

Nagy Boldizsár

A jog barlangjai

Hova meneküljön, akit a politika farkasai és a jog törvényei (az élet farkastörvényei) üldöznek? Oltalmat adhat-e a jog, miként a régi korok menekülőinek adtak oltalmat a szentélyek mesterséges és a még érintetlen táj természetes barlangjai? Ki védi meg a menekülőt, ha felé kard nyúl barlangjában? A válaszok prózaibbak, mint a kérdések!

Ausztrália Szövetségi Bírósága 1980. december 3-án kelt ítéletében kimondta: a törvényben rögzített felhatalmazást arra, hogy egy illegális bevándorlót kitoloncoljanak, nem korlátozza a természetjog, a természetes igazságosság tiszteletbentartásának — egyébként létező — parancsa. Az államok joga nem a természetes ész, az empátiára és együttérzésre kész értelem és érzelm joga; nem vezet egyenes út a morálisan kívánatostól a jogban kodifikálthoz. Adott az áttetszően tiszta erkölcsi igény: „fogadj be, gondozz, s akarata szerint integrálj vagy hagyj meg különállásban mindenkit, akit a politika, a természet erői vagy embertársai üldöznek”. Ez a maxima a politikum, az értelmes önzés, a rossz emlékek, az előítéletek s a környező példák hatóanyagaival elegyedve, a szétszórt és nem hatékony jogalkotó apparátus rostáján átszűrve termi azt a masszát, amit *menekültjognak* neveznek.

A magyar menekültjog e sorok írásakor forrásban van. 1989. március 14-én Magyarország csatlakozott az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez és az annak hatályát időben és térben kitágító 1967. évi New York-i jegyzőkönyvhöz. Ezzel a menekültek helyzetét jószerivel egymagában rendezni hivatott rendelkezés, az Alkotmány 67. szakasza mellé („67. szakasz. A Magyar Népköztársaságban mindenki, akit demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenységéért üldöznek, menedékjogot kaphat.”) egy más fogantatású, éppen a Kelet-Európában tomboló terror ellen menekülőkre szabott definíció készült: menekült az, aki „faji hovatartozása, vallása, nemzetisége, bizonyos társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetéstől való megalapozott félelem következtében nem abban az államban tartózkodik, melynek az állampolgára, és nem képes vagy e félelem következtében nem hajlandó országának védelmét igénybe venni”.

Az egyezmény működése további szabályokat kíván. Ilyenek a be-

fogadó államokra és a menekült státuszról való döntési eljárásra vonatkozó normák. Rendezni kell a státuszt el nem nyert személyek helyzetét, meg kell alkotni a nem politikai okból menekülőkre és az egyszerű bevándorlókra vonatkozó szabályokat, mivel az 1989 elején hatályos normák ezekkel a lehetőségekkel csak kivételes esetekben számoltak. Ezekben a rendőrségnek szinte korlátlan — fellebbezéssel rendszerint megtámadhatatlan, bírói ellenőrzés alá soha nem tartozó — mérlegelési jogkört adtak, illetve a döntést jogon túli tényezőkre — a chilei menekültek esetében például az MSZMP KB-ra — bízták.

Az új jognak sok súlyos kérdésre kell választ adnia: politikai menekültek-e a Romániából (vagy Mogadishuból vagy Prágából) menekülők? Ki döntsön erről, milyen kritériumok alapján? Mi legyen azokkal, akiknek kérelmét elutasították, de itt tartózkodnak? Milyen feltételek mellett szabad visszaküldeni a menekülőket abba az országba, ahol állításaik szerint üldözik őket? Mi a teendő, ha a menekülők tömegei érkeznek határainkra?

A jog válaszainak felvázolása előtt szembe kell nézni azzal, hogy *az igazi kérdések nem ezek, hanem az ezeket megelőzőek*. Mi a helyes az erdélyi magyarsággal szemben: ottmaradásukat előmozdítani a kultúra megőrzése érdekében, vagy átjövetelüket segíteni fizikai és szellemi épségük megőrzése végett? Az idejött magyarok esetében ismét kérdés, van-e jogunk hátráltatni továbbvándorlásukat, szétszóródásukat a nyugati világban. De ne legyünk szűkkeblűek: *a menekültügy nem az erdélyi magyar kisebbség ügye*. A világban mintegy tizenkétmillió menekültet tartanak számon. Közöttük diszkriminálni tilos, ez alapelv a menekültjogban. Így kirajzolódik a *menekültpolitika igazi nagy kérdése: integrálni, hazatérésükig megtűrni vagy továbbutazásukban támogatni kell-e a menekülteket?* Nyilvánvaló, hogy a magyar menekültpolitikának olyannak kell lennie, hogy a Szomáliából és a Romániából menekülőkre egyaránt alkalmazható, ugyanakkor a magyar társadalom által elfogadott, tolerált legyen. A menekültjognak az a feladata, hogy ezt a törekvést a jog nyelvére ültesse át.

Az ilyen törekvés azonban nem érhet célt, mert nincs mindenkit kielégítő választás; *a menekült-probléma megoldhatatlan*, egyrészt mert a menekülők formális egyenlősége nem takarhatja el azt, hogy Kalotaszeg és Kabul nem egyformán távol van, másrészt mivel csak *az a valódi megoldás, ha senkinek nem kell menekülnie, de mindenki távozhat, ha akar*; ha az ember, az állampolgár a hazájában otthon van.

Esély csak a tökéletlenre van. Lássuk mennyit vált be ebből a formálódó jog.

Kire fog vonatkozni a menekültügyi egyezményt kihirdető törvény, s mi lesz azoknak a sorsa, akiket nem oltalmaz, adódik az első kérdés.

A menekülő menekültté csak azáltal válik, hogy egy állam megfelelő szerve ezt kimondta, azaz nem a valóság, az üldöztetés, hanem a bürokratikus apparátus minősít. Az egész nyugati féltekén (is) így van ez. Az eljárás, amelyben a menekült státusz megoldásáról döntenek, hosszadalmas, körülményes és szigorú. Az 1970-es évek gyakorlatával szemben, amikor Ausztráliának, Kanadának évente néhány száz politikai menedékjogi kérelmet kellett csupán elbírálnia, a nyolcvanas évek végére ez a szám tízezres nagyságrendűre nőtt (Kanada 1977: 500 db, 1987: 25 944 db; Svédország 1981: 4 000 db, 1987: 17 000 db). E növekedést az államok két módon ellensúlyozzák: egyre szigorúbb-

ban értelmezik a menekült-definíciót, és egyre több formai, eljárásjogi kibúvót alakítanak ki annak érdekében, hogy az elismert menekültek száma alacsony maradjon, ne haladja meg a kérelmezők 5–20 százalékát.

A magyar hatóságok aligha fognak a szerződés nagyvonalúan tág értelmezésével kitűnni. Ezt jósolják a tények: egy megszorító fenntartással kizárták az egyezmény alkalmazását az Európán kívüli események miatt menekülőkre; nem állítanak fel önálló Menekültügyi Hivatalt, hanem ilyen néven tucatnyinál kevesebb embert foglalkoztató szervezeti egységet hoztak létre a Belügyminisztériumban; a befogadó állomás helye szerint illetékes megyei rendőrőrkapitányságra ruházták az első fokú döntést a státusz megadásáról; nem garantálták az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Képviselőjének a részvételét az eljárásban. Mindezekből az következik, hogy *a magukat menekültnek valló személyek közül minden ötödiket vagy tizediket ismeri majd el az állam az 1951. évi egyezmény szerinti politikai menekültnek*. A többiek megmaradnak a legális (vagy illegális) bevándorló és a humanitárius okból menedékjogot kérő személy közötti tartományban. A magyar hatóságok várható szűkkeblősége nem lesz szerződésselens: az egyezmény valóban nem vonatkozik azokra, akiket ehínség, természeti katasztrófa, nyomor, káosz vagy ehhez hasonló ok kényszerít házája elhagyására vagy az oda vissza nem térésre. Ugyanakkor le kell szögezni, hogy a Romániából menekülők közül azok, akik valamelyik nemzeti kisebbséghez tartoznak, feltétlenül, a román menekültek pedig valószínűleg megfelelnek a definíció előírásainak, hiszen nemzeti hovatartozásukon és/vagy politikai nézeteiken alapuló — üldöztetéssel felérő — diszkriminációtól való félelmük megalapozott. Az ügyben eljáró magyar hatóság széles cselekvési szabadságának az alapja az, hogy az egyezmény az egyéni, közvetlen üldöztetés általi fenyegetettséget veszi alaphelyzetnek, nem kényszerítvén egyetlen menekültet befogadó államot sem arra, hogy egy diszkriminációt szenvedő csoport tagjait pusztán a csoporthoz tartozás alapján menekültnek ismerjen el.

A politikai menekült státuszt elnyerő személyek alapvető jogait megfogalmazza a menekültügyi egyezmény. A részletek bemutatása túlnőne e cikk keretein, a lényeg az, hogy a vallásgyakorlás, a bíróságok igénybevétele, a szellemi tulajdon védelme, az alapvető munkafeltételek és társadalombiztosítási szolgáltatások, valamint az állami adók, vámok és díjak tekintetében a politikai menekültnek ugyanolyan jogai vannak, mint a magyar állampolgároknak, minden egyéb területen kedvezőtlenebb bánásmódot garantál csupán az egyezmény; bizonyos esetekben (pl. munkavállalás, nem politikai és gazdasági egyesületek) olyant, amilyenben a legkedvezőbb helyzetben levő külföldi van Magyarországon, másokban pedig (pl. ingatlanszerzés, önálló iparűzés, kereskedelem, gazdálkodás, nem alapfokú oktatás) olyant, amilyenben a külföldiek más országokban általában részesülnek. Az egyezményből a menekültre származó legnagyobb előnyt a menekült útlevelhez való joga jelenti. Ezt az egyezményben részes több, mint száz állam érvényes útiokmányának ismeri el. A menekült státusból fakadó másik komoly előny pedig az lehet, hogy az illető gyorsabban szerezhet magyar állampolgárságot, mint a státuszt el nem nyert társai. Ha 1990. február 10-én lejár az állampolgárság kérdéseit szabályozó kétoldali magyar-román egyezmény hatálya, és a magyar fél

elzárkózik annak változatlan formában való megújításától (ez valószínű), akkor *nem lesz többé akadálya annak*, hogy a menekült státuszt a honosítás során a kedvezményes — többévi helybenlakást nem kívánó, gyors — honosítás alapjául véve az elismert menekültet *azonnal magyar állampolgárrá fogadják*. A honosítás azért is fontos lehet a menekültnek, mert — a laikus számára talán meglepő módon — *a menekült státusz nem garantálja a menekült jogát az adott országban való letelepedésre!* Helyzete ambivalens: üldöztetése országába semmiképpen, más országba is csak szigorú feltételek mellett lehet kitoloncolni, ugyanakkor a legtöbb országban nincs alanyi joga a korlátlan idejű tartózkodásra.

Mi lesz azoknak a sorsa, akik nem folyamodnak menekült státuszért vagy akiknek a kérelmét elutasítják? A most kialakuló jognak ez a legnagyobb, egyelőre megoldatlan dilemmája. Téves ugyanis az a köztudatban kialakított kép, amely szerint a genfi egyezményhez csatlakozásunk megteremti a menekülők gondjait megoldó jogi kereteket. Láttuk, valószínű, hogy a menekülők minimum nyolcvan százaléka kívülreked majd a felvázolt rendszeren. Ők humanitárius alapon kaphatnának területi menedékjogot, vagy letelepedett külföldinek minősülhetnének. Az előbit egyáltalán nem ismeri a magyar jog, az utóbbi hatályban levő szabályozása lényegében a családjegyesítés és a hatóság mérlegelésére bízott méltányolást érdemlő okok megléte esetén tette lehetővé, hogy a külföldi — a rendőrfőkapitányság határozatától függően — letelepedhessen. A most formálódó jogi szabályozás szélesebbre tárja a kapukat: a letelepedést engedélyezhetővé teszi, ha a külföldi megélhetése és lakása biztosított és nem áll fenn a letelepedést kizáró körülmény. Ezt a ki- és bevándorlást szabályozó, a közeljövőben a Parlament elé kerülő törvény fogja kimondani. A külföldinek továbbra sem lesz alanyi joga a letelepedésre, sorsa a rendőrfőkapitányság belátásától függ majd, mi több, a már megadott letelepedési engedély is visszavonható lesz, ha a külföldi itt-tartózkodása „a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági érdekeit” veszélyezteti. Ha pedig kifejezetten sérti azokat, akkor az engedélyt vissza kell vonni — mondja a törvénytervezet.

A hazájából elmenekült személynek több oltalmat nyújtó — például a kiadatástól megvédő —, humanitárius alapon megadott területi menedékjog teljesen szabályozatlan a mai jogban, kivéve az Alkotmány már idézett 67. szakaszát, valamint a Büntető Törvénykönyvbe foglalt kiadatási tilalmat [9. § (4) bek.] és az 1979. évi nemzetközi magánjogi kódex 13. §-át, amely szerint a Magyarországon menedékjogot élvező személy személyi állapotára a magyar jog az irányadó. *Ha a területi menedékjog megadásának szabályait nem fogják a közeljövőben kodifikálni, akkor a legtöbb menekülő továbbra is a helyzetének speciális összetevőire vak idegenjog kényszerzubbonyába szorul.*

Az idegenjog pedig éppen azt nem adja meg neki, amire a leginkább szüksége van: az oltalomra a hazai körülményekbe való visszakerülés ellen. A menekültjog mindkét ágának, a politikai és a területi menedékjognak is központi gondolata a menekülés országába visszakerülés tilalma, a *non refoulement* elve. A genfi egyezmény a következőképpen fogalmaz:

„1. Egyetlen szerződő állam sem utasít ki vagy küld vissza (refouler) semmilyen módon menekültet olyan területek határaitra, ahol

életét vagy szabadságát faji hovatartozása, vallása, nemzetisége, bizonyos társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt fenyegetnék.

2. A jelen rendelkezésből fakadó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak a biztonságát, amelynek területén van, vagy aki, miután különlegesen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.”

Világos beszéd. Mégis, a határára vannak homályos szituációk. Ilyen a magát menekültnek valló, de annak még el nem ismert személy helyzete, valamint azé, aki a menedéket ígérő ország határára tartózkodik és bebocsátását azon az alapon kéri, hogy menekült. Az elsőben jóhiszemű állam nem tagadhatja meg a menekültől a maradás jogát addig, amíg döntenek arról, valóban menekült-e az illető vagy sem. A másodikban a nemzetközi gyakorlat megoszlik, nem kevés olyan állam van, amely a határára érkezett személyeket visszafordítja, eleve lehetetlenné téve, hogy menekült státuszra vonatkozó igényüket kellő módon bizonyítsák. Ennek leggyakoribb jogi technikája az úgynevezett előzetes szűrés, amelyben a „nyilvánvalóan alaptalan” kérelmek betérjesztőit egy megelőző — általában rendőrségi, határőrségi — eljárásban kiszűrik és visszaküldik. Ugyanerre vezet, ha az illetőre nem vonatkozik az egyezmény — mert például már oltalmat kap az ENSZ valamely szervétől, vagy éppen különösen súlyos bűncselekményt követett el —, vagy más (tranzit) országban már védelmet kapott vagy kaphatott volna.

Megvéd-e hát a jog az üldöztetéstől? Ha a kiinduló kép nyelvén fogalmazódik meg a válasz, akkor így hangzik: a jog kialakította ugyan a politikai menedékjog barlangját, de az túl szűk lesz a menekülők többségének, akik számára a humanitárius alapon megadott területi menedékjog, vagy a liberális letelepedési és honosítási politika nagyobb, még kialakítandó menedékei nyújthatnak oltalmat. Ezek megalkotása, és a hozzájuk vezető, előítéletekkel, dogmákkal, politikai megfontolásokkal és a szűkös javakon való osztozástól irtózással benőtt út megtisztítása nem a jogászok feladata: az mindannyiunk dolga.

Ajánlott irodalom

1. AGA KHAN, Sadruddin: Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons. In: Recueil des Cours, tome. 149, 1976. — I. 287—352. old.
2. BÀN Tamás: A menekültjogról. Magyar Jog, 1989/5. 394—409. old.
3. GILBERT, Geoffrey S.: Right of Asylum: A Change of Direction. International and Comparative Law Quarterly. Vol. 32. (1983) 3. sz. 633—650. old.
4. GOODWIN-GILL, Guy S.: The Refugee in International Law. Clarendon Press, Oxford, 1983.
5. GRAHL-MADSEN, Atee: The Status of Refugees in International Law. Volume I: Refugee Character, Sijthoff, Leyden 1966.; Volume II: Asylum, Entry and Sojourn, Sijthoff, Leyden 1972.
6. GRAHL-MADSEN, Atee: Territorial Asylum. Almqvist & Wiksell International Oceana Publications, Stockholm, New York, 1980.
7. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) Geneva, 1979.
8. HEUVEN GOEDHART, G. J. van: The Problem of Refugees. Recueil des Cours. tome 82. 1953 — I. 261—369. old.
9. Idegenjog, Szerkesztette: dr. KONRÁD Edit. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. (sokszorosítás) Budapest, 1987.
10. A nemzeti kisebbségek és menekültek jogai. I. kötet. Szerk.: Timoránszky Péter, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989.
11. POLT Péter: Jog-e a menekültjog? Acta Facultatis... A Budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Actái, XXVII. kötet, 1985. 95—116. old.
12. TÓTH Judit — KOLLATH György: A menekült-kérdés néhány főbb szociális, szervezeti, jogi és tartalmi problémája. A nemzeti kisebbség és a menekültek jogai 177—233. old.