

A nemzetközi védelemben részesülő külföldiek állampolgárság-szerzése

KLENNER ZOLTÁN,¹ LŐRINCZ ARANKA²

A tanulmány összefoglalja a menekültek és hontalanok állampolgárság szerzésére vonatkozó nemzetközi jogi szabályozást a 20. század közepétől napjainkig, valamint az Európai Unió releváns dokumentumait. A menekültek számára az 1951. évi Genfi Egyezmény általánosságban előírja a könnyített honosítás lehetőségét, ami – nem túlságosan nagyvonalúan értelmezve – meg is jelenik az európai országok gyakorlatában. A magyar állampolgárságról szóló törvény is tartalmazza a kedvezményes honosítás lehetőségét a célcsoport számára, a kedvezmény azonban kizárólag a Magyarországon való lakóhely létesítése óta eltelt idő potenciális lerövidítésében jelenik meg. A hazánkban élő, egyébként is alacsony számú nemzetközi védelemben vett és hontalan külföldi közül ténylegesen csak kevesen jutnak el a társadalmi beilleszkedés legmagasabb fokának is tekinthető magyar állampolgársáig.

Kulcsszavak: állampolgárság, hontalanság, nemzetközi védelem, menekült, oltalmazott

Acquisition of Citizenship by Foreigners Enjoying International Protection

The study summarizes the international legal regulations regarding the acquisition of citizenship by refugees and stateless persons from the middle of the 20th century to the present day, as well as relevant documents of the European Union. The 1951 Refugee Convention generally stipulates the possibility of facilitated naturalization which appears in the practice of European countries. Although the facilitation of assimilation and naturalization of refugees is not too generous. The Act on Hungarian Citizenship also includes the possibility of easiest citizenship by naturalization for the target group. Facilitation means a potentially shortening time elapsed since the establishment of residence in Hungary. Small number of internationally protected persons and stateless foreigners are living in our

¹ R. őrnagy, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszék, e-mail: klenner.zoltan@uni-nke.hu

² Vezető kormánytanácsos, Külgazdasági és Külügyminisztérium, Konzuli és Állampolgársági Főosztály, e-mail: lorinczaranka@gmail.com

country, and only a few of them actually achieve Hungarian citizenship which can be considered the highest level of social integration.

Keywords: citizenship, statelessness, international protection, refugee, subsidiary protection

*„Őszintén mondom neked, hogy jól látom a jövőt.
Nagyon jól látom most, tényleg.
Mindig gondolok rá, hogy ha kapok állampolgárságot,
akkor nem fogom érezni,
mert tényleg, őszintén nagyon utálok azt a szót, hogy menekült.
Ezt, hogy menekült, nagyon utálok.
Amikor emlékszem erre a szóra, sírni akarok, tényleg.
[...] Ha kapok állampolgárságot, [...] vége, elfelejthetem, ilyen dolog.”³
(33 éves palesztin menekült nő)*

Bevezetés

A nemzetközi vándorlásban részt vevő kényszermigránsok legsérülékenyebb csoportját a menekültek alkotják, akik származási országukból elmenekülve annak védelmét már nem élvezhetik. A menekültek, bár meglehet, hogy jogilag a korábbi állampolgárságuk fennáll, azonban már nem tudnak az állampolgárságukhoz kapcsolódó jogokat, „hasznokat” társítani. Hasonló helyzetben vannak az Európai Unióban kiegészítő védelemben részesülő oltalmazott személyek, akik a menekültekhez hasonló nemzetközi védelem alatt állnak. Manapság kevesebb szó esik róluk, mint a menekültekről, de semmiképpen nem érdemelnek kevesebb figyelmet a hontalanok: azok a személyek, akiket egy állam sem ismer el saját állampolgárának.

A menekültek fogalmát a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény (Genfi Egyezmény) határozza meg. Az azt aláíró államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy az egyezmény definíciója szerint – faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt – üldözött személyek részére biztosítják a menedéj jogot.⁴

Az Európai Unió tagállamai a közös európai menekültügyi politika keretében kiegészítő védelmi (oltalmazotti) jogállás biztosításáról döntöttek olyan nemzetközi védelemért folyamodó személyek részére, akik egyébként nem felelnek meg a menekültkénti elismerés kritériumainak, ugyanakkor az állampolgárságuk szerinti országon kívül tartózkodnak, és súlyos sérelem elszenvedésének tényleges veszélye miatt nem térhetnek vissza oda. Ilyen sérelemnek minősül a kínzás vagy az embertelen, illetve

³ A menekültek és oltalmazottak körében végzett felmérés eredményei, BÁH Menekültügyi Igazgatóság, 2012. december (kéziratban).

⁴ A menekültek helyzetéről szóló, 1951. július 28-án elfogadott Genfi Egyezmény.

megalázó bánásmód vagy büntetés, a halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása, a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége.⁵ Ugyancsak európai uniós rendelkezés alapján született meg az ideiglenes védelmi státusz a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges bevándorlása esetére, ami a magyar jogban a menedékes elnevezést kapta, amely menedékjogi státuszt jelenleg az uniós tagállamok az Ukrajnából menekült személyekre alkalmazzák.⁶

A hontalan fogalma olyan személyt takar, „akit egy állam sem tart saját joga alkalmazásában állampolgárának”.⁷ A Genfi Egyezmény kodifikációs folyamata párhuzamosan zajlott a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New York-i Egyezmény kodifikációjával, aminek háttérében többek között az állt, hogy míg a hontalanok a *de jure*, azaz jogilag állampolgárság nélküli személyeket fedik, addig a menekültek a *de facto* hontalanokat, azaz a tényleges állampolgárság nélkülieket. A *de facto* hontalanok a *de jure* hontalanokkal ellentétben jogilag lehetnek valamely államnak állampolgárai, ténylegesen azonban nem élvezik az adott állam védelmét.

Könnyű belátni, hogy az állampolgárság vagy a tényleges, effektív állampolgárság hiánya az élet minden területén nehézséget okoz: így a tanulás, a munka, a külföldre utazás, az aktív részvétel a társadalmi életben, és még sorolhatnánk.

Az állampolgársághoz való jog nemzetközi szabályozása

Az állampolgársághoz való jog mint emberi jog deklarálása egészen 1948-ig, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadásáig vezethető vissza. Bár azóta az állampolgársághoz való jog hosszú és látványos fejlődési utat tett meg a nemzetközi jog színterén, mégis azt a következtetést kell levonnunk, hogy az állampolgársághoz való jognak emberi jogi minősége a mai napig nem nyert nemzetközi megerősítést.⁸ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 15. cikkében ugyan kinyilatkoztatja, hogy minden embernek joga van valamely állampolgársághoz, ám amennyire egyszerűnek és világosnak tűnik az állampolgársághoz való jog megfogalmazása, annyi kritikát kapott arra való hivatkozással, hogy homályos és pontatlan. A jogtudósok épp azt kifogásolták, hogy annak ellenére, hogy a rendelkezés azt a benyomást kelti, hogy mindenkinek – akinek nincs állampolgársága – joga van állampolgárságot szerezni, azt nem szabályozza, mely állam köteles az állampolgárság megadására.⁹ Márpedig, ha egyetlen állam sem kötelezhető az állampolgárság megadására, az állampolgársághoz való jog emberi jogi rendelkezése „bizonytalan emberi joggá”, végeredményben

⁵ 2004/83/EK irányelv.

⁶ 2001/55/EK irányelv.

⁷ A hontalanok jogállásáról szóló, 1954. szeptember 28-án elfogadott New York-i Egyezmény.

⁸ CHAN 1991: 1–13.

⁹ CHAN 1991: 1–13.

értelmetlenné, fölöslegessé válik.¹⁰ Richard Plender szerint a 15. cikk a menedékjogról szóló 14. cikkhez hasonlítható.¹¹ A 14. cikk szerint mindenkinek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és azt élvezni, amihez Plender szerint nem társul az a jog, hogy az egyén meg is kapja a menedékjogot. Hasonlóképpen, a 15. cikkben megfogalmazott állampolgársághoz való jog nem azonos azzal a joggal, hogy valamely adott államtól az állampolgárság megadását lehessen követelni.¹²

Számos nemzetközi egyezmény foglalkozott az Egyetemes Nyilatkozatot követően is az állampolgárság kérdésével, ám emberi jogi minőségében igazi áttörést a gyermek állampolgársághoz való joga terén ért el. A férjzett nők állampolgárságáról szóló 1957. évi ENSZ-egyezmény az állampolgársághoz való jogot, valamint az állampolgárságtól való megfosztás tilalmát szabályozza.¹³ A diszkrimináció tilalma jegyében született a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi egyezmény, amely kifejezetten kizárja az állampolgárságon alapuló különbségtétel lehetőségét.¹⁴ Ugyancsak a hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében látott napvilágot a nőkkal szembeni megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló 1979. évi egyezmény, amely az állampolgárság-szerzés terén tilt meg mindenfajta diszkriminációt.¹⁵ Először az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹⁶ mondta ki, hogy minden gyermeknek joga van arra, hogy állampolgárságot szerezzen. Az állampolgársághoz való jog kimondásával azonban az Egyezségokmány nem háritott olyan kötelezettséget az államra, hogy minden olyan gyermeknek, aki a területén született, állampolgárságot adjon, csak arra hívta fel az érintett államot, hogy minden szükséges intézkedést tegyen meg annak érdekében, hogy a megszületett gyermeknek állampolgársága legyen.¹⁷ A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi New York-i Egyezmény¹⁸ kidolgozóira hatással volt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának hivatkozott 15. cikke, a szerződés szövegezésékor az állampolgársághoz való jog emberi jogként való megközelítését tartották szem előtt. Az állampolgársági jogot egyéni jogként értelmezi, és rögzíti, hogy kinek és milyen esetekben van joga az állampolgársághoz. Azzal, hogy megmondja, mely állam köteles az állampolgárságot megadni, kitölti azt az űrt, amit az Egyetemes Nyilatkozat hagyott maga után. Univerzális jellege és az államok körében élvezett népszerűsége okán igencsak nagy jelentőséggel bír a Gyermek Jogairól szóló 1989. évi

¹⁰ DE GROOT 1989.

¹¹ PLENDER 1995.

¹² PLENDER 1995.

¹³ A férjzett nők állampolgárságáról szóló, New Yorkban, 1957. február 20. napján kelt nemzetközi egyezmény.

¹⁴ A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban, 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény.

¹⁵ A nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény.

¹⁶ 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.

¹⁷ Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 17, 1989.

¹⁸ 1961. augusztus 30-án New York-ban elfogadott Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről.

Egyezmény,¹⁹ amelyet a világ csaknem valamennyi állama ratifikált. Az Egyezmény kimondja a gyermeknek az állampolgárság-szerzéshez való jogát, és az államra azt a kötelezettséget rója, hogy minden erejével és eszközével ezt a jogot szolgálja.²⁰

Menekültek és hontalanok könnyített állampolgárság-szerzése

A nemzetközi jog általánosságban előírja a menekültek és a hontalanok számára a könnyített honosítás lehetőségének biztosítását. A menekültek helyzetéről szóló Genfi Egyezmény 34. cikke úgy rendelkezik, hogy az államoknak kötelessége a lehető legnagyobb mértékben megkönnyíteni a menekültek beilleszkedését és honosítását. A Genfi Egyezmény három fő kérdéskört emel ki: az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárás meggyorsítását és az eljárási díjak és költségek csökkentését. Az államoknak egyrészt törekedniük kell a honosítás megkönnyítésére, másrészt a honosítási eljárást a lehető leggyorsabb, végül pedig a legköltséghímélőbb módon kell biztosítaniuk.²¹ A Genfi Konvencióhoz hasonló rendelkezést tartalmaz a hontalanok jogállásáról szóló 1954-es New York-i Egyezmény 32. cikke, amely a szerződő államokat kötelezi arra, hogy könnyítsék meg a hontalanok beilleszkedését és honosítását. Ugyanúgy, mint a menekülteknél, a honosítás megkönnyítésének megvalósulásához az állampolgárság-szerzési eljárás meggyorsítását, valamint az eljárási illetékek és költségek lehetőség szerinti csökkentését írja elő.²² A hontalanok állampolgárság-szerzésével foglalkozik részleteiben a már említett 1961-es, a hontalanság csökkentéséről szóló ENSZ-egyezmény. Ilyen egyezmény a menekültek vonatkozásában ez idáig nem született. Márpedig az 1961-es New York-i egyezmény a *de jure* hontalanság kiküszöbölését célozta meg, a *de facto* hontalanokat – így például a menekülteket – nem fedi le.

Regionális szinten az állampolgárságról szóló 1997-es Európai Egyezmény kötelezi az államokat arra, hogy olyan nemzeti jogszabályokat alkossanak, amelyekkel elősegítik a könnyített állampolgárság-szerzést az olyan hontalan és menekültként elismert személyeknek, akik az állam területén jogszerűen és szokásos módon tartózkodnak.²³ Egyik nemzetközi egyezmény sem konkretizálja tételesen, hogy a könnyítésnek pontosan milyen szempontokra kell figyelemmel lennie. Az ENSZ-egyezmények két

¹⁹ A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény.

²⁰ DOEK 2006: 26–32.

²¹ A Genfi Egyezmény 34. cikke szerint: „A Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását. Különösen mindent elkövetnek azért, hogy meggyorsítsák az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást és lehetőleg csökkenték az ilyen eljárással járó díjakat és költségeket.”

²² A hontalanok jogállásáról szóló 1954. évi New York-i Egyezmény 32. cikke szerint: „A Szerződő Államok, amennyire csak lehetséges, megkönnyítik a hontalan személyek beilleszkedését és meghonosodását. Különösen mindent elkövetnek azért, hogy az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást meggyorsítsák, illetve az eljárási illetékek és költségek mértékét lehetőleg csökkenték.”

²³ Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény 6. cikk.

dolgot azonban kiemelnek: a honosítási eljárást minél rövidebb idő alatt és minél kevesebb költségvonzattal kell biztosítaniuk mind a menekültek, mind a hontalanok részére. Az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény magyarító jelentése emellett kiemeli, hogy a könnyítés nem csupán a honosítási eljárásra, hanem az *ex lege* állampolgárság-szerzésre is vonatkozik. Az Európai Egyezményhez fűzött magyarító jelentés a menekültek tekintetében az 1951. évi genfi konvenció könnyített honosításról szóló rendelkezéseit is hivatkozva, ezenfelül felhívja a figyelmet arra, hogy az „elismert menekült” bár magában foglalja a konvenció menekült fogalmát, azonban nem korlátozódik csupán arra, hanem az államok a menekült fogalmának hatálya alá vonhatnak más típusú menekülteket is²⁴ (ilyen lehetne például a nemzetközi védelem más formáiban részesülő kiegészítő védelmi vagy ideiglenes védelmi státusz). Ugyanakkor a hontalanok tekintetében egy kirekesztő rendelkezést is megfogalmaz az Európai Egyezmény: az államok biztosítsanak könnyített állampolgárság-szerzést olyan hontalan személyek részére, akik az Egyezmény szellemiségével ellentétben, önként lettek hontalanok (például ebbe a körbe tartozhatnak azok a személyek, akik olyan országból származnak, amelynek belső joga megengedi az állampolgárságról való lemondást még mielőtt az érintett személy egy másik állam állampolgárságát megszerzte volna).²⁵

Az Európa Tanács állampolgársági szakértői bizottsága az ET tagállamai körében végzett felmérésében már 2003-ban megállapította, hogy a hontalanok és az elismert menekültek könnyített állampolgárság-szerzése nem minden tagállamban valósul meg. Azokban az államokban, ahol figyelembe veszik az Európai Állampolgársági Egyezménynek ezt a rendelkezését, ott leginkább rövidebb tartózkodási időt írnak elő a honosításhoz, mint amit főszabályként megkövetelnek. Ezen túl más könnyítést nem tartalmaznak, így kevesebb eljárási díjjal vagy könnyített állampolgárság-szerzési eljárással nem kedveznek a nemzetközi védelemben részesülőeknek.²⁶

Az európai államok körében²⁷ az állampolgárság-szerzés tárgyában végzett kutatás²⁸ arra a következtetésre jutott, hogy a hontalanok és a menekültek állampolgárság-szerzése iránt támasztott feltételek általában hasonló módon alakulnak, azonban egy lényeges különbség mégis van: a menekültekkel ellentétben a hontalan személyek születéskor is szerezhetnek állampolgárságot,²⁹ vagy a honosítástól eltérően más állampolgárság-szerzési mód is nyitva áll előttük.³⁰ A menekültek a vizsgált 33 európai országban általában sem nyilatkozattal, sem automatikusan, törvény erejénél fogva

²⁴ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 56. pont.

²⁵ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 57. pont.

²⁶ Report on Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality adopted by the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA) 2003.

²⁷ Az EUDO-Citizenship által végzett felmérésben 33 állam vett részt, éspedig az EU tagállamain kívül az Egyesült Királyság, Izland, Moldova, Norvégia, Svájc és Törökország.

²⁸ WALLACE GOODMAN 2010.

²⁹ Így például a magyar állampolgársági jog szerint a Magyarországon lakó hontalan szülők hontalan gyermeke születéssel magyar állampolgár lesz.

³⁰ Így például a magyar jogban a hontalan személy 19 éves koráig magyar állampolgárságot szerezhet nyilatkozattal, ha előtte 5 évig Magyarországon volt a lakóhelye.

nem szereznek állampolgárságot, hanem valamennyi állam belső joga a honosítási eljárást alkalmazza. A vizsgált államok többsége a házastárs kedvezményes honosításához hasonló mértékben csökkenti a menekülteknek előírt tartózkodási követelményt. Van azonban néhány állam – a Cseh Köztársaság, Litvánia, Norvégia és Románia –, amelyek a tartózkodási idő tekintetében ugyanolyan hosszú tartózkodást kívánnak meg, mint a hagyományos honosításnál. Néhány állam azonban egyáltalán nem tesz említést az elismert menekültekről, ami nem jelenti azt, hogy ők nem szerezhetnék meg az adott állam állampolgárságát, csupán nem emelik ki őket.³¹ A menekültek honosítása és a hagyományos honosítás között a másik jelentős különbség a korábbi állampolgárságról való lemondás kötelezettségében rejlik, ami azoknál az államoknál merül fel, amelyek nem tolerálják a kettős állampolgárságot. A hagyományos honosítás esetében az érintett államok megkövetelik a honosítást kérő külföldiektől, hogy a korábbi állampolgárságukról mondjanak le. Az EUDO-Citizenship által vizsgált 33 államból 15 állam jogszabálya tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. A menekültek tekintetében azonban valamennyi vizsgált állam kivételt tesz, azaz megengedi a korábbi állampolgárság megtartását, illetve olyan esetben tekint el tőle, ha a lemondás „lehetetlen”, a menekült „üldözésnek lenne kitéve”, „egyéni biztonsági okokból”, illetve „ahol a lemondás jogilag vagy gyakorlatilag nem lehetséges”.³² Ennek az a nyilvánvaló oka, hogy a menekültet nem lehet arra kötelezni, hogy kapcsolatba lépjen azon állam hatóságaival, amely üldözi őt, hiszen az a menekültstátusz visszavonásával járhat. Az európai államoknak e gyakorlata összhangban van az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezményel.³³ Az egyezmény magyarázó jelentése kifejezetten ki is emeli a menekülteket, mint a személyek olyan csoportját, akiktől nem várható el, hogy hazatérjenek származási országukba, vagy hogy diplomáciai, illetve konzuli segítséget vegyenek igénybe a korábbi állampolgárságukról való lemondás vagy az állampolgársági kötelezéstől való elbocsátás érdekében.³⁴

Az európai országok körében végzett vizsgálat azt is megállapította, hogy a honosítás egyéb feltételei tekintetében már nem annyira nagyvonalúak az államok, mint az állampolgárságról való lemondás, illetve a tartózkodási időtartam tekintetében. Általában ugyanolyan megélhetési feltételeket kívánnak meg a menekültektől is, mint a hagyományos honosítás körében a más külföldiektől, továbbá a honosításához szükséges nyelvtudás és/vagy az országismereti vizsga tekintetében sem biztosítanak könnyítést. Mindössze három állam tekintendő kivételnek e tárgykörben: a Cseh Köztársaság, Finnország és Franciaország a menekültek esetében eltörölte a megfelelő nyelvtudás igazolását, továbbá Norvégia – ahol fenntartják a megfelelő nyelvismeretről való számadás követelményét – a menekültek számára azt ingyenesé teszi.³⁵ Bár a Genfi Egyezmény 34. cikke előírja az eljárási költségek minimalizálását, a vizsgált

³¹ WALLACE GOODMAN 2010.

³² WALLACE GOODMAN 2010.

³³ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 16. cikk.

³⁴ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 99. pont.

³⁵ WALLACE GOODMAN 2010.

európai államok körében nagy a szórás e tekintetben: a teljes költségmentesség biztosításától,³⁶ a jelentős és szerény kedvezmény nyújtásán át³⁷ egészen az olyan jogszabályokig, amelyek semmilyen kedvezményt nem adnak.³⁸

A hontalanokra vonatkozó állampolgárság-szerzési vagy honosítási eljárás a menekültekhez hasonlóan alakul, csak néhány kivételes esetben találunk eltérést. Ilyen például Ausztria, amely hosszabb tartózkodási időt követel meg a hontalan személyektől, mint a menekültektől (míg hontalanok esetében tíz év, addig a menekülteknél hat év az elvárt tartózkodási idő).³⁹ Ebbe a körbe tartozott 2014 előtt Magyarország is: addig az időpontig a hontalanoktól öt év tartózkodást követelt meg a jogszabály, míg a menekültektől csak három évet. A jelenleg hatályos jogszabály szerint mind a hontalan, mind a menekült jogállású személy három év folyamatos életszerű tartózkodás (állandó lakóhely létesítése) után kérheti a magyar állampolgárságot.⁴⁰ A vizsgált európai államok körében létezik olyan megoldás is, amely pont fordítva, a hontalanoktól kevesebb tartózkodást kíván meg a honosításhoz, mint a menekültek esetében. Így például Norvégiában az állampolgársági jogszabályok három év tartózkodási időt írnak elő a hontalanok számára, míg a menekültek a hagyományosan honosított külföldieknek előírt alapeset szerinti hét év tartózkodási idő után kérelmezhetik a befogadó állam állampolgárságát.⁴¹ A vizsgált államokban végzett felmérés azt is megállapította, hogy míg számos állam egyáltalán nem tartalmaz preferenciális rendelkezéseket a menekültek honosítására, addig a hontalanok kedvezményes állampolgárság-szerzésére igen.⁴²

A nemzetközi és uniós jogszabályi környezetnek eleget téve láthatjuk, hogy az államok elsősorban az elismert menekültek részére fogalmazznak meg kedvezményes honosítási feltételeket,⁴³ az uniós védelmi státuszok, így a kiegészítő védelemben (az oltalmazottak) vagy ideiglenes védelemben részesülők (a menedékesek) ebben a kivételes helyzetben nem részesülnek, ilyen törekvésre vonatkozóan széleskörűen elfogadott nemzetközi megállapodás nincs az államok között. A magyar jogban is megfigyelhető, hogy az állampolgársági törvény mindössze három év állandó lakóhely létesítése és életvitelszerű ittlakás esetén biztosítja az elismert menekültek részére a kedvezményes honosítás lehetőségét (az egyéb feltételek teljesítése esetén). Sem az oltalmazottakról, sem az ideiglenes védelemben részesülő menedékesekről nem tesz külön említést a magyar állampolgársági jog, míg a menedékjogról szóló

³⁶ Ilyen például Írország.

³⁷ Görögországban például a felmérés idején hatályos rendelkezések szerint 600 euróval kellett kevesebbet fizetniük a menekülteknek, mint más külföldieknek, míg Hollandiában 50 euróval.

³⁸ WALLACE GOODMAN 2010.

³⁹ WALLACE GOODMAN 2010.

⁴⁰ 1993. évi LV. törvény (Ápt.) 4. § (2) bek.

⁴¹ WALLACE GOODMAN 2010.

⁴² Így például Észtország, Málta, Hollandia, Svájc, Törökország és az Egyesült Királyság. WALLACE GOODMAN 2010.

⁴³ A GLOBCIT 2017-es adatai alapján, a menekültekre vonatkozó honosítási szabályok összehasonlításából azonos következtetésekre jutott David Owen 2019-es tanulmányában. OWEN 2019: 347–369.

törvény az oltalmazott esetében egyértelműen fogalmaz:⁴⁴ ők a hagyományos honosítás szabályai szerint kérelmezhetnek magyar állampolgárságot azt követően, hogy állandó lakóhelyet létesítettek Magyarországon. A hontalan esetében viszont nincs olyan kitétel, hogy hatóságilag elismert hontalannak kell lennie a személynek, viszont a kedvezményes honosítás esetében is az állandó lakóhely létesítésének időpontjától számítandó. A kedvezményes honosítás a magyar jogban a tartózkodási idő jelentős csökkentésében jelentkezik (a hagyományos honosításhoz szükséges nyolc évhez képest csupán három év), emellett a kérelmezőnek további feltételeknek is eleget kell tennie: büntetlen előéletűnek kell lennie és magyar bíróság előtt nem folyhat ellene büntetőeljárás; a magyarországi lakhatásnak és megélhetésnek biztosítottaknak kell lennie; a honosítás nem sértheti a közbiztonságot és a nemzetbiztonságot; végezetül a kérelmezőnek magyar nyelven alkotmányos alapismeretekből vizsgát kell tennie, ha ez alól a törvény nem mentesíti.⁴⁵ Magyarországon az állampolgársági eljárás önmagában díjmentes, a kérelmezőnek a csatolandó iratok esetleges beszerzési és fordítási költségeivel, illetve az állampolgársági vizsga díjával kell számolnia. A kedvezményes honosításon felül a Magyarországon lakó hontalan szülők hontalan gyermeke *ex lege*, a születéssel is szerezhethet magyar állampolgárságot, illetve 19 éves koráig a köztársasági elnöknek címzett nyilatkozattal is, amennyiben korábban Magyarországon volt öt évig az állandó lakóhelye. Ez esetben semmilyen további feltételnek (például büntetlen előélet, megélhetés, magyar nyelvtudás igazolása) nem kell eleget tenni a magyar állampolgárság megszerzéséhez.

A menekültek állampolgárság-szerzésének tapasztalatai Magyarországon

Magyarország az összes vonatkozó nemzetközi és európai egyezményt ratifikálta, amivel vállalta, megkönnyíti a menekültek és hontalanok állampolgárság-szerzését. Ezek a könnyítések azonban, mint fentebb utaltunk rá, az oltalmazottakra nem vonatkoznak. Bár a kiegészítő védelmi jogállást létrehozó úgynevezett kvalifikációs irányelvben⁴⁶ szerepel, hogy a menekült és a kiegészítő védelmi jogállás elismerésére és tartalmára vonatkozó szabályokat az Európai Unió tagállamainak közelítenie kell egymáshoz, az irányelv az állampolgárság szerzésének lehetőségéről kifejezetten nem szól. Maga az irányelv jóval az állampolgársággal foglalkozó releváns nemzetközi egyezmények után született.

A rendszerváltozás hajnalától, az 1980-as évek végétől a 2010-es évek elejéig összesen körülbelül 200 ezer ember menekült hazánkba, akik közül mintegy 6500 fő kapott menekültstátuszt. Ennél azonban jóval többen részesültek valamilyen típusú ideiglenes védelemben, és szereztek menedékes, illetve később befogadotti jogállást, vagy 2008-tól kezdődően oltalmazott státuszt. A 2010-es évektől a menedékkérők számában fokozatos növekedés mutatkozott, majd 2015 nyarán minden korábbi

⁴⁴ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 17. § (4) bekezdés

⁴⁵ Ápt. 4. § (1) bekezdés

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve.

várakozást felülmúló számban érkeztek hozzánk migránsok. Ez a migrációs hullám azonban más volt, mint bármelyik másik a megelőző 25 évben: bár sokan az érkezők közül kényszeredetten és formálisan menedékkérelmet nyújtottak be, valójában nem kerestek védelmet hazánkban, sem ideiglenesen, sem pedig hosszú távon nem akartak itt maradni. Mindannyian csak és kizárólag tranzitországiaként tekintettek Magyarországra, így a migránsok egyetlen célja a minél gyorsabb áthaladás és továbbutazás volt. A 2015-ös válság után a menedékjoghhoz való hozzáférés lehetőségét több lépésben szigorították Magyarországon, így az ebből a körből később potenciálisan állampolgárságot szerző külföldiek száma szintén szűkült.

A Genfi Egyezményhez 1989 márciusában való csatlakozás közvetlen kiváltó oka a Romániából érkező magyar nemzetiségű menekültek tartózkodása jogszabályi alapjának megteremtése volt. Az érkezők közül sokan kaptak formálisan menekült jogállást, beilleszkedtek Magyarországon, ami elsősorban egzisztenciális szinten valósult meg, amit a nyelvi és kulturális azonosság megkönnyített. Ez a – menekültügyi szempontból – speciális személyi kör túlnyomó többségében végleges otthonának tekintette Magyarországot, és jellemzően néhány év után állampolgárságot szerzett. Az utána következő, már túlnyomó többségükben idegen kultúrkörből érkezők közül arányaiban és abszolút számban is jóval kevesebben szereztek magyar állampolgárságot.

Az idegen kultúrkörből érkező menekültek közül az a viszonylag kevés külföldi, aki hosszabb távon Magyarországon rendezkedett be, az 1990-es évek végétől kezdődően csak kis számban kapott állampolgárságot (jellemzően néhány tucat fő évente), a 2010-es évek közepétől pedig még kevesebben. Az állampolgárság megszerzéséhez nélkülözhetetlen letelepedési hajlandóságban, beilleszkedésben jól meg lehet azonban figyelni a különbségeket, amelyek az egyes származási országokból érkezőket jellemzik. A 2000-es évek első felében legnagyobb számban jelen lévő afgánok szinte kivétel nélkül nagy és teljes családban élnek, viszonylag jó körülmények között, amiben a családi összetartásnak, egymás kölcsönös segítségének, esetleg a Nyugat-Európában élő rokontól érkező pénzügyi segítségnek volt nagy szerepe. A menekültek között megjelenő számuknál jelenleg is jóval nagyobb kolóniát alkotnak hazánkban, miután más tartózkodási jogcímet is sokan szereztek közülük. Az állampolgárságot szerző menekültek elsősorban közülük, illetve a volt Szovjetunió területéről (örmény, grúz, azeri) érkezők közül került ki.⁴⁷ 2011 és 2015 között összesen 46 fő menekült és 38 fő hontalan szerzett magyar állampolgárságot,⁴⁸ míg ugyanezen időszak alatt 281 fő menekült és 77 fő külföldi honosítás iránti kérelmét utasították el.⁴⁹ Az elutasítási arány jelentősen meghaladja a „normál” honosítási eljárásban állampolgárságot szerző kül-

⁴⁷ KLENNER 2007: 679–698.

⁴⁸ Lehetséges, hogy a fenti számúnál több menekültstátuszú külföldi kaphatott magyar állampolgárságot, aki más jogcímen vett igénybe kedvezményt (pl. magyar állampolgár házas társaként), és ezért a statisztika más rovatában szerepel.

⁴⁹ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatszolgáltatása az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság részére. 2015. szeptember 21. Idézi GYULAI 2016.

földieknél meglévő arányt. Míg az utóbbiaknál a 3122 kérelem 57%-ában született pozitív döntés (2320 fő), addig a menekülteknél ez az arány mindössze 14% volt.

Lényeges azonban, hogy az állampolgárság hiánya a menedékjogi törvény 2016-os módosítása előtt nem is igazán jelentett hátrányt az itt élő menekültek többségének, mert egyrészt a menekültstátuszhoz tartozó jogok és köteleességek rendszere gyakorlatilag megegyezik az állampolgárságéval (munkavállalásuk nem engedély-, illetve regisztrációköteles, a szociális és egészségügyi ellátórendszerhez a magyar állampolgárokkal megegyező feltételekkel férhetnek hozzá), másrészt menekült jogállásukat a hatóság csak kivételes és indokolt esetben vizsgálta felül. A menedékjogi törvény 2016. évi (egyik) szigorításának eredményeként a menekültstátusz fenntartásának indokoltságát a menekültügyi hatóság legfeljebb háromévente felülvizsgálja. E módosítással a menekültstátusz „értéke” érdemben csökkent, sokan önként lemondanak róla, ha esélyük van más, idegenrendészeti tartózkodási jogcímet szerezni. Ez ugyan a korábban menekült jogállást szerzőket motiválhatta volna az állampolgárság megszerzésére is, de a menekültügyet érintő egyéb szigorítások, a támogatások megszűnése, majd a menedékkérelem benyújtása lehetőségének végletes szűkítése inkább abba az irányba hatott, hogy az állampolgárság szerzésének lehetősége a gyakorlatban mára csak minimális számú nemzetközi védelmet szerzett külföldit érint.

Összegzés

A szakirodalomban egyre több érv hangzik el mellett, hogy az európai migrációs válság sikertelen kezelésének hátterében a közös európai menekültügyi politika hiánya húzódik meg mind intézményi, mind gyakorlati szinten, mivel a jelenlegi rendszer bebizonyította, hogy nem működőképes, mivel egyes államokra több teher hárul, mint másokra.⁵⁰ Owen szerint az igazságos és legitim Európai Menekültügyi Rendszernek öt pilléren kellene állnia, éspedig: 1. a tagállamok közötti igazságos felelősségmegosztáson; 2. a befogadásra és elismerésre vonatkozó közös normákon; 3. a menekült és az államválasztás jelentőségének elismerésén; 4. az uniós polgársághoz való hozzáférés közös szabályain; végül 5. az uniós polgárság viszonylag gyors megszerzésének biztosításán.⁵¹ Az uniós polgárság azonban nem állampolgárság, legfeljebb kiegészíti, de nem helyettesíti az állampolgárságot. Az uniós polgárság intézményét és a hozzá kapcsolódó jogokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés határozza meg, és ezt, az egyébként uniós jogon alapuló státuszt csakis egy tagállam állampolgárságának megszerzésével lehet elnyerni, amit viszont minden esetben az adott állam nemzeti joga szabályoz. Ez is indokolja, hogy a közös bevándorlási és menekültügyi politikában nagyobb hangsúlyt kellene arra fektetni, hogy a tagállamok milyen módon tudnak közösen olyan védelmi státuszt biztosítani, amely valódi és tartós megoldást tud nyújtani az olyan „hazátlan” személyek (menekültek, oltalmazottak, menedékesek és hontalanok) számára, akik az új otthonuk szerinti állam teljes jogú polgáraivá

⁵⁰ BAUBÖCK 2018: 141–156. hivatkozva OWEN 2019: 347–369.

⁵¹ OWEN 2019: 347–369.

szeretnének válni. Ez adott esetben a nemzetközi védelemben részesülő személyekre vonatkozó állampolgárság-szerzési szabályok egységes, uniós szintű szabályozását is jelentheti, ami bár láthatóan korlátozná az állam szuverenitását, viszont valamennyi államban ugyanolyan feltételekkel szerezhetnének állampolgárságot.

A statisztikák szerint Magyarországon a nemzetközi védelmet szerző külföldiek állampolgárság-szerzésének könnyítése elsősorban a nemzetközi kötelezettségeknek való formális megfelelést jelenti, mintsem a napi honosítási gyakorlatot, tekintve, hogy az egyébként is alacsony számú menekült (és hontalan) közül elenyésző számban jutnak el a külföldiek az állampolgárságig.

Ez idő szerint 4,7 millió, Ukrajnából menekült személy regisztrált ideiglenes védelmi (menedékes) vagy hasonló védelmi státuszra az Európai Unió területén.⁵² Sem a kiegészítő védelemben (oltalmazott), sem az ideiglenes védelemben (menedékes) részesülők állampolgárság-szerzésének feltételeiről, esetleges könnyítéséről nem rendelkezik a nemzetközi jog. Felmerülhet, hogy a szomszédban dúló háború elhúzódása esetén a nemzetközi közösségnek esetlegesen számításba kell vennie, hogy az egységes szabályok alapján megszerezhető állampolgárság megoldás lehet-e a hazájukat elhagyni kényszerülő személyek társadalmi beilleszkedésére, illetve milyen egyéb tartós megoldást tud kínálni a teljes jogú polgárrá válásukhoz. Önmagában a védelem biztosítása – még akkor is, ha a saját állampolgárokéval szinte azonos jogokkal és kötelezettségekkel jár – csak időlegesen nyújt megnyugvást a menedékjogot élvező személy számára, az integrációját az azonos jogokkal és kötelezettségekkel fogja beteljesülni látni, számára az állampolgárság lesz a mindenkori cél.

Irodalomjegyzék

- BATCHELOR, Carol A. (1995): Stateless Persons: Some Gaps in International Protection. *International Journal of Refugee Law*, 7(1), 232–259. Online: <https://doi.org/10.1093/ijrl/7.2.232>
- BAUBÖCK, Reiner (2018): Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 141–156. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12638>
- HALL, Stephen (1999): The European Convention on Nationality and the right to have rights. *European Law Review*, 24(6), 586–602.
- CHAN, Johannes M. M. (1991): The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend Towards Recognition. *Human Rights Law Journal*, 12(1–2), 1–13.
- DOEK, Jaap E. (2006): The CRC and the Right to Acquire and to Preserve a Nationality. *Refugee Survey Quarterly*, 25(3), 26–32. Online: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0143>
- DE GROOT, Gerard-René (1989): *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*. Cologne–Berlin–Bonn–München: Carl Heymanns.
- Explanatory Report to the European Convention on Nationality* (1997). Strasbourg.
- GYULAI GÁBOR (2016): *Az állampolgárság fekete doboza: menekültek és hontalanok honosítása Magyarországon*. Budapest: Magyar Helsinki Bizottság.

⁵² 2022. október 31-ei állapot. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine

A nemzetközi védelemben részesülő külföldiek állampolgárság-szerzése

- KLENNER Zoltán (2007): Menekültek Magyarországon a 2000-es években. *Kisebbségkutatás*, 16(4), 679–698.
- KLENNER Zoltán (2012): A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. *Magyar Rendészet*, 12(4), 139–146.
- MASENKÓ-MAVI Viktor (2007): Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás? *Állam- és Jogtudomány*, 48(1), 29–67.
- OWEN, David (2019): Refugees, EU Citizenship and the Common European Asylum System. A Normative Dilemma for EU Integration. *Ethical Theory and Moral Practice*, 22, 347–369. Online: <https://doi.org/10.1007/s10677-019-09973-x>
- PLENDER, Richard (1995): The Right to a Nationality as Reflected in International Law and the Sovereignty of States in Nationality Matters. *Austrian Journal of Public and International Law*, 49, 43–64.
- Report on Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality adopted by the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA)* (2003). Strasbourg.
- WALLACE GOODMAN, Sara (2010): *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Jogforrások, nemzetközi egyezmények

1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról
- Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében, New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló Egyezmény
- A férjzett nők állampolgárságáról szóló, New Yorkban, 1957. február 20. napján kelt nemzetközi egyezmény
- A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban, 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- Az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i genfi egyezmény
- A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott Egyezmény
- A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény
- Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény
- A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás)
- UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 17: Article 24 (Rights of The Child), 1989