

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**

Átdolgozott kiadás
Genf, 1992. január

TARTALOM

Előszó.....	4
Bevezetés	
Nemzetközi dokumentumok a „menekült” fogalmának meghatározására.....	5
A. Korai dokumentumok (1921-1946).....	5
B. A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény.....	5
C. A menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyv.....	5
D. Az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv főbb rendelkezései.....	6
E. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Hivatalának Alapszabálya.....	6
F. Regionális menekültügyi dokumentumok.....	7
G. A menedék és a menekültek jogállása.....	7

Első rész:

A menekült státusz meghatározásának feltételei	
I. fejezet: Általános elvek.....	8
II. fejezet: A teljesítendő feltételek (inkluzív klauzulák).....	8
A. Meghatározások	
1. Korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyek.....	8
2. Az 1951. évi Egyezmény általános meghatározása.....	9
B. Az egyes kifejezések értelmezése	
1. „Az 1951. január 1. előtt történt események”.....	9
2. „Üldözéstől való megalapozott félelem”.....	9
a) Általános elemzés.....	9
b) Az üldözés fogalma.....	11
c) Diszkrimináció.....	11
d) Büntetés.....	12
e) A származási ország jogellenes elhagyásának, valamint az azon kívüli engedély nélküli tartózkodás következményei.....	12
f) A gazdasági okból vándorlók és a menekültek megkülönböztetése.....	12
g) Üldözök.....	13
3. „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás avagy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, illetőleg politikai meggyőződés miatt”.....	13
a) Általános elemzés.....	13
b) Faj.....	13
c) Vallás.....	13
d) Nemzeti hovatartozás.....	14
e) Meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás.....	14
f) Politikai meggyőződés.....	14
4. „az állampolgársága szerinti országon kívül”	
a) Általános elemzés.....	15
b) utóbb menekültté válók (<i>sur place</i> refugees).....	16
5. „és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni”.....	16

6. „vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni”	17
7. Kettős vagy többes állampolgárság	17
8. Földrajzi hatály	18
III. fejezet: Megszüntető klauzulák	
A. Általános kérdések	18
B. Az egyes kifejezések értelmezése	
1. A nemzeti védelem önkéntes, ismételt igénybevétele	19
2. Az állampolgárság önkéntes visszaszerzése	21
3. Új állampolgárság és az azzal járó védelem megszerzése	21
4. Önkéntes visszatelepülés az üldözés miatti félelem miatt elhagyott országba	21
5. A státuszt megalapozó okok megszűnése az állampolgárság szerinti országban	22
6. A státuszt megalapozó okok megszűnése a hontalan szokásos tartózkodási országában	22
IV. fejezet: Kizáró klauzulák	
A. Általános kérdések	23
B. Az egyes kifejezések értelmezése	
1. Azon személyek, akik már élvezik az Egyesült Nemzetek védelmét vagy támogatását	23
2. Nemzetközi védelemre valójában nem szoruló személyek	23
3. Nemzetközi védelemre méltatlan személyek	24
a.) Háborús bűnök stb.	24
b.) Köztörvényes bűncselekmények elkövetői	24
c.) Az ENSZ céljaival és elveivel ellentétes cselekmények	26
V. fejezet: Különleges esetek	
A. Háborús menekültek	26
B. Katonaszökevények és szolgálatmegtagadók	27
C. Kényszert alkalmazó és/vagy erőszakos cselekményeket elkövető személyek	28
VI. fejezet: A család egységének elve	28

Második rész

A menekült státusz meghatározására szolgáló eljárások	
A. Általános kérdések	29
B. A tényállás feltárása	31
1. Elvek és módszerek	31
2. A „kétség esetén a kérelmező javára” elv	32
3. Összegzés	32
C. A tényállás feltárása során felmerülő speciális problémák	32
1. Mentális zavarokkal küzdő személyek	32
2. Kísérő nélküli kiskorúak	33
Összegzés	34

ELŐSZÓ

I. A menekültek jogállásáról, azaz státuszáról két egyetemes dokumentum rendelkezik: a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv. Mindkét nemzetközi dokumentumot az Egyesült Nemzetek keretében fogadták el. A jelen Kézikönyv újraszerkesztése és közreadása időpontjában (1992) 110 állam volt részese az Egyezménynek, vagy a Jegyzőkönyvnek, vagy mindkettőnek.¹

II. E két nemzetközi jogi dokumentum azon személyekre alkalmazandó, akik az ott meghatározottak értelmében menekülteknek minősülnek. Annak felmérése/meghatározása, hogy valaki az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv értelmében menekült-e vagy sem, azon szerződő állam feladata, amelynek területén a státuszt kérelmező tartózkodik.

III. Mind az 1951. évi Egyezmény, mint az 1967. évi Jegyzőkönyv biztosítja a szerződő államok és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala közötti együttműködést. Ez az együttműködés kiterjed a részes államok belső joga szerint történő menekült-meghatározásra is.

IV. A Főbiztos Program Végrehajtó Bizottsága a Bizottság 28. ülészakán felkérte a Főbiztos Hivatalát, hogy "mérlegelje annak lehetőségét, hogy egy, a kormányok eligazítására szolgáló kézikönyvet adjon ki a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről". A Végrehajtó Bizottság e kérését teljesítve adta közre a Kézikönyv első kiadását az irányításom alatt álló osztály 1979 szeptemberében. Azóta a Kézikönyvet számos alkalommal újra kellett nyomtatni annak érdekében, hogy a kormánytisztviselők, akadémikusok és menekültekkel foglalkozó jogászok egyre növekvő igényeit kielégítsék.

V. A Kézikönyv a menekült státusz meghatározásával kapcsolatos követelmények kapcsán részletesen taglalja az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv "menekült" definíciójának különböző elemeit. Az elemzések/magyarázatok a Főbiztos Hivatalának az Egyezmény hatályba lépése óta (1954. április 21.) eltelt több mint 25 éves tapasztalatára és ismeretanyagára épültek, beleértve az egyes államok eljárási gyakorlatát, a Hivatal és a részes államok illetékes nemzeti hatóságai közötti ezzel kapcsolatos eszmecsereket, valamint a szakirodalom eredményeit az elmúlt mintegy negyed évszázad alatt. Minthogy a jelen Kézikönyv gyakorlati útmutatónak készült és nem a menekültjogról szóló tanulmánynak, szándékosan maradtak el az irodalmi és egyéb utalások.

VI. Ami a menekült-meghatározási eljárást illeti, a Kézikönyv szerzői főként azokból az alapelvekből indultak ki, amelyeket e vonatkozásban a Végrehajtó Bizottság állapított meg. Hasznosították azonban az egyes államokban alkalmazott gyakorlati ismereteket is.

VII. A jelen Kézikönyv célja az, hogy útmutatást adjon az Egyezményben részes államok azon tisztviselői számára, akik a menekült státusz meghatározását végzik. Reméljük azonban, hogy minden menekültügyi kérdéssel foglalkozó érdeklődésére számot tarthat.

Michel Moussalli

Igazgató

Nemzetközi Védelmi Főosztály

Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztos Hivatala

¹ A részes államok száma 2003. novemberében: 144

BEVEZETÉS

Nemzetközi dokumentumok a „menekült” fogalmának meghatározására

A. Korai dokumentumok (1921-1946)

1. A XX. század elején a menekültek ügye a nemzetek közösségének gondjává vált, amely humanitárius megfontolástól indítva mindinkább felelősséget érzett/vállalt a menekültek védelméért és támogatásáért.
2. A menekültek érdekében szervezett nemzetközi akciók módozatait a Népszövetség alakította ki, elfogadtatva számos nemzetközi egyezményt. Ezekre hivatkozik a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény 1 A cikk (1) bekezdése (vö. 32. pont).
3. Ezen dokumentumok menekült definíciója utal az adott menekültcsoport nemzeti hátterére, arra a területre amelyet elhagytak, valamint a diplomáciai védelem hiányára korábbi hazájukban. Az effajta kategóriánkénti meghatározás egyszerű volt és nem okozott különösebb nehézséget annak megállapítása, hogy ki minősül menekültnek.
4. Bár minden bizonnyal kevés olyan személy kéri manapság a menekültként való formális elismerését, akire nézve a korai dokumentumok megállapították, hogy menekültek – ez azonban nem zárható ki. A II. fejezet A. pontjában róluk is szó lesz. Mindazok, akik az 1951. évi Egyezményt megelőző nemzetközi dokumentumok meghatározásának eleget tesznek, a továbbiakban, mint “a korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyek” (*statutory refugees*) szerepelnek.

B. A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény

5. Mivel a menekültprobléma nem oldódott meg, a második világháborút követően hamarosan felmerült az igény a menekültek jogállásának egy új nemzetközi dokumentum révén történő meghatározására után. Az egyes menekültnépszerűségekre vagy helyzetekre vonatkozó ad hoc megállapodások helyett sürgetővé vált egy általános menekültdefiníció kidolgozása. Így fogadta el az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája, 1951. július 28-án a menekültek helyzetét szabályozó egyezményt (a továbbiakban: 1951. évi Egyezmény), amely 1954. április 21-én lépett hatályba.

C. A menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyv

6. Az 1951. évi Egyezmény általános meghatározása szerint menekült az, aki
“1951. január 1. előtt történt események következtében ... és az üldözéstől való megalapozott félelme miatt...az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik...”
7. Az 1951-es időhatár a kormányok azon szándékában gyökerezett az Egyezmény elfogadásakor, hogy ily módon korlátozzák vállalt kötelezettségeiket azokra a helyzetekre, amelyek akkor menekülésre készítő körülményként már léteztek, vagy azokra, amelyek már bekövetkezett eseményekből azt követően keletkezettek.²
8. Az idő múlásával az újabb menekülést kiváltó helyzetek kialakulásával azonban egyre sürgetőbbé vált az 1951. évi Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazása e menekültekre is. Ez vezetett végül a menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyv kimunkálásához. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének döntését követően, 1967. január 31-én nyílt meg a Jegyzőkönyv aláírásra, és ugyanazon év október 4-én hatályba lépett.
9. Az 1967. évi Jegyzőkönyvhöz csatlakozással azt vállalják az államok, hogy az 1951. évi Egyezmény valamennyi érdemi rendelkezését az Egyezmény rendelkezései szerint alkalmazzák az 1951. után bekövetkezett események menekültjeire is. A Jegyzőkönyv, bár kapcsolódik az Egyezményhez ily módon, mégis önálló dokumentum, a csatlakozás lehetősége nem korlátozódik az Egyezmény részes államaira.
10. A továbbiakban a menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyvre, mint az „1967. évi Jegyzőkönyv”-re hivatkozunk.

² Az 1951. évi Egyezmény lehetővé teszi földrajzi korlátozás alkalmazását is (vö. 108-110 pontokat)

11. E Kézikönyv írásakor 78 állam csatlakozott az 1951. évi Egyezményhez, vagy az 1967. évi Jegyzőkönyvhöz, vagy mindkét dokumentumhoz.

D. Az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv főbb rendelkezései

12. Az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv három különböző típusú rendelkezést tartalmaz:

(i) Annak *alapvető meghatározását*, hogy ki tekinthető (és ki nem) menekültnek, továbbá ki szűnik meg menekült lenni. E rendelkezések megvizsgálása és értelmezése képezi a Kézikönyv jelentős részét, útmutatásként mindazok számára, akiknek feladata a menekült státusz meghatározása.

(ii) Azon rendelkezéseket, amelyek a *menekültek jogállását*, a befogadó országbeli jogait és kötelezettségeit határozzák meg. Bár e rendelkezéseknek nincs közvetlen befolyásuk a menekült státusz meghatározási eljárás folyamatára, mégis az illetékes hatóságnak ismernie kell azokat, mert döntésének az érintett egyén vagy család esetében messzire gyűrűző hatása lehet.

(iii) Olyan rendelkezéseket, amelyek a dokumentumok *végrehajtásának/alkalmazásának* igazgatási és diplomáciai aspektusait érintik. Az 1951. évi Egyezmény 35. cikke és az 1967. évi Jegyzőkönyv II. cikke kimondja, hogy a részes államok vállalják az együttműködést az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával annak feladatai teljesítése érdekében, elősegítve különösen az Egyezmény és a Jegyzőkönyv rendelkezései alkalmazásának ellenőrzését.

E. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztos Hivatalának Alapszabálya

13. A fenti A-C. részben leírt dokumentumok rögzítik, hogy ki tekinthető menekültnek, és előírják a részes államok számára, hogy meghatározott státuszt/jogállást biztosítsanak területükön a menekülteknek.

14. Az ENSZ Közgyűlése 1951. január 1-jével hozta létre az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatalát. A Közgyűlés 1950. december 14-én fogadta el a 428 (V) sz. határozatot, amelynek mellékletét képezi a Főbiztos Hivatalának Alapszabálya. Eszerint a Főbiztos feladata egyebek mellett, az Egyesült Nemzetek égisze alatt nemzetközi védelmet nyújtani a Hivatal hatáskörébe tartozó menekültek számára.

15. Az Alapszabály határozza meg, kire terjed ki a Főbiztos hatásköre. Ez a meghatározás igen közel esik az 1951. évi Egyezmény menekült definíciójához, de nem azonos azzal. A Főbiztos hatásköre időbeli³ és földrajzi megszorítás⁴ nélkül terjed ki a menekültekre.

16. Ily módon, az Alapszabály szerinti követelményeknek megfelelő személy az Egyesült Nemzetek védelme alá kerül, amelyet számára a Főbiztos biztosít, függetlenül attól, hogy az 1951. évi Egyezmény vagy az 1967. évi Jegyzőkönyv részes államának területén tartózkodik-e, illetőleg, hogy őt a két dokumentum bármelyike alapján menekültként a befogadó állam elismerte-e. Az ilyen menekülteket, mivel a Főbiztos mandátumának körébe tartoznak, általában "mandátumos menekülteknek" nevezik ("*mandate refugees*").

17. Az előbbiekből következik, hogy egy adott személy egyszerre lehet mandátumos menekült és menekült az 1951. évi Egyezmény, illetve az 1967. évi Jegyzőkönyv szerint. E személy ugyanakkor tartózkodhat olyan országban, amely nem részese sem az Egyezménynek, sem a Jegyzőkönyvnek, vagy előfordulhat, hogy vele kapcsolatosan nem alkalmazható az egyezmény időbeli vagy földrajzi megszorítás miatt és ezért kizárt az egyezmény alapján elismert menekültek köréből. Ebben az esetben folyomodhat a Főbiztoshoz védelemért annak Alapszabálya értelmében.

18. A már említett 428 (V) sz. határozat és a Főbiztos Hivatalának Alapszabálya felhívja a kormányokat a Főbiztos Hivatalával való együttműködésre a menekültügy terén. A Főbiztos a menekültek nemzetközi védelmére kijelölt hatóságként köteles - egyebek mellett - előmozdítani a menekültek védelmét szolgáló egyezmények ratifikálását, valamint

³ Vö. a 35 és 36. pontokat

⁴ Vö. a 108-110 pontokat

ellenőrizni azok végrehajtását.

19. Ez az együttműködés és a hozzá kapcsolódó ellenőrző szerep képezi az alapját a Főbiztos alapvető érdekeltiségének/érintettségének az 1951. évi Egyezményre és az 1967. évi Jegyzőkönyvre épülő menekült-meghatározási eljárásban. A szerep, amelyet a Főbiztos a menekült-meghatározási eljárásban betölt, különböző az egyes országokban.

F. Regionális menekültügyi dokumentumok

20. Az 1951. évi Egyezményhez, az 1967. évi Jegyzőkönyvhöz, valamint az Egyesült Nemzetek Főbiztosa Hivatalának Alapszabályához kapcsolódva számos regionális megállapodás, egyezmény, és más dokumentum foglalkozik a menekültekkel, különösen Afrikában, az amerikai kontinensen és Európában. Ezek olyan problémákra térnek ki, mint például a menedéknyújtás, úti okmányok és utazási kedvezmények kérdése stb. Némelyik tartalmaz menekült definíciót, illetőleg a menedékjogra jogosult személy meghatározását is.

21. Latin-Amerikában az alábbi, diplomáciai és területi menedékjoggal kapcsolatos regionális dokumentumok jöttek létre: nemzetközi büntetőjogi szerződés (Montevideo, 1989.), kiadatási megállapodás (Caracas, 1919.), menedékjogi egyezmény (Havanna, 1928.), politikai menedékjogról szóló egyezmény (Montevideo, 1933.), diplomáciai menedékjogról szóló egyezmény (Caracas, 1954.) és területi menedékjogról szóló egyezmény (Caracas, 1954.).

22. Az utóbbi időben keletkezett regionális dokumentumok között tartjuk számon az Afrikai Egységsszervezet állam- és kormányfőinek konferenciáján, 1969. szeptember 10-én elfogadott egyezményt, amely a sajátos afrikai menekültügyi kérdésekre ad választ. Az egyezményben szereplő menekült definíció két részből áll. Az első fele megegyezik az 1967. évi Jegyzőkönyv menekült fogalmával (az 1951. évi Egyezmény szerinti meghatározás, annak időbeli és földrajzi megszorítása nélkül). A definíció második része értelmében menekült az a személy is, aki

“külső agresszió, megszállás, idegen uralom, vagy a közrendet súlyosan megzavaró, a származási vagy állampolgársága szerinti országa egy részében, illetőleg egész területén bekövetkezett események folytán kényszerül szokásos tartózkodási helyét elhagyni, hogy menedéket keressen a származása vagy állampolgársága szerinti országon kívül”.

23. E Kézikönyv csupán a két univerzális jogi dokumentum: az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv menekült meghatározását taglalja.

G. A menedék és a menekültek jogállása

24. E Kézikönyv nem foglalkozik olyan, a menekült-meghatározáshoz egyébként szorosan kapcsolódó kérdésekkel, mint például a menedékjog biztosítása vagy a menekültként elismertek kezelése, ellátása.

25. Bár található utalások a Diplomáciai Konferencia záróokmányában és az 1951. évi Egyezmény preambulumban a menedékjogra, az Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv nem tér ki a menedékjog biztosítására. A Menekültügyi Főbiztos mindig azt kérte és kéri az államoktól, hogy nagyvonalú menedékjogi politikát alakítsanak ki az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948.) és az Egyesült Nemzetek Közgyűlése területi menedékjogról szóló határozata (1967. december 14.) szellemében.

26. Az államok területén tartózkodó menekültek kezelését, ellátását az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv rendelkezései megfelelően rendezik (vö. 12 (ii) pont fent). Továbbá fel kell hívni a figyelmet a Diplomáciai Konferencia záróokmányának ajánlásaira, melynek E./ pontja szól az 1951. évi Egyezmény elfogadásáról:

“A Konferenciai azt a reményét fejezi ki a menekültek helyzetére vonatkozó Egyezménnyel kapcsolatban, hogy az olyan értéket képvisel, amely túlmutat a benne foglalt szerződéses kötelezettségeken, és hogy valamennyi nemzet ennek szellemében, a területén tartózkodó menekülteket a lehetőségekhez képest az Egyezményben foglaltak szerinti bánásmódban részesíti még akkor is, ha formálisan ez számára nem kötelező.”

27. Ez az ajánlás segíti az egyes államokat azon gondjaik megoldásában, amelyek olyan személyekkel kapcsolatosan merülnek fel, akiknél a menekültként való elismerés valamennyi feltétele nem áll fenn.

I. RÉSZ

A MENEKÜLT STÁTUSZ MEGHATÁROZÁSÁNAK FELTÉTELEI

I. FEJEZET

ÁLTALÁNOS ELVEK

28. Menekült az, aki megfelel az 1951. évi Egyezmény meghatározásának és abban a pillanatban azzá válik, mihelyt megfelel a definíciónak. A definícióban foglalt feltételeknek a menekültként való formális elismerést megelőzően kell fennállniuk. Nem az elismerés következtében lesz valakiből menekült, az csupán megállapítja, deklarálja valakiről, hogy menekült. A hatósági döntés mindössze (f)elismeri az illető menekült mivoltát.

29. A menekült meghatározási eljárás két szakaszra osztható: az elsőben a kérelem szempontjából releváns tényeket kell feltárni, a második szakaszban pedig az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv definícióját kell az adott tényállásra alkalmazni.

30. Az 1951. évi Egyezmény menekült definíciója három összetevőből áll: “a teljesítendő feltételek”, a “megszüntető okok” és a “kizáró okok”.

31. “A teljesítendő feltételek” azok a követelmények, amelyek fennállása esetén menekült lesz valaki. Ez tehát pozitív (inkluzív) megközelítés. A “megszüntető okok” és “kizáró okok” gyűjtőfogalma ezzel ellentétben a negatív meghatározást biztosítja. Az előbbi („megszüntető okok”) azokat a feltételeket határozza meg, amelyek értelmében a menekültként való elismerést követően megszűnik a menekült jogállása, míg az utóbbi („kizáró okok”) azokat a körülményeket írja le, amikor kizárt az 1951. évi Egyezmény szerinti elismerés, bár a kérelmező formálisan eleget tesz a pozitív meghatározás szerinti követelményeknek.

II. FEJEZET

A TELJESITENDŐ FELTÉTELEK

A. Meghatározások (definíciók)

1. Korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyek (“statutory refugees”)

32. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A (1) bekezdése rendelkezik azokról a menekültekről, akik az Egyezményt megelőző nemzetközi dokumentumok értelmében menekültnek tekintendők. E rendelkezés szerint:

“Az Egyezmény alkalmazásában a „menekült” fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki
(1) Menekültnek minősült az 1926. május 12-i és az 1928. június 30-i Megegyezések vagy az 1933. október 28-i és az 1938. február 10-i Egyezmények, az 1939. szeptember 14-i Jegyzőkönyv vagy a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet Alapokmánya szerint;

A Nemzetközi Menekültügyi Szervezetnek a fennállása idején hozott, e jogosultságot el nem ismerő határozata nem zárja ki a menekült státusz megadását olyan személyeknek, akik megfelelnek az e rész 2. bekezdésében foglalt feltételeknek.”

33. A fenti felsorolás a múlt és jelen közötti kapcsolatteremtést, a menekült különböző időpontokban biztosított nemzetközi védelmének folyamatosságát szolgálja. Amint azt korábban már jeleztük, e nemzetközi dokumentumok mára többnyire már elvesztették jelentőségüket, értékelésüknek e helyen kicsi gyakorlati haszna lenne. Mindazonáltal, ha egy személyt az imént felsorolt bármely dokumentum alapján menekültnek tekintettek, az automatikusan menekültnek tekintendő az 1951. évi Egyezmény szerinti is. Például az úgynevezett “Nansen-útlevéllel”⁵ rendelkezők, vagy a Nemzetközi Menekültügyi

⁵ “Nansen útlevél”: a személyazonosságot igazoló úti okmány, mellyel a háborút megelőző dokumentumok rendelkezései alapján látták el a menekülteket.

Szervezet által kiadott tanúsítványt (*Certificate of Eligibility*) felmutatók az 1951. évi Egyezmény szerinti menekültnek tekintendők, hacsak nem kell velük szemben valamely megszüntető vagy kizáró klauzulát alkalmazni. Az 1951. évi Egyezmény a korábbi dokumentumok szerinti menekültek túlélő gyermekeire is alkalmazandó.

2. Az 1951. évi Egyezmény általános meghatározása

34. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A./(2) bekezdése kimondja, hogy menekült az a személy, aki “faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme következtében 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 szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva, ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni.”

Ennek általános kifejtésére vállalkozunk az alábbiakban.

B. Az egyes kifejezések értelmezése

1. “1951. január 1. előtt történt események”

35. Az 1951. évi időhatár magyarázatát a Bevezetés 7. pontja tartalmazza. Ez az időbeli megszorítás mára gyakorlati jelentőségét veszítette az 1967. évi Jegyzőkönyv következtében. Az “események” kitétel értelmezése azon kisszámú részes állam számára bír fontossággal, amely nem részese az 1967. évi Jegyzőkönyvnek.

36. Bár az “események” kitétel nem definiálta az 1951. évi Egyezmény, azt általánosan úgy értelmezték, mint “olyan nagy jelentőségű történéseket, amelyek korábbi változások utóhatásaként létrejövő területi vagy mélyreható politikai változások, vagy szisztematikus, programszerű üldözések”⁶. Az időhatár azon eseményekre vonatkozik, amelyek következtében valaki menekültté vált, és nem arra az időpontra, amikor menekültként elismerték, vagy hazáját elhagyta. A menekült e határidő előtt vagy után is elhagyhatja országát, ha üldözéstől való félelme azon eseményekkel függ össze, amelyek a határidő előtt vagy azok utóhatásaként következtek be.

2. “üldözéstől való megalapozott félelem”

a) Általános elemzés

37. Az “üldözéstől való megalapozott félelem” az 1951. évi Egyezmény definíciójának kulcseleme, amely tükrözi az Egyezmény szerzőinek álláspontját a menekült mibenlétének főbb összetevőiről. A félelem, mint releváns indíték általános koncepciója felváltotta a menekültek körének korábbi, kategóriánkénti meghatározását (azaz: olyan meghatározott származású személyek csoportja, amely nem élvez nemzeti védelmet). Mivel a félelem szubjektív természetű, a menedékkért folyamodó kérelmének elbírálásába, az eljárásba is szubjektív elemet visz be. A menekült státusz iránti kérelem elbírálása elsősorban a kérelmező állításainak értékelését és csak másodsorban a származási országban kialakult helyzet értékelését követeli.

38. A félelemhez - mint szubjektív feltételhez és az intellektus sajátos állapotához - járul még a “megalapozottság” követelménye. Ez magában foglalja, hogy nem csupán az érintett személy lelkiállapota határozza meg a menekültként való elismerését, mert ezt a lelkiállapotot az objektív helyzetnek is alá kell támasztania. Ily módon a „megalapozott félelem” szubjektív és objektív elemek ötvözete, és annak eldöntése, vajon létezik-e a megalapozott félelem, mindkét elem együttes vizsgálatát igényli.

39. Általánosan elfogadott, hogy kényszerítő ok nélkül senki sem hagyja el otthonát, hazáját, hacsak nem kalandvágyó vagy világlutató. Sokféle ok lehet kényszerítő és méltányolható, ám csupán egy indíték jelölhető meg a menekülés

⁶ ENSZ dokumentu: E/1618, 39. oldal

kiváltójaként. A "üldözéstől való megalapozott félelem következtében" kitétel - a fentiekkel összhangban - a sokféle okból egyet speciálisként kiemel, míg az összes többi a menekülés szempontjából irrelevánsá teszi. Így figyelmen kívül maradnak az éhínség vagy a természeti katasztrófák áldozatai, kivéve, ha az Egyezmény szerinti "üldözéstől való megalapozott félelem" következtében is kényszerültek hazájuk elhagyására. Az ilyen okok tehát végül relevánsak lehetnek az eljárás során, ezért a kérelmező körülményeit gondosan fel kell tárni, figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a konkrét kérelmet/ügyet megértsük.

40. A szubjektív összetevő értékelése elválaszthatatlan a kérelmező személyiségének értékelésétől, mivel azonos körülmények között az emberek pszichológiai reakciói eltérőek. Az egyik ember számára, ha számára politikai vagy vallási meggyőződését semmibe veszik, az élet tűrhetetlenné válik, míg másnak nincs ilyen erős meggyőződése, hite. Az egyik ember hirtelen elhatározással menekül el, más pedig gondosan megtervezi távozását.

41. A definíció szubjektív eleme miatt elkerülhetetlen a kérelmező szavahihetőségének felmérése, amennyiben az ügyben a tényállás a rendelkezésre álló adatok szerint nem teljesen világos. Számításba kell venni a kérelmező személyes, családi hátterét, saját faji-, vallási-, nemzetiségi-, társadalmi- vagy politikai csoporthoz tartozását, saját helyzetértékelését, személyes tapasztalatait - más szóval mindazt, ami jelzésül szolgálhat arra, hogy kérelmének döntő indítéka a félelem. A félelemnek ésszerűnek kell lennie. A szélsőséges, túlzott félelem is lehet azonban megalapozott, ha az eset összes körülményei - beleértve a psziché állapotát - alátámasztják.

42. Ami az objektív összetevőt illeti: értékelni kell a kérelmező állításait. A menekült státusz meghatározását végző hatóságnak nem dolga, hogy „ítélkezzen” a kérelmező származási országában uralkodó viszonyokról. A kérelmező állításait azonban nem lehet elvontan kezelni, azokat a háttérben álló releváns körülményekkel összefüggésben kell tekintetbe venni. A kérelmező származási országát érintő körülmények ismerete - bár nem ez az elsődleges cél - fontos elem a kérelmező szavahihetőségének felmérésében. Általánosságban a kérelmező félelme akkor tekinthető megalapozottnak, ha okszerűen alátámasztja, hogy számára a további tartózkodás származási országában a menekült definíció szerinti okokból elviselhetetlenné vált, illetve ugyanilyen okokból azzá válna, ha oda visszatérne.

43. E megfontolásnak nem feltétlenül kell a kérelmező személyes tapasztalatain alapulnia. Az, ami például a kérelmező barátaival, rokonaival, azonos faji- vagy társadalmi csoporthoz tartozó társával történt jól bizonyíthatja, hogy félelme, miszerint előbb vagy utóbb ő is az üldözés áldozata lett volna, megalapozott. Relevánsak továbbá a származási ország jogszabályai és az, ahogyan azokat alkalmazzák. Minden egyes személy helyzetét mindazonáltal saját lényege, érdeme szerint kell értékelni. Egy jól ismert személyiség esetében az üldözés lehetősége sokkal nagyobb lehet, mint egy ismeretlen személy esetében. Valamennyi ilyen tényezőt, például a kérelmező jellemét, hátterét, befolyását, gazdagságát vagy szókimondó természetét figyelembe véve vonható le a következtetés, hogy az üldözéstől való félelem megalapozott vagy sem

44. Bár a menekült meghatározási eljárás alapesetben egyedi elbírálás alapján történik, mégis előfordulhat, hogy egy egész csoport kényszerül menekülni hasonló körülmények között, melynek következtében a csoport tagjai egyenként is menekültnek tekintendők. Ilyen esetekben a segítségnyújtás gyakran olyan rendkívül sürgető, hogy tisztán gyakorlati okokból nincs lehetőség az egyedi eljárásra a csoport valamennyi tagjánál. Az ilyen "csoportos elbírálásnál" a státusz megállapításának az alapja, hogy a csoport tagjainál hiányzik a bizonyíték az ellentétes tényre, tehát elsődleges bizonyítékon/vélelmen alapul (*prima facie*) menekült státuszuk.

45. Eltekintve az előző pontban jelzett esettől, a menekültként elismerést kérőnek azt az okot kell megjelölnie, amiért személy szerint fél az üldözéstől. Elfogadható a kérelmező üldözéstől való megalapozott félelme, ha az 1951. évi Egyezményben felsorolt bármely oknál fogva már az üldözés áldozatává vált. A definíció „félelem” kitétele azonban nem csupán azokra a személyekre vonatkozik, akiket ténylegesen üldöztek, hanem azokra is, akik meg kívánják kímélni magukat az üldözés kockázatával járó helyzetektől.

46. Az olyan kifejezések, mint "üldözéstől való félelem", vagy akár az "üldözés" általában nem szerepel a menekültek általános szóhasználatában. Egy menedéket kérő a gyakorlatban ritkán hivatkozik az "üldözéstől való félelemre" szó szerint, ez inkább magából a történetből következik, annak része. Miközben a menekülőnek igen határozott véleménye lehet arról, ami miatt szenvednie kellett, valószínűleg lélektani okokból, gyakorta képtelen tapasztalatait, helyzetét politikai kifejezésekkel leírni.

47. Jellegzetes próbája az üldözéstől való félelem megalapozottságának az az eset, amikor a kérelmező érvényes nemzeti útlevéllel rendelkezik. Néha arra hivatkoznak, hogy a nemzeti útlevél megléte azt bizonyítja, a kiállító hatóságok nem kívánják üldözni annak birtokosát, máskülönben nem bocsátották volna ki az útlevelet. Ez bizonyos esetekben igaz lehet, gyakran azonban az útlevél biztosítja az egyetlen legális távozási lehetőséget, hogy megmeneküljön politikai meggyőződésének feltárása nélkül, mert ennek ismertté válása esetén veszélyes helyzetbe kerülne a hatóságokkal szemben.

48. Az útlevél birtoklását tehát nem lehet mindenkor a lojalitás bizonyítékának tekinteni, illetőleg a félelem hiányaként értékelni. Olyan személy is kaphat útlevelet, aki a származási ország számára nem kívánatos és így kívánják biztosítani távozását, továbbá előfordulhat, hogy titokban szereztek meg az útlevelet. Végeredményben tehát az érvényes nemzeti útlevél pusztán birtoklása nem lehet akadálya a menekültként való elismerésnek.

49. Másfelől, ha egy kérelmező, nyomós ok nélkül ragaszkodik ahhoz, hogy megtartsa azon ország érvényes útlevelét, amelynek egyébként nem kívánja magát a védelme alá helyezni, akkor kétségessé teszi állításának valóságát az "üldözéstől való megalapozott félelemmel" kapcsolatban. Az elismerést követően általában ne tartsa magánál nemzeti útlevelét a menekült.

50. Előfordulhat azonban olyan kivételes helyzet, amikor különleges intézkedések keretében, az 1951. évi Genfi Egyezmény rendelkezéseinek megfelelő menekült megőrizheti nemzeti útlevelét, vagy újat szerezhet származási országának hatóságaitól. Például, ha a nemzeti útlevél birtoklása önmagában nem jelenti a származási országba való előzetes engedély nélküli szabad visszatérést – az nem összeférhetetlen a menekült státusszal.

b) Az üldözés fogalma

51. Az üldözésnek nincs általánosan elfogadott meghatározása, bár voltak kísérletek a definiálására, azok kevés eredménnyel jártak. Az 1951. évi Egyezmény 33. cikkéből következően az élet vagy a szabadság veszélyeztetése, ha az faji, vallási, nemzeti hovatartozási okon, vagy politikai meggyőződésen, illetőleg meghatározott társadalmi csoporthoz tartozáson alapszik, - az minden esetben üldözésnek minősül. Az emberi jogok egyéb súlyos megsértése - az előbbiekkal azonos okokból - szintén üldözésnek minősül.

52. Az, hogy más hátrányos, sértő cselekményt vagy fenyegetést üldözésnek kell-e tekinteni, az adott eset körülményeitől függ, beleértve a fentebb már jelzett szubjektív tényezőket. Az üldözéstől való félelem szubjektív jellege miatt értékelni kell a kérdéses személy véleményét és érzéseit. E személyes vélemény és érzések fényében kell figyelembe venni az ellene ténylegesen megtett vagy várható intézkedéseket. Mivel a személy aktuális pszichés állapota és az egyes esetek körülményei igen változóak, rendkívül eltérő, hogy milyen mértékű zaklatást kell üldözésnek tekinteni.

53. További szempont, hogy a kérelmezővel szemben alkalmazott egyes intézkedések nem csak önmagukban számíthatnak üldözésnek (pl. a diszkrimináció egyes megnyilvánulásai), hanem azok - esetenként - más kedvezőtlen tényezőkkel (pl. a származási ország általánosan bizonytalan légköre) társulhatnak. Ilyen helyzetben, a különböző tényezők és összetevők együttesen gyakorolnak hatást a kérelmező tudatára és ésszerűnek minősíthető az üldözéstől való megalapozott félelemre utaló kérelem az „összeadódó okok” alapján (*cummulative grounds*). Mondani sem kell, lehetetlen olyan általános szabályt lefektetni, hogy milyen összeadódó indokok elegendőek a státusz megszerzéséhez. Ez szükségszerűen a körülmények összességétől függ, ideértve az adott eset földrajzi, történelmi és etnográfiai összefüggéseit is.

c) Diszkrimináció

54. A legtöbb társadalomban kisebb-nagyobb mértékben előfordul egyes társadalmi csoportok kezelésének különbözősége. E különbségek miatt a kevésbé kedvező bánásmódban részesülő személyek nem feltétlenül üldözés áldozatai. Csak bizonyos körülmények között éri el a diszkrimináció az üldözés szintjét. Erről akkor van szó, ha a diszkriminatív intézkedések a kérdéses személyekkel szemben alapvetően és lényegesen hátrányos következménnyel járnak, pl.: súlyosan korlátozzák a létfenntartást szolgáló keresethez való jogot, a vallásgyakorláshoz való jogot, vagy a közoktatáshoz való általános hozzáférés jogát.

55. Még ha a diszkriminatív intézkedések önmagukban nem is ilyen súlyosak, akkor is ésszerűvé tehetik az üldözéstől való félelmet, ha a kérelmező tudatában a szorongatottság és a bizonytalanság érzését kelti. Akár üldözöttségnek minősülnek a diszkriminatív intézkedések, akár nem, ezeket az eset összes körülményének fényében kell megítélni. Nyomatékosabb lesz

az üldözéstől való félelemre vonatkozó állítás, ha a kérelmező számos ilyen jellegű megkülönböztető intézkedés áldozatává vált, valamint ahol ezek összeadódnak⁷.

d) A büntetés

56. Az üldözést meg kell különböztetni a köztörvényes bűncselekmény miatt járó büntetéstől. Aki ilyen vád vagy bűncselekményért járó büntetés miatt menekül el, az általában nem tekinthető menekültnek. A menekült az áldozata - vagy lehetséges áldozata - az igazságtalanságnak, nem pedig az igazságszolgáltatás elől elrejtőző személy.

57. Esetenként a fenti különbségtétel magyarázatra szorulhat. Egyrészt akkor, ha a köztörvényes bűncselekményben vétkes személy olyan súlyos büntetéssel sújtható, amely kimeríti az üldözés definícióban foglalt fogalmát. Ezen túlmenően, büntetőjogi eljárás a definícióban említett okból kifolyólag (pl.: mert "illegális" vallásoktatásban részesít valaki egy gyermeket) önmagában is üldözésnek minősülhet.

58. Másrészt előfordulhatnak olyan esetek, amikor a köztörvényes bűncselekmény elkövetését súlytó vádtól vagy büntetéstől való félelmen túl az üldözéstől való félelem is megalapozott. Ezekben az esetekben az illető menekült. Figyelembe kell azonban venni, hogy a kérdéses bűncselekmény nem olyan súlyos-e, amely kizárja a menekültként való elismerést az 1951. évi Egyezmény értelmében⁸.

59. Annak meghatározása érdekében, hogy egy adott jogi eljárás üldözésnek minősül-e, mérlegelni szükséges, hogy a kérdéses ország jogszabályai megfelelnek-e az általánosan elfogadott emberi jogi követelményeknek. Előfordul, hogy nem az írott jog, hanem annak alkalmazása diszkriminatív. A "közrend" elleni bűncselekmény elkövetéséért - például politikai röplapok terjesztéséért - indított eljárás lényegében a közlemény politikai tartalma miatti egyéni üldözés egyik eszközeként működik.

60. Ilyen esetekben nyilvánvaló nehézséget jelent az eljáró hatóság számára egy másik ország törvényeinek, jogszabályainak az értékelése, ezért a döntést gyakran a saját jogrendjére alapozza, azt tekinti zsinórmértéknek. Ezen túlmenően indokolt, hogy a döntés nemzetközi dokumentumokban foglalt emberi jogi alapelvekre, különösen az emberi jogok nemzetközi egyezségokmányaiban megfogalmazott és a részes államokat kötelező normákra építsen, amelyekhez az 1951. évi Egyezmény részes államai is csatlakoztak.

e) A származási ország jogellenes elhagyásának, valamint az azon kívüli engedély nélküli tartózkodás következményei

61. Egyes államok jogrendje súlyos büntetést helyez kilátásba azon állampolgárok számára, akik jogellenesen elhagyják az országot, vagy engedély nélkül külföldön maradnak. Abban az esetben, ha okkal hihető, hogy az adott személy az ország jogellenes elhagyása, vagy engedély nélküli külföldi tartózkodás miatt súlyos szankcióknak néz elébe, menekültként való elismerése indokolt, amennyiben valószínűsíthető: távozása, illetőleg külföldön maradása az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A. (2) bekezdésében meghatározott okokkal függ össze⁹.

f) A gazdasági okból vándorlók és a menekültek megkülönböztetése

62. A migránsok olyan személyek, akik a menekült definícióban meghatározott okokon kívüli indítékok alapján, önként hagyják el országukat, hogy máshol települjenek le. Lehet, hogy a változás kedvéért, vagy kalandvágyból, illetőleg családi, vagy más egyéni természetű okokból kívánnak elvándorolni. Ha valakit kizárólag gazdasági megfontolások motiválnak, az gazdasági vándor és nem menekült.

63. A gazdasági vándor és a menekült közötti különbségtétel néha épp olyan nehéz, mint a kérelmező származási országában a gazdasági és politikai intézkedések közötti distinkció. Az egyén életét jelentősen befolyásoló gazdasági intézkedések mögött faji, vallási vagy politikai célok, valamely meghatározott társadalmi csoport elleni szándékok húzódnak meg. Ahol a gazdasági intézkedések a lakosság egy bizonyos rétegét gazdasági létében ellehetetlenítik (pl.: a kereskedelmi jog megvonása, vagy diszkriminatív, illetőleg súlyosabb adózás bevezetése egyes etnikai, vallási csoport kárára), ott a konkrét körülmények figyelembevételével az intézkedések áldozata menekültté válhat a származási országát

⁷ Vö. 53. pont

⁸ Vö. 144-156. pontok

⁹ Vö. 66. pont

elhagyva.

64. Az, hogy azonos módon kezelhetők-e az általános gazdasági intézkedések áldozatai (vagyis azokat az egész lakossággal szemben, megkülönböztetés nélkül alkalmazzák), az eset körülményeitől függ. Az általános gazdasági intézkedések elleni kifogások önmagukban nem alapozzák meg a menekült státusz iránti kérelmet. Másfelől, ami az első látásra távozásra készítő elsődlegesen gazdasági oknak tűnik, az a valóságban politikai elemeket is magában foglalhat, és lehet, hogy az illető politikai meggyőződése vont maga után komoly következményeket, s így inkább ez a konkrét ok, mintsem a gazdasági intézkedések elleni kifogások.

g) Az üldözők

65. Az üldözés általában egy-egy ország hatóságainak tevékenységéhez kapcsolódik. Eredhet azonban olyan társadalmi csoportoktól is, amelyek nem fogadják el az érintett ország törvényeiben lefektetett alapelveket. Ennek alapja lehet vallási türelmetlenség, amely üldözéssé fajul egy olyan egyébként szekularizált országban, ahol a társadalom számottevő rétegei nem tartják tiszteletben szomszédjuk vallásos hitét. Üldözésnek minősül, ha a helyi lakosság súlyosan diszkriminatív vagy támadó cselekményeket követ el, melyekről tudva a hatóság eltűri azokat, vagy ha a hatóságok nem hajlandók, illetőleg képtelenek a hatékony védelmét biztosítani.

3. "Faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása avagy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, illetőleg politikai meggyőződése miatt"

a) Általános elemzés

66. Ahhoz, hogy a kérelmező menekültnek minősüljön, szükséges, hogy üldözéstől való megalapozott félelme a fenti okokkal összefüggjön. Nincs jelentősége annak, hogy a definícióban megjelölt üldözési okok közül csupán egyetlen, vagy esetleg több is felmerült. Gyakran a kérelmező maga sincs tudatában azoknak az okoknak, amelyek a félelmét megalapozó üldözés mögött húzódnak meg. Mindazonáltal nem az ő kötelessége az ügy elemzése annak érdekében, hogy az okok azonosíthatóak legyenek.

67. A tényállás felderítése során a vizsgálatot végző ügyintéző feladata meggyőződni az üldözéstől való félelem okairól, és meghatározni, hogy az megfelel-e az 1951. évi Egyezmény szerinti definíciónak. Nyilvánvaló, hogy az üldözésnek gyakran egymást átfedő okai vannak. Rendszerint több összetevő vegyül össze. Pl.: egy, a politikai ellenzékhez tartozó személy, aki egyben egy vallási vagy nemzetiségi csoport tagja is, esetleg mindkettő egyszerre, s az okok e kombinációja meghatározó lesz a megalapozott félelem megítélésénél.

b) Faj

68. Ebben az összefüggésben a fajt a legszélesebb értelemben kell érteni, ideértve mindazon etnikai csoportokat, amelyeket a közvélemény ilyenként tart számon. Gyakran ez magában foglalja a közös leszármazás szerinti sajátos társadalmi csoportot, mint a nagyobb populáción belüli kisebbséget. Világszerte faji okokból történő diszkriminációt tekintik az emberi jogok legszembetűnőbb megsértésének. A faji diszkrimináció ezért fontos elem az üldözés fennállásának meghatározásában.

69. A faji alapon történő diszkrimináció gyakorta üldözésnek minősül az 1951. évi Egyezmény értelmében, ha annak eredményeként az érintett emberi méltóságát oly mértékben sértik meg, hogy az összeférhetetlen a legelemibb elidegeníthetetlen emberi jogokkal, vagy ahol a faji korlátok figyelmen kívül hagyása súlyos következményekhez vezet.

70. Egy adott faji csoporthoz tartozás pusztán ténye általában nem elegendő a menedékjogi kérelem alátámasztásához. Ugyanakkor lehetséges olyan helyzet, amikor a csoportot érintő speciális körülmények miatt a csoporthoz tartozás önmagában is elegendő az üldözéstől való félelem megalapozásához.

c) Vallás

71. Mind az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, mind az emberi jogok nemzetközi egyezségokmányai kinyilvánítják a

gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságot, amely magában foglalja az egyén jogát arra, hogy szabadon változtassa vallását, vallásának egyéni vagy közösségi vállalására/kinyilatkoztatására annak oktatásával és a vallási szertartások gyakorlásával, az istentiszteleteken történő részvétellel.

72. A vallási okokból való üldözésnek számos formája létezik. Pl.: annak tiltása, hogy valaki egy adott vallási közösség tagja legyen, vallását egyénileg vagy nyilvánosan gyakorolja, oktassa, illetőleg súlyos következményekkel járó intézkedések foganatosítása azokkal szemben, akik vallásukat gyakorolják, avagy meghatározott vallási közösség tagjai.

73. A meghatározott vallási közösséghez tartozás pusztán ténye önmagában általában nem elegendő a menekült kérelem alátámasztásához. Ugyanakkor előfordulhatnak olyan különleges körülmények, amikor a vallási közösségi tagság önmagában is elégséges.

d) Nemzeti hovatartozás

74. Ebben az összefüggésben a “nemzeti hovatartozást” nem lehet csupán állampolgárságként értelmezni. Jelentheti ez egy etnikai vagy nyelvi csoporthoz való tartozást is, és esetenként átfedésben lehet a “faji hovatartozással”. A nemzeti hovatartozás miatti üldözés olyan negatív megítélést és intézkedést foglal magában, amely kifejezetten egy nemzeti (etnikai, nyelvi) kisebbség ellen irányul, és meghatározott körülmények között e kisebbséghez tartozás pusztán ténye önmagában megalapozhatja az üldözéstől való félelmet.

75. Azokban az államokban, ahol két vagy több nemzeti (etnikai, nyelvi) csoport él együtt, kialakulhatnak konfliktushelyzetek, üldözést jelentő, vagy az üldözés veszélyével fenyegető helyzetek is. Gyakran nem egyszerű megkülönböztetni a nemzeti hovatartozáson és a politikai meggyőződésen alapuló üldözést, amikor nemzeti csoportok közötti konfliktus politikai mozgalmakkal párosul, különösen, ha a politikai mozgalmat sajátos “nemzeti” mozgalomként határozzák meg.

76. Bár a nemzeti hovatartozás miatti üldözéstől leggyakrabban nemzeti kisebbségek tagjai tartanak, számos példa van arra több földrészen, hogy a többségi csoport tagja az uralkodó kisebbség üldözésétől tarthat.

e) Meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás

77. A “meghatározott társadalmi csoport” kitétel általában a hasonló háttérű, szokású vagy társadalmi státuszú személyeket foglal magában. Az üldözéstől való félelem ennek megfelelően gyakran átfedésbe kerülhet az egyéb okból, így faji, vallási vagy nemzeti hovatartozás miatti üldözéstől való félelemmel.

78. Meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás lehet a gyökere az üldözésnek, ha nem hisznek egy csoport kormány iránti lojalitásában, vagy a csoport politikai szemléletmódja, tagjainak előélete, gazdasági tevékenysége miatt, illetőleg, azért mert a csoport létét, mint olyant, a kormánypolitika érvényesítését akadályozó tényezőnek tekintik.

79. Pusztán a sajátos társadalmi csoporthoz tartozás általában nem elegendő a menekült státusz megalapozásához. Ugyanakkor lehetnek olyan különleges körülmények, amelyek hatására önmagában e tagság elegendő alap lehet az üldözéstől való félelemhez.

f) Politikai meggyőződés

80. Önmagában az, hogy valakinek a politikai meggyőződése különbözik a kormányétól, még nem alapozza meg a menekült státusz iránti kérelmet, és a kérelmezőnek kell alátámasztani, hogy e meggyőződése miatt üldözéstől fél. Ez azt feltételezi, hogy a kérelmező politikai meggyőződését a hatóságok nem tolerálják, mert kritikus politikájukkal, illetőleg módszereikkel kapcsolatban. Ez pedig azt feltételezi, hogy a kérelmező véleménye a hatóságok tudomására jusson, illetve azt neki tulajdonítsák. Egy tanár vagy egy író politikai meggyőződése nyilvánvalóbb lehet, mint egy kevésbé szem előtt lévő személyé. A kérelmező meggyőződésének viszonylagos súlya vagy tartóssága - amennyire az eset összes körülményéből az megállapítható - szintén jelentőséggel bír.

81. Miközben a definíció a “politikai meggyőződése miatti” üldözést említi, nem lehet mindig oksági kapcsolatot találni a kifejezésre juttatott meggyőződés és a kérelmező által elszenvedett, vagy benne félelmet kiváltó intézkedések között.

Ezeket az intézkedéseket csak ritkán alapozzák kifejezetten a “meggyőződésre”. Sokkal gyakrabban fordul elő, hogy ezen intézkedések büntetőjogi szankciók formáját öltik a fennálló hatalom ellen elkövetett “bűncselekmények” miatt. Meg kell tehát állapítani, milyen a kérelmező indítékainak háttérében álló politikai meggyőződése, mert ez az a tény, amely elvezetett, illetve vezethet a kérelme alapjául szolgáló üldözéstől való félelemhez.

82. Mint fentebb jeleztük, a “politikai meggyőződés miatti üldözés” feltételezi, hogy a kérelmező az általa vallott nézeteket kifejezésre juttatta, illetőleg az a hatóságok tudomására jutott. Előfordulhat azonban olyan eset is, amikor a kérelmező egyáltalán nem adott hangot meggyőződésének, ám annak szilárdsága miatt ésszerűen feltételezhető, hogy az előbb vagy utóbb kifejezésre juttatja, s ily módon konfliktusba fog kerülni a hatóságokkal. Amennyiben mindez okszerűen feltételezhető, a kérelmező politikai meggyőződése miatt üldözéstől való félelme megállapítható.

83. Ha a kérelmező politikai meggyőződése miatti üldözésre hivatkozik, nem kell bizonyítani, hogy származási országának hatóságai már az ország elhagyása előtt ismerték politikai meggyőződését. Eltitkolhatta politikai véleményét, és sohasem szenvedett semmiféle megkülönböztetéstől vagy üldözéstől. Ugyanakkor annak pusztán ténye, hogy nem kívánja magát kormánya védelme alá helyezni, avagy megtagadja a visszatérést, felfedi a kérelmező egyenes szándékát, és okot adhat az üldözéstől való félelemre. Ilyen körülmények között a megalapozott félelem próbája annak a számbavételén alapulhat, hogy milyen politikai következményekkel kell szembenéznie a kérelmezőnek visszatérése esetén. Ez különösen az utóbb menekültté válók (*sur place*) fogalmára vonatkozik¹⁰.

84. Amikor valaki büntető eljárásnak vagy büntetésnek van kitéve politikai bűncselekmény elkövetése miatt, különbséget kell tennünk aszerint, hogy az eljárás/büntetés alapja a politikai meggyőződés, vagy a politikailag motivált cselekmény. Ha a büntetőeljárás tárgya politikai indítékból elkövetett cselekmény, és a várható büntetés összhangban van az adott ország általános jogrendjével, az ilyen üldözéstől való félelem nem alapozza meg önmagában a menekültként való elismerést.

85. Az, hogy egy politikai bűncselekményt elkövető egyben menekültnek is tekinthető-e, sok más egyéb tényezőtől függ. A bűncselekmény miatti üldözés a körülmények függvényében lehet, hogy csupán ürügyül szolgált az elkövető politikai nézetei, illetve annak kifejezése miatti megbüntetéséhez. Másfelől okunk lehet azt hinni, hogy a politikai bűncselekmény elkövetőjét túlzott vagy önkényes büntetésnek vetnék alá az állítólagos bűncselekmény miatt. Az ilyen túlzott vagy önkényes büntetést üldözésnek kell minősíteni.

86. Annak meghatározásában, hogy egy politikai bűncselekményt elkövető személy menekültnek tekinthető-e, a következő tényezőket is figyelembe kell venni: a kérelmező személyisége, politikai meggyőződése, a cselekmény mögötti indíték, az elkövetett cselekmény jellege, a büntetőeljárás természete és indítékai, végül a büntetőeljárást megalapozó törvény természete, milyensége. Ezen összetevők bizonyíthatják, hogy az érintett személy az üldözéstől fél, nem pedig az általa elkövetett cselekménynek a jog keretein belül maradó következményeitől.

4. “az állampolgársága szerinti országon kívül”

a) Általános elemzés

87. Ebben az összefüggésben az “állampolgársága szerinti országon kívül” kitétel azokra a személyekre vonatkozik, akik állampolgársággal rendelkeznek, szemben a hontalanokkal. Az esetek többségében a menekültek megőrzik származási országuk állampolgárságát.

88. A menekült státusz általános követelménye, hogy a kérelmező, ha állampolgársággal rendelkezik, az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodjon. E szabály alól nincsen kivétel. A nemzetközi védelemnek mindaddig nincs szerepe, amíg egy személy a származási országának joghatósága szerinti területen tartózkodik¹¹.

89. Ha a kérelmező üldözéstől való félelmére hivatkozik az állampolgársága szerinti állammal kapcsolatosan, meg kell

¹⁰ Vö. 94-96. pontok

¹¹ Bizonyos országokban, különösen Latin-Amerikában létezik a “diplomáciai menedékjog” szokása, azaz menedék biztosítása politikai okból menekülőknél, külföldi nagykövetségeken. Ily módon a menedéket nyert személy kikerül az állam joghatósága alól, bár nem tartózkodik annak területén kívül és ezért nem tekinthető az 1951. évi Egyezmény szerint menekültnek. A nagykövetségek korábbi “területén kívülségének” elvét felváltotta a “sérthetlenség” elve a diplomáciai kapcsolatokról rendelkező 1961. évi Bécsi Egyezmény értelmében.

állapítani, hogy valóban rendelkezik-e azon ország állampolgárságával. Ugyanakkor bizonytalan lehet, hogy egyáltalán van-e valamilyen állampolgársága. Lehet, hogy ő maga sem tudja, vagy tévesen állítja, hogy valamilyen állampolgársággal bír, vagy hontalan. Amennyiben az állampolgársága egyértelműen nem állapítható meg, menekültként való elismerése a hontalanokéhoz hasonló módon történhet, azaz az állampolgársága szerinti ország helyett legutolsó szokásos tartózkodási helyét kell figyelembe venni¹².

90. Amint már említettük, a kérelmező üldözéstől való megalapozott félelmének az állampolgársága szerinti állammal szemben kell fennállnia. Amennyiben nincs ilyen félelme az állampolgársága szerinti állammal összefüggésben, úgy elvárható, hogy annak védelme alá helyezi magát. Nincs szüksége a nemzetközi védelemre, és így nem menekült.

91. Az üldözéstől való félelemnek nem kell mindig kiterjednie a menekült állampolgársága szerinti ország egész területére. Így etnikai összecsapások vagy jelentős, polgárháborús körülményekkel járó zavargások esetén az üldözés, ha valamely sajátos etnikumot vagy nemzetiségi csoportot érint, az ország egy részében is előállhat. Ezen esetekben nem zárható ki valaki a menekült státuszából, pusztán azért, mert menedéket kereshetett volna az ország egy másik részén, akkor, ha az összes körülményt figyelembe véve mindez ésszerűen nem várható el tőle.

92. Azon személyeknél, akik többes állampolgársággal rendelkeznek, a 106-107. pontokat alkalmazzuk.

93. Az állampolgárságot a nemzeti útlevél birtoklásával lehet bizonyítani. A birtoklás ténye megalapozza azt a megdönthető vélelmet (*prima facie*), hogy az útlevél felmutatója az azt kibocsátó ország polgára, hacsak maga az útlevél mást nem tartalmaz. Ha az útlevél birtokosa nemzeti útlevéllel rendelkezik, amely jelzi, hogy annak felmutatója az okmányt kibocsátó állam polgára, azonban ő mégis azt állítja, hogy nem rendelkezik a kibocsátó ország állampolgárságával, akkor alá kell támasztania kijelentését (pl.: bizonyítja, hogy ún. "szívességi útlevélről" van szó, amelyet kivételesen külföldiek részére állítanak ki a nemzeti hatóságok). Mindazonáltal az útlevél birtokosának azon pusztán kijelentése, hogy az útlevelet utazási célokra "szívességi" alapon bocsátották ki részére, önmagában nem elegendő az állampolgársággal kapcsolatos vélelem megdöntésére. Bizonyos esetekben be lehet szerezni a szükséges információt az útlevelet kibocsátó hatóságtól. Amennyiben azonban ez ilyen módon nem hozzáférhető, illetve ésszerű időn belül nem szerezhető be, az eljárást lefolytatónak a kérelmező szavahihetőségéről kell döntenie, mérlegelve a tényállás egyéb elemeit.

b) Utóbb menekültté válók (sur place refugees)

94. Az követelmény, hogy a menekültnek az országán kívül kell tartózkodnia, nem jelenti az ország jogellenes elhagyását, vagy az "üldözéstől való megalapozott félelem" meglétének szükségességét a kiutazáskor. Lehet, hogy valaki akkor határozza el menekült kérelmének benyújtását, amikor egy ideje már külföldön tartózkodik. Azt a személyt, aki az országa elhagyásakor még nem volt menekült, de egy későbbi időpontban azzá vált "sur place" menekültnek nevezzük.

95. Utóbb válik menekültté, akinek származási országában a távollétében merülnek fel az azt kiváltó okok. Diplomáták és más külszolgálatot teljesítők, hadifoglyok, diákok, vendégmunkások és mások, külföldi tartózkodásuk alatt a tartózkodási helyükön kérnek és kapnak menekült státuszt.

96. Saját magatartásának eredményeként válhat valaki utóbb menekültté, ha például szoros kapcsolatot tart fenn menekültként elismert személyekkel vagy kifejezi politikai nézeteit a tartózkodási helye szerinti országban. A körülményeket gondosan tanulmányozni kell annak megítéléséhez, hogy az ilyen cselekmények kellően megalapozzák-e az üldözéstől való félelmet. Tekintetbe kell venni különösen azt, hogy ezekről a cselekményekről tudomást szerezhetnek-e a kérelmező származási országának hatóságai és miként vélekedhetnek róluk.

5. "és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni"

97. Eltérően az alábbi 6. részben szereplőktől, itt állampolgársággal rendelkezőkről van szó. A menekült, akár mert nem képes, akár, mert nem kívánja a kormány védelme alá helyezni magát, mindig olyan személy, aki e védelemben nem részesül.

98. Az, hogy nem tudja magát e védelem alá helyezni, olyan körülményeket foglal magában, amelyek kívül esnek a

¹² Lásd a 101-105. pontokat

kérdéses személy szándékán. Lehet például háború, polgárháború, vagy más zavargás, amely megakadályozza az állampolgársága szerinti országot e védelem kiterjesztésében, vagy amely hatástalanná teszi a védelmet. Lehetséges, hogy az állampolgársága szerinti ország védelmét megtagadták a kérelmezőtől. Az így megtagadott védelem megerősítheti, illetőleg tovább növelheti a kérelmező üldözéstől való félelmét, és valóban az üldözés eleme lehet.

99. A védelem visszautasítását az eset valamennyi körülményének figyelembevételével kell meghatározni. Előfordul, hogy a kérelmezőtől megtagadtak különböző szolgáltatásokat (pl.: a nemzeti útlevelet, vagy az útlevél érvényességének meghosszabbítását, vagy a visszafogadást a származási ország területére), amelyek többi honfitársa számára általában biztosítottak, úgy ez a védelem megtagadásaként értékelhető a definíció értelmében.

100. A "nem kívánja" kitétel olyan menekültekre vonatkozik, akik visszautasítják az állampolgárságuk szerinti kormány védelmét. Ez összefüggésben áll az "ezen okok miatti félelmével". Amennyiben valaki hazája védelme alá kívánja magát helyezni, e szándék általában összeegyeztethetetlen lesz azzal a kijelentésével, hogy az "üldözéstől való megalapozott félelmében" az országon kívül tartózkodik. Amennyiben az állampolgárság szerinti ország védelme elérhető, és ha nincs alap annak a félelem miatti visszautasítására, úgy a kérdéses személynek nincs szüksége nemzetközi védelemre, és így nem menekült.

6. "vagy aki állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni"

101. E hontalan menekültekre vonatkozó fordulat párhuzamosan értelmezhető az állampolgársággal rendelkezőkkel kapcsolatosan írtakkal. A hontalan menekültek esetében az "állampolgársága szerinti ország" kitétel helyébe a "szokásos tartózkodási hely szerinti ország" lép, akár csak a "nem kívánja magát a ...védelme alá helyezni" esetében, mert azt a "nem kíván oda visszatérni" váltja fel. A hontalan menekülteknél a korábbi szokásos tartózkodás országa "védelme alá helyezés" természetesen nem merülhet fel. Továbbá, ha egyszer a hontalan elhagyta a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országot, a definícióban jelzett okoknál fogva általában képtelen oda visszatérni.

102. Meg kell jegyezni, hogy nem minden hontalan személy menekült. Nekik azért kell a korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti országon kívül tartózkodniuk, mert a definícióban jelzett okok késztették erre őket. Amennyiben ezen okok nem állnak fenn, a hontalan személy nem menekült.

103. A menekülés okait a "korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti országgal" összefüggésben kell megvizsgálni, amelyre az állítólagos félelem vonatkozik. Ezt az 1951. évi Egyezmény kidolgozói úgy határozták meg, hogy az "ország, amelyben tartózkodott, és ahol üldözték vagy attól tart, hogy visszatérése esetén üldöznék".

104. Lehetséges, hogy a hontalan személynek egynél több országban volt korábban szokásos tartózkodási helye, és nem csak egy országgal kapcsolatosan félhet üldözéstől. A meghatározás nem támasztja azt a feltételt, hogy mindegyik országgal kapcsolatosan teljesülniük kell a követelményeknek.

105. Ha egyszer a hontalan személyt menekültnek nyilvánították a "korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti ország" vonatkozásában, semmilyen jövőbeli változás a tartózkodási helyül szolgált ország vonatkozásában nem érinti a menekült státuszát.

7. Kettős vagy többes állampolgárság

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A./(2) bekezdése:

„Olyan személy esetében, aki több állampolgársággal rendelkezik, az „állampolgársága szerinti ország” kifejezés jelenti mindazokat az országokat, amelyeknek e személy az állampolgára, és nem tekinthető az állampolgársága szerinti ország védelmét nélkülöző személynek az, aki megalapozott félelmen alapuló érvényes okok nélkül nem vette igénybe azon országok valamelyikének védelmét, amelynek állampolgára”.

106. Ennek az értelmező klauzulának a célja az, hogy kizárja a menekült státuszból mindazokat a személyeket, akik kettős vagy többes állampolgársággal rendelkezve igénybe vehetik legalább az egyik állampolgárság szerinti ország védelmét. Amennyiben hozzáférhető a nemzeti védelem, úgy az előnyt élvez a nemzetközivel szemben.

107. A kettős vagy többes állampolgársággal rendelkező kérelmező esetének vizsgálatakor különbséget kell tenni a csupán

jogi értelemben vett állampolgársággal rendelkezés és a kérdéses állam ténylegesen igénybe vehető védelme között. Lehetnek olyan esetek, amikor a kérelmező az állampolgársága szerinti országgal kapcsolatosan nem említ félelmet, de ez az állampolgárság nem tekinthető ténylegesnek, mivel nem vonja maga után a polgároknak általában biztosítandó védelmet. Ilyen körülmények között a második állampolgársággal rendelkezés nem lesz összeegyeztethetetlen a menekült státusszal. Az a szabály, hogy csak a védelemre irányuló kérés, majd az arra kapott elutasítás esetén tekinthető az adott állampolgárság hatástalannak. Ha nincs kifejezett visszautasító válasz a védelem iránti kérésre, az ésszerű időn belüli válasz elmaradása visszautasításként értékelhető.

8. Földrajzi hatály

108. Amikor kidolgozták az 1951. évi Egyezményt, számos állam kifejezte azon óhaját, hogy ne fogadjanak el olyan kötelezettségeket, amelyek terjedelme előre nem látható E kívánság vezetett az 1951-es időhatár egyezménybe foglalásához (amelyre korábban már hivatkoztunk, lásd a 35-36. pontokat). Egyes kormányok kezdeményezésére, az 1951. évi Egyezmény lehetővé teszi a szerződő államok számára, hogy korlátozzák az Egyezmény szerinti kötelezettségeiket azon személyekre, akik Európában bekövetkezett események következtében váltak menekültté.

109. Az Egyezmény 1. cikk B./(1) és (2) bekezdései értelmében:

1. "Az Egyezmény alkalmazásában az 1. cikk A. részében szereplő az „1951. január 1-je előtt történt események” kifejezés vagy

a.) „az Európában 1951. január 1. előtt történt eseményeket”, vagy pedig

b.) „az Európában vagy máshol 1951. január 1. előtt történt eseményeket” jelenti; és minden Szerződő Államnak aláíráskor, megerősítéskor vagy csatlakozáskor nyilatkoznia kell arról, hogy e jelentések közül melyiket alkalmazza az Egyezményből fakadó kötelezettségeire.

2. Bármely Szerződő Állam, amely az a.) változatot fogadta el, a b.) változat elfogadásával bármikor kiterjesztheti kötelezettségeit, ha erről írásban értesíti az Egyesült Nemzetek Főtitkárát”.

110. Az 1951. évi Egyezmény részes államai közül 1992-ig kilenc fenntartotta az a.) változat szerinti megszorítást („Európában történt események”). A földkerekség többi részéről származó menekültek ezen országokban is gyakorta kapnak menedéket, de nem menekült státuszt az 1951. évi Egyezmény rendelkezései szerint.

III. FEJEZET

MEGSZÜNTETŐ KLAUZULÁK

A. Általános kérdések

111. Az úgynevezett “megszüntető klauzulák” (1951. évi Egyezmény 1. cikk C. rész (1)-(6) bekezdés) részletezik azokat a körülményeket, amelyek alapján a menekült státusz megszűnik. Ezek alapja az a megfontolás, hogy a nemzetközi védelmet nem biztosítják akkor, ha annak szükségessége vagy indokoltsága a továbbiakban nem áll fenn.

112. Ha valakinek egyszer elismerték a menekült státuszát, az mindaddig fennáll, amíg a menekült nem kerül valamely megszüntető okokat taglaló klauzula hatálya alá¹³. A menekült státusz meghatározásának ez a szigorú megközelítése abból az igényből fakad, hogy a menekült biztonságban tudhassa magát, státuszát ne vizsgálják állandóan felül a származási országban uralkodó állapotokban beállott időleges változások fényében, ha azok nem alapvető jelentőségűek.

113. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C. pontja kimondja, hogy

“Megszűnik az Egyezmény alkalmazhatósága az A. rész rendelkezéseinek hatálya alá tartozó olyan személy esetében, aki

(1) önkéntesen ismét igénybe vette az állampolgársága szerinti ország védelmét, vagy

¹³ A megszüntető okok ellenére fennmaradó státuszról lásd a 135-139. pontokat.

(2) elveszett állampolgárságát önkéntesen visszaszerezte, vagy
(3) új állampolgárságot szerzett és élvezzi az új állampolgársága szerinti ország védelmét, vagy
(4) önkéntesen visszatelepült abba az országba, amelyet elhagyott, vagy amelyen kívül maradt az üldözéstől való félelmében, vagy

(5) Már nem utasíthatja el állampolgársága szerinti országa védelmének igénybevételét, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültként elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A.(1) részének hatálya alá tartozó olyan menekültre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud az állampolgársága szerinti országa védelmének visszautasítására felhozni;

(6) Bár nem rendelkezik állampolgársággal, visszatérhet abba az országba, ahol korábbi szokásos tartózkodási helye volt, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyekkel kapcsolatban őt menekültként elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A.(1) bekezdés hatálya alá tartozó olyan menekültre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud a korábbi szokásos tartózkodási helyére való visszatérés visszautasítására felhozni.”

114. A hat megszüntető ok közül az első négy a menekült helyzetében bekövetkezett olyan változásokra reagál, amelyeket maga a menekült idézett elő, nevezetesen:

1. önkéntesen újra igénybe vette az állampolgársága szerinti nemzeti védelmet,
2. önkéntesen visszaszerezte állampolgárságát,
3. új állampolgárságot szerzett,
4. önkéntesen visszatelepült az üldözés miatti félelmében elhagyott országba.

115. Az utolsó két megszüntető klauzula - (5) és (6) bekezdés - azon a megfontoláson alapul, hogy a továbbiakban már nem indokolt a nemzetközi védelem, mivel az üldözéstől való félelem miatt elhagyott országban megszűntek a menekültté nyilvánítást kiváltó okok.

116. A megszüntető klauzulák negatív jellegűek és taxatív felsorolást tartalmaznak. Ezeket tehát megszorítóan kell értelmezni, és nem lehet további indokokat alkalmazni az előbbieik analógiájára a státusz visszavonása érdekében. Szükségtelen megjegyezni, ha a menekült, bármely okból nem kívánja a továbbiakban fenntartani státuszát, nem lehet kényszeríteni a menekült státusz és a nemzetközi védelem további igénybevételére.

117. Az Egyezmény 1. cikk C. pontja nem tér ki a menekült státusz törlésére. Lehet, hogy olyan körülmények kerülnek felszínre, amelyek szerint a kérdéses személyt soha sem lehetett volna menekültként elismerni. Pl.: nyilvánvalóvá válik, hogy a menekült státusz elismerésének az alapja a tényekkel kapcsolatos megtévesztés, vagy a kérdéses személy másik állampolgársággal rendelkezik, vagy a kizáró klauzulák valamelyikét kellett volna alkalmazni valamennyi releváns tény ismeretében. Ilyen esetekben a státuszra vonatkozó döntést általában meg kell semmisíteni.

B. Az egyes kifejezések értelmezése

1. A nemzeti védelem önkéntes, ismételt igénybevétele

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(1) bekezdése:

“Önkéntesen ismét igénybe vette az állampolgársága szerinti ország védelmét.”

118. Ez a megszüntető klauzula arra az állampolgársággal rendelkező menekültre vonatkozik, aki az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik. (Az állampolgársága szerinti országba visszatérő menekültől, a negyedik megszüntető klauzulában van szó, amely a visszatelepülő menekültre vonatkozik.) Annak a menekültnek, aki önkéntesen újra igénybe vette a nemzeti védelmet, már nincs szüksége a nemzetközi védelemre, mert nyilvánvalóvá tette, hogy többé nem igaz a fordulat, hogy “nem tudja, illetőleg nem kívánja igénybe venni az állampolgársága szerinti ország védelmét.”

119. Ez a megszüntető klauzula három követelményt foglal magában:

a) önkéntesség: a menekült cselekedetének önkéntesnek kell lennie,

b) szándék: a menekült szándékának arra kell irányulnia, hogy cselekményével ismét igénybe vegye állampolgársága szerinti ország védelmét,

c) a védelem ismételt igénybevétele: a menekültnek valóban meg kell szeretnie a védelmet

120. Ha a menekült nem önkéntesen cselekszik, nem szűnik meg a menekült mivolta. Ha egy hatóság, például a tartózkodás helye szerinti ország hatósága nyomására tett akarata ellenére olyasmit, amely állampolgársága szerinti ország védelmének újbóli igénybevételeként értelmezhető, (például ezért fordult nemzeti útlevéért a konzulátushoz) - pusztán e nyomásnak engedelmessé nem szűnik meg a menekült státusz. Lehet, hogy rajta kívül álló okok kényszerítik az állampolgársága szerinti ország védelmének igénybevételére, erre irányuló lépések megtételére. Például lehetséges, hogy keresetet kell benyújtania válása ügyében saját országában, mert másként a házasság felbontását nemzetközileg nem ismerik el. Az ilyen cselekmény nem tekinthető "a védelem újbóli önkéntes igénybevételének" és nem fosztja meg a menekültet a státuszától.

121. Annak meghatározásakor, vajon a menekült státusz elveszett-e ilyen körülmények miatt, különbséget kell tennünk a nemzeti védelem tényleges megszerzése és a nemzeti hatóságokkal történő alkalomszerű, illetve véletlenszerű kapcsolatteremtés között. Ha a menekült nemzeti útlevéért folyamodik, vagy annak megújítását kéri és azt meg is kapja, ellenkező bizonyíték hiányában feltételezhető, hogy az állampolgársága szerinti ország védelmének igénybevételére irányul a szándéka. Másfelől, ha olyan okmányok iránti kérelemmel fordul nemzeti hatóságaihoz, amelyekért nem állampolgároknak is folyamodniuk kell - pl.: születési vagy házassági anyakönyvi kivonat, illetőleg más hasonló szolgáltatások esetén -, úgy az nem tekinthető a védelem újbóli igénybevételének.

122. Csak akkor tekinthető a menekült újból védelem alatt állónak, ha az állampolgársága szerinti ország hatóságaitól kért védelmet valóban biztosítják számára. A leggyakoribb esete a védelem igénybevételének, amikor a menekült az állampolgársága szerinti országba vissza kíván térni. Pusztán a hazatelepülésre irányuló kérelem előterjesztése azonban nem szünteti meg a menekült státuszt. Ugyanakkor azonban, azt a tényt, hogy megszerezte a beutazási engedélyt vagy a hazatérést szolgáló nemzeti útlevelet, ellenkező bizonyítékok hiányában, a menekült státusz megszűnésének kell értékelni.¹⁴ Mindez azonban nem zárja ki azonban például az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa által a menekülteknek nyújtandó segítséget, amely a visszatérést hivatott előmozdítani.

123. A menekült önkéntesen nemzeti útlevelet szerezhet akár azért, hogy a származási ország védelme alá helyezze magát, bár közben az országon kívül tartózkodik, akár azért, mert visszatérni kíván abba az országba. Amint már kifejtettük, az ilyen dokumentum elfogadása általában megszünteti a menekült státuszát. Ha ezt követően lemond e szándékáról, a menekült státuszt ismételten meg kell határozni. E menekültnek magyarázatot kell adnia arról, miért változtatta meg szándékát, és be kell mutatnia, hogy nem következett be a menekültként való elismerés eredeti körülményeiben alapvető változás.

124. Az, hogy valaki nemzeti útlevelet szerzett, vagy annak érvényességét kivételes körülmények között meghosszabbították, még nem vonja maga után a menekült státusz megszűnését (vö. 120. pont fentebb). Erre lehet példa, ha a nemzeti útlevel tulajdonosa nem térhet vissza az állampolgársága szerinti országba, csak külön beutazási engedéllyel.

125. Ha egy menekült meglátogatja szülőföldjét, mégpedig nem nemzeti útlevével, hanem például a tartózkodási helye szerinti ország által kibocsátott úti okmánnyal, bizonyos államok ezt úgy tekintik, mint aki a hazája védelmét újból igénybe vette, és így elveszítette a menekült státuszt az idézett megszüntető klauzula miatt. Az ilyen esetekben az eset valamennyi lényeges körülménye alapján kell dönteni. Idős vagy beteg szülők meglátogatása a származási országgal való kapcsolat másfajta tolerálását igényli, mint a származási ország rendszeres látogatása, az ott töltött szabadság, illetőleg üzleti kapcsolatok létesítését szolgáló utazás.

¹⁴ Az előbbiekre azokra a menekültekre alkalmazandók, akik még a származási országukon kívül tartózkodnak. Meg kell jegyezni, hogy a negyedik megszüntető klauzula szerint bármely menekült megszűnik menekültnek lenni, ha az állampolgársága vagy korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba önkéntesen visszatelepült.

2. Az állampolgárság önkéntes visszaszerzése

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(2) bekezdése:

“elvesztett állampolgárságát önként visszaszerzte”

126. Ez a klauzula hasonlít az előzőre. Olyan esetekben alkalmazzák, amikor a menekült elvesztette azon ország szerinti állampolgárságát, amellyel kapcsolatosan az üldözéstől való félelmét megalapozottnak minősítették, majd ezt az állampolgárságot önként visszaszerzte.

127. Míg az előző klauzula szerint (1. cikk C.(1) bekezdés) az állampolgársággal rendelkező személynek azért szűnik meg a menekült státusza, mert az ilyen módon elérhető védelmet ismét igénybe vette, addig e kitétel értelmében (1. cikk C.(2) bekezdést) a menekült státusz megszűnésének oka a korábban elvesztett állampolgárság visszaszerzése¹⁵.

128. Az állampolgárság visszaszerzésének önkéntesnek kell lennie. Nem minősül ilyennek a törvényi vagy a rendeleti úton életbe léptetett lehetőség az állampolgárság biztosítására, kivéve, ha az állampolgárság kifejezetten vagy hallgatólag a fél elfogadásán alapszik. Nem szűnik meg a menekült státusza annak a személynek, aki szabad választással visszaszerzhette volna korábbi állampolgárságát, kivéve, ha élt ezzel a joggal. Ha az elvesztett korábbi állampolgárságot törvény biztosítja, amelynek értelmében a lehetőség visszautasítható, és a menekült, a lehetőségek ismeretében nem él a visszautasítás jogával - ez az állampolgárság önkéntes visszaszerzésének minősül, kivéve, ha különleges indokkal alá tudja támasztani, hogy valójában nem állt szándékában az elvesztett állampolgárságát visszaszerzeni.

3. Új állampolgárság és az annak megfelelő védelem megszerzése

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(3) bekezdése:

“új állampolgárságot szerzett és élvezi az új állampolgársága szerinti ország védelmét”.

129. Hasonlóan a korábbi, az állampolgárság visszaszerzésére vonatkozó megszüntető oknál, e harmadik megszüntető klauzulánál is abból az alapelvből indulunk ki, hogy aki nemzeti védelmet élvez, annak nincs szüksége a nemzetközi védelemre.

130. Az állampolgárság, amelyet újonnan szerez a menekült, általában a tartózkodási helye szerinti országé. Az egyik országban élő menekült azonban, bizonyos esetekben megszerezheti egy másik ország állampolgárságát. Ilyen esetben megszűnik a menekült státusza, amennyiben az új állampolgársága szerinti ország védelmet biztosít. Ez a feltétel abból a fordulatból következik, amely szerint “élvezi az új állampolgársága szerinti ország védelmét”.

131. Ha az a személy, akinek menekült státusza új állampolgársága megszerzése miatt szűnt meg, ezt követően hivatkozik az új állampolgársága szerinti állammal kapcsolatosan az "üldözéstől való megalapozott félelmére" - ezt teljesen új helyzetet teremt, s ennek megfelelően, ezen országgal összefüggésben kell meghatározni a státuszát.

132. Amennyiben az új állampolgárság szerzésére tekintettel szűnt meg a menekült státusz, és az új állampolgárságát veszti el, a körülményektől függően, a menekült státusz feléleszthető, megújítható.

4. Önkéntes visszatelepülés az üldözés miatti félelem miatt elhagyott országba

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(4) bekezdése:

“Önkéntesen visszatelepült abba az országba, amelyet elhagyott, vagy amelyen kívül tartózkodott az üldözéstől való félelmében.”

133. E negyedik megszüntető klauzula alkalmazandó mind az állampolgársággal rendelkező, mind a hontalan menekültre.

¹⁵ Az esetek többségében a menekültek megőrzik állampolgárságukat, de egyéni vagy kollektív megfosztó intézkedés alapján azt elveszíthetik. A hontalanság - az állampolgárság nélküli helyzet - tehát nem szükséges velejárója a menekült státusznak.

E kitétel olyan menekültekre vonatkozik, akik származási vagy korábbi tartózkodási helyül szolgáló országukba visszatérnek, és nem szűnt meg ezt megelőzően az első, vagy a második megszüntető klauzula miatt státuszuk a korábbi menedék országában tartózkodásuk alatt.

134. A klauzulában “önkéntes visszatelepülés” szerepel Az állandó ott-tartózkodás céljából történő visszatérés a származási vagy a korábbi szokásos tartózkodási helyül szolgáló országba értendő ez alatt. A menekült alkalomszerű látogatása korábbi hazájába, a nemzeti útlevél helyett például a tartózkodási helye szerinti ország által kiadott úti okmánnyal, nem jelenti a “visszatelepülést”, így nem vonja maga után a menekült státusz megszűnését e fordulat értelmében¹⁶.

5. A státuszt megalapozó okok megszűnése az állampolgárság szerinti országban

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(5) bekezdése:

“Már nem utasíthatja el állampolgársága szerinti országa védelmének igénybevételét, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültként elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A.(1) bekezdésének hatálya alá tartozó olyan menekültekre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud az állampolgársága szerinti országa védelmének visszautasítására felhozni.”

135. E bekezdésben a “körülmények” kifejezés olyan, az országban történt alapvető változásokra utal, amelyek feltételezhetően az üldözéstől való félelem alapjának megszűnéséhez vezetnek. Csupán a menekült személyes félelmét érintő körülményekben beállt, mindössze kisebb mértékű - talán átmeneti - változás nem elegendő e megszüntető klauzula alkalmazásához. A menekült státuszt alapelveként nem szabad gyakori felülvizsgálatnak alávetni, mert az a nemzetközi védelem szándékolt biztosítása helyett a biztonságérzet megrendüléséhez vezetne.

136. E megszüntető klauzula második fordulata az előző alóli kivételt tartalmazza. Olyan speciális helyzetről van szó, amikor a múltban igen komoly üldözésnek kitett személy a jövőben is megőrzi menekült mivoltát, a származási országában bekövetkezett alapvető változások ellenére is. Az idézett fordulat visszaüt az 1. cikk A.(1) bekezdésében szereplő, korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyekre (“*statutory refugees*”). Az 1951. évi Egyezmény kidolgozásakor e személyek alkották a menekültek zömét. A kivétel azonban egy sokkal általánosabb humanitárius elvet tükröz, amelyet az ilyen menekülteken kívüli más menekültekre is alkalmazni lehet. Gyakran elismerik, hogy nem várható el egy személytől - vagy egy családtól -, ha korábban durva támadások formájában szenvedte el az üldözést, a hazatelepülést. Még akkor sem, ha az országban a korábbi rendszer megváltozott, mert ez nem feltétlenül jár együtt a lakosság felfogásának/megközelítésének, vagy a menekült múltbéli tapasztalatokon alapuló attitűdjének teljes megváltozásával.

6. A státuszt megalapozó okok megszűnése a hontalan szokásos tartózkodási országában

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C./(6) bekezdése:

“Bár nem rendelkezik állampolgársággal, visszatérhet abba az országba, ahol korábbi szokásos tartózkodási helye volt, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültnak elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A.(1) részének hatálya alá tartozó olyan személyre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud korábbi szokásos tartózkodási helyére való visszatérés visszautasítására felhozni.”

137. A hatodik megszüntető klauzula párhuzamos az ötödikkal, amely az állampolgársággal rendelkező menekültekre vonatkozik. Ez azonban kizárólag azokra a hontalanokra vonatkozik, akik visszatérhetnek a korábbi szokásos tartózkodási helyük szerinti országba.

138. A “körülmények” kitétel értelmezése megegyezik az előző megszüntető pontnál írtakkal.

139. Hangsúlyozni kell, hogy eltekintve a korábbi szokásos tartózkodási helyül szolgáló országban bekövetkezett változásoktól, a kérdéses személynek képesnek kell lennie a visszatérésre. Ez azonban hontalanokról lévén szó, nem mindig lehetséges.

¹⁶ Vö. 125. pont fentebb.

IV. FEJEZET

KIZÁRÓ KLAUZULÁK

A. Általános kérdések

140. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk D., E., és F. pontja tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek értelmében - bár a menekültként elismerés indoka egyébként fennáll az 1. cikk A. értelmében - nincs helye a menekültként való elismerésnek. E személyek három csoportba oszthatók. Az első csoport (1. cikk D) tagjai azok, akik már kaptak védelmet vagy segítséget az Egyesült Nemzetektől, a második csoportba (1. cikk E) azok tartoznak, akiknek nincs szükségük a nemzetközi védelemre, míg a harmadik csoport (1. cikk F) a személyek azon kategóriáit sorolja fel, amelyek érdemtelenek a nemzetközi védelemre.

141. A menekült státusz meghatározási eljárás során általában fény derül azokra a tényekre, amelyek szükségessé teszik valamely kizáró klauzula alkalmazását. Előfordulhat azonban az is, hogy csupán a menekültként való elismerést követően válnak ismertté azok a tények, amelyek indokolttá teszik a kizáró fordulatok alkalmazását. Ilyen esetekben a korábbi döntés érvénytelenítését vonja maga után a kizáró klauzula.

B. A kifejezések értelmezése

1. Azon személyek, akik már élvezik az Egyesült Nemzetek védelmét vagy támogatását

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk D:

“Az Egyezmény nem alkalmazható azokra, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségtől kapnak védelmet vagy támogatást. Ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt 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.”

142. E kizáró klauzula alkalmazandó azokra a személyekre, akik már védelmet élveznek az Egyesült Nemzetek más szervezetétől vagy ügynökségétől, mint az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától. Ilyen védelmet vagy segítséget nyújtott korábban az Egyesült Nemzetek Koreai Újjáépítési Ügynöksége (UNKRA), jelenleg is biztosíthatja ezt az Egyesült Nemzetek Közel-Keleti Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala Palesztin Menekültek Számára (UNRWA). A jövőben is előfordulhatnak hasonló helyzetek.

143. A palesztin menekültekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az UNRWA csak Közel-Kelet bizonyos területein működik, és csak ott biztosított a védelem és támogatás e szervezet révén a térségben. Az e területeken kívülre kerülő palesztinok tehát nem élvezik az említett védelmet, ezért esetükben a menekült státusz meghatározás az 1951. évi Egyezmény értelmében elvégezhető. Általában elegendő annak megalapozása, hogy azok a körülmények, amelyek eredetileg az UNRWA segítségére, védelmére őt jogosulttá tették, fennállnak és vele szemben nincs helye sem a megszüntető, sem a kizáró klauzula alkalmazásának az 1951. évi Egyezmény értelmében.

2. Nemzetközi védelemre valójában nem szoruló személyek

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk E:

“Az Egyezmény nem alkalmazható olyan személyre, akiről annak az országnak az illetékes hatóságai, amelyben letelepedett, elismerik, hogy azokat a jogokat és kötelezettségeket bírja, amelyek az adott ország állampolgárságának birtoklásához fűződnek.”

144. Ez a kitétel azokra vonatkozik, akiket máskülönben menekültnek lehetne nyilvánítani, ám a befogadó országban jogi helyzetük - az állampolgárságot kivéve - lényegében olyan, mint amelyet saját állampolgárainak biztosít az ország.

(Gyakran “nemzeti menekülteknek” nevezik őket.) Ezek a befogadó országok általában azok, amelyekben a lakosság azonos etnikai eredetű a befogadottakkal.¹⁷

145. Nincs pontos meghatározása a hivatkozott “jogok és kötelezettségek” körének, amelyre a kizáró klauzula utal. Elmondható, hogy e kizáró ok alkalmazásának van helye, ha a személy jogállása lényegében azonos az ország polgáráival. Különösen akkor, ha a személy, az állampolgárokkal azonosan, teljes körű védelmet élvez a kiutasítás, illetőleg a kitoloncolás ellen.

146. A klauzula utal arra, hogy a szóban forgó személynek az érintett országban kell “letelepednie”. Ez a folyamatos ottlétet foglalja magában, nem csupán egy látogatást. Az, aki az országon kívül tartózkodik, és nem élvez az ország diplomáciai védelmét, nem zárható ki a menekült státuszból a fenti indok alapján.

3. Nemzetközi védelemre méltatlan személyek

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F:

“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 menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el,
(c) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös”.

147. A háború előtti nemzetközi dokumentumok, amelyek a menekültek különböző kategóriáit határozták meg, nem tartalmaztak a bűnözőkkel szembeni kizáró rendelkezéseket. Közvetlenül a II. világháborút követően került sor elsőként e sajátos rendelkezések bevezetésére, hogy kizárják a támogatott menekültek nagyobb csoportjából azon személyeket, akik érdemtelenek a nemzetközi védelemre.

148. Az Egyezmény kidolgozásakor még erősen élt a főbb háborús bűnösök perének emléke, így született meg a megállapodás az államok között a háborús bűnösök védelemből való kizárásáról. Az államok szándékában állt továbbá, megtagadni azoknak a bűnözőknek a bebocsátását területükre, akiknek jelenléte a biztonságot, illetőleg a közrendet veszélyeztetné.

149. A fenti kizáró klauzulák bármelyikének alkalmazhatóságára vonatkozó döntés arra a szerződő államra hárul, amelynek területén a menekültként való elismerést kérelmezik. E kizáró klauzulák alkalmazásához elegendő azt megállapítani, hogy “alapos okkal feltételezhető”, hogy a fentiekben leírt valamely cselekményt elkövették. A korábbi büntetőeljárás formális bizonyítása nem követelmény. Tekintettel azonban a kizáró klauzula alkalmazásának az adott személyt érintő súlyos következményeire, e kizáró klauzulákat megszorítóan kell értelmezni.

(a) Háborús bűnök stb.

“(a) béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el,”

150. Béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményről szólva az Egyezmény az említett cselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokra utal általánosan. A II. világháborút követően, napjainkban számos ilyen nemzetközi dokumentum született. Valamennyi tartalmaz meghatározásokat arra nézve, hogy mit kell “béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekménynek” tekintenünk. A legátfogóbb definíció az 1945-ben, Londonban elfogadott, a Nemzetközi Katonai Bíróságról szóló Chartában és Megállapodásban található.

(b) Köztörvényes bűncselekmények

“(b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem

¹⁷ Az Egyezmény kidolgozóinak előtt a kizáró klauzula megfogalmazásakor Németország példája lebegett, ahol a német származású menekültek jogai és kötelezettségei alapján megegyeznek az állampolgársággal rendelkezőkével.

politikai bűncselekményt követett el,”

151. E kizáró klauzula célja, hogy megvédje a befogadó ország társadalmát, annak a menekültnek a befogadásától, aki korábban súlyos, köztörvényes bűncselekményeket követett el. Ugyanakkor biztosítani kívánja a megfelelő igazságszolgáltatást azzal a menekülttel kapcsolatban, aki kisebb súlyú köztörvényes bűncselekményt (vagy bűncselekményeket), vagy politikai vétséget követett el.

152. Annak megítélésekor, hogy egy vétség nem politikai, vagy politikai jellegű, alapvetően a cselekmény jellegéből és céljából kell kiindulni, tehát, a cselekményt elsődlegesen politikai indíttatásból követték-e el és nem csupán személyes indokból vagy nyereségvágyból. Szoros és közvetlen oksági kapcsolatnak kell fennállnia az elkövetett cselekmény és az állítólagos politikai szándék, cél között. A cselekményben a politikai összetevőnek kell súlyosabbnak lennie a közjogi összefüggésekhez képest. Ez nem áll fenn, ha az elkövetett cselekmény nem áll arányban annak állítólagos célkitűzésével. Igen nehéz akkor is elfogadni az elkövetett cselekmény politikai természetét, ha ahhoz erőszakos, kegyetlen mozzanatok társulnak.

152. E kizáró klauzula alkalmazásának alapja, hogy “menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekülteként történő befogadását megelőzően” követte el a bűncselekményt, illetőleg a feltételezeten elkövetett bűncselekményt. Általában ez az ország a menekült származási országa, de lehet más ország is, kivéve azt, melyben menekülteként való elismerését kéri.

154. A menedéket nyújtó országban súlyos bűncselekményt elkövető menekültet, annak törvényes eljárása során kell felelősségre vonni. Szélsőséges esetekben az Egyezmény 33. cikk (2) bekezdésében meghatározottak szerint mód van a menekült kiutasítására vagy visszaküldésére származási országába, ha “különösen súlyos” köztörvényes bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték, és a menedék országának lakosságára veszélyt jelent.

155. Nehéz meghatározni, hogy milyen cselekmény tekinthető e kizáró klauzula alkalmazása szempontjából “súlyos”, nem politikai jellegű bűncselekménynek, különösen azért, mert a “bűncselekmény” fogalma alatt mást és mást értenek a különböző jogrendszerekben. Néhány országban a “bűncselekmény” kategóriát eleve súlyosabb cselekményeknek tartják fenn. Más országokban ez a kisebb lopástól az emberölésig terjedhet. Ebben az összefüggésben “súlyos bűncselekmények” főbenjáró vétségnek, vagy igen súlyos büntetéssel fenyegetett cselekménynek kell lennie. A szabálysértések, kisebb büntetéssel fenyegetett kihágások nem tekinthetők az idézett cikk (1. cikk F (b) pontja) alá tartozónak, még ha arra szövegszerűen az érintett ország büntetőjogában ” bűncselekményként” is hivatkoznak.

156. E kizáró klauzula alkalmazásakor egyensúlyban kell lennie a kérelmező által feltételezhetően elkövetett cselekmény természetének és a várható üldözés fokának. Ha a személynek megalapozott a komoly üldözés miatti félelme (pl.: az üldözés veszélyezteteti életét vagy szabadságát), a bűncselekményt súlyosnak kell tekinteni, amely kizárja őt a védelemből. Ha az üldözés miatti félelme kevésbé jelentős, úgy meg kell róla győződni, figyelemmel a feltételezhetően elkövetett bűncselekmény vagy bűncselekmények természetére, vajon a kérelmező valójában nem az igazságszolgáltatás elől menekül-e, vagy bűnöző vonásai nem súlyosabbak-e *bona fide* menekült mivoltánál.

157. A feltételezhetően elkövetett bűncselekmény jellegének megítélésekor figyelembe kell venni valamennyi tényezőt - ideértve az enyhítő körülményeket is. Szükséges ugyanakkor a súlyosbító körülményeket is tekintetbe venni (pl.: hogy a kérelmező büntetett előéletű). Az a tény, hogy a kérelmezőt súlyos nem politikai bűncselekmény elkövetéséért már elítélték, s a büntetést letöltötte, vagy kegyelemben részesítették, illetőleg közkegyelem miatt kedvezményben részesült - szintén jelentőséggel bír. Az utóbbi esetben vélelmezhető, hogy a kizáró klauzula többé nem alkalmazható, hacsak be nem bizonyosodik, hogy az amnesztia vagy a kegyelem ellenére a kérelmező bűnöző vonásai igen erőteljesek.

158. A már említett esetekhez hasonlóan kell eljárni, amikor az elkövetett bűncselekmény - szélesebb értelemben véve - mintegy eszközül szolgál az üldözés miatti félelem országából való meneküléshez, vagy azzal együtt jár. Az ilyen bűncselekmények skálája terjedhet egy jármű ellopásától ártatlan emberek életének veszélyeztetéséig, vagy kioltásáig. Tekintettel e kizáró ok céljára, el lehet nézni azt, hogy a kérelmező más menekülési eszköz híján, egy lopott autóval törte át a határt. A döntés sokkal nehezebb akkor, ha egy repülőgépet térített el, azaz a személyzetet fegyverrel vagy más tényleges erőszakkal fenyegette és késztette az útirány megváltoztatására azért, hogy őt a menedék országába szállítsák.

159. Ami a repülőgép-eltérítést illeti, felmerül a kérdés, ha azért követte el, mert csak így menekülhetett meg az üldözéstől, úgy nem politikai bűncselekmény elkövetése miatt a kizáró ok vele szemben megáll. A kormányok a légi jármű jogellenes

hatalomba kerítésével az Egyesült Nemzetek keretén belül és számos nemzetközi egyezményben foglalkoznak. Ezek közül egy sem tesz említést a menekültekről, az egyik határozat elfogadásához kapcsolódó jelentés azonban megemlíti: "A határozati javaslat elfogadása érintheti az államoknak azon nemzetközi jogait és kötelezettségeit, amelyek a menekültek és hontalan személyek státuszával kapcsolatos okmányokból fakadnak." Egy másik jelentés értelmében: "a határozati javaslat elfogadása nem érintheti az államoknak a menedékkal kapcsolatos nemzetközi jogi jogait és kötelezettségeit."¹⁸

160. Az e tárgykörben elfogadott egyezmények elsősorban azzal foglalkoznak, miként kell kezelni az ilyen cselekmények elkövetőit. Ezek választási lehetőséget biztosítanak az államok számára: kiadják e személyeket, vagy büntetőjogi felelősségre vonást alkalmaznak velük szemben a területükön elkövetett cselekmény miatt, amely magában foglalja a menedék nyújtáshoz való jogot is.¹⁹

161. Mivel lehetőség van a menedék biztosítására, figyelembe kell venni az üldözés komolyságát, amitől a bűncselekményt elkövető tarthatott, valamint a félelem terjedelmét, ha az megalapozott a menekült státusz megfelelő megállapításához. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F.(b) alpontja szerinti kizáró ok kérdését azon kérelmezővel szemben, aki légi járművet kerített jogellenesen hatalomba, gondosan meg kell vizsgálni minden egyes konkrét esetben.

(c) Az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétes cselekmények

"az Egyesült Nemzetek céljaiba és alapelveibe ütköző cselekményekben bűnös"

162. Ez a nagyon általánosan megfogalmazott kizáró klauzula átfedi az F.(a) alpontjában található indokot, magától értetődő ugyanis, hogy a béke ellen, háborús vagy az emberiség ellen elkövetett bűncselekmények az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétesek. Bár a (c) alpont nem vezet be sajátos jogcímet, általában törekszik lefedni az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes mindazon cselekményeket, amelyet esetleg nem ölel fel az előző két kizáró klauzula. Ebből következően feltételezhető, bár erre külön utalás nincs, hogy az elkövetett cselekménynek büntetőjogba ütközőnek kell lennie a kizáró klauzula alkalmazásához.

163. Az Egyesült Nemzetek céljait és alapelveit az Egyesült Nemzetek Alapokmánya preambuluma 1-2. cikke tartalmazza. Ebben felsorolják azokat az alapelveket, amelyek meghatározzák a tagállamok egymás közötti és a nemzetek közösségének egészével fenntartandó kapcsolatait. Ezekből kiolvasható, hogy az, aki ezen alapelvek megsértése céljából követ el valamilyen cselekményt, valamely tagállam közhatalmi tisztviselője kell legyen és e pozíciója felhasználásával sérti meg az idézett alapelveket. Összességében alig van példa e kizáró klauzula alkalmazására, ezért nagy körültekintéssel kell alkalmazni annak általános jellege miatt.

V. FEJEZET

KÜLÖNLEGES ESETEK

A. Háborús menekültek

164. Azok, akik nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus következtében kényszerülnek elhagyni hazájukat, általában nem tekinthetők az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv szerint menekültnek²⁰. Nekik más nemzetközi dokumentumok igénybevételével 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.

165. Ugyanakkor, az idegen megszállás vagy invázió az ország egész területén vagy bizonyos területeken kiválthatja - és alkalmanként ki is váltotta - az 1951. évi Egyezményben meghatározott üldözést, annak egy vagy több okával

¹⁸ Reports of the Sixth Committee on General Assembly resolutions 2645 (XXV) United Nations document A/8716, és 2551 (XXIV) United Nations document A/7845

¹⁹ Egyezmény a légi jármű fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyes más cselekményekről Tokió, 1963. szeptember 14., Egyezmény légi járművek jogellenes hatalomba kerítése elleni fellépésről, Hága, 1970. december 16., Egyezmény a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes fellépésről, Montreal, 1971. szeptember 23.

²⁰ Afrikában az Afrikai Egységsszervezet Egyezményének 1. cikk (2) bekezdése rendezi a kérdést, lásd a 22. pontnál írtakat.

összefüggésben. Ilyen esetben a menekült státusz elismerése attól függ, hogy a kérelmező tudja-e valószínűsíteni, hogy az üldözéstől való félelme megalapozott a megszállt területen, valamint, hogy képes-e vagy nem, igénybe venni kormányának védelmét, illetőleg olyan véderőt, amely a biztonság fenntartásáért felel fegyveres konfliktus idején, és hogy a védelem hatékonyan, ténylegesnek tekinthető-e.

166. Nem hozzáférhető a védelem, ha nincs diplomáciai kapcsolat a kérelmező származási országa és a befogadó ország között. Ha a kérelmező származási országának kormánya is száműzetésben van, a védelem hatékonysága, ténylegessége és terjedelme kérdéses. Ily módon minden esetet saját érdeme szerint kell megítélni, figyelemmel, mind az "üldözéstől való megalapozott félelemre", mind a származási ország kormánya által nyújtandó hatékony védelem elérhetőségére.

B. Katonaszökevények és szolgálatmegtagadók

167. Azokban az országokban, ahol kötelező a katonai szolgálat, az ez alóli kibúvást gyakran bünteti a törvény. Ezen túl, akár kötelező a katonai szolgálat, akár nem, a dezertálást kisebb-nagyobb eltérésekkel, de bűncselekménynek tekintik. A büntetés országonként különböző, általában azonban ez nem minősül üldözésnek. A dezertálás vagy a szolgálat alóli kibúvás miatti büntetőeljárásról, illetve büntetéstől való félelem önmagában nem minősül megalapozottnak az 1951. évi Egyezmény értelmében. Másfelől azonban a katonaszökevény vagy a szolgálatmegtagadó nincs kizárva az Egyezmény szerinti menekültek köréből, az érintett személy lehet egyszerre menekült és katonaszökevény, illetve szolgálatmegtagadó.

168. Nem lesz a kérelmezőből menekült, ha a dezertálásra vagy a szolgálat alóli kibúvársra egyedül a katonai szolgálattól való idegenkedés, vagy a harctól való félelem indította. Mindamellet menekültnek minősíthető, ha a dezertálás vagy a szolgálat alóli kibúvás más releváns, az ország elhagyására, vagy vissza nem térésre készítő indokkal társul, illetőleg vannak más indokai is az Egyezmény szerinti üldözéstől való félelemre.

169. A katonaszökevény vagy a szolgálatmegtagadó személy is menekültként ismerhető el, ha valószínűsíthető, hogy aránytalanul súlyos büntetést szenvedne el katonai bűncselekményért fajára, vallására, nemzeti hovatartozására, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozására, illetőleg politikai meggyőződésére tekintettel. Ez alkalmazandó, ha bizonyítást nyer, hogy megalapozott az üldözéstől való félelme az előbbieken alapján, a dezertálásért járó büntetésen túl is.

170. Vannak esetek, amikor a menekült státusz iránti kérelem egyetlen indoka, hogy a kötelező katonai szolgálat, amelynek során - ha az érintett alátámasztja - őszinte politikai, vallási vagy erkölcsi meggyőződése, illetőleg valós lelkiismereti okok ellenére fennállhat a katonai akciókban való részvétel követelménye vele szemben.

171. Nem lehet minden meggyőződést, legyen az bármennyire valódi a menekült státusz iránti kérelmet alátámasztó megfelelő oknak minősíteni a dezertálást vagy a szolgálat alóli kibúvást illetően. Nem elegendő, hogy az illető nem ért egyet kormányával bizonyos katonai akciók politikai megítélésében. Ahol azonban a katonai akció jellege, amelyben az egyén nem kíván részt venni, a nemzetközi közösség szerint ellentétes az emberi viselkedés alapvető szabályaival, a dezertálásért vagy a szolgálat alóli kibúvásért járó büntetés - az Egyezmény szerinti definíció valamennyi egyéb követelményének fényében - önmagában is kimerítheti az üldözés kritériumát.

172. A katonai szolgálat megtagadása alapulhat vallási meggyőződésen, ha a kérelmező alátámasztja, hogy vallási meggyőződése valódi, és azt az ország hatóságai nem veszik figyelembe a szolgálatra kötelezés során, úgy mindez megalapozhatja a menekült státusz iránti kérelmet. A kérelmet alátámaszthatja további tényezőkkel, így azzal, hogy neki vagy családjának nehézségei vannak vallási meggyőződése miatt.

173. A katonai szolgálat lelkiismereti okból való megtagadása esetén a menekült státusz iránti kérelem megalapozottsága az e területen bekövetkezett legújabb fejlemények fényében ítéltető meg. Egyre több állam vezet be törvényi vagy államigazgatási szabályozásába a valós lelkiismereti okokra hivatkozó személyek számára a katonai szolgálat alóli kivételeket, akár teljesen, akár valamilyen alternatív (pl.: polgári) szolgálat ellátása útján. E törvényi, vagy államigazgatási szabályok bevezetése képezi a tárgyát számos nemzetközi szervezet ajánlásainak²¹. E fejlemények tükrében nyitva áll a lehetőség a részes államok számára, hogy menekültként ismerjék el a valós lelkiismereti ok ellenére katonai szolgálatra kötelezetteket.

²¹ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 816 (1977) sz. ajánlása a katonai szolgálatot lelkiismereti okok miatt megtagadók jogairól (elfogadva a XXIX. ülészen, 1977. Október 5-13.)

174. A személy politikai, vallási vagy erkölcsi meggyőződésének, illetőleg a szolgálat megtagadásához vezető lelkiismereti okok valódiságának megállapításához természetesen gondosan meg kell vizsgálni a személyiséget és hátteret. Azt a tényt, hogy kinyilvánította nézeteit még a hadseregbe való behívását megelőzően, illetőleg már voltak lelkiismereti okokból eredő nehézségei a hatóságoknál - relevánsnak kell tekinteni. Szintén alátámaszthatja a meggyőződés valódiságát, hogy behívták-e a kötelező katonai szolgálatra, vagy önkéntesként csatlakozott a hadsereghez.

C. Kényszert alkalmazó és/vagy erőszakos cselekményeket elkövető személyek

175. Gyakran olyan személyek folyamodnak menekült státuszért, akik kényszert alkalmaztak, vagy erőszakos cselekményeket követtek el. Az ilyen magatartás gyakran társul - állítólagos vagy valóságosan - politikai tevékenységgel, illetőleg politikai meggyőződéssel. Ez lehet egyéni kezdeményezés eredménye, vagy valamely szervezett csoporton belüli elkövetés. Az utóbbi lehet titkos csoportosulás, politikai és katonai jellegű szervezet, amelyet hivatalosan, illetőleg széles körben (el)ismernek.²² Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az erő alkalmazása a jog és a rend fenntartásának eszköze, amely - a dolog lényege szerint - jogszerűen alkalmazható a rendőrség és a fegyveres erők feladatainak gyakorlása során.

176. Ha a menekült státuszért folyamodó személy feltehetően kényszert alkalmazott, vagy erőszakos cselekményt követett el, legyen az bármilyen természetű és bármilyen összefüggésben belüli is, elsőként azt kell megvizsgálni - miként más kérelmező esetében is -, hogy menekültként való elismerés feltételei az 1951. évi Egyezmény értelmében fennállnak-e²³.

177. Amennyiben megállapíthatjuk, hogy az 1951. évi Egyezmény szerint a menekültként elismerés feltételei fennállnak, úgy a továbbiakban meg kell vizsgálni: a kérelmező által elkövetett erőszakos cselekmény miatt alkalmazható-e egy vagy több, az Egyezmény 1F(a)-(c) cikkében szabályozott kizáró klauzula²⁴.

178. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F(a) bekezdésében meghatározott kizáró okot eredetileg azokra a személyekre szándékozták vonatkoztatni, akikkel szemben komoly indok merül fel, hogy hivatalos minőségben követtek el "béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt". Ez a kizáró klauzula azonban alkalmazható azon személyekre is, akik különböző hivatalosan elismert vagy jogellenes, illetőleg öntörvényű nem kormányzati/civil szervezet keretén belül követtek el ilyen bűncselekményeket.

179. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F(b) bekezdésében meghatározott kizáró ok, amely "súlyos, nem politikai bűncselekményekre" vonatkozik, általában nem releváns hivatalos minőségben kényszer alkalmazása, vagy erőszakos cselekmény elkövetése esetén. E kizáró ok részletes értelmezéséről korábban már volt szó, akárcsak az 1. cikk F(c) bekezdésében foglaltakról. Amint ezt korábban jeleztük, annak homályos tartalma miatt, indokolt a körültekintő alkalmazás.

180. E helyen is emlékeztetünk arra, hogy a kizáró klauzulákat megszorítóan kell alkalmazni, tekintettel azok természetére és - az üldözéstől való félelmére hivatkozó kérelmezőt érintő - súlyos következményeire.

VI. FEJEZET

A CSALÁD EGYSÉGÉNEK ELVE

181. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint "a család természetes és meghatározó egysége a társadalomnak, amely a társadalom és az állam védelmére jogosult". A legtöbb nemzetközi emberi jogi dokumentum hasonló előírásokat tartalmaz a család egységének megővése érdekében.

182. Az 1951. évi Egyezményt elfogadó konferencia záróokmánya

²² Például számos felszabadítási mozgalmat, amelyek katonai szárnnyal is rendelkeznek, hivatalosan is elismert az Egyesült Nemzetek Közgyűlése. Másokat csak bizonyos kormányok ismernek el, ismét másokat hivatalosan nem ismernek el.

²³ Vö. 32-110 pontokat fentebb.

²⁴ Vö. 147-163 pontokat fentebb.

“Ajánlással fordul a Kormányokhoz, tegyék meg a szükséges lépéseket a menekültek családi egységének védelme érdekében, különösen

(1) biztosítsák, hogy a menekült családok egysége fennmaradjon, különösen abban az esetben, ha a családfő megfelel az érintett ország befogadási követelményeinek;

(2) gondoskodjanak a kiskorú, főként pedig a kísérő nélküli kiskorú menekült gyermekek, lányok védelméről, különös tekintettel a gondokság és az örökbefogadás biztosítására.”

183. Az 1951. évi Egyezmény nem építette be a családi egység elvét a menekült definícióba. Az előbb idézett záróokmányt azonban, az államok többsége attól függetlenül tiszteletben tartja, hogy részese-e az 1951. évi Egyezménynek, illetőleg 1967. évi Jegyzőkönyvnek vagy sem.

184. Ha a családfő megfelel az Egyezmény szerinti meghatározásnak, úgy az általa eltartott családtagoknak a családi egység elve alapján általában biztosítják a menekült státuszt. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a formális menekült státuszt nem biztosíthatják az eltartottnak, ha ez nem egyeztethető össze személyes jogállásával, ugyanis a menekült család eltartott tagjai lehetnek a befogadó állam vagy egy harmadik állam polgárai, akik ennek megfelelő védelmet élveznek. Ilyen körülmények között számukra nem indokolt a menekült státusz biztosítása.

185. A családi egység elvéből fakadó kedvezmény minimálisan a házastársra és a kiskorú gyermekre terjed ki. A gyakorlatban más eltartottat, így a menekült idős szüleit is általában menekültként kezelik, ha egy háztartásban élnek. Másfelől, ha a családfő nem menekült, semmi sem zárja ki, hogy bármelyik eltartott kérelmezze menekültként történő elismerését, amennyiben fel tudja hívni saját személyével összefüggésben az 1951. évi Egyezmény, illetőleg az 1967. évi Jegyzőkönyv rendelkezéseit. Más szavakkal: a családi egység elve az eltartottak érdekében és nem azok ellenében működik.

186. A családi egység elve nem csak akkor érvényesül, ha a család valamennyi tagja egyidejűleg válik menekültté. Egyaránt alkalmazandó olyan esetekben is, amikor a család egysége átmenetileg megbomlik a család egyik vagy több tagja elmenekülése következtében.

187. Amikor a család egységét válás, különélés vagy halál bontja meg, az eltartottnak biztosított menekült státusz mindaddig fennmarad, amíg valamely megszüntető klauzula alkalmazása indokoltá nem válik, vagy fel nem merül az oldalukon valamely más ok, mint a pusztán személyes kényelem a státusz fenntartására, illetőleg ők maguk nem kívánják tovább saját magukat menekültnek tekinteni.

188. Amennyiben a menekült eltartott családtagja valamely kizáró klauzula hatálya alá tartozik, úgy meg kell tőle tagadni a menekült státuszt.

MÁSODIK RÉSZ

A MENEKÜLT STÁTUSZ MEGHATÁROZÁSÁNAK ELJÁRÁSI KÉRDÉSEI

A. Általános kérdések

189. Mint láttuk, az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv meghatározza, hogy alkalmazása szempontjából ki tekinthető menekültnek. Nyilvánvaló, hogy az államok csak akkor képesek az Egyezmény és a Jegyzőkönyv rendelkezéseinek megfelelő alkalmazására, ha előbb a menekültet ilyenként azonosítják. Ez az azonosítás, azaz a menekült státusz meghatározása - bár az Egyezmény megemlíti azt a 9. cikkében - különösebben nem szabályozott. Az Egyezmény nem utal arra, hogy milyen típusú eljárás követendő a menekült státusz meghatározására. Annak rögzítése, hogy milyen eljárást tartanak a leginkább megfelelőnek, az államokra hárul, összhangban alkotmányos és közigazgatási rendszerükkel.

190. Emlékeztetni kell arra, hogy a menekült státuszért folyamodó általában igen sérülékeny helyzetben van. Idegen környezetben találja magát, súlyos technikai és pszichológiai nehézségekkel küzd, amikor előterjeszti kérelmét egy idegen

ország hatóságaihoz, gyakran az anyanyelvétől eltérő nyelven. Kérelmét ezért kifejezetten erre kialakított eljárás keretében, olyan képzett személyeknek kell megvizsgálni, akik megfelelő ismerettel és gyakorlattal rendelkeznek, megértik a kérelmező különleges nehézségeit és szükségleteit.

191. Mivel az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv különösebben nem szabályozza az eljárási kérdéseket, az államok által rendszeresített idevágó rendelkezések igen változatosak. Számos országban formális, kifejezetten erre a célra kialakított eljárási rendben vizsgálják meg a menekült státusz iránti kérelmeket. Másutt az idegenrendészeti eljárás általános keretébe illesztve dolgozzák fel a menekült státuszt érintő ügyeket. Vannak olyan országok végül, amelyekben a menekült státuszról szabályozatlan eljárásban, illetőleg ad hoc, sajátos cél érdekében hozott rendelkezések szerint döntenek (pl.: úti okmányok kibocsátásáról).

192. Ismerve a helyzetet, valószínűtlen, hogy valamennyi, az Egyezményben és a Jegyzőkönyvben részes állam egységes eljárást alakítana ki. A Főbiztos Program Végrehajtó Bizottsága XXVIII. ülészakán (1977. októberében) ajánlást fogadott el az eljárás alapkövetelményeiről. Az alapkövetelmények a menekült státuszért folyamodó sajátos helyzetéből indulnak ki, mint arra fentebb utaltunk, valamint biztosítani kívánják a kérelmező számára lényegbevágó garanciákat az alábbiak szerint:

“(i) az illetékes hivataloknak (pl.: bevándorlási tisztviselő, határrendőrség tisztje), akihez a kérelmező a határon vagy az ország belsejében fordulhat, egyértelmű instrukcióval kell rendelkeznie azon ügyekre vonatkozóan, amelyek nemzetközi dokumentumok végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeket érinthetnek; eljárása során köteles tiszteletben tartani a visszafordítás tilalmára vonatkozó alapelvet és az ügyet a felettes hatósághoz utalni;

(ii) a kérelmezőnek megfelelő tájékoztatást kell kapnia magáról a lefolytatandó eljárásról;

(iii) lennie kell egy egyértelműen meghatározott hatóságnak, lehetőség szerint központi szerv, amely felelős a menekült státusz iránti kérelem megvizsgálásáért és első fokon döntést hoz;

(iv) a kérelmező kapjon támogatást a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő benyújtásában, ideértve az alkalmas tolmácsszolgálat biztosítását; lehetővé tenni, hogy a kérelmező a szükséges kioktatás alapján, kapcsolatot teremtsen az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa képviselőjével;

(v) ha a kérelmezőt menekültként elismerték, kellő tájékoztatással kell őt ellátni, továbbá olyan igazolvánnyal, amely tanúsítja menekült státuszát;

(vi) a menekült státusz iránti kérelem elutasítása estén ésszerű határidőt kell biztosítani a döntést formálisan felülvizsgáló fellebbezésre, akár az eljáró, akár egy másik hatóságnál, államigazgatási vagy bírósági fórum előtt, a fennálló rend szerint;

(vii) biztosítani kell, hogy a kérelmező az ország területén maradjon, míg a kérelméről a (iii) pontban említett illetékes hatóság dönt, hacsak e hatóság nem bizonyítja, hogy a kérelmezéssel nyilvánvalóan visszaélnek. Engedélyezni kell, továbbá, hogy a fellebbezés, vagy a bírósági jogorvoslat idejére az országban tartózkodhasson²⁵

193. A Végrehajtó Bizottság kifejezte reményét, hogy az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv valamennyi részes állama, amely a fentieknek eleget tevő eljárással nem rendelkezik, azt megfelelő lépések szerint alakítja a közeljövőben, s ebben kedvezően figyelembe veszi a Főbiztos megfelelő formában megvalósuló részvételét.

194. A menekült státusz meghatározása, amely szoros kapcsolatban van a menedékjog és a befogadás kérdéseivel, a Főbiztos mandátuma körébe tartozik, és annak gyakorlásával biztosíthatja a nemzetközi védelmet. Számos országban különböző módon vesz részt az elismerési eljárásban a Főbiztos Hivatalának képviselője. A részvétel alapja az 1951. évi Egyezmény 35. cikke, valamint a 1967. évi Jegyzőkönyv II. cikke, amelynek értelmében gondoskodni szükséges a Szerződő Állam és a Főbiztos Hivatalának együttműködéséről.

²⁵ ENSZ Közgyűlés Hivatalos Dok. Sup. No. 12 (A/32/1/Add. 1.) par. 53. (6) (e).

B. A tényállás feltárása

1. Elvek és módszerek

195. Az egyéni ügy releváns tényeit első helyen magának a kérelmezőnek kell szolgáltatnia. Ezt követően az eljáró személy (a hatóság képviselője) feladata a kérelmező állításai hitelességének és a bizonyítékok valóságának felmérése.

196. Általános jogi alapelv, hogy azon a személyen van a bizonyítási teher, aki valamit állít. 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 menekültre 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 szavahihetőnek tűnik - állításainak hitelt kell adni ellenkező bizonyításig, azaz kétség esetén javára kell értelmezni a tényeket.

197. A bizonyítéokra vonatkozó követelményt nem szabad túlzottan szigorúan alkalmazni, tekintettel a bizonyítás nehézségeire abban a sajátos helyzetben, amelyben a menekült van. A bizonyítékok terén lévő hiányok megengedhetősége nem jelenti azt, hogy az alá nem támasztott állításokat igazként kell elfogadni, ha azok nem konzisztensek a kérelmező által előadottakkal.

198. Az a személy, aki személyes tapasztalatok alapján tart származási országa hatóságaitól, valószínűleg viszolygni fog mindenféle hatóságtól. Lehet ezért, hogy fél szabadon beszélni és teljes körűen, pontosan számot adni ügyéről.

199. Bár az első meghallgatás általában felszínre hozza a kérelmező történetének részleteit, mégis szükségessé válhat az eljáró hatóság számára tisztázni annak inkonzisztens mozzanatait, feloldani az ellentmondásokat további meghallgatás(ok) alkalmával és magyarázatot találni a félreértésekre, vagy elhallgatott elemekre, mozzanatokra. A valótlán kijelentések önmagukban nem adnak okot a kérelem elutasítására, az eljáró hatóság felelőssége, hogy értékelje ezeket az eset összes körülményének fényében.

200. A tényállás teljes mélységében való felderítésének módszerei nem tartoznak e Kézikönyv lapjaira. Megemlíthető azonban, hogy az alapadatok az esetek többségében az elsőfokú eljárásban általánosan használt kérdőív alkalmazásával beszerezhetők. Ezek azonban nem mindig elegendőek a hatósági döntéshozatalhoz, és egy vagy több újabb személyes meghallgatásra van szükség. Elengedhetetlen, hogy az eljáró hatóság megnyerje a kérelmező bizalmát azért, hogy az ügy előmozdítása érdekében segítséget nyújthasson a kérelmező véleményének és érzéseinek teljes körű kifejtéséhez. A bizalom légkörének megteremtésében természetesen a legfontosabb az, hogy a kérelmező állításait bizalmasan kezeljék és erről őt tájékoztassák.

201. A tényfeltárás – gyakorta - nem fejeződik be, amíg a körülményeket széles körben nem derítettük fel. Az összefüggéseiből kiragadott, elszigetelt mozzanatok félrevezethetnek. A kérelmezőt ért egymásra rakódó hatásokat, tapasztalatokat szintén figyelembe kell venni. Ahol nincs kiemelkedő egyedi esemény, néha egy kisebb jelentőségű történés lehet az “utolsó csepp a pohárban”, és bár pusztán e kisebb esemény önmagában nem elegendő, a kérelmezőt érintő összes hatás és elem együttesen teheti a félelmet “megalapozottá”²⁶.

202. Mivel az eljáró hatóság képviselőjének a tényekről levont következtetése, valamint a kérelmezőről kialakult személyes benyomása vezet el a döntéshez az adott ügyben, amely emberi életre gyakorol messzemenő hatást - az igazságosság és a megértés szellemében kell eljárni a jogszabályok alkalmazása során, a döntést természetesen nem befolyásolhatja az a személyes benyomás, hogy a kérelmező személy szerint esetleg “nem érdemes” a védelemre.

²⁶ Vö. 53. pontot fent.

2. „Kétség esetén a kérelmező javára”

203. Bár a kérelmező őszinte erőfeszítéseket tesz története alátámasztására, valószínűsítésére, mégis maradhatnak bizonyíték nélküli állítások. Mint már kifejtettük a 196. pontban, aligha lehetséges egy menekült számára ügyének minden részletét “bizonyítani”. Ha valóban ez lenne a követelmény, a menekültek többségét nem ismerhetnék el. Így gyakran kell alkalmazni a kétség esetén a kérelmező javára döntés (*benefit of the doubt*) elvét.

204. Ez az elv azonban csak akkor alkalmazható, ha valamennyi hozzáférhető bizonyíték rendelkezésre áll, azokat ellenőrizték és az eljáró hatóság képviselője a kérelmező általános szavahihetőségét kielégítőnek találta. A kérelmező állításainak összefüggőnek, hihetőnek kell lennie, amely nem áll ellentétben köztudomású tényekkel.

3. Összegzés

205. A tények megállapításának és értékelésének folyamata az alábbiakban foglalható össze

a.) A kérelmező köteles:

(i) igazat mondani és segíteni az eljáró hatóságnak az ügygel összefüggő tények teljes felderítésében,

(ii) erőfeszítéseket tenni, hogy alátámassza állításait minden hozzáférhető bizonyítékkal és kielégítő magyarázatot adni bármely hiányzó bizonyítékkal kapcsolatban. Ha szükséges lépéseket kell tennie, hogy kiegészítő bizonyítékot szolgáltatasson;

(iii) minden magára, múltbéli tapasztalataira vonatkozó releváns adatot olyan részletességgel kell szolgáltatnia, hogy az elegendő legyen az eljáró hatóság számára a releváns tények felderítéséhez. Kérésre összefüggő magyarázatot kell adnia a menekültként való elismerési kérelmét alátámasztó valamennyi indokra, továbbá válaszolnia kell a hozzá intézett kérdésekre.

b.) Az eljáró hatóság köteles:

(i) biztosítani, hogy a kérelmező lehetőség szerint teljes körűen ismertethesse az ügyet valamennyi hozzáférhető bizonyítékkal együtt;

(ii) felmérni a kérelmező szavahihetőségét, valamint értékelni a bizonyítékokat (szükség esetén élni a kétség esetén a kérelmező javára döntés elvével), hogy megállapítsa az eset szubjektív és objektív összetevőit;

(iii) összekapcsolni ezen összetevőket az 1951. évi Egyezmény szerinti releváns követelményekkel, levonva a helyes következtetést a kérelmező menekült státuszát illetően.

C. A tényállás feltárása során felmerülő speciális problémák

1. Mentális zavarokkal küzdő személyek

206. A fentiekből is kitűnik, hogy a menekült státusz meghatározásakor meg kell vizsgálni a félelmet (szubjektív összetevő) és annak megalapozottságát (objektív elem).

207. Gyakran előfordul, hogy olyan személlyel találkozik az eljárás során a hatóság, aki szellemi vagy érzelmi zavarokkal küzdve akadályozza az ügy normális vizsgálatát. E zavart elméjű személy kérelme azonban nem hagyható figyelmen kívül, és esetében a vizsgálódás más módszerek alkalmazását igényli.

208. Az eljáró hatóság ilyen esetekben lehetőség szerint szerezzen be orvosi szakvéleményt. Az orvosi jelentés szolgáltatasson információt a szellemi betegség természetéről, fokáról, továbbá támpontot a kérelmező képességéről, arról, hogy mennyiben tud eleget tenni a kérelmezővel szemben általánosságban támasztott követelmények teljesítésének,

mennyiben tudja saját ügyét képviselni²⁷. Az orvosi jelentés adatai, következtetései határozzák meg az eljáró hatóság további lépéseit, megközelítését.

209. A megközelítésnek alkalmazkodnia kell a kérelmező belátási képességéhez, ezért nem állítható fel szigorú szabály. A kérelmező félelmének jellegét és mértékét is figyelembe kell venni, hiszen bizonyos fokú szellemi zavartság gyakorta észlelhető a súlyos üldözésnek kitett személyeknél. Amennyiben a jelek arra utalnak, hogy a kérelmező által kifejezésre juttatott félelem esetleg nem valós tapasztalatokon alapul, vagy túlzott mértékű, úgy nagyobb hangsúlyt kell fektetni az objektív körülmények megvizsgálására (a kérelmező állításaihoz képest).

210. Előfordulhat, hogy enyhíteni kell az alapvetően a kérelmezőre háruló bizonyítási terhen és azokat az információkat, amelyeket nem lehet egyszerűen a kérelmezőtől megszerezni, máshogy kell beszerezni, pl. barátoktól, rokonoktól, vagy más közeli ismerősöktől, illetőleg az eseti gondnoktól, amennyiben ilyent kirendeltek. Ha például a kérelmező egy konkrét menekültcsoporthoz tartozik, és velük van, feltehető, hogy sorsukban osztozik és a többiekkel azonosan kezelendő.

211. A kérelem megvizsgálásakor az általános esetektől eltérően nem lehet olyan jelentőséget/súlyt tulajdonítani a „félelem” szubjektív elemének, mert az itt kevésbé megbízható, a fő hangsúlyt az objektív körülményekre szükséges helyezni.

212. A fenti megfontolások alapján az zavart elméjű menekült státuszért folyamodók esetében, főszabályként körültekintőbb vizsgálódás szükséges, mint az átlagos kérelmeknél. Itt alaposan meg kell vizsgálni a kérelmező múltját, hátterét, felhasználva valamennyi hozzáférhető külső információforrást.

2. Kísérő nélküli kiskorúak

213. Az 1951. évi Egyezmény nem tartalmaz speciális előírásokat a menekültek életkorát illetően. A menekült definíció egyaránt alkalmazandó mindenkire, életkori megkötés nélkül. Amennyiben egy kiskorú menekült státuszát kell meghatározni, általában az okozza a gondot, hogy a megalapozott félelem követelményét nehéz vele kapcsolatosan alkalmazni. Ha egy kiskorút az egyik vagy mindkét szülő kísér, esetleg más családtag gondoskodik róla, és az kér menekültként elismerést, a kiskorú menekült státuszáról a családi egység elve alapján fognak dönteni²⁸.

214. Amikor az a kérdés, hogy a kísérő nélküli kiskorút el lehet-e ismerni menekültként, elsősorban abból kell kiindulni, milyen a szellemi fejlettségének és érettségének a foka. Gyermekes esetekben a mentális fejlettség és érettség megítéléséhez megfelelő szakember bevonására van szükség. Egy gyermek – még ha serdülő is - jogilag nem tekinthető önállóan, ezért alkalmas gondnokot kell számára kijelölni, akinek az a feladata, hogy elősegítse a kiskorú érdekeinek leginkább megfelelő döntés meghozatalát. Szülő vagy törvényes képviselő hiányában a hatóságnak kell gondoskodnia a menekültként elismerését kérő kiskorú érdekeinek teljes körű biztosításáról.

215. Ha a kérelmező már serdülő, könnyebb dönteni a menekült státusz meghatározásáról, akárcsak a felnőttek esetében, ámbar ez is a serdülő érettségétől függ. Elfogadható - ellenkező bizonyíték hiányában -, hogy a 16. évet betöltött személy megfelelően érettnak lehet tekinteni az "üldözés miatti megalapozott félelem" megléte szempontjából. A 16 év alatti kiskorút általában nem lehet e szempontból elég érettnak tekinteni. Bár ők is félhetnek és van saját akaratuk, ezek másképp esnek latba, mint egy felnőtt esetében.

216. Hangsúlyozni kell azonban, hogy mindez általános iránymutatás, és hogy a kiskorú szellemi érettségét általában személyes, családi és kulturális hátterének alapján kell meghatározni.

217. Amennyiben a kiskorú nem rendelkezik az érettség megfelelő fokával, amely a felnőttekéhez hasonlóan teszi lehetővé az üldözés miatti megalapozott félelem vizsgálatát, szükségesnek bizonyulhat az, hogy nagyobb jelentőséget tulajdonítunk az objektív tényezőknek. Például, ha a kísérő nélküli kiskorú egy menekült csoport tagja, ez a körülmények függvényében azt jelezheti, hogy a kiskorú is menekült.

218. Számításba kell venni a szülők, más családtagok körülményeit, beleértve a kiskorú származási országában fennálló helyzetet. Ha okszerűen az feltételezhető, hogy a szülők üldözéstől való megalapozott félelmük okán kívánták a kiskorú

²⁷ Vö. 205(a) pontot fentebb.

²⁸ Vö. 181-188. pontokat.

országhatáron kívülre kerülését, úgy vélelmezhető a gyermeknél is a félelem megléte.

219. Ha a szülők kívánságairól nem lehet bizonyosságot szerezni, vagy szándékuk kétséges, avagy ellentétes a gyermekével, úgy az eljáró hatóságnak olyan döntést kell hoznia, együttműködve segítséget nyújtó más szakemberekkel, hogy a kiskorú félelmének megalapozottsága, valamennyi ismert körülmény alapján lehetőséget nyújt a kétség esetén a kérelmező javára történő döntés elvének liberális alkalmazására.

ÖSSZEGZÉS

220. E Kézikönyv az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának tapasztalatai alapján kísérel meg gyakorlati iránymutatást nyújtani a menekültként való elismeréshez az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Ezért különös figyelmet szentel a két dokumentumban megfogalmazott menekült meghatározásnak, valamint az azok értelmezésével kapcsolatosan felmerülő kérdéseknek. Törekszik annak bemutatására, hogyan alkalmazandók e meghatározások a konkrét esetekben, igyekszik továbbá ráirányítani a figyelmet a menekültként való elismerés során felmerülő eljárási nehézségekre.

221. A Főbiztos Hivatala tudatában van annak, hogy minden ilyen jellegű Kézikönyv szükségszerűen fogyatékos, hiszen lehetetlen minden olyan helyzetet feltérképezni, amelyben valaki menekültként való elismerésért folyamodik. E szituációk sokrétűek, függenek a származási országban uralkodó mindenkori helyzettől, valamint a kérelmező személyes, egyéni körülményeitől.

222. Miként a magyarázatok is mutatják, a menekült státusz meghatározása semmiképpen nem mechanikus, rutinszerű eljárás. Ellenkezőleg, különleges ismeretekre van szükség, folytonos képzésre és gyakorlatra, valamint - s ez igen fontos - a konkrét kérelmező sajátos helyzetének és a meghatározó emberi tényezőinek megértésére.

223. A fenti korlátok figyelembevételével remélhetőleg e Kézikönyv támpontokat ad mindazok számára, akik napi munkájuk során a menekültek kérelmével foglalkoznak.

*(Fordította: dr. Tóth Judit
lektorálta: dr. Ambrus Ágnes)*