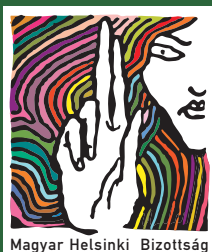


Az állampolgárság fekete doboza

MENEKÜLTEK ÉS
HONTALANOK
HONOSÍTÁSA
MAGYARORSZÁGON

Írta
Gyulai Gábor

2016



A kutatást és a kiadvány megjelenését
az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) támogatta

Tartalomjegyzék

Összefoglaló	3
1. Bevezető	5
2. Nemzetközi jogi normák	8
2.1. A kizárólagos állami szuverenitástól az emberi jogokig.....	8
2.2. Magyarország nemzetközi kötelezettségei a menekültek és hontalanok honosításával kapcsolatban.....	9
2.3. Az európai jogban meghonosodó eljárási garanciák	10
3. Állampolgárság és honosítás Magyarországon.....	17
3.1. A honosítás szabályozása a magyar jogban	17
3.2. Átláthatatlan eljárás – jogállami garanciák nélkül.....	20
4. Döntéshozatali gyakorlat	23
4.1. Statisztikai trendek	23
4.2. A törvényi feltételek vizsgálata a hatósági gyakorlatban.....	25
5. Összegző megállapítások és ajánlások	27

© UNHCR, 2015. Minden jog fenntartva.

A kiadvány és egyes részei külön kérelem nélkül terjeszthetők és sokszorosíthatók nem kereskedelmi célú kutatás, tanulmány és tájékoztatás céljából az író és a szerzői jog tulajdonosának megfelelő feltüntetéssel.



Kiadó: Magyar Helsinki Bizottság
H-1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36–38.
www.helsinki.hu



European
Network on
Statelessness

A Magyar Helsinki Bizottság az Európai Hontalanügyi Hálózat (ENS, www.statelessness.eu) alapító, valamint jelenleg tanácsadó testületi tagja



Jelen kiadvány létrejöttét az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) támogatta

A kiadványban foglaltak a szerző és a Magyar Helsinki Bizottság álláspontját tükrözik, ami nem feltétlenül egyezik az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, az Európai Hontalanügyi Hálózat vagy más szervezetek véleményével.

Írta: Gyulai Gábor, a Magyar Helsinki Bizottság menekültügyi programvezetője és az Európai Hontalanügyi Hálózat elnöke, nemzetközi menekült- és hontalanügyi képzési szakember

Tipográfia: Kovács Judit / Createch Kft.

Borítóillusztráció: Baranyai András

Köszönet Pucskó Albertnek, Szabó Attilának, Molnár Tamásnak, Tóth Juditnak, Gerard-René de Groot professzornak, Kazai Viktornek, Novoszádek Nórának, Tóth Baláznak, Ambrus Ágnesnek, Huszár Katinkának, Gruša Matevžič-nek, Pardavi Mártának és Kádár András Kristófnak, amiért szakértelmükkel és támogatásukkal segítették e tanulmány elkészülését.

Összefoglaló

A XXI. századra a nemzetközi kötelezettségek növekvő száma némileg **erodálta az államok korábban kizárólagos, teljesen a nemzeti szuverenitás elvén nyugvó döntési jogkörét** állampolgársági kérdésekben. A hontalan személyeket egy állam sem tartja állampolgárának saját joga alkalmazásával, így az esetükben hiányzik az emberi jogok tényleges gyakorlásához sok esetben elengedhetetlen állampolgársági kötelék. A kényszmigránsok – mint például a menekültek – nem vehetik igénybe saját országuk védelmét, és általában nem rendelkeznek hatékony, a gyakorlatban is működő állampolgársággal, még akkor sem, ha nemzetközi jogi értelemben nem minősülnek hontalannak. A nemzetközi közösség felismerte, hogy e két csoportnak talán mindenki másnál nagyobb szüksége van ténylegesen hatékony állampolgársági kötelékre, annak érdekében, hogy az őket ért emberi jogi sérelmekre tartós megoldás szülessen. Így a két releváns nemzetközi egyezmény – az 1951-es Genfi, valamint az 1954-es New York-i Egyezmény – kötelezi a részes államokat arra, hogy **megkönnyítsék a menekültek és a hontalanok állampolgárság-szerzését**.

Ezen felül **az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az uniós jog alapján bizonyos eljárási garanciák betartása is elvárható** az érintett államoktól figyelembe véve a strasbourgi és luxemburgi bíróság döntéshozatali gyakorlatát. E normák elsősorban a magánélethez való jogból (pontosabban e jog és a „társadalmi önazonosság” kapcsolatából), a hatékony jogorvoslathoz való jogból, a meghallgatáshoz való jogból, továbbá az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság közötti szoros összefonódásból származtathatók. A luxemburgi bíróság gyakorlata alapján megállapítható, hogy az uniós tagállamok honosítást (és ez által az uniós polgárság megadását) érintő döntéshozatala „az uniós jog alkalmazási körébe” tartozik.

E tanulmány azt vizsgálja – világviszonylatban is előzmény nélküli kezdeményezésként –, hogy a magyar szabályozás és gyakorlat tiszteletben tartja-e ezeket a nemzetközi kötelezettségeket. Kutatható döntéshozatali adatbázis és esetjog hiányában a kutatás elsősorban **a jogszabályok, a statisztikai adatok, valamint néhány releváns esettanulmány elemzésére** összpontosított. A kutatás legfontosabb összegző megállapításai a következők:

- A menekültek és a hontalanok is egyaránt **három év folyamatos magyarországi lakóhellyel való tartózkodás** után kérelmezhetik honosításukat, és így a **leginkább kedvezményezett** csoportba tartoznak a várakozási idő tekintetében. Mindazonáltal a hontalanként elismert személyek számára a magyar jog nem teszi lehetővé, hogy *lakóhelyet* létesítsenek (csak akkor, amikor és ha évekkal később letelepedési engedélyt szereznek), így e kedvezményes rendelkezés hatása az ő esetükben korlátozott.
- Minden más honosítási feltétel esetén a menekültek és a hontalanok **a többi, „sima” honosítását** kérelmezővel azonos **előírásoknak** kötelesek megfelelni.
- Magyarország nem teljesíti azt a nemzetközi kötelezettségét, hogy csökkentse a menekültek és hontalanok honosítási eljárásával járó díjakat és költségeket. Mindkét csoportnak **komoly anyagi terhet jelentő díjakat** kell fizetnie egyrészt a kötelező alkotmányos alapismeretek vizsga letételéhez, másrészt számos benyújtandó idegen nyelvű dokumentum hiteles fordításának elkészítéséhez.
- 2011 és 2015 között több mint 700 ezer magyar származású, de túlnyomó többségében nem Magyarországon élő személy szerzett magyar állampolgárságot úgynevezett egyszerűsített honosítás keretében. Ugyanebben az időszakban 3 122 Magyarországon élő migráns szerzett magyar állampolgárságot „sima” honosítással, közülük **mindössze 46-an voltak menekültek és 38-an hontalanok. A hontalan kérelmezők esetében a pozitív honosítási döntések aránya csupán a fele (33%), míg a menekültek között mindössze egy negyede (14%) a „sima” honosítást kérelmezők teljes csoportjában tapasztalható pozitív döntési aránynak (57%)**. A vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel és a szerző számára ismert egyéni esetekkel összeolvasva e statisztikák egyértelműen mutatják, hogy **Magyarország a gyakorlatban nem hogy megkönnyíti, hanem kifejezetten megnehezíti a menekültek és hontalanok állampolgárság-szerzését**.

- A magyar honosítási eljárás **az átláthatóság és a tisztességes eljárás legalapvetőbb** garanciáit is nélkülözi. A hatóság egyáltalán nem indokolja döntéseit, az elutasítással szemben semmilyen jogorvoslati lehetőség nincs. Ez a nemzetközi összehasonlításban egyedülállóan átláthatatlan döntéshozatal komolyan megkérdőjelezi, hogy a magyar szabályozás megfelel-e az uniós jogból és az Emberi Jogok Európai Egyezményéből (illetve az ezeket értelmező luxemburgi és strasbourgi bírósági gyakorlatból), valamint az Alaptörvényből fakadó tisztességes eljárást garantáló normáknak.
- A **biztosított megélhetés és lakhatás** feltételének vizsgálatához sem a jogszabály, sem nyilvános iránymutatás **nem határoz meg kiszámítható és átlátható** mércét. Ugyanakkor a szerző számára ismert esetek tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy a hatóság esetenként **indokolatlanul szigorú mércét** alkalmaz, amely különösen negatívan érintheti a menekült és hontalan kérelmezőket.

A részletes elemzés alapján megállapítható, hogy **Magyarország nem teljesíti megfelelően a menekültek és hontalanok könnyített állampolgárság-szerzésére vonatkozó nemzetközi kötelezettségeit**. A tanulmány számos konkrét ajánlást tesz e helyzet orvoslására.

A szerző reméli, hogy e kiadvány – közvetlen kutatási célján túl – **inspirációval és módszertani útmutatóval** is szolgál majd hasonló kutatások iránt érdeklődő jogi szakemberek és egyetemi kutatók számára, világviszonylatban erősítve a szakma érdeklődését e mindeddig szinte egyáltalán nem kutatott témával kapcsolatban.

1. Bevezető

Az állampolgárság egy olyan **különleges jogi kötelék** egy személy és egy állam között, amely kölcsönös jogokat és kötelezettségeket testesít meg, továbbá általában – de nem feltétlenül – tükrözi a személy és az állam között fennálló erős társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális kötelekeket. Az állampolgárság, mint koncepció tartalma nagyon összetett, számos értelmezési lehetőséggel. Így érthető, hogy az állampolgárság jogi fogalmának **nem létezik egyetemesen elfogadott, egyértelmű meghatározása**, ahogy az sem meglepő, hogy a világban ma létező fogalomértelmezések is igen széles skálán mozognak kulturális, történelmi, jogi és egyéb különbségek mentén. A talán leggyakrabban hivatkozott definíciót a Nemzetközi Büntetőbíróságnak a *Nottebohm* ügyben hozott 1955-ös ítélete tartalmazza:

Az állami, a döntőbírósi és bírói gyakorlat, valamint a szakértők véleménye szerint az állampolgárság egy olyan jogi kötelék, amelynek alapja a társadalmi kötődés ténye, a létezés, érdekek és érzések valódi kapcsolódása, valamint a kölcsönös jogok és kötelezettségek létezése. Azon tény jogi kifejeződésének tekinthető, amely szerint a személy, aki állampolgárságot szerez – akár a jog, akár egy hatósági döntés eredményeként – az valójában szorosabban kötődik az állampolgárságot adó állam népességéhez, mint bármely más államéhoz.¹

A **honosítás** az állampolgárság-szerzés egyik **nem automatikus** módja, ami az illetékes hatóság **diszkrecionális** döntésén alapul. Ez a gyakorlatban általában megköveteli egy formális kérelem benyújtását, ami alapján egy – jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkező – közigazgatási szerv vagy egy bíróság meghozza a döntését. Az államok általában számos feltételt szabnak a honosításhoz, mint például:

- az érintett országban való huzamos tartózkodás,
- büntetlen előélet vagy erkölcsi bizonyítvány,
- egyes anyagi követelményeknek való megfelelés (például lakhatás, megélhetés, stb.),
- esetlegesen a korábbi állampolgárságról való lemondás (amennyiben az állam nem fogadja el a többes állampolgárságot),
- valamilyen nyelvi vagy egyéb vizsga sikeres letétele, amely igazolja a kérelmező társadalmi beilleszkedését, stb.

Egyes kiemelt csoportok számára az államok gyakran **kedvezményes feltételeket** szabnak, mint például rövidebb „várakozási idő” (kötelező tartózkodási időtartam a kérelmezés lehetősége előtt) vagy felmentés bizonyos általános feltételek alól. E kedvezményes bánásmód általában a valamilyen szempontból elsőbbséget élvező (azaz a többségi társadalomhoz nyelvi, nemzeti, vallási, történelmi, oktatási vagy családi kötélekkel másoknál szorosabban kötődő) személyekre vonatkozik. Más esetekben a kedvezményes elbánás hátterében az érintett csoport rendkívüli kiszolgáltatottsága és a megszerzendő állampolgárság iránti különösen méltánylandó igénye áll.²

A legtöbb migráns számára a honosítás **az új otthonuk társadalmába való beilleszkedés egyik legfontosabb állomása**. Az állampolgárág megszerzése az a pont, ahol a migráns – legalábbis a jogi értelmezés szerint – megszűnik migráns lenni, és a befogadó ország állampolgáraival minden szempontból egyenrangú jogállást szerez. Van két olyan csoport, akik számára a honosítás még ennél is nagyobb jelentőséggel bír:

1 *Liechtenstein kontra Guatemala*, Nemzetközi Büntetőbíróság, 1955. április 6. – kiemelés a szerzőtől

2 Vö. a menekültek és hontalanok honosítására vonatkozó speciális szabályokkal (2.2. fejezet)

- **A menekültek és az egyéb, otthonukat súlyos kényszerítő körülmények miatt elhagyó migránsok általában nem rendelkeznek hatékony, valóban működőképes állampolgársággal**, még akkor sem, ha nem tekinthetők jogi értelemben véve hontalannak. Ez magában foglalja, hogy nem számíthatnak az állampolgárságuk szerinti ország védelmére és támogatására, sőt, gyakran kifejezetten e hatóságoktól kell üldöztetést elszenvedniük. El kellett hagyniuk a származási országuk területét, oda hosszú ideig nem térhetnek vissza, és általában még az érintett ország területén kívül sem léphetnek kapcsolatba az állam képviselőivel, hivatalos szerveivel. Ebben a helyzetben a menekültek (és sok más hasonló helyzetben levő „kényszmigráns”) állampolgársága pusztán formálissá válik, amelynek gyakorlati tartalma sokszor nem több egy útlevelel vagy igazolvány birtoklásánál, és bizonyosan nem tükröződik benne *„a társadalmi kötődés ténye, a létezés, érdekek és érzések valódi kapcsolódása, valamint a kölcsönös jogok és kötelezettségek létezése”,* ami egyébként elvárható lenne.³
- **A hontalan személyeket egy állam sem tekinti állampolgárának** saját joga alkalmazásával.⁴ Bár a nemzetközi dokumentumokban foglalt legtöbb emberi jogot a részes államok minden, joghatóságuk alá tartozó személy (azaz nem csak állampolgáraik) vonatkozásában kötelesek betartani, az emberi jogok tényleges érvényesülését a gyakorlatban nagyban befolyásolhatja az állampolgársági kötelék, vagy annak hiánya. Az állampolgársággal nem rendelkező hontalanok így sokszor különösen ki vannak téve az emberi jogi jogsértéseknek.

E megfontolások vezettek oda, hogy a nemzetközi közösség **egyezményes kötelezettségvállalással** kívánta elősegíteni, hogy a menekültek és a hontalanok mielőbb megszerezhessék egy állam valódi, hatékony állampolgárságát. Mindeztidig **szinte semmilyen célzott kutatás** nem készült e kötelezettségek gyakorlati érvényesülésének vizsgálatára, elsősorban az alábbiak miatt:

- Szinte sehol nem állnak rendelkezésre részletes és megfelelően kigyűjtött statisztikai adatok a menekültek és hontalanok honosítási kérelmeiről és azok elbírálásáról.
- A honosításhoz kapcsolódó nemzetközi kötelezettségek a szakmai közönség nagy része számára ismeretlenek, az állampolgárság (és minden, ami ahhoz kapcsolódik) pedig számos országban továbbra is igen érzékeny téma.
- Számos módszertani nehézség is akadályozza a kutatást, mint például a kutatható döntési adatbázisok hiánya vagy elérhetetlensége, a kutatók és az érintettek közötti kapcsolatfelvétel nehézsége, stb.

E hiánypótló tanulmány igyekszik feltárni, hogy **Magyarország teljesíti-e nemzetközi kötelezettségeit** a menekültek és hontalanok honosításával kapcsolatban. Emellett a szerző nem titkolt célja, hogy **inspirációval és módszertani segédlettel** szolgáljon más kutatók és gyakorlati szakemberek számára, annak érdekében, hogy hasonló kutatásokra kerülhessen sor a világ más részein is. A tanulmány megvizsgálja, hogy:

- pontosan milyen **nemzetközi kötelezettségeket** kell Magyarországnak teljesítenie a menekültek és hontalanok állampolgárság-szerzésének elősegítésére,
- mennyiben felel meg a magyar **szabályozás** e kötelezettségeknek, illetve hogy
- mennyiben tükrözi a **hatósági gyakorlat** a kötelezettségeknek való megfelelést, vagy annak ellenkezőjét.

Kutatható döntéshozatali adatbázis, illetve indokolt hatósági és bírósági döntések hiányában⁵ a kutatás az alábbi forrásokra korlátozódott:

- a hatályos **jogszabályok** elemzése,
- az illetékes hatóság által szolgáltatott és egyéb hivatalos **statisztikai adatok**,

3 Vö. a Nemzetközi Büntetőbíróság *Nottebohm* ügyben megfogalmazott állampolgárság-definíciójával (lásd fent)

4 Lásd az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény (kihirdette a 2002. évi II. törvény) 1. cikk 1. bekezdését. Sajnos az Egyezmény hivatalos magyar fordítása hibás, ugyanis a hiteles angol és francia változatban a magyarra hibásan „saját joga alapján”-ként fordított szöveg helyett eredetileg a „saját jogának alkalmazásával” kitétel szerepel („under the operation of its law”, „sous l’application de sa loi”).

5 Az okokat lásd a 2.3. fejezetben

- a szerző és a Magyar Helsinki Bizottság sokéves **közvetlen tapasztalata** a migráció, menekültügy, állampolgárság és hontalanság terén,⁶ valamint
- az évek óta számos honosítási ügyet nyomon követő **külső szakértők** – dr. Pucsok Albert ügyvéd⁷ és a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület⁸ – által, kutatási interjúk keretében szolgáltatott információk.

Tekintettel a menekültek és az **oltalmazottak** minden szempontból igen hasonló helyzetére, a kutatás az utóbbiakra vonatkozó információkat is igyekezett feltárni lehetőség szerint.

A tanulmány a **2015. decemberi** helyzetet tükrözi, továbbá **számos konkrét ajánlást** is megfogalmaz a magyar kormányzat és a jogalkotó részére.

6 A szerző a Magyar Helsinki Bizottság menekültügyi programjának vezetője és az Európai Hontalanügyi Hálózat (ENS) elnöke, másfél évtizede foglalkozik menekültüggyel és 2006-ban a világon egyik elsőként kezdte kutatni a hontalanság kérdéskörét.

7 Dr. Pucsok Albert a Péteri Ügyvédi Iroda ügyvédjeként évtizedes tapasztalattal rendelkezik a bevándorlás és a menekültügy terén, több tucat honosítási ügyben nyújtott segítséget az elmúlt években.

8 A Menedék Egyesület civil szervezetként szociális segítséget és integrációs támogatást biztosít a Magyarországon tartózkodó menekültek és más migránsok számára, ennek keretében több tucat honosítási ügyben nyújtott segítséget az elmúlt években.

2. Nemzetközi jogi normák

2.1. A kizárólagos állami szuverenitástól az emberi jogokig

A modern államiság XVII–XVIII. századbeli kialakulásától kezdve az állampolgárság szabályozása az állami szuverenitás egyik központi eleme. Évszázadokig kizárólag az állam akaratától függött, hogy kit tekint, és kit nem tekint állampolgárának. Következésképpen az állampolgársággal kapcsolatos szabályokat hagyományosan a belső jog rendezi, és még ma is az államoké a főszerep e szabályok megalkotásában.

A XXI. századra azonban **erodálódott az államok kizárólagos döntési jogköre** az állampolgárság terén (is). Bár az állampolgárság keletkezésével, megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos szabályok kialakításakor az államok továbbra is elsősorban saját szuverén akaratukat érvényesítik, az 1930-as évek óta egyre több nemzetközi jogi kötelezettség szűkíti mozgásterüket. Az állampolgársági jogszabályok ütközésével kapcsolatos egyes kérdésekkel foglalkozó 1930-as Hágai Egyezmény 1. cikke megerősíti minden állam jogát arra, hogy meghatározza saját joga alapján kik az állampolgárai, továbbá előírja, hogy más államok kötelesek ezt a döntést elismerni,

[...] mindaddig, amíg az összhangban van a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgársággal kapcsolatos, általánosan elismert jogelvekkel.⁹

Az állampolgárság nemzetközi jogi megközelítésének fejlődését, és ezáltal a nemzetközi szabályozási keret változását a legpontosabban talán az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság foglalta össze 1984-ben:

[...] annak ellenére, hogy az állampolgárság megadása és szabályozása hagyományosan az államok döntési jogköre, a jelenkori fejlemények azt mutatják, hogy a nemzetközi jog szab bizonyos határokat az államok jelentős döntési szabadságának e téren, és hogy az állampolgársággal kapcsolatos ügyek szabályozása ma már nem kizárólagosan az állami joghatóság gyakorlásának terepe; az állam ezen jogköreit az emberi jogok teljes védelmét szolgáló kötelezettségek is korlátozzák. [...] A hagyományos dogmatikai álláspont, amely az állampolgárságra úgy tekintett, mint egy olyan tulajdonságra, amivel az állam ruházza fel az alattvalóit fokozatosan fejlődött a mai értelmezésig, amely szerint az állampolgárság egyaránt kapcsolódik az állam joghatóságához és az emberi jogi kérdésekhez [...].¹⁰

A nemzetközi jog az állampolgársági szabályokkal kapcsolatban jelenleg elsősorban a következő a területeken korlátozza az államok – korábban nagyrészt korlátlan – cselekvési szabadságát:¹¹

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma (például származás, nem vagy fogyaték alapján);¹²
- a hontalanság megelőzése;¹³

9 Hivatalos magyar fordítás hiányában mind az egyezmény címe, mind az idézet a szerző saját fordítása (Magyarország aláírta, de nem ratifikálta az egyezményt)

10 Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság, *Advisory Opinion on Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, OC-4/84, 1984. január 19., 32. és 33. bekezdés – Hivatalos magyar fordítás hiányában az idézet a szerző saját fordítása

11 További részletekért lásd például: Ganczer Mónika: *The Right to a Nationality as a Human Right?*, in Szabó Marcel, Lángos Petra Lea, Varga Réka and Molnár Tamás (szerk.), *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hága, 2015, 15-33. oldal

12 A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény, 5. cikk (d) bekezdés iii) pont; a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény, 29. cikk (1) bekezdés; a 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény, 18. cikk (1) bekezdés a) pont; az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 5. cikk

13 A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott egyezmény; az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (1) bekezdés b) pont és 7. cikk (3) bekezdés; az Európa Tanács 2006. május 19-én, Strasbourgban elfogadott, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló egyezménye

- a gyermek jogai (különösen minden gyermek joga, hogy állampolgárságot szerezzen);¹⁴
- a tisztességes eljárás követelményei;¹⁵
- az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma;¹⁶
- többes állampolgárság;¹⁷ és
- egyes csoportok honosításának elősegítése.¹⁸

2.2. Magyarország nemzetközi kötelezettségei a menekültek és hontalanok honosításával kapcsolatban

Az állampolgárság nemzetközi jogi megítélésének fokozatos átalakulása nem hagyta érintetlenül Magyarország nemzetközi kötelezettségeit sem. Magyarország **az összes vonatkozó (egyetemes és európai) egyezményt ratifikálta**, így számos konkrét, immár a belső jogban is megmutatkozó kötelezettséget vállalt magára. Magyarország a kutatás témája szempontjából releváns nemzetközi kötelezettségeit a következőképpen lehet összegezni:

- Magyarország a lehető legnagyobb mértékben köteles **megkönnyíteni a menekültek és hontalanok állampolgárság-szerzését**.¹⁹
- Magyarország mindent el kell, hogy kövessen azért, hogy **meggyorsítsa** az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást a menekültek és hontalanok számára,²⁰ a honosítás feltételeinek meghatározásakor pedig nem írhat elő a kérelem benyújtását megelőző 10 évet meghaladó tartózkodási időt.²¹
- Továbbá Magyarország mindent el kell, hogy kövessen azért, hogy lehetőleg **csökkentse a honosítási eljárással járó díjakat és költségeket** a menekültek és hontalanok számára.²²

Az **oltalmazottakkal** kapcsolatban a nemzetközi jog nem ír elő semmilyen konkrét kötelezettséget, ugyanis e közös uniós kiegészítő védelmi forma jóval a releváns nemzetközi egyezmények után született. Ugyanakkor, Magyarország az oltalmazottak (mint az országban jogszerűen és életvitelszerűen tartózkodó külföldiek) honosításakor sem írhat elő a kérelem benyújtását megelőző 10 évet meghaladó tartózkodási időt.²³

14 A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, 24. cikk; a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény, 7. cikk (1) bekezdés; Amerikai Emberi Jogi Egyezmény, 20. cikk (1)-(2) bekezdés

15 Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 10-13. cikk

16 Amerikai Emberi Jogi Egyezmény, 20. cikk (3) bekezdés; az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 4. cikk c) pont; Arab Emberi Jogi Charta, 29. cikk (1) bekezdés

17 Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 14-17. cikk; Arab Emberi Jogi Charta, 29. cikk (3) bekezdés

18 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, 34. cikk; a New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény, 32. cikk; az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (4) bekezdés

19 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (kihirdette a 1989. évi 15. törvényerejű rendelet), 34. cikk; a New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény (kihirdette a 2002. évi II. törvény), 32. cikk; az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény (kihirdette a 2002. évi II. törvény), 6. cikk (4) bekezdés g) pont

20 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, 34. cikk; a New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény, 32. cikk

21 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (3) bekezdés

22 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, 34. cikk; a New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény, 32. cikk

23 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (3) bekezdés

Mindezekon felül az Európai Állampolgársági Egyezmény további három fontos **eljárési garanciát** tartalmaz:

- egyrészt a honosítási kérelmeket ésszerű időn belül kell elbírálni;²⁴
- másrészt a honosításhoz kapcsolódó határozatok írásbeli indokolást kell, hogy tartalmazzanak;²⁵
- harmadrészt biztosítani kell, hogy a honosítással kapcsolatos hatósági döntések közigazgatási vagy bírósági úton felülvizsgálhatók legyenek.²⁶

Az egyezmény ratifikálásakor azonban **Magyarország fenntartást tett** az utóbbi két rendelkezéshez, fenntartva a jogot, hogy a kérdéses eljárási garanciákat – belső jogával összhangban – ne alkalmazza. E tanulmány írásakor (majdnem 14 évvel a ratifikáció után) a fenntartások továbbra is érvényben vannak, így az Európai Állampolgársági Egyezmény e kulcsfontosságú rendelkezései **nem bírnak kötelező jelleggel Magyarország vonatkozásában**. Beszédesebb adat ugyanakkor, hogy az egyezményt ratifikáló húsz ország közül csak Bulgária élt még két hasonló fenntartással (míg Dánia kizárólag a közigazgatási felülvizsgálathoz való jog kapcsán élt ezzel a lehetőséggel).

2.3. Az európai jogban meghonosodó eljárási garanciák

A fentiekben bemutatott egyértelmű kötelezettségeken túl Magyarország **lassan, de következetesen erősödő regionális emberi jogi és eljárási garanciákat** is figyelembe kell, hogy vegyen a honosítás szabályozásánál.

Az **Emberi Jogok Európai Egyezménye**²⁷ nem tartalmazza az állampolgársághoz való általános jogot. Mindazonáltal, a kilencvenes évek vége óta az Emberi Jogok Európai Bírósága („strasbourgi bíróság”) több alkalommal is utalt döntési gyakorlatában az állampolgárság és **a magánélethez való jog** gyakorlása (és így az Egyezmény 8. cikke) között fennálló kapcsolatra. A strasbourgi bíróság először a *Karassev* ügyben született 1997-es ítéletében hangsúlyozta, hogy

*[...] a bíróság nem zárja ki, hogy az állampolgárságtól való önkényes megfosztás – bizonyos körülmények között – felvetheti az Egyezmény 8. cikkének sérelmét, amiatt a hatás miatt, amit a megfosztás az egyén magánéletére gyakorol.*²⁸

Ezt követően a strasbourgi bíróság számos döntésében utalt erre az összefüggésre, jellemzően **hontalan személyek** ügyeiben, akikről megtagadták a lakhelyük szerinti ország állampolgárságát (általában az államutódlással összefüggő körülmények következtében).²⁹

A strasbourgi bíróság tovább is ment ennél a *Genovese* ügyben született 2011-es, mérföldkő jelentőségű ítéletében, amikor kimondta, hogy

*[...] az állampolgárság megtagadása felvetheti a 8. cikk sérelmét amiatt a hatás miatt, amit az egyén magánéletére gyakorol, ez a fogalom ugyanis elég tág ahhoz, hogy magában foglalja a személy társadalmi önazonosságával kapcsolatos szempontokat. Bár az állampolgársághoz való jogot az Egyezmény nem rögzíti, és bár a jelen ügyben e jog megtagadása nem vezetett a 8. cikk sérelméhez, a bíróság álláspontja az, hogy az állampolgárság megtagadásának a kérelmező társadalmi önazonosságára gyakorolt hatása elérte azt a szintet, ami már elégséges a 8. cikk alkalmazhatóságának megállapításához.*³⁰

24 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 10. cikk

25 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 11. cikk

26 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 12. cikk

27 Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény

28 *Karassev kontra Finnország*, 31414/96. sz. kérelem, elfogadhatósági döntés, 1999. január 12. – hivatalos fordítás hiányában az idézet a szerző fordítása

29 Lásd például *Slivenko és mások kontra Lettország*, 48321/99. sz. kérelem, elfogadhatósági döntés, 1999. január 12., 77. bekezdés; *Kuduzović kontra Szlovénia*, 60723/00. sz. kérelem, elfogadhatósági döntés, 2005. március 17., 2. bekezdés; *Kurić és mások kontra Szlovénia*, 26828/06. sz. kérelem, 2010. július 13.; *Kurić és mások kontra Szlovénia*, 26828/06. sz. kérelem, nagykamarai ítélet, 2012. július 26., 336. bekezdés

30 *Genovese kontra Málta*, 53124/09. sz. kérelem, 2011. október 11., 33. bekezdés (hivatalos fordítás hiányában az idézet a szerző saját fordítása); a döntés elemzését lásd itt: Gerard-René de Groot, Olivier Vonk, *Non-discriminatory access to the nationality of the father protected by the ECHR – A comment on Genovese v. Malta*, EUDO Citizenship, 2012

Ben Alexander Genovese nem hontalan, kiutasítás sem fenyegette, viszont mint különböző (brit és máltai) állampolgárságú szülők házasságon kívül született gyermekét hátrányosan érintették Málta diszkriminatív állampolgársági szabályai, amelyek alapján nem szerezhette meg születésekor a máltai állampolgárságot. A strasbourgi bíróság nagyon fontos lépést tett előre, amikor megállapította, hogy a hátrányos megkülönböztetés e formája sérti az Egyezmény 14. cikkét (diszkrimináció tilalma) a magánélethez való jog (Egyezmény 8. cikke) összefüggésében, továbbá amikor ennek alátámasztására bevonta a **társadalmi önazonosság** (*social identity*) koncepcióját az értelmezési keretbe. Ezzel a bíróság **további lehetőségeket nyitott a magánélethez való jog és az állampolgárság közötti kapcsolat kiterjedtebb értelmezésére** olyan ügyekben is, amikor a jogsértés nem vezet hontalansághoz. Az elkövetkező években a strasbourgi bíróság remélhetőleg számos további ügyben fogja megerősíteni e kapcsolat létezését és fontosságát, következetesen kidolgozva azokat az emberi jogi és eljárási normákat is, amik ebből fakadnak.

Mivel az állampolgárság önkényes vagy diszkriminatív megtagadása megvalósíthatja az Egyezmény 8. és 14. cikkének a sérelmét, az Egyezmény 13. cikkét – azaz **a hatékony jogorvoslathoz való jogot** – is alkalmazni kell, feltéve, hogy a 8. vagy 14. cikk sérelmére vonatkozó panasz nem nyilvánvalóan megalapozatlan (*arguable claim*).³¹ Ahhoz, hogy egy bírói vagy nem bírói testület által biztosított jogorvoslat az Egyezmény értelmében hatékony legyen, igen leegyszerűsítve az alábbi feltételeknek kell teljesülniük:

- A jogorvoslatnak lehetővé kell tennie, hogy az eljáró nemzeti hatóság foglalkozhasson a panasz érdemi részével, és szükség esetén **megfelelő jóvátételt** nyújtson.³²
- A jogorvoslatnak megfelelően elérhetőnek és hatékonynak kell lennie **a gyakorlatban is** (és nem csak elméletben vagy a jogszabályok szintjén), figyelembe véve az ügy **egyéni körülményeit** és az általános **jogi és politikai kontextust**.³³

A magyar gyakorlat³⁴ szempontjából különösen releváns a strasbourgi bíróság *Wille* ügyben hozott 1999-es ítélete, amely **az államfő döntésével szembeni hatékony – vagy egyáltalán bármilyen fajta – jogorvoslat hiánya** miatt állapította meg az Egyezmény 13. cikkének sérelmét.³⁵

Ezen ígéretes fejlemények ellenére még mindig messze vagyunk attól, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján egyértelmű eljárási normákat határozhassunk meg a honosítás kapcsán. Ugyanakkor a strasbourgi bíróság releváns joggyakorlatának átfogó elemzése azt mutatja, hogy **az állampolgárság önkényes és/vagy diszkriminatív megtagadása esetén, amennyiben nem áll rendelkezésre hatékony nemzeti jogorvoslat e döntéssel szemben, a sérelmet elszenvedők immár ésszerűen számíthatnak a strasbourgi bíróság az érintett államot elmarasztaló döntésére, feltéve, hogy az állampolgárság megtagadása jelentős sérelmet okoz magánéletük és társadalmi önazonosságuk számára.** Ez utóbbi hatást könnyebbnek tűnik igazolni, ha az áldozat a jogsértés következményeként hontalanná válik, és/vagy ha szoros nyelvi, kulturális, gazdasági, társadalmi, stb. kapcsolatok fűzik a kérdéses országhoz (és nem fűzi hasonló kapocs semmilyen más országhoz). A strasbourgi mérce különösen érzékenynek tűnik a részes államok területén született és nevelkedett gyermekek esetében.

A strasbourgi normákon túl érdemes megvizsgálni az **uniós jogban** kialakuló esetleges követelményeket is. Az Európai Unió jogforrásai a honosítási eljárásokkal kapcsolatban **nem keletkeztetnek semmilyen közvetlen kötelezettséget** a tagállamok számára. Ugyanakkor az **Európai Unió Bírósága** („luxemburgi bíróság”) számos alkalommal megerősítette döntési

31 Lásd például *Leander kontra Svédország*, 9248/81. sz. kérelem, 1987. március 26., 77. bekezdés – Az angol „*arguable claim*” kifejezés magyarra egy az egyben lefordíthatatlan, azt fejezi ki, hogy az adott igény, jog érvényesítése, létezésének állítása, nem nyilvánvalóan megalapozatlan, tehát alkalmas arra, hogy jogvita tárgyát képezze, és a hatóságok érdemben vizsgálják (lásd például: *Kézikönyv a 6. cikkről – A tisztességes eljáráshoz való jog (polgári jogi ág)*, Emberi Jogok Európai Bírósága, 2013, 11. bekezdés).

32 *Halford kontra Egyesült Királyság*, 20605/92. sz. kérelem, 1997. június 25., 64. bekezdés; *M.S.S. kontra Belgium és Görögország*, 30696/09. sz. kérelem, 2011. január 21., 288. bekezdés

33 *Van Oosterwijk kontra Belgium*, 7654/76. sz. kérelem, 1980. november 6., 36-40. bekezdés; *Kudka kontra Lengyelország*, 30210/96. sz. kérelem, 2000. október 26., 152. bekezdés; *Riccardi Pizzati kontra Olaszország*, 62361/00. sz. kérelem, nagykamari ítélet, 2006. március 29., 38. bekezdés; *McFarlane kontra Írorság*, 31333/06. sz. kérelem, 2010. szeptember 10., 114. bekezdés; *Dordević kontra Horvátország*, 41526/10. sz. kérelem, 2012. július 24., 101. bekezdés; *El-Masri kontra „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság”*, 39630/09. sz. kérelem, 2012. december 13., 255. bekezdés

34 Lásd a 3.2. fejezetet

35 Ez esetben a szólásszabadság (az Egyezmény 10. cikkének) sérelme kapcsán. Lásd *Wille kontra Liechtenstein*, 28396/95. sz. kérelem, 1999. október 28.

gyakorlatában, hogy bár tagállami kompetencia az állampolgárság megszerzésével és elvesztésével kapcsolatos szabályok megalkotása, e hatáskörüket a tagállamoknak „**a közösségi jog figyelembevételével kell gyakorolniuk**”.³⁶

A luxemburgi bíróság *Rottmann* ügyben hozott 2010-es ítélete jelentősen pontosította, hogy mit jelent ez az általános alapelv a gyakorlatban:

*Az a feltétel, amelynek értelmében az uniós jogot figyelembe kell venni, nem érinti [...] azon nemzetközi jogi elvet, miszerint az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, azonban megállapítja azt az elvet, amelynek értelmében – uniós polgárok esetén – **az uniós jogra vonatkozóan működtetett bírói felülvizsgálat alá tartozik e hatáskör gyakorlása**, amennyiben az az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érint, amint különösen ez a helyzet a honosítás visszavonására vonatkozó, az alapügyben szereplőhöz hasonló határozat esetében.*³⁷

Figyelembe véve a tagállami állampolgárság és az uniós polgárság intézményének elválaszthatatlanságát ugyanebben az ítéletben a luxemburgi bíróság a következő fontos következtetésre jutott:

*[A]z elsődleges jog által uniós polgárok jogállásának tulajdonított jelentőségre tekintettel –, a honosítás visszavonására vonatkozó határozat vizsgálata során figyelembe kell venni azokat az esetleges következményeket, amelyeket ez a határozat idéz elő az érdekelt személy, és – adott esetben – családtagjai számára **a valamennyi uniós polgár részére biztosított jogok elvesztése tekintetében**. E tekintetben különösen azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokolta az általa elkövetett jogsértés súlyosságához, a honosításra vonatkozó határozat és a visszavonásra irányuló határozat között eltelt időhöz, valamint az érdekelt személy eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőségéhez képest.*³⁸

Első olvasatra úgy tűnhet, hogy a *Rottmann* ítélet csak korlátozottan releváns a honosítás tekintetében, hiszen – legalábbis explicit módon – csak azokra utal, akik már rendelkeznek az uniós polgár státuszával.³⁹ Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok *elvesztése* kétségtelenül erősebb alapot jelent az uniós kompetenciára való hivatkozásra, mint az e jogokat biztosító státusz *megszerzése*. Mindazonáltal **önkéntes, diszkriminatív vagy tisztességtelen módon elutasítani egy olyan személy honosítási kérelmét, aki – objektív feltételek alapján – arra egyébként jogosultnak tűnik (és ezáltal megtagadni tőle az uniós polgárság megszerzését) sok tekintetben hasonló helyzetet teremt, mint ha valaki ugyanilyen módon elveszíti állampolgárságát és ezáltal uniós polgár státuszát** (hiszen mindkét helyzetben megtagadják egy arra jogosult személytől az uniós polgársággal járó jogokat). Így jóval egyértelműbb a *Rottmann* ítéletben lefektetett alapelvek alkalmazhatósága és alkalmazandósága e speciális esetkörben (honosítási kérelem indokolatlan elutasítása), mint az általános honosítási szabályok megállapítása terén.

A *Rottmann* ítélet mindenképpen mérföldkő jelentőségű, mivel **kifejezetten korlátozza a tagállamok szuverenitását** abban a kérdésben, hogy kit tekintenek, és kit nem tekintenek állampolgáruknak. A *Rottmann* ügy olyan precedenst teremtett, amely alapul szolgálhat az állampolgársággal kapcsolatos ügyekben – az uniós polgár státusz megszerzésére vagy elvesztésére hivatkozva – az uniós kompetencia felhívására, és ezáltal a luxemburgi bíróság döntési gyakorlatában gyökerező, további uniós normák megszilárdulására.

A „**közösségi jog figyelembevételének**” kötelezettsége viszont már addig is **mérvadó**, különösen mivel a luxemburgi bíróság ezt kifejezetten előírta a honosítási szabályok vonatkozásában (lásd fent). Az e szabályra való hivatkozás elsődleges kihívása az, hogy az uniós jog semmilyen konkrét, specifikus kötelezettséget nem ír elő a honosítással kapcsolatban.

³⁶ Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria. Tribunal Superior de Justicia de Cantabria – Spanyolország, C-369/90. sz. ügy, 1992. július 7., 29. bekezdés; Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department, C200/02. sz. ügy, 2004. október 19., 37. bekezdés; Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, C135/08. sz. ügy, 2010. március 2., 39. bekezdés

³⁷ Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, C135/08. sz. ügy, 2010. március 2., 48. bekezdés – kiemelés a szerzőtől

³⁸ Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, C135/08. sz. ügy, 2010. március 2., 56. bekezdés – kiemelés a szerzőtől

³⁹ Lásd a fent idézett 48. bekezdést

Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet az **Európai Unióról szóló szerződésben foglalt, a jogállami normák tiszteletben tartására vonatkozó általános kötelezettségre**, amely kimondja, hogy:

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.⁴⁰

Ezen felül az **Európai Unió Alapjogi Chartája**⁴¹ is tartalmaz számos releváns kötelezettséget. Az EU Szerződésben és a Chartában foglalt jogállami normák alkalmazása már a menekültügy és bevándorlás terén is sokszor még az újdonság erejével hat, hivatkozásuk az állampolgársági szabályozással kapcsolatban sokak számára egyenesen forradalmi gondolatnak tűnhet. Ezen összetett és nagyrészt még feltáratlan kérdéskör részletes elemzése túlmutatna e tanulmány keretein, mindazonáltal az alábbiakat fontos leszögezni:

- A tagállamok csak akkor kötelesek alkalmazni a Charta rendelkezéseit, amikor „az Unió jogát hajtják végre”.⁴² A luxemburgi bíróság következetes (mind a Charta születését megelőző, mind az azt követő) döntési gyakorlata ugyanakkor kiterjesztőbben értelmezi ezt a rendelkezést, megerősítve, hogy az Unió jog „végrehajtása” valójában azokat a helyzeteket fedi le, amikor a tagállamok „**az uniós jog hatálya alatt járnak el**”. Ez azokra a tényállásokra is vonatkozik, amikor a tagállamok nem közvetlenül uniós jogból fakadó rendelkezéseket hajtanak végre, viszont **az uniós jogból fakadó kötelezettségek teljesítése** érdekében járnak el. A *Fransson* ügyben született 2013-as ítéletében a luxemburgi bíróság ezt az elvet egy adócsalás miatt indult – nem az uniós jog rendelkezésein alapuló – svéd büntetőeljárásra is alkalmazta, mivel a büntetőeljárás *célja* az uniós jogból fakadó (az uniós szinten meghatározott hozzáadottérték-adó beszedésére, valamint az adócsalás elkerülésére vonatkozó) kötelezettségek betartása, és az által az uniós jog megfelelő alkalmazása volt.⁴³
- Legalább három érv támasztja alá, hogy a honosítási kérelemről szóló döntésnél a tagállamok „az uniós jog hatálya alatt járnak el”, és ezáltal kötelesek a Chartában foglaltakat alkalmazni:
 1. Az uniós polgárság intézményét és a hozzá kapcsolódó jogokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁴⁴ határozza meg, **az uniós állampolgárság létezése és hatékony „működése” az uniós jogban foglalt egyértelmű cél**. Ezt az uniós jogon alapuló státuszt ugyanakkor kizárólag egy tagállam állampolgárságának megszerzésével lehet elnyerni, ez utóbbit viszont a nemzeti jog szabályozza. E forgatókönyv tökéletesen megegyezik a *Fransson* ítéletben szereplő helyzettel: ha egy nemzeti jogon alapuló eljárás (adócsalás büntetőjogi szankcionálása, illetve honosítás) szorosan kapcsolódik az uniós jog által meghatározott célhoz (hozzáadottérték-adó beszedése és adócsalás megelőzése, valamint az uniós állampolgárság létezése), akkor a tagállam az uniós jog hatálya alatt jár el, akkor is, ha nemzeti jogát alkalmazza.
 2. A luxemburgi bíróság számos ítélete hivatkozik **a közösségi jog figyelembevételének kötelezettségére** az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos eljárásokban.⁴⁵ Ha a honosítás kapcsán az államok nem az uniós jog hatálya alatt járnának el (legalább bizonyos körülmények fennállása esetén), e következetesen ismételt luxemburgi hivatkozás értelmetlen lenne, hovatovább megkérdőjelezné az EU Szerződésben foglalt hatáskör-átruházási (szubszidiaritási) alapelv tiszteletben tartását.⁴⁶

⁴⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01 – a továbbiakban EU Szerződés, 2. cikk

⁴¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/02 – a továbbiakban Charta

⁴² Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/02, 51. cikk (1) bekezdés

⁴³ Miután a kérdéses hozzáadottérték-adót közös uniós irányelv határozza meg, az Európai Unió működéséről szóló szerződés pedig előírja, hogy a tagállamok elrettentő hatású és hatékony intézkedésekkel küzdjenek az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen, valamint, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdése érdekében ugyanazokat az intézkedéseket tegyék meg, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek. Lásd: *Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson*, C617/10. sz. ügy, 2013. február 26., 24-28. bekezdés

⁴⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01, 20. cikk

⁴⁵ Részletes hivatkozásért lásd a 35-ös lábjegyzetet

⁴⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01, 5. cikk (2) bekezdés – Ha a honosítás nem tartozhatna az uniós jog hatálya alá a luxemburgi bíróság nem lenne jogosult ezen eljárásokkal kapcsolatban az uniós jogra hivatkozni.

3. Az Unió köteles **közös bevándorlás-politikát** kialakítani, amelynek célja – többek között – a **méltányos bánásmód biztosítása** az EU területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára. E célból az Unió szabályokat alkothat a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározására, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is.⁴⁷ Bár az uniós jogalkotó nagy valószínűséggel nem közvetlenül a honosításra gondolt e szabályok megalkotásakor, a vonatkozó rendelkezések olvasata nem zárja ki ezt az értelmezési lehetőséget sem. A honosítás a bevándorlók társadalmi beilleszkedésének kiemelten fontos állomása, jogi értelemben véve pedig az integráció egyfajta záróakkordja. A tagállami állampolgárság megszerzése az unión belüli szabad mozgás és tartózkodás jogát is automatikusan magával hozza. Számos nemzetközi egyezmény kötelezi az európai országokat, hogy segítsék elő a területükön huzamosan tartózkodó külföldiek (vagy ezek néhány csoportja) számára az állampolgárság megszerzését egy bizonyos idő elteltével, a méltányos bánásmód és a sikeres társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében.⁴⁸

Összefoglalásként megállapítható, hogy **a tagállamok, amikor az egyébként a nemzeti jog és szuverenitás keretében hozott honosítási szabályokat alkalmazzák, valójában az uniós jog hatálya alatt járnak el, mivel ezen eljárások közvetlen hatást gyakorolnak az uniós polgársághoz való hozzáférésre, valamint a huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni bánásmód méltányosságára.** Következésképpen a Charta rendelkezései alkalmazandók minden ilyen hatósági eljárásban.

- Amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezményében is szerepelnek, **„akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek”**, úgy, hogy természetesen semmi nem akadályozza, hogy az uniós jog kiterjedtebb védelmet nyújtson.⁴⁹ A magánélethez való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a hatékony jogorvoslathoz való jog az Európai Emberi Jogi Egyezményben és a Chartában egyaránt szerepelnek.⁵⁰ Következésképpen a strasbourgi bíróság gyakorlatában kikristályosodott, korábban bemutatott alapelveket a Charta alkalmazásakor is irányadónak kell tekinteni.
- A luxemburgi bíróság gyakorlata **a meghallgatáshoz való jogot általánosan alkalmazandó alapjogként** rögzítette. Ez a bíróság értelmezése szerint azt jelenti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy *„hasznos és hatékony módon ismertethesse az álláspontját minden közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti”*.⁵¹ A luxemburgi bíróság ezt a kötelezettséget általában **a védelemhez való jogból** vezeti le, ami a bíróság állandó döntési gyakorlata alapján az uniós jog általános alapelveinek minősül, és így nem korlátozódik pusztán a büntetőeljárásban gyanúsítottakra.⁵² Következésképpen a meghallgatáshoz való jogot **minden hatósági eljárásban tiszteletben kell tartani**.⁵³ Ezt a szabályt támasztja alá, hogy a luxemburgi bíróság számos, igen különböző jellegű ügyben (például menekültügy, bevándorlás, vámszabályozás vagy adatvédelem) következetesen hivatkozott rá. Mivel a honosítási kérelmek elbírálásakor a tagállamok az uniós jog hatálya alatt járnak el (lásd fent), **a meghallgatáshoz való jogot ezen eljárásokban is biztosítani kell** a luxemburgi bíróság gyakorlata értelmében.

47 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01, 79. cikk

48 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, 34. cikk; a New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény, 32. cikk; az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (3)-(4) bekezdés

49 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/02, 52. cikk (3) bekezdés

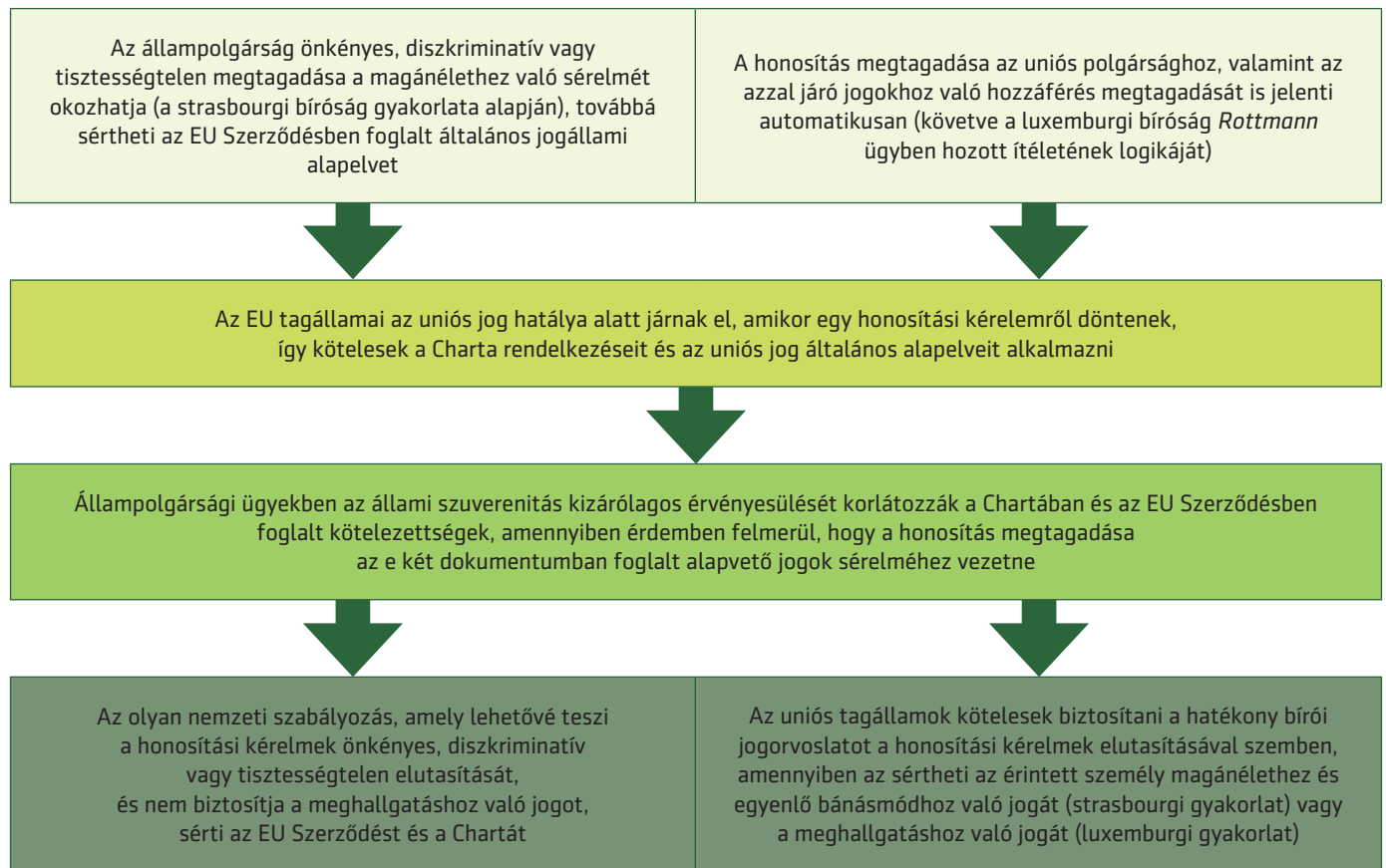
50 Lásd a Charta 21. „7. és 47. cikkét – Fontos különbség, hogy a Charta alapján csak bíróság biztosíthatja a hatékony jogorvoslatot, míg az Emberi Jogok Európai Egyezménye értelmében ez bármilyen (bírói vagy nem bírói jellegű) hatóság lehet.

51 Lásd például *Sopropé – Organizações de Calçado Lda kontra Fazenda Pública*, C349/07. sz. ügy, 2008. december 18., 36-37. bekezdés; *M.M. kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C277/11. sz. ügy, 2012. november 22., 87-88. bekezdés (a konkrét idézet forrása, kiemelés a szerzőtől); *Kamino International Logistics BV, Datema Hellmann Worldwide Logistics BV kontra Staatssecretaris van Financiën*, C129/13. sz. és C130/13. sz. egyesített ügyek, 2014. július 3., 29. bekezdés; *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, C166/13. sz. ügy, 2014. november 5., 46. bekezdés; *Khaled Boudjlida kontra Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C249/13. sz. ügy, 2014. december 11., 36. bekezdés

52 Mint azt a Charta 48. cikk (2) bekezdésének megszorítóbb megfogalmazása sugallná

53 A luxemburgi bíróság egyes releváns ítéleteiben a megfelelő ügyintézéshez („jó közigazgatáshoz”) való jogból vezeti le a meghallgatáshoz való jogot, a Charta 41. cikkére hivatkozva. Némileg ellentmondásos módon a bíróság egyes ítéleteiben (lásd *M.M.* például – hivatkozás fent) azt mondta ki, hogy a Charta 41. cikke a tagállami hatóságok eljárásaiban is kötelező normaként alkalmazandó, míg más – részben közelmúltbeli – döntéseiben ezzel ellentétesen azt hangsúlyozta, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog csak magát az Uniót köti (lásd például *Mukarubega* és *Boudjlida* – hivatkozás fent). Ugyanakkor a luxemburgi bíróság következetesen, és közelmúltbeli ítéleteiben is hangsúlyozta, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog az Unió általános alapelveinek minősül, és így túlmutat a Charta korlátozó megfogalmazásán (lásd *H.N. kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C604/12. sz. ügy, 2014. május 8., 49. bekezdés; *YS kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel and Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel kontra M.S.*, C141/12. sz. és C372/12. sz. egyesített ügyek, 2014. július 17., 69. bekezdés).

A fenti szerteágazó gondolatmenet erősen leegyszerűsítve az alábbi ábra segítségével foglalható össze:



Feltehetőleg korai lenne kimondani, hogy a strasbourgi és a luxemburgi bíróság közelmúltbeli döntési gyakorlata egyértelmű, explicit kötelezettségeket ró Magyarországra arra vonatkozóan, hogy milyen eljárási szabályokat alkalmazzon a honosítási kérelmek elbírálásakor. Mindazonáltal az egyértelműen kirajzolódik a két nemzetközi bíróság gyakorlatából, hogy az elmúlt két évtizedben – Európában legalábbis – **felgyorsult az a folyamat, amely egyre inkább kivonja az állampolgársággal kapcsolatos döntéshozatalt az állami szuverenitás kizárólagos felségterületéről.** A következő években az Európai Unió és az Európa Tanács jelenleg „problémás” tagállamai feltehetőleg egyre nagyobb nyomással szembesülnek majd, hogy a honosítás terén is bevezessék a tisztességes eljárást biztosító alapvető normákat. Így elengedhetetlen a fentiekben bemutatott jelenleg kialakuló-megszilárduló kötelezettségek figyelembe vétele is, amikor azt vesszük górcső alá, hogy Magyarország mennyiben teljesíti a menekültek és hontalanok honosításával kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeit.

Végezetül fontos kiemelni azt az alkotmányos normát, amely az uniós jogban kikristályosodott megfelelő ügyintézéshez való jogot „átülteti” a legmagasabb szintű magyar jogforrásba. Az **Alaptörvény XXIV. cikk (1)** bekezdése kiköti, hogy

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az alkotmányos szabály második mondata – pusztán a szöveg vizsgálata alapján – nem teljesen egyértelmű, hiszen a „törvényben meghatározottak szerint” fordulat egyrészt úgy is értelmezhető, hogy törvényi rendelkezés csak az indokolás *mértékét és módját* (például kötelező elemeit) szabhatja meg, de végső soron azt az értelmezést sem zárja ki, hogy törvényi rendelkezés esetleg az indokolás teljes *mellőzését* is lehetővé tegye. Az Alaptörvény hivatalos indokolása viszont világosan **az Európai Unió Alapjogi Chartáját jelöli meg e norma forrásaként.** A Charta korábban hivatkozott, megfelelő ügyintézéshez való jogot kodifikáló rendelkezése az alábbi konkrét kötelezettségeket írja elő e norma teljesítése érdekében:

- Mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;
- Mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba betekintsen;
- Az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

Az alaptörvényi rendelkezés így a hivatalos indokolás (és az abban tükröződő egyértelmű jogalkotói szándék) értelmében **minden magyar hatóságot (legyen szó közigazgatási hatóságról, bíróságról, vagy magáról a köztársasági elnökről) kötelez a fenti három norma betartására bármilyen hatósági döntéshozatal során.** Ez természetesen nem zárja ki, hogy törvényi rendelkezések lehetővé tegyék – indokolt esetben – az egyszerűsített vagy rövidített hatósági indokolást, ugyanakkor az indokolás teljes mellőzését nem teszi lehetővé.

3. Állampolgárság és honosítás Magyarországon

3.1. A honosítás szabályozása a magyar jogban

A magyar jog – hasonlóan a régió többi országához – csak **egy típusú állampolgárságot** ismer, nem különböztetve meg eltérő „szintű” állampolgárságokat (mint például a brit jog), és nem téve különbséget az állampolgárok között aszerint, hogy e státuszukat születéssel vagy honosítással szereztek-e (mint például számos latin-amerikai ország).

A magyar állampolgársággal kapcsolatos szabályokat az Alaptörvény,⁵⁴ valamint **a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény** (továbbiakban Áptv.) állapítja meg. A magyar jog lehetővé teszi a **többes állampolgárságot**, és így nem követeli meg, hogy a honosításukat kérelmezők lemondjanak másik állampolgárságukról vagy állampolgárságaikról.⁵⁵

A magyar állampolgársági szabályozás számos konkrét feltétel teljesüléséhez köti a honosítást, valamint több, kedvezményes elbánásra jogosult kategóriát is meghatároz. A honosítási feltételek tekintetében sok évig alapvetően három csoport létezett. Közös feltételként mindnyájuknak igazolni kellett, hogy magyarországi **megélhetésük és lakhatásuk** biztosított, magyarországi **lakóhellyel** rendelkeznek, honosításuk nem sérti Magyarország **köz- vagy nemzetbiztonságát**, valamint hogy **büntetlen előéletűek**, és velük szemben a kérelem elbírálásakor sincs büntetőeljárás folyamatban. Ezen felül a legtöbb kérelmezőnek úgynevezett **alkotmányos alapismeretek vizsgát** is kellett tennie magyar nyelven. Az egyetlen érdemi különbség a kérelmezők három csoportja között a honosítási kérelem benyújtása előtt kötelező – 8, 5, illetve 3 éves – **„várankozási idő”,** azaz az a minimális időtartam, ameddig a kérelmezőnek folyamatosan Magyarországon kell laknia, mielőtt jogosulttá válhat az állampolgárság megszerzésére. A kedvezményezett csoportok meghatározásakor a jogalkotó egyaránt figyelemmel volt az ország nemzetközi kötelezettségeire (lásd menekültek honosításának elősegítése) és etnikai-kulturális preferenciákra (lásd a magyar nemzetiségű vagy magyar állampolgárral házas kérelmezők kedvezőbb megítélését).⁵⁶

Jelentős változásként egy 2010-es törvénymódosítás létrehozta a köznyelvben **egyszerűsített honosításként** emlegetett különleges honosítási eljárást, amellyel a jogalkotó **magyar származású** emberek tömegei számára tette lehetővé a gyors és egyszerű állampolgárság-szerzést.⁵⁷ Ebben az eljárásban a kérelmezőnek – a nemzetbiztonsági és büntetlen előéletre vonatkozó általános feltételeken túl – csupán magyar nyelvtudását kell igazolnia, valamint valószínűsíteni⁵⁸ kell, hogy magyarországi⁵⁹ származású, vagy volt olyan felmenője, aki magyar állampolgár volt.⁶⁰ A kérelem pozitív elbírálásához **nem szükséges, hogy a kérelmező Magyarországon bizonyos időn át lakóhellyel vagy megélhetéssel rendelkezzen** (sőt az sem akadály, ha a kérelmező még soha sem járt Magyarországon), továbbá **vizsgát sem kell tenni**, még a magyar nyelvtudás igazolására sem. 2011 óta többszázezer ember szerzett magyar állampolgárságot egyszerűsített honosítás keretében.⁶¹

54 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

55 A magyar állampolgársági szabályozásról és annak gyakorlati működéséről lásd bővebben: M. Kovács Mária, Tóth Judit: *Country Report: Hungary*, EUDO Citizenship, 2013. április; Pogonyi Szabolcs: *Naturalisation Procedure for Immigrants – Hungary*, EUDO Citizenship, 2013. február; Kovács András (szerk.): *Magyarrá válni – Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái*, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, 2011; Gyulai Gábor, *Állampolgársága ismeretlen – A hontalanság születéskori elkerülése Magyarországon: Jogi garanciák és hiányosságok*, Magyar Helsinki Bizottság, 2014. január

56 Az általános feltételeket lásd: Áptv. 4. és 4/A. §

57 Áptv. 4. § (3) bekezdés, hatályos 2011. január 1. óta (vö. 2010. évi XLIV. törvény, 2. § (2) bekezdés)

58 A magyar közigazgatási-jogi nyelvzetben a „valószínűsítés” alacsonyabb fokú bizonyítási kötelezettséget jelent, mint az „igazolás”

59 Beleértve a Magyar Királyság trianoni békeszerződés előtti teljes területét

60 Függetlenül attól, hogy hány generációval korábban

61 Lásd a 4.1. fejezetben szereplő részletes statisztikákat

2012-ben a jogalkotó egy további csoport számára tette lehetővé az egyszerűsített honosítást, megnyitva ezt a lehetőséget a **magyar állampolgárok külföldi házastársai** előtt, bizonyos idő elteltével.⁶²

A következő táblázat a különböző honosítási módozatok közötti hasonlóságokról és különbözőségekről igyekszik közérthető áttekintést adni:⁶³

	„Sima” honosítás	„Sima” honosítás kedvezményes feltételekkel		Egyszerűsített honosítás	
Ki jogosult?	Aki nem tartozik a többi csoportba (e kategóriába tartoznak az oltalmazottak is ⁶⁴)	- Aki Magyarországon született; vagy - Aki kiskorúként létesített lakóhelyet Magyarországon.	- Aki magyar állampolgárral legalább három éve él házasságban; - Akinek kiskorú gyermeke magyar állampolgár; - Akit magyar állampolgár fogadott örökbe; - Akit magyar hatóság menekültként elismert; vagy - Aki hontalan.⁶⁵	- Aki (a kérelem benyújtása időpontjában) magyar állampolgárral 10 éve házasságban él; vagy - Aki (a kérelem benyújtása időpontjában) magyar állampolgárral 5 éve házasságban él, és közös gyermekük született.	Akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja
Tartózkodási és lakóhely-feltétel	8 éve folyamatosan lakóhellyel rendelkezik Magyarországon	5 éve folyamatosan lakóhellyel rendelkezik Magyarországon	3 éve folyamatosan lakóhellyel rendelkezik Magyarországon ⁶⁶	Nincs tartózkodási vagy lakóhely-követelmény (az sem követelmény, hogy a kérelmező egyáltalán Magyarországon éljen)	
Megélhetés és lakhatás	Megélhetése és lakhatása Magyarországon biztosított (a „biztosítottság” megítélésére a jogszabály nem határoz meg abszolút vagy relatív mércét)			Nem feltétel a biztosított megélhetés és lakhatás	
Büntetlenség	A magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban				
Biztonsági kockázat	Honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti				
Vizsgakövetelmény	Alkotmányos alapismeretekből sikeres vizsgát tett magyar nyelven, kivéve, ha ez alól a törvény alapján mentesül, mert: - Cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképes kiskorú, vagy olyan személy, akinek a cselekvőképességét a bíróság az állampolgársági eljárással kapcsolatos ügyek tekintetében korlátozta; - Magyar tannyelvű nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézményben végzettséget szerzett; - A kérelem benyújtásakor 60. életévét betöltötte; - Igazolja, hogy egészségi állapotának tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt képtelen a vizsga letételére.			Magyar nyelvtudását igazolja, kivéve ha cselekvőképtelen, vagy korlátozottan cselekvőképes (ezt azonban nem egy formális vizsga keretében köteles megtenni, a jogszabály semmilyen módot nem határoz meg a magyar nyelvtudás igazolására)	

62 Áptv. 4. § (3) bekezdés (vö. 2012. évi CCVII. törvény, 52. §)

63 Az Áptv. vonatkozó rendelkezéseinek összegzésével – Megjegyzendő, hogy a „várakozási időre” vonatkozó szabályok nem vonatkoznak a kiskorú kérelmezőre, ha honosítását a szülőjével együtt kéri, vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte

64 Bár a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 17. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az oltalmazottakat a menekültek jogai illetik meg, ugyanezen szakasz (4) bekezdése kifejezetten kizárja az oltalmazottakat az Áptv. menekültekre vonatkozó kedvezményes honosítási feltételeiből.

65 A hontalanok 2013-ban kerültek át az ötévesből a leginkább kedvezményezett, hároméves kategóriába, vö. 2013. évi CCXVIII. törvény, 4. § (1) bekezdés

66 A magyar állampolgár által örökbefogadott kiskorú gyermek lakóhelyétől függetlenül honosítható

A fenti szabályok pontos megértéséhez ugyanakkor elengedhetetlen tisztázni, hogy a látszólag hétköznapi „lakóhellyel rendelkezik” feltétel jogi értelemben jóval többet takar, mint hogy valakinek van hol laknia. A hatályos magyar jog ugyanis **nem minden jogszerűen és életvitelszerűen Magyarországon tartózkodó külföldi számára teszi lehetővé**, hogy – jogi értelemben – lakóhelyet létesítsen:

Létesíthetnek lakóhelyet	Nem létesíthetnek lakóhelyet
Az Európai Gazdasági Térség (EGT) ⁶⁷ állampolgárai és családtagjai (beleértve a nem EGT állampolgár családtagokat is)	Azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, ideértve a hontalan és befogadott státusszal rendelkezőket is ⁶⁸
A magyar állampolgárok harmadik országbeli családtagjai	
A letelepedettek és a korábbi szabályozás alapján bevándorolt státusszal rendelkezők ⁶⁹	Azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik bármilyen más (jövedelemszerző, tanulmányi, kutatási, családdegysítési, stb. célú) tartózkodási engedéllyel rendelkeznek ⁷⁰
A menekültek és az oltalmazottak ⁷¹	

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a honosítás lehetőségét megelőző **valós várakozási idő jelentősen hosszabbodik** azok esetében, akik számára a magyar jog nem teszi lehetővé, hogy tartózkodási jogosultságuk elismerésekor lakóhelyet létesítsenek. Számukra ez a lehetőség csak a letelepedési engedély megszerzésekor – azaz legkorábban 3 év jogszerű és folyamatos magyarországi tartózkodás után – nyílik meg. Így például egy hontalan státusszal (és ezáltal humanitárius tartózkodási engedéllyel) rendelkező személy valójában nem 3, hanem 6 (3+3) év folyamatos Magyarországon tartózkodás után kérheti csak honosítását – feltéve, ha a lehető leghamarabb sikerül letelepedési engedélyt szereznie.

Sem az Áptv., sem semmilyen más jogforrás **nem tartalmaz megismerhető és kiszámítható iránymutatást** arra vonatkozóan, hogy mikor kell biztosítottnak tekinteni a kérelmező **lakhatását és megélhetését**. A jogszabály azt sem tisztázza, hogy mit takar a **folyamatos tartózkodás** ebben az összefüggésben (azaz mekkora külföldön töltött idő minősül a tartózkodás megszakításának), miközben a – szintén folyamatos tartózkodást megkövetelő – különböző típusú letelepedési engedélyek esetében a vonatkozó jogszabály pontos és részletes szabályokat állapít meg.⁷²

A honosítási eljárás **díjmentes**. Az alkotmányos alapismeretek **vizsga ugyanakkor minden esetben díjköteles**, a díj mértéke a kormány által évente megállapított kötelező legkisebb havi munkabér, azaz a **bruttó minimálbér 50%-a**.⁷³ Ez komoly anyagi terhet jelenthet, ahogy azt a következő – az összehasonlítást segítő – adatok is mutatják:

Alkotmányos alapismeretek vizsga díja (2015)	52 500 forint
Nettó minimálbér (2015) ⁷⁴	68 775 forint
Havi KSH létminimum (2014) ⁷⁵	87 351 forint
Nettó havi átlagbér (2015. január–november) ⁷⁶	160 800 forint

67 Az Európai Gazdasági Térség (EGT) magában foglalja az Európai Uniót, Izlandot, Liechtensteint és Norvégiát. A lakóhely bejegyzése a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által kibocsátott regisztrációs igazolás, regisztrációs kártya vagy állandó regisztrációs kártya alapján történik (lásd a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 21., 22. és 24. §-át).

68 Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 29. § (1) bekezdés a)-b) pontját és az 52/A. § (1) bekezdését

69 A magyar jog többfajta letelepedési engedélytípust is ismer. A harmadik országbeli (azaz nem EGT) állampolgárok három év folyamatos tartózkodás után nemzeti letelepedési engedélyt, öt év folyamatos tartózkodás után úgynevezett EK letelepedési engedélyt szerezhetnek. Mindkét engedély megszerzésének számos szigorú anyagi feltétele van, ám csak a második biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogát az Unión belül. Megemlítendő még e körben az úgynevezett ideiglenes letelepedési engedély, illetve a 2007 előtti szabályozás alapján kiadott bevándorlási engedély. Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 32. § (1) bekezdését.

70 Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 13-29. §-át

71 Vö. a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 17. § (1) bekezdésével

72 Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 35. § (2) bekezdését és 38. § (6) bekezdését

73 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról, 13. § (6) bekezdés

74 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

75 Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

76 Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

Összefoglalva: a menekültek, oltalmazottak és hontalanok a sikeres honosításhoz a következő feltételeket kell, hogy teljesítsék:

- **Biztosított megélhetés és lakhatás** (aminek megállapítása a hatóság diszkrecionális jogköre, amihez nincs jogszabályi, vagy más nyilvánosan megismerhető mérce);
- **Büntetlen előélet**, amely magában foglalja, hogy a kérelem benyújtásának pillanatában se folyjon magyar bíróság előtt büntetőeljárás a kérelmezővel szemben;
- A kérelmező **ne sértse Magyarország köz- vagy nemzetbiztonságát**;
- **Alkotmányos alapismeretek** vizsga sikeres letétele (amelynek a díja a havi bruttó minimálbér 50%-a), kivéve, ha a kérelmező kora, fogyatékossága, meghatározott tartós egészségügyi problémái vagy korábbi magyar oktatási intézményben folytatott tanulmányai miatt mentesül;
- **3 év** folyamatos magyarországi tartózkodás **lakóhellyel** a menekültek, **8 év** az oltalmazottak számára, amely – elvileg – a státusz megszerzésétől számítható.⁷⁷ A várakozási idő legalább **6 év** a hontalan státusszal rendelkezők számára (3 év a letelepedési engedély – és ezáltal a lakóhely – megszerzéséig, majd újabb minimum 3 év a honosítás lehetőségéhez).⁷⁸

3.2. Átláthatatlan eljárás – jogállami garanciák nélkül

A honosítási kérelmek regisztrálását és elbírálását a **Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH)**, és azon belül az Állampolgársági Igazgatóság végzi.⁷⁹

A honosítási kérelmet a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (Budapesten kerületi) hivatalaiban vagy integrált ügyfélszolgálati irodáiban, konzuli tisztviselőknél és a BÁH-nál egyaránt be lehet nyújtani.⁸⁰ A kérelmezőnek csatolnia kell minden, a kérelme megalapozottságát igazoló dokumentumot. Ez kötelezően magában foglalja a **születési anyakönyvi kivonat** és a **családi állapot** igazolását szolgáló okirat benyújtását.⁸¹ A jogszabály e tekintetben **semmilyen kedvezményes szabályt nem állapít meg a menekültek és hontalanok számára**, annak ellenére, hogy ők – önhibájukon kívül – gyakran képtelenek e dokumentumok beszerzésére.⁸² Dr. Pucskó Albert ügyvéd sokéves tapasztalata szerint lehet felmentést kérni e kötelezettségek alól elháríthatatlan akadályokra hivatkozva, és e kérelmeknek – bizonyos esetekben – a BÁH hely is ad. Ugyanakkor ellenkező esetben a kérelmező semmilyen tájékoztatást nem kap az elutasítás indokáról.⁸³

A honosítási kérelemhez a külföldi okiratokat **diplomáciai felülhitelesítéssel** ellátva kell csatolni, kivéve, ha ennek beszerzése az illetékes konzuli tisztviselő szerint lehetetlen vagy bizonytalanul hosszú időt vesz igénybe, vagy ha a kérelmezőt emiatt súlyos joghátrány érhetné.⁸⁴ A súlyos joghátrány elkerülése a menekültek esetében mindenképpen relevánsnak tűnik (hiszen a diplomáciai felülhitelesítés a potenciális üldözővel való kapcsolatfelvételt teheti szükségessé), ugyanakkor nem áll rendelkezésre semmilyen információ azzal kapcsolatban, hogy ezt a garanciális rendelkezést a hatóság mikor és hogyan alkalmazza a gyakorlatban.

⁷⁷ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 17. § (1) bekezdése értelmében az oltalmazottakat – általános szabályként, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a menekültek jogai illetik meg. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése viszont rögtön ki is köti, hogy a menekültekre vonatkozó kedvezményes honosítási feltételek az oltalmazottakat nem illetik meg, így erre a csoportra az általános szabályok vonatkoznak.

⁷⁸ A hontalanokat a 2013. évi CCXVIII. törvény 4. § (1) bekezdése helyezte az 5 év lakóhelyet megkövetelő kategóriából a 3 éves, leginkább kedvezményezett csoportba.

⁷⁹ Vö. 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról

⁸⁰ Áptv. 13. § (1) bekezdés

⁸¹ Áptv. 14. § (3) bekezdés

⁸² Például az UNICEF legfrissebb elérhető **statisztikái** szerint Afganisztánban 2011-ben csupán a gyermekek 37%-a volt anyakönyvezve, míg Szomália esetében 2006-ban ez az arány mindössze 3% volt. A Magyarországon az elmúlt évtizedekben menekült státuszt kapott személyek jelentős része e két állam állampolgára.

⁸³ Az indokolás általános hiányáról e fejezet később részletesen is beszámol

⁸⁴ Áptv. 14. § (5) bekezdés a) pont; 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról, 2/A. §

A honosítási kérelemhez minden idegen nyelvű okiratot **hiteles magyar fordítással** kell csatolni.⁸⁵ Magyarországon hiteles fordítást és fordításhitelesítést kizárólag az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (OFFI) készíthet.⁸⁶ Ezt a mesterségesen fenntartott monopolhelyzetet számos kritika érte az elmúlt évek során, nem csak az időnként megkérdőjelezhető minőség, hanem a monopolhelyzetből fakadó indokolatlanul magas árak miatt is. A következő táblázat adatai jól érzékeltetik, hogy a honosításhoz tipikusan szükséges hiteles fordítások beszerzése mekkora anyagi terhet jelent a kérelmezők számára:⁸⁷

„Alapíratok” (például házassági vagy születési anyakönyvi kivonat, személyi igazolvány, útlevél vagy apostille) hiteles fordítása bármilyen nyelvről	8 450 forint
Egyoldalas dokumentum hivatalos fordítása angolról, franciáról vagy oroszról (3 000 karakter/oldallal számolva)	19 260 forint
Egyoldalas dokumentum hivatalos fordítása arabról, perzsáról, szomáliról vagy pasturól (3 000 karakter/oldallal számolva)	36 390 forint
Kötelező nettó minimálbér (2015) ⁸⁸	68 775 forint
A Központi Statisztikai Hivatal által kalkulált havi létminimum (2014) ⁸⁹	87 351 forint
Havi nettó átlagkereset (2015. január–november) ⁹⁰	160 800 forint

A honosítást kérelmezőknek így gyakran – minimálisan – **havi jövedelmük tetemes részének megfelelő összeget** kell fordítaniuk a hiteles fordítások beszerzésére. Érdekes összehasonlítási alap, hogy míg a menekültek és hontalanok esetében az OFFI a mindenki másra is vonatkozó árakat alkalmazza, addig az egyszerűsített honosításukat (magyar származásra hivatkozva) kérők⁹¹ jelentős kedvezményben részesülnek. Esetükben például az „alapíratok” (például anyakönyvi kivonatok, igazolványok, stb.) hiteles fordítása csupán 4 445 forintba, a mindenki másra vonatkozó ár közel felébe kerül.⁹²

A honosítással kapcsolatos hivatali **aktába a kérelmező betekinthez**.⁹³ Ugyanakkor a dr. Pucsok Albert által ismert ügyekben a hivatali akta minden esetben **kizárólag csak a kérelmező által benyújtott iratokat tartalmazta** és semmilyen rálátást nem biztosított a hivatali döntéshozatal folyamatára, vagy a honosítási kérelem elutasításának indokaira.

A jogszabály nem teszi kötelezővé a honosítást kérelmezők meghallgatását, és a menekültügyben vagy idegenrendészeti eljárásokban szokásos **személyes meghallgatásokra a gyakorlatban sem kerül sor**. Dr. Pucsok Albert tapasztalata szerint előfordul, hogy a honosítási eljárásban releváns információk ellenőrzése végett a BÁH Idegenrendészeti Ellenőrzési Osztályának munkatársai felkeresik a kérelmező otthonát, illetve ott a kérelmezőt vagy családtagjait meghallgatják.

A honosítási kérelem ügyében – a belügyminiszter (gyakorlatban a BÁH) előterjesztése alapján – **hivatalosan a köztársasági elnök dönt**.⁹⁴ A BÁH előterjesztését **3 hónapon belül** köteles benyújtani a köztársasági elnöknek.⁹⁵ A köztársasági elnök döntéséhez a kormány egy tagjának ellenjegyzése szükséges.⁹⁶ Mivel a döntést formálisan a köztársasági elnök hozza, a jogalkotó kifejezetten **kivette a honosítási eljárást a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó szabályok hatálya alól**.⁹⁷ Ez több szempontból is súlyosan aggályos:

85 Áptv. 5) § .14) bekezdés b) pont

86 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet a szakfordításról és tolmácsolásról, 5. §

87 Forrás: az OFFI nyilvános **árlistája**, mindig a lehető legkevesebb költséges opcióval számolva

88 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

89 Forrás: **Központi Statisztikai Hivatal**

90 Forrás: **Központi Statisztikai Hivatal**

91 Lásd a 3.1. fejezetet

92 Forrás: **OFFI**

93 Áptv. 18. § a) pont

94 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 9. § (4) bekezdés i) pont; Áptv. 6. § (1) bekezdés

95 Áptv. 17. § (2) bekezdés

96 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 9. § (5) bekezdés

97 2004. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 13. § (1) bekezdés

- A közigazgatási szervek döntéshozataluk során számos, törvényben lefektetett eljárási garanciát kell, hogy alkalmazzanak, amelyek az eljárások tisztességes és átlátható mivoltát hivatottak biztosítani. A magyar jog **semmilyen eljárási garancia betartását nem teszi kötelezővé** a honosítási eljárásban. A hatósági döntések így nem közigazgatási határozat formájában születnek, és **nem tartalmaznak semmilyen indokolást**. A kérelmezőnek semmilyen más módszer nem áll rendelkezésére, hogy megtudja, kérelmét a hatóság milyen alapon utasította el. Továbbá az elutasító döntéssel szemben **nincs lehetőség semmilyen jogorvoslatra**.
- A köztársasági elnök „döntéshozatali” eljárása **pusztá formáság**, tényleges felülvizsgálat és megalapozott jóváhagyás helyett a BÁH előterjesztésének automatikus elfogadása történik a gyakorlatban. A Helsinki Bizottság napi tapasztalatán túl ezt igazolja a Köztársasági Elnök Hivatalának hivatalos tájékoztatása is, miszerint 2010 januárja és 2015 novembere között **a köztársasági elnök – többszáz ezer esetből⁹⁸ – egyetlen egyszer sem (!) hozott a BÁH előterjesztésétől eltérő, vagy azt megkérdőjelező döntést**.⁹⁹ Hovatovább valószínűtlen, hogy a Köztársasági Elnök Hivatala rendelkezne a többszáz ezer kérelem tényleges felülvizsgálatához szükséges jelentős, speciálisan képzett szakemberi állománnyal.
- Mindezek azt erősítik meg, hogy **a honosításról szóló döntéseket ténylegesen a BÁH hozza**, amelyet automatikusan „felülhitelesít” a Köztársasági Elnök Hivatala. Így bár *de jure* a döntés nem egy közigazgatási hatósági eljárás keretei között születik, azt mégiscsak egy közigazgatási hatóság hozza, a közigazgatás emberi, pénzügyi és egyéb erőforrásainak felhasználásával. Az eljárás ráadásul a közigazgatási eljárások tipikus eljárási cselekményeiből épül fel, mint például az okiratok és más bizonyítási eszközök beszerzése és értékelése, esetlegesen szemle lefolytatása vagy tanú meghallgatása, tényállás-felderítés, stb. Következésképpen a honosítási eljárás **de facto mégis csak egy közigazgatási hatósági eljárás**, amely során viszont – a jogalkotó kifejezett szándéka szerint – a döntést hozó hatóság semmilyen, a közigazgatási eljárásokban kötelező eljárási garanciát nem köteles alkalmazni.

Következésképpen egy közigazgatási szerv rendre úgy hozhat döntést emberek százazzeinek életét jelentősen meghatározó, a nemzeti önazonossághoz, a nemzetbiztonsághoz és az emberi jogi kötelezettségekhez is alaposan kötődő ügyekben, hogy a döntésének okairól soha, senkinek nem kell számot adnia. **Magyarországon a honosítási döntések egyfajta „fekete dobozban” születnek, az átláthatóság, elszámoltathatóság és tisztességes eljárás legalapvetőbb garanciáinak mellőzésével.** E helyzet abszurditását igazolja az is, hogy a BÁH egyébként az összes egyéb hatósági eljárása során köteles az eljárási garanciák széles skáláját alkalmazni (például írásban indokolt döntések, az ügyben keletkezett összes irat megismerésének joga, bírói jogorvoslat biztosítása, stb.), legyen szó menekültügyről, bevándorlásról, kiutasításról, letelepedésről vagy épp a hontalanság megállapításáról.

⁹⁸ A vonatkozó statisztikákat lásd a 4.1. fejezetben

⁹⁹ Forrás: A Köztársasági Elnök Hivatala főigazgatójának 2015. november 4-én kelt, a szerző közérdekű adatkérésére válaszoló levele

4. Döntéshozatali gyakorlat

A részletes indokolást tartalmazó közigazgatási határozatok és bírósági döntések hiánya azt is jelenti, hogy a hatósági döntéshozatalt – és ezáltal a nemzetközi kötelezettségeknek való gyakorlati megfelelést – kizárólag a statisztikai adatok, valamint egyéni esetek tapasztalatainak tükrében lehet vizsgálni.

4.1. Statisztikai trendek

Sem a BÁH, sem a Köztársasági Elnök Hivatala nem közöl nyilvános statisztikákat a honosítási kérelmek elbírálásáról. Az e tanulmányban szereplő statisztikai adatokat így közvetlenül a BÁH szolgáltatta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságnak,¹⁰⁰ illetve a Magyar Helsinki Bizottságnak¹⁰¹ adatkérésére válaszul. Az alábbi táblázat összesítve közli a vizsgált kérdés szempontjából (illetve összehasonlítás céljával) releváns adatokat:

	„Sima” honosítás (általános vagy kedvezményes feltételekkel) – hatósági döntések						Egyszerűsített honosítással magyar állampolgárságot szerző személyek ¹⁰²
	Összesen		Menekültek		Hontalanok ¹⁰³		
	Elfogadás	Elutasítás	Elfogadás	Elutasítás	Elfogadás	Elutasítás	
2011	1 295	603	12	49	7	13	128 677
2012	512	565	16	108	5	14	182 103
2013	439	457	8	65	9	18	193 968
2014	486	409	10	59	5	17	137 988
2015. január–október	390	286	N.A.	N.A.	12	15	58 731
Összesen ¹⁰⁴	3 122	2 320	46	281	38	77	701 467
Pozitív döntések aránya ¹⁰⁵	57%		14%		33%		

100 A menekültek 2011 és 2014 közötti honosítására vonatkozó, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság által a kutatás keretében szolgáltatott adatok. Forrás: a BÁH főigazgatójának 2015. szeptember 21-én kelt, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselő Magyarországi Részlegének vezetője részére küldött levele.

101 Az összes többi, a 2011 és 2015 októbere közötti időszakra vonatkozó adat. Forrás: a BÁH főigazgatójának 2015. november 9-én kelt, a szerző részére küldött levele.

102 A BÁH által szolgáltatott adatok (például a kérelmezők másik állampolgársága) alapján feltételezhető, e személyek több mint 99%-a magyar származására tekintettel szerzett egyszerűsített honosítás során magyar állampolgárságot (Áptv. 4. § (3) bekezdés).

103 Magyarországon létezik szakosított hontalanság-megállapítási eljárás és hontalan státusz (további részletekért lásd: Gyulai Gábor: *Hontalanság Magyarországon*, Magyar Helsinki Bizottság, 2010). Mivel a BÁH nem gyűjt statisztikákat a kifejezetten hontalan státuszú kérelmezők honosításával kapcsolatban, ez a kategória az összes, hontalannak minősülő kérelmezőt magában foglalja (jogállástól függetlenül – hiszen hontalan személy tartózkodhat munkavállalóként, diákként vagy menekültként is Magyarországon). A hontalan menekültek így mindkét oszloppárban szerepelhetnek.

104 A menekülteket érintő adatok a 2011. január 1. és 2014. december 31. közötti időszakra vonatkoznak, az összes többi adat a 2011. január 1. és 2015. október 31. közötti időszakra

105 A menekülteket érintő arányszám a 2011. január 1. és 2014. december 31. közötti időszakra vonatkozik, a másik kettő a 2011. január 1. és 2015. október 31. közötti időszakra

Az alábbi következtetések vonhatók le a fenti adatsorból:

- Az egyszerűsített honosítás jogi lehetőségének 2010-es bevezetése a modernkori magyar történelemben eddig ismeretlen mértékű, **tömeges honosításhoz** vezetett. Kevesebb, mint 5 év alatt mintegy 700 000, magyar felmenőkkel és kötődéssel rendelkező, de túlnyomó többségében nem Magyarországon élő kérelmező szerzett magyar állampolgárságot egy rendkívüli módon felgyorsított és megkönnyített eljárásban.¹⁰⁶ „Sima” honosítás keretében ugyanebben az időszakban alig több mint 3 000-en szereztek magyar állampolgárságot, ami az „egyszerűsített honosítók” alig egy 225-öde.
- 2011 és 2014 között **mindössze 46 menekült** tudott magyar állampolgárságot szerezni. Ez **aggasztóan alacsony szám** figyelembe véve, hogy 2010 végén 1 887 menekült élt Magyarországon,¹⁰⁷ akik – ha csak nem telepedtek le máshol – mind teljesítették legkésőbb 2013 végéig a megkövetelt legalább 3 év magyarországi lakóhely feltételét.
- 2011 és 2015 októbere között **csupán 38 hontalan** szerzett magyar állampolgárságot. Összehasonlításra alkalmas statisztikai adatok hiányában ezt a számot nehéz értelmezni. A 2011-es népszámlálás 113 hontalan személyt talált Magyarországon,¹⁰⁸ ugyanakkor a hontalan népesség meghatározásakor rendre tapasztalt módszertani nehézségek (mint például a jogi státusz bizonytalansága, az önbevalláson alapuló adatközlés torzítása, a témával kapcsolatos általános tudás- és tudatosságihiány, az egyértelmű módszertani útmutatók hiánya, stb.) miatt könnyen elképzelhető, hogy a Magyarországon élő hontalanok száma ennél magasabb.
- Statisztikai értelemben **a menekülteknek és hontalanoknak az átlagnál jóval kisebb esélye van a sikeres honosításra**. A vizsgált időszakban a menekült státuszú kérelmezők mindössze 14%-a kapta meg a magyar állampolgárságot, ami a sima honosítási eljárásban tapasztalat átlagos arány töredéke. A hontalanokra vonatkozó 33%-os honosítási „sikerráta” is messze alulmúlja az átlagot.

Össességében elmondható tehát, hogy a magyar honosítási gyakorlat a vizsgált időszakban **egyértelmű és erős etnikai preferenciát** tükröz, amit már a korábbi szakirodalom is rendre megállapított.¹⁰⁹ Az e jelenség mögött rejlő komplex történelmi, kulturális és politikai tényezők elemzése jócskán túlmutatna e tanulmány keretein. A szerző természetesen nem vitatja minden magyar öazonossággal rendelkező ember jogát ezen identitás jogi elismerésére. Ugyanakkor nem lehet nem észrevenni **a látványos ellentmondást egyrésről többszázezer nem Magyarországon élő ember villámgyors és számos módon támogatott honosítása, másrésről a Magyarországon sok éve élő, dolgozó menekültek és hontalanok honosítási kérelmei esetén alkalmazott ésszerűtlenül szigorú döntéshozatali gyakorlat között** – különös tekintettel Magyarország nemzetközi kötelezettségére, mely szerint meg kell könnyítenie e két csoport állampolgárság-szerzését.

Bár a statisztikai adatok önmagukban még nem mutatnak teljes képet, a szélesebb jogszabályi és szakmapolitikai keret¹¹⁰ tükrében a fenti adatok azt mutatják, hogy Magyarország – gyakorlati értelemben – **nem teljesíti megfelelően nemzetközi kötelezettségét** a menekültek és hontalanok honosításának elősegítésére.

Az oltalmazottak honosítását illetően nem áll rendelkezésre semmilyen statisztikai adat. Igen valószínűtlen ugyanakkor, hogy akár egy esetben is sor került volna oltalmazottként elismert személy honosítására, ugyanis e jogállást a jogalkotó 2007-ben vezette be, míg az oltalmazottak csak 8 év folyamatos magyarországi lakóhely után kérelmezhetik a magyar állampolgárság megszerzését.¹¹¹

106 Az egyszerűsített honosítással magyar állampolgárságot szerzők túlnyomó többsége a vizsgált időszakban román (446 824 fő), szerb (131 259 fő) és ukrán (104 929 fő) állampolgár volt, míg a negyedik, szintén jelentős magyar kisebbséggel rendelkező ország, Szlovákia „alulreprezentáltságát” a többes állampolgárság ott válaszlépésként bevezetett tilalma indokolja. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a Magyarországon élő román, szerb és ukrán állampolgárok száma 71 739-cel csökkent 2011 és 2015 között. Nagyon valószínű, hogy e jelentős csökkenés az egyszerűsített honosítás (és nem például tömeges elvándorlás) következménye. Ezekből az adatokból az is kiolvasható, hogy az egyszerűsített honosítással magyar állampolgárságot szerzők mintegy 90%-a nem Magyarországon élt a kérdéses időszakban.

107 Forrás: BÁH

108 Forrás: KSH

109 Lásd például M. Kovács Mária, Tóth Judit: *Country Report: Hungary*, EUDO Citizenship Observatory, 2013. április; Tóth Judit, *Principles and Practice of Nationality Law in Hungary*, Regio 8:21-39; stb.

110 Lásd a 3. fejezetet

111 Lásd részletesebben a 3.1 fejezetben

4.2. A törvényi feltételek vizsgálata a hatósági gyakorlatban

Részletesen indokolt hatósági döntések, megismerhető előkészítő iratok, bírósági gyakorlat és kutatható adatbázis hiányában lehetetlen belelátni a „fekete dobozba” – **a honosítási kérelmek elbírálásának gyakorlati szempontrendszere a BÁH-on kívül mindenki számára rejtett.** A szakértők számára közvetlenül ismert egyéni esetek tapasztalatai némi rálátást biztosíthatnak minderre, ugyanakkor a releváns ügyek rendkívül alacsony száma, valamint a szakszerű jogi segítség gyakori hiánya miatt ez a forrás is csak korlátozott információval szolgál.

Az Áptv. és végrehajtási rendelete nem határoznak meg konkrét mércét arra, hogy a lakhatás és megélhetés követelménye mikor tekinthető biztosítottnak. Ez – elvileg – lehetőséget teremthetne arra, hogy a különösen rászoruló csoportok (mint a menekültek és hontalanok) esetében az eljáró hatóság rugalmasabban, megengedőbben alkalmazza ezeket a követelményeket. A szerző által megismert egyéni esetek ugyanakkor sokkal inkább ennek ellenkezőjéről tesznek tanúbizonyságot.

Például az Áptv. vonatkozó rendelkezése jelen időben írja elő, hogy a kérelmező megélhetése biztosított legyen.¹¹² Ennek ellenére a dr. Pucsok Albert számára ismert ügyekben a BÁH rendre azt követelte meg, hogy a kérelmező **a kérelem benyújtását megelőző teljes 3 évre igazolja megélhetését.** Amennyiben ezt a kérelmező nem tudta megtenni a BÁH elutasította a honosítási kérelmét, annak ellenére, hogy a kérelem benyújtásakor rendelkezett megfelelő megélhetéssel. A BÁH megszorító jogértelmezését az egyértelműen jelen időben megfogalmazott jogszabályi rendelkezés nem indokolja, így felmerül az önkényes hatósági joggyakorlat lehetősége, különösen a menekültek és hontalanok esetében, ahol a nemzetközi (és a magyar jog részét is képező) kötelezettségek pontosan a rugalmasságot és kedvezőbb elbánást követelnék meg.

Egyes esetekben az elutasítás **minden látható logikát vagy indokot nélkülöz.** Dr. Pucsok Albert beszámolt egy olyan menekült esetéről, akinek a honosítási kérelmét több alkalommal elutasították, annak ellenére, hogy büntetlen előéletű és vele szemben büntetőeljárás nem folyt, élettársa és két gyermeke mind magyar állampolgárok, a család egy megfelelő lakásban élt együtt, és mintegy 400 000 forint havi jövedelemmel rendelkeztek. Összehasonlításképpen: a két felnőttből és két gyermekből álló családra kalkulált havi KSH létminimum 2014-ben 253 318 forint volt.¹¹³ A Karimi család a szerző egy korábbi tanulmányában¹¹⁴ bemutatott története még erőteljesebben mutatja a hatósági döntéshozatal abszurditását. Karimi úr hontalan, felesége, Karimi asszony pedig afgán állampolgárságú elismert menekült. Mind a négy gyermekük már Magyarországon született, a magyar egyaránt anyanyelvük. Karimi úr sikeres vállalkozó, büntetlen előéletű és mintegy 15 magyar állampolgárnak biztosít állást és megélhetést vállalkozásában. A család életszínvonala megfelel a magyar városi középosztály átlagának, sőt meg is haladja azt. Bár látszólag problémamentesen teljesítik az összes jogszabályi feltételt, honosítási kérelmüket mégis számos alkalommal elutasította a BÁH (még a gyermekekét is). A Menedék Egyesület is beszámolt egy esetről, ahol egy egyedülálló menekült anya honosítási kérelmét utasította el a BÁH, annak ellenére, hogy büntetlen előéletű volt, valamint biztos lakhatással és megélhetéssel rendelkezett. Úgy tűnt, hogy az elutasítás indoka egyedül az lehetett, hogy a kérelmező havi nettó jövedelme „mindössze” 120 000 forint volt, amit a hatóság nem tekintett elégségesnek a megélhetés biztosítására – annak ellenére, hogy az a jogszabályban meghatározott nettó minimálbér majd kétszerese.

A Menedék Egyesület számos egyéni ügyben úgy tapasztalta, hogy a **magas jövedelemmel és jelentős megtakarítással** rendelkező kérelmezők jobb eséllyel tudnak magyar állampolgárságot szerezni, mint azok, akik „pusztán” átlagos életszínvonalon élnek vagy átlagos havi jövedelemmel rendelkeznek. A Menedék Egyesület úgy tapasztalta továbbá, hogy a Magyarországra **kísérő nélküli kiskorúként érkező** menekültek (akik esetében az állami finanszírozású utógondozás biztosítja a lakhatást és megélhetést) szintén – az utógondozás időtartama alatt – a többiekhez képest jobb eséllyel kapnak pozitív választ honosítási kérelmükre.

¹¹² Áptv. 4. § (1) bekezdés c) pont: „megélhetése és lakhatása Magyarországon biztosított”

¹¹³ Forrás: KSH

¹¹⁴ Gyulai Gábor: *Állampolgársága ismeretlen – A hontalanság születéskori elkerülése Magyarországon: jogi garanciák és hiányosságok*, Magyar Helsinki Bizottság, 2014. január, 21. oldal

A Menedék Egyesület beszámolt továbbá egy, a lakóhely-feltétel biztosításával kapcsolatos gyakorlati problémáról is. A menekültek első regisztrált lakóhelye általában egy befogadó állomás (menekülttábor), ahol a menekült státusz elismerését követően még egy (2016. június 1. előtt két) hónapig tartózkodhatnak. A kiköltözést követően néhány napba telik, amíg a kérelmező be tudja jegyeztetni új lakóhelyét. A Menedék Egyesület tapasztalata szerint ilyenkor a BÁH úgy tekinti, hogy a kérelmező ebben a rövid időszakban nem rendelkezett lakóhellyel, és **a 3 évnyi folyamatos lakóhely követelményét újra a nulláról kezdi számolni** – még akkor is, ha a „szünet” csupán néhány nap volt. Ezt a rosszhiszemű gyakorlatot semmilyen jogszabályi rendelkezés vagy ésszerű gyakorlati megfontolás nem indokolja.

Az ismert gyakorlat **nem veszi megfelelően figyelembe a menekültek különleges körülményeit és nehézségeit**. A Magyar Helsinki Bizottság egyik súlyosan traumatizált, kínzástúlélő menekült ügyfelének honosítási kérelmét annak ellenére utasították el, hogy már 10 éve élt Magyarországon, ellene büntetőeljárás soha nem folyt, és bár szerény, de rendszeres és jogszerű jövedelemmel, illetve megfelelő lakóhellyel rendelkezett. A nemzetközi kötelezettségeken túl a kérelmező rendkívüli sérülékenysége, valamint a különböző segítő szervezetektől éveken át kapott támogatás egyaránt indokolhatta volna az anyagi feltételek megengedőbb értelmezését, ezeket a hatóság ugyanakkor figyelmen kívül hagyta.

Ezek az esetek – bár nyilván nem jelentik a döntéshozatal átfogó elemzését – megerősíteni látszanak a jogszabályi környezet és a döntéshozatali statisztika elemzésével kialakuló negatív képet.

5. Összegző megállapítások és ajánlások

Számos ok miatt nehéz annak feltárása, hogy Magyarország valóban teljesíti-e a menekültek és hontalanok könnyített honosításával kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeit, ugyanis:

- A hatósági döntési gyakorlat lényegében megismerhetetlen – nincsenek se kutatható adatbázisok, se indokolt döntések, se vizsgálható bírósági eljárások;
- A menekültek és hontalanok állampolgárság-szerzésével kapcsolatos legtöbb hiányosság a honosítás szabályozásának általános problémáiból, azaz az átláthatóság és a jogállami garanciák teljes hiányából fakad, így a kutató nem tekinthet el az átfogó szabályozási keret és hatósági gyakorlat vizsgálatától sem;
- Néhány lényeges nemzetközi kötelezettség nem tételes, egyezményes jogi normákból, hanem nemzetközi bíróságok fejlődő gyakorlatából vezethető le, és így e kötelezettségek nem egyértelműen tisztázottak.

Mindazonáltal a jogszabályi keret és a hatósági statisztikák alapos vizsgálata, valamint az egyéni ügyekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalat összegzése lehetővé teszi néhány egyértelmű megállapítás és ajánlás megfogalmazását.

ELSŐ MEGÁLLAPÍTÁS

Magyarország megfelel azon nemzetközi kötelezettségének, hogy a menekültek számára meggyorsítsa az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást azzal, hogy a jogalkotó a menekülteket az e tekintetben a legkedvezményesebb elbánásra (3 év folyamatos magyarországi lakóhely) jogosító kategóriába sorolta. Ugyanakkor e kedvezményes elbánás nem illeti meg az oltalmazottakat, akik honosításukhoz 8 év folyamatos magyarországi lakóhelyet kell, hogy igazoljanak.

Az oltalmazottak – a menekültekhez hasonlóan – szintén kínzás, halál, embertelen bánásmód és háború elől menekülnek, hazatérési esélyeik sokszor semmivel sem közvetlenebbek, mint menekült státuszú társaiknak. A menekültek állampolgárságának „hatékonyságával” kapcsolatban elmondottak¹¹⁵ mind vonatkoznak az oltalmazottakra is. Jelenleg nincs olyan nemzetközi kötelezettség, amely kifejezetten előírná, hogy Magyarország az oltalmazottak számára is kedvezményes elbánást biztosítson a honosítás terén. Mindazonáltal az Európai Unió szándéka a két védelmi jogállás közelítésére egyértelmű az átdolgozott kvalifikációs irányelv¹¹⁶ alapján, továbbá erről tanúskodik az Európai Bizottság családdegysítéssel kapcsolatos iránymutatása is, amely kifejezetten hangsúlyozza, hogy

*[...] a kiegészítő védelemben részesített személyek [oltalmazottak] humanitárius védelmi igényei nem különböznek a menekültekétől, [a Bizottság] arra bátorítja a tagállamokat, hogy a menekültek, illetve az ideiglenes vagy kiegészítő védelemben részesített személyek számára ugyanolyan jogokat biztosítsanak.*¹¹⁷

A befogadó ország állampolgárságának megszerzése a társadalmi beilleszkedés és a tartós védelem egyik alappillére a menekülteknél és oltalmazottaknál egyaránt, így a menekültek könnyített honosítását előíró nemzetközi jogi kötelezettség az oltalmazottak esetén is alkalmazandó.

¹¹⁵ Lásd az 1. fejezetben

¹¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU irányelve 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), Preambulum 39. bekezdés

¹¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, 6.2. bekezdés – a szerző fordítása

ELSŐ AJÁNLÁS: A jogalkotó terjessze ki a menekültek honosítása esetén alkalmazott kedvezményes bánásmódot az oltalmazottakra is, azzal, hogy már 3 (vagy esetleg 5) év folyamatos magyarországi lakóhely igazolásával lehetővé teszi számukra a honosítást.

MÁSODIK MEGÁLLAPÍTÁS

Magyarország csak részben felel meg azon nemzetközi kötelezettségének, hogy a hontalanok számára meggyorsítsa az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást azzal, hogy egyrészt a jogalkotó a hontalanokat az e tekintetben a legkedvezményesebb elbánásra (3 év folyamatos magyarországi lakóhely) jogosító kategóriába sorolta, de másrészt úgy, hogy nem teszi lehetővé a hontalan státuszú személyek számára lakóhely létesítését.

A magyar állampolgárral házasságban élő, vagy menekült, esetleg oltalmazott státuszú hontalanok a tartózkodási jogosultság megszerzésének pillanatában jogosultak lakóhelyet létesíteni, így 3 éven belül már kérelmezhetik honosításukat. Az első két esetben ez már az érintett jogállásából (uniós állampolgár házastársa, illetve menekült) következik, függetlenül a hontalanság tényétől. Az oltalmazottak esetében ugyanakkor a hontalanság ténye jelentősen felgyorsíthatja a folyamatot, hiszen már 3 év folyamatos magyarországi lakóhely esetén megnyílik számukra – legalábbis elvileg – a honosítás lehetősége, szemben a 8 évvel, ami önmagában az oltalmazott státusz alapján indokolt lenne.

Ugyanakkor a kifejezetten hontalan státusszal (és ezáltal humanitárius tartózkodási engedéllyel) rendelkező hontalan személyek nem jogosultak lakóhelyet létesíteni.¹¹⁸ Erre először a letelepedési engedély megszerzésekor nyílik lehetőségük, ami legkorábban 3 év magyarországi tartózkodás után lehetséges. Így a hontalan státuszú személy először tartózkodási engedélyének megszerzése után 6 (azaz 3+3) évvel lesz jogosult honosítását kérelmezni. Ráadásul azok, akik nem képesek a letelepedési engedély megszerzéséhez szükséges szigorú anyagi feltételeknek megfelelni soha nem lesznek még elvileg sem jogosultak a magyar állampolgárság megszerzésére. Így bár a hontalanok áthelyezése a honosítást megelőző várakozási időszak tekintetében a legkedvezőbb kategóriába kétségtelenül fontos előrelépés, gyakorlati hatását jócskán korlátozza a lakóhely fogalmának indokolatlanul megszorító értelmezése.

MÁSODIK AJÁNLÁS: A jogalkotó módosítsa az Áptv. 4. §-ában a „folyamatosan Magyarországon lakott” és „folyamatosan Magyarországon volt a lakóhelye” kifejezéseket arra, hogy „jogszerűen és szokásosan Magyarországon tartózkodott”, összhangban a nemzetközi egyezményekben és szakirodalomban használt fordulattal. Alternatív megoldásként a jogalkotó tegye lehetővé, hogy a hontalan státuszú (humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkező) személyek is lakóhelyet létesíthessenek Magyarországon.

HARMADIK MEGÁLLAPÍTÁS

Magyarország nem tesz ténylegesen eleget nemzetközi kötelezettségének, hogy csökkentse a menekültek és hontalanok számára a honosítási eljárással járó díjakat és költségeket.

A honosítási eljárás díj- és illetékmentes. Mindazonáltal a menekült és hontalan kérelmezők – mint minden más kérelmező – jelentős, a bruttó havi minimálbér 50%-át kitevő díjat kell, hogy fizessenek a kötelező alkotmányos alapismeretek vizsga letételéhez.¹¹⁹ Ezen felül a kötelezően benyújtandó idegen nyelvű iratok hivatalos fordítása is súlyos költséget ró a kérelmezőkre.¹²⁰ Így a legtöbb esetben egy menekült vagy hontalan kérelmezőnek is minimálisan 70–100 000 forintba

¹¹⁸ Lásd részletesen a 3.1. fejezetben

¹¹⁹ Lásd részletesen a 3.1. fejezetben

¹²⁰ Lásd részletesen a 3.2. fejezetben

kerül a honosítási kérelem pusztá benyújtása. Ez több, mint a jogszabályban meghatározott nettó minimálbér, sőt, a KSH-létminimum 2014-es összegét is meghaladhatja. Figyelembe véve, hogy sok Magyarországon élő menekült és hontalan – a magyar lakosság többségéhez hasonlóan – nincs különösebben jó anyagi helyzetben ezek a súlyos költségek eltántoríthatják a menekülteket és a hontalanokat az egyébként is bizonytalan kimenetelű honosítási kérelem benyújtásától.

Sem a jogszabály, sem a gyakorlat nem biztosít kedvezményes elbánást a két vizsgált csoport számára, miközben az alkotmányos alapismeretek vizsgára egyébként sem kötelezett, egyszerűsített honosításukat kérők számára az illetékes, monopolhelyzetben levő szolgáltató jelentős árengedményt alkalmaz a hivatalos fordítások elkészítése során.¹²¹

HARMADIK AJÁNLÁS: *A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény 34. cikkében, valamint a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New York-i egyezmény 32. cikkében foglalt kötelezettségeknek való megfelelés biztosítása érdekében a jogalkotó biztosítsa, hogy a menekült és hontalan kérelmezőknek semmilyen díjat ne kelljen fizetnie a honosítási eljárásban. Ez magában foglalja a felmentést az alkotmányos alapismeretek vizsga (amennyiben annak letétele elengedhetetlen) díjának megfizetése alól, valamint a kötelezően benyújtandó hivatalos fordítások díjának eltörlését, vagy legalábbis jelentős csökkentését. Ajánlott e kedvezményes szabályok kiterjesztése az oltalmazottakra is.*

Mivel a menekült és hontalan kérelmezők csupán az összes honosítását kérelmező elenyésző töredékét teszik ki, a fenti ajánlás teljesítése semmilyen érzékelhető anyagi veszteséget nem jelentene a magyar állam számára.

NEGYEDIK MEGÁLLAPÍTÁS

A szükséges minimális magyarországi lakóhely időtartamának csökkentésén túl a magyar jogszabály semmilyen más kedvezményes feltételt nem biztosít a honosításukat kérő menekülteknek és hontalanoknak. Ez kétséges teszi, hogy a magyar szabályozás és gyakorlat valóban megfelel-e a két csoport honosításának általános megkönnyítését előíró nemzetközi kötelezettségeknek.

A menekültek és a hontalanok anyagi és társadalmi helyzete gyakran eltér a bevándorlókétól általában.¹²² Ami egy „átlagos” bevándorló esetében indokolt feltételnek tekinthető, az e két, kiemelten sérülékeny csoport esetében könnyen elháríthatatlan akadállyá válhat. A menekültek közül sokan traumatizáltak, és szenvednek a korábbi bántalmazás, szenvedés, gyötkérvetés, vagy akár kínzás negatív következményeitől. Ez gyakran megnehezíti, vagy akár lehetetlenné is teszi, hogy képesek legyenek egy jelentős, és a napi életükhöz aligha kötődő lexikális tudásanyagot megkövetelő vizsgát letenni egy számukra idegen nyelven – még akkor is, ha az adott nyelvet egyébként jól beszélik. A magyar nyelvismeret és a magyarországi társadalmi beilleszkedés igazolásánál jóval többet követelő, egyfajta „miniérettségire” hasonlító alkotmányos alapismeretek vizsga így sokszor leküzdhetetlen akadályt jelent a traumatizált, borzalmakat átért menekültek számára.

Az egyszerűsített honosítás mindkét eseténél a jogalkotó felmentette a kérelmezőket az alkotmányos alapismeretek vizsga letétele alól, és esetükben megelégszik a kérelem magyar nyelvű benyújtásával, valamint a magyar nyelven történő ügyintézés – ami a gyakorlatban igazolja a kérelmező magyar nyelvtudását. Látható tehát, hogy ez ilyen fajta engedmény egyáltalán nem idegen a magyar jogszabályi környezettől.

¹²¹ Lásd részletesen a 3.1. fejezetben

¹²² Ez különösen igaz Magyarország esetében, ahol számos kutatás kimutatta, hogy a bevándorlók jóval nagyobb arányban foglalkoztatottak és rendelkeznek felsőfokú végzettséggel, mint a magyar állampolgárok. Bár erre vonatkozó, kifejezetten a menekültekre és/vagy hontalanokra fókuszáló kutatás nem készült, a segítő szervezetek tapasztalatai szerint sok menekült és hontalan kényszmigráns küzd anyagi nehézségekkel, többek között a megfelelő, hatékony integrációs támogatás hiányában.

NEGYEDIK AJÁNLÁS: A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény 34. cikkében, valamint a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New York-i egyezmény 32. cikkében foglalt kötelezettségeknek való megfelelés biztosítása érdekében a jogalkotó, az Áptv. 4/A. § (2) bekezdésének módosításával mentse fel a honosításukat kérelmező menekülteket és hontalanokat az alkotmányos alapismeretek vizsga letételének kötelezettsége alól, elfogadva a kérelem magyar nyelvű benyújtását és a magyar nyelvű ügyintézés, mint a megfelelő szintű magyar nyelvtudás biztosítékát (hasonlóan az egyszerűsített honosításnál alkalmazott szabályokhoz). Alternatív megoldás lehet az Áptv. 4/A. § (2) bekezdés d) pontjában foglalt felmentés (egészségi állapot tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt) kiegészítése azzal, hogy e rendelkezés alkalmazandóságát a menekültek és hontalanok esetében, vagy poszttraumás stressz zavar esetén különös körülményekkel, a vonatkozó nemzetközi kötelezettségekkel összhangban kell vizsgálni. Ajánlott e kedvezményes szabályok kiterjesztése az oltalmazottakra is.

ÖTÖDIK MEGÁLLAPÍTÁS

A hatósági statisztikák azt mutatják, hogy csak elenyésző számú menekült és hontalan tudott magyar állampolgárságot szerezni az elmúlt öt évben, ráadásul a pozitív döntések aránya – tehát a sikeres honosítás matematikai esélye – mindkét csoport esetében jóval alacsonyabb, mint az összes kérelmezőre vonatkozó átlag. Ez arra utal, hogy a magyar hatósági gyakorlat nagy valószínűséggel nincs összhangban a menekültek és hontalanok állampolgárság-szerzésének megkönnyítésére vonatkozó nemzetközi kötelezettségekkel.

2011 és 2015 között több mint 700 000, túlnyomó többségében nem Magyarországon élő személy szerzett magyar állampolgárságot egyszerűsített honosítás (azaz az alapesethez képest rendkívüli módon megkönnyített és felgyorsított eljárás) keretében. Ugyanezen időtartam alatt 3 122 Magyarországon élő nem magyar állampolgár szerzett magyar állampolgárságot „sima” eljárásban. Közülük mindössze 46-an voltak menekültek és 38-an hontalanok. A „sima” (tehát nem egyszerűsített) honosítási kérelmek 57%-a volt sikeres ebben az időszakban, míg a pozitív döntések aránya a vizsgált két csoport esetében ennél az átlagnál jóval alacsonyabb: a hontalan kérelmezők mindössze 33%-a, a menekültek alig több mint 14%-a kapott csak pozitív választ a honosítási kérelmére.¹²³ E statisztikák – a jogszabályi környezet elemzésével és az egyéni ügyek tapasztalataival összeolvasva – egyértelműen mutatják, hogy a honosítás megkönnyítése helyett, a magyar állampolgárság megszerzése a valós gyakorlatban éppen hogy az átlaghoz képest jóval *nehezebb* a menekültek és hontalanok számára. A sokatmondó adatsor azt is megerősíti, hogy a kérdéses nemzetközi kötelezettségek teljesítésének vizsgálatához elengedhetetlen a pontos statisztikák rendszeres gyűjtése és nyilvános elérhetővé tétele.

ÖTÖDIK AJÁNLÁS: Annak érdekében, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és a szakértő társadalmi szervezetek érdemben vizsgálhassák, mennyiben felel meg a magyar hatósági gyakorlat a menekültek és hontalanok könnyített állampolgárság-szerzését előíró nemzetközi kötelezettségeknek, Magyarország legalább éves gyakorisággal tegye a nyilvánosság számára elérhetővé honosítási statisztikáit a kérelmező másik/korábbi állampolgársága szerinti bontásban, feltüntetve a kérelmek, az elutasító és jóváhagyó döntések számát egyaránt, illetve gyűjtsön és éves rendszerességgel publikáljon kifejezetten a menekültek, oltalmazottak és hontalanok honosítására vonatkozó statisztikákat (kérelmek, elutasító és jóváhagyó döntések).

¹²³ A részletes statisztikákat lásd a 4.1. fejezetben

HATODIK MEGÁLLAPÍTÁS

A honosítási eljárás szabályozása az átláthatóság és tisztességes eljárás legalapvetőbb garanciáit sem biztosítja. Ennek az eredménye az aggályos, teljességgel megismerhetetlen, sőt időnként minden ésszerű logikát nélkülöző döntéshozatal, ami kérdésessé teszi az uniós jogból, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó, a luxemburgi valamint a strasbourgi bíróság jogértelmezéséből levezethető eljárási normáknak való megfelelést, továbbá felvetik az Alaptörvény általános garanciális rendelkezésével való ütközést is.

Magyarország 2002-ben ratifikálta az Európai Állampolgársági Egyezményt, fenntartásokat téve az Egyezmény azon – szinte az összes részes állam által elfogadott – rendelkezéseihez, melyek előírják az állampolgársággal kapcsolatos döntések hatósági indokolását, valamint a jogorvoslat biztosítását. Sajnálatos módon 14 év sem volt elég, hogy a csatlakozáskor tett fenntartásokat Magyarország visszavonja, ami megkérdőjelezi az állam tényleges elkötelezettségét az Egyezményben foglaltak betartására.

HATODIK AJÁNLÁS, ELSŐ RÉSZ: Magyarország haladéktalanul vonja vissza az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezmény 11. és 12. cikkéhez tett fenntartását.

A honosítással kapcsolatos döntéseket valójában a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hozza, és – ahogy azt a statisztikák egyértelműen igazolják – a BÁH döntéseit a Köztársasági Elnök Hivatala automatikusan, érdemi felülvizsgálat nélkül aláírja. Az eljárás egy *de facto* közigazgatási hatósági eljárás, *de jure* azonban nem vonatkoznak rá az ilyen eljárások esetén alkalmazandó általános szabályok és eljárási garanciák. A honosítással kapcsolatos döntéseket a hatóság nem indokolja, az elutasítással szemben pedig nem létezik semmilyen jogorvoslat. Következésképpen az elutasított kérelmezők és jogi képviselőik soha, semmilyen információt nem kapnak arról, hogy miért született elutasító döntés. A jogállami garanciákat minimálisan is nélkülöző eljárási keretben így sajnálatos módon semmi nem garantálja, hogy ne szülessenek megalapozatlan, vagy akár *ad absurdum* önkényes döntések.¹²⁴ A gyakorlati tapasztalat beszámol olyan esetekről, ahol a törvényi feltételeknek látszólag teljesen megfelelő menekült kérelmezők honosítási kérelmét utasították el, minden ésszerű, megismerhető indok nélkül.

A luxemburgi bíróság által értelmezett uniós jog, valamint a strasbourgi bíróság által értelmezett Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján az elmúlt években kirajzolódni látszanak bizonyos eljárási normák, melyek korlátozzák az államok cselekvési szabadságát a honosítás szabályainak megállapítása körében. A törvényi feltételeknek ésszerűen megfelelő honosítási kérelem elutasítása tisztességtelen, diszkriminatív vagy önkényes módon sértheti a kérelmező magánélethez való egyezményes jogát, ami miatt az Európa Tanács tagállamai felelősségre vonhatók a strasbourgi bíróságon. A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság szoros és elválaszthatatlan összefonódása azt jelenti, hogy az EU tagállamai az uniós jog hatálya alatt járnak el, amikor egy honosítási kérelmet elutasítanak, és így kötelesek az EU Szerződésben foglalt jogállami alapelveket, az EU Alapjogi Chartájának rendelkezéseit, valamint az uniós jog általános alapelveit alkalmazni. Függetlenül az explicit és közvetlen egyezményes kötelezettség hiányától¹²⁵ Magyarország köteles tiszteletben tartani a honosítást kérelmezők meghallgatáshoz és hatékony jogorvoslathoz való jogát a két európai bíróság döntési gyakorlata alapján.

Ezen, az uniós és a strasbourgi jogból fakadó kötelezettségek vajmi kevésbé ismertek, a szakirodalom eddig szinte egyáltalán nem foglalkozott velük, így nyilvánvalóan nem is képezhetik széleskörű szakmai konszenzus tárgyát. Mindazonáltal a vonatkozó joganyag és nemzetközi bírósági gyakorlat átfogó elemzése egyértelműen ezt az irányt jelöli ki.¹²⁶ A magyar szabályozás és gyakorlat nem csak e nemzetközi kötelezettségeket, de a „jó közigazgatáshoz való jog” Alaptörvényben foglalt normáját is sérti.¹²⁷

¹²⁴ Lásd részletesen a 3.2. fejezetben

¹²⁵ Vö. Magyarországnak az Európai Állampolgársági Egyezmény releváns rendelkezéseihez tett fenntartásaival

¹²⁶ A részletes elemzést és pontos hivatkozásokat lásd a 2.3. fejezetben

¹²⁷ Lásd részletesen a 2.3. fejezetben

HATODIK AJÁNLÁS, MÁSODIK RÉSZ: *Annak érdekében, hogy Magyarország megfeleljen az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az EU Szerződésben és az EU Alapjogi Chartájában foglalt, a vonatkozó európai bíróságok által értelmezett normáknak, valamint – a fenntartások visszavonása esetén – az Európai Állampolgársági Egyezményben foglalt kötelezettségeknek, továbbá hogy biztosítsa az Alaptörvény és az Áptv. összhangját Magyarországnak alapvetően meg kell reformálni a honosítási eljárás általános szabályait. A reformnak legalább a következőket magában kell foglalnia:*

- *A honosítási eljárásnak de jure is közigazgatási hatósági eljárásnak kell minősülnie, amire minden, az ilyen eljárásokra vonatkozó szabály és garancia alkalmazandó.*
- *Tiszteletben kell tartani a meghallgatáshoz való jogot: a szabályozásnak lehetővé kell tennie, hogy egy elutasító döntés megszületése előtt a kérelmező kifejtse az elutasítás indokaival kapcsolatos álláspontját.*
- *A honosítással kapcsolatos döntéseket írásban, részletesen indokolni kell.*
- *Biztosítani kell, hogy az elutasított kérelmezők bírósághoz fordulhassanak jogorvoslatért, hasonlóan a menedékjogi, hontalanság-meghatározási és idegenrendészeti eljárásokhoz.*

HETEDIK MEGÁLLAPÍTÁS

Sem jogszabály, sem nyilvánosan megismerhető hatósági iránymutatás nem tartalmaz konkrét normákat arra vonatkozóan, hogy a biztosított lakhatás és megélhetés követelményét hogyan kell a honosítási eljárásokban értelmezni. Mindemellett úgy tűnik, hogy a hatóság időnként indokolatlanul, ésszerűtlenül szigorú mércét alkalmaz e két feltétel vizsgálatakor, ami különösen érintheti a menekült és hontalan kérelmezőket.

HETEDIK AJÁNLÁS, ELSŐ RÉSZ: *Az önkényes, tisztességtelen vagy diszkriminatív döntéshozatal elkerülése érdekében a jogszabálynak tartalmaznia kell egyértelmű és átlátható normát arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető biztosított lakhatásnak és megélhetésnek. A megélhetés biztosítottságának mércéje például köthető az évente jogszabályban meghatározott minimálbér összegéhez, vagy a havi KSH létminimumhoz.*

A segítő szakemberek által tapasztalt gyakorlat, miszerint a BÁH a megélhetés biztosítottságának igazolására menekültek esetén a kérelem benyújtása előtti 3 év¹²⁸ egészére megköveteli¹²⁹ a megélhetés igazolását nem vezethető le semmilyen jogszabályi előírásból, hiszen az Áptv. a megélhetés biztosítottságát *jelen időben* írja elő. Ez a hatósági gyakorlat így önkényes, és előfordulhat, hogy megalapozatlanul zár ki kérelmezőket a honosítás lehetőségéből. Természetesen indokolt lehet a „jelen idejű teljesítettség” bizonyítására, a visszaélések kizárása érdekében megkövetelni a megélhetés igazolását a kérelem benyújtását megelőző bizonyos időszakra is, ugyanakkor ezen időszak hosszát ésszerűen kell megállapítani, tekintettel az Áptv. által használt jelen időre.

HETEDIK AJÁNLÁS, MÁSODIK RÉSZ: *A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hagyjon fel indokolatlan gyakorlatával, miszerint a honosítási kérelem benyújtása előtti teljes 3 év vonatkozásában megköveteli a megélhetés igazolását. Az önkényes, tisztességtelen vagy diszkriminatív döntéshozatal elkerülése érdekében pontos jogszabályi normának kell meghatároznia, hogy a honosítási kérelem elbírálásakor milyen hosszú időtávra visszamenőleg jogosult a hatóság vizsgálni a lakhatás és megélhetés biztosítottságát. Ezen időtávot – figyelemmel az Áptv. jelen idejű szóhasználatára valamint az ésszerűség követelményére – ajánlatos 6 hónapban (vagy legfeljebb 1 évben) meghatározni.*

128 A menekültekre és hontalanokra vonatkozó minimális „várakozási idő” a honosítási kérelem benyújtása előtt

129 Lásd részletesen a 4.2. fejezetben

Tisztességtelen a segítő szakemberek által tapasztalt gyakorlat, miszerint a BÁH újra „nulláról kezdi számolni” a 3 év lakóhely követelményének teljesítettségét amennyiben két bejegyzett lakóhely között a kérelmezőnek – akár minimális ideig, néhány napig – nincs bejegyzett lakóhelye.¹³⁰ Ez a hatósági gyakorlat megalapozatlan elutasításokhoz vezethet, különösen menekültek esetében, akik rendre komoly nehézségekkel szembesülnek, amikor a befogadó állomásról magánszállásra próbálnak költözni. A tény, hogy ilyenkor a kérelmezőnek néhány napig vagy hétig nincs bejegyzett lakóhelye semmit nem változtat az érintett jogszerű és életvitelszerű magyarországi tartózkodásán. Mind az uniós, mind a hazai bevándorlási jogszabályok megengedőek ebben a tekintetben,¹³¹ ami még inkább mutatja a BÁH gyakorlatának indokolatlanságát a honosítási eljárásban.

HETEDIK AJÁNLÁS, HARMADIK RÉSZ: A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hagyjon fel indokolatlan gyakorlatával, miszerint újra „nulláról kezdi számolni” a 3 év lakóhely követelményének teljesítettségét amennyiben két bejegyzett lakóhely között a kérelmezőnek – akár minimális ideig, néhány napig – nincs bejegyzett lakóhelye. Az önkényes, tisztességtelen vagy diszkriminatív döntéshozatal elkerülése érdekében pontos jogszabályi normának kell meghatároznia, hogy a honosítási kérelem elbírálásakor milyen hosszú „kiesés” indokolhatja, hogy a hatóság nulláról kezdje számolni a biztosított lakóhely időtartamát. E szabály megalkotásakor modellként tekinthetők a letelepedési engedély iránti kérelem elbírálásakor alkalmazott, az uniós és magyar jogban is létező, e kérdést egyértelműen rendező normák.

¹³⁰ Lásd részletesen a 4.2. fejezetben

¹³¹ Lásd részletesen a 3.1. fejezetben és vö. Harmtv. 35. § (2) bekezdés és 38. § (6) bekezdés

