

A

által képviselt

felperesnek a [redacted] által képviselt Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (1117 Budapest, Budafoki út 60.) alperes ellen hontalansági ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perében – amelybe a [redacted]

[redacted] felperes pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkozott – a bíróság meghozta az alábbi

**v é g z é s t :**

A bíróság egyedi normakontroll eljárást kezdeményez az Alkotmánybíróságnál.

Indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, miszerint az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdésébe és XV. Cikk (2) bekezdésébe ütközik 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” mint a hontalanság elismerésének objektív előfeltétele, és erre tekintettel kezdeményezi e kitétel általános és jelen perben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A bíróság a pert az alkotmánybírósági eljárás befejezéséig felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

**I n d o k o l á s**

**I.**

Az egyedi normakontroll eljárás kezdeményezését az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése alapján az a jelen perben a felperes és a beavatkozók által hivatkozott, és a felperes ügyének elbírálása szempontjából releváns körülmény tette szükségessé, hogy a Magyarországon a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett „a Hontalan Személyek Jogállásáról” szóló 1954. évi ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: Hontalansági Egyezmény) 1. Cikke a Harmtv. 76. §-ával ellentétben az adott állam területén való jogszerű tartózkodást nem teszi a hontalanság megállapíthatóságának előfeltételévé. A Hontalansági Egyezmény 1. Cikkével szemben egyetlen részes állam sem jogosult fenntartást tenni, a Harmtv. 76. §-a értelmében azonban a Hontalansági Egyezmény 1. Cikke alapján hontalannak minősülő személytől meg kell tagadni a hontalan státusz elismerését, ha Magyarországon bármely okból jogszerűtlenül tartózkodik. A fentiek okán annak vizsgálata szükséges, hogy a Hontalansági Egyezménybe ütközik-e a Harmtv. 76. §-a, megsértve az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdését és XV. Cikk (2) bekezdését.

*Kezben + övel*

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	111 / 1664 - 0 / 2014
Érkezett:	2014 OKT 01.
Példány:	1
Melléklet:	1 Bírósági asztal
Kezelőiroda:	<i>Mu</i>

## II.

A nigériai anyától és szomáliai apától Szomáliában született felperes az apja halála után, hétéves korában úgy költözött édesanyjával Nigériába, hogy ott a nigériai állam nem gondoskodott anyakönyvezéséről, és azóta sem ismeri el állampolgárának. A felperes a 2000-es évek elején szülőföldjére, Szomáliába kívánt visszatérni, ott azonban elfogták és bebörtönözték. Szabadulását követően 2002-ben illegálisan utazott Magyarországra. Itt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: menekültügyi hatóság) először elutasította menedékkérelmét, majd 2006-ban befogadottként ismerte el. A befogadottkénti elismerés alapját egyrészt az képezte, hogy a Nigériai Köztársaság Budapesti Nagykövetsége metagadta a felperes részére a hazatérési okmány kiállítását arra hivatkozva, hogy a felperes nem nigériai állampolgár. A befogadottkénti elismerés másik indoka az volt, hogy Szomáliába a felperest az ott dúló harcok miatt nem lehetett visszaküldeni. 2008-ban a felperes a menekültügyi hatóság által lefolytatott felülvizsgálat eredményeként elvesztette a befogadotti jogállását. A menekültügyi hatóság azt is megállapította, hogy a felperes visszaküldhető Nigériába. A felperes csak két évvel később, 2010-ben kapott kioktatást arról, hogy mik lehetnek annak a jogkövetkezményei, ha a saját államának vélt Nigéria nem hajlandó őt elismerni állampolgárának. Ezen kioktatást követően, 2010 szeptemberében hontalanság megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő az alperesnél. Az alperes azonban e kérelmet elutasította, mert egyrészt álláspontja szerint a felperes nem valószínűsítette hontalanságát, másrészt a felperes – a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében írtakkal ellenében – a hontalansági kérelem benyújtásakor nem tartózkodott jogszerűen Magyarország területén. Az alperes határozatának felülvizsgálata során eljáró elsőfokú bíróság a felperest hontalannak ismerte el, rögzítve, hogy valószínűsített, miszerint a felperest egyetlen állam sem tartja állampolgárának, a jogszerű tartózkodás feltételével kapcsolatban pedig az alperes súlyos mulasztást követett el, amikor 2007-ben, még a felperes befogadotti státuszának ideje alatt, jogszabályi kötelezettsége ellenére nem tájékoztatta a felperest arról, hogy hontalansági eljárás indításának lenne helye. Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság azonban – az első fokú ítéletet megváltoztatva – a keresetet elutasította, mert arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felperes nem ismerhető el hontalanként, mivel nem tartózkodik jogszerűen Magyarországon, és ebből következően nem vizsgálható érdemben a kérelme. Ezzel az állásponttal a felperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria is egyetértett. Ezt követően a felperes, figyelemmel arra, hogy időközben az itt tartózkodása alapjául szolgáló igazolványának jogcíme megváltozott (már nem a jogellenesen itt tartózkodók részére, hanem a hontalansági eljárás hatálya alatt lévők részére kiadott ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással rendelkezett), 2012. december 10. napján hontalanság megállapítása iránti ismételt kérelmet nyújtott be az alpereshez abban a reményben, hogy a hatóság ezt a másik jogcímen kiadott igazolást elismeri jogszerű tartózkodás jogalapjaként. Az alperes azonban az ismételt kérelmet is elutasította. Ezúttal elismerte a felperes hontalan minőségét, azonban kifejtette, hogy a felperes nem ismerhető el hontalanként, mert továbbra sem tudja teljesíteni a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt jogszerű itt-tartózkodás feltételét. A felperes a jelen perben ezt a határozatot támadja. Úgy tartózkodik ugyanis több mint tíz éve Magyarországon, hogy állampolgársági viszony és befogadó ország hiányában nincs lehetősége az országot elhagyni és máshol letelepedni, ugyanakkor a magyarországi beilleszkedés lehetőségét nyújtó státuszt sem tud megszerezni.

## III.

A felperes és a beavatkozók álláspontja szerint a Harmtv. 76 §-ának (1) bekezdése az Alaptörvénybe ütközik, mert Magyarország nemzetközi kötelezettségeit megsértve eltér a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkétől azáltal, hogy az Egyezményben taxatív módon felsorolt kizáró klauzulákat egy újabb kizáró rendelkezéssel egészíti ki. Ezzel a Hontalansági Egyezmény alapján hontalannak minősülő személyek túlnyomó részét megfosztja attól, hogy hontalanság iránti kérelmüket Magyarországon érdemben megvizsgálják. A hontalanok védelmének intézményét egy, a leginkább kiszolgáltatott személyi kör (a nem jogszerűen ideérkező vagy itt-tartózkodó, önhibájukon kívül úti okmánnal eleve nem rendelkező kényszerszermigráns hontalanok) tekintetében kiüresíti. Súlyosan sérti az egyenlő bánásmód alapelvét, mert összehasonlítható helyzetben lévő egyének között tesz indokolatlan különbségtételt. Sérti továbbá az államműködés egyik legfontosabb alapértékeként az Alaptörvényben is deklarált jogbiztonság, ezen belül a normavilágosság és a jogrendszer koherenciájának elvét is.

Az alperes nem tartja megalapozottnak a felperes és a beavatkozók álláspontját, hiszen a Harmtv. 78. §-a kifejezetten utal a Hontalansági Egyezmény hatályára, tehát az Egyezmény beépítésre került a jogalkotás során. A Hontalansági Egyezmény továbbá több jogosultságot (egyesülési jog, kereső tevékenység és önálló foglalkozás folytatásának joga, szabad foglalkozás megválasztásának joga, lakásügy, közsegélyhez való jog, munkajog és társadalombiztosítás, mozgásszabadság, úti okmányhoz való jog, kiutasítás korlátozása) is a hontalan személy jogszerű tartózkodásához köt, tehát az 1. Cikk 1. bekezdése valóban nem írja elő a jogszerű tartózkodást, azonban az azt követő egyes Cikkek előírják. Ezen túlmenően a Hontalansági Egyezmény kizárólag anyagi jogi szabályokat fektet le, melyből következően a részes állam jogalkotójának viszonylag tág mozgástere van a vonatkozó eljárési szabályok meghatározásában. Az Egyezmény nem tartalmaz olyan tiltást, hogy a részes állam ne állapíthatna meg egyéb, a kérelem benyújtását kizáró okot vagy más elutasítási okot. A Harmtv. indoklása szerint a jogalkotó az Egyezmény céljával ellentétesnek tartja a rosszhiszemű eljárást, azonban a törvény megfelelő garanciákkal védi és biztosítja a kérelmezők tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülését (jegyzőkönyvfelvétel, anyanyelvhasználat, jogi segítségnyújtás, a hatóság kioktatási kötelezettsége, stb.). Az Egyezmény 2. Cikke továbbá előírja a hontalan számára, hogy tartsa be a tartózkodási hely államának jogszabályait.

#### IV.

Az irányadó jogszabályi rendelkezések a következők:

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

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján „*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.*”

A Hontalansági Egyezmény 1. Cikk 1. bekezdése értelmében „*a „hontalan személy” kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.*”

A Harmtv. 2. § b) pontja ezzel összhangban maga is úgy fogalmaz, hogy „*e törvény alkalmazásában hontalan: akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának*”.

A Hontalansági Egyezmény 38. Cikk 1. bekezdése szerint „*az 1., 3., 4. Cikk, a 16. Cikk (1) bekezdése és a 33–42. cikkek kivételével bármely állam az aláírás, megerősítés vagy csatlakozás alkalmával az Egyezmény Cikkeivel kapcsolatban fenntartást tehet.*” Az 1. Cikkkel kapcsolatban tehát nincs lehetőség fenntartás tételére.

A Harmtv. 76. § (1) bekezdése ugyanakkor akként rendelkezik, hogy „*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.*”

## V.

A fentiek alapján felmerült, hogy megalapozott lehet az a felperesi és beavatkozói álláspont, miszerint a Harmtv. 76. § (1) bekezdése sértheti az Alaptörvény idézett rendelkezéseit, mert nemzetközi szerződésbe ütköző módon, valamint az úti okmánnyal korábban rendelkező, hazánkba így beutazó és államuk megszűnése okán később hontalanná válók, illetve az eleve hontalanként létező, úti okmánnyal soha nem is rendelkezett hontalan kényszerszermigránsok közötti indokolatlan különbségtétellel diszkriminatív módon előírja a jogszerű tartózkodást a hontalansági eljárás többletfeltételeként.

Ennek indoka a következő:

A hontalanság megállapításának anyagi jogi feltételeit a Hontalansági Egyezmény tartalmazza. A részes államoknak az Egyezmény végrehajtására szolgáló szabályozása csak az eljárási szabályok meghatározására szorítkozhat. Az Egyezmény 1. Cikke tartalmazza a hontalanság megállapítását kizáró okok taxatív felsorolását, a nem jogszerű tartózkodás azonban nem szerepel ezek között. A jogszerű tartózkodás hazai jogalkotó által bevezetett feltétele tehát nem csupán eljárási szabály, hanem anyagi jogi többletkritérium az Egyezményben foglaltakhoz képest. Ez a magyar szabályozásban bevezetett új *de facto* kizáró klauzula ellentétesnek minősülhet az Egyezménnyel, annak 1. Cikkéhez ugyanis a részes államok a 38. Cikk 1. bekezdése értelmében nem fűzhetnek fenntartást, az Egyezmény hontalan definíciójához tehát semmiféle további kritériumot nem tehetnek hozzá.

Az ENSZ Közgyűlése által a hontalanok védelmére felhatalmazott ENSZ Menekültügyi Főbiztosság hontalanságról szóló 2. számú iránymutatásában foglaltak szerint egy személy hontalannak tekintendő attól a pillanattól kezdve, hogy megfelel az Egyezményben rögzített feltételnek. Tehát az állam döntése a hontalanság kérdésében deklaratív és nem konstitutív aktus, csupán megállapítja a hontalanságot, mint tény és nem keletkezteti azt. A hontalan személy akkor is hontalan, ha jogszerűtlenül lép be vagy tartózkodik egy részes állam területén. A jogszerű tartózkodás mint feltétel előírása kiüresíti a hontalanság intézményét, hiszen a személyazonosító, illetve úti okmányok meglétének hiánya a hontalanság gyakori velejárója, a hontalan személyeknek általában egyáltalán nincs lehetőségük érvényes személyi igazolványt vagy úti okmányt szerezni, minthogy egyetlen állam sem ismeri el őket állampolgárának. A jogszerű tartózkodás feltétele egyedülálló is

nemzetközi összehasonlításban, hiszen a rendelkezésre álló információk szerint egyetlen más ország sem ír elő ehhez hasonló többletkritériumot.

Tekintettel az alperes érvelésére, lényeges a Hontalansági Egyezmény történeti és horizontális kontextusának figyelembe vétele, valamint további rendelkezéseinek vizsgálata is a jogszerű tartózkodás feltételének értelmezésekor. Az Egyezmény szövegezési munkálatainak közvetlen történelmi-társadalmi háttérét a második világháború utáni Európa adta, ahol hatalmas tömegek váltak üldözötté – és sokan közülük hontalanná – a háború, a diktatórikus rezsimek, a határok átrajzolása és az államalakulatok változása miatt. Hat évtizeddel később a hontalanság, mint jelenség jellemzői és dimenziói teljesen mások Európában. E probléma egy jóval kisebb, kevésbé látható és tagoltabb csoportot érint, akik esetében a hontalanság gyakran kapcsolódik valamilyen migrációs tényezőhöz (például az érintett vagy szülei korábbi kényszervándorlásához). Annak érdekében, hogy a Hontalansági Egyezmény a nemzetközi védelem egy ténylegesen működő eszköze lehessen, az államok kötelesek az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezése során tekintettel lenni a mai valós kihívásokra, valamint az emberi jogok folyamatos fejlődésére. Jó példával szolgál erre a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (a továbbiakban: Genfi Egyezmény), amely szinte szövegszerűen egyezik a Hontalansági Egyezménnyel a menekültek, illetve hontalanok számára biztosított jogok, illetve az egyes jogoknál felmerülő „jogszerűen tartózkodó” kitétel vonatkozásában. Elfogadhatatlan lenne, ha egy részes állam pusztán amiatt, hogy bizonyos jogok a Genfi Egyezmény szerint csak a „jogszerűen tartózkodó” menekülteket illetik meg, csupán az általános idegenrendészeti szabályoknak megfelelően beutazó és tartózkodó menedékkérőket ismerné el menekültként. Ez nincs is így Magyarországon sem, és a hontalankénti elismeréssel kapcsolatban sem indokolt fenntartani ezt a megszorítást a Hontalansági Egyezmény azonos rendszerére tekintettel. Azért sem állja meg a helyét a Hontalansági Egyezményben foglaltakra hivatkozással jogszerű tartózkodáshoz kötni a hontalan státusz megállapítását, mert bár bizonyos jogok valóban jogszerű tartózkodáshoz kötöttek az Egyezmény szerint, más jogok – így köztük a bírósághoz fordulás joga is – azonban nem, a menekültekre vonatkozó Genfi Egyezményben foglaltakhoz hasonlóan.

A Harmtv. miniszteri indoklása szerint azonban nem is a Hontalansági Egyezmény egyes Cikkeiben olvasható „jogszerűen tartózkodó” kitétel, hanem az alábbiak indokolták a jogszerű tartózkodás mint kérelmezési alapfeltétel hazai jogszabályba való bevezetését:

*„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”.*

A kérelmezők rosszhiszeműségére alapított érvelés azonban megalapozatlannak tűnik, hiszen a megfelelő úti okmányok hiánya a hontalanság gyakori velejárója, minthogy állampolgárság hiányában a hontalan személyek többségének nincs lehetősége érvényes személyi igazolványt vagy úti okmányt szerezni. Kivételek ugyan léteznek, de még ezekben az esetekben is aránytalanul nagy kihívást jelenthet a beutazás és tartózkodás szigorú általános jogszabályi feltételeinek teljesítése a hontalanságuk miatt védelemre szorulóknak számára. A hatályos magyar szabályozás tehát lényegében kizárja a hontalan kényszermigránsok zömét a védelemből.

A nem jogszerűen érkező vagy tartózkodó külföldiek továbbá a visszairányítás vagy kiutasítás során bármikor előterjeszthetnek menedékkérelmet, ami a Magyarországról való eltávolításukat szolgáló eljárás automatikus felfüggesztéséhez vezet. Ez azt jelenti, hogy a hontalanság megállapítására irányuló eljárástól teljesen függetlenül is lehetséges a kiutasítás időleges megakadályozása egy nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásával. Nem növelné tehát a visszaélések lehetőségét, ha a jogalkotó a Hontalansági Egyezményrel összhangban a nem jogszerűen tartózkodók számára is tenné lehetővé a hontalankénti elismerés kérelmezésének lehetőségét. Ezt igazolja a nemzetközi tapasztalat is, hiszen a rendelkezésre álló adatok szerint a hontalan státuszt kérelmezők száma minden olyan országban alacsony, ahol létezik a magyarhoz hasonló hontalanság-specifikus védelmi rendszer, de az elismerésnek nem feltétele a jogszerű tartózkodás.

VI.

A fentiek alapján tehát a bíróság úgy ítéli meg, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése ellentétes lehet a Hontalansági Egyezményrel, és emiatt az Alaptörvény Q. cikk (2) bekezdésébe ütközhet.

A Harmtv. 76. § (1) bekezdése továbbá az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét is felveti, hiszen indokolatlan különbségtételt vezet be az a Magyarország által elfogadott úti okmánnyal rendelkező és a beutazás és tartózkodás szigorú anyagi feltételeit teljesítő hontalanok és az úti okmánnyal nem rendelkező hontalanok között ez utóbbiak hátrányára.

A bíróság mindezekre tekintettel kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását a Harmtv. 76 § (1) bekezdésében előírt Magyarország területén való „jogszerű tartózkodás” mint a hontalanság elismerésének objektív előfeltétele alaptörvény-ellenességének megállapítása, valamint általános és a jelen perre vonatkozó alkalmazási tilalmának elrendelése érdekében.

A bíróság a pert a Pp. 155/B. § (3) bekezdése alapján függesztette fel az Alkotmánybíróság döntéséig.

Budapest, 2014. szeptember 22. napján

Dr. Dudás Dóra Virág s.k.  
bíró

A kiadmány hitelesítő:

