



The UN Refugee Agency

Terjesztés
ÁLTALÁNOS

HCR/GS/12/03
2012. július 17.

Eredeti: ANGOL

A HONTALANSÁGRÓL SZÓLÓ 3. SZÁMÚ IRÁNYMUTATÁS: A hontalanok jogállása nemzeti szinten

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) a hontalanság kérdéskörének kezelésére vonatkozó kötelezettségeivel összhangban teszi közzé ezt az iránymutatást. E kötelezettségek kezdetben csak azokra a hontalan személyekre terjedtek ki, akik az UNHCR Alapszabálya 6 (A) (II) bekezdésének, valamint a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény 1. cikk (A) bekezdés (2) pontjának értelmében menekültnek minősültek. A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény 11. és 20. cikkeiből adódó feladatok ellátása érdekében a Közgyűlés 1974. évi 3274. (XXIX) és 1976. évi 31/36. sz. határozata az UNHCR mandátumát kiterjesztette az 1961. évi egyezmény hatálya alá eső személyekre is. Az UNHCR Végrehajtó Bizottságának 78. határozata általános felelősséggel ruházta fel a Főbiztosságot minden hontalan személy tekintetében, melyet a Közgyűlés 1995. évi 50/152. sz. határozata megerősített. Ezt követően a Közgyűlés 2006. évi 61/137. számú határozatával megerősítette a Végrehajtó Bizottság 106. határozatát, amely négy alapvető felelősségi kört határoz meg az UNHCR számára: a hontalanság felismerése/beazonosítása, megelőzése, csökkentése, valamint a hontalan személyek védelme.

A jelen iránymutatás a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény 50. évfordulója kapcsán folytatott szakértői konzultációk eredményeként jött létre, és mindenképp a 2010 decemberében Genfben megrendezett találkozó nyomán született, *Szakértői találkozó a hontalansági eljárásokról és a hontalan személyek jogállásáról – összegző következtetések* című dokumentum megállapításait tükrözi. A jelen iránymutatás együtt olvasandó az *Iránymutatás a hontalan státusz megállapítására irányuló eljárással kapcsolatban*, valamint az *Iránymutatás a „hontalan személy” meghatározásával kapcsolatban a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 1. cikkének (1) bekezdése szerint* című dokumentumokkal. Ezt az iránymutatáscsomagot az UNHCR hontalanságról szóló kézikönyveként publikáljuk majd.

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

I. BEVEZETÉS

1. A hontalanok általában nem tudják gyakorolni az emberi jogaik jelentős részét, és nem tudnak résztvenni teljes mértékben a társadalom életében. A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény („1954. évi egyezmény”) az alapvető jogok garantálásán keresztül próbálja orvosolni ezt a társadalmi kirekesztettséget. Az 1954. évi egyezmény és a nemzetközi emberi jogi szabályozás egyéb vonatkozó előírásai határozzák meg a hontalanok minimális jogait, illetve a kötelezettségeiket az egyezményben részes államok területén. A hontalanok részes államokbeli jogállásának – vagyis az őket a nemzeti jog alapján megillető jogok és terhelő kötelezettségek összességének – meg kell felelnie a releváns nemzetközi előírásoknak.
2. A jelen iránymutatás célja, hogy segítséget nyújtson az államoknak a megfelelő jogi státusz biztosításában a saját joghatóságuk alatt élő hontalanoknak. Az iránymutatás kitér az állam által az 1954. évi egyezmény alapján hontalanként elismert személlyel szemben tanú- és tandó bánásmód szabályaira, a hontalanság megállapítására irányuló eljárás alatt álló személy helyzetére, valamint a hontalanokkal szembeni megfelelő bánásmódra olyan államokban, melyek nem alkalmaznak a hontalanság megállapítására irányuló eljárást.¹ Az iránymutatás elemzi az 1954. évi egyezményben nem részes államokban élő hontalan, valamint *de facto* hontalannak minősülő helyzetét is.²
3. Az 1954. évi egyezmény viszonylag kevés figyelmet kapott eddig, az egyes államok jogalkalmazási gyakorlatáról alig van szakirodalom. Az iránymutatás vizsgálja az 1954. évi egyezmény alkalmazásának gyakorlatát is a részes államok szintjén.
4. Hontalanság többféle helyzetben előfordulhat. Így gyakori jelenség migrációs szituációkban, például akkor, ha egy adott ország állampolgára külföldön él, és ő vagy a gyermeke úgy veszti el az állampolgárságát, hogy a szokásos tartózkodási helye szerinti országát nem szerzi meg. A legtöbb hontalan azonban sosem hagyja el a lakhelye szerinti országot, a „saját országában” válik hontalanná. Az ő helyzetük *in situ*, tehát az eredeti, állandó lakhelyükön alakul ki, amely sokszor egyben a szülőhazájuk³ és gyakran az állampolgársági jogszabályokat kialakító, illetve végrehajtó hatóságok által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés miatt válnak hontalanná.
5. A hontalanokkal a nemzetközi előírásoknak megfelelően kell bánni, a tényleges jogállásuk a hontalanságuk okára tekintettel azonban változó lehet. A jelen iránymutatás elsőként a vonatkozó nemzetközi jogi előírásokat tárgyalja, majd pedig külön-külön vizsgálja a migráció eredményeként, illetve a „saját országukban” hontalanná válók jogállását.⁴

II. A NEMZETKÖZI JOG ÉS A HONTALANOK JOGÁLLÁSA

a) Hasonlóságok a menekültek és a hontalanok jogállása között

¹ Az eljárás kialakításának és alkalmazásának szempontjait az UNHCR *Iránymutatás a hontalan státusz megállapítására irányuló eljárással kapcsolatban* („eljárási iránymutatás”) című dokumentum tartalmazza, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html>.

² A „*de facto* hontalan” fogalmára alább a 48. pontban részletesen kitérünk. A hontalan személy fogalmának elemzéséhez lásd: UNHCR, *Iránymutatás a „hontalan személy” meghatározásáról a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 1. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban* („A definícióra vonatkozó iránymutatás”); <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

³ A „saját országában” kifejezés a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya („ICCPR”) 12. cikkének (4) bekezdéséből származik, értelmezését pedig az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága alakította ki.

⁴ Ezzel kapcsolatban lásd az alábbi 23. pontot, mely részletesen elemzi a „saját országában” maradás mindenkit megillető jogának természetét.

6. A hontalanok 1954. évi egyezményben meghatározott jogállását a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezményben („1951. évi egyezmény”) szabályozott menekült jogállásról mintázták. A két egyezmény szövegének összehasonlítása alapján jól látható, hogy az 1951. évi egyezmény több rendelkezését szó szerint vagy minimális változtatásokkal átvették az 1954. évi egyezmény szerkesztésekor. Ennek főként az az oka, hogy a két egyezmény megalkotása részben párhuzamosan folyt, és mindkettőt az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által 1949-ben létrehozott, a hontalansággal és az ahhoz kapcsolódó problémákkal foglalkozó ad hoc bizottság szövegezte.⁵ Ebből következően az 1951. évi egyezmény előkészítő dokumentumait (*travaux préparatoires*) figyelembe kell venni az 1954. évi egyezmény értelmezésekor.⁶
7. Az 1951. évi egyezményhez hasonlóan az 1954. évi egyezmény sem kizárólag azoknak a személyeknek biztosítja az egyezményben felsorolt jogokat, akiknek hontalan státuszát az UNHCR vagy valamely állam az erre szolgáló eljárás eredményeként elismerte. A hontalan személy ugyanis attól a pillanattól hontalannak minősül, hogy megfelel az 1954. évi egyezmény feltételeinek; e tény megállapítása pusztán deklaratív természetű. Az egyes személyeket az egyezmény alapján megillető jogok az adott személy adott országban való tartózkodásának természetétől függenek, melyet annak alapján kell értékelni, hogy mennyiben kötődik az adott személy a fogadó országhoz.
8. Bár a két egyezmény általános megközelítése hasonló, lényeges eltérések is vannak az 1954. évi és az 1951. évi egyezmények közt, így az 1954. évi egyezmény a másik egyezménnyel ellentétben nem tiltja a visszaküldést (*refoulement*, 1951. évi egyezmény 33. cikk), illetve nem nyújt védelmet a jogellenes belépés esetén alkalmazott büntetéssel szemben (1951. évi egyezmény 31. cikk). Emellett a munkavállalás és az egyesülés joga vonatkozásában is kevésbé kedvező bánásmódot ír elő az 1954. évi egyezmény, mint az 1951. évi egyezmény.⁷ A kiutasítással szembeni védelem terjedelme szintén különböző a két egyezményben.
9. Előfordul, hogy a hontalan egyben menekült is.⁸ Ilyen esetben fontos, hogy mindkét kérelem elbírálásra kerüljön, és indokolt esetben a kérelmező menekültstátuszát és hontalan jogállását is kifejezetten elismerjék. Továbbá, ha az adott nemzeti jog rendelkezik kiegészítő védelemről, beleértve a visszaküldés tilalmát (*refoulement*), az államnak ezeket az előírásokat alkalmaznia kell azokra a hontalan személyekre, akik megfelelnek az adott védelmi forma feltételeinek.⁹

b) Az 1954. évi egyezményben előírt bánásmód áttekintése

10. Az 1954. évi egyezmény 12–32. cikkei arra kötelezik az államokat, hogy széles körű polgári, gazdasági, szociális és kulturális jogokat biztosítsanak a hontalan

⁵ A 248 (IX) (B). számú határozat (1949. augusztus 8.). Az eredeti elképzelés szerint a hontalanok védelmét egy kiegészítő jegyzőkönyv szabályozta volna, mely a jegyzőkönyvben foglalt eltérésekkel biztosította volna a menekültügyi egyezményben meghatározott jogokat. Végül azonban önálló dokumentumként fogadták el a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezményt. Az egyezmény szövegezésének történetét Nehemiah Robinson részletesen leírja az előkészítő dokumentumokról készített elemzésében: *Kommentár a hontalanok jogállásáról szóló egyezményhez: történeti háttér és értelmezés*, 1955, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> („Robinson-féle kommentár az 1954. évi egyezményhez”).

⁶ Lásd alább különösen a 13–20. pontokat arról, hogy milyen mértékben függ a hontalanoknak nyújtott jogok mértéke attól, hogy mennyiben kötődnek egy, az 1954. évi egyezményben részes államhoz.

⁷ Az 1954. évi egyezmény – az 1951. évihez hasonlóan – úgy rendelkezik, hogy a „Szerződő Államok kedvezően viszonyulnak ahhoz, hogy közelítsék a hontalan személyek jogait a kereső foglalkozás tekintetében az állampolgárok jogaihoz (...)” – lásd az 1954. évi egyezmény 17. cikk (2) bekezdését.

⁸ Az 1954. évi egyezmény hontalan személyre vonatkozó meghatározása és az 1951. évi egyezmény menekültdefiníciója nem zárják ki, hogy egy adott személy mindkettőnek megfeleljen. Ezzel kapcsolatban lásd a definícióra vonatkozó iránymutatás 7. pontját.

⁹ A menedék-, kiegészítő védelmi és hontalansági kérelmek elbírálására szolgáló eljáráshoz, valamint a szükséges titoktartási garanciákhoz lásd az eljárási iránymutatás 26–30. pontjait.

személyeknek. Az 1954. évi egyezmény ezeket a jogokat a következő kategóriákba sorolja:

- jogi státus (ideértve a személyi állapotot, vagyoni jogokat, egyesülési jogot és bírósághoz fordulás jogát);
- jövedelemszerző tevékenység (ideértve a kereső tevékenységet, az önfoglalkoztatást és a szabad foglalkozást);
- jóléti kérdések (ideértve az elosztást, a lakásügyet, a közoktatást, a közsegélyt, a munkajogot és a társadalombiztosítást); és
- igazgatási intézkedések (ideértve az igazgatási segítséget, a mozgásszabadságot, a személyi és úti okmányokat, a pénzügyi terheket, a vagyonáttelepítést, a kiutasítást és a honosítást).

11. Az 1954. évi egyezmény minimumstandardokat rögzít. Az 1951. évi egyezményhez hasonlóan az 1954. évi egyezmény is a következő kategóriák szerinti bánásmód biztosítására kötelezi az államokat:

- a hontalanokat megillető bánásmód független a többi külföldivel, illetve az állampolgárokkal szemben tanúsítandó bánásmódtól;
- állampolgárokkal azonos bánásmód előírása;
- a lehető legkedvezőbb elbánás – de semmiképpen sem kedvezőtlenebb, mint az azonos helyzetben levő külföldiekkel általában; és
- a külföldiekkel azonos bánásmód biztosítása.

12. Az államok megtehetik, hogy az előírtnál jobban közelítik a hontalanoknak biztosított jogokat az állampolgárokéihoz. Sőt, előfordul, hogy erre nemzetközi emberi jogi egyezmény kötelezi őket. Az államoknak az 1954. évi egyezmény garantálta jogok tiszteletben tartására, védelmére és érvényre juttatására irányuló kötelezettségét ellensúlyozza az egyezmény 2. cikkében foglalt rendelkezés, mely szerint a hontalan személy köteles tiszteletben tartani a tartózkodás helye szerinti ország jogszabályait.

A jogok fokozatossága, feltételelessége

13. Az 1954. évi egyezmény bizonyos jogokat a hontalan személy és az állam közti kapcsolat erősségétől tesz függővé. Az egyezmény egyes rendelkezései minden olyan személyre irányadók, aki megfelel az 1954. évi egyezmény hontalan személyre vonatkozó definíciójának és kiterjed rá a részes állam joghatósága vagy annak területén tartózkodik. Más jogokat viszont attól függően kap meg az érintett hontalan, hogy a szerződő állam területén jogszerűen tartózkodik-e, vagy a szerződő állam-e a szokásos tartózkodási helye. Így előfordulhat, hogy az állam több jogot biztosít annak a személynek, akinek megállapította hontalanságát, mint annak, akinek ilyen jogállását még nem állapította meg, bár az 1954. évi egyezmény számos jogot biztosít az utóbbi csoportba tartozóknak is. Ez a megoldás analóg az 1951. évi egyezmény alapján a menedékkérőkkel kapcsolatos bánásmóddal.

14. Az 1954. évi egyezményben biztosított jogok közül a személyi állapottal (12. cikk), a vagyonnal (13. cikk), a bírósághoz fordulással (16. cikk (1) bekezdés), az elosztással (20. cikk), a közoktatással (22. cikk), az igazgatási segítséggel (25. cikk) és a könnyített honosítással (32. cikk) kapcsolatos jogok akkor illetik meg a hontalant, ha egy részes állam joghatósága alá kerül. További jogok, így a vallásszabadsághoz való jog (4. cikk) és a személyi okmány kiállításához való jog (27. cikk) akkor illetik meg az egyes személyeket, ha fizikailag az adott részes ország területén vannak.

15. Az 1954. évi egyezmény értelmében a részes állam területén jogszerűen levő hontalanok (angolul: „*lawfully in*”, franciául: „*se trouvant régulièrement*”) további jogokat élveznek. Az ilyen jogok közé tartozik az önfoglalkoztatás joga (18. cikk), a

mozgásszabadság joga a szerződő állam területén (26. cikk) és a kiutasítással szembeni védelem joga (31. cikk).

16. A hontalan akkor van jogszerűen („*lawfully in*”) a szerződő állam területén, ha a jelenlétét az állam engedélyezi. Ez kiterjed a kifejezetten engedélyezett tartózkodásra, de arra is, ha a hatóság tud a hontalan tartózkodásáról és a hontalan személyi körülményeire tekintettel nem tiltja meg azt.¹⁰ Ez lehet átmeneti jellegű is. Az 1954. évi egyezmény ilyen értelmezése összhangban van a szabályozás céljával és rendeltetésével, vagyis azzal az elvvel, hogy a hontalan számára az egyezményben foglalt jogok lehető legszélesebb gyakorlását lehetővé kell tenni. Az egyezmény szövegezésének története¹¹ is azt mutatja, hogy a hontalan jogállást igénylő személy jogszerűen van (angolul: „*lawfully in*”) a szerződő állam területén, ha a hontalan státusz megállapítására szolgáló eljárás megindul.¹² Ezzel szemben a bevándorolt/letelepedett jogállással nem rendelkező és hontalanság megállapítására irányuló eljárásban részt venni nem kívánó személy nincs jogszerűen az ország területén.
17. Az 1954. évi egyezmény további jogokat biztosít azoknak a hontalanoknak, akik jogszerűen tartózkodnak (angolul: „*lawfully staying*”, franciául: „*resident regulierement*”) a részes állam területén. „*Lawfully staying*”, tehát jogszerű tartózkodás esetén az 1954. évi egyezmény alapján a hontalant megilleti az egyesülési jog (15. cikk), a kereső foglalkozás folytatásának joga (17. cikk), a szabad foglalkozás folytatásának joga (19. cikk), a lakhatáshoz való hozzáférés joga (21. cikk), a közsegélyhez való jog (23. cikk), a munka- és társadalombiztosítási jogok (24. cikk) és az úti okmányokkal kapcsolatos jogok (28. cikk).¹³

¹⁰ Az 1951. évi egyezmény szintén az állammal fennálló kapcsolat erősségétől teszi függővé bizonyos, a menekültet megillető jogok gyakorlását. Ezzel összefüggésben lásd: UNHCR, Nemzetközi védelemről szóló jegyzet, 1994. szeptember 7., A/AC.96/830, 29. bekezdés, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>. Az 1954. évi egyezményhez kapcsolódó Robinson-féle kommentár 5. megjegyzése szerint „feltételezhető, hogy az 1954. évi egyezményben alkalmazott »jogszerűen van« (»*lawfully in*«) fordulat *tartalmilag megfelel a menekültügyi egyezményben használt kapcsolódó fogalomnak.*” A „jogszerű” tartózkodás fogalma az 1951. évi egyezmény alapján a következőképp értelmező (mivel a két egyezmény szövegezésének közös történetére tekintettel ez az értelmezés az 1954. évi egyezményre is alkalmazandó): „(...) a »jogszerűséget« a hatályos nemzeti jogszabályok és jogi előírások alapján kell megítélni; a tartózkodás jogszerűségének megítélésekor azonban figyelembe kell venni minden fennálló körülményt, ideértve azt az esetet is, ha az adott személy speciális helyzetére tekintettel a hatóságok a tudomásuk ellenére nem tiltják meg – tehát tolerálják – azt, hogy az adott országban van”. Lásd: UNHCR, „*Jogszerű tartózkodás*” – értelmezési jegyzet, 1988, különös tekintettel a 23. pontra, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága egy konkrét eset kapcsán az ICCPR 12. cikkén alapuló mozgásszabadsághoz való jog gyakorlása szempontjából „jogszerűen az országban levőnek” tekintette azt a személyt, akinek a svéd hatóságok az érvényes kiutasítási határozat ellenére humanitárius okokból engedélyezték az országban maradását. Lásd: *Celepli kontra Svédország*, CCPR/C/51/D/456/1991 9.2 pont (1994. 07. 26.).

¹¹ Lásd az 1954. évi egyezményhez kapcsolódó Robinson-féle kommentár 5. megjegyzését fent, elsősorban a 15., 18. és 31. cikkekhez kapcsolódóan, 1997, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html>. Tekintettel az 1951. és 1954. évi egyezmények szövegezési munkálatai közti átfedésekre, valamint arra, hogy az utóbbi egyezmény több rendelkezése is nagyon hasonlít az előbbi szabályaira, érdemes megemlíteni a francia képviselő nyilatkozatát a „jogszerűen van” („*lawfully in*”) fordulat jelentésére nézve a Franciaország által javasolt – és később a szerkesztőbizottság által elfogadott – szövegváltozat szerint: „A személy helyzete szabályosnak tekinthető, ha tartózkodási engedéllyel rendelkezik. Ugyanez elmondható azokról, akik még nem kaptak ilyen engedélyt, de a kérelmüket már beadták, és ezt igazolni tudják. Kizárólag azok helyzete szabálytalan, akik nem nyújtottak be kérelmet, vagy akiknek a kérelmét elutasították.” Az ENSZ menekült- és hontalanügyi ad hoc bizottsága, a *hontalansággal és az ahhoz kapcsolódó problémákkal foglalkozó ad hoc bizottság, első ülés: az 1950. január 27-én Lake Successben (New York) tartott tizenötödik találkozó összefoglaló jegyzőkönyve*, 1950. február 6., E/AC.32/SR.15, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html>.

¹² Lásd az *eljárési iránymutatás* 20. pontját, amely rögzíti, hogy a hontalanság megállapítására irányuló eljárásnak felfüggesztő hatállyal kell rendelkeznie az adott személynek az országból való eltávolítására irányuló eljárásra. A felfüggesztésnek legalább a megállapítási eljárás tartamára fenn kell állnia. A megállapítási eljárás lefolytatására tekintettel fennálló „jogszerűség” („*lawfully in*”) időtartama általában nem különösebben hosszú. Az *eljárési iránymutatás* 22–23. pontjai is megállapítják, hogy a nyilvánvalóan megalapozott kérelmek alapján rendszerint néhány hónap alatt végleges döntés születik, és az elsőfokú határozatra általában nem kell hat hónaponál többet várni a kérelem benyújtásának időpontjától.

¹³ 2010. április 1-je óta az államok által az 1954. évi egyezmény szerint kiállított úti okmányoknak – így a hontalanokéinak is – géppel olvashatóknak kell lenniük a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization, „ICAO”)

18. A „*lawfully staying*” típusú jogszerű tartózkodás hosszabb tartamú jelenlétet takar egy adott területen, de nem szükséges, hogy az illető állandó jelleggel ott lakjon. Elegendő, ha az érintett hontalan ennél rövidebb ideig tartózkodik az ország területén az állam engedélyével, de nem átmeneti látogatásról van szó. A tartózkodási engedéllyel rendelkező hontalan például ebbe a kategóriába tartozik,¹⁴ de az is, akinek átmeneti jelleggel engedélyezték a tartózkodást, ha ennek maximális tartama meghaladja a néhány hónapot. Ezzel szemben nem esik ebbe a kategóriába az, akinek csak egy rövid látogatást engedélyeztek. Az, akinek megállapítják a hontalanságát az erre szolgáló eljárásban, de nem kap tartózkodási engedélyt az adott részes államban, jellemzően ebbe a kategóriába sorolható a megállapításig eltelt idő hosszára tekintettel.
19. Az utolsó kategória, amelynek az 1954. évi egyezmény további jogokat biztosít, azon hontalan személyeké, akiknek „szokásos tartózkodási helye” valamely szerződő állam területén található. Az ebbe a csoportba tartozó hontalanokat megilletik a művészeti jogok, az ipari tulajdon védelme (14. cikk) és a bírósághoz fordulással kapcsolatos egyes jogok, így a jogsegéllyel és a perköltség-biztosíték alóli mentességgel összefüggő jogosultságok (16. cikk (2) bekezdés).
20. A „szokásos tartózkodási hely” („*habitually resident*”) vagy „lakóhely” („*resident*”) mint feltétel jelzi, hogy a hontalan folyamatosan és tartósan az adott részes államban lakik. A „szokásos tartózkodási hely” alatt stabil, tényleges lakóhelyet kell érteni. Ebbe a csoportba tartoznak azok a hontalanok, akik állandó tartózkodásra jogosító engedélyt kaptak, és azok is, akik tartózkodási engedély nélkül telepedtek meg az országban sok éve és ott is terveznek maradni.

c) Nemzetközi emberi jogi szabályok

21. A hontalanok nemzeti jog szerinti jogállásának meg kell felelnie a vonatkozó nemzetközi emberi jogi előírásoknak. Az emberi jogok döntő többsége állampolgárságtól vagy idegenrendészeti, bevándorló jogállástól függetlenül megilleti a jogalanyokat, így a hontalanokat is.¹⁵ Sőt, az egyenlőség elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma általában nem teszi lehetővé azt, hogy amiatt érjen diszkrimináció valakit, mert nem rendelkezik semmilyen állampolgársággal.¹⁶ Megalapozott különbségtétel akkor lehetséges bizonyos esetekben, ha két csoport alapvetően eltérő helyzetben van.¹⁷ Az államok tehát alkalmazhatnak pozitív diszkriminációt azért, hogy a területükön élő különösen védtelen hontalan csoportokat segítsék.

előírásainak megfelelően. Lásd: ICAO, a *Nemzetközi Polgári Repülésről szóló Egyezmény 9. sz. melléklete*, 2005. július, illetve a *Géppel olvasható úti okmányokról szóló 9303. sz. dokumentum*, 2006.

¹⁴ A „tartózkodás” („*stay*”) fogalmát az 1951. évi egyezménnyel összefüggésben már értelmezték, és az értelmezés az 1954. évi egyezményre is irányadó: „a »tartózkodás« a tartós lakhelynél valamivel kevesebbet, de az átutazás során történő megállásnál nyilvánvalóan többet takar”. Ezzel kapcsolatban lásd: UNHCR, „*Jogszerű tartózkodás*” – *értelmező jegyzet*, 1988., 23. pont, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>.

¹⁵ Lásd: Emberi Jogi Bizottság, 15. számú általános megjegyzés (*Az idegenek helyzete az egyezmény alapján*), 1986., elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf> és Emberi Jogi Bizottság, 31. számú általános megjegyzés (*Az egyezményben részes államokat terhelő általános jogi kötelezettség jellege*), 2004., elérhető: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f?Opendocument>. Lásd még: ENSZ Albizottság az emberi jogok védelméért és előmozdításáért, az állampolgársággal nem rendelkező személyek jogainak különmegbízottja, *Zárójelentés (E/CN./Sub.2/2003/23)*, 2003., elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f46114c4.pdf>. Megjegyzendő, hogy az emberi jogok teljes körű gyakorlását nagymértékben előmozdítja az állampolgárság megléte. Épp emiatt indokolt a hontalanoknak az 1954. évi egyezményben biztosított speciális védelem.

¹⁶ Lásd pl. az ICCPR 2. cikk (1) bekezdését és a 26. cikket.

¹⁷ Lásd: Emberi Jogi Bizottság, 18. számú általános megjegyzés (*A hátrányos megkülönböztetés tilalma*), 1989., 13. bekezdés elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf>. Lásd még: az ENSZ Albizottság állampolgársággal nem rendelkező személyek jogaival foglalkozó különmegbízottja, *Zárójelentés (E/CN./Sub.2/2003/23)*, 23. bekezdés és vezetői összefoglaló, lásd még: 15. pont fent.

22. A nemzetközi emberi jogi előírások az 1954. évi egyezményben biztosított védelem rendszerét egészítik ki.¹⁸ Az 1954. évi egyezményben biztosított jogok közül többet más nemzetközi emberi jogi dokumentum is rögzít, és előfordul, hogy az utóbbiak kedvezőbb bánásmódról rendelkeznek, illetve az 1954. évi egyezményből hiányzó jogot garantálnak.¹⁹
23. A hontalanok számára különös jelentőséggel bír a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya („ICCPR”) 12. cikkének (4) bekezdésében biztosított, a „saját országba” való belépés joga. Ez a jog lényegesen többről szól annál, hogy biztosítja az állampolgároknak azt a jogot, hogy beléphessenek az állampolgárságuk szerinti országba,²⁰ ugyanis garantálja a belépés – és így az ottmaradás – jogát olyan személyeknek is, akiket az állampolgárságon kívüli más speciális kapocs fűz az adott államhoz. Ilyenek például az adott államban régen megtelepedett hontalanok, vagy olyan hontalanok, akiket a nemzetközi jog megsértésével fosztottak meg állampolgárságuktól, illetve akiknek nem adták meg annak az államnak az állampolgárságát, amely államutódlással megszerezte azt a területet, ahol a szokásos tartózkodási helyük van.
24. A nemzetközi jog fentiekben vázolt fejlődése ellenére az 1954. évi egyezmény továbbra is őrzi relevanciáját, hiszen a hontalansággal kapcsolatban olyan problémákra is megoldást kínál, mellyel más nemzetközi instrumentumok nem foglalkoznak; ilyenek például a személyi és úti okmányok biztosítása, illetve az igazgatási segítség nyújtása hontalanok számára. Az is fontos szempont, hogy az egyezmény rendelkezései más emberi jogi szerződésektől eltérően szükséghelyzet esetére sem biztosítják az eltérés (derogáció) lehetőségét, továbbá a többi releváns emberi jogi dokumentumhoz képest számtalan kedvezőbb előírást tartalmaznak.²¹

III. MIGRÁCIÓS HELYZET MIATT HONTALANNÁ VÁLÓ SZEMÉLYEK

a) A hontalanság megállapítására váró személyek

25. Bár az 1954. évi egyezmény nem tartalmaz konkrét szabályokat a hontalanság megállapítására irányuló eljárásra, az államokat egyértelmű – az egyezményből következő, de abban kifejezetten nem rögzített – kötelezettség terheli a hontalan személyek azonosítása tekintetében abból a célból, hogy az egyezményben meghatározott szintű bánásmód biztosítható legyen a számukra.²² Alább a fenti célt szolgáló eljárásban döntésre váró személyek jogállását tárgyaljuk azokban az országokban, ahol van szabályozott eljárás, illetve ott, ahol ez hiányzik.

¹⁸ Az egyéb emberi jogi dokumentumok ráadásul alternatív szabályozási keretet határoznak meg azokban az országokban, amelyek még nem csatlakoztak az 1954. évi egyezményhez. Ezt az alábbi 47. pontban részletesebben elemezzük.

¹⁹ Erre példa az ICCPR 9. cikk (1) bekezdése szerinti védelem az önkényes letartóztatással és őrizetbe vétellel szemben. A regionális emberi jogi egyezmények is relevánsak ebben a kérdésben.

²⁰ Lásd: Emberi Jogi Bizottság, 27. számú általános megjegyzés (*Mozgásszabadság*), 20. pont:

„A 12. cikk (4) bekezdés nem tesz különbséget állampolgárok és külföldiek közt (»senkit«). Tehát a jog gyakorlására jogosultakat csak a »saját országa« fordulat tartalmának értelmezésével lehet azonosítani. A »saját országa« mint fogalom tágabb, mint az »állampolgársága szerinti ország«. Az előbbi formai szempontból nem szorítkozik az állampolgárságra, tehát a születés vagy megadás útján szerzett állampolgárságra, ugyanis mindenképp felöleli azokat a személyeket, akik az állammal fennálló különleges kapcsolatra tekintettel nem kezelhetők egyszerű külföldiként. Ilyenek például azok, akiket a nemzetközi jogba ütköző módon fosztott meg állampolgárságától az adott állam, vagy azok is, akiknek az állampolgársága szerinti országot egy másik entitás beolvasztotta vagy megszerezte, anélkül azonban, hogy annak állampolgárságát megszerezheték volna. Megjegyzendő, hogy a 12. cikk (4) bekezdésének megfogalmazása lehetővé tesz egy tágabb értelmezést is, így a fogalom kiterjedhet a régebb óta ott élők egyéb kategóriáira is, például azokra a hontalanokra, akikről önkényesen megtagadja az állampolgárság megadását a tartózkodási hely szerinti ország.”

²¹ Így például a jogszerűen az állam területén levők kiutasítással szembeni védelme az ICCPR 13. cikke szerint kizárólag eljárásjogi biztosítékokat tartalmaz, míg az 1954. évi egyezmény 31. cikke a kiutasítás anyagi jogi alapjait is szűkíti.

²² Ezzel kapcsolatban lásd az *eljárási iránymutatás* 1. bekezdését.

26. A hontalan státusz megállapítására eljárással rendelkező országokban a döntésre váró személyt (kérelmezőt) megilletik legalább az adott ország joghatósága alá tartozásra, illetve az ottani jelenlétre tekintettel fennálló jogok, valamint az egyezményben meghatározott „*lawfully in*” típusú jogok.²³ Az ilyen személyt a jogállása alapján egyebek mellett megilleti a személyi okmányhoz való jog, az önfoglalkoztatás joga, a mozgásszabadság és a kiutasítással szembeni védelem.²⁴ Mivel ezek az egyezmény szerinti jogok többé-kevésbé tükörképei az 1951. évi egyezményben garantált jogoknak, javasolt a hontalanság megállapítására váró személyeket ugyanolyan szintű bánásmódban részesíteni az adott országban, mint a menedékkérőket.
27. A döntésre várók jogállása más emberi jogokra, így például az önkényes őrizetbe vétellel szembeni védelemre és az alapvető szükségletek kielégítésében való segítségre is kiterjed.²⁵ Az állami források igénybevételenek mértékét is csökkenti, valamint az érintettek emberi méltósága és önfenntartási képessége szempontjából is kedvező az, ha legalább korlátozott mértékben lehetővé teszik kereső foglalkozás üzését a hontalanság megállapítására várók számára.

b) Hontalanok a hontalanság megállapítását követően: a tartózkodási jog

28. Bár az 1954. évi egyezmény nem írja elő kifejezetten az államok számára azt, hogy tartózkodási jogot kell biztosítaniuk annak, akinek hontalanságát megállapították, az egyezmény céljának és rendeltetésének az a megoldás felel meg, ha az állam megadja a tartózkodási jogot. A szabályozott státuszmegállapítási eljárást alkalmazó országok gyakorlata általában ennek megfelelő. Ha a hontalan nem maradhatna az ország területén, továbbra is bizonytalan lenne a helyzete, és nem gyakorolhatná az 1954. évi egyezményben és a nemzetközi emberi jogi szabályokban számára biztosított jogokat.
29. A javasolt gyakorlat így az, hogy az államok legalább két évre érvényes tartózkodási engedélyt adjanak a hontalanként elismert személynek, de az állandóság miatt jobb, ha a tartózkodási engedély hosszabb időre, például öt évre szól. Fontos, hogy az engedély meghosszabbítható legyen, és az 1954. évi egyezmény 32. cikkével összhangban a könnyített honosítás lehetőségét is biztosítani kell.
30. Ha egy hontalanként elismert személy később megszerzi egy másik állam állampolgárságát vagy visszakapja elvesztett állampolgárságát (például az állampolgársági jogszabályok változása miatt), az 1954. évi egyezmény értelmében többé nem minősül hontalannak. Ilyenkor igazolható a hontalanságra tekintettel megadott tartózkodási engedély érvénytelenítése, de az arányosságra, illetve a szerzett jogokra és a nemzetközi emberi jogi előírások alapján felmerülő egyes tényezőkre (például arra, hogy milyen mértékben alakult ki magán- és családi élete az érintettnek az adott országban) figyelemmel kell lenni.
31. Hontalankénti elismerés esetén az illető a jogszerű tartózkodásra („*lawfully staying*”) tekintettel elérhető egyéb jogokban is részesül²⁶ a tartózkodás joga mellett. A hontalan számára biztosítani kell a tartózkodási engedély mellett a munkavállalás jogát, ezen felül pedig egészségügyi és szociális ellátást, valamint úti okmányt kell kapnia.

²³ A 15–16. pontokban írtak szerint. Ez igaz azokra az országokra is, ahol nincs külön eljárás a hontalanság megállapítására, így az egyének más keretek közt igényelhetik hontalanságuk megállapítását.

²⁴ A kiutasítással szembeni, a tisztességes és hatékony eljáráshoz is szükséges védelmet az *eljárási iránymutatás* 20. pontja is tárgyalja. A hontalanság megállapítására irányuló eljárással kapcsolatos konkrét követelmény az, hogy halasztó hatálya legyen az esetleges kiutasításra.

²⁵ Lásd a fenti 21–22. pontot.

²⁶ Lásd a fenti 17–18. pontot.

32. Bár az 1954. évi egyezmény nem tárgyalja a család egységének kérdését, a részes államokat arra ösztönözzük, hogy tegyék lehetővé a területükön hontalanként elismert személyek egyesítését házas társukkal és eltartottjaikkal.²⁷ Egyes államok kötelesek is erre bizonyos nemzetközi, illetve regionális emberi jogi egyezmények alapján.²⁸
33. A hontalanság megállapítása eredményeként az érintett személy nem kapja meg automatikusan azt a két jogot, amelyet az egyezmény azoknak biztosít, akik „szokásos tartózkodási helye” a részes államban található.²⁹ De természetesen ezek elérhetők abban az esetben, ha a hontalan úgy tekinthető, hogy állandó jelleggel az adott országban él.

c) Ha egy másik államban elérhető védelem

34. Ha egy hontalanként elismert személynek reális esélye van arra, hogy egy másik államban a közeljövőben az 1954. évi egyezmény előírásainak megfelelő szintű védelmet kapjon, a fogadó ország jogosult arra, hogy a fenti 29–33. pontokban leírtnál átmenetibb jellegű jogállást biztosítson. Más szempontok érvényesek arra a személyre, aki a szabad akaratából vagy kényelmi megfontolásból önként lemond az állampolgárságáról.³⁰
35. Az ilyen esetekben kiemelten kell figyelni arra, hogy a vizsgálat során szigorúan értelmezzék annak feltételeit, hogy az adott személy reális eséllyel rendelkezik-e más ország védelmének elnyerésére.³¹ Az UNHCR álláspontja szerint más ország védelme csak akkor tekinthető elérhetőnek, ha a hontalan:
- állampolgárságot szerezhet vagy visszaszerezheti az állampolgárságát olyan egyszerű és gyors eljárásban, amelyben a hatóságnak nincs mérlegelési jogköre, vagyis pusztán formális a procedúra; vagy
 - állandó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik egy korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országban, és ide bármikor azonnal visszatérhet.
36. Az állampolgárság meg- vagy visszaszerzésének olyan eljárásban kell történnie, amely az adott személy számára fizikailag és pénzügyi szempontból is könnyen hozzáférhető. Elvárás továbbá, hogy az eljárás ne legyen bonyolult, a bizonyítási követelmények pedig egyszerűen teljesíthetők legyenek. A megszerzési vagy visszaszerzési eljárással szembeni követelmény az is, hogy az ügymenet gyors legyen, és a végkimenetele nem lehet kétséges, vagyis a feltételek teljesülése esetén a hatóságnak ne legyen mérlegelési jogköre.³²

²⁷A család egységéhez az 1951. évi egyezmény alapján lásd: UNHCR, *a menekültstátusz meghatározásának követelményeiről és annak elbírálásáról szóló kézikönyv* (2011. évi új kiadás) 181–188. pontjait; a dokumentum elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Az a kérdés, hogy egy hontalan személy eltartottjait megilleti-e ugyanez a jogállás, csak minden egyes eltartottra önállóan és az adott állam szintjén dönthető el; ennek során azt kell vizsgálni, hogy az adott eltartott hontalan személynek minősül-e az 1954. évi egyezmény szerint. A család egyesítésnek egy lehetséges módja, ha a részes állam területén tartózkodó hontalan eltartottjai is megkapják a tartózkodási engedélyt akkor is, ha ők maguk nem hontalanok.

²⁸ Lásd a fenti 21–24. pontokat arról, hogy az 1954. évi egyezményben biztosított kötelezettségeket hogyan egészítik ki az egyéb nemzetközi emberi jogi tárgyú kötelezettségek.

²⁹ Lásd a fenti 19-20. pontokat.

³⁰ Lásd az alábbi 42–43. pontokat.

³¹ Garanciákra van szükség, hogy az illető ne maradjon megfelelő jogállás nélkül, illetve, hogy figyelembe vegyék azokat az esetlegesen fennálló speciális körülményeket, amelyek alapján a tartózkodási engedély megadása indokolt lehet.

³² A követelményeknek megfelelő eljárásra példa az a megoldás, ha a korábbi állampolgárnak nem kell más tennie, mint hogy elmege a legközelebbi konzulátusra, ahol a születési anyakönyvi kivonatának vagy az érvénytelenített, illetve lejárt útlevelelnek bemutatása után aláír egy nyilatkozatot, és ha ezeket teljesíti, az illetékes hatóság köteles helyreállítani az állampolgárságát. Előfordulhat az is, hogy az érintettnek regisztrálnia kell magát, vagy gyakorolnia a jogát az állampolgárság megszerzésére.

37. Ha azonban az állampolgárság megszerzésére irányuló eljárás ettől eltérő, és a védelem megszerzésének lehetősége nem tekinthető biztosnak, nem igazolható az, hogy a hontalan csak átmeneti jogállást kapjon. Így például nem fogadható el az, ha az érintett által hozzáférhető honosítási eljárás általános szabályként mérlegelési jogot enged az eljáró tisztviselőnek, és az eljárás végkimenetele nem garantálható. Szintén nem megfelelő az az eljárás, amelyben az állampolgárság megszerzésének feltételei bizonytalanok, vagy ha az eljárás során a kérelmezőnek jelen kell lennie a korábbi állampolgársága szerinti országban úgy, hogy nem biztosított a jogszerű belépése és ott tartózkodása.
38. Az önmagában kevés, hogy az adott személy vissza tud térni a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba, az is szükséges, hogy ott biztonságban és méltósággal élhessen az 1954. évi egyezmény céljának és rendeltetésének megfelelően. A kivétel tehát csak azokra a személyekre vonatkozik, akik már rendelkeznek állandó tartózkodásra jogosító engedéllyel egy másik országban vagy azt odaköltözés esetén megkapnák és ezzel együtt megkapják valamennyi őket megillető polgári, gazdasági, szociális és kulturális jogot, illetve idővel jó eséllyel megszerezhetik az adott ország állampolgárságát.³³ Az átmeneti visszatérésre adott engedély nem elegendő.

Ha a hontalanságot az állampolgárság elvesztése, az attól való megfosztás vagy az arról való önkéntes és jóhiszemű lemondás eredményezi

39. Sok esetben az érintett személy együttműködik a hatóságokkal annak érdekében, hogy visszaszerezze elvesztett állampolgárságát, állampolgárságot szerezzen vagy visszatérhessen a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba. Ez akkor merül fel, ha az illető elvesztette az állampolgárságát, vagy – akaratán kívül – lemondott róla. De akkor is ez lehet a helyzet, ha az adott személy tudatosan és jóhiszeműen mondott le a korábbi állampolgárságáról annak érdekében, hogy megszerezze egy másik államét. Bizonyos esetekben a rossz állampolgársági szabályok miatt a más ország állampolgárságáért folyamodónak először le kell mondania a meglévő állampolgárságról, és így hontalanná válhat akkor, ha végül nem kapja meg az új állampolgárságot.
40. Erre az eshetőségre a legjobb megoldás a korábbi állampolgárság helyreállításának lehetősége. Ha egy állam megállapítja az ilyen személy hontalanságát, de azt is, hogy lehetősége van a korábbi állampolgárság visszaszerzésére, nem kell tartózkodási engedélyt adnia, elegendő, ha valamilyen idegenrendészeti jogállást biztosít neki azért, hogy addig a rövid ideig a területén tartózkodhasson, amíg meg nem szervezik a továbbutazást a másik államba. Ennek az átmeneti engedélynek néhány hónapra kell szólnia, és nem kell az érintett számára a teljes értékű tartózkodási engedéllyel járó valamennyi jogot biztosítani. Sőt, ilyen esetben elégséges egy, a hontalan státusz megállapítási eljárás alatt állók jogállásához hasonló státusz biztosítása.
41. Az államok az átmeneti engedélyt meghosszabbíthatják akkor, ha a másik országba való belépés vagy visszatérés, illetve az állampolgárság megszerzése az érintett személy hibáján kívül nem valósul meg. A meghosszabbítás tartama korlátozható azért, hogy a rendelkezésre álló idő mennyisége a hontalant ösztönözze a másik országba való belépésre/visszatérésre vagy az állampolgársága visszaszerzésére, de egyúttal némi biztonságérzetet is adjon neki. Ha a határidő lejárt, de az illető – jóhiszemű próbálkozások ellenére – még nem tudott belépni/visszatérni a másik országba vagy még nem szerezte vissza az állampolgárságát, a szerződő állam köteles a hontalanság

³³ A nemzetközi védelemre nem jogosult személyek származási országukba való visszatérésével kapcsolatos álláspont: az UNHCR szerepe c. 2010-es dokumentum 20–22. pontjainak elemzése során figyelembe kell venni a jelen iránymutatásban foglaltakat is. A dokumentum elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf>

megállapításakor szokásos jogállást biztosítani az adott személynek, vagyis meghosszabbítható tartózkodási engedélyt kell adnia egyéb jogok (pl. munkához való jog, úti okmányokhoz való jog) biztosítása mellett.

Ha a hontalanságot az állampolgárságról való önkéntes és jóhiszemű lemondás eredményezi kényelmi megfontolásokból vagy az érintett saját döntése alapján

42. Van, aki saját akaratából mond le az állampolgárságról azért, mert nem kíván valamely állam állampolgára maradni, vagy pedig azért, mert azt feltételezi, hogy ennek eredményeként védelmet biztosító jogállást kaphat egy más államban.³⁴ Ilyen esetben a legkézenfekvőbb megoldás a hontalanság elkerülésére a korábbi állampolgárság szerinti országba való visszatérés és az állampolgárság újbóli felvétele. Ha az érintett személy nem működik együtt a hatóságokkal a másik államba való visszatérés, illetve a másik állam állampolgárságának visszaszerzése érdekében, a hatóságok maguk is felvehetik a kapcsolatot a másik állam szerveivel azért, hogy lehetővé tegyék a hontalan személy hazatérését. Az ilyen típusú ügyekben a korábbi állampolgárság szerinti ország egyéb nemzetközi kötelezettségei is szerepet játszanak, így például az állampolgárságról való lemondás miatt felmerülő hontalanság megelőzésével és a saját országba való visszatérés lehetővé tételével kapcsolatos állami kötelezettség.³⁵
43. A szerződő államok nem feltétlenül kötelesek engedélyezni az ilyen személy számára a területükön maradási, illetve nem kötelesek meghosszabbítani a tartózkodási engedélyt. Ez a személy továbbá nem jogosult az 1954. évi egyezményben meghatározott összes jog gyakorlására sem. Az esetleges egyéb védelmi akadályoktól eltekintve a nem önkéntes visszatérés lehetőségét ilyen esetben nem lehet kizárni, például akkor, ha a korábbi állampolgárság szerinti ország egyben a korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti ország is, és az érintett ország hatóságai hajlandók állandó tartózkodásra jogosító engedélyt adni az adott személynek.

A helyi kötődés figyelembevétele

³⁴ A nemzetközi jog elismeri minden ember jogát az állampolgárságra, de ez nem jelenti azt, hogy az egyén meg is választhatja, hogy mely ország állampolgára kíván lenni. Széles körben elfogadott az a megoldás, hogy az államok bizonyos, az érintett akaratán kívüli tényezők fennállása esetén automatikusan állampolgársággal ruházzák fel az adott személyt. Ilyen tényező lehet például a származás, az állam területén való születés, vagy az államtudótlás pillanatában az adott területen való tartózkodás.

³⁵ Lásd különösen a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény 7. cikkének (1) bekezdését, valamint az ICCPR 12. cikk (4) bekezdését. Ráadásul ilyen esetekben az államok közti baráti kapcsolatokra és a jóhiszemű együttműködés elvére figyelemmel is kötelesek beengedni a területükre a korábban állampolgárúknak minősülő hontalant. Az államok ma már államközi szerződésekkel könnyítik meg a folyamatot, amelyek rendelkeznek a hontalanok visszaengedéséről, ideértve a volt állampolgárokat és azokat, akiknek régebben a szokásos tartózkodási helyük a visszafogadó állam területén volt. Az UNHCR ebben fontos szerepet játszhat. Ezzel kapcsolatban lásd az UNHCR Végrehajtó Bizottságának 96 (LIV)/2003. számú határozatát a nemzetközi védelemre nem jogosult személyek visszatéréséről, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>. Ebben a Végrehajtó Bizottság

„javasolja, hogy – a helyzet függvényében – az UNHCR támogassa az államok erőfeszítéseit azon személyek visszafogadásában, akikről megállapították, hogy nem szükséges számukra nemzetközi védelem biztosítása. A támogatás keretében

- (i) juttassa érvényre az államokkal közösen a saját állampolgárok visszafogadásának kötelezettségével összefüggő, illetve a hontalanság eseteinek csökkentésével kapcsolatos elveket;
- (ii) tegye nyilvánosan egyértelművé, hogy vissza kell fogadni azokat a személyeket, akikről megállapították, hogy nem szükséges számukra nemzetközi védelem biztosítása;
- (iii) folytassa a megkezdett párbeszédet az államokkal az állampolgárságra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatával összefüggésben, különösen olyan esetekben, ahol az állampolgársági jog lehetővé teszi az állampolgárságról való lemondást anélkül, hogy ellenőriznék, hogy az illető megszerezte-e más ország állampolgárságát, illetve ha a jogi előírásokra tekintettel megakadályozható vagy késleltethető az érintett visszatérése az állampolgársága szerinti országba.”.

44. Ha egy személy és a fogadó ország között szoros kapcsolat jött létre a hosszas tartózkodás és családi kapcsolatok révén, az a helyes megoldás, ha a jogállást a hontalanság elismerésével automatikusan megadják, vagyis az adott személy meghosszabbítható tartózkodási engedélyt kap és gyakorolhatja az ezt kiegészítő egyéb jogokat is még abban az esetben is, ha a védelem más állam területén is rendelkezésre áll.³⁶ Bizonyos esetekben ez a megközelítés az emberi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében is indokolt, mivel az államok jogellenes vagy önkényes módon nem avatkozhatnak be az emberek magánéletébe, családi ügyeibe, lakóhelyük megválasztásába.³⁷

IV. A „SAJÁT ORSZÁGUKBAN” HONTALANNÁ VÁLÓK

45. Már szó volt arról a 23. pontban, hogy egyes személyek az ICCPR 12. cikk (4) bekezdésében hivatkozott „saját országukban” válnak hontalanná. Ezek a hontalanok hosszabb ideje az adott állam területén tartózkodnak, sőt, előfordul, hogy ott is születtek. A tény, hogy a „saját országukban” tartózkodnak, azt jelenti, hogy oda beléphetnek, ott tartózkodhatnak, és ez a nemzeti jog szerinti jogállásukat egyéb szempontból is jelentősen befolyásolja. Mivel a kapcsolatuk nyilvánvaló az adott országgal, és gyakran nem is kötődnek más államhoz, az érintett állam erkölcsi és politikai kötelessége e személyek teljes mértékű társadalmi integrációjának lehetővé tétele. Ezek az emberek általában azért válnak hontalanná a „saját országukban”, mert hátrányos megkülönböztetés éri őket az állampolgársági jogszabályok tartalma miatt vagy azok alkalmazása során. Sokan meg sem szerzik az állampolgárságot annak ellenére, hogy az adott országban születtek és kizárólag ott éltek. Másokat megfosztanak állampolgárságuktól azért, mert olyan társadalmi csoport tagjai, melyet a politika vagy a társadalom elutasít.³⁸

46. A „saját országukban” élő személyek jogállása akkor rendezhető megnyugtatóan, ha megszerzik az adott ország állampolgárságát. Az eljárási iránymutatásban részletezett módon ilyenkor az egyén vagy társadalmi csoport jogállásának megállapítása akkor megfelelő, ha az az állampolgárság helyreállítását vagy megadását eredményezi.³⁹ A hontalanság megállapítására irányuló eljárás általában nem alkalmas megoldás. Ha azonban szabály szerint az egyénnek ilyen eljáráson keresztül kell védelmet igényelnie, a hontalanság megállapítását követően legalább állandó tartózkodásra jogosító engedélyt és könnyített honosítási lehetőséget kell kapnia.⁴⁰

V. OLYAN HONTALANOK JOGÁLLÁSA, AKIKRE NEM ALKALMAZHATÓ AZ 1954. ÉVI EGYEZMÉNY

47. Vannak olyan hontalanok is, akik megfelelnek ugyan az 1954. évi egyezményben foglalt meghatározásnak, de olyan országban élnek, mely nem részese az egyezménynek. Az

³⁶ Akkor különösen egyértelmű a helyzet, ha a másik állammal fennálló kapcsolat nem különösebben szoros. Ez az esetkör azonban megkülönböztetendő az olyantól, amely annyira nyilvánvalóan fennáll, hogy a tartózkodási hely szerinti országot gyakorlatilag az adott személy „saját országának” lehet tekinteni.

³⁷ Lásd a fenti 21–24. pontot.

³⁸ E körben fontos szabály az állampolgárságtól való megfosztás tilalma – melyet többek közt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15.cikk (2) bekezdése is rögzít –, valamint egy másik nemzetközi emberi jogi szabály: a diszkrimináció tilalma, és ezen belül is a faji diszkrimináció tilalma, mely *jus cogens* és mint ilyen, a nemzetközi szokásjog egyik alapelve, amely abszolút természetű, vagyis minden más (szokásra épülő vagy egyezményben meghatározott) kötelezettség fölé áll, minden államra nézve kötelező érvényű, és csak egy másik abszolút norma írhatja felül.

³⁹ Lásd az *eljárási iránymutatás* 6–9. pontját.

⁴⁰ Ha az állam maga felelős egyes népcsoportok hontalanságáért a saját területén, valószínűsíthetően nem lesz hajlandó hontalanság megállapítására irányuló eljárást biztosítani, illetve státuszt adni a hontalanoknak. Ilyen esetben az UNHCR jellemzően lényegesen többet tesz a képviselőten, támogatáson túl azért, hogy az érintett csoport helyzete megoldódjon, így például szakmai tanácsokat és működési támogatást biztosít azoknak a kezdeményezéseknek, melyek célja az érintettek és az állam közti kapcsolat elismertetése az állampolgárság megadásának kiharcolásán keresztül.

egyezményben foglaltak, valamint a részes államok gyakorlata azonban hasznos támpontként szolgálhat az egyezményen kívüli országoknak is az utóbbiak területén élő hontalanok helyzetének rendezésével kapcsolatos stratégiák kialakításában és végrehajtásában, valamint a hontalanok jogállásának szabályozásában. A még nem részes államok például átvehetik a személyazonossági és úti okmányok biztosításának gyakorlatát hontalanok számára. Ezt több, az egyezményhez nem csatlakozott ország is megtette. Megjegyzendő továbbá, hogy valamennyi államnak be kell tartania a nemzetközi emberi jogi előírások alapján fennálló kötelezettségeit, így például az önkényes őrizetbe vétellel szembeni védelem követelményét (lásd az ICCPR 9. cikk (1) bekezdését) és a saját országba való belépés és ott tartózkodás jogát (az ICCPR 12. cikk (4) bekezdése).⁴¹

48. A *de facto* hontalan személyek sem részesülnek az 1954. évi egyezmény biztosította védelemben.⁴² Mivel azonban a *de facto* hontalanok nem tudnak azonnal visszatérni az állampolgárságuk szerinti országba, a legalább átmeneti engedély némi stabilitást és biztonságot nyújthat. Így javasolt, hogy az államok a fenti 40. pontban leírt, a máshol is védelemre jogosult hontalanoknak ajánlott jogállást biztosítsák a *de facto* hontalanoknak is. Sok esetben egy, a fentihez hasonló átmeneti intézkedés elégséges lehet, mivel a hazatérés idővel lehetőségessé válhat például azzal, ha a konzuli segítségnyújtás hatékonysága javul, vagy ha megváltozik a másik állam politikája az érintetteknek nyújtható konzuli segítség elérhetőségével kapcsolatban.
49. Ha a nemzeti védelem kevésbé tűnik elérhetőnek, javasolt a *de facto* hontalanok státuszának javítása azzal, hogy olyan tartózkodási engedélyt kapjanak, amilyenben az 1954. évi egyezmény szerint hontalanként elismert személyek részesülnek. Mivel a *de facto* hontalannak van állampolgársága, általában a legésszerűbb és tartós megoldás az, ha visszatérhet az állampolgársága szerinti országba. Ha ezek az akadályok nem elháríthatók, gyakorlati és humanitárius szempontok alapján a probléma helyben történő kezelése tűnik a legkézenfekvőbbnek, az adott személy honosításán keresztül.

Fordítás: Afford Fordító- és Tolmácsiroda Kft.

Szakmai lektorálás: UNHCR Hungary Unit

⁴¹ Lásd a fenti 45–46. pontot.

⁴² A *de facto* hontalanságnak nincs nemzetközileg elfogadott definíciója, de a fogalomra kifejezetten hivatkozik az 1961. évi egyezmény záróokmánya, és utal rá az 1954. évi egyezmény záróokmánya is. A legfrissebb meghatározási kísérletek szerint *de facto* hontalan személy az, aki állampolgárság szerinti országán kívül tartózkodik, és nem tud, vagy elfogadható okokból nem akar élni az állampolgárság szerinti országa által nyújtott védelemmel. Erről részletesen lásd az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága „A hontalan személyek fogalma a nemzetközi jog szerint – a szakértői találkozó összegző következtetései” című dokumentumának (2010, a továbbiakban: *összegző következtetések*) II.A. szakaszát, mely a következő definíciót javasolja:

„*De facto* hontalan személy az, aki állampolgársága szerinti országán kívül van, és nem tud, vagy elfogadható okokból nem akar élni az állampolgársága szerinti országa által nyújtott védelemmel. Ebben az értelemben a védelem az állampolgárság szerinti ország azon jogát jelenti, mely szerint diplomáciai védelmet nyújthat állampolgárai számára egy jogsértő 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 következtetés teljes szövege itt olvasható: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae02.pdf>.