
A HONTALANSÁGRÓL SZÓLÓ 2. SZÁMÚ IRÁNYMUTATÁS: Eljárás annak meghatározására, hogy egy személy hontalan-e

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 mindenekelőtt az svájci Genfben 2010 decemberében megrendezett találkozó nyomán született, A hontalanság meghatározására szolgáló eljárás és a hontalan személy státusza – a szakértői találkozó végkövetkeztetései című dokumentum megállapításait tükrözi. A jelen iránymutatás együtt olvasandó az Iránymutatás a hontalan státusz meghatározásáról, 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) tartalmazza a „hontalan személy” nemzetközi jogi definícióját, valamint a hontalan személyek kezelésére vonatkozó standardokat, de nem tartalmaz konkrét mechanizmust annak meghatározására, hogy egy személy hontalannak minősül-e.¹¹ Ettől függetlenül az 1954. évi egyezmény implicit módon tartalmazza, hogy a részes államoknak saját joghatóságuk keretében azonosítaniuk kell a hontalan személyeket annak érdekében, hogy számukra az egyezményben vállalt kötelezettségeiknek megfelelően biztosítani tudják a megfelelő bánásmódot. Ez az iránymutatás a hontalanság megállapítását célzó eljárás kidolgozásával kapcsolatban nyújt segítséget, ideértve a bizonyítás terén felmerülő kérdéseket is.

2. Az állampolgársági státusznak alapvető szerepe van a mindennapi életben, ezért az állami tisztviselők különböző helyzetekben találkozhatnak azzal a kérdéssel, hogy egy személy hontalan, vagy sem. Az állampolgársági státusz meghatározására szükség van például olyankor, amikor egy személy útlevelet vagy személyi okmányokat igényel, tartózkodási engedélyért folyamodik, szeretne elhelyezkedni a közsférában, szeretné gyakorolni a szavazáshoz való jogát, katonai szolgálatot teljesíteni, vagy igénybe venni az állam által nyújtott szolgáltatásokat. Az állampolgárság és a hontalanság kérdése olyan esetben is szerepet játszhat, ha a kiutasítási/kitoloncolási eljárás során kérdésessé válik egy személy ahhoz való joga, hogy az adott országban tartózkodjon. A menekült státusz elbírálása során az állampolgárság gyakran kulcsszerepet játszik azon ország(ok) meghatározásában, ahol a menekült – saját állítása szerint – üldözésnek lenne kitéve, és ezzel kapcsolatban annak elbírálásában, hogy a menekült félelme megalapozott-e. Olyan esetben is szükség van a hontalanság megállapítására, amikor egy személy a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezményben (1961. évi egyezmény) meghatározott biztosítékokat szeretné igénybe venni. Ezek a példák jól illusztrálják, hogy a hontalanság megállapításának szükségessége bírósági és közigazgatási eljárások során merülhet fel.

3. Jelen iránymutatás azon eljárással foglalkozik, amelynek célja kimondottan – bár nem kizárólag – annak meghatározása, hogy egy személy hontalan-e. Az iránymutatás középpontjában a hontalan személyek 1954. évi egyezményben meghatározott koncepciója, valamint az 1954. évi egyezmény részes államainak kötelezettségei állnak. A megfontolások némelyike a nem részes államokra is kitér, mások pedig érintik a de facto hontalan személyek azonosításának problémáját. Egy személy lehet egyszerre hontalan az 1954. évi egyezmény értelmében és menekült a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi egyezmény (1951. évi egyezmény) értelmében; a hontalan menekültek az 1951. évi egyezmény által biztosított védelmet élvezik. Az 1954. évi egyezmény elsősorban azzal a céllal született, hogy a menekültnak nem minősülő hontalanokkal kapcsolatos bánásmódot szabályozza.

4. Csak viszonylag kisszámú ország alkalmaz hontalansági eljárást, és ezek közül is csak néhány szabályozza részletesen. Azonban egyre több állam fontolgatja ilyen jellegű mechanizmus bevezetését. A nemzetközi jogban a hontalanság bírósági szempontból lényeges tényállás. Ezért a hontalanság elismerése fontos szerepet játszik annak biztosításában, hogy a hontalanok nagyobb mértékben élvezhessék emberi jogukat, többek között azért, hogy lehetőségük nyíljon egy biztonságos jogi státusz megszerzésére, valamint a hontalan személyeket megillető, az 1954. évi egyezményben meghatározott jogok gyakorlására.

¹¹ A hontalan személy definícióját az 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése tartalmazza: „... a hontalan kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.” Az 1. cikk (1) bekezdésében szereplő meghatározás értelmezésével kapcsolatos további információkért lásd: UNHCR, Iránymutatás a hontalan státusz meghatározásáról („Definíciós iránymutatás”); <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

5. A részes államoknak is érdekükben áll hontalansági eljárás kidolgozása és alkalmazása, mivel ez a mechanizmus hozzásegíti őket ahhoz, hogy teljesítsék az 1954. évi egyezmény értelmében rájuk háruló kötelezettségeiket. Azokban az országokban, ahol a hontalanság kérdése vegyes migrációs környezetben merül fel, a hontalansági eljárás a hontalan populáció méretének és profiljának, ezen keresztül pedig az állam által nyújtandó szolgáltatások meghatározásában is segíti az államokat. Emellett a hontalanság meghatározása a hontalanság eseteinek csökkentéséhez is hozzájárulhat azáltal, hogy lehetővé teszi a mögöttes okok és a hontalanság terén jellemző trendek feltérképezését.

b) A hontalanság és az állampolgársághoz való jog megállapítása

6. A hontalansági eljárás általában segíti a részes államokat abban, hogy azok teljesítsék az 1954. évi egyezmény értelmében rájuk háruló kötelezettségeket. Ugyanakkor bizonyos hontalan csoportok esetében nem célszerű ilyen eljárás alkalmazása. A hontalanság kérdése migrációs és nem migrációs kontextusban egyaránt felmerülhet; az egyes országokban az adott helyzetnek megfelelően dől el, hogy célszerű-e a hontalansági eljárás alkalmazása. Nem migrációs kontextusban egyes hontalan csoportok „saját országukban” maradnak, ilyen esetben „in situ” hontalanságról beszélünk.² E csoportok esetében nem célszerű a hontalansági eljárás alkalmazása, hiszen ezek az emberek erős szálakkal kötődnek országukhoz. A hontalanság eseteinek csökkentése érdekében alkalmazott nemzetközi standardok és nemzeti szinten alkalmazott gyakorlatok szerint ezek a kötelek a tartós és életvitelszerű tartózkodásra, vagy államutódlás esetén az országban való tartózkodásra terjednek ki. Az adott populáció körülményeinek függvényében a részes államok megfontolhatják célzott állampolgársági kampányok indítását vagy az állampolgárság igazolását/valószínűsítését célzó megoldások alkalmazását a hontalansági eljárás helyett.³

7. A célzott állampolgársági kampányok célja a hontalanság eseteinek csökkentése az állampolgárság odaítélésén keresztül, nem pedig a hontalan személyek azonosítása, és ezen személyek számára a megfelelő státusz biztosítása. Számos részes állam bonyolított már le ilyen kampányt a területén élő, tartósan hontalan személyek problémájának megoldása érdekében, bizonyos esetekben az UNHCR közreműködésével. Ám ha egy részes állam állampolgársági kampányt indít, még akkor is célszerű lehet a hontalansági eljárás bevezetése olyan személyek tekintetében, akik nem tartoznak az in situ hontalanok csoportjába, hiszen egy-egy országon belül a hontalan populáció vegyes összetételű lehet, és változhat is idővel.

8. Az állampolgárság igazolását/valószínűsítését célzó eljárások olyan földrajzi területeken igyekeznek segíteni az érintetteket, ahol azok nehézségekbe ütköznek az állampolgárságukat bizonyító dokumentumok megszerzése terén. Ezek az eljárások általában könnyen hozzáférhető, gyors és egyszerű folyamatok, melynek célja az adott személy állampolgárságának dokumentálása – akkor is, ha egy másik ország állampolgára.

9. Az állampolgársági kampányokra és az állampolgárság igazolását célzó eljárásokra hasonló követelmények vonatkoznak, mint a hontalansági eljárásra, vagyis figyelembe kell venniük a

² A „saját országukban” kifejezés a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICCPR) 12. cikke (4) bekezdéséből származik, értelmezését pedig az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága határozta meg.

³ Lásd az UNHCR „A hontalanság kezelését célzó cselekvési terv: stratégiai jegyzet” (2010) című dokumentumának 50. bekezdését; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html> :

„... nem célszerű erőforrásokat fordítani a hontalanság formális meghatározására, ha az érintett csoport reális és közvetlen célja az állampolgárság megszerzése, újra megszerzése vagy igazolása. Ez jellemzően olyan helyzetekben fordul elő, amikor elhúzódó szituáció miatt egy teljes populáció tagjait csak ahhoz az országhoz fűzik erős kötelek, ahol életvitelszerűen tartózkodnak.”

bizonyítékok adott országban elérhető formáit, valamint azokat a nehézségeket, amelyekkel azok a személyek szembesülnek, akik szeretnék igazolni állampolgárságukat. Az igazoló dokumentum szükségessége néha mellőzhető; ilyenkor elegendő az, ha a közösség tagjai eskü alatt vallják, hogy a kérdéses személy megfelel a nemzeti jogszabályok által meghatározott kritériumoknak, vagyis például az ország területén született, vagy valamelyik szülője az ország állampolgára.

II. HONTALANSÁGI ELJÁRÁS

a) Az eljárás felépítése és helye a közigazgatási struktúrában

10. A részes államok széles körű döntési jogkörrel rendelkeznek a hontalansági eljárás kialakításával és működésével kapcsolatban, mivel az 1954. évi egyezmény nem rendelkezik ennek részleteiről. A döntés előtt mérlegelni kell olyan helyi tényezőket, mint a hontalan populáció becsült létszáma és összetétele, valamint a jogi követelmények és a bizonyítási elvárások összetettsége. Ez az eljárás azonban csakis akkor működhet eredményesen, ha célja kifejezetten – bár nem feltétlenül kizárólag – a hontalan státusz megállapítása.

11. Saját szempontjaiknak megfelelően a részes államok jelenleg eltérő gyakorlatokat alkalmaznak a tekintetben, hol helyezkedik el a hontalansági eljárás az ország közigazgatási struktúrájában. Egyes részes államokban centralizált eljárást alkalmaznak, míg más államokban a helyi hatóságok felelősek a lebonyolításért. Célszerű a centralizált megoldást előnyben részesíteni, mivel ebben az esetben nagyobb valószínűséggel tesznek szert a kérdéskörrel kapcsolatos szakértelemre az elbírálást végző tisztviselők. Az ország különböző részein élő kérelmezők hozzáférése a folyamathoz különböző gyakorlati megoldásokkal biztosítható: például a kérelmek írásos formában is benyújthatók helyi irodákban, amelyek továbbítják azokat a központi elbíráló testületnek, amely koordinálja és irányítja a releváns tények helyi szinten végzett elemzését, ideértve a kérelmezővel folytatott meghallgatást is.

12. Annak megállapítása, hogy egy személy hontalannak minősül-e, gyakran összetett és nehéz szakmai feladat, de a részes államoknak és a hontalanoknak egyaránt érdekük, hogy az ezt elbíráló eljárás a lehető legegyszerűbb, tisztességes és hatékony legyen. Ennek érdekében egyes részes államokban célszerű lehet integrálni a hontalanság meghatározását már létező közigazgatási eljárásba. Figyelembe kell venni például a rendelkezésre álló közigazgatási kapacitást, a hontalansággal kapcsolatos szakértelem mértékét, valamint a hontalan populáció becsült számát és profilját. Integrált eljárás esetén rendkívül fontos a hontalan személy definíciójának pontos megértése és annak megfelelő alkalmazása, valamint az eljárási garanciák és a bizonyításra vonatkozó standardok tiszteletben tartása.

13. A részes államok a hontalansági eljárást a bevándorlási hatóságok hatáskörébe is utalhatják. Szintén elképzelhető, hogy a hontalansági eljárásért az állampolgársággal kapcsolatos ügyekkel – például honosítási kérelmekkel vagy állampolgársági igazolásokkal – foglalkozó testület felel. Ez különösen abban az esetben lehet optimális megoldás, ha az érintett személyek hosszú ideje tartózkodnak az adott részes államban.

14. Mivel egyes hontalanok egyben menekültek is, a részes államok megfontolhatják a hontalansági és a menekültügyi eljárás összevonását. A menedékkérők és menekültek által benyújtott kérelmekkel kapcsolatos titoktartási kötelezettséget a hontalansági eljárás formájától és közigazgatási megoldásától függetlenül tiszteletben kell tartani.⁴

⁴ A menekültügyi és hontalansági eljárás koordinálásával kapcsolatos további részletekért lásd a 26–30. pontokat.

15. A pénzügyi és a humán erőforrásokkal kapcsolatos megfontolások fontos részét képezhetik a hontalansági eljárás kidolgozásának. A hontalansági eljárást alkalmazó országok a benyújtott kérelmek alacsony számáról számoltak be. A felmerülő költségeket ellensúlyozza, hogy kapacitás szabadul fel más közigazgatási mechanizmusok terén, amelyekhez a hontalanok egyébként folyamodtak volna (például a bevándorlási vagy tartózkodási engedély más formái iránti kérelmek elbírálása).

b) Hozzáférés az eljáráshoz

16. Az eljárás tisztességes és hatékony működése érdekében nagyon fontos, hogy az érintettek ténylegesen hozzáférjenek ahhoz. A megfelelő tájékoztatás – például az eljárással kapcsolatos célzott tájékoztató kampányok és tanácsadás keretében – javítja a hontalanok hozzáférést az eljáráshoz. Tekintettel arra, hogy az érintettek gyakran egyáltalán nem tudnak a hontalansági eljárásról, vagy nem szívesen nyújtanak be kérelmet, az eljárás tartalmazhat olyan biztosítékokat, amelyek lehetővé teszik, hogy az állami hatóságok kezdeményezzék az eljárást.

17. A részes állam területén mindenki számára biztosítani kell a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Az egyezmény semmilyen formában nem utal arra, hogy egy személy csak abban az esetben nyújthat be hontalansági kérelmet, ha jogszerűen tartózkodik az adott országban. Egy ilyen kikötés különösen annak fényében lenne igazságtalan és méltánytalan, hogy az állampolgársággal nem rendelkező hontalanok gyakran nem rendelkeznek azokkal a dokumentumokkal, amelyek megléte feltétele annak, hogy jogszerűen lépjenek be a részes államba, illetve annak területén tartózkodjanak.

18. Az egyezmény arra sem tesz utalást, hogy a hontalanoknak meghatározott időn belül kell benyújtaniuk kérelmüket. Ilyen határidő kikötése önkényesen kizárná az érintettek egy részét az 1954. évi egyezmény által biztosított védelemből.

c) Eljárási garanciák

19. A hontalansági eljárást formálisan jogszabályban kell meghatározni. A jogi háttér biztosítja a folyamatok tisztességességét és átláthatóságát. Az eljárási garanciák alapvető elemeit képezik a hontalansági eljárásnak. Ebben az összefüggésben rendkívül fontosak a közigazgatási eljárásokba – például a menekültügyi eljárásba – integrált garanciák, melyek célja az eljárások tisztességes lebonyolításának biztosítása. Ezért kívánatos, hogy a részes államok gondoskodjanak az alábbi biztosítékok alkalmazásáról:

- a hatóságok széles körben és több nyelven terjesszék a jogosultsági feltételekkel, az elbírálási eljárással és az elismert hontalan státusszal járó jogokkal kapcsolatos információkat; tegyenek elérhetővé tanácsadó szolgáltatást minden kérelmezőnek az általa beszélt nyelven;
- biztosítsák a kérelmező jogát ahhoz, hogy személyes meghallgatás keretében találkozhasson a döntéshozó tisztviselővel;
- a kérelem benyújtása írásban történjen, ezzel kapcsolatban szükség esetén nyújtsanak segítséget a kérelmezőknek;
- kérelme összeállítása és a meghallgatás(ok) során biztosítsanak tolmács- és fordítói szolgáltatásokat a kérelmezőknek;
- tegyék lehetővé, hogy a családok minden tagja önálló kérelmet nyújtson be;
- tegyék lehetővé, hogy felnőtt benyújthasson kérelmet a felügyelete alá tartozó gyermek képviselőjében, és biztosítsanak speciális eljárási garanciákat a kísérő nélküli kiskorúak számára;

- biztosítsák a gyermek számára a meghallgatáshoz való jogot, hogy helyzetével kapcsolatban véleményt formáljon és azt kifejezze;
- biztosítsanak hozzáférést a kérelmező számára jogi tanácsadáshoz; ahol ingyenes jogtanácsadó szolgáltatás működik, azt tegyék elérhetővé a nehéz anyagi helyzetben lévő kérelmező számára;
- az elbírálást egyedi alapon végezzék, figyelembe véve az érintett ország állampolgársági jogszabályaival és az alkalmazott gyakorlattal kapcsolatos információkat, valamint a korábban alkalmazott jogszabályokat és gyakorlatokat is, ha azok relevánsak az adott ügy szempontjából;
- ha az elbírálás bírósági eljárás keretében történik, akkor az eljárás ne akkuzatorius, hanem inkvizitorius legyen;
- a döntést és az indoklást dokumentálják írásban;
- a döntést ésszerű időtartamon belül hozzák meg, és arról a lehető leghamarabb értesítsék a kérelmezőt;
- tegyék lehetővé a jogorvoslatot a kérelmező számára;
- tegyék lehetővé a kérelmező számára, hogy kapcsolatba lépjen az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával.

20. Az eljárások tisztességes és hatékony lebonyolítása érdekében a részes államok ne távolítsák el a kérelmezőt az ország területéről mindaddig, míg döntés születik ügyében.

21. A kérelmező joga a személyes meghallgatáshoz és fordító/tolmacsszolgáltatás igénybevételéhez az eljárás során alapvető jelentőségű annak érdekében, hogy a kérelmező teljes körűen és világosan ismertethesse az ügy szempontjából releváns információkat. Ezek az eljárási garanciák a döntéshozót is segítik abban, hogy tisztázza a homályos részleteket.

22. Minden félnek érdekében áll, hogy a hontalansági eljárásban a lehető legrövidebb idő alatt döntés szülessen, ám a bizonyítékok összegyűjtésére elegendő időt kell szánni. Egyes országokban rendelkezések vannak érvényben azzal kapcsolatban, hogy a hatóságnak mennyi időn belül kell döntést hoznia a hontalansági eljárásban. Olyan kérelem esetén, amelynél könnyen beszerezhető a bizonyítékok és a kérelem egyértelműen megalapozott, mindössze néhány hónapra van szükség ahhoz, hogy a tisztességes és hatékony eljárás végén döntés szülessen.

23. Általában nem kívánatos, hogy az elsőfokú döntés meghozatala a kérelem benyújtásától számított hat hónapnál hosszabb időt vegyen igénybe, mivel ebben az esetben a kérelmezőnek nagyon hosszú időt kell töltenie bizonytalan helyzetben. Kivételes esetekben azonban akár egy évig is elhúzódhat az eljárás, ha a kérelmező állampolgársági státuszának vizsgálata során egy másik állammal is együtt kell működni, és ésszerűen feltételezhető, hogy a másik állam válaszolni fog a megkeresésre ezen időtartamon belül.⁵

24. A hontalansági eljárás során mindenképpen lehetővé kell tenni a kérelmező számára, hogy jogorvoslattal éljen az elsőfokú határozattal szemben. A jogorvoslati eljárást független testületnek kell lefolytatnia. Biztosítsanak hozzáférést a kérelmezők számára jogi tanácsadáshoz; ahol ingyenes jogtanácsadó szolgáltatás működik, azt tegyék elérhetővé a nehéz anyagi helyzetben lévő kérelmezők számára.

⁵ Ez ráirányítja a figyelmet annak fontosságára, hogy a kérelmezőt az elvárt standardoknak megfelelően kezeljék a hatóságok az eljárás során. Ezzel a kérdéssel A hontalanság nemzeti szintű jogállására vonatkozó iránymutatás („Jogállásra vonatkozó iránymutatás”) című dokumentum foglalkozik.

25. A jogorvoslat a tényekre és a jogi vonatkozásokra egyaránt kiterjedhet, mivel elképzelhető, hogy az elsőfokon eljáró döntéshozó nem megfelelően értékelt a rendelkezésre álló bizonyítékokat. A részes államnak jogában áll eldönteni, hogy a jogorvoslati eljárást lefolytató testület megváltoztathatja-e az elsőfokon hozott döntést arra vonatkozóan, hogy a kérelmező teljesíti-e az 1954. évi egyezményben foglalt feltételeket, vagy csak új eljárásra utalhatja az elsőfokon eljáró testülethez. Az ezzel kapcsolatos állásfoglalás alapvetően tükrözi, hogy egy ország milyen megközelítést alkalmaz a hontalansági ügyekkel kapcsolatban jogi és közigazgatási szempontból. A részes államok további bírósági felülvizsgálatot is lehetővé tehetnek, amely már kizárólag a döntés jogi vonatkozásaira terjed ki, és amelyet az adott igazságszolgáltatási rendszer eljárási szabályai korlátozhatnak.

III. A MENEKÜLTÜGYI ÉS A HONTALANSÁGI ELJÁRÁS ÖSSZEHANGOLÁSA

26. Ha egy személy hontalansági és menekültügyi kérelmet is benyújt, fontos, hogy mindkét kérelem elbírálásra kerüljön, és indokolt esetben mindkét ügyben megkapja az elismert státuszt a kérelmező. Ennek oka az, hogy az 1951. évi egyezmény általában szélesebb körű jogokat biztosít nemzeti szinten, mint az 1954. évi egyezmény. Előfordulhatnak azonban olyan esetek, amikor a menekült státusz megszűnésekor az érintett személy még nem szerzett állampolgárságot, ami szükségessé teszi nemzetközi védelem biztosítását a hontalan személy számára.

27. Mivel egy hontalan személy egyszerre menekült is lehet, vagy jogosult lehet a kiegészítő védelem valamilyen formájára,⁶ a részes államoknak a menekültügyi eljárás során gondoskodniuk kell a titoktartási követelmények teljesítéséről a potenciális hontalanokkal kapcsolatban. A hontalansági eljárást kezdeményező kérelmezőt már az eljárás elején tájékoztatni kell arról, hogy ha menekültnek tudja magát, jelezze.⁷ Egy menekült vagy menedékkérő személyazonossága nem fedhető fel az adott személy származási országának hatóságai előtt. A 44–47. pontokban foglaltaknak megfelelően előfordulhat, hogy a hontalansági eljárást lebonyolító tisztviselőknek információkat kell kérniük egy másik ország hatóságaitól az adott ügyvel kapcsolatban, amivel megsérthetik a menekültek és menedékkérők személyazonosságával kapcsolatos titoktartási kötelezettségüket. Ilyen esetben a menekültügyi eljárást kell folytatni, és a hontalansági eljárást fel kell függeszteni.

28. Ha a menekültügyi és a hontalansági kérelem külön eljárás keretében kerül elbírálásra, és a hontalansági eljárásban a származási ország hatóságainak megkeresése nélkül is hozható döntés, akkor a két eljárás párhuzamosan haladhat tovább. Ha azonban az egyik eljárásban feltárt tények a másik eljárásban is hasznosak lehetnek, a nagyobb hatékonyság érdekében célszerű lehet először a menekültügyi eljáráshoz kapcsolódó meghallgatást lebonyolítani, valamint a származási országgal kapcsolatos adatgyűjtést és -értékelést elvégezni.

29. Hasonlóképpen, ha a menekültügyi és a hontalansági kérelmek elbírálása összevontan történik, és egy személy mindkét státuszért folyamodik, fontos, hogy az elbírálást végző tisztviselő együtt végezze a két kérelem elbírálását.⁸ Ha a származási ország hatóságainak megkeresése nélkül nem áll rendelkezésre elegendő információ a hontalanság megállapításához, a menekültügyi eljárás kell lefolytatni először.

⁶ Lásd az UNHCR Végrehajtó Bizottsága 2005. évi 103 (LVI) számú határozatát a kiegészítő védelem formáival kapcsolatban; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>.

⁷ Ehhez hasonlóan a menedékkérelmet benyújtó személyt is tájékoztatni kell arról a lehetőségről, hogy hontalansági kérelmet is benyújthat.

⁸ A menekültügyi eljárás során annak megállapítása érdekében, hogy a kérelmező üldözéstől való féltelme megalapozott-e, meg kell határozni a kérelmező állampolgárság szerinti országát, vagy hontalan személy esetén azt az országot, ahol a személy korábban állandó jelleggel tartózkodott. Lásd az UNHCR A menekültügyi eljárás és az eljárás során alkalmazandó kritériumok kézikönyve című dokumentumának (újra kibocsátva 2011-ben) 87–93 és 101–105 pontjait; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

30. Mind különálló, mind pedig összevont eljárásokban bizonyos körülmények esetén lehetővé kell tenni a kérelmező számára, hogy újra aktiválja korábban felfüggesztett hontalansági kérelmét. A hontalansági kérelem az alábbi esetekben aktiválható újra:

- a kérelmező menekültügyi kérelmét elutasítja a hatóság;
- a hatóság menekültként ismeri el a kérelmezőt, de a státusz később megszűnik;
- a hatóság törli a menekültstátuszt, mivel az 1951. évi egyezmény 1A cikkének (2) bekezdésében foglalt kritériumok nem teljesülnek;⁹ vagy
- újabb bizonyítékok merültek fel, amelyek a kérelmező hontalanságát támasztják alá.

Hasonló megfontolások vonatkoznak olyan személyre is, aki hontalansági kérelmet nyújt be, de valamilyen kiegészítő védelemért is folyamodik.

IV. A BIZONYÍTÉKOK ÉRTÉKELÉSE

a) A bizonyítékok típusai

31. A hontalansági eljárás során tényeket és jogi vonatkozásokat egyaránt figyelembe kell venni. Ilyen eljárásban nem hozható döntés pusztán a nemzeti jogszabályok elemzése alapján, mivel a hontalanság megállapításához e jogszabályok gyakorlati alkalmazását is meg kell vizsgálni, ideértve azt is, hogy az állami tisztviselők milyen mértékben tartják tiszteletben az bíróságok által hozott döntéseket.¹⁰ A releváns bizonyítékok két csoportba sorolhatók: a kérelmező személyes körülményeivel kapcsolatos bizonyítékok, valamint az érintett ország jogszabályaival és az ott uralkodó körülményekkel kapcsolatos bizonyítékok.

32. A kérelmező személyes körülményeire és történetére vonatkozó bizonyítékok segítenek annak eldöntésében, hogy az állampolgársági státusz megállapítása során mely államokat és állampolgársági eljárásokat kell megvizsgálni.¹¹ Bármely esetben az alábbi bizonyítéktípusok merülhetnek fel (a lista nem teljes):

- a kérelmező nyilatkozata (pl. írásban vagy meghallgatás keretében);
- az érintett ország hatóságaitól érkezett válasz az eljárást lefolytató hatóság által a kérelmező állampolgárságával kapcsolatban feltett kérdésre;
- személyazonosító okmányok (pl. születési vagy egyéb anyakönyvi kivonat, személyi igazolvány, szavazói regisztrációs dokumentum);
- úti okmány (akkor is, ha már nem érvényes);
- azt igazoló dokumentumok, hogy a kérelmező állampolgárságért folyamodott, vagy állampolgárságának hivatalos igazolását kérte;
- honosítási tanúsítvány;
- az állampolgárságtól való megfosztást igazoló tanúsítvány;
- az érintett állam által korábban a kérelmező állampolgárságával kapcsolatban nyújtott információ;

⁹ Lásd az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának a menekültstátusz törlésével kapcsolatos anyagát (2004. november 22.); <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>

¹⁰ Ezzel kapcsolatban további részleteket tartalmaz a definícióra vonatkozó iránymutatás 41. pontja; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹¹ Lásd a 40. pontot.

- házassági anyakönyvi kivonat;
- katonai szolgálatot igazoló dokumentum / leszerelési papírok;
- iskolai végzettséget igazoló dokumentumok;
- orvosi dokumentumok (pl. kórház által kibocsátott, születést igazoló dokumentum, oltási igazolások);
- szülők, házastárs vagy gyermek személyazonosító és úti okmányai;
- bevándorlással kapcsolatos dokumentumok, pl. a szokásos tartózkodási hely szerinti ország által kibocsátott tartózkodási engedély;
- a tartózkodási hely szerinti ország hatóságai által kibocsátott egyéb dokumentumok (pl. munkáltatói igazolás, ingatlantulajdont igazoló dokumentum, lakásbérleti szerződés, iskolai dokumentum, megkeresztelést igazoló dokumentum);
- szomszédok és a közösség más tagjai által eskü alatt tett nyilatkozat írásos dokumentációja.

33. Az ügy szempontjából releváns országokkal kapcsolatos információk közé tartoznak az állampolgársági és más nemzeti jogszabályok, azok alkalmazásának, valamint annak vizsgálatát segítő információk, hogy az adott ország végrehajtó hatóságai milyen mértékben tartják tiszteletben az igazságszolgáltatási szervek által hozott döntéseket. Ezek az információk különböző kormányzati és egyéb forrásokból szerezhetők be. Bizonyos esetekben az állampolgársági jogszabályok és azok alkalmazásának komplexitása egy adott országban szükségessé teheti szakértő bevonását.

34. Az érintett országokkal kapcsolatos információk pontossága érdekében azokat lehetőleg több, megbízható és semleges forrásból kell beszerezni. Ilyen forrás lehet például az adott ország állampolgársági eljárásokért felelős hatósága, vagy olyan nem állami testületek, amelyek nagy tapasztalattal rendelkeznek az állampolgársági ügyek nyomon követése és felülvizsgálata terén. Nagyon fontos az érintett országokkal kapcsolatos adatok rendszeres frissítése, ami lehetővé teszi az adott országban érvényben lévő állampolgársági jogszabályok és a vonatkozó gyakorlatok esetleges változásainak figyelembevételét. Az eljárás során az érintett országokkal kapcsolatban felhasznált információknak azt az időszakot kell tükrözniük, amikor az ügyben vizsgált, az állampolgársággal kapcsolatos események történtek. Az adott országgal kapcsolatos információk értékelése és felhasználása során azt is figyelembe kell venni, ha az állampolgársági jogszabályok alkalmazásában részt vevő tisztviselők az adott országon belül régióként eltérő gyakorlatot követnek.

b) A bizonyítással kapcsolatos kérdések

35. A hontalansági eljárást lefolytató hatóságoknak a kérelemmel kapcsolatban minden rendelkezésre álló írásbeli és szóbeli bizonyítékot figyelembe kell venniük.

36. A hontalan személy 1954. évi egyezmény 1. cikk (1) bekezdésében szereplő definíciója egy bizonyos státusz hiányának, konkrétan annak bizonyítását követeli meg, hogy a kérelmezőt egyetlen állam sem tartja saját joga alapján állampolgárának. Ez komoly kihívás elé állítja a kérelmezőt, és orientál azzal kapcsolatban, hogyan kell alkalmazni a bizonyításra vonatkozó szabályokat a hontalansági eljárás során.

A bizonyítási teher

37. Jogi eljárásokban a bizonyítási teher ahhoz a kérdéshez kapcsolódik, hogy melyik félnek kell bizonyítania állítását. A közigazgatási és a bírói eljárásokban jellemzően a kérelmező köteles bizonyítékokkal alátámasztani állítását. A hontalansági eljárásban a bizonyítás terhe elvileg megoszlik: a kérelmező és az ügyben eljáró tisztviselő együttműködik a bizonyítékok feltárása és a tényállás

felderítése során. E kollaboratív folyamat célja annak tisztázása, hogy a kérelmező megfelel-e az 1954. évi egyezmény kritériumainak. A kérelmezőnek teljes körűen és őszintén be kell számolnia helyzetéről, valamint be kell csatolnia a rendelkezésre álló bizonyítékokat. Ugyanakkor az eljáró hatóság köteles megszerezni és bemutatni minden, ésszerű keretek között beszerezhető bizonyítékot, amely segítheti a kérelmező státuszának objektív meghatározását. Ez a nem akkuzatorius megközelítés számos olyan részes államra jellemző, amely hontalansági eljárást alkalmaz.

38. A hontalanság természetéből adódóan a hontalansági kérelmet benyújtó személy gyakran nem – vagy alig – rendelkezik olyan dokumentumokkal, amelyekkel alá tudná támasztani kérelmét. Ezt figyelembe kell vennie a hontalansági eljárást lefolytató hatóságnak, és adott esetben el kell fogadnia a kérelmező magyarázatát azzal kapcsolatban, miért nem rendelkezik a szükséges dokumentumokkal.¹²

A bizonyítottság szintje

39. A bizonyítás terhéhez hasonlóan a bizonyítási szint, illetve a hontalansági eljárásban minimálisan elvárt bizonyítékok vonatkozásában is figyelembe kell venni a hontalanság bizonyításának nehézségeit, különösen annak fényében, milyen következményekkel jár a kérelem elutasítása. Magas bizonyítási szint előírása a hontalanság bizonyításával kapcsolatban ellentmondana az 1954. évi egyezmény céljának és rendeltetésének. Ezért a részes államok számára ajánlott a menekültügyi eljárásnál jellemző bizonyítottsági szint alkalmazása, vagyis a hontalanság akkor tekinthető bizonyítottnak, ha „ésszerű mértékben” megállapításra került, hogy a kérelmezőt egyetlen állam sem tekinti saját joga alapján állampolgárának.¹³

40. Az állampolgárság hiányát nem szükséges a világ minden államával kapcsolatosan megállapítani, csak azon országok vonatkozásában kell megvizsgálni, amelyekhez a kérelmezőt az ügy szempontjából releváns kötelék fűzi, vagyis annak területén született, valamely szülője vagy házastársa az adott ország állampolgára, vagy az adott állam a szokásos tartózkodási helye szerinti állam.¹⁴ Az ennek alapján az állampolgársággal kapcsolatban tett megállapítás ügyszempontú jelentőségű, kivéve ha az eljáró hatóság olyan egyértelmű bizonyítékkal rendelkezik, amely szerint a kérelmező egy adott ország állampolgára. Ilyen helyzetben bizonyíték lehet például egy másik ország honosítási ügyekben eljáró hatóságától származó dokumentum, amely azt igazolja, hogy a kérelmező az adott ország állampolgára lett honosítási eljárást követően, vagy olyan információ, amely azt támasztja alá, hogy a kérelmező automatikusan megszerezte egy adott ország állampolgárságát az ott érvényben lévő jogszabályok és joggyakorlat alapján.¹⁵

41. Abban az esetben, ha a kérelmező nem működik együtt a tények feltárása során – például szándékosan visszatart a személye azonosítására szolgáló információkat –, a hontalanság tényállása akkor sem tekinthető ésszerű mértékben bizonyítottnak, ha a hatóság egyébként nem talált meggyőző bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a kérelmező valamely állam állampolgára. Ilyen esetben elutasítható a kérelem, kivéve ha a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján ésszerű mértékben bizonyítottnak tekinthető a hontalanság ténye.¹⁶ Ezt az esetet meg kell azonban különböztetnünk attól a helyzettől, amikor a kérelmező szeretne, de nem képes olyan bizonyítékokat vagy nyilatkozatokat felmutatni, amelyek kellő mértékben alátámasztanák az általa elmondottakat.

¹² További rugalmasságra van szükség olyan esetekben, amikor a kérelmező nehezen tud beszerezni hitelesített vagy pecséttel ellátott hivatalos dokumentumokat külföldi hatóságoktól.

¹³ Lásd az UNHCR a menekültügyi eljárás és az eljárás során alkalmazandó kritériumok kézikönyve című dokumentumának (újra kibocsátva 2011-ben) 42. bekezdését; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. A menekültügyi eljárás kontextusában egy kérelmező üldözéstől való félelme akkor tekinthető megalapozottnak, ha „ésszerű mértékben” bizonyítást nyert, hogy a kérelmező további tartózkodása a származási országában elfogadhatatlan körülményeket jelentene számára a [menekültekre vonatkozó] definícióban meghatározott okok miatt.” Lásd még UNHCR A bizonyítási teheréről és a bizonyítás fokáról menekültügyben (1998. december); <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

¹⁴ Lásd A definíciós iránymutatás 11. pontját; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹⁵ Lásd A definíciós iránymutatás 20–37. pontjait a más országokból származó bizonyítékok kezelésével kapcsolatban,

ideértve azok konzuli hatóságait is; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹⁶ A szavahihetőséggel kapcsolatban lásd az alábbi részt.

c) A bizonyítékok súlyozása

42. Ha a hontalansági eljárás során rendelkezésre állnak bizonyítéknak minősülő dokumentumok, ezeket általában nagyobb súllyal kell figyelembe venni, mint a kérelmező által elmondottakat. Ha a kérelmező körülményeivel kapcsolatban csak korlátozott mértékben, vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre dokumentumok, nagyobb súllyal kell figyelembe venni a kérelmező által szóban vagy írásban közölt információkat, az érintett országgal kapcsolatban rendelkezésre álló információkat, valamint az érintett ország hatóságai által nyújtott információkat. Az alábbi bekezdésekben a hontalansági eljárás során általában felhasznált bizonyítékok súlyozásával kapcsolatos rész a definíciós iránymutatásban szereplő, idevágó résszel együtt olvasandó.

Útlevél

43. Az eredeti és érvényes útlevél megléte esetén feltételezhető, hogy az útlevél tulajdonosa az útlevelet kibocsátó ország állampolgára. Ezt a feltételezést azonban megcáfolhatják olyan bizonyítékok, amelyek szerint a kérelmező valójában nem állampolgára az adott országnak – például az adott országban az útlevél kibocsátásának nem feltétele az állampolgárság, vagy az útlevelet tévedésből bocsátotta ki olyan hatóság, amely nem járhatott volna el állampolgársági ügyekben. Ilyen esetekben az útlevél nem tükrözi az adott ország állásfoglalását a kérelmező állampolgárságával kapcsolatban. Ha az útlevél hamis vagy nem hiteles, nem merül fel az, hogy a kérelmező az adott ország állampolgára.¹⁷

Külföldi hatóságoktól kért és általuk szolgáltatott adatok

44. A külföldi hatóságok által szolgáltatott információ általában döntő jelentőségű a hontalansági eljárás kimenete szempontjából. Kisebb azonban az ilyen információk jelentősége, ha az eljáró hatóság egyébként is rendelkezik megfelelő bizonyítékokkal. Az eljáró hatóság semmilyen körülmények között nem veheti fel a kapcsolatot egy másik ország hatóságaival, ha a kérelmező megalapozott állítása szerint az adott országban üldözésnek lenne kitéve, kivéve ha egyértelműen bebizonyosodott, hogy a kérelmező nem menekült, és kiegészítő védelemre sem jogosult.

45. A hontalansági eljárásban rugalmasságra lehet szükség a külföldi hatóságokkal való kapcsolatfelvétel során, melynek célja annak megállapítása, hogy a kérelmező az adott ország állampolgára-e. Egyes külföldi hatóságok hajlandók válaszolni közvetlenül egy másik ország hatóságától érkező megkeresésre, míg más hatóságok csak magánszemélyek megkeresésére reagálnak.¹⁸

46. Ha a hontalansági eljárást lefolytató hatóság megkeresi egy másik állam hatóságát a kérelmező állampolgárságával kapcsolatban, mérlegelnie kell, milyen súllyal veszi figyelembe a megkeresett hatóság válaszát, vagy éppen a válasz hiányát.¹⁹

47. Ha a külföldi hatóság által szolgáltatott információ arra utal, hogy a helyi jogszabályokat hibásan alkalmazták a tényekkel vagy az ügygel kapcsolatban, vagy hibásan értékelték a tényeket, a válasz nem játszhat szerepet a döntés során. A hontalansági eljárásban annak meghatározása során, hogy a kérelmező egy adott állam állampolgára-e, az érintett állam szubjektív állásfoglalása játszik központi szerepet.²⁰ Amennyiben a rendelkezésre álló idő engedi, az eljáró hatóság szóvá teheti a felmerülő

¹⁷ Ezekkel a kérdéskörökkel kapcsolatban lásd A definíciós iránymutatás 38–39. pontjait; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

¹⁸ Az államok olykor két- vagy többoldalú megállapodást kötnek az állampolgársági ügyekhez kapcsolódó információcseréről. Ilyen megállapodás például az állampolgárságot igazoló dokumentumok kibocsátásáról szóló 1999. évi egyezmény, amelyhez a Nemzetközi Személyi Jogállapot Bizottság, az Európai Unió és az Európa Tanács tagországai csatlakozhatnak.

¹⁹ Ezzel kapcsolatban A definíciós iránymutatás 34. pontja nyújt segítséget; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

²⁰ Lásd A definíciós iránymutatás 38-39. pontjait, melyek szerint a helyi jogszabályok hibás alkalmazása egy kérelmező ügyében nem releváns az adott ország állásfoglalásának szempontjából; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

problémákat a külföldi hatóságnak, és pontosítást kérhet a kérelmező állampolgárságával kapcsolatban. Ez időnként valóban azt eredményezi, hogy a külföldi hatóság elismeri, hogy a kérelmező az állampolgára, vagy legalábbis jogosult az állampolgárság megszerzésére.

Meghallgatás

48. A kérelmezővel folytatott személyes meghallgatás nagy segítséget nyújt a döntéshozónak abban, hogy a bizonyítékokkal kapcsolatban felmerülő kérdéseket tisztázza. Nyitott (kifejtős) kérdések használata és bizalmas légkör kialakítása²¹ segít a kérelmezőnek abban, hogy teljes nyíltsággal beszéljen az ügyével kapcsolatos körülményekről.²² A meghallgatás elején emlékeztetni kell a kérelmezőt arra, hogy kötelessége együttműködni a hatósággal. A kérelmezőtől azonban csak az várható el, hogy legjobb képessége szerint válaszoljon a kérdésekre – sok kérelmező olyan alapvető információkkal sincs tisztában, hogy hol született, vagy bejegyezték-e a születését. Általában egyetlen meghallgatás elegendő a kérelmező történetének feltárásához, néha azonban további meghallgatásra is szükség lehet.

A szavahihetőséggel kapcsolatos kérdések

49. A kérelmező szavahihetősége nem merül fel kérdésként olyan esetekben, amikor a hontalansági kérelem ügyében a rendelkezésre álló dokumentumok és az érintett országról összegyűjtött információk alapján döntés hozható. Ha azonban csak kevés dokumentum áll rendelkezésre, vagy egyáltalán nincs bizonyító erejű dokumentum, az eljáró hatóságnak nagyobb mértékben kell támaszkodnia a kérelmező által elmondottakra. Ilyen esetekben merülhet fel a kérelmező szavahihetőségének kérdése. A kérelmező szavahihetőségének megítélése során a döntéshozó objektív indikátorokat mérlegelhet, például kellő részletességű-e a kérelmező beszámolója, összhangban vannak-e a kérelmező által szóban és írásban elmondottak, összhangban vannak-e a kérelmező által elmondottak a tanúk beszámolóival és az érintett országra vonatkozó információkkal, és mennyire reálisak a kérelmező által elmondottak.

50. A kérelmezőtől csak olyan tények ismerete várható el, amelyekről a releváns események idején iskolázottságának és életkorának megfelelően tudhatott. Az állampolgársági jogszabályok és az állampolgársági kérdésekben alkalmazott közigazgatási gyakorlat általában bonyolult. A kérelmező nem feltétlenül tudja világosan elmagyarázni, miért hoztak a hatóságok egy bizonyos döntés, vagy éppen milyen gyakorlatot alkalmaznak az érintett országok állampolgársági kérdésekben. Ha a kérelmező etnikuma lényeges a kérelem elbírálásának szempontjából, annak ellenőrzése során, hogy mennyire ismeri népe kultúráját és nyelvét, figyelembe kell venni a kérelmező iskolázottságát és azt, hogy nem feltétlenül érti pontosan etnikuma hagyományait. Ha a kérelmező következetesen kitér bizonyos kérdések megválaszolása elől, az joggal ébreszt kételyeket szavahihetőségével kapcsolatban. Különösen igaz ez olyan esetekben, amikor a kérelmező indokolás nélkül megtagadja a választ bizonyos kérdésekre.

51. A kérelmező által elmondottak hihetőségének megítélése során a döntéshozónak mérlegelnie kell, hogy a kérelmező által előadott történet mennyire koherens, és mennyire van összhangban az érintett országok állampolgársági jogszabályairól és gyakorlatáról rendelkezésre álló, megbízható forrásból származó információkkal, valamint a rendelkezésre álló dokumentumokkal és más bizonyítékokkal.²³ Néhány kisebb ellentmondás még nem indokolja a szavahihetőség megkérdőjelezését, főleg ha nem releváns részletekről vagy évekkal korábban történt eseményekről van szó. Ha a kérelmező beszámolója nincs összhangban az érintett országgal kapcsolatban rendelkezésre álló információkkal,

²¹ Lásd az UNHCR: A menekültügyi eljárás és az eljárás során alkalmazandó kritériumok kézikönyve című dokumentumának (újra kibocsátva 2011-ben) 200. pontját; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>

²² A meghallgatási-technikákkal kapcsolatban az UNHCR Menedékkérők meghallgatása (RLD 4), 1995, című dokumentuma tartalmaz általános információkat; <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ccea3304.pdf>.

²³ Lásd még UNHCR: A bizonyítási teher és a bizonyítás foka menekültügyben (1998); <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3338.pdf>.

ellenőrizni kell, hogy az adott ország különböző régióiban nem alkalmaznak-e eltérő gyakorlatokat állampolgársági ügyekben.

52. Megjelenés és viselkedés alapján nem szabad megítélni a kérelmező szavahihetőségét. Sok kérelmező feszült, szűkszavú vagy defenzív a meghallgatás során, ami gyakran a hontalan mivoltból adódó hosszabb-rövidebb ideig elszenvedett súlyos diszkrimináció következménye. A kérelmező és a döntéshozó közötti kulturális különbségek szintén lehetetlenné teszik, hogy a döntéshozó megalapozott következtetéseket vonjon le a kérelmező megjelenése, viselkedése alapján.

53. Nem szabad negatív következtetéseket levonni akkor sem, ha a kérelmezőnek nem volt lehetősége arra, hogy megfelelő körülmények között tartott személyes meghallgatás keretében tisztázza az ellentmondásokat, diszkrepanciákat vagy észrevételeket tegyen.

54. A hontalanság akár olyan esetekben is megállapítható, amikor a szavahihetőség problémája a kérelmező beszámolójának lényeges, releváns részleteivel kapcsolatban merül fel. A kérelmező beszámolóját ilyen esetekben más bizonyítékok, például az érintett országra vonatkozó információk tükrében kell értékelni, ugyanis nem zárható ki, hogy ezek az információk alátámasztják a hontalanság tényét.²⁴

V. TOVÁBBI ELJÁRÁSI MEGFONTOLÁSOK

a) Csoportos elbírálás

55. A hontalanság természetéből adódóan az eljárások során egyedi elbírálást alkalmaznak a hatóságok, hiszen ez a legalkalmasabb módszer a kérelmező egyedi körülményeinek vizsgálatára. A hontalansági eljárást alkalmazó országokra mindezidáig ez a megközelítés jellemző. A legtöbb ilyen ország részese az 1954. évi egyezménynek, és az állampolgársággal/hontalansággal kapcsolatos elbírálást migrációs kontextusban végzik.

56. A hontalan státusz azonban Prima facie alapon²⁵ is megítélhető egy adott csoport minden tagjának, az egyedi körülmények vizsgálata nélkül. Ez a megoldás olyan esetekben merül fel, amikor egyértelmű és objektív bizonyítékok tanúskodnak arról, hogy a csoport tagjai nem rendelkeznek állampolgársággal, és prima facie alapon teljesítik az 1954. évi egyezmény 1. cikk (1) bekezdésében meghatározott kritériumokat. Ha nem merül fel ezzel ellentétes bizonyíték, akkor annak megállapítása során, hogy egy adott személy jogosult-e az egyezmény által biztosított védelemre, az a meghatározó, hogy a személy tagja-e a csoportnak, amely teljesíti az 1. cikk (1) bekezdésében szereplő kritériumokat.

57. A prima facie alapon történő elismerés nem jelent kiegészítő kategóriát vagy alacsonyabb státuszt, egyszerűen csak egy másfajta hatékony bizonyítási eljárást takar, melynek eredményeképpen az adott csoport tagjai az 1954. évi egyezménynek megfelelően elismert hontalan státuszt kapnak. Elismert hontalanként ezek a személyek mindaddig élvezhetik a státusszal járó jogokat, amíg státuszuk meg nem szűnik. Az egyedi elbírálási mechanizmusokhoz hasonlóan ilyen esetekben is biztosítani kell a megfelelő jogorvoslati lehetőséget a csoport tagjai számára, hogy a hontalan státuszra vonatkozó kérelmük ügyében prima facie alapon hozott negatív döntés esetén fellebbezhessenek.

58. A csoportos elbírálás során indokolt esetben, egyedi alapon alkalmazhatók az 1954. évi egyezmény 1. cikk (2) bekezdésében szereplő kizáró rendelkezések. Az 1. cikk (2) bekezdésének

²⁴ Hasonló megközelítés alkalmazandó a menekültstátusz elbírálása során. Lásd az UNHCR A menekültügyi eljárás és az eljárás során alkalmazandó kritériumok kézikönyve című dokumentumának (újra kibocsátva 2011-ben) 42. pontját; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. A hontalansági eljárás természetéből adódóan a szavahihetőséggel kapcsolatos problémák kisebb valószínűséggel vezetnek a kérelem elutasításához hontalansági eljárásban, mint menekültügyi eljárásban.

²⁵ A prima facie technikát a menekültügyi eljárás során alkalmazzák, általában csoportos elbírálás esetén, időnként azonban egyedi kérelmek elbírálására is.

hatálya alá eső személyek nem jogosultak az 1954. évi egyezményben foglalt védelemre, annak ellenére, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében meghatározott kritériumok alapján hontalan személynek minősülnek.²⁶

b) Fogva tartás

59. A védelmi státuszra irányuló kérelmet benyújtó személyek rutinszerű fogva tartása a hontalanságra hivatkozva önkényes gyakorlat.²⁷ Természetéből adódóan a hontalanság nagy mértékben korlátozza a hontalan hozzáférését olyan személyazonosító és úti okmányokhoz, amelyekkel az állampolgárok általában rendelkeznek. Emellett sok hontalan személy egyetlen országban sem rendelkezik tartózkodási engedéllyel. Ezért a dokumentumok vagy a tartózkodási/bevándorlási engedély hiányára hivatkozva nem tarthatók fogva hontalan személyek. Az ICCPR 9. cikke, amely a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot rögzíti, tiltja a jogellenes és önkényes fogva tartást. A fogva tartás akkor jogszerű, ha azt a belső jog szabályozza – ideális esetben maximálja is az ilyen jellegű fogva tartás időtartamát –, és a fogva tartást bíróság rendszeresen felülvizsgálja. A fogva tartás akkor nem önkényes, ha az adott esetben szükséges, indokolt, arányos, és nem diszkriminatív. A határozatlan idejű és kötelező jelleggel alkalmazott fogva tartás minden esetben önkényesnek minősül.²⁸

²⁶ Az 1. cikk (2) bekezdése olyan személyekkel foglalkozik, akik nem jogosultak a védelemre vagy azért, mert más módon is szerezhetnek védett státuszt, vagy pedig viselkedésük miatt:

„2. A jelen Egyezmény nem vonatkozik:

- (i) olyan személyekre, akik jelenleg – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll;
- (ii) olyan személyekre, akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek;
- (iii) olyan személyekre, akiket illetően komoly okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy:
 - (a) a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el;
 - (b) a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el;
 - (c) az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében véttek.

²⁷ A migránsok fogva tartásával kapcsolatban lásd az ENSZ önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportjának általános állásfoglalását:

„58. ...a migránsok fogva tartásának gyakorlatát fokozatosan meg kell szüntetni. Az irreguláris helyzetbe került migránsok nem követtek el bűncselekményt. Az irreguláris migránsok kriminalizálása túllépi az állam területének védelmét és az irreguláris migrációs hullámok szabályozását célzó legitim erőfeszítéseinek elfogadható kereteit.

59. Ha az adott rendszer alkalmazza az adminisztratív fogva tartás gyakorlatát, az arányosság elvének megfelelően azt kivételes megoldásként kell alkalmazni, amelyet szigorú jogi eszközökkel kell szabályozni, és gondoskodni kell a megfelelő igazságszolgáltatási/bírói garanciákról. A vonatkozó jogszabályokban egyértelműen meg kell határozni, milyen indoklással tarthatók fogva irreguláris migránsok; pl. személyazonosság megállapítása, szökés kockázata, a kiutasítás végrehajtásának biztosítása.”

Az ENSZ önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportja, jelentés az Emberi Jogi Tanácsnak (A/HRC/13/30), 2010; <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Annual.aspx>.

Konkrétan a hontalan személyekkel kapcsolatban lásd a Végrehajtó Bizottság 2006. évi 106 (LV1) számú határozatát, amely „felszólítja az államokat arra, hogy ne tartsanak fogva hontalan személyeket pusztán hontalanságukra hivatkozva, és kezeljék őket a nemzetközi emberi jogi szabályokkal összhangban...”

²⁸ Lásd az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának határozatát a van Alpen kontra Hollandia (305/1988 számú közlemény, 5.8 bekezdés), 1990; az A kontra Ausztrália (560/1993 számú közlemény, 9.4 bekezdés), 1997; és a Danyal Shafiq kontra Ausztrália (1324/2004 számú közlemény, 7.3 bekezdés), 2006 ügyben. A menekültekkel kapcsolatban a Végrehajtó Bizottság 1986. évi 44 (XXXVII) számú határozata leszögezi, hogy a menedékkérők fogva tartását alapesetben kerülni kell, és ha mégis szükség van a fogva tartásra, akkor az csak a jogszabályoknak megfelelően, vagyis a következő helyzetekben/célból alkalmazható: személyazonosság meghatározása; adatgyűjtés a konkrét esettel kapcsolatban; a személy szándékosan

60. A fogva tartást kivételes eszközként kell kezelni, alkalmazása csak olyan esetben indokolt, ha alapos megfontolás után a kevésbé korlátozó jellegű megoldások elégtelennek bizonyulnak ahhoz, hogy a jogszerű fogva tartás céljait elérjék. A fogva tartás szükségességének és arányosságának mérlegelése során fontolóra kell venni olyan alternatív megoldások alkalmazását, mint a jelentkezési kötelezettség, óvadék, strukturált közösségi felügyelet vagy az esetkezelő programok. A fogva tartással kapcsolatos általános alapelvek a fortiori vonatkoznak a gyermekekre, akik semmilyen körülmények között nem tarthatók fogva.

61. A hontalansági kérelmek elbírálására váró fogva tartott személyeket elítélt bűnelkövetőktől és előzetes letartóztatásban lévő vádlottaktól elkülönítve kell elhelyezni.²⁹ Továbbá minden esetben szükséges a fogva tartás bírói felügyelete, és a fogva tartottak számára biztosítani kell a jogi képviselést, ideértve a rászorulóknak számára nyújtott ingyenes jogi tanácsadást is.

62. A hontalan személyek azonosítását vagy állampolgársági státuszának meghatározását célzó folyamat hiánya a kérelmezők tartós vagy határozatlan idejű fogva tartását eredményezheti. A hontalansági eljárás ezért fontos szerepet játszik a tartós és/vagy önkényes fogva tartás kockázatának csökkentésében.

c) Az UNHCR szerepe

63. Az UNHCR számos módon segíti a részes államokat abban, hogy azok teljesítsék a hontalanokkal kapcsolatos kötelezettségeiket.³⁰ A különböző országokban alkalmazott hontalansági eljárásokkal kapcsolatos átfogó ismereteire, valamint a hontalansági és állampolgársági eljárásokkal kapcsolatos széles körű tapasztalataira építve az UNHCR segítséget nyújt új hontalansági eljárások kidolgozásában és már meglévő eljárások fejlesztésében.³¹ Továbbá az UNHCR elősegítheti a különböző országok hatóságai között a hontalansági eljárásokkal kapcsolatos információcserét, valamint információforrásként funkcionálhat az állampolgársági jogszabályokkal és gyakorlatokkal kapcsolatban.³² Annak lehetővé tétele a kérelmezők számára, hogy felvegyék a kapcsolatot az UNHCR-rel szintén fontos szerepet játszik az eljárás tisztességességének biztosításában. Végül pedig indokolt esetben az UNHCR maga is végezhet hontalanság-meghatározást, egyének és csoportok esetében egyaránt.

d) Befogadás más országba

64. A hontalansági kérelmet benyújtók némelyike reálisan számíthat arra, hogy egy másik ország befogadja vagy visszafogadja őket, például az állampolgárság odaítélése vagy újra odaítélése révén. Ezek az esetek – amelyek elsősorban migrációs kontextusban fordulnak elő – felvetik az érintett államok együttműködésének szükségességét a megfelelő megoldás kidolgozása érdekében. A

megsemmisítette dokumentumait, vagy hamis dokumentumokat nyújtott be a hatóságok félrevezetése érdekében; nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági aggályok miatt.

²⁹ A menedékkérők fogva tartásával kapcsolatos útmutatást lásd ugyanott.

³⁰ Az ENSZ Közgyűlése 61/137 számú határozatának 4. bekezdése:

„... megjegyzi a Főbiztos hontalan személyek azonosításával, a hontalanság megelőzésével és az ilyen esetek számának csökkentésével, valamint a hontalan személyek védelmével kapcsolatos munkáját; és felszólítja a Menekültügyi Főbiztosságot arra, hogy a Közgyűlés vonatkozó és a Végrehajtó Bizottság határozatainak megfelelően folytassa tevékenységét e területen.”

³¹ 2006. évi 106 (LVII) számú határozatában a Végrehajtó Bizottság felkéri az UNHCR-t arra, hogy „aktív tájékoztatást folytasson, és ha szükséges, nyújtson képzést kormányzati hatóságoknak a hontalan személyek azonosítását, regisztrálását, valamint számukra a hontalan státusz megítélését célzó mechanizmussal kapcsolatban”, valamint arra, hogy „nyújtson technikai segítséget a részes államoknak az 1954. évi egyezmény alkalmazásával kapcsolatban az egyezmény rendelkezéseinek következetes alkalmazása érdekében” (t) és (x) bekezdések).

³² Szintén kívánatos, hogy az államok használják az állampolgársági adatbázisokat, pl. az UNHCR Refworld adatbázisát (www.refworld.org), vagy olyan regionális forrásokat, mint az Európai Unió Democracy Observer (EUDO) állampolgársági jogszabályokkal kapcsolatos adatbázisa (<http://eudo-citizenship.eu/national-citizenship-laws>) és az Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP) (www.afri-map.org).

befogadást vagy visszafogadást célzó erőfeszítések indokolhatók lehetnek, de ezekre csak a hontalansági eljárás után kerülhet sor. A hontalansági eljárás felfüggesztése nem megfelelő megoldás ilyen esetekben, mivel annak érdekében, hogy a kérelmező teljes körűen élvezhesse az őt megillető védelmet és jogokat, fontos, hogy megkapja hivatalosan a hontalan státuszt.

e) Az eljárással és a bizonyítással kapcsolatos további biztosítékok egyes csoportok esetén

65. Bizonyos csoportok esetén különösen nehéz az állampolgársági státusz meghatározása. Az életkorral, nemmel és sokszínűséggel kapcsolatos megfontolások szükségessé teszik, hogy egyes kérelmezők esetén a hatóságok speciális biztosítékokat alkalmazzanak az eljárás és a bizonyítás összefüggésében annak érdekében, hogy a hontalansági eljárásban tisztességes döntés szülessen.

66. A gyermekek, különösen a kísérő nélküli gyermekek számára gyakran komoly nehézséget okoz, hogy állampolgárságukkal kapcsolatban akár alapvető információkat közöljenek. A hontalansági eljárást alkalmazó államoknak ilyen esetekben a gyermek mindenek felett álló érdekeinek megfelelően kell eljárniuk az állampolgárság meghatározása és a hontalan státusz elbírálása során.³³ A kiskorú kérelmezők esetén alkalmazandó további speciális biztosítékok: kérelmük prioritásként való kezelése; megfelelően képzett jogi képviselő, meghallgatás-vezető és tolmács biztosítása; valamint annak elfogadása, hogy az állam nagyobb részt vállaljon a bizonyítási teherből.

67. Bizonyos esetekben hasonló megfontolások vonatkozhatnak fogyatékkal élő személyekre,³⁴ akik számára nehézséget okoz az állampolgárságukkal kapcsolatos információszolgáltatás. A döntéshozóknak figyelembe kell venniük azt a tényt, hogy a diszkrimináció miatt a fogyatékkal élők esetén gyakrabban fordul elő, hogy a kérelmező nem rendelkezik személyazonosító vagy más dokumentumokkal.

68. Kívánatos, hogy a hatóság minden kérelmezőnek felajánlja annak lehetőségét, hogy a meghallgató és a jelen lévő tolmács a kérelmezővel azonos nemű legyen. A meghallgató és a tolmácsok legyenek képesek kezelni a kérelmezők esetleges kulturális és vallási érzékenységét, valamint olyan egyéni tényezőkből adódó sajátosságokat, mint az életkor vagy az iskolázottság. A diszkrimináció miatt a nők gyakran további nehézségekkel szembesülnek az állampolgárság megállapítása szempontjából lényeges dokumentumok, például a születési anyakönyvi kivonat beszerzése során.

VI. HONTALANSÁGI ELJÁRÁS OLYAN ESETEKBE, AMIKOR NEM ALKALMAZHATÓ AZ 1954. ÉVI EGYEZMÉNY

69. Sok hontalan, aki megfelel az 1954. évi egyezmény kritériumainak olyan országban tartózkodik, amely nem részese az egyezménynek. Azonban számos, az egyezményhez nem csatlakozó ország vezetett be hontalansági eljárást valamilyen formában, hogy kezeljék a területükön tartózkodó hontalan személyek problémáját, ezáltal teljesítve a nemzetközi emberi jogi normákból fakadó kötelezettségeket. Ebből a szempontból a hontalanság jogilag releváns tény, például az önkényes fogva tartás elleni védelemmel kapcsolatban (ICCPR 9. cikk, (1) bekezdés), a nők ahhoz való jogával kapcsolatban, hogy a férfiakkal azonos bánásmódban részesüljenek állampolgársági ügyekben (A nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény

³³ A felnőtt kísérőtől elszakított gyermek számára biztosítani kell a hozzáférést a gyermek mindenek felett álló érdekeinek meghatározását célzó eljáráshoz. A hontalansági eljárás végeredménye – a menekültügyi eljárások kimenetéhez hasonlóan – részét képezi a gyermek mindenek felett álló érdekei meghatározásának. A menekültügyi eljárással és a mindenek felett álló érdekek meghatározásával kapcsolatban lásd az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának „Az UNHCR irányelvei a gyermek mindenek felett álló érdekeinek meghatározására vonatkozóan” című dokumentumát, 2008. május.

³⁴ A fogyatékkal élők jogairól szóló egyezmény elismeri, hogy „a fogyatékoság alakulóban lévő fogalom, és a fogyatékkal élő személy, valamint a környezeti akadályok és a társadalmi attitűd interakciójának következménye, amelyek megakadályozzák, hogy ezek az emberek teljes körűen és ténylegesen, másokkal egyenlő módon részt vegyenek a társadalom életében”, Bevezető, (e) bekezdés.

9. cikke); és a gyermek állampolgársághoz való jogával kapcsolatban (ICCPR 24. cikk (3) bekezdés és a gyermekjogi egyezmény 7. cikke (1) bekezdése).

70. A de facto hontalan személyek sem tartoznak az 1954. évi egyezmény hatálya alá. A de facto hontalanságnak nincs nemzetközileg elfogadott definíciója, de a fogalomra implicit módon hivatkozik az 1961. évi egyezmény záróokmánya.³⁵ A terminus jelenlegi értelmezése szerint a de facto hontalan személynek van állampolgári státusza, de a személy nem képes, vagy indokolt okok miatt nem kívánja igénybe venni az adott állam által nyújtott védelmet.³⁶ Egyes államok integrálták a de facto hontalanság fogalmát (bár nem feltétlenül ezen a néven) hontalansági eljárásaikba, és az 1954. évi egyezmény kritériumai mellett ebből a szempontból is vizsgálják a hontalansági kérelem megalapozottságát.

71. Kívánatos, hogy az 1954. évi egyezmény hatálya alá eső hontalanok mellett a de facto hontalanok számára is nyújtsanak védelmet az államok. A de facto hontalan személyek gyakran találják magukat irreguláris helyzetben, és sokuk tölt hosszabb időt fogva tartásban, mivel nem térhetnek vissza állampolgárság szerinti országukba. Az államok különböző tényezőket vesznek figyelembe annak eldöntése során, hogy milyen eljárás keretében kell elbírálni a de facto hontalan személyek kérelmét. E szempontok egyike az, hogy a folyamat elején gyakran még a kérelmező számára sem egyértelmű, hogy az 1954. évi egyezmény vagy a de facto hontalanság koncepciója szerint minősülhet hontalannak. Függetlenül attól, hogy sor kerül-e a de facto hontalanság elbírálására, az eljárás nem akadályozhatja meg a kérelmezőt abban, hogy menekültként, vagy az 1954. évi egyezményre hivatkozva hontalanként védelemért folyamodjon, mivel sikeres elbírálás esetén ez a státusz a nemzetközi jognak megfelelően szélesebb körű kötelezettségeket ró az államra, mintha de facto hontalanként ismernék el a kérelmezőt.

Fordítás: Afford Fordító- és Tolmácsiroda Kft.

Szakmai lektorálás: UNHCR

³⁵ Az 1954. évi egyezmény záróokmányának 3. bekezdése kifejezetten a de facto hontalansággal foglalkozik. Az ajánlás szerint kívánatos, hogy az egyezmény által nyújtott előnyöket kiterjesszék olyan személyekre is, akik az eljárást végző állami hatóság megítélése szerint jogos indokok miatt nem kívánják igénybe venni az államuk által nyújtott védelmet. Az 1961. évi egyezmény záróokmánya nem definiálja ugyan a de facto hontalan fogalmát, de ajánlást fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy ezek a személyek is részesüljenek az 1961. évi egyezmény által nyújtott előnyökből, és tényleges állampolgárságra tehessenek szert”.

³⁶ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának „A hontalan személyek fogalma a nemzetközi jogban – a szakértői találkozók végkövetkeztetései” című dokumentumának (2010, a továbbiakban a Pratói Következtetések) II.A. szakasza a következő definíciót javasolja:

„De facto hontalan személy az, aki az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tud, vagy jogos indokból nem akar élni az állampolgársága szerinti ország védelemével. Ebben az értelemben a védelem az állampolgárság szerinti ország azon jogát jelenti, mely szerint diplomáciai védelmet nyújt állampolgárai számára egy elítélendő nemzetközi cselekedet következményeivel szemben, ez a védelem diplomáciai és konzuli védelmet, valamint általános segítséget is magában foglalhat, például az állampolgárság szerinti országba való hazatéréssel kapcsolatban”.

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