

A KIEGÉSZÍTŐ VÉDELEM OKAINAK RENDSZERE

SZÉP Árpád

PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezető

A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény¹ (a továbbiakban: genfi egyezmény) 1954-es hatálybalépése és az ún. kvalifikációs irányelv² (a továbbiakba: irányelv) 2004-es elfogadása között eltelt öt évtizedben világossá vált, hogy a genfi egyezmény által védett esetkörök³ nem alkalmasak arra, hogy valamennyi, védelmet igénylő élethelyzetre megfelelő választ adjanak. A klaszszikus menekültügyi rezsim nem alkalmas segítséget nyújtani azoknak a lényegében „menekült-helyzetben” lévő személyeknek, akik nem a genfi egyezményben foglalt ún. öt genfi ok – a faj, vallás, nemzetiség, politikai meggyőződés és a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás – valamelyikén alapuló üldöztetésnek, hanem azoktól eltérő fenyegetettségnek vannak kitéve.

Erre a hiányosságra kívánt reagálni az irányelv, amikor a tamperei következtetéseknek megfelelően⁴ megteremtette az ún. kiegészítő védelmet.⁵ Maga az elnevezés

¹ Magyarországon kihirdette az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

² A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról

³ Genfi egyezmény 1. cikk A (2) bekezdés: 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.

⁴ Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén elfogadott következtetések 14. pontja értelmében: A Közös Európai Menekültügyi Rendszert ki kell egészíteni a védelem olyan kiegészítő formáinak eszközeivel, amelyek megfelelő jogállást biztosítanak valamennyi ilyen védelemre szoruló személy számára. Forrás: Az Európai Parlament honlapja; http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a; (letöltés ideje: 2014. október 24.)

⁵ Az irányelv magyarországi átültetése során a kiegészítő védelem a magyar jogi nyelvbe oltalmazott

is a menekült jogálláshoz kapcsolódik, jelezve, hogy attól elkülönülő, annak a hiányosságait pótló jogintézmény. Ahogy az irányelv 24. preambulumbekézése is rögzíti: „A kiegészítő védelem biztosítása a genfi egyezményben meghatározott menekültvédelmi rendszerhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű.”

Ezen „új” típusú védelemnek az esetköreit alaposabban megvizsgálva kiderül, hogy nem feltétlenül jelentenek radikális újítást, inkább a tagállami szinten meglévő, erősen széttagolt védelmi struktúrák összevonását, egységesítését és közösségi, illetve uniós szintre emelését jelentik. Ezt maga az irányelv sem titkolja, a 25. preambulumbekézés értelmében „[m]eg kell állapítani azon kritériumokat, amelyek alapján a nemzetközi védelmet kérők a kiegészítő védelemre jogosultként ismerhetők el. E kritériumok a tagállamok emberi jogi okmányok alapján fennálló nemzetközi kötelezettségein és a fennálló gyakorlatokon alapulnak.”

E tanulmány célja megvizsgálni a kiegészítő védelem fogalmi elemeit, esetköreinek eredőit és egymáshoz való viszonyát, valamint a kiegészítő védelem alkalmazásának európai uniós és magyarországi gyakorlatát.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztésének szellemében az uniós jogalkotók elfogadták a kvalifikációs irányelv módosítását, amely módosítás (a továbbiakban: új kvalifikációs irányelv⁶) átültetésének határideje 2013. december 21-én lejárt és a „rég” irányelv hatályon kívül helyezésre került. Tekintettel arra, hogy az új kvalifikációs irányelvvel kapcsolatban releváns uniós szintű joggyakorlat nem áll rendelkezésre, valamint arra, hogy e tanulmány témáját tekintve az eredeti irányelvhez képest az új jogszabály módosítást nem tartalmaz, a továbbiakban a vizsgálat alapját a 2004-es irányelv képezi, az új kvalifikációs irányelvre csak egyes értelmezési kérdések kapcsán tér ki.

A genfi egyezmény – keletkezésének időpontjából és a kiegészítő védelem jellegéből következően – nem tartalmaz rendelkezéseket a kiegészítő védelemmel kapcsolatban, azonban figyelemmel arra, hogy a genfi egyezmény képezi a jelenlegi nemzetközi védelem alapját, a kiegészítő védelemhez kapcsolódó egyes jogintézmények értelmezése és alkalmazása kapcsán analóg módon vissza lehet és vissza is kell nyúlni a genfi egyezmény hasonló szabályainak értelmezéséhez. Ahogy a stockholmi program⁷ a komplett közös európai menekültügyi rendszer kapcsán kijelenti: „A közös menekültügyi politika kidolgozásának a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény és a többi vonatkozó nemzetközi szerződés teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán kell alapulnia.”⁸ Ennek megfelelően a teljes uniós menekült-

jogállásként került megnevezésre. A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 2. § d) pontja értelmében „kiegészítő védelem: az oltalmazottat megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége”.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról

⁷ Teljes nevén: A stockholmi program – a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa

⁸ Forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 115/1; 6.2.1. pont; [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=HU) (letöltés ideje: 2014. október 24.)

ügyi *acquis* a genfi egyezmény alapján meghatározott. A vizsgált irányelv is a 3. preambulumbekkezdésben alapelvi szinten rögzíti, hogy „a genfi egyezmény és a jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi.” Nincs ugyanis különbség a védett jogi tárgy, az elszenvedett atrocitás, vagy a jogsérelem súlya kapcsán a menekült és a kiegészítő védelmi jogállás között, az elhatárolási szempontot a két védelmi kategória között az okok képezik. Ha a jogsérelem az említett genfi okok miatt következett be, akkor az a menekült jogállás, ha azoktól függetlenül került rá sor, akkor a kiegészítő védelem keretében értékelendő.

2.A kiegészítő védelem fogalmi elemei

Az irányelv 2. cikkének e) pontja tartalmazza a vizsgált védelmi kategória meghatározását. Ez alapján „kiegészítő védelemre jogosult személy”: harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint rá a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni. A kiegészítő védelem esetköreinek azonosítása érdekében célszerű e definíció alkotórészeinek rövid értelmezése.

2.1. „harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy”

A fogalom-meghatározás első eleme lényegében a személyi hatály körülírása. Az irányelv ugyan nem tartalmaz meghatározást arra, hogy kiket, mely személyi kört érti harmadik országok állampolgárai alatt, ugyanakkor az irányelv – különösen a 8. és a 37. preambulumbekkezdésének – szövegéből, a tagállamok harmadik országok állampolgáraival szemben fennálló kötelezettségeiből kikövetkeztethető, hogy *azon államok állampolgáira vonatkozik, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak*, illetve hontalan, tehát állampolgársággal nem rendelkező személyek esetében azokra, akiknek a szokásos tartózkodási helye nem valamelyik uniós tagállam területén található.

2.2. „aki nem minősül menekültnek”

A kiegészítő védelem korábban emlegetett sajátossága, hogy azon esetekre vonatkozik, amelyekre a menekült-védelem nem terjed ki. Első ránézésre épp ezért egyfajta rejtett tautológiának, illetve a nyilvánvaló szükségtelen hangsúlyozásának tűnhet e jellemző szerepeltetése fogalmi elemek között, ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni azokat a konkrét eljárási következményeket, amelyek e fogalmi elem-ből erednek. Ilyen eljárási következmény az, amit a magyar menekültügyi szaknyelv

ún. lépcsőzetes eljárásnak⁹ nevez, s amely megköveteli, hogy *minden nemzetközi védelem iránti kérelmet a kérelem tényleges tartalmától függetlenül elsődlegesen menekült jogállás iránti kérelemnek kell tekinteni*.¹⁰ Annak érdekében ugyanis, hogy a jogalkalmazó eldönthesse, adott személy esetében fennállnak-e a kiegészítő védelemben részesítés esetei, először azt kell meghatározni, hogy nem kell-e menekültként elismerni. Ha ugyanis az adott személy menekültnek minősül, akkor a fenti fogalmi elemből következően kizárt a kiegészítő védelemben részesítés, függetlenül attól, hogy esetleg annak is fennállnak a feltételei, s ez egyben kizárja, hogy valakinek két párhuzamosan fennálló védelmi státusza legyen (absztrakt példa: politikai alapon személyében fenyegetett illető, aki a polgárháborús állapotok miatt is védelemre szorulna).

2.3. „de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni”

A nemzetközi védelem jellegéből fakad, hogy a bizonyítás, a bizonyosság a kérelmet elbíráló személyek, illetve hatóságok számára ritkán adatik meg. Ahogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiadott, a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről szóló Kézikönyv (a továbbiakban: Kézikönyv) 196. pontja fogalmaz: „Gyakran azonban a kérelmezőnek nincs módja állításait alátámasztani dokumentumokkal, vagy egyéb bizonyítékkal, és az tekinthető kivételnek a főszabály alól, ha valamennyi kijelentését bizonyítékokkal tudja alátámasztani. Az esetek többségében az üldözés elől menekülő nincstelenül és általában okmány nélkül érkezik. Így – bár a bizonyítási teher a menekülthez nehezedik – a releváns tények megállapításának és értékelésének kötelessége megoszlik a kérelmező és az eljáró hatóság között. Valójában egyes esetekben az eljáró hatóságra vár, hogy felhasználja a rendelkezésére álló valamennyi eszközt a kérelem alátámasztásához szükséges bizonyítékok beszerzése céljából. Még az ilyen széleskörű egyéni kutatás sem mindig eredményes, és maradnak olyan kijelentések, amelyek nem alkalmasak a bizonyításra. Ilyen esetekben – ha a kérelmező szavahihehetőnek tűnik – állításainak hitelt kell adni ellenkező bizonyításig, azaz kétség esetén javára kell értelmezni a tényeket.”¹¹

⁹ SZÉP ÁRPÁD: *Menekültügyi ismeretek*. Budapest, Belügyminisztérium, Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet, 2011. 41.

¹⁰ A Met. 58. § (2) bekezdése értelmében: „Ha a menekültkénti elismerés iránti kérelem az elismerés feltételei fennállásának hiánya vagy kizáró ok fennállása miatt alaptalan, a menekültügyi hatóság megvizsgálja, hogy

a) fennállnak-e a kérelmező oltalmazottkénti elismerésének feltételei, továbbá
b) nem áll-e fenn a kérelmező oltalmazottkénti elismerését kizáró ok.”

¹¹ AZ EGYESÜLT NEMZETEK MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSÁNAK HIVATALA: Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Genf, 1992. 31. Forrás: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/unhcr-kezikonyv-a-menekult-statusz-meghatarozasara-szolgalo-eljarasrol.html>; (letöltés ideje: 2014. október 23.)

A menekültekhez hasonló, az ún. genfi okok hiányát leszámítva lényegében azonos helyzetben lévő, kiegészítő védelemre szoruló személyek esetében is igazak a fentiek, ezért követelhető meg már fogalmi szinten is a bizonyosság helyett csupán a „megalapozott okból feltételezhetőség”.

2.4. „hogymármazási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén”

Ahogy a genfi egyezmény alapján a menekült jogállás¹² feltétele a származási országon kívül való tartózkodás, úgy a kiegészítő védelemnél is fogalmi elem ugyanez a körülmény. Erre utal a definíciónak a visszatérést magában foglaló eleme, hiszen *ha az érintett személy a származási országában, vagy szokásos tartózkodási helye szerinti országban tartózkodna, az oda való visszatérés értelmezhetetlen lenne*. Ráadásul a védelmet biztosítani hivatott idegen ország joghatósága sem terjedne ki rá.

2.5. „a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve”

A súlyos sérelem és annak tényleges veszélye a kiegészítő védelem fogalmának központi eleme, és mint ilyennel a 3. fejezet részletesen foglalkozik.

2.6. „valamint rá a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik”

Az irányelv 17. cikkének (1) és (2) bekezdései a kiegészítő védelemből való kizárás eseteit, tehát az elismerés negatív feltételeit tartalmazzák. Ezek ismertetése, illetve szerepük elemzése nem célja e tanulmánynak.

2.7. „és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni”

A nemzetközi védelem, és annak részeként a kiegészítő védelem egyik legfontosabb alapelve a szubszidiaritás. Főszabály szerint a jogsérelemekkel szembeni védelmet adott személyek számára az állampolgárságuk – vagy hontalan személyek esetében a szokásos tartózkodási hely – szerinti országoknak kell biztosítaniuk. Egyes esetekben azonban e védelmet az érintett ország, illetve annak megszemélyesítői, az állami hatóságok nem tudják, vagy nem akarják biztosítani. E hiányzó nemzeti védelmet kívánja pótolni a nemzetközi védelem valamennyi formája. Am ahogy a Ké-

¹² Genfi egyezmény 1. cikk A) pont (2) bekezdés: „Aki 1951. január 1. előtt történt események következtében 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 rendelkezik és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.” (Kiemelés a szerzőtől.)

zikönyv 100. pontja fogalmaz: „Amennyiben az állampolgárság szerinti ország védelme elérhető, és ha nincs alap annak a félelem miatti visszautasítására, úgy a kérdéses személynek nincs szüksége nemzetközi védelemre.”

3. A súlyos sérelem, mint a kiegészítő védelem központi eleme

Az irányelv 15. cikke részletesen, taxatív jelleggel felsorolja a súlyos sérelem esetköreit. Eszerint „Az alábbiak minősülnek súlyos sérelemnek:

- a) halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása; vagy
- b) kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben a származási országban; vagy
- c) nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége.”¹³

A negatív oldalról történő meghatározásban segítséget nyújt az irányelv 26. preambulum-bekezdése, amelynek értelmében „*valamely ország lakosságát vagy lakosságának bizonyos csoportját rendszeresen fenyegető veszélyek önmagukban általában nem keletkeztetnek olyan egyéni fenyegetettséget, amely súlyos sérelemként minősülne.*” A megfogalmazás általános volta miatt azonban nehéz ezen értelmezést-segítő rendelkezésnek tényleges normatív tartalmat tulajdonítani, különösen az egyéni elbírálás és személyre szabott döntés követelményének fényében.

A súlyos sérelem egyes eseteit, illetve ezen esetek egymáshoz való viszonyát vizsgálva megállapítható, hogy az a) és a b) pontban foglalt két esetkör némileg elkülönül a c) ponttól mind forrását, mind gyakorlatát illetően. Az a) és a b) pont eredőjeként elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁴ (a továbbiakban: EJEE) azonosítható, értelmezésükben pedig irányadó az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata.

E két esetkör szoros összetartozását támasztja alá az a tény is, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája is együtt kezeli őket a 19. cikk (2) bekezdésében, miszerint „Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.”¹⁵

¹³ A Bizottság eredeti javaslatához képest sokat módosult a jogszabály. Az első szövegváltozatban – alapvetően összhangban az Európa Tanács Rec(2001)18. számú, kiegészítő védelemről szóló ajánlásával – az a) pont tartalmazta a kínzást, vagy embertelen, megalázó bánásmódot vagy büntetést, a b) pont általánosságban egy emberi jog olyan súlyos megsértését foglalta magában, amely alapján indokolt a nemzetközi védelem nyújtása, a c) pont pedig az életet, biztonságot, vagy szabadságot fenyegető veszélyt, ami fegyveres konfliktus miatti megkülönböztetés nélküli erőszak, vagy az emberi jogok rendszeres, vagy általános megsértésének eredménye.

¹⁴ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény; Magyarországon – az első hét kiegészítő jegyzőkönyvével együtt – a 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki. A vonatkozó gyakorlat ismertetését lásd később!

¹⁵ Az Alapjogi Charta a Lisszaboni Szerződéshez fűzött nyilatkozatként azzal együtt lépett hatályba

Hasonlóan az a) és a b) pontok által lefedett eseteknek a c) pontban foglaltakhoz képesti egyneműségére hívta fel a figyelmet az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) a 2009. február 17-i C-465/07. számú, ún. Elgafaji-ügyben hozott döntésében.¹⁶ Az ítélet elsősorban a c) pont értelmezéséről szólt, ám mivel mindezt az a) és b) pontok relációjában tette, ezért lényeges megállapításokat tett ezek vonatkozásában is. Az ítélet 32–33. pontjai alapján „meg kell jegyezni, hogy az irányelv 15. cikkének a) és b) pontjában használt, a „halálbüntetés kiszabása”, „végrehajtása”, valamint a „kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben” kifejezések magukban foglalják azon helyzeteket, amelyekben a kiegészítő védelmet kérő konkrétan egy meghatározott típusú sérelem veszélyének van kitéve. Ugyanakkor az irányelv 15. cikkének c) pontjában meghatározott, a kérelmező „életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége” által jelölt sérelem általánosabb sérelmi kockázatot foglal magában.”

A c) pontban foglalt esetkör tehát mind forrását, mind alkalmazási módját illetően eltér a megelőző két pont által lefedett esetekhez képest. A forrást illetően a legtöbbször – mint az a későbbiek során tárgyalásra kerül – a nemzetközi humanitárius jogot azonosították,¹⁷ azonban legalább ihletforrásként felvetődött¹⁸ az ún. tömeges beáramlási irányelv¹⁹ is, amelynek 2. cikkének c) pontja a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek csoportjába vonja egyéb feltételek mellett különösen azokat, akik „fegyveres konfliktus vagy helyi erőszakos cselekmény helyszínéről menekültek el”. A tömeges beáramlási irányelv logikus választás abból a szempontból, hogy a legrégebbi menekültügyi tárgyú irányelv kétségtávolyan része az EU menekültügyi acquis-jának, mégsem tartom helyesnek amiatt, hogy az irányelv gyakorlati alkalmazására az elfogadása óta egyetlen alkalommal sem került sor,²⁰ így kapcsolódó jogértelmezés

2009. december 1-jén, és így az uniós – valamint ebből eredően a magyar – jog része.

¹⁶ Forrás: az EUB honlapja; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76788&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=583772> (letöltés ideje: 2014. október 25.)

¹⁷ A Kézikönyv 164. pontja alapján: „Azok, akik nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus következtében kényszerülnek elhagyni hazájukat, általában nem tekinthetők az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv szerint menekültnek. Nekik más nemzetközi dokumentumok igénybevitelével biztosított a védelem, így például az 1949. évi Genfi Egyezmény a háborús áldozatok védelméről és az 1977. évi Jegyzőkönyv az 1949. évi Genfi Egyezmény kiegészítéséről, amely a nemzetközi fegyveres konfliktusok áldozatainak védelméről rendelkezik.”

¹⁸ Satvinder S. JUSS: Problematizin the Protection of 'War Refugees'. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23., 2013/1. (a továbbiakban: JUSS) 146.

¹⁹ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről

²⁰ Alkalmazására legutóbb 2011-ben az „arab tavasz” kapcsán szólította fel a tagállamokat és az EU-t Olaszország és Málta, ám a tagállamok miniszterei leszavazták a kezdeményezést. Forrás: www.bruegel.org; Jérémie COHEN-SETTON: Schengen and the Arab Spring. <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/563-schengen-and-the-arab-spring/>; (letöltés ideje: 2014. október 29.)

és gyakorlat sem alakulhatott ki vele kapcsolatban. Ennek megfelelően álláspontom szerint nem szolgálhatott a súlyos sérelem harmadik esetkörének mintájaként.

3.1. A halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása

A halálbüntetés tilalmával kapcsolatban könnyen tetten érhető az, hogy az ezen alapuló kiegészítő védelem nem jelent újdonságot az emberi jogok védelme tekintetében. Az 1950-ben elfogadott EJEE 2. cikke, az élethez való jog kapcsán korlátozott mértékben már védelmet nyújtott a halálbüntetéssel szemben. Az élethez való jogból ugyan nem következett szükségszerűen a halálbüntetés tilalma, maga az EJEE 2. cikke kifejezetten elismerte a halálbüntetés lehetőségét, az EJEE 1983. április 28-án elfogadott 6. kiegészítő jegyzőkönyve azonban már megfogalmazta a tilalmat békeidőben és a 2002. május 3-án elfogadott 13. kiegészítő jegyzőkönyv²¹ kiterjesztette háború esetére is, abszolút jellegűvé téve azt.

E tekintetben tehát a kiegészítő védelem csupán a tagállamok már meglévő nemzetközi védelmi kötelezettségét egységesítette és emelte uniós szintre.

3.2. Kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása

Az előző pontban írtak jelentős részben igazak a súlyos sérelem ezen esetére is. *Az EJEE 3. cikke abszolút, kivételt nem tűrő jelleggel állapította meg, hogy „senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”* Az EJEE értelmezésére jogosult EJEB több évtizedes gyakorlata alapján a vizsgakérdés, kiutasítás, kiadatás sem járhat azzal, hogy az érintett személy az említett atrocitások áldozatává váljon.²² Az EJEB kapcsolódó gyakorlata során rendre hangsúlyozza, hogy egy részes állam általi kiutasítás, kiadatás ütközhet a 3. cikkben foglalt tilalomba, és így felvetheti az adott állam egyezmény szerinti felelősségét, ha megalapozottan feltételezhető, hogy a kérdéses személynek kiutasítása, kiadatása esetén a célsországban a 3. cikkben foglalt bánásmód valós veszélyével kellene szembenéznie. A veszély meglétét elsődlegesen azon tények értékelésével kell ellen-

²¹ Magyarországon kihirdette a 2004. évi III. törvény.

²² Így például az EJEB a Kasymakhunov v. Oroszország ügyben (kérelem szám: 29604/12) 2013-ban hozott és 2014-ben jogerőre emelkedett döntésében elmarasztalta Oroszországot a 3. cikk megsértésével azért, mert a hatóságok nem tudták megvédeni a kérelmezőt a kínzás és embertelen bánásmód valós és közvetlen kockázatától, mivel nem akadályozták meg erőszakos elszállítását Oroszországból Üzbegisztánba, és az incidenssel kapcsolatos hatékony nyomozás hiánya miatt. (Forrás: EJEB jogeset-tára, a továbbiakban: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-128055>; letöltés ideje: 2014. április 27.)

Az EJEB a M.B. v. Bulgária ügyben (kérelem szám: 59297/12) 2014-ben hozott és 2014-ben jogerőre emelkedett döntésében elmarasztalta Bulgáriát a 3. cikk megsértésében azért, mert megállapították, hogy a csecsen nemzetiségű, fegyveres felkeléssel vádolt ügyfél Oroszországnak való kiadása esetén a kínzás, kegyetlen bánásmód való kockázatával kellene szembenéznie. A bolgár hatóságok és bíróságok annak ellenére döntöttek az ügyfél kiadhatósága mellett, hogy az ügyfelet korábban Lengyelország és Németország is menekültként ismerte el. (Forrás: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=002-9393>; letöltés ideje: 2014. július 27.)

őrizni, amelyeket a kiutasító, kiadó állam tud, vagy tudnia kellene a döntés végrehajtásának időpontjában.²³

A rendelkezés másik forrásaként az ENSZ Közgyűlése által 1984. december 10-én elfogadott, majd 1987. június 26-án hatályba léptetett *Kínzás és más kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény*²⁴ azonosítható. Utóbbi egyezmény kínzás-definíciója²⁵ azonban – elsősorban a célzatosság, valamint a hivatalos, vagy közfeladatot ellátó személy érintettségéhez kötöttség kapcsán – az elfogadása óta eltelt időben meghaladottá vált, az EJEB gyakorlata alapján egyre bővülő azon magatartások köre, amelyek kínzást, vagy kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetést vagy bánásmódot valósítanak meg.

3.3. Nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége

A súlyos sérelem harmadik esetkörének újszerűségét, de legalábbis problematikusságát mutatja, hogy amíg az irányelv 15. cikkének a) és b) pontjaival kapcsolatban egyetlen előzetes döntéshozatali eljárás sem indult az EUB előtt, addig a c) pont kapcsán a tagállami bíróságok már kétszer is az EUB-hoz fordultak jogértelmezést kérni.

3.3.1. A b) és a c) pont viszonya; részahalmaz-e a c) a pont b)-nek?

A már említett, C-465/07 számú, Elgafaji-ügyben az első kérdés épp az volt, hogy milyen viszonyban áll ez a védelmi eset a b) pontban foglalttal, illetve az azzal szövegszerűen azonos EJEE 3. cikkel. „Úgy kell-e értelmezni az [...] irányelv 15. cikkének c) pontját, hogy e rendelkezés kizárólag olyan helyzetben biztosít védelmet, amelyre az [EJEE] 3. cikke – az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerinti értelmezésben – is alkalmazandó, vagy úgy, hogy az az [EJEE] 3. cikkéhez képest kiegészítő vagy másfajta védelmet biztosít?”

²³ Mamatkulov és Askarov v. Törökország; kérelem számok: 46827/99 és 46951/99; idézi többek között az Urimov v. Oroszország ügy (Kérelem szám: 17455/11). (Forrás: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113126>; letöltés ideje: 2014. július 27.)

²⁴ Magyarországon kihirdette az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.

²⁵ „Az Egyezmény szempontjából a kínzás kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő, vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatólagos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.”

A kérdést jelentős részben az indokolta, hogy az EJEB már az NA vs. Egyesült Királyság²⁶ ügyben hozott, 2008. július 17-i döntésében kifejtette, hogy az EJEB „sosem zárta ki annak a lehetőségét, hogy egy kiutasítás célországában az erőszak általános mértéke elérje az intenzitásnak azt a szintjét, ami miatt bármilyen oda való visszaküldés szükségszerűen az Egyezmény 3. cikkének megsértését eredményezi. Ugyanakkor a Bíróság ilyen megközelítést csak az általános erőszak legszélsőségesebb eseteiben fogadna el, amikor embertelen bánásmód valós veszélye áll fenn pusztán amiatt, hogy visszatérése esetén egy személy ilyen erőszaknak lenne kitéve.” Az EJEB tehát ezzel a döntésével bevonta a 3. cikk alapján biztosított védelem körébe az általános erőszak szélsőségesen intenzív²⁷ voltát, amely indokolja az irányelv 15. cikkének c) pontjával való összevetését. Ez alapján akár az a következtetés is levonható lenne, hogy a c) pont tartalma nem egészen önálló esetkört jelent, hanem a b) pontban értékelendő, annak egyfajta speciális alesete.

Ezzel ellentétben az EUB arra a következtetésre jutott, hogy „az irányelv 15. cikkének b) pontja az, amely lényegében megfelel az említett 3. cikknek. Ugyanakkor az irányelv 15. cikkének c) pontja olyan rendelkezés, amelynek tartalma eltér az EJEE 3. cikkének tartalmától, és amelyet ennél fogva önállóan kell értelmezni az EJEE ál-

²⁶ NA vs. Egyesült Királyság (kérelem szám: 25904/07; Forrás: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-87458>; (letöltés ideje: 2014. október 25.)

²⁷ Az EJEB gyakorlata alapján az általános erőszaknak valóban szélsőségesnek kell lennie ahhoz, hogy pusztán ez alapul szolgálhasson a 3. cikk sérelmének megállapításához.

A 2005-ös Müslim vs. Törökország ügyben (kérelem szám: 53566/99) nem tartotta a 3. cikk megsértésének egy türkmén nemzetiségű iraki állampolgár visszaküldését Irakba; (Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-68897>;) Szintén az Irakba való visszaküldés 3. cikkel való összhangját állapította meg az EJEB a 2013-as T.H.K. vs. Svédország ügyben (kérelem szám: 1231/11; Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139177>), a T.A. vs. Svédország ügyben (kérelem szám: 48866/10; Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139175>), a W.H. vs. Svédország ügyben (kérelem szám: 49341/10; Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141949>), vagy az A.A.M. vs. Svédország ügyben (kérelem szám: 68519/10; Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142085>). Utóbbi ügyek jellemzően a belső védelmi alternatíva alkalmazásán alapulnak.

A 2007-es Sultani vs. Franciaország ügyben (kérelem szám: 45223/05) sem tartotta megalapozottnak a 3. cikk sérelmét egy afgán állampolgár Afganisztánba való visszaküldése esetén. (Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82338>). Hasonlóan az Afganisztánba való visszaküldhetőséget állapította meg az EJEB a 2012-es Husseini vs. Svédország ügyben (kérelem szám: 10611/09; Forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106976>); a 2012-es J.H. vs. Egyesült Királyság ügyben (kérelem szám: 48839/09; Forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108157>), a 2013-as H. és B. vs. Egyesült Királyság ügyben (kérelem számok: 70073/10 és 44539/11; Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118339>); a szintén 2013-as S.H.H. vs. Egyesült Királyság ügyben (kérelem szám: 60367/10; Forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116123>). Utóbbi ügyek jellemzően szintén a belső védelmi alternatíva alkalmazásán alapulnak.

Az EJEB a 2014-es A.A. és mások vs. Svédország ügyben (kérelem szám: 34098/11) egy négyfős család, köztük két kiskorú gyermek Szomáliába való visszaküldésének 3. cikkel való összhangját állapította meg. (Forrás: HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-145789>). (Valamennyi itt említett döntés letöltésének ideje: 2014. október 26.)

tal biztosított alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartásával”. Tehát a c) pontban foglalt esetkörök nem a b) pont egy speciális részalmazát alkotják.

3.3.2. *Hogyan kell értelmezni c)-t, ha nem részalmazza b)-nek?*

Az Elgafaji-ügyben előzetes döntéshozatalai eljárásban feltett másik kérdés éppen arra a lehetőségre reagált, hogy az EUB esetleg nem ismeri el a c) pontnak az EJEE 3. cikke – és így tulajdonképpen az irányelv 15. cikkének b) pontja – alapján történő elemezhetőségét. „Ha az irányelv 15. cikkének c) pontja az [EJEE] 3. cikkéhez képest kiegészítő vagy másfajta védelmet biztosít: ebben az esetben mely kritériumok alapján ítéltető meg, hogy a kiegészítő védelmi jogállásra való jogosultságára hivatkozó személy az irányelv 15. cikkének c) pontja értelmében – összefüggésben a 2. cikk e) pontjával – megkülönböztetés nélküli erőszak következtében súlyos és egyedi fenyegetettség tényleges veszélyének van-e kitéve?”

Erre a kérdésre az EUB a következő választ adta: „az irányelv 15. cikkének c) pontját a következőképpen kell értelmezni:

- a kiegészítő védelmet kérő élete vagy testi épsége súlyos és egyedi fenyegetettségének fennállása nem függ azon feltételtől, hogy e személy bizonyítsa a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét;
- az ilyen fenyegetettség fennállása kivételesen bizonyítottnak tekinthető, amikor a fennálló fegyveres konfliktust jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak – a kiegészítő védelem iránti kérelmet elbíráló illetékes nemzeti hatóságok vagy az ilyen kérelmet elutasító határozatot elbíráló tagállami bíróságok értékelése szerint – olyan nagyfokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy pusztán az annak területén való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve.”

Tehát a c) pont szerint jellemezhető helyzetben nem követelmény – ellentétben az a) és a b) pontokkal –, hogy az érintett személyesen, saját személyes helyzetére tekintettel legyen súlyos és egyedi fenyegetettségnek kitéve. Más szóval, nem azért kerül veszélybe, mert a konfliktusban érintett felek őt, vagy a vele azonos csoportba tartozókat céloznák, támadnák. Ez fakad az erőszak „megkülönböztetés nélküli” jellemzőjéből, így a célzott támadásokban megnyilvánuló erőszak tipikusan nem sorolható e kategóriába. „A 15. cikk c) pontjának EUB általi értelmezése során az egyedi szó azt jelenti, hogy a kérelmezőnek nem kell valószínűsítienie, hogy őt személyesen, vagy kifejezetten célozták ahhoz, hogy a 15. cikk c) pontja alapján védelmet élvezzen.”²⁸

Szélsőséges esetben a fenyegetettség pusztán az adott területen tartózkodás miatt is előfordulhat, tehát lényegében független lehet az érintett személytől. Az ítélet érdekes viszonyrendszert, egyfajta fordított arányossági függvényt állít fel a nem-

²⁸ Helene LAMBERT: The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 25. (2) [a továbbiakban: LAMBERT] 213.

zetközi védelmet indokoló személyes körülmények és a konfliktus intenzitása között, amikor a 39. pontban úgy rendelkezik, hogy „adott esetben minél inkább tudja a kérelmező bizonyítani a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét, annál kisebb mértékű lesz a kiegészítő védelemre való jogosultsághoz megkövetelt megkülönböztetés nélküli erőszak”.²⁹ Azaz kellően szélsőséges esetben, rendkívül intenzív fegyveres konfliktus esetében a személyes körülmények³⁰ minimuma – akár komplett hiánya – sem lehet akadálya a súlyos sérelem megállapíthatóságának.

Továbbra is feltétel azonban a kiegészítő – és így nemzetközi – védelemben részesítéshez a fenyegetettség súlyos volta, tehát a veszélynek el kell érnie egy bizonyos szintet.³¹ „Nem minden fegyveres konfliktus, vagy erőszakos helyzet teszi alkalmazhatóvá a 15. cikk c) pont szerinti védelmet, csak azok, amelyekben az erőszak szintje vagy mértéke kellően magas ahhoz, hogy bármely polgári személy élete vagy testi épsége veszélyben legyen pusztán az ott-tartózkodás miatt.”³²

Megjegyzésre érdemes, hogy az EUB döntését számos kritika érte, többek között azért, mert a gyakorlat számára nem jelent valós segítséget, számos tisztázásra szoruló fogalmat megmagyarázatlanul hagyott. Így nem ad eligazítást abban a tekintetben, hogy hogyan lehet meghatározni a „fegyveres konfliktus” fogalmát? Mitől, honnantól minősül az erőszak „megkülönböztetés nélkülinek”? Hogyan kell kezelni azt a helyzetet, ha a polgári személy valójában „részidős kombattáns” és szolgáltatón kívül éri az erőszak?³³ Mindezek miatt a döntést egyesek egyenesen bizarrnak titulálták.³⁴

²⁹ A döntés így kíván egyensúlyt teremteni – többek által vitatott sikerrel – az erőszak „megkülönböztetés nélküli” volta és az „egyedi” fenyegetettség között. A legtöbb értelmezés szerint e két fogalom kölcsönösen kizárja egymást, ha a fenyegetés egyedi, akkor nem a megkülönböztetés nélküliség következménye, illetve ha az erőszak megkülönböztetés nélküli, akkor szükségtelen az egyediség megkövetelése. Épp ezért az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága az új kvalifikációs irányelvre vonatkozó javaslattal kapcsolatban tett észrevételeiben arra kérte a tagállamokat, hogy az „egyedi” jellemzőt ne szűkítő értelemben használják, hanem olyan követelményként, amely szerint a veszélynek, amivel a konkrét kérelmezőnek egyéni körülményeire tekintettel szembe kell néznie, valósnak és nem távolinak kell lennie.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság észrevételei az Európai Bizottság irányelvre vonatkozó javaslatával kapcsolatban. 17. Forrás: <http://www.refworld.org/pdfid/4c503db52.pdf>; (letöltés ideje: 2014. október 26.)

³⁰ Az angol gyakorlat szerint ilyen személyes körülmény lehet pl. életkor, fogyatékosság, nem, etnikum, kollaboránsként értékelés, tanár vagy kormányzati tisztviselő. LAMBERT i. m. 217. Ehhez némileg hasonlóan, de általánosabb szempontokat érvényesítve a német gyakorlat a következő körülményeket veszi figyelembe: adott területen élő lakosság száma, élet vagy testi épség ellen elkövetett, megkülönböztetés nélküli támadások száma a harcban álló felek részéről; polgári áldozatok száma és a veszteségek súlyossága. LAMBERT i. m. 223.

³¹ Bár a „bizonyos szint” meghatározása sem egyszerű további kritériumok meghatározása nélkül. A konfliktus súlyosságának mérésére négy szempont alakult ki: az ütközetben elhunytak száma, a polgári áldozatok száma, az elmenekülő népesség száma és az állam kudarca. LAMBERT i. m. 215.

³² LAMBERT i. m. 214.

³³ JUSS i. m. 124–125.

³⁴ JUSS i. m. 127.

A veszély mértékén túl a c) pont alapján történő védelemben részesítéshez egyéb feltételeknek is teljesülnie kell. E kritériumok egyrészt a személyi kört, másrészt a védett jogi tárgyat, harmadrészt a konfliktus jellegét érintik.

A személyi kört illetően szűkítést tartalmaz az általános emberi jogokhoz képest a 15. cikk c) pontja, hiszen a súlyos sérelem megállapíthatóságát kizárólag polgári személyek esetében teszi lehetővé, a konfliktusban érintett felek fegyveres erőihez tartozók ki vannak zárva az ilyen típusú védelemből.

A védett jog tárgyat illetően újabb korlátozás figyelhető meg, kizárólag az élet vagy a testi épség fenyegetettsége eredményezhet ez esetben súlyos sérelmet. Az emberi méltóság, a tulajdonjog, vagy akár a klasszikus politikai jogok sérelme nem valószínűsíthető ezen pont alapján „súlyos sérelmet”.

3.3.3. A konfliktus jellege

A konfliktus jellegét tekintve elmondható, hogy a tagállamok az értelmezés során elsősorban a nemzetközi humanitárius jog eszközkészletéhez nyúltak, tekintettel arra, hogy a „nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus” az irányelv elfogadásáig hiányzott a nemzetközi védelem fogalom-rendszeréből, és maga az irányelv sem tartalmaz erre vonatkozóan fogalom-meghatározást. Így például egy 2008-ban kelt ítéletben³⁵ az Egyesült Királyság Menekültügyi és Bevándorlási Törvényszéke kifejezetten deklarálta, hogy az irányelv 15. cikk c) pontjában szereplő kulcsfogalmaknak nemzetközi humanitárius jogi értelmet kell tulajdonítani. Hasonló eredményre jutott Dr. Hugo Storey, az Egyesült Királyság Legfelsőbb Törvényszékének bírója is egy tanulmányában,³⁶ akárcsak a problémát később az EUB elé vivő belga alapeljárásban résztvevő közigazgatási szervek.³⁷

A nemzetközi humanitárius jog fogalomkészletének felhasználhatóságának kérdését végül az irányelv 15. cikkének c) pontját értelmező másik EUB döntés döntötte el. A 2014. január 30-án kelt, C-285/12. számú, ún. Aboubacar Diakité-ügyben³⁸, az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdés a következő volt: „Úgy kell-e értelmezni az [...] irányelv 15. cikkének c) pontját, hogy ez a rendelkezés kizárólag olyan »belső fegyveres konfliktushelyzetekben« biztosít védelmet, ahogy azt a nemzetközi

³⁵ Asylum and Immigration Tribunal; KH (Article 15(c) Qualification Directive) Iraq CG [2008] UKAIT 00023; (1); Forrás: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKIAT/2008/00023.html>; (letöltés ideje: 2014. október 25.)

³⁶ „A fegyveres konfliktus áldozata kifejezés értelmezésekor elsődleges hivatkozási pontként a nemzetközi humanitárius jognak kell szolgálnia.” Hugo STOREY: *Armed Conflict in Asylum Law – The 'War-Flow'*. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 32., 2012/2. 18.

³⁷ Szintén a nemzetközi humanitárius jog szabályainak alkalmazását írta elő a Cseh Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság. LAMBERT i. m. 226.

³⁸ Forrás: az EUB honlapja: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=147061&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=599415>; (letöltés ideje: 2014. október 25.)

humanitárius jog értelmezi, és ahogy arra különösen a [...] négy genfi egyezmény³⁹ közös 3. cikke utal?

Ha az [...] irányelv 15. cikkének c) pontja szerinti »belső fegyveres konfliktushelyzet« fogalmát a [...] négy genfi egyezmény közös 3. cikkéhez képest önállóan kell értelmezni, ebben az esetben melyek azok a körülmények, amelyek alapján megállapítható az ilyen »belső fegyveres konfliktushelyzet« fennállása?»

Az EUB válasza egyértelmű különbséget tett a nemzetközi védelem és a humanitárius jog között, amikor a döntés 26. pontjában kijelentette, hogy „e két szabályozás, vagyis a nemzetközi humanitárius jog, illetve az irányelvnek a 15. cikk c) pontjával együttesen értelmezett 2. cikke e) pontjának tárgyi hatályát sértené, ha az utóbbi szabályozás szerinti védelemre való jogosultságot az előbbi szabályozás alkalmazási feltételei teljesülésének megállapításától tennék függővé.” Vagyis a nemzetközi humanitárius jogban használatos értelmezés helyett a szavak köznapi használata alapján kell az irányelvet értelmezni. A jogszabályhely alkalmazási köre tekintetében az EUB úgy döntött, hogy az „irányelv 15. cikkének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés alkalmazása szempontjából a belső fegyveres konfliktushelyzet fennállását el kell ismerni, ha egy állam reguláris hadereje és egy vagy több fegyveres csoport közötti összecsapásról, illetve két vagy több fegyveres csoport közötti összecsapásról van szó, és nem szükséges, hogy az ilyen konfliktushelyzet a nemzetközi humanitárius jog értelmében vett nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközésnek minősüljön, továbbá nem kell az érintett területen megvalósuló erőszak mértékén kívül külön vizsgálni a fegyveres összecsapások hevességét, az abban részt vevő fegyveres erők szervezettségét vagy a konfliktushelyzet időtartamát.” Ez jelentős eltérés a nemzetközi humanitárius jog megközelítéséhez képest, amely hagyományosan megköveteli, hogy legalább egy állam reguláris hadereje részt vegyen az összecsapásban, és kifejezetten figyelembe veszi azokat a tényezőket, amelyeket az EUB úgy értékel, mint amelyeket nem kell külön vizsgálni (pl. szervezettség, időtartam).

Az EUB döntése ugyanakkor nem írta felül minden tekintetben a korábbi értelmezésekből eredő megállapításokat. Továbbra is igaz például az említett brit döntés azon (3) bekezdés szerinti megállapítása, miszerint „a 15. cikk c) pontjának nem célja magába foglalni mindenféle erőszakos fenyegetést, nem fedi le a tisztán kriminális erőszakot, vagy bármilyen nem-katonai erőszakot. Szintén nem fedi le a kombattánsok által alkalmazott olyan erőszakot, amely jogszerű módon célozza az ellenséges erőket.”

Fentieket összegezve tehát megállapítható, hogy *a súlyos sérelem harmadik esetével az irányelv a nemzetközi védelem új, sui generis típusát teremtette meg. Egy olyan védelmi formát, amely bár tekintettel van, mégis független mind a nemzetközi humanitárius jogtól, mind az EJEE jogvédelmi rendszerétől.* A továbbiakban e függetlenség következményeit kívánom megvizsgálni.

³⁹ Az 1949. augusztus 12-i négy genfi egyezmény, vagyis a hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javításáról szóló I. egyezmény, a tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttjei helyzetének javításáról szóló II. egyezmény, a hadifoglyokkal való bánásmódról szóló III. egyezmény, és a polgári lakosság háború idején való védelméről szóló IV. egyezmény; Magyarországon kihirdette az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet.

4. A kiegészítő védelem harmadik esete, mint más nemzetközi védelmi rezsimektől független védelmi forma

Amennyiben elfogadjuk a fentieket, el kell fogadnunk azt is, hogy létezhet olyan eset, amely tisztán csak az irányelv 15. cikkének c) pontja alapján indokol nemzetközi védelmet, a genfi egyezmény, a nemzetközi humanitárius jog, vagy az EJEE alapján nem.

Az első két esetkör viszonylag könnyen elképzelhető, hiszen ha a fenyegetettség független a genfi okoktól, akkor védelem, menekült jogállás a genfi egyezmény alapján nem biztosítható, vagy ha a konfliktus nem felel meg a nemzetközi humanitárius jog definícióinak, akkor utóbbi sem alkalmazható. Az EJEE-vel való kapcsolat azonban a fentiekben kifejtettek és az Elgafaji-ítéletben szereplő megállapítások ellenére ennél összetettebb, ráadásul a következmények szempontjából egyáltalán nem mindig a kapcsolat megléte vagy hiánya. Ha ugyanis a 15. cikk c) pontja olyan eseteket fed le, amelyek függetlenek a felsoroltaktól, akkor ezek olyanok, amelyek sérelme esetén nem lehet az EJEE-ben foglaltak megsértésére hivatkozva az EJEB-hez fordulni jogorvoslatért, illetve amely ügyekben az EJEB gyakorlata és az abból eredő jogértelmezés sem hivatkozható alappal.

Az Elgafaji-ügy megállapításai alapján a kiegészítő védelem biztosításának teoretikusan két véglete létezik. Az első, ha a megkülönböztetés nélküli erőszak intenzitása ugyan alacsony, azonban az adott személy olyan, egyéni helyzetére vonatkozó jellemzőkkel rendelkezik, amelyek indokolják a súlyos sérelem megállapíthatóságát. Ez azonban nem jelent többletet az EJEB következetes joggyakorlatához képest, amely a 3. cikk sérelmének megállapíthatóságát, főszabály szerint, az egyéni helyzet értékeléséhez kapcsolja. A második véglet az, amikor a megkülönböztetés nélküli erőszak annyira intenzív, hogy a súlyos sérelem a pusztá ott-tartózkodás miatt is megvalósulna, így a védelem biztosítása indokolt adott személy egyéni körülményeire tekintet nélkül. A c) pont alapján biztosított védelem valamennyi más esete e két végpont között helyezkedik el.

Ahhoz tehát, hogy a kiegészítő védelem az irányelv 15. cikk c) pontja alapján biztosítható legyen, jellemzően az kell, hogy adott polgári személy élete vagy testi épsége az fegyveres konfliktus szélsőségesen intenzív és megkülönböztetés nélküli volta miatt súlyos veszélyben legyen. Viszont ahhoz, hogy független védelmi formáról beszélhessünk, az is kell, hogy kijelenthessük, mindez nem valósít meg kínzást, kegyetlen, embertelen bánásmódot. Ráadásul úgy, hogy a korábban idézett NA vs. Egyesült Királyság ügyben hozott döntés alapján nyilvánvaló, hogy az erőszak általános mértéke elérheti az intenzitásnak azt a szintjét, ami miatt bármilyen oda való visszaküldés szükségszerűen az Egyezmény 3. cikkének megsértését eredményezi.

Kérdés tehát, hogy melyik az az eset, amikor valakinek az élete, testi épsége pusztán az adott területen tartózkodás miatt, fegyveres konfliktusból eredő megkülönböztetés nélküli erőszak eredményeként súlyos veszélyben van, ám az erőszak általános mértéke nem éri el azt a szintet, ami miatt az oda való visszaküldés kínzásnak, vagy embertelen megalázó bánásmódnak minősülne? Vagy másként megfogalmazva: *kijelenthető-e, hogy nem embertelen valakit oda visszaküldeni, ahol a pusztá ott-tartózkodás miatt súlyos veszélyben lenne az élete, testi épsége? Álláspontom szerint nem, egy ilyen megállapítás elfogadhatatlan.*

Ebben az esetben azonban tartalmi szempontból – az EUB jogértelmezése ellenére – az irányelv 15. cikkének c) pontja mégis részhalmaza a b) pontban foglalt esetkörnek. Jogszabály-szerkesztési szempontból azonos eredményre vezetett volna egy olyan, jogalkalmazást megkönnyítő rendelkezés, amely szerint „a b) pontban foglalt súlyos sérelem megvalósul akkor is, ha nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy élete vagy sértetlensége súlyosan és egyedileg fenyegetett”.

Ezt a gondolatot erősítette meg az EJEB a 2011. június 28-án kelt és november 28-án jogerőre emelkedett *Sufi és Elmi vs. Egyesült Királyság* ügyben hozott döntésében, amikor az Elgafaji-ügyre explicit módon reagálva kifejtette: „Ennek a Bíróságnak [az EJEB-nek] a hatásköre az egyezmény [EJEE] értelmezésére korlátozódik, és épp ezért nem lenne helyénvaló a kvalifikációs irányelv 15. cikkének c) pontjának terjedelmével vagy hatályával kapcsolatban állást foglalnia. Ugyanakkor az EUB Elgafaji-ügyben kifejtett értelmezésére alapozva, a Bíróság [az EJEB] nincs meggyőzve arról, hogy az egyezmény [EJEE] 3. cikke, az NA-ügyben kifejtett értelmezés szerint, nem kínál az irányelv által nyújtottal összehasonlítható védelmet.”⁴⁰

5. A kiegészítő védelem a magyar gyakorlatban

A fenti értelmezést álláspontom szerint alátámasztja a kiegészítő védelem bevezetését megelőző és az azt követő magyar joggyakorlat összevetése is. Ha ugyanis a c) pont által lefedett esetkör független mind a genfi egyezmény, mind az EJEE által nyújtott védelemtől, akkor az irányelv átültetését megelőzően Magyarországon erre vonatkozó jogi rendelkezések hiányában védelem sem volt biztosítható.

Magyarországon az irányelv és így a kiegészítő védelem átültetését a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) végezte el, amely 2008. január 1-jén lépett hatályba. Egészen addig dichotóm védelmi rendszer érvényesült, a genfi egyezményen alapuló menekült jogállás, valamint a visszaküldés tilalmán alapuló befogadott jogállás.⁴¹ Utóbbi magában foglalta a genfi okoktól független védelmi helyzetben lévő, valamint a genfi okok miatt menekülő, ám a menekült jogállásból kizárt személyeket.

⁴⁰ *Sufi és Elmi vs. Egyesült Királyság* (kérelem számok: 8319/07 és 11449/07; HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105434;226>. bekezdés; letöltés ideje: 2014. november 3.)

⁴¹ A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. tv. 2. § g) pontja alapján „befogadott: aki hazájába – hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye szerinti országba – átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja.” A 2007. július 1-jétől hatályos, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. tv. 2. § f) pontja alapján befogadott: aki az állampolgársága – hontalan eseten a szokásos tartózkodási helye – szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, de nem jogosult sem menekültkénti vagy hontalankénti elismerésre, sem ideiglenes vagy kiegészítő védelemre....

A menekültügyi eljárások lefolytatására köteles menekültügyi hatóság ugyan rendelkezik adatokkal a menekültkénti elismerések, valamint a menekültügyi eljárások során a visszaküldési tilalom megállapításának számáról, azonban a döntés konkrét okára vonatkozóan nem folytat statisztikai adatgyűjtést. Az akkori döntések elemzése, és a menekültügyi szakemberek akkori gyakorlatra vonatkozó nyilatkozata szerint a fegyveres konfliktussal érintett országokból érkező menedékkérők esetében a visszaküldés tilalmának megállapítása volt jellemző, amennyiben nem álltak fenn a menekültkénti elismerés feltételei. Ezt támasztják alá a statisztikai adatok is, a menekültügyi hatóság 2005 és 2007 között összesen 321 személy esetében állapította meg a visszaküldés tilalmát. Közülük a három legnagyobb csoportot Szerbia és Montenegró (2006-tól Szerbia; 87 fő), Afganisztán (37 fő) és Irak (27 fő) állampolgárai alkoták. Szerbia esetében a korábbi koszovói háború következményei, majd a Montenegró és Koszovó kiválása okozta bizonytalan helyzet indokolta a védelem biztosítását, Afganisztán és Irak esetében pedig az, hogy a döntések meghozatala idejében legalább területük egy része nemzetközi, vagy belső fegyveres konfliktus színtere volt.⁴² Hasonló gyakorlat volt tapasztalható más tagállamokban is.⁴³

Az irányelv átültetésével a védelmi rendszer trichotómmá vált, a menekült és a befogadott jogállás „közé” beékelődött a magyar jogi terminológiában oltalmazottak nevezett kiegészítő védelem.⁴⁴ A Met. – azóta hatályon kívül helyezett – 92. §-a előírta, hogy a menekültügyi hatóság a korábban biztosított befogadott jogállásokat a Met. hatálybalépését követő tizennyolc hónapon belül felülvizsgálja és a felülvizsgálat során a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárást hivatalból folytassa le.

Fenti kötelezés alapján a menekültügyi hatóság 448 befogadotti jogállást vizsgált felül és 19 fő esetében menekült jogállást, 136 fő esetében kiegészítő védelmet biztosított, 87 fő esetében pedig fenntartotta a befogadotti jogállást, a többi ügyben a jogállás visszavonására, vagy az eljárás megszüntetésére került sor. A kiegészítő védelem leggyakoribb oka pedig épp a c) pontban foglalt sérelem megállapítása, amit ismételtelen alátámaszt az ilyen védelmet nyerő személyek állampolgársági megoszlása. A két legjelentősebb állampolgársági kategória, amelyek együtt csaknem a felét alkot-

⁴² Az adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

⁴³ „A gyakorlatban az államok régóta biztosítottak védelmet a visszaküldéssel szemben azok számára, akik megkülönböztetés nélküli erőszak (vagy pontosabban: az általános erőszak megkülönböztetés nélküli hatásai) elől menekültek és a genfi egyezmény keretein kívül estek.” LAMBERT i. m. 208.

⁴⁴ Met. 2. § d) pont: kiegészítő védelem: az oltalmazottat megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége.

Met. 12. § (1) bekezdés: Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

Met. 61. §: Az elismerés feltételeinek vizsgálata során súlyos sérelemnek tekintendő

a) a halálbüntetéssel fenyegetés;
 b) a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása;
 c) a polgári személy életének vagy testi épségének súlyos fenyegetettsége, amely nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus során alkalmazott megkülönböztetés nélküli erőszak következménye.

ták az összes fenti eljárás alapján oltalmazottként elismert személyeknek, az iraki (34 fő) és az afgán (31 fő) volt.⁴⁵

A kiegészítő védelem magyar jogrendszerbe történő átültetése óta 2013 végéig a menekültügyi hatóság 786 személyt ismert el oltalmazottként. Állampolgársági megoszlásuk alapján 389 fő (50%) afgán, 116 fő (15%) szomáliai, 51 fő (7%) iraki állampolgár. Ismét megállapítható tehát, hogy a hatóság jellemzően az elhúzódo fegyveres konfliktussal érintett országok lakosait részesíti kiegészítő védelemben. Tehát ugyanazt a személyi kört, amelynek tagjait 2008 előtt – közvetve – befogadottként ismerte el, mert az adott országba való visszaküldést az EJEE 3. cikkébe ütköző cselekedetként értékelte volna.

Ha viszont a c) ponttal jellemezhető esetek egyben az EJEE 3. cikke szerint is értelmezhetőek, akkor természetesen a kapcsolódó ügyek – a szükséges egyéb feltételek teljesülése esetén – az EJEB elé vihetők, illetve a c) ponttal jellemezhető ügyekben az EJEB-nek a 3. cikk értelmezésében és alkalmazásában kifejtett tevékenysége alkalmazható és egyben alkalmazandó. Álláspontom szerint ezt támasztja alá az is, hogy a Met. 3. §-a alapelvi jelleggel írja elő, hogy rendelkezéseit az EJEE-vel összhangban kell alkalmazni.

6. Konklúzió

A 2014 során az Európába érkező menedékkérők száma a délszláv háborúk óta nem látott mértékűre nőtt,⁴⁶ jelentős részben olyan országokból, amelyek területe, vagy annak jelentős része nemzetközi, vagy belső fegyveres konfliktussal sújtott (pl. Szíria, Afganisztán, Szomália, Irak, Nigéria). A kiegészítő védelemmel kapcsolatos jogfejlődés a hasonló ügyek nagy száma miatt várhatóan a közeljövőben is intenzív mértékben folytatódni fog.

A védett jogi tárgy, illetve a jogsérelem jellege szempontjából az irányelv 15. cikkének c) pontja nem tartalmaz új elemet az EJEE 3. cikkével azonos tartalmú b) ponthoz képest, így az utóbbi kapcsán rendelkezésre álló érvek, értelmezések és gyakorlatok a c) pont vizsgálata kapcsán is felhasználhatók. Egyben az is kijelenthető, hogy nincs olyan esetkör, amely megfelelné a c) pontban foglaltaknak, de ne minősülne egyidejűleg a b) pont szerint is, tehát a c) pont alá tartozó esetkör része, speciális belső halmaza a b) pont szerinti eseteknek.

Hogy mi indokolhatja mégis a c) pont önálló, elkülönült kezelését? *Álláspontom szerint olyan eljárási kérdések, amelyek idegennek tekinthetők a 3. cikkhez kapcsolódó vizsgálati módszerektől.* Mindenekelőtt ilyennek lehet tekinteni azt a tényt, hogy a vizsgálat tárgyává elsősorban az adott területet jellemző biztonsági helyzetet, a konfliktus intenzitásának mértékét kell tenni, ami tipikusan független a vizsgálattal érintett személytől, míg a 3. cikk keretein belüli vizsgálat főszabály szerint adott személy egyéni körülményeire, egyéni jellemzőire kell, hogy fókuszáljon. Ahogy az

⁴⁵ Az adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

⁴⁶ Így Magyarországon 2014-ben a menedékkérők száma meghaladta a 22000-et. Hasonlóra utoljára 1991-ben, a délszláv válság alatt volt példa. Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

ENSZ Menekültügyi Főbiztosság megfogalmazta az új kvalifikációs irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatához fűzött észrevételeiben: „a 15. cikk c) pontjának hozzáadott értéke abban a képességében rejlik, hogy védelmet tud nyújtani olyan súlyos fenyegetésekkel szemben, amelyek helyzetből adódóak és nem egyéni célzottságból.”⁴⁷ A másik elhatárolási szempont, a *sérelem konkrétsága*, szoros összefüggésben áll az előbbivel. Ahogy azt az EUB is megállapította az Elgafaji-ügyben – az EJEE 2. és 3. cikkeinek megfeleltethető irányelvi 15. cikk a) és b) pontjaiban használt kifejezések konkrétan egy-egy meghatározott típusú sérelem veszélyére (pl. nem megfelelő börtön-körülményekre, kínzás alkalmazására a büntető-eljárás során) utalnak, ám az irányelv 15. cikkének c) pontjában meghatározott fenyegetettség általánosabb sérelmi kockázatot feltételez. Azaz, „valamikor/valami/valahogy”, súlyos veszélyt jelentene az érintett életére, testi épségére.

Nyilvánvalóan ezek egyike sem jelent abszolút elhatárolási szempontot, a kapcsolódó dogmatika még nem alakult ki megfelelően. Az irányadó bírósági ítéletek egyike kevesebb, mint egy éve született, és még közel sem került minden releváns kérdés az EUB elé előzetes döntéshozatal keretében. Viszonylag új jogintézményről van szó, aminek gyakorlata mennyiségileg nem hasonlítható össze a genfi egyezmény, a nemzetközi humanitárius jog vagy az EJEE-vel kapcsolatos tapasztalatokkal. Ráadásul nem szabad megfeledkezni arról, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások keretében az értelmezésnek irányt adó EUB maga is kötött az értelmezés irányát illetően, nem indulhat ki pl. abból, hogy a jogalkotó nem új védelmi okot kívánt teremteni, hanem a meglévő jogalkalmazást segíteni, csak jogszabály-szerkesztési hibát vétett. Holott, ha belegondolunk az irányelvet elfogadó Tanácsot a tagállamok összessége alkotja, és a tagállamok a gyakorlatuk során – mindenekelőtt a „fegyveres konfliktus” értelmezése során – a jogszabályhelyet egyértelműen a nemzetközi humanitárius joghoz kapcsolják. Az EUB a Diakite-ügyben mégis ezzel ellentétes értelmezést fogadott el.

A jogfejlesztés egyik színtere várhatóan a magas szintű bíróságok, mindenekelőtt az EJEB és az EUB lesz, kérdéses ugyanakkor, hogy e két bíróság egymás közötti viszonyai milyen hatást fognak gyakorolni. *Az EUB kapcsán az eddigi döntésekből inkább arra a szándékra lehet következtetni, amely szerint a 15. cikk c) pontjának új, a korábbi védelmi formákra építő, de azokon túlmutató, a védelem körét szélesítő értelmet kell tulajdonítani. Ezzel ellentétben az EJEB, amely a saját jogfejlesztő tevékenysége eredményeként már korábban kiterjesztette a 3. cikk szerinti védelmi kört, ezt egyelőre nem látja megalapozottnak.* A két bírói fórum között nincs ugyan hierarchia, a kutatás témája kapcsán azonban az EUB helyzete mégis gyengébbnek tekinthető. Az uniós jog értelmezése során a meglévő nemzetközi jogi kötelezettségeket, így az EJEE-t is, amelynek értelmezésére az EJEB jogosult, kell alapul venni, míg az EJEB-nek nem kell tekintettel lennie az uniós jogra, az számára semmilyen formában nem rendelkezik kötőerővel.

⁴⁷ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság észrevételei az Európai Bizottság irányelvre vonatkozó javaslatával kapcsolatban. 16. Forrás: <http://www.refworld.org/pdfid/4c503db52.pdf>; (letöltés ideje: 2014. október 26.)

