

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**UNHCR****Regional Representation for Central Europe**Felvinci út 27.
H-1022 BudapestTel.: (+36-1) 336-3060
336-3070
Fax: 336-3080

30 November 2014

Our ref.: HUNBU/Constitutional Court/HCR/0178
Your ref.: III/01664/2014Re: **Observations by UNHCR**

Sir,


Szerencsés beadvány

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>III/1664-9/2014</i>	
Érkezett: 2014 DEC 01	
Példány: <i>1</i>	Kezelőiroda:
Melléklet: <i>2 db</i>	<i>mei</i>

I would like to refer to the proceedings of the Constitutional Court that have been initiated by the Administrative and Labour Law Court of Budapest in the case of [REDACTED] v. Office of Immigration and Nationality (no. 17.K.32.297/2013).

Attached for the kind consideration of the Constitutional Court are the observations of the United Nations High Commissioner for Refugees in English and Hungarian, as well as UNHCR's Handbook on the Protection of Stateless Persons.

Please accept, Sir, the assurances of my highest consideration.


Montserrat Feixas Vihé
Montserrat Feixas Vihé
Regional Representative

Dr. Péter Paczolay
President
Constitutional Court of Hungary
Budapest

CALIFORNIA

1970

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

11/1664 - 9/2014

Érkezett:

2014 DEC 01.

Példány:

Kezelőiroda: Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság észrevételei

Melléklet:

db

az Alkotmánybíróság elé terjesztett

Udvariassági fordítás

kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal ügyben
(17.K.32.297/2013 sz.)

1. Bevezetés

1.1. Az alábbi észrevételeket az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság („UNHCR”)¹ az Alkotmánybírósághoz („Bíróság”) a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság („Közigazgatási Bíróság”) előtt 17.K.32.297/2013 számon folyamatban lévő **kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal** ügyben előterjesztett egyedi normakontroll indítványra vonatkozóan terjeszti elő.

1.2. A Közigazgatási Bíróság 2014. szeptember 22-i végzésével indítványozta a Bíróság felé, állapítsa meg, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény („Harmtv.”) 76.§ (1) bekezdésében szereplő „jogszerű tartózkodás” előfeltétele ütközik az Alaptörvény Q cikkének (2) bekezdésébe, valamint XV. cikkének (2) bekezdésébe és ennek megfelelően rendelje el e jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben, valamint általánosságban történő alkalmazási tilalmát.²

1.3. Az UNHCR-t az ENSZ Közgyűlése ruházta fel mandátummal a hontalanság megelőzésére és eseteinek csökkentésére a világ minden részén, valamint a hontalan személyek védelmére. Az ENSZ Közgyűlésének 3274 (XXIV) számú és 31/36 számú határozatai az UNHCR-t jelölték ki felelős szervként azon személyek ügyének megvizsgálására, akik élni kívánnak a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezményben foglalt előnyökkel, valamint e személyek támogatására kérelmük megfelelő nemzeti hatóságok elé terjesztésében. Az 1994-ben és 1995-ben elfogadott határozataiban az ENSZ Közgyűlése megerősítette az UNHCR globális mandátumát a hontalanság azonosítása, megelőzése és csökkentése, valamint a hontalan személyek nemzetközi védelme tekintetében.³ Az UNHCR Végrehajtó Bizottságának („ExCom”) az ENSZ Közgyűlése által

¹ Jelen beadvány nem minősül kifejezett vagy hallgatolagos lemondásnak az UNHCR-t vagy személyzetét a nemzetközi jogi instrumentumok, valamint elismert nemzetközi jogi alapelvek alapján megillető bármely nemű kiváltságról vagy mentességről.

² A Harmtv. 76.§ (1) bekezdése szerint: „A hontalanság megállapítására irányuló eljárás a 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”. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése vonatkozásában, melynek értelmében Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, a Közigazgatási Bíróság azon az állásponton van, hogy a Harmtv. 76.§ (1) bekezdése ellentétes lehet a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi ENSZ Egyezményrel („1954. évi Egyezmény”). Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában, melynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül köteles biztosítani, a Közigazgatási Bíróság úgy véli, hogy a Harmtv. 76.§ (1) bekezdése felveti e cikk sérelmét, amennyiben indokolatlan különbségtételt vezet be a Magyarország által elfogadott úti okmánnyal rendelkező és a beutazás és tartózkodás feltételeit teljesítő hontalanok, valamint az úti okmánnyal nem rendelkező hontalanok között.

³ Az ENSZ Közgyűlés A/RES/49/169 (1994. december 23.) és A/RES/50/152 (1995. december 21.) számú határozatai. Utóbbi az UNHCR Végrehajtó Bizottságának a hontalanság megelőzéséről és

megerősített határozatai nyomán a szervezet mandátuma⁴ tovább bővült. Idővel az UNHCR a hontalanokra vonatkozóan elismert szakértelemre tett szert.⁵

1.4. A hontalanság kezelésére vonatkozó mandátumának teljesítése érdekében az UNHCR értelmező iránymutatásokat ad ki a hontalan személyek védelmére vonatkozóan, különösen a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi Egyezmény („1954. évi Egyezmény”) alkalmazása körében. Ezen iránymutatásokat az UNHCR Kézikönyv a hontalan személyek védelméről a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi Egyezménnyel összhangban („UNHCR Kézikönyv”) tartalmazza.⁶ További iránymutatásokat tartalmaznak még az UNHCR bíróságokhoz előterjesztett beadványai. A korábbiakban az UNHCR az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyamatban lévő *Kurić és Mások kontra Szlovénia*⁷, valamint a *Lakatos és Mások kontra Oroszország*⁸ ügyekben avatkozott be a hontalanok védelmét érintő jogi kérdések tekintetében.

csökkentéséről, valamint a hontalan személyek védelméről szóló 78 (XLVI) számú határozatát (1995. október 20., <http://www.refworld.org/docid/3ae68c443f.html>.) erősíti meg.

⁴ Az ExCom nemzetközi védelemről szóló 90 (LII) számú határozata (2001. október 5., (q) bekezdés, <http://www.refworld.org/docid/3bd3e3024.html>); az ExCom 95 (LIV) számú határozata a nemzetközi védelemről, 2003. október 10., (y) bekezdés, <http://www.refworld.org/docid/3f93aede7.html>; az ExCom 99 (LV) számú határozata a nemzetközi védelemről, 2004. október 8., (aa) bekezdés, <http://www.refworld.org/docid/41750ef74.html>; az ExCom 102 (LVI) számú határozata a nemzetközi védelemről, 2005. október 7., (y) bekezdés, <http://www.refworld.org/docid/43575ce3e.html>; az ExCom 106 (LVII) számú határozata a hontalanság azonosításáról, megelőzéséről és csökkentéséről, valamint a hontalan személyek védelméről, 2006. október 6., (f), (h), (i), (j) és (t) bekezdések, <http://www.refworld.org/docid/453497302.html>.

⁵ A hontalanságról szóló 4. számú iránymutatás: Valamennyi gyermek állampolgársághoz való jogának biztosítása a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi Egyezmény 1–4. cikkei alapján, 2012. december 21.; elérhető: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5371cdac4>. Egyéb releváns UNHCR dokumentumok e témában a következők: Regionális Szakértői Kerekasztal a hontalanság azonosítása, megelőzése és csökkentése, valamint a hontalan személyek védelméről Délkelet- Ázsiában, 2011. március 2., elérhető: <http://www.refworld.org/docid/4d6e09932.html>; UNHCR fellépés a hontalanság kezelésére: stratégiai dokumentum, 2010 márciusa, elérhető: <http://www.refworld.org/docid/4b9e0c3d2.html>; UNHCR, Hontalanság: A megelőzés, csökkentés és védelem analitikus kerete, 2008., elérhető: <http://www.refworld.org/docid/49a28afb2.html>.

⁶ UNHCR, Kézikönyv a hontalan személyek védelméről a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi Egyezménnyel összhangban, 2014. június 30., 13. bekezdés; elérhető: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>. A Kézikönyv a hontalan személyek védelméről a korábbiakban kiadott három különálló iránymutatás helyébe lépett, ezek a következők: A hontalanságról szóló 1. számú iránymutatás: A „hontalan személy” meghatározása a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése szerint, 2012. február 20., elérhető: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5371ccf74>; A hontalanságról szóló 2. számú iránymutatás: Eljárás annak meghatározására, hogy egy személy hontalan-e, 2012. július 17., elérhető: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5371cd374>; A hontalanságról szóló 3. számú iránymutatás: A hontalanok jogállása nemzeti szinten, 2012. július 17., elérhető: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5371cd744>.

⁷ UNHCR beavatkozás az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyó *Kurić és Mások kontra Szlovénia* ügyben, 2011. június 8., Kérelemszám: 26828/06, elérhető: <http://www.refworld.org/docid/4df9cd8c2.html>

⁸ UNHCR beavatkozás az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyó *Lakatos és Mások kontra Oroszország* ügyben, 2011. március, Kérelemszám: 32002/10, elérhető: <http://www.refworld.org/docid/4d74aec52.html>

1.5. Az UNHCR érdeke, hogy biztosítsa a hontalanokra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás következetes és koherens értelmezését és alkalmazását. Ennek megfelelően az UNHCR érdeke jelen eljárásban a következő két kérdés vonatkozásában merül fel:

1. kérdés: a Harmtv. 76.§ (1) bekezdése összhangban áll-e Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel, különösen az 1954. évi Egyezmény tekintetében. E kérdéskört részletesebben a 3. fejezet taglalja alább.
2. kérdés: a Harmtv. 2.§ b) pontja összhangban áll-e az 1954. évi Egyezmény 1. cikk (1) bekezdésben foglalt „hontalan személy” definíciójával.⁹ E kérdést részletesebben a 4. fejezet taglalja alább.

1.6. Jóllehet a Közigazgatási Bíróság indítványában kizárólag az első kérdést vetette fel, az UNHCR tisztelettel felkéri a Bíróságot, hogy a második kérdést is vizsgálja meg, összhangban az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 32.§ szakaszában biztosított nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatra vonatkozó felhatalmazásával.¹⁰

2. Az UNHCR általános észrevételei az 1954. évi Egyezménnyel kapcsolatban

2.1. Az 1954. évi Egyezményt 1954. szeptember 28-án fogadták el és 1960. június 6-án lépett hatályba. Magyarország 2001. november 21-én ratifikálta az Egyezményt.

2.2. A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény („Bécsi Egyezmény”) 26. cikke kodifikálja a nemzetközi szokásjog részét képező *pacta sunt servanda* alapelvet, mely előírja, hogy „a hatályban lévő egyezményeket minden esetben jóhiszeműen kell érvényesíteni”. A Bécsi Egyezmény 32. cikk (1) bekezdése hasonlóképpen az egyezmények értelmezésére vonatkozó alapelvet fektet le, mely szerint „a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésében szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”.

2.3. Az 1954. évi Egyezmény 2. és 4. preambulumból világosan kitűnik, hogy az 1954. évi Egyezmény tárgya és célja, hogy „biztosítsa a hontalan személyek számára az alapvető jogok és szabadságok lehető legszélesebb gyakorlását” és ezzel összefüggésben „szabályozza és javítsa a hontalan személyek jogállását nemzetközi egyezmény útján”. Az 1954. évi Egyezmény szerinti hontalan személyek státuszát az Egyezmény 2. cikkétől 32. cikkéig terjedő rendelkezések tartalmazzák.

3. 1. kérdés: a Harmtv. 76.§ (1) bekezdésében meghatározott „jogszerű tartózkodás” követelménye összhangban áll-e Magyarország 1954. évi Egyezményben lefektetett kötelezettségeivel

3.1. A Harmtv. 76.§ (1) bekezdése megköveteli, hogy a hontalan állapotának elismerését indítványozó kérelmező „jogszerűen tartózkodjon” Magyarország területén annak érdekében, hogy a hontalanság megállapítására irányuló eljárás meginduljon.

⁹ A Harmtv. 2.§ b) pontja a „hontalan személy” fogalmát a következőképpen definiálja: „akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának”, míg az 1954. évi Egyezmény 1. cikk (1) bekezdése szerint a „hontalan személy” „olyan személy, akit egyetlen állam sem ismer el állampolgárának saját joga alkalmazásában” (angolul: „a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.”).

¹⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 32.§ szerint: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi.”

3.2. Amint azt a UNHCR Kézikönyv 8. bekezdése leszögezi: *“Bár az 1954. évi Hontalansági Egyezmény ... nem rendelkezik a hontalan személyek azonosítását szolgáló mechanizmusról ... az 1954. évi Egyezményből következik, hogy az Államoknak azonosítaniuk kell a joghatóságuk alatt levő hontalan személyeket annak érdekében, hogy az Egyezmény értelmében őket megillető jogokat biztosíthassák és ily módon teljesítsék az Egyezményből fakadó kötelezettségeket.”* Ebben az összefüggésben az UNHCR Kézikönyv 69. bekezdése kiemeli, hogy *„az adott állam területén levő valamennyi személynek hozzáférése kell legyen a hontalanság meghatározására szolgáló eljáráshoz. Az [1954. évi] egyezmény semmilyen formában nem utal arra, hogy egy személy csak abban az esetben nyújthat be hontalansági kérelmet, ha legálisan tartózkodik az adott országban. Egy ilyen kikötés különösen annak fényében igazságtalan és méltánytalan, hogy az állampolgársággal nem bíró hontalanok gyakran nem rendelkeznek azokkal a dokumentumokkal, amelyek megléte feltétele annak, hogy legálisan lépjenek a Szerződő Államba, illetve annak területén tartózkodjanak.”*

3.3. Bár a Szerződő Államok jelentős autonómiát élveznek abban, hogy milyen eljárási rendet léptetnek életbe a hontalan személyek azonosítása, meghatározása céljából, az eljárás – sem a jogi szabályok, sem az ahogyan ezeket a gyakorlatban alkalmazzák – nem lehet ellentétes az 1954. évi Egyezmény céljával és tárgyával, amely, mint azt fentebb bemutattuk, nem más, mint hogy azok a személyek, akik az 1954. évi Egyezmény személyi hatálya alá tartoznak, élvezzék azt a jogállást, melyre az 1954. évi Egyezmény értelmében jogosultak. Más szóval: a hontalan meghatározási eljárás nem áthatja alá sem jogi értelemben, sem ténylegesen azokat a jogokat, amelyeket az 1954. évi Egyezmény biztosít a hontalan személyek számára.

3.4. Míg az 1954. évi Egyezményben meghatározott bizonyos jogok élvezete az adott Szerződő Államban jogszerűen tartózkodók számára lehetséges csak, más jogokat ilyen megszorítás nélkül valamennyi hontalan személy élvezhet.¹¹ Például, az Egyezmény 28. cikke értelmében *“[a] Szerződő Államok a területükön jogszerűen tartózkodó hontalan személyek számára a területükön kívül történő utazás céljára úti okmányt állítanak ki ...”* (a szerző kiemelése), ezzel szemben az Egyezmény 27. cikke szerint *“[a] Szerződő Államok a területükön levő bármely hontalan személy számára, aki nem rendelkezik érvényes úti okmánnyal, személyazonossági okmányokat állít ki”*. A Harmtv 76.§(1) bekezdésében meghatározott előfeltétel azonban, mely szerint a kérelmezőnek *“jogszerűen kell tartózkodnia”* Magyarországon ahhoz, hogy kérelmére a hontalansági eljárás meginduljon, megakadályozza, hogy a Magyarország területén nem jogszerűen tartózkodó hontalan személyek hontalanságát megállapítsák, és ez értelemszerűen azt eredményezi, hogy nem élvezhetik az Egyezmény 27. cikkben meghatározott jogot, azt, hogy személyazonossági okmányt állítsanak ki számukra. Hasonlóképpen nem férnek hozzá az egyéb olyan jogokhoz sem, melyet az 1954. évi Egyezmény határoz meg számukra.¹²

¹¹ Az 1954. évi Egyezmény által meghatározott jog, amely akkor alkalmazandó, ha az adott személy az adott Szerződő Állam joghatóságát élvezzi: a személyi jogállapot (12. cikk), ingó és ingatlan vagyon (13. cikk), bírósághoz fordulás (16(1) cikk), elosztás (20. cikk), közoktatás (22. cikk), igazgatási segítség (25. cikk) és honosítás (32. cikk). További jogok akkor élvezhetők az adott személy számára, ha fizikailag az adott Szerződő Állam területén van: vallás (4. cikk) és személyi okmányok (27. cikk). Vö. UNHCR Kézikönyv, 132 és 133 bekezdések.

¹² Lásd a (11) lábjegyzetet.

3.5. Az 1954. évi Egyezmény értelmében a hontalan személyeknek csak azon csoportjai zárhatók ki az Egyezmény alkalmazásából, amelyeket az ún. kizáró klauzula – 1.cikk (2) bekezdés - definiál. A kizáró klauzula semmiféle kapcsolatban nincs az egyén jogszerű tartózkodásával a Szerződő Állam területén mivel az Egyezmény a következő személyekre 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.”

3.6. A fentiek alapján, az UNHCR álláspontja, hogy a Harmtv 76. § (1) bekezdésében foglalt követelmény, mely szerint a kérelmezőnek *“jogszerűen kell Magyarország területén tartózkodni”* annak érdekében, hogy a hontalan eljárás megindulhasson, nincs összhangban az 1954. évi Egyezményből Magyarországra háruló kötelezettségekkel.

4. 2. kérdés: a Harmtv 2. § (b) pontja összhangban áll-e az 1954 évi Egyezményből Magyarországra háruló kötelezettségekkel

4.1. Az 1954. évi Egyezmény 1. cikk (1) bekezdése szerint *“A jelen Egyezmény céljából a ‘hontalan személy’ kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alkalmazásában állampolgárának”*. Azonban az 1954 évi Egyezményt kihirdető¹³ 2002. évi II. törvény szövegében az Egyezmény 1(1) cikke így szerepel: *“A jelen Egyezmény céljából a ‘hontalan személy’ kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának”*. Ez utóbbi szöveg jelenik meg a Harmtv. 2. § (b) bekezdésében, mely szerint: *“e törvény alkalmazásában ... ‘hontalan’ akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.”*

4.2. Míg az 1954. évi Egyezmény hontalan definíciójában a *“saját joga alkalmazásában”* kifejezés szerepel, az 1954. évi Egyezményt kihirdető jogszabály és a Harmtv. definíciójában a *“saját joga alapján”* kifejezés. A két fordulat nem szinoním, a szövegbeli különbség leszűkíti a hontalan személy definíciójának személyi hatályát a magyar jogban az 1954. évi Egyezményhez képest. Ezért a magyar jog nincs összhangban Magyarországnak az 1954. évi Egyezményből folyó kötelezettségeivel.

4.3. A *“saját joga alkalmazásában”* kifejezés lényeges központi eleme a hontalan személy definíciójának az 1954. évi Egyezményben. Az UNHCR Kézikönyv az alábbiak szerint elemzi a *“nem tart saját joga alkalmazásában állampolgárának”* kifejezést:

¹³ 2002 évi II. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről.

“(a) A “jog” kifejezés jelentése

22. Az 1. cikk (1) bekezdésben az utalás a “jog”-ra széliesen értelmezendő, nem csak a törvényt érve alatta, hanem minisztériumi rendeleteket, határozatokat, szabályzatokat, parancsokat, bírósági esetjogot is (olyan országokban, ahol a precedensjognak hagyománya van) és, értelemszerűen a szokásos joggyakorlatot is.

(b) Mikor “nem tart saját joga alkalmazásában állampolgárának” egy adott személyt egy adott állam?

23. Annak megállapítása, hogy az adott személyt nem tartja saját joga alkalmazásában állampolgárának egy adott állam, annak alapos elemzését igényli, hogy az adott állam miként alkalmazza a gyakorlatban az állampolgársági jogát egy adott esetben, továbbá a jogorvoslati döntéseknek az adott ügyben kifejtett hatását az egyén jogi helyzetére. Ez vegyes jogi és ténybeli kérdés.

24. Az egyén helyzetének ilyen gyakorlati megközelítése más megállapításokhoz vezethet, mint kizárólag formálisan az adott ország nemzeti jogának elemzése alapján. A gyakorlatban előfordulhat, hogy egy adott állam nem feltétlenül szó szerint hajtja végre a jogszabályt, szélsőséges esetben akár odáig jutva, hogy annak lényegi, központi elemeit nem alkalmazza. A hivatkozás a “jog”-ra a hontalan definícióban az Egyezmény 1. cikk (1) bekezdésében ezért olyan helyzetekre is utal, amikor a gyakorlatban a jogalkalmazás lényegesen eltér a jog betűjétől.”

4.4. Az UNHCR Kézikönyv 25 - 56 bekezdései további segítséget nyújtanak a “nem tart saját joga alkalmazásában állampolgárának” kifejezés értelmezésében és alkalmazásában.

5. Konklúzió

1. kérdés: az UNHCR álláspontja, hogy a Harmtv 76. § (1) bekezdésében foglalt előfeltétel, mely szerint a kérelmezőnek “jogszerűen kell Magyarország területén tartózkodni” annak érdekében, hogy a hontalanság megállapítására irányuló eljárás megindulhasson, nincs összhangban az 1954. évi Egyezményből fakadó, Magyarországra háruló kötelezettségekkel.

2. kérdés: az UNHCR álláspontja, hogy a Harmtv. 2. § (b) bekezdésében foglalt hontalan személy definíciója nincs összhangban az 1954. évi Egyezmény 1. cikk (1) bekezdésében foglalt “hontalan személy” definíciójával.

UNHCR, 2014. november 30.

Melléklet

UNHCR Kézikönyv a Hontalan Személyek Védelméről (angol nyelven, a magyar fordítás még nem elérhető)



ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 17.1654-1/2014	
Érkezett: 2014 DEC 01	
Résztvevő:	122200000
Melléklet:	db

**Observations of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
in the Case of**

[REDACTED] v Office of Immigration and Nationality (17.K.32.297/2013)

before the Constitutional Court of Hungary

1. Introduction

1.1. These observations are submitted by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (“UNHCR”)¹ further to proceedings of the Constitutional Court (“the Court”) having been initiated by the Administrative and Labour Law Court of Budapest (“Administrative Court”) in the case of [REDACTED] v *Office of Immigration and Nationality* (17.K.32.297/2013).

1.2. The Administrative Court proposed in its order of 22 September 2014 that the Court rule that, with regard to the commencement of proceedings for the determination of statelessness status, the condition of “lawful stay” set out in Section 76(1) of Act II of 2007 on the Conditions of Entry and Stay of Third-Country Nationals (“Aliens Act”) is contrary to Articles Q(2) and XV(2) of the Fundamental Law, and accordingly should not be applied, either in general or in the present case.²

1.3. UNHCR has been mandated by the UN General Assembly to prevent and reduce statelessness around the world, as well as to protect the rights of stateless people. UN General Assembly resolutions 3274 (XXIV) and 31/36 designate UNHCR as the body to examine the cases of persons who claim the benefit of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness and to assist such persons in presenting their claims to the appropriate national authorities. In resolutions adopted in 1994 and 1995, the UN General Assembly further

¹ This submission does not constitute a waiver, express or implied, of any privilege or immunity which UNHCR and its staff enjoy under applicable international legal instruments and recognized principles of international law.

² Section 76(1) of the Aliens Act provides: “*Proceedings for the determination of statelessness status shall commence upon an application submitted to the aliens police authority by an applicant lawfully staying in the territory of Hungary, which may be submitted by the person seeking recognition as a stateless person (hereinafter referred to as the “applicant”) orally or in writing.*” As regards Article Q(2) of the Fundamental Law, according to which Hungarian law must be in conformity with Hungary’s obligations under international law, the Administrative Court considers that Section 76(1) of the Aliens Act may not be in conformity with the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons (“1954 Convention”). As regards Article XV(2) of the Fundamental Law, according to which Hungary shall guarantee fundamental rights to everyone without discrimination, the Administrative Court considers that Section 76(1) of the Aliens Act may unlawfully discriminate between stateless persons who are in possession of a travel document recognized by Hungary and who comply with the conditions for entry and stay in Hungary, and stateless persons who are not in possession of a travel document.

entrusted UNHCR with a global mandate for the identification, prevention and reduction of statelessness and for the international protection of stateless persons.³ This mandate has continued to evolve as conclusions of UNHCR's Executive Committee⁴ have been endorsed by the UN General Assembly. Over time, UNHCR has developed a recognized expertise on statelessness issues.⁵

1.4. Pursuant to its mandate responsibilities to address statelessness, UNHCR issues interpretative guidance on the protection of stateless persons, in particular under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons ("1954 Convention"). Such guidance is included in the UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons ("UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons").⁶ Guidance is also provided by way of making submissions to courts. In the past, UNHCR has intervened before the European Court of Human Rights on legal issues concerning the protection of stateless persons in the cases of *Kurić and Others v. Slovenia*⁷ and *Lakatos and Others v. Russia*.⁸

³ UNGA resolutions A/RES/49/169 of 23 December 1994 and A/RES/50/152 of 21 December 1995. The latter endorses UNHCR's Executive Committee Conclusion No. 78 (XLVI), *Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons*, 20 October 1995, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c443f.html>.

⁴ ExCom Conclusion No. 90 (LII), *Conclusion on International Protection*, 5 October 2001, para. (q), available at: <http://www.refworld.org/docid/3bd3e3024.html>; ExCom Conclusion No. 95 (LIV), *General Conclusion on International Protection*, 10 October 2003, para. (y), available at: <http://www.refworld.org/docid/3f93aede7.html>; ExCom Conclusion No. 99 (LV), *General Conclusion on International Protection*, 8 October 2004, para. (aa), available at: <http://www.refworld.org/docid/41750ef74.html>; ExCom Conclusion No. 102 (LVI), *General Conclusion on International Protection*, 7 October 2005, para. (y), available at: <http://www.refworld.org/docid/43575ce3e.html>; ExCom Conclusion No. 106 (LVII), *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, 6 October 2006, paras. (f), (h), (i), (j) and (t), available at: <http://www.refworld.org/docid/453497302.html>.

⁵ See for example: *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 December 2012, HCR/GS/12/04, available at: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html> and other recent documents of UNHCR on the topic including UNHCR, *Regional Expert Roundtable on Good Practices for the Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons in South East Asia*, 2 March 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4d6e09932.html>; UNHCR, *UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note*, March 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4b9e0c3d2.html>; UNHCR, *Statelessness: An Analytical Framework for Prevention, Reduction and Protection*, 2008, available at: <http://www.refworld.org/docid/49a28afb2.html>.

⁶ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 30 June 2014, available at: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>. Please note that the *Handbook on Protection of Stateless Persons* was first published in the form of three UNHCR Guidelines but has now replaced them, namely: *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of "Stateless Person" in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 20 February 2012, HCR/GS/12/01, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>; *Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person*, 5 April 2012, HCR/GS/12/02, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>; *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level*, 17 July 2012, HCR/GS/12/03, available at: <http://www.refworld.org/docid/5005520f2.html>.

⁷ UNHCR, *UNHCR intervention before the European Court of Human Rights in the case of Kuric and Others v. Slovenia*, 8 June 2011, Application No. 26828/06, available at: <http://www.refworld.org/docid/4df9cd8c2.html>

⁸ UNHCR, *UNHCR intervention before the European Court of Human Rights in the case of Lakatos and Others v. Russia*, March 2011, Application No. 32002/10, available at: <http://www.refworld.org/docid/4d74aec52.html>

1.5. UNHCR has an interest in ensuring a consistent and coherent interpretation and application of international law relating to stateless persons. As such, UNHCR's interest in this matter concerns the following two issues:

Issue 1: Whether Section 76(1) of the Aliens Act is in conformity with Hungary's obligations under international law, in particular the 1954 Convention. This issue will be dealt with in section 3 below.

Issue 2: Whether the definition of a "stateless person" in Section 2(b) of the Aliens Act is in conformity with the definition of a "stateless person" in Article 1(1) of the 1954 Convention.⁹ This issue will be addressed in section 4 below.

1.6. Although only the first of the above two issues has been raised by the Administrative Court, UNHCR respectfully invites the Constitutional Court to examine the second issue as well, pursuant to its power *ex officio* under Section 32 of Act CLI of 2011 on the Constitutional Court as regards the examination of the compliance of national law with Hungary's obligations under international law.¹⁰

2. General observations regarding the 1954 Convention

2.1. The 1954 Convention was adopted on 28 September 1954 and entered into force on 6 June 1960. Hungary acceded to the 1954 Convention on 21 November 2001.

2.2. Article 26 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties ("Vienna Convention") codifies the customary international law principle of *pacta sunt servanda* and provides: "*Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.*" Article 31(1) of the Vienna Convention similarly codifies the general rule of treaty interpretation that "[a] treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose."

2.3. As is clear from the 2nd and 4th preambular paragraphs of the 1954 Convention, the Convention's object and purpose is "*to assure stateless persons the widest possible exercise of [their] fundamental rights and freedoms*", and, in that regard, "*to regulate and improve the status of stateless persons by an international agreement*". The status of stateless persons as defined in Article 1(1) of the 1954 Convention is regulated by Articles 2 to 32 of the Convention.

3. Issue 1: Whether Section 76(1) of the Aliens Act is in conformity with Hungary's obligations under the 1954 Convention

3.1. Section 76(1) of the Aliens Act requires that an applicant for statelessness status be "lawful staying" in Hungary in order to be admitted to the statelessness determination procedure in Hungary.

⁹ Section 2(b) of the Aliens Act defines a "stateless person" as "*a person who is not recognized as a national by any State under its own law*", whereas Article 1(1) of the 1954 Convention defines a "stateless person" as "*a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law*".

¹⁰ According to Section 32 of Act CLI of 2011 on the Constitutional Court: "*Based on Article 24(2)(f) of the Fundamental Law, the Constitutional Court shall examine national law upon initiatives by the authorized initiators or ex officio in any of its procedures.*"

3.2. However, as stated in paragraph 8 of the Handbook on Protection of Stateless Persons: *"Whilst the 1954 Convention ... does not prescribe any mechanism to identify stateless persons as such ... it is implicit in the 1954 Convention that States must identify stateless persons within their jurisdictions so as to provide them appropriate treatment in order to comply with their Convention commitments."* Thus as indicated in paragraph 69 of the UNHCR Handbook: *"Everyone in a State's territory must have access to statelessness determination procedures. There is no basis in the [1954] Convention for requiring that applicants for statelessness determination be lawfully within a State. Such a requirement is particularly inequitable given that lack of nationality denies stateless persons the very documentation that is necessary to enter or reside in any State lawfully."*

3.3. While Contracting States are afforded a considerable degree of autonomy in the procedures that they adopt for identifying stateless persons, those procedures may not be established in law and/or implemented in practice in a manner that is contrary to the object and purpose of the 1954 Convention, which, as stated above, is to ensure that stateless persons who fall within the Convention's personal scope enjoy the status to which they are entitled under the Convention. In other words, statelessness determination procedures must not, either in law or in fact, undermine the effectiveness of the rights that the 1954 Convention confers on stateless persons.

3.4. While certain specific rights of stateless persons under the 1954 Convention are dependent on the lawfulness of their presence in the Contracting State concerned, others apply to all stateless persons irrespective of this condition.¹¹ For example, whereas Article 28 of the Convention provides that "[t]he Contracting States shall issue to stateless persons lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory ..." (emphasis added), Article 27 of the Convention provides that "[t]he Contracting States shall issue identity papers to any stateless person in their territory who does not possess a valid travel document" (emphasis added). However, the requirement in Section 76(1) of the Aliens Act that an applicant for statelessness status be "lawful staying" in Hungary in order to be admitted to the statelessness determination procedure prevents stateless persons who are not lawfully staying in Hungary from being identified as stateless, which in turn prevents such persons from benefitting from the right to be issued with identity papers as required by Article 27. Similarly, such persons are also prevented from benefitting from the other rights to which they are entitled under the 1954 Convention.¹²

3.5. Furthermore, under the 1954 Convention, only certain categories of stateless persons, exhaustively enumerated in the so-called "exclusion clauses" in Article 1(2), shall be denied Convention status. The exclusion clauses do not relate in any way to the lawfulness of the individual's presence in the Contracting State concerned, as they apply:

"(i) To persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance so long as they are receiving such protection or assistance;

¹¹ Those rights in the 1954 Convention which are triggered when an individual is subject to the jurisdiction of a State party include personal status (Article 12), property (Article 13), access to courts (Article 16(1)), rationing (Article 20), public education (Article 22), administrative assistance (Article 25) and facilitated naturalization (Article 32). Additional rights that accrue to individuals when they are physically present in a State party's territory are freedom of religion (Article 4) and the right to identity papers (Article 27). See UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons, paras. 132 and 133.

¹² Please see the list in footnote 11 above.

(ii) *To persons who are recognized by the competent authorities of the country in which they have taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country;*

(iii) *To persons with respect to whom there are serious reasons for considering that:*

(a) *They have committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provisions in respect of such crimes;*

(b) *They have committed a serious non-political crime outside the country of their residence prior to their admission to that country;*

(c) *They have been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations."*

3.6. In light of the above, in UNHCR's view, the requirement in Section 76(1) of the Aliens Act that an applicant for statelessness status be "lawful staying" in Hungary in order to be admitted to the statelessness determination procedure is incompatible with Hungary's obligations under the 1954 Convention.

4. Issue 2: Whether Section 2(b) of the Aliens Act is in conformity with Hungary's obligations under the 1954 Convention

4.1. Article 1(1) of the 1954 Convention provides: "*For the purposes of this Convention, the term 'stateless person' means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law*". However, in Act II of 2002 on the promulgation of the 1954 Convention,¹³ Article 1(1) of the 1954 Convention reads as follows: "*For the purposes of this Convention, the term 'stateless person' means a person who is not considered as a national by any State under its own law*". The latter wording is reflected in Section 2(b) of the Aliens Act, which provides: "*For purposes of this Act ... 'stateless person' shall mean a person who is not considered as a national by any State under its own law.*"

4.2. Whereas the definition of a stateless person in the 1954 Convention uses the term "under the operation of its law", the definition of a stateless person in the Act on the promulgation of the 1954 Convention and in the Aliens Act uses the term "under its law". These two terms are not synonymous, and the difference in wording between the two results in the personal scope of the definition of a stateless person under Hungarian law being more limited than that under the 1954 Convention. Hungarian law is therefore not in conformity with Hungary's obligations under the 1954 Convention.

4.3. The term "under the operation of its law" is central to the definition of a stateless person in the 1954 Convention. The UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons analyses "not considered as a national ... under the operation of its law" as follows:

¹³ Act II of 2002 on the promulgation of the Convention on the Status of Stateless Persons, established under the auspices of the United Nations on 28 September 1954, in New York.

“(a) Meaning of ‘law’

22. The reference to ‘law’ in Article 1(1) should be read broadly to encompass not just legislation, but also ministerial decrees, regulations, orders, judicial case law (in countries with a tradition of precedent) and, where appropriate, customary practice.

(b) When is a person ‘not considered as a national’ under a State’s law and practice?

23. Establishing whether an individual is not considered as a national under the operation of its law requires a careful analysis of how a State applies its nationality laws in an individual’s case in practice and any review/appeal decisions that may have had an impact on the individual’s status. This is a mixed question of fact and law.

24. Applying this approach of examining an individual’s position in practice may lead to a different conclusion than one derived from a purely formalistic analysis of the application of nationality laws of a country to an individual’s case. A State may not in practice follow the letter of the law, even going so far as to ignore its substance. The reference to ‘law’ in the definition of statelessness in Article 1(1) therefore covers situations where the written law is substantially modified when it comes to its implementation in practice.”

4.4. Paragraphs 25 to 56 of the UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons provide further guidance on the interpretation and application of “not considered as a national ... under the operation of its law”.

5. Conclusions

Issue 1: UNHCR is of the view that the requirement in Section 76(1) of the Aliens Act that an applicant for statelessness status be “lawful staying” in Hungary in order to be admitted to the statelessness determination procedure is incompatible with Hungary’s obligations under the 1954 Convention.

Issue 2: UNHCR is of the view that the definition of a “stateless person” in Section 2(b) of the Aliens Act is incompatible with the definition of a “stateless person” in Article 1(1) of the 1954 Convention.

UNHCR, 30 November 2014

Annex

UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons (English version, Hungarian translation not yet available)