

## HATÓSÁGI ÉS JÁRVÁNYÜGYI KIHÍVÁSOK AZ ÁLLAMPOLGÁRI STÁTUSZ ÉS A MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁGI JOG TÜKRÉBEN

*„... polgártársaink semmiképpen sem sejthették a váratlan eseményeket, melyek az említett esztendő tavaszán történtek, s amelyek, mint ahogy később rájöttünk, mintegy első jelei voltak annak a súlyos eseménysorozatnak, melynek krónikáját most előadni szándékozunk.”*

*(Albert Camus: A pestis)*

### 1. A magyar állampolgárok migrációja mint egészségügyi rizikófaktor

A migráció globális jelenség, valamennyi történelmi korban előfordult, oka és intenzitása azonban változó volt. Akár országon belüli, akár más államok irányába induló migrációról beszélünk nyilvánvaló, hogy az egészségügyi kockázatot is rejt magában. E kockázat mértéke függ attól, hogy csupán kalandvágó egyének, esetleg kislétszámú közösségek vagy akár egész embertömegek útjáról van-e szó. Rendkívüli módon emelheti a járványügyi rizikót, ha az adott származási régióból a migrálás folyamatát éppen egy tomboló ragály okozza. A migráció jogalanyai körébe azonban nemcsak az adott állammal állampolgársági jogviszonyban nem álló személyek tartozhatnak, hanem adott esetben saját állampolgárok is.<sup>1</sup>

A migráns definíció határán elhelyezkedő személyek, úgymint adott nemzetiségű, az országhatáron rendszeresen ingázó külhoniak, a hazalátogató – amúgy más földrészen élő – leszármazás elve szerinti honi állampolgárok, a külföldről hazatérő vendégmunkások, vagy akár az egyszerű turisták is fokozhatják egy világjárvány terjedését. Megállapítható tehát, hogy a globalizáció, a szabad mozgás és tartózkodás, valamint a munkaerő-áramlás európai alapszabadsága és egyes „nemzetpolitikai vívmányok” növelik a határokon átvélő, akár naponkénti ritmusú mozgásokat.

Az állampolgárság az egyén (természetes személy) és az állam közötti közjogi kapcsolat. E kapcsolat azonban nem feltétlenül kötődik államterülethez. Az ország közigazgatási határán kívül élő személy is lehet állampolgár, és a területen élő is lehet külföldi. Az ország lakosságát adó természetes személyek státusza, ezáltal az államhoz kapcsolódó jogi kötődésük mértéke így eltérő lehet.

A többes állampolgárság jogintézménye a 20. században már több megoldandó kérdést vetett fel, különösen a katonai szolgálat, az adózás és a nemzetközi magánjog területén. A „kétpólusú világrend” idején például a szovjet blokk kétoldalú egyezményekkel kívánta állampolgárai jogát e tekintetben korlátozni. Mint látjuk azonban, egy világjárvány esetén újabb kérdések vethetők fel a többes állampolgárok jogai és kötelezettségei terén is. Aligha van az állampolgársági jognak még egy olyan területe, amely annyi államközi

---

<sup>1</sup> Hautzinger Zoltán: A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)jogszabályozás. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2014/2. 70. o.

konfliktust okozott volna, mint amilyen a kettős állampolgároknak nyújtott védelem kérdése az állampolgárságok halmozódása esetén.<sup>2</sup>

A magyar jog az állampolgárság halmozódását hagyományosan túri, elismeri és bizonyos foki (a honosítási eljárás révén) támogatja is. Jelentős válságok idején ugyanakkor a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyok, vagy éppen a kettős vagy többes állampolgársággal rendelkezők kockázatot jelentenek, mivel – megtúrt státusz-halmozás ide vagy oda – egy idegen államnak is polgárai. A Covid-19 világvilágjárvány időszakában az állampolgári jogok és kötelezettségek közül mindenekelőtt felértékelődött az Alaptörvényben is biztosított hazatérés joga, valamint a testi egészséghez való jog. Az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdése alapján a magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet. A magyar állampolgárok hazatérésének feltételeit – a mindenkori járványügyi helyzet függvényében – kormányrendeletekben szabályozták. A legszigorúbb szabályozási időszakban az igazolt magyar állampolgárság (vagy hozzátartozói státusz) adta az államterületre való belépés – szinte kizárólagos – jogi alapját. A magyar állampolgárságon túli másik állampolgárság létét, és a Magyarországhoz való tényleges kötődés mértékét, a belföldi lakhatás és megélhetés kérdését a járványhelyzet ellenére sem lehetett vizsgálni, mivel egy ilyen szempont szerint érvényesített esetleges beutazási korlátozás kétségkívül alapjogot sértett volna.

## 2. A diaszpórában élő magyar állampolgárok érdekvédelme a járványhelyzetben

A magyar jogban főszabályként hagyományosan megjelenő állampolgársági alapelv (*ius sanguinis elve*<sup>3</sup>), valamint az ismert történelmi események következtében rendkívül sok magyar állampolgársággal rendelkező személy él határainkon kívül, úgynevezett diaszpórában.<sup>4</sup> A külhoni magyar közösségek – az előbb ismertetett tényeket alapul véve – két nagyobb kategóriára oszthatók, úgymint a Magyarország határainak megváltoztatása által kialakult úgynevezett autochton, vagy őshonos kisebbségi közösségekre, valamint a migrációs eredetű, úgynevezett allochton diaszpórák-közösségekre.<sup>5</sup> E két kategória anyaországához való kötődése és kapcsolata, ezáltal a járványhelyzetben fellépő érdekük érvényesítése is eltérő.

A magyar állampolgárt az állampolgárságához fűződő jogok külföldön éppúgy megilletik, mint Magyarországon. E jogok érvényesítésében a konzuli szolgálatok nyújtanak segítséget.<sup>6</sup> A pandémia alatt az ügyfélfogadást a legtöbb magyar konzuli hivatal beszüntette, a feladatkörébe tartozó közigazgatási hatósági eljárások végzését felfüggesztette. Az állam leginkább kézzel fogható (nemzetközi) védelmi képességét azonban főként olyan esetekben kell megmutatni és az állampolgár olyankor veszi igénybe, amikor valóban akut problémái adódnak külföldön. A külképviselteknek továbbra is készen kellett tehát állniuk az (érdek)védelem biztosításának esetére. A halaszthatatlan, ún. „érdekvédelmes ügyek” – úgymint a repatriálás megszervezése, a hazatéréshez szükséges

<sup>2</sup> Bajáki Veronika: Magyar állampolgárság – kettős állampolgárság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1973. 174. o.

<sup>3</sup> A leszármazás, vagyis a *ius sanguinis elve* alapján a gyermek születésével automatikusan megszerzi felmenői állampolgárságát születési helyére tekintet nélkül.

<sup>4</sup> Walker Connor szerint „a diaszpóra egy népnek az óhazán kívüli élő része”. Vö. Connor Walker: The impact of homelands upon diasporas. In: Sheffer Gabriel (ed.): Modern Diasporas in International Politics. Croom Helm: London, 1986. 16. o.

<sup>5</sup> Gazsó Dániel: A magyar diaszpóra fejlődéstörténete. Kisebbségi Szemle 2016/1. 9. o.

<sup>6</sup> A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény felhatalmazása alapján

úti okmányok kiállítása, a külföldön történt haláleset esetén a hozzátartozók felkutatása és értesítése, vagy a helyi orvosok, egészségügyi intézmények elérhetőségeiről való tájékoztatás – felértékelődtek. A határ mentén élő honfitársaink közül sokan Magyarországon tanulnak, dolgoznak, vagy vesznek igénybe egészségügyi szolgáltatást, így az ott élő magyarság szempontjából a határ átlépésének kérdése volt a legneuralgikusabb pont. A Kárpát-medencei magyar konzulátusok több esetben segédkeztek a diákok érettségi vizsgákra való eljuttatásában, vagy beteg emberek egészségügyi kezelésen való részvételében. A mindennapos ügyintézés nagyban segítette az a rendelkezés, mely alapján a szomszédos államokban élő magyarok karantén kötelezettsége nélkül, maximum 24 órás időtartamra beléphetnek az államhatártól számított legfeljebb 30 kilométerre lévő zónába. Rendészeti és járványügyi szempontból ugyanakkor nehézkes volt ennek az engedménynek a betartatása és ellenőrzése. Ehhez hozzájárult az az ismert jelenség is, hogy a többes állampolgár személyek az országhatárok átlépésekor a birtokukban lévő útlevelek közül mindig a kedvezőbbet mutatták a hatóságok számára. E – pandémia nélkül is tapasztalható jelenség – esetében a joggal való rendelkezésből származó előnyök gyakorlatilag elháríthatatlanok. A korábban diktatórikus berendezkedésű országok rossz emlékezettel és rossz beidegződésekkel terhelt lakosai esetében etnikai, szociológiai okokkal, félelmekkel is magyarázható e kettős önazonosítás, a rosszhiszeműség sok esetben ezért kizárható. Az egészségügyi kockázat megjelenésével azonban a jelenlegihez hasonlatos, vészterhes időben minden olyan ember, aki az „ingázóval” kapcsolatba kerül, csupán az illető egyéni tájékozottságának, egészségügyi önvizsgálatának, lelkiismeretének van kiszolgáltatva.

A vakcinák elérhetőségében, az oltások felvételének sorrendjében, valamint a védettségi igazolványok kiállítása kérdésében is meghatározó jelentőséggel bírt az állampolgárság és a magyarországi lakóhely. Kijelenthető, hogy az életvitelszerűen külföldön élő, ám belföldön is bejelentett lakóhellyel, társadalombiztosítási jogvisztonnyal rendelkező magyar állampolgárok nyilvánvaló előnyre tettek szert. Előnyük elsősorban a külföldi állampolgárság szerinti másik állam lakosaival szemben mutatható ki, hiszen a külföldiek beutazásának rendkívüli és haladéktalan korlátozása azonnali hatással bír az egyéni érdekekre.<sup>7</sup> Jelen tanulmány megjelenésekor már a Magyarországon lakó külföldiek is oltakozhatnak, valamint a külföldön élő magyar állampolgárok is igényelhetnek magyar védettségi igazolványt.

### 3. A COVID-19 hatása az állampolgársági hatósági eljárásra, ügyintézésre

Mindenekelőtt leszögezendő, hogy a világjárvány az állampolgársági és anyakönyvi jogszabályaink változását ez idáig nem idézte elő, az eljárás tekintetében sem az ügyfelek, sem az eljáró hatóságok nem kaptak felmentést a jogszabályi követelmények alól. Jogaik kiszélesítése közvetett formában mutatható ki. Miután a közigazgatás működőképességének fenntartása érdekében a jogalkotó csökkenteni kívánta a személyes találkozások számát, az ügyfélszolgálati váróhelyiséget, mint lehetséges gócpontot ezért – ha nem is kiiktatni, de legalább – tehermentesíteni kívánta. Ennek jegyében az egyes személyes okmányok lejárati idejét a jogalkotó *ex lege* meghosszabbította. Amennyiben tehát előfordult olyan eset, amikor a személy állampolgársági státuszának igazolása a *pro forma* szerinti lejárati idő utáni pillanatban történt meg, úgy az állampolgársági jog területére is kiterjedő jogszabály-változás – ha halványan is – de érzékelhető.

<sup>7</sup> Hautzinger Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív tényezői. Belügyi Szemle 2020/9. 51. o.

Szót kell ejteni az állampolgársági ügyekben eljáró hatóság, mint szervezet által átélte kihívásokról is. Az ügytípusban kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Budapest Főváros Kormányhivatala egy valóban rendkívüli méretű és létszámú, feladatköreiben zavarba ejtően színes intézmény. Felelősségi köre az egészségügyi, társadalombiztosítási igazgatás területeire is kiterjed, így a jelenlegi világjárvánnyal szembeni hatékony állami fellépés frontvonalában van/volt. A krízishelyzetekben szükséges belső munkaerő-átcsoportosítás így természetesen itt is megjelenhetett, amely így kihatással lehetett a folyamatban lévő állampolgársági eljárásokra is. Ezen eljárások valószínűleg nem, vagy nem ebből az okból kifolyólag szenvedtek el késedelmet vagy nehézséget, de a rendészeti feladatok megszűnésén elhelyezkedő állampolgársági szakterület életében mindez kimutatható változást hordozott.

Az állampolgársági jogi ágazat Magyarországon hagyományosan a Belügyminisztérium irányítása alatt állt. Az elmúlt évtizedben felerősödött a rendészettel szemben a szakterület nemzetpolitikai kötődése, a 2017-es esztendődtől a Miniszterelnökséget vezető miniszter szakmai felelősségébe tartozik a terület. Azonban a rendkívüli jogrend minden esetben az állami működés általános militarizációja irányába hat, ezért az állampolgársági szerv rendészeti logikával való működtetése – az állomány vezénylése képében, ironikus módon – utolérte a jogterületet. Az állampolgárság fennállásának megállapítása, ellenőrzése újabb jelentőséggel gazdagodott, alapjogi kötődése kézzel foghatóvá vált, amint ezt a fentiekben már elemeztük.

A magyar állampolgárság megszerzése – mint a külföldi (vagy hontalan) állampolgárságú személy végső státuszának elérése – szigorú eljárási és formai követelményekhez kötött. E strikt feltételek határidőben való teljesítése a pandémia idején nagyban megnehezült. Az állampolgársági kérelmeket a cselekvőképese személy csak személyesen nyújthatja be (cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképese személy helyett törvényes képviselője jár el), a postai és az elektronikus út nem lehetséges. Ezen követelmények fenntartása több okból is szükséges. Egyrészt a kérelmező személyazonosságának vizsgálata elengedhetetlen, másrészt a szükséges nyilatkozatok megtétele is az átvevő ügyintéző előtt zajlik, végül az egyszerűsített honosítás során a magyar nyelvismeret igazolása is a kérelmet átvevő személy feladata és felelőssége. Magyarországon a Járási Hivatalok, Kormányablakok csak előzetes időpontfoglalás után, sürgős esetekben fogadtak ügyfeleket, a külképviseletek ügyfélszolgálatai pedig általánosságban bezártak. Hasonlóképpen megemlítendő, hogy az eljárásban a külföldi iratokat eredetben vagy hiteles másolatban, esetlegesen diplomáciai felülhitelesítéssel<sup>8</sup> vagy Apostille tanúsítvánnyal<sup>9</sup>, általában hiteles magyar nyelvű fordítással ellátva kell benyújtani, amihez a kérelmezőknek sokszor nagy távolságokat kellett volna megtenni a lakóhelyük és a hivatalok között. Az országonként eltérő utazási korlátozások, a szálláshelyek bezárása és a kijárási tilalmak jóformán ellehetetlenítették a kérelmezést. A külföldi postai szolgáltatások akadozása, szünetelése miatt a külképviseletek a hiánypótlási felhívásokat elektronikus úton továbbították az ügyfeleknek. Problémát okozott azonban a kézbesítés, az átvétel bizonyítása, mivel így csak annak igazolása volt lehetséges, hogy a végzés kiküldése megtörtént. A teljesítésre – a külföldről történő okirat-beszerzéshez igazodva – hosszabb határidőt kellett megállapítani, sok esetben pedig a határidő utólagos meghosszabbítására is szükség volt. A kérelmező és a külképviselet kapcsolatának

<sup>8</sup> A diplomáciai felülhitelesítés egy a konzul által az okiraton elhelyezett, vagy hozzáfűzött záradék, mely igazolja, hogy az iraton szereplő külföldi bélyegzőnyomat és aláírás hiteles.

<sup>9</sup> Convention abolishing the requirement of legalisation for foreign public documents (Hague, 5 October 1961)

ellehetetlenülése mellett kiemelendő, hogy a konzuli szolgálat és a budapesti székhelyű hatóság közötti gördülékeny iratmozgás hasonló mértékben sérült.

A személyes kontaktusok kerülése végett ünnepélyes állampolgársági esküteleket nem szerveztek, az eskü letételére nyitva álló egy éves időtartamot némely esetben teljesen kihasználták, de a jogvesztés félelme nélkül akár még tovább is halasztották a méltóságtejes eseményt, mivel a járványhelyzetet az eljáró szerv vis maiorként<sup>10</sup> kezelte. Az addigi gyakorlathoz képest többször fordult elő, hogy a honosítandó személy halálával – a honosítási okirat kiállításának napjával – vált „posztumusz”<sup>11</sup> magyar állampolgárrá.<sup>12</sup>

Két külföldi állam, nevezetesen Portugália és Franciaország meglepő választ adott a felmerülő idegenrendészeti és állampolgársági kihívásokra. Esetükben közvetlen, jogalkotásban megjelenő hatása is kimutatható a vírushelyzetnek. Portugáliában a járvány idején az ügyintézés alatt álló idegenrendészeti ügyfeleket és menedékkérőket állampolgári jogokkal ruházták fel, ezáltal kívánták az egészségügyi kockázatot minimalizálni a bevándorlási hatóság és a határon szolgáló rendőrök vonatkozásában.<sup>13</sup> Franciaország még ennél is tovább ment, állampolgárságot adományozott azoknak a külföldieknek, akik a járvány leküzdése során a frontvonalban szolgáltak, pl. ápolóként. E kedvezményes honosítási eljárásban több mint 2000 fő részesült, a döntés indokolása a „nemzethez való tartozás” melletti bizonyosságtétel volt.<sup>14</sup>

#### 4. Jövőkép – modern válaszok és további kockázatok

A pandémiás helyzet is rávilágított, hogy az állampolgársági jog szigorú szabályozásában is némileg helye lehet az elektronikus ügyintézésnek, immáron nem csupán a hatóságok, szakhatóságok közötti eljárásokban. Jelenleg erre azonban az elektronikus kérelmezés és az ügyféli távazonosítás jogszabályi és technikai feltételei nem adtak. Félő, hogy az ügyfél az otthonában nem tudná, vagy – *horribile dictu* – nem jóhiszeműen igazolná magát.

Az állampolgárság, mint a külföldi által elérhető legtöbb – teljes – jogot biztosító állapot egyesek szemében igen értékes „portéka”, ezért egyes visszaélések, némely bűnözői magatartások elkövetői számára a rendszer valamennyi újítása, elektronizálása további készletés lehetne a család állampolgárság-szerzésre. Másik oldalról, a szakrendszerek (idegenrendészeti nyilvántartás, büntetéseket nyilvántartásai, személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, anyakönyvi nyilvántartás) biztonságos otthoni hozzáférési lehetőségei sem biztosítottak, így a hatóság szakembereinek otthoni feladatellátása is csak korlátozottan képzelhető el. A rendészeti és a közigazgatási hatósági munka területén tudatosan mérleget szükséges vonni a koronavírus-járvány hozta új módszerek és a hagyományos irodaműködtetés előnyei és hátrányai vonatkozásában. Álláspontom szerint a magyar állampolgársági ügyintézés körében az eredeti okiratok mozgásával együtt nem járó

<sup>10</sup> A Ptk. nem definiálja e fogalmat, a szó jelentése elháríthatatlan külső erő.

<sup>11</sup> A szó jelentése: halál után bekövetkezett állapotváltozás.

<sup>12</sup> Az Ápt. 7. § (3) bekezdése alapján: „Ha a honosított az eskü vagy fogadalom letétele előtt meghalt vagy olyan állapotba került, amely megakadályozza az eskü vagy fogadalom letételében, a magyar állampolgárságot a honosítási okirat kiállításának napján szerzi meg.”

<sup>13</sup> Forrás: [https://index.hu/kulfold/2020/03/31/portugalia\\_a\\_jarvany\\_idejere\\_az\\_osszes\\_migransnak\\_megadta\\_az\\_allampolgarsagot/](https://index.hu/kulfold/2020/03/31/portugalia_a_jarvany_idejere_az_osszes_migransnak_megadta_az_allampolgarsagot/) (Letöltés ideje: 2021.05.10.)

<sup>14</sup> Forrás: <https://index.hu/kulfold/2021/05/05/hiaba-figyelmeztettek-a-brazil-elnokot-nem-erdekelte-a-jarvany/francia-allampolgarsaggal-dijaztak-ketezer-kulfoldi-helytallast-a-jarvanykezelesben/> (Letöltés ideje: 2021.05.20.)

levelezés és kommunikáció (hiánypótlási felhívás, megszüntető végzés, elutasító határozat, ügyféli nyilatkozat, tájékoztatások) elektronikus aláírással ellátott közlése – kiváltképp az ügyfélkapuval rendelkező személyek esetében – a jövőben megfontolandó, továbbfejlesztendő. A bizalmi, személyességet igénylő eljárási cselekmények, továbbá a szükséges infrastruktúrával nem rendelkezők részére pedig ezután is elérhető kell legyen a tradicionális ügyfélszolgálat.

## 5. Összegzés

Világunk a XX. század technológiai fejlődésének köszönhetően átvitt értelemben kisebb lett. Az egyének közötti személyes kapcsolatteremtés lehetősége és a kommunikáció látványosan felgyorsult. A pandémia időszakában azonban érdemmé vált a távolság megtartása. A világgazdaság működtetése, az elért életszínvonal fenntartása megkövetelte, hogy a modern eszközök még inkább lehetővé tegyék a fizikai közelséget nem feltételező találkozásokat. A fejlett társadalmak szokásaiban – e tekintetben – önkorrekciót eredményezett a járványhelyzet. A migrációt kiváltó okok azonban többnyire nem változtak, az egészségügyi rizikó így továbbra is jelen van. Mi több, a COVID-19 által megviselt, csekély regenerációs erővel bíró gazdaságokban további kibocsátó faktor keletkezhetett. A migráció népvándorlásszerű, tömeges jelensége ellen csak a helyben maradás elősegítése terén kereshető a megoldás.

Az individualizálódó társadalmak ellenére az ember továbbra is társas lény. Az állampolgárság, mint kötelék pedig – békeidőben nehezebben tetten érhető – közösséget teremt állam és polgára, valamint polgár és polgár között. Az állampolgárság nem korlátozható az állam és az egyén közötti területi viszonyra, ezáltal nemcsak annak valóságos a kapcsolata hazájával, aki annak területén él, hanem annak is, akit nyelvi, kulturális, lelki és identitásbeli kapcsolat fűz ahhoz.<sup>15</sup> E kapcsolatok jelentősége a bajban még jobban felerősödik. Bár a külföldön élő magyar állampolgárok Magyarországra utazása járványügyi rizikót hordoz, de az említett kötelék magában foglalja a közösség, a „család” szolidaritását is. HAZA mindig mehatsz!

---

<sup>15</sup> Cserny Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: „HATÁRTALAN VÁLASZTÁSOK” Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014. 28. o.