

Hontalanság Magyarországon

JELENTÉS

A HONTALANOK

VÉDELMÉRŐL,

A HONTALANSÁG

MEGELŐZÉSÉRŐL ÉS

CSÖKKENTÉSÉRŐL



Írta
Gyulai Gábor



2010. december



Magyar Helsinki Bizottság

Támogatta

**ENSZ Menekültügyi Főbiztosság
Közép-Európai Regionális Képviselet**

Hontalanság Magyarországon

**Jelentés a hontalanok védelméről,
a hontalanság megelőzéséről
és csökkentéséről**

Írta

Gyulai Gábor

2010. december

© Magyar Helsinki Bizottság, 2010

Ez a kiadvány és egyes részei külön kérelem nélkül terjeszthetők és reprodukálhatók nem kereskedelmi célú kutatás, tanulmány és híradás céljából, a szerzői jog jogosultjának feltüntetése mellett.



Jelen kiadvány megjelenését az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviseletének anyagi és szakmai támogatása tette lehetővé.

A kiadvány a „Statelessness in Hungary – The Protection of Stateless Persons and the Prevention and Reduction of Statelessness” című tanulmány magyar fordítása, az abban foglalt információk a 2010. december 15-i helyzetet tükrözik.

ISBN: 978-963-88228-8-8

Kiadó

Magyar Helsinki Bizottság
Bajcsy-Zsilinszky út 36–38.
H–1054 Budapest
Tel/fax: (+36 1) 321 4323, 321 4141
www.helsinki.hu

Tipográfia és nyomda: Kovácsné Kiss Judit | Createch Kft.
Borítókép: Gábor Gyulai
Nyomás: Createch Kft.

Tartalomjegyzék

Összefoglaló.....	5
Ajánlások	8
I. A hontalanok védelme	11
I.1 Történeti és szabályozási keret	11
I.2 Nemzetközi kötelezettségek.....	12
I.3 A hontalanság fogalmának értelmezése	13
I.4 Az eljáráshoz való hozzáférés	15
I.4.1 Az eljárás megindítása.....	15
I.4.2 A jogszerű tartózkodás feltétele	17
I.4.3 Egyéb gyakorlati szempontok	20
I.5 A hontalanság megállapítására irányuló eljárás	21
I.5.1 A közigazgatási eljárás	22
I.5.2 Jogorvoslat.....	23
I.5.3 Eljárási garanciák.....	23
I.5.4 A kérelmező jogállása.....	25
I.6 A bizonyítás szabályai	25
I.6.1 A bizonyítási kötelezettség	25
I.6.2 A bizonyítás szükséges foka.....	26
I.6.3 A bizonyításra vonatkozó egyéb konkrét szabályok.....	27
I.7 A döntéshozatali gyakorlat	28
I.7.1 Statisztikák	28
I.7.2 Főbb döntéshozatali trendek.....	29
I.8 A hontalan státusz jellemzői	33
I.8.1 Tartózkodási jogosultság	33
I.8.2 Lakhatás és anyagi támogatás.....	33
I.8.3 A munkaerőpiachoz való hozzáférés	34

I.8.4	Egészségügyi ellátás.....	35
I.8.5	Oktatás.....	36
I.8.6.	Úti okmány.....	37
I.8.7	Családegyesítés.....	37
I.8.8	Letelepedés.....	38
I.9	Konklúzió és ajánlások.....	40
II.	A hontalanság megelőzése.....	43
II.1	Nemzetközi kötelezettségek.....	43
II.2	Az állampolgárság elvesztése.....	43
II.3	A hontalanság megelőzése születéskor.....	44
II.4	Konklúziók és ajánlások.....	48
III.	A hontalanság csökkentése.....	51
III.1	Nemzetközi kötelezettségek.....	51
III.2	Honosítás és a hontalanság csökkentése.....	51
III.2.1	A honosítás általános szabályai.....	52
III.2.2	A hontalanokra vonatkozó különleges szabályok.....	53
III.3	Konklúziók és ajánlások.....	54
A Magyar Helsinki Bizottság.....	55	
A szerző.....	55	

Összefoglaló

1. Háttér és módszertan

A hontalanság hosszú ideje az emberi jogok és a nemzetközi védelem egyik igazságtalanul elfeledett területe. Bár már több mint fél évszázad telt el a mérőföldkő jelentőségű 1954-es New York-i Egyezmény elfogadását követően, ma is csupán néhány ország működtet kifejezetten a hontalanokra vonatkozó, jogszabályban lefektetett alapokon álló védelmi mechanizmust. Magyarország így úttörő jelentőségű lépést tett, amikor 2007-ben létrehozta saját, részletesen kidolgozott jogszabályi rendelkezéseken alapuló hontalanság-meghatározási eljárását. Bár a hontalanok védelmére kidolgozott magyar rendszer születése óta a nemzetközi figyelem középpontjában áll, gyakorlati működése mindeztidőig nem képezte empirikus kutatás tárgyát. Jelen tanulmány ezt a hiányosságot igyekszik pótolni, továbbá górcső alá veszi a hontalanság megelőzésére és csökkentésére irányuló magyar szabályozást. A kutatás eredményei elsősorban a hatályos jogszabályok vizsgálatán, a hontalansággal kapcsolatos közigazgatási és bírói döntések elemzésén, valamint a Magyar Helsinki Bizottság közvetlen tapasztalatain alapulnak.

2. A hontalanok védelmével kapcsolatos fő konklúziók

2007. július 1. és 2010. szeptember 30. között 109 fő kérte hontalankénti elismerését Magyarországon. Az illetékes Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 56 kérelmezőt ismert el hontalanként (többségük palesztin, illetve az egykori Jugoszláviából vagy Szovjetunióból származik, sokan évek vagy évtizedek óta már Magyarországon élnek), 23 kérelmet pedig elutasított. Az elismerési arány így 71%.

A magyar hontalanság-meghatározási eljárás számos szempontból példaértékű:

- A hontalanság a nemzetközi védelmet és az azzal járó státuszt önmagában is megalapozó, nevesített ok, melynek megállapítása egy szakosított és részletesen szabályozott eljárásban történik.
- A hatóságok kötelesek elősegíteni az eljáráshoz való hozzáférést, amennyiben felmerül a hontalanság lehetősége bármilyen más idegenrendészeti eljárásban (bár e kötelezettség gyakorlati alkalmazását nehéz felmérni).
- A kérelmező meghallgatása kötelező, mind az eljárás közigazgatási, mind annak bírói szakában.
- Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) számos speciális jogosultsággal rendelkezik az eljárásban, és ezeknek az eljáró hatóság kellően érvényt is szerez.
- A hontalansággal kapcsolatos közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatára egy központi bíróság jogosult, az eljáró bíró a közigazgatási döntést nem csak hatályon kívül helyezheti, de meg is változtathatja (érdemben elbírálhatja a kérelmet).
- A vonatkozó rendelkezés pontosan meghatározza azon országok körét, amelyek viszonylatában a kérelmező esetleges állampolgársági kötelékét vizsgálni kell, a hatóság pedig megfelelően alkalmazza ezt a szabályt.

- Bár a bizonyítási kötelezettség elsősorban a kérelmezőt terheli, a gyakorlatban az eljáró hatóság is tevékeny szerepet játszik a tényállás feltárásában, és e körben kérelemre igazgatási segítséget nyújt az esetleges állampolgársági kötelekek megállapítása érdekében.
- A vonatkozó szabály lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy pusztán valószínűsítse (és ne igazolja) kérelme megalapozottságát, amely így a bizonyítás szükséges fokát rugalmasabban/ alacsonyabban határozza meg. E rendelkezés gyakorlati alkalmazása bizonyos ügyekben tetten érhető.
- A szabályozás és a gyakorlat egyaránt megengedi számos különböző bizonyítási eszköz figyelembevételét.
- A vizsgált közigazgatási döntések túlnyomó többsége megfelelően indokolt és megalapozott jogi érveken nyugszik.

E pozitív jellemzők mellett ugyanakkor jelentős hiányosságokra is fény derült:

- A hatályos szabályozás értelmében csak az ország területén jogszerűen tartózkodó külföldiek folyamodhatnak hontalan státuszért, a jogszerűtlen tartózkodás pedig gyakran hivatkozott elutasítási indok. Ez az indokolatlan korlátozás a valóban védelemre szoruló hontalanok jelentős részének kizárásával aláássa az egész védelmi rendszer hitelességét, továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelés szempontjából is aggályos. Az eljáró hatóságok a legtöbb (de nem minden) esetben alkalmazták a jogszerű tartózkodás követelményét.
- A magyar szabályozás nem ismeri a „hontalan státuszt kérelmező” jogállást, és így a kérelmező számára nem is biztosít jogokat vagy ellátást (például halasztó hatályt az esetleges kiutasítás végrehajtására vonatkozóan, befogadó állomáson való elhelyezést, stb.).
- Az esetlegesen védelemre szorulóknak számára nem állnak rendelkezésre megfelelő tájékoztató anyagok a hontalanok számára létrehozott speciális védelmi mechanizmusról.
- Néhány megvizsgált elutasító döntés hibás jogi érveken alapul vagy félreértelmezi a bizonyítással kapcsolatos szabályokat, például úgy, hogy a hontalankénti elismerés vonatkozásában megalapozatlan kiegészítő feltételeket szab, spekulatív és az okirati bizonyítéknak ellentmondó érvekre hivatkozik, vagy a New York-i Egyezményben nem szereplő kizárási okot alkalmaz.
- Néhány határozat a *de facto* hontalanság (mint egy a védelemre nem jogosító körülmény) hibás értelmezését tartalmazza.
- Néhány eset regionális döntéshozatali különbségekre világít rá (hasonló kérelmeket nem hasonló módon bíráltak el az eljáró hatóság különböző regionális igazgatóságain).

A hatályos magyar szabályozásban létezik a speciális hontalan státusz, amely biztosítja a humanitárius tartózkodási engedélyt, a hontalan úti okmányt, illetve a részvételt az ingyenes alap- és középfokú oktatásban. E jogállás már pusztán létezése okán is példaértékű gyakorlatnak tekinthető, ugyanakkor nem segíti elő kellőképpen a társadalmi beilleszkedést és az önellátóvá válást, hiszen ellentétben a menekült státusszal:

- csak korlátozott hozzáférést biztosít a munkaerőpiachoz,
- nem foglal magában semmilyen lakhatási vagy anyagi támogatást, és

- nem biztosítja a kedvezményes hozzáférést az egészségügyi ellátáshoz azok számára, akik nem tudják annak költségeit fedezni.

Összegzőképpen nem vitatható a hontalanok védelmére kidolgozott magyar rendszer haladó és sok tekintetben példaértékű volta, mindazonáltal elengedhetetlen lenne a jelenlegi szabályozás kritikus pontjainak módosítása annak érdekében, hogy a mechanizmus valóban hatékonyan tudjon működni.

3. A hontalanság megelőzésével kapcsolatos fő konklúziók

A magyar szabályozás tartalmazza a hontalanság megelőzéséhez szükséges garanciákat az állampolgárság elvesztésével kapcsolatban. A hontalanság születéskori megelőzésének szabályozása ugyanakkor továbbra is problematikus. Bár az állampolgársági szabályozás a hontalanság megelőzése érdekében bizonyos esetekben alkalmazza a területi elvet (*jus soli*) az általánosan használt vérségi elv (*jus sanguinis*) kiegészítéseként, az alábbi csoportok esetében azonban még e speciális szabályok sem biztosítják megnyugatóan a hontalanság elkerülését:

- A Magyarországon lakóhellyel nem vagy még nem rendelkező (például hontalan jogállású, még nem letelepedett) hontalan szülők gyermekei;
- Olyan külföldi szülők Magyarországon született gyermekei, akik állampolgársága „nem örökíthető át” a gyermekre (például mert a kérdéses ország nem, vagy nemi alapon diszkriminatív módon alkalmazza a vérségi elvet);
- Nemzetközi védelemben részesített (például menekült) szülők gyermekei;
- Külföldi anya és ismeretlen apa gyermekei, akik születésük után kíséret nélkül maradnak (az anya ismeretlen helyre távozik a kórházból).

Ezek a gyermekek hontalanná válhatnak, vagy tartósan „ismeretlen állampolgárként” lesznek bejegyezve.

4. A hontalanság csökkentésével kapcsolatos fő konklúziók

A magyar honosítási eljárást régóta illetik kritikák az átláthatóság hiánya miatt (például mert a döntések nem tartalmaznak semmiféle indoklást, nincs lehetőség sem közigazgatási, sem bírói úton jogorvoslatra, stb.). A Magyarországon legalább 5 éve lakóhellyel rendelkező hontalan személyek folyamodhatnak magyar állampolgárságért. Ehhez a legtöbb esetben még legalább 3 év adódik hozzá, ugyanis a hontalan személyek általában csak letelepedésükkor létesítenek lakóhelyet (amelyre minimum 3 év tartózkodás és számos szigorú feltétel teljesítése után van lehetőségük). Az így minimálisan is 8 év várakozási idő indokolatlanul hosszúnak tekinthető, különösen az elismert menekültek összesen 3 éves várakozási idejével összehasonlítva. A hontalanság csökkentését szolgáló mechanizmusok diszfunkcionális jellegét a statisztikák is igazolják: 2008-ban például mindössze 3 hontalan személy kapott magyar állampolgárságot.

Ajánlások

1. ajánlás – A magyar szabályozásnak biztosítania kell, hogy a New York-i Egyezmény 1. cikk 1. bekezdésének személyi hatálya alá tartozó, és az 1. cikk 2. bekezdés kizáró klauzulái által nem érintett hontalanok Magyarországon védelemben részesüljenek. Ennek érdekében szükséges a Harmtv. 78. § (1) bekezdés b) pontjának módosítása.

2. ajánlás – Annak érdekében, hogy a Harmvhr. 160. § (1) bekezdésében foglalt, a hontalanság-meghatározási eljárásához való hozzáférést elősegítő rendelkezés valóban elérje célját, elengedhetetlen a menekültügyi és idegenrendészeti ügyintézők, illetve a rendőrség állományának szakszerű és célirányos képzése a hontalanság témájában. Egy rövid, magyar nyelvű információs anyag létrehozása és terjesztése támogathatja ezeket az erőfeszítéseket.

3. ajánlás – A jogalkotó lehetővé kellene, hogy tegye a hontalanság megállapítására irányuló eljárás hivatalból történő megindítását kísérő nélküli kiskorúak esetében.

4. ajánlás – Elengedhetetlen a jogszerű tartózkodás feltételének törlése a Harmtv. 76. § (1) bekezdésből annak érdekében, hogy a magyar szabályozás megfeleljen a nemzetközi kötelezettségeknek és a hontalanok védelmére létrehozott mechanizmus valóban működőképes legyen.

5. ajánlás – A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal közzöljön honlapján egy rövid, többnyelvű útmutatót a hontalanság-meghatározási eljárásról. A Magyar Helsinki Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság készítsen és terjesszen további információs anyagokat ebben a témában.

6. ajánlás – Szükséges a „hontalansága megállapítását kérelmező” jogállás létrehozása a menedékkérő jogállás mintájára. A két kategóriára minimálisan a kiutasítással kapcsolatos halasztó hatály, és a rászorulóknak számára nyújtott lakhatási és anyagi támogatás vonatkozásában azonos szabályoknak kellene vonatkozniuk.

7. ajánlás – A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Belügyminisztérium, a Fővárosi Bíróság, a Magyar Helsinki Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szervezzen egy a hontalansággal kapcsolatos bizonyítási kérdésekről szóló közös képzést 2011 folyamán. A képzési tematika tükrözze a legfrissebb nemzetközi fejleményeket, beleértve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság égisze alatt jelenleg folyó globális szakértői konzultációs sorozat megállapításait és ajánlásait.

8. ajánlás – A jogalkotó tegye lehetővé a Harmtv. 29. § (2) bekezdés a) pontjának módosításával a hontalanként elismert személyek humanitárius tartózkodási engedélyének többszöri megújítását három éves periódusokra.

9. ajánlás – Annak érdekében, hogy a magyar hontalan jogállás hatékony védelmet nyújtson, a jogalkotó biztosítsa, hogy a rászoruló hontalanok az elismerést követő ésszerű időtartamon belül a menekültekkel azonos bánásmódban részesüljenek a lakhatás, az anyagi támogatás és az egészségügyi ellátás terén.

10. ajánlás – Annak érdekében, hogy a magyar hontalan jogállás hatékony védelmet nyújtson, továbbá biztosítsa az integráció és az önellátóvá válás lehetőségét, elengedhetetlen a hontalanként elismert személyek munkavállalásával kapcsolatos korlátozások feloldása és a munkaerőpiachoz való teljes hozzáférés engedélyezése (a menekültekhez és oltalmazottakhoz hasonlóan).

11. ajánlás – Annak érdekében, hogy a magyar hontalan jogállás hatékony védelmet nyújtson, továbbá biztosítsa az integráció és az önellátóvá válás lehetőségét, szükséges a hontalanként elismert személyek részvételének engedélyezése az államilag finanszírozott felsőoktatásban.

12. ajánlás – A jogalkotó az Áptv. módosításával biztosítsa, hogy minden Magyarországon született és születésével más állampolgárságot nem szerzett gyermeket ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak tekintsenek. Az ezt garantáló rendelkezésnek vonatkoznia kell a hontalan szülők Magyarországon született gyermekére (függetlenül a szülők idegenrendészeti státuszától, illetve attól, hogy a szülők rendelkeznek-e magyarországi lakóhellyel), illetve azon gyermekekre is, akik nem „örökölhetik” egyik szülőjük állampolgárságát (amikor az állampolgárság szerinti ország nem, vagy diszkriminatívan alkalmazza a vérségi elvet).

13. ajánlás – Szükséges egy olyan szakmai protokoll kidolgozása, amely a nemzetközi védelemben részesített (menekült, oltalmazott és befogadott státuszú) szülők Magyarországon született gyermekeire vonatkozóan iránymutatást nyújt az állampolgárság születéskori megállapítását illetően. A protokollnak egyrészt tükröznie kell a példaértékű külföldi gyakorlatokat, másrészt törekednie kell a hontalanság megelőzésére, illetve az „ismeretlen állampolgárként” eltöltött időszak minimalizálására.

14. ajánlás – Minden olyan gyermeket, aki Magyarországon külföldi szülőktől (vagy külföldi anyától és ismeretlen apától) született, és akit szülei a születést követően elhagytak, talált gyermeknek – és általa magyar állampolgárnak – kellene tekinteni, amennyiben a gyermek külföldi állampolgárságának megállapítására és az állampolgársága szerinti országba való átadására irányuló erőfeszítések sikertelenek maradtak a születést követő egy éven belül.

15. ajánlás – A honosítás váljon „standard” közigazgatási eljárássá, amelyre alkalmazandók a közigazgatási eljárásokra vonatkozó általános szabályok, mint az ésszerű eljárási határidő, az elutasító döntések kötelező indoklása és a bírói jogorvoslat lehetősége. Ehhez kapcsolódóan szükséges, hogy Magyarország visszavonja az Európai Állampolgársági Egyezményhez való csatlakozásakor tett fenntartásait, és biztosítsa a nemzeti jogszabályok teljes összhangját e kulcsfontosságú nemzetközi egyezmény rendelkezéseinek összességével.

16. ajánlás – Az Európai Állampolgársági Egyezmény vonatkozó kötelező rendelkezésének való megfelelés érdekében szükséges a honosítást megelőző „várakozási időt” a jogszerű tartózkodás kezdetétől és nem a lakóhely létesítésétől kezdve számítani.

17. ajánlás – A honosítás lehetőségét megelőző szükséges „várakozási időt” ajánlott ötről három évre csökkenteni a hontalanok esetében, akik így e tekintetben a leginkább kedvezményezett csoportba kerülnének.

E tanulmány az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) Közép-Európai Regionális Képviseletének felkérésére és támogatásával készült. A szövegben foglalt állítások, következtetések és konklúziók a vonatkozó jogszabályok értelmezésén, a hontalanság-meghatározási eljárásban született közigazgatási és bírói döntések elemzésén és a Magyar Helsinki Bizottság közvetlen tapasztalatain alapulnak. A szerző az elemzés során betekinthez a releváns közigazgatási határozatok mintegy 80%-ába, illetve a vonatkozó bírói döntések mindegyikébe, amelyek így a hatósági gyakorlat felmérése szempontjából reprezentatív mintának minősülnek. Adatvédelmi okból az elemzett határozatok és ítéletek hivatkozásai csupán iktatószámot tartalmaznak. A szerző ezúton köszöni meg az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviseletének, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak és a Fővárosi Bíróságnak, hogy hozzáférést biztosított a releváns döntésekhez és más, e tanulmány elkészítéséhez szükséges információkhoz.

A tanulmány azon hontalan személyekre koncentrál, akik nem élvezhetik a nemzetközi védelem valamely más, kedvezőbb feltételeket biztosító formáját Magyarországon (azaz nem jogosultak menekült vagy oltalmazott státuszra), akik esetében tehát a nemzetközi védelemre való igény elsősorban vagy kizárólag hontalanságon alapul.

I. A hontalanok védelme

I.1 Történeti és szabályozási keret

A hontalanság évtizedek óta a nemzetközi védelem egy igaztalanul elfeledett területe. Mindeztidáig nagyon kevés ország hozott létre hontalanság-specifikus védelmi mechanizmust. Magyarország így kétségkívül úttörő szerepet játszott, amikor 2007-ben kialakított egy részletesen szabályozott hontalanság-meghatározási eljárást és egy speciális hontalan jogállást.

E fejleményeket megelőzően Magyarországon nem volt olyan történelmi vagy politikai körülmény, amely ráirányította volna a figyelmet a hontalanok védelmi szükségleteire. A 2001-ben kidolgozott idegenrendészeti szabályozás már humanitárius tartózkodási engedélyre jogosító önálló okként határozta meg a hontalanságot,¹ továbbá a szokásosnál alacsonyabb bizonyítási fokot írt elő, amikor úgy rendelkezett, hogy:

a humanitárius tartózkodási engedély kiadása előtt a külföldinek a hontalanságát igazolnia vagy valószínűsítene kell, amelyhez kérelmére az idegenrendészeti hatóság az illetékes magyar külképviselet útján igazgatási segítséget nyújt.²

E pozitív megközelítés ellenére a jogalkotó nem hozott létre semmilyen, a hontalanság meghatározására vonatkozó speciális eljárási szabályt vagy garanciát, továbbá nem szabályozta a hontalanok speciális státuszát sem.

A részletesebben kidolgozott eljárási keret megalkotására a **migrációs szabályozás 2006–2007-os átfogó reformja** során került sor, amely mögött a nemzetközi kötelezettségeknek való hatékonyabb megfelelés szándéka húzódott meg. Így nem állapítható meg **semmilyen különleges történelmi vagy politikai tényező**, amely a magyar jogalkotó példaértékű lépését indokolta volna, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és a Magyar Helsinki Bizottság korábbi tudatosságnövelő fellépései azonban kétségtelenül fontos szerepet játszottak ebben a folyamatban.

Magyarország hontalansággal kapcsolatos „pozitív tudatossága” **kiemelkedő ratifikációs tevékenységében** is tetten érhető: az ország a vonatkozó nemzetközi egyezmények lényegében mind egyikének részesévé vált az elmúlt években.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (továbbiakban Harmtv.) hatályba lépése óta a hontalanság **egyike a négy nem EU-harmonizált nemzetközi védelmi státusznak**, hasonlóan

- a befogadott,
- az emberkereskedelem áldozata, és
- a kísérő nélküli kiskorú jogálláshoz.

¹ 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, 2. § b) pont

² 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról, 25. § (4) bekezdés

Ezek mellett a magyar jog természetesen ismeri a nemzetközi védelem EU-harmonizált formáit is, mint a menekült státusz, a kiegészítő és ideiglenes védelem (mely utóbbi kettő a magyar jogi terminológiában az oltalmazott és menedékes nevet kapta).³ A hontalanság megállapítására egy szakosított idegenrendészeti⁴ eljárásban (tehát nem a menedékjogi eljárásban) kerül sor.

1.2 Nemzetközi kötelezettségek

A menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es egyezmény (továbbiakban Genfi Egyezmény) és az Európai Unió menekültügyi szabályrendszere számos hontalan személy védelmét hivatott biztosítani: konkrétan azokat, akik megalapozottan félnek a Genfi Egyezményben foglalt okok miatti üldözéstől⁵ vagy akik esetében fennáll a súlyos sérelem valós veszélye az EU Kvalifikációs Irányelvében foglaltak⁶ értelmében. Ezek a jogforrások azonban nem definiálják önálló védelmi indokként a hontalanságot, így a hontalanok jelentős része számára nem biztosítják a nemzetközi védelem lehetőségét. A menekült vagy kiegészítő védelmi (oltalmazott) státuszra jogosult hontalanok számára elérhető kell, hogy legyen a megfelelő szintű nemzetközi védelem a menedékjogi eljáráson keresztül, így jelen fejezet azon hontalan személyek védelmére koncentrál, akik nem felelnek meg e státuszok alkalmazási feltételeinek.

A hontalanság csökkentésétől és megelőzésétől eltérően a kötelező nemzetközi jogforrások jóval kevesebbet foglalkoznak a hontalanok védelmének kérdésével. Az egyetlen igazán releváns jogforrás ebben a tekintetben a **hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es egyezmény** (továbbiakban New York-i Egyezmény). Minden problematikus vonása és hiányossága ellenére (melyek elemzése meghaladná e tanulmány kereteit), a New York-i Egyezmény alapvető jelentőségű a hontalanok védelme szempontjából, mivel meghatározza

- a „hontalan személy” definícióját (ami a *de jure* hontalanságra korlátozódik);⁷
- a rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos alapelveket (mint a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a kivétel a viszonyosság alól, stb.);⁸ és
- a hontalanok számára a részes államok által biztosítandó jogállást.⁹

³ Mindezen státuszok összehasonlító elemzését lásd Gyulai Gábor: A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái Magyarországon, Európai Migrációs Hálózat, 2009. augusztus. http://helsinki.hu/dokumentum/A_nemzetkozi_vedelem_nem%20EU-harmonizalt_%20formai_vegleges.pdf

⁴ Sajnálatos, hogy a magyar jogalkotó számos átfogó reform után is fenntartotta az igen negatív csengésű, több szempontból is a rendszerváltás előtti kontextust idéző „idegenrendészeti” kifejezést, ahelyett, hogy az Európában általában alkalmazott „bevándorlási” vagy „migrációs” szót honosította volna meg a vonatkozó terminológiában.

⁵ Genfi Egyezmény, 1A cikk; A menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi jegyzőkönyv, I. cikk

⁶ A Tanács 2004/83/EK Irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, 2. cikk e) pont és 15. cikk

⁷ 1. cikk

⁸ 2–11. cikk

⁹ 12–32. cikk

Mindeközben a New York-i Egyezmény (hasonlóan a Genfi Egyezményhez) egyáltalán nem foglalkozik gyakorlati eljárási kérdésekkel, tehát semmilyen konkrét támpontot nem nyújt azzal kapcsolatban, hogy *hogyan* határozzák meg a részes államok, ki tekinthető hontalannak. Magyarország 2001. november 21-én ratifikálta a New York-i Egyezményt.

Magyarország kötelezettsége a hontalanok védelmére közvetett módon is kikövetkeztethető más jogforrásokból. Számos Magyarország által is ratifikált kötelező erejű nemzetközi egyezmény¹⁰ tükrözi konkrét rendelkezés formájában az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikkét, amely szerint

- (1) Minden személynek joga van valamely állampolgársághoz.
- (2) Senkit sem lehet sem állampolgárságától, sem állampolgársága megváltoztatásának jogától önkényesen megfosztani.

Az állampolgársághoz való jog tehát egy alapvető emberi jog, amely nagyban befolyásolja a többi emberi jog érvényesülését is (hiszen számos jog elsősorban az állampolgársági viszony keretében biztosítható). Így az állampolgárság hiánya súlyos emberi jogsértésnek minősül. Ez a tény megalapozhat egy olyan interpretációt, mely szerint az államok – ha csak közvetetten is – kötelesek nem csak a jogsértéstől tartózkodni, de az azt „elszenvedő” áldozatoknak is védelmet nyújtani.

I.3 A hontalanság fogalmának értelmezése

A Harmtv. 2. § b) pontja szerint hontalan az,

akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.

A magyar jogban alkalmazott hontalanság-konceptió így a *de jure* hontalanságra korlátozódik, összhangban New York-i Egyezmény kötelező rendelkezésével, ugyanakkor megfelelően a *de jure* és *de facto* hontalanok vonatkozásában (legalább bizonyos vonatkozásokban) azonos bánásmódot javasoló, nem kötelező jellegű ajánlásokról.¹¹ Említésre méltó, hogy három megvizsgált közigazgatási határozat is utal a *de facto* hontalanság egyfajta értelmezésére:

[...] az Egyezmény hatálya alá csak a „de jure” hontalanok tartoznak, a „de facto” hontalan személyek – pl. akik egyes szövetségi államok felbomlását követően egyetlen utódállammal sem rendezték állampolgársági kapcsolatukat, noha erre lehetőségük fennállt – azonban nem.¹²

¹⁰ A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (1965), 5. cikk d) pont iii) alpont; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), 24. cikk (3) bekezdés; a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (1979), 9 cikk; a gyermek jogairól szóló egyezmény (1989), 7. cikk; az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény (továbbiakban Európai Állampolgársági Egyezmény), 4. cikk

¹¹ Lásd a New York-i Egyezmény és a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény záróokmányát, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 696 (1973) számú ajánlását

¹² 106-2-1244/10/2009-Áp, 106-2-1246/8/2009-Áp, 106-1-21359/6/2010-Ht (mindhárom döntés azonos módon tartalmazza a fenti idézetet)

A nemzetközi jog nem definiálja (sőt, szinte egyáltalán nem is alkalmazza) a *de facto* hontalanság koncepcióját. Mindazonáltal a fenti értelmezés egyik szakértői körökben elfogadott vagy a szakirodalom által hivatkozott definíciónak¹³ sem felel meg, és a – kétségtelenül problematikus – *de jure-de facto* dichotómia félreértésén alapul.

A Harmtv. 78. § (1) bekezdés a) pontja határozza meg a hontalanság-specifikus védelmi rendszer körében alkalmazandó **kizáró klauzulákat**, közvetlenül hivatkozva a New York-i Egyezmény 1. cikk (2) bekezdésére, amely szerint az egyezmény nem vonatkozik

- (i) olyan személyekre, akik jelenleg – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll;
- (ii) olyan személyekre, akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek;
- (iii) olyan személyekre, akiket illetően komoly okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy:
 - a) a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnököt követtek el;
 - b) a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el;
 - c) az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vettek részt.

A Harmtv. ugyanakkor tartalmaz a fentiekén túl egy további kizáró klauzulát is, amikor úgy rendelkezik, hogy a hontalan státusz iránti kérelmet el kell utasítani, amennyiben a kérelmező

állampolgárságát szándékosan, a hontalan státusz megszerzésének céljából szüntette meg.¹⁴

E rendelkezés mögött érthető szándék – a „**visszaélészerű**” **kérelmek** kiszűrése – húzódik, hiszen még mindig léteznek államok, melyek lehetővé teszik az állampolgárságukról való lemondást anélkül, hogy az érintett bármilyen más állampolgárságot szerezne. Ilyen esetekben lehetséges az

¹³ Lásd például: Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians, UNHCR, 2005. október 1., 11. oldal; Hugh Massey: UNHCR and De Facto Statelessness, UNHCR, 2010. április; Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (Summary Conclusions), UNHCR, 2010. május; Laura van Waas: Nationality Matters – Statelessness under International Law, Intersentia Publishing, 2008. november, 19-26. oldal; Niraj Nathwani, Rethinking Refugee Law, Martinus Nijhoff Publishers/Kluwer Law, 2003, 12–17. oldal; International Observatory on Statelessness (www.nationalityforall.org), stb.

¹⁴ Harmtv. 78. § (1) bekezdés b) pont

önkéntes hontalanná válás *pusztán* a hontalan státuszt megszerzése érdekében egy másik országban.¹⁵ Mindazonáltal e rendelkezés **aggályos**

- a kizáró klauzulákat kimerítő módon felsoroló New York-i Egyezménynek való megfelelés szempontjából; illetve
- a hontalanság megelőzésének és az állampolgársághoz való jog biztosításának nemzetközi kötelezettsége miatt.¹⁶

A Harmtv. miniszteri indoklása szerint ez a szabály az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának a tagállamokhoz intézett R (99) 18. számú ajánlásában foglaltakat jeleníti meg. Ez az állítás azonban csak valamilyen sajnálatos félreértésen vagy félrefordításon alapulhat, mivel a kérdéses dokumentum semmilyen olyan ajánlást nem tartalmaz, amely akár csak felszínesen is hasonlítana vagy utalna a vizsgált aggályos rendelkezésre.

Erre a problémára gyakorlatias szemléletű megoldást jelentene a kérdéses rendelkezés kiegészítése azzal a feltétellel, hogy a hatóságnak igazolnia kell, hogy a korábbi „visszaélés” szándékával önkéntesen elvesztett) állampolgárság visszaszerezhető ésszerű időn belül. Ez egyébként életszerű lehetőség a legtöbb esetben, hiszen az állampolgárságról való lemondással az arra vonatkozó jogsultság a vérségi vagy területi elv alapján általában nem szűnik meg.

A jelenlegi szabályozás hatályba lépése óta a hatóságok **egy esetben sem alkalmazták** a kizáró klauzulákat, így ennek gyakorlati tanulmányozására nem volt lehetőség.

I.4 Az eljáráshoz való hozzáférés

A nemzetközi védelemre szoruló személyek – akik közül a legtöbben kényszerítő körülmények hatására hagyják el szokásos lakóhelyüket – sokszor áthidalhatatlan nehézségekkel találják szemben magukat, amikor megpróbálnak hozzáférni az őket megillető védelemhez. Az ilyenkor jellemző nyelvi korlátok, a kulturális sokk, a rossz egészségi és/vagy pszichés állapot, a gyökérvessztettség érzése mind megnehezíti a védelmi igény megfelelő kommunikálását. Így az államoknak – civil partnerekkel együttműködésben – mindent meg kell tenniük a védelemhez való hozzáférés elősegítése érdekében a jogszabályok szintjén és a hétköznapi hatósági gyakorlatban egyaránt.

I.4.1 Az eljárás megindítása

A hontalanság-meghatározási eljárás **kérelemre indul**, amit a **Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal** (továbbiakban BÁH) a kérelmező lakó-, tartózkodási vagy szálláshelye szerint illetékes **regionális igazgatóságán** kell benyújtani.¹⁷ A BÁH-nak jelenleg hét regionális igazgatósága van.

¹⁵ Hovatovább nem kizárt az az abszurd helyzet sem, hogy a hontalan státusz egy iparosodott, demokratikus, stb. államban összességében jobb életkörülményeket biztosít, mint az állampolgárság egy kevésbé fejlett, diktatórikus, stb. országban

¹⁶ Lásd az Európai Állampolgársági Egyezmény 4. cikkét

¹⁷ 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (továbbiakban Harmvhr.), 159. § (1) bekezdés

A közigazgatási eljárásokban általánosan alkalmazandó szabály szerint amennyiben a kérelem benyújtása egy hatáskörrel vagy illetékességgel nem rendelkező hatósághoz történik, az köteles haladéktalanul (legfeljebb nyolc napon belül) továbbítani a kérelmet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.¹⁸ E rendelkezés a hontalanság-meghatározási eljárás szempontjából is jelentős garanciális szabályként működhet, hiszen amennyiben az eljárási szabályokat nem megfelelően ismerő kérelmező kérelmét a menekültügyi hatósághoz vagy a rendőrséghez nyújtja be, ezek kötelesek azt haladéktalanul továbbítani a BÁH illetékes regionális igazgatóságának (azaz a kompetens idegenrendészeti hatóságnak). A megvizsgált határozatok nem tartalmaztak információt e rendelkezés gyakorlati alkalmazásáról és féltő, hogy a kérelmek ilyen továbbítására a gyakorlatban nem, vagy csak nagyon korlátozottan kerül sor elsősorban a hontalansággal és a vonatkozó eljárási kerettel kapcsolatos általános ismerethiány okán.

A hontalanság megállapítására irányuló kérelmet **mind írásban, mind szóban elő lehet terjeszteni**.¹⁹ A szóban előterjesztett kérelmet az idegenrendészeti hatóság köteles jegyzőkönyvbe foglalni.²⁰ A jogalkotó nem fektetett le semmilyen egyéb formai követelményt a hontalanság megállapítására irányuló kérelem tekintetében és nem adott semmilyen útmutatást arra vonatkozóan, hogy hogyan kell „beazonosítani” az ilyen kérelmeket. Ez a rugalmas megközelítés megegyezik a menedéjközi kérelem kapcsán alkalmazott szabályozással és fontos garanciális tényezőt jelent (amennyiben megfelelően alkalmazzák). A kérelem benyújtása és az eljárás tárgyi **költségmentes**.²¹

A BÁH **hivatalból nem indíthat** hontalanság-meghatározási eljárást.²² A jogalkotó ugyanakkor elfogadta, hogy a hontalanság „felismerése” esetenként még az érintett személy számára is nehézséget okozhat, illetve hogy a hatóságoknak egyaránt érdeke lehet a hontalanság tényének megállapítása és az illető helyzetének rendezése. E felismerés motiválta a következő áthidaló rendelkezést:

Amennyiben a [Harmtv.] hatálya alá tartozó eljárások kapcsán a harmadik országbeli állampolgár hontalanságának eshetősége felmerül, az idegenrendészeti hatóságnak tájékoztatnia kell az érintettet a hontalan státusz kérelmezésének lehetőségéről, az eljárás menetéről, illetve a hontalan státusszal járó jogokról és kötelezettségekről. Az erről szóló tájékoztatást és annak tudomásulvételét jegyzőkönyvbe kell foglalni.²³

A fenti szabály fontos garanciális elemnek minősül, hiszen megköveteli, hogy az illetékes hatóság **tevékenyen segítse a hontalan személyek védelemhez való hozzáférését**. Gyakorlati alkalmazásáról azonban alig áll rendelkezésre bármilyen információ: csupán egyetlen megvizsgált határozat hivatkozott olyan esetre, ahol a BÁH a fenti rendelkezést alkalmazta egy más idegenrendészeti eljárás során.²⁴ A menekültügyi és idegenrendészeti területen dolgozó szakemberek célirányos képzése nélkül igen nehéz elképzelni, hogy egy hasonló rendelkezés hatékonyan működhessen a gyakorlatban.

¹⁸ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 22. § (2) bekezdés

¹⁹ Harmtv. 76. § (1) bekezdés

²⁰ Harmtv. 76. § (2) bekezdés

²¹ Harmvhr. 159. § (1) bekezdés

²² Harmtv. 76. § (1) bekezdés

²³ Harmvhr. 160. § (1) bekezdés

²⁴ 106-4-603/15/2010-L

I.4.2 A jogszerű tartózkodás feltétele

A Harmtv. 76. § (1) bekezdése **kizárja a Magyarországon nem jogszerűen tartózkodókat** a hontalan státusz kérelmezésének – így a védelem megszerzésének – lehetőségéből.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és a Magyar Helsinki Bizottság egyaránt többször illetve súlyos kritikával ezt a rendelkezést, amely **aggályos a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés szempontjából és megkérdőjelezi a hontalanok védelmére létrehozott magyar mechanizmus minden egyéb vívmányát**. Tény, hogy a New York-i Egyezmény bizonyos rendelkezései csupán a „területükön jogszerűen tartózkodó hontalan személyek” vonatkozásában határoz meg kötelezettségeket az államok részére, ez ugyanakkor nem tekinthető felhatalmazásnak egy a fenthez hasonló korlátozás bevezetésére számos ok miatt:

- A hatályos szabályozás nem bizonyos konkrét kérdések (mint a munkavállalás vagy az oktatás) tekintetében korlátozza a nem jogszerűen tartózkodó hontalanok jogait, hanem definíció szerint kizárja őket már a hontalanság megállapításának folyamatából is. A New York-i Egyezmény tartalmazza a kizáró okok taxatív felsorolását, a nem jogszerű tartózkodás azonban nem szerepel ezek között. A magyar szabályozás így **bevezet egy az egyezmény szövegéhez képest új de facto kizáró klauzulát**, ami komoly aggályokat ébreszt a nemzetközi kötelezettségek teljesítését illetően. A Fővárosi Bíróság 24.K.31.412/2009/6 számú ítélete részben megerősíti ezt a kritikát:

A bíróság rögzíti azt is, hogy a hontalanság megállapításának anyagi jogi feltételeit az Egyezmény tartalmazza, mely értelmében a hontalan személy az, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának. Az Egyezményhez képest a Harmtv. csak a hontalansági eljárás eljárási szabályait tartalmazza, ezért további anyagi jogi feltételeket nem írhat elő a hontalanság megállapításához.

- A „jogszerűen tartózkodó” kitétel a New York-i Egyezmény egyes rendelkezéseinél úgy is érthető (sőt a szerző álláspontja szerint úgy értendő), hogy a hontalanság-meghatározási eljárásban hontalanként azonosított, és ezáltal **tartózkodási jogcímet szerzőket** is magában foglalja, függetlenül attól, hogy az elismert hontalanok minden jogszabályi előírásnak megfelelően érkeztek vagy tartózkodtak-e az országban a hontalanság megállapítását megelőzően.
- Lényeges a New York-i Egyezmény **történeti kontextusának** figyelembe vétele is a jogszerű tartózkodás feltételének értelmezésekor. Az egyezmény szövegezési munkálatainak közvetlen történelmi-társadalmi háttérét a második világháború utáni Európa adta, ahol hatalmas tömegek váltak üldözötté – és sokan közülük hontalanná – akár a háború, a diktatórikus rezsimek, vagy éppenséggel a határok átrajzolása és az államalakulatok átalakulása miatt. Hat évtizeddel később a hontalanság, mint jelenség jellemzői és dimenziói teljesen mások Európában. E probléma egy jóval kisebb, kevésbé látható és tagoltabb csoportot érint, akik esetében a hontalanság gyakran kapcsolódik valamilyen migrációs tényezőhöz (például az érintett vagy szülei korábbi kényszervándorlásához). Annak érdekében, hogy a New York-i Egyezmény a nemzetközi védelem egy ténylegesen működő eszköze lehessen (ahogy azt az egyezmény preambuluma és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának számos határozata előírja), az államok kötelesek az egyezmény rendelkezéseinek értel-

mezése során tekintettel lenni a mai valós kihívásokra, valamint az emberi jogok folyamatos fejlődésére.²⁵

Mindezen problémák tükrében joggal merül fel a kérdés, miért döntött a jogalkotó egy ilyen aggályos szűkítés bevezetése mellett. A Harmtv. miniszteri indoklása szerint:

A visszaélés lehetőségének minimálisra csökkentése érdekében azonban nem elég csupán az 1954-es Egyezmény személyi hatálya alá tartozni, hanem a Magyarország területén történő jogszerű tartózkodás is elengedhetetlen feltétel az eljárás megindításához. Ennélfogva kizárható az az esetkör, hogy az illegálisan érkező migránsok rögtön a határon, vagy bizonyos időtartamú jogszerűtlen tartózkodás után az idegenrendészeti hatóság általi kézrekerítést követően azonnal – oroszhi-szeműen – hontalan státuszért folyamodjanak.²⁶

Ez az érvelés azonban – a nemzetközi kötelezettségekkel kapcsolatos aggályokon túl – számos **gyakorlati okból is megalapozatlan:**

- A megfelelő személyazonosító okmányok hiánya a **hontalanság gyakori velejárója**, hiszen – állampolgárság, azaz egy államhoz való kötődés – hiányában a hontalan személyek többségének nincs lehetősége érvényes személyi igazolványt vagy úti okmányt szerezni. Kivételek ugyan léteznek (például a hontalan palesztinok számára a Palesztin Hatóság vagy egyes közeli államok által kiállított és Magyarország által elismert úti okmányok), de még ezekben az esetekben is aránytalanul nagy akadályt jelent a beutazás és tartózkodás szigorú általános anyagi feltételeinek teljesítése a hontalanságuk miatt védelemre szorulóknak számára. Így megállapítható, hogy a hatályos magyar szabályozás a hontalan kényszer migránsokat (akik az európai hontalan népesség túlnyomó részét alkotják) lényegében kizárja a védelemből. A Fővárosi Bíróság gyakorlata szintén hivatkozik erre a kritikai érvre: a bíróság két ítéletében²⁷ is leszögezte, hogy

Amennyiben a bíróság e körben az alperes álláspontját fogadta volna el, amely szerint a felperes a humanitárius tartózkodási engedély, illetőleg azt követően az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás birtokában sem tartózkodott – a Harmtv. 76. § (1) bekezdése értelmében – jogszerűen a Magyar Köztársaság területén, akkor a hontalanság megállapítására irányuló eljárás gyakorlatilag

²⁵ Ez a gondolatmenet számos analógiával támogatható az emberi jogok és a nemzetközi védelem más területeiről. Például a Genfi Egyezmény menekültdefiníciójának talaján az elmúlt évtizedekben számos olyan menedékjogi koncepció és védelmi alap született, amely az egyezmény születésekor még egyáltalán nem élt a szakmai köztudatban (mint a nemi alapú üldözés, a nem-állami üldözés, a belső védelmi alternatíva, a kiegészítő vagy ideiglenes védelem). Más fogalmak – mint például a meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás – pedig az eredetihez képest jóval szélesebb tartalmat nyertek a több évtizedes gyakorlatban, nem utolsósorban a bírói jogfejlesztés eredményeképpen. Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény is folyamatosan fejlődő értelmezés tárgya elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatán keresztül. A Bíróság többször is kifejezésre juttatta, hogy szükséges az egyezmény egyes fogalmainak és rendelkezéseinek változó (például egyre szigorúbb emberi jogi követelményeket szabó) értelmezése, annak érdekében, hogy az tükrözze az adott időszak valós kihívásait, illetve a fejlődő emberi jogi szemléletet.

²⁶ Lásd ugyanezt az érvet: Lékó Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalom-szolgáltató Kft., Budapest, 2009, 344. o

²⁷ 24.K.31.412/2009/6, 15.K.35.063/2008/10

értelmét vesztené, hiszen azon személyek, akiket egyetlen ország sem fogad el állampolgárának és ezért nem rendelkeznek érvényes úti okmánnal, Magyarországon három hónapot meghaladóan nem tartózkodhatnak jogszerűen, figyelemmel a Harmtv. 13. § (1) bekezdésének a) pontjára.

- A nem jogszerűen érkező vagy tartózkodó külföldiek a visszairányítás vagy kiutasítás során **bármikor előterjeszhetnek menedékkérelmet**, amely a Magyarországról való eltávolításukat szolgáló eljárás automatikus felfüggesztéséhez vezet. Ez azt jelenti, hogy a hontalanság-meghatározási eljárástól teljesen függetlenül is lehetséges a kiutasítás időleges megakadályozása egy nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásával. Így semmilyen módon nem növelné a „visszaélések” lehetőségét, ha a jogalkotó megnyitná a hontalankénti elismerés kérelmezésének lehetőségét a nem jogszerűen tartózkodók számára is.
- A jogszerű tartózkodás feltétele **nemzetközi összehasonlításban egyedülálló**: egyetlen más országban működő hasonló mechanizmus sem szab ilyen kritériumot.²⁸

A jogszerű tartózkodás hiánya **gyakori elutasítási indok** a megvizsgált határozatok tanúsága szerint, melynek gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban a következő általános megállapítások tehetők:

- A jogszerű tartózkodás hiánya **általában nem vezet a kérelem részletes vizsgálat nélküli elutasításához** (azaz a jogszerű tartózkodás a gyakorlatban nem egyfajta előszűrő vagy elfogadhatósági feltétel). A BÁH a nem jogszerűen tartózkodó személy kérelmét is beveszi, és érdemben megvizsgálja (általában elutasítja). Két megvizsgált határozatban²⁹ azonban az imént vázolt általános gyakorlattól eltérve a BÁH érdemi (tehát az esetleges állampolgársági kötelekek létezésére irányuló) vizsgálat nélkül elutasította a kérelmeket, pusztán azon az alapon, hogy a kérelmező korábban nem jogszerűen lépett Magyarország területére. Ezenfelül nem ismert, hogy a hatóságok által a kérdéses megszorító feltételről nyújtott szóbeli tanácsadás esetlegesen hány potenciális kérelmezőt tántorított el a hontalanság megállapítása iránti kérelem benyújtásától.
- Nem egyértelmű a hatósági gyakorlat abban a tekintetben, hogy **jogszerű tartózkodóvá válnak-e a menedékkérők a kérelem benyújtását követően**, akkor is ha egyébként nem teljesítik a beutazás és tartózkodás általános feltételeit.³⁰ A BÁH álláspontja szerint a menedékkérők számára kiállított humanitárius tartózkodási engedély ilyen esetekben nem igazolja a külföldi jogszerű tartózkodását, csupán a jogerős menedékjogi döntésig teszi lehetővé az ország területén tartózkodását. Ezzel szemben a Fővárosi Bíróság két (hontalanság-meghatározási eljárással kapcsolatos) ítéletében³¹ is ezzel ellentétes értelmezésének adott hangot. Mindkét bíró úgy érvelt, hogy a menedékkérők jogszerűen tartózkodnak a Magyar

²⁸ A spanyol, francia, belga és mexikói szabályozás nem követeli meg a jogszerű tartózkodást, ahogy az az olasz bírói eljárásban sem feltétel

²⁹ 106-3-17832/5/2009-Ált, 106-6-10102-4/2007-ált

³⁰ E kérdés abból a szempontból jelentős, hogy áthidaló kényszermegoldásként lehetséges-e a nem jogszerűen tartózkodó hontalanok számára először menedékkérelmet, majd azt követően – immár jogszerű tartózkodóként – hontalanság megállapítása iránti kérelmet előterjeszteni

³¹ 24.K.31.412/2009/6, 15.K.35.063/2008/10

Köztársaság területén, akkor is, ha humanitárius tartózkodási engedélyük nem minősül tartózkodási engedélynek az 1030/2002/EK tanácsi rendelet 1. cikk (2) bekezdése értelmében. A bíróság egyértelmű álláspontja azonban úgy tűnik, nem befolyásolja a BÁH gyakorlatát, amely a közigazgatás működését felügyelő igazságszolgáltatási szerv iránymutatásának figyelmen kívül hagyását jelenti, és mint olyan, legalábbis aggályos gyakorlat.

- A jogszerű tartózkodás feltételét a BÁH **nem minden esetben alkalmazza**, hiszen három olyan kérelmezőt is elismert hontalanként, akik egyébként – legalábbis a határozatok szövege alapján – nem teljesítették a jogszerű tartózkodás feltételét (a hatóság értelmezése szerint).
- E megszorító feltétel a New York-i Egyezmény alapján **védelemre jogosult, egyértelműen hontalan kérelmezők védelemből való kizárását is eredményezi**. A 106-1-31152/10/2009-Ht számú határozatban a BÁH egy olyan kérelmezőt utasított el a jogszerű tartózkodás hiánya miatt, akiről korábban bizonyítást nyert, hogy egyetlen releváns ország (Horvátország és Szerbia-Montenegró) sem ismeri el állampolgáraként, akinek személyazonosságát illetően kétség nem merült fel, és akinek a kiutasítását már kétszer fel kellett függeszteni gyakorlati akadályok (a szükséges iratok hiánya) miatt. A hontalan státusz megtagadása egy olyan személytől, akinek hontalanságát az eljáró hatóság egyébként megállapítja és nem vitatja, súlyos hiányosságot jelez az egész védelmi mechanizmus működésében.

A **kérelmezők viszonylag alacsony száma** is a fenti aggályokat támasztja alá: 2007 júliusa és 2010 szeptembere között (tehát több mint három év alatt) mindössze 109 személy kérte hontalanságának megállapítását a BÁH-tól.³²

A jogszerű tartózkodás indokolatlanul megszorító feltételét **a lehető leghamarabb törölni kell** a Harmtv. vonatkozó rendelkezésből annak érdekében, hogy Magyarország megfelelően nemzetközi kötelezettségeinek, továbbá hogy a hontalanok védelmére létrehozott eljárás valóban működőképes legyen.

I.4.3 Egyéb gyakorlati szempontok

Az eljáráshoz és ezáltal a védelemhez való hatékony hozzáférést nem lehet csupán jogszabályi rendelkezésekkel biztosítani. A tapasztalat azt mutatja, hogy semmilyen mechanizmus sem képes hatékonyan védelmet nyújtani, ha a potenciálisan védelemre szorulóknak nem kapnak megfelelő tájékoztatást a létezéséről és működéséről. A védelem keresésének lehetőségéről, a vonatkozó eljárásokról és a megszerezhető státuszokról szóló információs anyagok létezése nem csak a védelmet igénylők számára fontos, hasznos segítséget nyújt a témában nem igazán jártas jogászok, ügyintézők vagy szociális segítők számára is. A hontalanság-specifikus védelmi mechanizmus kapcsán mindezek a szempontok még a menekültügy vagy a bevándorlás területén tapasztaltaknál is jobban érvényesülnek több különböző ok miatt:

- A releváns **ügyek száma rendkívül alacsony**, így a legtöbb döntéshozó, jogi vagy szociális segítő csak elvétve találkozik ilyennel. Következésképpen legtöbbjüknek nem áll módjában jelentős szakmai tapasztalatot felhalmozni.

³² Forrás: BÁH

- A hontalanság általában **rejtett tulajdonság**, amit gyakran még az érintettnek is nehezebb észlelni. A közérthető útmutatás ehhez így elengedhetetlen.
- A menedékjogtól eltérően a hontalanok védelmére létrehozott **nemzetközi jogi keret szinte ismeretlen**, nem csak az állam szervek munkatársai, de a potenciálisan érintettek között is.³³
- Az idegenrendészeti hatóság **köteles tájékoztatni** a hontalanság-meghatározási eljárásról és a hontalan jogállás jellemzőiről minden ügyfelét, akik esetében felmerül a hontalanság lehetősége. Ezenfelül ha hontalanság megállapítása iránti kérelem érkezik bármilyen más hatósághoz, azok kötelesek azt haladéktalanul a BÁH illetékes regionális igazgatóságának továbbítani.³⁴ Mindezen kötelezettségek több különböző állami hatóság munkatársainak százait, akár ezreket érintetnek, akik nem részesültek képzésben e témával kapcsolatban, és a hontalanság nem is képezi napi feladataik részét.

A fenti indokok ellenére **szinte semmilyen tájékoztató anyag nem áll rendelkezésre** a hontalanság-specifikus védelmi mechanizmusról.

- Ellentétben a menekültügy és hontalanság terén kompetens francia, spanyol vagy belga hatósággal **a BÁH nem közöl a honlapján semmilyen tájékoztatót** a hontalanság-meghatározási eljárásról (annak ellenére, hogy ott huszonegy különböző idegenrendészeti eljárással kapcsolatban is található útmutató, legalábbis magyar nyelven).
- **Nem létezik kifejezetten a hontalanságról szóló tájékoztató füzet** (összehasonlításképpen: a Magyar Helsinki Bizottság tíz nyelvre lefordított menekültügyi tájékoztató füzet – hasonlóan más információs anyagokhoz – minden olyan helyszínen elérhető, ahol potenciális menedékkérők tartózkodhatnak).
- A területen érintett, azaz a potenciális kérelmezőkkel kapcsolatba kerülő szakemberek (például idegenrendészeti fogdák személyzete, idegenrendészeti és menekültügyi ügyintézők, stb.) **általános képzési programjai nem foglalkoznak a hontalansággal**.

A területen érintett állami és nem-állami szervek együttműködésével a lehető leggyorsabban pótolni kell a tájékoztatásban és képzésben jelenleg fennálló hiányosságokat, amely elengedhetetlen a védelemhez való hozzáférés megfelelő biztosítása érdekében.

I.5 A hontalanság megállapítására irányuló eljárás

A magyar hontalanság-meghatározási eljárást évek óta élénk nemzetközi érdeklődés kíséri, tekintettel az alapjául szolgáló, példamutató részletességgel kidolgozott és több szempontból „védelemorientált” szabályozásra.

³³ A szerző 2010-es kutatásai alapján ez általános probléma a hasonló védelmi mechanizmust működtető országokban is

³⁴ Lásd részletesen az I.4.1-es fejezetben

I.5.1 A közigazgatási eljárás

A hontalanság megállapítására irányuló eljárást a **BÁH**, konkrétan annak a kérelmező **lakó-, tartózkodási vagy szálláshelye szerint illetékes regionális igazgatósága** folytatja le. A kérelem benyújtását, illetve a szóban előterjesztett kérelem jegyzőkönyvbe foglalását követően a regionális igazgatóság **előzetes meghallgatást** tart, amely magában foglalja

- a kérelmező tájékoztatását a jogairól és kötelezettségeiről; valamint
- a kérelmező személyes adatainak (név, születési hely és idő, családi állapot, személyazonosító és úti okmány adatai, végzettség, foglalkozás, stb.) rögzítését.³⁵

A BÁH a meghallgatásról **jegyzőkönyvet** készít, amit a kérelmezőnek (és amennyiben a meghallgatás tolmács segítségével történik a tolmácsnak) alá kell írnia.³⁶

Ezt követően kerül sor az **érdemi meghallgatásra**, ahol a kérelmezőnek nyilatkoznia kell a kérelem benyújtásának okairól, és át kell adnia a rendelkezésére álló, a kérelmet alátámasztó és még elő nem terjesztett bizonyítékait. E kötelezettségére a BÁH-nak figyelmeztetnie kell a kérelmezőt a meghallgatás kezdetekor.³⁷ A hatóság **két hónapon belül** köteles dönteni a kérelem ügyében.³⁸ Amennyiben információszerzés céljával szükséges más államok hatóságaival felvenni a kapcsolatot az eljáró regionális igazgatóság általában felfüggeszti az eljárást a válasz beérkezéséig. Mivel ez az ügyek többségében elengedhetetlen, ugyanakkor igen időigényes eljárási cselekmény, a hontalanság-meghatározási eljárás a gyakorlatban általában jócskán túlnyúlik a jogszabályban meghatározott határidőn. Eltérően a legtöbb idegenrendészeti ügytípustól, a hontalanság megállapítását elutasító határozattal szemben **közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak** (azaz fellebbezésnek a másodfokú hatósághoz).³⁹ Az eljárásban az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ szakhatóságként vesznek részt, a kérelmezőt meghallgathatják, a határozatot mindkét szervvel közölni kell.⁴⁰

Míg a legtöbb hasonló védelmi mechanizmust működtető országban⁴¹ a hontalanság-meghatározási eljárást egy központi menekültügyi hatóság folytatja le, a magyar jogalkotó ezt a jogkört a **regionális struktúrában működő idegenrendészeti hatósághoz** delegálta. A BÁH Menekültügyi Igazgatósága helyett így annak hét regionális igazgatósága folytatja le a hontalanság megállapítására irányuló eljárást. Az ügyek alacsony száma egyébként lehetővé tenné, hogy országosan csupán egy ügyintéző vagy egy munkacsoport foglalkozzon hontalansági ügyekkel, amely feltehetőleg elősegítené az egységes és következetes döntéshozatalt. A jelenlegi szerkezetben a „központosítás” csak regionális szinten működik: **minden regionális igazgatóságon egy vagy két kijelölt ügyintéző** bírálja el a hontalanság megállapítása iránti kérelmeket. Bár ez valószínűleg elősegíti a szakmai tapasztalat felhalmozódását, a megvizsgált határozatok tanúsága szerint nem akadályozza

³⁵ Harmvhr. 161. § (1)-(2) bekezdés

³⁶ Harmvhr. 161. § (3) bekezdés

³⁷ Harmvhr. 162. § (1)-(2) bekezdés

³⁸ Harmvhr. 166. § (1) bekezdés

³⁹ Harmtv. 80. § (1) bekezdés

⁴⁰ Harmvhr. 165. § és 166. § (4) bekezdés

⁴¹ Például Spanyolország és Franciaország

meg **eltérő döntéshozatali gyakorlat** kialakulását az egyes régiók között, például a bizonyítási kérdések vagy a jogszerű tartózkodás feltételének értelmezését illetően.⁴²

Tény, hogy a hontalanság megállapítása gyakran megköveteli a menedékjogi eljárásban szokatlan vagy egyenesen tilalmas eljárási cselekményeket (mint például a származási ország hatóságaival való kapcsolatfelvétel és információcsere). Másrészt viszont a két ügytípus számos eljárási és bizonyítási jellemző tekintetében hasonlít egymásra (például mindkét eljárásban alacsonyabb a bizonyítás szükséges foka, mindkettő a kérelmező nemzetközi védelemre való jogosultságát vizsgálja nemzetközi jogi előírások alapján, egyik eljárásban sem szempont a beutazás és tartózkodás szokásos anyagi feltételeinek való megfelelés, stb.). Ez alapján elképzelhető, hogy szerencsésebb lett volna, ha a jogalkotó a menekültügyi hatóságot jelölte volna ki a hontalanság-meghatározási eljárás lefolytatására (így például a bizonyítási kötelezettség és a bizonyítás szükséges fokának értelmezése kapcsán tapasztalt anomáliák elkerülhetőek lettek volna).⁴³

I.5.2 Jogorvoslat

A BÁH elutasító döntéseivel szemben jogorvoslatnak csak bírói úton van helye: a bírósági felülvizsgálat iránti keresetet a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül az idegenrendészeti hatóságnál kell benyújtani.⁴⁴ A keresetről kilencven napon belül, peres eljárásban, kizárólagos illetékességgel a **Fővárosi Bíróság** dönt.⁴⁵ A bírósági jogorvoslat struktúrája igen központosított, mivel a hontalanság-meghatározási eljárásokkal a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának csupán néhány kijelölt bírója foglalkozik. A bíróság a jogszabálysértőnek ítélt határozatot hatályon kívül helyezi és a BÁH-ot új eljárásra kötelezi, illetve a határozatot meg is változtathatja (azaz megállapíthatja a kérelmező hontalanságát).⁴⁶ A megváltoztatás joga viszonylag ritka a közigazgatási perekben, az idegenrendészeti ügyekben pedig egyenesen atipikus, így mindenképpen pozitív eljárási garanciának tekinthető (hasonlóan a menekültügyi perekhez). A Fővárosi Bíróság jogerős döntésének felülvizsgálata a **Legfelsőbb Bíróságtól** kérhető, jogszabálysértésre való hivatkozással.⁴⁷

I.5.3 Eljárási garanciák

A bizonyítás szükséges fokának rugalmas meghatározása⁴⁸ és a kérelem szóbeli előterjesztésének lehetősége mellett a jogalkotó további, elsősorban a menedékjogi eljárásból kölcsönzött speciális eljárási garanciákkal kívánta biztosítani a hontalanság-meghatározási eljárás „védelemorientált” jellegét:

- A kérelmező **személyes meghallgatása** mind a BÁH, mind a Fővárosi Bíróság előtt folyó eljárásban kötelező, a kérelmező pedig jogosult az anyanyelvét vagy egy általa értett más

⁴² Lásd az I.4.2-es, I.6.2-es és I.7.2-es fejezetet

⁴³ Lásd az I.6.1-es és I.6.2-es fejezetet

⁴⁴ Harmtv. 80. § (1)

⁴⁵ Harmtv. 80. § (3)

⁴⁶ Harmtv. 80. § (3)

⁴⁷ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, 270. § és 340. § (2) bekezdés

⁴⁸ Lásd az I.6.2-es fejezetet

nyelvet használni a meghallgatás során, szükség esetén tolmácsolás igénybevételével (amelynek költségeit az eljáró hatóságok állják).⁴⁹

- A kérelmezőnek lehetőséget kell biztosítani, hogy jogi segítséget vegyen igénybe.⁵⁰ A hontalansága megállapítását kérő jövedelmi és vagyoni helyzetére tekintet nélkül **jogosult az államilag finanszírozott jogi segítségnyújtásra**.⁵¹ A kérelmező mellett az eljárásban meghatalmazottja is eljárhat, a meghatalmazott jelen lehet a meghallgatáson és annak időpontjáról a hatóság legkésőbb öt nappal korábban köteles őt értesíteni.⁵² A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai azt mutatják, hogy a kérelmező meghatalmazottja kérdéseket tehet föl és észrevételeket is tehet a meghallgatás során.
- A jogalkotó a hontalanság-meghatározási eljárás keretében **különleges jogokkal ruházta fel az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságot** (UNHCR), amelynek egyéni ügyekkel kapcsolatos véleményét a hatóság köteles figyelembe venni.⁵³ Ezenfelül a Harmtv. 81. §-a kiköti, hogy

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztosságának képviselője a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban, annak bármely szakaszában részt vehet. Ennek keretében

 - a) jelen lehet a kérelmező meghallgatásán;
 - b) a kérelmezőnek igazgatási segítséget nyújthat;
 - c) betekinthes az eljárás irataiba, azokról másolatot készíthet;
 - d) az idegenrendészeti hatóság megküldi részére a közigazgatási, illetve a bírósági határozatot.
- A BÁH a kérelmező által benyújtott, külföldön kiállított okiratot bizonyító erejű okiratként diplomáciai felülhitelesítés és hiteles magyar fordítás hiányában is elfogadhatja.⁵⁴

Ezen eljárási garanciákat a Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint a hatóságok **a gyakorlatban is megfelelően alkalmazzák**.

Kísérő nélküli kiskorú kérelmezők helyett az eljárásban kijelölt **eseti gondok** jár el.⁵⁵ E rendelkezés gyakorlati alkalmazását azonban – releváns ügyek hiányában – mindeddig nem volt lehetséges érdemben vizsgálni.

⁴⁹ Harmtv. 77. § (1)-(2) bekezdés és 80. § (3) bekezdés

⁵⁰ Harmtv. 77. § (3) bekezdés

⁵¹ 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról, 5. § (2) bekezdés d) pont

⁵² Harmvhr. 163. § (3) bekezdés

⁵³ Harmvhr. 164. § (1) bekezdés

⁵⁴ Harmvhr. 164. § (2) bekezdés

⁵⁵ Harmvhr. 163. § (1) bekezdés

I.5.4 A kérelmező jogállása

A jogalkotó nem hozta létre a „hontalan státuszt kérelmező” jogállást, így a jelenlegi szabályozás szerint a kérelem benyújtásából a hontalanság-meghatározási eljárás közvetlen körén kívül **semmilyen jogosultság nem származik**. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy még a rászoruló kérelmező számára sem biztosított a lakhatás vagy az anyagi támogatás az eljárás során, sőt a kérelemnek még egy esetleges kiutasítás vagy kiadatás végrehajtására vonatkozóan sincs automatikus halasztó hatálya. E jogalkotási hiányosság összhangban van a jogszerű tartózkodás indokolatlanul megszorító feltételével⁵⁶, hiszen ha a kérelmező amúgy is köteles megfelelni a beutazás és tartózkodás általános anyagi követelményeinek (lakhatás, megélhetés, egészségbiztosítás), úgy nincs szükség az esetében speciális támogatási formáknak.

A kérelmezői jogállás, illetve az ahhoz kapcsolódó rászorultsági alapon működő támogatási formák hiánya a hontalanok védelmére létrehozott magyar mechanizmus egyik **súlyos hiányossága**, amely jelentős eltérést mutat a menedékjogi eljárással.

I.6 A bizonyítás szabályai

A hontalanság bizonyítása nehéz feladat, amely csak részben hasonlít az üldözéstől való megalapozott félelem megállapításához a menedékjogi eljárásban. Sem a New York-i Egyezmény, sem más nemzetközi jogforrás nem ad iránymutatást a hontalanság-meghatározási eljárás szabályai és azon belül a hontalanság bizonyításának mikéntjével kapcsolatban. A közelmúltban nemzetközi szakmai körökben ugyanakkor kikristályosodni látszanak bizonyos általános normák, és ebben a folyamatban a magyar szabályozási keret és a bizonyításra vonatkozó speciális rendelkezések meghatározó, mondhatni úttörő szerepet játszanak.

I.6.1 A bizonyítási kötelezettség

A magyar hontalanság-meghatározási eljárásban **elsősorban a kérelmezőt terheli a bizonyítási kötelezettség**.⁵⁷ A valóságban ugyanakkor illuzórikus lenne elvárni, hogy a legtöbb olyan kérelmező, akit egyik állam sem tekint állampolgárának képes legyen ezt a tényt egyedül, megfelelő bizonyítékok benyújtásával igazolni. A gyakorlat azt mutatja, hogy az ilyen ügyekben eljáró hatóságok vagy bíróságok sokszor fel kell, hogy vegyék a kapcsolatot az érintett állam(ok) hatóságaival az állampolgársági kötelék – vagy e kötelék hiányának – megállapítása érdekében. A kérelmezőnek ugyanakkor általában korlátozottabbak a lehetőségei ezen információ beszerzésére, mivel a magán-személyek által benyújtott információkéréseket a konzuli hatóságok gyakrabban hagyják figyelmen kívül vagy megválaszolatlanul, mint a más államok hatóságaitól beérkezőket (különösen ha az illető nem az adott ország állampolgára). E szempontokra tekintettel a jogalkotó előírta, hogy az idegenrendészeti hatóság kérelemre, a hontalanság megállapításához szükséges bizonyítékok beszerzéséhez a magyar külképviseletek útján **igazgatási segítséget** nyújtson a kérelmezőnek.⁵⁸

⁵⁶ Lásd részletesen az I.4.2-es fejezetben

⁵⁷ Harmtv. 79. § (1) bekezdés

⁵⁸ Harmtv. 79. § (2) bekezdés

Ezenfelül fontos leszögezni, hogy a BÁH – a közigazgatási eljárás általános szabályai alapján – **köteles tisztázni a tényállást** és ehhez minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe venni.⁵⁹ Mindezek alapján megállapítható, hogy bár a magyar hontalanság-meghatározási eljárásban a kérelmezőt terheli az elsődleges bizonyítási kötelezettség, a gyakorlatban az idegenrendészeti hatóságnak is tevékenyen hozzá kell járulnia a tényállás felderítéséhez.

A megvizsgált határozatok alapján úgy tűnik, hogy **a BÁH gyakorlata jól tükrözi ezt az alapelvet**, ugyanis a kérelmező és a hatóság közös erővel igyekszik felderíteni az esetleges állampolgársági kötelekeket, továbbá számos határozat említi, hogy a BÁH a kérelmező indítványára lépett kapcsolatba külföldi hatóságokkal ennek érdekében. Egy 2009-es határozat⁶⁰ azonban súlyosan félreértelmezte a fenti szabályokat, amikor annak ellenére utasította el egy volt szovjet állampolgár kérelmét, hogy az állampolgársági kötelek hiánya egy korábbi (2005–2006-os) idegenrendészeti eljárásban minden releváns ország tekintetében bizonyítást nyert⁶¹ és semmi nem utalt arra, hogy a kérelmező azóta bármilyen állampolgárságot szerzett volna. A BÁH elutasító döntését a következőképpen indokolta:

A hontalansági eljárásban a hontalanság tényének bizonyítása a kérelmezőt terheli. [A kérelmező] az eljárás során állampolgárságával összefüggésben iratokat nem csatolt. Figyelemmel arra, hogy a kérelmező hontalanságát nem igazolta, hontalan humanitárius tartózkodási engedélyének meghosszabbítását elutasítom.

A fenti döntés a bizonyítás szükséges fokával kapcsolatos túlzott hatósági elvárás mellett a bizonyítási kötelezettségre vonatkozó szabályok félreértelmezéséről is árulkodik (azaz a korábban bemutatott eljárási szabályok értelmében téves az a megközelítés, hogy a hatóságnak semmilyen erőfeszítést nem kell tennie a tényállás tisztázása érdekében).

I.6.2 A bizonyítás szükséges foka

A hatályos szabályozás rugalmasan, illetve **a szokásosnál alacsonyabban szabja meg a bizonyítás minimálisan elvárható szükséges fokát**:

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás során a kérelmezőnek a hontalanságát igazolnia vagy valószínűsíténie kell [...]⁶²

A „**valószínűsítés**” szót a jogalkotó a menedékjogi eljárás szabályozásából kölcsönözte, ahol az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság terminológiájának megfelelően ez a kifejezés jelzi a bizonyítás szükséges fokának alacsonyabb, illetve rugalmasabb voltát. Ezzel a jogalkotó explicit módon elismerte a hontalanság bizonyításának gyakorlati nehézségét és az eljárás védelemorientált jellegét.⁶³

A magyar közigazgatási és bírói döntések – követve a kontinentális jogi hagyományokat – általában **nem elemzik vagy értelmezik részletesen** a bizonyítás szükséges fokát az adott ügytípus-

⁵⁹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 3. § (2) bekezdés b) pont

⁶⁰ 106-1-40670/6/2009-Ht

⁶¹ Az ukrán, grúz és orosz hatóságok egyaránt hivatalos formában igazolták, hogy a kérelmező nem állampolgárunk

⁶² Harmtv. 79. § (1) bekezdés

⁶³ Lásd a Harmtv. miniszteri indoklását

ban, és nincs ez másként a hontalansági ügyekben sem. Bizonyos határozatokban ugyanakkor **a gyakorlatban is tetten érhető** a jogalkotó szándékának megfelelő rugalmasabb bizonyítási fok. Példa erre, hogy bizonyos esetekben a hatóság nem vizsgálja az esetlegesen megszerezhető állampolgárságok létét, vagy egy lejárt úti okmányt és az annak tartalmával összecsengő, releváns országinformációt önmagában elfogadja bizonyítékként a kérelmező hontalansága tekintetében. Másrészről **néhány esetben a BÁH túlzott és hibásan értelmezett követelményeket határozott meg** a hontalanság bizonyítását illetően, sőt esetenként kifejezetten elmulasztotta a valószínűsítés szó használatát (a kérdéses határozatban csak az igazolás kötelezettsége szerepelt).⁶⁴

I.6.3 A bizonyításra vonatkozó egyéb konkrét szabályok

A hontalanság bizonyítása első ránézésre szinte lehetetlen vállalkozás, hiszen elméletben ezzel azt kellene igazolni, hogy valaki a világ mintegy kétszáz országából egyiknek sem állampolgára. A magyar szabályozás egy mindenképpen példaértékű, gyakorlatias szűkítéssel igyekszik ezt a problémát áthidalni:

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás során a kérelmezőnek a hontalanságát igazolnia vagy valószínűsítíenie kell, különösen:

- a) a születési helye,
- b) a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, továbbá
- c) a családtagjai, illetve szülei állampolgársága szerinti állam vonatkozásában.

A határozatok tanúsága szerint **a hatóság megfelelően alkalmazza** a fenti rendelkezést, amely rendkívül hasznos, az eljárások sikeres lebonyolítását nagyban elősegítő útmutatást jelent. Az elemzett döntések mindegyike a fentiek szerint határozta meg a lehetséges állampolgárságokat, **a vizsgált országok köre így mindig maximum két-háromra szűkült.**

A hontalanság megállapítása iránti kérelemhez csatolni kell a kérelmező személyazonosságát igazoló külföldi okmányait, úti okmányait, továbbá minden olyan iratot, amely alkalmas lehet a hontalanság tényének alátámasztására.⁶⁵

A BÁH döntése során elsősorban a következőket köteles figyelembe venni:

- a releváns államok állampolgársági jogszabályai és nyilvántartásai;
- az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága véleménye;
- a magyar külképviseletektől kapott információk;
- a külföldi hatóságok által szolgáltatott információk; továbbá
- a kérelmező által előadott bizonyítékok.⁶⁶

⁶⁴ Lásd a „Hibás jogi érvek vagy bizonyítási követelmények alapján elutasított kérelmek” című szövegrészt az I.7.2-es fejezetben

⁶⁵ Harmvhr. 160. § (3) bekezdés

⁶⁶ Harmvhr. 164. § (1) bekezdés

A gyakorlat megfelelően alkalmazza a fenti rendelkezéseket az áttekintett határozatok alapján, a hatóság egyaránt figyelembe veszi mindezen információkat. A következő gyakorlati példa jól szemlélteti a rugalmasabb bizonyítási rendszer szükségességét (amelyben számos különböző bizonyítási eszköz használható). Néhány határozat tanúsága szerint az orosz hatóságok megtagadták, hogy egy adott személy állampolgárságával kapcsolatban információt szolgáltatassanak a BÁH-nak, személyes adatnak minősítve ezt az információt, amit csak az érintett közvetlen kérésére lehet kiadni. Más ügyekben ugyanakkor úgy tűnik, hogy az orosz hatóságok hajlandóak voltak a BÁH megkeresésére érdemben válaszolni. Az ehhez hasonló inkonzisztens állami gyakorlat kiválóan mutatja, hogy mennyire nehéz általánosan elfogadható és működőképes módszert találni a hontalanság gyakorlati igazolására.

A megvizsgált közigazgatási és bírósági döntések általában tartózkodnak a bizonyítással kapcsolatos általános elvek megfogalmazásától, illetve a fenti szabályok további gyakorlati értelmezésétől. Kivételt képez a 24.K.31.412/2009/6 számú ítélet, amelyben a Fővárosi Bíróság leszögezte, hogy

[...] a hontalanság megállapítása körében nem relevánsak a felperes korábbi menedékjogi eljárásai, mint ahogy az sem, hogy a felperest a büntetőbíróság a Magyar Köztársaság területéről mellékbüntetésként kiutasította.

A bíróság rögzíti azt is, hogy a hontalanság megállapításának anyagi jogi feltételeit az Egyezmény tartalmazza, mely értelmében a hontalan személy az, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának. Az Egyezményhez képest a Harmtv. csak a hontalansági eljárás eljárási szabályait tartalmazza, ezért további anyagi jogi feltételeket nem írhat elő a hontalanság megállapításához.

A bíróság példaértékű iránymutatása is megerősíti, hogy a hontalanság megállapítása egy alapvetően tényszerű, objektív folyamat, amely ebben a tekintetben némileg különbözik a menedékjogi eljárástól (annak keretében ugyanis a meghatározó objektív elemek mellett gyakran szükséges bizonyos szubjektív tényezők értékelése is). A fent hivatkozott (egyébként a kérelmet tényszerű okok miatt elutasító) ítélet azt sugallja, hogy a hontalanság-meghatározás szempontjából **a kérelmező „jó vagy rossz magaviselete” irreleváns.**⁶⁷

I.7 A döntéshozatali gyakorlat

I.7.1 Statisztikák

A Harmtv. hatálybalépése óta a hontalankénti elismerésüket kérők száma mindvégig igen alacsony, míg az elismerési arány magas volt.⁶⁸

⁶⁷ Feltéve természetesen, hogy a New York-i Egyezmény 1. cikk (2) bekezdésében foglalt kizáró klauzulák nem alkalmazandók

⁶⁸ Forrás: BÁH

	Kérelmezők	Hontalanság megállapítása	Elutasítás	Elismerési arány ⁶⁹
2007. július–december	14	3	2	60%
2008	47	20	5	80%
2009	31	19	10	66%
2010. január–szeptember	17	14	6	70%
Összesen	109	56	23	71%

A **bírói jogorvoslat** lehetőségével csupán az elutasított **kérelmezők töredéke** élt, a Fővárosi Bíróság egyik keresetnek sem adott helyt:⁷⁰

	Felülvizsgálati kérelem	Hatályon kívül helyezés és megváltoztatás	Hatályon kívül helyezés és új eljárásra kötelezés	Elutasítás
2008	2	0	0	0
2009	1	0	0	2
2010. január–június	2	0	0	2

I.7.2 Főbb döntéshozatali trendek

E fejezet a teljesség igénye nélkül igyekszik bemutatni a BÁH és a Fővárosi Bíróság döntéshozatali gyakorlatát, különös tekintettel arra, hogy mely csoportok részesülnek védelemben és melyek nem a magyar hontalanság-meghatározási eljárás keretében.

A megvizsgált határozatok alapján a BÁH által **hontalanként elismert** kérelmezők csoportja a következő fő jellemzőkkel írható le:

- Származásukat tekintve szinte mindnyájan palesztinok, volt jugoszláv vagy volt szovjet állampolgárok (ez utóbbi a legjelentősebb csoport).
- Túlnyomó többségük (a BÁH értelmezése szerint) jogszerűen tartózkodott Magyarországon a kérelem benyújtásakor, néhány lehetséges kivétellel.⁷¹
- Sokan közülük már sok éve, vagy akár évtizedek óta Magyarországon élnek, egyes hontalanként elismert kérelmezők Magyarországon születtek.
- Férfiak, nők és gyermekek egyaránt vannak közöttük.

A menekültügyi döntéshozataltól eltérően a hontalanság-meghatározási ügyekben született **elismertő határozatok többsége tartalmaz részletes indokolást**. Őt megvizsgált határozat nem tartalmazott indokolást, és bár ez nem ütközik hatályos jogszabályba⁷², inkonzisztens hatósági gyakorlatra utal.

⁶⁹ Elismerési arány = hontalanság megállapítása / (hontalanság megállapítása + elutasítás)

⁷⁰ Forrás: Fővárosi Bíróság

⁷¹ Lásd az I.4.2-es fejezetet

⁷² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 72. § (4) bekezdés a) pontja szerint indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti

Fontos megemlíteni, hogy néhány hontalanként elismert volt szovjet állampolgár **látszólag teljesíti a honosítás szinte minden feltételét**. Egyikük például már 1984 óta Magyarországon él, 1987 óta letelepedési engedéllyel is rendelkezik, édesanyja pedig magyar nemzetiségű.⁷³ Egy másik kérelmező már 1979 óta él Magyarországon, férje és gyermekei egyaránt magyar állampolgárok.⁷⁴ Egy harmadik hontalanként elismert személy már 1969 óta tartózkodik életvitelszerűen Magyarországon, 1970 óta magyar házastársa van, és gyermekük is magyar állampolgár.⁷⁵ A határozatokban foglalt információk alapján érthetetlen, hogy ezek a személyek miért nem váltak már régen magyar állampolgárrá, hiszen a kedvezményes honosítás minden lényeges feltételének megfelelni látszanak. Nyilvánvaló, hogy a honosítás lehetetlen az érintett aktív közreműködése nélkül (kérelem és szükséges dokumentumok benyújtása, alkotmányos alapismeretek vizsga letétele, stb.), és ezzel kapcsolatos információk nem derülnek ki a hontalanság-meghatározási eljárásban született határozatokból. Ugyanakkor a tény, hogy évtizedek óta Magyarországon élő, magyar állampolgár családdal rendelkező hontalan személyek nem tudnak magyar állampolgárságot szerezni legalábbis kétségeket ébreszt a magyar honosítási szabályozás és a hontalanság csökkentésére tett erőfeszítések hatékonyságát illetően.⁷⁶

Az elismerő döntésekről alapvetően elmondható, hogy a Harmtv-ben és a Harmvhr-ben lefektetett **eljárási és bizonyítási szabályok helyes alkalmazásával** születtek.⁷⁷ A legtöbb esetben az eljáró hatóság a hontalanság elegendő bizonyítékaként fogadta el, ha **az összes releváns állam hatósága igazolta, hogy a kérelmező nem állampolgára** (a kivételeket lásd később). Néhány esetben a hatóság **iratokat** (például egy lejárt érvényességű úti okmányt) és **országinformációt** (például egy ország állampolgársági szabályozásáról készült összefoglalót) is figyelembe vett bizonyítékként az eljárásban.

Az **elutasított kérelmek** jóval vegyesebb képet mutatnak és a következő fő csoportokba oszthatók:

- 1) **Nyilvánvalóan megalapozatlan** kérelmek, ahol az eljárás során egyértelműen fény derül valamilyen valós állampolgársági kötelék létre (hat határozat).
- 2) **A jogszerű tartózkodás hiánya és tisztázatlan személyazonosság** miatt elutasított kérelmek (öt határozat, közülük három állítása szerint Sierra Leone-i származású személy ügyében keletkezett). Ezekben az ügyekben a BÁH nem fogadta el érvényes bizonyítékként az érintett állam(ok) hatóságainak igazolását az állampolgársági kötelék hiányáról. Döntését a hatóság azzal indokolta, hogy mivel a kérelmező személyazonosságát sem iratokkal, sem aggálytalan előadásmódjával nem tudta bizonyítani, így semmi sem igazolja, hogy a kérdéses országból származik vagy annak korábban állampolgára volt. Következésképpen a külföldi hatóságok által adott igazolás hitelt érdemlő módon nem igazolhatja a kérelmező hontalanságát (hiszen az vonatkozhat egy fiktív személyre, vagy alapulhat csupán „bemondott” adatokon).
- 3) **Pusztán a jogszerű tartózkodás hiánya** miatt elutasított kérelmek (három határozat).⁷⁸

⁷³ 106-1-11727/4/2008-B

⁷⁴ 106-4-4200/7/2009-B

⁷⁵ 106-4-6200/2/2009-B

⁷⁶ Vö. a III.2-es fejezetben foglaltakkal

⁷⁷ Lásd részletesen az I.6.3-as fejezetben

⁷⁸ Lásd még az I.4.2-es fejezetet

- 4) A kérelmező hontalanságát alátámasztó **dokumentumok határidőn belüli benyújtásának elmulasztása** miatt elutasított kérelmek (két határozat).
- 5) Hibás jogi érvek vagy bizonyítási követelmények alapján elutasított kérelmek. Bár a kutatás során megerősítést nyert, hogy az eljáró hatóságok az esetek túlnyomó többségében helyesen alkalmazzák a vonatkozó szabályozást, három elutasító határozat komoly aggályokat ébreszt az alkalmazott érvelés megalapozottságát illetően (mindhárom határozatot a BÁH Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága hozta):
- A 106-1-40670/6/2009-Ht számú határozatban a BÁH annak ellenére utasította el egy volt szovjet állampolgár kérelmét, hogy az állampolgársági kötelék hiánya egy korábbi (2005–2006-os) idegenrendészeti eljárásban minden releváns ország tekintetében bizonyítást nyert⁷⁹ (ami alapján a kérelmező humanitárius tartózkodási engedélyt is kapott) és semmi nem utalt arra, hogy a kérelmező azóta bármilyen állampolgárságot szerzett volna. Döntését a BÁH azzal indokolta, hogy

A hontalansági eljárásban a hontalanság tényének bizonyítása a kérelmezőt terheli. [A kérelmező] az eljárás során állampolgárságával összefüggésben iratokat nem csatolt. Figyelemmel arra, hogy a kérelmező hontalanságát nem igazolta, hontalan humanitárius tartózkodási engedélyének meghosszabbítását elutasítom.

Ez a hontalanság megállapításával kapcsolatos bizonyítási szabályok félreértelmezése, amely ráadásul figyelmen kívül hagyja a bizonyítás alacsonyabb megkövetelt fokát ebben az eljárásban (a határozat mindvégig az „igazolás” és „bizonyítás” szavakat használja, a „valószínűsítés” kifejezés elő sem fordul a szövegben).

- A 106-1-21359/6/2010-Ht számú határozat egy immár 1976 óta Magyarországon élő személy kérelmével foglalkozik, aki kérelme benyújtásakor bevándorolt státusszal rendelkezett. Ukrajna Magyarországi Nagykövetsége hivatalosan igazolta, hogy a kérelmező (akinek személyazonosságát illetően kétség nem merült föl) nem ukrán állampolgár. Az eljárás során egy másik ország állampolgársága sem került szóba, mint lehetőség. A BÁH mégis elutasította a kérelmet a hivatal Dokumentációs Központjának jelentésére hivatkozva, amely szerint az ukrán állampolgárság mind a vérségi, mint a területi elv alapján megszerezhető bizonyos feltételek mellett. Mivel a kérelmező mindkét szülője Ukrajnában született, a BÁH úgy találta, hogy

A rendelkezésre álló adatok alapján a kérelmező ukrán állampolgársága megállapítható, ukrán állampolgárságát lehetősége van rendezni, így a hontalankénti elismerése nem indokolt.

Ez az érvelés nem felel meg a vonatkozó jogi normáknak, a New York-i Egyezmény értelmében ugyanis hontalan az, akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának, és ez a definíció nem teszi szükségessé annak vizsgálatát, hogy van-e bármilyen olyan állampolgárság, amelyet az érintett – elméletileg – akár meg is szerezhetne.⁸⁰ Hovatovább súlyosan aggályos spekuláció arra alapozni egy ilyen jelentőségű

⁷⁹ Az ukrán, grúz és orosz hatóságok egyaránt hivatalos formában igazolták, hogy a kérelmező nem állampolgárunk

⁸⁰ Az ezzel kapcsolatos szakmai konszenzust lásd: Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (Summary Conclusions), UNHCR, 2010. május, 16–17. bekezdés

hatósági döntést, hogy a kérelmező, aki több mint három évtizede Ukrajnán kívül él, könnyen megszerezheti az ukrán állampolgárságot, annak ellenére, hogy az ukrán hatóságok már igazolták (a kérelmező személyi adatainak, így származásának és szülei állampolgárságának ismeretében), hogy nem ez a helyzet.

- A 106-1-3188//2010-HT számú határozat egy különösen rendhagyó esetet tárgyal. A Kazahsztánban született kérelmező szokásos tartózkodási helye Üzbegisztánban volt, ahol hontalanok részére kiállított speciális úti és személyazonosító okmánnyal rendelkezett. Üzbegisztán nem részese a New York-i Egyezménynek. A kérelmező hontalanságának tényét – a becsatolt úzbég dokumentumok alapján – a BÁH nem vitatta, a kérelmet mégis elutasította. A hatóság érvelése úgy foglalható össze, hogy a kérelmező nem jogosult hontalan státuszra Magyarországon, hiszen az az által biztosított jogok nem igazán különböznenek a kérelmező üzbegisztáni „státusza” által garantált jogoktól.⁸¹ Így mivel a kérelmező már rendelkezik személyazonosságát igazoló és úti okmánnyal, valamint egy másik államban a magyar hontalan státuszhoz hasonló, bár az ottani állampolgárokétól eltérő jogokat élvez, a magyar állam védelme indokolatlan. Ez az érvelés köznapri értelemben kétségtelenül logikusnak tűnhet, ugyanakkor ellentétes a New York-i Egyezménnyel. Az egyezmény 1. cikk (1) bekezdés (ii) pontja csupán azon hontalanok kizárását teszi lehetővé a védelemből, akiket a lakóhelyük szerinti ország *állampolgárságának birtoklásával járó* jogok és kötelezettségek illetnek meg. A BÁH mindazonáltal nem kérdőjelezte meg, hogy a hontalanok és az állampolgárok számára biztosított jogok érdemben különböznek Üzbegisztánban. Fontos leszögezni, hogy a New York-i Egyezmény nem tartalmaz az európai menedékjogban kifejlődött „biztonságos harmadik ország” koncepcióhoz hasonló rendelkezéseket, így a BÁH érvelése ebben az ügyben nem felel meg sem a nemzetközi kötelezettségeknek, sem a magyar szabályozásnak.

A kutatás **regionális különbségeket** is feltárt a döntéshozatalt illetően: például a fent hivatkozott (elutasított) ukrán kérelemhez nagyon hasonló tényállás alapján a BÁH más regionális igazgatóságai rendre megállapították a kérelmező hontalanságát.

A rendkívül alacsony ügyszám miatt nehéz bármilyen általános megállapítást tenni a hontalanság-meghatározási eljárásban született **bírói döntések** vonatkozásában. Mind a négy releváns ítélet az ügy érdemét tekintve elutasítja a kérelmező keresetét, ugyanakkor a Fővárosi Bíróság lényeges kérdések kapcsán (mint például a jogszerű tartózkodás feltételének értelmezése, vagy a korábbi menekültügyi és büntetőeljárások értékelése a tényállás-felderítés során) többször is a BÁH-hal ellentétes álláspontra helyezkedett.⁸² Hangsúlyozandó, hogy az áttanulmányozott bírósági döntések **fontos alapelveket fektetnek le**, többek között a nemzetközi kötelezettségeknek való pontos megfelelés céljával. Sajnálatos módon a bíróság álláspontja – úgy tűnik – érdemben nem befolyásolja a kérdéses közigazgatási gyakorlatot.

⁸¹ A magyar hontalan státusz is sok szempontból korlátozott jogokat biztosít, lásd részletesen a következő fejezetben

⁸² Lásd részletesen az I.4.2-es és I.6.3-as fejezetben

I.8 A hontalan státusz jellemzői

I.8.1 Tartózkodási jogosultság

A hontalanként elismert személyek **humanitárius tartózkodási engedélyre** jogosultak, melynek érvényességi ideje jelen tanulmány írásakor legfeljebb **egy év**.⁸³ Az érvényességi idő ilyen szigorú korlátozása több szempontból is indokolatlan:

- A hontalanság egy általában **tartósan főnálló, súlyos emberi jogsérelem**, amelyből legtöbbször az egyedüli kivezető utat egy új állampolgárság időigényes megszerzése jelenti.⁸⁴ A tapasztalat azt mutatja, hogy a hontalanság állapota ritkán szűnik meg egyik évről a másikra, és az egyszer elvesztett állampolgárság visszaszerzésére csak elvétve kerül sor. A New York-i Egyezmény szellemében a hontalanságra nem mint ideiglenes, rövid távú problémára kell tekinteni, hanem sokkal inkább mint a menedéjogi védelmet alátámasztó okokhoz – ebben a tekintetben – hasonló, hosszú távú védelmi indokra.
- A tartózkodási engedély megújítása jóval **több, mint egy egyszerű eljárási cselekmény**. Az időben szigorúan korlátozott tartózkodási jog jócskán megnehezítheti az érintett hozzáférését a munkaerőpiachoz⁸⁵ és így ronthatja az esélyeit az önellátóvá válásra és a sikeres társadalmi integrációra. Mindez továbbá a bizonytalanság állandósuló érzéséhez vezethet, amely különösen komolyan sújthatja a súlyos emberi jogsértések elől menekülőket.

Mindezen érvekre tekintettel a jogalkotó a 2010 őszén megvalósított átfogó migrációs-menedéjogi szabályozási reform keretében kiterjesztette a hontalanok számára az elismerést követően kiállított humanitárius tartózkodási engedély maximális érvényességét **három évre** (az új szabályozás 2010. december 24-én lép hatályba).⁸⁶ E pozitív változás csak részleges megoldást jelent, ugyanis **az első három éves időszak letelte után továbbra is csak legfeljebb egy-egy éves időtartamokra** lehetséges a tartózkodási engedély meghosszabbítása. Az érvényességi időtartamok közötti illetlen különbségtétel nem csak hogy szokatlan a magyar idegenrendészeti szabályozásban, de még a látszólagos logikát is nélkülözi (lásd például a fenti, szakmai körökben soha nem vitatott érveket). Igaz, hogy elméletileg a hontalan személyeknek is lehetősége van három év folyamatos tartózkodás után letelepedési engedélyért folyamodni, ehhez azonban számos szigorú anyagi feltételt is teljesíteni kell, ami – különösen a munkaerőpiachoz való korlátozott hozzáférés ismeretében – nem kis akadályt jelent.⁸⁷

I.8.2 Lakhatás és anyagi támogatás

A hatályos szabályok **semmilyen elhelyezést vagy lakhatási támogatást** nem helyeznek kilátásba a hontalanként elismert személyek számára. Ebben a tekintetben így jóval kedvezőtlenebb elbánásban részesülnek, mint a menekültek, az oltalmazottak, vagy bármelyik nem EU-harmonizált

⁸³ Harmtv. 29. § (2) bekezdés a)–b) pontok

⁸⁴ Lásd a III.2-es fejezetet

⁸⁵ Lásd az I.8.3-as fejezetet

⁸⁶ 2010. évi CXXXV. törvény egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról, 41. §

⁸⁷ Lásd még az I.8.3-as és I.8.8-as fejezetet

védelmi státuszban (befogadott, emberkereskedelem áldozata, kísérő nélküli kiskorú) részesített személy.⁸⁸

A hontalanként elismert személyek **semmilyen célzott anyagi támogatásban** sem részesülnek, szemben a legtöbb más nemzetközi védelmi státuszt élvező külföldivel.

Mindez azt jelezheti, hogy a magyar szabályozás inkább úgy tekint a hontalan státuszra, mint egyfajta „gyakorlati megoldásra” állampolgársággal nem rendelkező, ámde jogszerűen tartózkodó (tehát a beutazás és tartózkodás szigorú anyagi feltételeit teljesítő) külföldiek számára, ahelyett, hogy e jogállás ténylegesen a – a menekült státuszhoz hasonlóan – a nemzetközi védelmet testesítő meg hontalan kényszeremigránsok számára.

1.8.3 A munkaerőpiachoz való hozzáférés

A hontalan státusz csak korlátozott hozzáférést biztosít a munkaerőpiachoz, ugyanis a hontalanként elismert személyek munkavállalása **munkavállalási engedélyhez kötött**. Ez az első ránézésre csupán technikai feltétel a valóságban alaposan megnehezítheti az elhelyezkedést, különösen figyelembe véve a hontalanok számára kiállított tartózkodási engedély korlátozott időtartamát és a vonatkozó eljárás hosszadalmasságát.⁸⁹

Emellett további nehézséget jelent, hogy a munkavállalási engedély **csak „munkaerő-piaci vizsgálat” után** adható ki, azaz csak akkor, ha nincs a betöltendő állásra jelentkező és arra alkalmas magyar vagy EGT⁹⁰ állampolgár.⁹¹ Ez a feltétel csak akkor teljesül, ha:

- A munkaadó tájékoztatta az illetékes munkaügyi hatóságot a munkaerő iránti igényéről (a szükséges készségek és képzés megadásával) tizenöt-hatvan nappal azt megelőzően, hogy a hontalan személy munkavállalási engedélyért folyamodott.
- Magyar vagy EGT állampolgár (illetve magyar vagy EGT állampolgár házastársa), aki regisztrált munkanélküli és rendelkezik a megfelelő készségekkel és képzéssel nem pályázott az állásra a fenti értesítés dátuma és a hontalan személy részére szánt munkavállalási engedély kérelmezésének időpontja között.
- Az állásra pályázó hontalan személy rendelkezik a megfelelő készségekkel és képzéssel.

Ez a feltétel további **bürokratikus akadályt** jelent az érintettek sikeres foglalkoztatása és integrációja vonatkozásában, mivel a legtöbb munkaadó ódzkodik attól, hogy egy ilyen hosszadalmas és

⁸⁸ Lásd részletesen: Gyulai Gábor: A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái Magyarországon, Európai Migrációs Hálózat, 2009. augusztus, 29–31. oldal. http://helsinki.hu/dokumentum/A_nemzetkozi_vedelem_nem%20EU-harmonizalt_%20formai_vegleges.pdf

⁸⁹ Még a legoptimistább foratókönyv szerint is több hónap telik el mire az érintett megszerzi a munkavállalási engedélyt, aminek az érvényessége viszont nem haladhatja meg a tartózkodási engedély érvényességének időtartamát. Ezek után érthető, hogy a legtöbb potenciális munkaadó nem kíván olyan külföldit foglalkoztatni, akinek a tartózkodási és munkavállalási jogosultsága csak néhány hónapra érvényes, státusza azt követően pedig bizonytalan. A tartózkodási engedély maximális érvényességének részleges meghosszabbítása (lásd a 1.8.1-es fejezetben) enyhíteni fogja ezt a problémát.

⁹⁰ Európai Gazdasági Térség, amely az EU-tagállamokon kívül magában foglalja Izlandot, Liechtensteint és Norvégiát is

⁹¹ 8/1999 (XI. 10.) SzCsM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről, 3. § (1)–(2) bekezdés

fáradtságos procedúrának tegye ki magát csupán azért, hogy egy hosszú távon egyébként is bizonytalan státuszú külföldit foglalkoztathasson.⁹²

I.8.4 Egészségügyi ellátás

Gyakran hosszú időre van szükség ahhoz, hogy a nemzetközi védelemre szoruló külföldiek új életet kezdjenek a befogadó országban, például, hogy önellátóvá váljanak, saját otthont teremtsenek, munkát találjanak, stb. Mindezek azonban gyakran szükségesek ahhoz, hogy valaki jogosulttá váljon a legtöbb állami egészségügyi szolgáltatására és/vagy képes legyen magán egészségügyi szolgáltatásokért fizetni. Ezért fontos röviden bemutatni, hogy a hontalan státuszú személyek milyen mértékben részesülhetnek az állami egészségügyi ellátásból mindaddig, amíg nem jogosultak a társadalombiztosítás ellátásainak igénybevételeire.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. § (1) bekezdése a társadalombiztosítás ellátásaira (és azon belül az egészségügyi szolgáltatásokra) való jogosultságot általában **munkaviszonyhoz, vagy más jövedelmet vagy hasznot termelő tevékenységhez** köti (alkalmazottak, egyéni és társas vállalkozók, köztisztviselők, közalkalmazottak, egyházi személyek, őstermelők, stb.). Azon hontalanok, akik nem tekinthetők biztosítottak a társadalombiztosítási ellátások szempontjából – hasonlóan bármely magyar területen tartózkodó személyhez – jogosultak bizonyos egészségügyi alapszolgáltatásokra.⁹³ Ugyanakkor e szolgáltatások köre korlátozott és csak a következőkre terjed ki:

- Kötelező védőoltások, járványügyi szűrővizsgálatok, kötelező orvosi vizsgálatok, járványügyi elkülönítés, fertőző betegek szállítása;
- Mentés, amennyiben az illető azonnali ellátásra szorul;
- Egészségügyi szolgáltatások sürgős szükség⁹⁴ esetén és annak elmúltát követően a beteg állapotának stabilizálódásáig;
- Katasztrófa-egészségügyi ellátás.⁹⁵

Néhány egyéb egészségügyi szolgáltatás (mint amilyen a terhesgondozás és kapcsolódó szűrővizsgálatok, csecsemőgondozásra való felkészítés, stb.) csak azok számára biztosított, akik már rendelkeznek **lakóhellyel** Magyarországon.⁹⁶ A hontalanként elismert személyek jogi értelemben csak akkor létesíthetnek lakóhelyet, ha megszerzik a letelepedési engedélyt, ami a legjobb esetben is minimum három év folyamatos magyarországi tartózkodást követel meg.⁹⁷

⁹² Ezt a következtetést megerősítette a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület is, amely menekültek és migránsok részére sok éve nyújt ingyenes szociális segítséget és támogatást

⁹³ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 142. § (2) bekezdés

⁹⁴ Sürgős szükségnek minősül az egészségi állapotban bekövetkezett olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne (1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 3. § i) pont). A sürgős szükség körébe tartozó állapotokat lásd konkrétan: 52/2006 (XII. 28.) EüM rendelet a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról.

⁹⁵ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 142. § (2)–(3) bekezdés

⁹⁶ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 142. § (3) bekezdés

⁹⁷ Lásd az I.8.8-as fejezetet

A fentiek fényében megállapítható, hogy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés szempontjából pusztán a hontalankénti elismerés **nagyon korlátozott jogosultságokat biztosít**, és így jóval kedvezőtlenebb feltételeket teremt, mint a menekült vagy oltalmazott státusz.

A következő példák jól szemléltetik, hogy ez a különbség mit jelent a gyakorlatban (valamennyi példa olyan hontalan személyekre vonatkozik, akik nem tekinthetők biztosítottak a társadalombiztosítási ellátások vonatkozásában, azért, mert nincsenek munkaviszonyban vagy nincs más stabil jövedelemszerző tevékenységük):

- Státuszának elismerését követően a menekült két éven belül jogosult rendszeres és térítésmentes háziorvosi ellátásra, míg a hontalannak fizetnie kell ugyanezért a szolgáltatásért.
- Státuszának elismerését követően a menekült két éven belül jogosult ingyenes sürgősségi fogászati ellátásra, míg a hontalannak fizetnie kell ugyanezért a szolgáltatásért.
- A hontalan státusszal rendelkező állapotos nő csak a gyermekszülésre és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó kórházi ellátásra jogosult térítésmentesen⁹⁸, terhesség gondozásra, az ahhoz kapcsolódó szűrővizsgálatokra vagy a csecsemő gondozásra való felkészítésre nem (szemben a menekült vagy oltalmazott anyával, aki státuszának elismerését követően két éven belül az utóbbiakat is igénybe veheti).
- Sürgős szükség esetén a menekült vagy oltalmazott beteg gyógyulásáig jogosult a térítésmentes orvosi ellátásra (az elismerést követő két éven belül), a hontalan csak állapota stabilizálásáig.

1.8.5 Oktatás

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 6. § értelmében Magyarországon az általános szabály szerint a hat és tizennyolc év közötti gyermekek tankötelesek. Ez egyaránt vonatkozik a menekült, oltalmazott és hontalan gyermekekre is legalább egy év magyarországi tartózkodás követően (vagy már annál korábban is, a szülők kérésére).⁹⁹ Hovatovább, e gyermekek az iskolai nevelést és oktatást (beleértve a kollégiumi elhelyezést és a pedagógiai szakszolgáltatásokat is) a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett vehetik igénybe (a tankötelezettség fennállása, továbbá a tankötelezettség ideje alatt megkezdett és a tankötelezettség megszűnése után folytatott tanulmányok vonatkozásában).¹⁰⁰ Ez azt jelenti, hogy a magyar szabályozás **a magyar állampolgárokéhoz hasonló hozzáférést** biztosít a hontalan gyermekek számára a **térítésmentes általános iskolai és középiskolai oktatáshoz**.¹⁰¹

A **felsőoktatás** tekintetében azonban mindez már nem igaz: míg például a menekültek, oltalmazottak és befogadottak jogosultak államilag támogatott képzésben felsőoktatási tanulmányokat folytatni, addig hontalanok erre **kizárólag költségtérítéses formában** jogosultak.¹⁰² E kettős

⁹⁸ Mivel a szülés „sürgős szükségnek” minősül (lásd: 52/2006 (XII. 28.) EüM rendelet a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról)

⁹⁹ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 110. § (1) és (3) bekezdés

¹⁰⁰ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 110. § (4) bekezdés

¹⁰¹ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 114. §

¹⁰² 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról, 39. § (1) bekezdés b) pont és (2) bekezdés

mérce különösen aggályos figyelembe véve, hogy a menekültek és hontalanok általában egyformán tartósan nemzetközi védelemre szorulnak, következésképpen mindkét csoport esetében kulcsfontosságú a társadalmi beilleszkedés elősegítése annak érdekében, hogy e státusz valódi védelmet jelentsen. A hontalanként elismert személyek közül feltehetőleg sokan nem képesek megfizetni a költségtérítéses felsőoktatás borsos árát, így viszont elesnek az egyik legfontosabb lehetőségtől, amely abba a társadalomba való sikeres beilleszkedésüket szolgálja, ahol feltehetőleg életük jelentős részét élik majd. Figyelembe véve a hontalanként elismert személyek alacsony számát semmilyen ésszerű pénzügyi vagy stratégiai érv nem indokolhatja ezt a megszorítást.

I.8.6 Úti okmány

A hontalanként elismert személyek – a New York-i Egyezmény előírásaival összhangban – **speciális kényelvű¹⁰³ úti okmányra** jogosultak.¹⁰⁴ Az úti okmány géppel olvasható, megfelel a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) előírásainak és a kiállításától számított **egy évig érvényes** (ami egy alkalommal hat hónappal meghosszabbítható).¹⁰⁵ Az érvényességi idő nem haladhatja meg a hontalan humanitárius tartózkodási engedélyének érvényességét.

A következő táblázat mutatja, hogy a BÁH a Harmtv. hatálybalépése óta hány hontalant látott el a fenti speciális úti okmánnyal:

	Úti okmánnyal ellátott hontalan személyek
2007. július–december	28
2008	80
2009	98
2010. január–szeptember	55

I.8.7 Családegyesítés

A harmadik országbeli állampolgárok magyarországi családegyesítésének kereteit a Harmtv. 2. § d) pontja, illetve 13. és 19. §-a határozzák meg. E rendelkezések szerint a hontalan státusszal – és ezáltal humanitárius tartózkodási engedéllyel – rendelkező személyek **jogosultak családegyesítésre**. A családtagok köre ebben a vonatkozásban a következőkre terjed ki:

- Házastárs;
- Kiskorú gyermek (ide értve az örökbefogadott és nevelt gyermeket, valamint a házastárs gyermekét is, amennyiben a házastárs gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat);
- Eltartott szülő;
- Testvér vagy egyenesági rokon, ha egészségügyi okból nem képes önmagáról gondoskodni.

¹⁰³ Angol és magyar nyelvű

¹⁰⁴ Hartmv. 85. § (1) bekezdés; Harmvhr. 168. § (2) bekezdés

¹⁰⁵ Hartmv. 85. § (2) bekezdés; Harmvhr. 168. § (2) bekezdés

A családgyesítéshez a következő **feltételeknek** kell teljesülniük a családtag vonatkozásában a magyarországi tartózkodás teljes időtartama alatt:¹⁰⁶

- Biztosított a megélhetése (a család rendelkezik a megfelelő anyagi eszközökkel, illetve rendszeres jövedelemmel a családtagok szükségleteinek ellátására és szükség esetén származási országba való visszatérés biztosítására);
- Biztosított a lakhatása;
- Az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja (ez a gyakorlatban általában azt jelenti, hogy a családtagoknak társadalombiztosítási jogosultság hiányában meglehetősen költséges magán egészségbiztosítást kell igénybe venniük, legalábbis az itt-tartózkodásuk első időszakában);
- A Magyar Köztársaság által elismert érvényes úti okmánnyal rendelkezik;¹⁰⁷
- A családi kapcsolatot hivatalos dokumentumok bizonyítják, vagy más hitelt érdemlő módon bizonyítást nyer.

A menekültekre vonatkozó kedvezőbb szabályok (mint például hogy az anyagi feltételek teljesülését nem kell igazolni, amennyiben a családgyesítést a státusz megadását követő hat hónapon belül kezdeményezik) nem érvényesek a hontalanokra. A gyakorlatban ez könnyen oda vezethet, hogy az elismert hontalanok nem tudnak élni a családgyesítés lehetőségével, mivel a szigorú anyagi feltételek teljesítése – különösen a munkaerőpiachoz való korlátozott hozzáférés¹⁰⁸ miatt – gyakran áthidalhatatlan akadályt jelent.

További hiányosság, hogy a magyar szabályozás **nem biztosít alternatívát** (például egy utazásra szóló *laissez-passer*-t) azok számára, akik **nem rendelkeznek érvényes úti okmánnyal**, de egyébként teljesítik a beutazás (családgyesítés) valamennyi egyéb feltételét. Ez kizárja az általában úti okmánnyal nem rendelkező hontalan családtagokat a családgyesítés pusztá kérelmezéséből is, és hasonló akadályt gördít a „működésképtelen államokból” (mint például Szomália) származó külföldiek elé is.

1.8.8 Letelepedés

A magyar szabályozás jelenleg a huzamos tartózkodás jogának három módozatát ismeri, ezek közül kettőnek van jelentősége e tanulmány szempontjából¹⁰⁹: a „**nemzeti letelepedési engedély**” és az „**EK letelepedési engedély**”. E két párhuzamos rendszer létezésének oka, hogy a magyar jogalkotó az EU Huzamos Tartózkodás Irányelvének¹¹⁰ átültetésekor a huzamos tartózkodás (azaz

¹⁰⁶ Harmtv. 13. § (1) bekezdés (a vonatkozó rendelkezések alkalmazásának részletes szabályait lásd: Harmvhr. 29. és 56. §). Fontos leszögezni, hogy nincs konkrét küszöbérték vagy mérce annak megállapítására, hogy a külföldi megélhetése biztosított-e Magyarországon, e döntést a jogalkotó az idegenrendészeti hatóság diszkrecionális jogkörébe utalta.

¹⁰⁷ Lásd: 328/2007 (XII. 11.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról

¹⁰⁸ Lásd részletesen az I.8.3-as fejezetben

¹⁰⁹ A harmadik csupán azokra vonatkozik, akik egy másik uniós tagállamban már megszerezték a huzamos tartózkodás jogát, így ennek elemzésétől eltekintünk

¹¹⁰ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról

a letelepedés) addig létező hazai szabályozásának fenntartása mellett döntött, lévén ez utóbbi több szempontból is kedvezőbb feltételeket tartalmaz.

Mindkét engedély megszerzéséhez a kérelmezőnek igazolnia kell a következő **feltételek** teljesülését:¹¹¹

- Biztosított a megélhetése;
- Biztosított a lakhatása;
- Az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja;
- A Magyar Köztársaság által elismert érvényes úti okmánnyal rendelkezik.¹¹²

A vonatkozó szabályozás további **negatív feltételeket** is meghatároz: nem kaphat letelepedési engedélyt az külföldi, aki büntetett előéletű (kivéve, ha már mentesült annak joghátrányai alól), akivel szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el, illetve akinek letelepedése a veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.¹¹³

A vizsgált kérdéskör szempontjából a következők a leglényegesebb különbségek a kétfajta letelepedési engedély között:

- A nemzeti letelepedési engedély megszerzése **három éves** folyamatos és megszakítás nélküli tartózkodás után válik lehetségessé, míg az EK letelepedési engedély esetében a minimális időtartam **öt év**.¹¹⁴
- Csak az EK letelepedési engedély biztosítja az Európai Unió területén való huzamos tartózkodói státusszal járó széleskörű jogosultságokat (amelyek magukban foglalják a letelepedés lehetőségét egy másik tagállamban és az uniós állampolgárokéhoz sok tekintetben hasonló jogállást).¹¹⁵

A hontalanként elismert személyek **az általános szabályok szerint** folyamodhatnak mindkét fajta letelepedési engedélyért.

¹¹¹ Harmtv. 33. § (1) bekezdés (a vonatkozó rendelkezések alkalmazásának részletes szabályait lásd: Harmvhr. 95. §). Fontos leszögezni, hogy nincs konkrét küszöbérték vagy mérce annak megállapítására, hogy a külföldi megélhetése biztosított-e Magyarországon, e döntést a jogalkotó az idegenrendészeti hatóság diszkrecionális jogkörébe utalta.

¹¹² Harmvhr. 94. § (1) bekezdés. Lásd még: 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról

¹¹³ Harmtv. 33. § (2) bekezdés

¹¹⁴ Harmtv. 35. § (1) bekezdés a) pont és 38. § (1) bekezdés. A nemzeti letelepedési engedély esetén a „megszakítás nélküli” tartózkodás feltétele akkor teljesül, ha a kérelmező Magyarországot négy hónapnál hosszabb időre nem hagyta el, és az országon kívül töltött idő összesen nem haladja meg a 270 napot a kérelmezést megelőző három év folyamán (Harmtv. 35. § (2) bekezdés). Ezek az időszakok az EK letelepedési engedély esetén hat hónap, 300 nap, illetve öt év (Harmtv. 38. § (6) bekezdés).

¹¹⁵ Lásd a Huzamos Tartózkodás Irányelv 11., 12., 14. és 21. cikkét

I.9 Konklúzió és ajánlások

A hontalanok védelmére kidolgozott magyar szabályozás **számos tekintetben kétségkívül példamutató**, különösen említésre méltók a speciális, védelemorientált eljárási garanciák (mint a kérelmező kötelező meghallgatása, a jogi segítségnyújtáshoz való hozzáférés, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság különleges jogosultságai, a rugalmas bizonyítási szabályok és a valószínűsítés lehetősége, stb.). A védelemorientált eljárási szabályokat néhány kirívó kivételtől eltekintve a gyakorlatban is megfelelően alkalmazzák. A **jogszerű tartózkodás** ésszerűtlen és nemzetközi jogi szempontból is aggályos követelménye ugyanakkor **komolyan megkérdőjelezi mindezeket a vívmányokat** azzal, hogy a védelemre szorulók jelentős részét már a védelem kérelmezésének pusztja lehetőségéből is kizárja.

A magyar jogalkotó által létrehozott hontalan státusz ugyan megfelel a New York-i Egyezményben foglalt „rugalmas” követelményeknek, mindazonáltal **nem biztosítja a védelemben részesített személyek számára a társadalmi beilleszkedés és önellátóvá válás megfelelő lehetőségét**, továbbá nem tükrözi a hontalanok tartós védelmi szükségleteit (lásd az anyagi és lakhatási támogatás hiányát, a munkaerőpiachoz és az egészségügyi ellátáshoz való korlátozott hozzáférést vagy a kizárást az államilag finanszírozott felsőoktatásból).

A hontalanok védelmét szolgáló magyar mechanizmus valós hatékonyságának biztosítása érdekében a következő változásokra lenne szükség:

- 1. ajánlás** – A magyar szabályozásnak biztosítania kell, hogy a New York-i Egyezmény 1. cikk 1. bekezdésének személyi hatálya alá tartozó, és az 1. cikk 2. bekezdés kizáró klauzulái által nem érintett hontalanok Magyarországon védelemben részesüljenek. Ennek érdekében szükséges a Harmtv. 78. § (1) bekezdés b) pontjának módosítása.
- 2. ajánlás** – Annak érdekében, hogy a Harmvhr. 160. § (1) bekezdésében foglalt, a hontalanság-meghatározási eljáráshoz való hozzáférést elősegítő rendelkezés valóban elérje célját, elengedhetetlen a menekültügyi és idegenrendészeti ügyintézők, illetve a rendőrség állományának szakszerű és célirányos képzése a hontalanság témájában. Egy rövid, magyar nyelvű információs anyag létrehozása és terjesztése támogathatja ezeket az erőfeszítéseket.
- 3. ajánlás** – A jogalkotó lehetővé kellene, hogy tegye a hontalanság megállapítására irányuló eljárás hivatalból történő megindítását kísérő nélküli kiskorúak esetében.
- 4. ajánlás** – Elengedhetetlen a jogszerű tartózkodás feltételének törlése a Harmtv. 76. § (1) bekezdésből annak érdekében, hogy a magyar szabályozás megfeleljen a nemzetközi kötelezettségeknek és a hontalanok védelmére létrehozott mechanizmus valóban működőképes legyen.

5. ajánlás – A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal közöljön honlapján egy rövid, többnyelvű útmutatót a hontalanság-meghatározási eljárásról. A Magyar Helsinki Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság készítsen és terjesszen további információs anyagokat ebben a témában.

6. ajánlás – Szükséges a „hontalansága megállapítását kérelmező” jogállás létrehozása a menedékkérő jogállás mintájára. A két kategóriára minimálisan a kiutasítással kapcsolatos halasztó hatály, és a rászorulóknak számára nyújtott lakhatási és anyagi támogatás vonatkozásában azonos szabályoknak kellene vonatkozniuk.

7. ajánlás – A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Belügyminisztérium, a Fővárosi Bíróság, a Magyar Helsinki Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szervezzen egy a hontalansággal kapcsolatos bizonyítási kérdésekről szóló közös képzést 2011 folyamán. A képzési tematika tükrözze a legfrissebb nemzetközi fejleményeket, beleértve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság égisze alatt jelenleg folyó globális szakértői konzultációs sorozat megállapításait és ajánlásait.

8. ajánlás – A jogalkotó tegye lehetővé a Harmtv. 29. § (2) bekezdés a) pontjának módosításával a hontalanként elismert személyek humanitárius tartózkodási engedélyének többszöri megújítását három éves periódusokra.

9. ajánlás – Annak érdekében, hogy a magyar hontalan jogállás hatékony védelmet nyújtson, a jogalkotó biztosítsa, hogy a rászoruló hontalanok az elismerést követő ésszerű időtartamon belül a menekültekkel azonos bánásmódban részesüljenek a lakhatás, az anyagi támogatás és az egészségügyi ellátás terén.

10. ajánlás – Annak érdekében, hogy a magyar hontalan jogállás hatékony védelmet nyújtson, továbbá biztosítsa az integráció és az önellátóvá válás lehetőségét, elengedhetetlen a hontalanként elismert személyek munkavállalásával kapcsolatos korlátozások feloldása és a munkaerőpiachoz való teljes hozzáférés engedélyezése (a menekültekhez és oltalmazottakhoz hasonlóan).

11. ajánlás – Annak érdekében, hogy a magyar hontalan jogállás hatékony védelmet nyújtson, továbbá biztosítsa az integráció és az önellátóvá válás lehetőségét, szükséges a hontalanként elismert személyek részvételének engedélyezése az államilag finanszírozott felsőoktatásban.

II. A hontalanság megelőzése

II.1 Nemzetközi kötelezettségek

A nemzetközi jog világos szabályozási keretet ad az államoknak a hontalanság megelőzésére. A kérdésben a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény és az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény (továbbiakban Európai Állampolgársági Egyezmény) bír döntő jelentőséggel. E két dokumentum a következő főbb követelményeket határozza meg:

- Magyarországnak biztosítania kell, hogy azok a gyermekek, akik területén születnek és a születéssel állampolgárságot nem szereznek, születésükkor automatikusan (*ex lege*) vagy azt követően kérelemre magyar állampolgárságot szerezzenek (utóbbi függővé tehető a kérelem benyújtását megelőző öt évet meg nem haladó jogszerű és szokásos tartózkodástól);¹¹⁶
- Magyarország nem teheti lehetővé a magyar állampolgárságról történő lemondást azoknak, akik emiatt hontalanná válnának;¹¹⁷
- A magyar állam nem vonhatja vissza a magyar állampolgárságot olyan személytől, aki emiatt hontalanná válna (ez alól kivételt képez, ha a kérelmező az állampolgárságot csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén szerezte meg).¹¹⁸

II.2 Az állampolgárság elvesztése

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Áptv.) kifejezetten tiltja az állampolgárságtól való önkényes megfosztást, és az elmúlt két évtizedben nem is vált ismertté ilyen eset.

A magyar állampolgárságtól való megfosztás kizárólag abban az esetben lehetséges, ha valaki

[...] a magyar állampolgárságát a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlán adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerezte meg. Az állampolgárság visszavonásának legfeljebb tíz évvel a magyar állampolgárság megszerzését követően lehet helye.¹¹⁹

¹¹⁶ Európai Állampolgársági Egyezmény, 6. cikk 2. bekezdés; Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 1. cikk 1. bekezdés

¹¹⁷ Európai Állampolgársági Egyezmény, 8. cikk 1. bekezdés; Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 7. cikk 1. bekezdés

¹¹⁸ Európai Állampolgársági Egyezmény, 7. cikk 3. bekezdés

¹¹⁹ Áptv. 9. § (1) bekezdés

Az e szakasz alkalmazására okot adó tény fennállását a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal állapítja meg, a döntés felülvizsgálata pedig a Fővárosi Bíróságtól kérhető.¹²⁰ Az állampolgárság visszavonásáról a BÁH előterjesztése alapján a köztársasági elnök dönt.¹²¹ E rendelkezés nem foglal magában a hontalanság megelőzésére vonatkozó általános szabályt, ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy Magyarország megsértené nemzetközi kötelezettségeit.¹²²

A magyar jog csak abban az esetben teszi lehetővé a magyar állampolgárság visszavonását, ha az érintett

[...] külföldi állampolgársággal rendelkezik vagy valószínűsíti, hogy külföldi állampolgárságot fog szerezni.¹²³

A törvény végrehajtási rendelete pontosítja, hogy az állampolgárságról történő lemondást tartalmazó nyilatkozathoz mellékelni kell

[...] a külföldi állampolgárság igazolására az illetékes külföldi hatóság által kiadott bizonyítványt vagy olyan igazolást, mely a külföldi állampolgárság megszerzését valószínűsíti.¹²⁴

A fenti rendelkezések és a vonatkozó nemzetközi kötelezettségek alapján megállapítható, hogy a magyar szabályozás **megfelelően biztosítja a hontalanná válás elkerülését a magyar állampolgárság elvesztése esetén.**

II.3 A hontalanság megelőzése születéskor

Az anyakönyvezés és az újszülött állampolgárságának megállapítása a hontalanság elleni küzdelem egyik központi kérdése. E kérdésben Magyarország nemzetközi kötelezettségei világos követelményeket támasztanak, a hatályos nemzeti szabályozás pedig tartalmaz a hontalanság születéskori elkerülését célzó általános rendelkezéseket. Ezek azonban nem nyújtanak kellő biztosítékot arra, hogy a Magyarországon született gyermekek mindegyike születéskor, vagy röviddel az után állampolgárságot szerezzen.

Az **általánosan alkalmazott vérségi elv** (*jus sanguinis*) alapján a magyar állampolgár gyermeke születésekor automatikusan magyar állampolgár lesz.¹²⁵ Az Áptv. 3. § (3) bekezdése előírja ezen felül a **területi elv** (*jus soli*) alkalmazását **kiegészítő jelleggel** a hontalanság megelőzése érdekében:

¹²⁰ Áptv. 9. § (2) bekezdés

¹²¹ Áptv. 9. § (3) bekezdés

¹²² Európai Állampolgársági Egyezmény, 7. cikk 1. bekezdés b) pont; Egyezmény és a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 8. cikk 2. bekezdés b) pont

¹²³ Áptv. 8. § (1) bekezdés a) pont

¹²⁴ 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról, 6. § (1) bekezdés b) pont

¹²⁵ Áptv. 3. § (1)–(2) bekezdés

Ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak kell tekinteni:

- a) a Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermekét;
- b) az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon talált gyermeket.

Ez a rendelkezés azonban a következő csoportok vonatkozásában **nem biztosítja megfelelően a hontalanság megelőzését**:

- 1) **Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező hontalan szülők gyermekei.** Számos jogosultság és szociális juttatás igénybevételének feltétele, hogy az érintett lakóhellyel rendelkezen Magyarországon.¹²⁶ Annak ellenére, hogy egy hontalan személy életvitelszerűen Magyarországon él, a szó jogi értelmében nem rendelkezik automatikusan lakóhellyel, a hontalan státusz nem jár lakóhely létesítésével. A hontalanként elismert személy kizárólag letelepedéssel létesíthet lakóhelyet, erre azonban csak minimum hároméves állandó magyarországi tartózkodás és szigorú anyagi feltételek teljesítése esetén kerülhet sor.¹²⁷ Ugyanez a helyzet a befogadott státusszal, illetve a keresőtevékenység vagy tanulmányok folytatása címén tartózkodási engedéllyel rendelkező hontalanok esetében is.¹²⁸ Tehát a „csupán” két éve folyamatosan Magyarországon élő hontalan szülők gyermeke örökli szülei hontalanságát. Ugyanígy jár az a gyermek is, akinek szülei elismert hontalanok és sok éve Magyarországon élnek, azonban nem képesek teljesíteni a letelepedéshez szükséges szigorú anyagi feltételeket.
- 2) **Olyan szülők gyermekei, akik nem jogosultak állampolgárságukat gyermekeikre „átörökíteni”.** Az Áptv. fent idézett rendelkezése azon a helytelen feltételezésen alapul, hogy a szülők állampolgársága minden esetben „átörökíthető”. E feltevés azonban nem veszi figyelembe, hogy számos ország állampolgársági szabályozása a területi elven alapul, míg más államok a vérségi elvet a nőekkel szemben hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazzák (csak a férfiak számára téve lehetővé az állampolgárság „átörökítését”). Az első eset – a számos területi elvet alkalmazó ország állampolgársági szabályozásába beépített áthidaló rendelkezések miatt – a gyakorlatban ma már nem nagyon okoz problémát. A vérségi elv diszkriminatív alkalmazási gyakorlatának figyelmen kívül hagyása ugyanakkor oda vezet, hogy egy hontalan apa és például egy libanoni, tunéziai vagy kenyai anya Magyarországon született gyermeke hontalan lesz, még akkor is, ha szülei letelepedési engedéllyel rendelkeznek.
- 3) **Nemzetközi védelemben részesített szülők Magyarországon született gyermekei.** Az általános gyakorlat szerint a Magyarországon élő menekültek, oltalmazottak és befogadottak gyermekeit ismeretlen állampolgárként anyakönyvezzük. Tekintettel arra, hogy a szülőknek nincs lehetőségük kérni gyermekük állampolgárságának megállapítását a származási ország hatóságaitól (a velük való kapcsolatfelvétel akár a nemzetközi védelem megszüntetéséhez is vezethet), a gyermek a gyakorlatban nem szerezheti meg szülei állampolgárságát, még abban

¹²⁶ Lásd például az I.8.4-es fejezetet az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésről

¹²⁷ Lásd az I.8.8-as fejezetet

¹²⁸ A Magyarországon lakó külföldiek közül kizárólag a menekültek, az oltalmazottak és a szabad mozgás jogával rendelkező külföldiek (azaz elsősorban az EU állampolgárai) jogosultak arra, hogy jogi értelemben lakóhelyet létesítsenek (vö. 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról, 4. § (1) bekezdés; 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 17. § (1) bekezdés).

az esetben sem, ha a kérdéses állam jogszabályai ezt lehetővé tennék (mert például a vérségi elvet alkalmazzák). Ez a helyzet nem feltétlenül eredményez kifejezett vagy egyértelműen megállapítható hontalanságot, ugyanakkor arra kényszeríti az érintett gyermeket, hogy sok éven keresztül ismeretlen állampolgárként éljen, és így legalábbis a hontalansághoz nagyon hasonló, kedvezőtlen helyzetbe kerül.¹²⁹

4) **Az ismeretlen apától származó gyermekek, akiket nem magyar állampolgárságú ismert anyjuk a születést követően elhagyott.** A nem magyar állampolgárságú anya és ismeretlen apa magyarországi kórházban született gyermekét ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezik. Ha az anya a szülést követően eltűnik anélkül, hogy kezdeményezte volna gyermeke állampolgárságának megállapítását, akkor a gyerek nem szerez semmilyen állampolgárságot. Ez számos problémát vet fel, mint például az egyértelmű és világos jogi státusz hiánya, a szükséges gyermekvédelmi és gyermekjóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés ellehetetlenítése, az örökbefogadás lehetőségétől való megfosztás, az állampolgárság szerinti országba való évekkel későbbi nemkívánatos „hazatelepítés”, stb. Az ilyen helyzetben levő gyermekek ügyei 2010-ben a hazai média figyelmét is felkeltették. A Magyar Helsinki Bizottság és az SOS Gyermekfalu Alapítvány közös kezdeményezésére az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (a továbbiakban: ombudsman) is megvizsgálta a kialakult helyzetet és megállapította, hogy a kérdéses gyakorlat súlyos aggályokat vet fel és sérti az Alkotmány több rendelkezését.¹³⁰ E komplex probléma részletes elemzése túlmutat e tanulmány keretein, ugyanakkor célszerű összefoglalni az ombudsman azon megállapításait, amelyek közvetlen relevanciával bírnak a témában:

- Az ilyen ügyekben érintett gyermekek **nem minősülnek talált gyermeknek** tekintettel arra, hogy a szülés helyszínénél szolgáló kórház személyzete találkozott az anyával. Így e gyermekekre nem terjed ki az Áptv. 3. § (3) bekezdésének hatálya (lásd korábban).
- A kórházak az anya személyi adatait és állampolgárságát dokumentumai, vagy ha nem rendelkezik dokumentumokkal egyszerű nyilatkozata alapján veszik nyilvántartásba. Az anya nyilvántartásba vett **személyes adatainak valóságát így sokszor semmi nem garantálja.**
- A gyermeket **ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi intézményben helyezik el.**¹³¹ Budapest Főváros V. kerület Gyámhivatala, amely kizárólagos illetékességgel rendelkezik az állampolgárság nélküli, kíséző nélkül maradt kiskorúak ügyeiben, kapcsolatba lép a gyermek állampolgársága szerinti ország diplomáciai képviselőjével annak érdekében, hogy a gyermek hazatérését késedelem nélkül megszervezzék.¹³² A jelentés kifogásolja a vonatkozó szabályozást, mert az nem tartalmaz semmilyen rendelkezést az ismeretlen állampolgárságú kíséző nélküli kiskorúakra. Ennek következtében **nincs olyan szabály, amely meghatározná, hogy ilyen esetben mely ország diplomáciai képviselőjével kell felvenni a kapcsolatot.** A gyakorlatban a gyámhivatal az anya feltételezett származási

¹²⁹ Lásd még a III.2.2-es fejezetet a Magyarország területén született gyermekek kedvezményes honosítási feltételeiről

¹³⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa AJB 2629/2010 és AJB 4196/2010 számú jelentése, 2010. szeptember, www.obh.hu/allam/jelentes/201002692.rtf

¹³¹ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 72. §

¹³² 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 73. § (3)

országának képviseletével lép kapcsolatba. A jelentés súlyos problémaként állapítja meg, hogy a vizsgált esetekben a gyámhivatal elmulasztotta a „késelem nélküli” kapcsolatfelvételt az adott külképviselettel (egy esetben erre csupán kilenc hónappal a születés után került sor).

- A gyámhivatal megkeresését két jellemző ok miatt utasítják el a diplomáciai képviseltek: a megadott **adatok nem illenek egyetlen ismert személyre sem** (azaz az anya által megadott adatok hamisak) vagy a **szülők kizárólagos jogának** tekintik a gyermek állampolgárságának megállapítására irányuló **eljárás kezdeményezését** (a szóban forgó állam nemzeti szabályozása alapján).
- Az ombudsman kifogásolta, hogy a gyámhivatal rendszeresen elmulasztja a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal értesítését a megkeresett diplomáciai képviselet elutasító válaszárol, ami **megakadályozza, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság a gyermek feltételezhető hontalanságát észlelje.**
- A jogi szabályozás nem ad útmutatást arra a helyzetre vonatkozóan, ha a megkeresett diplomáciai képviselet nem válaszol a gyámhivatal kérelmére, sem arra vonatkozóan, hogy **mi az az ésszerű határidő**, amelyet követően a képviselet hallgatása nemleges válaszként értelmezendő. Ez különösen súlyos probléma, mivel a gyakorlatban nem ritka, hogy a képviseltek a gyámhivatal többszöri megkeresésére ellenére sem válaszolnak több hónapra vagy akár éven keresztül.
- A jelentés kifogásolja, hogy az **ismeretlen állampolgárság nem keletkeztet semmilyen speciális jogállást** Magyarországon (szemben az elismert hontalansággal). A BÁH úgy kezeli ezeket a gyermekeket, **mintha anyjuk (feltételezett) származási országának állampolgárai lennének.** Ez azt jelenti, hogy ha az anyát „harmadik országbeli állampolgárnak”¹³³, tekintik, akkor a gyermeket kísérl nélküli kiskorúként kezelik, aki így egyéves humanitárius célú tartózkodási engedélyre jogosult.¹³⁴ Ha az anyát egy EU tagállam állampolgárának tekintik¹³⁵, akkor a gyermeke (tekintettel arra, hogy elhelyezését és ellátását egy gyermekvédelmi intézmény biztosítja) a szabad mozgás jogával rendelkező EGT állampolgárokat megillető regisztrációs igazolást kap. A második csoport széleskörű gyermekjóléti szolgáltatásokra jogosult, míg az első csoport tagjai – mint a vonatkozó szabályozás személyi hatálya alá nem tartozók – az ideiglenes hatályú elhelyezést leszámítva – lényegében semmilyen ilyen szolgáltatásban nem részesülnek.¹³⁶ Az ombudsman megállapítása szerint ez a gyakorlat **hátrányos megkülönböztetéshez** vezet.
- Az ombudsman jelentésében több alkalommal utal *de facto* hontalanságra abban az esetben, ha a külképviselet a gyermek állampolgárságát illetően elutasító választ ad vagy ésszerű időn belül nem reagál a gyámhatóság megkeresésére. E tanulmány szerzője teljes mértékben támogatja az ombudsman jelentésének konklúzióit és javaslatait, e kérdés-

¹³³ Nem az Európai Gazdasági Térség valamely államának állampolgára

¹³⁴ A kísérl nélküli kiskorúak jogállásra vonatkozóan lásd Gyulai Gábor: A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái Magyarországon, Európai Migrációs Hálózat, 2009. augusztus. http://helsinki.hu/dokumentum/A_nemzet_kozi_vedelem_nem%20EU-harmonizalt_%20formai_vegleges.pdf

¹³⁵ A legtöbb ilyen esetben az anyát román állampolgárnak vélik

¹³⁶ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 4. §

ben azonban nem osztja az országgyűlési biztos álláspontját. Az a gyermek, akit egyetlen állam sem tekint saját joga alapján állampolgárának **de jure és nem de facto hontalan**¹³⁷, tekintet nélkül arra, hogy ezt a tényt az érintett állam(ok) kifejezett nyilatkozattal erősíti(k) meg, vagy erre a külképviseltek válaszában tartós elmaradása, továbbá a szülők ismeretlen vagy bizonytalan személyazonossága együttesen utal. A szerző szeretné hangsúlyozni, hogy rendkívül fontos, hogy a *de facto* hontalanság fogalmát semmilyen olyan esetben ne alkalmazzák, amikor a *de jure* hontalanság is megállapítható, lévén ez utóbbiakkal kapcsolatban számos nemzetközi jogforrás fogalmaz meg pozitív kötelezettségeket, míg a *de facto* hontalanság fogalmát a nemzetközi jog nem vagy alig ismeri.

Az első két csoport esetében a hontalanság megelőzésére létrehozott szabályozás hiányossága egyértelmű. A harmadik és negyedik csoport vonatkozásában a vázolt körülmények az esetek többségében nem feltétlenül vezetnek hontalansághoz, azonban:

- fennáll legalábbis annak a veszélye, hogy az érintett gyermek néhány évre hontalanná válik;
- az illetékes hatóságok számára semmilyen útmutatás nem áll rendelkezésre a követendő eljárásról, továbbá eltérés tapasztalható a különböző hatóságok gyakorlata között;
- a kedvezményes magyar honosítás lehetősége (amely kiegészítő módon alkalmazza a területi elvet az általános vérségi elv mellett) csak részben képes e problémákat orvosolni és rendszerint nem nyújt azonnali megoldást; valamint említést érdemel, hogy
- a gyermekvédelmi szabályozás hiányosságai (például a kísérő nélküli kiskorúakra és az ismeretlen állampolgárságú gyermekekre vonatkozó szabályok hiánya vagy elégtelensége), továbbá az intézményrendszer diszfunkcionális működése miatt bizonyos, a negyedik csoportba tartozó gyermekek kivételesen káros következményeket és diszkriminatív bánásmódot kénytelenek elszenvedni.

A hontalanság megelőzését szolgáló mechanizmus fent bemutatott hiányosságai **súlyos kételyeket ébresztenek abban a tekintetben, hogy a vonatkozó szabályozás megfelel-e a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (1) bekezdésében és 2. cikkében foglalt nemzetközi kötelezettségeknek**. Mindez ráadásul – ahogy azt az ombudsmani vizsgálat is megállapította – **a gyermek jogairól szóló egyezmény 3. cikkének és 7. cikk (1) bekezdésének sérelmét is megvalósítja** (a gyermek mindenkifelett álló érdekének elsődlegessége, valamint joga, hogy születésekor állampolgárságot szerezzen).

II.4 Konklúziók és ajánlások

A hatályos magyar szabályozás elégséges biztosítékot nyújt a hontalanná válás megelőzésére vonatkozóan az állampolgárságról való lemondás kapcsán. A hontalanság születés kori megelőzését szolgáló garanciák azonban elégtelenek, mivel továbbra is **lehetővé teszik, hogy Magyarországon született gyermekek hontalanná váljanak vagy tartósan „ismeretlen állampolgárként” kelljen élniük**. E probléma orvoslása érdekében a következő változásokra lenne szükség:

¹³⁷ Vö. New York-i Egyezmény, 1. cikk (1) bekezdés

12. ajánlás – A jogalkotó az Áptv. módosításával biztosítsa, hogy minden Magyarországon született és születésével más állampolgárságot nem szerzett gyermeket ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak tekintsenek. Az ezt garantáló rendelkezésnek vonatkoznia kell a hontalan szülők Magyarországon született gyermekeire (függetlenül a szülők idegenrendészeti státuszától, illetve attól, hogy a szülők rendelkeznek-e magyarországi lakóhellyel), illetve azon gyermekekre is, akik nem „örökölhetik” egyik szülőjük állampolgárságát sem (amikor az állampolgárság szerinti ország nem, vagy diszkriminatívan alkalmazza a vérségi elvet).

13. ajánlás – Szükséges egy olyan szakmai protokoll kidolgozása, amely a nemzetközi védelemben részesített (menekült, oltalmazott és befogadott státuszú) szülők Magyarországon született gyermekeire vonatkozóan iránymutatást nyújt az állampolgárság születéskori megállapítását illetően. A protokollnak egyrészt tükröznie kell a példaértékű külföldi gyakorlatokat, másrészt törekednie kell a hontalanság megelőzésére, illetve az „ismeretlen állampolgárként” eltöltött időszak minimalizálására.

14. ajánlás – Minden olyan gyermeket, aki Magyarországon külföldi szülőktől (vagy külföldi anyától és ismeretlen apától) született, és akit szülei a szülést követően elhagytak, talált gyermeknek – és ezáltal magyar állampolgárnak – kellene tekinteni, amennyiben a gyermek külföldi állampolgárságának megállapítására és az állampolgársága szerinti országba való átadására irányuló erőfeszítések sikertelenek maradtak a születést követő egy éven belül.

III. A hontalanság csökkentése

III.1 Nemzetközi kötelezettségek

Az állampolgárság és a honosítás szabályozása hagyományosan az állami szuverenitás egyik hangsúlyos, szimbolikus jelentőségű eleme, amelyre a nemzetközi jog sokáig nem volt befolyással. Ezen elv általános érvényű a mai napig, mindazonáltal egyes lényeges nemzetközi emberi jogi kötelezettségek (mint például a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a hontalanság csökkentése) fokozatosan korlátozták az állami szuverenitást e téren az elmúlt évtizedekben. Magyarország, bármely más államhoz hasonlóan, szabadon állapíthatja meg a külföldiek honosítására vonatkozó szabályokat, amelyeknek azonban meg kell felelniük az alábbi, a hontalanság csökkentésére vonatkozó előírásoknak:

- Magyarország köteles belső jogában rendelkezni a területén jogszerűen és szokásosan tartózkodó személyek honosításának lehetőségéről;¹³⁸
- Magyarország feltételként nem írhat elő a honosítási kérelem benyújtását megelőzően a területén történő tíz évet meghaladó tartózkodási időt;¹³⁹
- Magyarország köteles elősegíteni a területén jogszerűen és szokásosan tartózkodó hontalan személyek számára a magyar állampolgárság megszerzését;¹⁴⁰

Fontos megjegyezni, hogy Magyarország az Európai Állampolgársági Egyezményhez való csatlakozása során a 11. és 12. cikk vonatkozásában fenntartással élt, és nem fogadta el, hogy

- a honosításról szóló döntéseknek írásbeli indokolást kelljen tartalmazniuk, továbbá hogy
- ezek a határozatok bírósági vagy közigazgatási úton felülvizsgálhatóak legyenek.

III.2 Honosítás és a hontalanság csökkentése

A védelemorientált és hatékony hontalanság-megállapítási eljárás, valamint a megfelelő jogokat biztosító védelmi státusz jelenti a hontalanság-specifikus védelmi rendszer alappilléreit. Mindazonáltal az egyetlen igazi „tartós megoldást” (azaz a hontalanságból ténylegesen kivezető utat) kizárólag egy tényleges állampolgárság megszerzése jelenti. A hatályos magyar szabályozás kilátásba helyezi a honosítás lehetőségét a hontalan személyek számára, ez a lehetőség azonban – elsősorban a rendszer általános (tehát nem csupán a hontalanokat érintő) hiányosságai miatt – mégsem biztosít valóban hatékony tartós megoldást.

¹³⁸ Európai Állampolgársági Egyezmény, 6. cikk 3. bekezdés

¹³⁹ Európai Állampolgársági Egyezmény, 6. cikk 3. bekezdés

¹⁴⁰ Európai Állampolgársági Egyezmény, 6. cikk 4. bekezdés g) pont

III.2.1 A honosítás általános szabályai

Az Áptv. 4. §-a határozza meg a honosítás általános feltételeit:

Kérelmére honosítható a nem magyar állampolgár, ha:

- a) a kérelem előterjesztését megelőző nyolc éven át folyamatosan Magyarországon lakott;
- b) a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban;
- c) megélhetése és lakóhelye biztosított Magyarországon;
- d) honosítása a Magyar Köztársaság közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti;
- e) igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül.¹⁴¹

A honosítás kérelmezésének lehetőségét kötelezően megelőző „**várakozási időt**” a jogalkotó néhány csoport vonatkozásában kedvezményesen szabályozta, ők ugyanis a magyar állampolgárságot már három- vagy öt éves helyben lakást követően kérelmezhetik.¹⁴²

Az állampolgársági eljárás lebonyolításáért és a döntés előterjesztéséért a **Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal** felelős, formálisan azonban a **köztársasági elnök hoz végleges döntést**.¹⁴³ Ennek következtében a honosítás **nem tekinthető „standard” közigazgatási eljárásnak**, így a közigazgatási eljárás általános szabályai és garanciái sem vonatkoznak rá.¹⁴⁴ Ez számos hátrányos következménnyel jár a hontalanság csökkentése szempontjából:

- **Nincsenek eljárási határidők**, ezért a honosítási eljárások indokolatlanul hosszúra nyúlnak, átlagosan nagyságrendileg másfél évig tartanak;¹⁴⁵
- A köztársasági elnök döntését **nem közigazgatási határozat formájában** hozza meg, az elutasító döntést egyszerű értesítésbe, míg a pozitív döntést honosítási okiratba foglalják;¹⁴⁶
- A döntések **nem tartalmazzak részletes indokolást**, az értesítés nem tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy honosítási kérelmét miért utasították el;
- **Nincs jogorvoslati lehetőség** sem közigazgatási, sem bírói úton.

Nem ismert továbbá, hogy a Köztársasági Elnök Hivatala mennyiben vizsgálja felül érdemben a BÁH által előterjesztett döntést. A Magyar Helsinki Bizottság évtizedes tapasztalata azonban azt sugallja, hogy a **Köztársasági Elnök Hivatala nem folytat részletes vizsgálatot**, hanem lényegében automatikusan jóváhagyja a BÁH döntéstervezeteit.

¹⁴¹ Mentessülhetnek például 65 évnél idősebbek, azok, akik magyar tannyelvű nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézményben szereztek végzettséget, stb.

¹⁴² Lásd a III.2.2-es fejezetet

¹⁴³ Áptv. 6. § (1) bekezdés

¹⁴⁴ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 13. § (1) bekezdés a) pont

¹⁴⁵ Forrás: ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselése

¹⁴⁶ Áptv. 6.§ (2) bekezdés; 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet a magyar állampolgárságról szóló 1995. évi LV. törvény végrehajtásáról, 4. § (2) bekezdés és 12. § (1) bekezdés

Aggályos és a demokratikus társadalommal összeegyeztethetetlen az a gyakorlat, hogy egy köz-igazgatási hatóság adott szervezeti egysége (a BÁH Állampolgársági Igazgatósága) egy ilyen súlyú kérdésben **mindenfajta külső ellenőrzés nélkül legyen jogosult döntést hozni**, és a döntést érdemben se a kérelmező, se jogi képviselője, se egy felülvizsgálatra jogosult szerv ne vitathassa. Ez a rendszer **lényegében egyedülálló Európában**, így nem csoda, hogy számos kritika éri ésszerűtlensége, valamint az átláthatóság és az elszámoltathatóság hiánya miatt. További aggályokat vet föl, hogy a vázolt eljárási keret szembe megy az Európai Állampolgársági Egyezmény szellemiségével.¹⁴⁷ E hiányosságok nem kizárólag a hontalanokat érintik, e csoport ugyanakkor különösen ki van téve negatív következményeinek, annak ellenére, hogy esetükben a honosítás igénye talán minden más csoportnál sürgetőbb, és ezt a nemzetközi és a magyar jog is elismeri.¹⁴⁸

III.2.2 A hontalanokra vonatkozó különleges szabályok

A hontalan személyekre vonatkozó, a honosítási eljárással kapcsolatos egyetlen kedvezményes rendelkezés a kérelem benyújtását megelőző kötelező **„várakozási időt” nyolc évről öt évre csökkenti**.¹⁴⁹ Említésre érdemes azonban, hogy a menekültek – mint összehasonlításra alkalmas csoport – esetében ez az időtartam csupán három év (csakúgy, mint a magyar állampolgár házastársa vagy szülei vonatkozásában). Egy nem menekült hontalan személynek ugyanolyan (ha nem nagyobb) szüksége van tartós megoldásként a magyar állampolgárság megszerzésére, mint egy menekültnek, ezért a fenti megkülönböztetés indokolatlannak tűnik.

Ezen a ponton elengedhetetlen megemlíteni, hogy a magyar szabályozás csalóka a honosítást megelőző „várakozási idő” tekintetében, ennek **számítása ugyanis csupán attól az időponttól kezdődhet, amikor a külföldi Magyarországon lakóhelyet létesít**.¹⁵⁰ A menekültek elismerésüket követően azonnal lakóhelyet létesíthetnek, míg a hontalan vagy befogadott státusszal, illetve keresőtevékenység vagy tanulmányok folytatása címén tartózkodási engedéllyel rendelkezők ezt csak akkor tehetik meg, amikor letelepedési engedélyt¹⁵¹ szereznek.¹⁵² Következésképpen a várakozási idő ezekben az esetekben **legalább három évvel meghosszabbodik** az Áptv.-ben meghatározottakhoz képest. Így tehát míg a menekültek először a státuszuk elismerését követő három év után nyújthatnak be honosítási kérelmet, a lakóhellyel automatikusan nem rendelkező hontalanoknak erre még a legoptimistább forгатókönyv szerint is a **valóságban először nyolc év**¹⁵³ **elteltével** nyílik lehetőségük. Figyelembe véve Magyarország nemzetközi kötelezettségeit a hontalanság csökkentésére, a menekültekre vonatkozó jóval kedvezőbb szabályozást, valamint számos európai

¹⁴⁷ Konkrét nemzetközi kötelezettség megsértése nem állapítható meg, tekintettel Magyarországnak az egyezményhez való csatlakozásakor tett fenntartásaira (lásd a III.1 fejezetet)

¹⁴⁸ Európai Állampolgársági Egyezmény, 4. cikk és 6. cikk (4) bekezdés g) pont; Áptv. 1. § (1) és (3) bekezdés

¹⁴⁹ Áptv. 4. § (4) bekezdés

¹⁵⁰ Az eljáró hatóság ezt a feltételt az Áptv. 4. §-ának szövegéből vezeti le (a 4. § (4) bekezdése kifejezett „lakóhelyről” beszél, míg a 4. § (1) bekezdés a) pontja és 4. § (2) bekezdése a „lakik” szót használja). Érdekes, hogy a tapasztalat szerint e megszorító feltétel léte pusztán a vonatkozó rendelkezések idegen nyelvű fordításából általában nem derül ki a külföldi elemző vagy a témában érintett nemzetközi szervezetek számára.

¹⁵¹ Lásd az I.8.8-as fejezetet

¹⁵² Azt megelőzően csupán szálláshellyel rendelkeznek

¹⁵³ Három plusz öt

ország pozitív gyakorlatát¹⁵⁴ megállapítható, hogy a hontalanok számára **az állampolgárság kérelmezéséhez Magyarországon szükséges „várákozási idő” indokolatlanul hosszú.**

Noha nincs közvetlen kapcsolatban a hontalanság csökkentésével, az elemző nem hagyhatja említés nélkül, hogy az általános nyolcéves szabály hatálya alá eső külföldiek esetében a teljes várákozási idő a fentiek miatt a legtöbb érintett csoport számára minimum **tizenegy évre** nő. Ez **sérti az Európai Állampolgársági Egyezmény 6. cikk (3) bekezdését**, amely az állampolgárság megszerzéséhez szükséges jogszerű és szokásos tartózkodás időt tíz évben maximalálja. Az egyezmény által használt „tartózkodás idő” (*period of residence*) kifejezés nem letelepedést vagy huzamos tartózkodást jelent¹⁵⁵, tehát a várákozási időt a tartózkodásra való jogosultság megszerzésétől kell számítani, függetlenül a tartózkodás jogcímétől.

A hontalanság csökkentését célzó magyar rendszer diszfunkcionális jellegét jól mutatják a statisztikai adatok: **2008-ban például csupán három hontalan személy szerzett magyar állampolgárságot.**¹⁵⁶

III.3 Konklúziók és ajánlások

A honosítás magyar szabályozása Európában viszonylag egyedülálló abban a tekintetben, hogy lényegében minden a közigazgatási eljárásokban egyébként alkalmazott eljárási garanciát nélkülöz. Ez az indokolatlan gyakorlat és az átláthatóság általános hiánya negatívan befolyásolhatja a hontalanság csökkentésének lehetőségét. A hontalanok állampolgárság-szerzését gyakorlatban megelőző **minimum nyolc éves „várákozási idő” ésszerűtlenül hosszú**, különösen a menekültekre vonatkozó jóval kedvezőbb szabály ismeretében, figyelembe véve, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek közül a hontalanok szorulnak rá leginkább egy tényleges állampolgárság megszerzésére. E problémák orvoslása érdekében a következő változásokra van szükség:

15. ajánlás – A honosítás váljon „standard” közigazgatási eljárássá, amelyre alkalmazandók a közigazgatási eljárásokra vonatkozó általános szabályok, mint az ésszerű eljárási határidő, az elutasító döntések kötelező indoklása és a bírói jogorvoslat lehetősége. Ehhez kapcsolódóan szükséges, hogy Magyarország visszavonja az Európai Állampolgársági Egyezményhez való csatlakozásakor tett fenntartásait, és biztosítsa a nemzeti jogszabályok teljes összhangját e kulcsfontosságú nemzetközi egyezmény rendelkezéseinek összességével.

16. ajánlás – Az Európai Állampolgársági Egyezmény vonatkozó kötelező rendelkezésének való megfelelés érdekében szükséges a honosítást megelőző „várákozási időt” a jogszerű tartózkodás kezdetétől és nem a lakóhely létesítésétől kezdve számítani.

17. ajánlás – A honosítás lehetőségét megelőző szükséges „várákozási időt” ajánlott ötről három évre csökkenteni a hontalanok esetében, akik így e tekintetben a leginkább kedvezményezett csoportba kerülnének.

¹⁵⁴ A hontalan személyekre vonatkozó, a honosítás lehetőségét megelőző tényleges várákozási idő Belgiumban két év, Szlovákiában három év, Lengyelországban, Franciaországban és Olaszországban öt év, stb.

¹⁵⁵ A nemzetközi jogi dokumentumok ezekre a *permanent residence* vagy *long-term residence* kifejezéseket használják

¹⁵⁶ Forrás: ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselése

A Magyar Helsinki Bizottság

Az 1989-ben alakult Magyar Helsinki Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban biztosított emberi jogok érvényesülését, jogi segítséget nyújt azoknak, akik az állami szervek által okozott jogsértés áldozataivá váltak, illetve tájékoztatja a közvéleményt a jogsérelmekről. A Helsinki Bizottság erőfeszítéseket tesz, hogy a hazai jogszabályokban következetesen érvényesüljenek az emberi jogi normák; működési területén elősegíti a jogi oktatást és továbbképzést Magyarországon és külföldön.

A Magyar Helsinki Bizottság tevékenységének két fő területe a menekülők és a nemzetközi egyezmények alapján oltalomra szoruló külföldiek jogainak védelme, továbbá a rendvédelmi szervek és az igazságszolgáltatás működésének nyomon követése. A Helsinki Bizottság megkülönböztetett figyelmet fordít a fogvatartottak helyzetére, a védelemhez való jog és a törvény előtti egyenlőség elvének tényleges érvényesülésére.

Honlap: www.helsinki.hu

A szerző

Gyulai Gábor 2000 óta dolgozik menekültügyi területén. Az ENSZ Menekültügyi Főbizottság magyarországi képviseletén töltött két évet követően a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa lett, ahol jelenleg a menekültügyi program vezetőjeként és trénerként dolgozik. Fő kutatási és szakmai érdeklődési területei a bizonyítási kérdések a menedékjogi eljárásban, a származási országinformáció és az orvosi szakvélemények bizonyítékként való alkalmazása, a hontalanság, az interkulturális kommunikáció, a családgyejesítés, a jogalkotás emberi jogi szemléletű befolyásolása, valamint emberi jogi és menekültügyi oktatás. Az utóbbi években e témákban számos képzést tartott ügyvédek, bírók, menekültügyi döntéshozók, rendőrök, diákok és szociális munkások számára mintegy tucat európai országban. Tagja az Európai Menekültügyi Tanács (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) menedékjogi rendszerekkel foglalkozó szakértői munkacsoportjának, az európai országinformációs képzőhálózatnak (European COI Training Network), tanácsadóként részt vesz az Európai Menekültügyi Tananyag (European Asylum Curriculum, EAC) projektben és az ENSZ Menekültügyi Főbizottság hontalansággal kapcsolatos nemzetközi konzultációs folyamatában. A hontalanság témájában konzultánsként együttműködik a Nyílt Társadalom Intézettel (Open Society Institute) is.

A közelmúltban megjelent publikációi:

- *Kiutasítás és emberi jogok – A kényszerű, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának alkalmazási kérdései a kiutasítás bírói elrendelése vagy felülvizsgálata során*, Magyar Helsinki Bizottság, 2009
http://helsinki.hu/dokumentum/Kiutasitas_es_emberi_jogok.pdf
- *A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái Magyarországon*, Európai Migrációs Hálózat, 2009.
http://helsinki.hu/dokumentum/A_nemzetkozi_vedelem_nem%20_EU-harmonizalt_%20formai_vegleges.pdf

- *Remember the Forgotten, Protect the Unprotected [Emlékezzünk az elfeledettekre, védelmezzük a védteleneket]*, Forced Migration Review, 32. szám (a hontalansággal foglalkozó különkiadás), 2009. április, 48–49. oldal
<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR32/48-49.pdf>
- *Country Information in Asylum Procedures – Quality as a Legal Requirement in the EU [Országinformáció a menedékjogi eljárásban – A minőség, mint jogi követelmény az EU-ban]*, Magyar Helsinki Bizottság, 2007
http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/COI_in_Asylum_Procedures_US.pdf
- *Forgotten without Reason – Protection of Non-Refugee Stateless Persons in Central Europe [Ok nélkül elfeledve – A menekült státuszra nem jogosult hontalanok védelme Közép-Európában]*, Magyar Helsinki Bizottság, 2007
http://helsinki.webdialog.hu/dokumentum/Statelessness_CentralEu.pdf

A hontalanság hosszú ideje az emberi jogok és a nemzetközi védelem egyik igazságtalanul elfeledett területe. Bár már több mint fél évszázad telt el a mérföldkő jelentőségű 1954-es New York-i Egyezmény elfogadását követően, ma is csupán néhány ország működtet kifejezetten a hontalanokra vonatkozó, jogszabályban lefektetett alapokon álló védelmi mechanizmust. Magyarország így úttörő jelentőségű lépést tett, amikor 2007-ben létrehozta saját, részletesen kidolgozott jogszabályi rendelkezéseken alapuló hontalanság-meghatározási eljárását. Bár a hontalanok védelmére kidolgozott magyar rendszer születése óta a nemzetközi figyelem középpontjában áll, gyakorlati működése mindeztidáig nem képezte empirikus kutatás tárgyát. Jelen tanulmány ezt a hiányosságot igyekszik pótolni, továbbá górcső alá veszi a hontalanság megelőzésére és csökkentésére irányuló magyar szabályozást. A kutatás eredményei elsősorban a hatályos jogszabályok vizsgálatán, a hontalansággal kapcsolatos közigazgatási és bírói döntések elemzésén, valamint a Magyar Helsinki Bizottság közvetlen tapasztalatain alapulnak.

