagjai. Ennek az alkotmányi regulának az alapján, például a 2001-es népszámláláskor rákérdeztek a nemzetiségre és – 52 év után – a vallási hovatartozásra is. Az utóbbi célját széles körben vitatták, ám nem volt ilyen polemikus a közvélemény a nyelvhasználatra (azaz a kisebbségekre) vonatkozó kérdéssel és az összeírás megbízhatóságát illetően. A 2011-es népszámláláskor nemzetiség, nyelv és vallás is egyaránt szerepel a népszámlálási kérdésben, az itt élő külföldiek integrációjáról viszont még annyi sem, hogy az illető hány éve él itt. Ezért kevés támpontot adhat majd a népszámlálás a migrációs és integrációs sikerek megítéléséhez (Tóth, 2010b).

A nemzetállamok kialakulásával az etnicitást legfeljebb részben mérhető társadalmi jelenségnek tartják. A konstruktivista irányzat szerint a kisebbség változóban, mozgásban lévő fogalom, amelynek tagjait bármilyen önként vállalt önazonosság összekapcsolhat. Az egyén szabadon dönt, hogy valamelyik szociális, etnikai, nyelvi, vallási kisebbséghez tartozik-e; döntését az motiválja, hogy az adott gazdasági, társadalmi helyzetben milyen hatások érik. E szituatív önbesorolásban nincs történeti kontinuitás az adott csoportot illetően, ezért nem is mérhető statisztikai, hatósági adatkezelési módszerekkel. Ezzel szemben az esszencialista irányzat inkább objektív kategóriának tekinti az etnikai hovatartozást, mert eleve adott a kulturális, nyelvi elhatárolódás, a másoktól való eltérés. Így a statisztikai, hatósági mérés lehetősége egy adott időpontban végzett felmérés alapján elvileg nem kizárt, bár ezzel elvész a csoporthoz tartozás folyamatszerűsége.

A sokat emlegetett kulturális nemzetfogalom a közös kulturális hagyományok népközösségeként határozza meg az etnikai csoportot, amelynek tagjait összeköti a közös nemzettudat, a hagyományok, a nyelv, a közös történelem; van összetartozás-tudatuk. Az 1993. évi LXXVII. törvény is ezt a meghatározást használja a nemzeti és etnikai kisebbségekre, megtoldva még a legalább százéves honosság követelményével. Eszerint van valami objektíve meghatározható alapja a fogalomnak, azaz olyan stabil, a változó társadalmi helyzettől független történeti kontinuitás, amely miatt a közösség tagjai egy adott pillanatban összeírhatók, megszámlálhatók, tehát a közösség mérhetővé válik. Annál is inkább, mert a közösség stabilitását a mérhetőség, a csoporthoz tartozók számának ismerete nagyban meghatározza. Ez a felfogás sokkal keletesebb, és az etnicitás efféle megközelítéséből a vallási hovatartozás mérhetőségének elgondolása is megmagyarázható, hiszen az etnikai és kulturális hagyományok révén a közös vallás is lehet a kapocs. Ha pedig a kisebbségre vonatkozó etnicitást a magyar közösségre is alkal-

mazhatónak tekintjük, akkor a honosítási rendszerben fel sem merül a többes kötődés, a nyelvi, kulturális kizárólagosság és hovatartozás dinamikája, hanem marad a statikus, esszenciális felfogás.

Az előbbiekhöz kapcsolódó, bár önálló kérdés, hogy milyen legyen a mérés, beszámítás módszere: az egyazon területen élés, a közös leszármazás, a hasonló antropometrikus jelleg vagy éppen a nyelv (Keményfi, 2001). A felsoroltak közül ez utóbbi a leginkább objektívnek tekintett vonás, ezért a nyelvhasználatra (anyanyelv, társalgási nyelv, beszélt nyelv) kérdeznék rá leginkább az egyes országok népszámlálásakor. Az önbesorolás ezen bizonytalansága miatt azonban már a két világháború közötti időszakban is 40 országból csak 13-ban tettek fel kérdést a nyelvi/nemzeti hovatartozásra (Klinger, 1994). Különös nehézséget okoz manapság, hogy éppen a közös múlt, a statikus megközelítés és kontinuitás miatt a jogalkotás egyfelől élesen elválasztja a régi (őshonos) és az új nemzetiségeket a kelet-közép-európai térségben, másfelől nem reagál arra, hogy határváltozással is létrejöttek kisebbségek korunkban, pedig a személyek szabad mozgásával és az egyik tagállamból a másikba költözéssel ez a megszámlálhatóság egyre viszonylagosabbá válik az új tagállamokban is. Ugyanakkor a honosításba újonnan beépített magyarnyelv-ismeret (a 2010. évi Áptv. módosítás révén) logikusan a nyelvtudás tesztelését, mérését is megkövetelné, ám a szabályozás csak igazolásról szól, vagyis az illetékes ügyintéző pusztán szignóját követeli meg. Összességében tehát csak esszencialista felfogásból vezethető le a beszámítás, nyilvántartás, nyilatkozattétel a (nyelvtudás révén) a magyar kulturális, etnikai nemzethez tartozásról, alapvetően a (le)származás (beleszületés, vérség) útján. Ez pedig lényegében kirekeszti a nem magyar kérelmezőket, illetve diszkriminatív velük a változatlanul sokrétű beilleszkedési követelmény miatt.

A jogi szabályozás szakaszolását a szerint lehet elvégezni, hogy a Magyarországhoz fűződő viszonyban *milyen alapvető változások voltak az állampolgárságot szerző és az állam között a jogszabályok alapján 1993 óta*. A státuszjogok teljes köre tartalmilag nagyrészt ismeretlen a kérelmezőknek, számukra a stabilitás, a család együttléte, a tér birtokba vétele, a politikai és kulturális közösségben való működés és főként a napi előnyök (munkavállalás, lakásvásárlás, iskoláztatás, lakáskölcsön, útlevel) adják a motivációt, amiért állampolgárságot szeretnének szerezni vagy azt megőrizni. Ezt persze csak általánosságban, azaz a szabályozást elemezve jelenthetjük ki, a konkrét válaszhoz adatgyűjtés, felmérés kell.

Az állam területéhez kötődő léte, működése, hatóköre (szuverenitásának belső oldala) az állampolgárságban is megnyilvánul, ezért az állampolgárság megszerzése az állam területén tartózkodáshoz, lakáshoz, megtelepedéshez kapcsolódik. Az első állampolgársági törvény (1879) óta ezért a leszármazás (ius sanguinis) arra a modellre épül, hogy az állampolgárok itthon élnek, itthon alapítanak családot, tehát a leszármazással szerzett állampolgárságot a határokon belüli étellel, sorssal kapcsolja össze. Ám a XX. századi határváltozások és az emigráció megkívánta volna ennek korrigálását, de éppen politikai célokból ezt 1929-től töretlenül fenntartották – kivételt téve a megfosztással és a nemzetközi szerződésekben kijelölt lakosságcsoportokkal –, és ezzel dominánssá tették a

jogintézmény etnikai jellegét. Az állampolgárság ugyanis nem a valóságos – hanem csak a szimbolikus – térhez kötődést szolgálja az időben végtelenített *ius sanguinis* elv révén.

A leszármazás (ius sanguinis) elve 1993 óta változatlan, bár a személyek szabad utazása és tartózkodása az Unión belül és a kiutazás szabadsága, valamint a hazatérés zavartalansága egyre jelentősebbé válik a lakosság körében. Ennek ellenére sincs arra törekvés, hogy legyen egy leszármazási fok, amelytől kezdve feltételelessé válhat, majd megszűnhet a külföldön élő, itthon soha sem élt honpolgárnak a leszármazással szerzett állampolgársága (például oly módon, hogy a második vagy harmadik külföldön született állampolgár-generáció, nagykorúvá válva, nem erősíti meg a kapcsolatot fenntartását nyilatkozattal, regisztrációval, azaz nem jelzi az állampolgársága szerinti államnak a kapcsolatát). Ezt az „eltéphetetlen állampolgári kötelék” gondolatot lehet érezni az 1945–1990 közötti történelmi igazságtalanságok kompenzációjában, azaz a köztársasági elnökhöz címzett nyilatkozattal a magyar állampolgárság helyreállításában. Ugyanis az független attól, hogy a sérelmet szenvedett egykori magyar állampolgár hol él, és van-e élő kapcsolata az országgal. A nyilatkozat (kérelem) alapján visszaadják a magyar állampolgárságát. Végül a magyar állampolgárságról való lemondást követő egy éven belül – ha reményei ellenére mégsem szerzett máshol állampolgárságot, tehát hontalan – visszaállítják a magyar állampolgárságot, függetlenül attól, hogy hol él az illető.

Az etnikai beleszületés és állampolgárság-megtartás elvét nem gyengíti néhány, a területhez kötődésre épülő szabályozás:

- A területhez kötődés részeként Magyarországon talált, ismeretlen szülőtől származó, gyermeket és a letelepedett/bevándorolt hontalan szülőtől itt született gyermeket ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak kell tekinteni (*ius soli*). Sajnálatos, hogy bármennyi idő telik el a feltételes állampolgárság megszerzés óta (megdöntik a vélelmet, mert kiderül, hogy a származás révén a gyermek követheti az ismertté vált szülő állampolgárságát vagy éppen hontalanságát), nem válik belőle visszavonhatatlanul magyar állampolgár. Ez pedig azt jelzi, hogy nem elég magyarok közt születni, felnevelkedni, csak az a biztos, ha magyar állampolgárként születik valaki – bárhol a világon.
- 2001-ben bevezetett változás, szintén a *ius soli* elv szerény érvényesüléseként, hogy kedvezményesen honosítható, aki a kérelmet megelőző öt évben folyamatosan itt rendelkezett állandó lakóhellyel (esetleg rövidebb idő is elég, ha a szülővel együtt kérelmezi vagy az egyik szülő már magyar állampolgár), egzisztenciával, büntetlenséggel, és állampolgársági vizsgát tett, ha az ország területén született, kiskorúsága idején települt le Magyarországon, illetve hontalan.
- A család egységes jogállását elősegítő állampolgárság-szerzés is a területen élés követelményéhez kötődik, hiszen 1993 óta kedvezményesen honosítható a magyar állampolgárságú személy házastársa, aki a kérelmet megelőző három évben folyamatosan itt rendelkezett állandó lakóhellyel, egzisztenciával, büntetlenséggel, és állampolgársági

vizsgát tett, házassága fennáll vagy közben özvegyült meg. Szintén a hároméves itteni állandó lakóhely, egzisztencia, büntetlenség és állampolgársági vizsga letétele a feltétele a kedvezményes honosításnak, ha a külföldinek a gyermeke magyar állampolgár. Így a vegyes házasságban élő választhat, hogy párjára vagy gyermekére hivatkozva kéri a kedvezményt – de közös, hogy az országhoz, a területhez kell kötődniük.

- Szintén 1993 óta kedvezményesen honosítható a menekültként elismert személy, ha a kérelmet megelőző három évben folyamatosan itt rendelkezett állandó lakóhellyel, egzisztenciával, büntetlenséggel, és ha állampolgársági vizsgát tett. Noha azóta már más nemzetközi védelmi kategóriák is léteznek a hazai jogban, számukra ezt az állampolgársági jog nem kínálta fel. Holott éppen a menekültek jogállása hasonlít a legjobban a magyar állampolgárokéra, tehát nem nekik, hanem a többi védelmi csoportba tartozónak lenne nagyobb szüksége az állampolgárság nyújtotta védelemre, támogatásra. További ellentmondás, hogy hány menekült tud élni ezzel a lehetőséggel, a felsorolt feltételek teljesítésével. Leginkább az egzisztenciával rendelkező, illetve jómódú, iskolázott, magyarul tudó menekültek – azaz az utóbb menekültté válók (sur place refugees) és a határon túli magyarok. A területhez kötődés tehát legalább fele részben itt is etnikai elvű.
- A magyar nemzetiségűek kedvezményes honosítása 2006-tól változott meg. 1993-tól 2005 végéig az a magát magyar nemzetiségűnek valló szerzett így állampolgárságot, aki a kérelmet megelőző egy évben folyamatosan itt rendelkezett állandó lakóhellyel, egzisztenciával, büntetlenséggel, és állampolgársági vizsgát tett, ha felmenője (valamikor) magyar állampolgár volt. Ez a leszármazás elvének megszakítottóságát vegyítette a területhez kötés elvével és az etnikai elvvel. Ebből a kevercsből jött létre a legkedvezményesebb honosítás. 2006 és 2010 között pedig ezt azzal könnyítették, hogy az egyéves folyamatos itteni tartózkodást kiiktatták, tehát a bevándorlási/letelepedési engedély megszerzését követően már kérelmezhető volt a honosítás. A sikertelen 2004-es népszavazást ezzel a módosítással (és az állampolgársági vizsgázás alól további kivételekkel) ellensúlyozta a jogalkotás, de alapjaiban megőrizte a területhez kötődést, a migránsoknak nyújtott beilleszkedéssel való kapcsolatot.

A családi kapcsolat elve – részben területi, részben a származási-etnikai elvre épül. Ugyanis a magyar állampolgárságú apa teljes hatályú apai elismerő nyilatkozata, a magyar állampolgárságú szülő utólagos házasságkötése, a magyar állampolgár szülő apaságának (anyaságának) bírói megállapítása azt eredményezi, hogy a gyermek, a születésére visszamenő hatállyal, magyar állampolgárságot szerez. Ez pedig teljesen független attól, hogy a gyermek hol él, kötődik-e az országhoz, tud-e magyarul. Ehhez hasonló az a honosítási kedvezmény, amely arra a gyermekre vonatkozik, akit magyar állampolgár örökbe fogadott, mert ha a család külföldön él, a gyermek lakóhelyének már nincs jelentősége. Számára a „magyar világot” legfeljebb családja jelenti. Ezek a szabályok is változatlanok a törvény elfogadása óta, legfeljebb az anyakönyvezési eljárás akasztotta meg több esetben a tényleges állampolgárság-szerzést, de ez a jogalkalmazók képzetlenségével és nema jogelvek változásával magyarázható.

Az *érdemszerző* nem kifejezetten a területéhez kötődik: a köztársasági elnök felmentést adhat a folyamatos magyarországi lakóhely és egzisztencia, valamint az állampolgársági vizsga alól – tehát a büntetlenség az egyedüli jogi követelmény –, ha a külföldi honosításához az államnak fontos érdeke fűződik. Ez már nem jogi ügy: a sport, a művészet eddig mintegy három tucat esetben indokolta a területi, etnikai, családi kapcsolat elvének átörését. E téren 2003-ban és 2006-ban kisebb pontosítás volt e kivételes döntés szűkítése érdekében.

Összegezve elmondható, hogy 1993-ban az állampolgársági törvény egyes jogintézményeiben megtestesült elvek *a területéhez kötődésre épültek, így összeilleszthetők voltak a migrációval és a vándor beilleszkedésével*. A befogadás döntően etnikai preferenciája a más nyelvű, kultúrájú migránsoknak a családi kapcsolatok, itteni születés és nevelkedés révén kínált ugyan stabil jogállást, állampolgárságot, de a magyar eredetű migránsoknak sokkal kedvezőbben nyújtott állampolgárságot. 1993 és 2010 között *a jogi szabályozás mégis közös kereteket adott a vándorok integrációjához, és kivételként kezelte a területi kötődés nélküli állampolgárság-szerzés lehetőségét*. 2006-tól felerősödött az állampolgárság megszerzésében a még jelentősebb etnikai kedvezményezés, de az elvi keretek megmaradtak, ide értve a másfél évszázad alatt a nagyvilágban felgyülemlett „alvó” magyar állampolgárok ismeretlen körét (ius sanguinis határidő nélküli alkalmazása). Az állampolgárság megszerzéséhez a területi kötődés és magyarországi egzisztencia kell, nyelvtudás és külön állami segítség nélkül, a migráns saját erejére támaszkodva.

2011-től *új korszak kezdődik* az állampolgársági jogban:⁴⁷ kedvezményesen honosítható, aki büntetlen előéletű, nem merül fel vele szemben közbiztonsági és nemzetbiztonsági sérelem, ha felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és igazolja magyar nyelvtudását. Ezzel ugyanis két külön jogi keret jön létre.

- A magyar nemzetiségűek és a volt magyar állampolgárok számára az állampolgárság megszerzésekor, azzal összefüggésben *fel sem merül a szociális-gazdasági beilleszkedtség*, csak a büntetlenség és a nyelvi-kulturális azonosság a követelmény, amely lényegében a magyar származás személyes attribútuma. Mégpedig *egy vélelem révén*, miszerint értik és beszélnek a magyar nyelvet saját nyilatkozatuk, valamint a honosítási kérelmüket begyűjtő hivatali alkalmazott pecsétje révén, amely már nem szorul további bizonyításra (nem megdönthető vélelem). Hozzáadva ehhez még a státustörvény kedvezményeit⁴⁸, a honosítás nyíltan átkerül az *identitáspolitika oldalára*. Létrehoz egyfajta non-resident és/vagy külföldön élő állampolgári státust; míg a valóban beköltözők szembetalálják magukat a hazai teljes bürokrácia falával (hazai anyakönyvezés, állandó lakcím létesítése, lakcímkártya, személyi igazolvány, adó- és egészségbiztosítási szám, útlevel

⁴⁷ Az 1993. évi LV. törvényt (Áptv.) módosította a 2010. évi XLVI. törvény, amelyet 2011-től kell alkalmazni. Az Áptv. alkalmazásának eljárási szabályait a 224/2010. (VIII. 4.) Kormányrendelet tartalmazza, módosítva a 125/1993. (IX. 22.) Kormányrendeletet, ide értve annak összes mellékletét (nyomatványát).

⁴⁸ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló, 2001. évi LXII. törvény 2011. januári módosítása lehetővé teszi a magyar igazolványhoz kapcsolódó kedvezmények igénybevételét azok számára is, akik magyar állampolgárságot szereztek.

kiváltása stb.), mindennap meg kell küzdeniük a közszolgáltatásokért, munkaerő-piaci pozíciókért és más forrásokért, és mindezt esetleg növekvő társadalmi előítéletekkel súlyosbítva. Ugyanúgy ebben a keretben kapnak helyet a visszahonosításra várók, akik közrendi és nemzetbiztonsági kockázatmentessége csak a nyelvtudás bizonyításával társul, ha maguk valaha magyar állampolgárok voltak.

- Az egyéb, azaz *nem magyar nemzetiségű migránsok* számára ez a kedvezmény mint fő szabály nem vehető igénybe. Az ő becslhető számuk évi 500-1000 fő; nekik külön jogi keret marad az állampolgárság-szerzésre, mégpedig a *migrációs politikán belül*, ahol a szociális-gazdasági beilleszkedés minden eddigi követelménye kiteljesedik a már említett közrendi és nemzetbiztonsági kockázatmentességgel, miközben erős feltétel marad a területi elv, a magyarországi egzisztencia, az itteni tartózkodás és az állampolgársági vizsga, azaz a nyelvi hasonulás.

Ebből következik, hogy az új korszakot a *nemzetközi jog három elvének áttörése* fogja jellemezni:

- Nyílttá válik az etnikai alapú megkülönböztetés az állampolgárság-szerzés terén, a kedvezményezéshez képest elenyésző lesz a fő szabályt követők köre. A kétféle jogi keret mindenki számára – ide értve majd az eltérő feltételeket, az eljárást, határidőt is – nyilvánvalóvá válik.
- Formálisan és tartalmilag is sérül az állampolgári jogegyenlőség, amely egyrészt a kedvezménytörvény egyes támogatási formáinak megőrzése miatt a jövőben az állampolgárok között tesz különbséget, attól függően, hogy ki hol él. Másfelől egyes alkotmányos jogok nem lesznek hozzáférhetőek, mert bolyonganak a hatósági okmányok beszerzése, az át nem alakított szabályozás és a források szűkössége miatt (tankezelettség, 18 év alatti gyermekek ingyenes orvosi ellátása állampolgári joron, társadalombiztosítási ellátások, szociális támogatás, családi pótlék stb.). Erre jó példát adnak a hazai szegregáltak: ők állampolgárok, csak éppen nem egyenjogúak.
- A területi elv mellőzése miatt az állampolgárság és az állam közötti tényleges kapcsolat (effektivitás elve) az egyén szintjén hiányozni fog, ha nem él Magyarországon. Emiatt bár lehet valakinek például útlevele, ha nem lesz valós magyarországi címe, családja, munkahelye, bármely más ország kétségbe vonhatja a magyar állampolgárságát, és ha netán ide toloncolják, semmilyen jogvédelemre nem számíthat. Ez a visszahonosítottakra is igaz, akik feltehetőleg szintén több állampolgársággal rendelkeznek.

Az állampolgárság tehát végérvényesen eltolódik az *etnicista, esszencialista és komunitárius* modell felé, amelyben a területi elv ugyanolyan elvétve jelenik meg, mint a köztársasági alkotmányosság követelménye és értékeinek közvetítése. Leválik tehát a honosítás a migrációs politikáról, és elsősorban *identitáspolitikai kérdéssé* alakul, amelyben a harmadik államok polgárainak magyarországi beilleszkedéséről már nem kell tanulmányokat sem írni.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban a 2009-ben beadott honosítási kérelmek aktáit folyamatosan dolgozzák fel, és készítik elő felterjesztés céljára (ellenjegyzés a miniszternek, döntés a köztársasági elnöknek). Abból az iktatószám alapján kiválasztott 101 ügyet (128 fő) néztem át néhány alapvető adat kigyűjtése érdekében. 16 évvel az állampolgársági törvény bevezetése és az 1993-ban zárult első állampolgárságot szerettek szociológiai elemzése (Tóth Pál, 1994) után. Ez utóbbi jelentősége főként abban állt, hogy kapcsolódott a bevándorló magyar nemzetiségűek magyarországi integrációjának kutatási eredményeihez. Ugyanakkor az 1993-ban elfogadott állampolgársági törvénynek – tehát nem általában az állampolgárság megszerzésének – az integrációs hatásait átfogóan nem, csak egyes összefüggéseit lehet empirikusan feldolgozni, amihez az országos statisztikai adatok alig adnak támpontot.

Először arra kerestem választ, hogy még mindig igaz-e: a másfél évtizedes törvényt főleg a magyar nemzetiséghez tartozóknak készítették, és főként ők a kérelmezők?

- Ezt a 2009-ben beadott honosítási kérelmek (N=101) megoszlása megerősíti. Ugyanis a kérelmek csupán 9 százaléka tartozott a nem kedvezményes (alapeset, amelyben 8 évig kell bevándorlóként/letelepedettként/uniós polgárként itt élni előzetesen) csoportba. Minden országban – és formális logika alapján is – az alapeset a honosítás fő szabálya, azaz a tipikus, a törvényhozó által vágyott, kívánatos migráns ideális képe rajzolható meg annak révén. De nálunk éppen ők alkotják a kivételt. A házastársként kedvezményezett 7 százalékot tesznek ki, a gyermekként kedvezményezettiségre hivatkozók 6 százalékot, azaz a család egységes jogállására tekintettel a kérelmezők összesen 13 százaléka sorolható. A kérelmezőknek pedig 69 százaléka tartozott a magyar nemzetisége miatt legjobban kedvezményezett körbe. A jogi feltételek hiányában a maradék 9 százalék kérelmének elutasítását javasolták az ügyintézők. Ha a sikeres kérelmeket nézzük, akkor is igaz, hogy a magyar nemzetiségűek igyekeznek felhasználni az állampolgárság megszerzésének lehetőségét, *a nem magyarok családi kedvezményét vagy a legszigorúbb általános rendet követhetik, erős kivételként* a magyar nemzetiségűekre szabott rendszerben. Egybevetve a sikeres kérelmezői megoszlást a BÁH 2002-es adataival, akkor a honosítási döntéseken belül az alapeset 6,3 százalékot tett ki, az etnikai kedvezményezetté 63 százalékot. 2007-ben az alapeset 2,8 százalékra zsugorodott, az etnikai kedvezményezett aránya 75 százalékra nőtt. 2008-ban az alapesetbe tartozók mindössze 3,4 százalékot tettek ki, az etnikai kedvezményes kör 77,6 százalékra nőtt. A fő szabály – kivétel viszonya tehát tartósan fordított, azaz a szabályozás diszfunkcionális a célzott (vagy csak tettetett) ideális állampolgár-képhez viszonyítva.
- A mintámban a kérelmezők *állampolgárság* szerinti megoszlása is megerősíti a fenti megállapítást, mivel a román állampolgárságúak 49 százalékban, a szerb állampolgárok 17 százalékban, az ukrán állampolgárok 15 százalékban, míg a szlovák állampolgárok

⁴⁹ www.bm-bah.hu honlap adatai alapján számított megoszlások. A KSH hasonló adataihoz lásd Sárosi Annamária írását az elmúlt években állampolgárságot szerzőkről a jelen kötet 101–126. oldalán.

2 százalékban jelentek meg. Következésképpen az egyéb körbe tartozók, vagyis a környező világ 190 többi országának polgárai kivételt képeznek a maguk 17 százalékos arányával a környező országokból érkezőkhöz képest, amibe beleértendők a menekültek és a hontalanok is. Ez az „egyéb” kérelmezői arány⁴⁹ 2002-ben 12, 2003-ben 20, 2004-ben 17, 2005-ben 12,3, 2006-ban 16, 2007-ben 8,7 és 2008-ban 10,5 százalék volt. Látható bizonyos hullámváz, de a kivétel üdítő jellege – különösen az Európán kívüliek 2-7 százalékos csekély bejutása a kérelmezői körbe – megmaradt. Azaz *a honosítás tartósan és alapvetően a magyar kisebbséghez tartozók jogi eszköze.*

Másodszor azt néztem meg – nem teljesen függetlenül a fenti kérdésfeltevéstől –, hogy az *állampolgársági vizsga* letétele alól mentesített kérelmezők és a vizsgát tevők közt milyenek az arányok, igaz-e, hogy a felmentésben részesülők már integrálódtak, ismerik a magyarországi valóságot, ellentétben a vizsga letételére kötelezettekkel.

- Mivel éves bontásban nincs országos adat az állampolgársági vizsgát tevőkről, az adott évben csak becsülni lehetett az arányukat az összes kérelmezőhöz képest. 2001 és 2009 között a KSH évkönyvei szerint a honosítottak kormegoszlása, valamint az idős korú egészségi állapot miatti felmentése alapján a vizsgára nem kötelezettek aránya 21 és 30 százalék között mozgott. Ha ehhez hozzávesszük a magyar nyelvű képzésben részt vevők potenciális körét is, számításaim szerint a vizsgát tevők aránya ezen időszakban átlagosan 60 százalék lehetett. Ehhez képest meglepő volt, hogy a mintában (N=128) a kérelmezőknek csak 21 százaléka tett vizsgát, közel négyötödük mentesült alóla. Ezen a ponton is a fő szabály – kivétel viszonya tartósan fordított, azaz a szabályozás diszfunkcionális.
- A KSH 2006-os adatai szerint az állampolgárságot átlagosan 6,5 év után kérelmezik. A mintában azonban azt találtam, hogy a kérelmezők átlagosan 8,8 évet töltenek itt, mielőtt benyújtanák a honosítási papírokat. Lehetséges, hogy ez a különbség abból adódik, hogy én az életrajzok alapján igyekeztem az életutat figyelni, a KSH pedig – miként a BÁH, a jogszabály szövege alapján – az állandó magyarországi lakóhely megszerzésétől számítja a tartózkodást. Ez megtévesztő, ugyanis ők egy bizonyos jogállás (bevándorlási/letelepedési engedély/menekültként elismerés, uniós polgárként regisztráció és lakcímkártya megszerzése) meglététől számítják az állandó itteni tartózkodást. Annál is nehezebb ezt az eltérést megérteni, mivel arra számít az ember, hogy egyre több uniós polgár kér honosítást, tehát nekik már gyorsabb és egyszerűbb az állampolgárság megszerzése – ám ezek szerint mégsem. Azaz önmagában egy jogállás megszerzése nem jár automatikusan együtt a stabil egzisztenciával, biztos nyelvi és közéleti ismeretekkel.
- Van-e különbség a Magyarországon töltött idő hossza és az állampolgársági vizsgára kötelezés között? Látszatra biztosan, hiszen az állampolgársági vizsga alóli mentesítés éppen azért indokolható, mert valaki már régóta letelepedett, jól eligazodik nálunk. A mintában az átlagosan itt töltött évek száma a magyar nemzetiségű kérelmezők körében 7,7 év volt, a nem magyar etnikumhoz tartozóknál 13,6 év. Ugyanakkor az

állampolgársági vizsgára kötelezettek előzetesen már átlagosan 9,3 évet töltöttek Magyarországon, a vizsga alól felmentettek 8,9 évet. Ez azt erősíti, hogy *a származás – és ezzel annak az esélye, hogy a vizsga alól felmentést élvez, mert valamilyen magyar nyelvű képzésben vehetett részt – a fontosabb*, mint az itteni beilleszkedést feltételezeten elősegítő, minél hosszabb idejű tartózkodás. Ezt csak kicsit árnyalja, hogy a honosításban elutasítottak itt eltöltött átlagos ideje 8,3 év, amely ugyan a teljes átlag alatt van, de felette a magyar nemzetiségűekének. Mégsem vádolhatók azzal, hogy egy hirtelen ötlet alapján kívánták meg az állampolgárságot. Az elutasított kérelmezők közt alig volt magyar nemzetiségű.

- Vajon az iskolai végzettség indokolja-e a honosítási és vizsgázási kedvezmények ilyen széles körét? A mintában (N=128) a nem magyar nemzetiségűek átlaga 1,9 pont (ha az alapfokú végzettséget 1, a középfokút 2 és az annál magasabb végzettséget 3 ponttal értékeljük). A vizsgát tett külföldieknél ugyanezt a pontozást alkalmazva, a végzettségi átlag szintén 1,9 pont, tehát a két csoport nagyban fedi egymást. Ugyanakkor a felmentett kérelmezők ilyen végzettségbeli átlaga 1,75 pont, a magyar nemzetiségűek iskolázottsági átlaga pedig 1,66 pont, azaz többségük alapfokú végzettségű. Ismét megfordult a logika: *nem azért nem kell a kérelmezőknek vizsgáznuk, mert magas a végzettségük, hanem mert magyar nemzetiségüként vélelmezik ezt róluk*, holott a vizsgát tevők ráadásul fel is készülnek és lexikális anyagot is megtanulnak.

Vajon az *állampolgársági ismeretekből vizsgázók*, vizsgára felkészítők és a vizsgáztatók szerint milyen következtetéseket lehet levonni a migránsok beilleszkedését illetően? Sem a KSH, sem a BÁH nem gyűjt adatokat arról, hogy kik, milyen állampolgársággal rendelkezők, milyen lakóhellyel, hol tesznek egy adott időszakban állampolgársági vizsgát, hány ember bukik meg, mekkora az aránya a többször vizsgázóknak. A Demográfiai Évkönyv csak a honosítottak nemét, korábbi állampolgárságát, életkorát tartalmazza. Mivel az OSAP sem foglalkozik a vizsgára vonatkozó adatokkal, egyéb felmérés pedig nem készült, csak a már említett aktaelemzés eredményeire, továbbá a közigazgatási hivatalban, a migránsokat segítő civil szervezetnél és a külföldiekkel 2010 tavaszán készített néhány interjúra⁵⁰ lehet támaszkodni.

Az állampolgársági vizsga bevételezéséről nehéz elemzést adni, mivel nem volt semmiféle kifejezett elvárása a jogalkotónak. A kérdés az elmúlt öt parlamenti ciklusban összesen két alkalommal került napirendre. Először az 1993-as törvény vitájában, egyrészt a vizsgáztatásra vonatkozó részletszabályokat hiányolva, másrészt annak elnevezését feszegetve. Az, hogy mit várt ettől bármely törvényhozási tag, nem tudjuk. Maga az előterjesztő ezt így foglalta össze: „A vizsga elnevezése és ezzel tartalma körül hosszas vita folyt. Az a véleményem, hogy maradjunk a törvényjavaslat eredeti megoldásánál, azaz az alkotmányos alapismereteket magyar nyelven számon kérő vizsgánál. Ez fejezi ki a legjob-

⁵⁰ Az adatfelvétel az alábbi projekt keretében készült: INTEC Project on the integration test of migrants in Europe (Radboud University, Nijmegen) 2009-2010.

ban azt a célt, amelyet a vizsga beiktatásával el kívánunk érni. Méltányoljuk az ellenzéknek azt a javaslatát, hogy a vizsgát a magukat magyar nemzetiségűeknek vallók is tegyék le, és ezzel bizonyíthassák, hogy ismerik országunkat és annak alkotmányos rendjét.”⁵¹ Másodszor pedig akkor, amikor bővítették a vizsga letétele alóli mentesség körét a bárhol szerzett magyar nyelvű végzettség alapján, valamint csökkentették a vizsga díját 28 ezer forintról 5 ezer forintra.⁵²

A fentiekből kitűnik, hogy az állampolgársági vizsgát az érdektelenség vette körül, esetleg a letétele alóli felmentéssel járó gyors politikai siker lehetősége.

A vizsgarendszerrel kapcsolatos kritikák mögött a honosítás egészére vonatkozó kettősség áll: egyszerre kéri számon az etnikus és a civil állampolgárság követelményeit. Az egyikhez a nagyon biztos nyelvi és kulturális-történelmi ismeret, a másikhoz az alkotmányos demokrácia és jogrendszer rendező elveiben való jártasság kell. A kritikák is lényegében ennek a tisztázatlanságára, a kettős mércére és a honosítandók közti megkülönböztetésre vezethetők vissza.

- A vizsga alóli kivételek köre, feltételei és dokumentálása nem egyértelmű. A BÁH honlapján, a Fórum rovatban olvasható kérdések tekintélyes része is a honosítási eljárásban szükséges vizsgázással és az okiratokkal kapcsolatos. 2001-ben csak a magyarországi végzettségre, valamint az idősekre és egészségükben károsodottakra, majd 2006-ban a bárhol magyar nyelvű iskolai oktatásban szerzett végzettségűekre terjesztették ki a mentességet. Gyakori tévedés, hogy ezért a magyar nemzetiségűeket automatikusan megilleti az állampolgársági vizsga alóli mentesség, bár való igaz, ők előbb-utóbb megszereznek valamilyen iskolai iratot, illetve az ilyennel rendelkezők gyakrabban kérnek állampolgárságot. Mindenféle szak/iskolai, részképzési bizonyítványokkal próbálkoznak, de a hivatali dolgozók válaszából kitűnik: csak olyan iskolai okirat fogadható el, amiből kitűnik, hogy az illető magyar tannyelvű képzésben, oktatási intézményben alap/közép/felsőfokú képzettséget szerzett, és kiderülnek belőle a tanult tárgyak, így a magyar nyelv és irodalom, történelem. Ez persze nyilvánvalóan semmit nem tartalmaz a hazai alkotmányos rendszerre és demokratikus döntéshozatalra nézve, azaz a civil állampolgárság eszméjének, értékeinek közvetítése eleve nem követelmény a kérelmezők jelentős része számára. Az iratot eredetiben vagy másolatban, annak hiteles fordításával együtt kell becsatolni, amelyet az OFFI bocsáthat ki. Szerencsésebb az a kérelmező, aki Magyarországon járt iskolába. A BÁH ugyanakkor rákényszerült, hogy a feltüntetett oktatási intézményről tájékozódjon. Még így is akad valótlanságot tartalmazó irat (ez okirattal való visszaélés, része lehet az elutasításban vagy az állampolgárság csalárd megszerzése miatt a visszavonásban – de csak elvileg, mert még nem volt rá példa). A mentességet – ha az illető kora (18 év alatti és 65 év feletti) alapján

⁵¹ Józsa Fábán BM államtitkár, 1993. június 1. www.mkogy.hu/naplo

⁵² Avarkeszi Dezső BM államtitkár 2005. május 3. www.mkogy.hu/naplo

⁵³ www.bmbah.hu/forum/; www.mandiner.hu; www.hoxa.hu/forum_tema&p2

egyértelmű, illetve a csatolt iskolai bizonyítvány megfelelő – hivatalból biztosítják, az egészségi állapotra hivatkozó felmentési kérelmet az orvosi irat alapján mérlegeli a BAH. A közösségi portálokon is olvasható dühös megjegyzésekből kiderül⁵³, hogy a kérelmezők logikája eltér a hivatalitól, mert például egy érettségi bizonyítványból a tanulás és a vizsga nyelve egyáltalán nem derül ki, tehát nem elegendő, ezt azonban kifejezett önkényeskedésnek, szadizmusnak élik meg a magyar nemzetiségű kérelmezők, tehát láthatóan a vizsga funkcióját sem értik.

- A kritikák másik nagy csoportja ahhoz kapcsolódik, hogy miért olyan magas a magyar nyelvtudás megkövetelt szintje. Mivel nincs formális nyelvikompetencia-követelmény (CEFR), annak mérése sem része az eljárásnak, így hatása a nem magyar anyanyelvűek kifejezett megkülönböztetése és a kérelemtől való eltántorítása. A célja persze a magyar nemzetiségűekre szabás volt, akiket azonban 2001-ben, majd 2006-ban olyan mértékben mentesítettek alóla a meglévő iskolai végzettségük alapján, hogy azóta elsősorban a nem magyar nyelvűek vagy nem magyar nyelvű iskolában tanultak szembesülnek ezzel a szabályozással. Nem lett volna semmi akadálya annak, hogy a mentesítéssel egyidejűleg a vizsga követelményeit is átalakítsák, formalizálják, mivel láthatóan megváltozott a kérelmezők összetétele. Az előkészítő kurzusok általános tapasztalata, hogy a nyelvtudáson múlik a vizsga sikere, mert annak stabilan magas szintje esetén lehet csak az absztrakt információkat befogadni, és a kérdésekre válaszolni. A civil szervezetek a vizsgakérdésekre adandó válaszokat, vagyis a saját maguk fejlesztette tananyagot két nyelven készítik el, és a magyaron kívül másik nyelven, például angolul, oroszul, franciául is elmagyarázzák a jelölteknek a témaköröket. Többben úgy fogalmaztak, hogy a felkészítő kurzus igazi célja a nyelvi jártasság fejlesztése, másodlagos a vizsgakérdések átbeszélése. Ezért is tartanak a felkészítők négy-öt hónapig, már többéves itteni tartózkodás után. A vizsgázók attól félnek, hogy a vizsgán másként teszik fel a kérdést, mint a felkészítőn, és így félreértik a kérdést, a válasz rossz lesz. A vizsgáztatók pedig maguk is bevallják, hogy azért olyan alacsony a bukási arány, mert a felkészítőn lebeszélnek mindenkit a vizsgáról, ha látják, hogy nem elég stabil a magyar nyelvtudása, kézírása (például nem latin betűt használó országból való). Ugyanakkor a civil szervezetek felkészítő kurzusait nem nyelvtanárok tartják, azaz nekik is csak a lexikális ismeretek átadására futja a lehetőségeikből. A nyelvi kompetencia birtokában magabiztos fiatalok és a magyar nemzetiségűek akkor lepődnek meg, amikor a hiányos felkészültségük miatt buknak meg, ugyanis nem ismerik az alkotmányt, a magyar történelmet vagy a hivatali nyelvet. Egy interjúalany pedig úgy fogalmazott: a már levizsgázottak olyan büszkék az eredményre, hogy eszük ágában sincs részletesen elmondani a vizsga menetét, nehogy kiderüljön, hogy a félelmetes vizsga nem is olyan kemény. Emiatt viszont tovább keringenek a mítoszok a vizsgáról.
- A kritikák további iránya a vizsgáztatás rendjére és az értékelésre vonatkozik. Például a nem latin betűt használó oroszok, kínaiak, szerbek félnek az írásbelitől (mennyit téveszthetnek, mennyire számít a helyesírás). Egy ukrán asszony kétszer is végigjárta a felkészítő kurzust, mert rettegett a nyelvtani és helyesírási hibák miatt, pedig a vizsga tartalmi részét már jól tudta. A félelem tulajdonképpen indokolt, mert a kormány-

rendelet hallgat a szóbeli és az írásbeli értékelési módjáról, azokat a megyei közigazgatási hivatalok maguk határozzák meg a szabályzatban. Szegeden, Kecskeméten és Békéscsabán az írásbelin 6 pontot lehet elérni az esszékérdésre, 1-1 pontot a rövid kérdésekre és 8 pontot a szóbelire, az összesen 20 pontból elért 11 pont már elég a megfelelthez. Egy vizsgáztató úgy fogalmazott: ha nálunk egy vizsgázó az adott kérdésre 5-6 mondatban válaszol és abban a kulcsszavak szerepelnek, átmegy a vizsgán. A vizsgázók 3-10 százaléka bukik meg, elsősorban nyelvi okokból, ami összefügghet az illető végzettségével, magasabb életkorával, családi körülményeivel. A második vizsga általában már eredményes, ritka a háromszori próbálkozás. „Bár ez nagyban függ a vizsgabizottság (3 fős) összetételétől. Például egyszer tömeges volt egy tanácsban a bukás, és a hivatalvezető arra figyelmeztette őket, hogy ne legyenek olyan szigorúak, aminek az lett a következménye, hogy sok vizsgáztató többet nem vállalta a vizsgáztatást, mert szerintük olyan gyenge a tudása a külföldieknek, hogy a szíve szerint mindegyiket meg kellene buktatni. Aztán a BÁH bekérheti ellenőrzés céljából a vizsgalapokat, azért nem lehet nagyon durván alul- vagy felülértékelni a tesztet, esszét. Nem sok a reklamáció, de többen sírva könyörögnek, hogy engedjük át őket, és akkor azt javasoljuk, hogy jöjjön vissza felkészülten, akkor sikerülni fog.” A hivatal gondja, hogy az ázsiai arcokat nem tudja megkülönböztetni egymástól. Így fordult egyszer elő, hogy más jött vizsgázni, és csak a jegyzőkönyvek egyeztetésekor fogott gyanút az ügyintéző, így végül visszatartotta a vizsgabizonyítványt, újra ellenőrizte az adatokat, és kiderült a csalás – mesélték Budapesten. „Lehet, hogy ezzel függ össze, hogy egy tucat külföldi a bizonyítványáért nem jelentkezett a közigazgatási hivatalban, itt őrizzük a fiókban? Én tíz éve foglalkozom a vizsgákkal, ez nem gyakori azért.” Többen kifogásolják a vizsgáztatás átláthatóságának hiányát, ide értve azt is, hogy a szóbelin „egy ismerősömet egy despota hivatalnok vizsgáztatta. Beléfojtotta a szót a második percben, pedig az írásbelije kiválóan sikerült, de simán kirúgta, miközben a következő vizsgázót, aki harmatgyenge volt, azt 25 percig kérdezgette. Miért lehet vizsgaelnök egy ilyen figura, a többiek meg csak hallgatnak a bizottságban, mikor lesz vége az önkényeskedésnek?” Ez nem azonos azzal, hogy magának a vizsgáztatásnak minden igazgatási elemét szabályozzák (jegyzőkönyvezés), és egy korrupciós botrány nyomán, a továbbiak megelőzésére fejlesztették ki a kormányrendelet mellékletében. A vizsgázóknak a kérdések és a válaszok, az értékelés és annak határideje, a javított dolgozatba betekintés, a vizsgáztatók elfogulatlansága, a reklamáció lehetősége a fontos. (Ezeket legfeljebb a közigazgatási hivatalok belső vizsgaszabályzata tartalmazhatná, csak részlegesen van bennük ilyesmi.)

- Végül a kritikák érintették az állampolgársági vizsga tartalmát, tematikáját. Ezt tartalmilag két dolog határozza meg: a kormányrendelet melléklete, amelyben felsorolják a témaköröket, valamint az a kézikönyv, amelyet hivatalból ajánlanak a felkészüléshez. 1993 és 2000 között a 8. osztályosok számára kiadott állampolgári ismeretek című tankönyvet javasolták, majd a közigazgatási hivatalok maguk adták ki sillabuszokat, végül 2006-tól a BM bocsátott ki könyvet (Ugróczy, 2006). Általánosan támadták, hogy a kézikönyv ódivatú, nem tartalmaz a felnőttképzéshez illően magyarázó ábrákat, térképeket, táblázatokat, szövegezése nehézkes, száraz, és csak a jogban, közigazgatásban

jártasak számára érthető, a kevésbé iskolázottak, magyarul most tanulók számára nem alkalmas eredeti céljára. Ezért is készítettek mindenütt saját felkészítő anyagot a civil szervezetek. Másfelől, a magyar történelem, irodalom, képzőművészet, zene, építészet története, a magyarok eredete, az állami berendezkedés, a nemzeti jelképek, az alapjogok, az állampolgári kötelezettségek, a külkapcsolatok és az állampolgárság szabályozása absztrakt gondolkodást igényel, kevés közvetlen haszonnal jár a napi eligazodásban. Bár több vizsgázó és vizsgára felkészítő rendjén valónak találta a vizsga anyagát, minimális polgári tudásnak tekintve annak tartalmát, a külföldiek túlzottnak, módszerében tévesnek tartották (például azért, mert az időközben változó állami szervek nem követhetőek sem a vizsgázónak, sem a felkészítőknél a tankönyv alapján).

- Az állampolgársági eljárás 1993 óta illetékmentes, de közismerten sokba kerül a közjegyzői hitelesítés és a hiteles magyar fordítás. Ez utóbbi állami monopólium, mégis úgy tesz a jogalkotó, mintha semmi köze nem lenne hozzá – elvégre biztos egzisztenciájú személyek kérnek állampolgárságot. De akkor miért nincs eljárási illeték? A parlamenti vitákból tudjuk, a határon túli magyarok terheit akarták ezzel csökkenteni. Ezért a főleg nem magyarokat sújtó állampolgársági vizsgánál fel sem merült a díjmentesség. 1993-ban a minimálbér 50 százaléka szerepelt, amelyet kérelemre – ha például többgyermekes család vagy beteg honosítandó bukkant fel – lehetett csökkenteni. 2006-ban, mint fentebb szó esett róla, ez csökkent ötezer forintra, 2011-től megint a minimálbér 50 százaléka. Eközben nem bizonyították, hogy többbe kerülne a vizsgáztatás szervezése, az ügyfél nem kap több törődést, a díjmegállapítás tehát önkényes, és diszkriminálja a nem magyar nyelvű honosítandókat.

2007-ben egy heti- és egy napilap beszámolt a vizsgáról, meglehetősen kritikusán.⁵⁴ Azóta ilyen témájú írást nem találtam. A hetilap húsz kérdésből álló tesztet készített a tankönyv alapján, és utcai járókelőkkel töltette ki. 90 százaléuk megbukott volna a vizsgán, tévedtek a történelmi eseményeket, a híres személyeket illetően, és bár nem volt reprezentatív a felmérés, a szarkasztikus írás rávilágít, hogy a műveletlenség terjedésével egyre szembetűnőbb az a túlzott tudásszint, amit a külföldiektől elvárunk. A napilap tudósítója Nyíregyházán drukkolt végig egy állampolgársági vizsgát a közigazgatási hivatalban, ahol a 16 romániai, ukrainai és ázsiai honosítandó kisdíákként izgult végig fél napot. 2006-ban 148 vizsgázóból csak húszan buktak meg, ezért nyugtatni próbálták a vizsgázókat, de hiába. Az írásbeli teszt három kérdése: meddig tart az Alkotmánybíróság tagjainak megbízatása, melyek Magyarország szomszédai, és foglalja össze a magyar állampolgárok kötelezettségeit. A vizsgázók fél órán belül megírták, bár egy órájuk lett volna. A szóbelin pedig 25 perc múlva jött ki feldúlva az első vizsgázó: „Nem tudtam a hatalommegosztást. Az mit jelent? De azt tudtam, hogy soroljak fel híres magyar zeneszerzőket.” A második vizsgázó sírva jött ki: „Nem tudtam a magyarok eredetét!” Hiába nyugtatta az újságíró, hogy azon még a szakemberek is vitáznak, csak annyit vála-

⁵⁴ Szencz Dóra: Állampolgársági vizsga. Magyar Demokrata, 2007/49; Kácsor Zsolt: Állampolgársági vizsga – interjú. Népszabadság, 2007. június 23.

szolt: „Az nekem mindegy, csak vitatkozzanak, de én fogok megbukni!” A 16 vizsgázóból hárman buktak meg. A vizsgáztató bizottság elnöke egy mosolygós, kedves ember mindent úgy magyarázta: „egy minimális szintet mindenkinek el kell érnie, és van egy szint, amikor a mi jóindulatunk sem segít”.

Az a bökkenő, hogy mi a minimális szint? Egy közösségi portálon olvasható bejegyzés szerint (2010 májusa) „nem érthető az állampolgársági vizsgáztatás logikája. Sokszor a vizsgázó jobban ismerte a magyar történelmet, mint a vizsgáztató, mégis megbukott és megalázták. Ez nem egyetemi felvételi, főleg nem egy határon túli magyarnak! Németországban sokkal egyszerűbb a vizsga, miért nem lehet velük elbeszélgetni pár percig? Az sokkal olcsóbb és humánusabb lenne szerintem!”

Ez rátapint a lényegre. Annak kellene kiderülnie, hogy miért akar az illető állampolgárságot, és milyen a személyes háttere (életkor, egészség, család, iskolázottság, mióta él itt, mi az anyanyelve). Ehhez lehetne szabni a kérdéseket, és értékelni a válaszokat. Továbbá a vizsgát a kritikusok szerint mindenkire ki kellene terjeszteni, a magyar nemzetiségűekre is, akik a magyar alkotmányos kérdésekben ugyanolyan járatlanok, mint az utcai járókelők; „különben teljesen felesleges az egész, nem értem, miért vannak ők felmentve?”

A 2010 májusában elfogadott állampolgársági törvény módosítása új korszakot kezd, és 2011-től még nagyobb körből iktatja ki az állampolgársági ismeretek vizsgát: a gyorsított (legkedvezményesebb) honosításban egyáltalán nem kell vizsgát tenni. E kérelmezőknek (és a visszahonosítást kérőknek) merőben formálisan fogják igazolni a magyar nyelvtudását. A hivatalnok (konzul, anyakönyvvezető, BÁH-ügyintéző) a kitöltött nyomtatványt és mellékleteit lepecsételi és kész. A nyelvtudás szintjét itt sem határozták meg, azt bármely ügyintéző egy-két perc alatt saját hatáskörben eldönti.

A többi kérelmező meg minden változtatás nélkül rója a köröket, készül a vizsgára és izgul, elvégre nem magyar.

Összegzés és javaslatok

A szakirodalmi áttekintés és a nemzetközi tapasztalatok, kutatások ismeretében egyértelmű, hogy a hazai állampolgársági jognak *önmagában nem vizsgálható* a migránsok beilleszkedésében játszott szerepe, mivel az összefonódott az identitáspolitikával, a határon túl élő magyaroknak az ottani többségbe való beolvadása elleni harccal.

Az első három állampolgársági törvény a saját integratív szerepét alapvetően az előzetesen itt töltött idő hosszához igazodó spontán beilleszkedés révén alakította ki, miközben a magyar nemzetiségűekre is figyelemmel volt. Az 1993-as állampolgársági szabályozás az időközben meglódult migrációs és a nyílt nemzetépítési folyamatokra alapozva, megváltoztatta az arányokat, és egyre nagyobb mértékben a határon túli magyarok jog-

intézményévé tette a honosítást. Ez a folyamat 2011-től mindenki számára nyilvánvaló, és megtévesztő honosításnak nevezni, talán egy másik jogintézményt kellett volna erre a gyors állampolgárság-szerzésre kialakítani.

2011-től élesen kettéválik a magyar és nem magyar nemzetiségű célcsoport az állampolgárság megszerzésében. Ez utóbbi szűk létszámú csoport nem kap az integrációjához mást, csak az állampolgársághoz vezető úton kötelezően megszerzendő jogállást (bevándorolt, menekült, letelepedett, örökbefogadott, házasságban élő, regisztrált uniós polgár/családtagja) és az azzal járó jogokat. A spontán, önerőre támaszkodó beilleszkedést az itt töltött évek magas száma bizonyítja, és ehhez járul a bonyolult honosítási ügyintézés, a most megszigorított közrendi kockázatmentesség meg a szelekcióra alkalmas állampolgársági vizsga, felemelt vizsgadíjjal. A menekültek részesülnek ugyan bizonyos állami támogatásban, de arányuk olyan kicsi a honosításban, hogy a támogatások hatása alig mérhető, és eltörpül a stabil egzisztencia és nyelvtudás megkövetelése mellett.

Minderre tekintettel, csak formális választ lehet adni az állampolgárság megszerzésének a migránsok beilleszkedésében betöltött szerepét illetően: stabilizáló, az állampolgári és az uniós polgári jogokat megnyitó funkciója az egyéni alkalmazkodás és a kulturális hasonlóság függvénye. Állami, önkormányzati támogatások, politikák helyett csak a honosításhoz vezető úton kötelezően megszerzendő jogállás részeként nyílik mód egyes szociális, gyermekvédelmi, közoktatási, egészségügyi ellátások, politikai jogok (helyi aktív választójog, népszavazásban részvétel) megszerzésére, sokszor annak gyakorlati lehetősége nélkül.

Az érdemi válaszhoz *kutatni kellene* az állampolgárság megszerzése előtti és utáni életutat, hogy abban milyen tartalmi változást hoz az állampolgárság megszerzése, van-e tovább migrációs hatása, a hazatérés vagy a maradás mellett dönt-e az illető, milyen a hatása a családalapításra, hogyan alakul a nyelvtudás, a munkavállalás. Azaz a területhez kötően alapuló állampolgárság valós összefüggéseit lehetne ezen a jogintézményen keresztül felmérni és figyelemmel kísérni. Ehhez a migrációs statisztikai rendszer javasolt reformja kellene, bevezetve az egyéni statisztikai azonosítót, hogy a követés lehetőségessé váljon, segítve a spontán vagy majd támogatott beilleszkedési életútállomások azonosítását. A gyorsított honosítási eljárás inkább hatályosulási és identitáspolitikai vizsgálatot igényel, leválasztva azt az integrációs kérdésekről.

A szabályozás módosításával elősegíthető, hogy az állampolgárság megszerzése erősítse a migránsok biztonságérzetét, megkönnyítse beilleszkedésüket.

- A honosítás általános feltételeit át kell alakítani: rövidíteni a várakozási időt, kedvezően értékelni a család összetételét, a kérelmező végzettségét, nyelvismereteit, életkorát, egészségi állapotát. A spontán beilleszkedéshez ezek döntő szempontok (pl. pontozásos rendszert bevezetve lehetne egyre rövidebb a várakozási idő). A magas képzettségűek, több nyelvet beszélők, fiatal családok kedvezményezése kerüljön be az állampolgárság megszerzésének rendjébe. Másként fogalmazva, *kell egy vízió arról,*

hogy kik legyenek a jövődöbeli állampolgárok, mert egyszer elfogynak a határon túli magyarok.

- A honosítást – ide értve a tényleges, területhez kötődő állampolgárság-szerzést – le kell választani a rendészeti jogról. Ne legyen kötelező feltétel bizonyos rendészeti jogállások megszerzése, továbbá *saját kritériumokat* kell az egzisztenciára és a közbiztonsági kockázat mértékére bevezetni a kérelmezők körében. Nem indokolt a teljes büntetlenség és a teljes nemzetbiztonsági, közbiztonsági előélet hiányát megkövetelni, a kisebb súlyú vagy több évvel korábbi cselekmény ne legyen kizáró ok. Annál is kevésbé, mivel a gyorsított honosítási eljárásban nyilvánvalóan nem tudják majd ellenőrizni a honosítást kérők effajta előéletét, a megkülönböztetés e téren is bekövetkezik majd az általános honosítási feltételeket teljesítőkhöz képest.
- Az állampolgárság-szerzésben a *területen születés* és *itt nevelkedés*, iskoláztatás nagyobb kedvezményt jelentsen, azaz a ius soli elvet szélesebb körben kellene alkalmazni. Ez segítene sok migráns családnak, hogy itt születő gyermeke állampolgárrá váljon, ami motiválja a családot is az állampolgárság megszerzésére.
- A honosítási eljárásban a jogorvoslat, az iratokba betekintés, az indoklási kötelezettség olyan *eljárási garancia*, amelyet minden országban biztosítanak az Európa Tanács egyezménye alapján. Az integrációhoz azért van köze, mert visszajelzést ad a kérelmezőnek, hogy még mit kellene teljesítenie, vagy miért ne próbálkozzon többször. Jogállami környezetben érthetetlen ezek megtagadása.
- A ius soli elv alapján szerezhető feltételes állampolgárság bizonyos idő elteltével váljon véglegessé, hiszen az emberi méltóságot sérti a határidő nélküli bizonytalanság.
- A honosítási eljáráshoz csatolt életrajzok célja és tartalmi elemei ma meghatározatlanok, de ez nem maradhat így, ha az integrációs esélyek felmérése és értékelése bekerül a honosítási elvek körébe. Persze egy elbeszélgetés ezt ugyanúgy pótolná, különösen, ha még nem tud magas fokon magyarul írni a kérelmező.
- Az állampolgársági vizsga rendje és a vizsgára való felkészülés módosításra szorul. A vizsga célja nem a megbuktatás, hanem annak felmérése, hogy hol áll az egyén az integrációs előrehaladásban (nyelvtudás, eligazodás, saját életútjának és céljainak elérése terén). Ehhez persze naprakész és jól felépített tankönyvre is szüksége lenne ábrákkal, táblázatokkal, sokkal egyszerűbb megfogalmazásban. Másfelől a vizsga az államszervezet és az alapjogok ismeretét gyakorlati módon kérje számon (hogyan íratja be a gyereket ön az iskolába, mit tesz, ha ellopták az iratait, az adóhivatalban hogyan intézi az adószámát stb.). Absztrakt esszék helyett teszt célszerű: rövid kérdések, rövid válaszok. A vizsga egészéről egy honlapon lehetne interaktív módon friss információkat adni. A vizsgára felkészítő civil szervezetek kapjanak támogatást, hiszen a mainál sokkal több embernek lenne szüksége a tanfolyamokra, nyelvoktatásra, ügyintézésben segítő tanácsokra. A vizsgák legyenek nyitottak annyiban, hogy a bizottságban

lehessenek külsős tagok (civil szervezet, önkormányzati szociális munkás, pedagógus, megfigyelőként vagy akár kérdezőként), a hivatali dolgozók mellett, legyen mód a dolgozatok és a szóbeli értékelés megmagyarázására, a betekintésre. A vizsga tartalmát, kommunikációját és beválását illetően egy tanácsadó testület létrehozása szélesebb nyilvánosságot adna az intézménynek.

Irodalom:

HUDDLESTON, THOMAS – JAN NIESSEN (WITH NI CAOIMH, EADAOIN AND WHITE, EMILY) (2011): **Migrant Integration Policy index III.** *British Council, MPG, Brussels.*

IRSAY, GYÖRGY (2003): **Örökre számúzve.** *Adatok 1500 számúzott magyar történetéhez.* Püski, Budapest.

KEMÉNYFI, RÓBERT (2001): **A mérés lehetősége az etnikai, a vallási és a nemzeti kisebbség fogalmában.** *In: Faragó Tamás – Őri Péter (szerk.) / Történeti Demográfiai Évkönyv, 2001. Központi Statisztikai Hivatal Népeségstudományi Kutatóintézete, Budapest, 65–78. old.*

KLINGER, ANDRÁS (1994): **A nemzetiségi statisztika Európában és Magyarországon.** *In: Klinger András (szerk.): Magyarország nemzetiségeinek és a szomszédos államok magyarságának statisztikája (1910–1990).* KSH, Budapest, 22–41. old.

KOSTAKOPOULOU, DORA – CARRERA, SERGIO – JESSE, MORITZ (2009): **Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU.** *In: Guild, Elspeth – Gronendijk, Kees – Carrera, Sergio / Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU.* Ashgate, Farnham-Surrey-Burlington, 2009. 167–186. old.

NIESSEN, JAN – HUDDLESTON, THOMAS (2009a): **Handbook on Integration for Policy Makers and Specialists, 3rd edition.** *European Commission, DG for Justice, Freedom and Security, Brussels.*

NIESSEN, JAN – HUDDLESTON, THOMAS (SZERK.) (2009b): **Legal frameworks for the integration of third-country nationals.** *Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston.*

NIESSEN, JAN – HUDDLESTON, THOMAS – CITRON, LAURA (IN COOPERATION WITH ANDREW GEDDES AND DIRK JACOBS) (2007): **Migrant Integration Policy Index.** *British Council, MPG, Brussels.*

TÓTH, JUDIT (2009): **Acquiring Nationality: Is it a Goal, a Tool, or an Assessment of Integration?** *In: Niessen – Huddleston, (2009b), 159–193. old.*

TÓTH, JUDIT (2010a): **Ethnic Citizenship – Can it be Obtained and Tested?** *In: van Oers – Ersbøll – Kostakopoulou, (2010), 211–240. old.*

TÓTH, JUDIT (2010b): **Népszámlálás és migrációs statisztika.** *Kisebbségkutatás, 2010/4: 575–589. old.*

TÓTH PÁL PÉTER (1994): **Magyarország új állampolgárai. 1988–1992.** In: *Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): Jönnnek? Mennek? Maradnak? MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 85–97. old.*

UGRÓCZKY, MÁRIA (2006): **Állampolgársági ismeretek.** *BM Duna Kiadó, Budapest, 2006.*

VAN OERS, RICKY – ERSBØLL, EVA – KOSTAKOPOULOU, DORA (SZERK.) (2010): **A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe.** *Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston.*

ZELLER, JUDIT (2005): **Alkotmányjogi esetek.** *Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.*

WOPERA ZSUZSA (2010): **A hadadi-ügy – A kettős állampolgárság megítélése a házassági perek joghatósági szabályaiban.** *JeMa, 2010/1 66–76. old.*

Függelék: A tanulmány első felében elemzett szakirodalom

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmek vizsgálatának gyakorlatáról. Országgyűlési Biztosok Hivatala, 1997.

Európai egyezmény az állampolgárságról. Európa Tanács – 1997. Acta Humana 1999/37-38: 124-135.

Aradi, Gábor, Az optálás kérdése Tolna megyében. Tanulmányok 2002, 155-199.

Bajáki, Veronika, Magyar állampolgárság – kettős állampolgárság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.

Csergő, Zsuzsa – Golgeiger, James M., Virtual nationalism in comparative context: how unique is the Hungarian approach? Central European Political Science Review, 2005/16: 40-56.

Csink, Lóránt, Az állampolgárság szabályozása 1945 és 1950 között Magyarországon. Publicationes doctorandorum iuridicorum. 2004/4: 137-148.

Demeter, Andrea, Az Európai Unió tagállamainak szabályozása, gyakorlata az állampolgárság tárgyában. Összehasonlító elemzés. Európai Tanulmányok, 2004. IV: 637-693.

Egry, Gábor, Otthonosság és idegenség. Identitáspolitikai és nemzetfelfogás Magyarországon a rendszerváltás óta Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.

Kukorelli, István, Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, 1994, 2002, 2009.

Fullerton, Maryellen – Sik, Endre – Tóth, Judit (ed), Refugees and Migrants: Hungary at a Crossroads. Yearbook of the Research Group on the International Migration, the Institute for Political Science of HAS, 1995.

Fullerton, Maryellen – Sik, Endre – Tóth Judit (ed), From Improvisation toward Awareness? Contemporary Migration Politics in Hungary. Yearbook of the Research Group on International Migration, Institute for Political Science, H.A.S., 1997.

Fűrész, Klára, Az állampolgárság és a státuszjogok. In: Alkotmánytan I (Szerk.: Kukorelli István). Osiris Kiadó 2002, 209-242.

Galántai, Ambrus, Kettős állampolgárság, Valóság, 1995/8: 18-32.

Gönczi, Katalin, *Magyarok az amerikai legfelsőbb bíróság előtt*, Helikon Kiadó, 2000.
Halász, Iván – Majtényi, Balázs (szerk.), *Regisztrálható-e az identitás?* Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.

Halász, Iván – Schweitzer, Gábor, *Állampolgárság. Kommentár az Alkotmány 69. §-ához*. Az Alkotmány kommentárja I-II. Szerk.: Jakab András, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2432-2470.

Halász, Iván, *Ethnicity and territory in the Central and Eastern European Status Laws*, *Central European Political Science Review*, 2005/16: 57-67.

Halász, Iván, *Dual citizenship as an instrument of the Hungarian policy towards the nation? Regio (A review of studies on minorities, politics and society)*, 2005/73-86.

Halász, Iván, *National and Ethnic Minorities and Minority Laws in Central Europe. Minorities Research (A Selection of Studies by Hungarian Authors)*. Budapest, Lucidus, 2008/10: 131-148.

Haraszti, Katalin, *A magyar állampolgárság megszerzése; döntés-előkészítés, elnöki diszkréció*. Magyar Közigazgatás, 1998/1: 12-33.

Hargitai, József, *A magyar állampolgársági jog de lege lata (gondolatok néhány alapelvről)*, Magyar Jog, 1993/12: 721-724.

Hargitai, József, *Az állampolgárság a nemzetközi jogban és az alkotmányjogban. Gondolatok az új alkotmány koncepciójáról*, Magyar Jog, 1996: 705-714.

Ieda, Osamu, *Ideological background of the amendment Status Law controversy in Hungary*. *Central European Political Science Review*, 2005/16: 7-20.

Ieda, Osamu et al. (ed), *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Slavic Research Centre, Hokkaido University, Sapporo, 2006.

Judit, Tóth: *Entre politique étrangère et politique intérieure – La „Politique de Diaspora” de la Hongrie*. In : *Loin des yeux, près du coeur. Les États et leurs expatriés*. Sous la direction de S. Dufoix, C. Guerrassimoff, A. de Tinguy. Presses de Sciences-Po, Paris, 2010, 221-237.

Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs, *A „kettős állampolgárság” kérdése – közpolitikai és közjogi érvek és ellenérvek*.

Romániai magyar évkönyv, 2005. 213-228.

Kántor, Zoltán, Re-institutionalizing the nation – status law and dual citizenship. *Regio (A review of studies on minorities, politics and society)*, 2005:40-49.

Kardos, Angelika Csilla, Az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény a magyar állampolgársági jog tükrében. *Alkotmányjogi TDK*, 2004, I: 33-56.

Kende, Tamás – Nagy, Boldizsár, Köldökszínór vagy pányva: jogi kötelekek az állampolgár (jogi személy) és állama között. *Mi lesz, ha nem lesz?* 1997, 175-204.

Kézikönyv – Az anyakönyvi igazgatás, házasságkötési eljárás és névviselés, állampolgári eljárás. *Közigazgatási Iroda Kft., Hagyárosbörönd*, 2005.

Kézikönyv – A területi, személyi autonómia és a kettős állampolgárság gyakorlata az Európai Unióban. – Az európai szintű kisebbség-védelem kiépítésének lehetőségei. *Országgyűlés Hivatala. – Multiszolg. Bt.*, 2005.

Kisteleki, Károly, A magyar állampolgárság fejlődéstörténete a kezdetektől a rendszer-változásig. *Doktori képzés* 2003. 13-37.

Kisteleki, Károly, Az állampolgárság a dualizmus idején, *Állam- és Jogtudomány*, 1997/1-2: 37-52.

Kisteleki, Károly, Magyar állampolgárság a XX. században, *Állam- és Jogtudomány*, 2000/1-2: 57-77.

Kisteleki, Károly, Regulation of the legal institution of the Hungarian nationality from the beginnings to Act L of 1879, *Annales*, 2000/38: 41-50.

Restitutio in integrum avagy törvényt a külföldi magyarok magyar állampolgárságának visszaállítására, *Konferencia*. Budapest, 2005. febr. 11-12. *Magyarok Világszövetsége, Timp Kft.*, 2005.

Kopper, Ákos, Állampolgárság határon innen és túl, *Beszélő*, 2010/5-6: 25-35.

Kovács, M. Mária – Tóth, Judit, Kin-state responsibility and ethnic citizenship: The Hungarian case. In: *Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition*. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig and Wiebke Sievers (eds.) Amstemsam University Press, 2009, 151-176.

Kovács, Mária M., The politics of non-resident dual citizenship in Hungary. *Regio (A review of studies on minorities, politics and society)*, 2005:50-72.

Kovács, Mária M. The Politics of Dual Citizenship in Hungary. In: Faist, T. & P. Kivisto: *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007: 92-112.

Kovács, Mária M., The Politics of Dual Citizenship in Hungary. *Citizenship Studies* 2006/4: 431-451.

Kovács, Mária M. – Tóth, Judit, Kin-state responsibility and ethnic citizenship: The Hungarian case. In: R. Bauböck; B. Perching; W. Sievers (eds.). *Citizenship Policies in the New Europe.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007: 135-159.

Lőrincz, Aranka, Állampolgársághoz való jog a nemzetközi jogban. A nemzeti szuverenitástól a mindenkit megillető emberi jogig. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2008/13: 41-48.

Madari, Edit, Az állampolgársági kérelmekről. *Magyar Közigazgatás*, 1993/10: 623-627.

Madari, Edit, Útmutató az állampolgársági ügyek intézéséhez. BM Könyvkiadó, 1994.

Madari, Edit – Parragi, Mária, A magyar állampolgárságról szóló új törvény. *Magyar Közigazgatás*, 1993/6: 321-328.

Madari, Edit – Parragi, Mária, The new Act on Hungarian nationality. *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1993/1-2: 65-76.

Miskolczi-Bodnár Péter, Az állampolgársági követelmény megítélése a közjegyzői szolgáltatások piacán folyó verseny körében. 1-2. *Közjegyzők Közlönye*, 2004/11: 3-7, 12: 3-7.

Nagy, Boldizsár, A szuverén határai. *Fundamentum*, 2003/2: 38-48.

Nyíri, Pál – Fullerton, Maryellen – Tóth, Judit (ed), *Diasporas and politics. Yearbook of the Research Group in the International Migration, Hungarian Academy of Sciences* 2001.

Osztovits, András (szerk.), *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata I-II.* Complex Kiadó, Budapest, 2008 (különösen 63-76.o.)

Pap, András László, *Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok.* L'Harmattan, Föld-rész Könyvek 2009.

Pap, Gábor, Az 50 éve született harmadik állampolgársági törvény néhány erényéről. *Publ. Univ. Miskolc. Sect. Jur. Et pol.* 2007/2: 405-413.

Pap, Gábor, Hatvan éve született a második állampolgársági törvény. Ünnepi tanulmányok. Kalas Tibor a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanárának oktatói munkásságának tiszteletére, 2008, 255-269.

Pap, Gábor, A nyilatkozat a hatályos állampolgársági törvényben. Publ. Univ. Miskolc. Sect. Jur. Et pol. 2008/5: 3-12.

Pap, Gábor, A honosítás új szabályairól. Holló András-jubileum, Miskolci Egyetem 2003, 319-327.

Pap, L. András, The Status Law Syndrome. Central European Political Science Review, 2005/16: 99-106.

Parragi, Mária, Állampolgársági jogi dilemmák – a jogalkalmazó szemével. In: Idegenek Magyarországon, MTA Politikatudományi Intézet, 1998, 79-86.

Parragi, Mária, Európai egyezménytervezet az állampolgárságról, Társadalmi Szemle 1995/4: 58-67.

Parragi, Mária, Hungarian citizenship law and Hungarians living abroad. Minorities Research (A Selection of Studies by Hungarian Authors), Budapest, Lucidus, 2001:94-104.

Parragi, Mária – Ugróczky, Mária (szerk.), A magyar állampolgárságra vonatkozó jogszabályok II. Szemimpex Kiadó, 1994.

Parragi, Mária (szerk.), A magyar állampolgárságra vonatkozó jogszabályok I. Szemimpex Kiadó, 1993.

Petrétei, József, Magyar alkotmányjog. 1. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002. Pomogyi, László, Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

Puskás, Julianna, Kivándorló magyarok az Egyesült Államokban 1890–1940, Akadémiai Kiadó, 1982.

Schöpflin, Georg, Hungary and the EU: the Status Law and after. Central European Political Science Review 2005/16: 21-28.

Sík, Endre – Tóth, Judit (szerk.), Idegenek Magyarországon. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi migráció kutatócsoport évkönyve, Budapest, 1997.

Somogyvári, István (szerk.), Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998. I-II. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998.

Szalayné, Sándor Erzsébet, *Az Európai unió közjogi alapjai I. Dialóg-Kampus kiadó, Budapest–Pécs, 2003.*

Szalma, József, *Az állampolgársági jogosultság jogi szabályozásának fejlődésmenete a magyar jogban, Jogtörténeti Szemle, 2005/4: 21-27.*

Szalma, József, *Az állampolgárságról – külföldi kitekintés. Jogtörténeti Szemle, 2007/2: 25-35.*

Szamel, Lajos, *Az állampolgársági jog közjogi (alkotmányjogi és közigazgatási jogi), illetve magánjogi jellegéről.*

Kovács István-*emlékkönyv, JATE, Szeged, 1991. 333-343.*

Szamel, Lajos, *Az állampolgársági jog reformjáról. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.*

Szamel, Lajos, *Az állampolgársági jog reformjáról, Magyar Közigazgatás 1991/3: 193-208.*

Szarka László, *The legal institution of dual citizenship as a means of dealing with minority and migration situations Minorities Research (A Selection of Studies by Hungarian Authors) Budapest, Lucidus, 2005: 106-118.*

Szarka, László (ed), *Hungary and the Hungarian Minorities (Trends in the Past and Our Time). Atlantic Studies on Society in Change, Columbia University Press, 2004.*

Tezla, Albert *Az amerikai magyarok 1895–1920. I-II. Európa Kiadó, 1987.*

Tezla, Albert, *Egy szívvel két hazában, Corvina Kiadó, 2005.*

Tóth, Gábor Attila, *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris Kiadó, Budapest, 2009.*

Tóth, Judit, *A külföldiek integrációja: célok és mérhetőség európai szinten. EIF kutatás, 2009. (kézirat: 2009. november) 1-22.*

Tóth, Judit – Legény, Krisztián (szerk.), *Összehasonlító alkotmányjog, Complex Kiadó, Budapest, 2006.*

Tóth, Judit – Ugróczky, Mária, *Kézikönyv a határon túli magyarokat érintő jogszabályi rendelkezésekről. Magyar Országgyűlés, 2008.*

Tóth, Judit (szerk.), *Schengen (A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában). Kisebbségkutatás könyvek. Lucidus, Budapest, 2000.*

Tóth, Judit, Kit érdekelnek a migránsok? Ankét a kisebbségkutatásról. *Regio* 2009/3: 106-113.

Tóth, Judit, Alkotmányozás és állampolgárság. In: Chronowski Nóra – Petréttei József (Szerk.), *Tanulmányok Ádám Antal Professzor emeritus születésnapjának 80. évfordulójára*. PTE ÁJTK, Pécs, 2010: 391-426.

Tóth, Judit, Az üldözöttek jogi rehabilitációja: torzó. In: *Visszatérés – Újrakezdés*. Szerk.: Botos János és Kovács Tamás. *Holokauszt Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány*, 2007, 18-42.

Tóth, Judit, Is it possible to regulate citizenship by referendum? *Minorities Research (A Selection of Studies by Hungarian Authors)* Budapest, Lucidus, 2007: 88-121.

Tóth, Judit, Kívánatos immigránsok? Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényről. Jönnek? Mennek? Maradnak? MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi migráció kutatócsoport évkönyve, Sik, Endre (szerk.), 1994, 98-110.

Tóth, Judit, Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény elemzése. *Magyar Jog*, 1994/4: 213-222.

Tóth, Judit, Who are the desirable immigrants in Hungary under the newly adopted laws? *Refugees and migrants 1995*, 57-68-

Tóth, Judit, Kettős állampolgárságot népszavazással? *Fundamentum*, 2004/2: 80-87.

Tóth, Judit, *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004.

Tóth, Judit, Hogyan vélekednek az állampolgárságról a parlamentben? *Regio*, 2004/4: 36-50.

Tóth, Judit, Principles and Practice of Nationality Law in Hungary. *Regio (A review of studies on minorities, politics and society)*, 2005: 21-39.

Tóth, Judit, Mit ér az állampolgárság, ha magyar? In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk.: Imre, Miklós – Lamm, Vanda – Máthé, Gábor, Corvinus Egyetem – Károli Gáspár Református Egyetem – MTA Jogtudományi Intézet, 2006: 419-426.

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

Tóth, Judit, Az állampolgári jogállás és a személyállapot. Távoktatási anyag. Szerk.: Majtényi Balázs – Halász Iván, Corvinus Egyetem, 2006: 1-35.

Tóth, Judit, Acquiring Nationality: Is it a Goal, a Tool, or an Assessment of Integration? In: Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals. Edited by Niessen, J. – Huddleston, T., Martinus Nijhoff Publishers, Vol.18 'Immigration and Asylum Law and Policy in Europe', Leiden–Boston, 2009: 159-193.

Tóth, Judit, Legal regulations regarding Hungarian Diaspora. Regio (A review of studies on minorities, politics and society), 2000: 37-64.

Tóth, Judit, A diaszpóra a jogszabályok tükrében. Regio, 1999/3-4: 46-92.

Tóth, Judit, The Hungarian Diaspora in the legal regulations, Acta Juridica et Politica, 2000/34: 475-493.

Tóth, Judit, Diaspora Politics: Programs and Prospects. In: New Diasporas in Hungary, Russia and Ukraine: Legal Regulations and Current Politics), Kiss, I. and McGovern, C. (Eds.) Open Society Institute/COLPI, 2000: 96-141.

Tóth, Judit, Státusmagyarság. Mozgó Világ 2001/4: 12-19.

Tóth, Judit, A nemzetközi migráció jogi alapjai. In: Migráció és Európai Unió. (Szerk.: Lukács Éva – Király Miklós) AduPrint, 2001: 81-123.

Tóth, Judit, Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem. Magyar Kisebbség 2002/1: 103-112.

Tóth, Judit, A státustörvényről – A Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében. In: A státustörvény – Előzmények és következmények. Szerk.: Kántor Zoltán. Teleki László Intézet, 2002: 57-69.

Tóth, Judit, Lehet-e módosítani a státustörvényt? In: Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.) Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában (2002–2004). Gondolat – MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet 2004, 209-230.

Tóth, Judit, A vizionált nemzetpolgárság. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2005/1: 21-32.

Tóth, Judit, Fórum – nép, nemzet, szuverenitás. Fundamentum, 2006/2: 73-78.

Tóth, Judit, The Impacts of EU Enlargement on National Building and Citizenship Law. In: Illiberal Liberal States – Immigration, Citizenship and Integration in the EU. Edited by Elspeth Guild, Kees Groenendijk and Sergio Carrera. Ashgate, England, 2009: 101-112.

Tóth, Judit, Az uniós állampolgárság és választójogi összefüggései az önkormányzatoknál. Magyar Közigazgatási Intézet – IDEA – Önkormányzatok és EU közpolitika, 2004/2: 1-52.

Tóth, Judit, A helyi önkormányzatok európai szintű szabályozása. Európai integráció, 1997: 95-129.

Tóth, Judit, Magyarok közt egy európai? A magyar állampolgári jogállás és az európai állampolgárság viszonyáról In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. Konferencia – Pécs, 2000. május 18-19. Szerk.: Andrásy Gy. – Cseresnyés F. PTE Európa Központja, 2001: 43-59.

Tóth, Judit, A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről. In: Schengen (A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában). Szerk.: Tóth Judit. Kisebbségkutatás könyvek. Lucidus, 2000: 123-173.

Tóth, Judit, The Consequences of Accepting EU identity: The Case of Hungary and Ethnic Minorities. In: Kees Gronendijk, Elspeth Guild and Paul Minderhoud (Eds.) In Search of Europe's Borders. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe Vol.5 Kluwer Law International. 2002: 251-272.

Tóth, Judit, Miért nem lehet, ha szabad – a többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől Beszélő, 2003/10: 10-19.

Tóth, Judit, Connections of Kin-minorities to the Kin-state in the Extended Schengen Zone. In: The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Edited by Kántor – Majtényi – Ieda – Vizi and Halász. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004: 371-395.

Tóth, Judit, Konzuli jogvédelem és uniós állampolgárság. EU-tanulmányok, 4. kötet, Nemzeti Fejlesztési Hivatal 2004: 799-826.

Tóth, Judit – Sik, Endre, Joining an EU identity. Integration of Hungary or the Hungarians? In: Europeanisation, National Identities and Migration. Changes in Boundary Constructions between Western and Eastern Europe. (Edited by Spohn, W. and Triandafyllidou, A.) Routledge Advances in Sociology. Routledge, 2003: 223-244.

Tóth, Judit-Fejes, Zsuzsanna, Report on multilevel governance and competences of local and regional authorities in the area of freedom, security and justice (to the Committee of the Region, EU), CEPS, Brussels, April 2009: 1-95.

Tóth, Pál P., Deprived of citizenship. Minorities Research (A Selection of Studies by Hungarian Authors), Budapest, Lucidus, 2001: 42-51.

Tóth, Pál P., Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon. 1988-1994. Püski Kiadó, 1997.

Tóth, Pál P., Magyar? Állam? Polgárság? Idegenek Magyarországon. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi migráció kutatócsoport évkönyve, 1998: 75-77.

Tóth, Pál P., Magyarország új állampolgárai. 1988–1992. Hatalom és társadalom, 1995: 687-702.

Tóth, Pál P., Magyarország új állampolgárai. 1988–1992, Jönnék? Mennek? Maradnak? MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi migráció kutatócsoport évkönyve, 1994: 85-97.

Trócsányi, László (szerk.), A mi Alkotmányunk. Complex Kiadó, Budapest, 2006.
Trócsányi, László ifj., Közjogi változások és a rendszerváltás. Magyar Közigazgatás, 1993/7: 391-398.

Ugróczy, Mária, Az állampolgársági eljárás és az államigazgatási eljárási szabályok viszonya. Magyar Közigazgatás, 1994/9: 536-539.

Ugróczy, Mária, Az állampolgárság szabályozása Európában. Acta Humana, 1999/37-38: 57-71.

Varga, Norbert, Az állampolgárság megszerzése a magyar és az amerikai alkotmányjogban a 19. században. Jogtörténeti tanulmányok, 2005/8: 541-557.

Varga, Norbert, The framing of the first Hungarian citizenship law (Act L of 1879) and acquisition of citizenship Hungarian Studies, 2004/18: 127-153.

Varga, Norbert, A dualista állampolgársági jog levéltári forrásai, különös tekintettel az 1879:L. tc. megalkotására, Doktoranduszok fóruma, 2004, 421-425.

Varga, Norbert, A távollét intézménye a magyar állampolgársági jog történetében, különös tekintettel az első állampolgársági törvényre. (1879: L. tc.). Studia iurisprudentiae, 2002/1-2: 417-431.

Varga, Norbert, Az állampolgárság elvesztése az 1879:L. tc. alapján. Studia iurisprudentiae, 2002/2: 455-476.

Vizi, Balázs, Evaluation of the Status Law in the European Union. Central European Political Science Review 2005/16: 78-91.

Waterbury, A. Myra, Ideology, organization, opposition: how domestic political strategy shapes Hungary's ethnic activism. Regio (A review of studies on minorities, politics and society), 2006/9: 65-86.