

# A NEMZETKÖZI VÖRÖSKERESZT ÉS VÖRÖS FÉLHOLD MOZGALOM MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI ÉS HUMANITÁRIUS TEVÉKENYSÉGE A MIGRÁNSVÁLSÁGGAL KAPCSOLATBAN

VARGA Réka  
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

## 1. A Nemzetközi Vöröskereszt és Vörös Félhold Mozgalom

A Nemzetközi Vöröskereszt és Vörös Félhold Mozgalom (továbbiakban: Mozgalom) egy immár 150 éves hagyománnyal rendelkező, világszerte elismert nemzetközi humanitárius hálózat, mely három komponensből áll: a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (International Committee of the Red Cross, továbbiakban: ICRC), a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, továbbiakban: Federáció), illetve a nemzeti vöröskereszt és vörös félhold társaságok. A Mozgalom alapító szerve az ICRC, mely jogilag egy Svájcban bejegyzett egyesület, ám *sui generis* jogállású, hiszen bizonyos tevékenységei tekintetében – humanitárius szervezetek esetében egyedülálló módon – nemzetközi jogi felhatalmazással rendelkezik. Ez utóbbi tulajdonsága miatt leginkább egy nemzetközi szervezethez hasonlít.

A Mozgalom jogi háttérét a Mozgalom Statútuma adja, mely formailag a 25. Nemzetközi Vöröskereszt és Vörösfélhold Konferencián<sup>1</sup> (továbbiakban: Nemzetközi Konferencia) 1986-ban elfogadott és többször módosított határozat.<sup>2</sup> A határozat nem minősül nemzetközi szerződésnek, az inkább *soft law* jellegű, ám mivel konszenzussal fogadta el az összes jelenlévő állam, igen nagy jelentőséggel bír és bizonyos mértékben mégis köti az államokat.

<sup>1</sup> A Nemzetközi Konferencia résztvevői a Mozgalom résztvevői és az 1949-es Genfi Egyezmények részes államai.

<sup>2</sup> *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (Mozgalom Statútuma) adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986, amended in 1995 and 2006.

A Mozgalmon belüli feladatmegosztást az 1997-ban elfogadott Sevillai Megállapodás rögzíti.<sup>3</sup> Ennek alapján a Mozgalom tagjai egymással együttműködve tevékenykednek, de a Megállapodás meghatározza, hogy bizonyos esetekben mely komponens tölti be a vezető szervezet („lead agency”) szerepét. Ez nem jelenti azt, hogy ezen helyzetekben a többi komponens ne lehet aktív, de a koordináció, a policy és általában a vezető szerep mindig egy komponensre jut.

E szerint fegyveres konfliktusok és belső zavargások esetén az ICRC a vezető szervezet,<sup>4</sup> ember által okozott vagy természeti katasztrófa esetén a Federáció,<sup>5</sup> a nemzeti társaságok pedig saját területükön koordinálhatják vezető szervezetként a nemzetközi erőfeszítéseket bármely helyzetben, amennyiben a másik két komponens nem veszi át a vezető szervezet szerepét.<sup>6</sup> Az ICRC és a Federáció minden esetben segíti a nemzeti társaságokat és általában a kooperáció a komponensek között mindig aktív.

A nemzetközi jogi hátteret az 1949-es Genfi Egyezmények és az 1977-es Kiegészítő Jegyzőkönyvek adják. Az 1949-es Genfi Egyezmények nemzetközi fegyveres konfliktus esetében a következő fő jogosultságot adják az ICRC-nak: hadifoglyok látogatása,<sup>7</sup> civil fogvatartottak látogatása<sup>8</sup> és általában a humanitárius segélynyújtáshoz való jog.<sup>9</sup> Egyéb esetekben, tehát nem-nemzetközi fegyveres összeütközésekben és békeidőben (melybe beletartoznak a fegyveres konfliktus szintjét el nem érő belső zavargások is) egy úgynevezett felajánlási jogot, „right of initiative”-t ismernek el az államok,<sup>10</sup> mely azt jelenti, hogy az ICRC felajánlhatja segítségét és szolgálatát, ám azt jogilag az államok nem kötelesek elfogadni.

Nemzeti társaságok esetében a humanitárius segélynyújtást kell elfogadniuk az államoknak nemzetközi fegyveres konfliktus esetében.<sup>11</sup>

Ennek kapcsán két megfontolást érdemes kiemelni. Egyrészt ugyan nemzetközi fegyveres konfliktusban nemzetközi szerződés kötelezi az államokat, hogy beengedjék az ICRC-t pl. a hadifogoly-táborokba, ám ez nyilván csak akkor tud megvalósulni, ha az állam valóban együttműködik, egyéb esetben az ICRC a látogatást nem tudja ‘kierőszakolni’. Ugyanez igaz a harcoló felek által ellenőrzött területekre való bejutásra is:

<sup>3</sup> *Agreement on the organization of the international activities of the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement (The Seville Agreement)*, adopted at the Council of Delegates, Sevilla, 25-27 November 1997.

<sup>4</sup> Ld. Seville Agreement, 5.3.1. cikk.

<sup>5</sup> Ld. Seville Agreement, 5.3.2. cikk.

<sup>6</sup> Ld. Seville Agreement, 5.3.3. cikk és Mozgalom Statútuma, 3.3. cikk.

<sup>7</sup> A hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény (III. Genfi Egyezmény) 126. cikk; Jean-Marie HENCKAERTS – Louise DOSWALD-BECK: *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge, ICRC-Cambridge University Press, 2005. 124. szabály.

<sup>8</sup> A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény (IV. Genfi Egyezmény) 76. cikk; HENCKAERTS-DOSWALD-BECK i. m. 124. szabály.

<sup>9</sup> Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló Jegyzőkönyv (I. Kiegészítő Jegyzőkönyv) 5. és 81. cikk.

<sup>10</sup> 1949-es Genfi Egyezmények közös 3. cikk 2. bekezdés; Mozgalom Statútuma, 5.3. cikk.

<sup>11</sup> I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 17. cikk és 81. cikk 1-2. bekezdés.

ha a felek nem engedik az ICRC-t bejutni, a szervezet nemcsak nem tudna bemenni, de veszélyes is lenne delegáltjai számára.

Másrészt általánosságban elmondható az, hogy a szervezet közel 150 éves, ennek során folyamatosan bizonyított és elismert semlegessége, hatékonysága és az alábbiakban kifejtett bizalmas párbeszédre épülő *modus vivendi*-je miatt az államok kedvezően szoktak az ICRC kéréseihez viszonyulni és általában együttműködnek. Ennek több oka is van: egyrészt az ICRC olyan humanitárius megfontolásokat és értékeket képvisel, melyekkel az államok is azonosulni tudnak, másrészt sokszor az ICRC-val való együttműködés az államok saját érdeke is. Nem elhanyagolható az sem, hogy a nemzetközi közösségben egy magát civilizáltnak és humánusnak tartó állam együttműködik egy ilyen nagy presztízsű szervezettel.

## 2. Humanitárius szervezetek általában

A humanitárius szervezetek többféleképpen csoportosíthatók.<sup>12</sup> Tevékenységeik jellege szerint egyik lehetőségként két csoportra oszthatók: jogvédő és segítséget nyújtó szervezetekre. A jogvédő szervezetek valamilyen alapvető emberi, humanitárius vagy más jog védelmében szólnak fel, vizsgálják helyzeteket vagy államok gyakorlatát, elemeznék eljárásokat. Sokszor a nyilvánosságot használják arra, hogy befolyást tudjanak gyakorolni az adott államra vagy szervezetre, melynek során fényt derítenek a jogtalanságra, felszólítják az adott államot a jogkövetésre, ajánlásokat fogalmaznak meg.<sup>13</sup> Az általuk felfedett tények sajtóval való megosztása, nyilvánosságra hozatala tehát kulcselem a működésükben és sikerességükben.

A klasszikus humanitárius segélyszervezetek bizonyos rászoruló, érzékeny, sebezhető helyzetben levő embereknek vagy embercsoportoknak segítenek. Az ő tevékenységüknek a sikere, talán sokkal inkább mint az előző, jogvédő típusúaknál, az adott állam vagy csoport együttműködésére van utalva annyiban, hogy ha nem kapnak hozzáférést a rászorulókhöz (gondolhatunk itt fegyveres konfliktusban történő segítyezésre, ahol csak az adott állam vagy nem-állami szereplő engedélyével mehetnek be az adott területre, így elérve a rászorulókat), nem tudják feladatukat hatékonyan elvégezni, vagy ha nem kapnak engedélyt az adott tevékenységre (pl. ingyen konyhák felállítása) vagy a hatóságok nem együttműködnek, akkor az szintén feladataik ellátását akadályozza vagy akár teljesen meggátolja.

Sokszor elmondható, hogy mind a jogvédő, mind a humanitárius segítyt nyújtó szervezetek alapvetően állami feladatot látnak el, hiszen az emberi vagy humanitárius jogok védelme is állami feladat, és a rászorulók segítése is az. Sok esetben azonban az állam nem tudja (pl. háborúban nem elég hatékonyan működik az állam, nincsenek meg az eszközei, békeidőben nincs rá pénze/kapacitása/szakértelme stb.) vagy nem akarja (etnikai, vallási stb. színezetű konfliktusban kifejezetten nem akarja az ellenkező csoportot ellátni, szándékosan jogsértő, jogtipró a magatartása) ezeket a feladatokat

<sup>12</sup> Ld. pl. P. J. SIMMONS: Learning to live with NGOs. *Foreign Policy*, no. 112., (Autumn 1998) 82–96., 85.

<sup>13</sup> Human Rights and Advocacy NGOs, United States Institute of Peace, <http://www.usip.org/node/5630>

elvégezni. A humanitárius szervezetek pedig éppen ezekre a hiányosságokra hívják fel a figyelmet és igyekeznek orvosolni azt, vagy legalább is segíteni az orvoslásban.

A kétfajta humanitárius tevékenység alapvetően ritkán végezhető együtt.<sup>14</sup> Ennek alapvető és nagyon is pragmatikus oka az, hogy ha egy szervezet pl. jogvédő és a nyilvánosság, média stb. felhasználásával sokszor igen kemény hangon kritizál egy államot/csoportot, akkor nehezen fog tudni támogatást, hozzáférést, együttműködést kapni ugyanezen, kritizált államtól.

A vöröskereszt mozgalom alapvetően segítséget nyújtó szervezetek összessége, de tevékenységük között megtalálhatók jogvédő elemek is. Az ICRC és a nemzeti társaságok is igen sokszor aktívak a humanitárius jog terjesztésében is. Az ICRC-nak sok preventív programja van, mely különböző célcsoportok, pl. katonák, rendőrök, egyetemi körök vagy az általános közvélemény humanitárius jog iránti érzékenységének növelését tűzi ki célul. Az ICRC sokszor tanácskozik államokkal a humanitárius jog bizonyos kérdéseinek értelmezése tárgyában, és gyakran hívja fel a figyelmet a humanitárius jog betartásának fontosságára, ez utóbbiak jogvédő típusú tevékenységek.

Több szervezettől eltérően azonban mindezen tevékenységek, tehát az államokkal való párbeszéd szigorúan bizalmas párbeszéd formájában valósul meg.<sup>15</sup> Az ICRC ennek megfelelően nem hozza nyilvánosságra a hatóságokkal folytatott megbeszélések tartalmát, és az adott állam sem teheti ezt meg. A bizalmas párbeszéd, mely az ICRC tevékenységének egyik alappillére, a garancia arra az ICRC esetében, hogy a párbeszéd őszinte legyen, és ne veszélyeztesse az áldozatokhoz való hozzáférést. Így az ICRC elveszíti ugyan a nyilvánosság nyomásgyakorló hatását, nem veszíti azonban el az áldozatokhoz való hozzáférést, ami tevékenységeinek központi eleme.<sup>16</sup>

A bizalmas párbeszéd célja, hogy az ICRC az adott állam tudomására hozza aggályait a humanitárius jog tiszteletben tartása tekintetében és felhívja a jogsértő magatartás abbahagyására, illetve konstruktív módon támogassa az államot a jognak megfelelő magatartás kialakításában. Ez a párbeszéd a gyakorlatban sokfelét jelenthet: sokszor a jog értelmezése körüli termékeny párbeszédet, helyzetek jogi elemzését, belső jogszabályok létrehozásában való segítséget, gyakorlati tanácsokat.

A szervezet csak igen ritka esetekben tett ez alól kivételt. Amennyiben a fogvatartó hatóság nyilvánosságra hozza például az ICRC jelentés egy részét, az ICRC fenntartja a jogot, hogy alapos mérlegelés után nyilvánosságra hozza az egész jelentést.<sup>17</sup> A bizal-

<sup>14</sup> Természetesen vannak kivételek, ahol mindkét féle tevékenységet végez egyazon szervezet, pl. a HART, mely a segélynyújtást kombinálja advocacy-val, ld. <http://www.hart-uk.org/about-us/aid-and-advocacy/>, vagy éppen pl. az ICRC, mely segélyt is nyújt és jogvédelmet is végez, igaz, utóbbit nem a nyilvánosság felhasználásával.

<sup>15</sup> Ld. pl. *Confidentiality: key to the ICRC's work but not unconditional*, interjú Dominik Stillhart-tal, 2010. 09. 20., <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/confidentiality-interview-010608.htm>

<sup>16</sup> A bizalmas párbeszédéről bővebben: The International Committee of the Red Cross's (ICRC's) confidential approach – Specific means employed by the ICRC to ensure respect for the law by State and non-State authorities – Policy document. [a továbbiakban: *ICRC's confidential approach*] December 2012. *International Review of the Red Cross*, Reports and Documents, Volume 94., Number 887., (Autumn 2012) ld. pl. 1137. a bizalmas párbeszéd pontos jelentésére.

<sup>17</sup> Interjú D. Stillhart-tal, ld. 15. lábjegyzet.

masság alóli kivétel csak akkor tehető, ha az elkövetett jogsértések kirívóan súlyosak, az adott állammal való bizalmas párbeszéd és más módszerek ismételt próbálkozások ellenére sem vezettek eredményre és nem is várható eredmény sem ettől, sem más-tól, illetve a nyilvánosságra hozatal által szerzett előnyök messze túlszárnyalják azt a hátrányt, amit az áldozatok azzal szenvednek el, ha az ICRC-t kitiltják az adott területről vagy nem engedik hozzáférni az áldozatokhoz.<sup>18</sup> Amennyiben az ICRC úgy dönt, hogy egy adott ügyben szakít a bizalmasság elvével, akkor vagy harmadik felet von be a párbeszédbe, vagy a nyilvánosság elé megy, mely során vagy a fényre derült jogsértésekről, vagy az adott hatósággal folytatott párbeszéd minőségéről számol be.<sup>19</sup> Dokumentáltan csak pár ilyen eset fordult elő.

Nagy vita alapját képezi a mai napig az, hogy a II. Világháborúban jól tette-e az ICRC, hogy nem hozta nyilvánosságra, amit a koncentrációs táborokban tapasztalt.<sup>20</sup> Az ICRC érvei szerint azért nem volt érdemes a nyilvánosságot használni ebben az esetben, mert mire az ICRC bejutott a koncentrációs táborokba, addigra már nagyjából nyilvános volt, hogy mi történik ott, ráadásul az ICRC sem láthatta az igazi valóságot, mert kirakat-látványt biztosítottak nekik. Így a nyilvánosság felhasználása, az ICRC érvelése szerint, nem hozott volna nagy előnyt, viszont azt a kis hozzáférést is elveszítette volna.

### 3. Alapelvek

A Mozgalom tevékenységeit a hét alapelv vezérli. Az alapelveket pontosan ötven éve, a 20. Nemzetközi Konferencián fogadták el,<sup>21</sup> és a mai napig a Mozgalom tevékenységeinek iránymutatója; nagy része sok más humanitárius szervezet által is elfogadott mérce lett. Az alapelvek a gyakorlatban nem csupán üres hívószavak, hanem minden tevékenység mércéje, korlátja. Az alapelvek közül talán az emberiesség elve a legalapvetőbb.

Az alapelvek röviden a következők.

1. függetlenség: a Mozgalom független, a nemzeti társaságok őrizték meg önállóságukat;
2. semlegesség: az ellenségeskedés során és politikailag a Mozgalom nem áll egyik oldalra sem, nem folytathat politikai, faji, vallási, ideológiai természetű vitát;

<sup>18</sup> Uo.

<sup>19</sup> *ICRC's confidential approach* i. m. 1140.

<sup>20</sup> Az ICRC nem csupán nem hozta nyilvánosságra a tapasztalatait, hanem a Nürnbergi Katonai Törvényszék előtt is lényegében megtagadta a tanúvallomást. Az egész eljárás során összesen három delegált tanúvallomását engedélyezte az ICRC, ebben az esetben sem jelentek meg személyesen, hanem írásos vallomást adtak be, melyek általánosak voltak és nem tartalmaztak utalást a vádlott által elkövetett konkrét jogsértésre. Ld. Stéphane JEANNET: Recognition of the ICRC's long-standing rule of confidentiality – An important decision by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. *International Review of the Red Cross*, No. 838., (2000) 403–425.

<sup>21</sup> A Vöröskereszt és Vörös Félhold Mozgalom Alapelvei, elfogadta a 20. Nemzetközi Vöröskereszt Konferencia, Bécs, 1965.

3. pártatlanság: az elesettekkel szemben csak a rászorultság mértékében tesz különbséget;
4. emberiesség: a Mozgalom célja az emberi szenvedés enyhítése;
5. önkéntesség: nem lehet cél az anyagi haszonszerzés, támogatja az önkénteséget;
6. univerzalitás: a Mozgalom a világon mindenhol jelen van és tevékenykedik;
7. egység: egy országban csak egy nemzeti társaság van, amely az ország egész területén tevékeny.

A fenti alapelvek közül a legtöbb humanitárius szervezet magáénak tekinti a függetlenség, semlegesség, pártatlanság és emberiesség elvét. A többi alapelv jellegéből fakadóan inkább csak a Mozgalomban kap értelmet.

A fenti alapelveknek konkrét jelentésük van a humanitárius szervezetek műveletei során. Az alapelvek mutatnak irányt olyan kérdésekben például, hogy elfogadható-e, hogy a szervezet dolgozóinak biztonsága érdekében katonák védjék őket, elfogadnak-e a humanitárius szállítmányok védelme érdekében katonai kíséretet, mennyire szólhat bele egy donor (akár kormány, akár nem) abba, hogy mire költse a szervezet a donor által kapott pénzt. Hasonlóan, éppen a pártatlanság elve miatt a Mozgalom komponensei nem foglalnak állást a migrációs válság kezelésének módjában, így olyan kérdésekben, mint a határok lezárása – le nem zárása, vagy hogy hogyan kell kezelni a migrációs kérdést. Ez alól kivételt csak az jelent, ha emberi szenvedés a következménye egy-egy politikának – ilyenkor a bizalmas párbeszéd során hívják fel a hatóságok figyelmét egy-egy problémára és javasolnak megoldásokat vagy nyújtanak segítséget.

Tevékenységeik során tehát a Mozgalom nemzetközi és nemzeti komponensei az alapelvekkel való összhangra törekszenek. Az alapelvek jogi természetüket tekintve nem nemzetközi jogi kötelező normák, ám mivel azokat az államok részvételével a Nemzetközi Konferencián fogadták el konszenzusos alapon, mégiscsak köti az államokat. Így amikor például egy nemzeti társaság a hatóságokkal együttműködik, akkor az együttműködés korlátait is ezen alapelvek határozzák meg. Ez sokszor kényes kérdés lehet, mert egyrészt a nemzeti társaságok teljesen a saját államuk törvényei szerint működnek (a nemzetközi komponensek sokszor élveznek különleges bánásmódot, kiváltságokat és mentességeket), másrészt a hatóságok nem tehetnek olyat, ami a nemzeti társaság függetlenségét veszélyezteti, így például nem szólhatnak bele a konkrét tevékenységekbe.

A gyakorlatban például kényes kérdés lehet a nemzeti társaságok irataiba vagy általuk kezelt személyes adatokba való betekintés, különösen, ha az például háborúban eltűnt és a nemzeti társaságnál kezdeményezett keresett személyekkel kapcsolatos, ugyanis a függetlenség és a bizalmi elv miatt a keresőszolgálati dokumentumok bizalmasak, ugyanakkor a nemzeti társaságnak együtt kell működnie saját hatóságaival. Ilyen esetekben sokszor elfogadják az államok azt, hogy ez esetben a keresőszolgálat által szolgált humanitárius küldetés fontosabb, mint az állam betekintési joga, kivéve bizonyos kiemelt esetekben (pl. büntető eljárás).

Az alapelvek tehát a humanitárius szervezetek áldozat-központú, hatékony működését szolgálják. A fent említettek szerint a humanitárius szervezetek legnagyobb része ugyanezen alapelveket vallja magáénak, ám különbség van abban, hogy hogyan

implementálják ezeket a gyakorlatban. Azt lehet mondani, hogy a Mozgalom és különösen az ICRC gyakorlata iránymutató sok humanitárius szervezet számára, melytől ezzel együtt nyilván sokszor eltérnek.

#### **4. Együttműködési elvek Mozgalmon belül és más humanitárius szervezettel**

A Mozgalom komponensein belüli munkamegosztást az 1997-ben elfogadott Sevilla Agreement szabályozza, fentiek szerint.

A Mozgalom tagjainak más szervezetekkel való kapcsolata igen változatos, helyzettől függően. A legkényesebb helyzet mindig a fegyveres konfliktus, ahol sokszor az együttműködés csak *kooperációig* terjed (tudjuk, hogy mit csinál a másik), de nem feltétlenül *dolgoznak* együtt – ezt legjobban az ICRC fegyveres konfliktusban végzett tevékenységén keresztül érthetjük meg. Ennek a bizonyos távolságtartásnak az oka többek között abban keresendő, hogy fontos az ICRC-nak, hogy világos legyen a helyi lakosság számára a feladatok megoszlása és a szervezetek identitása. Sokszor figyelhető meg ugyanis, hogy az ENSZ segélyszervezeteket (tehát akik segítenek) a helyi lakosság összemosza az ENSZ békefenntartó vagy béketeremtő missziókkal (tehát akik lőnek) és elvesztik bizalmukat az ENSZ segélyszervezetekkel szemben is. Ilyen esetben igen fontos az ICRC számára, hogy ne azonosítsák az ENSZ-el, hanem legyen egyértelmű, hogy teljesen külön szervezetről van szó.

Így például, helyzettől függően, előfordulhat, hogy egyáltalán nincs semmilyen együttműködés más segélyszervezetekkel, éppen az identitás megőrzése miatt. Kevésbé érzékeny helyzetekben, ha a helyzet úgy kívánja, szorosabb és nyitottabb kooperáció valósulhat meg, természetesen minden szervezet számára megőrizve annak integritását.

A kooperáció a migráns válsággal kapcsolatban némileg ‘nyitottabb’ mint fegyveres konfliktusok idején. A migráció alapvetően nem a Mozgalom tevékenységei körébe tartozik (kivéve a lent említetteket), ám ha úgy látják, hogy van olyan terület, ahol más humanitárius szervezet nem segít vagy nem tud elég hatékonyan segíteni, ott ha lehet, aktivizálódnak a Mozgalom komponensei is.

#### **5. A migráns-helyzet humanitárius szemszögből**

A tevékenységek egyetlen célja tehát az elesettek segítése, semmi más megfontolás nem jön szóba a Mozgalom humanitárius tevékenységei kapcsán. Ezt a migrációs válsággal kapcsolatban, fentiek szerint, úgy lehet értelmezni, hogy a Mozgalom nem bátorítja a migrációt és annak ellenkezőjét sem teszi,<sup>22</sup> nem nyilvánít abban véleményt, hogy melyik állam hogyan kezeli a migrációs válságot, szívesen látja-e a migránsokat, lezárja-e a határait vagy nem, hanem arra koncentrálna, hogy azok az emberek, akik bajban vannak, kapjanak megfelelő ellátást és segítséget.

<sup>22</sup> ICRC – Activities for Migrants. (a továbbiakban: *ICRC Activities for Migrants*) ICRC-Geneva, September 2015. 2.

Utóbbi időben tapasztalhattuk, hogy a kérdéskörben önmagában a probléma megnevezése is politikai színezetet kapott. Az ICRC és az egész Mozgalom szóhasználatában migránsnak hívnak minden olyan személyt, aki a lakhelyét bármilyen okból elhagyni kényszerült: ebbe beletartoznak a menekültek, menedékesek, migránsok, gazdasági bevándorlók, függetlenül attól, hogy milyen okból indultak útnak és miért, merre tartanak, és függetlenül attól is, hogy bizonyos kategóriák nemzetközi védelemben részesülnek.<sup>23</sup> Az ICRC nézőpontjából, humanitárius szempontból az úton levő emberek mind ugyanazokkal a problémákkal szembesülnek: messze vannak otthonuktól, orvosi segítségre lehet szükségük, családtagok szakadnak el egymástól, nem értik az idegen ország nyelvét, a különösen érzékeny helyzetben levők – gyermekek, nők, terhes asszonyok, idősek stb. – még inkább ki vannak téve visszaéléseknek és még több figyelemre és segítségre szorulnak.<sup>24</sup>

A Mozgalom tevékenysége a migránsokkal kapcsolatban ezekre az igényekre igyekszik választ és segítséget adni, s ennek megfelelően alakul a hatóságokkal való párbeszédük is. A hatóságokkal való együttműködés ugyanúgy a bizalmi elven alapszik: ezek tehát négy szemközti megbeszélések, melyek tartalma nem kerül a nyilvánosság elé. Amennyiben az ICRC kritikát fogalmaz meg, azt csak az adott állammal osztja meg, és ennek is a lényege, hogy a migránsok segítése, ellátása, körülményei javuljanak. Ennek érdekében konstruktív javaslatokkal támogatja a hatóságok munkáját, saját tevékenységein kívül.

A migráns-válsággal kapcsolatban sok esetben látható volt, hogyan fizetődik meg a Mozgalom tagjainak alapelvekhez való ragaszkodása és mit ér a Mozgalomba vetett általános bizalom. A vöröskereszt embléma a világon a második legismertebb szimbólum. Érdekes tapasztalat volt, hogy a migránsok bárhonnán jöttek, rögtön bizalommal fordultak a vöröskereszt szervezetekhez, hiszen ismerték a szervezetet. Magyarországon ez a migráns-válsággal kapcsolatban többször is megmutatkozott: többször volt rá példa, hogy a migránsok kizárólag a Magyar Vöröskereszt munkatársaiban bíztak meg, mely sokszor érzékeny helyzetek konfliktusmentes megoldásához vezetett.

A migrációs válság súlyát jelzi az is, hogy októberben az ICRC elnöke és az ENSZ főtitkára egy közös nyilatkozatot adott ki,<sup>25</sup> melyben felhívták az államok figyelmét a mai konfliktusok okozta súlyos emberi következményekre, többek között arra, hogy a lakhelyüket elhagyók száma ebben az évben a legmagasabb a II. Világháború óta. Ilyen közös nyilatkozatra még nem volt példa, ismerve az ICRC – függetlenségét védendő – legendásan távolságtartó magatartását egyéb szervezetekkel. Ebben a helyzetben viszont világossá vált, hogy politikai megoldás kell, melyre való figyelemfelkeltés eszköze lehetett a közös nyilatkozat.

Általában elmondható, hogy a szíriai válságot az ICRC már évek óta a legsúlyosabb humanitárius problémának tartja, és ismételten felhívta az államok figyelmét erre a

<sup>23</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Policy on Migration, 2009.

<sup>24</sup> *ICRC Activities for Migrants* i. m..

<sup>25</sup> Ld. <https://www.icrc.org/en/document/conflict-disaster-crisis-UN-red-cross-issue-warning>

helyzetre.<sup>26</sup> A szíriai válság súlyos következményei<sup>27</sup> és általában a világszerte dúló konfliktusok okozta emberi szenvedés már-már elviselhetetlen mértéke, illetve az arra adott válasz elégtelensége volt az egyik fő téma a Humanitárius Világescústalálkozó előkészítő ülésein is.<sup>28</sup> Itt is arra hívták fel a politikai döntéshozók figyelmét, hogy a humanitárius szervezetek teljesen kapacitásaik határához értek, nem bírják azt a tempót, amit a konfliktusok által okozott igények diktálnak, és kiemelték, hogy az államoknak kell megoldaniuk a válságokat, politikai megoldást kell találniuk, ezt senki más nem teheti meg helyettük.<sup>29</sup> Ez a fajta figyelemfelhívás, a tény, hogy a súlyosság kérdésében kivétel nélkül mindegyik humanitárius szervezet egyetértett, és az a tényező, hogy már humanitárius szervezetek utalnak arra, hogy politikai-katonai megoldás nélkül nem lehet a humanitárius problémákat megoldani, rávilágít a helyzet egyediségére és komolyságára.

A migráció okozta humanitárius problémákra való válaszadásban fontos előnye a Mozgalomnak, hogy a Mozgalom, leginkább az ICRC és a nemzeti társaságok, már évtizedek óta jelen vannak Afganisztánban, Irakban, Szíriában, tehát azokon a területeken, ahonnan a migránsok indulnak. Ez azt jelenti, hogy a Mozgalomnak nagy tapasztalata van az ottani konfliktusokról, jól átlátják a problémákat, kulturális aspektusokat, tendenciákat. Ugyanúgy jelen van a Mozgalom, főként a nemzeti társaságokon keresztül, a tranzit-országokban és a célországokban, így a migránsok útvonalát teljesen lefedve tud az adott igényekre választ adni. Elmondható tehát, hogy migránsügyben a Mozgalom fő fegyvere, hogy jelen van a teljes migrációs útvonalon,<sup>30</sup> így át tudja hidalni a szakadékokat az egyes állomások között, mely főleg a segítségnyújtási és védelmi tevékenységekben nyilvánul meg, a lentiekben tárgyaltak szerint.

## 6. Konkrét tevékenységek migránsokkal kapcsolatban

Ami a migránsokkal kapcsolatos konkrét tevékenységeket illeti, a Mozgalom tagjai, jellegüktől és a feladat-megosztástól függően külön-külön típusú tevékenységeket végeznek.

<sup>26</sup> Szíriában a Mozgalom messze a legjelentősebb humanitárius szervezet, mely komoly veszteségeket is szenvedett a válságban: öt év alatt 58 munkatárs vesztette életét a konfliktusban, miközben emberek életét próbálták megmenteni. Ld. Peter Maurer, az ICRC elnökének beszéde a Szíriai Donorkonferencián Londonban, 2016. február 4. <https://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/syria>

<sup>27</sup> Néhány adat, mely a konfliktus súlyosságát jelzi: 8 millióan voltak kénytelenek elhagyni lakhelyüket, 12 millió ember szorul sürgős segísége, ötből négy szír szegénységben él és az alapellátási rendszer az összeomlás szélén áll. Ld. Syria crisis, ICRC <https://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/syria>

<sup>28</sup> Az előkészítő találkozók jelentései megtalálhatók itt: [https://www.worldhumanitariansummit.org/whs\\_Consultation\\_Reports](https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_Consultation_Reports)

<sup>29</sup> Ld. pl. World Humanitarian Summit, Regional Consultation for Europe and others (Budapest, 3-4 February 2015), Final Report: „Participants underscored the duty of governments to protect vulnerable groups and of all parties to a conflict to respect international humanitarian law (IHL)” (13. o.); „Use the Summit as a ‘cry for humanity’ to protect and preserve the dignity of people affected by conflict and disaster.” (uo.).

<sup>30</sup> *ICRC Activities for Migrants* i. m. 3.

A Magyar Vöröskereszt a Magyarországon 2015 őszén kialakult helyzetben főleg pszichológiai segítséget nyújtott, tisztálkodó szereket és elsősegélyt biztosított a menekültszállásokon és tranzitónákban; vizet, élelmiszersomagokat, higiéniai-, és gyermekápolási cikkeket, bébiételt, meleg ruhát és takarót osztott a déli és nyugati határok belépési és kilépési pontjain. Ezekon túl évek óta segélyadományokat juttat el idegenrendészeti őrzött szállásokra, menekülteket befogadó állomásokra és közösségi szállásokra, kísérő nélküli kiskorúak otthonába vagy más helyekre, illetve egészségügyi segítséget nyújt, ahol szükség van rá, továbbá segíti az egymástól elszakadt családtagok felkutatását, a családi kapcsolatok helyreállítását.<sup>31</sup>

Nagy előnyt jelentett a társ-nemzeti társaságokkal való meglévő jó kapcsolat, melyet arra tudtak felhasználni, hogy koordinálják a kerítés és/vagy a határ közelében a segítő tevékenységeiket, illetve tapasztalatokat cseréljenek. Így például a Horvát Vöröskereszthez küldtek szakértőket tapasztalat-csere végett. A Horvát Vöröskereszt elsősegélynyújtó csapata a röszkei külső gyűjtőponton segítette a Magyar Vöröskereszt munkáját, a hazai legnagyobb szervezet pedig sürgősségi segélycsapatot küldött a Horvát Vöröskereszt által üzemeltetett Slavonski Brod-i táborba. Az Osztrák Vöröskereszt szakértőt telepített magyar testvérszervezetéhez, hogy tapasztalatával segítse a szervezett ellátást.

A *Federáció* feladata főleg a nemzeti társaságok tevékenységeinek koordinálása. Magyarországon a Federáció sátrat adományozott, a sürgősségi segélyalapjából (Disaster Response Emergency Fund) 322.365 svájci frank értékű azonnali segítséget nyújtott a Magyar Vöröskereszt részére, melyből mintegy 72.000 ember ellátására készült fel a szervezet. Ezen túl fektető berendezésekkel felszerelt, szálláshely létesítésére alkalmas sátrakat, higiéniai és bébi ellátási cikkeket, tartós élelmiszereket, vízkészletet, ruhaneműket, elsősegélynyújtáshoz szükséges felszereléseket és egyéb segélycikkeket szereztek be a pénzalapból, feltöltötték készleteiket, hogy rugalmasan tudjanak reagálni a gyorsan változó körülményekre. Ezeket a tevékenységeket a Federáció segélyfelhívása is segítette, mellyel mintegy 3,5 millió svájci frank összegyűjtését célozták meg közel 120.000 ember több hónapig tartó ellátására. A megváltozott helyzet miatt az akció mintegy 29%-os lefedettséggel zárult, melyhez a Svéd, a Brit és a Holland Vöröskereszt szervezetek járultak hozzá jelentős adománnyal.

A Federáció a migrációs útvonal mentén a migránsok és menekültek ellátását folytatott 28 országnak hasonlóképpen nyújt segítséget. Legutóbb öt segélyfelhívást indítottak, többek között Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Macedónia és Görögország megsegítésére. Ezekben a napokban Londonban hívtak össze migrációs konferenciát, melyen 38 európai ország közel száz résztvevője képviselteti magát. A konferencia célja az egységes, koordinált Vöröskereszt–Vörösfélhold segélyműveletek megszervezése a tranzit és rendeltetési országokba érkezők részére mind a szociális segítségnyújtás, egészségügyi ellátás és családi kapcsolatok helyreállítása terén.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Forrás: [www.voroskereszt.hu](http://www.voroskereszt.hu), illetve Magyar Vöröskereszt írásbeli közlése. Ez úton köszönöm Szél Alicenak, a Magyar Vöröskereszt munkatársának az információt.

<sup>32</sup> Forrás: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org), illetve Magyar Vöröskereszt írásbeli közlése. Ez úton köszönöm Szél Alicenak, a Magyar Vöröskereszt munkatársának az információt.

Az ICRC migrációval kapcsolatos konkrét tevékenységei leginkább három csoportba sorolhatók: (i) családi kapcsolatok helyreállítása, (ii) fogvatartottak körülményeit védő, biztosító tevékenységek, (iii) elhunytak azonosításában, tisztességes eltemetésében való közreműködés. Az ICRC-nak általában a migráns-kérdésben nincs a Mozgalmon belül vezető szerepe, viszont vezető szerepe van az említett három területen. Mindhárom területen az ICRC-nak és a nemzeti társaságoknak már bőven van tapasztalata, kapcsolatai, melyeket jól tudnak kamatoztatni a migráns-helyzetben.

(i) *Családi kapcsolatok helyreállítása* (restoring family links). A migrációs helyzetben gyakran fordul elő, hogy az otthon maradt családtagok nem tudnak az útnak indultak sorsáról, vagy útközben veszítik el hozzátartozójukat. Ilyen esetekben, tekintetbe véve különösen azt, hogy a Mozgalomnak már nagy tapasztalata van a családi kapcsolatok helyreállításában fegyveres konfliktusok idején, és figyelemmel világméretű hálózatára, az ICRC és a nemzeti társaságok aktívan közreműködnek abban, hogy a családtagok megtalálják egymást.<sup>33</sup>

Fontos, hogy nemcsak lelki hatása van annak, ha nincs hírünk hozzátartozónkról, hanem gazdasági, jogi következményei is fontosak. Amennyiben a hozzátartozó elhunyt, a halál tényének megállapítása igen fontos, főleg azért, hogy a hozzátartozók bizonyosságot szerezzenek és eltemethessék szerettüket. Adminisztrációs és jogi szempontból pedig fontos a holtta nyilvánítás, özvegyi juttatások, öröklés miatt. A Mozgalom létrehozott egy Family Links Network-öt, melynek működtetésében az ICRC és a nemzeti társaságok is szerepet vállalnak. A Hálózat egyedülálló a világban, mert világméretű, és mert mind a nemzeti társaságok, mind az ICRC nagyon nagy tapasztalatot szereztek a keresésben, a nemzeti társaságok kapcsolatban vannak egymással, a migránsok a bizalmi elv miatt bíznak benne és hajlandóak megadni személyes adataikat, tudva, hogy az nem lesz kiszolgáltatva a hatóságoknak. Ez a know-how eredetileg fegyveres konfliktus idejére lett kialakítva, de adaptálták a migránsok különleges igényeire is.

A családi kapcsolatok helyreállításába sok minden beletartozik, így például: telefonálás lehetővé tétele; üzenetet írhatnak, melyet a vöröskereszt hálózata juttat el a címzettnek; keresési kérelmet adhatnak be, mely alapján a nemzeti társaság vagy az ICRC keresést indít az eltűnt családtag iránt; egyes személyek regisztrálása hogy megelőzzék az eltűnésüket; családgyejesítésben segítség; hatóságoknak segítenek eltűnt migránsok megtalálásában.

Az ICRC ezen kívül létrehozott egy honlapot kifejezetten a migráció okozta helyzetre Trace the Face néven,<sup>34</sup> melynek segítségével migránsok fotókat tölthetnek fel és azok alapján beazonosíthatják családtagjukat és kapcsolatot teremthetnek velük.

Nagy a hangsúly azon, hogy általában a Keresőszolgálat esetében az adatokat bizalmasan kezelik, és csak beleegyezésükkel továbbítják hatóságoknak vagy akár annak is, akit megtaláltak. Ezért van az, hogy a Magyar Vöröskereszt Keresőszolgálatának

<sup>33</sup> ICRC *Activities for Migrants* i. m. 6–7.

<sup>34</sup> <http://familylinks.icrc.org/europe/en/Pages/Home.aspx>

irataiba a szervezet tevékenységének jellege miatt igazából a magyar hatóságok sem tekinthetnek bele (kivéve bírósági megkeresést). A migrációs helyzetben azonban sokszor a nemzeti társaságok a hatóságokkal együttműködésben végzik a keresést. Megjegyzendő, hogy az ICRC dokumentumaiba a hatóságok egyáltalán nem tekinthetnek bele (itt bírósági megkeresés esetén sem).<sup>35</sup>

A folyamat másik végén, az otthonmaradt vagy egyéb családtagoknak is segítenek a szeretteik elvesztésével járó helyzet elviselésében. Halál esetén biztosítani kívánják, hogy a holtakat azonosítsák, megfelelő temetést biztosítsanak vagy kiadják a holttestet, kiállítják a halotti bizonyítványt, értesítik a honos hatóságokat vagy családtagokat (ez sokszor a Mozgalmon keresztül működik).

(ii) *Fogvatartottak látogatása.* Az ICRC hagyományosan komoly feladatot lát el ebben a kérdésben. A külföldiek egy külön védendő kategória fegyveres konfliktus esetén, és ezeket a személyeket az ICRC régóta látogatja. Sok esetben egyéb fogvatartottak is voltak ugyanezen fogvatartó helyeken, ilyenkor az ICRC delegáltjai sokszor őket is látogatják emberiességi és gyakorlati megfontolásból (ti. nagy felháborodás lenne a börtönben, ha a cellatársakat nem látogatnák). Amennyiben a nemzeti társaságok látogatnak migrációval összefüggésben fogvatartott személyeket, az ICRC támogatást nyújt a nemzeti társaságoknak jó gyakorlat átadásával, tapasztalatcserével, képzésekkel.

A fogvatartottak látogatásának fő célja a fogvatartás körülményeinek ellenőrzése, a fair eljárás elve érvényesülésének figyelemmel követése és az egyéb nemzetközi jogi szabályok betartása, különös tekintettel a non-refoulement szabályára, kapcsolat biztosítása a külvilággal, családtagoknak üzenetek továbbítása.<sup>36</sup> Itt is fő elv a bizalmas és konstruktív párbeszéd a fogvatartó hatalommal: bizalmas, tehát a látogatások eredményét nem oszthatja meg a sajtóval sem az ICRC, sem az állam, csak azt a tényt lehet nyilvánosságra hozni, hogy az ICRC látogatja a fogvatartottakat. Konstruktív, tehát a cél a fogvatartottak körülményeinek javítása konstruktív javaslatokkal, segítség felajánlásával. Az ICRC úgy gondolja, hogy a migránsok fogvatartása csak utolsó lehetőség kellene hogy legyen, mert a közigazgatási fogvatartás nagyon súlyos hatással van a fogvatartottak lelki állapotára, hiszen bizonytalan az eljárás, aggódnak a jövőjük

<sup>35</sup> Az ICRC esetében komolyabb jogi alapja van annak, hogy a hatóságok nem tekinthetnek be a dokumentumokba. Sok esetben az ICRC-képviselőt székhely-megállapodást köt a fogadó állammal, mely diplomáciai kiváltságokat és mentességeket biztosít a képviselőnek, köztük a dokumentumok sérthetlenségét. Az ICRC-nak hasonló megállapodása van nemzetközi bíróságokkal és törvényszékekkel, sőt, az ICRC nemzetközi törvényszékekkel szemben fennálló immunitását szokásjogi normának ismerik el. Ld. pl. JEANNET i. m. 403–425.; ICTY, *The Prosecutor v. Blagoje Simic, Milan Simic, Miroslav Tadic, Stevan Todorovic, Simo Zaric*, IT 95-9. PT, in the Trial Chamber, Decision of 27 July 1999; a Nemzetközi Büntetőbíróság Eljárási és Bizonyítási szabályai is rögzítik, hogy „The Court shall regard as privileged, and consequently not subject to disclosure, including by way of testimony of any present or past official or employee of the International Committee of the Red Cross (ICRC), any information, documents or other evidence which it came into the possession of in the course, or as a consequence, of the performance by ICRC of its functions under the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement” (73. szabály, 4. bekezdés, in: Rules of Procedure and Evidence).

<sup>36</sup> *ICRC Activities for Migrants* i. m. 5.

miatt, elveszítették családtagjaikat.<sup>37</sup> A fogvatartásnak szükségesnek, ésszerűnek és arányosnak kell lennie. Mivel az adminisztratív fogvatartás nem büntető célzatú, az ICRC véleménye szerint olyan szabadnak kell lennie, amennyire lehet, pl. ha nem is lehet szabadon ki-be járkalni, az intézményen belül lehetőség szerint szabad legyen a mozgás.

(iii) *Elhunytak azonosítása, tisztességes temetés.* A migráns útvonalakon sajnos nagyon nagy számban történik halálozás. Az adott hatóságok nem mindig tudnak lépést tartani a feladatokkal és nagyon nagy terhet rónak rájuk a halottak azonosításával, a holttestek szállításával/kiadásával vagy a tisztességes eltemetésükkel járó feladatok. Az ICRC igyekszik segíteni a hatóságok munkáját többek között a nemzetközi hálózata és szakértelme nyújtásával.<sup>38</sup>

A holttestek azonosítása igen időigényes és sziszifuszi munka, és olyan körülmények nehezítik, mint a kiinduló ország hatóságaival való kapcsolatfelvétel, az otthon maradt rokonoktól DNS mintát kell venni az azonosításhoz, adatbázis felállítása és működtetése mely lehetővé teszi az olyan információk megosztását, amely szükséges az azonosításhoz stb.<sup>39</sup>

A fenti tevékenységeken túl természetesen a Mozgalom komponensei a klasszikus segélyezést is végzik, leginkább a nemzeti társaságokon keresztül a migrációs útvonalon pl. víz, élelem, takaró, nyújtásában. A nemzeti társaságok szoros kapcsolatot igyekeznek ápolni a migránsokkal vagy azok képviselőivel, hogy tudják, mire van szükségük.

Fentiekén kívül nyilvánvalóan a migrációs kérdésekkel kapcsolatban is a Mozgalom komponensei törekszenek a hatóságokkal való párbeszédre. Az államokkal való szoros együttműködés során fontos tényező, hogy az államok felelősek elsődlegesen a területükön és joghatóságuk alatt levő személyek biztonságáért. Az ICRC tehát csupán felhívja figyelmüket kötelezettségeikre a bizalmas párbeszéd során, vagy éppen segítséget ajánl. A párbeszéd célja annak biztosítása, hogy az államok biztosítsák a migránsok biztonságát, emberi méltóságának megőrzését és enyhítsenek a szenvedésükön.

<sup>37</sup> ICRC *Activities for Migrants* i. m. 5.

<sup>38</sup> ICRC *Activities for Migrants* i. m. 7.

<sup>39</sup> Ld. pl. <https://www.icrc.org/en/document/resources-commitment-needed-care-for-migrants>

