

Állampolgársága ismeretlen?

A HONTALANSÁG
SZÜLETÉSKORI
ELKERÜLÉSE
MAGYARORSZÁGON:
JOGI GARANCIÁK ÉS
HIÁNYOSSÁGOK

Írta:
Gyulai Gábor

2014. január



A kutatást és a kiadvány megjelenését támogatta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) Közép-Európai Regionális Képviseletének Magyarországi Részlege

Tartalomjegyzék

Összefoglaló	3
I. Bevezető	5
II. Nemzetközi kötelezettségek.....	6
III. Jogszabályi háttér.....	8
III.1. Általános keret: születéskori állampolgárság-szerzés	8
III.2. Általános keret: anyakönyvezés és állampolgárság	9
III.3. A szabályozás közelmúltbeli változásai.....	11
IV. A szabályozás hiányosságai és a fő kockázati csoportok	12
IV.1. 1. csoport: A lakóhellyel nem rendelkező hontalan szülők gyermekei	13
IV.2. 2. csoport: Olyan szülők gyermekei, akik nem jogosultak állampolgárságukat átörökíteni gyermekeikre.....	16
IV.3. 3. csoport: A nemzetközi védelemben részesített szülők gyermekei.....	17
IV.4. További problémás kérdések.....	22
V. Konklúziók és ajánlások	24

© Magyar Helsinki Bizottság, 2014. Minden jog fenntartva.

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



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



European
Network on
Statelessness

A Magyar Helsinki Bizottság
az **Európai Hontalanügyi Hálózat (ENS)** alapító tagja
www.statelessness.eu



Jelen kiadvány létrejöttét az **ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) Közép-Európai Regionális Képviselőtének Magyarországi Részlege** támogatta. A tanulmányban foglaltak a szerző és a Magyar Helsinki Bizottság álláspontját tükrözik, ami nem feltétlenül egyezik az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság véleményével.

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

A kiadvány a „Nationality Unknown? – An overview of the safeguards and gaps related to the prevention of statelessness at birth in Hungary” c. tanulmány magyar nyelvű fordítása, megjelent 2014. május 15-én.

Borítóillusztráció: Baranyai András

Tipográfia: Kovács Judit / Createch Kft.

Köszönet Ambrus Ágnesnek, Huszár Katinkának, Inge Sturkenboomnak, Radha Govilnak, Laura van Waas-nak, Haraszi Katalinnak, Szilas Katalinnak, Somogyvári Zoltánnak, Vittay Melindának, Pozsár-Szentmiklósy Zoltánnak és John Parle-nak a kutatáshoz és a kiadvány elkészítéséhez nyújtott értékes hozzájárulásukért.

Összefoglaló

Magyarország részes állama az összes hontalansággal kapcsolatos nemzetközi egyezménynek. A magyar jogalkotó az elmúlt években fontos lépéseket tett a hontalanság születéskori elkerülését szolgáló garanciák erősítése érdekében is. Mindazonáltal továbbra is **jelentős hiányosságok** tapasztalhatók e téren mind a jogszabályi garanciákat, mind azok gyakorlati működését illetően.

A magyar szabályozás **elégséges, az ország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban levő garanciákat** nyújt az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon **talált gyermekek** hontalanságának megelőzésére. Jelentős előrelépés, hogy 2011 óta azon gyermekek is talált gyermeknek minősülnek – és ez által ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak tekintik őket – akik ismeretlen apától és ismert anyától származnak, amennyiben az anya személyazonossága nem bizonyított, és a születést követően ismeretlen helyre távozik, hátrahagyva a gyermeket a kórházban.

A nem talált gyermeknek minősülő, de születéssel más állampolgárságot nem szerző gyermekek számára a magyar szabályozás **nem biztosítja a hontalanság születéskori automatikus elkerülését** (csak a lakóhellyel rendelkező hontalan szülők gyermeke lesz születéskor automatikusan magyar állampolgár). A hontalanság elkerülését és a vonatkozó nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelést a magyar jogalkotó e helyett a **nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés** intézményének bevezetésével igyekszik biztosítani. Az ezt meghatározó szabályok azonban **nincsenek összhangban Magyarországgal nemzetközi kötelezettségeivel**, ugyanis olyan feltételeket szabnak, melyekre a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény és az állampolgárságról szóló 1997-es európai egyezmény nem adnak lehetőséget. E problémás feltételek a következők:

- A gyermek szüleinek lakóhellyel (lásd később) kell rendelkezniük a születés napján;
- A gyermeknek legalább 5 éven keresztül lakóhellyel kell rendelkeznie Magyarországon (5 éves „szokásos tartózkodás” helyett);
- Nyilatkozattételre csupán az érintett 19. születésnapjáig van lehetőség (a 21. születésnap helyett).

A hazai szabályozásban szereplő **restriktív lakóhely-konceptió** nagyban hozzájárul ahhoz, hogy nem mindenki tud magyar állampolgárságot szerezni azok közül, akik erre jogosultak az ország nemzetközi kötelezettségei alapján. A vonatkozó szabályok **lehetetlenné teszik a külföldiek egyes csoportjai számára, hogy Magyarországon lakóhelyet létesítsenek**, függetlenül attól, hogy egyébként jogszerűen és életvitelszerűen („szokásosan”) Magyarországon tartózkodnak. E kategóriába tartoznak az elismert hontalanok, a befogadottak és a tartózkodási engedéllyel rendelkező (még nem letelepedett) harmadik országbeli állampolgárok.

A fentiek következtében **a hontalanság születéskori elkerülése nem biztosított megfelelően**, elsősorban az alábbi **három csoport** vonatkozásában:

- **1. csoport:** A lakóhellyel nem rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermeke;
- **2. csoport:** Olyan Magyarországon született gyermek, akire egyik szülője sem tudja „átörökíteni” az állampolgárságát (jellemzően nemi alapú diszkrimináció vagy a területi elv alkalmazása miatt);
- **3. csoport:** A nemzetközi védelemben részesített (menekült, oltalmazott, befogadott) szülők Magyarországon született gyermeke;

- **3/A csoport:** ...aki azért nem kaphatja meg szülei állampolgárságát a vérségi elv alkalmazásával, mert ehhez – lévén nem automatikus – szükséges lenne felvenni a kapcsolatot a származási ország (például konzuli) hatóságaival, ez utóbbi azonban a nemzetközi védelem miatt nem lehetséges;
- **3/B csoport:** ...aki – az irányadó nemzeti jog alapján – születéskor automatikusan megszerzi szülei állampolgárságát a vérségi elv alkalmazásával, azonban ezt az állampolgársági jogviszonyt nem lehet a gyakorlatban bejegyeztetni és dokumentálni (mivel lehetetlen és tiltott a származási ország hatóságaival való kapcsolatfelvétel).

Az 1., 2. és 3/A csoporthoz tartozó gyermekek születéskor nem szereznek semmilyen állampolgárságot, így hontalanok lesznek. Ennek ellenére a magyar szabályozás sem azt nem biztosítja, hogy születéskor automatikusan (*ex lege*) magyar állampolgárságot szerezzenek, sem azt, hogy ezt 5 év szokásos magyarországi tartózkodás után, további feltételek teljesítése nélkül megtehessek. Ezzel Magyarország megsérti a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (2) bekezdés a)-b) pontjait, az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (2) bekezdés b) pontját és a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkét.

A 3/B csoporthoz tartozó gyermekek ki vannak téve a hontalanság veszélyének (amely veszély mértéke az ügy egyéni körülményeitől függ), továbbá állampolgárság-szerzésüket elősegítő biztosítékok hiányában **tartósan ismeretlen állampolgárságú személyekként kénytelenek élni.** Ezzel Magyarország megsérti a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkét és figyelmen kívül hagyja az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) és az Európa Tanács vonatkozó ajánlásait.

E kiadvány részletesen elemzi mindezeket a problémákat, továbbá számos **konkrét ajánlást** is megfogalmaz annak érdekében, hogy a magyar szabályozás és gyakorlat a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban, a gyermek mindenek felett álló érdekében tiszteletben tartásával biztosítsa a hontalanság születéskori elkerülését.

I. Bevezető

Magyarország jelenleg egyike a világ azon kevés, ám növekvő számú országának, amelyek rendelkeznek kifejezetten a hontalanok számára létrehozott nemzetközi védelmi mechanizmussal, hovatovább a magyar hontalanság-meghatározási eljárás számos szempontból számít nemzetközi szinten példaértékű modellnek.¹ Magyarország ezen felül jó példával járt elől az elmúlt években azzal, hogy az összes hontalansággal kapcsolatos nemzetközi egyezmény részes államává vált, és külpolitikai szerepvállalásában is igyekezett felkarolni a hontalanok ügyét. Mindezen pozitív fejlemények mellett ugyanakkor további jelentős lépésekre van szükség ahhoz, hogy az ország minden hontalansággal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségének megfeleljen. A hontalanság megállapítására irányuló eljárás és a hontalan státusz egyes súlyos és széles körben kritizált hiányosságai² mellett a Magyar Helsinki Bizottság 2010-es kutatása arra is rávilágított, hogy **a hatályos szabályozás korántsem biztosítja megnyugtatóan a hontalanság születés kori elkerülését.**³ Jelen tanulmány célja, hogy:

- **részletesen feltárja** e hiányosságokat;
- esettanulmányokon keresztül megmutassa azok **gyakorlati hatását**;
- megvizsgálja, hogy történt-e **bármilyen előrelépés** 2010 óta; továbbá, hogy
- **konkrét ajánlásokat** tegyen olyan szabályozás és gyakorlat kialakítására, ami Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban hatékonyan biztosítja a hontalanság születés kori elkerülését.

A tanulmány a 2014. januári állapotot tükrözi. A felhasznált esettanulmányokat a Magyar Helsinki Bizottság jogi segítői bocsátották a szerző rendelkezésére. Az esettanulmányokban szereplő személyek nevét az érintettek személyiségi jogainak és magánéletének védelme érdekében megváltoztattuk. Az esettanulmányokban felhasznált információk valóságát bizonyító iratok a Magyar Helsinki Bizottság rendelkezésére állnak.

A kutatást és a kiadvány létrejöttét az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) Közép-Európai Regionális Képviselőtének Magyarországi Részlege támogatta.

1 Lásd például Európai Hontalanügyi Hálózat (Gyulai Gábor): *Statelessness determination and the protection status of stateless persons – A summary guide of good practices and factors to consider when designing national determination and protection mechanisms*, 2013. december; és Magyar Helsinki Bizottság (Gyulai Gábor): *Hontalanság Magyarországon – Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről*, 2010. december, I. fejezet

2 Magyar Helsinki Bizottság (Gyulai Gábor): *Hontalanság Magyarországon – Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről*, 2010. december, I.4.2. fejezet

3 Magyar Helsinki Bizottság (Gyulai Gábor): *Hontalanság Magyarországon – Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről*, 2010. december, II.3. fejezet

II. Nemzetközi kötelezettségek

Magyarország részes állama a vizsgált téma szempontjából releváns összes univerzális és regionális nemzetközi egyezménynek, azaz:

- a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezménynek;⁴
- a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979-es egyezménynek;⁵
- a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezménynek;⁶
- és az 1997-es európai állampolgársági egyezménynek.⁷

A fenti egyezmények releváns rendelkezéseinek összessége⁸ a következő **kötelezettségeket** rója Magyarországra a területén született gyermekek hontalanságának elkerülésével kapcsolatban:

- Magyarország köteles biztosítani, hogy minden a területén született gyermek születésétől fogva **gyakorolhassa az állampolgárság-szerzés jogát**, különösen akkor, ha ennek hiányában a gyermek hontalanná válna;⁹
- Magyarország köteles biztosítani, hogy a területén született, máskülönben hontalanná váló **talált gyermek** automatikusan, a jog erejénél fogva (*ex lege*) magyar állampolgárságot szerezzen;¹⁰
- Magyarország köteles biztosítani, hogy **a területén született, születéskor semmilyen állampolgárságot nem szerző gyermek** magyar állampolgárságot szerezzen, vagy születéskor automatikusan, a jog erejénél fogva (*ex lege*), vagy a születést követően kérelemre (amely esetben az egyetlen előírható feltétel a kérelem benyújtását megelőző, legfeljebb 5 évnyi szokásos tartózkodás az országban),¹¹ úgy hogy az e kérelem benyújtására rendelkezésre álló időszak nem kezdődhet később, mint az érintett 18. születésnapja, és nem végződhet korábban, mint a 21.;¹²

4 Hivatalosan: a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény, kihirdette: 2009. évi XV. törvény, lásd különösen az 1. és 2. cikket

5 Hivatalosan: a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény, kihirdette: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet, lásd különösen a 9. cikket

6 Hivatalosan: a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény, lásd különösen a 3. és 7. cikket

7 Hivatalosan: az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény, kihirdette: 2002. évi III. törvény, lásd különösen a 4. és 6. cikket

8 Azaz mindig az erősebb, szigorúbb kötelezettséget figyelembe véve akkor, ha egy kérdéssel több egyezmény is foglalkozik

9 Lásd a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 7. cikkét

10 Lásd az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (1) bekezdés b) pontját és a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 2. cikkét

11 Az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (2) bekezdés b) pontja előírja, hogy „Az ilyen kérelem benyújtását függővé lehet tenni a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően öt évet meg nem haladó időtartamig az adott állam területén történő jogszerű és szokásos tartózkodástól”, míg a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján a részes államok kiköthetik, hogy „a kérelmezőnek a Szerződő Állam által meghatározott ideig szokásos tartózkodási hellyel kell[jen] rendelkeznie ezen állam területén, amely nem haladhatja meg az öt évet közvetlenül a kérelem benyújtása előtt, sem a tíz évet összesen”. Az 1961-es egyezmény felsorol további lehetséges megszorító feltételeket, ezek alkalmazása azonban Magyarország esetében megsértené az 1997-es egyezményben foglalt kötelezettségeket (hiszen az utóbbi egyezmény nem teszi lehetővé további korlátozások bevezetését). Másrészt viszont az 1997-es egyezményben szereplő „jogszerű és szokásos tartózkodás” lehetséges feltételének alkalmazása az 1961-es egyezmény sérelmét okozná, hiszen az csak a szokásos (de nem feltétlenül jogszerű) tartózkodás előírását teszi lehetővé, ahol a „szokásos tartózkodás” alapvetően ténykérdés, nem pedig jogi státusz függvénye.

12 Lásd a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (2) bekezdés a) pontját

- Magyarország köteles **a nők számára a férfiakéval egyenlő jogokat** biztosítani a gyermekeik állampolgárságát illetően;¹³
- Mindezen kérdések tekintetében Magyarország köteles elsősorban **a gyermek mindenk felett álló érdekét** figyelembe venni.¹⁴

E kötelezettségek és alapelvek gyakorlati értelmezéséhez jelentős segítséget nyújt **az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság a hontalanságról szóló 4. számú iránymutatása**,¹⁵ amely más nemzetközi ajánlásokkal egyetemben – mint például az Európa Tanács gyermekek állampolgárságával kapcsolatos állásfoglalása¹⁶ – e tanulmány elkészítésekor is iránytűként szolgált.

13 Lásd a nőkkal szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979-es egyezmény 9. cikk (2) bekezdését

14 Lásd a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. cikkét

15 ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR): *A hontalanságról szóló 4. számú iránymutatás – Valamennyi gyermek állampolgársághoz való jogának biztosítása a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi Egyezmény 1–4. cikkei alapján* (a továbbiakban: az UNHCR 4. számú iránymutatása), HCR/GS/12/04, 2012. december 21.

16 Az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának a gyermekek állampolgárságáról szóló *CM/Rec(2009)13 számú ajánlása*, 2009. december 9.

III. Jogszabályi háttér

III.1. Általános keret: születéskori állampolgárság-szerzés

A magyar állampolgárság megszerzését és elvesztését az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény szabályozza (továbbiakban Áptv.). A magyar állampolgársági szabályozás a **vérségi elvre** (*jus sanguinis*) épül, amit maga az Alaptörvény is kinyilvánít.¹⁷ Ugyanakkor az Áptv. korlátozottan a területi elvet (*jus soli*) is alkalmazza a hontalanság születéskori megelőzése érdekében. A következő személyek szereznek magyar állampolgárságot születésükkel:

- A magyar állampolgár szülő gyermeke, függetlenül a születés helyétől, a magyar állampolgár szülő nemétől (amennyiben nem mindkét szülő magyar állampolgár), illetve a szülők családi állapotától;¹⁸
- A Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermeke;¹⁹
- Az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon talált gyermek.²⁰

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium álláspontja szerint a talált gyermekekre vonatkozó rendelkezés az érintettek 18. születésnapjáig alkalmazható.²¹

A köztársasági elnökhöz címzett írásbeli **nyilatkozatával jogosult állampolgárságot szerezni** az a személy, aki Magyarország területén született és születésével nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát az irányadó külföldi jog alapján. A nyilatkozat elfogadásának csak akkor van helye, ha a nyilatkozó a nyilatkozat megtételét közvetlenül megelőzően legalább **5 éve Magyarországon területén lakik** (azaz **lakóhellyel** rendelkezik), továbbá ha **születése napján szülei magyarországi lakóhellyel rendelkeztek**. A nyilatkozattételre az érintettnek **19. születésnapjáig** van lehetősége.²² E tényszerű feltételek vizsgálatán túl az ügyben eljáró Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak (BÁH) **nincs további mérlegelési jogköre**. A honosítás esetétől eltérően a BÁH köteles határozati formában, részletesen indokolni amennyiben álláspontja szerint a nyilatkozat elfogadásának feltételei nem állnak fenn. Az elutasító döntéssel szemben (eltérően a honosítástól) jogorvoslatra is van lehetőség: a határozat felülvizsgálata a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérhető.²³

A Magyarországon született személyek, akárcsak a hontalanok, az után kérelmezhetik **honosításukat**, miután legalább **3 évig folyamatosan** az országban laktak²⁴ – azaz **lakóhellyel**²⁵ rendelkeztek. Ez kedvezményes szabálynak minősül, ugyanis az általános esetben érvényes várakozási idő 8 év (lakóhellyel).²⁶ Minden egyéb vonatkozásban az általános szabályok érvényesek a Magyarországon született személyek és a hontalanok honosítására:

17 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), G cikk (1) bekezdés

18 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), G cikk (1) bekezdés

19 Áptv. 3. § (3) bekezdés a) pont (az állampolgárság vélelme ellenkező bizonyításig áll fenn) – E rendelkezés hiányosságait és a restriktív lakóhely-koncepció alkalmazásának következményeit a IV.1. fejezet mutatja be részletesen.

20 Áptv. 3. § (3) bekezdés b) pont (az állampolgárság vélelme ellenkező bizonyításig áll fenn)

21 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:10. § (1) bekezdése (2014. március 15-t megelőzően a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12. §-a) alapján kiskorú az, aki a 18. életévét még nem töltötte be, és ugyanez a korhatár irányadó a talált gyermekek esetében is. Lásd a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2013. december 7-én kelt, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Képviselete részére írott 437-3068/2/2013 ügyiratszámú levelét.

22 Áptv. 5/A. § (1) bekezdés b) pont és 5/A. § (1a) bekezdés, amely rendelkezéseket a 2012. évi CCVII. törvény 53. § (1)–(2) bekezdése iktatta be

23 Áptv. 5/A. § (3) bekezdés

24 Áptv. 4. § (2) bekezdés e) pont – 2013. december 31-ig ez 5 év volt.

25 A restriktív lakóhely-koncepció alkalmazásának következményeit a IV.1. fejezet mutatja be részletesen.

26 Fontos leszögezni ugyanakkor, hogy a lakóhelyfeltétel (lásd részletesen a IV.1. fejezetben) miatt a látszólag 3 éves várakozási idő általában ennek legalább a kétszerese a gyakorlatban.

- A magyar jog szerint büntetlen előéletű és nincs ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás folyamatban;
- Megélhetése és lakhatása Magyarországon biztosított;²⁷
- Honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti;
- Igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül.²⁸

A honosítási kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról szóló hatósági döntés **nem tartalmaz indokolást**, így az elutasított kérelmezőnek nem áll módjában megtudni, hogy kérelmét miért utasították el. Ezenfelül a **jogorvoslat is kizárt**: nincs lehetőség sem fellebbezésre, sem bírósági felülvizsgálatra.²⁹ A honosítást a magyar jog nem tekinti közigazgatási eljárásnak, így a közigazgatási eljárás általános szabályai sem alkalmazhatók rá.

Fontos leszögezni továbbá, hogy a magyar állampolgár(ok) által **örökbefogadott külföldi állampolgárságú vagy hontalan gyermek nem szerez automatikusan** (pusztán az örökbefogadás tényéből fakadóan) **magyar állampolgárságot**. Ehelyett csupán honosítás keretében van lehetősége örökbefogadó szülei állampolgárságát megszerezni, 3 év folyamatos magyarországi tartózkodás után (lakóhellyel).³⁰ Ehhez azonban a honosítás összes fent említett feltételét is teljesíteni kell, a döntési folyamat pedig teljességgel diszkrecionális jellegű.

III.2. Általános keret: anyakönyvezés és állampolgárság

A születés kori anyakönyvezés általános jogszabályi keretét az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet, valamint a 6/2003. (III. 7.) BM rendelet határozza meg. A törvényerejű rendelet helyét 2014. július 1-jei hatálybalépésétől kezdve az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény veszi át. Ez a számos tekintetben jelentős változás az anyakönyvi szabályozás terén, ugyanakkor nem érinti majd az állampolgárság születés kori anyakönyvezésével kapcsolatos konkrét szabályokat.

A születés kori anyakönyvezés szabályozásának a vizsgált téma szempontjából leglényegesebb jellemzői az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- Minden születést anyakönyvezni kell;³¹
- Az egészségügyi intézményben történt születést szülész-nőgyógyász szakorvos igazolja és az intézet vezetője jelenti be;³² az egészségügyi intézményen kívüli születést a szülő,³³ tervezett intézeten kívüli szülés esetén a közreműködő, működési engedéllyel és érvényes felelősségbiztosítással rendelkező egészségügyi szolgáltató jelenti be;³⁴

27 E feltétel gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban azonban nem létezik sem jogszabályi, sem nyilvánosan elérhető egyéb hivatalos útmutatás, a döntés így teljességgel diszkrecionális.

28 Az Áptv. 4/A. § (2) bekezdés alapján a cselekvőképtelen, a korlátozottan cselekvőképese, a magyar tannyelvű oktatási vagy felsőoktatási intézményben végzettséget szerzett, a 60. életévét betöltött és a tartós és visszafordíthatatlan egészségromlás miatt a vizsga letételére képtelen személyek mentesülnek a vizsgakötelezettség alól.

29 Az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 11. cikke előírja az állampolgársággal kapcsolatos hatósági döntések indokolását, a 12. cikk pedig kötelezővé teszi a jogorvoslat lehetőségének biztosítását. Magyarország csatlakozásakor azonban fenntartással élt e két rendelkezés vonatkozásában.

30 Akár azon az alapon, hogy egy magyar állampolgár fogadta őt örökbe (Áptv. 4. § (2) bekezdés c) pont), akár azért, mert hontalan (Áptv. 4. § (2) bekezdés e) pont), amennyiben releváns.

31 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről, 1. § (2) bekezdés a) pont; 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról (2014. július 1-től hatályos), 1. § (3) bekezdés a) pont

32 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről, 9. § (2) bekezdés; 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról (2014. július 1-től hatályos), 61. § (3) bekezdés

33 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről, 9. § (3) bekezdés; 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról (2014. július 1-től hatályos), 61. § (4) bekezdés

34 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről, 9. § (3) bekezdés; 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról (2014. július 1-től hatályos), 61. § (4) bekezdés; illetve 35/2011. (III. 21.) Korm. rendelet az intézeten kívüli szülés szakmai szabályairól, feltételeiről és kizáró okairól, 12. § (6) bekezdés

- Az anyakönyvi eljárásban **az állampolgárságot vizsgálni kell**,³⁵
- Annak a személynek az anyakönyvi bejegyzésében, akinek az állampolgársága vagy hontalansága nem igazolt, az anyakönyvben – az ellenkező bizonyításáig – **ismeretlen állampolgárságra** történő utalást kell szerepeltetni;³⁶
- A menekültek vagy más, nemzetközi védelemben³⁷ részesített személyek Magyarországon született gyermekének anyakönyvezésével kapcsolatban nincsenek speciális szabályok.

E szabályok következtében **a nem magyar állampolgárok Magyarországon született gyermekét rendre ismeretlen állampolgárként anyakönyvezik**. Amennyiben egy ilyen gyermek születésekor megszerzi valamely szülője állampolgárságát a vérségi elv alkalmazásával, e tény az anyakönyvi hatóság csak ezt alátámasztó okirat (például a konzuli hatóságok által kiadott igazolás) birtokában jegyzi be az anyakönyvbe. Ha a gyermek születésével nem szerez állampolgárságot (hontalan lesz), ezt a tény a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal jogosult megállapítani, szakosított hontalanság-megállapítási eljárás keretében. Látható tehát, hogy mind az állampolgárság, mind a hontalanság igazolása időigényes, így nagyon valószínűtlen, hogy már a születés anyakönyvezésekor rendelkezésre álljon az újszülött gyermek állampolgárságát vagy hontalanságát igazoló okirat.

Az évente ismeretlen állampolgárként anyakönyvezett, Magyarországon született gyermekek **száma jelentős**:

1. táblázat – Ismeretlen állampolgárként anyakönyvezett újszülött gyermekek száma ³⁸		
2010	2011	2012
272	261	289

Mindazonáltal nem ismeretes (még az illetékes minisztérium számára sem), hogy mi történik a születéskor ismeretlen állampolgárként anyakönyvezett gyermekekkel, azaz hogy, hány esetben és mennyi idő múltán történik meg az állampolgárság megállapítása és anyakönyvezése.

Végezetül a helyzet kontextuális értelmezéséhez fontos megemlíteni, hogy számos országban – a magyar gyakorlattól eltérően – az állampolgárság megállapítása teljesen elkülönül a születés anyakönyvezésétől (azaz a születésre vonatkozó anyakönyvi bejegyzés és a születési anyakönyvi kivonat nem tartalmaz semmilyen információt – tehát ismeretlen állampolgárságra történő utalást sem – az állampolgárság tekintetében). Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság is ezt a módszert javasolja:

*Nem javasolt, hogy a születési anyakönyvi bejegyzés/kivonat a gyermek állampolgárságáról is tartalmazzon információt, ugyanis az anyakönyvezést végző hatóságok nem mindig kompetensek az állampolgárság megállapítására a születéskor (különösen ha valamelyik vagy mindkét szülő külföldi).*³⁹

Az itt röviden bemutatott szabályozási keretből fakadó konkrét problémákat a IV. fejezet írja le részletesen.

35 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről, 13. § (1) bekezdés; 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról (2014. július 1-től hatályos), 16. § (1) bekezdés

36 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről, 13. § (4) bekezdés; 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról (2014. július 1-től hatályos), 16. § (4) bekezdés

37 Jelen tanulmány szóhasználatában a „nemzetközi védelemben részesített személyek” kategóriája magában foglalja a menekülteket, az oltalmazottakat és a befogadottakat.

38 Forrás: a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2013. december 7-én kelt, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselőre írt, 437-3068/2/2013 ügyiratszámú levele

39 ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR): *Child Protection Issue Brief: Birth Registration*, 2013. augusztus, 4. oldal

III.3. A szabályozás közelmúltbeli változásai

2010-ben az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztos (Ombudsman)⁴⁰ és a Magyar Helsinki Bizottság⁴¹ is kritizálta az anyakönyvezési gyakorlatot azon gyermekek vonatkozásában, akik **apja ismeretlen, anyja „ismert”, de az anya személyazonossága és állampolgársága nem igazolt, továbbá a magyarországi kórházban született gyermekét a szülést követően – ismeretlen helyre távozva – hátrahagyja.** A korábbi gyakorlatban e gyermekeket nem tekintették ismeretlen szülőktől származó, talált gyermeknek, így nem is vélelmezték a születést követően magyar állampolgárságukat. Ezekben az esetekben az anya személyazonosságát és állampolgárságát sokszor csak bemondás alapján regisztrálták, anélkül, hogy a bemondott adatok valóságát hivatalos személyi okmányok segítségével bárki is ellenőrizte volna. Ezek az ismeretlen állampolgárként anyakönyvezett, család és gondviselő nélkül maradt gyermekek számos problémával szembesültek később, kezdve onnan, hogy rendezetlen státuszuk miatt nehezen vagy egyáltalán nem fértek hozzá alapvető szolgáltatásokhoz, egészen odáig, hogy számos esetben került sor évekkel később a csak magyarul beszélő, itt már erős kötelékekkel rendelkező kisgyermek indokolatlan „repatriálására” az anya állampolgársága szerinti országba (melyre időközben hivatalosan is fény derült).

A széleskörű kritikák és több, jelentős sajtóvisszhangot kiváltó ügy nyomán a jogalkotó végül **2011-ben** az alábbi rendelkezés bevezetésével igyekezett **megoldást találni a problémára:**

*Ha az anya a személyazonosságát sem a születéskor, sem annak bejelentését követő 30 napon belül nem igazolja, és a gyermeket az intézetben felügyelet nélkül hagyja, a gyermeket ismeretlen szülőktől származó talált gyermeknek kell tekinteni.*⁴²

E rendelkezés fontos előrelépést jelent, továbbá jó példával szolgál nemzetközi szinten is arra, hogy miként lehet a talált gyermekre vonatkozó, a hontalanság megelőzését célzó szabályokat rugalmas, hatékony és a gyermek mindenek felett álló érdekét tiszteletben tartó módon alkalmazni. A jogalkotó így gondoskodott arról, hogy **a magyar állampolgárság azonnali vélelmezése** által az érintett gyermekek elkerüljék a hontalanságot, a bizonytalan jogi státuszt, továbbá számos, a tisztázatlan állampolgárságból fakadó sérelmet. Mindazonáltal jelenleg még nincs elérhető információ e rendelkezés gyakorlati alkalmazásáról és tényleges hatásáról, így ezek feltárása további célzott kutatást és adatgyűjtést tesz szükségessé.

40 Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának *AJB 2629/2010. és AJB 4196/2010. számú jelentése*, 2010. szeptember

41 Magyar Helsinki Bizottság (Gyulai Gábor): *Hontalanság Magyarországon – Jelentés a hontalanok védelméről, a hontalanság megelőzéséről és csökkentéséről*, 2010. december, 43-46. oldal

42 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről, 9. § (7) bekezdés (a rendelkezést a 2011. évi XLIX. törvény 1. § (4) bekezdése iktatta be, majd a 2011. évi CXII. törvény 78. § (3) bekezdése módosította). Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (2014. július 1-től hatályos) 61. § (5) bekezdés lényegében szó szerint átveszi ugyanezt a rendelkezést.

IV. A szabályozás hiányosságai és a fő kockázati csoportok

A magyar szabályozásban már léteznek a hontalanság születés kori elkerülését szolgáló garanciális rendelkezések, és az elmúlt években további lépések is történtek ezek hatékonyabbá tétele érdekében. Ennek ellenére **a születés kori hontalanság hatékony, a nemzetközi kötelezettségeknek teljességgel megfelelő elkerülése továbbra sem biztosított.** Ez a fejezet bemutatja a jelenleg is fennálló hiányosságokat, illetve a Magyarországon született gyermekek azon csoportjait, akik leginkább ki vannak téve a hontalanság veszélyének.

A II. fejezetben bemutatott nemzetközi kötelezettségei alapján Magyarország köteles magyar állampolgárságot adni annak a területén született gyermeknek, aki „máskülönben hontalanná válna”.⁴³ Az ismeretlen szülőktől származó, **talált gyermek** számára a szabályozás **elégletes és a nemzetközi kötelezettségeknek⁴⁴ megfelelő garanciákat** nyújt, a III.3. fejezetben bemutatott jogszabály-módosítás 2011-es hatálybalépése óta.

A többi releváns esetre Magyarország nemzetközi kötelezettségei a hontalanság elkerülésének két gyakorlati módszerét teszik lehetővé:

- 1) az állampolgárság megadása születés kor, automatikusan, a jog erejénél fogva (*ex lege*); vagy
- 2) az állampolgárság megadása kérelemre, a születést követően, azon gyermeknek, aki hontalan marad.⁴⁵

A magyar szabályozás nem tartalmaz olyan átfogó garanciát, amely biztosítaná, hogy minden, az ország területén született gyermek születésével automatikusan magyar állampolgár lesz, amennyiben máskülönben hontalanná válna.⁴⁶ Ehelyett a hazai jogalkotó a fentiek közül a második forgatókönyvet tekintette irányadónak, amikor létrehozta a hontalanság születés kori elkerülését garantálni hivatott szabályokat. E céllal született meg a **nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés** intézménye.⁴⁷ Ez a szabályozás azonban **sérti Magyarország nemzetközi kötelezettségeit** azáltal, hogy a vonatkozó nemzetközi egyezmények szerint nem megengedett megszorító feltételeket vezet be:

⁴³ Lásd a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikkét

⁴⁴ 1997-es európai állampolgársági egyezmény, 6. cikk (1) bekezdés b) pont; a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény, 2. cikk

⁴⁵ Lásd részletesen a II. fejezetben

⁴⁶ Az egyetlen ilyen garanciális rendelkezés (a talált gyermekek speciális esetén kívül) csupán a lakóhellyel rendelkező hontalan szülők gyermekeire vonatkozik, amely rendelkezés súlyos hiányosságait a IV.1. fejezet mutatja majd be.

⁴⁷ Lásd részletesen a III.1. fejezetben

A nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés feltételei az Áptv. szerint	A nemzetközi kötelezettségek szerint maximálisan megszabható feltételek
Az érintett születése napján szülei magyarországi lakóhellyel ⁴⁸ rendelkeztek ⁴⁹	A nemzetközi kötelezettségek nem teszik lehetővé megszorító feltétel bevezetését az érintett vagy szülei jogi státusza alapján ⁵⁰
Az érintett a nyilatkozat megtételét közvetlenül megelőzően legalább 5 éve Magyarországon lakik (azaz lakóhellyel rendelkezik) ⁵¹	A részes állam csupán azt írhatja elő feltételként, hogy az érintett a kérelem benyújtását (nyilatkozattételt) közvetlenül megelőző 5 évben szokásos tartózkodási hellyel rendelkezzen a részes állam területén (ahol a szokásos tartózkodás ténykérdés, nem pedig jogi státusz függvénye) ⁵²
A nyilatkozattétel lehetősége az érintett 19. születésnapjáig áll fenn ⁵³	A nemzetközi kötelezettségek alapján ennek a lehetőségnek legalább az érintett 21. születésnapjáig elérhetőnek kell lennie ⁵⁴

Következésképpen megállapítható, hogy a nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés intézményének bevezetése nem biztosítja kellően a hontalanság megelőzését, mivel a vonatkozó szabályozás sok olyan érintett esetében kizárja a jogintézmény alkalmazását, akik Magyarország nemzetközi kötelezettségei alapján egyébként jogosultak vagy születéskor automatikusan, vagy azt követően, csupán néhány jól meghatározott tényszerű feltétel teljesítésével, nem diszkrecionális hatósági döntés keretében állampolgárságot szerezni. A soron következő alfejezetek bemutatják azt a három csoportot, amelyek a szabályozás hiányosságai miatt a leginkább ki vannak téve a hontalanság veszélyének.

IV.1. 1. csoport: A lakóhellyel nem rendelkező hontalan szülők gyermekei

Az erőteljesen a vérségi elv által meghatározott állampolgársági szabályozási rendszerekben (mint amilyen a magyar is) a hontalanság generációkon át tartó fennmaradása különösen súlyos veszély. Ennek megelőzésére vezette be a hazai jogalkotó azt a speciális szabályt, mely szerint a Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan szülők gyermeke születésekor automatikusan magyar állampolgárrá válik.⁵⁵ Ez az első ránézésre megfelelőnek tűnő garanciális rendelkezés valójában koránt sincs összhangban a vonatkozó nemzetközi kötelezettségekkel. A „lakóhely” fogalom tartalma a magyar szabályozásban ugyanis jóval több, mint pusztán annak a leírása, hogy egy személy hol lakik. A magyar jog ez utóbbi tényszerű körülmény leírására megkülönbözteti a lakóhely, a tartózkodási hely és a szálláshely fogalmát, melyek eltérő tartalommal bírnak.⁵⁶ Nem minden jogszerűen és életvitelszerűen Magyarországon tartózkodó külföldi jogosult lakóhelyet létesíteni, a szabályozás ezt csak bizonyos privilegizált kategóriák számára teszi lehetővé:

48 A restriktív lakóhely-koncepció tényleges hatását a IV.1. fejezet mutatja be

49 Áptv. 5/A. § (1) bekezdés b) pont

50 1997-es európai állampolgársági egyezmény, 6. cikk (2) bekezdés b) pont; a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény, 1. cikk (2) bekezdés

51 Áptv. 5/A. § (1) bekezdés b) pont

52 1997-es európai állampolgársági egyezmény, 6. cikk (2) bekezdés b) pont; a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény, 1. cikk (2) bekezdésével együttesen értelmezve – lásd részletesen a II. fejezetben

53 Áptv. 5/A. § (1a) bekezdés

54 A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény, 1. cikk (2) bekezdés a) pont

55 Áptv. 3. § (3) bekezdés a) pont

56 Lásd a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényt

Létesíthetnek lakóhelyet	Nem létesíthetnek lakóhelyet
Az Európai Gazdasági Térség (EGT) ⁵⁷ állampolgárai és családtagjaik (beleértve a nem EGT-állampolgár családtagokat is)	Azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, ideértve a hontalan és befogadott státusszal rendelkezőket is ⁵⁸
A magyar állampolgárok harmadik országbeli családtagjai	
A letelepedettek és a korábbi szabályozás alapján bevándorolt státusszal rendelkezők ⁵⁹	Azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik bármilyen más (jövedelemszerző, tanulmányi, kutatási, családegyesítési, stb. célú) tartózkodási engedéllyel rendelkeznek ⁶⁰
A menekültek és az oltalmazottak ⁶¹	

Ennek következtében **a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező hontalan szülők itt született gyermeke hontalan lesz**, akkor is, ha a szülők egyébként jogszerűen és életvitelszerűen Magyarországon tartózkodnak a születés pillanatában. Különösen aggályos és abszurd, hogy **a hontalan státusszal rendelkező szülők gyermeke szintén kívül esik az Áptv. vonatkozó garanciális szabályának alkalmazhatósági körén, így ezek a gyermekek is öröklik szüleik hontalanságát**. Ugyanez történik azon hontalan szülők gyermekével is, akik jövedelemszerző vagy tanulmányi célú tartózkodási engedéllyel, vagy befogadott státusszal élnek Magyarországon (akár sok éve). Másrészt a menekültként vagy oltalmazottként elismert hontalan szülők Magyarországon született gyermeke születésekor automatikusan magyar állampolgárságot kap.

A nyilatkozattétellel történő állampolgárság-szerzés⁶² jogintézményét a jogalkotó azzal a céllal vezette be, hogy a fentiekhez hasonló helyzetekben legalább hosszú távon (tehát évekkel a születést követően) biztosítsa a hontalanság elkerülését.⁶³ Az érintett gyermekek számára azonban ez sem kínál megoldást, ugyanis **szüleik nem jogosultak lakóhelyet létesíteni, így ezek a hontalannak született gyermekek kívül esnek a nyilatkozattételre jogosult személyek körén**.

A honosítás⁶⁴ szintén nem kínál Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban levő megoldást a problémára, mivel:

- A kérelem pozitív elbírálásához számos szigorú anyagi feltételt kell teljesíteni (tehát az állampolgárság megadása nem automatikus);
- Továbbá a honosítási kérelmek elbírálása erőteljesen diszkrecionális, ráadásul az elutasító döntések semmilyen indokolást nem tartalmaznak, és jogorvoslat sem lehetséges.

Összefoglalva: a hontalan szülők Magyarországon született, születéssel más állampolgárságot nem szerző gyermekének nincs általánosan biztosított lehetősége arra, hogy 5 évnyi szokásos tartózkodás után, további feltételek nélkül, nem diszkrecionális döntéshozatali eljárás keretében magyar állampolgárságot szerezzen, az ezt kifejezetten előíró nemzetközi kötelezettségek ellenére. Ezen felül a lakóhelyfeltétel beiktatása a hontalanság születéskori elkerüléséről szóló, garanciálisnak szánt rendelkezésbe **hátrányos megkülönböztetéshez** vezet. A hontalanság születéskori elkerülése szempontjából semmi különbség nincs a Magyarországon több éve hontalan státusszal (és így lakóhely nélkül) tartózkodó,

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

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

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

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

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

62 Lásd a III.1. fejezetet

63 Lásd korábban ugyanebben a fejezetben

64 Lásd a III.1. fejezetet

és az országban ugyanannyi ideje letelepedési engedéllyel vagy menekült státusszal élő család között. Magyarország mindkét család jogszerű és szokásos tartózkodási helye, és egyik szülőpáros sem képes gyermeke számára állampolgárságot „átörökíteni”. A hátrányos megkülönböztetésnek így elképzelhetetlen, hogy bármilyen gyakorlati indoka legyen. Ráadásul a nemzetközi kötelezettségek⁶⁵ és a magyar jog⁶⁶ is általános érvényű, átfogó célként határozza meg a hontalanság elkerülését, ami – általános jellegéből fakadóan – nem teszi lehetővé például a huzamos tartózkodás jogával nem rendelkezők kizárását az érintett személyi körből. A megkülönböztető szabályozásból fakadó gyakorlat ugyanakkor hosszú távon is jelentős hatással van az érintettek állampolgárságára, jogállására, jogérvényesítési képességére és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésére. A kutatás során feltárt, az alább röviden bemutatott két valódi eset jól szemlélteti ezt a problémát.

Szamir 2013-ban született Magyarországon, szülei hontalan palesztinok. Édesapja 2010 óta elismert hontalanként Magyarországon él. Édesanyja 2013-ban érkezett Magyarországra és családi együttélés céljára szolgáló tartózkodási engedéllyel rendelkezik, továbbá egy speciálisan palesztinok számára kiállított egyiptomi úti okmánnyal. A szülők Líbiában házasodtak össze, a házassági anyakönyvi kivonat szerint mindketten palesztin „állampolgárok”. Magyarország mindezeket az iratokat hitelesnek fogadta el, amikor engedélyezte az édesanya beutazását és tartózkodását. Ezen felül folyamatban van az édesanya menedékkérelme is. Sem az apa elismert hontalanként kapott humanitárius tartózkodási engedélye, sem az anya családi együttélés céljára szolgáló tartózkodási engedélye nem teszi lehetővé, hogy lakóhelyet létesítsenek, annak ellenére, hogy jogszerűen és életvitelszerűen Magyarországon élnek, és nincs is szándékuk vagy lehetőségük más országban letelepedni. Szamir hontalan szülők gyermekeként hontalannak született. Ennek ellenére, mivel szülei nem jogosultak lakóhelyet létesíteni Magyarországon, nem vonatkozik rá a magyar állampolgársági szabályozás azon garanciális szabálya, ami alapján születésekor automatikusan magyar állampolgárságot szerezne. Ehelyett ismeretlen állampolgárként anyakönyvezték.

Leila 2010-ben született Magyarországon, szülei hontalan palesztinok. Mindkét szülő menekült státusszal, és így magyarországi lakóhellyel rendelkezik. Ennek köszönhetően Leila születésekor – lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermekeként – automatikusan magyar állampolgárrá vált.

Szamir és Leila szülei egyaránt, kétséget kizáróan hontalanok, akik jogszerűen és életvitelszerűen (szokásos tartózkodási helyként) Magyarországon élnek. Születéskor mindketten „máskülönben hontalanná válnának” a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény, 1. cikk (1) bekezdése értelmében, illetve egyikük sem „szerez más állampolgárságot” az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (2) bekezdése értelmében. Szamir és Leila helyzete tökéletesen megegyezik ebben a tekintetben, így mindketten egyformán rá vannak utalva a hontalanság születéskori elkerülését szolgáló nemzetközi jogi garanciákra. A magyar szabályozás hiányossága miatt keletkező különbségtétel Szamir és Leila között indokolatlan és diszkriminatív. Sokat elárul továbbá a témával kapcsolatos hatósági tudatosság és felkészültség hiányáról a születési anyakönyvi kivonatok értelmetlen szóhasználata, amely szerint Szamir édesanyja „palesztin állampolgárságú”, míg Leila szülei „hontalan állampolgárok”.

Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa (Ombudsman) egy 2009-es jelentésében⁶⁷ egy olyan további aggályos gyakorlatra is rámutatott, amely még a lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermekeinél is akadályozhatja az Áptv. vonatkozó garanciális rendelkezésének alkalmazását. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviseletről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet 18. § (4) bekezdése értelmében a hontalan szülők Magyarországon született gyermeke magyar állampolgárságának anyakönyvezésekor a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) kell, hogy igazolja a szülők hontalanságát az anyakönyvi hatóság megkeresésére. Az Ombudsman a kérdéses ügyben egy Magyarországon élő afgán származású hontalan házaspár negyedik gyermekének állampolgárságát vizsgálta (a szülők mindketten lemondtak korábbi afgán állampolgárságukról, anélkül, hogy másik állampolgárságot szereztek volna). Az anyakönyvi eljárásnál mindkét szülő

65 1997-es európai állampolgársági egyezmény, 4. cikk b) pont

66 Lásd az Áptv. preambulumát

67 Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának *AJB-4713/2009. számú jelentése*, 2009. december 7.

magyar személyi igazolványával és lakcímkártyájával kétséget kizáróan igazolta hontalanságát, illetve magyarországi lakóhelyét. Az Ombudsman álláspontja szerint e bizonyítékok ismeretében az anyakönyvi hatóságnak automatikusan alkalmazni kellett volna az Áptv. vonatkozó garanciális rendelkezését (pontosan úgy, ahogy az a házaspár első három gyermekénél történt). Ehelyett az anyakönyvi hatóság megkereste a BÁH-ot, amely viszont megkérdőjelezte a szülők korábban soha kétségbe nem vont hontalanságát, azzal az indokkal, hogy „az iszlám jogot követő államokban az állampolgárságból való elbocsátás nem jellemző”. Ennek következtében a gyermeket ismeretlen állampolgárként anyakönyvezték, amely állapot még egy évvel a születést követően is változatlanul fennállt, annak ellenére, hogy időközben a BÁH hivatalos információ alapján is megbizonyosodott arról, hogy a szülők afgán állampolgárságról való lemondása a vonatkozó nemzeti jog alapján teljességgel jogszerű volt. A vizsgálat megállapította, hogy a hatósági gyakorlat mind a jogállamiságból eredő jogbiztonság, mind a jogorvoslathoz való jog szempontjából visszásságot okozott, megsértette nem csak az Áptv. vonatkozó garanciális rendelkezését, de az Alkotmányban védett gyermeki jogokat és az ország nemzetközi kötelezettségeit is a gyermek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartására. Az Ombudsman jelentése kimondta, hogy **indokolatlan az anyakönyvi hatóság általános kötelezettsége arra, hogy a szülők hontalanságának igazolása érdekében kapcsolatba lépjen a BÁH-hal, mivel számos esetben (mint ahogyan a vizsgált ügyben is) a hontalanság tényét közhitelesen igazoló okirat már a születéskor az anyakönyvi hatóság rendelkezésére áll. Az Ombudsman azt is hangsúlyozta, hogy amennyiben egy személy hontalanságát egy közigazgatási hatóság által hozott, jogerős határozat megállapítja, ezt a döntést (és ezáltal a hontalanság tényét) az anyakönyvi eljárásban nem lehet kétségbe vonni.** Ennek megfelelően az Ombudsman javasolta a 6/2003. (III. 7.) BM rendelet feleslegesnek ítélt rendelkezésének törlését, amire jelen pillanatig nem került sor.

IV.2. 2. csoport: Olyan szülők gyermekei, akik nem jogosultak állampolgárságukat átörökíteni gyermekeikre

Nem csak a hontalan szülők gyermekei vannak kitéve a hontalanság veszélyének Magyarországon. Ahogy arról már az III.1. fejezetben szó volt, a hazai állampolgársági szabályozás nem tartalmaz olyan általános védőhálót, amely biztosítaná, hogy *bármely* gyermek, aki máskülönben hontalanná válna, születésekor automatikusan magyar állampolgárságot kap.⁶⁸ A magyar állampolgársági szabályozást a vérségi elv erőteljes dominanciája hatja át, és úgy tűnik, mintha ebből kiindulva a jogalkotó eredetileg azt feltételezte volna, hogy a gyermekek a világ többi országában is korlátozás nélkül öröklik szüleik állampolgárságát. Valójában számos ország szabályozása egyáltalán **nem biztosítja, hogy állampolgárainak külföldön született gyermekei automatikusan megkapják a szülők állampolgárságát.** Ez jellemzően két okból történhet:

- 1) **Nemi alapú hátrányos megkülönböztetés az állampolgársági szabályokban:** A közelmúlt több fontos pozitív fejleménye ellenére még mindig számos olyan ország létezik (elsősorban a Közel-keleten és Afrikában), amely a nők számára nem teszi lehetővé a férfiakéval azonos feltételek mellett az állampolgárság átadását a gyermekeiknek. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság adatai szerint jelenleg 29 ilyen ország van, amelyek közül 7 egyáltalán nem, vagy szinte egyáltalán nem teszi lehetővé az anyák számára állampolgárságuk átörökítését.⁶⁹ Ez azt jelenti, hogy például egy iráni, libanoni, szíriai vagy szomáliai anyától és hontalan vagy ismeretlen⁷⁰ apától született gyermek hontalan lesz és marad Magyarországon.
- 2) **A területi elv kizárólagos alkalmazása:** Az amerikai kontinens országainak túlnyomó többsége (és néhány további állam a világ más részein) az állampolgárság születés kori megszerzése kérdésében dominánsan a területi elvet (*ius soli*) alkalmazza. A legtöbb ilyen ország már kiegészítette ezt a vérségi elv legalábbis korlátozott alkalmazásával, ami lehetővé teszi, hogy egy állampolgárnak az ország területén kívül született gyermekei is automatikusan, vagy a hatósági mérlegelést lényegében kizáró regisztráció útján megszerezze az ország állampolgárságát. Van azonban néhány olyan

68 Ilyen általános védőhálót biztosító rendelkezést tartalmaz például az olasz vagy francia állampolgársági szabályozás.

69 ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR): *Revised Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness*, 2013. március 8.

70 Az „ismeretlen apa” ebben a tekintetben jóval többet jelent azoknál az eseteknél, ahol az apa személye ténylegesen ismeretlen. Hasonló a helyzet azokban az esetekben is, amikor a szülők nincsenek összeházasodva és az apa nem ismeri el sajátjának a gyermeket, vagy amikor az ismert külföldi apa eltűnik, mire a gyermek megszületik.

ország, ahol a vérségi elv kiegészítő alkalmazása túlságosan korlátozott, például az állampolgárság keletkezéséhez a külföldön született gyermeknek bizonyos ideig az „anyaországban” kell életvitelszerűen tartózkodnia. Így például a chilei szülők Magyarországon született gyermeke születésekor hontalan lesz, és az is marad, mindaddig, amíg a szülők vissza nem települnek Chilébe.⁷¹

Ezekben az esetekben – ugyanúgy, ahogy a IV.1. fejezetben bemutatott forgatókönyv esetén is – a honosítás lehetősége nem tekinthető a hontalanság elkerülését Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban biztosító jogszabályi garanciának, annak erősen diszkrecionális jellege és szigorú anyagi feltételei miatt. A nyilatkozattal történő állampolgárságszerzés ebben az esetben viszont jelenthet megoldást, ugyanakkor **a lakóhely-koncepció megszorító alkalmazása itt is kizárja a rászorulókat jelentős részét.** A harmadik országbeli állampolgár szülők csak akkor tudnak ugyanis lakóhelyet létesíteni, ha letelepedési engedélyt szereznek (számos szigorú anyagi feltétel teljesítésével, több év tartózkodás után), illetve ha menekültként vagy oltalmazottként ismerik el őket.⁷² Bár e jogszabályi hiányosság feltehetőleg nagyon keveseket érint, mindazonáltal egy fontos koncepcionális problémára hívja föl a figyelmet, ami Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek sérelmét okozhatja.⁷³

IV.3. 3. csoport: A nemzetközi védelemben részesített szülők gyermekei

Mint ahogyan arról már a III.2. fejezetben szó volt, az anyakönyvi hatóság köteles minden újszülött gyermek állampolgárságát vizsgálni, és **amennyiben a gyermek magyar állampolgársága vagy hontalansága nem bizonyított, a gyermeket ismeretlen állampolgárként fogják anyakönyvezni.** Ez a 2002-ben bevezetett szabály vetett véget annak a korábbi hatósági gyakorlatnak, amely szerint automatikusan a szülők állampolgárságát anyakönyvezték a gyermekre is.⁷⁴ Kétségtelen előrelépés, hogy a szabályozás immár kellő időt hagy az illetékes hatóságoknak arra, hogy megállapítsák a gyermek valódi állampolgárságát, ahelyett, hogy egy nem erre szakosodott hatóság pusztán feltételezett adatot jegyezze be ezzel kapcsolatban. Ezzel együtt a jelenlegi szabályozás feltételezi, hogy a gyermek törvényes képviselője általános szabályként, záros határidőn belül képes lesz a gyermek külföldi állampolgárságát igazoló okiratot beszerezni, és így az ismeretlen állampolgárság bejegyzés csak ideiglenes lesz az anyakönyvben, a hontalanság valódi veszélye pedig föl sem merül.⁷⁵ Valóban, **a legtöbb Magyarországon élő nem hontalan migráns esetében ésszerűen elvárható, hogy gyorsan megtegye a szükséges lépéseket a gyermek állampolgárságának megállapítása, és a szükséges hivatalos dokumentumok beszerzése érdekében** (például azzal, hogy kezdeményezi a szükséges eljárást a Magyarországra akkreditált konzuli hatóságoknál). Mindazonáltal vannak olyan esetek, amikor ez lehetetlen. A IV.2. fejezet már bemutatta, hogy vannak olyan helyzetek, amikor egy migráns szülő a származási ország állampolgársági szabályai miatt nem tudja állampolgárságát gyermekeire átörökíteni. E jogilag egyértelmű megítélésű esetek mellett azonban említést érdemel **a nemzetközi védelemben részesített⁷⁶ szülők gyermekeinek állampolgársága is,** ami jóval összetettebb kihívást jelent.⁷⁷

71 A gyermek csak akkor válik chilei állampolgárrá, ha legalább egy évig Chilében él. Lásd *Constitución Política de la República de Chile*, 1980. október 21., 10. cikk (3) bekezdés

72 Az okokat és a vonatkozó szabályozást lásd részletesebben a IV.1. fejezetben

73 Lásd korábban a IV. fejezetben

74 2002. december 14-ig a vonatkozó törvényerejű rendelet nem tartalmazott semmilyen iránymutatást azokra az esetekre, amikor az újszülött gyermek állampolgársága az anyakönyvezés pillanatában nem volt egyértelműen bizonyított (például egyik szülő sem magyar állampolgár). Számos, a szerző által ismert ügy, valamint a területen dolgozó több szakember véleménye alapján egyértelműnek tűnik, hogy a fent hivatkozott gyakorlat volt általános.

75 Vö. a III.2. fejezetben bemutatott általános szabályokkal

76 Jelen tanulmány szóhasználatában a „nemzetközi védelemben részesített személy” fogalma magában foglalja a menekülteket, az oltalmazottakat és a befogadottakat is. Bár e három státusz jogi tartalma jócskán eltér, bizonyos, a vizsgált témakör szempontjából lényeges tulajdonságaik hasonlóak. Ezek közül a leglényegesebb a származási országba való visszatérés és a származási ország hatóságaival való kapcsolatfelvétel lehetetlensége.

77 Fontos, hogy egyes nemzetközi védelemben részesített szülők gyermekei a 2. csoporthoz (IV.2. fejezet) is tartozhatnak: például egy szomáliai menekült anya és egy hontalan vagy ismeretlen apa gyermeke már attól hontalan lesz, hogy a szomáliai jog nem engedi az anyának, hogy átörökítse állampolgárságát a gyermekére (függetlenül az anya menekült státuszától).

A nemzetközi védelemben részesített személyeknek alapos okuk van arra, hogy ne lépjenek semmilyen kapcsolatba a származási országuk hatóságaival. Ez egyrésztől kitenné őket az üldözés vagy súlyos sérelem veszélyének, másrészt könnyen akár a védelmi státuszuk azonnali elvesztésével is járhat. Ennek eredményeként **a nemzetközi védelemben részesített személyek nem tudják Magyarországon született gyermekeiket bejegyeztetni a származási ország konzuli hatóságainál**, és így az állampolgárságot igazoló hivatalos dokumentumokat sem tudják beszerezni. Mint ahogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság iránymutatása is hangsúlyozza, a gyermekek állampolgársága tekintetében két forgatókönyv létezik ezekben az esetekben:

- **3/A csoport: Amennyiben az állampolgárság átörökítése szülőről gyermekre nem automatikus**, hanem bármilyen olyan feltételhez kötött, ami a származási ország hatóságaival való kapcsolatfelvételt tesz szükségessé, a gyermek nem fogja tudni megszerezni szülei állampolgárságát. Ez a nemzetközi védelem jellegéből fakadóan (lásd fent) elkerülhetetlen, még akkor is, ha csupán a konzuli hatóságoknál történő egyszerű regisztrációról van szó, amit az illetékes hatóság nem utasíthat el. Az érintett gyermekek így **hontalanok lesznek** a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es egyezmény 1. cikkében foglalt definíció szerint, és esetükben a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény és az 1997-es európai állampolgársági egyezmény vonatkozó garanciális rendelkezései alkalmazandók.⁷⁸
- **3/B csoport: Amennyiben az állampolgárság átörökítése szülőről gyermekre automatikus**, a gyermek – legalábbis elvi szinten, a jogszabály szövege szerint – születéskor megszerzi szülei állampolgárságát. Mindazonáltal, e jogi tényből még nem fakad, hogy az érintett gyermek az állampolgársággal járó tényleges védelmet és az azt igazoló személyi okmányokat is megszerzi, pontosan a származási országgal való mindennemű kapcsolatfelvétel tilalma miatt. A kérdéses állam nagy valószínűséggel még tudomást sem szerez új „állampolgárának” létezéséről. Ezt a helyzetet a szakirodalom egy része **de facto hontalanságnak** írja le.⁷⁹ Ennek a fogalomnak ugyanakkor nem létezik semmilyen kötelező erejű meghatározása a nemzetközi jogban, csupán ajánlások vonatkoznak a *de jure* és *de facto* hontalan személyekkel való hasonló bánásmódra.⁸⁰ Az 1954-es egyezmény hontalandefiníciójának szóhasználata egyértelműen utal rá, hogy **a hontalanság nem csak jogszabályi rendelkezésekből, hanem az állami hatóságok egyes (nem feltétlenül jogszabályon alapuló) cselekedeteiből, vagy éppen azok hiányából is fakadhat**.⁸¹ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság álláspontja szerint:

16. Annak meghatározása során, hogy egy személyt valamely állam saját joga alapján valóban nem ismer-e el állampolgárának, gondosan elemezni kell, hogyan alkalmazza az adott ország állampolgársági jogszabályait az adott személy esetében a gyakorlatban, és vizsgálni kell a jogorvoslati döntéseket, amelyek érinthetik a személy státuszát, tényszerű adatokat és jogi szempontokat egyaránt figyelembe véve.

17. E megközelítés alkalmazása az adott személy helyzetének elemzésére a gyakorlatban eltérő eredményt hozhat ahhoz képest, mintha objektíven megvizsgálnánk, hogyan alkalmazza egy ország állampolgársági jogszabályait konkrét esetekben. Előfordulhat, hogy egy állam a gyakorlatban nem valósítja meg a jogszabályokat betű szerint, akár teljesen figyelmen kívül is hagyhatja azok rendelkezéseit. Ezért az 1. cikk (1) bekezdésében a hontalanság meghatározásával kapcsolatban szereplő „jog” terminus olyan esetekre vonatkozik, amikor egy állam a gyakorlatban jelentősen eltér a jogszabályi előírásoktól.⁸²

78 Lásd a II. fejezetet, illetve az UNHCR 4. számú iránymutatásának 27. bekezdését

79 Vö. az UNHCR 4. számú iránymutatása, 28. bekezdés; ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR): *A hontalanságról szóló 1. számú iránymutatása: A „hontalan személy” meghatározása a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése szerint*, HCR/GS/12/01, 2012. február 20., 8. bekezdés; ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR): *Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (“Prato Conclusions”)*, 2010. május, II. fejezet

80 Lásd a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es egyezmény és a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény záróokmányait; az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 696 (1973) számú ajánlását (6. cikk és 11. cikk (b) bekezdés); valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a gyermekek állampolgárságáról szóló CM/Rec(2009)13 számú ajánlását (7. cikk)

81 A definíció szándékosan nem úgy határozza meg a hontalan személy fogalmát, mint aki egy államnak sem állampolgára, hanem úgy, mint akit egy állam sem *tart* állampolgárának. A különbségtétel az egyezmény hiteles angol és francia nyelvű változataiban még inkább szembevetendő. Mindkettőben a magyarra hibásan „saját joga alapján”-ként fordított szöveg helyett eredetileg a „saját jogának alkalmazásával” kitétel szerepel („under the operation of its law”, „sous l’application de sa loi”).

82 ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR): *A hontalanságról szóló 1. számú iránymutatása: A „hontalan személy” meghatározása a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése szerint*, HCR/GS/12/01, 2012. február 20., 16-17. bekezdés

Mindezek fényében egyértelmű, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek Magyarországon született gyermeke legalábbis **ki van téve a hontalanság veszélyének**, hiszen egy állampolgárait üldöző (vagy azok üldözését toleráló) állam elképzelhető, hogy nem fogja saját jogának tényleges *alkalmazásával*⁸³ állampolgárának tekinteni üldözött állampolgárainak külföldön született gyermekét. A származási országgal való kapcsolatfelvétel hosszú távú hiánya (a fent bemutatott okok miatt) tovább növelheti ennek veszélyét. Természetesen a származási országok gyakorlata és az egyéni körülmények változatossága miatt esetről esetre jelentősen eltérhetnek azok a valós nehézségek, amelyekkel egy-egy menekült gyermek szembesül, amikor okirati bizonyítékot szeretne beszerezni a jogszabály szövege alapján elvileg megszerzett állampolgárságáról, vagy esetleg egy ahhoz kapcsolódó jogot szeretne gyakorolni.

Ezekben az esetekben – hasonlóan a IV.1. és a IV.2. fejezetben bemutatott forgatókönyvhöz – a honosítás lehetősége nem tekinthető a hontalanság elkerülését Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban biztosító jogszabályi garanciának, annak erősen diszkrecionális jellege és szigorú anyagi feltételei miatt. A nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés megoldást jelenthet a 3/A csoporthoz tartozó gyermekeknek, mindazonáltal – a korábban bemutatott esetekhez hasonlóan – **a lakóhelyfeltétel megszorító alkalmazása itt is kizárja a rászorulókat jelentős részét** a potenciális kedvezményezett közből. A szülők (és ezáltal a születendő gyermek) csak akkor lesz jogosult lakóhelyet létesíteni, ha már elismerték menekültként vagy oltalmazottként. **Amennyiben a szülők csupán befogadott státuszt kaptak, vagy ügyükben még folyamatban van a menedékjogi eljárás, úgy a születés pillanatában nem rendelkezhetnek lakóhellyel, ezáltal a gyermek ki lesz zárva a nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés lehetőségéből** (még akkor is, ha a szülőket később menekültként ismerik el). Ráadásul a pusztán tény, hogy a szülők a születés pillanatában lakóhellyel rendelkeznek, még nem biztosítja, hogy a gyermeknek lesz lehetősége 5 évig folyamatosan lakóhellyel rendelkezni Magyarországon (például felülvizsgálat során visszavonhatják a család oltalmazott státuszát, ami helyett – például a kiutasítás kivitelezhetetlensége esetén – befogadott státuszt kaphatnak, amely viszont nem teszi lehetővé lakóhely létesítését).⁸⁴

A Magyar Helsinki Bizottság és a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület gyakorlati tapasztalatai megerősítik, hogy **a nemzetközi védelemben részesített szülők Magyarországon született gyermekeit mindig ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezik, és szinte esélyük sincs, hogy ez az állapot a későbbiek során bármikor (akár hosszú évek múltán) megváltozzon**. E jogszabályi hiányosságokból fakadó problémát számos további körülmény súlyosbítja:

- Sokéves jelenség, hogy a Magyarországra érkező menedékkérők jelentős része (számos időszakban többsége) olyan országból származik, mely **súlyos és állandósult fegyveres konfliktustól szenved, ami az állam működését is ellehetetleníti**. Ezekre az országokra (például Afganisztán, Szomália vagy főleg korábban Irak) gyakran hivatkoznak úgynevezett „működésképtelen államként” (*failed state*).⁸⁵ Az **ismeretlen állampolgárságúak** is évről évre a menedékkérők egyik legfontosabb „állampolgársági kategóriáját” jelentik.

2. táblázat – Nemzetközi védelemben részesített személyek Magyarországon, egyes állampolgársági kategóriák⁸⁶

Állampolgárság	2010	2011	2012	2013
Afgán	118	88	175	86
Szomáliai	42	5	58	50
Ismeretlen	14	18	29	23
<i>Összes nemzetközi védelemben részesített személy</i>	<i>247</i>	<i>156</i>	<i>350</i>	<i>360</i>
<i>A „működésképtelen államból” érkezettek és ismeretlen állampolgárságúak együttes aránya a nemzetközi védelemben részesített személyek között</i>	<i>70,5%</i>	<i>71,2%</i>	<i>74,9%</i>	<i>44,2%</i>

83 Lásd a 81-es lábjegyzetet

84 Az okokat és a vonatkozó szabályozást lásd a IV.1. fejezetben

85 A működésképtelen állam összetett és gyakran vitatott koncepciójának részletes tárgyalása kívül esik e tanulmány keretein. Az állami közigazgatás teljes vagy szinte teljes működésképtelensége ugyanakkor fontos, a tárgyalt téma szempontjából is releváns tényező, amely speciális („extra”) nehézségeket okoz az érintett menekülteknek külföldön született gyermekeik anyakönyvezése és állampolgárságuk megállapítása terén (lásd az alábbiakban).

86 Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – A bíróságok által elismert, az elmúlt években egyre több menekült, oltalmazott és befogadott számáról nincs nyilvánosan elérhető, átfogó statisztika. Mindazonáltal a rendelkezésre álló információk megerősítik, hogy az állampolgársági trendek tekintetében nincs lényeges különbség a közigazgatási hatóság és a bíróságok által nyújtott nemzetközi védelem terén.

A kérdéses országokban tapasztalható több évtizedes fegyveres konfliktus, az állami közigazgatás súlyos működési zavarai vagy akár teljes hiánya megkérdőjelezi, hogy egy esetleges jövőbeli hazatérés esetén (a konfliktusok enyhülésével vagy rendezését feltételezve) lesz-e egyáltalán lehetőség a menekültek külföldön, évekkal azelőtt született gyermekeinek megfelelő regisztrációjára, és a születéssel elméletileg megszerzett állampolgárság „aktiválására” (ami egyébként sok szempontból az előnyben részesített forgatókönyv lenne). Ismeretlen állampolgárság esetén is kérdéses, hogy lesz-e valaha lehetőség önkéntesen hazatérni egy olyan származási országba, amelynek a menekült nem is egyértelműen állampolgára.⁸⁷ Így sok ilyen esetben **a magyar állampolgárság megszerzése tűnik az egyetlen olyan megnyugtató megoldásnak, ami ésszerű időkeretben biztosítja a hontalanság elkerülését.**

- **A magyar hatóságok nem észlelik, hogy a 3/B csoporthoz tartozó gyermek születésével nem feltétlenül szerzett állampolgárságot**, hiszen pusztán a származási ország jogszabályait vizsgálva úgy tűnik, hogy jogosult örökölni szülei – de legalábbis édesapja – állampolgárságát. Így ebben az esetben a nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzésre a gyakorlatban akkor se lenne lehetőség,⁸⁸ ha közben egyértelművé válik, hogy a származási ország nem *tartja* e gyermeket állampolgárának, saját joga *alkalmazásával*.⁸⁹
- Mint ahogy azt a III.1. fejezet már bemutatta, **a honosítási eljárás hazai szabályozásából a legalapvetőbb eljárási garanciák is hiányoznak**, hiszen a döntések nem tartalmaznak indokolást és semmilyen jogorvoslati lehetőség nincs az elutasító döntésekkel szemben.⁹⁰ A döntéshozatal így teljességgel átláthatatlan, ami – a szigorú és erősen diszkrecionális megítélésű anyagi feltételekkel együtt – oda vezet, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek és gyermekeik **szinte esélytelenek a magyar állampolgárság megszerzésére honosítás útján.** A hazai menekültsegítő szervezetek gyakran találkoznak olyan ügyekkel, amelyekben egy menekült státuszú kérelmezőt annak ellenére utasítanak el (természetesen indokolás nélkül – lásd fent), hogy látszólag minden feltételnek megfelel (büntetlen előéletű, sikeresen letette magyar nyelven az alkotmányos alapismeretek vizsgát, lakhatása és megélhetése sok éve stabilan biztosított – életszínvonala akár felül is múlja a magyar népesség átlagát, stb.). Sajnos a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem vezet olyan részletes statisztikát a honosítási döntéshozatalról, amiből kiderülne, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek kérelmeinek mekkora részét utasítják el. Mindazonáltal sokat elárul, hogy az elmúlt években hányan kaptak magyar állampolgárságot a nemzetközi védelemben részesített külföldiek „tipikus” származási országaiból érkezett migránsok közül:⁹¹

3. táblázat – Sikeres honosítási kérelmek⁹²

A kérelmező másik vagy előző állampolgársága	2011	2012
Afgán	4	5
Iraki	0	6
Iráni	7	14
Ismeretlen	2	1

87 E két helyzettel szemben jó összehasonlítási alap lehet azon menekültek esete, akik nem ennyire tartós konfliktushelyzet elől, nem ilyen szinten működésképtelen államokból érkeznek. Sok ilyen családba született gyermek számára előbb-utóbb fennáll a lehetőség, hogy a konfliktus lezárultával, a rezsimváltást követően, stb. családjával együtt hazatérjen a származási országba, ahol legalábbis feltételezhető, hogy az egyébként működőképes közigazgatás hajlandó és képes lesz őt ésszerű időn belül megfelelően regisztrálni és az állampolgárságát igazoló okiratokkal ellátni (ez történt például sok, a volt Jugoszláviában dúló konfliktusok elől Magyarországra menekült, de később visszatérő család esetében).

88 Ez csak azokban a helyzetekben lehetséges az Áprtv. alapján, ahol a gyermek születésével nem szerzi meg – nyilván az eljáró hatóságok észlelése szerint – szülei külföldi állampolgárságát (lásd részletesen a III.1. fejezetben).

89 Vö. a 81-es lábjegyzettel

90 Ezenfelül a honosítás nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, így az ezekre az eljárásokra vonatkozó általános szabályok és eljárási garanciák sem alkalmazhatók a honosítási eljárásban (2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 13. § (1) bekezdés)

91 Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

92 E táblázatban a magyar állampolgárságot az adott évben megszerző összes afgán, iráni, stb. állampolgár száma szerepel, nem csak a menekült, oltalmazott vagy befogadott státuszúaké (ezek számáról nincs elérhető adat). Mivel feltételezhető, hogy a táblázatban szereplők között olyanok is találhatók, akik például jövedelemszerző vagy kutatási céllal tartózkodnak Magyarországon, így a sikeresen honosító nemzetközi védelemben részesített személyek tényleges száma valószínűleg még a táblázatban szereplő adatoknál is alacsonyabb.

Bár ez a kérdés nem kapcsolódik közvetlenül a hontalanság születés kori elkerüléséhez, jól mutatja, hogy mennyire korlátozott lehetősége van a Magyarországon akár évtizedekig élő menekülteknek, oltalmazottaknak és befogadottaknak a magyar állampolgárság megszerzésére, és így segít megérteni azt a kontextust, amiben a hontalanság megelőzését szolgáló garanciáknak működni kell.

A Karimi család sajnálatosan általánosnak mondható története érzékletesen szemlélteti a fentiekben leírt problémákat.

Karimi úr Afganisztánból érkezett, hontalan és több mint 15 éve él Magyarországon. 1997-ben szerzett letelepedési engedélyt, 1998-ban pedig egy hontalanok számára kiállított úti okmányt is kapott. Karimi asszony afgán állampolgárságú menekültként él Magyarországon. Négy gyermekük van, akik 2000-ben, 2002-ben, 2005-ben és 2011-ben születtek. Az első két gyermeket afgán állampolgárként anyakönyvezték, automatikusan édesanyjuk állampolgárságát jegyezve be, anélkül, hogy megvizsgálták volna az afgán állampolgársági szabályozást vagy gyakorlatot. Ez az állampolgárság azonban nem „hatékony” (sőt, ahogy a család látja egyenesen „fiktív”), hiszen az afgán hatóságok soha nem regisztrálták hivatalosan a gyermekeket, akiknek így semmilyen iratuk vagy egyéb bizonyítékuk sincs vélt afgán állampolgárságukról (miután édesanyjuk menekült, így nincs módjában felvenni a kapcsolatot e célból az afgán konzuli vagy más hatóságokkal – ez akár menekült státuszának visszavonását is eredményezhetné). A tény, miszerint a gyermekek hivatalos irataiban immár 11, illetve 13 éve egy nem hatékony és valójában egyszer sem ellenőrzött állampolgárság szerepel a magyar hatóságok soha nem tekintették problémásnak. Ráadásul e körülmény semmilyen hatást nem gyakorol a gyermekek jogállására és honosítási kilátásaira. A két fiatalabb gyermek már 2002 után született, amikor is egy jogszabály-módosítás véget vetett a fenti gyakorlatnak. Így őket már ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezték. Jelen tanulmány írásának időpontjában mindkét gyermek (8, illetve 4 évesen) továbbra is ismeretlen állampolgár, és újfent, e tény egy magyar hatóság sem érzékelt problémaként, továbbá e körülmény semmilyen hatást nem gyakorol a gyermekek jogállására és honosítási esélyeire.

A Karimi gyermekek – egy hontalan apa és egy menekült anya gyermekei – ki vannak téve a hontalanság veszélyének. Ráadásul mindnyájan Magyarországon születtek és nevelkedtek, mindnyájan a magyart beszélik anyanyelvükként és Magyarország az egyetlen ország, amelyhez szoros társadalmi, kulturális, gazdasági és jogi kapcsolattal kötődnek. A család egyébként úgy tűnik, hogy a honosítás minden feltételét teljesíti: az édesapa sikeres vállalkozó, aki cégénél 15 magyar állampolgár számára biztosít munkát, a család lakhatási körülményei és megélhetése pedig megfelelnek a magyar átlagnak, sőt, jobbak annál. Mindezek alapján a külső szemlélő számára a Karimi gyermekek legalábbis jó eséllyel pályázhatnak magyar állampolgárságra. Ennek ellenére honosítási kérelmüket már ötször elutasították, 2007-ben, 2009-ben, 2010-ben (kétszer) és 2013-ban, miközben szüleik több honosítási kérelme is hasonló sorsra jutott. A vonatkozó magyar szabályozás értelmében az elutasítást egy esetben sem indokolta az eljáró hatóság és nem volt lehetőség semmilyen jogorvoslatra.

Ebben a sajnálatosan tipikusnak mondható esetben Magyarország elmulasztotta biztosítani, hogy a területén született gyermekek ésszerű időn belül (tényleges) állampolgárságot szerezzenek, és ne kényszerüljenek hosszú évekig ismeretlen állampolgárként élni. Jól mutatja ez a példa, hogy a magyar szabályozási környezetben nem léteznek hatékony mechanizmusok, amelyek biztosíthatnák, hogy a nemzetközi védelemben részesített külföldiek gyermekei is elkerüljék a hontalanság veszélyét, megfelelő figyelmet fordítva a gyermek mindenek felett álló érdekének valódi érvényesítésére is.

Összefoglalásként elmondható, hogy a hontalanság születés kori elkerülése a nemzetközi védelemben részesített szülők gyermekei esetében komplexebb jogi problémákat vet föl, mint az előző két forgatókönyv. A legfontosabb megállapítások a következőképpen összegezhetők:

- A jelenlegi magyar szabályozás és gyakorlat teljességgel **figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a nemzetközi védelemben részesített szülőknek általában nincs lehetősége kapcsolatba lépni a származási ország hatóságaival** gyermekük állampolgárságának megállapítása és a vonatkozó okmányok beszerzése érdekében.
- A 3/A csoporthoz tartozó gyermekek⁹³ **születésükkel semmilyen állampolgárságot nem szereznek és így hontalanok maradnak**, mivel az illetékes hatóságok nem vizsgálják a származási ország állampolgársági szabályozásának vonatkozó rendelkezéseit.
- A 3/B csoporthoz tartozó gyermekek⁹⁴ a szó szoros értelmében nem születnek hontalannak, de sokan közülük kétség kívül **ki vannak téve a hontalanság veszélyének**, továbbá annak a kockázatnak, hogy **sok évig, esetleg évtizedekig ismeretlen állampolgárságú személyként** kénytelenek élni. A tartósan fennálló ismeretlen állampolgárság egyfajta jogi anomália a magyar szabályozásban, ugyanis – a megállapított hontalansággal ellentétben – e tény **semmilyen jogot vagy védelmet nem keletkeztet**. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának közelmúltbeli ajánlásai is hangsúlyozzák, hogy ismeretlen állampolgárként anyakönyvezett gyermekek esetében ennek az állapotnak csak a lehető legrövidebb ideig szabad fennállnia.⁹⁵ A jelenlegi magyar szabályozás **semmilyen garanciát nem tartalmaz** e tekintetben.
- A fenti hiányosságra **a nyilatkozattétellel történő állampolgárság-szerzés lehetősége sok esetben nem nyújt megoldást**. A szigorú lakóhelyfeltételeknek nem megfelelő gyermeknek nem áll módjában élni ezzel a lehetőséggel, ahogy azoknak sem, akikről a hatóságok tévesen úgy gondolják, hogy a vérségi elv alapján születés kor megszerezték valamelyik szülőjük állampolgárságát.⁹⁶

IV.4. További problémás kérdések

A jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatás feltárt néhány további problémát is, amelyek közvetlenül vagy közvetetten kapcsolódnak a vizsgált témához:

- A magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatban **nem állnak rendelkezésre a szükséges statisztikai adatok** annak megállapítására, hogy Magyarország valóban teljesíti-e vonatkozó nemzetközi kötelezettségeit.⁹⁷ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Központi Statisztikai Hivatal adatközléséből nem derül ki például, hogy egy adott évben:
 - hány nemzetközi védelemben részesített személy honosítási kérelme ügyében születik döntés, és ebből mennyi pozitív;
 - hány hontalan kérelmező honosítási kérelme ügyében születik döntés, és ebből mennyi pozitív;
 - hány ismeretlen szülőktől származó talált gyermek szerez születéssel magyar állampolgárságot;

93 Olyan országból származó, nemzetközi védelemben részesített szülők gyermekei, amely vonatkozó szabályozása alapján az állampolgárság átörökítése szülőről gyermekekre nem automatikus, hanem bármilyen olyan feltételhez kötött, ami a származási ország hatóságaival való kapcsolatfelvételt tesz szükségessé.

94 Olyan országból származó, nemzetközi védelemben részesített szülők gyermekei, amely vonatkozó szabályozása alapján az állampolgárság átörökítése szülőről gyermekekre automatikus.

95 Az UNHCR 4. számú iránymutatása, 22. bekezdés; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a gyermekek állampolgárságáról szóló *CM/Rec(2009)13 számú ajánlása*, 8. cikk

96 Nincs olyan jogszabályi iránymutatás, szakmai protokoll, stb., amely segítene az illetékes hatóságoknak megállapítani, hogy mely esetekben szerzi meg egy nemzetközi védelemben részesített külföldi Magyarországon született gyermeke a szülője állampolgárságát (például a 3/A és a 3/B csoport közötti alapvető jogi különbség a magyar szabályozásban vagy gyakorlatban semmilyen módon nem jelenik meg).

97 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es egyezmény, 34. cikk; a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es egyezmény, 32. cikk; a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény, 1-2. cikk; a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény, 3. és 7. cikk; 1997-es európai állampolgársági egyezmény, 6. cikk (1) bekezdés b) pont, 6. cikk (2) bekezdés és 6. cikk (4) bekezdés g) pont

- hány születésével semmilyen állampolgárságot nem szerző személy szerez nyilatkozattal magyar állampolgárságot és hány éves korában;
 - hány esetben tagadja meg a BÁH a nyilatkozattétel elfogadását és milyen döntés születik ezekben az ügyekben az esetleges bírósági felülvizsgálat során; stb.
- **A Magyarországon született, ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezett gyermekek további sorsával kapcsolatban sincs semmilyen statisztikai adat**, ami alapján látható lenne például, hogy közülük hányan továbbra is ismeretlen állampolgárok egy bizonyos életkorban (tankötelezettség elérése, tanulmányok befejezése, nagykorúság elérése, stb.). Ezért az ismeretlen állampolgárság, mint indokolatlanul tartósan fennálló jelenség valós mértéke statisztikailag rejtve marad.
- **A magyar állampolgárok által örökbefogadott külföldi állampolgárságú vagy hontalan gyermek nem szerez automatikusan magyar állampolgárságot**, csupán három év folyamatos tartózkodás után, minden más tekintetben az általános szabályok alapján kezdeményezhető a honosítása.⁹⁸ A magyar családjogi szabályozás alapján az örökbefogadás pillanatában az örökbefogadott az örökbefogadó és annak rokonai tekintetében az örökbefogadó gyermekének jogállásába lép.⁹⁹ A magyar állampolgárok gyermeke születéssel automatikusan magyar állampolgárságot szerez.¹⁰⁰ A jelenlegi szabályozás így **hátrányos megkülönböztetéshez** vezet, hiszen az örökbefogadó és az örökbefogadott között az örökbefogadás pillanatában pontosan ugyanolyan jogviszony jön létre, mint a szülő és a gyermek között a születés pillanatában, ugyanakkor az örökbefogadott gyermek számára az állampolgárság viszonylatában a szabályozás mégsem biztosít a gyermekkel azonos jogállást. Mindennek fényében, tekintettel Magyarországnak a hontalanság elkerülése érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségeire,¹⁰¹ minden gyermek jogára, hogy állampolgárságot szerezzen,¹⁰² továbbá a gyermek mindenek felett álló érdekének alapelve¹⁰³ **indokolt lenne, hogy legalább a hontalan és ismeretlen állampolgárságú örökbefogadott gyermek megszerezze örökbefogadó szülői magyar állampolgárságát az örökbefogadás pillanatában**. Míg e probléma valós hatása jelenleg feltehetően marginális (a külföldi, és különösen a hontalan vagy ismeretlen állampolgárságú gyermek örökbefogadása nem gyakori Magyarországon), a javasolt módosítás nagyban segíthetné az örökbefogadott gyermek beilleszkedését örökbefogadó családjába és új környezetébe.

98 Lásd a III.1. fejezetet

99 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 4:132. § (1) bekezdés (a 2014. március 15. előtt hatályos, e kérdésben irányadó rendelkezés – a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 51. § (1) bekezdése – is ugyanezt mondta ki)

100 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), G cikk (1) bekezdés

101 1997-es európai állampolgársági egyezmény, 4. cikk b) pont

102 A gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény, 7. cikk; 1997-es európai állampolgársági egyezmény, 4. cikk a) pont

103 A gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény, 3. cikk

V. Konklúziók és ajánlások

Az utóbbi években több fontos előrelépés is történt annak érdekében, hogy a magyar jogszabályok a nemzetközi kötelezettségekre tekintettel biztosítsák a hontalanság születés kori megelőzését. Mindazonáltal továbbra is számos súlyos hiányosság tapasztalható mind a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben, mind a hatósági gyakorlatban. A legfontosabb hiányosságokat és kockázati csoportokat az alábbi táblázat foglalja össze:

	Kockázati csoport	Következmény	Ok / jogszabályi hiányosság	A nemzetközi kötelezettségek sérelme
1. csoport	Lakóhellyel nem rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermeke	<ul style="list-style-type: none"> A gyermek születésével semmilyen állampolgárságot nem szerez, így hontalan lesz, anélkül, hogy lehetősége lenne Magyarországon nemzeti kötelezettségeivel összhangban, egy nem diszkrecionális döntéshozatali eljárás keretében, záros határidőn belül magyar állampolgárságot szerezni 	<ul style="list-style-type: none"> A nem magyar állampolgárságú, ismert szülők Magyarországon született gyermeke csak akkor szerez születéssel magyar állampolgárságot, ha a szülők hontalanok és magyarországi lakóhellyel rendelkeznek A születésükkel semmilyen állampolgárságot nem szerző, Magyarországon született gyermek (akinek szülei nem hontalanok) csak akkor válhat nyilatkozattétellel magyar állampolgárrá, ha a szülők a születés pillanatában, illetve a gyermek a nyilatkozattételt megelőzően legalább 5 éven keresztül magyarországi lakóhellyel rendelkezett (és ez a lehetőség csupán az érintett 19. életévének betöltéséig áll fenn) Hontalan személy csak akkor létesíthet magyarországi lakóhelyet, ha EGT állampolgár családtagja, vagy ha bevándorlási/letelepedési engedéllyel, menekült vagy oltalmazott státusszal rendelkezik; a hontalan státusszal vagy bármilyen „sima” tartózkodási engedéllyel (jövedelemszerző, tanulmányi, humanitárius, stb.) rendelkező hontalan erre nem jogosult 	<p>Megvalósítja a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (2) bekezdés a)-b) pontjainak, valamint az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (2) bekezdés b) pontjának sérelmét, ugyanis e rendelkezések alapján Magyarország köteles lenne biztosítani, hogy a területén született, születéskor semmilyen állampolgárságot nem szerző gyermek magyar állampolgárságot szerezzen</p> <ul style="list-style-type: none"> vagy születéskor automatikusan, a jog erejénél fogva (<i>ex lege</i>); vagy a születést követően kérelemre (amely esetben az egyetlen előírható feltétel a kérelem benyújtását megelőző, legfeljebb 5 évnyi szokásos tartózkodás az országban), úgy hogy az e kérelem benyújtására rendelkezésre álló időszak nem kezdődhet később, mint az érintett 18. születésnapja, és nem végződhet korábban, mint a 21. <p>Megvalósítja a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkének sérelmét, amelyek kikötik, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> Magyarország köteles biztosítani, hogy minden a területén született gyermek születésétől fogva gyakorolhassa az állampolgárság-szerzéshez való jogát, különösen akkor, ha ennek hiányában a gyermek hontalanná válna; továbbá hogy a gyermeket érintő döntésekben a gyermek mindenk felett álló érdekét kell figyelembe venni elsősorban.
2. csoport	Magyarországon született gyermek, aki születéssel nem szerzi meg külföldi szülei állampolgárságát az érintett ország(ok) megszorító szabályozása miatt (területi elv vagy nemi alapú diszkrimináció)	<ul style="list-style-type: none"> A gyermeket általában ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezik, a hontalanság tényének megállapítására csupán egy kérelemre induló, specifikus hontalanság-meghatározási eljárás keretében van lehetőség 		
3/A csoport	Nemzetközi védelemben részesített szülők Magyarországon született gyermeke, aki nem szerzi meg szülei állampolgárságát, mivel az a származási ország (például konzuli) hatóságaival való kapcsolatfelvételt tenne szükségessé	<ul style="list-style-type: none"> A gyermek ki van téve a hontalanság veszélyének és az egyéni helyzettől függően <i>de facto</i> hontalannak tekinthető A gyermeket ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezik és ez az állapot hosszú távon is fennmarad 		
3/B csoport	Nemzetközi védelemben részesített szülők Magyarországon született gyermeke, aki ugyan születéskor automatikusan megszerzi szülei állampolgárságát, de ezt a nemzetközi védelem miatt tartósan nem lehet „érvényesíteni” a származási ország hatóságainál (például az állampolgárságot igazoló okmányok kiállításával)	<ul style="list-style-type: none"> A gyermek ki van téve a hontalanság veszélyének és az egyéni helyzettől függően <i>de facto</i> hontalannak tekinthető A gyermeket ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezik és ez az állapot hosszú távon is fennmarad 	A fentiek mellett további problémát jelent a nemzetközi védelemben részesített külföldiek Magyarországon született gyermekeinek állampolgárságával kapcsolatos „hatóságközi” irányzatok, szakmai protokoll hiánya	<p>Megvalósítja a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkének sérelmét, amelyek kikötik, hogy</p> <ul style="list-style-type: none"> Magyarország köteles biztosítani, hogy minden a területén született gyermek születésétől fogva gyakorolhassa az állampolgárság-szerzéshez való jogát, különösen akkor, ha ennek hiányában a gyermek hontalanná válna; továbbá hogy a gyermeket érintő döntésekben a gyermek mindenk felett álló érdekét kell figyelembe venni elsősorban. <p>Ellentétes az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és az Európa Tanács vonatkozó ajánlásaival.</p>

A táblázatban összefoglalt problémák mellett említést érdemel az is, hogy a magyar állampolgárok által örökbefogadott hontalan vagy ismeretlen állampolgárságú gyermek sem szerez az örökbefogadás pillanatában magyar állampolgárságot (hasonlóan bármilyen külföldi állampolgárságú gyermekhez ugyanebben a helyzetben). Ez a hiányosság felveti a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkének sérelmét, továbbá inkoherenciát jelez a magyar családjogi és állampolgársági szabályozás között.

Mindezen problémák orvoslása, valamint a vonatkozó nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés érdekében az alábbi ajánlásokat tesszük:

■ 1. ajánlás:

Javasoljuk, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal együttműködésben – kövesse nyomon az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 9. § (7) bekezdésének (2014. július 1-től az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 61. § (5) bekezdésének)¹⁰⁴ *gyakorlati* alkalmazását, gyűjtsön statisztikai adatokat e rendelkezés alkalmazásáról, illetve tegye ezeket az adatokat nyilvánosan elérhetővé.

■ 2. ajánlás:

Javasoljuk, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium jelentessen meg, és az érintett kórházak valamint anyakönyvi hatóságok körében terjesszen egy, az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 9. § (7) bekezdésének (2014. július 1-től az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 61. § (5) bekezdésének) gyakorlati alkalmazását elősegítő iránymutatást vagy szakmai protokollt, elősegítendő e garanciális rendelkezés tényleges és harmonizált alkalmazását az ország egész területén.

■ 3. ajánlás:

Annak érdekében, hogy a magyar szabályozás összhangba kerüljön a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (1)–(2) bekezdésében, az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (2) bekezdésében és a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkében foglalt kötelezettségekkel szükséges az Áptv. 3. § (3) bekezdés a) pontjából a „Magyarországon lakóhellyel rendelkező” feltétel törlése. Ez lehetővé tenné – a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban –, hogy minden olyan Magyarországon született gyermek, akinek szülei Magyarországon élő hontalanok születéssel *ex lege* magyar állampolgárságot szerezzen. A szabályozás egyértelművé tétele érdekében ajánlott továbbá a rendelkezés explicit kiterjesztése a hontalan anyától és ismeretlen apától született gyermekekre is.

Szövegszerű javaslat az Áptv. módosítására:

3. § [...]

(3) Ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak kell tekinteni:

a) a **Magyarországon lakóhellyel rendelkező** hontalan szülők, *illetve a hontalan anya és ismeretlen apa* Magyarországon született gyermekét, [...]

■ 4. ajánlás:

Annak érdekében, hogy a magyar szabályozás összhangba kerüljön a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (1)–(2) bekezdésében, az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (2) bekezdésében és a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkében foglalt kötelezettségekkel szükséges az Áptv. 5/A. § (1)

¹⁰⁴ „Ha az anya a személyazonosságát sem a születéskor, sem annak bejelentését követő 30 napon belül nem igazolja, és a gyermeket az intézetben felügyelet nélkül hagyja, a gyermeket ismeretlen szülőktől származó talált gyermeknek kell tekinteni.”

bekezdés b) pontjából a Magyarországi lakóhely, mint feltétel törlése. A rendelkezésnek lehetővé kell tennie, hogy bármely olyan Magyarországon született gyermek, aki születésével nem szerezte meg szülei állampolgárságát nyilatkozattétellel magyar állampolgárrá válhasson, *pusztán* meghatározott idejű (lásd következő ajánlás) magyarországi tartózkodás után, további feltételek teljesítése nélkül. Következésképpen a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés érdekében törlendő a szülők magyarországi lakóhelyét előíró feltétel, a „Magyarország területén lakik” fordulatot pedig a szokásos tartózkodásra utaló megfogalmazásra szükséges módosítani, ahol a szokásos tartózkodás ténykérdés, nem pedig jogi státusz, lakóhely vagy egyéb jogi feltétel függvénye.

■ 5. ajánlás:

Annak érdekében, hogy a magyar szabályozás összhangba kerüljön a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkében foglalt kötelezettségekkel és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság vonatkozó ajánásaival¹⁰⁵ a nyilatkozattétellel történő állampolgárság-szerzéshez megkövetelt minimális tartózkodási idő a lehető legrövidebb kell, hogy legyen. Ennek fényében javasolt az Áptv. 5/a. § (1) bekezdés b) pont módosítása, és a legkevesebb 5 évnyi megkövetelt tartózkodás 1 évre csökkentése. Ez a gyakorlati tapasztalatok alapján egy olyan, se nem túl rövid, se nem túl hosszú időtartam, ami alatt ésszerűen lehetséges – és elvárható – egy Magyarországon született gyermek állampolgárságának, és ezáltal szükség esetén a nyilatkozattétellel történő állampolgárság-szerzés indokoltságának megállapítása.

■ 6. ajánlás:

Annak érdekében, hogy a magyar szabályozás összhangba kerüljön a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkében foglalt kötelezettségekkel, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és az Európa Tanács vonatkozó ajánásaival¹⁰⁶ szükséges lenne garanciális rendelkezések beépítése az állampolgársággal és az anyakönyvezéssel kapcsolatos joganyagba, amelyek biztosítják, hogy a Magyarországon született gyermek a lehető legrövidebb ideig maradjon ismeretlen állampolgárságúként anyakönyvezve. Javasoljuk, hogy a jogalkotó jelöljön ki egy konkrét felelős hatóságot ennek biztosítására és a kapcsolódó feladatok ellátására, a gyermek mindenek felett álló érdekének maximális figyelembevételével.

■ 7. ajánlás:

A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjának való megfelelés érdekében szükséges az Áptv. 5/A. § (1a) bekezdésében foglalt életkori korlátozás módosítása, lehetővé téve a nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzést az érintett 21. életévének betöltéséig (a 19. helyett).

Szövegszerű javaslat az Áptv. módosítására:

5/A. § (1) A köztársasági elnökhöz címzett írásbeli nyilatkozatával – a nyilatkozattétel napjától – megszerzi a magyar állampolgárságot az a személy:

[...]

b) aki Magyarország területén született és születésével nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát a szülők állampolgárságára irányadó külföldi jog alapján, feltéve, hogy **[a születése napján szülei magyarországi lakóhellyel rendelkeztek és]** *szokásos tartózkodási helye* a nyilatkozat megtételét közvetlenül megelőzően legalább **[öt éve]** *egy évig* Magyarország területén **[lakik]** *volt*;

[...]

(1a) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti nyilatkozatot az érintett a **[tizenkilencedik]** *huszonegyedik* életévének betöltéséig teheti meg.

[...]

105 Az UNHCR 4. számú iránymutatása, 34. bekezdés

106 Az UNHCR 4. számú iránymutatása, 22. bekezdés; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a gyermekek állampolgárságáról szóló *CM/Rec(2009)13* számú ajánlása, 8. cikk

■ 8. ajánlás:

Összhangban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009-es ajánlásával¹⁰⁷ javasoljuk az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet 18. § (4) bekezdésének módosítását, és a BÁH megkeresését az ügy egyéni körülményeitől függetlenül előíró rendelkezés törlését. Az Áptv. 3. § (3) bekezdés a) pont alkalmazhatóságának vizsgálata során az anyakönyvi hatóság számára csak akkor szükséges a BÁH megkeresése, ha a hontalanság tényének igazolására nem áll rendelkezésre hiteles okirat. Amennyiben a szülők hontalanságát személyazonosító okmány, tartózkodási engedély vagy úti okmány igazolja, úgy a BÁH megkeresése – ellenkező bizonyításig – fölösleges.

Szövegszerű javaslat a 6/2003. (III. 7.) BM rendelet módosítására:

18. § [...]

(4) A magyar állampolgárságot abban az esetben kell a születési anyakönyvbe feljegyezni, ha a magyar állampolgárságú gyermeket nem magyar állampolgárságú szülők fogadják örökbe, vagy ha a hontalan szülők Magyarországon született gyermekéről az anyakönyvvezető a rendelkezésére álló iratok, illetve kétség esetén az állampolgársági ügyekben eljáró szerv közlése alapján [az állampolgársági ügyekben eljáró szerv] megállapítja, hogy a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 3. § (3) bekezdés a) pontja alapján magyar állampolgárnak kell tekinteni.

■ 9. ajánlás:

Javasoljuk, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal és a Magyar Helsinki Bizottsággal együttműködésben – jelentessen meg és terjesszen széles körben egy többnyelvű információs anyagot, amely közérthetően elmagyarázza az Áptv. 3. § (3) bekezdésében és 5/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt, a hontalanság elkerülését szolgáló garanciális rendelkezések alkalmazásának feltételeit és eljárási keretét. Javasoljuk továbbá, hogy a hontalanság hatékony megelőzése és csökkentése érdekében a szabályozás tegye kötelezővé az anyakönyvvezető számára az írásos tájékoztató anyag átadását a gyermek törvényes képviselője részére minden olyan esetben, amikor egy Magyarországon született gyermeket ismeretlen állampolgárságúként anyakönyveznek.

■ 10. ajánlás:

Javasoljuk, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal, a Magyar Helsinki Bizottsággal és az Emberi Erőforrások Minisztériumával együttműködésben – szervezzen a hontalanság megelőzéséről szóló, a vonatkozó nemzetközi kötelezettségeket is bemutató rendszeres képzést anyakönyvvezetők és gyermekvédelmi gyámok részére.

■ 11. ajánlás:

Annak érdekében, hogy alátámassza Magyarország megfelelését a menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es egyezmény 34. cikkében, a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es egyezmény 32. cikkében és az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (4) bekezdés g) pontjában foglaltaknak javasoljuk, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal gyűjtsön és tegyen nyilvánosan elérhetővé legalább éves gyakorisággal statisztikai adatokat a menekültek, oltalmazottak, befogadottak és hontalanok honosítási ügyeivel kapcsolatban. A statisztikai adatok javasolt kategóriái: kérelmek száma, pozitív és elutasító döntések száma, lehetőleg a kérelmezők előző vagy másik állampolgársága szerinti bontásban is.

¹⁰⁷ Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának *AJB-4713/2009. számú jelentése*, 2009. december 7.

■ **12. ajánlás:**

Annak érdekében, hogy alátámassza Magyarország megfelelését a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961-es egyezmény 1. cikk (2) bekezdés a)–b) pontjaiban, az 1997-es európai állampolgársági egyezmény 6. cikk (2) bekezdés b) pontjában és a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkében foglaltaknak javasoljuk, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal gyűjtsön és tegyen nyilvánosan elérhetővé legalább éves gyakorisággal statisztikai adatokat az Áptv. 5/A. § (1) bekezdés b) pontja alapján tett nyilatkozatokról (és nem csak a nyilatkozattal történő állampolgárságszerzésről általában). A statisztikai adatok javasolt kategóriái: nyilatkozatok száma, elfogadó és elutasító döntések száma, lehetőleg a kérelmezők életkora szerinti bontásban.

■ **13. ajánlás:**

A gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény 3. és 7. cikkének való megfelelés, valamint a magyar családjogi és állampolgársági szabályozás koherenciájának biztosítása érdekében javasoljuk az Áptv. 3. §-ának módosítását úgy, hogy az biztosítsa, hogy a magyar állampolgár által örökbefogadott, nem magyar állampolgárságú gyermek (de legalább a hontalan vagy ismeretlen állampolgárságú gyermek) az örökbefogadás pillanatában automatikusan magyar állampolgárságot szerezzen.

