



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-270/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Szajbély Katalin
Érintett szerv: Somogy Megyei Kormányhivatal

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-270/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

A beadványozók – egy magyar és egy egyiptomi állampolgárságú férfi – a képviselőket ellátó civil szervezet útján azért kérték a vizsgálatomat, mert a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése során akadályba ütköztek. Sérelemzték, hogy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére az anyakönyvi hatóságként eljáró kormányhivatal értelmezése szerint csak akkor van lehetőségük, ha a nem magyar állampolgár fél okirattal igazolja, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének illetve házasságkötésének a személyes joga szerint nem lenne akadálya. A felek szexuális irányultságukat nem kívánták az egyiptomi hatóságok tudomására hozni, figyelemmel arra, hogy tudomásuk és tapasztalataik szerint Egyiptomban a meleg embereket üldöztetés és hátrányok sújtják, ezért az igazolás beszerzése alól az anyakönyvi hatóságtól felmentést kértek. E szerv mindazonáltal a felmentési kérelmüket elutasította.

A beadvány alapján nem volt kizárható az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz fűződő alapjog sérelme, ezért a kérdéskör kivizsgálására az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Figyelemmel arra, hogy a Somogy Megyei Kormányhivatal jogerős határozata a rendelkezésemre állt, így e hatóság részletesen indokolt álláspontja ismert volt előttem, a jogi szabályozással összefüggésben felmerülő kérdések tisztázása érdekében az igazságügyi minisztertől (a továbbiakban: IM) kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk);
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2009. évi XXIX. törvény (Béktv.)
- a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. (Nmjtvr.)
- a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (Nmjtv.)
- az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (At.)
- az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V.19.) KIM rendelet (Ar.)

A megállapított tényállás

1. A beadványozók – egy magyar és egy egyiptomi állampolgár férfi – közös tartózkodási helye Magyarországon van, élettársi kapcsolatban élnek, és bejegyzett élettársi kapcsolatot kívánnak létesíteni egymással. Mindketten gyakran utaznak Egyiptomba.

A beadványozók leírták, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése érdekében először 2013 szeptemberében vették fel a kapcsolatot a gyöngyösi és a Budapest XIII. kerületi anyakönyvezetővel, akik tájékoztatása szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat feltétele, hogy a külföldi állampolgár az egyiptomi hatóságoktól tanúsítványt szerezzen be, amely igazolja, hogy házasságkötésének illetve bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem lenne akadálya. Miután a Háttér Társaság Jogsegélyszolgálatától azt a felvilágosítást kapták, hogy az okirat beszerzése alól felmentést lehet kérni, 2016. augusztus 8-án a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló szándékról szóló bejelentést tettek a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal anyakönyvvezetőjénél, aki hiánypótlási végzésben szólította fel a beadványozót a tanúsítvány beszerzésére. Ezt követően a panaszos a tanúsítvány beszerzése alól felmentési kérelmet nyújtott be a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjéhez (a továbbiakban: jegyző), aki végzésében ismételten felszólította a tanúsítvány benyújtására, hivatkozva arra, hogy tudomása szerint Egyiptom Budapesti Nagykövetsége kiállít olyan házassági tanúsítványt, amelyen nem szerepel a felek neve, emellett eljárási hibákra is felhívta a felek figyelmét (a felmentési kérelem nem személyesen került benyújtásra, illetve az illeték nem került megfizetésre.) Miután a beadványozók jelezték, hogy a tanúsítványt a megadott határidőn belül beszerezni nem tudják, a jegyző 2017. január 2-i végzésével az eljárást a tanúsítvány benyújtásáig felfüggesztette.

Ezzel párhuzamosan 2016. november 23-án a Háttér Társaság jogvédő szervezet a beadványozók ügyében telefonon, majd elektronikus levél útján Egyiptom Budapesti Nagykövetségéhez (a továbbiakban: Nagykövetség) fordult, hogy tisztázza: lehetséges-e a hatóságok által megkívánt tanúsítvány beszerzése. A beadványozók leírták: a megkeresést azért a Háttér Társaságon keresztül tették, mert tekintettel az egyiptomi hatóságok melegek emberekkel kapcsolatos hozzáállására, nem szerették volna, ha az egyiptomi hatóságok tudomására jut, hogy azonos nemű párkapcsolatban élnek. A telefonbeszélgetés során a Nagykövetség munkatársa ismertette, hogy mivel az Egyiptomi Arab Köztársaság sem az azonos neműek közötti házasság, sem pedig az azonos neműek közötti bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményét nem ismeri, így a szükséges tanúsítvány kiadására nincs lehetőség. A házasságkötési akadályok hiányát rögzítő tanúsítvány kiadásának általános menetéről elmondták, hogy a házasulandó feleknek a Nagykövetségen személyesen kell megjelenniük, ezt követően kerül kiállításra a tanúsítvány. A Háttér Társaság elektronikus levél útján kérte, hogy a közölt adatokat a Nagykövetség foglalja írásba.

A megkeresésre – többszöri telefonos megkeresés ellenére – hónapokon keresztül nem érkezett válasz. A Nagykövetség a beadványozó leírása szerint végül 2017. április 10-én telefonon vette fel a kapcsolatot a Háttér Társasággal, és közölték: a megkeresésre nem fognak válaszolni, az ügyel csak akkor hajlandóak foglalkozni, ha az egyiptomi állampolgár fél személyesen veszi fel velük a kapcsolatot, és mondja el részletesen, hogy milyen célból van szüksége a szóban forgó okírra. A Nagykövetség végül 2017. április 27.-én, egy mondatos elektronikus levélben reagált írásban a megkeresésre. A válasz értelmében, melyet a beadványozó képviselőjében eljáró Háttér Társaság megkeresésemre a rendelkezéseimre bocsátott: *„hivatkozva telefonon történt beszélgetésünkre szeretnénk biztosítani Önöket hogy bármely egyiptomi állampolgárnak nincsen szüksége közvetítőre, hogy beadjon akármilyen kérvényt egyiptomi Követségekhöz vagy Konzulátusokhoz.”* További, érdemi információt a válasz nem tartalmazott.

A beadványozó a Nagykövetség telefonos elutasítását követően, 2017. április 13-án az eljárási szabályok betartásával ismételten felmentési kérelmet nyújtott be a tanúsítvány beszerzése alól. Kérelmében leírta, hogy tekintettel az LMBTI embereket az egyiptomi hatóságok részéről erő üldöztetésre, a megkívánt tanúsítványt beszerezni nem tudja. Hivatkozott továbbá arra is,

hogy a házasság létesítésére irányuló tanúsítványt már csak azért sem tudja beszerezni, mert ehhez hamis információt kellene az egyiptomi hatóságok részére közölni a tanúsítvány beszerzésének céljáról (hiszen bejegyzett élettársi kapcsolatot, nem pedig házasságot kíván létesíteni), amellyel bűncselekményt követne el. Az anyakönyvvezető a felmentési kérelmet a Somogy Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: Kormányhivatal) felterjesztette.

A Kormányhivatal 2017. május 8-én kelt, SOB/2/1001-2/2017. számú végzésében a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjének végzéseit hatásköri problémák miatt megsemmisítette, ugyanaznap kelt SOB/2/1001-3/2017. számú határozatában pedig a *felmentési kérelmet elutasította*. A részemre a beadványozó által csatolt végzés indokolása szerint a felmentési kérelmet mindenképp okirattal kell alátámasztani: „Amennyiben a kérelmező azt állítja, hogy az egyiptomi hatóságok nem állítanak ki olyan tanúsítványt, amelyen kizárólag az egyiptomi fél adatai szerepelnek, akkor ezt okirattal kell igazolnia, mert erre alapozza a kérelmét.” Valamint: „Tájékoztatom a feleket, hogy amennyiben a kérelmükben előadottakat okirati bizonyítékkal alátámasztják, és a külföldi állampolgár fél a családi állapotát okirattal igazolja, a tanúsítvány alóli felmentés megadható.”

A beadványozók hangsúlyozzák: Egyiptomban a meleg emberek üldöztetésnek vannak kitéve. Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának 2016-os emberi jogi jelentése szerint bár Egyiptomban kifejezetten az azonos nemű személyek közötti szexuális kapcsolatokat büntető rendelkezés nincs, a hatóságok rendszeresen tartóztatnak le leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és intersexuális (LMBTI) személyeket „erkölcsrontás”, „prostitúció”, illetve „a vallási tanítások megsértése” bűncselekmények miatt, amelyekért akár tíz év börtönbüntetés is kiszabható. 2013 óta több mint 250 hasonló letartóztatást dokumentáltak. A hatóságok közösségi média oldalakat, ismerkedős honlapokat és okostelefonos alkalmazásokat használnak, hogy az LMBTI embereket csapdába csalják. Az antidiszkriminációs rendelkezéseket a hatóságok az LMBTI emberek vonatkozásában nem alkalmazzák. A kormányzat jogosult a meleg külföldiek beutazásának megtiltására, illetve kiutasításukra.

A beadványozó hivatkozott továbbá az Amnesty International nemzetközi emberi jogi szervezet 2018. február 22-i jelentésére, mely szerint az LMBTI emberek emberi jogi helyzete Egyiptomban az elmúlt időszakban jelentősen romlott: egy 2017. szeptember 22-i koncertet követően a hatóságok 76 személyt vettek őrizetbe vélt szexuális irányultságuk miatt. 2017 októberében az azonos nemű személyek közötti szexuális kapcsolatokat büntető törvényjavaslatot terjesztettek be.

Mindkét beadványozó rendszeresen utazik Egyiptomba, részint munkájukhoz köthetően. A beadványozók hangsúlyozták: semmi sem garantálja, hogy amennyiben azt a tényt, hogy azonos nemű párkapcsolatban élnek, a Nagykövetség tudomására hozzák, akkor a szexuális irányultságunkra vonatkozó információkat az egyiptomi hatóságoknak nem adják tovább. A fenti kockázatok tehát esetükben nem absztraktak, hanem konkrét veszélyt jelentenek szabadságukra, személyes biztonságukra, megélhetésükre.

2. A Háttér Társaság a későbbiekben a konkrét panaszüggyel összefüggő, *általános jellegű problémára* is felhívta a figyelmet. Leírta: bár olyan hasonló ügyről ugyan nincs tudomásuk, amelyben valamely kormányhivatal a szóban forgó iratok hiánya miatt jogerős határozatban utasította volna el a felmentési kérelmet, az anyakönyvvezetők, ill. kormányhivatalok eljárási és tájékoztatási gyakorlata rendszerszintű problémát jelent, és az egyedi ügyekben sok esetben csak egyesületük közbenjárása vezetett megoldásra. A következő eseteket említette példaként:

2012 októberében egy szegedi anyakönyvvezető egy szerb-magyar párt tájékoztatott úgy, hogy mivel Szerbia nem ismeri el az azonos nemű párok közötti bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét, ezért Magyarországon nem jogosultak bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíteni. 2015 márciusában egy újpesti anyakönyvvezető tájékoztatott egy magyar-thai párt először úgy, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatuk megkötésére egyáltalán nincs lehetőségük, majd pedig a korábbiaktól eltérő tartalmú, thai hatóságok által kiállított okiratot kértek tőlük. 2015 márciusában egy magyar-fülöp-szigeteki pár felmentési kérelmét utasította el Budapest Főváros

Kormányhivatala, arra hivatkozva, hogy a felek a házasság illetve bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése akadályának fenn nem állásáról szóló tanúsítványt (a továbbiakban: házassági tanúsítvány) nem csatolták, holott a felmentési kérelmet éppen ezen okirat beszerezhetetlensége miatt nyújtották be. (Az akkor hatályos jogszabályok lehetővé tették a fellebbezést, melyet követően a felmentést végül megkapták.) 2015 augusztusában egy debreceni anyakönyvvezető egy magyar-vietnámi párt tájékoztatott úgy, hogy ha a külföldi fél országa a bejegyzett élettársi kapcsolatot nem ismeri el, akkor nem létesíthetnek bejegyzett élettársi kapcsolatot.

2016 januárjában egy magyar-pakisztáni párt tájékoztatott úgy egy újbudai anyakönyvvezető, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséhez családi állapot igazolást kell beszereznie, a pakisztáni hatóságok azonban ennek kiállítása feltételeként ragaszkodtak ahhoz, hogy a kérelmező az igazolás kiállításának célját megneveze. Pakisztánban a homoszexualitást 2-10 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetik.

2017 januárjában egy magyar-hondurasi pár felmentési kérelmét utasította el a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, arra hivatkozva, hogy a felek a házassági tanúsítványt nem csatolták, holott a felmentési kérelmet pont ezen okirat beszerezhetetlensége miatt nyújtották be. Fellebbezést követően a felmentést végül megkapták.

3. A konkrét ügyben a korábban hatályos jogi szabályozás, az Nmjtvr. alábbi rendelkezéseinek értelmezése vált számomra szükségessé:

38. § (1) Ha nem magyar állampolgár kíván Magyarországon házasságot kötni, igazolnia kell, hogy a házasságkötésnek személyes joga szerint nincs akadálya. Az igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat.

(1a) Nem kell az (1) bekezdésben foglaltakat igazolni, és az igazolás alól felmentést kérni, ha a házasuló személyes joga szerint az igazolás kiállításának nincs helye. Az anyakönyvi szerv a külpolitikáért felelős miniszter vagy az adott ország külképviseleti hatóságának értesítése alapján honlapján közlésezi azon államok körét, amelyek joga szerint az igazolás kiállításának nincs helye.

41/A. § (1) A bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttére és érvényességére, annak joghatásaira a 37-39. § rendelkezéseit - a (2)-(4) bekezdésben meghatározott kivétellel - megfelelően kell alkalmazni.

(2) A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem akadálya, illetve annak érvényességét nem érinti, ha a leendő bejegyzett élettárs személyes joga az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának jogintézményét nem ismeri, feltéve, hogy

a) a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettárs igazolja, hogy személyes joga szerint a házasságkötésnek nem lenne akadálya, és

b) legalább az egyik leendő bejegyzett élettárs magyar állampolgár vagy Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik.

(3) A (2) bekezdés a) pontjában meghatározott igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat.

A fenti jogszabályi rendelkezések értelmezése során felmerült alapvető kérdés, hogy az Nmjtvr. 41/A.§ (3) bekezdésében rögzített felmentés megadására milyen esetkörökben, milyen feltételek megvalósulása, mely körülmények mérlegelése esetén kerülhet sor, illetve mely esetekben mellőzhető a felmentés iránti kérelem benyújtása. Figyelemmel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 111. § (2) bekezdés f) pontja értelmében az igazságügyi tárca hatáskörébe tartozik a nemzetközi magánjogi szabályozás előkészítése – az IM állásfoglalását kértem az ügy megítélése szempontjából releváns jogszabályi rendelkezések értelmezésében.

Ennek körében az alábbi kérdésekben kértem az IM tájékoztatását (a követhetőség érdekében az egyes kérdéseket követően a tárca álláspontját is ismertetem):

1. Milyen jellegű igazolás szükséges az Nmjtvr. 41/A § (2) bekezdés a) pontja szerinti esetkörben annak alátámasztására, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesíteni kívánó nem magyar állampolgár személyes joga szerint a házasságkötésnek nem lenne akadálya?

Á tárcsa válasza értelmében, mennyiben olyan személy kíván Magyarországon BÉK-et létesíteni, akinek személyes joga ezt nem engedi, értelemszerűen nem tud a hazájából olyan tanúsítványt hozni, hogy a személyes joga szerint nincs akadálya azonos nemű személlyel BÉK létesítésének. Ez esetben a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettársnak nem azt kell igazolnia, hogy a személyes joga szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nincs akadálya, hanem, hogy a házasságkötésének nem lenne akadálya.

Ezt igazolhatja olyan hatósági tanúsítvánnyal, amely szerint általánosságban nincs akadálya annak, hogy házasságot kössön vagy külön okiratokkal is igazolhatja, hogy a személyes joga szerinti egyes házasságkötési akadályok nem állnak fenn. (E rendelkezést az új Nmjtvt. 32.§-a változatlan formában átvette.)

2. Mi minősül az igazolás alóli felmentés szempontjából indokolt esetnek? Hehyes-e az a jogértelmezés, mely szerint abban az esetben, ha az érintett személy állampolgársága szerinti országban az LMBT személyeket szexuális irányultságuk okán az irányadó emberi jogi jelentések szerint, köztudomásúlag hátrányos megkülönböztetés vagy üldözés éri, és a 41/A.§ (2) a) pontja szerinti igazolás beszerzéséhez az érintett személynek fel kellene tárnia a szexuális irányultságát az állampolgársága szerinti állam hatóságai előtt (például, mert az adott állam csak a házasulandó személyek együttes megjelenése esetén hajlandó ilyen igazolás kiadására), akkor ez kellő indoknak minősülhet a (3) bekezdésben rögzített felmentés kiadására? Megítélése szerint ez a felmentés megadható-e abban az esetben, ha a fél szexuális irányultsága miatti hátrányos megkülönböztetéstől tartva nincs abban a helyzetben, hogy okirati igazolást szerezzen be az Nmjtvt. 41/A § (2) bekezdés a) pontja szerinti feltétel igazolásaként?

Az IM válasza értelmében a fenti igazolás alól az Nmjtvt. 38. § (1) és a 41/A. § (1) és (3) bekezdése alapján indokolt esetben mind a házasságkötés, mind a bejegyzett élettársi kapcsolat esetén felmentés adható. Az igazolás alóli felmentés megadása az adott eset összes egyedi körülményeinek függvényében ítéltető meg, az anyakönyvi szerv a rendelkezésére álló információk, indokok saját hatáskörben történő mérlegelése alapján dönt az igazolás alól adható felmentésről. A jogszabály széleskörű mérlegelési lehetőséget biztosít a jogalkalmazó számára azáltal, hogy az „indokolt eset” fordulattal él.

Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint ebbe a körbe tarozhat például, ha az igazolás beszerzése az egyik fél egészségi állapotára figyelemmel jelentős késedelemmel járna, de ide sorolható az is, ha az igazolás beszerzése olyan súlyos érdeksérelemmel járna, amely nem áll arányban az igazolás beszerzéséhez fűződő érdekekkel. Az IM álláspontja szerint felmentés megadására okot adó körülmény lehet, ha valószínűsíthető vagy fennáll annak veszélye, hogy az érintett személyt a tanúsítvány beszerzése esetén például szexuális irányultságára tekintettel hátrányos megkülönböztetés érné. Ezek figyelembe vétele – az általánosságban ismert körülmények alapján – az adott ügy sajátosságaira tekintettel meg is alapozhatja a felmentés megadásának lehetőségét.

Figyelemmel arra, hogy a házasuló vagy bejegyzett élettársi kapcsolatot Magyarországon létesíteni kívánó külföldi felek a legkülönbözőbb társadalmi berendezkedésű, jogrendszerű államokból érkezhetnek, így az esetleges felmentés indokoltságát megalapozó körülmények a legváltozatosabbak lehetnek. Ezeket a hazai jogalkotásban meghatározni lehetetlen, illetve bármilyen, a felmentés lehetséges eseteit tartalmazó lista megállapítása annak veszélyét hordozza magában, hogy az abba nem sorolható szituációkban a felmentés nem lenne megadható, még akkor se, ha az a körülmények miatt indokolt lenne. Ezért az IM jelenlegi rugalmas rendszert megfelelőnek tartja.

3. Kifejezetten a felmentés szabályainak értelmezése tekintetében miként viszonyul az Nmjtvt. 38.§ (1) és (1a) –bekezdéseiben rögzített szabályozás az Nmjtvt. 41/A.§-ban foglaltakhoz; létezik-e a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése kapcsán olyan lista, amely azon államokat tartalmazza, amelyek esetében erre vonatkozó igazolás kiadására nincs akár jogi, akár gyakorlati lehetőség (így azért, mert az igazolást az adott állam azonos neműek kapcsolatának legalizálására irányuló eljárásban nem állítja ki, hanem pl. különmemű házasulók együttes megjelenéséhez köti)? Amennyiben igen, e lista mely elérhetőségen ismerhető meg az érintett személyek és állami szervek számára?

Az IM hangsúlyozta: az Nmjtvr. 38.§ (1a) bekezdése azt az esetkört szabályozta, amikor a házasulók – valamint az Nmjtvr. 41/A. § (1) bekezdése együttes alkalmazása esetén a bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíteni szándékozó fél – személyes joga szerint az igazolás kiállításának nincs helye. Ez esetben a jogszabály sem az igazolást, sem az igazolás alóli felmentést nem követeli meg. E rendelkezés kifejezetten arra tekintettel került a szabályozásba, hogy a házasságkötési akadályok hiányát igazoló tanúsítvány kiállítására számos állam joga szerint nincs lehetőség, így jogilag lehetetlen, hogy az érintett külföldi fél ilyen iratot tudna csatolni. (Az IM rámutatott, hogy jelenleg Magyarországon sem kerül sor ilyen tanúsítvány kiállítására.) A módosítás célja tehát csak az olyan típusú tanúsítványok bemutatása alóli mentesség biztosítása volt, amelyek általános jelleggel igazolják, hogy az érintett esetében a házasságkötésnek vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének semmilyen akadálya nincs az érintett személy tekintetében.

Ugyanakkor az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) 22. § (2) bekezdés c) és d) pontjából következően¹ az anyakönyvvezetőnek a házasságkötést megelőző eljárás során vizsgálnia kell, hogy a házasságkötésnek van-e jogi akadálya, illetve hogy a házasságkötés jogi feltételeit igazolták-e. Bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése tekintetében az At. 34. § (2) bekezdés c) és d) pontja² ír elő ugyanilyen kötelezettséget. Mind a korábbi, mind a hatályos nemzetközi magánjogi kollíziós szabályok alapján a külföldi fél házasságkötésének illetve bejegyzett élettársi kapcsolata létesítésének jogi akadályai, illetve feltételei tekintetében a félre irányadó külföldi jogot is figyelembe kell venni. Az, hogy ezek igazolása tekintetében a jogszabály valamely okirattípus beszerzésének lehetetlensége miatt kivételt enged, nem jelenti azt, hogy a külföldi jog szerinti jogi akadályok hiányát, feltételek fennállását egyáltalán ne kellene vizsgálni. Önmagában az, hogy a magyar szabályozás nem követeli meg olyan általános jellegű igazolás bemutatását, amit az érintett fél jogi akadályok miatt nem tud beszerezni, nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a házasságkötésre vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére az érintett fél személyes joga által megállapított feltételek fennállását ne kellene más módon igazolni, ha arra lehetőség van. Így például, ha az adott ügyben lehetséges az érintett fél szabad családi állapotát igazoló okirat beszerzése, akkor azt szükséges bemutatni. Továbbá olyan esetekben, amikor a külföldi fél a személyes joga szerint a korára tekintettel csak valamilyen többletfeltétellel köthet házasságot vagy létesíthet bejegyzett élettársi kapcsolatot (pl. bírósági vagy gyámhatósági engedély, szülők hozzájárulása), ugyancsak szükséges e feltétel fennállását igazolni.

Az IM tájékoztatása szerint azon érintett államok köre, amelyekben nem állítanak ki a házasságkötési akadályok hiányáról szóló igazolást és felmentést sem kell kérni, Budapest Főváros Kormányhivatalának internetes oldalán található meg, a „Tájékoztató a Névváltoztatási Osztály és Anyakönyvi Osztály feladatairól” című tájékoztatóban. Ennek értelmében nem szükséges felmentés az alábbi országok esetén: Izrael, Kanada, Románia, Szlovákia, Ukrajna. A listán szereplő államok a külpolitikáért felelős miniszter vagy az adott ország külképviseleti hatóságának értesítései alapján kerülnek közzétételre

4. Az anyakönyvi szerv a listán nem szereplő országok esetében is dönthet-e úgy, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíteni kívánó személy nyilatkozata alapján – további okirati bizonyíték hiányában is – felmentést ad annak igazolása alól, hogy az érintett személy személyes joga szerint a házasságkötésnek nem lenne akadálya? Amennyiben igen, erre az Nmjt. 38. § (1a) bekezdése adhat-e jogalapot, vagy pedig erre a törvény 41/A. § (3) bekezdése szerinti felmentési kérelemnek helyt adva kerülhet-e sor?

¹ At. 22.§ (2) „Az anyakönyvvezető a házasságkötésnél való közreműködést megtagadja, ha (...)

c) a házasságkötésnek jogi akadálya van,

d) a házasulók a házasságkötés törvényes feltételeit nem igazolták,(...)”

² At.34.§ (2) Az anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésénél történő közreműködést megtagadja, ha (...)

c) a létesítésnek jogi akadálya van,

d) a felek a létesítés törvényes feltételeit nem igazolták,

e) a felek a létesítéshez a jogszabályban előírt felmentést, illetve engedélyt nem mutatták be, (...)”

Az IM válasza értelmében, amennyiben a nem magyar állampolgár országa nem szerepel a fent említett listán, annak megítélése, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén az igazolás bemutatása alóli felmentés jogalapját az Nmjtvr. 38. § (1a) bekezdése vagy a 41/A. § (3) bekezdése képezi, álláspontom szerint annak függvényében dönthető el, hogy az érintett fél személyes joga szerinti állam joga ismeri-e a bejegyzett élettársi kapcsolatot.

5. Végül az új Nmjtvr. értelmezésével összefüggésben kértem az IM állásfoglalását. Az Nmjtvr. a következő, az ügy tárgya szempontjából releváns rendelkezéseket tartalmazza:

37.§ (1) A bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttére és érvényességére, valamint annak joghatásaira, ide nem értve a névviselést, a 26-29. § rendelkezéseit az e §-ban meghatározott kivételekkel megfelelően kell alkalmazni.

(2) A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem akadályja, és annak érvényességét nem érinti, ha a leendő bejegyzett élettárs személyes joga az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának jogintézményét nem ismeri, feltéve, hogy

a) a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettárs igazolja, hogy személyes joga szerint házasságkötésének nem lenne akadályja, és
b) legalább az egyik leendő bejegyzett élettárs magyar állampolgár vagy belföldön szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik.

Észleltem, hogy e rendelkezések nem tartalmazzák az igazolás bemutatása alóli, a korábbi nemzetközi magánjogi szabályozásban (Nmjtvr. 38.§, 41/A.§) foglalt felmentés lehetőségét, amely ugyanakkor 2018. január 01.-től az At.-ben (35.§) kapott helyet.

Figyelemmel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 112. § (2) bekezdése értelmében az igazságügyi tárca feladata a jogrendszer koherenciájának a biztosítása, *azzal összefüggésben is kértem az IM tájékoztatását*, hogy mi volt a nemzetközi magánjogi szabályozást érintő fenti változás indoka, és hogy a 2018. január 01.-t megelőző szabályozáshoz képest *történt-e e tekintetben érdemi, tartalmi változás, vagy pusztán a felmentés megadásának jogforrási helye változott-e meg?*

Az IM álláspontja szerint a fent leírt jogszabály értelmezés tekintetében e módosítás következtében érdemi változás nem történt. A fentiekben leírtak az At.-be átültetett rendelkezések alapján is megfelelően irányadónak tekinthetők.

Annak indoka, hogy a felmentésre vonatkozó, korábban az Nmjtvr.-ben helyet kapó rendelkezés nem került be az Nmjtvr.-be, hanem átkerült az At.-be az, hogy bár e rendelkezés tartalmaz külföldi elemet, ugyanakkor az Nmjtvr. 1. §-a szerint annak szabályozási köre csak arra terjed ki, hogy a külföldi elemet tartalmazó magánjogi jogviszonyokban melyik állam jogát kell alkalmazni; milyen szabályok szerint állapítják meg a magyar bíróságok joghatóságukat és milyen eljárási szabályok alapján járnak el; valamint milyen feltételekkel ismerhetők el és hajthatók végre a külföldi bíróságok által hozott határozatok. A korábban a nemzetközi magánjogi szabályozásban elhelyezett, 2018. január 1-jétől az At.-be átkerült rendelkezés tehát valójában nem kollíziós jogi, hanem a házasságkötést, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőző anyakönyvi eljárással kapcsolatos eljárásjogi rendelkezés. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. § szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni.

4. A vonatkozó jogi szabályozás valamint az IM válaszában foglaltak tanulmányozása során két további jogértelmezési kérdésem merült fel a nemzetközi magánjogi szabályozás tartalmát illetve annak az anyakönyvi szabályozással való összhangját illetően, melyek vonatkozásában kiegészítő tájékoztatást kértem az IM-től. A tárca *válaszában az anyakönyvi ügyekért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztertől kapott szakmai állásfoglaláson alapuló álláspontjáról* tájékoztatott, az alábbiak szerint.

4.1. A korábbi és a 2018. január 1.-től hatályos nemzetközi magánjogi szabályozás értelmében olyan külföldiek számára is lehetséges Magyarországon bejegyzett élettársi kapcsolatot (a továbbiakban: BÉK) létesítése, akiknek személyes joga azt nem teszi lehetővé. Erről 2018. január

1-jéig az Nmjtvr. 41/A. § (2) bekezdése rendelkezett, jelenleg pedig az Nmjtv. 37.§ (2) bekezdése a korábbi szabályozáshoz képest változatlan tartalommal akként rendelkezik, hogy „*a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem akadály, és annak érvényességét nem érinti, ha a leendő bejegyzett élettárs személyes joga az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának jogintézményét nem ismeri, feltéve, hogy a) a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettárs igazolja, hogy személyes joga szerint házasságkötésének nem lenne akadály, és b) legalább az egyik leendő bejegyzett élettárs magyar állampolgár vagy belföldön szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik.*”

A fentiekhez képest az At. 2018. január 1.-jétől hatályos 35. § (1) bekezdése értelmében „*ha nem magyar állampolgár kíván Magyarországon bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíteni, igazolnia kell, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének személyes joga szerint nincs akadály. Az igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat.*”

Megkeresésemben leírtam: a fenti rendelkezések összevetésével az az ellentmondás szűrhető le, hogy míg az Nmjtv. értelmében a BÉK létesítésének eleve nem akadály, ha az érintett fél személyes joga szerint arra nincs lehetőség, addig az At. csak külön felmentési kérelemre tekint el annak igazolásától, hogy a BÉK létesítésének az érintett személy személyes joga szerint nincs akadály. Arra kértem az IM-et, foglaljon állást arról, hogy *álláspontja szerint az Atv. fenti rendelkezése összhangban áll-e, és ha igen, mennyiben az Nmjtv. idézett rendelkezésével.*

Az IM válasza értelmében az Nmjtv. hivatkozott rendelkezése annak a lehetőségét teremti meg, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot létrehozni szándékozó személy esetében a bejegyzett élettársi kapcsolat érvényességének ne legyen akadály, ha a személyes joga ezt a jogintézményt nem ismeri. A jogszabály ugyanakkor ebben az esetben az Nmjtv. 37.§ (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti feltételeket támasztja a bejegyzett élettársi kapcsolat érvényessége érdekében. Eszerint ilyen esetben azt kell igazolni, hogy a fél személyes joga szerint - lévén a bejegyzett élettársi kapcsolat nem ismert - házasságkötésének nem lenne akadály. Erre vonatkozóan az At. 35. § (2) bekezdése biztosítja a felmentés lehetőségét.³

Mindezeket figyelembe véve az IM-nek a anyakönyvi szabályozásért felelős Miniszterelnökséget vezető miniszterrel egyeztetett álláspontja szerint az Nmjtv. 37.§ (1) bekezdésével, valamint közvetetten az Nmjtv. 26. (1) bekezdésével való összhangot az At. 35.§ (1) bekezdés biztosítja, míg a két jogszabály közötti összhang az Nmjtv. 37. § (2) bekezdése és az At. 35. § (2) bekezdése - amint arra a rendelkezésben foglalt jogszabályi merev hivatkozás is utal - együttes értelmezésével és alkalmazásával valósul meg. Ezen kívül az At. 35.§ (4) bekezdése – a házasságkötésre vonatkozó rendelkezésekhez hasonlóan - arról is rendelkezik, hogy az (1) és a (2) bekezdésben foglaltakat nem kell igazolni, ha a fél személyes joga szerinti államban ilyen igazolás kiállítására nincs lehetőség. Ezen államok körét a kijelölt anyakönyvi szerv teszi közé.

4.2. Második kérdésem az volt, hogy a felmentés megadására a házasságkötési akadályokat igazoló egyes külön okiratok tekintetében is lehetőség van-e indokolt esetben? Példaként említettem erre azt az esetet, ha a külföldi fél nem tudja saját államának közokiratával igazolni, hogy nincs fennálló házassága, mert az erre vonatkozó igazolás beszerzéséhez az érintett személynek fel kellene tárnia a szexuális irányultságát az állampolgársága szerinti állam hatóságai előtt (mivel az adott állam csak a házasulandó személyek együttes megjelenése esetén ad ki ilyen jellegű igazolást, miközben az érintettnek ebben az esetben nyilvánvalóan nincs erre lehetősége).

Az IM válaszában hangsúlyozta: a jogszabályi rendelkezés széleskörű mérlegelést biztosít a jogalkalmazó számára azáltal, hogy az indokolt eset fordulattal él. Erre tekintettel a tárca álláspontja szerint az igazolás alóli felmentés megadása az adott eset össze egyedi körülményeinek függvényében ítéltető meg, az anyakönyvi szerv a rendelkezésére álló információk, indokok saját hatáskörben történő mérlegelése alapján dönt az igazolás alól adható felmentésről. Hivatkozva a megkeresésben felvetett esetre, a felmentés megadására okot adó körülmény lehet, ha valószínűsíthető vagy fennáll annak veszélye, hogy az érintett személyt a tanúsítvány beszerzése esetén például szexuális irányultságára tekintettel hátrányos megkülönböztetés érné. Ezek

³ At. 35.§ (2) A nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Nmjtv.) 37. § (2) bekezdés a) pontja szerinti igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat.

figyelembe vétele az IM meglátása szerint - az általánosságban ismert körülmények alapján - az adott ügy sajátosságaira tekintettel meg is alapozhatja a felmentés megadásának lehetőségét.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalbóli vizsgálatot egy magánszemély jelzése is megalapozhatja.

A beadványban panaszolt intézkedés a Kormányhivatal mint anyakönyvi hatóság által hozott határozat, amellyel szemben további közigazgatási jogorvoslat igénybevételére nem volt lehetőség. A Kormányhivatal közigazgatási szerv, így a panaszbeadvány vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat. Ezzel összhangban eljárásomat a konkrét panaszbeadvány vizsgálatán túlmutatóan *a kapcsolódó jogszabályi környezet átfogó vizsgálatára is kiterjesztettem.*

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosára egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint *a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó

követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

2. Az Alaptörvény az ember alapvető jogai között első helyen, az élethez való joggal együtt rögzíti az *emberi méltósághoz való jogot*. Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

A régi Ptk. korábban hatályos élettárs-fogalmát (amely csak férfi és nő házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együttélését ismerte el) alkotmányellenesnek minősítő 14/1995. (III. 13.) AB határozat értelmében a hagyományos és az akkor kivételes életközösségek számára az állam különböző jogi lehetőségeket kínálhat, amellyel elismeri és a különböző életviszonyokba integrálja őket. Eközben fenntarthat és támogathat hagyományos intézményeket, mint ahogy az új jelenségek elismerésére létrehozhat új jogi formákat is, s „ezzel egyszersmind a közfelfogás számára a »normalitás« határait tágíthatja”. Ezen jogintézmények kialakításánál az érintetteknek nem arra van joguk, hogy ugyanazon intézményt vehesse mindenki igénybe, hanem az az alkotmányos követelmény, hogy *az érintetteket egyenlőként, azonos méltóságú személyként kezeljék*. Az Alkotmánybíróság e határozatában leszögezte: „Két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevételére alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.”

A 154/2008. (XII.17.) AB határozatban a testület kimondta, hogy az azonos neműek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – *az emberi méltósághoz való jogból és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból* levezethető. Az azonos nemű személyek számára tehát, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, *a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja*. Egy ilyen – a *de facto* élettársi kapcsolathoz képest privilegizált – jogintézmény célja egyfelől a regisztráció lehet, ami az élettársi viszony fennállásának bizonyítását könnyíti meg. Másfelől a törvényhozó az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatát mint jogi keretet lényeges személyi és vagyoni jogosultságokkal és kötelezettségekkel, mint tartalmi elemekkel töltheti ki olyan mértékben, hogy ezáltal számukra új személyi státus keletkezzen.

A 32/2010. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a Béktv. generális utaló szabályának értelmezése kapcsán kimondta: a bírói gyakorlat nyomán a törvényhozó is élhet a törvényi analógia megoldásával, azaz két, egymáshoz hasonló, de egymással nem azonos életviszony egyikére (azonos neműek párkapcsolatára) a másokra (különböző nemű személyek házasságára) vonatkozó, már létező szabályokat rendelheti megfelelően alkalmazni.

Amint azt az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban hangsúlyozta: Magyarország – megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlatának is – biztosította a jogi védelmet és elismerést az azonos nemű élettársaknak, ehhez európai mércével is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított. A testület e határozatában rögzíti, hogy a más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) – e követelmény megítélés szerint értelemszerűen a jogalkalmazókra is irányadó.

3. Az *Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése* tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint

indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az azonos nemű személyek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye - mivel ők házasságra nem léphetnek - *az emberi méltósághoz való jogból* és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból levezethető. Ennek jogi formája Magyarországon a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének joga.

Mivel az azonos nemű személyek párkapcsolatainak elismerése tekintetében az egyes államok joga heterogén képet mutat, a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének bevezetésekor a nemzetközi magánjogi szabályozás elveivel összhangban fontos volt jogszabályban rögzíteni, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem képezi akadályát, ha a külföldi állampolgárságú fél személyes joga e jogintézményt nem ismeri. Ezért került sor az Nmjtvr. módosítására annak érdekében, hogy olyan külföldiek számára is lehetséges legyen Magyarországon a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése, akiknek személyes joga azt nem teszi lehetővé.

A 2018. január 1-jéig hatályos Nmjtvr. 41/A. § (2) bekezdése rögzítette, hogy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem akadály, illetve annak érvényességét nem érinti, ha a leendő bejegyzett élettárs személyes joga az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának jogintézményét nem ismeri, feltéve, hogy a) a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettárs igazolja, hogy személyes joga szerint a házasságkötésnek nem lenne akadály, és b) legalább az egyik leendő bejegyzett élettárs magyar állampolgár vagy Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik.

Amennyiben olyan személy kíván Magyarországon bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíteni, akinek személyes joga ezt nem engedi, értelemszerűen nem tud a hazájából olyan tanúsítványt hozni, hogy a személyes joga szerint nincs akadály azonos nemű személlyel bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének. Ez esetben a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettársnak nem azt kell igazolnia, hogy a személyes joga szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nincs akadály, hanem azt, hogy a házasságkötésnek nem lenne akadály.

A fenti *igazolási kötelezettség* azzal áll összefüggésben, hogy az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) 22. § (2) bekezdés c) és d) pontjaiból következően⁴ az anyakönyvvezetőnek a házasságkötést megelőző eljárás során vizsgálnia kell, hogy a házasságkötésnek van-e jogi akadály, illetve hogy a házasságkötés jogi feltételeit igazolták-e. Bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése tekintetében az At. 34. § (2) bekezdés c) és d) pontja⁵ ír elő ugyanilyen kötelezettséget. A nemzetközi magánjogi kollíziós szabályok alapján a külföldi fél

⁴ At. 22.§ (2) „Az anyakönyvvezető a házasságkötésnél való közreműködést megtagadja, ha (...)

c) a házasságkötésnek jogi akadály van,

d) a házasságkötés törvényes feltételeit nem igazolták,(...)”

⁵ At.34.§ (2) Az anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésénél történő közreműködést megtagadja, ha (...)

c) a létesítésnek jogi akadály van,

d) a felek a létesítés törvényes feltételeit nem igazolták,

e) a felek a létesítéshez a jogszabályban előírt felmentést, illetve engedélyt nem mutatták be, (...)”

házasságkötésének illetve bejegyzett élettársi kapcsolata létesítésének jogi akadályai, illetve feltételei tekintetében a félre irányadó külföldi jogot is figyelembe kell venni.

Az akadályok hiányára vonatkozó *igazolásnak több formája* is lehetséges az IM válasza szerint: egyrészt elfogadható olyan hatósági tanúsítvány, amely szerint általánosságban nincs akadálya annak, hogy az érintett személy házasságot kössön, vagy az érintett személy külön okiratokkal is igazolhatja, hogy a személyes joga szerinti egyes házasságkötési akadályok nem állnak fenn.

A panaszolt határozat hozatalakor hatályos Nmjtvr. 41.§ (3) bekezdése rögzítette, hogy (2) bekezdés a) pontjában meghatározott – a házasságkötési akadályoknak a fél személyes joga szerinti hiányáról szóló – igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben *felmentést adhat*. (Ezzel összhangban rendelkezett a házasságkötéssel összefüggésben az Nmjtvr. 38. § (1) bekezdése is: „Ha nem magyar állampolgár kíván Magyarországon házasságot kötni, igazolnia kell, hogy a házasságkötésnek személyes joga szerint nincs akadálya. Az igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat.”)

A vizsgálatom alapvető kérdése volt, hogy *e felmentés megadására milyen feltételekkel, mely esetekben volt lehetőség*, azaz, hogy a jogi szabályozás mennyiben tette lehetővé, hogy az anyakönyvi hatóság eltekintsen annak okirati formában történő igazolásától, hogy a nem magyar állampolgár fél személyes joga szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének/házasságkötésének nem lenne akadálya. Fontos kérdés, hogy *a felmentés megadására a házasságkötési akadályokat igazoló egyes külön okiratok tekintetében is lehetőség van-e indokolt esetben* – míg ugyanis a konkrét esetben például az életkori feltételek igazolása vélhetően nem ütközött volna jogi akadályba, addig a családi állapotra vonatkozó igazolás kiadásának elvi és gyakorlati szempontból is akadályát képezték a fent részletezett körülmények.

Az IM válaszában rögzítette: *az igazolás alóli felmentés megadása az adott eset összes egyedi körülményeinek függvényében ítéltető meg*, az anyakönyvi szerv a rendelkezésére álló információk, indokok saját hatáskörben történő mérlegelése alapján dönt az igazolás alól adható felmentésről. A jogszabály széleskörű mérlegelési lehetőséget biztosít a jogalkalmazó számára azáltal, hogy az „indokolt eset” fordulattal él.

Az igazolás alóli felmentés megadása az adott eset össze egyedi körülményeinek függvényében ítéltető meg, az anyakönyvi szervnek a rendelkezésére álló információk, indokok saját hatáskörben történő mérlegelése alapján kell döntenie az igazolás alól adható felmentésről. A felmentés megadására okot adó körülmény lehet, ha valószínűsíthető vagy fennáll annak veszélye, hogy az érintett személyt a tanúsítvány beszerzése esetén például *szexuális irányultságára tekintettel hátrányos megkülönböztetés érné*. Ilyen esetben elvi szinten, az eset össze körülménye függvényében mind a generális tanúsítvány, mind pedig az egyes akadályok kizárására vonatkozó egyes okiratok tekintetében is adható felmentés.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Nmjtvr. szerint anyakönyvi hatóságnak *érdemben mérlegelnie kellett volna az igazolás alóli felmentés lehetőségét*. Az anyakönyvi hatóságnak mérlegelése során figyelemmel kell lennie az eset összes objektív és szubjektív körülményére, így arra, hogy az adott államban milyen megítélése van az LMBT embereknek, illetve az igazolás beszerzése vonatkozásában a külföldi állam külképviseletének reagálására vagy annak hiányár, ezzel kapcsolatban a felek által előadott sajátos viszonyrendszerre is. Azzal, hogy ezt a Kormányhivatal nem tette meg, hanem eleve okirati bizonyítékhoz kötötte a felmentés megadásának lehetőségét is, *sértette az érintett személyek tisztességes eljárásához való jogát, valamint – figyelemmel arra, hogy a BÉK létesítése az emberi méltósághoz való joggal áll szoros összefüggésben – az érintett személyek emberi méltósághoz fűződő jogával összefüggésben is visszásságot okozott*.

Az IM-el egyetértve hangsúlyozom: a házasuló vagy bejegyzett élettársi kapcsolatot Magyarországon létesíteni kívánó külföldi felek a legkülönbözőbb társadalmi berendezkedésű, jogrendszerű államokból érkezhetnek, így az esetleges felmentés indokoltságát megalapozó körülmények a legváltozatosabbak lehetnek. A mérlegelésnek ezért minden esetben egyedinek kell lennie, azonban álláspontom szerint semmiképpen nem felel meg a jogszabály betűjének és

szellemiségének az a jogalkalmazói magatartás, amely a felmentés megadását eleve olyan feltétel teljesítéséhez, okirat benyújtásához köti, amely megszerzésének alapvető feltétele lenne, hogy az a beadványozó akkor is felfedje szexuális irányultságát az állampolgársága szerinti állam hatóságai előtt, ha ennek következtében hátrányos következményektől kellene tartania.

2. A beadványozó által csatolt jogerős végzés a korábbi szabályozáson alapult, amelyről fent megállapítottam, hogy indokolt esetben lehetőséget ad a házassági akadályok hiányára vonatkozó igazolás alóli felmentésre. 2018. január 1.-jével a problémakör értékelése szempontjából releváns jogszabályokban változás következett be, ezért – figyelemmel az ombudsmani jogvédelem preventív és átfogó jellegére – szükségesnek tartottam vizsgálatomat a hatályos szabályozásra is kiterjeszteni.

Az Nmjtvt. a következő, az ügy tárgya szempontjából releváns rendelkezéseket tartalmazza:

„37.§ (1) *A bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttére és érvényességére, valamint annak joghatásaira, ide nem értve a névviselést, a 26-29. § rendelkezéseit az e §-ban meghatározott kivételekkel megfelelően kell alkalmazni.*

(2) *A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem akadályja, és annak érvényességét nem érinti, ha a leendő bejegyzett élettárs személyes joga az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának jogintézményét nem ismeri, feltéve, hogy*

a) a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettárs igazolja, hogy személyes joga szerint házasságkötésének nem lenne akadályja, és

b) legalább az egyik leendő bejegyzett élettárs magyar állampolgár vagy belföldön szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik.”

Érdemben tehát az Nmjtvt. 41/A. § (2) bekezdésével azonos tartalommal rendelkezik a 2018. január 1.-jétől hatályos Nmjtvt. 37.§ (2) bekezdése is. Az Nmjtvt. mindazonáltal nem tartalmazza az igazolás bemutatása alóli, a korábbi nemzetközi magánjogi szabályozásban (Nmjtvt. 38.§, 41/A.§) foglalt felmentés lehetőségét, amely ugyanakkor 2018. január 01.-től az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvényben (35.§) kapott helyet.

A szabályozásban tehát *nem történt érdemi, tartalmi változás*. Annak indoka, hogy a felmentésre vonatkozó, korábban az Nmjtvt.-ben helyet kapó rendelkezés nem került be az Nmjtvt.-be, hanem átkerült az At.-be, az IM válasza szerint mindössze az, hogy bár e rendelkezés tartalmaz ugyan külföldi elemet, mégsem tartozik a nemzetközi magánjog szabályozási körébe, ugyanis valójában nem kollíziós jogi, hanem a házasságkötést, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőző anyakönyvi eljárással kapcsolatos eljárásjogi rendelkezésről van szó.

A hatályos szabályozás tehát *az Nmjtvt.-el tartalmilag azonosan az anyakönyvi hatóság mérlegelési körébe utalja az igazolás alóli felmentés megadásának a lehetőségét*. A jogszabály az „indokolt esetben” kitétellet széles körű mérlegelési lehetőséget biztosít, összhangban azzal, hogy a házasuló vagy bejegyzett élettársi kapcsolatot Magyarországon létesíteni kívánó külföldi felek a legkülönbözőbb társadalmi berendezkedésű, jogrendszerű államokból érkehetnek, így az esetleges felmentés indokoltságát megalapozó körülmények a legváltozatosabbak lehetnek.

A módosított szabályozással összefüggésben tehát alapjogi visszasság nem merül fel.

Mindazonáltal figyelemfelhívó jelleggel szeretnék utalni az alábbiakra:

Az Nmjtvt. 37.§ (2) bekezdése a korábbi szabályozáshoz képest változatlan tartalommal akként rendelkezik, hogy „*a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nem akadályja, és annak érvényességét nem érinti, ha a leendő bejegyzett élettárs személyes joga az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának jogintézményét nem ismeri, feltéve, hogy a) a magyar állampolgársággal nem rendelkező leendő bejegyzett élettárs igazolja, hogy személyes joga szerint házasságkötésének nem lenne akadályja, és b) legalább az egyik leendő bejegyzett élettárs magyar állampolgár vagy belföldön szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik.*”

A fentiekhez képest az At. 2018. január 1.-jétől hatályos 35. § (1) bekezdése értelmében „*ha nem magyar állampolgár kíván Magyarországon bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíteni, igazolnia kell, hogy*

a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének személyes joga szerint nincs akadálya. Az igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat.”

A fenti rendelkezések szövegszerű összevetésével az a (látszólagos) ellentmondás szűrhető le, hogy míg az Nmjtvt. értelmében a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének eleve nem akadálya, ha az érintett fél személyes joga szerint arra nincs lehetőség, addig az At. csak külön felmentési kérelemre tekint el annak igazolásától, hogy a BÉK létesítésének az érintett személyes joga szerint nincs akadálya. Ezzel összefüggő kérdésekre az IM – az anyakönyvi szabályozásért felelős Miniszterelnökséget vezető miniszterrel való egyeztetést követően – akként foglalt állást, hogy az Nmjtvt. 37.§ (1) bekezdésével („A bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttére és érvényességére, valamint annak joghatásaira, ide nem értve a névviselést, a 26-29. § rendelkezéseit az e §-ban meghatározott kivételekkel megfelelően kell alkalmazni.”), valamint közvetetten az Nmjtvt. 26. (1) bekezdésével („A házasság csak akkor érvényes, ha ennek anyagi jogi feltételei a házasságkötés időpontjában mindkét házасuló személyes joga szerint fennállnak.”) való összhangot az At. 35.§ (1) bekezdés biztosítja. A két jogszabály közötti összhang az Nmjtvt. 37. § (2) bekezdése és az At. 35. § (2) bekezdése (az Nmjtvt. 37. § (2) bekezdés a) pontja szerinti igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat) – amint arra a rendelkezésben foglalt jogszabályi merev hivatkozás is utal – együttes értelmezésével és alkalmazásával valósul meg.

Figyelemmel arra, hogy a felelős tárcák szerint a két jogszabály közötti összhang fennáll, és azok alkalmazásával összefüggésben hozzám panasz nem érkezett, a tárcák érvelését elfogadva e jelentés keretében további megállapítást, érdemi intézkedést nem teszek. Amennyiben azonban a későbbiekben esetlegesen e jogszabályi rendelkezések egymásra vonatkoztatott értelmezésével összefüggésben gyakorlati problémák merülnének fel, a jövőben ismételten, részletesebben megvizsgálom e két jogszabály egymásra vonatkozó értelmezését.

3. A szabályozással összefüggésben fontosnak tartom továbbá, hogy rögzítsem az alábbiakat. Az Nmjtvt. 38. § (1) bekezdése értelmében, ha nem magyar állampolgár kíván Magyarországon házasságot kötni, igazolnia kell, hogy a házasságkötésnek személyes joga szerint nincs akadálya. Az igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat. Az Nmjtvt. 38.§ (1a) bekezdése pedig kimondta, hogy *„nem kell az (1) bekezdésben foglaltakat igazolni, és az igazolás alól felmentést kérni, ha a házасuló személyes joga szerint az igazolás kiállításának nincs helye. Az anyakönyvi szerv a külpolitikáért felelős miniszter vagy az adott ország külképviseleti hatóságának értesítése alapján honlapján közzéteszi azon államok körét, amelyek joga szerint az igazolás kiállításának nincs helye.”*

Ezzel azonos tartalommal az At. 35.§ (4) bekezdése – a házasságkötésre vonatkozó rendelkezésekhez hasonlóan – arról is rendelkezik, hogy az (1) és a (2) bekezdésben foglaltakat nem kell igazolni (ti. hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének illetve a házasságkötésnek nem lenne akadálya), *„ha a fél személyes joga szerinti államban ilyen igazolás kiállítására nincs lehetőség. Ezen államok körét a kijelölt anyakönyvi szerv teszi közzé.”*

Amint az az IM válasza alapján világossá vált, ezek a rendelkezések azokra az esetekre vonatkoznak, amikor egy adott állam joga eleve nem teszi lehetővé generális tartalmú házassági tanúsítvány kiadását. E rendelkezés célja tehát csak az olyan típusú tanúsítványok bemutatása alóli mentesség biztosítása, amelyek általános jelleggel igazolják, hogy az érintett esetében a házasságkötésnek vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének semmilyen akadálya nincs az érintett személy tekintetében, ettől függetlenül azonban az anyakönyvi szerv változatlanul vizsgálja, hogy a házasságkötésnek vannak-e jogi akadályai, és ennek igazolása során az egyes okiratok tekintetében külön-külön mérlegel a felmentés megadásáról.

Az IM tájékoztatása szerint azon érintett államok köre, amelyekben nem állítanak ki a házasságkötési akadályok hiányáról szóló igazolást és felmentést sem kell kérni, Budapest Főváros

Kormányhivatalának internetes oldalán található meg, a „Tájékoztató a Névváltoztatási Osztály és Anyakönyvi Osztály feladatairól” című tájékoztatóban.⁶

A Kormányhivatal honlapján a kérdéses négy oldalas tájékoztató utolsó pontként, egyéb témakörökre (névváltoztatás, transz emberek jogi értelemben vett nem-és névváltoztatása, stb.) vonatkozó információkat követően, minden jogszabályi hivatkozást mellőzve, „Házasságkötési tanúsítvány bemutatása alóli felmentés” címen tartalmazza az érintett országok listáját. E tájékoztató címe sem enged arra következtetni, hogy abban ilyen jellegű információ megtalálható lehet. A tájékoztatóhoz releváns tárgyszóval nem is lehetséges eljutni, az lényegében az „anyakönyvezés-hazai” valamint a „névváltoztatás” tárgyszavak alapján található meg, így nem tartom életszerűnek, hogy egy magánszemély akár csak abban az esetben is megtalálja azt, ha tudja, hogy Budapest Főváros Kormányhivatalának oldalán kell azt keresnie, azt azonban nem, hogy azon belül hol, milyen cím vagy tárgyszó alatt.

Álláspontom szerint az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, hogy annak ellenére, hogy törvény írja elő azon országok listájának közzétételét, amelyek esetében házasságkötési akadályok hiányáról szóló tanúsítvány kiállítására nincs lehetőség, e közzétételi kötelezettség nehezen elérhető illetve megismerhető módon, egy olyan tájékoztató részeként valósul meg, amelynek címe nem enged következtetni e tartalmi elemre.

4. A Háttér Társaság által leírt ügyek alapján úgy tűnik, hogy a konkrét esetben vizsgált anyakönyvi hatósági eljárás nem elszigetelt eset. Rendszerszintű problémát is jelenthet tehát, hogy az anyakönyvvezetők nincsenek tisztában a külföldi állampolgár által létesítendő bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére vonatkozó szabályokkal, különös tekintettel annak elvi megengedhetőségére abban az esetben, ha az érintett személy személyes joga e jogintézményt nem ismeri, valamint a felmentés mérlegelésére. Ezért az anyakönyvi szervek ezzel kapcsolatos eljárási és tájékoztatási gyakorlata is szerteágazó lehet.

Az egységes és kiszámítható, a szabályozás betűjének és szellemiségének egyaránt megfelelő jogalkalmazás a jogbiztonság követelményével összefüggésben kap jelentőséget, annak hiánya a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot valósíthat meg, a jogszabályok félreértelmezésén alapuló téves tájékoztatás pedig felveti az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljárásból való joggal összefüggő visszásság veszélyét, ezért kiemelten fontos, hogy az anyakönyvi hatóságok pontos és naprakész ismeretekkel rendelkezzenek a külföldi féllel létesített bejegyzett élettársi kapcsolatokat érintő jogi szabályozásról.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapjogi aggályok elhárítása érdekében az Ajbt. 32. §-a

- alapján felkérem a Somogy Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy tekintse át a jelentésemben foglaltakat, és a jövőben a leírtakra figyelemmel járjon el;
- felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy gondoskodjon arról, hogy azon államok körét, ahol az At. 35.§ (4) bekezdése értelmében házassági tanúsítvány kiadására nincs lehetőség, az ügyfelek számára könnyen hozzáférhető, elérhető módon tegyék közzé Budapest Főváros Kormányhivatala oldalán;

⁶<http://www.kormanyhivatal.hu/download/a/37/24000/Névváltoztatási%20és%20Anyakönyvi%20Osztály%20tájékoztatója%20%2020180129.pdf>

- felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy bejegyzett élettársi kapcsolat részint külföldi fél részvételével történő létesítésével összefüggésben fontolja meg a jelentésben foglaltak megismertetését az anyakönyvi hatóságokkal.

Budapest, 2019. március 26.


Székely László

