

MENEDÉKJOG ÉS BIZTONSÁGI KOCKÁZAT

A biztonságról és biztonsági kockázatokról a menedékjoggal, illetve a hazánkba érkező- és az utóbbi években jelentősen megnövekedett számú menedékkérővel kapcsolatban sok szó esik manapság a sajtóban. A megjelenő írások jellemzően a menekültek köz- ritkább esetben nemzetbiztonságra történő veszélyességéről szólnak, többnyire néhány közérdeklődésre számot tartó esetből vonnak le általánosító következtetéseket, ritkábban tényszerű háttér információt is szolgáltatnak az olvasó számára a magyar menekültügy helyzetéről. A menekültüggyel kapcsolatos tudományos publikációkban kiemelt helye van a biztonság kérdésének, melyek egyrészt a befogadó államok szempontjából, másrészt a menedéket kereső személy oldaláról közelítik meg a témát. A menekültüggyel foglalkozó szakemberek elsősorban az üldözésnek kitett személy biztonságát vizsgálják egy részletesen szabályozott eljárás során.⁵⁷¹

A menekültügy és biztonság kérdésének rövid áttekintéséhez a modern menekültügy alapdokumentumára, az 1951. évi Genfi Egyezményre tekinthetünk vissza. Az 1951. évi Genfi Egyezmény, illetve az azt kiegészítő 1967. évi New York-i Jegyzőkönyv alapvető célja, hogy minden ember számára garantálja azt, hogy amennyiben származási országa nem biztosítja számára elemi jogainak védelmét vagy egyenesen üldözi, akkor nemzetközi védelemben részesüljön egy másik államtól. A menekültek helyzetére vonatkozó dokumentum erejét elsősorban az adja, hogy a világ államainak nagy része elfogadta azt, és beépítette saját jogrendszerébe. Már a korai időszakban megjelenik ugyanakkor az a követelmény, hogy a menedékjog nem akadályozhatja az igazságszolgáltatás működését, illetve a menedékjogból eredő biztonság nem jelenthet védelmet a jogszabályok rendes alkalmazásával és a jogszerű bírósági ítékezéssel szemben.⁵⁷² Az Egyezmény rendelkezik ugyanakkor a menekült státusszal járó kedvezmények megtagadásáról is egyes személyek esetén, akik egyébként menekült jogállást szerezhetnének, az alábbiak szerint (1. cikk F. pont): „Az egyezmény rendelkezései nem alkalmazhatók az olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy

- a) béke elleni, háborús-, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekülteként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el;
- c) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.”

Bár, a menekülők jelentős része nyilvánvalóan súlyos sérelmei miatt adja fel korábbi életét és próbál keresni egy biztonságosabb otthont, vannak köztük olyan személyek

⁵⁷¹ Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó. Budapest, 2006. 20. o.

⁵⁷² Szép Árpád: A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya. Büntetőjogi Szemle 2013/1-2. sz. 48. o.

is, akik elkövetőként maguk is érintettek ilyen cselekményben, ezért a nemzetközi védelemre nem jogosultak. Ez olyan alapvetés, mellyel már a második világháború után kialakuló nemzetközi menedékvédelmi rendszer létrehozásánál is foglalkozni kellett, és amely un. kizáró klauzulák (Exclusion Clauses) helyes alkalmazását a későbbiekben egy sor különféle iránymutatás és döntés is segíti. Ezeknek az iránymutatásoknak az a funkciója, hogy a menekültek védelmével foglalkozó, illetve a menekült jogállásról szóló döntésekben résztvevő szakembereknek jogértelmezési tanácsokat adjon. „E klauzulák elsődleges célja az, hogy a kegyetlen cselekmények és súlyos nem politikai bűncselekmények elkövetőit megfosszák a menekültek nemzetközi védelmétől, és biztosítsák, hogy az ilyen személyek ne élhessenek vissza a menedékjog intézményével pusztán azért, hogy elkerülhessék a jogi értelemben vett felelősségre vonást tetteikért” (Nemzetközi védelmi iránymutatás, I. A/2.)⁵⁷³ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiadott tematikus iránymutatások és ajánlások tehát segítik az Egyezményhez csatlakozó államok nemzeti jogalkalmazását az üldöztetési okok megítélésében, vagy akár a kizáró és a megszüntető klauzulák alkalmazásában.⁵⁷⁴

Ahogy az az Egyezmény figyelmes olvasásából is kiderül, az a) és c) pont nem határoz meg területi vagy időbeni hatályt, tehát bárhol és bármikor elkövetett bűncselekményre vonatkozik, a b.) pont viszont csak a korábban elkövetett cselekményekre vonatkozik. A dokumentum létrehozásakor a kortársakat a csak néhány évvel korábban befejeződött világháború emléke, illetve a népirtásokban és különféle háborús cselekményekben bűnösök nagy száma készítette arra, hogy elsősorban őket próbálják kizárni a védelemből. A háborús bűncselekményeket minden esetben olyan súlyosnak ítélve, mely a kizárást vonja maga után. Az Egyezmény létrehozása után folyamatosan változott az személyi kör, amely miatt újra és újra felmerül az igény a kizáró klauzulák ismételt definiálására, értelmezésének tisztázására. Az elmúlt másfél-két évtizedben ez leginkább az új típusú, nemzetközivé váló terrorizmus megjelenése, és az ellene való küzdelem volt, mely miatt sokszor erős nyomás nehezedik a politikai és szakmai döntéshozókra a kizáró klauzulák megszorító értelmezésére, és általában a nemzetközi védelem megadásának fokozatos nehezítésére. 2001. szeptember 11. óta különösen sokat változott a közgondolkodás az idegen – jellemzően muzulmán kultúrkörből származó – menekülők megítélésében. Ez az esemény is vezetett az ENSZ „Nemzetközi védelmi iránymutatás: A kizáró klauzulák alkalmazása: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontja.” dokumentumának kiadásához.⁵⁷⁵ Ügyelni kell azonban arra, hogy a terrorizmus és nemzetközi bűnözés elleni küzdelem, illetve a nemzetbiztonság védelme során a menedékkérők és menekültek ne váljanak aránytalan és intoleráns intézkedések áldozataivá.⁵⁷⁶

⁵⁷³ Jelen írásban nem térünk ki azon személyekre, akik esetében más objektív kizáró ok miatt nincs helye a menekültként való elismerésnek. A Genfi Egyezmény 1. cikk D pontja alapján azok sem kaphatnak védelmet egy másik országban, akik már az Egyesült Nemzetek más szervezetétől vagy ügynökségétől védelmet kaptak. Illetve ugyancsak az Egyezmény 1. cikk E pontja mondja ki, hogy nem kaphatnak menekült státuszt, akinek azért nincs szükségük a nemzetközi védelemre, mert magasabb fokú védelmet élveznek a szokásos vagy állandó tartózkodásuk helye szerinti országban, és ottani jogállásuk gyakorlatilag inkább az állampolgársághoz hasonlít, vagyis a menekült jogállás visszalépést jelentene számukra.

⁵⁷⁴ Szép Árpád: Menekültügyi ismeretek. (Átdolgozott kiadás) Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet. Budapest, 2014. 22. o.

⁵⁷⁵ Eredeti címe: GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. HCR/GIP/03/05, 4 September 2003.

⁵⁷⁶ Lloyd Dakin: Biztonsági megfontolások és a menekültek védelme. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Pécs, 2004. 234. o.

A közbeszédben terrorizmusnak mondott cselekedetek – attól függően, hogy mire irányulnak, és ténylegesen mit takarnak – megfeleltethetőek az F. c) pontnak is, vagyis általában az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekedetről van szó (nemzetközi béke és biztonság fenntartása, a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog, stb.)⁵⁷⁷, de gyakran a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekülteként történő befogadását megelőzően súlyos bűncselekményekről van szó [F. b.) pont], melyben nem a politikai elem meghatározó. Nem politikai jellegű a cselekmény, ha abban a személyes ok vagy nyereségvágy meghatározó, illetve ha a politikailag motivált bűncselekmény elkövetése aránytalanul súlyos ez elérni kívánt célhoz képest.

A menekült státuszról történő kizárásnak tehát több célja is van. Kizárni azokat a személyeket a védelemből, akikről „alapos okkal feltételezhető”, hogy korábbi cselekményeik miatt arra érdemtelenek, illetve megvédeni a befogadó ország társadalmát a számára veszélyt jelentő elemektől. Alkalmazásakor ugyanakkor körültekintően kell eljárni, nem kiterjesztően értelmezve azt. Nem lehet büntető jellegű a kizárás, az eljárás humanitárius jellegét mindig szem előtt kell tartani. A kizáró klauzula alkalmazásához ugyanakkor nincs szükség egyértelmű bizonyítékokra (hasonlóképpen a menedékkérőnek sem kell bizonyítania, csak „igazolnia” vagy „valószínűsíteni” a védelemre való jogosultságát). Nem szükséges például egyben büntetőjogi felelősség megállapítása is, elegendő az „alapos ok”, mellyel kapcsolatban az alkalmazott joggyakorlatok eltéréseket mutathatnak. „...annak biztosítása érdekében, hogy az 1. cikk F pontját az 1951. évi egyezmény mindent átható humanitárius céljával és szellemével összhangban alkalmazzák, a bizonyosság fokának elég magasnak kell lennie, nehogy jóhiszemű menekülteket hibás indokok alapján kizárjanak a menekült státuszból. ... A kizárást indokoló cselekményekben való részvételt alátámasztó egyértelmű és hiteles bizonyíték szükséges az 1. cikk F pontja szerinti alapos ok teljesítéséhez. ...Elegendő bizonyítékot szolgáltatathat a kizáráshoz az, ha a kérelmezőt kizárást megalapozó cselekmény miatt ítélték el, feltéve, hogy az elmarasztaló ítélet megbízhatónak tűnik. Az 1. cikk F pontja szerinti kizáráshoz kielégítő bizonyítékot nyújthatnak szavahihető tanúvallomások vagy egyéb megbízható információforrások, amelyet össze kell vetni a kérelmező saját nyilatkozataival.”⁵⁷⁸

Magyar menekültügyi szabályozás a biztonságra veszélyt jelentő személyek vonatkozásában

A hazai szabályozás elsősorban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényen alapul, melynek 8. § (1) bekezdése szerint nem lehet menekülteként elismerni azt a külföldit, akire nézve a Genfi Egyezmény 1. cikk D., E. vagy F. pontjában szereplő kizáró okok valamelyike fennáll. A hazai szabályozás tehát hivatkozik a Genfi Egyezményre, azonban az abban szereplő okokat nem ismétli meg.⁵⁷⁹ A (2) bekezdés szerint a Genfi Egyezmény 1.

⁵⁷⁷ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, I. fejezet: Célok és elvek <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186> (Forrás: Magyar ENSZ Társaság, letöltés ideje: 2014.08.04.)

⁵⁷⁸ Kizáró klauzulák: Háttéranyag a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontjának alkalmazásáról. 107-109. pont

⁵⁷⁹ Az oltalmazotti jogállásból való kizárásnál ugyanakkor – melyről a Genfi Egyezményben értelem szerűen nincs szó – a menedékjogi törvény 15. §-a meghatározza az oltalmazott státuszról való kizárás okait, az Egyezményben

cikk F. pont b) alpontjának alkalmazása során súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősül az a cselekmény, amelynek elkövetésénél – figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy felhasználni kívánt eszközre – a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikai jelleghez képest, és amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli.

A menekült jogállás megszűnése kapcsán, a státusz visszavonásának kötelező esete, ha 11. § (1) bekezdés g) pontja szerint az elismerésére a 8. § (1) bekezdésben foglalt kizáró ok fennállása ellenére került sor, vagy vele szemben ilyen kizáró ok áll fenn. A kizáró okok esetleges meglétét a menekültügyi eljárásban – speciális esetektől eltekintve – vizsgálni kell. Ilyen speciális eset, ha hazánkban menekültként elismert személyeknek gyermeke születik, akinek elismerését jellemzően születése után szokták kérni szülei, így értelemszerűen felesleges lenne vizsgálni, hogy elkövetett-e pl. háborús bűncselekményt. Esetében a menekült státusz megállapítása lényegében formális eljárás.

A Genfi Egyezmény is utal arra, hogy az egyébként védelemből kizárt személyek üldöztetésnek vannak kitéve, de a fent említett okok miatt nincs mód nemzetközi védelmükre (az érintett állam dönthet úgy, hogy a kizárt személy tartózkodását más jogcímen engedélyezi). Közülük vannak olyanok, akik hazatérésük esetén kegyetlen, embertelen bánásmódnak lennének kitéve, adott esetben halálbüntetéssel néznek szembe, ezért visszaküldhetőségük kizárt, helyzetüket jogilag is rendezni kell.⁵⁸⁰ Miután mind a menekültkénti mind az oltalmazottkénti elismerés tartalmaz korlátozásokat, kizáró okokat, ezért szabályozni szükséges azon személyi kör helyzetét, akik nem felelnek meg a nemzetközi védelemben részesítés feltételeinek, ugyanakkor a *non-refoulement*⁵⁸¹ tilalmába ütközne eltávolításuk.⁵⁸² Míg a menekült és oltalmazott státuszból lehetséges az arra „érdemtelenség” kizárása az úgynevezett kizáró klauzulák alkalmazásával, ez a befogadottkénti védelem esetében nem elképzelhető, összhangban a halálbüntetés és a kínzás, illetve embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút, eltérést semmilyen körülmények között nem engedő tilalmával.⁵⁸³

Mint fentebb említettük, a kizáró klauzulák alkalmazásának egyik célja az, hogy a befogadó országot megvédje a biztonsági kockázatot jelentő személyektől, nincs sem arról szó, hogy ezen körbe feltételezhetően tartozó személyek nagy számban kérnének nemzetközi védelmet Magyarországon, sem arról, hogy a menekülők akár tömeges biztonsági kockázatot jelentenének. Amennyiben nem tömeges, a fogadó ország társadalmát alapvetően felforgató beáramlásról van szó – melyről Magyarország és az Európai Unió

szereplő okok tételes felsorolásával, kiegészítve a nemzetbiztonsági okkal („akinek a Magyar Köztársaság területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti”)

⁵⁸⁰ A menekült státuszból kizárt személyek a kizárás ellenére más nemzetközi egyezmények alapján továbbra is élvezhetnek védelmet az olyan országba történő visszaküldés elől, ahol bántalmazás fenyegetné őket. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni 1984. évi egyezmény feltétel nélkül tiltja, hogy bárkit olyan országba küldjenek vissza, ahol fennáll annak a veszélye, hogy az illetőt kínzás fenyegeti. In: Nemzetközi védelmi iránymutatás 2003. F/9. pont

⁵⁸¹ A „non-refoulement” elve a menekültvédelem egyik alappillére. A nemzetközi gyakorlatban elterjedt francia kifejezés a kiutasítás vagy visszaküldés tilalmát jelenti. „Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall” (Genfi Egyezmény, 33. cikk)

⁵⁸² Ördög István: Menedékjogi ismeretek. Nemzeti Közszerzői Egylet, Budapest, 2012. 81. o.

⁵⁸³ Gyulai Gábor: A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált védelmi formái Magyarországon. Kiadta a Magyar Helsinki Bizottság. Budapest, 2009.

valamennyi állama nagyon messze áll – a biztonság és a menekülők védelme egymással a gyakorlatban összeegyeztethető alapelv. Tény ugyanakkor, hogy a menedékkérők többsége (2013-ban több mint 98%-uk) illegális módon érkezik Magyarországra, többnyire személyazonosításra alkalmas okmányok nélkül, illetve sokan menedékjogi kérelmüket csak a kiutasítás elkerülése érdekében, valamilyen hatósági intézkedés után nyújtják be. Személyi adataikat a hatóságok képviselő többnyire bemondás alapján veszik fel, mely lehetőséget teremt „új személyazonosság” kreálására, illetve az általuk esetlegesen elkövetett cselekmények felderítésének megnehezítésére. A hazai gyakorlatban kizáró klauzulák alkalmazása miatt éves szinten nagyságrendileg tucatnyi esetben kerül sor a menekült státusz iránti kérelem elutasítására (erről elkülönített statisztikai adatok nem készülnek), részben a menekültügyi hatóság eljárásában ismertté vált információk, részben a menekültügyi eljárásban közreműködő szakhatóságok állásfoglalása alapján.

A meglévő statisztikák azonban nem támasztják alá, hogy a menekültek az ország biztonságára különös veszélyt jelentenének. Az általuk elkövetett cselekmények általában az illegális határátlépéssel vagy okmányaikkal/ annak hiányával függenek össze. A társadalomra komoly veszélyt jelentő, erőszakos cselekmények elkövetőiként ritkán, a külföldiek által elkövetett bűncselekményekhez és számarányukhoz mérten nem kiemelkedő módon jelennek meg. Jellemzően a biztonsági problémák áldozatai, nem pedig okozói.