

Ujvári Blanka*



Az Alkotmánybíróság hontalansággal kapcsolatos határozatai

1. BEVEZETÉS

A tanulmány legfőbb célja az Alkotmánybíróság hontalansággal kapcsolatos gyakorlatának bemutatása, melyet a hontalanság fogalmának, a *de facto* és *de iure* hontalan személyek fogalmának, valamint a hontalanság és annak következményeinek ismertetése előz meg. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság hontalanság tárgyában eddig meghozott két határozata a hontalanság megállapítása iránti eljárással összefüggésben benyújtott bírói kezdeményezések következtében született meg, fontosnak tartom bemutatni a hontalanság megállapítása iránti eljárás hazai jogszabályi környezetét, különös tekintettel a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényre (a továbbiakban: Harmtv.), valamint a Harmtv. végrehajtási rendeletére, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendeletre (a továbbiakban: Harmtv. vhr.) az Alkotmánybíróság érintett határozatainak értelmezését megelőzően.

A tanulmánynak nem célja a nemzetközi joggyakorlat részletezése vagy a magyarországi szabályozás történeti előzményeinek bemutatása a tanulmány terjedelmi korlátaira figyelemmel, így az kizárólag a magyar alkotmánybírósági gyakorlat ismertetésére koncentrálnak.

2. A HONTALANSÁGRÓL ÁLTALÁBAN

Az állampolgársághoz való jog alapvető jognak minősül, melyet az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikke is rögzít, miszerint minden személynek megvan a joga ahhoz, hogy valamely ország állampolgára legyen,¹ míg az államok kötelezettsége a jogi anomália, a hontalanság elkerülése. Az állampolgársághoz való jog komoly hatással bír azon emberi jogok maradéktalan gyakorlása tekintetében, melyek az állampolgársághoz kötődnek; tulajdonképpen az állampolgárság a kulcs ahhoz, hogy megfelelő módon élvezhessük – vagy arra egyáltalán esélyünk legyen – az emberi jogainkat, azaz az állampolgárság nem más, mint az a jog, hogy jogaink

lehessenek.² Birtoklása egy olyan jogosítvány, amely nélkül képtelenség a társadalomban és a mindennapi életben aktívan és teljes értékűen részt venni. Hiánya komoly marginalizációhoz vezet,³ sérülékeny csoportok kialakulását, a sérülékeny személyek számarányának növekedését eredményezi, valamint az állampolgárság hiányának állapotát, vagyis a hontalanságot generációkon keresztül örökíti.

A hontalanság mint az emberi jogok megsértésének egyik legszembetűnőbb, ugyanakkor méltatlanul elfeledett formája egy jogi anomália⁴, amely megfelelő jogi intézkedésekkel, valamint tényleges cselekvéssel jelentős mértékben csökkenthető, így – többek között – a megfelelő és hatékony hontalanság megállapítása iránti eljárás kialakításával. A nemzetközi közösség rádöbbent arra, hogy szükséges a hontalan személyek számára is védelmet biztosítani, a jogaikat összefoglaló minimumszabályokat megalkotni és az állampolgársággal nem rendelkező személyek számára egy önálló jogi státuszt biztosítani,⁵ melynek eredményeképpen született meg 1954-ben a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: 1954. évi Egyezmény). Az 1954. évi Egyezmény definiálja a hontalan személyeket megillető jogokat és természetesen a hontalan személy fogalmát, így az 1. cikk értelmében hontalan az a személy, akit egyetlen állam sem ismer el állampolgárának saját joga működése alapján, mely a *de iure* hontalanság definíciója egyben.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (a továbbiakban: UNHCR) becslése szerint több mint 10 millió⁶ hontalan személy él a világon. Az Európai Hontalanügyi Hálózat

2 ARENDT, Hannah: The origins of totalitarianism. New York, 1958, Meridian Books, 296.

3 Lindsey Kingston, (2017). Worthy of Rights: Statelessness as a Cause and Symptom of Marginalization, In: Understanding Statelessness, Routledge, 2017,

https://www.researchgate.net/publication/331966303_Worthy_of_Rights_Statelessness_as_a_Cause_and_Symptom_of_Marginalization.

4 Laura van Waas, 2008: *Nationality Matters*, School of Human Rights Research Series, Volume 29, 9. o. https://files.institutesi.org/Nationality_Matters.pdf

5 MOLNÁR, Tamás: Stateless Persons under International Law and EU Law: a Comparative Analysis Concerning their Legal Status, with Particular Attention to the Added Value of the EU Legal Order. *Acta Juridica Hungarica*, 2010/4. sz. 57., 294. o.

6 Ending statelessness within 10 years, A special report, UNHCR. 21., <https://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=546217229&query=Special%20Report:%20Ending%20Statelessness%20Within%2010%20Years>

* Ujvári Blanka: Igazságügyi Minisztérium, Alkotmányjogi Főosztály, Alapjogi Csoport, alkotmányjogi főreferens.

1 General Assembly resolution 217 A, 10 December 1948.

becslése szerint Európában több mint 600 000 fő⁷, az Európai Unióban pedig 400 000⁸ hontalan él. A hontalan személyek pontos számának megállapítása több szempontból is problémás, tekintettel arra, hogy a hontalan személyeket többféle módon kategorizálhatjuk, így megkülönböztetünk *de iure* és *de facto* hontalan személyeket. Ahogy a *de iure* hontalan személy fogalma fentebb bemutatásra került, szükséges a *de facto* hontalan személyek státuszát is röviden bemutatni. A *de facto* hontalanok nem tartoznak a hontalansággal kapcsolatos nemzetközi egyezmények hatálya alá, tekintettel arra, hogy e személyek rendelkeznek állampolgársággal, ugyanakkor az állampolgársághoz fűződő jogukat mégsem tudják maradéktalanul gyakorolni azon diszkriminatív intézkedések miatt, melyek az állami cselekvésből vagy nem tevésből erednek, illetve az állami védelmet nem tudják vagy legitim okok miatt nem kívánják az állampolgárságuk szerinti országban igénybe venni.⁹ Jelen tanulmányban a hontalan személyek kifejezése alatt a *de iure* hontalan személyeket szükséges érteni. A hontalan személyek számának pontos megállapításával kapcsolatos nehézségek tárgyalásánál fontos megemlíteni a személyi hatállyal kapcsolatos másik csoportosítást, ahol a kérdés, hogy azon személyek, akik nem rendelkeznek állampolgársággal és egyben nemzetközi védelmi igényük megalapozott és menekültstátusszal rendelkeznek,¹⁰ azaz a hontalan menekültek számát is hozzáadjuk-e a hontalan személyek számához, hiszen a migrációs *aquis* és a nemzetközi jog szerint a hontalan menekültek nem tartoznak a hontalansággal kapcsolatos egyezmények hatálya alá, e személyek védelmi státuszát és minimumjogait a nemzetközi védelmi státuszról szóló jogszabályok biztosítják. További problémát jelent a hontalan személyek számának megállapításakor természetesen az, hogy az adott személy rendelkezik-e hontalan státusszal vagy sem, azaz biztosítva van-e számára azon jogok összessége, melyeket nemzetközi jogi dokumentumok írnak elő, tehát, hogy az adott államban kialakításra került-e a hontalanság megállapítására irányuló eljárás: amennyiben igen, úgy az eljáró hatóság az eljárás lefolytatását követően (ha az eljárás a státusz megadásával zárul) nyilvántartásba veszi a hontalan személyt, így az adott állam látószögébe kerül a státusszal rendelkező hontalan személy. Mindebből látható, hogy azon országok, amelyek nem létesítettek a hontalanság megállapítására irányuló

eljárást, úgy a hontalan személyekről, így természetesen e személyek számáról sem rendelkeznek releváns információval.

3. A HONTALANSÁG MEGÁLLAPÍTÁSA IRÁNTI ELJÁRÁS MAGYARORSZÁGON

A hontalanság megállapítása iránti eljárás megléte rendkívül fontos a hontalan személy jogainak védelme és a jogai lehető legteljesebb mértékű biztosítása tekintetében, melyet a UNHCR is kiemelt prioritással kezel a hontalanság felszámolását célzó tízéves kampányában.¹¹ Magyarország azon államok közé tartozik, amelyek ismerik a hontalan személy jogi fogalmát, tehát ratifikálta az 1954. évi Egyezményt¹² és biztosítja is a hontalanság megállapítása iránti eljárást és az ahhoz való hozzáférést a megfelelő eljárási garanciákkal. Magyarországon a hontalan státusz megállapításával kapcsolatos szabályokat a Harmtv. VIII. fejezete, valamint a Harmtv. vhr. szabályozza részletesen.

Magyarországon a hontalanság megállapítására irányuló eljárás tárgyi költségmentes és kérelemre indul, melyet a Magyarországon tartózkodó kérelmezőnek szükséges benyújtani a lakóhelye, tartózkodási helye vagy a szálláshelye szerint illetékes regionális idegenrendészeti igazgatóságon szóban vagy írásban. A szóban benyújtott kérelemről a hontalanság megállapítása iránti eljárások lefolytatásában hatáskörrel rendelkező Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: idegenrendészeti hatóság) jegyzőkönyvet készít, illetve, ha a kérelmező nem beszéli a magyar nyelvet, akkor számára az anyanyelvén vagy az általa értett más idegen nyelven beszélő tolmácsot biztosít az idegenrendészeti hatóság. Kizárólag abban az esetben lehet eltekinteni a tolmács kirendelésétől, ha a két feltétel együttesen fennáll, azaz az eljáró ügyintéző beszél a kérelmező anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven, és a kérelmező írásban hozzájárult a tolmács mellőzéséhez. Amennyiben a kérelmező írásban terjeszti elő a kérelmét, úgy abban az esetben saját kezűleg szükséges azt aláírnia. Az idegenrendészeti hatóság minden esetben tájékoztatást ad a kérelmező számára a kérelem előterjesztésekor az eljárás során keletkező jogairól, valamint kötelezettségeiről, a kötelezettségei megszegésének esetén fennálló jogkövetkezményekről, továbbá a számára kijelölt szálláshelyről. Miután megtörtént a tájékoztatás, annak tudomásulvételét jegyzőkönyvben kell rögzíteni. Az eljárás következő szakaszában az idegenrendészeti hatóság előzetes meghallgatást tart, melynek során jegyzőkönyvet készít és rögzíti annak tényét, hogy a kérelmező megkapta az eljárás során a számára biztosított jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről szóló tájékoztatást, valamint annak tényét, hogy a tájékoztatást tudomásul vette. Amennyiben a kérelem nem tartalmazza, úgy a jegyzőkönyvnek továbbá ki kell térnie és egyben rögzítenie kell a kérelmező személyazonosító adatait, így a családi és utónevét,

7 Still stateless, still suffering, Why Europe has to act now to end statelessness, European Network on Statelessness. 1., https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/ENS_Still_Stateless_Still_Suffering_online%20version_2.pdf

8 European Network on Statelessness Submission to the European Commission Consultation on the future of Home Affairs policies: An open and safe Europe – what next? January 2014, 1., <https://www.refworld.org/pdfid/53c8d4cb4.pdf>

9 H. Massey, 'UNHCR and De Facto statelessness', 2010, Legal and Protection Policy Research Series, 61., <https://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>

10 Az Európai Unióban a migrációs *aquis* – egész pontosan a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 2011/95/EU irányelv – a nemzetközi védelmi státuszt tovább diverzifikálja, így nem csupán a menekültstátuszt biztosítja, hanem az arra rászoruló esetében a kiegészítő védelmi státuszt, azaz oltalmazotti státuszt is.

11 Global Action Plan to End Statelessness: 2014–2024, Action 6: Grant protection status to stateless migrants and facilitate their naturalization, <https://www.unhcr.org/54621bf49.html>

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

az előző, illetve születési családi és utónevét, a korábbi állampolgárságát – ha a kérelmezőnek volt korábbi állampolgársága, a kérelmező nemét, születési helyét és idejét, továbbá anyja születési nevét. Szükséges továbbá rögzíteni, amennyiben a kérelem benyújtásakor erre nem került sor, a rendelkezésre álló személyazonosító és úti okmányok adatait, így az okmányok azonossági jelét és számát, azok érvényességi idejét, a kiállítás helyét és az idejét, a kiállító hatóság nevét. A jegyzőkönyvben feltétlenül szükséges rögzíteni továbbá a kérelmező családi állapotát, amennyiben házas, úgy a házasságkötésének helyét, a kérelmező foglalkozását és iskolai végzettségét, a szokásos tartózkodási helye szerinti országban lévő lakhelyét, illetve a magyarországi lakóhelyét, tartózkodási helyét vagy szálláshelyét. Mindezen információk jegyzőkönyvezésére azért van szükség, mert bármely olyan adat, korábban már lejárt okmány, házassági anyakönyvi kivonat stb. támpontot nyújthat a hontalanság megállapítása iránti eljárás során az idegenrendészeti hatóság számára annak tekintetében, hogy a kérelmező valóban hontalan-e, azaz egyetlen ország sem tartja őt saját állampolgárának, vagy létezhet-e bármilyen olyan jellegű jogi kötelek a kérelmező és egy másik ország között, mely az állampolgárság meglétét alátámasztja.

Az eljárás következő szakaszában az idegenrendészeti hatóság részletes meghallgatást tart. A meghallgatás során a kérelmezőnek nyilatkoznia kell azon okokról, amelyek miatt benyújtotta a kérelmet, továbbá rendelkezésre kell bocsátani minden olyan bizonyítékot, amely a kérelmét alátámasztja, és amit még nem terjesztett elő korábban, tehát az előzetes meghallgatás során vagy a kérelméhez nem mellékelte. A kérelmező számára biztosított az eljárás egésze során az anyanyelve vagy olyan nyelv használata, amelyen ért, illetve a jogi segítség lehetőségének igénybevétele is.

Ennél a pontnál fontos megjegyezni, hogy a magyarországi eljárás során biztosított a kérelmező számára, hogy a UNHCR budapesti Regionális Képviselőtársaságának képviselője jelen legyen a meghallgatásán. A magyar szabályozás továbbá garantálja annak a lehetőségét, hogy a UNHCR képviselője részt vehessen a hontalanság megállapítása iránti eljárás során az eljárás egésze alatt az eljárásban, természetesen a kérelmező beleegyezésével, mely biztosítja a UNHCR képviselője számára, hogy jelen legyen a kérelmező meghallgatása során, igazgatási segítséget nyújtson a kérelmező számára az eljárás során, betekinthessen az iratokba és azokról másolatot készíthessen, valamint az idegenrendészeti hatóság az eljárás végén megküldje számára a határozatot. Mindez egy egyedülálló minőségbiztosítást jelent a hontalanság megállapítása iránti eljárás során, mely a kérelmező érdekeit szolgálja.

A hontalanság megállapítása iránti kérelmet határozattal el kell utasítani abban az esetben, hogyha a kérelmező az 1954. évi Egyezmény 1. cikk 2. bekezdésének hatálya alá tartozik, azaz olyan személyek tekintetében, akik jelenleg – az UNHCR kivételével – az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll; akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek; valamint olyan személyekre, akiket illetően komoly

okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el; a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el; az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vettek részt. Továbbá abban az esetben is el kell utasítani a kérelmet határozattal, amennyiben a kérelmező állampolgárságát szándékosan, a hontalan státusz megszerzésének céljából szüntette meg, valamint, ha a kérelmező tartózkodása sérti vagy veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát. A kérelmező halála, kérelme írásbeli visszavonása, a személyes meghallgatáson való ismételt írásbeli felhívás ellenére meg nem jelenése és távolmaradása kimentésének elmaradása, valamint ismeretlen helyre távozása és ezzel az eljárás lefolytatásának megghiúsítása esetén az idegenrendészeti hatóság megszünteti a hontalanság megállapítása iránti eljárást.

Az idegenrendészeti hatóságnak 45 nap áll rendelkezésére a hontalanság elismerésére irányuló kérelem tárgyában meghozni a döntését. Azon szakkérdés megállapításában 20 napon belül adja meg az állásfoglalását a szakhatóság a kérelmező meghallgatását követően – jelen esetben az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ –, hogy a kérelmező veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát.

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás során alapvetően a kérelmezőt terheli a bizonyítás, így tehát a kérelmezőnek szükséges hontalanságát igazolni vagy valószínűsíteni különösen a születési helye, a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, valamint családtagjai, illetve szülei állampolgársága szerinti országok vonatkozásában. Minderre azért van szükség, mert egy állam és az adott személy közötti jogi köteleket megteremtő állampolgárság keletkezési módjait tekintve – így a fent említett esetek sorrendjét tekintve a területi alapon keletkezett *ius soli* elv, az állampolgárság honosítás útján történő megszerzése, valamint a leszármazási alapon keletkezett *ius sanguinis* elv – e három eset bír különös relevanciával. E tények bizonyítása vagy valószínűsítése érdekében kérelemre az idegenrendészeti hatóság igazgatási segítséget nyújt a kérelmező számára a magyar külképviseletek segítségével. A bizonyítás tekintetében az idegenrendészeti hatóság megvizsgálja a fenti felsorolásban érintett ország vagy országok állampolgársági jogszabályát, figyelembe veszi az UNHCR véleményét, továbbá a magyar külképviseletektől kapott, valamint a külföldi hatóságoktól beszerzett információkat, illetve a kérelmező által előadott bizonyítékokat, melyek alapján megállapítja, hogy a kérelmező valóban hontalan-e, azaz nem ismeri el őt saját joga alapján egyetlen állam sem az állampolgárának.

A hontalanság megállapítása iránti eljárás a határozat meghozatalával zárul, amely ellen fellebbezésnek nincsen helye. A határozatot közölni kell az UNHCR-rel, és az eljárásban részt vett szakhatóságokkal, azaz az Alkotmányvédelmi Hivatallal és a Terrorrelhárítási Központtal. Amennyiben a határozatot a kérelmező szeretné megtámadni, úgy arra 15 napon belül van lehetősége közigazgatási perben. A közigazgatási per lefolytatására kizárólagos illetékességgel a Fővárosi Törvényszék rendelkezik, amely a bírósághoz beérkezésétől számított 90 napon belül dönt a keresetlevélről.

A tárgyalás során a bíróság személyesen hallgatja meg a kérelmezőt.

A Harmtv. szabályozza azon eseteket is, amikor a hontalan státuszt vissza kell vonni, így amikor a hontalan önkéntesen visszazerezte korábban elvesztett állampolgárságát, új állampolgárságot szerzett, ha a státuszát a már korábban felsorolt kizáró ok ellenére állapították meg vagy fennáll vele szemben ilyen kizáró ok, akkor, ha az elismerés feltételei nem álltak fenn már a hontalanságát elismerő határozat meghozatalakor sem, illetve abban az esetben, ha az eljárás során lényeges tény elhallgatott, vagy lényeges tényre vonatkozó valótlan nyilatkozatot tett, illetőleg hamis vagy hamisított dokumentumokat használt fel abban az esetben, ha ez érdemben befolyásolta azt, hogy elismeri-e az idegenrendészeti hatóság hontalannak vagy sem. Az idegenrendészeti hatóságnak a hontalan státuszának felülvizsgálatára 45 napja van. Magyarországon az elismert hontalan személy számára humanitárius tartózkodási engedélyt bocsát ki az illetékes hatóság.

4. A HONTALANSÁG MEGÁLLAPÍTÁSA IRÁNTI ELJÁRÁS ÉS A JOGSZERŰ TARTÓZKODÁS KRITÉRIUMÁNAK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTALI MEGSEMISÍTÉSE

Annak érdekében, hogy a hontalan személy előbb-utóbb magyar állampolgárságot szerezzen, szükséges a hontalanság megállapítása iránti eljárást kezdeményeznie, melynek részlet-szabályait a már korábban is említett Harmtv. tartalmazza.

Mivel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata által megfogalmazott követelmény, miszerint minden embernek joga van valamely állampolgársághoz, megjelenik a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényben is, különösen a gyermekhontalanság elkerülése tekintetében, valamint az állampolgársági törvény biztosítja a kedvezményes honosítást a hontalan személyek számára, megállapítható, hogy a Harmtv. is többek között azt a célt szolgálja, hogy megfeleljen a nemzetközi emberi jogi normáknak, és lehetőséget biztosítson az állampolgárság megszerzésére a hontalan személyek tekintetében is.

A Harmtv. 76. § (1) bekezdésében a hontalansági eljárás megindítása feltételeként kitételként szerepelt a jogszerű tartózkodás megléte, mely fordulatot, azaz a „jogszerűen” kitétel az Alkotmánybíróság 6/2015. (II. 25.) határozatában (a továbbiakban: 6/2015. Abh.) alaptörvény-ellenesnek nyilvánított és rendelkezett e kitétel 2015. szeptember 30-i hatályú megsemmisítéséről. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §¹³ szerinti bírói kezdeményezéssel élt és

indítványozta a „jogszerű” kitétel Alaptörvénybe ütközésének megállapítását, valamint a kitétel általános és az adott perben lévő alkalmazási tilalom elrendelését. A bírói kezdeményezésben az eljáró bíró érvelt a kitétel alaptörvény-ellenességével kapcsolatosan, miszerint az 1954. évi Egyezmény 1. cikke nem tartalmazza a hontalanság megállapításának kritériumaként az adott állam területén való jogszerű tartózkodást, így a hivatkozott nemzetközi egyezmény szerint a hontalanság megállapítása nem függ attól, hogy az adott személy jogszerűen tartózkodik-e az adott államban vagy sem, vagy jogszerűen lépett-e be az adott országba. E ponton fontosnak tartom megjegyezni, hogy a hontalan személyek – tekintettel arra, hogy egyetlen állam sem ismeri el őket állampolgárának a saját joga alapján – úti okmányokkal, vagy egyéb, személyazonosságukat igazoló dokumentummal egyáltalán nem rendelkeznek, ezért amennyiben nem *in situ* populációról van szó, az országba való belépésük sem történhet jogszerűen, így az adott országon belül történő mozgás és tartózkodás sem; tehát fogalmilag kizárható a hontalan státusz megállapítását megelőző állapot alatti időszakban a jogszerű tartózkodás e személyi kör esetében.

Ugyanakkor szükséges rámutatni arra, hogy a Harmtv.-ben szereplő „jogszerű” kitételrel kapcsolatban a jogalkalmazó érdemben egyébként sem vizsgálhatta a hontalanság megállapítása iránti eljárások során benyújtott kérelmeket, egészen egyszerűen a hontalanság természetéből fakadó jogi anomália következtében. Fontosnak tartom kiemelni, hogy habár a „jogszerű” kitétel a jogalkotó részéről eljárási szabálynak tűnhet első pillantásra, ugyanakkor alaposabb vizsgálat után egyértelművé válik: a Harmtv. akkor hatályos szövege tulajdonképpen a hontalan személy fogalmát szűkítette oly mértékben, hogy ezzel ellehetetlenítette azt, hogy Magyarországon egyáltalán érdemben megvizsgálhassa az eljáró hatóság a hontalanság megállapítása iránti kérelmet, így kizárta azt, hogy Magyarország hontalan státuszt biztosítson az állampolgárság nélküli állapotból eredeztethetően védelemre szoruló személyek számára.

Egyebek mellett megjegyzendő, hogy az 1954. évi Egyezmény 38. cikke rendelkezik az egyes cikkekkel kapcsolatos fenntartásokról, melyekben megállapításra kerülnek azon rendelkezések, amelyekre fenntartást nem jelenthetnek be az egyezményt ratifikáló államok, amibe beletartozik a definíció értékű 1. cikk is. Mindezek alapján véleményem szerint az Alkotmánybíróság helyesen járt el a bírói kezdeményezés alapján, miszerint Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése¹⁴ és a megkülönböztetés tilalmának¹⁵ érvényesítése érdekében a hontalanság megállapítása iránti eljárás lefolytatásának előfeltételeként megkívánt jogszerű tartózkodás kritériumát alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és azt 2015. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette.

Ennél a pontnál érdemesnek tartom megjegyezni a bírói kezdeményezés tárgyát képező alapüggyel kapcsolatos további, nemzetközi fórumon történt fejleményeket.

13 Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

14 Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés.

15 Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés.

2020. május 12-én hozta meg ítéletét¹⁶ az Emberi Jogok Európai Bírósága a Sudita Keita kontra Magyarország ügyben, melyben megállapításra került, hogy sérült a kérelmező, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk¹⁷ szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joga. Szükséges röviden ismertetni az ügygel kapcsolatos tényeket annak érdekében, hogy láthatóvá váljon az Emberi Jogok Európai Bíróságának Bírósága döntésének indokoltsága. A szomáli és nigériai felmenőkkel rendelkező kérelmező 2002-ben érkezett Magyarországra, majd menekültkénti elismerésre irányuló kérelmet nyújtott be, melyet elutasítottak. Egy évvel később meghozatalra került a kérelmező kiutasítási határozata, amelynek végrehajtását egészen addig felfüggesztették, amíg a kiutasításához szükséges feltételek létre nem jönnek. Fontos megjegyezni, hogy ez alatt az időszak alatt a kérelmező nem volt jogosult az egészségügyi ellátásokra, nem gyakorolhatta a házasságkötéshez való jogát, tekintettel arra, hogy nem rendelkezett azon dokumentumokkal, melyek az akkor hatályos jogszabályok szerint a házasságkötés előfeltételeként funkcionáltak, illetve a munkaerőpiachoz sem volt jogosult hozzáférni. A kérelmező kiutasítási határozatának végrehajtását kizárta a Szomáliában dúló polgárháború, továbbá a budapesti nigériai nagykövetség szóbeli jegyzékben utasította el a kérelmező nigériai állampolgárként való elismerését. Mindezek következtében a kérelmezőt befogadotként ismerték el a magyar hatóságok 2006-ban, melynek közvetlen következményeként humanitárius tartózkodási engedélyt bocsátottak ki számára a hatóságok két éves időtartamra, mely periódus alatt jogosult volt hozzáférni a munkaerőpiachoz, valamint az alapvető egészségügyi ellátáshoz. A nigériai nagykövetség tájékoztatását követően ugyanakkor fontos rávilágítani arra a tényre, hogy a kérelmezőt nem tájékoztatták a hatóságok a hontalanság megállapítására irányuló eljárás elérhetőségéről, ezzel annak lehetőségéről, hogy számára nyitva áll a lehetőség arra, hogy hontalanként ismerhessék el, következésképpen a Magyarországon való tartózkodását regularizálják túl a befogadott státusz által biztosított jogokon, amennyiben a jogszabályi feltételek ezt lehetővé teszik. A kérelmező befogadott státusza felülvizsgálatra került annak megadását követő két év múlva, mellyel összefüggésben a hatóság megállapította, hogy a kérelmező nem jogosult védelemre, illetve vele szemben nem áll fenn a visszaküldés tilalma Nigéria vonatkozásában. A hatóság e döntésével kapcsolatban a kérelmező a bírósághoz fordult, amely nem változtatott a hatóság által elrendelteknek annak ellenére sem, hogy Nigéria már korábban elutasította a kérelmező nigériai állampolgárként való elismerését. Következésképpen, a kérelmező ismételtelen abban a helyzetben találta magát, melyben nem volt jogosult sem a munkaerő-

16 Sudita Keita v. Magyarország ügy, 42321/15., <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22respondent%22:%7B%22HUN%22%7D,%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%7D,%22itemid%22:%7B%22001-202433%22%7D%7D>

17 1. Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.
2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

piachoz való hozzáféréshez, sem az egészségügyi ellátáshoz, valamint a házassághoz való jogát sem tudta gyakorolni.

Ezt követően, 2010-ben a kérelmező benyújtotta kérelmét a hontalankénti elismerés tárgyában, melyet a hatóság elutasított, mely döntést a kérelmező megtámadott a bíróság előtt. A kérelmező ügye e tárgyban egészen a Kúriáig jutott. A Harmtv. alapján arra a következtetésre jutott a bíróság, hogy a kérelmező nem jogosult a hontalan státuszra, tekintettel az akkor hatályban lévő rendelkezés szerinti „jogszerű tartózkodás” kitételre. A kérelmező mindezek után újból benyújtotta a hontalankénti elismerés iránti kérelmét. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a már korábban kifejtettek szerint bírói kezdeményezést nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, mely szerv a szintén már korábban ismertettek szerint megállapította a „jogszerű” tartózkodás kitételének alaptörvény-ellenességét és megsemmisítette a 2015. szeptember 30-i hatállyal. A kérelmezőt ezek után 2015. október 5-én a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hontalanként elismerte, mely döntést fenntartotta a másodfokú bíróság is, így 2017. október 11-től a kérelmező újból rendelkezett a munkaerőpiachoz való hozzáférés jogával, valamint az alapegészségügyi ellátáshoz való joggal, továbbá megszűntek előtte azon akadályok, melyek ellehetlenítették azt, hogy éljen a házasságkötéshez való jogával.

A kérelmező álláspontja szerint közel 15 éven keresztül nem volt rendezett Magyarországon a státusza, a hatóságok nem ismerték el őt hontalannak, melynek következtében nem volt megfelelő hozzáférése az egészségügyi ellátásokhoz ezen idő alatt, nem volt lehetősége a házasságkötésre, valamint a munkához való jogát sem tudta gyakorolni, ezáltal sérült az Emberi Jogok Európai Egyezmény 8. cikk szerinti joga. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az ügy kapcsán a fő kérdés az, hogy a magyar hatóságok hatékony és megfelelő eljárást biztosítottak-e a kérelmezőnek, amely lehetővé tette számára, hogy regularizálja a státuszát és a Magyarországon való tartózkodását, különös figyelemmel a kérelmező magánéletére. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a kérelmező célja nem kifejezetten a hontalan státusz megszerzésének ellehetlenítésének deklarálása volt, hanem, hogy megállapítsák: 15 éven keresztül nem rendeződött sem a státusza, sem a Magyarországon való tartózkodása. Mindezek alapján az Emberi Jogok Európai Bíróságának azt kellett vizsgálnia, hogy Magyarország biztosított-e valódi lehetőséget a kérelmező státuszának rendezésére, mellyel lehetővé vált volna a kérelmező számára a magánéletéhez való jogának gyakorlása.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország nem biztosította a kérelmező számára az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk szerinti jogát a hatékony és elérhető eljárás igénybevételére annak érdekében, hogy regularizálja a státuszát és tartózkodását, és ezáltal gyakorolhassa az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk szerinti jogát.

5. A 14/2021. (IV. 23.) AB HATÁROZAT

Az Alkotmánybíróság előtti következő, hontalanság tárgyában 2021. január 4-én benyújtott, a harmadik országbeli

állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 78. § (1) bekezdés c) pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti bírói kezdeményezés nevesíthető. A bíróság indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, a Harmtv. 78. § (1) bekezdés c) pontja nemzetközi szerződésbe ütközik, illetve az Alkotmánybíróság semmisítse meg a hivatkozott jogszabályi rendelkezést, valamint zárja ki az adott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatóságát a Fővárosi Törvényszék előtti, 105.K.705.714/2020. számon folyamatban lévő perben. A felperes hontalanság megállapítása iránt előterjesztett kérelme elutasításra került az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság mint I. rendű alperes által, majd a bírósági felülvizsgálat következtében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felperes keresetét elutasította, a Fővárosi Törvényszék pedig helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. A Kúria, mely a felperes felülvizsgálati kérelme alapján járt el, ugyanakkor hatályon kívül helyezte az elsőfokú, valamint a másodfokú bírósági ítéleteket, mellyel egyidejűleg új eljárásra kötelezte az alperest. A megismélt eljárás során az elsőrendű alperes megkereste szakhatósági vélemény kiadása érdekében az Alkotmányvédelmi Hivatalt mint II. rendű alperest, valamint a Terrorelhárítási Központot mint III. rendű alperest a már korábban említésre került Harmtv. vhr. 165. § (1) bekezdése alapján. Mindkettő, szakhatóságként eljáró alperes állásfoglalásában kifejtette, hogy a felperes Magyarországon tartózkodása esetén veszélyezteti a nemzetbiztonságot. A szakhatósági véleményekre alapozva az I. rendű alperes a felperes hontalanság megállapítása iránt benyújtott kérelmét ismételt elutasította, melynek következtében az alperes közigazgatási jogvitát kezdeményezett az I. rendű alperes határozatával összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság elé terjesztett bírói kezdeményezésben a bíró kifejtette, hogy álláspontja szerint a Harmtv. 78. § (1) bekezdés c) pontja ellentétes az 1954. évi Egyezményrel tekintettel arra, hogy az a kizárás eseteit egy újabb ponttal bővíti, miszerint a kérelmező tartózkodása sérti vagy veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát, ennek értelmében a kifogásolt rendelkezés az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdéseiben foglaltakkal is ellentétes, mely lefekteti, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, valamint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.

A Belügyminisztérium az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése alapján, mint a jogszabály megalkotója, *amicus curiae* levelet nyújtott be a jelen bírói kezdeményezés kapcsán az Alkotmánybírósághoz. Leveleiben bemutatta az ENSZ Alapokmány¹⁸ 1. cikk 1. pontja szerinti célt: a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében hathatós együttes intézkedések megtételét a békét fenyegető cselekmények megelőzésére és megszüntetésére a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze, vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek.

Az Alapokmánnyal összefüggésben a Belügyminisztérium ismertette az 1954. évi Egyezmény 1. cikk 2. pont (iii) bekezdés c) pontját, mely szerint az 1954. évi Egyezmény nem vonatkozik olyan személyekre, akiket illetően komoly okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vétkesek. Az *amicus curiae* levélben a Belügyminisztérium kifejtette álláspontját továbbá annak tekintetében is, hogy a „cselekmények” kifejezés széles mérlegelési jogkört biztosít az 1954. évi Egyezményben részes államok számára, hiszen konkrét definíció annak kapcsán megfogalmazásra nem került sem az 1954. évi Egyezményben, sem az ENSZ Alapokmányban. Erre figyelemmel a Belügyminisztérium *amicus curiae* levelében kifejtettek szerint az 1954. évi Egyezményben részes államok hatásköre az abban nem részletezett szabályok belső jogi kidolgozása. A fenti érvelésből következik, hogy az Alkotmánybíróság elé benyújtott indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezés nem ellentétes az Alaptörvénnyel, hiszen éppen az ENSZ Alapokmányában foglalt célokkal, az 1954. évi Egyezménnyel, valamint a következetes jogalkalmazás elvével lenne ellentétes az az értelmezés, amennyiben a kérelmezőt nem lehetne szakhatóság által nemzetbiztonsági célból ellenőrizni, mely által a kérelmező nem lehetne kiutasítható.

A bírói kezdeményezés tárgyát képező ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) határozatában (a továbbiakban: 14/2021. Abh.) megállapította, hogy az 1954. évi Egyezmény nem tartalmaz arra vonatkozóan előírást, hogy az abban részes államok a hontalanság megállapítása iránti eljárást milyen szabályok mentén alkossák meg. Az 1954. évi Egyezmény továbbá nem zárja ki annak a lehetőségét sem, hogy a kérelmezőt nemzetbiztonsági szempontból ellenőrizzék az eljárás során. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérelmező nemzetbiztonsági szempontból történő ellenőrzésére kifejezetten lehetőséget biztosít az 1954. évi Egyezmény tekintettel arra, hogy annak 28. cikke és 31. cikk 1. pontja is nevesíti a nemzetbiztonsági és közrendi okot egyrészt az úti okmányok kiállítása kapcsán, másrészt pedig a kiutasítással összefüggésben, kifejezetten azt kiemelve, hogy az 1954. évi Egyezményben részes államok a területükön jogszerűen tartózkodó hontalan személyt csak a nemzetbiztonság vagy közrend megsértése okán utasíthatják ki. Az Alkotmánybíróság határozatában rögzítette, hogy tekintettel arra, hogy az 1954. évi Egyezmény nem rendelkezik a hontalanság megállapítása iránti eljárás konkrét szabályainak kialakításáról, az abban részes államok számára széles körű mérlegelési jogkör biztosított annak tekintetében, hogy az adott kérelmezőt nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vessék-e vagy sem, illetve az ellenőrzés az eljárás mely pontján valósuljon meg. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy arra az anyagi jogi kérdésre nem lehet hatással a nemzetbiztonsági ellenőrzés eredménye, hogy az adott személy hontalannak minősül-e, melyet alátámaszt a Harmtv. 78. § (1) bekezdése is, amely csupán a kérelem elutasítását írja elő az abban felsorolt esetekben az eljáró hatóság számára. Annak megállapításáról, hogy a kérelmező hontalannak minősül-e, nem rendelkezik.

Következésképpen, az Alkotmánybíróság a hivatkozott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában alkotmányos követelményt állapított meg, miszerint a hontalanság megállapítására

18 Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvény.

irányuló eljárásban a nemzetbiztonsági ok fennállásának vizsgálata a kérelem érdemi elbírálásának előfeltétele. Abban az esetben, ha az eljáró hatóság a szakhatóság állásfoglalása szerint azt állapítja meg, hogy a kérelmező Magyarországon való tartózkodása sérti vagy veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát, a kérelmet eljárási okból, annak további vizsgálata nélkül el kell utasítani, hogy a kérelmező hontalannak minősül-e.¹⁹

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Jelen tanulmányban bemutatásra került a hontalanság megállapítása iránti magyarországi eljárás, valamint a hontalansággal összefüggésben eddig meghozott két alkotmánybírói határozat.

Fontos kiemelni, hogy Magyarország nemzetközi szinten élen jár a hontalanság megállapítása iránti eljárás hatékonyságában,²⁰ figyelemmel a Harmtv.-ben és a Harmtv. vhr.-ben megjelentetett eljárási garanciákra,²¹ ezáltal a hontalan személyek 1954. évi Egyezményben rögzített minimumjogainak biztosításában.

Következésképpen a tanulmányban ismertetett tények alapján megállapítható, hogy a Harmtv. és a Harmtv. vhr. eljárási garanciái megfelelő hatékonysággal biztosítják a hontalanság megállapítása iránti eljáráshoz való hozzáférést, különösképpen kiemelve a UNHCR képviselője eljárásban történő részvételének lehetőségét, mely egyedülálló minőség-biztosítást jelent a hontalanság megállapítása iránti eljárás tekintetében.

A mulasztást megállapító 6/2015. Abh. szerint a jogalkotó módosította a Harmtv.-t, figyelemmel az Alkotmánybírók által megállapított tényre, miszerint a Harmtv. vonatkozó, valójában anyagi jogi szabálya a kérelmezők személyi hatályát szűkítette.²² A 14/2021. Abh. kapcsán az Alkotmánybírók rámutatott arra, hogy a bírói kezdeményezés tárgyát képező jogszabályhely valójában nem anyagi jogi szabály, melynek kapcsán már kifejtette álláspontját a 6/2015. Abh.-ban, hanem eljárásjogi szabály, mivel csupán a kérelem elutasítását írja elő az eljáró hatóság számára a Harmtv., amennyiben a kérelmező Magyarország területén való tartózkodása esetén sérti Magyarország nemzetbiztonságát, és nem pedig annak megállapítását, hogy a kérelmező hontalannak minősül-e.²³ Minderre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybírók fentebb ismertetett, hontalanság tárgyában meghozott eddigi két döntésével kapcsolatos esetleges jogfejlődési irányt megjósolni e pontnál egyelőre még nem lehet, ugyanakkor kiemelendőnek tartom a 6/2015. Abh. [37] bekezdésben dr. Czine Ágnes párhuzamos véleményét, melyben hangsúlyozta, hogy alapvető fontosságú kérdés az, hogy az emberi jogi vagy humanitárius kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a nemzetközi egyezményekben magára vállalt, felelősségteljesen teljesítse, valamint rámutatott arra, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel nemcsak alkotmányossági, de nemzetközi jogi szempontból sem megfelelő. Ezen megállapítás álláspontom szerint zsinórmértékül szolgálhat a hontalansággal kapcsolatos későbbi jogfejlődés szempontjából.

¹⁹ 14/2021. (IV. 23.) AB határozat, (24).

²⁰ Good Practice Papers, Action 6, Establishing Statelessness Determination Procedures for the Protection of Stateless Persons, July 2020, UNHCR, 28. o., <https://www.refworld.org/pdfid/5f203d0e4.pdf>

²¹ Handbook on Protection of Stateless Persons, under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, Geneva, 2014, 28–30. o.

²² 6/2015. (II. 25.) AB határozat, (27).

²³ 14/2021. (IV. 23.) AB határozat, (21).