



Magyar Helsinki Bizottság

Személyes beadvány

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>III/1664-4/2014</i>	
Érkezett: 2014 NOV 14.	
Példány: <i>1</i>	Kezelőiroda:
Melléklet: <i>0</i> db	<i>mu</i>

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Magyarország Alkotmánybírósága
1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Tárgy: A Magyar Helsinki Bizottság beavatkozási beadványa a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által a 17.K.30.417/2014/7. sz. végzéssel kezdeményezett egyedi alkotmánybíróági normakontroll ügyében

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. szeptember 22-én kelt, 17.K.30.417/2014/7. sz. végzésével *[redacted]* indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, miszerint az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdésebe és XV. cikk (2) bekezdésébe ütközik a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt Magyarország területén való jogszerű tartózkodás mint a hontalanság elismerésének objektív előfeltétele, és erre tekintettel kezdeményezte e kitétel általános és az érintett perben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. 54. § (1) bek. alapján engedélyezte a Magyar Helsinki Bizottság (1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.) perbe történő beavatkozását.

Mellékelem a Magyar Helsinki Bizottság és az Európai Hontalanügyi Hálózat (melynek szervezetünk alapító tagja) szakértői elemzését és állásfoglalását, valamint a szervezetünk specifikus szakértelmét alátámasztó referencialistát. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy döntéshozatala során vegye figyelembe a dokumentumban foglaltakat.

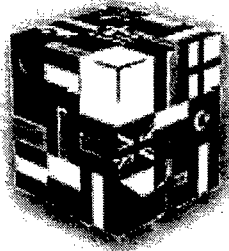
Budapest, 2014. november 13.

Tisztelettel:

dr. Kádár András
társelnök

Magyar Helsinki Bizottság

Magyar Helsinki Bizottság
Hungarian Helsinki Committee
1054 Bp., Bajcsy-Zs. út 36-38. I/12.
Telefon/fax: 321-4141
Adószám: 19013985-1-41



European
Network on
Statelessness

A Magyar Helsinki Bizottság és az Európai Hontalanügyi Hálózat

SZAKÉRTŐI ELEMZÉSE ÉS ÁLLÁSFOGLALÁSA

a hontalanság-meghatározási eljárásban alkalmazott jogszerű tartózkodási feltételről

Budapest, 2014. november 13.

1. BEVEZETŐ

Jelen elemzés és állásfoglalás tárgya a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 76. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely **a hontalanság-meghatározási eljárás előfeltételeként határozza meg a jogszerű tartózkodást**. E feltétel a téma hazai és nemzetközi szakértőinek egyöntetű álláspontja szerint **ellentétes az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 1. cikk 1. bekezdésében foglaltakkal**. A Harmtv. 76. § (1) bekezdése így egyrészt megsérti az Alaptörvény B cikk (1) bekezdését, Q cikk (2) bekezdését és XV. Cikk (2) bekezdését, másrészt nincs összhangban elő az Egyezményt kihirdető 2002. évi II. törvény vonatkozó rendelkezésével.

2. NEMZETKÖZI ÉS BÍRÓI IRÁNYMUTATÁS, KRITIKA

A hontalanok ügyének képviselésével az ENSZ Közgyűlés által évtizedek felhatalmazott, e téren egyedülálló tapasztalattal és szakmai autoritással bíró **ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR)** iránymutatása e kérdés tekintetében egyértelmű: *„A részes állam területén mindenki számára biztosítani kell a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Az Egyezmény semmilyen formában nem utal arra, hogy egy személy csak abban az esetben nyújthat be hontalanság megállapítása iránti kérelmet, ha jogszerűen tartózkodik az adott országban. Egy ilyen kikötés különösen annak fényében lenne igazságtalan és méltánytalan, hogy az állampolgársággal nem rendelkező hontalanok gyakran nem rendelkeznek azokkal a dokumentumokkal, amelyek megléte feltétele annak, hogy jogszerűen lépjenek be a részes államba, illetve annak területén jogszerűen tartózkodjanak.”¹*

Az ENSZ rasszizmussal, faji megkülönböztetéssel, idegengyűlölettel és intoleranciával foglalkozó különleges rapportőre 2011-es látogatását követően egyértelmű ajánlásban jelezte a korlátozó rendelkezés ütközését Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel, felszólítva a magyar kormányt a probléma orvoslására: *„A hontalansággal kapcsolatban a rapportőr felszólítja a Kormányt, hogy módosítsa a 2007. évi II. törvényt, különös tekintettel arra rendelkezésre, amely a jogszerű tartózkodás feltételéhez köti a hontalan státusz kérelmezésének lehetőségét, annak érdekében, hogy megfeleljen a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló 1954. évi Egyezmény által támasztott kötelezettségeknek, mely egyezményt Magyarország is ratifikálta.”²*

A **Fővárosi Bíróság** több korábbi, jogerős ítéletében ezzel összecsengő álláspontra helyezkedett rögzítve, hogy a hontalanság megállapításának anyagi jogi feltételeit az Egyezmény 1. cikk 1. bekezdése tartalmazza, és ehhez képest a Harmtv. csak a hontalansági eljárás lefolytatásának eljárási szabályait határozza meg, amelyek további anyagi jogi feltételeket nem írhatnak elő. A Fővárosi Bíróság arra is rendre felhívta a figyelmet, hogy az alperes megszorító

¹ ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *A hontalanságról szóló 2. számú iránymutatás – A hontalanság-meghatározási eljárás*, HCR/GS/12/02, 2012. április 5., 17. bekezdés – kiemelés a szerzőtől

² ENSZ Közgyűlés: *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, Githu Muigai – Mission to Hungary, A/HRC/20/33/Add.1, 2012. április 23., 72. bek.

jogszabály-értelmezését alkalmazva lényegében senkit sem lehetne hontalanként elismerni, hiszen a hontalan személyeket egyetlen ország sem ismeri el saját állampolgáraként, ezen okból nem is rendelkeznek érvényes útiokmánnyal, így nem felelhetnek meg a Harmtv. 13. § (1) bekezdés a) pont előírásainak.³

3. A KIZÁRÓ KLAUZULÁKAT AZ EGYEZMÉNY TAXATÍVAN FELSOROLJA

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. **Az 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 ellentétes az Egyezménnyel. Ebből a szempontból irreleváns, hogy e kizáró ok a Harmtv-ben máshol szerepel, mint az Egyezményből szó szerint átvett kizáró klauzulák mivel **a rendelkezés nemzetközi jogba ütközését tartalma és joghatása alapján kell vizsgálni**, nem pedig szövegszerű megfogalmazása vagy szabályozásbeli helyzete alapján.

Nem véletlen, hogy az Egyezmény 1. cikke egyike azoknak, amelyekhez az Egyezmény 38. cikk 1. bekezdés értelmében a részes államok nem tehetnek fenntartást, jelezve, hogy az egyezményes definíció nem alkalmazható megszorító módon, egyéb követelményeket bevezető nemzeti szabályozás útján. Hovatovább **az ENSZ égisze alatt működő Nemzetközi Jogi Bizottság is megállapította, hogy az Egyezményben szereplő hontalandefiníció a nemzetközi szokásjog részét képezi**, ami tovább erősíti a definíció „érinthesetlenségét”.⁴

4. A HONTALANKÉNTI ELISMERÉS NEM KONSTITUTÍV, HANEM DEKLARATÍV HATÓSÁGI AKTUS

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság iránymutatása szerint *„Egy személy hontalannak tekintendő attól a pillanattól kezdve, hogy megfelel az 1954. évi Egyezmény 1. cikk 1. bekezdésében rögzített feltételeknek. Tehát az állam vagy az UNHCR által azzal kapcsolatban hozott döntése, hogy az adott személy teljesíti az 1. cikk 1. bekezdésének kritériumait egy deklaratív és nem konstitutív aktus”*.⁵ A hontalankénti elismerés tehát – hasonlóan a menekültkénti elismeréshez – **csupán megállapítja a hontalanság objektív tényét, nem pedig keletkezteti azt.** A hontalan személy **akkor is hontalan, ha jogszerűtlenül lép be vagy tartózkodik egy részes állam területén.** A Főbiztosság iránymutatása alapján továbbá *„[...] az 1954. évi Egyezmény implicit módon tartalmazza, hogy a részes államoknak saját joghatóságuk keretében azonosítaniuk kell a hontalan személyeket annak érdekében, hogy számukra az egyezményben vállalt kötelezettségeiknek megfelelően biztosítani tudják a megfelelő bánásmódot”*. Ezt követően a Főbiztosság felszólítja az államokat, hogy hozzanak létre egy megfelelően szabályozott jogi státuszt a hontalanként elismert személyek számára, hiszen *„annak ellenére, hogy az 1954. évi Egyezmény nem követeli meg explicit módon a hontalanként azonosított személyek számára a tartózkodási jog biztosítását, ennek engedélyezése megfelel az Egyezmény tárgyának és céljának. Ezt tükrözi a hontalanság-meghatározási eljárást működtető államok gyakorlata is. A tartózkodási jog biztosítása nélkül az érintett személy ki van téve a biztonság folyamatos hiányának és nem tudja élvezni a számára az Egyezmény és a nemzetközi emberi jogok által garantált jogokat”*.⁶

Mindezek ismeretében a „jogszerűen tartózkodó” kitétel az Egyezmény egyes, gazdasági-szociális jogokat megállapító rendelkezéseinél egyedül úgy értelmezhető helyesen, hogy a hontalanság-meghatározási eljárásban hontalanként beazonosított, és ezáltal kötelezően tartózkodási jogcímet szerző személyeket is magában foglalja, függetlenül attól, hogy az elismert hontalanok az általános idegenrendészeti jogszabályoknak megfelelően érkeztek vagy tartózkodtak-e az országban a hontalanság megállapítását megelőzően.

5. AZ EGYEZMÉNYT CÉLJAINAK MAI KONTEXTUSÁBAN KELL ÉRTELMEZNI

Lényeges az 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 változása miatt. Hat évtizeddel később a hontalanság, mint jelenség jellemzői és dimenziói teljesen mások Európában. **E probléma ma a kontinensen egy jóval kisebb, kevésbé látható és tagoltabb csoportot érint**, akik esetében a hontalanság

³ Lásd a Fővárosi Bíróság 24.K.31.412/2009/6 és 15.K.35.063/2008/10 sz. ítéleteit

⁴ Nemzetközi Jogi Bizottság: *A diplomáciai védelemre vonatkozó cikkek kommentárral*, 2006, 49. oldal

⁵ ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *A hontalanságról szóló 1. számú iránymutatás – A „hontalan személy” meghatározása a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi Egyezmény 1. cikkének 1. bekezdése szerint*, HCR/GS/12/01, 2012. február 20., 17. bekezdés

⁶ ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *A hontalanságról szóló 3. számú iránymutatás – A hontalanok jogállása a nemzeti jogban*, HCR/GS/12/03, 2012. július 17., 28. bekezdés

gyakran kapcsolódik valamilyen **migrációs tényezőhöz** (például az érintett vagy szülei korábbi kényservándorlásához). Annak érdekében, hogy az 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 értelmezése során tekintettel lenni a mai valós kihívásokra, valamint az emberi jogok folyamatos fejlődésére.**

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 útiokmányt szerezni.** Kivételek ugyan léteznek (például a hontalan palesztinok számára a Palesztin Hatóság vagy egyes közel-keleti államok által kiállított és Magyarország által elismert útiokmányok), de még ezekben 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 kényszmigránsokat lényegében kizárja a védelemből,** miközben a mai európai kontextusban pontosan ez a népesség jelenti az Egyezmény elsődleges célcsoportját.

Jó párhuzammal szolgál e rendelkezés anakronizmusára és abszurditására a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény („Genfi Egyezmény”), amely szinte szövegszerűen egyezik az Egyezménnyel a menekültek, illetve hontalanok számára biztosított jogok, illetve az egyes jogoknál felmerülő „jogszerűen tartózkodó” kitétel vonatkozásában. Abszurd és példa nélkül álló lenne, ha egy részes állam emiatt csupán az általános idegenrendészeti szabályoknak megfelelően beutazó és tartózkodó menekülteknek (tehát lényegében fiktív esetekben) biztosítaná a menekült státusz alapján élvezhető jogokat. A menedéjog szerves fejlődése több évtizeddel ezelőtt túllépett ezen a korlátozó megfogalmazáson és a menekülteként elismert személyeket automatikusan jogszerű tartózkodónak tekintik minden működő menekültügyi rendszerrel bíró államban (Magyarországon is), függetlenül attól, hogy túlnyomó részük csak „illegálisan” tud eljutni a biztonságot nyújtó országba.

6. NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN EGYEDÜLÁLLÓ

A jogszerű tartózkodás feltétele nemzetközi összehasonlításban egyedülálló: **egyetlen más országban működő hasonló mechanizmus sem szab ilyen kritériumot.** Sem a hasonló francia,⁷ spanyol,⁸ lett,⁹ moldovai,¹⁰ grúz,¹¹ brit,¹² török,¹³ szlovák,¹⁴ mexikói¹⁵ és Fülöp-szigetek¹⁶ védelmi szabályozás, sem az olasz bírói eljárás nem tartalmaz ilyen korlátozást és **a nem jogszerűen érkező/tartózkodó külföldiek mindegyik referenciának tekinthető államban jogosultak hontalanság elismerése iránti kérelmet benyújtani és védelmet kapni.** Hasonlóan nem szabja feltételként a jogszerű tartózkodást a jelenleg a parlamenti zárószavazásra váró brazil törvényjavaslat, és a szövegezés előrehaladott fázisában levő Costa Rica-i szabályozás-tervezet sem. A holland kormány mellett és felkérésére működő Holland Migrációügyi Tanácsadó Bizottság (ACVZ) közelmúltban kiadott jelentése kifejezetten felszólítja a holland kormányt, hogy vezessen be hontalanság-meghatározási eljárást és azt tegye elérhetővé minden Hollandiában tartózkodó külföldi számára, a jogszerű tartózkodástól függetlenül.¹⁷

A jog és a joggyakorlat nemzetközi fejlődésével a magyar szabályozás így egyértelműen szembemegy. A Harmtv. kérdéses rendelkezését számos (állami és civil) szakértő minősítette érthetetlennek és értelmetlennek több nemzetközi konferencia és szakmai találkozó alkalmával.

7. TÉNYSZERŰEN MEGALAPOZATLAN JOGALKOTÓI ÉRVELÉS

Mindezek fényében 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*

⁷ 1952. július 25-i 52-893 sz. menedéjogi törvény

⁸ 2001. július 20-i 2001/865. sz. királyi rendelet a hontalan státusz elismerésének szabályozásáról

⁹ 2004. március 2-i törvény a hontalanokról

¹⁰ 2011. december 28-i törvény egyes jogszabályok módosításáról és kiegészítéséről

¹¹ 2007. június 27-i 515-ös sz. elnöki rendelet a hontalan státusz meghatározásának szabályairól

¹² A Bevándorlási Szabályok 2013. április 6-i módosítása nyomán hatályba lépett rendelkezések

¹³ 2013. április 4-i 6458-as sz. törvény a külföldiekről és a nemzetközi védelemről

¹⁴ 2011. október 21-i 404/2011. sz. törvény a külföldiek tartózkodásáról és egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről

¹⁵ 2011. május 25-én elfogadott migrációs törvény

¹⁶ 2012. október 18-i 585-ös sz. minisztériumi rendelet a menekült és hontalan státusz meghatározására szolgáló eljárásról

¹⁷ Netherlands Advisory Committee on Migration Affairs: No Country of One's Own – An advisory report on treaty protection for stateless persons in the Netherlands, Hága, 2014. szeptember, 72. o.

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 – rosszhiszeműen – hontalan státuszért folyamodjanak”. Ez az érvelés azonban – a nemzetközi kötelezettségek megsértésén túl (lásd fent) – pusztán gyakorlati okokból is abszurd és megalapozatlan.

A nem jogszerűen érkező vagy tartózkodó külföldiek a visszairányítás vagy kiutasítás során **bármikor előterjeszthetnek 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 Magyarországra illegálisan, irregulárisan belépő, vagy a tartózkodási jogosultságot elvesztő külföldiek túlnyomó többsége **egyértelmű, az illetékes hatóságok számára ismert, igazolt állampolgársággal rendelkezik**, így a hontalanság lehetősége fel sem merül. Nem életszerű, hogy az ilyen helyzetben levő külföldiek tömegesen állítsák, hogy eddigi állításaik és benyújtott dokumentumaik egytől egyig hamisak.

Mindezt egyértelműen **igazolja a nemzetközi tapasztalat** is: a hontalan státuszt kérelmezők száma kivétel nélkül minden olyan országban alacsony (például a menedékkérők számához képest elenyésző), ahol létezik a magyarhoz hasonló hontalanság-specifikus védelmi rendszer, de az elismerésnek nem feltétele a jogszerű tartózkodás (lásd az előző pontnál). A legjobb példa ennek alátámasztására Franciaország, amely Európa egyik elsődleges bevándorlási célországa és évről évre az egyik legmagasabb menedékkérői számot regisztrálja (30 000 és 70 000 között). Ehhez képest a hontalan státuszt kérelmezők száma soha nem lépi át az évi 100-250 főt (a menedékkérelmek számának kevesebb, mint fél százaléka), annak ellenére, hogy a már 1953. óta működő francia hontalanság-meghatározási eljárás természetesen nem írja elő feltételként a jogszerű tartózkodást. Szintén jó példa lehet Spanyolország, amely az elmúlt évtizedben Európa legnépszerűbb bevándorlási célországa volt (egyes években több mint 800 000 új bevándorlóval), a hontalan státuszt kérelmezők száma ugyanakkor – egy évet leszámítva – soha nem volt több néhány tucatnál.

E kérdés kapcsán végezetül megemlítendő, hogy a kormányzati szervek visszaélésekkel kapcsolatos – sokszor méltányolható – aggályai **semmilyen módon nem befolyásolhatják Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését**. Az esetleges rosszhiszemű vagy nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek kiszűrése és megfelelő jogi és eljárási garanciák mellett lefolytatott és alapos vizsgálatot követő, de gyors elutasítása a nemzetközi kötelezettségeket tiszteletben tartó módon a hatósági működés hatékony szabályozásával és megszervezésével biztosítandó, nem pedig jogsértő és irracionális korlátozások bevezetésével.

8. KONKLÚZIÓ

A fentiek érvek alapján egyértelműen megállapítható, hogy **a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében foglalt jogszerűségi feltétel ellentétes Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel és megsérti az Egyezmény 1. cikk 1. bekezdését**. Az értelmetlen, jogsértő és a nemzetközi gyakorlattal is szembemenő rendelkezés alapvetően kérdőjelezi meg a hontalanok védelmére és a hontalanság meghatározására létrehozott hazai rendszer egyéb – kétségtelen – vívmányait. A nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének alábbi módosításával orvosolható:

76. § (1) A hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén **[jogszerűen]** tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul, amelyet a hontalankénti elismerését kérő (a továbbiakban: kérelmező) szóban vagy írásban terjeszthet elő.

9. KIEGÉSZÍTŐ MEGÁLLAPÍTÁS

Bár a vizsgált kérdéshez közvetlenül nem kapcsolódik, az Egyezmény és a hazai szabályozás összhangjának vizsgálata szempontjából szintén releváns, hogy az Alaptörvény Q) cikk 2) bekezdésének sérelmét okozó, **értelemmódosító fordítási hiba** található az Egyezmény 2002. évi II. törvényben kihirdetett hivatalos magyar nyelvű fordításában. Míg a magyar fordítás hontalandefiníciója (1. cikk 1. bek.) a „saját joga alapján” megfogalmazást használja (a Harmtv. pedig a „saját joga szerint” kifejezést), az Egyezmény hiteles nyelvi változatai (angol és francia) a „**saját jogának alkalmazása során**” vagy „**saját jogának alkalmazásával**” megfogalmazást tartalmaznak,¹⁸ hangsúlyozva az **állampolgársági szabályok gyakorlati alkalmazásának jelentőségét**, pusztán a jogszabályok tartalmának vizsgálatán túl. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság iránymutatása hosszasan elemzi ezen, a magyar fordításban nem is szereplő (!) fogalom jelentőségét, és explicit módon is hangsúlyozza, hogy „[...] az 1. cikk 1. bekezdésében a

¹⁸ „under the *operation* of its law” (angol), „par *application* de sa législation” (francia)

*hontalanság meghatározásával kapcsolatban szereplő „jog” terminus olyan esetekre is vonatkozik, amikor egy állam a gyakorlatban jelentősen eltér a jogszabályi előírásoktól.*⁴⁹ E hibás fordítás jelentős tartalmi különbséget rejt a gyakorlatban, hiszen számos személy válhat úgy hontalanná, hogy az állampolgárság elvesztésének vagy nem megszerzésének hátterében a hatóságok gyakorlata (például nemzetiségi, vallási, nemi alapú hátrányos megkülönböztetés, az állampolgárságtól való jogellenes megfosztás, stb.), és nem pedig az állampolgársági jogszabályok tartalma áll. Az ilyen esetek kapcsán az Egyezmény hatályos magyar fordítása az Egyezmény valós, hiteles tartalmától eltérő jogalkalmazáshoz, és ezáltal a nemzetközi kötelezettségek megsértéséhez és indokolatlan jogbizonytalansághoz vezet, ezért álláspontunk szerint az Egyezmény és a belső jog összhangjának megteremtéséhez elengedhetetlen a 2002. évi II. törvény az Egyezmény 1. cikk 1. bekezdését átültető rendelkezésének helyesbítése az alábbiak szerint:

1. A jelen Egyezmény céljából a „hontalan személy” kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját **[joga alapján]** jogának alkalmazása során állampolgárának.

Szükséges továbbá a Harmtv. 2. § b) pontjának helyesbítése is:

b) hontalan: akit saját **[joga szerint]** jogának alkalmazása során egyetlen állam sem ismer el állampolgárának;

Melléletek:

1. sz. melléklet: szakértői háttérinformáció

¹⁹ ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *A hontalanságról szóló 1. számú iránymutatás – A „hontalan személy” meghatározása a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi Egyezmény 1. cikkének 1. bekezdése szerint*, HCR/GS/12/01, 2012. február 20., 17. bekezdés

1. SZ. MELLÉKLET – SZAKÉRTŐI HÁTTÉRINFORMÁCIÓ

A szakértői elemzés és állásfoglalás szerzője, Gyulai Gábor a Magyar Helsinki Bizottság menekültügyi programvezetője, az Európai Hontalanügyi Hálózat (European Network on Statelessness) alapító tagja és elnöke, valamint többek között az Európai Bíróképző Hálózat (European Judicial Training Network) szakértői csoportjának meghívott tagja. 2006. óta foglalkozik a hontalanság kérdésével kutatóként és oktatóként egyaránt. Külső szakértőként, illetve konzultánsként évek óta együttműködik a hontalanság témájában az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, valamint számos kormányzati és civil szervezettel.

Képzési tevékenység:

- Az elmúlt években számos ország *állami hatósági* munkatársai számára tartott hontalansággal kapcsolatos képzést, előadást, például: Magyarország, Luxemburg, Amerikai Egyesült Államok, Moldova, Ecuador, Mexikó, Fülöp-szigetek, Panama, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Oroszország, Kazahsztán, Burundi, Szerbia, Macedónia, stb.;
- Többtucat ország civil szervezeti munkatársait (több száz fő), illetve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság több földrészről származó mintegy 150 munkatársát képezte a hontalanság témájában;
- Meghívott előadó volt az Oxfordi Egyetem 2010-es, és a hollandiai Tilburgi Egyetem 2012-es, 2013-as és 2014-es hontalanságról szóló nyári egyetemén, valamint az ecuadori Andoki Egyetem egy 2011-es konferenciáján; több tucat európai, közel-keleti, közép-ázsiai és latin-amerikai egyetemi tanárt képzett ebben a témában, stb.

Kutatói és szakértői tevékenység:

- 2006 és 2014 között az alábbi országokban végzett a hontalanság megelőzésével és csökkentésével, illetve a hontalanok védelmével kapcsolatos kutatást: Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság, Németország és Amerikai Egyesült Államok;
- Részt vett az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság által szervezett több globális szakértői kerekasztalon, melyek a Főbiztosság iránymutatásának kialakítását szolgálták;
- A következő országok hontalansággal kapcsolatos jogszabály-tervezeteit véleményezte az állami hatóságok és/vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság felkérésére: Magyarország, Moldova, Grúzia és Brazília.

Hontalansággal kapcsolatos publikációk listája:

- Nacionalidade [*Állampolgárság*], in: Dicionário das Migrações Internacionais, Observatório das Migrações Internacionais – Universidade de Brasília, Brazíliaváros, Brazília, várható megjelenés: 2015 eleje
- The Determination of Statelessness and the Establishment of a Statelessness-Specific Protection Regime [*A hontalanság meghatározása és egy hontalanság-specifikus védelmi rendszer létrehozása*], in: Nationality and Statelessness under International Law [*Állampolgárság és hontalanság a nemzetközi jogban*], Cambridge University Press, Egyesült Királyság, 2014. szeptember, 116-143. o.
- Állampolgársága ismeretlen? – A hontalanság születéskori elkerülése Magyarországon: Jogi garanciák és hiányosságok, Magyar Helsinki Bizottság, 2014. január
- Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons [*A hontalanság meghatározása és a hontalanok jogi státusza*], Európai Hontalanügyi Hálózat, 2013
- Statelessness in the EU Framework for International Protection [*Hontalanság a nemzetközi védelem uniós rendszerében*], European Journal of Migration and Law 14 (2012), Martinus Nijhoff Publishers, Hollandia
- The Luxembourg Court: Conductor for a Disharmonious Orchestra [*A luxemburgi bíróság: Karmester egy disszonáns zenekarban?*], Magyar Helsinki Bizottság, 2012
- La apatridia: significado, magnitudes y alcances de la protección [*Hontalanság: jelentése, jelentősége és a védelem lehetőségei*], in: Aportes Andinos, 29. szám, 2011, Quito, Ecuador
- Hontalanság Magyarországon – Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről, Magyar Helsinki Bizottság, 2010
- A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái Magyarországon, Európai Migrációs Hálózat, 2009
- Remember the Forgotten, Protect the Unprotected [*Emlékezzünk az elfeledettekre, védelmezzük a védteleneket*], Forced Migration Review, 32. szám (a hontalansággal foglalkozó különnkiadás), 2009. április, 48-49. oldal
- 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

