



The UN Refugee Agency

Terjesztés
ÁLTALÁNOS

HCR/GS/12/01
2012. február 20.

Eredeti: ANGOL

**A HONTALANSÁGRÓL SZÓLÓ 1. SZÁMÚ IRÁNYMUTATÁS:
A „hontalan személy” meghatározása a hontalan személyek jogállásáról
szóló 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése szerint**

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR) a hontalanság problémájának kezelésére vonatkozó kötelezettségeivel összhangban bocsátja közre ezt az iránymutatást. E kötelezettségek kezdetben csak azokra a hontalan személyekre terjedtek ki, akik menekültek voltak az UNHCR Alapszabálya 6. cikk (A) bekezdés (II) pontjának, valamint a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény 1. cikk (A) bekezdés (2) pontjának értelmében. A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény 11. és 20. cikkéből adódó feladatok ellátása érdekében az ENSZ Közgyűlés 1974. évi 3274 (XXIX) és 1976. évi 31/36 határozata kiterjesztette az UNHCR mandátumát az 1961. évi egyezmény hatálya alá eső személyekre is. Az UNHCR Végrehajtó Bizottságának 78. számú határozata általános felelősséggel ruházta fel a Főbiztost minden hontalan személy tekintetében, s ezt a Közgyűlés 1995. évi 50/152 számú határozata megerősítette. Ezt követően a Közgyűlés 2006. évi 61/137. számú határozata megerősítette a Végrehajtó Bizottság 106. számú határozatát, amely négy alapvető felelősségi kört határoz meg az UNHCR számára: a hontalanság felismerését/azonosítását, megelőzését, csökkentését, valamint a hontalan személyek védelmét.

A jelen iránymutatás a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény 50. évfordulója kapcsán folytatott szakértői konzultációk eredményeként jött létre, és mindenekelött az olaszországi Pratóban 2010 májusában megrendezett találkozó nyomán született, *A hontalan személyek fogalma a nemzetközi jogban – a szakértői találkozó végkövetkeztetései* című dokumentum megállapításait tükrözi. A jelen iránymutatás együtt olvasandó az *Iránymutatás a hontalan státusz meghatározására irányuló eljárásról*, valamint az *Iránymutatás a hontalan személyek nemzeti szintű jogállásáról* című dokumentumokkal. Ezeket az iránymutatásokat az UNHCR hontalanságról szóló kézikönyveként publikáljuk majd.

A jelen iránymutatás célja az, hogy értelmező jogi segítséget nyújtson kormányok, civil szervezetek, jogászok, döntéshozók és bírák, valamint az UNHCR munkatársai és más érintett ENSZ szervezetek számára a hontalanság kérdéskörében.

I. BEVEZETÉS

a) Áttekintés

1. A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény (1954. évi egyezmény) az egyetlen olyan nemzetközi szerződés, amely kifejezetten a hontalan személyekkel kapcsolatos bánásmódról vonatkozó standardok meghatározását célozza.¹ Mint olyan, ezért is bír különös jelentőséggel e sérülékeny csoport védelmének biztosításában.

2. Az 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen határozza meg a hontalan személy fogalmát:

„A jelen egyezmény céljából a „hontalan személy” kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.”

Az egyezmény értelmében nem fűzhető fenntartás az 1. cikk (1) bekezdéséhez, ezért ez a meghatározás minden, a szerződésben részes államra nézve kötelező érvényű. Ezen túlmenően a Nemzetközi Jogi Bizottság megállapította, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében szereplő definíció a nemzetközi szokásjog részét képezi.² Az iránymutatás azonban nem foglalkozik az 1954. évi egyezmény 1. cikkének (2) bekezdésével, amely azokat a körülményeket határozza meg, amelyek esetén a „hontalan személy” meghatározásnak egyébként megfelelő személy ki van zárva az egyezmény által biztosított védelemből.

3. Az eljárásról, amelyben az államok meghatározzák, hogy egy személy az 1. cikk (1) bekezdése értelmében hontalan-e vagy sem, másik iránymutatás szól, mivel a jelen iránymutatás a definíció lényegi tartalmi feltételeivel foglalkozik, kivéve azokat a pontokat, ahol szükség van az eljárási iránymutatásra való kereszthivatkozásra.³ A hontalan személyek jogaival és kötelességeivel kapcsolatos kérdésekkel szintén külön iránymutatás foglalkozik.⁴

4. A jelen iránymutatás célja az, hogy segítséget nyújtson az államoknak, az UNHCR-nek és más érintetteknek az 1. cikk (1) bekezdésének értelmezéséhez, ezáltal elősegítve az 1954. évi egyezmény kedvezményezettjeinek felismerését/azonosítását és megfelelő kezelését. Emellett a jelen iránymutatás egy sor más körülmény esetén is releváns lehet; úgy mint más, a hontalan személy fogalmára utaló nemzetközi jogi dokumentumok értelmezése vagy az olyan kapcsolt fogalmak, amelyeket nem definiáltak a nemzetközi szerződések. Ebben a tekintetben meg kell jegyeznünk, hogy mivel az 1954. évi egyezményhez nem csatlakozott, illetve azt nem ratifikálta annyi állam, mint a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi egyezményt (1951. évi egyezmény) és más emberi jogi egyezményeket, az államok csak korlátozott mértékben alkalmaznak az 1. cikk (1) bekezdését értelmező gyakorlatokat, ideértve a nemzeti bíróságok joggyakorlatát is.

b) Az 1954. évi egyezmény háttere

5. Az 1954. évi egyezmény létrejötté az 1951. évi egyezmény kidolgozásához kötődik: eredeti változata egy, a menekültügyi egyezményhez készített jegyzőkönyv-tervezet volt. Az 1951. évi egyezmény elfogadása után azonban a jegyzőkönyv megmaradt tervezet formájában, és

¹ A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény elsősorban az állampolgársági jogszabályokba épített garanciák révén igyekszik megelőzni, hogy emberek hontalanná válhassanak, ezáltal pedig hosszabb távon csökkenteni a hontalanság jelenségét. A hontalanságról szóló 1930. számú különleges jegyzőkönyv, amely 2004-ben lépett hatályba, nem a hontalanok kezelésére vonatkozó standardokkal foglalkozik, hanem annak az államnak a kötelezettségeivel, amelynek előzőleg a hontalan személy állampolgára volt. A jegyzőkönyvhöz mindezidáig csak néhány állam csatlakozott.

² Lásd a Nemzetközi Jogi Bizottság *A diplomáciai védelemre vonatkozó cikkek kommentárral* című, 2006-ban kiadott dokumentumának 49. oldalát, mely szerint az 1. cikkben szereplő meghatározás „kétségtől a szokásjog részévé vált”. Az indoklás itt olvasható: http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_8.htm. Az 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő meghatározás szövegét használják a hontalan személyek definiálására a diplomáciai védelemről szóló cikkek is.

³ Lásd az *Iránymutatás a hontalan státusz megállapítására irányuló eljárásról* („Eljárási iránymutatás”) című dokumentumot.

⁴ Lásd *Iránymutatás a hontalanok nemzeti szintű jogállásáról* („Jogállásra vonatkozó iránymutatás”) című dokumentumot.

átkerült egy másik egyeztető konferenciához, amelyen egy, a hontalan személyekkel kapcsolatos, önálló egyezményt hoztak létre belőle. Különösen fontos a jelen iránymutatás szempontjából, hogy az 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése egyetemesen meghatározza a hontalan személy fogalmát.

II. Az 1. cikk (1) bekezdésének értelmezése

a) Általános megfontolások

6. Az 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdését a szöveg szokásos értelmének megfelelően, az adott kontextusban, és az egyezmény tárgyának és céljának figyelembevételével kell értelmezni.⁵ Ahogy az az egyezmény Bevezetőjében és az egyezmény előkészítő munkálatairól szóló iratokban (*Travaux Préparatoires*) is szerepel, az 1954. évi egyezmény tárgya és célja annak biztosítása, hogy a hontalan személyek a lehető legnagyobb mértékben gyakorolhassák emberi jogukat.⁶ A dokumentum kidolgozóinak célja a hontalan személyek helyzetének javítása volt jogállásuk szabályozásán keresztül. Általános szabály, hogy állampolgársággal rendelkezni kedvezőbb, mint hontalanként elismertnek és védelemben részesítettnek lenni. Ezért annak érdekében, hogy mindazok, akik az 1954. évi egyezmény hatálya alá tartoznak, élvezhessék az egyezmény által nyújtott előnyöket, fontos az állampolgársági státuszuk elismerése és tiszteletben tartása.

7. Az 1. cikk (1) bekezdése migrációs és nem migrációs kontextusban egyaránt alkalmazható. Vannak hontalanok, akik soha nem léptek át nemzetközi határt, egész életüket ugyanabban az országban töltötték. Más hontalanok azonban lehetnek menekültek, vagy kiegészítő védelemre jogosult személyek.⁷ Azok a hontalan személyek, akik egyszersmind az 1951. évi egyezmény hatálya alá tartoznak, jogosultak az egyezményben meghatározott védelemre; erről a *Jogállásra vonatkozó iránymutatás* szól részletesen.

8. Az 1954. évi egyezmény 1. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó személyekre olykor „*de jure*” hontalan személyként hivatkoznak, bár az egyezmény maga nem használja ezt a terminust. Ezzel szemben az 1961. évi egyezmény Záróokmánya hivatkozik a „*de facto*” hontalan személyek fogalmára. Szemben az 1. cikk (1) bekezdése szerinti hontalan személyekkel, a *de facto* hontalanság fogalma nincs definiálva egyetlen nemzetközi jogi dokumentumban sem, és e személyek kategóriájára nincs szerződéses rendszer sem (az 1961. évi egyezmény Záróokmányában szereplő hivatkozás természete csak korlátozott hatályú és nem kötelező).⁸ Ügyelni kell arra, hogy azok, akik az 1954. évi egyezmény 1. cikke

⁵ Lásd a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikkének (1) bekezdését, amely meghatározza az értelmezés ezen elsődleges szabályát. A 31. cikk egyéb tényezőket is meghatároz, amelyek lényegesek az egyezmények rendelkezéseinek értelmezése során, a 32. cikk pedig további módszereket ismertet az értelmezésre vonatkozóan.

⁶ Lásd a Bevezető 2. és 4. bekezdését:

„*figyelembe véve*, hogy az Egyesült Nemzetek már több alkalommal nyilvánította mély aggodalmát a hontalan személyeket illetően, és arra törekedett, hogy biztosítsa a hontalan személyek számára emez alapvető jogok és szabadságok lehető legszélesebb gyakorlását,...

figyelembe véve, hogy kívánatos a hontalan személyek jogállását nemzetközi egyezmény útján szabályozni és javítani,...

(Az „alapvető jogokra és szabadságokra” való hivatkozás a Bevezető első bekezdésében említett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára vonatkozik.)

⁷ Ezekre a személyekre vonatkozhatnak például az Európai Unió kiegészítő védelemmel kapcsolatos rendelkezései, melyeket rögzít a Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról. Általánosabb vonatkozásban lásd az UNHCR Végrehajtó Bizottságának 2005. évi 103 (LVI) számú határozatát a kiegészítő védelem formáival kapcsolatban.

⁸ A *de facto* hontalansággal kapcsolatban lásd például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának „*A hontalan személy fogalma a nemzetközi jogban – a szakértői találkozó végkövetkeztetései*” című dokumentum (2010, a továbbiakban a *Pratói Következtetések*) II.A. szakaszát:

„1. A *de facto* hontalanság hagyományosan a tényleges állampolgárság fogalmához kötődik, és a résztvevők közül néhányan azon az állásponton voltak, hogy egy személy állampolgársága saját országán belül és azon kívül egyaránt lehet nem tényleges. Ennek megfelelően egy személy saját országán belül is lehet *de facto* hontalan. Sok résztvevő azonban azt a találkozóra készített vitaanyagban megfogalmazott megközelítést támogatta, mely a *de facto* hontalan személyt az állampolgárság nemzetközi jogban rögzített egyik alapvető funkciója alapján határozza meg, ez pedig az állam azon kötelezettsége, mely szerint védelmet kell nyújtania külföldön tartózkodó állampolgárai számára.

(1) bekezdésének értelmében hontalan személynek minősülnek, azokat ennek megfelelően ismerjük el, ne pedig tévesen *de facto* hontalan személyként, mivel utóbbi esetben előfordulhat, hogy nem kapják meg az 1954. évi egyezmény által garantált védelmet. Jelen iránymutatás a hontalan személy 1. cikk (1) bekezdésében szereplő definíciójának értelmezéséhez nyújt segítséget, kerülve a *de jure* hontalan személykénti minősítést, mivel ez a fogalom az egyezményben nem szerepel.

9. Egy személy hontalannak tekintendő attól a pillanattól kezdve, hogy megfelel az 1954. évi egyezmény 1. cikke (1) bekezdésében rögzített feltételeknek. Tehát az állam vagy az UNHCR által azzal kapcsolatban hozott döntése, hogy az adott személy teljesíti az 1. cikk (1) bekezdésének kritériumait, deklaratív természetű, nem konstitutív.⁹

10. Az 1. cikk (1) bekezdése elemezhető úgy, hogy a meghatározás két alkotóelemét külön vizsgáljuk, ezek az „egy állam sem...” és „...tart saját joga alapján állampolgárának”. Annak megállapítása során, hogy egy személy az 1. cikk (1) bekezdésének értelmében hontalannak minősül-e, célszerű először az „egy állam sem” kitévelt megvizsgálni, mivel így egyrészt leszűkíthető azon államok köre, amelyekhez a személy kötődik, másrészt kizárhatók azon entitások, amelyek a nemzetközi jog értelmében nem minősülnek „államnak”. Bizonyos esetekben ennek az elemnek a vizsgálata már önmagában döntő lehet, nevezetesen ha az egyetlen olyan entitás, amelyhez a személy kötődik, nem állam.

b) Az „egy állam sem” kitével értelmezése

Mely államokat kell vizsgálni az eljárás során?

11. Bár az 1. cikk (1) bekezdése negatív formulát használ („egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának”), a hontalanság vizsgálata azokra az államokra korlátozódik, amelyekhez a személyt releváns kötelék fűzi, például annak területén született, oda házasodott, vagy annak területén van szokásos tartózkodási helye, illetve a leszármazás alapján kötődik. Bizonyos esetekben ezzel egyetlen államra szűkíthető le a vizsgálat (vagy egyetlen olyan entitásra, amely nem állam).¹⁰

Mi az „állam”?

12. Az „állam” fogalom az 1. cikk (1) bekezdésében a terminus nemzetközi jogban kialakult általános használatára épül. Ebben a tekintetben meghatározók az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi montevideoi egyezményben rögzített kritériumok. Ezen egyezmény szerint az állam olyan entitás, amelynek állandó népessége, meghatározott területe és tényleges kormánya van, valamint képes kapcsolatot létesíteni más államokkal. A későbbiekben a nemzetközi jogi diskurzusban további kritériumok is megjelentek az állam fogalmával kapcsolatban, nevezetesen az adott entitás tényleges létezése, az önrendelkezéshez való jog, az erőszak alkalmazásának tilalma, valamint azon állam hozzájárulása, amely korábban ellenőrzést gyakorolt a kérdéses terület fölött.¹¹

-
2. A meghatározás a következő: *de facto* hontalan személy az, aki állampolgárság szerinti országán kívül tartózkodik, és nem tud, vagy jogos okból nem akar élni az állampolgársága szerinti ország által nyújtott védelemmel. Ebben az értelemben a védelem az állampolgárság szerinti ország azon jogát jelenti, mely szerint diplomáciai védelmet nyújthat állampolgárai számára egy elítélendő nemzetközi cselekedet következményeivel szemben, de ez a védelem diplomáciai és konzuli védelmet, valamint általános segítséget is magában foglalhat, például az állampolgárság szerinti országba való hazatéréssel kapcsolatban”.

A határozat teljes szövege itt olvasható: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf>.

⁹ Ennek következményeit az elbírálási eljárás felfüggesztő hatályára és a hontalansági eljárás kimenetére váró személyek kezelésére nézve az „Eljárási iránymutatás” és a „Jogállásra vonatkozó iránymutatás” című dokumentumok ismertetik.

¹⁰ Azzal kapcsolatban, hogy mi számít releváns köteléknek, az „Eljárási iránymutatás” tartalmaz további információkat a hontalanság megállapítása során szükséges bizonyítási fok vonatkozásában.

¹¹ Ha egy entitás új államnak vallja magát, de létrejöttének körülményei sértik a *jus cogens* normát, az kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy jogosult-e egyáltalán az „állam” státuszra. A *jus cogens* norma a nemzetközi szokásjog egyik alapelve, amely ügyszó természetű, vagyis minden más (szokásra épülő vagy egyezményben meghatározott) kötelezettség fölött áll, minden államra nézve kötelező érvényű, és csak a nemzetközi jog másik, feltétlen alkalmazást igénylő normája (*peremptory*) írhatja felül. A *jus cogens* normák közé tartozik például az erőszak alkalmazásának tilalma és az önrendelkezéshez való jog.

13. Ahhoz, hogy az 1. cikk (1) bekezdésének kontextusában egy entitás államnak minősüljön, nem szükséges, hogy államiságát más államok univerzálisan vagy széleskörűen elismerjék, vagy hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetének tagállamává váljék. Ettől függetlenül a más államok általi elismerés és az ENSZ-tagság jelentős bizonyítéka az államiságnak.¹² A nemzetközi közösségen belül véleménykülönbségek alakulhatnak ki azzal kapcsolatban, hogy egy entitás elérte-e az államiságot. Ez részben a kritériumok és azok alkalmazásának komplexitásából adódik. Még ha egy entitás objektíven vizsgálva úgy tűnik, hogy megfelel a fenti bekezdésben felsorolt feltételeknek, lehetnek államok, amelyek politikai okokból nem nyilatkoznak az elismeréssel kapcsolatban, vagy kifejezetten nem ismerik el mint államot. Az 1. cikk (1) bekezdés vizsgálata során a döntéshozók hajlamosak lehetnek arra, hogy egy entitás státuszával kapcsolatban fokozottan figyelembe vegyék saját államuk hivatalos állásfoglalását. Egy ilyen szemléletmód azonban olyan döntéseket eredményezhet, amelyek nem annyira a vizsgált entitás nemzetközi jog szerinti helyzetét, hanem sokkal inkább a meghatározást végző állam kormányának politikai álláspontját tükrözik.

14. Ha egy állam létrejött, akkor a nemzetközi jog erősen vélelmezi annak folytonosságát, függetlenül attól, hogy mennyire hatékony a kormánya. Ezért egy állam, amely belső konfliktus miatt elveszti a hatékony központi kormányzást az 1. cikk (1) bekezdésének összefüggésébentovábbra is „államnak” minősül.

c) A „ sem saját joga alapján állampolgárának” kitétel értelmezése

A „jog” jelentése

15. Az 1. cikk (1) bekezdésében a „jog” kifejezés tágan értelmezendő, így nem csak a jogszabályokat, hanem a minisztériumi rendeleteket, szabályzatokat, határozatokat, esetjogot (ahol releváns), és adott esetben a szokásjogot is magában foglalja.¹³

Mit jelent az, hogy egy állam saját joga és gyakorlata alapján egy személyt „nem tart állampolgárának”?

16. Annak meghatározása során, hogy egy személyt valamely állam saját joga alapján valóban nem ismer-e el állampolgárának, gondosan elemezni kell, hogyan alkalmazza az adott ország állampolgársági jogszabályait az adott személy esetében a gyakorlatban, és vizsgálni kell a jogorvoslati döntéseket, amelyek érinthetik a személy státuszát,¹⁴ tényszerű adatokat és jogi szempontokat egyaránt figyelembe véve.

17. E megközelítés alkalmazása az adott személy helyzetének elemzésére a gyakorlatban eltérő eredményt hozhat ahhoz képest, mintha objektíven megvizsgálnánk, hogyan alkalmazza egy ország állampolgársági jogszabályait konkrét esetekben. Előfordulhat, hogy egy állam a gyakorlatban nem valósítja meg a jogszabályokat betű szerint, akár teljesen figyelmen kívül is hagyhatja azok rendelkezéseit. Ezért az 1. cikk (1) bekezdésében a hontalanság meghatározásával kapcsolatban szereplő „jog” terminus olyan esetekre vonatkozik, amikor egy állam a gyakorlatban jelentősen eltér a jogszabályi előírásoktól.

¹² Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni az államok által alkalmazott konstitutív és deklaratív természetű elismeréssel kapcsolatban régóta húzódó vitáról. Az előbbi doktrína szerint az elismerés az állami státusz előfeltétele, míg az utóbbi az elismerést pusztán a státusz bizonyítékaként értelmezi a nemzetközi jog szerint. Bizonyos esetekben ez a két eltérő megközelítés igen bonyolulttá teszi annak meghatározását, hogy egy entitás állam-e.

¹³ Hasonló megközelítést alkalmaz az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezmény 2. cikkének (d) pontja is.

¹⁴ Ez a megközelítés az állampolgársági jogszabályok kollíziójának egyes kérdéseiről szóló 1930. évi Hágai Egyezmény 1. és 2. cikkében rögzített általános jogi alapelvet tükrözi.

Az állampolgárság megszerzésének és visszavonásának automatikus és nem automatikus módjai

18. Az államok többsége automatikus és nem automatikus mechanizmusokat egyaránt alkalmaz az állampolgársággal kapcsolatos változások kezelésére, ideértve annak megszerzését, az arról való lemondást, annak elvesztését vagy az attól való megfosztást.¹⁵ Annak meghatározása során, hogy egy személy valamely állam állampolgára vagy hontalan, hasznos lehet annak megállapítása, hogy az adott személy állampolgári státuszát befolyásolták-e automatikus vagy nem automatikus mechanizmusok vagy módozatok.

19. Automatikus mechanizmusról akkor beszélünk, ha az állampolgársággal kapcsolatos változás „a jog erejénél fogva” (*ex lege*) következik be.¹⁶ Az automatikus mechanizmusok esetén egy személy automatikusan megszerzi az állampolgárságot, ha teljesíti a jogszabályi feltételeket, például az adott állam területén született, vagy szülei az adott állam állampolgárai. Ezzel szemben nem automatikus mechanizmusok esetén az állampolgársággal kapcsolatos változást a személynek vagy egy állami hatóságnak kell kezdeményeznie.

A kompetens hatóság meghatározása

20. Annak megállapításához, hogy egy állam állampolgárának ismer-e el egy személyt, meg kell vizsgálni, mely hatóság kompetens állampolgársági kérdésekben abban az országban, amelyhez a személyt releváns kötelék fűzi. Kompetens hatóságnak az számít, amely az állampolgárság megítéléséért és az attól való megfosztásért felel, illetve az állampolgárság automatikus megszerzése vagy elvesztése esetén az állampolgársági státusz tisztázásával kapcsolatos feladatokat lát el. Országonként eltér, hogy mely hatóság kompetens állampolgársági kérdésekben, és számos esetben több hatóság is az lehet.¹⁷

21. Egyes államokban egyetlen, központi hatóság foglalkozik az állampolgársággal kapcsolatos kérdésekkel, ilyen esetekben az állampolgári státusz vizsgálatának szempontjából ez a kompetens hatóság. Más államokban több hatóság is foglalkozik állampolgársági ügyekkel, ilyen esetekben a körülményektől függően ezek bármelyike lehet kompetens hatóság. A kompetens hatóság tehát nem szükségszerűen egyetlen, központi állami hatóság. Egy helyi vagy regionális adminisztratív testület éppúgy lehet kompetens hatóság, mint egy konzulátusi tisztviselő,¹⁸ sőt gyakran egy helyi önkormányzat alacsony beosztású tisztviselője minősül kompetens hatóságnak. Az a tény, hogy a helyi tisztviselő döntését később felülbíráhatja egy magasabb beosztású tisztviselő, önmagában nem változtat azon, hogy az 1. cikk (1) bekezdésének összefüggésében elvégzett elemzés során a helyi tisztviselőt kell kompetens hatóságnak tekinteni.

22. A kompetens hatóság(ok) meghatározása során azt is meg kell állapítani, melyek azok az állampolgársággal kapcsolatos jogi rendelkezések, amelyek relevánsak az ügy szempontjából, és mely hatóság vagy hatóságok felelősek e rendelkezések alkalmazásáért. A releváns jogi rendelkezések meghatározása során egyrészt értékelni kell az adott személy történetét, másrészt pedig tanulmányozni kell az adott állam állampolgársági jogszabályait, ideértve azok gyakorlati értelmezésének és alkalmazásának, vagy éppen figyelmen kívül hagyásának vizsgálatát.

23. Az, hogy az adott esetben melyik a kompetens hatóság, illetve hány ilyen van, elsősorban az alábbi tényezőktől függ:

¹⁵ Felhívjuk a figyelmet, hogy az elvesztés és megfosztás fogalmát itt az 1961. évi egyezményvel összhangban használjuk: az „elvesztés” az állampolgárság jog szerinti (*ex lege*) elvesztését jelenti, míg „megfosztás” esetén az állampolgárság elvételét állami hatóság kezdeményezi.

¹⁶ Felhívjuk a figyelmet, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében szereplő „saját joga alapján” kifejezés nem azonos jelentésű a „jog erejénél fogva” kifejezéssel. Az utóbbi egy szakkifejezés (például az 1961. évi egyezményben is szerepel), amely automatikus természetű mechanizmusokra vonatkozik. A hontalan személy definíciójának szempontjából az állampolgárság megszerzése vagy elvesztése automatikus és nem automatikus mechanizmusokon keresztül egyaránt megtörténhet.

¹⁷ A fentiekből következik, hogy nem kompetens állami hatóságok megnyilvánulása az állampolgársági státusszal kapcsolatban nem befolyásolja a döntést.

¹⁸ Lásd a 32-33. bekezdést.

- szükség van-e az állampolgárság megszerzésének, az arról való lemondásnak vagy annak elvesztésének, illetve attól való megfosztásnak automatikus vagy nem automatikus mechanizmusainak vizsgálatára; és
- egy vagy több állampolgársággal kapcsolatos eseményt kell-e vizsgálni.

A kompetens hatóságok meghatározása az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének nem automatikus mechanizmusai esetén

24. Az illetékes hatóság meghatározása olyan esetekben, amikor az állampolgári státusz nem automatikus mechanizmuson keresztül változik, viszonylag egyszerű folyamat. Olyan mechanizmusok esetén, amelyek egy adott állami testület eljárásától vagy döntésétől függenek, az adott állami testület a kompetens hatóság.

25. Például a honosítással kapcsolatos mechanizmus tekintetében az az állami szerv lesz a kompetens hatóság, amely a honosítási kérelmek ügyében dönt. Ezek a hatóságok általában ügydöntő határozatokat hoznak. Egyes, az állam részvételével zajló nem automatikus mechanizmusok esetén a kompetens tisztviselőknek nincs valóságos mozgástere: ha az adott személy teljesíti a jogszabályi feltételeket, a tisztviselő köteles az előírásoknak megfelelően megítélni vagy visszavonni az állampolgárságot.¹⁹

26. Nem automatikus mechanizmusok esetén, amikor állami eljárásra van szükség az állampolgárság megszerzéséhez, az eljárás eredményét általában dokumentumban rögzítik, ilyen például az állampolgársági bizonyítvány. Ez a dokumentum az állampolgárság bizonyítása során ügydöntő jelentőségű. Ha nem áll rendelkezésre ilyen dokumentum, feltételezhető, hogy az állami eljárásra nem került sor, és a személy nem szerezte meg az állampolgárságot.²⁰ Az állampolgárság hiányának fenti feltételezése figyelmen kívül hagyható, ha az illetékes hatóság a későbbiekben nyilatkozatban, illetve valamilyen eljárással vagy bizonyítékkal igazolja, hogy megadta az állampolgárságot a kérdéses személynek.

A kompetens hatóság(ok) meghatározása az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének automatikus mechanizmusai esetén

27. Olyan esetekben, amikor az állampolgárság megszerzése vagy elvesztése automatikusan történik, az állam nem vesz részt az állampolgári státusz megváltoztatásában, és az adott személynek sem kell lépéseket tennie a változtatás érdekében. Ha a meghatározott feltételek teljesülnek, a változásra „a jog erejénél fogva” (*ex lege*) sor kerül. A legtöbb országban automatikusan megszerzi az állampolgárságot aki az adott ország területén született, vagy szülei az adott ország állampolgárai. A legtöbb esetben az állampolgárság megszerzése államutódlás esetén is automatikus.²¹ Egyes jogszabályok bizonyos feltételek teljesülése esetén lehetővé teszik az állampolgárság automatikus elvesztését; ilyen feltétel például az, ha valaki meghatározott időtartamnál hosszabb ideig él külföldön, illetve meghatározott időn belül nem regisztrálja magát vagy nem tesz nyilatkozatot.

28. Ha az állampolgárság megszerzése automatikusan történik, az állam rendszerint nem bocsát ki dokumentumot a mechanizmus részeként. Ilyen esetekben általában a születési anyakönyvi kivonat bizonyítja a születés helyét és a szülők személyét, ezáltal pedig az állampolgárság megszerzését, mégpedig a *jus soli* vagy a *jus sanguinis* elve alapján, nem pedig formális módon.

29. Az állampolgárság automatikus megszerzésének vagy elvesztésének esetén a kompetens hatóság az az állami szerv, amelynek feladatai közé tartozik egy személy állampolgári státuszának tisztázása (ebben az esetben nincs szó az azzal kapcsolatos

¹⁹ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy fenti esetben egy személy mindaddig nem tekinthető állampolgárnak, illetve állampolgárságától megfosztottnak, míg az eljárás le nem zárul, lásd a 43. pontot.

²⁰ A nem automatikus mechanizmusok keretében benyújtott honosítási kérelem vagy más dokumentum nem minősül kellően bizonyító erejűnek azzal kapcsolatban, hogy egy állam megadta-e az állampolgárságot az érintett személynek.

²¹ Az államutódlás bizonyos eseteiben azonban az utódállam állampolgársága csak nem automatikus mechanizmusokon keresztül szerezhető meg. Az államok által alkalmazott gyakorlatokkal kapcsolatban lásd a Nemzetközi Jogi Bizottság *Természetes személyek állampolgárságára vonatkozó cikkek államutódlás esetén, kommentárokkal* (1999) című dokumentumát.

döntéshozatalról). Ilyen testület lehet például az útlevelek kibocsátásáért felelős hatóság, vagy néhány országban az anyakönyvi hivatalok (ahol az állampolgárság megjelenik az anyakönyvi dokumentumokban, például a születési anyakönyvben). Előfordulhat, hogy egy konkrét esetben egynél több kompetens hatóság van, mivel tevékenységükből adódóan több testület is legitim módon nyilvánulhat meg egy személy állampolgárságával kapcsolatban.

Megfontolások olyan esetekben, amikor az állam által alkalmazott gyakorlatok ütköznek az állampolgárság automatikus megszerzésére vonatkozó rendelkezésekkel

30. Ha az illetékes hatóságok nem állampolgárként kezelnek egy személyt, annak ellenére, hogy az az adott ország jogszabályai szerint teljesíti az állampolgárság automatikus megszerzésének feltételeit, akkor nem a jogszabály betűje, hanem a kompetens hatóság állásfoglalása az, amelynek eredményeképpen a személyt nem tekinti állampolgárának az adott állam. Ez a helyzet gyakran áll elő olyan esetekben, amikor az állami hatóságoknál széles körben jellemző a diszkrimináció valamely társadalmi csoport tagjaival szemben, vagy ha a gyakorlatban szisztematikusan figyelmen kívül hagyják a születés révén automatikusan járó állampolgárságra vonatkozó jogszabályt, és arra köteleznek személyeket, hogy bizonyítsák az adott államhoz való kötődésüket.²²

Az állampolgárság meghatározása a kompetens hatóságok állásfoglalása nélkül

31. Előfordulhat olyan eset, hogy egy személy soha nem került kapcsolatba az állam kompetens hatóságaival, például mert az adott államban születő gyermekek automatikusan megszerzik az állampolgárságot, és a személy olyan területen él, ahol nincsenek hatóságok, és soha nem igényelt személyazonosító okmányokat vagy útlevelet. Ilyen esetekben fontos meghatározni az állam általános gyakorlatát a hasonló helyzetben lévő személyek állampolgári státuszával kapcsolatban. Ha az állam az információk szerint diszkriminációmentesen elismeri a vonatkozó jogszabályainak hatálya alá eső személyek állampolgárságát – ami tükröződik például a személyi igazolványért benyújtott kérelmek kezelésében –, az arra utalhat, hogy az adott személyt állampolgárának ismeri el az állam. Ha azonban a személy olyan csoporthoz tartozik, amelynek tagjaitól szisztematikusan megtagadják az állampolgároknak járó személyazonosító okmányok kiadását, az arra utalhat, hogy az adott személyt nem ismeri el állampolgárának az állam.

A konzuli hatóságok szerepe

32. Külön megfontolást érdemel a konzuli hatóságok szerepe. Előfordulhat, hogy a konzulátus a kompetens hatóság, amely egy nem automatikus mechanizmus esetén köteles eljárni az állampolgársággal kapcsolatos ügyekben. Ez a helyzet például, amikor egy ország jogszabályai szerint az állampolgárok kötelesek a tengerentúlon született gyermekeiket regisztrálni a konzulátuson ahhoz, hogy a gyermek megszerezze szülei állampolgárságát. Ilyenkor annak az országnak a konzulátusa lesz a kompetens hatóság, amelyben a gyermek született, és ennek a konzulátusnak lesz ügydöntő az állásfoglalása a gyermek állampolgárságával kapcsolatban, feltéve, hogy nincs szükség további mechanizmusok figyelembevételére. Ha egy személytől ilyen helyzetben megtagadják a regisztráció lehetőségét, vagy megakadályozzák kérelme benyújtását, a személy az 1. cikk (1) bekezdésének összefüggésében nem minősül az adott ország állampolgárának.

33. A konzulátusok más helyzetekben is kompetens hatóságnak minősülhetnek. Amikor magánszemélyek segítséget kérnek egy konzulátustól, például szeretnék meghosszabbítani útlevelük érvényességét vagy igazolást kérnek állampolgári státuszukról, a konzulátusnak a jogszabályok értelmében saját hatáskörben kell állást foglalnia az adott személy állampolgárságával kapcsolatban. Ilyen helyzetekben a konzulátus a kompetens hatóság. Ugyanez a helyzet, amikor egy konzulátus valamely államnak egy magánszemély állampolgári státuszával kapcsolatos megkeresésére válaszol. Ha a konzulátus az egyetlen

²² Az, ha egy állam jogszabályai lehetővé teszik az állampolgárság automatikus megszerzését, de a gyakorlatban az állam további elvárásokat támaszt az állampolgárságot megszerezni kívánó személyekkel szemben, nem változtat azon, hogy a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik az állampolgárság automatikus megszerzését. Sokkal inkább azt jelzi, hogy az állam a gyakorlatban nem ismeri el állampolgárainak azokat a személyeket, akik nem teljesítik az extra követelményeket, ezáltal kitéve őket az 1. cikk (1) bekezdése szerinti hontalanság kockázatának.

kompetens hatóság, amely állást foglalhat egy személy állampolgárságával kapcsolatban, véleménye általában ügydöntő. Ha más kompetens hatóságok is állást foglaltak a személy állampolgárságával kapcsolatban, véleményüket megfelelő súllyal mérlegelni kell a konzulátus állásfoglalásának tükrében.²³

Hivatalos megkeresés kompetens hatóságnál

34. Bizonyos esetekben magánszemély vagy állam megkeresheti a kompetens hatóságot, hogy foglaljon állást az adott személy állampolgári státuszával kapcsolatban. Ez a helyzet jellemzően akkor áll elő, amikor az állampolgárság megszerzése vagy elvesztése automatikus, vagy amikor egy személy nem automatikus mechanizmus keretében szerezte vagy veszítette el állampolgárságát, de ezt nem tudja dokumentumokkal igazolni. Előfordul, hogy a megkeresésre a hatóság nem reagál, vagy nem hajlandó tájékoztatást adni. A válasz hiányából adódó következtetések elhamarkodott levonása előtt célszerű reális ideig várni a válaszra. Ha a hatóság általános gyakorlata az, hogy nem válaszol ilyen jellegű megkeresésekre, önmagában a válasz hiányából nem vonhatók le következtetések. Ugyanakkor, ha egy állam általában válaszol az ilyen jellegű megkeresésekre, a válasz hiánya határozottan arra utal, hogy a személy nem állampolgára az adott államnak. Ha a kompetens hatóság formális választ ad a megkeresésre, és egyértelmű, hogy nem vizsgálta meg a konkrét ügy körülményeit, a válasznak nincs sok gyakorlati haszna a döntés szempontjából. Bármelyik esetről is van szó, a kompetens hatóság állampolgársággal kapcsolatos megkeresésre adott választát értékelni kell az adott ügyben érintett más hatóság vagy hatóságok állásfoglalásának tükrében.²⁴

A kompetens hatóságok ellentmondó aktusai

35. A hatóságok aktusainak értékelése akkor válik bonyolulttá, ha a különböző állami szervek egymásnak ellentmondó módon kezelték az adott személyt. Például előfordulhat, hogy egy személy kapott olyan segítyt, amelyre a jogszabályok és az alkalmazott gyakorlat szerint csak állampolgárok jogosultak, de amikor nagykorúvá vált, a hatóságok megtagadták tőle az útlevel kibocsátását. Az ügy konkrét körülményeinek függvényében az ellentmondó aktusok hátterében állhat az, hogy az adott országban megsértették egy állampolgár jogait, vagy az, hogy a személy soha nem kérelmezte az adott állam állampolgárságát, illetve az, hogy a személy elvesztette állampolgárságát, vagy megfosztották attól.

36. Olyan esetekben, amikor a bizonyítékok szerint egy személy az állam beavatkozását igénylő, nem automatikus mechanizmuson keresztül megszerezte az állampolgárságot, de a későbbiekben egy állami hatóság megtagadta tőle egy állampolgári jog gyakorlását, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a személy állampolgári jogai sérültek. Ugyanakkor bizonyos körülmények között a későbbi hatósági intézkedés arra is utalhat, hogy időközben az állam megváltoztatta a személy állampolgárságával kapcsolatos állásfoglalását, vagy a személy elvesztette állampolgárságát, esetleg megfosztották attól.

37. Az állami hatóságok gyakran olyan esetekben is megerősítik az állampolgárság megszerzését vagy az attól való megfosztást, ha a megszerzés vagy elvesztés automatikusan, vagy a személy egy formális aktusán keresztül történt. Ez rendszerint a személyi okmányok kibocsátásán keresztül történik. Az állampolgárság automatikus vagy a személy által kezdeményezett formális eljáráson keresztül történő megszerzése vagy elvesztése esetén nagyobb súllyal kell figyelembe venni az olyan hatóságok állásfoglalását, amelyek személyazonosító dokumentumokat bocsátanak ki, ideértve az útlevelet, az állampolgársági bizonyítványt vagy – ha csak állampolgárok jogosultak rá – a személyi igazolványt.²⁵

²³ Az állampolgárságról információt tartalmazó személyi okmányokat kibocsátó hatóságok álláspontjának súlyozásával kapcsolatban lásd a 37. pontot.

²⁴ Fontos megjegyezni, hogy olyan esetekben, amikor az állampolgári státusz változtatása olyan, nem automatikus mechanizmusok révén valósul meg, amelyek állami beavatkozást igényelnek, az állami eljárások során kibocsátott dokumentumok megléte vagy hiánya ügydöntő az állampolgárság kérdésében. Lásd a 28. pontot.

²⁵ Más hatóságok konzultálhatnak ezekkel a szervekkel, mielőtt állást foglalnak a személy állampolgári státuszával kapcsolatban.

Tévedésből vagy rosszhiszeműen megszerzett állampolgárság

38. Ha a kompetens hatóság egy nem automatikus mechanizmus keretében tévedésből (például a vonatkozó jogszabály félreértése miatt) vagy rosszhiszeműen adja meg egy személynek az állampolgárságot, az önmagában nem teszi érvénytelenné az így megszerzett állampolgárságot. Ez az 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdésében foglaltakból következik. Ugyanez igaz abban az esetben, ha egy személy állampolgári státusza a személy által csalási szándékkal benyújtott vagy tévedésből hibás adatokat tartalmazó kérelme nyomán változik meg. A definíció kontextusában a nem automatikus mechanizmusok keretében megadott állampolgárság abban az esetben is legitimnek számít, ha a megadása a szükséges jogi alapok nélkül történt.²⁶ Bizonyos esetekben azonban az állam, ha felismeri az állampolgársági eljárás során elkövetett hibát vagy csalást, később megfoszthatja a személyt állampolgárságától, amit figyelembe kell venni az állam által a személy állampolgári státuszával kapcsolatban kinyilvánított állásfoglalás értékelésekor.

39. Az állampolgárság megszerzése során elkövetett hiba vagy csalás esetét meg kell különböztetni attól, ha egy személy tisztességtelen módon szerez meg bizonyos dokumentumokat, amelyekkel az állampolgárságát kívánja igazolni. Ezek a dokumentumok nem feltétlenül segítik az állampolgári státusz megállapítását, mivel sokszor nem kapcsolódnak az adott személy esetén alkalmazott automatikus vagy nem automatikus mechanizmusokhoz.

A jogorvoslati eljárások hatása

40. Olyan esetekben, amikor egy személy állampolgári státusza felülvizsgálati vagy fellebbezési eljárás tárgyát képezi, az ügyben eljáró bíróság vagy más testület döntését figyelembe kell venni. Azokban az államokban, amelyek jellemzően tisztelik a jogállamiságot,²⁷ a jogorvoslati eljárást végző testület döntése általában alapját képezi az állam állásfoglalásának az adott személy állampolgári státuszával kapcsolatban az 1. cikk (1) bekezdésének kontextusában, ha a helyi jogszabályok értelmében a testület döntése kötelező érvényű a végrehajtó hatalomra nézve.²⁸ Ha tehát a hatóságok később a személyt a jogorvoslati fórum állampolgári státusszal kapcsolatos döntésével ellentétes módon kezelik, az arra utal, hogy a hatóságok nem tartották tiszteletben egy állampolgár jogait, nem pedig arra, hogy a személy nem állampolgára az adott államnak.

41. Más megközelítés alkalmazható olyan országokban, ahol a végrehajtó hatóság büntetlenül figyelmen kívül hagyhatja a bíróság vagy más jogorvoslati fórum állásfoglalását (annak ellenére, hogy a jogszabály szerint az kötelező érvényű rá nézve). Ez például olyan államokban fordulhat elő, ahol az állami hatóságoknál széles körben jellemző egy társadalmi csoport elleni diszkrimináció. Ilyen esetekben az állami hatóságok állásfoglalása a döntő, amely szerint az érintett csoport tagjai nem állampolgárok, szemben a bíróságok álláspontjával, amely szerint a kérdéses csoport tagjait megilletik az állampolgári jogok.

42. Előfordulhat olyan helyzet, amikor egy, az adott személyhez közvetlenül nem kapcsolódó bírósági döntésnek jogi következményei vannak a kérdéses személy állampolgári státuszára nézve. Ha a bíróság a helyi jogszabályoknak megfelelően módosítja a személy állampolgári státuszát, az általában döntően befolyásolja a személy állampolgári státuszát (az eljárást az előző bekezdésben bemutatott jogállam tekintetében kell értékelni). Ez előfordulhat például olyan esetben, amikor egy automatikus mechanizmussal kapcsolatos rendelkezés

²⁶ Ezt a helyzetet nem szabad összekeverni azzal, amikor egy nem állampolgár számára lehetővé teszik, hogy éljen az állampolgároknak járó kiváltságokkal.

²⁷ A „jogállam” fogalmát az ENSZ főtitkárának *Jogállam és átmeneti igazságszolgáltatás konfliktusokkal sújtott és konfliktusok utáni időszakban lévő társadalmakban* című 2004. évi jelentése a következőképpen határozza meg:

„A jogállamiság olyan kormányzási alapelv, melynek értelmében minden személyen, intézményen, köz- és magántulajdonban lévő szervezeten, és magán az államon is számonkérhető a nyilvánosan kihirdetett jogszabályok tiszteletben tartása, mely jogszabályok érvényesítése megkülönböztetés nélkül történik, a megsértésükkel kapcsolatos döntéseket független testület hozza, és amelyek összhangban vannak a nemzetközi emberi jogi normákkal és standardokkal...”

²⁸ Kivételt képez az a helyzet, amikor a helyi jogszabályok értelmében a bíróság döntése nem kötelező érvényű a végrehajtó hatalomra nézve, csak ajánlásként kell azt figyelembe vennie.

értelmezése nyomán nagyszámú ember kerül az adott rendelkezés hatálya alá anélkül, hogy ez a magánszemélyek vagy az állam beavatkozását igényelné.²⁹

Az időtényezővel kapcsolatos kérdések

43. Egy személy állampolgári státuszát az 1954. évi egyezménynek megfelelő elbírálás során az aktuális helyzetet tekintve kell meghatározni. Az eljárás sem a múltra, sem a jövőre nézve nem kíván megállapítást tenni. Mindössze arra a kérdésre keresi a választ, hogy az 1. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos meghatározás időpontjában a személy állampolgára-e az adott államnak vagy államoknak, vagy sem. Ezért ha egy személy állampolgársági kérelmével kapcsolatban folyamatban van egy hivatalos eljárás, a személy az 1954. évi egyezmény 1. cikke (1) bekezdésének összefüggésében nem minősül állampolgárnak.³⁰ Ehhez hasonlóan, ha az állampolgárság elvesztésével, attól való megfosztással vagy arról való lemondással kapcsolatos eljárás folyamatban van, a személy állampolgárnak minősül a hontalan személyekre vonatkozó definíció összefüggésében.

Az állampolgárságról való önkéntes lemondás

44. Önkéntes lemondás esetén egy személy szabad akaratából lemond állampolgári státuszáról. Ez rendszerint szóbeli vagy írásbeli nyilatkozat formájában történik. Ezt követően a személy állampolgárságtól való megfosztása történhet automatikusan vagy hatósági eljárás keretében.³¹ Egyes államokban az állampolgárságról való önkéntes lemondás alapján a személy kizárható az 1. cikk (1) bekezdésének hatálya alól. Ezt azonban az 1954. évi egyezmény nem engedélyez. Az egyezmény célja – vagyis annak biztosítása, hogy a hontalan személyek élhessenek emberi jogaikkal – az állampolgárság önkéntes és külső okból történő elvesztésének eseteire egyaránt vonatkozik. Számos esetben az önkéntes lemondásnak legitim célja van, például az adott személy egy másik ország állampolgársági követelményeit szeretné teljesíteni, és arra számított, hogy csak rövid ideig marad hontalan. Az önkéntesség kérdése nem releváns annak megállapítása során, hogy a személy jogosult-e a hontalan státuszra az 1. cikk (1) bekezdése értelmében, de kihatása lehet a személy későbbi kezelésével kapcsolatban. Azok, akik önként lemondtak állampolgárságukról, más hontalanokkal ellentétben később újra kérelmezhetik azt. Az, hogy egy másik államban részesülhet-e védelemben a személy, hatással lehet a megítélt státuszra, ezért ezt a kérdéskört a jogállásra vonatkozó irányelvek is tárgyalják.

Az állampolgárság fogalma

45. Egy állam állampolgársági jogszabályainak értékelése során nem szabad elfelejteni, hogy az „állampolgár” (*national*) fogalmára használt terminus országonként eltér. Angol nyelvterületen használatos emellett a „*citizen*” és a „*subject*”, franciául a „*national*”, spanyolul pedig a „*nacional*” megnevezés. Továbbá egy-egy állam több állampolgári kategóriát is alkalmazhat, amelyekre más-más terminust használhat, és amelyekhez eltérő jogok tartozhatnak. Az 1954. évi egyezmény célja az olyan személyek emberi méltóságának és védelmének biztosítása, akik – mivel nem állnak formális kapcsolatban egy állammal – nem élvezhetik az emberi jogok teljes körű védelmét. Ennek megfelelően a hontalan személyek 1. cikk (1) bekezdésében szereplő definíció magában foglalja az állampolgárság fogalmát, amely a személy és az adott állam közötti politikai vagy jogi természetű formális kapcsolat meglétét tükrözi. Ez eltér az állampolgárság azon koncepciójától, amely egy vallási, nyelvi vagy etnikai csoporthoz tartozás összefüggésében értelmezi a fogalmat.³² Az egyezmény tehát a nemzetközi joggal összhangban értelmezi az állampolgár fogalmát, vagyis olyan

²⁹ Ilyen eset lehet például, ha a bíróság a döntése értelmében egy, az adott állam területén meghatározott dátum előtt született személyek állampolgárságának automatikus megszerzésére vonatkozó jogszabályi rendelkezést kiterjeszti egy teljes etnikai csoportra, annak ellenére, hogy a kormány ezzel ellentétes nyilatkozatokat tesz.

³⁰ Ugyanez a megközelítés alkalmazandó akkor is, ha a személy állampolgársága elvesztését vagy kérelmének elutasítását követően nem él a jogorvoslati lehetőségekkel.

³¹ Az önkéntes lemondást meg kell különböztetni az állampolgárság formai szabályok megsértése miatt történő elvesztésétől, azokat az eseteket is ideértve, amikor a személy ismeri a vonatkozó követelményeket, de figyelmen kívül hagyja azokat.

³² Az állampolgárságnak ez az értelmezése szerepel például a „menekült” fogalmának az 1951. évi menekültügyi egyezmény 1. cikke (A) bekezdésének (2) pontjában szereplő meghatározásában: „faji, illetve vallási okok, *nemzeti hovartartozása...*” (kiemelés a szerzőtől).

személyt ért alatta, amelyet egy állam – annak állampolgársága alapján – saját joghatósága alá tartozónak tart, ideértve azt is, hogy joga van egy másik állam ellen fellépni, ha az nem megfelelően kezelte állampolgárát.

46. Ha egy állam nem területi alapon, hanem azért ítél meg jogi státuszt az emberek egy csoportjának, mert szerinte állampolgárságukból adódóan a joghatósága alá tartoznak, akkor e csoport tagjai az 1954. évi egyezmény összefüggésében „állampolgároknak” tekintendők. Ez a státusz általában magában foglalja az állam területére való belépés, újra belépés, valamint tartós ott-tartózkodás jogát, de előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor történelmi okokból a belépés csak az adott államhoz tartozó nem anyaországi területre engedélyezett. Az a tény, hogy egy államon belül több állampolgári kategória létezik, amelyekhez eltérő jogok tartoznak, nem változtat azon, hogy a különböző kategóriába tartozó személyek az 1. cikk (1) bekezdésének összefüggésében állampolgárnak tekintendők. Ahogy az sem, hogy egyes országokban az állampolgársághoz kevesebb jog kapcsolódik, mint más országokban, sőt a jogok mértéke akár a nemzetközi emberi jogi egyezményekben meghatározott minimális szintet sem éri el.³³ Bár a jogok elégtelensége felvetheti az állampolgárság ténylegességének kérdését és a nemzetközi emberi jogok megsértését, ez nem érinti a hontalan személyek 1954. évi egyezményben foglalt definíció alkalmazását.³⁴

47. Az 1. cikk (1) bekezdésében az „állampolgár” fogalma nem követeli meg, hogy „eredeti” vagy „tényleges” kapcsolat álljon fenn.³⁵ Az állampolgárság, természetéből adódóan sajátos kapcsolatot feltételez az állam és a személy között, melynek alapja gyakran az, hogy a személy az állam területén született, vagy szülei az adott állam állampolgárai, és ez a legtöbb országban meg is jelenik az állampolgárság megszerzésének feltételei között. Ugyanakkor egy személy az 1. cikk (1) bekezdésének összefüggésében abban az esetben is állampolgárnak minősülhet, ha nem az adott államban született, és nem is ott él.

48. A nemzetközi jog értelmében az államok széles körű döntési jogkörrel rendelkeznek az állampolgárság megadásával és visszavonásával kapcsolatban. Ezt a döntési jogkört az egyezmények szűkíthetik. Például a globális és regionális emberi jogi egyezmények számos ponton tiltják a – például faji alapon történő – diszkriminációt, ami az állampolgárság megszerzésére, elvesztésére és az attól való megfosztásra is vonatkozik.³⁶ A nemzetközi szokásjog által alkalmazott tiltások nem mindig egyértelműek, de például tiltják az állampolgárságtól faji alapon történő megfosztást.

49. Amennyiben az állampolgárság megadása, megtagadása vagy visszavonása a nemzetközi kötelezettségekkel ütköző módon történik, az nem elfogadható gyakorlat. Az azonban, ha egy állam nemzetközi megítélés szerint jogellenes gyakorlatot alkalmaz, általában irreleváns az 1. cikk (1) bekezdésének összefüggésében. Ellenkező esetben egy olyan személy, akit egy állam a nemzetközi jogot megsértve fosztott meg állampolgárságától, „állampolgárnak” minősülne az 1. cikk (1) bekezdésének kontextusában, ez pedig olyan helyzetet teremtene, amely látszólag nincs összhangban az 1954. évi egyezmény tárgyával és céljával.³⁷

Fordítás: Afford Fordító- és Tolmácsiroda Kft.
Szakmai lektorálás: UNHCR

³³Nem szabad elfelejteni, hogy az állampolgársághoz általában kapcsolódó jogok a lényegesek, nem pedig az, hogy az adott személy konkrétan élhet-e ezekkel a jogokkal.

³⁴A nemzetközi jogban nem létezik olyan követelmény, hogy az állampolgárságnak magában kell foglalnia bizonyos jogokat, ellentétben az államok közötti kapcsolatokra vonatkozó követelményekkel.

³⁵Ezek a fogalmak a diplomáciai védelem területén alakultak ki, vagyis azon a területen, ahol a nemzetközi szokásjog szabályozza egy államnak azt a jogát, hogy diplomáciai vagy más lépéseket tegyen állampolgárainak védelmében, ha azok jogait vagy érdekeit egy másik állam megsértette. A Nemzetközi Jogi Bizottság nemrégiben kifejtette, hogy néhány speciális esetet leszámítva miért nem helyes e koncepciók alkalmazása; lásd *A diplomáciai védelemre vonatkozó cikkek kommentárokkal*, 2006, 33. oldal (http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_8.htm).

³⁶Példa erre a nőekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló 1979. évi egyezmény 9. cikke, amely előírja, hogy minden nő számára a férfakkal egyenlő jogokat kell biztosítani ahhoz, hogy állampolgárságukat továbbadják gyermeküknek, illetve állampolgári státuszt szerezzenek, azt megváltoztassák vagy megőrizzék (jellemzően olyan esetben, amikor külföldihez megy férjhez egy nő).

³⁷Az általános megközelítés alól kivételt képeznek azok a helyzetek, amikor a nemzetközi jogot sértő gyakorlat a nemzetközi jog kötelező érvényű normáit is sérti. Ezekben az esetekben az államok kötelezhetőek arra, hogy az ilyen jogsértés nyomán előálló helyzeteket ne tekintsék jogszerűnek. Idetartozhat például az állampolgári státusz el nem ismerése, illetve a státusz ennek megfelelő kezelése az 1. cikk (1) bekezdésének kontextusában. E kötelezettség pontos hatóköre a nemzetközi szokásjog keretében vita tárgyát képezi.