



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

ELEMZÉS

A Genfi Egyezmény 1D cikkének alkalmazása Libanonban regisztrált palesztin menedékkérő esetében

Készítette: Gyulai Gábor

2006. január

Rövid eseteírás: A kérelmező libanoni UNRWA kártyával rendelkező palesztin férfi, akik élete nagy részét Dubaiban töltötte. Évek óta Magyarországon él, ahol nemzetközi védelemben mindezidáig nem részesült.

1) Mit mond ki a Genfi Egyezmény 1D cikke?

Az 1951. évi Genfi Egyezmény 1D cikke kimondja, hogy „Az Egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást.

Ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból a nélkül szűnik meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök.”

A Genfi Egyezmény 1D cikkének 1. bekezdése tehát kizárja a menekültek egy csoportját az Egyezmény nyújtotta védelemből (*kizáró klauzula*), míg a cikk 2. bekezdése biztosítja az Egyezmény nyújtotta védelemhez való automatikus jogot mindazon az 1. bekezdés hatálya alá eső személyek számára, akik esetében a védelem bizonyos okok miatt megszűnik (*inklúzív klauzula*).

Jelenleg az ENSZ egyetlen, az 1D cikk tekintetében releváns szerve az *ENSZ Közel-Keleti Segélyező és Munkaközvetítői Hivatala Palesztin Menekültek Számára* (UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), melynek működési területe Libanon, Szíria, Jordánia, Ciszjordánia és a Gázai-övezet. A különös bánásmód háttérében az a megfontolás áll, hogy a térségben élő palesztin menekültek többségének¹ „származási országa” nem Libanon, Szíria, stb., hanem az 1948 előtti Palesztina, így az UNRWA működési területére ilyen egyedi esetekben nem mint *származási országra*, hanem mint *harmadik országra* kell tekinteni.

Annak érdekében, hogy megállapítást nyerjen, a kérelmező jogosult-e a Genfi Egyezmény 1D cikkének 2. bekezdésében foglalt védelemre (menekültstátuszra), meg kell vizsgálnunk, hogy alkalmazható-e rá az 1D cikk, ha igen, akkor milyen módon, és miért nem jelent számára tartós és hatékony védelmi alternatívát a Libanonba való visszatérés.

¹ Csak azon palesztinok képeznek kivételt ez alól a megállapítás alól, akik állampolgárságot kaptak a térség valamely országában (jellemzően Jordánia az egyetlen ország, amely jelentős számú palesztin menekült számára tette lehetővé az állampolgárság megszerzését).



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

2) Miért vonatkozik a kérelmezőre a Genfi Egyezmény 1D cikke?

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság álláspontja szerint² a következő két csoportra terjed ki a Genfi Egyezmény 1D cikkének személyi hatálya:

- (i) Azok a palesztinok, akik „palesztin menekültek” az ENSZ Közgyűlés 1948. december 11-én kelt 194 (III) számú határozata és az ENSZ Közgyűlés más határozatai értelmében és Palesztinának abból a részéből üldözték el őket, ahol Izrael állam létrejött, és oda visszatérni nem tudnak.
- (ii) Azok a palesztinok, akik az ENSZ Közgyűlés 1967. július 4-én kelt 2252 (ES-V) számú határozatának, valamint az ENSZ Közgyűlés ezt követő határozatai értelmében „lakóhelyükről elűzött kényszervándornak” minősülnek és az Izrael által 1967 óta megszállt palesztin területekre visszatérni nem tudnak.

Az 1948-as konfliktus menekültjeit az ENSZ *prima facie*, azaz egyéni elbírálás nélkül menekültnak nyilvánította. A világszervezet az UNRWA létrehozatalakor nem határozott meg külön kritériumrendszert ahhoz, hogy egy személy annak támogatásában részesülhessen, csupán azt írta elő feltételként, hogy a kérdéses személy az 1948-as arab-izraeli konfliktus miatt kényszerült lakóhelyét elhagyni.³ Az UNRWA menekültdefiníciója kiterjed az 1948-as konfliktus menekültjeinek leszármazottaira is⁴. Az UNRWA menekültdefiníciója és az UNHCR Kézikönyv⁵ 184. bekezdésével vont analógia alapján megállapítható, hogy az 1D cikk személyi hatálya kiterjed a palesztin menekültek és lakóhelyükről elűzött kényszervándorok leszármazottaira is.⁶

A kérelmező családja 1948-ben menekült a korábbi Palesztinából Libanonba, így a kérelmező a fenti „palesztin menekültek” csoportjába tartozik, melyet egyértelműen bizonyít a Libanonban kiadott *UNRWA regisztrációs igazolványa*.

² A menekültek jogállására vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 1D cikkének alkalmazása palesztin menekültekre, UNHCR, Genf, 2002. október (nem hivatalos fordítás), 3. bek.

³ Closing Protection Gaps – Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, szerk.: Elna Søndergaard, 2005. augusztus, 54. o.

⁴ „UNRWA's definition of a refugee also covers the descendants of persons who became refugees in 1948.”, forrás: www.un.org/unrwa/refugees/whois.html, megtekintve: 2006. január 9.

⁵ 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, Átdolgozott kiadás, UNHCR, Genf, 1992. január (nem hivatalos fordítás)

⁶ Closing Protection Gaps – Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, szerk.: Elna Søndergaard, 2005. augusztus, 87. o.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

3) Hogyan alkalmazható a Genfi Egyezmény 1D cikke a kérelmezőre?

Az UNHCR vonatkozó iránymutatása alapján⁷ az 1D cikk hatálya alá tartozó személy (mint a kérelmező) ha „az UNRWA működési területén *kívül* tartózkodik, és már nem élvezzi az UNRWA védelmét, illetve támogatását, akkor az 1D cikk 2. bekezdése vonatkozik rá, feltéve természetesen, hogy az 1C, 1E és 1F cikk nem alkalmazható. Az ilyen személy automatikusan jogosult a Genfi Egyezmény kedvezményeinek igénybevételére és az UNHCR hatáskörébe tartozik. Ez akkor is így van, ha a személy sohasem tartózkodott az UNRWA működési területén belül.”

Az Iránymutatás⁸ azonban elismeri, hogy „Az a tény, hogy az ilyen személy az 1D cikk 2. bekezdésének hatálya alá tartozik, nem jelenti szükségképpen azt, hogy az illető nem térhet vissza az UNRWA működési területére, mely esetben az 1D cikk 1. bekezdése vonatkozna rá, és nem élvezhetné tovább a Genfi Egyezményből fakadó kedvezményeket”. Mindazonáltal felhívja a figyelmet, hogy adódhatnak olyan okok, „amelyek miatt az érintett személyt nem lehet az UNRWA működési területére visszaküldeni”. Az Iránymutatás konkrétan két esetet említ e vonatkozásban:

- (i) Lehetséges, hogy az érintett személy *nem kíván* visszatérni arra a területre, mert testi épsége, szabadsága forog kockán, vagy egyéb, védelemmel kapcsolatos súlyos problémák miatt; vagy
- (ii) Lehetséges, hogy az érintett személy *nem képes* visszatérni arra a területre, mert például az illetékes hatóság, vagy ország megtagadja a visszafogadását, illetve úti okmányainak a megújítását.

A kérelmező tekintetében az Iránymutatás 8. bekezdésének fent idézett (i) pontja alkalmazandó, hiszen menedékkérelmével egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy *nem kíván visszatérni Libanonba, mivel ott palesztin menekültként nem részesülne megfelelő védelemben*. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy milyen *objektív* körülmények állnak ennek hátterében.

4) Miért nem tud tartós és hatékony védelemben részesülni a kérelmező az UNRWA működési területén?

A kérelmező soha sem tartózkodott huzamosabb ideig Libanonban, ott sem családdal, sem a sikeres helyi integrációt elősegítő más adottságokkal nem rendelkezik.

A fenti egyéni megfontoláson túl, a vonatkozó országinformációs források mindegyike megerősíti, hogy a palesztin menekültek helyzete messze elmarad a nemzetközi menekültvédelmi normáktól Libanonban.

A BADIL nemzetközi társadalmi szervezet (Információs Központ a Palesztin Tartózkodási és Menekültjogokért) 2005. augusztusában kiadott, a palesztin menekültek helyzetét taglaló kézikönyve⁹ a következőket közli Libanon vonatkozásában:

A palesztin menekültek kirívóan kedvezőtlen körülmények között élnek Libanonban, ahol továbbra is szisztematikusan diszkriminálják őket. Legtöbbször sosem kaptak állampolgárságot, jogilag a

⁷ A menekültek jogállására vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 1D cikkének alkalmazása palesztin menekültekre, UNHCR, Genf, 2002. október (nem hivatalos fordítás), 7. bek.

⁸ A menekültek jogállására vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 1D cikkének alkalmazása palesztin menekültekre, UNHCR, Genf, 2002. október (nem hivatalos fordítás), 8. bek.

⁹ Closing Protection Gaps – Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, szerk.: Elna Søndergaard, 2005. augusztus, 15. o.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

külföldiek egy speciális kategóriáját alkotják. Csak néhány palesztin kapott állampolgárságot az ötvenes években a keresztény-muzulmán egyensúly fenntartása érdekében. Csak az 1948-ban közvetlenül Libanonba menekültek jogosultak jogszerű tartózkodásra az országban. (...)

Az UNRWA által regisztrált menekültek útiokmányának érvényessége háromszor hosszabbítható. (...)

A Libanonban élő palesztin menekültek nem jogosultak az állami egészségügyi ellátórendszer vagy más társadalombiztosítási szolgáltatások igénybevételére, a legtöbben pedig nem engedhetik meg maguknak a magánorvosi ellátást. (...)

A palesztin menekültek nem szerezhetnek tulajdont, a palesztin menekülttáborokban és környékükön korlátozzák az építkezés jogát. Nem vállalhatnak munkát számos, bizonyos fokú képzettséget igénylő szakmában (például gyógyszerészet, újságírás, orvostudomány, jog, oktatás, mérnöki pályák), és csak bizonyos szakmákat választhatnak. Munkavállalásuk előfeltétele a munkavállalási engedély, amelyet nehéz megszerezni. Az 1999-es évben (a rendelkezésre álló legfrissebb statisztika) a Munkaügyi Minisztérium mintegy 18 ezer egyiptomi állampolgárnak adott munkavállalási engedélyt, míg ez idő alatt összesen csak 350 palesztin kapott hasonló dokumentumot¹⁰. (...)

Az Egyesült Államok Menekülteket és Bevándorlókat Támogató Tanácsának legfrissebb, 2005-ös éves jelentése¹¹ a következő releváns információkat tartalmazza a palesztin menekültek libanoni helyzetével kapcsolatban:

Egy 1983-as rendelet eltiltja a libanoni állampolgársággal nem rendelkezőket több, mint 70 képzettséget igénylő szakmától, mely tiltás alól a menekültek sem képeznek kivételt. Egy 1964-es törvény pedig a külföldiek szakmai kamarákban való tagsága feltételeként írja elő a kölcsönösséget (azaz, hogy az állampolgárság szerinti ország is lehetővé tegye ezt libanoniak számára), ugyanakkor a kamarai tagság előfeltétel olyan szakmák gyakorlásánál, mint a jogász, orvos, mérnök vagy újságíró. Mivel az UNHCR-rel aláírt 2003-as együttműködési megállapodás nem terjed ki a munkához való jog kérdésére, a menekülteknek nincs lehetőségük legális munkavállalásra, kivéve, ha külföldiként munkavállalási engedélyért folyamodnak. A külföldiek libanoni munkavállalását szabályozó rendelet értelmében minden külföldinek szüksége van a Munkaügyi Minisztérium engedélyére a munkavállaláshoz, a Minisztérium azonban ritkán adja meg az engedélyt. A törvény feltételként előírja, hogy a kérdéses külföldiek olyan szakemberek legyenek, akiket libanoniak nem tudnak helyettesíteni, hogy már 1954 előbb Libanonban tartózkodtak, vagy hogy az adott évben már legalább kilenc hónapot dolgoztak folyamatosan egy helyi cégnél. (...)

A 2001-ben módosított 1969-es tulajdonjogról szóló rendelet eltiltja „bármilyen jellegű ingatlan birtoklásától” mindazokat, akik „nem egy elismert ország állampolgárai”, vagy akiknek tulajdonszerzése ellenkezik a *tawtin*, azaz a tartós megtelepedés¹² alkotmányban lefektetett

¹⁰ Miközben az országban több mint 400 ezer palesztin menekült él

¹¹ World Refugee Survey 2005, US Committee for Refugees and Immigrants –

www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/Publications_&_Archives/WRS_Archives/2005/guinea_sudan.pdf, 14-15. o., megtekintve: 2006. január 9.

¹² A *tawtin* tilalma mögött az a megfontolás húzódik, hogy a palesztinok tartós megtelepedésének és sikeres társadalmi integrációjának lehetővé tétele gyakorlatilag a jelenlegi izraeli *status quo* elfogadásával és a hazatérés jogáról való lemondással. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül, hogy a nagyrészt muzulmán vallású palesztin menekült állampolgársághoz jutása alapjaiban változtatná meg a polgárháború után nagy nehezen újra visszaálló keresztény-muzulmán egyensúlyt.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

tilalmával. Ez a rendelkezés nyíltan és hatásosan lehetetlenné tette, hogy palesztinok az akár addig már részletfizetéssel vásárolt tulajdonukat birtokolják, örökül hagyják, sőt hogy egyáltalán regisztrálják. (...)

Az UNRWA által regisztrált palesztin menekültek öt évre szóló útiokmányt kaphatnak. (...)

A munkavállalási engedély kényszere¹³ lehetetlenné teszi, hogy a menekültek és menedékkérők részesüljenek a társadalombiztosítás nyújtotta szolgáltatásokból. Az 1963-as társadalombiztosítási törvény kizárta azon külföldi munkavállalókat a társadalombiztosítás rendszeréből, akik esetében a kölcsönösség nem áll fenn¹⁴. (...)

Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának 2005. februárjában kiadott (2004-es évre vonatkozó) éves emberi jogi országjelentése¹⁵ is megerősíti, hogy „A legtöbb palesztin menekültnek nem sikerült állampolgárságot szerezni, és diszkriminációval kell szembenézniük mind a kormányzat, mind a társadalom részéről, különösen a munkavállalás terén.”

Az ENSZ Humanitárius Ügyeket Koordináló Irodája (UN OCHA) által üzemeltetett IRIN News is részletesen beszámol egy 2005. október 2-i helyi riportjában¹⁶ a libanoni palesztin menekültek rendkívül nehéz, máig megoldatlan helyzetéről, megerősítve a fenti források által közölteket.

5) Összegzés

A kérelmező esetében alkalmazandó a Genfi Egyezmény 1D cikkének 2. bekezdése, hiszen az UNRWA támogatására és védelmére egyébként jogosult (tehát az 1D cikk hatálya alá tartozó) személyről van szó, aki elhagyta az UNRWA működési területét, és oda nem kíván visszatérni, mert megalapozottan fél attól, hogy ott szabadságát, emberi jogait korlátozzák és a Magyarországot is kötő nemzetközi normák értelmében vett menekültkénti védelme tartósan nem lesz biztosítva.

¹³ Lásd korábban

¹⁴ Ami a palesztinok esetében – állampolgárság szerinti állam hiányában – eleve lehetetlen.

¹⁵ Lebanon – Country Report on Human Rights Practices 2004, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, US Department of State, 2005. február 28., 2.d pont – www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41726.htm, megtekintve: 2006. január 9.

¹⁶ A riport teljes szövege hozzáférhető angol nyelven a következő webcímen (2006. január 9.):

www.irinnews.org/report.asp?ReportID=49326&SelectRegion=Middle_East&SelectCountry=LEBANON