

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2015. (II. 25.) AB HATÁROZATA**

**a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Kiss László*, *dr. Lenkovich Barnabás*, *dr. Lévay Miklós*, *dr. Paczolay Péter*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Salamon László* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel alaptörvény-ellenes, ezért azt 2015. szeptember 30-i hatállyal megsemmisíti.

A megsemmisítésnek megfelelően a törvény 76. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

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

2. Az Alkotmánybíróság az általános-, és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 17.K.30.417/2014. szám alatt folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója az előtte 17.K.30.417/2014. szám alatt folyamatban lévő, közigazgatási határozat felülvizsgálata

iránti perben – a per egyidejű felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdésére alapított bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben indítványozta a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 76. §-ának (1) bekezdésében előírt, Magyarország területén való „jogszerű tartózkodás” kitétel Alaptörvénybe ütközésének megállapítását, továbbá általános, valamint az adott perben történő alkalmazási tilalom elrendelését.

- [2] A bírói kezdeményezésből és a csatolt iratanyagból megállapíthatóan a felperes – aki 1985-ben nigériai anyától és szomáliai apától Szomáliában született – 2002-ben illegálisan érkezett Magyarországra, első alkalommal 2010. szeptember 16-án terjesztett elő hontalanság megállapítása iránti kérelmet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (a továbbiakban: hatóság, illetve alperes). A felperes ekkor a 2010. október 1-ig érvényes, a Harmtv. 30. § (1) bekezdés *h*) pontja szerinti (jogellenes beutazás, illetve tartózkodás miatt folyamatban lévő idegenrendészeti eljárás) ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással rendelkezett.
- [3] A hatóság a felperes hontalanság megállapítására irányuló kérelmét a Harmtv. 76. §-ának (1) bekezdése és 79. §-ának (1) bekezdése alapján 2010. november 18-án elutasította, egyrészt azért, mert jogszerű tartózkodás hiányában a hontalanság megállapítása a törvény erejénél fogva kizárt, másrészt arra hivatkozva, hogy az eljárás során a felperes személyazonosságának valóságát a megkérdőjelezhető szavahihetősége miatt bizonyítani nem tudta, így hitelt érdemlően nem volt bizonyítható, hogy a felperes egyik államnak sem állampolgára.
- [4] A felperes által e határozat ellen benyújtott keresetnek a Fővárosi Törvényszék helyt adott, és 2012. február 2-án hozott 24.K.36.132/2010/14. számú ítéletével a hatóság határozatát megváltoztatva a felperest hontalanként elismerte.
- [5] A hatóság fellebbezésére a Fővárosi Ítéltábla 2012. október 17-én hozott 2.Kf.27.209/2012/10. számú jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a felperes keresetét elutasította.
- [6] A felperes felülvizsgálati kérelme alapján a Kúria 2013. december 11-én kelt Kfv.III.37.229/2013/7. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, megállapítva, hogy az jogszabályt nem sértett. Egyben leszögezte, hogy nem látja szükségesnek alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését, mert a Harmtv. 78. §-a kifejezett utalást tartalmaz arra, hogy a Hontalansági Egyezmény a jogalkotás során a jogszabályba megfelelő helyen beépítésre került.
- [7] A felperes már a jogerős ítélet kihirdetését követően 2012. december 10-én – a korábbi, hontalanság megállapítása iránti kérelmére folyamatban volt

eljárásra tekintettel a Harmtv. 30. § (1) bekezdés *i*) pont (aki hontalansága megállapítását kérte, az eljárás időtartamára, feltéve, hogy Magyarország területén történő tartózkodásra jogosító engedéllyel nem rendelkezik) szerint számára kiállított ideiglenes tartózkodási igazolás birtokában – ismét hontalanság megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő arra hivatkozva, hogy ezzel a tartózkodási igazolással már teljesíti a jogszerűen tartózkodás feltételeit.

- [8] A hatóság végzésével előbb érdemi vizsgálat nélkül utasította el a felperes ismételt kérelmét majd – miután megállapította, hogy tévesen tájékoztatta a felperest a jogorvoslati jogosulességről –, e végzését saját hatáskörben visszavonta és az ismételt hontalanság megállapítása iránti kérelmet érdemben vizsgálta. Érdemi vizsgálata során – megállapítva azt, hogy a felperes valószínűsítette hontalanságát a Harmtv. 79. § (1) bekezdésének megfelelően – a hatóság arra hivatkozva utasította el a kérelmet, hogy a felperes jogerős kiutasítás hatálya alatt állt kérelme benyújtásának időpontjában, így nem felelt meg a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mert jogszerűtlenül tartózkodott az ország területén.
- [9] A felperesnek a határozat felülvizsgálata iránt előterjesztett keresete alapján indult, a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló peres eljárásban a felperes pernyertességének előmozdítása érdekében Magyar Helsinki Bizottság, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága beavatkozóként vesz részt. A felperesi beavatkozók a bírói kezdeményezéssel kapcsolatos – azt támogató – észrevételeiket megküldték az Alkotmánybíróságnak.
- [10] 2. A bírói kezdeményezés szerint a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Hontalansági Egyezmény) 1. Cikke – amellyel szemben a 38. Cikk alapján egyetlen állam sem jogosult fenntartást tenni – a Harmtv. 76. §-ának (1) bekezdésével ellentétben az adott állam területén való jogszerű tartózkodást nem teszi a hontalanság megállapíthatóságának előfeltételévé. A Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján azonban meg kell tagadni a Hontalansági Egyezmény 1. Cikke szerint hontalannak minősülő személytől a hontalan státusz elismerését, ha bármely okból jogszerűtlenül tartózkodik Magyarországon, így szükséges annak vizsgálata, hogy a Hontalansági Egyezménybe ütközik-e a Harmtv. 76. §-a (1) bekezdésének „jogszerű tartózkodás” szövegrésze, megsértve ezzel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését.
- [11] A bírói kezdeményezés szerint a hontalanság deklaratív és nem konstitutív aktus, csak megállapítja a hontalanságot, mint tény, de nem keletkezteti azt.

A hontalan személy akkor is hontalan, ha jogszerűtlenül lép be, vagy tartózkodik egy részes állam területén. Az úti okmányok meglétének hiánya a hontalanság gyakori velejárója, minthogy a hontalan személyt egyetlen állam sem ismeri el állampolgárának. Ennek eredményeképpen a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének a jogszerű tartózkodásra vonatkozó kitétele a Hontalansági Egyezmény alapján hontalannak minősülő személyeket eleve megfosztja attól, hogy kérelmüket Magyarországon érdemben megvizsgálják. Túl azon, hogy a kezdeményezéssel támadott szövegrész nemzetközi szerződésbe ütközés okán sérti az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését, állítható az Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdésének sérelme is, mert diszkriminatív módon indokolatlan különbségtételt vezet be a Magyarország által elfogadott úti okmánnyal rendelkező és a beutazás és tartózkodás szigorú anyagi feltételeit teljesítő (teljesíteni képes) hontalanok és az úti okmánnyal nem rendelkező hontalanok között.

## II.

[12] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[13] 2. A Harmtv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

[14] 3. A Hontalansági Egyezmény érintett rendelkezései:

„1. Cikk A »hontalan személy« kifejezés meghatározása

1. A jelen Egyezmény céljából a »hontalan személy« kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.

2. A jelen Egyezmény nem vonatkozik:

(i) olyan személyekre, akik jelenleg – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll;

(ii) olyan személyekre, akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek;

(iii) olyan személyekre, akiket illetően komoly okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy:

a) a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el;

b) a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el;

c) az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vétkesek.”

„38. Cikk Fenntartások

1. Az 1., 3., 4. Cikk, a 16. Cikk (1) bekezdése és a 33–42. Cikk kivételével bármely állam az aláírás, megerősítés vagy csatlakozás alkalmával az Egyezmény cikkeivel kapcsolatban fenntartást tehet.

2. Bármely, a jelen cikk 1. bekezdésével összhangban fenntartást tevő állam, az Egyesült Nemzetek Főtitkárához intézett ilyen értelmű közlés útján bármikor visszavonhatja fenntartását.”

### III.

[15] A bírói kezdeményezés részben megalapozott.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. A jelen eljárásra okot adó ügyben mind a felperes és a felperesi beavatkozók, mind az alperes – értelemszerűen ellentétes végkövetkeztetéssel – igen részletesen kifejtette álláspontját a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének a Hontalansági Egyezményrel való összevetéséről, valamint – a korábbi eljárása során – érintőlegesen a Kúria is véleményt nyilvánított a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában az alkotmánybírói

eljárás szükségtelenségéről. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja leszögezni, hogy egyrészt a konkrét perben a döntés az eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, másrészt az Alkotmánybíróság eljárása során a bírói kezdeményezésben foglaltakat értékelte, a per iratanyagához csatolt egyéb indítványok, továbbá az Alkotmánybírósághoz közvetlenül intézett észrevételek érvelése csak annyiban képezte a vizsgálat tárgyát, amennyiben azok az eljáró bíró indítványában foglaltakkal közvetlen összefüggésben állnak.

- [17] 2. Figyelemmel arra, hogy az indítvány szerint a támadott jogszabályi rendelkezés elsősorban az eleve hontalanként létező, úti okmánnyal soha nem rendelkező hontalan kényszermigránsok esetében akadályozza meg az eljárás lefolytatását, az Alkotmánybíróság indokoltan látta a menedékjogra és a hontalanságra vonatkozó egyes összefüggések vizsgálatát.
- [18] A Hontalansági Egyezmény preambuluma és – azzal összhangban – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának a 2012. április 5-i, a Hontalanságról szóló 2. számú Iránymutatása (továbbiakban: Iránymutatás) is rögzíti, hogy a Hontalansági Egyezmény elsősorban a menekültek nem minősülő hontalalankokkal kapcsolatos bánásmód szabályozására jött létre. A menekültekre – így főszabályszerűen a menekült hontalan személyekre – a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Mjtv.) rendelkezései az irányadók. Az Mjtv. 6. §-a szerint Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek („akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”) fennállnak, míg a 12. § (1) bekezdése szerint oltalmazottként kiegészítő védelemben részesül az a külföldi, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. Végül az Mjtv. 19. §-a szerint menedékesként ideiglenes védelemben részesül az a külföldi, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa, vagy a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres

konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A hontalan státusz megállapítására a Harmtv. és a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2017. (V. 24.) Korm. rendelet (továbbiakban: Vhr.) alapján, míg a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásra az Mjtv. alapján kerül sor. A státuszok és a megállapításukra vonatkozó eljárások különbözősége azonban nem jelenti azt, hogy a külföldi csak az egyik, vagy csak a másik kritériumrendszernek felelhetne meg, mint ahogy az sem kizárható, hogy egyiknek sem, avagy mindkettőnek. E párhuzamosságokból fakadó eljárási problémák megoldására ad javaslatot az Iránymutatás. Bár az Iránymutatás az ún. nem kötelező nemzetközi jogi instrumentumok közé tartozik, ennek ellenére nem vitatható, hogy a Hontalansági Egyezményvel kapcsolatos nemzetközi jogi kérdések értelmezésére és a kapcsolódó gyakorlat feltárására leginkább az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága hivatott. Ezt támasztja alá egyrészt az, hogy az ENSZ Közgyűlése határozatával általános felelősséggel ruházta fel a Főbiztost minden hontalan személy tekintetében, ideértve a hontalanság felismerését/azonosítását, megelőzését, csökkentését, valamint a hontalan személy védelmét, másrészt maga a jogalkotó is biztosította a Harmtv. 81. §-ában az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága képviselője részére a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban való részvétel lehetőségét. A Vhr. 164. §-a pedig kötelezi a hatóságot a bizonyítás során a Főbiztosság által adott vélemény mérlegelésére. Az Iránymutatás 26–30. pontjai részletes javaslatot fogalmaznak meg a menekültügyi és a hontalansági eljárás összehangolására. E szerint, ha egy személy hontalansági és menekültügyi kérelmet is benyújt, fontos, hogy mindkét kérelem elbírálásra kerüljön és indokolt esetben mindkét ügyben megkapja az elismert státuszt a kérelmező. Bár az Iránymutatás jogi értelemben kötelező előírást nem tartalmaz, de ajánlása szerint egyidejű előterjesztés esetén a személyazonossággal kapcsolatos titoktartás miatt célszerű először a menekültügyi eljárás lefolytatása és ezen időtartamra a hontalansági eljárás felfüggesztése. Megjegyzendő, hogy az Mjtv. 42. § (1) bekezdése kifejezett előírást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy magyar hatóság, illetve bíróság nem léphet kapcsolatba az elismerést kérő származási országával, valamint olyan országgal, amelyről feltételezhető, hogy információt továbbít a származási országba, továbbá olyan személlyel vagy szervezettel, akiről, vagy amelyről feltételezhető, hogy az elismerését kérőt üldözte, üldöznél vagy információt továbbítana az elismerését kérő üldözőinek, ha a kapcsolatfelvétel eredményeként az üldözők tudomást szereznének arról, hogy az elismerését kérő

elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy a kapcsolatfelvétel következtében az elismerését kérő, illetve valamely családtagja testi épségét vagy az elismerését kérő származási országában élő családtagjának szabadságát vagy biztonságát veszély fenyegetné. Az idézett ajánlásból, úgyszintén a hatóság számára kötelező törvényi rendelkezésből – ha nem is kizárást nem ismerő módon – a menekültügyi eljárás lefolytatásának elsődlegessége következik. A hontalanság megállapítására irányuló eljárás szempontjából azonban ki kell emelni, a Vhr. 160. § (1) bekezdését, amely mintegy garanciális szabályként előírja, hogy ha a Harmtv. hatálya alá tartozó eljárások kapcsán a harmadik országbeli állampolgár hontalanságának eshetősége felmerül, az idegenrendészeti hatóságnak – jegyzőkönyv felvétele mellett – tájékoztatnia kell az érintettet a hontalan státusz kérelmezésének lehetőségéről, az eljárás menetéről, illetve a hontalan státusszal járó jogokról és kötelezettségekről. Összegezve megállapítható tehát, hogy a menedékjogra és a hontalanságra – mint egymástól merőben különböző jogintézményekre – eltérő anyagi-, és eljárásjogi szabályok vonatkoznak, azonban a gyakorlatban esetről-esetre felmerülhet e szabályok párhuzamos alkalmazásának szükségessége.

- [19] 3. A Hontalansági Egyezmény – amelynek rendelkezései Magyarországra nézve 2002. február 19. napjától kezdődően alkalmazandók – 1. Cikkének 1. bekezdésében definiálja a „hontalan személy” fogalmát („akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának”), majd ugyanezen cikk 2. bekezdésében tételes felsorolást ad azokról az okokról és feltételekről, amelyek fennállása esetén a Hontalansági Egyezményben foglalt rendelkezések alkalmazása az érintett személy vonatkozásában kizárt.
- [20] E szerint nem vonatkozik a Hontalansági Egyezmény azon személyekre, akik az Egyesült Nemzetek szerveitől, vagy szervezeteitől – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – védelemben, vagy segélyben részesülnek, annak fennállása időtartamára; úgyszintén akiket a lakóhelyük szerinti ország hatóságai olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek; továbbá azokra, akiknek esetében okkal feltételezhető, hogy a nemzetközi okmányokban megfogalmazottak szerinti béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni bűnöket követtek el; akik a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba bebocsátást nyertek, súlyos nem politikai bűncselekményt követtek el, illetve akik vétkesek az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében.



- [21] A Hontalansági Egyezmény hiteles, a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett magyar nyelvű szövege ugyanakkor kétséget sem hagy afelől, hogy mind a fogalom-meghatározás, mind a 2. bekezdés szerinti taxáció eltérést nem engedően értelmezendő. Tény az is, hogy Magyarország (a csatlakozás és a hatálybalépés időpontjában: Magyar Köztársaság) a hivatkozott 1. Cikkhez fenntartást nem fűzött, ennek lehetőségét a 38. Cikk egyébként is ténylegesen kizárja. Megjegyzendő, hogy a Hontalansági Egyezmény II–V. fejezetében foglalt rendelkezések egyes jogosultságokat (így például a 15. Cikkben szabályozott egyesülési jog, a 17–19. Cikk szerinti kereső foglalkozás, önálló foglalkozás, szabad foglalkozás joga, a 21. Cikkbe foglalt lakásügy, a 23. és 24. Cikk szerinti közsegély, munkajog és társadalombiztosítás) a szerződő államok területén való jogszerű tartózkodáshoz kötnek, míg más jogok biztosításához ezt nem írják elő (például a 13. Cikk szerinti ingó és ingatlan vagyonszerzés, a 16. Cikk szerinti bírósághoz fordulás). E rendelkezések azonban nem gyengítik, hanem éppen erősítik az 1. Cikk fentiek szerinti nyelvtani értelmezését, hiszen a szövegezés nyilvánvalóvá teszi, hogy a szerződő államok egyes esetekben tudatosan írtak elő többletfeltételt, míg más esetekben azt indokolatlannak tartották.
- [22] Az Iránymutatás 17. pontja kifejezetten kimondja: „A részes állam területén mindenki számára biztosítani kell a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Az egyezmény semmilyen formában nem utal arra, hogy egy személy csak abban az esetben nyújthat be hontalansági kérelmet, ha jogszerűen tartózkodik az adott országban. Egy ilyen kikötés különösen annak fényében lenne igazságtalan és méltánytalan, hogy az állampolgársággal nem rendelkező hontalanok gyakran nem rendelkeznek azokkal a dokumentumokkal, amelyek megléte feltétele annak, hogy jogszerűen lépjenek be a részes államba, illetve annak területén tartózkodjanak”.
- [23] Helyesen mutat rá tehát a bírói kezdeményezés arra, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkét szűkítően értelmezi, amikor akként rendelkezik, hogy „a hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul [...]”. A Hontalansági Egyezmény az „igazgatási segítségén” kívül lényegében nem tartalmaz rendelkezéseket a hontalanság megállapítására irányuló eljárás tekintetében, így az eljárás rendjének meghatározása a szerződő államok feladata és hatásköre, azonban a jogalkotó az indítványban támadott fordulattal valójában nem eljárási szabályt alkotott, hanem a Hontalansági Egyezménytől eltérően határozta meg a „hontalan személy” fogalmát és ezzel – Magyarországra vonatkoztatva – a hontalanság státuszát.

- [24] A Harmtv. indokolása az indítvánnyal támadott rendelkezés vonatkozásában a következőket mondja: „A hontalanság megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul, amelynek előterjesztésére a törvény semmiféle formakényszert nem ír elő. A visszaélés lehetőségének minimálisra csökkentése érdekében azonban nem elég csupán az 1954-es Egyezmény személyi hatálya alá tartozni, hanem a Magyarország területén történő jogszerű tartózkodás is elengedhetetlen feltétel az eljárás megindításához. Ennélfogva kizárható az az esetkör, hogy az illegálisan érkező migránsok rögtön a határon, vagy bizonyos időtartamú jogszerűtlen tartózkodás után az idegenrendészeti hatóság általi kézrekerítést követően azonnal – rosszhiszeműen – hontalan státuszért folyamodjanak. Az eljárás során a törvény megfelelő garanciákkal védi és biztosítja a kérelmező tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának érvényesülését [...]”.
- [25] A jogalkotó tehát maga is egyértelművé teszi, hogy a visszaélések és a rosszhiszeműen kérelmezett eljárások kizárására olyan „feket” épített az eljárási rendelkezések közé, amely szerint nem elég csupán a Hontalansági Egyezmény személyi hatálya alá tartozni, hanem a Magyarország területén történő jogszerű tartózkodás is elengedhetetlen feltétel.
- [26] A perben támadott alperesi határozat szerint az elmúlt 10 évben mind az alperes mind a felperes többször megkereste a Nigériai Szövetségi Köztársaság Budapesti Nagykövetségét, amely azonban nem tudta a felperest beazonosítani, ezért a hazatérési okmány kiállítását megtagadta. A Külügyminisztérium alperes részére adott tájékoztatása szerint Szomália vonatkozásában igazgatási segítség kérése külképviseletken keresztül nem lehetséges, a felperes születési helyeként megjelölt régió a nemzetközi szervezetek számára is megközelíthetetlen. Az alperes megkereste a hontalansági kérelem ügyében a szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, amelyek közölték, hogy nemzetbiztonsági szempontból a felperes kérelmének teljesítésével kapcsolatosan kockázati tényező nincs. Mindezek alapján az alperes határozatában megállapította, hogy a felperes a Harmtv. 79. § (1) bekezdésében foglaltak szerint valószínűsítette hontalanságát. A menekültügyi hatóság ezzel lényegében megállapította, hogy a felperes hontalan, azonban a kérelmet a Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján elutasította.
- [27] Az Alkotmánybíróság fentiek által is igazoltnak látja azt az indítványozói álláspontot, mely szerint a szóban forgó – valójában anyagi jogi jellegű – szabály a személyi hatály szűkítésére szolgál.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint továbbá abból, hogy a Harmtv. 78. §-a – valamint a törvény indokolása – is utalást tartalmaz a Hontalansági

Egyezmény figyelembevételére, nem következik az, hogy a jogalkotó annak aggálymentesen eleget is tett.

- [29] A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes. Figyelemmel arra, hogy jogszabály az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés], a Q) cikk (2) bekezdésének, illetve a B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt a nemzetközi jogba ütköző belső jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie.
- [30] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Harmtv. 76. §-ának (1) bekezdése – a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkének szűkítő értelmezése révén – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is figyelemmel – sérti az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését, amelynek rendelkezése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
- [31] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy sem a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkének (1) bekezdéséből, sem a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének jelen határozattal történő megsemmisítést követően hatályban maradó rendelkezéséből nem következik az, hogy a Magyarország területére jogellenesen belépő, vagy az ország területén jogellenesen tartózkodó külföldi ebbéli cselekménye jogszerűvé válna. A hatályban maradó rendelkezés nem jelent mást, mint azt, hogy a külföldi kérelme esetén a hontalan státusz megállapítása iránti eljárás megindítása és lefolytatása a jogszerű tartózkodás hiányára alapítva nem tagadható meg.
- [32] 4. A bírói kezdeményezés a Harmtv. 76. § (1) bekezdése „jogszerű tartózkodás” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását indítványozta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban – mivel a Hontalansági Egyezményből fakadó eljárás szabályozása a szerződő államok hatáskörébe tartozik –, kifejezetten eljárási kérdés az, hogy a Harmtv. a hontalansági kérelem előterjesztésére csak a Magyarország területén tartózkodó kérelmezőt jogosítja fel, ezért a „jogszerű” kitétel megsemmisítésével biztosítható volt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor eljárása során észlelte, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése támadott rendelkezésének jelen határozattal történő részbeni megsemmisítése szükségessé teszi a Harmtv. felülvizsgálatát, különösen a hontalan személyek személyazonossági és úti okmánnal való ellátása tekintetében a Hontalansági Egyezmény 27. és 28. Cikkében foglaltak alapján, továbbá a hontalanokra is vonatkozó

egy jogszabályok felülvizsgálatát a Hontalansági Egyezményben szabályozott – a tartózkodás jogszerűségétől függővé tett – meghatározott jogok vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a nemzeti érdekeket és az Európai Unió kötelezettségeit is figyelembe vevő – az idegenrendészeti eljárást érintő jogalkotói intézkedésekhez szükséges kellő idő biztosítása a jogbiztonság szempontjából alapvető jelentőségű, ezért az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a támadott jogszabályi rendelkezés *pro futuro* megsemmisítéséről döntött. Minthogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése tekintetében az alaptörvény-ellenességet megállapította, a támadott jogszabályi rendelkezést az Alaptörvény indítványozó által felhívott XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben nem vizsgálta.

[33] 5. Az eljáró bíró az alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett indítványozta a támadott rendelkezés általános és a konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában – a jogbiztonság okán – *pro futuro* megsemmisítéséről döntött, így a megsemmisített rendelkezést annak hatályvesztése napjáig alkalmazni kell. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésbe foglalt, általános és a konkrét ügyre vonatkozó alkalmazási tilalom kimondását az Abtv. 45. §-ának (4) bekezdése szerint, ugyancsak a jogbiztonság érdekében, elutasította.

[34] 6. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] A bírói kezdeményezés tárgyában hozott határozat meghozatala során szavazatommal a többségi álláspontot támogattam az alábbi indokokból kiindulva.
- [36] Egyetértek azzal, hogy a Hontalansági Egyezmény értelmezésére és a kapcsolódó gyakorlat feltárására leginkább az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága hivatott. Számos – akár az ENSZ, akár az Európa Tanács égisze alatt született – nemzetközi egyezmény létezik, amelynek értelmezése során a hazai jogalkotó különösebb aggály nélkül támaszkodik az egyezmények által létrehozott vagy ahhoz szorosan kapcsolódó intézmények állásfoglalásaira, különös tekintettel arra, ha az értelmezés logikus és az adott egyezmény szelleméhez igazodik.
- [37] Alkotmányossági szempontból kívánatosnak tartom továbbá, hogy azokat az emberi jogi vagy humanitárius kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a nemzetközi egyezményekben magára vállalt, felelősségteljesen teljesítse. A Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitévelt afféle hatósági kiskapunak tartom, amely nemcsak alkotmányossági, de nemzetközi jogi szempontból sem megfelelő.
- [38] Jelen ügyben a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség érdekében alkalmazott *pro futuro* megsemmisítést indokoltnak tartom, figyelemmel arra, hogy a bírói kezdeményezésre okot adó eljárás felperesének 2015. szeptember 30. után lehetősége lesz új kérelem előterjesztésére.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

[39] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával.

## I.

[40] A határozat rendelkező részének 1. pontja a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitételt alaptörvény-ellenesség jogcímén megsemmisíti. Az alaptörvény-ellenességet azonban kizárólag olyan alaptörvényi rendelkezésekre, döntően a Q) cikk (2) bekezdése sérelmére alapítja, amelyek önállóan erre csak kivételesen, meghatározott feltételek fennállása esetén építhetők. Közvetlen (elsőfokú) alkotmányellenesség, önálló alapjogsérelem nem tárgya az ügynek, a bírói kezdeményezés valójában nemzetközi szerződésbe ütközésen alapul.

[41] Mindebből mindenekelőtt az a megállapítás adódik, hogy jogilag vitatható alaptörvény-ellenességnek tekinteni azt, ami – feltéve, hogy a feltételei fennállnak – legfeljebb nemzetközi szerződésbe ütközőnek lehetne minősíthető. Közvetett (másodfokú) alkotmányellenességgé csak újabb, a különvéleményem II. részében részletezett feltételek megállapíthatósága esetén válhatna, ugyanis a nemzetközi szerződéssel ellentétes norma magában véve még nem okvetlenül alkotmányellenes.

[42] Az alaptörvény-ellenesség materiális hiánya azért tette volna szükségessé a jelen ügy kizárólag nemzetközi szerződésbe ütközés címén történő vizsgálatát és tárgyalását, mert a magyar jogrendszerben a nemzetközi szerződések nem állnak egy szinten az Alkotmánnyal, jelen esetben az Alaptörvénnyel, mivel érvényességük és alkalmazhatóságuk utóbbin alapul. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó: maga a nemzetközi jog is nemzeti szuverenitás alapú, a nemzetközi jog úgynevezett *ius cogens* szabályai elismerésének is az egyes államok alkotmányos felhatalmazásai az előfeltételei. [V.ö.: Q) cikk (3) bekezdése].

## II.

[43] Az előző részből kiindulva, abban az esetben, ha a jelen ügyben a vizsgálat iránya a nemzetközi szerződésbe ütközésre irányult volna, a következőket kívánom kiemelni.

- [44] 1. A többoldalú kormányközi nemzetközi szerződéseknél a Q) cikk (2) bekezdésének segítségével adott esetben megfelelő bizonyítékok fennállása és alkotmányos levezetés segítségével kétségtelenül el lehet jutni a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításáig és az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó általános és különleges jogkövetkezmények alkalmazásáig. A nemzeti alkotmányvédő hatóság funkciójánál fogva ez elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye kapcsán vetődik fel, amelynek bírósága ráadásul konkrét jogesetekben a részes államokat az adott ügyben kötelező döntést hozhat. Formális jogalkotási kényszer azonban az ilyen kötelezés sem jelent.
- [45] Ezzel összefüggésben ehelyütt is szükségesnek tartom megjeleníteni a 32/2014. (XI. 3.) AB határozathoz csatolt különvéleményemet. „Az Emberi Jogok Európai Egyezményében való részesség önmagában a szuverént megillető hatáskörök átadását nem jelenti és nem eredményezi. Az Egyezményben foglalt alapvető jogok orvoslására létrehozott, kizárólag a konkrét ügyekre, jogesetekre nézve ítélkező Emberi Jogok Európai Bírósága döntését, ha annak Magyarország a kötelezettje, az államnak teljesítenie kell. Ezen túlmenően azonban ez a döntés, illetőleg a Bíróság hasonló ügyekben követett gyakorlata az arra hatáskörrel rendelkező magyar szervekre formális jogalkotási kényszer nem eredményez. A Bíróság gyakorlatának követése a törvényhozó, illetőleg végrehajtó hatalom számára mindazonáltal indokolt. Ebben a körben az Alkotmánybíróság feladatát abban látom, hogy szükség esetén felhívja a jogalkotót, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján tegye meg a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedést.” Mindehhez ehelyütt annyit teszek hozzá, hogy ez a felhívás adott esetben a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata alapján és eredményeként – akár önálló alkotmányos követelmény meghatározásával, akár az indítvány elutasítása mellett a határozat indokolásában tett megállapításként – alkalmazható, függően az eset összes körülményétől, az ügy súlyától.
- [46] 2. Számos többoldalú nemzetközi szerződés alapján hoztak létre a részes államok olyan belső mechanizmust (kiegészítő, adminisztratív jellegű végrehajtási szerződések, ügyrendek stb. segítségével), amellyel rendelkezéseik érvényesülését jogvita esetére is – alávetés útján, belső döntési fórumok (pl. a GATT esetében az ún. panelek) döntései eredményeinek elismertetésével – többé-kevésbé biztosítani tudták. Jellemző azonban, hogy vitális érdekeiket a „jogsértő államok” a legkülönbözőbb utakon és módokon (pl. deklarációkkal, eseti kivételek létesítését eredményező kompromisszumos megállapodások segítségével) nem kevés sikerrel ugyancsak érvényre juttatták.

[47] A jelen ügyben a határozat indokolása maga is elismeri, hogy a nemzetközi jogi kérdések értelmezésére hivatott ENSZ Menekültügyi Főbiztossága a Hontalansági Egyezményrel kapcsolatosan sem általánosan, sem konkrét ügyben nem rendelkezik kényszerítő jogi eszközökkel a saját álláspontját és értelmezését valamely részes állammal szemben érvényre juttatni. Feltéve, de meg nem engedve (lásd e tekintetben különvéleményem III. részét) a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapíthatóságát, nézetem szerint ennek kimondására az Alkotmánybíróság csak az előző alpontban az Emberi Jogok Európai Bírósága tekintetében vázolt álláspontomból kiindulva találhatott volna elfogadható megoldást. A jelen ügyre való alkalmazás ebben az esetben a következő módon történhetett volna. A határozat a főbiztosi Iránymutatás, illetőleg a Főbiztosság által való vélemény mérlegelésének kötelezettségére hivatkozva utal az Egyezményben felhatalmazott szervek gyakorlatára és felhívja – a rendelkező részben, de még inkább az indítvány elutasítása mellett az indokolásban – a kormányt a Q) cikk (2) bekezdésében megkívánt összhang megteremtésének szükségességére, természetesen az Alaptörvény sérelmének megállapítása nélkül.

### III.

[48] A jelen ügyben kellő megalapozottsággal állítható, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés formailag sem vetődik fel, Magyarország nem sért nemzetközi szerződést akkor, amikor a hontalansági eljárás lefolytatásának előfeltételeként előírja azt, hogy a kérelmező jogszerűen tartózkodjon az ország területén.

[49] Az Egyezmény 1. cikke ugyanis anyagi jogi rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy ki tekinthető hontalannak, ki tartozik az Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazási körébe. E fogalom-meghatározásnak a Harmtv. 76. § (1) bekezdése megfelel.

[50] Nem szabályozza az Egyezmény a hontalansági kérelem benyújtásának eljárását. Más szóval: a részes államok nem állapodtak meg ebben a kérdésben, nem adtak felhatalmazást a többoldalú Egyezményben az ezzel összefüggő kérdések harmonizált szabályozására, megőrizték teljes önállóságukat ebben a tekintetben. (Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az Egyezmény 1. Cikk 2. pontja (iii) 6. alpontjának negatív fogalom-meghatározása, nevezetesen az, kikre nem vonatkozik az Egyezmény, olyan értelmezést is lehetővé tesz, hogy a hontalan személynek előbb bebocsátást kell nyernie az ország területére ahhoz, hogy az Egyezmény alkalmazási köre kiterjedjen rá.) Így Magyarország is a szuverenitásából fakadóan, ezzel ellentétesen értelmezhető nemzetközi



kötelezettségvállalás nélkül írhatta elő a kérelem beadásához a területén való jogszerű tartózkodásra utaló előfeltételt.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

[51] A különvélemény III. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

[52] A különvéleményhez azzal csatlakozom, hogy a Harmtv. 2. § *b)* pontjára figyelemmel nem állítható megalapozottan, hogy a Harmtv. szűkítené az Egyezmény személyi hatályát.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* alkotmánybíró különvéleménye

[53] Egyetértek a Rendelkező rész 1. pontjával, ugyanakkor véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak – a *pro futuro* hatállyal megsemmisített rendelkezés tekintetében – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 17.K.30.417/2014. szám alatt folyamatban lévő egyedi ügyben ki kellett volna mondania az alkalmazási tilalmat.

[54] Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján járt el. Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre konkrét, azaz egyedi ügyben érvényesülő normakontrollt jelent.

[55] Az Abtv. a 45. § (4) bekezdésén túl nem tartalmaz rendelkezést a konkrét normakontroll eljárások – speciális, egyéni bírói jogvédelemhez igazodó és ezáltal „egyedi alkotmányos védelmet” is biztosító – jogkövetkezményeiről. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a főszabálytól

(tehát az *ex nunc* megsemmisítéstől és *ex nunc* alkalmazási tilalomtól) eltérően is meghatározhatja a megsemmisített jogszabály egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

- [56] Álláspontom szerint a bírói kezdeményezés nyomán indult eljárásban a *pro futuro* hatállyal kimondott megsemmisítés esetén – a hatáskörnek az egyedi normakontroll jellege miatt – nem kizárt a konkrét ügyben keletkezett jogsérelem orvoslása, tehát a megsemmisített jogszabály alkalmazhatatlanságának kimondása az Abtv. 45. § (4) bekezdésében szereplő feltételek valamelyikének fennállása esetén. [Ugyanilyen jogkövetkezmény szerepel az Alkotmánybíróság 20/2013. (VII. 19.) AB határozatában.]
- [57] Jelen ügyben „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekét” az alábbiak igazolják.
- [58] A határozat indokolásának III.3. pontja (Indokolás [26]) utal arra, hogy „[a] perben támadott alperesi határozat szerint az elmúlt 10 évben mind az alperes, mind a felperes többször megkereste a Nigériai Szövetségi Köztársaság Budapesti Nagykövetségét, amely azonban nem tudta a felperest beazonosítani, ezért a hazatérési okmány kiállítását megtagadta. A Külügyminisztérium alperes részére adott tájékoztatása szerint Szomália vonatkozásában igazgatási segítség kérése külképviseleteken keresztül nem lehetséges, a felperes születési helyeként megjelölt régió a nemzetközi szervezetek számára is megközelíthetetlen. Az alperes megkereste a hontalansági kérelem ügyében a szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, amelyek közölték, hogy nemzetbiztonsági szempontból a felperes kérelmének teljesítésével kapcsolatosan kockázati tényező nincs. Mindezek alapján az alperes határozatában megállapította, hogy a felperes a Harmtv. 79. § (1) bekezdésében foglaltak szerint valószínűsítette hontalanságát. A menekültügyi hatóság ezzel lényegében megállapította, hogy a felperes hontalan, azonban a kérelmet a Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján elutasította.”
- [59] Az eljárást kezdeményező tehát változatlanul nem fér hozzá a hontalanság megállapítására irányuló eljáráshoz, így viselnie kell az ebből fakadó hátrányos következményeket. Személyi és úti okmányokkal nem rendelkezik, körülményei, élethelyzete emberi méltóságát sértik.
- [60] Az Alkotmánybíróság határozatában – az Abtv.-beli főszabálytól eltérően – *pro futuro* hatállyal semmisítette meg a jogszabály támadott rendelkezését és ezzel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására. A jövőbeli megsemmisítés azonban nem jelenti azt, hogy a testület a jogbiztonság érvényesülésének generális érdeke mellett ne dönthetett volna az alkalmazási

tilalom kimondásáról az eljárást kezdeményező konkrét ügyében nyilvánvalóvá tett, különösen fontos érdeke alapján. Ez pedig – a fent ismertetett tények, körülmények miatt – annak kimondását indokolta volna, hogy a megsemmisített jogszabályi kitétel a folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható. Ezért a Rendelkező rész 2. pontját nem támogatom.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

[61] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

[62] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleménye

[63] Nem tudom támogatni sem a rendelkező rész 1. pontjában lévő megsemmisítést, sem az azt alátámasztó indokolást. A többségi határozattal szembeni fenntartásaimat két szinten is ki szeretném fejteni. Először a határozat érveléstechnikai jellegű problémáit igyekszem majd kimutatni, majd ezt követően leszűkítve az elemzést, kifejezetten a jelen ügyben érintett bevándorlásnak a határozat általi kezelését veszem kritikai elemzés alá.

[64] 1. A határozat érveléstechnikai problémái abból erednek, hogy bár a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása jelenti az indítvány tárgyát, de egy általánosabb alaptörvényi deklaráció, a Q) cikk említésén túl eltekintett az Alaptörvénynek a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálataira előírt

speciális szabályainak elemzésétől (a 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja, illetve (3) bekezdés *c*) pontja), és ugyanígy az e rendelkezéseket konkretizáló, Abtv. 42. §-ának bevonásától. Egy ilyen ignorálás a hazai alkotmánybíráskodási gyakorlat egyik sajnálatos vonása miatt –, mely egy-egy alaptörvényi rendelkezés értelmezése után a későbbi döntéseiben jórészt már csak a vonatkozó korábbi döntését (Abh.-t) veszi döntési alapként – azt is jelenti, hogy a határozat ezzel implicite megsemmisíti a Q) cikkeken kívüli alaptörvényi rendelkezéseket, melyek konkretizálják és körülírják az Alkotmánybíróság kompetenciáját a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálata terén. Összefoglalva a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény illetve az ezt konkretizáló Abtv. eltéréseit a következőket kell kiemelni.

- [65] A legfőbb eltérés a régi és a mai szabályozás között, hogy míg a régiben a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály megsemmisítését írták elő az Alkotmánybíróság kötelességeként éppúgy, mint az alkotmányellenesség megállapítása esetén is, addig az alaptörvényi szabályozás változtatott ezen. Az Alaptörvény 24. cikkének (3) bekezdésében az egyes hatáskörökhöz fűzött jogkövetkezményeket rögzítve minden hatáskörnél a megsemmisítést mondja ki kötelezettségként, ha megállapította az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet, ám a (3) bekezdés *c*) pontja a nemzetközi szerződés megsértésének megállapítása esetén a megsemmisítést csak lehetőségként rögzíti az alkotmánybírák számára: „a (2) bekezdés *f*) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést;” Ezt a nyitva hagyást aztán az Abtv. 42. § (1) és (2) bekezdése szétbontva úgy konkretizálja, hogy ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál alacsonyabb jogszabály ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, akkor ezt egyben meg is kell semmisítenie, ám ha kihirdető jogszabállyal azonos vagy magasabb jogforrási hierarchikus szinten álló jogszabály ütközését állapítja meg, akkor nem semmisítheti meg, hanem fel kell hívnia a jogszabályt alkotó szervet – a kormányt illetve a jogalkotót –, hogy az ütközés elhárítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Nézzük az Abtv.-t:

„42. § (1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

(2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében

– a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”

- [66] A régi szabályozásban ez a különbségtétel az akkori Abtv. szabályozásában szintén megjelent, de ott oly módon, hogy a 45. § (1) illetve a 46. § (1) bekezdések úgy bontották ketté a megsemmisítési utat, illetve a másik esetben a jogalkotó felhívását a szükséges intézkedések megtételére, hogy a megsemmisítési útra a kihirdetési jogszabállyal azonos vagy alacsonyabb szintű ütköző jogszabályt írta elő, és csak a magasabb szintű ütköző jogszabály esetén írta elő az illetékes jogalkotó szerv felhívását a szükséges módosítás megtételére.
- [67] Ezzel szemben a mostani Abtv. 42. § (1) és (2) bekezdései csak az ellentétség jogforrási hierarchiájára utalnak, és e szerint az azonos jogforrási szinten levő ellentét nem jelenti feltétlenül az ütköző jogszabály megsemmisítését. Azonos szinten ugyanis a *lex specialis* lerontja a *lex generalis* törvényi rendelkezést, illetve a későbbi a korábbi rendelkezést azok esetleges ellentmondása esetén. A jelen esetben a hontalansági egyezményt törvény hirdette ki, és a most vitatott jogszabályi hely is törvényi rendelkezést jelent, és itt a két törvényi hely ütközését a „későbbi lerontja a korábbi” joghierarchikus elv rendezi el, és e szerint éppen hogy a vitatott törvényhelynek van primátusa. Ez pedig kizárja, hogy ezt az Alkotmánybíróság megsemmisíthesse, és csak az marad az Abtv. 42. § (2) bekezdése értelmében, hogy „felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket”. Hadd nevezzem bölcsnek ezt a rendelkezést, mert a Kormány a külügyi szakértői állomány birtokában alkalmasabb az Alkotmánybíróságnál arra, hogy megfontolja a szükséges intézkedések megtételét.
- [68] A jelen esetben tehát – feltéve, de meg nem engedve, hogy a támadott törvényi hely tényleg ellentétben áll a hontalansági egyezménnyel – az ezt támogató alkotmánybírói többség csak azt tehetné, hogy felhívja a Kormányt az ellentmondás kiküszöbölésére. A határozat csak azért tudott ettől a lépéstől eltekinteni, mert lényegében figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény és az ez konkretizáló Abtv. szinte minden vonatkozó rendelkezését.
- [69] Mindenesetre e problémára tekintettel csak azt a reményemet tudom jelezni, hogy a határozat elementáris hibái miatt precedenserő nem származik a jövőt illetően ebből a határozatból. Mérvadó precedens ugyanis csak az lehet nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálata terén, ha egy következő határozatban az Alkotmánybíróság bevonja a döntési folyamatába az összes, jelzett vonatkozó alaptörvényi és azokat konkretizáló Abtv.-beli rendelkezést, és választ adva

az értelmezési nyitottságokra hozza meg a döntését. A különvéleményemben ehhez a jövőbeli munkához is hozzá kívántam járulni.

[70] 2. Túllépve az általánosabb alkotmánytechnikai és érveléstechnikai kérdéseken, és közelebbről a jelen ügy tárgyát, a bevándorlást és ezzel összefüggésben a bevándorló hontalanok kérdését a középpontba emelve, szintén kritikával kell illetni a határozatot. Nem tudom támogatni a rendelkező részi megsemmisítést és az azt alátámasztó indokolást azért sem, mert a megsemmisítés Magyarország és Európa egyik legfontosabb sorskérdését illetően csökkenti a magyar nép (és rajtunk keresztül az európai népek) lehetőségeit az önvédelemre. Már napjainkban is – de a demográfiai tendenciából fakadóan főként a következő években, évtizedekben – a zsugorodó európai népesség közösségeit az Afrika felől érkező sok-sok milliós illegális bevándorlás és ennek következményei létükben veszélyeztetik. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 26 deklarációja közül az első tíz deklaráció legtöbbször a magyar állam és Európa védelmét alapozza meg, és az R) cikk az egyes alaptörvényi rendelkezések értelmezését a Nemzeti Hitvallásra alapozva írja elő. Megítélésem szerint ez a Q) cikk és az ezt konkretizáló további alaptörvényi és Abtv.-beli rendelkezések értelmezésére is vonatkozik, és ha ezeket a deklarációkat bevonjuk a támadott törvényhely Hontalansági Egyezményt szűkítő értelmezésének megítélésére, akkor azt elfogadhatónak kell minősítenünk. Ebből következik, hogy megítélésem szerint – a jelzett alapvető problémát, illetve a Nemzeti Hitvallás deklarációit bevonva – csak a bírói indítvány elutasítását tartalmazó határozatot lehetett volna elfogadni.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

[71] A különvélemény 2. pontjához azzal csatlakozom, hogy a megsemmisítés nem az önvédelem lehetőségét csökkenti, hanem a szuverenitás Egyezmény általi önkorlátozását kellő alap nélkül terjeszti ki.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye

- [72] A határozat rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet.
- [73] 1. Álláspontom szerint a támadott törvényhely nemzetközi szerződésbe ütközése sem állapítható meg, de elvi problémát az alaptörvény-ellenesség megállapítása képez. Nézetem szerint ugyanis a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése nem eredményezi az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése államcél fogalmaz meg. Ezzel Magyarország arra vállal kötelezettséget, hogy biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ennek a kötelezettségnek az állam különböző módon tesz eleget. Ezt szolgálják magának a Q) cikk (3) bekezdésének a rendelkezései, illetve egy olyan intézményes mechanizmus kialakítása, mely az említett összhang megteremtésére alkalmas. Ennek az intézményes mechanizmusnak az alkotmányos alapját ugyancsak az Alaptörvény teremtette meg a 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontjában, amire alapítva a jogalkotó az Abtv. 32. §-ában a nemzetközi szerződések jogszabályba ütközése vizsgálatának kezdeményezését részletesen szabályozza. Az Abtv. külön rendelkezik arról, ha a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése állapítható meg (Abtv. 42. §). Ennek értelmében: „(1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. (2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”
- [74] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében megfogalmazott államcélból eredő kötelezettségének Magyarország az említett alaptörvényi, illetve sarkalatos törvényi rendelkezések megalkotásával maradéktalanul eleget tett. A Q) cikk (2) bekezdésének sérelméről akkor lehetne beszélni, ha az állam az említett lehetőségek megteremtésének elmulasztásával nem biztosította volna a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, és elmulasztotta volna az esetleges kollízió kiküszöbölését biztosító eljárás intézményesítését.

- [75] 2. A fentiekből is következően a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata szoros értelemben véve nem Alaptörvényt védő funkció.
- [76] Ha a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály egyben Alaptörvényt sértő is lenne, felesleges lenne az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f* pontjában a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatáról rendelkezni; az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítéséről ugyanis az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja], a bírói kezdeményezés [24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja], illetve az alkotmányjogi panasz [24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja] alapján lefolytatott eljárás eredményeként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontra alapított hatáskör nélkül is rendelkezni tudna.
- [77] Az alkotmányozó azért, hogy az utólagos normakontroll, a bírói kezdeményezés, az alkotmányjogi panasz esetei mellett – mely esetekben az eljárás feltételül szabja meg a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességét – külön rendelkezik a nemzetközi szerződés jogszabályba ütközésének vizsgálatáról – alaptörvény-ellenességre való bármiféle utalás nélkül –, maga tett különbséget az alaptörvény-ellenesség és a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének esete között, és ezáltal maga vont ki ez utóbbi fogalmát az előbbiből.
- [78] 3. Az, hogy az alaptörvény-ellenességnek és a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének nem azonosak a jogkövetkezményei, önmagában is azt igazolja, hogy a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése és az alaptörvény-ellenesség két külön dolog. Alaptörvény-ellenesség esetén ugyanis a jogszabályt meg kell semmisíteni [Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *a*) pont], míg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése esetén az Alaptörvény a jogszabály megsemmisítését csak egyik lehetséges esetként említi, mely mellett a sarkalatos törvényben szereplő egyéb jogkövetkezmények megállapításáról rendelkezik. A nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeit végül is az Abtv. 42. §-a részletezi, melyben olyan helyzetet is szabályoz, amikor nem kerül sor a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) megsemmisítésére.
- [79] Ha tehát a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére tekintettel alaptörvény-ellenesnek tartanánk, akkor az Alkotmánybíróság soha nem vizsgálhatná a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak, illetve a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabálynak a jogforrási rendszerben elfoglalt helyét, és akkor az Abtv. 42. §-a rendelkezései soha nem lehetnének alkalmazhatóak.



[80] A fentiekből következően az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény rendszertani és logikai vizsgálata azt az értelmezést, mely a jelen ügyben az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése sérelmének megállapításához vezetett, véleményem szerint egyértelműen kizárja.

[81] 4. Nem értek egyet azzal sem, hogy a jelen ügyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is sérülne. A határozat ennek indokaira nem tér ki, és erre a bírói indítvány sem hivatkozik.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

[82] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1664/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2014. évi 22. számában.

