

DISSERTATIONES

FÉL LÁBBAL A PARADICSOMBAN

Menekültügyi igazgatás nemzetközi jogi és európai jogi kitekintéssel

BERKES LILLA
egyetemi hallgató

I. Bevezető

„A menedékjog története nem más, mint a kezdetben helyi, majd az országhoz kötött védelem átváltozása a nemzetek közösségének együvé és felelősségi körébe tartozó kérdéssé – ám az állami szuverenitás védőbástyái mögé húzódva.”¹ Közösségi viszonylatban az elmúlt tíz évben azonban jelentős változások következtek be. A Dublini Egyezmény, az Amszterdami Szerződés vagy az elmúlt években megjelent irányelvek mind-mind fontos lépést jelentenek az egységes menekültpolitika kialakításában. Belső kérdésből lassan közös probléma lett, amelyre közös megoldásokat kellett találni, a szuverenitás pedig fokozatosan háttérbe szorult.

A menedékjog komplex jogintézmény, amely szoros szálakkal kapcsolódik a nemzetközi és az európai joghoz. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 14. cikkéből levezethető a menedékhez való jog, a szabályozás alfája pedig vitathatatlanul az 1951. évi Genfi Menekült egyezmény. Az Unióhoz való csatlakozásunkkal pedig ránk nézve is kötelező a közösségi joganyag, és figyelembe veendő tényezővé vált az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata is.

Ezeket alapul véve szeretném megvizsgálni a menedékjog történetét nemzetközi és hazai viszonylatban, hiszen ez az intézmény az évszázadok során fogalmilag jelentős változásokon ment át.² Szükséges a fogalmak pontosítása is, el kell határolni egymástól – többek között – a gazdasági, mandátumos vagy éppen a konvenciók menekült, a befogadott fogalmát. A menedékjog tanulmányozásakor – a már említett komplexitás miatt – nem hagyható figyelmen kívül a nemzetközi jogi háttér, valamint az uniós rendeletek és irányelvek sem. Már itt szeretném megjegyezni, hogy az

¹ TÓTH JUDIT: *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994, 23.

² Elég csak arra gondolni, hogy ma már nem élő jogintézmény sem az egyházi, sem a diplomáciai menedékjog.

OTDK-dolgozat lezárása után elfogadásra került az új menedékjogi törvény, éppen egy nagy jelentőségű irányelv átültetése okán. Mivel 2008. január 1-jével ez a törvény felváltja a régit, mindenképpen szükségesnek mutatkozik bemutatása és rövid elemzése.

II. Fogalom meghatározás

Nagy Boldizsár tanulmányát³ alapul véve a következő kategóriákat különböztethetjük meg:

Menekült: azok az emberek, akik különböző okok miatt kénytelenek elhagyni hazájukat vagy szokásos tartózkodási helyüket. Azok közül, akiket menekültként elismertek beszélhetünk *konvenció menekültről* (aki a Menekültegyezményben foglaltaknak megfelel), *de facto menekültről* (aki nem felel meg, de üldözésének okai hasonlóak), *humanitárius menekültről* (akinek menekülési okai enyhébbek a Genfi Egyezményben foglaltaknál; szükséges továbbá, hogy az adott ország joganyaga ismerje ezt a fogalmat).

Léteznek még ún. *mandátumos menekültek* is, akiket a Főbiztos ismer el hivatalának Alapokmánya alapján. *Sur place menekültekről* pedig akkor beszélünk, ha az elismerés alapjául szolgáló események az ország elhagyása után keletkeztek.

„A menedékjogot kérők abban az államban, ahol menedéket kérnek, külföldiek. Eltérek azonban a közönséges külföldiektől annyiban, hogy számukra a származási országuk nem biztosít diplomáciai védelmet, és hogy nem áll fenn kölcsönösség az ügyben származási országuk és azon ország között, amelytől menedéket kérnek.”⁴

A menekülteket viselkedésük szempontjából három csoportra lehet osztani: a *mozgalmár*, a *célpont* és az *áldozat*. „A klasszikus mozgalmárok másként gondolkodók és lázadók, akiknek a cselekményei hozzájárulnak az őket menekülésre kényszerítő konfliktushoz. A célponttá vált menekültek olyan személyek, akik egy meghatározott csoporthoz való tartozásuk miatt vannak kitéve erőszakos cselekményeknek. És az áldozatok azok, akik véletlenszerűen kerültek keresztútjába vagy akik általánosság vált társadalmi erőszaknak kitéve.”⁵

Befogadott (kiegészítő védelemre jogosult): aki hazájába vagy szokásos tartózkodási helye szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, vagy büntetésnek lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadná.

³ NAGY BOLDIZSÁR: Kizárás vagy befogadás? A menekültekre és migránsokra vonatkozó szabályozás az Európai Unióban. *Café Babel*, 2004/47–48, 34–36. Hasonló megkülönböztetést alkalmaz Tóth Judit is kiváló Phd-tanulmányában – TÓTH (1994) i. m. 18–19. Lásd még: AMBRUS ÁGNES: A menedék a nemzetközi jogban. In KÓSZEG FERENC (szerk.): *Kézikönyv a menekültügyi eljárás résztvevői számára*. Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó, 2001, 21–46.

⁴ HIROAIKI KOBAYASHI: Asyl-, Ausländer- und Zuwanderungsrecht in Japan: die Verfassungs- und einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen. In KLAUS STERN (szerk.): *Zeitgemäßes Zuwanderungs- und Asylrecht – ein Problem der Industriestaaten*. Berlin: Duncker & Humblot, 2003, 35.

⁵ THOMAS ALEXANDER ALEINIKOFF – DAVID A. MARTIN – HIROSHI MOTOMURA: *Immigration and citizenship. Process and policy*. (American Casebook Series West/Thomson) 2003, 797.

Ez a *non-refoulement* (visszaküldési tilalom) leképeződése. A visszaküldés tilalma nem követeli meg a menekült formális elismerését, a nemzetközi szokásjog része, így még azok az államok is kötelesek tiszteletben tartani, amelyek a Menekült-egyezménynek nem részesei.⁶

Menedékes: tömegesen menekülő olyan csoportjába tartozó külföldi, akit a kormány vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye azért részesít ideiglenes menedékben, mert a külföldiek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok módszeres megsértése miatt kényszerültek elmenekülni. Nagy Boldizsár mind a humanitárius, mind a de facto menekültet menedékesnek tekinti, akárcsak azokat, akiknek elutasították a kérelmét, de az országban maradásukat engedélyezték.⁷

Asylum: védelem és segítség a menekültnek. Polt Péter szerint a menedékjog az állam joga, amelyen belül megkülönböztet egy általános (humanitárius) menedékjogot és egy büntetőjogi menedékjogot, ami a kiadatás megtagadását jelenti. Hangsúlyozza, hogy a menedékjog elsősorban politikai kategória, amelynek jogi következményei vannak.⁸

Fontos annak kihangsúlyozása, hogy a menedékjog kiegészítő jellegű, az állami védelem hiánya vagy nem megfelelő volta esetén kerülhet alkalmazásra.

Belső menedék: a menekülőnek nem kell feltétlenül más államtól menedékjogot kérnie, ha saját államában lehetősége van ennek elérésére pl.: lakhelyváltoztatással.⁹

Diplomáciai menedékjog: lényegében védelem a kiadatással szemben. Olyanok is megkaphatják, akik nem elismert menekültek. Jelenleg már csak a dél-amerikai regionális egyezmények ismerik az intézményt.

„Kivételt ez alól csak az jelenthet, amikor a diplomáciai menedékjog az ún. humanitárius menedékjog hatálya alá esik, azaz, amikor egy üldözöttet a diplomáciai menedék nem egy lege artis kiépített jogi fenségtől, hanem például egy lincshangulatú csőcseléktől óvja meg, vagy egy olyan államhatalomtól, amelyik a jogállamiság minimális kritériumaival sem rendelkezik. Ezen utolsó aspektust figyelembe véve nyújtott sok éven át az Egyesült Államok diplomáciai menedékjogot budapesti nagykövetségén Mindszenty bíboros hercegprímásnak az 1956-os magyar népfelkelés leverése után.”¹⁰

III. Történeti előzmények és a menekültügyi szervezet

A menedékjog nagyon sokáig szoros kapcsolatban állt az egyházzal és a különböző szent helyekkel, majd az egyházi hatalom visszaszorulásával, a 19. századra létrejött

⁶ *Útmutató a nemzetközi menekültjoghoz. Kézikönyv parlamenti képviselőknek.* ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képvisellete, 2002, 17. (a Továbbiakban: *Útmutató*)

⁷ NAGY (2004) i. m. 31–55.

⁸ POLT PÉTER: Menedékjog szabályozás és szabályozatlanság. *Magyar Jog* 1985/11. Hivatkozik rá TIMORÁNSZKY PÉTER: A menedékjog alkotmányos alapjai. *Magyar Közigazgatás* 1994/1, 23.

⁹ *A világ menekülteinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede.* ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR), 2000, 214–215.

¹⁰ ALBRECHT RANDELZHOFFER: Die Völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Asylrechts. In STERN i. m. 20.

a modern értelemben vett diplomáciai menedékjog intézménye. Elméleti alapja a területenkívüliség eszméje volt. Az állam nem a saját területén, hanem azon kívül – valamelyik diplomáciai képviselőtének területén – nyújt védelmet az arra rászorulóknak. Ezt tekintjük az állami szuverenitás egyik leglátványosabb kifejeződésének. A 20. századra azonban a területenkívüliség eszméjének helyét átvette a funkcionális elmélet, és ezzel megszűnt a diplomáciai menedékjog alkalmazhatósága. Így jelenleg a területi menedékjog intézménye hódít: minden ország a saját államterületén lévő kérelmezőnek adhatja meg a menekültstátuszt – ha akarja. Az ‘asylum’ megadása ugyanis csak egy jog, de semmiképpen sem kötelesség az államra nézve.¹¹

1. Nemzetközi történet

Maga az ‘asylum’ kifejezés görög eredetű, ahol oltároknál és templomokban lehetett menedéket nyerni. Az intézmény a rómaiaknál is ismert volt, találhatunk rá utalást Tacitus műveiben, akárcsak a Codex Justinianusban, amely a keresztény templomok jogává teszi a menedék megadását.¹² Ugyanakkor már az egyik első nemzetközi szerződésben (Kr. e. 1270. körül II. Ramszesz és III. Hattusilis) biztosították az uralkodó ellen lázadók kölcsönös kiszolgáltatását.¹³ A germánoknál a királyoknak és uraságoknak jogukban állt a segítséget kérőt védelemben részesíteni.

A menedékjog sokáig jelentős formája az *egyházi asylum* volt. Ebben az esetben Isten, az emberiség ura veszi a fenyegetettet védelmébe, hiszen a kultuszhelyek Isten lakhelyei. A házibéke és a germánok között rendkívül mélyen tisztelt vendégszeretet gondolatán alapult az a gyakorlat, mely szerint kiterjesztik azt a békét, amit a ház lakói élveznek arra, akit a ház ura befogad. Ennek az elvnek a továbbgondolása volt a városok menedékjoga. A házibéke mindazonáltal csak addig nyújtott védelmet, míg meg nem érkezett a bíró, hogy döntsön a menekülő által elkövetett cselekményről. Ugyanez vonatkozott a templomokra is. Ezzel kívánták elkerülni, hogy a bűnös elkerülje méltó büntetését. Védelemben részesítették a vérbosszútól, de a felelősség alól nem mentették fel. A középkorra a házibéke menedékjoga eltűnt, csak a katolikus templomok ‘asyluma’ maradt meg (a protestáns templomok sosem nyújtottak menedéket), de ez is elveszítette eredeti, humanista célját, és pusztá eszközzé vált az egyház és az európai szuverén államok közötti harcban. Az egyház a legváltozatosabb épületekre terjesztette ki a védelmet, melyeknek semmi közük nem volt a vallási kultuszhoz. A 15. századra aztán az államok elkezdték visszaszorítani az egyház ezen jogát, Franciaországban például csak abban az esetben alkalmazhatták, ha az elkövetőt ‘sub spe immunitatis’ (a védelem reményében) követte el. Azonban továbbra is széleskörű maradt az egyházi menedékjoggal való visszaélés, így I. Ferenc 1539-ben betiltotta. Ugyanez Angliában 1624-ben, Németországban 1800-ban következett be.¹⁴

¹¹ Uo. 20–21.

¹² Cod. Just.: de his qui ad ecclesias confugiunt, vel exclamant, et ne quis ab ecclesia extrahato. Liber I. Tit. 12. In HANS-WERNER SCHUBERT: *Das Asylrecht der Gesandten*. Würzburg: Buchdruckerei Richard Mayr, 1937, 2–7.

¹³ BOKORNÉ SZEGŐ HANNA: *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, 2003, 249.

¹⁴ SCHUBERT (1937) i. m. 2–7.

A menedékjog különleges hangsúlyt a 20. századra kapott, hiszen a két világháború tömeges népességmozgást eredményezett, egységes szabályozás hiányában rendkívüli mértékben megerhelve a befogadó államokat. A „fordulat éve” 1951. volt, amikor az ENSZ által létrehozott a Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) megkezdte működését, illetve elfogadásra került a Genfi Menekültégyezmény, mely elsőként definiálta a menekült fogalmát és rögzítette legfontosabb jogait.

Az Európai Közösségek létrejöttével és a menedékjog közösségi szintre emelésével mára sajátos tendencia alakult ki: az állami szuverenitás háttérbe szorult, hogy helyt adjon egy egységes menekültügyi rendszernek.

2. Magyar történet

Már az államalapítás óta fennáll hazánkban a menedék intézménye, bár jogi szabályozást csak az 1980-as évek végén nyert.

I. István idején fogadtuk be a bősörményeket, a X–XII. században a besenyőket, a tatárjárást megelőzően a kunokat és a jászokat. Több korai dokumentumban találkozhattunk a főként kereskedelemmel foglalkozó örményekkel. A tatárjárás után megélénkült a román bevándorlás és hamarosan számottevő etnikummá váltak Erdélyben. A XVI. században telepedtek le az anabaptista hitük miatt elűldözött habánok. Zsigmond uralkodása alatt, először a rigómezei vereség (1389) után, majd Szerbia török bekebelezését (1439) követően érkeztek hazánk területére szerbek. A legjelentősebb bevándorlás azonban a németekhez köthető. Több hullámban érkeztek hazánkba: először Géza és István, majd a tatárjárás után IV. Béla hívta be őket. A Rákóczi-szabadságharc után, majd az 1770-es években telepítette le az udvar a svábokat – a II. világháború után sokat közülük visszatelepítettek Németországba. Fontos szerepet töltek be az ország életében a szászok is, akik főként Erdélyben és a szepesi területeken éltek, és korán elnyerték autonómiájukat.

A középkorban ha egy üldözött bűnös az egyházba menekült, akkor mentesült a büntetéstől és cserébe az egyház szolgálatába lépett. Szent István a felségsértőket kivette a menedékjog hatálya alól. Könyves Kálmán törvényeiben nevesíti az egyház által nyújtott védelmet. Az 1776. évi 6204. számú helytartótanácsi rendelet a szentségeket szolgáltató templomokra korlátozta a jog alkalmazását, valamint 23 kivételt nevesített, amelyekre nem terjedt ki a védelem (sikkasztás, pénzhamisítás, mérgezés, magzatelhajtás stb.).¹⁵

A jogi szabályozással kapcsolatban már az 1723. évi CXIII. tc., valamint az 1765. évi XXVII. tc. elrendelte a menedékjog országos szabályozását, de ennek megvalósítása elmaradt. Az első, a külföldiek igazgatását érintő törvény csak 1886-ban született meg, amely szabályozta a rendőrség és a községek feladatait a külföldiek letelepedése, lakhatása, lakcímbeljelentése és a községi illetőség megszerzése terén. Ezt a törvényt szigorította az 1903. évi V. tc. Ebben az évben állították fel a határrendőrséget, mely a vámszervekkel közösen biztosította az idegenrendészeti teendők ellátását.

¹⁵ Ne feledjük, ekkorra már mind Franciaországban, mind Angliában megszüntették az egyházi menedékjogot.

Az 1930. évi XXVIII. tc. rendőrségi hatáskörbe vonta a külföldiek ellenőrzését. Lét-rehozta a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóságot (KEOKH), mely eljárt el a külföldiek ügyeiben másodfokon, Budapesten pedig első fokon.

Az első világháborút követően lezajlott tömeges beáramlás az elcsatolt területekről, és a második világháború alatt a menekülő lengyelek befogadása nagy lökést adott a szabályozás rendezésének. Az érkezők a határon megkapták a szükséges iratokat az ún. Beköltözőket Ellenőrző Kirendeltségtől, nyilvántartásba vették őket és segínyt is biztosítottak számukra. Az Országos Menekültügyi Hivatal rendelkezett az adatokkal, ez a szerv folyósította a segílyeket és jelölte ki a lakóhelyeket.

A határon túliak befogadásának két specialitása volt: egyrészt az ország szuverenitását bizonyítandó és a trianoni döntés elleni tiltakozásul történt, másrészt magyarok érkeztek, így nem voltak nyelvi problémák és a beilleszkedésük sem jelentett gondot.¹⁶

1939. szeptemberétől több mint százezer lengyel civilnek és katonának nyújtottunk menedéket. E döntés jogalapja a foglyok és a katonai menekültek jogállását rendező 1929-es Genfi Egyezmény elfogadása volt. A feladatokkal a Belügyminisztérium segílyezési és szociális ügyekkel foglalkozó főosztályát bízták meg, melynek munkájában közreműködött a Menekültügyi Iroda is. A háború alatt, jórészt a lengyel példán felbuzdulva, Magyarországra menekültek a fogolytáborokból megszökött francia, olasz, angol, holland és szovjet foglyok is.

A II. világháborútól 1987-ig Magyarország a többi szovjet blokkbeli országhoz hasonlóan menekülteket kibocsátó ország volt. A görög és a chilei kommunisták ideológiai alapon való befogadását leszámítva ebben az időszakban a menekültügy nem került az érdeklődés középpontjába. Más szocialista országokból menekültek sosem kaptak menedékjogot. „A vízummentes utazás tárgyában 1969-ben kötött magyar-NDK egyezmény (1969. évi 31. tvr.) titkos jegyzőkönyve, amit ugyanakkor véletlenül közzétettek az ENSZ szerződésgyűjteményében, úgy rendelkezett, hogy a szerződő államok hatóságai biztosítani fogják azt, hogy állampolgáraik ne utazzanak harmadik államba érvényes utazási dokumentum hiányában. Az illegális kiutazókat – más megállapodások alapján – át kellett adni, ami gyakorlatilag az NDK állampolgárokat érintette.”¹⁷

1988-tól megindult a menekültek újabb hulláma elsősorban Romániából, Jugoszláviából és Kelet-Németországból. A délszláv válság okozta menekülthullám komoly megpróbáltatást jelentett a magyar hatóságoknak. Először horvátok, majd szerbek és bosnyákok érkeztek. Nagy részük később hazatért, mások továbbtelepültek kanadai, amerikai és ausztráliai bevándorlási programok révén, megint mások nálunk maradtak. Míg kezdetben inkább csak magyar nemzetiségűek érkeztek, a kilencvenes években ez a helyzet gyökeresen megváltozott: Magyarország befogadó országgá vált. A területi korlát¹⁸ feloldása után pedig többé nem volt akadálya az Európán kívüli menekültek befogadásának sem.

¹⁶ TÓTH (1994) i. m. 69–73.

¹⁷ BOKORNÉ i. m. 250.

¹⁸ Magyarország élt a Menekültegyezmény által biztosított azon joggal, mely lehetővé tette, hogy a ratifikáló csak az Európából érkező menekülteket ismerje el.

3. Szervezet

A menedékjog komplexitása a szervezetrendszer területén is tetten érhető. Nemzetközi szinten a UNHCR, regionális szinten budapesti képviselője, míg helyileg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal rendelkezik kompetenciával menekültügyben.

„1950-ig a nemzetközi közösség nem épített ki olyan intézményrendszert és jogszabályi hátteret, amely lehetővé tette volna a menekültkérdés globális megoldását.”¹⁹ Ekkor azonban a Genfi Egyezmény elfogadásával párhuzamosan felállították a UNHCR-t (az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa Hivatala).

Feladatai:

1. felügyeli az Egyezmény betartását;
2. nemzetközi védelmet biztosít a menekülteknek és helyzetük megoldására törekszik;
3. segíti az államokat a területükön tartózkodó menekültek védelmében.

A Főbiztos és hivatala nemcsak a már elismert menekülteket segíti, hanem azokat is, akik a státusz megszerzése előtt állnak vagy arra esélyük sincs.²⁰

Az elmúlt ötven évben sokat változott az UNHCR tevékenysége. Míg a második világháborút követően „csak” 400 000 európai menekültet kellett elhelyeznie, 1996-ra már 26 millió embert segélyezett világszerte, mára pedig a világ szinte minden országában jelen van.

Élén a Menekültügyi Főbiztos áll. Személyére az ENSZ Főtitkára tesz javaslatot, megválasztása a Közgyűlés hatásköre. Jogosult a menekülteket védelmébe venni a Menekültügyi Egyezményben foglalt feltételekhez hasonló esetekben.²¹ A Főbiztos tanácsadói minőségben támogatja a Végrehajtó Bizottság (ExCom), mely évente elfogadott állásfoglalásaival jelentősen elősegíti a menedékjogi fejlődést.²² Az UNHCR számos ország fővárosában és a különböző konfliktusgócokban rendelkezik területi irodával. Beadványokat készít parlamenti bizottságok számára, figyelemmel kíséri a jogszabálytervezeteket és tájékoztatást nyújt a képviselőknek, illetve a veszélyes térségekben már pusztán jelenlétükkel hozzájárulnak a stabilizálódáshoz és a polgári lakosság elleni atrocitások csökkenéséhez.

Miután Magyarország területi korlátozásokat tett a Menekültügyi Egyezmény aláírásakor, létrejött az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviselője. A Magyar Népköztársaság Kormányának és a Menekültügyi Főbiztos között Genfben, 1989. október 4-én aláírt megállapodás kihirdetéséről szóló 23/1990. (II. 7.) MT rendelet értelmében a UNHCR által létrehozott iroda nemzetközi védelmet biztosít a menekülteknek. Felelősségi körébe egyrészt az Európán kívüli események menekültjei (Törökországot és a Szovjetuniót Európa részének tekintették), másrészt azon európai kérelmezők tartoztak, akiknek kérelmét a magyar hatóság valamely ok miatt elutasította.²³

¹⁹ UNHCR i. m. 2.

²⁰ NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Budapest: Püski Kiadó, 1999, 281.

²¹ *Útmutató* i. m. 26.

²² Uo. 19.

²³ AMBRUS ÁGNES: Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviselőjének oltalma alá tartozó menekültek helyzete a magyar idegenrendészeti jogszabályok és a gyakorlat tükrében. *Acta Humana* 1997/27, 28–29.

Eljárásának jogi alapja a Menekültügyi Főbiztos Hivatalának Alapokmánya²⁴ által a Főbiztos számára biztosított azon jog volt, mely szerint a hatáskörébe tartozó menekültek számára nemzetközi védelmet nyújthat. Aki megfelel a 6. cikkben foglalt követelményeknek, az ENSZ védelme alá kerül, őket nevezik *mandátumos menekülteknek*. Az Alapokmány szövegét ugyan nem hirdették ki Magyarországon, de az MT rendelet rendelkezései következtében mégis a magyar jog részévé vált, amikor az utalt arra, hogy a Főbiztos feladata többek között azon menekültek védelme, akik az Alapokmány hatálya alá tartoznak. A Főbiztos mandátuma egy és oszthatatlan, ezért bármelyik iroda általi elismeréssel a menekült a Főbiztos védelme alá kerül.²⁵ Azáltal tehát, hogy a rendelet még mindig hatályban van, a Képviselőnek továbbra is lehetősége van arra, hogy a kérelmezőket elismerje. A területi korlátozás 1997-es feloldása után az összes mandátumos menekültet elismerték, a Képviselő azonban ma is működik.

Magyarországon 1989. tavaszán hozták létre a BM egyik főosztályaként a Menekültügyi Hivatalt, amely felügyelte és irányította a Hivatal helyi szerveit. Kezelte a Menekülteket Támogató Alapot, valamint felügyelte és működtette a befogadó állomásokat és szálláshelyeket.

A Kormány a 43/1993. (III. 3.) rendeletével létrehozta a Menekültügyi és Migrációs Hivatalt a menekültügyi feladatok irányítása érdekében. A Hivatalt a belügyminiszter címzetes államtitkár útján irányította, élén főigazgató állt. Az államtitkári poszt 1994-es megszűnésével a Hivatal visszakerült a BM szervezetébe. A rendelet módosítása 1998. április 1-jén lépett hatályba, ennek értelmében a Hivatal önálló központi hivattá vált. A menedékjogi eljárás egyfokúvá vált, így valamennyi eljárást a Hivatalnak kell lefolytatnia. Szakhatósági hatáskört is betöltött a visszairányításra, kiutasításra irányuló eljárásban, továbbá kezelte a származási országokra vonatkozó adatbázisokat.

2000. január 1-jétől a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala (BÁH) folytatja a menekültkénti és a menedékeskénti, valamint az ún. dublini eljárást (ld. később). 2007. január 1-jétől a BÁH központi hivattaként látja el a hatáskörébe utalt feladatokat.

A szervezetrendszer tehát dualista felépítésű: a Hivatal és a Képviselő egyaránt jogosult az elismerési eljárás lefolytatására, illetve a Hivatal elutasító döntése után elméletileg még mindig lehetséges a Képviselő általi elismerés. Erre azonban nagyon kicsi az esély nemcsak azért, mert a két menekült-definíció nagyjából megegyezik, hanem mert az elmúlt nyolc évben ilyen eset egyszer sem fordult elő. Az új menedékjogi törvény, amely 2008. január 1-jén lép hatályba, már valamelyest rendezte ezt a helyzetet.²⁶

IV. Jogforrások

„A nemzetközi menekültjog lényegében a nemzetközi emberi jogok, valamint a nemzetközi humanitárius jog alkotta rendszer részét képezi. Az emberi jogokra vonatkozó

²⁴ ENSZ Közgyűlés 428. (V) sz. határozata melléklete, 1950. december 14.

²⁵ OBH 5134/1999. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése.

²⁶ Az illetékes miniszter menekültként ismerheti el ezen személyeket. A tervezettel szemben ugyanakkor az elfogadott törvény tett egy korlátozást is: évente száz főben maximalizálta az így elismerhetők számát.

jogi rendelkezések alkotják azt a tágabb keretet, amelyben a menekültekre vonatkozó jogi rendelkezések vizsgálандók. [...]. A menekülteket a jogok két, egymást részben átfedő csoportja illeti meg: a számukra egyénekként járó, nemzetközi emberi jogi előírások, illetve nemzeti jogszabályok által garantált jogok, valamint a menekültstátuszukhoz kapcsolódó különleges jogok.²⁷

A menedékjogra vonatkozó egyes rendelkezések közül először – a hierarchiának megfelelően – a nemzetközi dokumentumokat, ezeken belül is az emberi jogi, majd a menekültekre vonatkozó speciális egyezményeket emelném ki.²⁸ Végül részletesen ismertetésre kerülnek az Európai Közösségek kapcsolódó rendelkezései és a magyar szabályok.

1. Univerzális normák

1. 1. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948)

A menedék intézménye a Nyilatkozat 14. cikkében foglalt jogból eredeztethető,²⁹ mely alól azonban kivételt jelentenek a nem politikai és az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző bűncselekmények. Ezen kívül több, klasszikus szabadságjogot is nevesít, valamint külön kiemeli a nemzeti, vallási, faji csoportok közötti toleranciát (26. cikk).

Noha a Nyilatkozatot jogi erővel nem rendelkező határozati formában fogadták el, mára egyes részei a nemzetközi szokásjog részévé váltak, és a viták már nem arról szólnak, hogy kötelező-e, hanem arról, hogy mely részei nem kötik az államokat.³⁰

1. 2. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966)

Az egyes államok globalizálódó világunkban minden lehetőséget megragadnak egyre csökkenő szuverenitásuk védelmezésére,³¹ mely törekvés folyományaként például nem került beépítésre a menedékjog intézménye az Egyezségokmányba, mert az államok ellenállása miatt félő volt, hogy az egész okmány elbukik ezen az egy kérdésen.³²

Noha külön nem nevesíti a menedékhez való jogot, ettől függetlenül jelentős dokumentum a keretek meghatározása szempontjából, hiszen tartalmazza – többek között – a kínzás (7. cikk) és az önkényes őrizetbevétel (9. cikk) tilalmát, a kiutasítás feltételeit (13. cikk), illetve a háborús propaganda, a nemzeti, faji vagy vallási diszkriminációra, erőszakra vagy ellenségeskedésre felhívás támogatás tilalmát (20. cikk).

²⁷ *Útmutató* i. m. 21.

²⁸ TÓTH (1994) i. m. 88–93. Lásd még: AMBRUS ÁGNES – TÓTH JUDIT: A külföldiek emberi jogai. (Egy szeminárium összegzése.) *Rendészeti Szemle* 1993/4.

²⁹ UNHCR Végrehajtó Bizottság 28 (c) sz. állásfoglalás, 1992.

³⁰ THOMAS BUERGENTHAL: *Nemzetközi emberi jogok*. Budapest: Helikon Kiadó, 2001, 38–40.

³¹ A kérdést Nagy Boldizsár is felvetette egy 2003-as konferencián. NAGY BOLDIZSÁR: Ki a szuverén? (És hol vannak az ő határai?) In MAJTÉNYI LÁSZLÓ – MIKLÓSI ZOLTÁN (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2004, 112–115.

³² RANDELZHOFFER i. m. 22.

1. 3. Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés, vagy bánásmód ellen (1984)

Meghatározza a kínzás fogalmát és kiemeli, hogy annak alkalmazására semmilyen körülmény sem adhat okot.³³ Biztosítja a visszaküldés elleni védelmet. A Menekült-egyezménnyel szemben általános érvényű, és nem tartalmaz olyan rendelkezést sem, amely a különösen súlyos bűncselekmények elkövetőit, vagy más, arra méltatlan személyt kizárna a védelemből.³⁴

1. 4. Egyezmény a Gyermekek Jogairól (1989)

Az Egyezmény nagy jelentőségű a menekült gyerekek szempontjából is, mára ugyanis a menekültek nagy részét nők és gyermekek teszik ki. Különlegessége, hogy az általános jogokon túl kötelezettséget ír elő a befogadó állam számára a családtagok felkutatásának elősegítésére.

2. Regionális normák

2. 1. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (1950)

Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Egyezmény az univerzális normákhoz hasonlóan leginkább a klasszikus szabadságjogokat nevesíti. Itt is kiemelésre kerül a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma (3. cikk), a 'fair trial' követelménye (6. cikk), a negyedik kiegészítő jegyzőkönyv biztosítja a szabad mozgáshoz való jogot, a lakóhely megválasztását, a hazatérés jogát, illetve a külföldiek kollektív kiutasításának tilalmát. A hatodik kiegészítő jegyzőkönyv pedig tilalmazza a halálbüntetést.

Nagy előrelépést jelentett, hogy a szerződő országok vállalt kötelezettségeik betartásának céljából létrehozták az Emberi Jogok Európai Bíróságát (EJEB), amelynek határozatait magukra kötelezőnek tekintik.

Az *Ahmed* kontra *Ausztria* ügyben (1996) a Bíróság kiemelte, hogy a menekültstátusz megvonásakor nem hagyható figyelmen kívül annak vizsgálata, hogy a kitoloncolás esetén a kiutasított hazájában milyen következményeknek lenne kitéve. A Szövetségi Menekültügyi Hivatal ugyanis a Bíróságnak a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelme ellenére is törvényesnek tartotta a határozat végrehajtását, majd miután megállapította, hogy a kérelmező Szomáliában kínzásnak lenne kitéve, akkor is csak egy évre függesztette fel a döntés foganatosítását.

A *Selmouni* kontra *Franciaország* ügyben (1999) az EJEB megfordította kínzás esetén a bizonyítási terhet: az állam köteles bizonyítani, hogy a hatóságok nem alkalmaznak erőszakot, illetve, hogy minden ilyen esetet kivizsgáltak és az érintetteket felelősségre vonták. Továbbá leszállította a súlyossági szintet a kínzás megállapítására.

³³ BUERGENTHAL i. m. 68.

³⁴ *Útmutató* i. m. 21.

2. 2. Az üldöztetés veszélyének kitett személyeknek nyújtandó menedékjogról szóló 14. számú határozat (1967)

A Miniszteri Bizottság határozatában javasolta a tagállamok kormányainak, hogy minden tekintetben liberálisan és emberbaráti szellemben intézkedjenek a menekültekkel kapcsolatban, ugyanígy biztosítsák, hogy senki ne legyen kitéve a határátlépés megtagadásának, elutasításnak, a kitoloncolásnak, vagy bármely más intézkedésnek, amely azt eredményezheti, hogy vissza kell térnie oda, vagy azon a területen kell maradnia, ahol üldöztetésnek volt kitéve. Ha az illető személyt az adott ország nem akarja befogadni, biztosítani kell számára a harmadik országba való utazást.

3. Az Európai Közösségek rendelkezései

Magyarország Európai Közösséghez való csatlakozása óta a magyar szabályozás partikulárisról európai szintre emelkedett. Míg korábban, ha valaki kérelmet nyújtott be hazánk területén, a magyar hatóságok lefolytatták az eljárást, majd döntöttek, most először az illetékességüket vizsgálják meg. Azelőtt számunkra teljesen irreleváns volt, hogy mondjuk a spanyolok befogadják-e a marokkói menekülteket, most az ő döntésük minket is köt. De fordítva ugyanez a helyzet: a mi határozatunk is kötelező az Unió tagállamai számára.

Az Európai Közösségeken belül a menekültügyet kezdetben a harmadik pillérben szabályozták. Az Amszterdami Szerződés azonban jelentős változásokat hozva a „vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” kérdéskörét áthelyezte az első pillérbe. A különbség számottevő, hiszen a második és a harmadik pillér kormányközi, vagyis a döntéshozatal egyhangúlag történik, míg az első alapvetően szupranacionális, a döntéshozatal itt minden esetben a többségi elvet követi.

A végső cél az egységes menekültügyi politika létrejötte volt, melyet mára akár megvalósultnak is tekinthetünk, hiszen a Dublini Végrehajtási Rendelet meghatározza, mely állam rendelkezik illetékességgel, a kvalifikációs irányelv (2004/83/EK irányelv) pedig az elismerési feltételeket és a státusz tartalmát szabályozza. A rendszer teljességéhez már csak a biztonságos származási országokat tartalmazó lista megalkotása szükséges, amely azonban még várat magára.³⁵

3. 1. Schengeni Egyezmény

Az 1985-ben Schengenben elfogadott egyezményt és az 1990. június 19-én aláírt Végrehajtási Egyezményt elfogadó országok egy egységesített menekültpolitikában

³⁵ A témában lásd: KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003, 742–760., VADASI VIVIEN: A menekültügyi szabályozás az Európai Unióban. *Belügyi Szemle* 2000/3, 57–73. és NAGY BOLDIZSÁR: Utoléri-e a magyar Akhilleusz az unió technóbékáját? *Megfigyelések a menekültügyi jogharmonizáció körében. Magyar Jog* 2001/48, 213–220.

állapodtak meg, melynek lényege a mindenkire kötelező, de csak az egyik országban lefolytatott menekült-elismerési eljárás volt.

3. 2. Dublini Egyezmény

Az 1990. június 15-én elfogadott Dublini Egyezmény (Dublin I.) a Schengeni Végrehajtási Egyezmény menekültügyi rendelkezéseit terjesztette ki az Európai Közösség minden tagállamára. 1994-ben a Bonni Jegyzőkönyv úgy rendelkezett, hogy a Dublini Egyezmény felváltja a Schengeni Egyezmény idevágó részeit. Fontos megjegyezni, hogy a Dublin I. célja nem a menedéjog meghatározása, sem pedig a Menekült-egyezménnyel való harmonizáció.³⁶

Az Európai Unió tagállamai Dublinban 2003. február 25-én elfogadták a Dublini Végrehajtási Rendeletet (Dublin II.) is, amely minden elképzelhető variációra meghatározza, hogy mely tagállam köteles eljárni, és e döntésnek minden tagállamra kötelező hatályt biztosít. Célja, hogy megszüntesse a menedékkeresők országról országra történő vándorlását vagy küldését. Megalkotásának szükségességét a Dublin I. sikertelensége követelte meg. Az eljáró állam meghatározása sokszor igen lassú procedúra volt, bizonytalanságban tartva a kérelmezőt.³⁷ Ugyanakkor ezen a téren lényeges változást nem hozott, ugyanis ugyanazokra az elhibázott alapelvekre épül, vagyis hogy a kérelem elbírálása iránti felelősség továbbra is szoros kapcsolatban áll az EU területére való beléptetési mehanizmus iránti felelősséggel.³⁸

A Dublin II. működésében fontos szerepet tölt be a Tanács 2725/2000/EK rendeletével létrehozott 'Eurodac' rendszer, amely elsősorban az ujjlenyomatok számítógépes adatbázisaként működik. Segítségével megállapítható, hogy valaki nyújtott-e már be kérelmet egy másik tagállamban. A problémát itt az jelenti, hogy a 'Eurodac' rendszerbe való bekerülés alapfeltétele, hogy a kérelmező kivárja ujjlenyomatai levételét. Az etióp futók esete jól bizonyítja, hogy egy tranzitország nem engedheti meg magának az azonosítási eljárás azonnali megkezdésének elmaradását.³⁹

A rendelet mindazonáltal komoly problémákat vet fel mind jogi, mind erkölcsi téren. Semmi sem garantálja például, hogy azonos módon ítélnék meg egy felvetődő problémás kérdést minden egyes tagállamban, illetve a jogorvoslati lehetőségek is jelentős mértékben eltérhetnek. Szociális szempontból súlyosan méltánytalan az a gyakorlat, amely a menekültöt esetleg olyan országba kényszeríti, ahol szinte semmi esélye sincs a letelepedésre, mert esetleg nem beszéli a nyelvet, és kultúrája gyökeresen eltér a helyi szokásoktól. Gondot jelent az is, hogy a menekülők érhető módon valamely liberálisabb országba próbálnak eljutni bízván a pozitív elbírálásban, az pedig a

³⁶ DALLAL STEVENS: *UK Asylum Law and Policy*. London: Sweet & Maxwell, 2004, 377.

³⁷ Uo.

³⁸ STEVENS i. m. 408.

³⁹ 2006. november 9-én három etióp futó szökött át a szerb-magyar határon és folyamodott menekültstátuszért. A békéscsabai menekülttáborban helyezték el őket, ahonnan azonban a második nap hajnalán ismeretlen helyre távoztak. A közbülső időtartam alatt nem derült fény személyazonosságukra, így – többek között – elmaradt az ujjlenyomatok levétele is.

megnövekedett menekültáradatra szigorítással reagál. Ez a tendencia végső soron a partikuláris szabályozások szigorodásához vezet a tagállamokban, amely értelemszerűen nem szolgálja a menekültek érdekeit.

3. 3. Amszterdami Szerződés

Az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződés előírta a tagállamok számára, hogy öt éven belül egységes bevándorlási és menekültügyi politikát dolgozzanak ki. Ezzel a rendelkezéssel az Unió a menekültpolitikát a közösségi jog tárgyává tette. Az öt év eltelte után az egységes politika kidolgozása a Miniszterek Tanácsa hatáskörébe került, amelynek munkájában mint tanácsadó szerv az Európai Parlament is részt vesz, míg az Európai Bíróság előzetes véleményt nyilváníthat, valamint végső fellebbviteli fórumként jár el.

3. 4. Hágai Program

1999. októberében Tamperében az EU állam- és kormányfői rendkívüli ülésen meg egyeztek abban, hogy erőfeszítéseket tesznek az Egységes Európai Menedékjogi Rendszer felállítására. A cél az, hogy az EU 2010-re közös menekültügyi politikával rendelkezzen. A 2004. novemberi tanácsi ülésen megállapodás született a második szakasz elindításáról, amit a tagállamok belügyminiszterei dolgoztak ki hágai konferenciájukon. A cél egyebek között az egységes eljárás, formanyomtatvány és menekültstátus biztosítása, információcsere. Az Európai Tanács felszólította a Miniszterek Tanácsát és az Európai Bizottságot, hogy 2005-re teremtsen meg a tagországokénti menekültügyi rendszereket felölelő struktúrákat. Megerősítik azt a szándékot, mely szerint 2005 végéig a UNHCR-ral együttműködve olyan „próbaközpontokat” alakítsanak ki, amelyek alapján a jövőben menekültek ideiglenes befogadására szolgáló intézményeket hozhatnak majd létre.⁴⁰

A Bizottság jelentése⁴¹ szerint 2005-ben jelentős előrelépések történtek a tagállamok közti információcsere terén, és a Kvalifikációs irányelv elfogadásával a menekültpolitika végrehajtásának első szakasza véget ért. A további teendők⁴² között szerepel, hogy 2007-ben zöld könyv készül a menekültügyről, mely részletezi, hogy a második szakaszban milyen intézkedésekre van szükség, illetve egy, a származási országokkal kapcsolatos uniós adatbázis létrehozását is tervezik.

3. 5. A Tanács 2001/55/EK irányelve

Az átmeneti védelemről és a tagállami erőfeszítések kiegyensúlyozásáról szóló irányelv tömeges menekülés esetén nyújt segítséget. Hangsúlyozza, hogy az ilyenkor adható ideiglenes védelem nem helyettesíti és nem zárja ki a konvenciók menekültként

⁴⁰ A Hágai programról. *Oltalomkeresők. A Menedék Egyesület hírlevele a nemzetközi migrációról* 2005. február. Forrás: http://menedek.ispman.hu/docs/hirlevel/oltalom_2005-2.pdf

⁴¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – jelentés a hágai program 2005. évi végrehajtásáról. (2006)

⁴² A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A hágai program végrehajtása : további teendők. (2006)

való elismerést. A tömeges beáramlás tényét a Bizottság javaslatára a Tanács minősített többséggel állapítja meg. Maximum egy évre rendelheti el, de hathónapos időszakoként meghosszabbítható legfeljebb további egy évre, megszűnése pedig az idő elteltével, vagy a Tanács többségi döntése nyomán következhet be. Ez az eljárás azonban vélhetőleg elég hosszadalmas, amit tovább súlyosbít a minősített többség kívánalmának ténye. A 2007. január 1. után 27 tagú Unióban az érdekek pluralizmusa miatt valószínűsíthető, hogy egy ilyen döntést nem lehet elfogadtatni. Mindezt alátámasztja az is, hogy mindezekkel párhuzamosan egyfajta elzárkózás is megfigyelhető, ami a „menekült-elhárítás” eszköztárának folyamatos bővítésében nyilvánul meg. Tökéletesen példázza ezt Michael Howard, a brit konzervatívok vezetőjének 2006 januárjában tett nyilatkozata,⁴³ mely szerint az lenne az üdvös Nagy-Britannia számára, ha a kérvényezési eljárást a szigetországon kívül folytatnák le, a megalapozatlan kérelmet benyújtókat azonnal kiutasítanák, az okmányok nélkül érkezőket pedig letartóztatnák, valamint – tette hozzá – ki kellene lépni a Menekültegyezményből is. Dick Oosting, az Amnesty International Európai Unióval foglalkozó részlegigazgatója szerint az Unió semmilyen költségtől sem riad vissza, ha a menekültek távoltartásáról van szó.⁴⁴ A közösségi gyakorlatot élesen bírálta korábban Ruud Lubbers, az azóta távozott menekültügyi főbiztos is.⁴⁵

3. 6. A Tanács 2004/83/EK irányelve

A Közösségek menekültügyi szabályozásának történetében az ún. Kvalifikációs irányelv megjelenése sarkalatos pont. Megfelelő támpontot nyújt az eljáró hatóságoknak, megkönnyítve ezzel munkáját, valamint valamelyest egységesítve a tagállamok döntéshozatalát. Itt kerülnek meghatározásra a menekültként, vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételeire és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályok. A magyar jogba az új menedékjogi törvénnyel került átültetésre, jelentősen átalakítva annak rendszerét.

3. 7. A Tanács 2005/85/EK irányelve

Az irányelv a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szól, hatályba lépésének ideje 2007. december 1. A rendszer hiányzó elemeként elvileg ezzel az irányelvvvel alkották volna meg a biztonságos származási országok listáját, amely azonban elmaradt. Az Európai Parlament 2005. szeptember 27-én foglalt állást az irányelv tervezetével kapcsolatban, ahol a legfontosabb fenntartás az volt, hogy a teljesen biztonságosnak minősülő országokat össze lehet-e írni egy listára és ezzel kizárni minden, az adott országból érkező kérelmezőt a védelemből. Az EP inkább az egyéniesítés elvét preferálja és kiemeli, hogy a gyakorlat ellentétes a Menekültegyezmény szerinti visszafordítási tilalommal, hiszen ilyen esetben a kérelmezőt meg sem hallgatják.⁴⁶

⁴³ <http://www.nsz.prim.hu/cikk/349626/>

⁴⁴ <http://www.nsz.prim.hu/cikk/380323/>

⁴⁵ http://regi.terasz.hu/main.php3?id=hirvilag&page=cikk1&hir_id=84

⁴⁶ Az Európai Parlament és a menekültek. *Oltalomkeresők*, 2005. szeptember 2–3. lásd: http://menedek.ispman.hu/docs/hirlevel/Oltalom_2005-09.pdf

Legnagyobb pozitívuma a származási országokra vonatkozó pontos és naprakész adatok felhasználásának megkövetelése. Az eljárás során ugyanis a legfontosabb bizonyítékok egyike az országinformáció. A jogorvoslattal kapcsolatban viszont abból indul ki, hogy a közigazgatási szakasz kétfokú, nálunk azonban nem ez a helyzet.⁴⁷

Az új törvényben már ezen irányelv rendelkezései is megtalálhatóak.

V. A Genfi Egyezmény, a New York-i Jegyzőkönyv és a magyar szabályozás

1. Genfi Egyezmény (1951) és a New York-i Jegyzőkönyv (1967) – 1989. évi 15. törvényerejű rendelet

Az Egyezmény és a Jegyzőkönyv „a menekültvédelem nemzetközi rendszerének alapját képezi”.⁴⁸ Három fő témakörrel foglalkozik: menekültfogalom, megszűnés, kizárás; a menekültek jogi helyzete a menedéket nyújtó országban, jogok és kötelezettségek, visszaküldés tilalma; az államok kötelezettségei.⁴⁹

Az ENSZ szinte az utolsó pillanatban alkotta meg. A 20. századi nagy kataklizmák következtében soha nem látott menekülthullám „söpört végig” nemcsak Európán, hanem az egész világon. Égető szükség volt tehát a menekülteket övező jogszabályi új kitöltésére.

Mivel a keleti blokk országai jellemző módon tartózkodtak az Egyezményben való részvételtől, Magyarország csak 1989-ben csatlakozott

Az Egyezmény 1. cikk A. rész (2) bekezdésében foglaltak szerint menekült, 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.” Az Egyezmény szövege e meghatározást az 1951. január 1. előtti eseményekre szűkíti. Ezt az időbeli korlátot szünteti meg a Jegyzőkönyv.

A B. rész (1) bekezdése két lehetőséget biztosít a részes államoknak: vagy csak az Európából érkező menekültekre alkalmazzák az okmányt, vagy területi korlátozás nélkül fogadnak mindenkit. Magyarország az előbbihez csatlakozott Törökországhoz, Madagaszkárhoz, Máltához vagy Monacóhoz hasonlóan.⁵⁰ Bevezetésének egyértelmű célja az volt, hogy legalizálják az erdélyi menekülteket és lehetőség szerint csak őket. A térségből elsőként mi csatlakoztunk az Egyezményhez, és megfelelő tapasztalatok híján érthető volt az óvatosság. Végül a 113/1997. (XII.7.) OGY határozat helyezte hatályon kívül ezt a rendelkezést.

⁴⁷ Új irányelv a menedékjogi eljárásról. *Oltalomkeresők*, 2005. dec. lásd: http://regi.terasz.hu/main.php3?id=hirvilag&page=cikk1&hir_id=84

⁴⁸ Az UNHCR Végrehajtó Bizottságának 87 (f) sz. állásfoglalása, 1999.

⁴⁹ *Útmutató* i. m. 13.

⁵⁰ AMBRUS (1997) i. m. 28.

A definíció egyes elemei maguk is részletes magyarázatot igényelnek. Elsőként ki kell emelni, hogy a gazdasági menekültekre⁵¹ nem alkalmazhatóak az Egyezmény rendelkezései. Szükséges elem, hogy a kérelmező a kérdéses országon kívül tartózkodjék, az viszont irreleváns, hogy a menekülésre okot adó körülmény mikor következett be: a kérelmező távozása előtt vagy csak az után. A félelemnek ugyanakkor kellően megalapozottnak kell lennie. A hatóság figyelembe veszi mind az objektív (a kérdéses ország belpolitikája), mind a szubjektív (a kérelmező személyisége) tényezőket. Szükséges továbbá a definícióban foglalt öt üldöztetési okkal kapcsolatos okozati összefüggés (nexus) megléte. Az üldözés sok formában megnyilvánulhat, nem feltétlenül kínzást vagy megalázó bánásmódot kell alatta érteni. Vallási üldözöttnek tekintendő az is, akit éppen ateizmusa miatt érnek hátrányok, politikai üldözés alanya lehet valaki a neki tulajdonított nézetek miatt is, sőt még politikai tevékenységet sem kell kifejezni ahhoz, hogy megállapítsák az üldöztetés tényét. Szintén megalapozottá teheti a kérelmet, ha az állam képtelen megfelelő védelmet nyújtani polgárainak.

A 31. cikk 1. pontja értelmében az államok „[...] nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.” Vagyis a kérelmezővel szemben szabadságot korlátozó intézkedést vagy bármilyen más, rá nézve hátrányos intézkedést nem lehet alkalmazni, ha például hamis úti okmányokkal érkezik, hiszen a hamis okmány felhasználása egyértelműen szükségszerű eszközcselekmény.

Az Egyezmény rendelkezéseit nem lehet alkalmazni azokra, akikről alapos okkal feltételezhető, hogy

1. béke elleni, háborús-, vagy emberiség elleni bűncselekményt követtek el;
2. befogadásuk előtt súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el;⁵²
3. az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnösök.

Legnagyobb jelentősége, hogy elsőként ad menekült-fogalmat és nevesíti a menekültek jogait. A Genfi Egyezmény mindeztől az egyetlen olyan dokumentum, amely legáltalánosabban fogalmaz meg garanciális jogokat a menekültek, illetve kötelezettségeket a fogadó országok számára. Az eljárási szabályok meghatározását azonban a részes államok számára tartja fenn.

2. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv.

A törvény három kategóriába sorolja a menedékjogot élvezőket: menekült, oltalmazott, menedékes. E három csoport mellett továbbra is az idegenrendészeti törvény kezei között találhatóak a befogadottak.

⁵¹ „A menekültkérdés a hetvenes évek derekán vált problematikussá, amikor az európai országok egyszerre bezárták kapuikat a gazdasági menekültek előtt, és amikor a harmadik világ válságai mind nagyobb hullámban indították útnak a menekültek tömegeit.” CATHERINE WIHTOL DE WENDEN: Menekültek és menedékjogot kérők Európában. *Európai Szemle* 1994/1, 106.

⁵² Sokszor nehézséget okoz annak elhatárolása, hogy egy cselekmény politikai vagy köztörvényes-e. Az elhatároláskor mindenképpen a domináns jelleget kell figyelembe venni, ezt írja elő az új törvény is.

A menekült-definíció kapcsán bekerült a törvénybe a ‘sur place’ menekültek fogalma is. Továbbra is lehetőség van a miniszteri méltányosság gyakorlására, viszont újdonság, hogy a miniszteri elismerési körbe kerültek a mandátumos menekültek is azzal a korlátozással, hogy az így elismertek száma évente nem haladhatja meg a száz főt.

További pozitívum a súlyos, nem politikai jellegű bűncselekmények fogalmának definiálása is: feltétel, hogy az eset összes körülményeire figyelemmel a köztörvényi jelleg túlyomó legyen a politikai jelleghez képest, illetve, hogy a magyar jog az elkövetett bűncselekményre ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli.

Aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, kiegészítő védelemben részesíthető (*oltalmazottak*), amennyiben fennáll annak a veszélye, hogy hazatérése esetén súlyos sérelem érne. A törvény részletesen definiálja mind az üldözés, mind a súlyos sérelem fogalmát, problémát az jelenthet, hogy a két definíció meglehetősen hasonló pl.: a kínzás üldözési ok, de lehet a súlyos sérelem forrása is. Az elhatároló tényező a már korábban említett nexus megléte, illetve hiánya.

A kiutasítási tilalom hatálya alá esők másik csoportja a *befogadottak*. Jelen szabályozás szerint gyakorlatilag az kaphatja meg ezt a státuszt, aki nem tartozik az előző két fogalom hatálya alá. Nehéz elképzelni egy ilyen helyzetet, így vélhetőleg ez a kategória kiüresedik. Előfordulhat azonban, hogy itt kerülnek elismerésre azon személyek, akiket a törvény kizár az oltalmazotti elismerési körből.⁵³ Fontos azonban kiemelni, hogy a ‘non-refoulement’ alkalmazása nem akadályozza annak, hogy az említett bűncselekmények elkövetése miatt az elkövetőt felelősségre vonják. A ‘non-refoulement’ ugyanis kiutasítási tilalmat, nem pedig büntethetőségi tilalmat jelent.

A menedékesként való elismerés feltétele, hogy vagy az Európai Tanács ideiglenes védelemre jogosultként elismerje a lakóhelyüket tömegesen elhagyni kényszerülőkét, vagy az Országgyűlés tegye ugyanezt. A polgárháború, fegyveres konfliktus, etnikai összecsapás elől menekülők csoportjai részesíthetők ilyen típusú védelemben. Míg tehát a másik három kategória esetén az egyéni veszélyeztetettség alapvető feltétel, itt menekülők tömegeiről beszélünk, akik azonnali segítséget igényelnek. Az elismeréshez annyit kell igazolni, hogy a kérelmező a menedékesként elismerők csoportjához tartozik.

A menekültügyi eljárás jelentős átalakuláson ment át. Ennek csak egyik oka volt a Kvalifikációs irányelvnek való megfelelés, a jogalkotó céljai közé tartozott az ismételt kérelmezések magas számának csökkentése, és a bírósági eljárás gyorsítása is.

Az érdemi eljárást megelőzi az előzetes vizsgálati eljárás, amely során a hatóság a dublini rendeleteknek megfelelően megállapítja, hogy ki felelős a kérelem megvizsgálásáért. Amennyiben a magyar hatóság, úgy az előzetes eljárást a dublini eljárás befejezéséig felfüggeszti. Amennyiben más tagállam jogosult az eljárás lefolytatására,

⁵³ Béke elleni, háborús vagy emberiesség elleni bűncselekmények feltételezett elkövetői, az ENSZ céljaira és elveibe ütköző bűncselekmények feltételezett elkövetői és azok, akiket olyan bűncselekmény elkövetésével gyanúsítanak, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli.

a menekültügyi hatóság a kérelmező átadásáról végzéssel dönt, amellyel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. Problémás rész a törvény azon rendelkezése, mely szerint a felülvizsgálati kérelemről a bíróság nemperes eljárásban, iratok alapján dönt. Még ha az átadásról való döntés nem is tartozik az eljárás érdemi részéhez, előfordulhat, hogy olyan okok merülnek fel, amelyek ellene szólnak az átadásnak. De ha meg sem lehet hallgatni a kérelmezőt, lehetséges, hogy ezekre az okokra nem derül fény.

Újdonságnak tekinthető, hogy tárgyi költségmentesség csak az első eljárásban illeti meg a kérelmezőt.

Az ismételt kérelmek kiküszöbölésének új eszközeként a törvény kimondja, hogy ha ugyanaz a kérelmező azt követően nyújt be kérelmet, hogy két korábbi kérelme tárgyában jogerős elutasító, illetve megszüntető döntés született, és a hatóság visszaküldési tilalmat sem állapított meg, a kérelem benyújtásának nincs halasztó hatálya a kiutasítás végrehajtására. Ezzel bezárul az a kiskapu, amely lehetővé tette a kérelmezőknek, hogy az elutasítás ellenére a kérelem ismételt és ismételt benyújtásával meghosszabbíthassák magyarországi tartózkodásukat. Ugyanakkor nem nyújt megnyugtató megoldást a szabályozás azokra az esetekre, amikor a kérelmező az átélt borzalmak hatására nem képes összefüggően és ellentmondásmentesen előadni a kérelme alapjául szolgáló tényeket, körülményeket. Az ún. poszttraumás stressz-szindrómában (PTSD) szenvedők tüneteit nehéz felismerni, előadásai zavarosak, ellentmondásosak, vagy éppen rendkívül hiányosak, viselkedésük zavart. Könnyen előfordulhat, hogy a bíróságon sem tűnik fel, hogy a kérelmező PTSD-s, és kérelmét – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítják.

A felhasználható bizonyítási eszközök közül továbbra is a kérelmező által feltárt, a menekülésre okot adó tények és körülmények, a kérelmező okmányai, illetve a származási országra vonatkozó releváns és időszerű országinformáció a legfontosabbak. Az eljárás során elsőként azt vizsgálják, fennállnak-e a menekültkénti elismerés feltételei, és vannak-e kizáró okok. Különleges hangsúlyt kap a kérelmező szavahihetősége, amelyet összefüggő és ellentmondásmentes nyilatkozatával tud bizonyítani. Amennyiben ugyanis nem szavahihető a kérelmező, sem a hatóság, sem a bíróság nem fogja elhinni az általa elmondottakat (a 'legendát'). A nyilvánvalóan alaptalan kérelmeknek ebből a szempontból két fajtája van: az egyik esetben a jobb élet reményében menekülnek el a származási országból és állítólagos politikai tevékenységre vagy vallási üldöztetésre hivatkoznak (jellemzően kínaiak, vietnámiak), míg a másikban más származási országból érkezőknek vallják magukat (jellemzően afrikai országok). A kérelmezők többsége nem kellően kvalifikált ahhoz, hogy egy jól záró történetet találjon ki, így a meghallgatáson hamar kiderül a csalás pl. az állítólagos Falun Gong-tag nincs tisztában a szekta szabályaival. Erre ellenpéldaként hoznám fel azon arab kérelmezőket, akik hivatkozásuk szerint áttértek. Az iszlám ugyanis tiltja és halállal bünteti a valláselhagyókat (*aposztázia*). A vallás megválasztása és gyakorlása lelkiismereti kérdés, így nem lehet arra hivatkozni, hogy az üldöztetés veszélyét a kérelmező magatartásával maga váltotta ki. Ilyen esetben tehát nehezen indokolható egy elutasító döntés. Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy nem szükséges a kérelmezőnek ténylegesen rendelkeznie az üldözés alapjául szolgáló faji, vallási, társadalmi vagy politikai jellemzőkkel, illetve nemzeti hovatartozással, ha üldözője úgy tekinti, hogy e jellemzőkkel rendelkezik.

A törvény az oltalmazotti kategóriából kizárja azokat a kérelmezőket, akiknek a Magyar Köztársaság területén való tartózkodása sérti a nemzetbiztonságot. Ezen a ponton a Kvalifikációs irányelv úgy fogalmaz, hogy a kizárás alá kerülő személy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam társadalmára vagy biztonságára. Véleményem szerint ez utóbbi feltétlenül jobb megoldás, hiszen a veszélyeztetés megállapításához elegendő a szóba jöhető bűncselekmények kísérlete, míg a sértés már eredményt is magában foglal.

VI. Utószó

1951 és 2007 között hosszú utat tett meg a menedékjog intézménye. Rendelkezik egy kikristályosodott fogalommal, egy nagytekintélyű szervvel, és uniós szinten – kisebb hiányosságoktól eltekintve – egy egységes rendszerrel. A Kvalifikációs irányelvnek köszönhetően a jövőben a jogalkalmazási gyakorlat pedig mindinkább homogénné válik. Ugyan hiányzik még a biztonságos származási országokat tartalmazó lista, de véleményem szerint erre alapvetően nincs is szükség, és az egyéniesítés elvének is elmentmond. Én sokkal inkább egy egységes és naprakész országinformációs rendszer kidolgozását preferálnám, amely tartalmazná a legfontosabb jogvédő szervek, az adott területen tevékenykedő NGO-k, a képviselők stb. jelentéseit.

Hazai viszonylatban célszerűnek találnám a befogadotti kategóriának a menedékjogi törvénybe való visszahelyezését, illetve az eljárás gyorsítása érdekében a menekültügyet tárgyaló bírák számának emelését. A kérelmezők száma ugyanis előreláthatólag nem csökken, az ismételt kérelmezők viszonylagos kiszűrése pedig nem fog jelentős változást hozni.

Javasolnám, hogy azoknak a befogadottaknak és oltalmazottaknak, akik legalább öt éve az ország területén tartózkodnak és egzisztenciálisan rendezett a helyzetük, biztosítsa az állam az állampolgárság megszerzésének lehetőségét. Mivel ezen státusok jogosságát évente felülvizsgálják, bekövetkezhet az a helyzet, hogy a rendezett körülmények között élő, a társadalomba jól beilleszkedett családok lennének kénytelenek visszatérni származási országukba, gyakorlatilag a kilátástalanságba.

