

11. fejezet

Az állampolgársághoz és az anyakönyvezéshez kapcsolódó központi igazgatás

Ugróczy Mária

11.1. Az állampolgársággal kapcsolatos tevékenység

Az állampolgárság jogi kötelék egy állam és egy természetes személy között. Az állampolgárság elsődlegesen az ember státusa, amely egyidejűleg jogviszonyt keletkeztet az állam és az egyén között. A jogviszony tartalmát az állam alkotmányába – alaptörvényébe – foglalt emberi és állampolgári jogok és kötelezettségek teszik ki. Az állampolgársági törvények meghatározzák, hogy az állam kit tekint állampolgárának, rendelkeznek az állampolgárság keletkezésének, megszerzésének és megszűnésének feltételeiről, szabályozzák az eljárási kérdéseket. Az állampolgársági jogalkotás az állam belső ügye, az állami szuverenitás kifejeződése. Vannak azonban olyan jogelvek, amelyeknek a jogalkotásban való érvényesítését a nemzetközi dokumentumok elvárásként támasztják az államokkal szemben. Idesorolható például az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában kimondott azon tilalom, hogy az állam nem foszthatja meg önkényesen az állampolgárát e státusától vagy az állampolgársága megváltoztatásának jogától.

Első állampolgársági törvényünk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvény volt, amely 1880. január 8-án lépett hatályba. Az állampolgárság jogintézménye ekkortól vált részévé a magyar jognak. A törvény a vérségi köteléken – *ius sanguinis* – alapuló leszármazást tekintette irányadónak az állampolgárság keletkezése tekintetében, kiegészítő elvként alkalmazta a területen való születés (*ius soli*) elvét. Állampolgárságszerzési jogcím volt a törvényesítés, a házasságkötés és a honosítás. A magyar állampolgárság megszűnhetett elbocsátással, távolléttel, házasságkötés és törvényesítés által, végül hatósági határozattal. Az 1879. évi L. törvényt a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény követte, a harmadikként megalkotott törvény az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény volt.

A 20. századi európai történelem eseményei – és ehhez kapcsolódóan a nagyhatalmak által elhatározott nemzetközi szerződések – alapvetően befolyásolták a magyar állampolgárok státusát. Az első világháborút követően széthullott Magyar Királyságtól a trianoni békediktátummal elcsatolt területeken lakó több mint tízmillió magyar állampolgár vesztette el magyar állampolgárságát, és vált az utódállamok állampolgárává.¹ A második

¹ A Nagy-Trianon palotában 1920. június 4-én kötött szerződés 1921. július 26-án lépett hatályba, kihirdetése az 1921. évi XXXIII. törvénycikkben történt meg.

világháborút követően az állam rákényszerült a magyar–csehszlovák, majd a magyar–román lakosságcsereéről szóló egyezmény megkötésére, amelyek további tízezreket kényszerítettek szülőföldjük elhagyására. Az 1947. évi párizsi békeszerződés alapján újabb három elcsatolt, magyar nemzetiségűek lakta község lakossága veszítette el a magyar állampolgárságát. Ezek a körülmények alapvetően befolyásolták az állampolgársági jogalkotást és jogalkalmazást.

A rendszerváltozás utáni országgyűlési képviselői választásokat megelőzően a régi Országgyűlés március 16-i hatállyal kimondta a felosztatását. Két nappal előbb, 1990. március 14-i ülésén az Országgyűlés elfogadta a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszüntetéséről szóló 1990. évi XXVII. törvényt. A törvényjavaslat képviselői indítványra került az Országgyűlés napirendjére. A megfosztó határozatok hatályának megszüntetését az 1947–1981 között hozott határozatokra mondták ki.

A megfosztás jogintézménye az első állampolgársági törvényt módosító 1939. évi XIII. törvénnyel került be a magyar jogba. Az 1948-ban és 1957-ben megalkotott állampolgársági törvények fenntartották a megfosztás jogintézményét. 1947 és 1953 között közel 1500 főt fosztottak meg magyar állampolgárságától, 1957 és 1981 között 203 főt.

Az 1990. évi XXVII. törvény igen ellentmondásos jogszabály volt, számtalan jogalkalmazási probléma előidézője. Rendelkezései szerint a megfosztást kimondó határozatok a törvény kihirdetésének napjával, 1990. április 5-ével hatályukat veszítették, ugyanakkor az érintettek állampolgársága *ipso iure* nem állt helyre. Egy képviselői indítvány alapján az Országgyűlés ezt a törvényt a megalkotását követő napon, 1990. március 15-i ülésén elfogadott újabb törvénnyel módosította. A módosítás egy kiegészítést tartalmazott, amely szerint a megfosztásuk óta elhunyt személyekre vonatkozó határozatok semmiek, úgy kell tekinteni, hogy ezek a személyek a jogfosztó intézkedések következtében a magyar állampolgárságukat nem veszítették el (a haláleset ezzel mint állampolgárságot keletkeztető tény került be a magyar jogba). A törvény alapján lefolytatott eljárásokkal kapcsolatban semmiféle részletszabály megalkotására nem került sor, a joggyakorlat az 1957-ben meghozott állampolgársági rendelkezések analóg alkalmazásával próbálta meg kezelni – a jogalkotói akarat tiszteletben tartásával – az eléje került eseteket. A törvényt az 1993. évi állampolgársági törvény helyezte hatályon kívül, biztosítva az élők számára a nyilatkozattétel lehetőségét.

Az 1990-es évek eleje az állampolgársági jogalkotás jelentős időszakának tekinthető. A rendszerváltozást követően az állampolgárságról való közgondolkodás átalakult, és ezt tükrözi a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény, amely a negyedik az állampolgárság kérdéskörét átfogóan szabályozó törvényeink sorában. Az állampolgársági törvény a kétharmados törvények csoportjába tartozott, ezért a Belügyminisztérium a törvényjavaslat előkészítésének időszakában hatpárti politikai egyeztető tárgyalásokat kezdeményezett, amelyeket 1992. szeptember 9-én, illetőleg szeptember 18-án tartottak meg. Az egyeztető tárgyalások biztató eredménnyel zárultak, a parlamenti pártok a kodifikáció fő kérdéseiben előzetesen egyetértettek. A kormány az állampolgársági törvény javaslatával egyidejűleg az Országgyűlés elé beterveztette az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *l)* pontjának módosítására vonatkozó törvényjavaslatot, amely arra irányult, hogy az államfő jogkörében csak az állampolgárság megszerzésével, illetve megszüntetésével kapcsolatos tényleges döntések maradjanak.

Az Alkotmány módosítására irányuló törvényjavaslat, feltehetőleg az Országgyűlés apparátusában keletkezett adminisztrációs zavar folytán, nem lett tárgysorozatba véve,

ez az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslatot tárgyaló plenáris ülés előkészítése során derült ki. Ezért a belügyminisztériumi apparátusnak az állampolgársági fórumrendszerre vonatkozó törvényhelyeket át kellett dolgoznia; a törvényjavaslat belső koherenciája a képviselők módosító indítványaival állt helyre. Maradt tehát az a szabályozás, hogy az elnök döntési jogköre valamennyi állampolgársági ügytípusra kiterjed.

A törvénytervezet előkészítése során a belügyminisztériumi és a más minisztériumokkal folytatott szakmai egyeztetéseken fontos előkérdések merültek fel, amelyek közül itt néhányat ismertetünk.

A honosítás, visszahonosítás törvényi feltétele legyen-e, hogy a kérelmező letelepedett – abban az időben bevándorolt – státussal rendelkezzen Magyarországon?

A törvénytervezet előkészítése során egyetértés volt abban, hogy az legyen honosítható, visszahonosítható, akinek a lakóhelye Magyarországon van, illetve akit a magyar hatóságok menekültként elismertek. Az állampolgárságról való európai gondolkodásban meghatározó szerepet játszott abban az időben az úgynevezett Nottebohm-ügy;² az országhoz való kötődést az ország területén való állandó lakóhellyel látták megvalósulni. Ma már látható, nem biztos, hogy ez volt a legjobb szabályozás. Az országhoz, nemzethez való kötődésnek vannak más aspektusai is a lakóhely megválasztásán kívül. Több európai állam törvénye tartalmazott olyan rendelkezést, amely a legfőbb döntéshozónak (például a spanyol királynak, a francia köztársasági elnöknek) lehetőséget adott kivételes esetben az ország területén lakóhellyel nem rendelkező személyek részére állampolgárság adományozására, kedvezményes honosításra.³ Ezeket példaként figyelembe lehetett volna venni. Az 1993. október 1-jén hatályba lépett Ápt. rendelkezése szerint a bevándorolt státus megszerzése alól még a köztársasági elnök sem adhatott felmentést. A szélesebb hatáskör gyakorlásával a határokon kívül élő volt magyar állampolgárok – köztük több jeles tudós, író, közéleti személy – visszahonosítását meg lehetett volna oldani anélkül, hogy az évtizedeken át megszokott lakóhelyük elhagyását vártuk volna el tőlük.

Mennyi legyen a bevándorolt státus megszerzését követő integrációs (várakozási) idő, amelynek leteltét követően a személy benyújthatja honosítási vagy visszahonosítási kérelmét?

Ezzel kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy hány évben célszerű megállapítani az integrációs idő alapesetét. Egy a világ másik feléről érkezett embernek mennyi időre van szüksége

² A Hágai Nemzetközi Bíróság irányadónak tekintett ítélete (1951–1956) a Liechtenstein és Guatemala közötti vitában. A Guatemalában élő Nottebohm német üzletember 1939-ben liechtensteini állampolgárságot szerzett. A második világháború idején Guatemala a vagyonát lefoglalta, őt magát az Egyesült Államokba internálta. A háború után Liechtenstein kárpótlast követelt állampolgárának. A bíróság nem ismerte el annak az államnak a diplomáciai védelem nyújtásához való jogát, amelynek Nottebohm jogilag állampolgára volt ugyan, tényleges kapcsolata azonban az állammal hiányzott (effektivitás elve).

³ A francia szabályozás például lehetővé tette, hogy azok a francia állampolgársággal nem rendelkező személyek, akik sokat tettek Franciaország dicsőségéért (rayonnement), kivételes méltányosságból megkaphassák a francia állampolgárságot.

ahhoz, hogy beágyazódjék a magyar társadalomba, elsajátítsa nyelvünket, az állampolgársági eskü letételekor kimondja: „esküszöm, hogy Magyarországot hazámnak tekintem”. Az európai államokban eltérő időtartamokban állapították meg az integrációs időt, például Franciaországban öt évet, Németországban, Olaszországban, Ausztriában tíz évet, Svájcban tizenkét évet kellett várakoznia a letelepedett külföldinek ahhoz, hogy a honosítási kérelmét benyújthassa. A törvénytervezetbe végül nyolc év várakozási idő került be. Rövidebb időt volt indokolt megállapítani annak, aki élethelyzete, családi körülményei folytán a személyes kapcsolatokat nélkülöző külföldinél várhatóan gyorsabban képes a beilleszkedésre. A törvényjavaslat három, illetve egy év várakozási időt írt elő a honosítási kérelem benyújtása előtt. Utóbbi csoportba tartozott az a magát magyar nemzetiségűnek valló nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy éve Magyarországon lakott, és felmenője magyar állampolgár volt.

Indokolt-e vizsgához kötni a honosíthatóságot, és a vizsga csak a magyar nyelv ismeretéhez legyen-e kötve, vagy a jelöltnek a magyarság ismeretének bizonyos szintjéről is számot kelljen adnia?

Abban kezdettől fogva egyetértés volt a törvénytervezet előkészítése során, hogy célszerű a magyar nyelv valamilyen szintű ismeretéhez kötni a honosítás útján szerzett állampolgárságot. A nyelvismeret, illetve az alapvető társadalomismeret számonkérése különböző államok állampolgársági törvényeiben is szerepelt (például Franciaországban a megyei közigazgatási hivatalban lefolytatott úgynevezett asszimilációs elbeszélgetésen győződtek meg a bevándoroltak beilleszkedésének fokáról, az USA-ban az alkotmány ismeretét kértek számon az állampolgárságért folyamodóktól). A vizsga új jogintézményként került be a magyar jogba.

Az állampolgárság megszüntetésére milyen feltételek vonatkoznak az egyén és az állam oldaláról?

A magyar szabályozás 1993 előtt az állam és polgára közötti kapcsolatban az előbbit tekintette a jogviszony urának, ezért az állam részéről nem merült fel kétely abban a vonatkozásban, hogy joga van a neki nem konveniózó polgárait állampolgárságuktól megfosztani, illetve dönteni arról, hogy engedélyezi-e részükre a magyar állampolgárság megszüntetését. Az új törvény előkészítése során teljes egyetértés volt abban, hogy ezt a típusú szabályozást meg kell változtatni, a megfosztást és az államfő által engedélyezett elbocsátást ki kell iktatni a jogrendszerből. A törvénytervezet az állampolgárságról való lemondásról rendelkezett, amelyet – a törvényi feltételek megléte esetén – a döntéshozó köteles tudomásul venni. Az állampolgárság megszűnésének másik módja az állampolgárság visszavonása azoktól, akik azt csalárd módon, a jogszabályok megszegésével, a hatóságok megtévesztésével szerezték meg.

Milyen élethelyzetekre indokolt a nyilatkozattal való állampolgárság-szerzést kiterjeszteni, amely lényegesen kedvezményesebb eljárás, mint a honosítás és a visszahonosítás?

A törvénytervezetben új elemként jelent meg a nyilatkozattétellel való állampolgárság-szerzés. Ez a jogintézmény szinte minden európai ország állampolgársági törvényében szerepelt valamilyen formában.⁴ Lényegében arról van szó, hogy a jogalkotó kiemeli az egyébként a honosítás vagy visszahonosítás alá tartozó személyek csoportjába tartozók közül bizonyos élethelyzetben lévő embereket, és részükre méltányolható okból nyilatkozat tételével teszi lehetővé az állampolgárság megszerzését. Nyilatkozattételnél a törvényben meghatározott feltételek megléte esetén az eljáró szervnek nincs mérlegelési joga az állampolgárság odaítélését illetően, az állampolgárságot a nyilatkozó fél a törvény erejénél fogva a nyilatkozat napjára visszamenőleges hatállyal megszerzi. A törvényi feltételek meglétét természetesen vizsgálni kell, ha ezek nem állnak fenn, erről az állampolgársági szerv határozatot hoz, amely bíróság előtt megtámadható. A törvényi feltételek között nem szerepel a nyelvtudás, a büntetlenség vagy más, a honosítás, visszahonosítás esetében megkívánt feltétel. Nyilatkozattal szerezhették vissza állampolgárságukat a megfosztottak; a Németországba való áttelepítésre kötelezettek, végül, akik az elbocsátottak meghatározott csoportjába tartoztak.⁵

Biztosítható-e jogorvoslat a honosítási, visszahonosítási ügyekben?

Marginálisan felvetődött már az törvény előkészítése során, hogy indokolt-e a köztársasági elnök által elutasított honosítási, visszahonosítási kérelmek esetében az elutasító határozat ellen jogorvoslat biztosítása. A törvény előkészítésében részt vevők többségének az volt az álláspontja, hogy az Alkotmány csak az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett sérelmek esetében garانتálja a jogorvoslati jogot. A külföldi állampolgárnak nem alanyi joga a magyar állampolgársághoz való jog, ezért az, hogy a köztársasági elnök döntése ellen nem lehet bírósághoz fordulni, nem sérti a jogállamiságot. A törvénytervezet ennek megfelelően nem rendelkezett a két jogintézmény esetében a jogorvoslatról.

Az állampolgárságról szóló T/8306 törvényjavaslat általános vitája az 1993. március 2-i plenáris ülésen kezdődött meg. A törvényjavaslatot előzőleg három parlamenti bizottság tárgyalta, az alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottság, az önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság, valamint az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság. Mindhárom bizottság támogatta a törvényjavaslat általános vitára bocsátását. A frakciók vezérszónokai jelezték, hogy a törvényjavaslattal koncepcionálisan, annak főbb pontjait illetően egyetértenek. Már a bizottsági üléseken is felmerült, hogy az állampolgársági törvényre vonatkozó javaslatot együtt kellene tárgyalni a bevándorlási szabályozó törvényjavaslattal, mivel a két jogszabály szorosan összefügg. Miután az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslat a honosítást, visszahonosítást magyarországi lakóhelyhez kötötte, abban az időben joggal vetődött fel az idegenrendészeti törvénnyel való szoros összefüggése. A képviselői felvetések – ez már a részletes vita idejére esett – azzal

⁴ Ausztria állampolgársági törvénye például tartalmazott egy olyan megoldást, hogy az a külföldi állampolgár, akit osztrák egyetem rendes tanárává kineveztek, meghatározott idő eltelté után nyilatkozattal szerezhette meg az osztrák állampolgárságot.

⁵ A nyilatkozattal megszerezhető állampolgárság törvényi esetköre az Ápt. módosításai során bővült.

oldódtak meg, hogy az új idegenrendészeti törvény megalkotására irányuló törvényjavaslat tárgyalása „beérte” az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslatot. Az Országgyűlés szeptember 14-én elfogadta a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvényt. Az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslat részletes vitájának megkezdésére 1993. május 4-én került sor. A plénium közel hatvan módosító javaslat elfogadásáról, illetve elutasításáról szavazott. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt az Országgyűlés az 1993. június 1-jei ülésén fogadta el, a törvény 1993. október 1-jén lépett hatályba.

Az állampolgársági tárgyú jogalkotást érinti, hogy *megkezdődött a kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló egyezmények megszüntetése*. Ez jelentős lépés volt abban a vonatkozásban, hogy az állam visszalépjen az egyén státusába való nem szükséges beavatkozástól. A magyar jog – ezeket az egyezményeket kivéve – mindig tolerálta, ha a magyar állampolgárok egy másik állampolgársággal (kettős vagy többes állampolgárság) rendelkeztek, azonban kikötötte, hogy azt a többes állampolgárt, akinek az egyik állampolgársága a magyar, a magyar hatóságok magyar állampolgárnak tekintik. Többes állampolgárság többféle okból is létrejöhet, például születéssel, amennyiben a gyermek apja és anyja különböző államok állampolgára, és mindkét államban a *ius sanguinis* alapján, azaz vérségi alapon öröklődik az állampolgárság. Az említett egyezmények a hatálybalépésükkor kettős állampolgársággal rendelkező személyeket kötelezték arra, hogy meghatározott időn belül nyilatkozzanak valamelyik állampolgárságuk fenntartásáról. Aki ezt nem tette meg, a határidő lejártával lakóhelyének állampolgárságát tartotta meg, és a másik állampolgárságát egyidejűleg elveszítette.

Az egyezmények 1990 és 1994 között különböző okokból megszűntek, vagy azért, mert azt valamelyik fél felmondta, vagy a szerződő államok valamelyikének (Szovjetunió, Német Demokratikus Köztársaság, Csehszlovákia) megszűnése miatt.

Az állampolgársági kérelmeket a rendszerváltozást megelőzően az Országos Rendőrfőkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnöksége Rendészeti Osztályának Személyi igazolvány és Állampolgársági Alosztálya intézte, amelynek feladatkörébe tartozott a névváltoztatási ügyek intézése is. Az alosztály létszáma 9 fő volt. 1989. június 20-án a BM Közigazgatási Főcsoportfőnökség Igazgatásrendészeti Osztályához került át a két ügykör. A rendszerváltozást követően a feladatkör a meglévő létszám átszervezésével 1990. szeptember 15-ével bekerült a Belügyminisztériumba.

Kezdetben a Hatósági Főosztályon belül létrehozott Állampolgársági és Névváltoztatási Osztály intézte az állampolgársági ügyeket. A legközelebbi átszervezésre 1993-ban került sor, amikor létrehozták az Állampolgársági Főosztályt, amely ebben a szervezeti formában működött egészen 1999. december 31-éig, amikor is a jogterület a Belügyminisztériumból átkerült az újonnan szervezett Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz.

Az állampolgársági kérelmeknek három fő típusa van: az állampolgárság megszerzésére irányuló beadványok (a honosítási, visszahonosítási kérelem, a nyilatkozat, az állampolgárság visszaállítására irányuló kérelem);⁶ az állampolgárság megszüntetésével kapcsolatos ügyek (idetartozik az állampolgárságról való lemondás és az állampolgárság visszavonása); végül az állampolgárság-megállapítási eljárás lefolytatására irányuló beadvány. Az állampolgársági ügyekben főszabályként a köztársasági elnök dönt, az állampolgárság megállapítására

⁶ Utóbbi jogcím 2001 óta került be az állampolgársági törvénybe.

irányuló eljárásokban azonban az állampolgársági bizonyítványt, illetve a megkereső szerv részére az értesítést az állampolgársági szerv adja ki. Az Állampolgársági Főosztály feladata volt a köztársasági elnöki döntések előkészítése. A köztársasági elnöknek a belügyminiszter tett javaslatot az egyes kérelmek teljesítésére vagy elutasítására. Az elnöki aláírást követően a belügyminiszter ellenjegyezte az elnöki döntést, amellyel átvette a köztársasági elnöktől a döntéseit illető politikai felelősséget.

Mint azt az 1990-ben a BM-ben létrehozott osztály létszáma is mutatja, az állampolgársági kérelmek száma alacsony volt a rendszerváltozást megelőző évtizedekben. Az Országgyűlés plenáris ülésén is elhangzottaknak megfelelően 1957 és 1980 között évente átlagosan 400–500 között volt a benyújtott állampolgársági kérelmek száma. Az 1957. évi V. törvény nem tartalmazott ügyintézési határidőket, a kérelmeket hosszú hónapokon, esetleg éveken keresztül intézték. A korhoz hozzátartozott az ország bezártsága, nagyon nehezen lehetett külföldről iratokat beszerezni (például Romániából 6–12 hónap alatt érkeztek meg az anyakönyvi kivonatok, ha megérkeztek, a harmadik országok okiratait a konzulok gyakran ennél hosszabb idő alatt tudták beszerezni, vagy az iratok beszerezhetetlenek voltak). Az is lassította az ügyintézését, hogy a törvény nem támasztott konkrét feltételeket a döntések meghozatalához. Az 1957. évi V. törvény 7. §-ának egyik fordulata szerint: „Tekintet nélkül arra, hogy Magyarország területén lakik-e vagy itt kíván-e letelepedni, kérelmére honosítható az, aki [...]” Hogyan volt bizonyítható, hogy az itt letelepedni kívánó személy valóban le fog telepedni? Az állampolgársági szervnek igazolnia kellett minden ügyben, hogy a honosítási vagy az elbocsátási kérelem teljesítésére megalapozottan tesz javaslatot az Elnöki Tanácsnak, különös tekintettel az állam biztonságára.

Az 1980-as évek elejétől évről évre *emelkedett* az elcsatolt területekről, elsősorban a Romániából *Magyarországra áttelepülők száma*. Az idegenrendészettel kapcsolatos helyzet, ha lehet ezt mondani, egy jó ideig rejtve tartotta, hogy ténylegesen mennyire lehet becsülni azoknak a nem magyar állampolgároknak a számát, aki előbb vagy utóbb magyar állampolgárságért folyamodnak. A rendszerváltozás felgyorsította ezeket a szándékokat, és már 1989-től ugrásszerűen megemelkedett az állampolgársági – ezen belül a honosítási – ügyek száma; 1990-ben már megközelítette a 13 ezret. Ezt követően ez a szám egyre emelkedett összefüggésben azzal is, hogy ebben az időben az idegenrendészeti szervek már évente kétszer-háromszor annyi külföldit „engedtek be” az országba, mint annak előtte.

Az állampolgársági szervnél többbezes nagyságrendű elintézetlen ügy gyülemlett fel. A Belügyminisztérium vezetése érzékelte az ügyintézési gondokat, és már 1992-ben a létszám jelentős növeléséről döntött. Ez indokolta 1993-ban az önálló főosztály létrehozatalát, ahol a munkatársak száma közel hetven fő volt. A létszámnövelés azonban csak később érezte a hatását. Egy szakirányú felsőfokú végzettséggel (jogi egyetem, államigazgatási főiskola, rendőrtisztai főiskola) rendelkező ügyintéző belső képzése egy-másfél év után eredményezi azt, hogy az ügyintéző önállóan és flottul legyen képes minden típusú ügyet áttekinteni, és a kérelem teljesítésére vagy elutasítására megalapozott javaslatot tenni.

Az idő már az állampolgársági kérelmek beiktatásánál is fontos tényező volt. Az akkori mérések szerint egy kérelem iktatása 15–20 percig, esetenként ennél hosszabb ideig tartott. Az állampolgársági ügyekben alapvető jelentősége van a leszármazási láncnak, ezért minden kérelem iktatását előzménykereséssel kell kezdeni. A Belügyminisztériumnak volt egy 1933 óta rendszeresen vezetett – a megelőző időkről is adatokat tartalmazó – kartotékrendszere, amely valamennyi iktatott ügy esetében tartalmazta az ügyszámot, a kérelmezők legfontosabb

személyes adatait, a családjogiilag összefüggő kérelmek ügyszámait és a meghozott döntést. Ez a rendszer tette lehetővé, hogy valamennyi kérelmező státusa a területváltozások, a német nemzetiségűek áttelepítése, a megfosztások, azok időnkénti annullálása és egyéb figyelembe veendő körülmények dacára biztonságosan megállapítható legyen. A kartonrendszert az 1990-es évek közepén digitalizálták, és ettől kezdve az előzménykeresés jelentősen felgyorsult. Fontos momentum volt az ügykezelés modernizálása területén a vonalkódos iktatás és ügyiratkezelés bevezetése. Ennek a rendszernek egy változatát láttuk 1994 elején működni a francia állampolgársági hivatalban, Nantes-ban. A Belügyminisztérium vezetése a megfelelő anyagi ráfordításokat biztosította, és megkezdődött az új ügykezelési rendszer kifejlesztése, amely 1995-ben kezdett el működni. A rendszer továbbfejlesztésével a későbbi években lehetővé vált egy elektronikus ügymenetsegítő, döntés-előkészítő rendszer bevezetése az állampolgársági ügyintézésben.

11.2. Az anyakönyvi igazgatás ügyei

Az *anyakönyvi nyilvántartás* személyi alapnyilvántartás, amely a természetes személyek személyállapotát meghatározó azon eseményeket és adatokat tarja nyilván, amelyekhez személyi és vagyoni joghatások fűződnek. A születés, házasságkötés, bejegyzett élettársi kapcsolat és haláleset – a továbbiakban együtt: anyakönyvi események – adatait 2014. július 1. előtt az erre rendszeresített papíralapú anyakönyvekbe jegyezték be,⁷ a jelzett dátumot követően központi elektronikus adatbázisba rögzítik az adatbejegyzésre hatáskörrel bíró közigazgatási szervek. Az anyakönyvi nyilvántartás hatósági nyilvántartás, amely – az ellenkező bizonyításág – közhitelűen tanúsítja a benne szereplő adatokat és azok változásait.

Magyarországon az állami anyakönyvezés 1895. október 1-jén kezdődött. Ekkor lépett hatályba egyrészt az állami anyakönyvezésről szóló 1894. évi XXXIII. törvény, amely elrendelte egy országos anyakönyvi nyilvántartás bevezetését, meghatározta annak struktúráját és működését, másrészt a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvény, amely bevezette a polgári házasságkötést, és meghatározta a házasság létrejöttével és anyakönyvezésével kapcsolatos legfontosabb anyagi jogi rendelkezéseket. A születések, házasságkötések, halálesetek közhitelű nyilvántartására ettől kezdve csak az állami anyakönyvek voltak jogosultak. Az első törvényt az anyakönyvekről szóló 1952. évi 19. törvényerejű rendelet, majd az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1963. évi 33. törvényerejű rendelet követte.

A rendszerváltozás idején az anyakönyvvezetők tevékenységét az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban At.) szabályozta, amely 1983. január 1-jén lépett hatályba. A jogterületet alapvetően érintő kodifikációra ezekben az években nem került sor, a jogrendszerben és az állami szervezetrendszerben bekövetkezett változásokhoz igazodva módosították kisebb mértékben az At. egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság 22/1992. (IV. 10.) AB határozatával 1992. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette az At.-nek azt a rendelkezését, amely szerint a fegyveres testületeknél és a tűzoltóságnál hivatásos, valamint

⁷ A bejegyzett élettársi kapcsolatokat az anyakönyvek 2009. július 1-jétől kezdődően tartották nyilván, e naptól léphettek bejegyzett élettársi kapcsolatra az azonos neműek a 2009. évi XXIX. törvény alapján.

a fegyveres erők továbbiszolgáló állományba tartozó házassulónak az anyakönyvvezető előtt igazolnia kellett, hogy az illetékes parancsnoka a házasságkötéshez engedélyt adott, mivel ez a rendelkezés alapjogellenes volt, sértette az ember önrendelkezési jogát, amelynek része a házasságkötés szabadságához való jog.

Az anyakönyvi jogterület központi irányítása az állami anyakönyvezés bevezetése óta tradicionálisan a belügyminiszter feladatkörébe tartozott. 1963-tól a központi irányítást a Minisztertanács elnökének hatáskörében eljárva a Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya gyakorolta. 1971-től a harmadik tanáctörvény (1971. évi I. törvény) hatálybalépésével a szakterület irányítását a Minisztertanács Tanácsi Hivatala (a továbbiakban: MTTH) elnökének hatáskörébe helyezték át. 1988. február 1-jétől került vissza a jogterület irányítása Belügyminisztériumhoz. Az MTTH-nál egyetlen köztisztviselő – az akkori szóhasználatnál országos anyakönyvi felügyelő – látta el a közvetlen szakmai irányítással összefüggő feladatokat, a hatásköröket ezzel az egy létszámmal helyezték át a Belügyminisztériumhoz. Az anyakönyvi ügyeket intéző köztisztviselő 1990-től a közigazgatási államtitkár irányításában lévő Hatósági Főosztály létszámába tartozott. Az 1993. évi belső átszervezések során megszűnt a Hatósági Főosztály, az anyakönyvi ügykör az önkormányzati helyettes államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó Önkormányzati Főosztály feladatai közé lett besorolva. 1995. február 1-jétől a jogterületet az Állampolgársági Főosztályhoz szervezték át, ahol új szervezeti egységként létrejött az Anyakönyvi Osztály, amelyen két ügyintézői és két ügykezelői státusban lévő köztisztviselő dolgozott. Az országos feladatokat ellátó minisztériumi köztisztviselő feladatai közé tartozott az anyakönyvezést érintő kodifikáció előkészítésében való részvétel, valamint az anyakönyvvezetők jogalkalmazói tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérése. Feladata volt az akkor még évente összeállított ellenőrzési terveknek megfelelően a témavizsgálatok, célvizsgálatok elvégzése az anyakönyvezés területén a kijelölt megyei hivatalokban, polgármesteri hivatalokban.

Az anyakönyvezés a rendszerváltozás idején abban az értelemben archaikus volt, hogy az anyakönyvi nyilvántartás struktúrája, adattartalma, valamint a nyilvántartás vezetése az 1894. évi XXXIII. törvényen alapult, és annak számtalan rendelkezését megőrizte az évtizedek folyamán. A nyilvántartás ebben az időben már korszerűtlennek volt tekinthető, mivel papíralapon működött, nélkülözte az elektronikus nyilvántartás nyújtotta lehetőségeket és előnyöket. Az anyakönyveket a polgármesteri hivatalok anyakönyvvezetői vezették, a településeken vezetett anyakönyvek összessége alkotta az országos anyakönyvi nyilvántartást. Az anyakönyvekbe az adatokat 1895. október 1-je óta manuálisan, kézírással jegyezték be, ugyanez vonatkozik a regiszteres névmutatókra, apa nélkül anyakönyvezettek nyilvántartására. Az országos adatbázis egységességét minden korban csak úgy lehetett biztosítani, ha minden településen egységesen, egyformán történt az adatok bejegyzése és a záradékok, szövegek bevétele a nyilvántartásba. Ennek a módszernek az alapjait 1894-ben a Belügyminisztériumban dolgozták ki, és bizonyára jól, ha a rendszer – a szükséges változtatásokkal – száz év múlva is kielégítően működött. A kívülálló számára felesleges aprólékosságnak tűnhetett a bejegyezhető szövegek szerepeltetése a végrehajtási rendeletekben. Ezeknek hiányában azonban évtizedek múlva az anyakönyvi kivonatot kiállító anyakönyvvezető nem tudta volna értelmezni az elődje által vezetett anyakönyvek bejegyzéseit. A rendszerváltozást követően az országban több mint háromezer önkormányzat működött, az volt a feladat, hogy az itt dolgozó mintegy ötezer anyakönyvvezető naprakészen és a joganyagot ismerve egységesen vezesse a nyilvántartást. Az At. szövege ebben az időben több helyen nem

követte az önkormányzati / államigazgatási szervezetrendszerben végbement változásokat, ezért a szakmai irányítás az Önkormányzati Főosztály által a helyi önkormányzatok részére havonta kiadott *Önkormányzati Tájékoztató* című kiadványban tette közzé állásfoglalásait az At. rendelkezéseinek értelmezését illetően.

A partikulárisan működő nyilvántartásnak az adatvédelem biztonsága szempontjából volt előnye. A születési, házassági, halotti anyakönyvek nem voltak közvetlenül összeköthetők. Kivételt képezett a halotti anyakönyvi bejegyzés, amelyről értesíteni kellett az elhalt születését, valamint házasságát nyilvántartó anyakönyvvezetőt, feltéve, hogy a házasság a haláleset időpontjában még fennállt. A születési anyakönyv nem tartotta nyilván a szülők házasságkötését, sem a születési bejegyzés alanyának házasságkötését. Az anyakönyvekbe és az anyakönyvi alapidatokba az anyakönyvvezetők és a felügyeletüket ellátó anyakönyvi felügyelők tekinthettek be. Közvetlen hozzáférési lehetőséget kaptak – azaz az anyakönyvekbe betekintheztek – a népesség-nyilvántartás, valamint a bűnüldöző szervek munkatársai, ha erre vonatkozó felhatalmazással rendelkeztek, és a betekintés célját igazolták. Adatigénylés alapján kaphattak információt az anyakönyvi adatokról a bíróságok, ügyészségek, a közjegyzők, illetőleg más állami szervek, ha az a feladatkörük ellátásához szükséges volt.

Az anyakönyvi igazgatásban a rendszerváltozást követően a nem magyar állampolgárok személyállapoti ügyeinek intézése okozott gondot az igazgatás minden szintjén. Az anyakönyvvezetőknek, anyakönyvi ügyintézőknek nem volt tapasztalatuk ezeknek az eljárásoknak a lefolytatásában, mivel az 1950-es éveket követően nem voltak gyakoriak a külföldi elemet tartalmazó ügyek. Ezt jól illusztrálja a jogalkotó, illetve a központi jogalkalmazó szerveknek a házasságkötésekkel kapcsolatban alább ismertetett joggyakorlata. A rendszerváltozás előtt az ügyintézés a magyar állampolgárok külföldön történt házasságkötései és külföldi állampolgárok magyarországi házasságkötései esetében volt a legnehézkesebb. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 6. § (2) bekezdése a törvény hatálybalépésekor úgy rendelkezett, hogy „[m]agyar állampolgárnak külföldi állampolgárral való házasságkötéséhez a Népköztársaság Elnöki Tanácsának engedélye szükséges”. Ennek a beszerzésére, főleg, ha nem szocialista állam polgáráról volt szó, szinte nem volt esély. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy az anyakönyvvezető nem működhetett közre a vegyes állampolgársági státusúak házasságkötésénél, és egyben azt is, hogy magyar állampolgárok számára a megyei tanácsok igazgatási osztályai gyakran nem tudtak kiadni házasságkötési tanúsítványt külföldi házasságkötés céljából.⁸

A külföldiekkel kötött házasságok megakadályozásáról különböző „szigorúan titkos” minősítésű körlevelek, leiratok rendelkeztek, amelyeket lényegében csak szűk személyi kör ismert.⁹ Az anyakönyvvezető azt tudta, hogy köteles a házasságkötést megelőző eljárásról készült jegyzőkönyvet, illetőleg a házasságkötési tanúsítvány kiadására vonatkozó kérelmet a megyei tanács igazgatási osztályának felterjeszteni, amely köteles volt azt a BM Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság részére továbbítani.

⁸ A Csjt.-nek ezt a rendelkezését a magyar állampolgárnak külföldi állampolgárral való házasságkötéséről, valamint külföldi állampolgárok örökbefogadásáról szóló 1957. évi VI. törvény hatályon kívül helyezte 1957. október 1-jei hatállyal. Azokat a házasságokat azonban, amelyeket a magyar állampolgárok 1953. január 1. és 1957. október 1. között tanúsítvány hiányában külföldön megkötöttek, nem ismerte el érvényes házasságnak a törvény az Elnöki Tanács utólagos engedélyének hiánya esetén.

⁹ Ezek közé tartozott a Minisztertanács Tanácsai Hivatala elnökhelyettese által jegyzett 108/1973. Tük. sz. körlevél a külföldi állampolgárok házasságkötéséről.

Ott eldöntötték, hogy a külföldön házasodni kívánó magyar állampolgár kap-e útlevelet, illetve visszavonják-e az érvényes útlevelet arra hivatkozással, hogy az turisztikai célból kiadott úti okmány, amely csak erre a célra használható. A külföldiekkel kötendő házasságokat igazgatási eszközökkel akadályozni kívánó titkos jelzéssel kiadott utasítás létéről a Belügyminisztérium 1990 áprilisában kinevezett közigazgatási államtitkára a kinevezése után szerzett tudomást. Leirattal fordult az alsóbb fokú igazgatási szervekhez, amelyben alapjogellenesnek nyilvánította az addigi joggyakorlatot, egyben rendelkezett annak megszüntetéséről. Ez az irányítói aktus meghatározóan befolyásolta a továbbiakban a külföldiekkel kapcsolatos anyakönyvi ügyek intézését.

A határok megnyitásával ugrásszerűen megnövekedett azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben külföldi elem volt jelen, azaz magyar állampolgár külföldön történt anyakönyvi eseményével volt kapcsolatos az ügy, vagy külföldi állampolgárt érintő anyakönyvi esemény történt Magyarországon. A 90-es évek közepére a Belügyminisztériumban intézett egyedi anyakönyvi ügyek száma évente négyezer fölé emelkedett. Ezeknek az intézésében segítséget jelentett a Commission Internationale de l'État Civile (a továbbiakban: CIEC), magyar nevén Személyi Állapot Nemzetközi Bizottsága tevékenységében való részvétel, ugyanis ez volt az a forrás, ahol rendelkezésre álltak a különböző országok személyállapoti jogszabályai, illetőleg minisztériumainak, más központi közigazgatási szerveinek a joggyakorlattal, a kollíziós ügyek megoldásával kapcsolatban kibocsátott szakmai anyagai.¹⁰

A nemzetközi bizottságot 1950-ben alapították azzal a céllal, hogy a csatlakozó tagállamok a személyállapoti területeken a jogalkotásukat összehangolják, kollíziós ügyekben a joggyakorlatukat egységesítsék. A cél megvalósítása a CIEC munkájában részt vevő valamennyi nemzeti szekció részéről folyamatos ismeretszerzést igényelt, hiszen – legalább alapszinten – ismerni kellett a részt vevő államok anyakönyvi, névviselési, családjogi, állampolgársági jogszabályait, a személyek tartózkodásával kapcsolatos rendelkezéseit, közigazgatási eljárási szabályait, nyilvántartási és okmányrendszerét.

A magyar közigazgatási szakemberek 1992-ben kerültek kapcsolatba a bizottsággal, amikor a CIEC közgyűlése a tagállamok együttműködését ajánlotta fel Magyarországnak. A Belügyminisztérium vezetése pozitívan reagált a kezdeményezésre, és biztosította a szükséges szakmai és anyagi feltételeket a bizottság munkájában való részvételhez. 1994. március 23-án Magyarország öt évre szóló megfigyelői státust kapott a CIEC-ben, majd 1999. október 15-én felvették a bizottság tagjai közé.

Ebben az időben a CIEC-nek 14 tagja volt.¹¹ Megfigyelői státusban vett részt a bizottság munkájában további kilenc állam.¹² A CIEC munkájában való részvétel ismeretlen okból 2008–2009 körül tényszerűen megszűnt, jogilag a tagsági státus felmondása 2012 végére

¹⁰ Magyarország CIEC-tagsága valószínűleg nem vált a köztudat részévé. Budapesten egy nemzetközi magánjogi konferencián sajnálkozva hangzott el az a megállapítás, hogy Magyarország nem csatlakozott a CIEC-hez, így a magyar közigazgatás nélküli azt a kapcsolatrendszer, amely hozzásegítené az európai államok személyállapoti jogszabályainak, jogalkalmazói gyakorlatának jobb megismeréséhez, valamint ahhoz, hogy a CIEC egyezményeit a magyar jogba átültetve harmonizálja jogszabályait az európai államokkal azokon a magánjogi területeken, amelyek kívül esnek az Európai Unió jelenlegi érdeklődési körén.

¹¹ Belgium, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Luxemburg, Mexikó, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Törökország. Forrás: www.ciecl.org/CIECenBref.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

¹² Ciprus, Litvánia, Moldávia, Oroszország, Peru, Románia, Svédország, Szlovénia, Vatikán.

tehető.¹³ A bizottságból való kilépés annál is inkább sajnálatos, mert a CIEC tisztségviselői, titkárságának munkatársai, valamint a tagállamok nemzeti szekcióinak tagjai (kormány-tisztviselők, egyetemi oktatók, bírók és más területeken dolgozó jogászok) igen jelentős szakmai támogatást nyújtottak a rendszerváltozást követően a magyar szabályozás megismertetéséhez és elfogadtatásához a CIEC tagállamaiban, legalábbis a közigazgatás kompetenciájába tartozó szakterületeken.

¹³ Az 1664/2013. (IX. 20.) Korm. határozat.