

A VÉDETT BELÉPTETÉSI ELJÁRÁS KUDARCA

A diplomáciai menedéjog vége?

SZÉP ÁRPÁD
doktorandusz (PPKE JÁK)

1. Bevezető

A közelmúltban komoly botrányt robbantott ki Svájcban az, hogy kiderült, a svájci nagykövetségek Szíriában és Egyiptomban 2006 és 2008 között 7000-10 000 iraki állampolgár benyújtott menedékkérelme ügyében nem folytattak le eljárást,¹ annak ellenére, hogy az ország külképviseletein lehet menedéjogot kérni 1979 óta. Az ország Európában egyedülálló ennek a lehetőségnek a biztosításával, részben épp ezért a témát számos országos napilap is tárgyalta és a kérdéssel a svájci parlament is foglalkozik.² Ezen apropóból érdemes áttekinteni a külképviseleten kérhető nemzetközi védelem, illetve a diplomáciai menedéjog intézményét, ezek esetleges fejlődését és jövőjét, elsősorban európai kontextusban.

2. Fogalmak

Tekintettel arra, hogy a migráció és a nemzetközi védelem terén a közbeszéd és a sajtó fogalomhasználata – de néha még a szakirodalomé is – adott esetben jelentősen eltérhet az ágazati jogszabályok fogalomhasználatától, szükséges néhány fogalmat tisztázni.

¹ A Svájci Közösség Szövetségi Tagjainak honlapja: EJPD leitet externe Untersuchung ein; [letöltés ideje: 2011. október 2.] <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msgid=40876>

² A Svájci Rádió és Televízió rádiója on-line változatának honlapja: Tausende Asylgesuche von Irakern verschleppt; [letöltés ideje: 2011. október 2.] <http://www.drs.ch/www/de/drs/nachrichten/schweiz/291922.tausende-asylgesuche-von-irakern-verschleppt.html>;

A Blick.ch honlapja: Schweizer Botschaft in Syrien ohne UN-Hilfe; [letöltés ideje: 2011. október 2.] <http://www.blick.ch/news/ausland/schweizer-botschaft-in-syrien-ohne-un-hilfe-120195>;

A swissinfo.ch honlapja: Untersuchung wegen unbearbeiteter Asylanträge; [letöltés ideje: 2011. október 2.] http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Untersuchung_wegen_unbearbeiteter_Asylantraege.html?cid=31036148.

Nemzetközi védelemről akkor beszélünk, amikor egy állam (a származási ország³) nem tud, vagy nem akar az alapvető emberi jogok sértésével, vagy veszélyeztetésével szemben védelmet biztosítani a saját állampolgára számára, ezért a hiányzó állami védelmet a nemzetközi közösség tagjaként egy másik állam (a befogadó ország), vagy egy nemzetközi szervezet⁴ biztosítja. Ez a védelem legalapvetőbb szinten a származási országba való kiutasítás, illetve kiadatás tilalmát jelenti, de egyéb jogokat – akár a befogadó állam állampolgáráival azonos jogokat – is biztosíthat. A nemzetközi védelem egyik formája a *menedékjog*.

A *menedékjog* tágabb értelemben a nemzetközi védelem számos formáját magában foglalhatja,⁵ szűkebb értelemben viszont szigorúan csak a *menekülteknek* járó jogok és az őket terhelő kötelezettségek összessége. A továbbiakban – összhangban a magyar jogi szabályozással – a tágabb értelmezést követem.

A *menekült* kifejezést a köznyelv, a média előszeretettel használja minden olyan személyre, aki valamilyen kényszerítő körülmény miatt hagyja el származási országát,⁶ míg a jogi szaknyelv – és e tanulmány további részében én is ezt követem – kizárólag azokra alkalmazza, akik esetében a menekültként való elismerés feltételei fennállnak, ami egy sokkal szűkebb értelmezési tartomány. Az elismerési feltételek természetesen attól függenek, hogy milyen típusú menedékjogról beszélünk, hiszen a jogfejlődés során a menedékjognak több formája is kialakult.

Az egyik ilyen forma a *diplomáciai menedékjog*, amiről ismét kétféle értelemben beszélhetünk. Egyfelől jelentheti a latin-amerikai országokban kialakult, számos regionális nemzetközi szerződéssel megalapozott⁷ védelmi formát. Bár a későbbi szerződések részben módosították, részben pontosították, vagy egyenesen felülírták a korábbiak tartalmát, ezért egységes értelmezésük nem egyszerű, de megállapítható, hogy az ilyen értelemben vett diplomáciai menedékjog jellemzője – azon kívül, hogy az alapul szolgáló jogi instrumentumok regionális jellegéből fakadóan a közép- és dél-amerikai országokon kívül máshol nem érvényesül –, hogy átmeneti jellegű. Ahogy a Nemzetközi Bíróság megállapította 1951-ben az ún. Haya de la Torre-ügyben: „A Havannai Egyezmény értelmében a diplomáciai menedékjogot, ami a politikai üldözöttek ideiglenes védelmére szolgáló átmeneti intézkedés, amilyen gyorsan csak lehet, meg kell

³ Illetve hontalanok esetében: a szokásos tartózkodási hely szerinti ország. A továbbiakban, amikor a tanulmány állampolgárokat említ, ide kell érteni az adott államban szokásos tartózkodási hellyel rendelkező, ám állampolgársággal nem bíró személyeket, a hontalanokat is.

⁴ Tipikusan az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, amely a mandátuma alapján a származási országon kívül tartózkodókat ismerheti el menekültként (ún. „mandátumos menekültek”).

⁵ Például magyar jogi kontextusban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 3. § (2) bekezdése értelmében menedékjogot élveznek a menekülteken kívül a menedékesek és az oltalmazottak is. A menedékes jogállás a nemzetközi védelemnek a tömeges beáramlás esetén biztosítható formája, az oltalmazott jogállás a menekültkénti elismerés feltételein kívüli, egyedi esetekben adható védelem.

⁶ Kizárólag ilyen – köznapi – értelemben beszélhetünk pl. „árvízi menekültekről”, vagy „klíma-menekültekről”.

⁷ Az 1928-as Havannai Egyezmény a menedékjogról; az 1933-as Montevideoi Egyezmény a politikai menedékjogról; az 1939-es Montevideoi Egyezmény a menedékjogról és a politikai menekülről; az 1954-es Caracasi Egyezmény a diplomáciai menedékjogról.

szüntetni. Ugyanakkor az Egyezmény nem ad kimerítő választ arra a kérdésre, hogy a menedékjogot milyen módon kell megszüntetni.”⁸

Ehhez képest a diplomáciai menedékjog másik értelmezése ennél szélesebb kört ölel fel: valamennyi olyan esetet magában foglalja, amikor egy külképviselet védelmet nyújt az oda menekülő személyek számára, függetlenül attól, hogy a külképviselet szerinti állam részese-e bármilyen vonatkozó egyezménynek, illetve van-e egyáltalán ilyen egyezmény. E szélesebb értelemben vett diplomáciai menedékjognak nemzetközi egyezménybe – főleg univerzális dokumentumba – foglalt jogszabályi alapja nincs, sokkal inkább a diplomáciai képviselet sérthetetlenségének egyik gyakorlati kifejeződése.⁹ Definiátlansága miatt a tartalma még a korábban említett értelmezéshez képest is nehezebben meghatározható. Nehéz lenne például a Nemzetközi Bíróság fentebb idézett meghatározásában foglalt „átmeneti” jellegnek megfeleltetni Mindszenty bíboros 15 éves tartózkodását az amerikai nagykövetségen.

A diplomáciai menedékjog kapcsán érdemes kitérni az *áttelepítés* (*resettlement*) intézményére. Ez olyan személyek esetében hívható életre, akiket az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága, az ENSZ menekültügyi kérdésekkel foglalkozó szakosított intézménye (a továbbiakban: ENSZMF), már a saját mandátuma alapján menekültként elismert, ám akiknek a származási országba való visszatérése nem megoldható, ahogy az sem, hogy beilleszkedjenek annak az – általában a származási országgal szomszédos másik – államnak (az első menedék országa) a társadalmába, ahol az ENSZMF menekültként elismerte őket. A származási országba való visszatérés általában azért nem jelent megoldást, mert az elismerés feltételei változatlanul fennállnak, tehát a menekültet a hazájában még mindig üldöztetés fenyegeti, míg az első menedék országában való integráció jellemzően azért nem lehetséges, mert az adott állam ezt nem támogatja, vagy kifejezetten ellenzi.¹⁰ Ilyen esetekben az jelenthet megoldást, ha az ENSZMF felajánlása alapján harmadik, áttelepítő országok vállalják a Főbiztosság által elismert ún. mandátumos menekültek saját területükre történő beutaztatását és ott azonos jogokat biztosítanak nekik, mint az általuk menekültként elismert személyeknek. Az áttelepítés intézményének kapcsolatát a diplomáciai menedékjoggal az teremti meg, hogy egyes országok – pl. az Egyesül Államok, Kanada – esetében az elismert menekültek áttelepítési programban való részvételére a jelentkezés jellemzően a külképviseleten történik, ám ennek gyakorlati, praktikus okai vannak és a jogintézmény egyébként független a diplomácia menedékjogtól, annak bármelyik értelmezésétől. Ezt alátámasztja az is, hogy számos áttelepítő ország nem a külképviseleten, hanem ad hoc, ún. kiválasztási missziókon keresztül végzi áttelepítő tevékenységét.

⁸ Nemzetközi Bíróság: Haya de la Torre-ügy, 1951. június 13-i ítélet; I.C.J. Reports 1951. 71. old. [letöltés ideje: 2011. október 20.] <http://www.icj-cij.org/docket/files/14/1937.pdf>

⁹ NGUYEN Quoc Dinh – Patrick DAILLIER – Alain PELLET – KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 359.: „A diplomáciai menedékjogról hallgat az 1961. évi bécsi egyezmény, a kormányok pedig alapvetően ellenzik a diplomáciai menedékjog intézményét még polgárháború idején is. [...] A diplomáciai menedékjog vagy asylum (asile diplomatique) az épület sérthetetlenségével függ össze és a politikai okokból üldözöttek esetében merül fel.”

¹⁰ Akár azért mert nem részese a genfi egyezménynek (mint pl. Thaiföld), akár azért, mert földrajzi korlátozással alkalmazza azt (mint pl. Törökország).

Az áttelepített menekültek tehát az áttelepítő országban nem diplomáciai, hanem ún. területi menedékjogot élveznek.¹¹

A területi menedékjog – a menedékjog másik formája – abban az esetben biztosítható, ha a külföldi a származási országát elhagyva a befogadó országban, annak területén kér menedéket. Ennek kapcsán érdemes kitérni arra, hogy a diplomáciai jog elméletében a korábbi területenkívüliségi elv (miszerint úgy kell tekinteni, mintha a külképviselet a küldő ország területe lenne) az elmúlt évtizedekben átadta helyét a képviseleti elvnek, majd a funkcionális elvnek (amelynek értelmében a külképviselet jogai és lehetőségei a külképviselet feladataihoz kapcsolódnak). A gyakorlatban általában utóbbiak elegye érvényesül, és ez alapján nem vitatott, hogy a külképviselet területe a fogadó állam területéhez tartozik, ugyanakkor a fogadó állam – főleg nem-tevés révén – biztosítja ott a diplomáciai kiváltságok és mentességek érvényre juttatását.¹² Mivel a külképviselet területe a fogadó állam területének minősül, ott területi menedékjogot biztosítani nincs lehetőség.¹³

A területi menedékjognak – a diplomáciai menedékjoggal ellentétben – van univerzális egyezménye, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv, amely előbbi egészíti ki (a továbbiakban együtt: genfi egyezmény).¹⁴ A genfi egyezmény 1. cikkének A) pontjában foglalt menekült definíció¹⁵ alapján csak az lehet menekült, aki „az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik [...]”. Tehát a külképviselet területén lévő menedékjogot kérő személy, aki – általában¹⁶ – nem tartózkodik a származási országán kívül, a genfi egyezmény értelmében nem tekinthető menekültnek, nem élvez területi menedékjogot.

¹¹ „Az áttelepítésnek ugyanakkor van két fontos hátránya, ami alkalmatlanná teszi arra, hogy válaszoljon a „a menedékjog és a hozzáférés kihívásának” nevezett jelenségre. Először is az áttelepítés sokkal inkább politika, mint jog. Védelemre szoruló egyének meghívásáról szól, ahelyett, hogy feljogosítaná őket a védelemhez való hozzáférésre. Másodszor mennyiségi hozzájárulása a menekültek védelméhez csekély, mivel a világ menekültjeinek kevesebb, mint 1%-a nyer védelmet áttelepítés segítségével.” Forrás: Gregor NOLL: From „protective passport” to protected entry procedures? The legacy of Raoul Wallenberg in the contemporary asylum debate. *UNHCR Working Paper*, 2003/99.; 2. [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.unhcr.org/3fd731964.html>)

¹² NGUYEN–DAILLIER–PELLET–KOVÁCS i. m. 357–358.

¹³ Ráadásul a területi menedékjogot biztosítani képes és köteles szervek (menekültügyi hatóságok) jellemzően csak az adott ország területén rendelkeznek illetékességgel, az nem terjed ki a külképviseletekre, míg a külképviseletek tisztviselői (nagykövetek, konzulok) nem rendelkeznek hatáskörrel a menekült státusz biztosítására.

¹⁴ Magyarország mindkettőt az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdette ki.

¹⁵ A genfi egyezmény alkalmazásában a „menekült” fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki: „[...] faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”

¹⁶ Természetesen elképzelhető, hogy az üldözött személy nem a saját államában, hanem egy harmadik országban lévő külképviseleten kér védelmet, mint ahogy észak-koreai személyek tették 2002 márciusában Spanyolország kínai nagykövetségén. Forrás: A The New York Times honlapja: North Koreans Storm Embassy Seeking Refuge; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.nytimes.com/2002/03/14/world/north-koreans-storm-embassy-seeking-refuge.html>)

Területi menedékjogot nem csak univerzális nemzetközi egyezmény alapján lehet biztosítani. A regionális egyezményeken¹⁷ kívül egyes országokban – így Európán belül Franciaországban és Olaszországban¹⁸ – a nemzeti jog alapján is biztosítható ún. *alkotmányos menedékjog*. Ezek közös jellemzője, hogy a nemzetközi jogtól teljesen függetlenül biztosítható (tehát nem csupán a nemzetközi kötelezettségek nemzeti joganyagba való beépítéséről van szó, mint ahogy az például Magyarország esetében is), általában azoknak a személyeknek, akiket a szabadság kivívása érdekében végzett tevékenységük miatt hazájukban üldöznek.¹⁹

3. A területi menedékjog térnyerése a diplomáciai menedékjoggal szemben

Bár a diplomáciai menedékjog intézményét még a történelmi közelmúltban, a múlt század közepén is számos nagyjelentőségű ügyben²⁰ életre hívták, ennek ellenére tömeges alkalmazására sosem került sor. Egyrészt ennek praktikus okai vannak, hiszen egyrészt a külképviseletek fizikai befogadó-képessége meglehetősen korlátozott, illetve a külképviselet egyéb, például adminisztrációs kapacitásai is végesek, másrészt az

Szintén észak-koreai személyek próbálkoztak 2004 júliusában Dél-Korea vietnámi nagykövetségén. Forrás: A The New York Times honlapja: North Korea Denounces Seoul for Welcoming Defectors; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.nytimes.com/2004/07/30/international/asia/30korea.html>)

Ugyancsak észak-koreai állampolgárok próbáltak védelemhez jutni 2009 szeptemberében Dánia vietnámi nagykövetségén. Forrás: A The New York Times honlapja: Nine North Koreans Escape to Vietnam; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.nytimes.com/2009/09/25/world/asia/25korea.html>)

¹⁷ Mint amilyen az 1954-es Caracasi Egyezmény a területi menedékjogról; a speciális afrikai menekült-problémákkal foglalkozó, 1969. szeptember 10. napján elfogadott és 1974. június 20. napján hatályba lépett OAU Egyezmény (Organization of African Unity); illetve a Latin-Amerikát érintő, 1984. november 22. napján kelt, Cartagenai Nyilatkozat a menekültekről.

¹⁸ Alkotmányos menedékjog Németországban is van, de az arra vonatkozó rendelkezések nem teljesen függetlenek a genfi egyezménytől, a nemzetközi jogi kötelezettségektől. Forrás: Hélène LAMBERT – Francesco MESSINEO – Paul TIEDEMANN: Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requirescat in Pace? *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 2008/3. UNHCR; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (http://westminster.academia.edu/HeleneLambert/Papers/83335/Comparative_Perspectives_of_Constitutional_Asylum_in_France_Italy_and_Germany_Requirescat_in_Pace)

¹⁹ Ezen túl a köznyelvben és bizonyos regionális dokumentumokban (pl. a már említett 1933-as és 1939-es Montevideoi Egyezmények) létezik az ún. *politikai menedékjog* fogalma, aminek mára dogmatikailag semmi szerepe, jelentősége nincs. A köznyelvben – és néha a hivatalos kommunikációban is – makacsul tartja magát, annak ellenére, hogy nehezen meghatározható, hogy a „politikai” kitételnek milyen szerepe, hozzáadott értéke lenne. A téves szóhasználatról eltekintve szöveggörnyezettől függően jelentheti egyrészt azt, hogy a menedékjog biztosítására politikai döntés eredményeként került sor, másrészt azt, hogy a menedékjog biztosítására politikai alapú üldözés miatt került sor. Bármelyikről is legyen szó, a „politikai menedékjog” mindenképpen besorolható vagy a diplomáciai, vagy a területi menedékjog kategóriájába.

²⁰ Ha csak a magyar vonatkozásúakat említjük, akkor is impozáns a lista: Kállay Miklós miniszterelnököt 1944 márciusában a török nagykövetség, Horthy Miklósnét és Horthy Istvánnét fél évvel később a nunciatura, Mindszenty bíborost 1956 novemberében (majd ezt követően csaknem 15 évig) az amerikai követség, Nagy Imre miniszterelnököt ugyanekkor a jugoszláv követség fogadta be, és nyújtott védelmet. Forrás: NGUYEN–DAILLIER–PELLET–KOVÁCS i. m. 357.

egyes államok vonakodtak alkalmazni.²¹ Utóbbi oka feltehetően az, hogy a diplomáciai menedékjog biztosítása egyes nagy horderejű esetekben sokkal inkább megterhelheti a származási országot (vagy az első menedék országának) és a külképviselet szerinti ország kapcsolatait, mint a területi menedékjog biztosítása akár tömegek számára is.

Vélhetően ezen okok miatt egyre több állam helyezkedett arra az álláspontra, hogy nem teszi lehetővé a külképviseletein a menedékjog iránti kérelmek előterjesztését. Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi tendencia az, hogy az egyes államok általában nem biztosítanak menedékjogot a külképviseleteken. Ez megjelenhet kifejezett formában (mint pl. az Amerikai Egyesült Államok,²² Ausztria,²³ Dánia,²⁴ Finnország,²⁵ Románia²⁶ esetében), vagy úgy, hogy a kérelem külföldön történő előterjesztésének nincs akadálya, de automatikus elutasítási ok, ha nem a tényleges ország területén nyújtják be (mint pl. Svédország²⁷ vagy Németország²⁸ esetében); esetleg olyan formában, hogy a szabályok

²¹ Különösen akkor, ha a védelmet kérők erőszakkal próbálják meg a védelmet kikényszeríteni. Így pl. az izraeli angol külképviselet 2006-ban nemhogy nem biztosított menedékjogot az azt fegyverrel követelő palesztin fiatalembernek, de még azt is lehetővé tette, hogy az izraeli hatóságok elfoghassák. Forrás: A Haaretz honlapja: Police capture armed Palestinian seeking asylum in U.K. embassy; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.haaretz.com/news/police-capture-armed-palestinian-seeking-asylum-in-u-k-embassy-1.196189>)

Hasonlóan sikertelen volt 2010 augusztusában az a palesztin fiatalember, aki a török nagykövetségen próbálkozott fenyegetéssel és túszejtéssel menedékjogot szerezni. Forrás: A Daily Mail honlapja: Turkish embassy intruder who tried to take hostages and demanded asylum arrested; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1303873/Tel-Aviv-Turkish-embassy-intruder-tried-hostages-arrested.html>)

²² „Az Egyesült Államok nem biztosít menedékjogot külföldi diplomáciai létesítményeiben. A jogszabályok értelmében az Egyesült Államok csak azon külföldieknek biztosít menedékjogot, akik fizikailag az Egyesült Államok területén tartózkodnak.” Forrás: Az Egyesült Államok londoni nagykövetségének honlapja: Political Asylum and the United States Refugee Program; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://london.usembassy.gov/dhs/uscis/refugee.html>)

²³ „Nem lehet menedékjog iránti kérelmet előterjeszteni osztrák nagykövetségen vagy a határon.” Forrás: A Caritas honlapja: General Information; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (http://www.caritas-wien.at/fileadmin/user/noeost/PDFs/Informationen_in_Englisch.pdf)

²⁴ „Dániától menedékjogot csak személyesen, Dániában lehet kérni. Nincs lehetőség menedéket kérni dán diplomáciai missziótól vagy írásban a Bevándorlási Szolgálatól, vagy a Menekültügyi, Bevándorlási és Integrációs Minisztériumtól.” Forrás: A New to Denmark honlapja: Asylum; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.nyidanmark.dk/en-us/faq/asylum.htm>)

²⁵ „Nem lehet menedéket kérni külföldi finn missziókon, vagy azokon keresztül, sem postai úton, vagy elektronikus levélben külföldről.” Forrás: A finn Bevándorlási Hivatal honlapja: Frequently Asked Questions: Refugees and Asylum Seekers; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3056#2>)

²⁶ „Ha egy külföldi olyan beadványt küld külföldről, hogy valamilyen védelmet szeretne Romániától, írásban kap tájékoztatást arról, hogy személyesen kell menedéket kérnie a román hatóságoktól. Ezen kívül nem lehet külföldről Romániában menedékjogot kérni.” Forrás: A román Bevándorlási Hivatal honlapja: Depunerea Cererii [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://ori.mai.gov.ro/detalii/pagina/ro/Depunerea-Cererii/93>)

²⁷ „Csak a Svédországban élő menedékkérők kérelmét fogja megvizsgálni a Menekültügyi Hivatal. A nagykövetség nem fogja visszautasítani a menedékjog iránti kérelmek bevitelét, de meg kell jegyezni, hogy a kérelmeket a Menekültügyi Hivatal mindig elutasítja.” Forrás: Svédország damaszkuszi nagykövetségének honlapja: Applications for residence and work permits [letöltés ideje: 2011. október 20.] (http://www.swedenabroad.com/Page_51685.aspx)

²⁸ „Ahhoz, hogy menedéket kérj Németországban, az országban kell lenned, és keresztül kell menned az itteni menekültügyi eljáráson. A külföldön előterjesztett kérelmeket nem fogják elfogadni.” Forrás: Szászország honlapja: The right of residence in Germany; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.sachsen.de/en/1454.htm>)

hallgatnak róla, és egyszerűen csak nincs olyan szerv, amely hatáskörrel rendelkezne az ilyen kérelmek elbírálására (mint pl. az Egyesült Királyságban,²⁹ vagy hazánkban).³⁰

A fenti, általánosnak mondható tendencia mellett a gyakorlatban egyes esetekben érvényesül a külképviseleteken nyújtott védelem, amelynek egyik legutóbbi példájaként említhető az az eset, amikor 2009 augusztusában a francia külügyminiszter kijelentette, hogy „Franciaország teheráni nagykövetsége befogadja a menedéket kérő iráni tüntetőket”.³¹ Az ehhez hasonló – ritka és átpolitizált – kivételektől eltekintve kijelenthető, hogy a menedékjog biztosításának tipikus módja a területi menedékjog, amelynek révén évente emberek tízezrei jutnak nemzetközi védelemhez.

Az állami nézőponton túl a védelemre szorulóknak oldaláról nézve is számos érv szól a területi menedékjog mellett, még akkor is, ha az egyes menedékkérőkben ezek az érvek esetleg nem is fogalmazódnak meg világosan. A diplomáciai menedékjog eredeti formájában csupán a külképviselet épületében való tartózkodás, vagy a szabad elvonulás jogát jelenti, ennek megfelelően az ilyen védelemben részesülő személy lehetőségei lényegesen korlátozottabbak, mint a területi menedékjogot élvezőké, akik a védelem megszerzésével megkezdhetik integrációjukat a befogadó ország társadalmába. A diplomáciai menedékjog tehát általában csak az azonnali veszélyhelyzet elkerülésére jelent megfelelő módot, a veszéllyel terhelt helyzet hosszú távú megszüntetését, a méltó életkörülmények lehetőségét nem foglalja magában. Mindemellett formális jogi szempontból is van egy igen jelentős különbség: a diplomáciai menedékjog nem alapjog, az államnak – hacsak regionális egyezmény másként nem rendelkezik – nem kötelezettsége annak biztosítása, így az állam a diplomáciai védelem indoklás nélküli megtagadása esetén sem követ el jogsértést. Ezzel ellentétben a területi menedékjog a legtöbb esetben tényleges jogként – sok esetben alapjogként³² – érvényesül, ami azt jelenti, hogy az államoknak a feltételek fennállása esetében nem csupán lehetőségük, hanem kötelességük a védelem biztosítása. Amennyiben az állami hatóságok e kötelességüknek

²⁹ „(Ugyanakkor) az Egyesült Királyság nemzetközi jogi kötelességei a [genfi] egyezmény alapján nem terjednek ki a külföldön benyújtott menedékjog iránti kérelmek megvizsgálására, és a Bevándorlási Szabályaink között nincs arra vonatkozó rendelkezés, hogy valakinek külföldön engedélyt lehessen adni arra, hogy beutazzon az Egyesült Királyságba azért, hogy menedéket kérjen.” Forrás: Az Egyesült Királyság Határrendészeti Ügynökségének honlapja: Asylum Policy Instructions; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apis/applicationsfromabroad.pdf?view=Binary>)

³⁰ Megjegyzésre érdemes, hogy jogszabályi szinten jellemzően nem jelenik meg az, hogy tilos lenne menedékjog iránti kérelmet külképviseleten előterjeszteni és az egyes állami hatóságok tájékoztatásai, illetve gyakorlata „csupán” a genfi egyezmény alapján biztosítható menedékjogra vonatkozik. Az állami szuverenitásból és a diplomáciai képviseletek sérthetlenségéből adódóan, ha egy állam akar, tud a külképviseletén védelmet, azaz diplomáciai menedékjogot biztosítani.

³¹ Forrás: A parameter.sk honlapja: A teheráni francia nagykövetség nyitva áll a tüntetők előtt; [letöltés ideje: 2011. október 2.] (<http://www.parameter.sk/rovat/kulfold/2009/08/10/teherani-francia-nagykovetseg-nyitva-all-tuntetok-elott>)

³² Így pl. az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. cikke a menedékjog. Ennek értelmében: „A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.”

nem tesznek eleget, a menedéjog biztosítását az arra jogosult személy a nemzeti bíróságok útján ki is kényszerítheti.³³

4. Területi menedéjog és határellenőrzés

A területi menedéjog egyik legalapvetőbb feltétele, hogy a védelmet nyújtó ország területén kell azt kérni, ami sokszor amiatt hiúsul meg, mert a védelemre szoruló személy nem fér hozzá a területhez, azaz nem léphet be a védelmet nyújtó országba. A legális beutazás általában többféle akadályba ütközhet. Egyik oldalról a származási ország hatóságai nem feltétlenül biztosítanak érvényes úti okmányt a védelemre szoruló személyeknek. Szélsőséges esetben akár magának az üldöztetésnek, vagy az üldöztetési szándéknak az egyik megnyilvánulási formája lehet az úti okmány kiállításának megtagadása. Másik oldalról, még a származási ország hatóságainak együttműködése esetén is előfordulhat, hogy a fogadó ország nem fogadja el a származási ország által kiállított érvényes okmányt,³⁴ illetve a fogadó ország dönthet úgy, hogy nem állít ki belépési engedélyt, vízumot a kérelmezőnek.³⁵ A vízum kiadása a fogadó ország diszkrecionális jogköre. Saját szuverenitása alá tartozik, hogy kit enged a területére lépni, nincs olyan általános nemzetközi kötelezettség, amely alapján az egyes államoknak belépési engedélyt kellene kiadniuk a védelmi igénnyel rendelkező személyek számára, különös tekintettel arra, hogy általában a vízumkiállító hatóságoknak gyakorlati szempontból lehetősége, jogi szempontból hatásköre nincs arra, hogy a védelmi igényt felmérjék.

A fentiek miatt a védelmi igénnyel rendelkező személyek számára sok esetben nincs más mód eljutni a védelmet esetlegesen biztosító országba, mint az illegális út, jellemzően embercsempészek segítségével. Az illegális migrációval és az embercsempészettel szembeni fellépés viszont az államok kötelessége, különös tekintettel arra, hogy ezekhez egyes esetekben szorosan kapcsolódnak egyéb súlyos bűncselekmények – így például emberkereskedelem, fegyver- és/vagy kábítószer-csempészet – is. Az illegális migrációval szembeni fellépés része a vízumpolitikán kívül a szállítók felelősségének meghatározása és érvényre juttatása,³⁶ a migrációs összekötő tisztek tevékenysége,³⁷ valamint a szigorú határellenőrzés. E komplex rendszer azonban gátat jelent a menedékkérőknek.

Ahogy az ENSZMF megfogalmazta a témában tett észrevételeiben: „A területhez való hozzáférés valóban a kulcsa bármiféle menekültügyi eljárásnak; a legjobb mene-

³³ Ld. a Tanács a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimum-szabályairól szóló 2005/85/EK (2005. december 1.) irányelvének 39. cikkét, illetve a magyar jogszabályi környezetben a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 68. §-át.

³⁴ Így pl. hazánkban a 328/2007. (XII.11.) Kormányrendelet 1. számú melléklete tartalmazza a Magyar Köztársaság által el nem ismert magán-, szolgálati és diplomata-útlevelek listáját.

³⁵ „A vízum-rezsimeket úgy finomhangolták, hogy kívül tartsák a menekülteket, ahogy azt Svédország és Svájc gyakorlata illusztrálja.” ld. NOLL i. m. 3.

³⁶ A Tanács 2001/51/EK irányelve (2001. június 28.) alapján a szállítók – tipikusan légitársaságok, fuvarozó cégek, hajózási vállalatok – anyagi felelősséggel tartoznak az általuk szállított illegális migránsokért.

³⁷ A bevándorlási összekötő tisztek feladata – többek között – együttműködve a vízumkiállító szervekkel, légitársaságokkal, helyi hatóságokkal még a származási országban kiszűrni azokat, akik a fogadó ország számára migrációs kockázatot jelentenek. A bevándorlási összekötő tisztek hálózatának létrehozásáról a Tanács 377/2004/EK rendelete (2004. február 19.) döntött.

kültügyi eljárás és a legnagyobb menekült jogállás is haszontalan, ha a menekültek nem férnek hozzá a területhez és az eljáráshoz.”³⁸

Az illegális migrációval és az embercsempészettel szembeni határozott fellépés számos esetben korlátozhatja a védelemre szorulóknak hozzáférését a potenciálisan védelmet nyújtó ország területéhez, ahol az ott irányadó szabályok szerint kérhetnének és kaphatnának területi menedékjogot. „Kormányzati szempontból a menedékjog krízise arról szól, hogy a menedékkérők megkerülik az egyre kifinomultabb migrációellenőrző intézkedéseket, és továbbra is érkeznek az államterületre menedéket kérni. A leendő menekültek nézőpontja ettől eltér: amikor az államok korlátozzák a migrációt, akkor a menedékjoghoz való hozzáférést is korlátozzák. Eközben az embercsempészek hidalják át az egyre szélesedő rést a migráció-korlátozó politikák és a nemzeti jogszabályok által nyújtott területi menedékjog között.”³⁹

5. A védett beléptetési eljárás kialakulása és koncepciója

A schengeni rendszerrel megszigorodó határellenőrzés az 1990-es években jelentős mértékben megnehezítette a potenciálisan védelmet nyújtó ország területéhez, és így az általa biztosítható területi menedékjoghoz való hozzáférést. Az ún. Schengeni Acquis-t az 1997-es Amszterdami Szerződés emelte közösségi szintre, amely 1999-ben lépett hatályba. Az Európai Közösségek állam- és kormányfőinek ugyanebben az évben tartott tamperei találkozóján, ahol a résztvevők azt határozták meg, hogy a Közösség az elkövetkező 5 évben milyen úton kíván tovább haladni, elfogadták az ún. Tamperei Következtetéseket.⁴⁰ Ezek közül a 3. az alábbiakat tartalmazza:

„Ez a [mozgási] szabadság ugyanakkor nem lehet az Unió saját polgárainak kizárólagos előjoga. Pusztán létezése vonzó világszerte azoknak, akik nem élvezhetik azt a szabadságot, amit az Unió polgárai adottnak vesznek. Ellentétben lenne Európa hagyományaival megtagadni az ilyen szabadságot azoktól, akiket körülményeik jogosan vezetnek ahhoz, hogy hozzáférést keressenek a területünkhöz. Ez viszont azt követeli az Uniótól, hogy közös politikákat fejlesszen a menedékjog és a bevándorlás területén, miközben figyelembe veszi az igényt a külső határok összefüggő ellenőrzésére az illegális migráció megállítására, és hogy harcoljon azokkal, akik szervezik azt és ahhoz kapcsolódó nemzetközi bűncselekményeket követnek el. Ezeknek a közös politikáknak olyan elveken kell alapulniuk, amelyek egyszerre világosak a saját polgáraink számára és biztosít garanciákat azoknak, akik védelmet keresnek az Európai Unióban, vagy ennek érdekében hozzá akarnak férni a területéhez.”

³⁸ UNHCR: *Towards a Common Asylum Procedure and Uniform Status, Valid Throughout the European Union, for Persons Granted Asylum*. Genf, 2001. 3. [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,COMMENTARY,,3c727f7d4,0.html>) [a továbbiakban: UNHCR (2001)]

³⁹ NOLL i. m. 1.

⁴⁰ A Tamperei Következtetések szövege megtalálható az Európai Parlament honlapján: (http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)

Ebből a következtetésből levezethető a területhez való hozzáférés újragondolásának lehetősége nemzetközi védelmi szempontból. Erre alapozva az Európai Bizottság 2000. november 22-i közleményében⁴¹ az alábbiakat jelentette ki:

„Egyes közös megközelítéseket be lehet illeszteni a vízumokról és külső határőrizet-ellenőrzésről szóló politikákba, hogy figyelembe vegyék a menedékjog speciális aspektusait. A kérdések, amelyeket mélységükben meg kell vizsgálni, magukban foglalják: a vízum-követelmények ismételt bevezetését olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik egyébként mentességet élveznének, annak érdekében, hogy egy tömeges beáramlással meg lehessen küzdeni; a vízum-eljárások lebonyolítását meghatározott különleges helyzetekben; és a nemzetközi védelmi szükséglet számításba vételét az illegális migrációval és emberkereskedelemmel szembeni harc legitím eszközei kapcsán, összhangban az Egyesült Nemzetek transznacionális szervezett bűnözéséről szóló egyezményének szabályaival. [...]

A védelem iránti kérelem feldolgozása a származási területen és az áttelepítés intézményével a menekülteknek a tagállamok területére való érkezésének megoldása olyan módok, amelyek azonnali hozzáférést biztosítanak a védelemhez anélkül, hogy a menekültek az illegális migráció, vagy az emberkereskedő bandák kezére lennének bízva, vagy éveket kellene a jogállásukra várniuk.”

A téma szempontjából a fentiekből a „vízum-eljárások lebonyolítása meghatározott különleges esetekben”, illetve a „védelem iránti kérelem feldolgozása a származási területen” részek érdemelnek különös figyelmet. A közlemény kapcsán keletkezett ENSZ Menekültügyi Főbiztossági észrevétel⁴² e kérdések kapcsán az alábbiakat tartalmazta: „A közlemény utal a különleges helyzetekben lebonyolítható vízum-eljárások lehetőségére is. Az ENSZMF szempontjából ez magában foglalhatja humanitárius vízum kibocsátását olyan személyek számára, akik származási országukban veszélyben vannak, és nemzetközi védelemre szorulnak. Az ENSZMF üdvözlőné egy olyan közös európai megközelítés elfogadását humanitárius vízum kiadásáról, mely veszélyben lévő embereknek segítene biztonságot keresni Európában, viszont egy ilyen megközelítést védelmi intézkedésként és nem a migráció-kezelés, vagy a határellenőrzés eszközeként kell kifejleszteni.”

Ez – a nemzetközi védelmi szükségletre reagálva kibocsátott – a humanitárius vízum az, ami megteremti a védett beléptetési eljárás alapját, azaz megteremti a külföldön kérhető és a fogadó államban biztosított menedékjog közötti kapcsolatot. Mivel a humanitárius okok számos különböző esetet foglalnak magukba,⁴³ ezért az egyértelmű-

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum* (COM(2000) 755 final) – Brüsszel, 2000 – 9. old. [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0755:FIN:EN:PDF>)

⁴² UNHCR (2001) i. m. 4.

⁴³ A schengeni határellenőrzési kódex 5. cikk (4) bekezdés c) pontja értelmében „valamely tagállam – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezheti az [általában szükséges] egy vagy több feltételt nem teljesítő harmadik országbeli állampolgárok belépését saját területére.” Utóbbi fordulattal összhangban a vízumkódex 25. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján az ilyen esetekben kiállított vízumok korlátozott területi érvényességgel rendelkeznek.

ség kedvéért az ilyen speciális, nemzetközi védelmi szükséglet alapján kiállított humanitárius vízumot a továbbiakban „védelmi vízumnak” nevezem. Önmagában az ilyen okmány kiadása nem egyenlő a védett beléptetési eljárással, de nélkülözhetetlen eleme annak. Az eljárás annyival több a vízumkiállításnál, hogy már a vízumkérelem benyújtását követően, még az okmány kiállítása előtt sor kerül a nemzetközi védelmi igény megalapozottságának felmérésére, amely feladat megoszlik a fogadó ország külképviselete és menekültügyi hatósága között. Amennyiben a hatóságok a védelmi igényt jogosnak vélik, és ez alapján kiállításra kerül a vízum, ennek birtokában a külföldi legálisan beutazhat a potenciálisan védelmet nyújtó országba, ahol aztán részletesen meg fogják vizsgálni a kérelmét.⁴⁴

A védett beléptetési eljárás hasonlít a klasszikus diplomáciai menedékjoghoz annyiban, hogy ezt is a külképviseleten kell kérni, ugyanakkor a területhez való hozzáférést és a területi menedékjog későbbi igénylésének lehetőségét biztosítja, nem pedig diplomáciai menedékjogot. Ezt alátámasztja az is, hogy a védelmi vízum birtoklása önmagában semmiféle veszélytől nem fogja megóvni birtokosát a származási országban a külképviselet épületén kívül.

A védett beléptetési eljárás számos, közvetlen és közvetett célt szolgál: elsősorban lehetőséget biztosít a származási ország mihamarabbi, legális elhagyására; másodsorban módot ad a potenciálisan védelmet nyújtó állam hatóságainak számos olyan, a védelmi szükségletet megalapozó vagy cáfoló információ beszerzésére, amire a fogadó országban már nem, vagy csak korlátozottabban lenne mód; harmadsorban a legális migráció felé tereli az ügyfelet, aki ennek hiányában illegális migrációs utat lenne kénytelen igénybe venni. Utóbbi pedig nem csak költséges, de veszélyes is.⁴⁵

Azzal, hogy a védelmi vízumhoz jutott személy nem kényszerül illegális utat, illetve embercsempészek segítségét igénybe venni, csökken a „keresleti oldala” ennek az alvilági „szolgáltatásnak”, és így a védett beléptetési eljárás közvetve az embercsempészet és az illegális migráció elleni küzdelem egyik eszközének is tekinthető.

6. Visszalépés a védett beléptetési eljárástól

A fentiek alapján azt gondolhatnánk, hogy a védett beléptetési eljárás és a védelmi vízum bevezetése egy sikertörténet, azonban a valóság nem ezt tükrözi. Bár 2002-ben több állam – Ausztria, Dánia, Franciaország, Hollandia, Spanyolország és az Egyesült Királyság – formálisan is kijelentette, hogy biztosítja a külképviseleteken a menedékjog iránti kérelmek előterjesztésének lehetőségét, ez a tendencia gyorsan megváltozott.⁴⁶ Ausztria,

⁴⁴ A védelmi vízum birtoklása tehát nem szükségszerűen jelenti azt, hogy a fogadó országban a külföldi nemzetközi védelmet fog kapni, de – feltételezve, hogy a hatóságok jó munkát végeztek a vízum kiállítás előtt és újabb, ellenkező döntést indokoló információ nem merül fel – felettébb valószínűvé teszi.

⁴⁵ Havi rendszerességgel érkeznek hírek arról, hogy menekülőkkel teletsúfolt lélekvesztők süllyednek el a különböző tengereken, több tucatnyi áldozattal járva. Forrás: Az International Life Saving Federation honlapja: ILS expresses concern at refugee drowning deaths; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://ilsf.org/en/news/articles/ils-expresses-concern-refugee-drowning-deaths>); A United Against Racism honlapja: List of 15551 documented refugee deaths through Fortress Europe; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf>)

⁴⁶ NOLL i. m. 9.

Dánia és Hollandia már 2002–2003-ban, a többi ország pedig a következő évek során meg is szüntette az efféle eljárásokat. Utolsóként Spanyolországban, 2009 októberében került sor a vonatkozó jogszabály olyan módosítására, amely kizárta a külképviseleten előterjeszhető menedékjog iránti kérelem lehetőségét.⁴⁷

Mindennek eredményeként az európai országok közül jelenleg egyedül Svájcban működik a védett beléptetési eljárás. A svájci eljárásnak az ilyen kérelmek esetében a következőképpen kellene zajlania: „Azok a külföldi állampolgárok, akik kényszerítő okok miatt el kívánják hagyni származási országukat, bármikor kérhetnek információt svájci külképviseletektől arról, hogy egyéni körülményeik alapján kaphatnak-e menedékjogot Svájcban. Ez a fajta eljárás lehetőséget ad a menedékkérőknek tisztázni a valós esélyeiket a menedékjog megszerzésére, mielőtt felhasználnák általában csekély pénzügyi eszközeiket egy Svájcba vivő útra. Ha egy menedékjog iránti kérelmet egy nagykövetségen nyújtanak be, a nagykövetség személyzete rögzíti a kérelmező személyes adatait, és meghallgatják menedékkérelmének okairól. Az információt azonnal megküldik a berni Szövetségi Migrációs Hivatalnak (Federal Office for Migration, továbbiakban: FOM). Ebben az első fázisban az FOM megvizsgálja a dokumentumok alapján, hogy a kérelmező beutazhat-e Svájcba a menedékjog iránti kérelmének további tisztázása érdekében. Ha a megszerzett információk és a nagykövetség értékelése alapján a FOM arra a következtetésre jut, hogy a kérelmezőtől reálisan nem várható el, hogy továbbra is a származási országában maradjon, vagy hogy menedékkérelmét más államnak nyújtsa be, a svájci hatóságok belépési engedélyt biztosítanak neki. A svájci határra érkezéskor a menedékkérő bemutatja belépési vízumát a határőröknek, akik ezt követően a FOM legközelebbi befogadó és eljáró létesítményébe irányítják.”⁴⁸

A szabály egyértelmű, épp ezért fogalmazható meg kérdésként, hogy miért nem került sor a bevezetőben említett, a damaszkuszi és kairói nagykövetségeken benyújtott több ezer kérelem feldolgozására. Ennek Suzanne Bolz, a Svájci Menekültügyi Tanács (Swiss Refugee Council) Védelmi Osztályának vezetőjével készített interjú⁴⁹ alapján két oka van:

- egyrészt a svájci hatóságok a kérelmek meredeken emelkedő számok láttán féltek attól, hogy a kérelmek továbbítása és feldolgozása önmagában vonzó hatást („pull effect”) fog kifejteni és ezáltal tovább növeli a kérelmek számát;
- másrészt az, hogy mivel más államok nem biztosítanak ilyen lehetőséget, a terhelés nem oszlott meg arányosan, valamennyi Svájcra hárult.

Az interjú szerint a svájci kormányzat a védett beléptetési eljárás rendszerének eltörlését tervezi, mert elviselhetetlen terhet ró a svájci közigazgatásra. 2000-ben 665 kérelmet terjesztettek elő külföldön, ám ez a szám 2009-ben 3813-re emelkedett, miközben a kérelmek kevesebb, mint 10%-a volt sikeres, amiből az a következtetés vonható

⁴⁷ Amnesty International Report 2010 – Spain; [letöltés ideje: 2011. október 2.] (<http://www.unhcr.org/ref-world/category,COI,AMNESTY,,ESP,4c03a7ff4a,0.html>)

⁴⁸ A svájci Szövetségi Migrációs Hivatal (Bundesamt für Migration) honlapja, [letöltés ideje: 2011. október 2.] (http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/en/home/themen/asyl/asylverfahren/asylgesuch/asylgesuch_aus_ausland.html)

⁴⁹ Amit Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (European Council on Refugees and Exiles – ECRE) készített 2011. szeptember 20-án; ld. az ECRE honlapja, [letöltés ideje: 2011. október 2.] (<http://crm.ecre.org/sites/all/modules/civicism/extern/url.php?u=38403&qid=136893>)

le, hogy a rendszer nem hatékony. A rendszer megszüntetésével kapcsolatos parlamenti vita 2011 októberében kezdődött.

7. Következtetés

Akár úgy dönt a svájci parlament, hogy eltörli a védett beléptetés rendszerét, akár nem, leszögezhető, hogy a rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Pedig az elv látszólag jó: ha jogos nemzetközi védelmi igénnyel jelentkezik valaki a külképviseleten, és erre tekintettel sor kerül a „védelmi vízum” kiállítására, majd ennek birtokában a külföldi legálisan beutazhat a befogadó országba, ahol aztán sor kerülhet a védelem biztosítására. E gyakorlat tehát látszólag mindkét fél számára előnyökkel kecsegtet: egyrészt a befogadó országnak, mert ennek eredményeként a külképviseleten keresztül már a kezdet kezdetén ellenőrizheti a külföldit, beszereztehet vele bizonyítékokat, tájékozódhat a személyes körülményekről, másrészt a külföldi számára, mert legális engedély birtokában nem kell illegális úton, általában embercsempészekre hagyatkozva kockáztatnia a biztonságát, az életét, nagyobb összeget költve az illegális utazásra, mint amennyibe a legális kerül, illetve sem út közben, sem a célországban nem kerül egy olyan „illegális migráns” kategóriába, amiből általában nehéz könnyen és gyorsan kikeveredni. Miért nem működik mégsem az elv a gyakorlatban?

Nyilvánvalóan azok esetében, akik védelmi igénye megalapozott, a fenti előnyök mindkét oldalon teljes mértékben érvényesülnek. A rendszer hibái akkor mutatkoznak meg, ha az egyedi kérelmező ügyén túl tekintünk. Az elmélet akkor bukik meg, ha figyelembe vesszük azokat a személyeket is, akik védelmi igényét a külképviselet értékelését is figyelembe véve a felelős hatóság nem tartja valósnak. Márpedig utóbbiak száma a svájci tapasztalatok alapján, a már említett interjú szerint kilenc-tízszere az előbbiekének!

Ennek csupán az egyik következménye az, hogy az egyes adminisztrációknak (mind a külképviseleten, mind a menekültügyi hatóságnál) hatalmas – és végső soron felesleges – költségei jelentkeznek, anyagi és emberi erőforrások terén egyaránt.

Másik, kevésbé közvetlen, de sokkal súlyosabb következmény, hogy az ilyen módon elutasított ügyfelek feltehetően nem adják fel azt a tervüket, hogy boldogulásukat más országban találják meg és illegálisan vágnak neki az útnak. A védett beléptetési eljárással tehát az elérni kívánt egyik cél az esetek 90%-ában nem valósul meg. Az embercsempészek bevétel-kiesése azok miatt, akik élvezik a rendszer előnyeit, gyakorlatilag jelentéktelen, semmilyen hatást nem gyakorol az „üzletre”. Ezzel párhuzamosan az ügyfelek kockázatai nem csökkennek.

A harmadik – a fenti interjúban is jelzett – következmény, hogy az ilyen rendszerek léte önmagában vonzó hatást gyakorol, ami növeli a rendszerre nehezedő nyomást. Nyilvánvalóan egyszerűbb a helyi külképviseletre mennie annak, aki elégedetlen az életkörülményeivel, mint közvetlenül elutaznia a célországba, tehát olyanok is jelentkeznek ilyen módon a menekültügyi rendszerben, akik egyébként nem tennék. Ugyanakkor az, aki él a külképviseleten benyújtott kérelem lehetőségével, az később feltehetően könnyebben szánja rá magát arra, hogy – akár illegálisan – megpróbálkozzon eljutni a kívánt célországba, hiszen már a védelmi vízumot is azért igényelte, mert további életét a származási országban nem, vagy csak nehezen tudta elképzelni, illetve a kérelem benyújtásakor feltehetőleg számolt azzal a következménnyel – sőt, egyenesen várta azt –,

hogy felszámolja otthoni egzisztenciáját. Figyelembe véve, hogy – a svájci tapasztalatok alapján – minden sikeres kérelmezőre kilenc olyan jut, akit elutasítanak,⁵⁰ valamint arra, hogy a migrációra vonatkozó hírek az informális hálózatok segítségével villámgyorsan terjednek, felettébb valószínű, hogy a védett beléptetési eljárásra jelentkező személyek az embercsempészek számára ideális leendő ügyfélkört jelentenek.

A negyedik, talán leghosszabb távon jelentkező következmény, amely főleg az európai menekültügyi hatóságok munkáját nehezíti meg az, hogy a védett beléptetési eljárásban részt vevő külföldiek az eljárás során „kiművelődnek”. A menedékjog iránti kérelmet előterjesztő személyek egymással, és az embercsempészekkel sokkal szorosabb kapcsolatban állnak, mint a hatóságokkal és az informális csatornák szerepe rendkívül erős. Nem csak annak a híre terjed el ezekben a közösségekben pillantok alatt, hogy valaki sikeresen részt vett ilyen eljárásban, hanem az is, hogy eljárása során mire hivatkozott, milyen bizonyítékot csatolt. A védett beléptetési eljárásban esetleg sikertelenül szereplő ügyfelek később ezen információk tudatában fognak „hagyományos” menekültügyi eljárásban kérelmet előterjesztetni, annak ellenére, hogy eredetileg a hatóságok valószínűleg nem véletlenül utasították el kérelmüket.

Nem szükségszerűen hozna változást az sem, ha egy-egy – számos menedékkérőt kibocsátó – régióban nem a svájci lenne az egyetlen külképviselet, amelyik elfogad menedékkérelmeket. Tény, hogy ha egyetlen egy ilyen külképviselet van, akkor az összes ezzel kapcsolatos teher arra hárul, ugyanakkor, ha több külképviselet is érdemben foglalkozna a kérdéssel, a rájuk nehezedő teher kizárólag abban az esetben oszlana meg közöttük, ha a kérelmek jelentős hányada megalapozott és a jogos védelmi igényre tekintettel a kérelmezők többsége számára kiállításra kerülne a védelmi vízum. Az elutasított kérelmezőket ugyanis semmi nem akadályozza meg abban, hogy egymás után újabb államok külképviseletein próbálkozzanak, többszörözve ezzel a rájuk együttesen nehezedő terheket.⁵¹ Ráadásul az újabb és újabb külképviseleteken – alaptalan – menedékjog iránti kérelmeket előterjesztő személyekre nem vonatkozna az „asylum shopping”⁵² jelenség megakadályozását is célzó dublini rendszer.

A rendszer működtetésével járó közvetlen és közvetett költségek, valamint a fenti hátrányos következmények az államok megítélése szerint úgy tűnik, felülmúlják az esetleges előnyöket. Ha mindezt kiegészítjük azzal a ténnyel, hogy a külképviseleten való kérelmezés lehetőségének biztosítása nem kötelessége az államoknak, hanem önként vállalt lehetőség, akkor már könnyebb megérteni, az államok miért lépnek vissza a védelem biztosítá-

⁵⁰ Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (European Council on Refugees and Exiles – ECRE); ld. az ECRE honlapja, [letöltés ideje: 2011. október 2.] (<http://crm.ecre.org/sites/all/modules/civircrm/extern/url.php?u=38403&qid=136893>)

⁵¹ Erre vonatkozóan gyakorlati hiányában nem állnak rendelkezésre megbízható adatok, de a hagyományos menekültügyi eljárásban tapasztaltak alapján megkockáztatható az, hogy körülbelül annyi elutasított vízumkérelmező mondana le arról, hogy más állam hatóságainál próbálkozzon, mint ahány sikeres kérelmező próbálkozna más államoknál is, mert „meggondolja magát” és inkább oda szeretne menni.

⁵² „Asylum shopping”-nak azt a jelenséget nevezzük, amikor a menedékkérő annyiszor és abban az államban kér menedéket, ahol akar, többszörözve ezzel az államok terheit, jócskán meghaladva a nemzetközi védelmi szükséglet által indokoltakon. A jelenség nem korlátozódik az alaptalan kérelmet előterjesztőkre, számos esetben előfordul az is, hogy már menekültként elismert személy kér egymás után több másik államban is menekült státuszt a jogállással járó szociális és egyéb juttatások megszerzése érdekében.

sának e módjától. Ez a különböző, a védett beléptetési eljárást propagáló szervezetek – nemkormányzati szervek,⁵³ ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, Európai Bizottság – szándékai ellenére a védett beléptetési eljárás jelenlegi formájának teljes megszűnéséhez vezethet.

Kérdés ugyanakkor, hogy ez szükségszerűen a diplomáciai menedékjog megszűnésével jár-e? Véleményem szerint nem. Mint a korábbiakból kiderül, a diplomáciai menedékjog mély nemzetközi jogi gyökerekkel, illetve jelentős gyakorlattal rendelkezik, és az államok változatlanul élhetnek a külképviselet sérthetlenségének azon hatásával, hogy szükség esetén védelmet nyújthat olyan személyeknek is, akik nem polgárai a külképviselet államának, illetve viszonyosság, vagy nemzetközi szerződés hiányában nem kötelesek védelmet nyújtani nekik.⁵⁴ Ezzel a lehetőséggel az államok vélhetően rendkívül ritkán és főleg diplomáciai megfontolások alapján fognak élni, főleg akkor, ha a politikai, kulturális, gazdasági élet prominens képviselői fordulnak hozzájuk,⁵⁵ vagy akkor, ha bizonyos elkeseredett személyek „betörnek” a külképviseletre, és kiadásuk politikai, illetve emberi jogi megfontolások alapján a nemzetközi közvélemény előtt aggályos lenne.⁵⁶ Emellett jogtechnikai szempontból továbbra is adott az államok számára a humanitárius vízum kiadásának lehetősége, ami egyrészt sokkal rugalmasabb, hiszen nem csak nemzetközi védelmi szükség esetében biztosítható, másodsorban szükség esetén átmenetileg megoldást jelenthet anélkül, hogy a védett beléptetési eljáráshoz kapcsolódó adminisztratív többletterhek és egyéb hátrányok nagy arányban jelentkezzenek.

E tényezők pedig lényegében függetlenek attól, hogy a jövőben esetleg milyen elképzelések és gyakorlatok alakulnak ki a területi menedékjog külképviseleten való kérésének.

A kézirat lezárását követően a svájci Szenátus elfogadott egy olyan törvénymódosítási javaslatot, ami megszünteti a svájci külképviseleteken a menedékjog iránti kérelmek benyújtásának lehetőségét.⁵⁷

⁵³ Így pl. az ECRE egy 2007 decemberében született tanulmányban már arra tett javaslatot, hogy az EU tegyen konkrét lépéseket egy uniós szintű védett beléptetési eljárás felállítására. Forrás: Sonia SIRTORI – Patricia COELHO: *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*. 2007. [letöltés ideje: 2011. október 20.] <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/access-to-europe/95-defending-refugees-access-to-protection-in-europe.html>

⁵⁴ Az Európai Unió tagállamai például egymás állampolgárainak szükség esetén konzuli védelmet biztosítanak harmadik országokban.

⁵⁵ Pl. Anwar Ibrahim, malajziai ellenzéki vezető, aki 2008 júniusában a nagykövet meghívására keresett menedéket Törökország Kuala Lumpur-i nagykövetségén; Forrás: A hvg.hu honlapja: A török nagykövetségre menekült az ellenzék vezére Malajziában; [letöltés ideje: 2011. október 2.] (http://hvg.hu/vilag/20080629_Anwar_malajzia_ellenzek_fajtalankodas)

⁵⁶ Az évek során kelet-timori menedékkérők tucatjai törtek be különféle külképviseletekre. Többségüknek Portugália biztosított védelmet. Forrás: Az Asia Pacific Solidarity Network honlapja: History of Embassy actions; [letöltés ideje: 2011. október 20.] (<http://www.asia-pacific-solidarity.net/southeastasia/indonesia/publications/doss3/history.htm>)

Nem volt ilyen sikeres 2002-ben kubaiak akciója Mexikó havannai nagykövetségén. A mexikói hatóságok a diplomáciai képviselet területére busszal berontókat rendzavaróknak tekintették. Forrás: Az index.hu honlapja: Castro-ellenes menekültek a mexikói nagykövetségén; [letöltés ideje: 2011. október 2.] (<http://index.hu/kulfold/hirek/84263/>)

⁵⁷ „Darin enthalten sind die Aufhebung der Möglichkeit, auf einer schweizerischen Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen, und eine Einschränkung des Flüchtlingsbegriffs;” Forrás: A svájci országgyűlés honlapja: Amtliches Bulletin; [letöltés ideje: 2012. február 19.] (http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4901/369270/d_s_4901_369270_369313.htm?)