Domaniczky Endre, konzul
Magyarország Külügyminisztériuma

Néhány gondolat a külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásának szabályozásához

A közigazgatás és szabályozóinak többsége évek óta folyamatos változásban van. A jogalkotás felgyorsulása következtében a hatásvizsgálatok szerepét a hatályba lépést követően a gyakorlati tapasztalatok beépítése vette át.
Nincs ez másként az egyszerűsített honosítás szabályaival sem, amelynek gyakorlati alkalmazása több kérdést is felvetett, mint a nyomtatványok egyszerűsítése, egyes hatásköri és eljárási szabályok átgondolása. Az egyszerűsített honosításhoz kapcsolódóan érdemes felülvizsgálni a külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásával kapcsolatos szabályokat is.

I. A külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásának szabályai

A jogalkotó a közelmúltban az egyszerűsített honosításhoz kapcsolódva szabályozta újra a külföldön élők nyilvántartásának rendszerét.[1] A korábbi állapothoz képest a külföldön élők csoportját kettébontották: az egyszerűsített honosítással (továbbiakban: EH) állampolgárságot szerzők, illetve az egyéb, külföldön élő magyar állampolgárok körére. A módosítás valószínűleg az új választójogi koncepcióhoz kapcsolódva,[2] annak egyik elemeként került az egyszerűsített honosítási szabályok közé,[3] azonban – jelenlegi formájában – indokolatlan különbséget teremt a külföldön élő magyar állampolgárok csoportjai között – arról nem beszélve, hogy a személyi adat- és lakcímnyilvántartás (továbbiakban: SZL) naprakészségét nem segíti elő.
A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Nytv) 4. § (2a)-(2b) bekezdése szerint a külföldön élő magyar állampolgárok lakcímadatai alapesetben kérelemre kerülnek rögzítésre vagy törlésre.[4] Csak az Nytv. 4. § (2) bekezdésével összevetve válik egyértelművé, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok egy csoportja: az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzők körének lakcímadatait a hatóság hivatalból rögzíti a nyilvántartásban.[5]

II. A külföldön élő magyar állampolgárok összetétele

A különös szabályok megalkotásának indokát már fentebb láthattuk, most nézzük meg, mit is jelent mindez a gyakorlatban. Mindenekelőtt fontos megjegyezni, hogy pontos számokat nem, arányokat és irányokat azonban meg lehet határozni a hatályba lépés óta

[1] Maga a külföldön (nem Magyarországon) élő magyar állampolgár kategória még az Nytv. hatályba lépésével került meghatározásra. A jogalkotó eredeti célja valószínűleg az lehetett, hogy az országot elhagyó vagy azon kívül született, de egy adott időszakban az országban is élő polgárok számára külön kategóriát képezzen; ezt részletezte tovább a 2011-es módosítás. Vö.: indokolás az Nytv. javaslatához, részletes indokolás a 4-5. §-hoz.

[2] Vö.: Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: MA) XXIII. cikk.

[3] Bár a 2011-ben benyújtott, az egyszerűsített honosítás szabályait módosító T/2239. sz. törvényjavaslat indokolása szerint az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzettek eltérő módon kezelésének oka az volt, hogy a kedvezményes honosításhoz nem szükséges magyarországi lakóhely, ezért az így állampolgárságot szerzők nem szerepelnek egyetlen hatósági nyilvántartásban sem, ez az érv kevéssé meggyőző, hiszen a Magyarország mai területét egykor elhagyók, illetve ezek magyar állampolgárságú, külföldön élő utódai sem szerepelnek egyetlen nyilvántartásban sem.

[4] Vö.: Nytv. 4. § (2a)-(2b) bekezdései: *„(2a) A külföldön élő magyar állampolgár adatai a nyilvántartásban akkor szerepelnek, ha a) Magyarország területén kívül élő állampolgár kéri adatai nyilvántartásba való felvételét; b) Magyarország területét külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgár kéri meglévő adatai további kezelését, vagy c) az (1) bekezdés c) pontja szerinti külföldön élő polgár magyar állampolgárságot szerez. (2b) A külföldön élő magyar állampolgárok adatait kérelmükre - az archív adatok kivételével - a nyilvántartásból törölni kell.”*

[5] A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése vagy 5. §-a alapján honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgár adatai az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése alapján hivatalból szerepelnek a nyilvántartásban.

eltelt bő egy év alatt is. A külföldön élő magyar állampolgárok színes és összetett csoportja országonként és régióként eltéréseket mutat – itt a tengerentúli, s azon belül is az ausztráliai magyarság körében szerzett tapasztalatokra építünk. A határok megvonása a fogalmi eltérések miatt is nehézkes, a jogszabályban említett külföldön élő magyar állampolgár nem azonos a köznyelvben egyre gyakrabban emlegetett külhoni magyarokkal, hanem azon halmaznak csupán részeleme.

A külföldön élő magyar állampolgárok három legjelentősebb csoportja: a már eredetileg is külföldön született, de magyar állampolgárságú szülő(k)től származó, magyar állampolgárságot szerzett személyek; a Magyarországról külföldre távozó magyar állampolgárok; a magyar származású, a mai Magyarország területén kívül született vagy ilyen felmenőkkel rendelkező magyar állampolgárok (egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzett személyek). A negyedik – a többihez képest kicsiny – csoport pedig a külföldön, nem magyar állampolgárságú szülőktől született, külföldön élő, ám honosítással magyar állampolgárságot szerzett személyek köre.[6] Vessünk egy pillantást a fenti csoportok összetételére és arányára is!

A tengerentúli magyar diaszpórákban a magyar származásúak köre a legjelentősebb csoport, bár a jelenlegi szabályozás alapján a magyar nyilvántartásban csak elvétve szerepelnek, hiszen adataikat csak kérelemre kell(ene) rögzíteni az SZL-ben. E lehetőségről többségük nem is tud, s miután hosszadalmas és költséges eljárásról van szó, az esetek többségében a konzuli szolgálat sem ajánlja fel külföldön élő magyarként történő regisztrálásukat. Az első útlevél megszerzésekor vagy lejárt útlevél megújításakor kitöltött nyomtatványaik adattartalma így a közigazgatás számára nem hasznosul teljes mértékben. Ez azt jelenti, hogy a magyar hatósággal való minden egyes találkozáskor újra és újra rögzítenünk kell a lakcímadatokat, amelyek például egy személyi adat- és lakcímnyilvántartással nem rendelkező ország esetében – mint például Ausztrália – akár a mindennapi kapcsolattartásban, akár az itthoni hatóságok munkájának segítésében nehézséget okozhatnak.

A Magyarországról külföldre távozó állampolgárok köre – a kivándorlási hullámok több generációját öleli magába. Az SZL – a hatóság akkori jogalkalmazási gyakorlata szerint – az egyes generációk adatait részlegesen tartalmazza.[7] Az SZL adatai – értelemszerűen – a jelenhez közeledve egyre pontosabbak. A kivándorlók legújabb csoportja nagyrészt hibátlanul került benne rögzítésre, ám itt egy másik, az évek múltával egyre súlyosbodó problémával kell szembenéznünk. A legújabb, jelenleg is zajló, még felfelé ívelő hullám tagjai sem távozásuk előtt, sem azt követően nem rendezik a státuszukat.[8] Ennek oka egyrészt az ismeretek hiánya, másrészt a régi hazával szembeni passzivitás. Harmadrészt viszont az anyagi teher: nehezen értik meg, miért is kell fizetni azért, ami leginkább nem is a saját, hanem a közigazgatás érdeke:[9] az adatok frissítéséért – hiszen a külföldön élő magyar állampolgárok esetében voltaképpen erről van szó.[10]

A bejelentési hajlandóságot azonban az állam mégoly távolból is képes befolyásolni: az adózási szabályok változása és az adótartozások behajtása ezt a kört ösztönzi az adatok pontosítására – ám az ügyfelek a számukra legolcsóbb és legegyszerűbb módot választják, s nincsenek tekintettel a közigazgatás érdekeire. Ennek következtében a konzul látókörébe kerülő ügyfelek túlnyomó több-

[6] Tipikusan: a korábban az állampolgárságról szóló törvény 4. § (3) bekezdése vagy (2) bekezdése alapján kedvezményesen honosított személyek, akik az állampolgárság megszerzését követően külföldre költöztek.

[7] Így például a legtöbb esetben – de nem teljeskörűen – szerepelnek benne az 1970-es és 1980-as években távozottak adatai, általában passziválva, de több esetben aktív találatként.

[8] Pedig az Nytv. 26. §-a alapján ezt kötelező lenne megtennie.

[9] Ahogy ezt az Nytv. 1. § (2)-ben, a törvény céljai között rögzíti is: *„A nyilvántartás azokat az alapvető személyi és lakcím adatokat tartalmazza, amelyek a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, továbbá a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, valamint más természetes és jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek."*

[10] Az állampolgár érdeke általában magyarországi ingatlanvásárláskor kerül előtérbe, ilyenkor rendszerint az útlevéllel egyidejűleg igénylik a személyi azonosítószámot is.

sége az adatok törlését kezdeményezi, nem törődvén azzal, hogy a külföldön élő magyarként történő regisztráció hosszabb távon mind számára, mind a közigazgatás számára hasznosabb lenne. Összegezve a Magyarországról távozottak csoportjáról mondottakat: esetükben az SZL adatai részben már most pontatlanok, részben viszont a jelenlegi szabályozás hat abba az irányba, hogy a pontos adatokat is elveszítsük, s esetleg később pontatlan formában rögzítsük újra.

A fentiektől jelentősen eltér az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzők csoportja. Esetükben hivatalból rögzítésre kerülnek adataik, mintha ők vagy felmenőik mindig is magyar állampolgársággal rendelkeztek volna. A tengerentúli diaszpórák tekintetében az ún. határon túli (vagyis a kárpát-medencéből származó) magyarok csoportja a harmadik helyen áll.[11] Az egyes angolszász országokban eltérő tájakról, más-más időben, különböző társadalmi hátterű csoportok távoztak külföldre – ezek egy része (arányukhoz képest jelentős része) őrizte meg magyar identitását. Ausztráliában például a határon túli magyarok döntő többsége délvidéki származású.[12] Ebben az esetben – bár nem kérik és személyi adat- és lakcímnyilvántartás létezése és jelentősége többségük számára nem ismert – az állam hivatalból rögzíti a magyar állampolgárságot kérelmezők adatait az SZL-ben, és bocsát ki az ügyfelek részére lakcímkártyát. Ennek köszönhetően a határon túli, magyar állampolgárságot igénylők körének adatai az anyakönyvi kivonatokkal frissen egyeztetve kerülnek az adatbázisba.

Végezetül néhány szót a negyedik csoportról is szólnunk kell: miután a törvény rájuk nézve a magyarországi lakóhelyet kötelezővé tette, adataik szerepelnek az SZL-ben. Eltérések, változások azonban itt is adódnak, amelyek átvezetése azonban – hiába észleli hivatalból a hatóság – kérelemre történhet(ne).

III. Az eltérő szabályozás jogi háttere

A külföldön élő magyar állampolgárok összetételének áttekintése után vessünk még egy pillantást a jogszabályok szövegére. Az előbbiekben láthattuk, hogy a látszólag aprócska (másfél bekezdés) módosítás, amely az EH kérelmezők körére speciális szabályok alkalmazását rendelte, jelentős változásokat idézett elő. Az érintettek összetételét vizsgálva pedig eltűnődhetünk, vajon van-e, és ha igen, milyen alapja közel azonos vagy lényegileg hasonló csoportok eltérő módon való kezelésének, s egyáltalán: létezik-e és ha igen, miben rejlik a társadalmi haszna az eltérésnek.

A jogalkotó törvényi szintű szabályozás alá vonta az állampolgársági kérelmezők egy csoportját, ezek adatainak kezelésére ugyancsak törvényi szinten speciális szabályokat alkotott. E szabályozás eljárási szempontból két csoportra bontotta a külföldön élő magyar állampolgárokat. Az egyik csoport esetében az SZL-be történő felvétel hivatalból[13] történik, s ingyenes,[14] a másik csoport esetében kérelemre,[15] emellett pedig díjköteles.[16]

[11] Hézagos, leginkább csak arányokra vonatkozó adatokra l. az USA esetében: Puskás Julianna: Kivándorló magyarok az Egyesült Államokban 1880-1940 (Bp., Akadémiai, 1982), Várdy Béla: Magyarok az Újvilágban (Bp., Magyar Nyelv és Kultúra Nemzetközi Társasága, 2000); Kanada esetében: Ruzsa Jenő: A kanadai magyarság története (Toronto, 1940).

[12] Adatokra l.: Kunz Egon: Magyarok Ausztráliában (Bp., Teleki László Alapítvány, 1997).

[13] Megjegyzendő egyébként, hogy az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzők köre esetében a leszármazottak – a jelenlegi szabályozás fenntartása esetén – az első kategóriába fognak kerülni, s az adataik a közigazgatás számára – néhány évtizednyi késéssel – ugyancsak elvesznek.

[14] Az SZL-ben rögzítésre kerülő adatok a honosítási kérelem nyomtatvány részét képezik, annak benyújtása pedig mentes a konzuli díj megfizetése alól. Vö.: a konzuli költségekről szóló 5/2010. (XII.31.) KÜM rendelet 14. § (1) bekezdés g.) pont.

[15] A fenti négy kategóriát tekintve: a harmadik csoport, amelynek tagjai esetleg több generáción keresztül nem tartoztak az állam kötelékébe, tehát gépesített adatelőzmények szinte egyáltalán nincsenek, ingyenesen kerülnek a rendszerbe. A másik három csoport közül az első kettő esetében vagy az ügyfél vagy a felmenő rendelkezik előzményi adatokkal, amelyek tisztázása és frissítése nem csupán a saját, hanem a közigazgatás érdeke is. Arról nem beszélve, hogy a frissen távozottak adatai frissességének megőrzéséhez ugyancsak állami érdek fűződne, de míg az egyik csoport a nyilvántartásról nem is hallott, a másik pedig korábbi tapasztalatai alapján tartózkodó vele

Vagyis: azon magyar állampolgárok, akik magyar állampolgárságukat elvesztették vagy külföldön születtek, de felmenőjük magyar állampolgár volt, ebből a szempontból más eljárás alá esnek, mint akik a jelenlegi országterületen születtek vagy innét származnak. Ez nem más, mint származási alapon történő megkülönböztetése a magyar állampolgárok egyes csoportjainak, amely amellett, hogy ellentétes az állampolgársági törvénnyel,[17] a magyar állam érdekeit sérti, a magyar közigazgatás munkáját pedig megnehezíti.

IV. Az állam érdeke, a közigazgatás haszna, az ügyintézés egyszerűsítése

Amikor az SZL-be való adatfelvétel és adatfrissítés hivatalból és ingyenesen történő megvalósítását javaslom a külföldön élő magyar állampolgárok valamennyi kategóriája számára, e három szempont egybe esik. A gyakorlati tapasztalatok, amelyek egy része vázlatosan fentebb említésre került, azt mutatják, hogy az SZL jelenlegi állapotában is folyamatos adategyeztetésre és továbbfejlesztésre szorul,[18] a külföldön élő állampolgárok jelentős része viszont ebben nem érdekelt, a közigazgatás (a konzuli szolgálat) viszont képes lenne, és legtöbb esetben meg is kapja ezeket az adatokat, de – kérelem hiányában – azokat nem rögzítheti. Nincs szó tehát többletteherről a közigazgatás oldalán, viszont az állam pontos adatokhoz juthat akár minden alkalommal, amikor az ügyfél a nagykövetséget felkeresi. Fontos megjegyezni, hogy a külföldre távozott állampolgár érdeke is az, hogy adatai naprakészek legyenek, s Magyarországhoz való viszonya (külföldi letelepedés, ideiglenes külföldi tartózkodás) egyértelműen feltüntetésre kerüljön.[19]

V. Kodifikációs javaslat

A külföldön élő magyar állampolgár és a magyar közigazgatás közti találkozás alapesete az útlevélkérelem külképviseleten történő benyújtása. Az útlevélügyek intézése – az okmány érvényességi idejétől függően – alapvetően kétféleképpen történhet: érvényes úti okmány vagy ennek hiányában más érvényes okmány megléte esetében az útlevél közvetlenül megújítható. Érvényes okmány hiányában állampolgársági eljárást követően kerülhet sor az útlevél kibocsájtására. A jelenlegi szabályozás szerint ilyen alkalmakkor rögzítik az ügyfél elmúlt időszakban történt házasságát, válását, névváltozását. Ehhez kapcsolódva – ugyanis a lakcím az állampolgársági nyomtatvány részét is képezi[20] – kerülhetne sor a lakcímadatok egyeztetésére is, majd ez alapján a létező lakcímkártya érvénytelenítésére/bevonására és új lakcímkártya kibocsátására.

Az egyértelműség érdekében: a lakcímadatok hivatalbóli egyeztetésére lenne szükség, vagyis aki külföldi letelepedést kér, továbbra is maga dönthessen adatai további kezeléséről (de ha azok megtartása mellett dönt, akkor azt díjmentesen tehesse meg), és természetesen ingyen kapja meg a lakcímkártyát. A

szemben. A jogalkotó pedig pont e két csoport esetében vár önkéntességet és anyagi kötelezettségvállalást.

[16] Vö.: a konzuli költségekről szóló 5/2010. (XII.31.) KÜM rendelet 4. § (1) bekezdés, valamint Melléklet 4. pont.

[17] Vö.: A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 1. § (1) bekezdés.

[18] Az állam pedig minden korábbinál nyitottabb az új megoldások közigazgatási hasznosítására. Vö.: MA XXVI. cikk. Ehhez kapcsolódóan érdemes megjegyezni, hogy a külföldön élők körében is egyre népszerűbb ügyfélkapu regisztráció adattartalmát és a lakcímadatokat is össze lehetne egyeztetni, esetleg a regisztrációs lapon megadott lakcímet is el lehetne fogadni a bejegyzés alapjául külföldi lakcímadatként.

[19] Természetesen a jogalkotónak mérlegelnie szükséges a másik lehetőséget is: nevezetesen azt, hogy a speciális szabályozást megszüntetve az EH kérelmezők számára is díjkötelessé teszi a lakcímkártya kibocsátását, egységes szabályokat alkotva a külföldön élő magyar állampolgárok valamennyi csoportjára. Emellett szólna a kiadások csökkentése, hiszen a lakcímkártya előállítása az állam számára is pénzbe kerül, ezt növelik a külföldre továbbítás költségei. Az Nytv. fentebb már idézett rendelkezése – amely szerint a nyilvántartás adattartalmának naprakészsége az ügyfél mellett a közigazgatás érdeke is – nyomós érdeknek tűnik a mellett, hogyha a jogalkotó az egységesen fizetős változatot választja, a plusztehertől (a konzuli díj megfizetésétől) eltekintsen.

[20] Bővítése esetleg indokolt lehetne egy sorral: külföldön letelepedett vagy ideiglenes külföldi tartózkodás.

módosítás – a 2011. évi javaslat mintájára – minimális változtatást igényelne az Nytv.[21] és a konzuli díjakról szóló KÜM rendelet szövegében.

Az Nytv. módosítása a következőképpen történne:[22]

„(2) A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése vagy 5. §-a alapján honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgár, továbbá a Magyarország területén kívül élő állampolgár *adatai az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése alapján hivatalból szerepelnek a nyilvántartásban.* Az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése alapján a nyilvántartott adatainak változását a nyilvántartáson hivatalból át kell vezetni.

(2a) A külföldön élő magyar állampolgár adatai a nyilvántartásban akkor szerepelnek, ha

~~*a) Magyarország területén kívül élő állampolgár kéri adatai nyilvántartásba való felvételét,*~~

b) Magyarország területét külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgár kéri meglévő adatai további kezelését, vagy

c) az (1) bekezdés c) pontja szerinti külföldön élő polgár magyar állampolgárságot szerez.”

A KÜM rendeletben pedig a konzuli díj alóli mentességek körének bővítését érdemes megfontolni. Mentes lenne tehát a konzuli díj alól a *„személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány kiállítása és cseréje, kivéve ha arra az igazolvány megrongálódása, megsemmisülése vagy elvesztése miatt kerül sor”.*

Összegzés

A jogalkotás felgyorsulása mellett az elmúlt években egyre erősebben jelentkezik a deregulációs szándék is. A jelenleg folyó háttérmunkák a gyakorlati tapasztalatok alapján célozzák az egyes jogszabályok, az azokban rögzített eljárások és nyomtatványok egyszerűsítését a konzuli joganyag vonatkozásában is. Az itt felvázolt probléma: a külföldön élő magyar állampolgárok adatainak nyilvántartásba vétele, az adatváltozások nyomon követése révén az SZL adattartalmának naprakészségének biztosítása egyaránt szolgálná az állampolgárok és a közigazgatás érdekeit. Erre tekintettel a jogalkotónak érdemes lenne megfontolnia az e csoportokra vonatkozó joganyag egységesítését, a jelenleg az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzett személyekre vonatkozó különös szabályozás általánossá tételét.

[21] A törvénymódosítás révén nemcsak a külképviseleten, hanem a Magyarországon benyújtott kérelmek esetében is alkalmazni lehetne.

[22] Elfogadása esetén a változásokat át kellene vezetni az Nytv. végrehajtási rendeletén is.