

KIADATÁS VAGY MENEDÉKJOG?

SZÉP ÁRPÁD
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezető

A címben feltett kérdés az érintett személyeken, szakmai szervezeteken kívül a szélesebb értelemben vett szakmát, a sajtót, a közvéleményt egyaránt foglalkoztatja. Kiadja-e az Egyesült Királyság Julien Assange WikiLeaks-alapítót Svédországnak?¹ Vajon kiadja-e Oroszország az Egyesült Államoknak a titkos információkat kiszivárogtató Edward Snowdent?² Kiadja-e Franciaország Kazahsztánnak a sikkasztással vádolt, ellenzéki kritikákat megfogalmazó bankvezért, politikust Mukhtar Abljazovot?³ E példákból is látszik, hogy a címbeli kérdés ritkán dönthető el egyse-

¹ „Elutasította szerdán a brit Legfelsőbb Bíróság Julian Assange-nak, a bizalmas amerikai diplomáciai sürgönyöket százezrével kiszivárogtató WikiLeaks portál alapítójának fellebbezését svédországi kiadatása ellen.” (Forrás: www.atv.hu; Kiadatás: A Legfelsőbb Bíróság elutasította Assange fellebbezését; http://www.atv.hu/kulfold/20120530_a_legfelsobb_birosag_elutasította_assange_fellebbezeset; letöltés ideje: 2014. január 21.)

² „Snowden útja során megállt Moszkvában. Washington haladéktalanul követelte Oroszországtól a volt ügynök kiadatását. De nagyon kevés a valószínűsége annak, hogy a kérést teljesítik.” (Forrás: www.hungarian.rur.ru; Edward Snowden repülésre készen; http://hungarian.ruvr.ru/2013_06_24/Edward-Snowden-repulesre-keszen/; letöltés ideje: 2014. január 21.)

³ „A kazah ellenzéki politikust Cannes-tól nem messze vették őrizetbe szerdán, és elképzelhető, hogy Párizsba viszik. Ahhoz ugyanis bírósági döntés kell, hogy kiadják őt akár Oroszországnak, akár Kazahsztánnak.” (Forrás: www.hu.euronews.com; Letartóztatta Mukhtar Abljazovot a francia rendőrség; <http://hu.euronews.com/2013/08/01/letartoztatta-mukhtar-abljazovot-a-francia-rendorseg/>; letöltés ideje: 2014. január 21.) Az első fokú francia döntés az Ukrajnába vagy Oroszországba történő kiadhatóságot állapította meg, Kazahsztánban (francia-kazah kiadatási egyezmény hiányában) nem. „A bíróság szerint Oroszország kiadatási igénye élvezhet elsőbbséget. A BTA banknak Kazahsztánon kívül Oroszországban és Ukrajnában is volt leánybankja. Franciaországnak Oroszországgal és Ukrajnával van kiadatási egyezménye, Kazahsztánnal viszont nincs.” (Forrás: www.nol.hu; Francia bíróság: Abljazov kiadható; http://nol.hu/kulfold/francia_birosag__abljazov_kiadhato; letöltés ideje: 2014. január 21.) Később azonban a Semmitőszék helyt adva Abljazov fellebbezésének egy másik bíróságot utasított az eljárás megismétlésére. „Mukhtar Abljazov, egy menekülőben lévő korábbi kazah bankár és politikai aktivista, sikerrel fellebbezett a francia bírósági döntéssel szemben, amely alap-

rűen, mert a szuverén hatalmának korlátját már nem csak egy másik szuverén jelentheti, hanem más, jellemzően nemzetközi jogi eredetű kötelezettségek is.

A kiadatás szabályozásának alapjai a jogintézmény kialakulása óta változatlanok maradtak: az állami főhatalom a fennhatósága alá tartozó személyek feletti hatalmát azt követően is fenn kívánja tartani (vagy egyes esetekben meg kívánja szerezni), hogy az érintett személyek kikerültek az állam területéről. Ez a gondolat jelenik meg a kiadatás modern jogintézményének alapját adó, az európai kiadatásról szóló 1957. december 13-i párizsi egyezményben⁴ (a továbbiakban: kiadatási egyezmény) is, amelynek 1. cikke alapján a szerződő feleket kiadatási kötelezettség terheli.⁵

A kiadatás legtöbb feltétele, korlátja a célhoz kötöttségből fakadóan büntetőjogi szempontú, és alapvetően az elkövetett cselekmény valamely jellemzőjéhez (bűncselekményi minősítés, megfelelő súlyosság és jelleg, elkövetés helye, ideje, elbírált volta stb.) köthető.⁶ Bizonyos esetekben azonban *akkor is meg kell tagadni a kiadatási kérelem teljesítését, ha az elkövetett cselekmény megfelel az összes fenti szempontnak*, ám egyéb tényezők, mindenekelőtt az érintett személy kiadatást követően várható sorsa (pl. a rá váró eljárás, a kiszabható büntetés jellege) miatt a kiadatás egyéb feltételei nem teljesülnek.

E tanulmány ezen egyéb feltételek közül a menekültügyi relevanciával bírók vizsgálatára szorítkozik a magyar jogrendszer keretein belül. (Menekültügyi relevanciával bírhat annak a bűncselekménynek a politikai jellege, amely miatt az érintett személy kiadását kéri, azonban ez a körülmény – értelemszerűen – az elkövetett cselekményhez kötődik, és mint ilyen, kívül esik e tanulmány fókuszán.)

ján kiadhatták volna Oroszországnak.” (Forrás: www.ft.com; Egykori kazah bankár sikeres fellebbezése a Franciaországból való kiadatásával szemben; <http://www.ft.com/cms/s/0/8dab907c-bff1-11e3-b6e8-00144feabdc0.html#axzz38ep2Tk00>; letöltés ideje: 2014. július 27.) Ugyanakkor Olaszországban komoly belpolitikai felháborodást keltett, hogy az említett személy feleségét és gyermekét, akik legalisan tartózkodtak az országban, rendkívüli kiadatás keretében kiadták, és csak az akció jogellenességét megállapító vizsgálatok lezárását követően, 2013 decemberében térhettek vissza Olaszországba, ahol később menedékjogot kaptak. Antonio CRUZ: A Franciaországban kiadatásra váró kazah disszidens családtagjai menedékjogot kaptak Olaszországban. *Migration News Sheet*, 2014. május 16.

⁴ Magyarországon kihirdette az 1994. évi XVIII. törvény, hatályos 1994. április 6-tól.

⁵ „A Szerződő Felek kötelezik magukat, hogy az ebben az Egyezményben megállapított rendelkezések és feltételek szerint kiadják egymásnak azokat a személyeket, akik ellen a megkereső Fél igazságügyi hatóságai büntetőeljárást folytatnak, vagy akiknek az említett hatóságok a körözését rendelték el büntető ítélet vagy biztonsági intézkedés végrehajtása végett.”

⁶ Így például a kiadatási egyezmény 2–5. és 7–10. cikkei alapján meg lehet, illetve meg kell tagadni a kiadatás teljesítését, ha a cselekmény, ami miatt az érintett személyt kiadni kéri, nem bűncselekmény; vagy bűncselekmény, de nem ér el egy bizonyos súlyosságot (nem szabadságvesztéssel, vagy csak rövid idejű szabadságvesztéssel büntetendő); vagy ha ezek teljesülnek ugyan, de a cselekmény politikai vagy katonai jellegű; ha a cselekményt részben, vagy egészben a megkeresett ország területén követték el; a cselekmény miatt az érintett személyt már jogerősen elítélték, vagy a bűncselekmény már elévült.

2. A kiadatás menekültügyi relevanciával bíró korlátai

2.1. Nemzetközi jogi korlátok

A kiadatás és a menekültügy kapcsolatát keresztutalások és hivatkozások révén mindkét jogterület szabályozza. Egyrészt már maga a kiadatási egyezmény is tartalmazza a 3. cikk (2) bekezdésében, hogy „Ugyanez a szabály [a kiadatás megtagadása] vonatkozik arra az esetre, ha a megkeresett Fél alapos okkal feltételezi, hogy egy köztörvényi bűncselekmény miatt a kiadatási kérelmet azzal a céllal terjesztették elő, hogy egy személy ellen *faja, vallása vagy nemzetisége, illetve politikai meggyőződése* miatt büntetőeljárást folytassanak vagy büntetést szabjanak ki, vagy hogy e személy helyzete ezen okok bármelyike miatt súlyosabbá válik”.

Ez egyértelmű utalás a menekültekről szóló 1951 évi genfi egyezményre (a továbbiakban: genfi egyezmény),⁷ amelynek menekült-definíciója szintén tartalmazza a faji, vallási, nemzetiségi, illetve politikai meggyőződés miatti üldözést.⁸ A 33. cikk (1) bekezdésében foglalt kiutasítás, vagy visszaküldés (refoulement) tilalma szerint pedig „egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”)⁹ a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.” (Tény, hogy ez a tilalom nem abszolút jellegű, ugyanezen cikk (2) bekezdése kivételeket fogalmaz meg alóla.¹⁰)

A kiadatási és a genfi egyezményekkel összhangban a terrorizmus visszaszorításáról szóló, Strasbourgban, 1977. január 27-én kelt egyezmény¹¹ is kiveszi a kiadatási kötelezettséggel érintett ügykörökből azokat, amelyekben alapos okkal feltételezhető,

⁷ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény; Magyarországon kihirdette az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

⁸ Genfi egyezmény I. cikk A pont: Menekült az, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott féltelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való féltelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való féltelmében nem akar oda visszatérni.”

⁹ Célszerű leszögezni, hogy az adott országba való visszaküldés szempontjából nincs különbség a kiutasítás, vagy a kiadatás között. Ha adott személy adott országba való kiutasítása tilos, akkor a kiadatása is, hiszen ellenkező esetben a kiadatás rejtett kiutasítást valósítana meg. Akár úgy is fogalmazhatnánk, hogy a visszaküldés a legtágabb kategória, ami magában foglalja mind a kiutasítást, mind a kiadatást.

¹⁰ A jelen rendelkezésből folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.

¹¹ Magyarországon kihirdette a 1997. évi XCIII. törvény.

hogy a kiadatási kérelem valódi célja az érintett faja, vallása, nemzetisége vagy politikai meggyőződése miatti büntetőeljárás lefolytatása.¹²

Mind a kiadatásra, mind a menedékjogra kiterjedően érvényesül az Emberi Jogok Európai Egyezményének¹³ (a továbbiakban: EJEE) 2. cikke, amely – eredetileg ugyan nem abszolút jelleggel, de¹⁴ – az élethez való jog kapcsán véd a halálbüntetéssel szemben, valamint abszolút, kivételt nem tűrő jelleggel a 3. cikke, amelynek értelmében „senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”. Az EJEE értelmezésére jogosult *Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) több évtizedes gyakorlata alapján a visszaküldés, kiutasítás, kiadatás sem járhat azzal, hogy az érintett személy az említett atrocitások áldozatává váljon*.¹⁵ Az EJEB kapcsolódó gyakorlata során rendre hangsúlyozza, hogy egy részes állam általi kiadatás ütközhet a 3. cikkben foglalt tilalomba, és így felvetheti az adott állam egyezmény szerinti felelősségét, ha megalapozottan feltételezhető, hogy a kérdéses személynek kiadatása esetén a kiadatást kérő országban a 3. cikkben foglalt bánásmód valós veszélyével kellene szembenéznie. A veszély meglétét elsődlegesen azon tények értékelésével kell elvégezni, amelyeket a kiadó állam tud, vagy tudnia kellene a kiadatás időpontjában.¹⁶

¹² „Jelen Egyezmény egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy kötelezettséget teremt a kiadatásra, amennyiben a megkeresett Állam alapos okkal feltételezheti, hogy az 1. vagy 2. Cikkben említett bűncselekmények miatt a kiadatási kérelmet azzal a céllal terjesztették elő, hogy egy személy ellen faja, vallása vagy nemzetisége, illetve politikai meggyőződése miatt büntetőeljárást folytassanak le, vagy büntetést szabjanak ki, vagy hogy e személy helyzete ezen okok bármelyike miatt súlyosabbá váljon.”

¹³ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény; Magyarországon – az első hét kiegészítő jegyzőkönyvével együtt – a 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

¹⁴ Az EJEE 6. kiegészítő jegyzőkönyve fogalmazta meg a halálbüntetés tilalmát békeidőben és a 13. kiegészítő jegyzőkönyv terjesztette ki a tilalmat háború esetére is, abszolút jellegűvé téve azt. Utóbbit Magyarországon a 2004. évi III. törvény hirdette ki.

¹⁵ Így például az EJEB a Kasymakhunov v. Oroszország (Kérelem száma: 29604/12) ügyben 2013. november 14-én hozott és 2014. március 24-én jogerőre emelkedett döntésében elmarasztalta Oroszországot a 3. cikk megsértése miatt azért, mert a hatóságok nem tudták megvédeni a kérelmezőt a kínzás és embertelen bánásmód valós és közvetlen kockázatától, mivel nem akadályozták meg erőszakos elszállítását Oroszországból Üzbegisztánba, és az incidenssel kapcsolatos hatékony nyomozás hiánya miatt. (Forrás: EJEB jogesettára, a továbbiakban: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-128055>; letöltés ideje: 2014. április 27.)

Az EJEB a M.B. v. Bulgária (Kérelem száma: 59297/12) ügyben 2014. március 25-én hozott és 2014. június 25-én jogerőre emelkedett döntésében elmarasztalta Bulgáriát a 3. cikk megsértése miatt azért, mert megállapították, hogy a csecsen nemzetiségű, fegyveres felkeléssel vádolt ügyfél Oroszországnak való kiadása esetén a kínzás, kegyetlen bánásmód valós kockázatával kellene szembenéznie. A bolgár hatóságok és bíróságok annak ellenére döntöttek az ügyfél kiadhatósága mellett, hogy az ügyfelet korábban Lengyelország és Németország is menekültként ismerte el. Az EJEB nem fogadta el az orosz Legfőbb Ügyész által kínált garanciákat. (Forrás: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=002-9393>; letöltés ideje: 2014. július 27.)

¹⁶ HUDOC: Mamatkulov és Askarov v. Törökország; kérelem számok: 46827/99 és 46951/99; idézi többek között az Urimov v. Oroszország ügy (Kérelem száma: 17455/11). (Forrás: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113126>; letöltés ideje: 2014. július 27.)

A fenti védelmet az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) is biztosítja.¹⁷

2.2. Nemzeti jogi korlátok

Fenti forrásokkal összhangban fogalmaz a magyar Alaptörvény is. A III. cikk (1) bekezdésének első mondata értelmében „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.” XIV. cikk (2) bekezdése alapján pedig „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

A kiadatás fő jogszabályi kereteit Magyarországon jelenleg a nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nbjt.) jelöli ki, amely alapján főszabály szerint meg kell tagadni a menekült kiadatását, illetve ha kiadni kért személy menedéket kér, a kiadási letartóztatás maximális időtartama a menekültügyi eljárás jogerős befejezését figyelembe véve hosszabbodik meg.¹⁸

Másik oldalról, a fentiekhez illeszkedve, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 2. § c) pontja értelmében a menedékjog: jogcím Magyarország területén való tartózkodásra, egyidejű védelem a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen, és a Met. 3. § (2) bekezdése alapján a Magyarország által menekültként, oltalmazottként,¹⁹ valamint menedékesként *elismert személy menedékjogot élvez.*

¹⁷ Az Európai Unió Alapjogi Charta 19. cikk (2) bekezdése szerint „*Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.*” Az Alapjogi Charta a Lisszaboni Szerződéshez fűzött nyilatkozatként azzal együtt lépett hatályba 2009. december 1-jén, és így az uniós – valamint ebből eredően a magyar – jog része.

¹⁸ Nbjt. 14. § (1) Meg kell tagadni a menekült kiadatását, kivéve, ha azt a menedékjogról szóló törvényben meghatározott biztonságos harmadik ország kéri.

(2) A menedékes, a befogadott, valamint a menekültkénti, illetve menedékeskénti elismerését kérő külföldi annak az államnak, ahonnan elmenekült, nem adható ki.

(3) Abban az esetben, ha a kiadni kért személy menekültkénti, illetve menedékeskénti elismerését kéri, illetve menedékjogi eljárása van folyamatban, a 22. § (1) bekezdésében meghatározott kiadási letartóztatás, illetve a 23. § (3) bekezdés szerint elrendelt ideiglenes kiadási letartóztatás határideje – a menedékjogi eljárás jogerős befejezését figyelembe véve – oly módon hosszabbodik meg, hogy a menekültkénti vagy menedékeskénti elismerés megtagadását követően legalább negyven nap álljon rendelkezésre a kiadatás ügyében való döntésre és a kiadott személy átadására. A kiadási, illetve ideiglenes kiadási letartóztatás időtartama azonban ebben az esetben sem haladhatja meg a letartóztatás kezdetétől számított huszonnégy hónapot.

¹⁹ A két jogállás megszerzésére okot adó körülmények között a különbséget az ún. genfi okokkal (faji, nemzetiségi, vallási, politikai okok, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás) való kapcsolat teremti meg. Ha fennáll a kapcsolat a jogsérelem és a genfi okok legalább egyike között, akkor üldöztetésről beszélünk és menekültkénti elismerésnek van helye, ilyen kapcsolat, ún. nexus hiányában súlyos sérelemtől. A Met. 61. §-ához fűzött miniszteri indoklás szerint: „Mivel a súlyos sérelem minden esetben olyan súlyos jogsértést jelent, amely üldözésnek tekintendő, a menekültügyi hatóság minden ügyben köteles megvizsgálni, hogy nem található-e kapcsolat a súlyos sérelem és valamelyik genfi ok között. Amennyiben ilyen kapcsolatot állapít meg, a kérelmezőt menekültnek kell elismerni,

Az ún. kvalifikációs irányelv²⁰ óta a menedékjog integráns részét képezi a kiegészítő védelem, a magyar jogi terminológiában az oltalmazott jogállás. Oltalmazottként a Met. 12. §-a alapján azt a külföldit kell elismerni, akit súlyos sérelem²¹ fenyeget. A Met. 17. § (1) bekezdése alapján – néhány, a kutatás témája szempontjából irreleváns kivételtől eltekintve – *az oltalmazottakat a menekültek jogai illetik meg, így a kiadatással szembeni védelem számukra is egyaránt biztosított* a Met. és az Nbjtv. alapján.²²

A fenti nemzetközi és nemzeti jogszabályok alkotják egymást erősítve – nem egy esetben lényegében egymást ismételve – a vázát annak a rendszernek, amely elejét kívánja venni annak, hogy akit üldöztetés, vagy súlyos sérelem fenyeget, az kiadatásra kerüljön olyan országba, ahol ezek a jogsérelmek fenyegetnék. E terminológiák – üldöztetés és súlyos sérelem – ugyan a menedékjogból származnak, de a fentiek alapján egyértelmű, hogy ami a menekültügyben súlyos sérelemnek, vagy üldöztetésnek minősül, az a kiadatás során is minden esetben akadályt kell, hogy jelentsen.

Fentieket összegezve megállapítható, hogy meg kell tagadni azon személyek kiadatását:

- akiket hazájukban fajuk, nemzetiségük, vallásuk, politikai meggyőződésük vagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozásuk miatt üldöztetés fenyeget;
- akiket hazájukban halálbüntetés, kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés (tehát súlyos sérelem) fenyeget.

3. A kiadatási és a menekültügyi eljárás „párhuzamossága”

A kiadatási eljárás szempontjából nézve a menekültügyi eljárással kapcsolatos relációt, három nagyobb esetkör azonosítható (a második esetkör tekintetében két al-esettel).

ezáltal biztosítva, hogy az oltalmazott jogállás valóban kiegészítő védelem marad, és bevezetése nem eredményezi a genfi egyezményben foglalt védelem lerontását.”

²⁰ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról; jelenleg ennek az irányelvnek a módosított, új változata érvényesül, a Tanács és az Európai Parlament 2011/95/EU irányelve (a továbbiakban: új kvalifikációs irányelv). Magyarországon a Met. 2008. január 1-jei hatálybalépésével történt meg az átültetése.

²¹ A Met. 61. §-a alapján súlyos sérelemnek tekintendő

- a) a halálbüntetéssel fenyegetés;
- b) a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása;
- c) a polgári személy életének vagy testi épségének súlyos fenyegetettsége, amely nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus során alkalmazott megkülönböztetés nélküli erőszak következménye.

²² Az Nbjtv. alapján kifejezett, egyértelmű módon csak a súlyos sérelem első két esete jelent védelmet, azonban nehéz elképzelni olyan esetet, amely a harmadik, ún. c) pontos fenyegetettséget megvalósítja, de nem meríti ki ugyanakkor a b) pontban foglaltakat is. Ehhez ugyanis azt kellene kijelenteni, hogy elképzelhető olyan eset, amikor adott személy élete, testi épsége a pusztá ott-tartózkodás miatt veszélyben van, de ez nem minősül kegyetlen, embertelen bánásmódnak.

3.1. Már befejezett menekültügyi eljárásban biztosított menedékjog

Ha a kiadatási eljárást megelőzően már megszületett a menedékjogot biztosító döntés, a kérdés egyszerűen megválaszolható, az Nbjt. már idézett 14. § (1) bekezdése alapján *tilos a menekült* – és a korábbiakban említettek miatt az oltalmazott – *kiadatása*. Eljárási szempontból ugyanakkor nem kizárt az, hogy a kiadatási kérelemben foglalt, vagy ahhoz kapcsolódó információk alapján a menekültügyi hatóság megindítsa hivatalból a státusz-visszavonási eljárást. Ha a visszavonási eljárás azzal ér véget, hogy a korábban biztosított menekült, vagy oltalmazott jogállást a hatóság a Met. 11. § (2) bekezdésének valamely pontja alapján jogerősen visszavonja, akkor a korábban említett kiadatási tilalom már nem él, hiszen az érintett személy már nem menekült.

A fennálló menekült, vagy oltalmazott jogállás, mint a kiadatás akadálya alóli *egyetlen kivétel* az Nbjt. 14. § (1) bekezdése alapján, ha a kiadatást a Met.-ben meghatározott *biztonságos harmadik ország*²³ kéri. A biztonságos harmadik ország „státusz” egyedi ügyenként vizsgálendő, és a Met.-ben meghatározott feltételrendszer teljesítését foglalja magában.

Amennyiben ezeket a feltételeket teljesíti a kiadatást kérő harmadik – tehát nem a származási – ország, úgy a Met. értelmében biztonságos harmadik országnak minősül és számára akár az elismert menekült (vagy oltalmazott) is kiadható. A jogintézmény „érdekessége”, hogy ebben az esetben, mivel a menekültügyi eljárás az elismeréssel már jogerősen befejeződött, azt a *minősítést*, hogy a konkrét ügyben a kiadatást kérő ország a Met. említett feltételeit teljesíti-e, nem a menekültügyi hatóságnak, hanem a *kiadatási ügyben eljáró szervezetnek kell elvégeznie*. Természetesen beszerezhetik a menekültügyi hatóság véleményét, ugyanakkor erre vonatkozóan semmiféle kötelezettség nem érvényesül, illetve a menekültügyi hatóság esetlegesen szerzett véleménye sem köti a kiadatási ügyben eljáró szervezetet, személyeket.

3.2. A kiadatási eljárás során folyamatban lévő menekültügyi eljárás

Ha a jogerős menekültügyi döntés a kiadatási eljárás folyamán még nem született meg, az Nbjt. 14. § (3) bekezdése érvényesül, tehát a kiadatás végrehajtásával meg

²³ A Met. 2. § i) pontja alapján biztonságos harmadik ország: az az ország, amelyre vonatkozóan a menekültügyi hatóság meggyőződött arról, hogy a kérelmező az alábbi elvekkel összhangban lévő bánásmódban részesül:

ia) az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási okból, nemzeti hovatartozása, valamely társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződés miatt, illetve nincs kitéve súlyos sérelem veszélyének;

ib) a genfi egyezményrel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;

ic) elismerik és alkalmazzák a nemzetközi jog azon szabályát, amely szerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve; és

id) a menekültkénti elismerés kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültkénti elismerés esetén biztosított a genfi egyezményrel összhangban álló védelem.

kell várni, amíg a menedékjog iránti kérelem jogerősen elutasításra kerül.²⁴ Kivételet képez ez alól a kiadatásnak az a speciális esete, amikor az Európai Unió tagállamai között, az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvényben foglalt európai elfogatóparancs alapján történik.²⁵ Önmagában a konkrét jogszabályhelyből rendkívül nehéz lenne kihüvelyezni a norma értelmét, elvileg jelenthetne egyszerű értesítési kötelezettséget, anélkül, hogy megváltoztatná a menekültügyi és az átadási eljárások közötti prioritást, a norma tényleges értelme – sajnálatos módon – csak a törvény-tervezethez fűzött miniszteri indoklásból derül ki egyértelműen. Eszerint: „Ha az a személy, akivel szemben európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, menekültkénti vagy menedékeskénti elismerését kéri, a menekültügyi eljárás nem lehet akadály a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság részére – határidőn belül – történő átadásának. Az Európai Unió tagállamai egymás közötti viszonyaikban biztonságos származási országnak minősülnek. Figyelemmel arra a tényre, hogy az európai elfogatóparancs jogintézménye kizárja a politikai elem jelenlétét az átadási eljárásban, a keresett személy menedékjog iránti kérelme nem akadályozhatja meg az európai elfogatóparancs határidőben történő végrehajtását és a személy átadását a tagállami kibocsátó igazságügyi hatóságnak. Ezért a Javaslat úgy rendelkezik, hogy ha az a személy, akivel szemben európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, menekültkénti vagy menedékeskénti elismerését kéri, az átadása esetén a menekültügyi eljárást fel kell függeszteni, és azt akkor kell folytatni, ha a személy Magyarország területére visszatér.”

Tehát európai elfogató parancs esetén, annak érdekében, hogy a menekültügyi eljárás sem akadály, sem hátráltatója ne legyen a büntetőeljárásnak, a menekültügyi eljárást fel kell függeszteni. Ennek eredményeként, ha az európai elfogatóparancs alapján sor kerül az átadásra, és az elfogatóparancsot kiadó tagállamban szabadságvesztésre ítélik a külföldit, akkor magyar menekültügyi eljárás évekig fel lehet függesztve. Ahelyett például, hogy az elfogató parancsot kiadó tagállam elvállalná a menekültügyi eljárás lefolytatásáért való felelősséget. Megjegyzésre érdemes továbbá, hogy a norma alapját képező elvi álláspont, miszerint az egyes tagállamok biztonságosak, időközben megdönthető vélelemmé változott.²⁶

²⁴ Nbjtv. 14. § (3): Abban az esetben, ha a kiadni kért személy menekültkénti, illetve menedékeskénti elismerését kéri, illetve menedékjogi eljárása van folyamatban, a [...] kiadási letartóztatás, illetve a [...] ideiglenes kiadási letartóztatás határideje – a menedékjogi eljárás jogerős befejezését figyelembe véve – oly módon hosszabbodik meg, hogy a menekültkénti vagy menedékeskénti elismerés megtagadását követően legalább negyven nap álljon rendelkezésre a kiadás ügyében való döntésre és a kiadott személy átadására.

²⁵ A törvény 17. §-a értelmében: [h]a a keresett személy menekültkénti vagy menedékeskénti elismerését kéri, a bíróság haladéktalanul értesíti a menekültügyi hatóságot arról, hogy a keresett személlyel szemben átadási eljárás van folyamatban.

²⁶ Az Európai Emberi Jogi Bíróság a 2011. január 21-én kelt, az *M.S.S. v. Belgium és Görögország* ügyben (kérelem száma: 30696/09) hozott döntésében meg is döntötte a vélelmet, amikor megállapította, hogy Belgium megsértette az EJEE 3. cikkét azzal, hogy az afgán állampolgárt visszaküldte Görögországba és emiatt a belga államot – a költségek és kiadások megtérítésén felül – 24.900 euró

Alapelvi szinten rendezett tehát – az európai elfogatóparancs fentiek szerint speciális esetét ide nem értve – mindkét esetkór: ha a kiadatási kérelem megvizsgálásának időpontjában az érintett személy már menedékjogot élvez, akkor a kiadatási kérelmet meg kell tagadni; ha a menedékjog kérdésében még nem született döntés, akkor pedig a kiadás kérdésében hozott döntéssel meg kell várni az ilyen esetben alapkérdésnek számító menekültügyi döntést. A jogszabályi rendezettség azonban nem jelenti azt, hogy a jogszabályok végrehajtása ne ütközne komoly akadályokba. Az eljárások párhuzamosságából fakadó adminisztratív nehézségeken túl egy technikai, formai és egy tartalmi problémakör azonosítható.

3.2.1. A párhuzamos eljárások „technikai” akadályai

Függetlenül attól, hogy a kiadatási, vagy a menekültügyi eljárás indul meg előbb – a gyakorlatban mindkettőre van példa –, amint az érintett személy menedéket kér, vonatkoznak rá a Met. szabályai, így egyebek mellett a kapcsolat-felvételi tilalom²⁷ is.

A kapcsolat-felvételi tilalom relatív abban az értelemben, hogy csak akkor terheli az érintett szervezetet, ha annak eredménye a jogszabályban foglalt hátránnyal járna. Amennyiben ezek a hátrányok kizárhatók (pl. jellemzően nincs akadály a származási ország kormányerőivel való kapcsolat felvételének, ha a menedékkérő magán-személy, vagy politikai ellenzéki erő általi zaklatásra, üldöztetésre hivatkozik), úgy a tilalom nem érvényesül. *Abszolút jellegű a tilalom* ugyanakkor abban az értelemben, hogy mindaddig, amíg ki nem derül az üldözö személye – vagy ha a Met. 42. § szerinti hátrányos következmények nem zárhatók ki, akkor a menekültügyi eljárás végéig –, addig valamennyi magyar hatóságot és bíróságot terheli, nem csak a menekültügyi hatóságot, vagy a menekültügyi hatóság által hozott döntés felülvizsgálatát ellátó bíróságot. A tilalom *kiterjed valamennyi nyomozó hatóságra éppúgy, mint a kiadatási ügyben eljáró hatóságokra és bíróságokra.*

Nyilvánvalóan „kellemetlen”, ha az érintett szervek már szinte mindenben meggyeztek a kiadatás végrehajtása kapcsán, amikor az adott személy menedéket kér, és ezt követően a kiadatást kérő állammal (jellemzően a származási ország) – menekültügyi szempontból általában: az állítólagos üldözövel – a frissen megindított menekültügyi eljárás bizonyos szakaszáig még az az információ sem osztható meg, hogy az illető menedéket kért, és ezért nem valósítható meg a megbeszélteknek meg-

büntetés megfizetésére kötelezte. (Forrás: HUDOC; <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050>; letöltés ideje: 2014. április 27.)

²⁷ A Met. 42. §-a értelmében „[m]agyar hatóság, illetve bíróság nem léphet kapcsolatba
a) az elismerését kérő származási országával,
b) olyan országgal, amelyről feltételezhető, hogy információt továbbít a származási országba,
c) olyan személlyel vagy szervezettel, akiről vagy amelyről feltételezhető, hogy az elismerését kérőt üldözte, üldöznék vagy információt továbbítana az elismerését kérő üldözőinek,
ha a kapcsolatfelvétel eredményeként az üldözők tudomást szereznének arról, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy a kapcsolatfelvétel következtében az elismerését kérő, illetve valamely családtagja testi épségét vagy az elismerését kérő származási országában élő családtagjának szabadságát vagy biztonságát veszély fenyegetné.”

felelően a kiadatás végrehajtása. De nem kell ennyire szélsőséges helyzetnek előállnia, a *kapcsolat-felvételi tilalom számos olyan eljárási cselekménynek akadályát képezheti, amelyek a kiadatási eljárásban nem csak megszokottak, de általában nélkülözhetetlenek is*. Ilyen lehet a kiadatási kérelemben említett bűncselekményekre vonatkozó hivatalos információ bekérése éppúgy, mint a szükséges garancia-vállalások igénylése. Emiatt alaposan megnehezedhet pl. a kiadatási letartóztatás elrendelése, illetve fenntartása, ami végső soron – az illető szökése miatt – akár (jogerős menekültügyi elutasítást követően is) a kiadatási eljárás megghiúsításához vezethet.

Potenciálisan súlyos következményei ellenére ez a „technikai” jellegű probléma alapelvi szinten nem okoz nehézséget. A menekültügyi eljárás lefolytatását természetesen nem akadályozza – ellenkező esetben gyakorlatilag egyetlen ilyen eljárást sem lehetne lefolytatni –, a jogerős menekültügyi döntést követően pedig a kiadatási kérelem – legalábbis ebből a szempontból – már könnyen megítélhető: vagy meg kell tagadni, vagy nincs akadálya a teljesítésének.

3.2. Tartalmi akadály, avagy kinek higgyünk?

A két jogintézmény kapcsolatának legérzékenyebb pontjára már a kiadatási egyezmény is utalt akkor, amikor a 3. cikk (2) bekezdésében akként rendelkezett, hogy „[u]gyanez a szabály [a kiadatás megtagadása] vonatkozik arra az esetre, ha a megkeresett Fél alapos okkal feltételezi, hogy egy köztörvényi bűncselekmény miatt a kiadatási kérelmet azzal a céllal terjesztették elő, hogy egy személy ellen *faja, vallása vagy nemzetisége, illetve politikai meggyőződése* miatt büntetőeljárást folytassanak vagy büntetést szabjanak ki, vagy hogy e személy helyzete ezen okok bármelyike miatt súlyosabbá válik.” Ez a kiadatással foglalkozó szakirodalom diszkriminációs klauzulának nevezi.²⁸

Sajnálatos, de létező tény, hogy egyes államok, kormányok saját – jellemzően politikai – céljaik miatt bizonyos személyeket, vagy személyek csoportjait üldözik, és egyes esetekben az üldöztetés nem ér véget a saját országának határánál. Természetesen a kiadatás szabályaival ezek az államok, kormányok is tisztában vannak, így amikor pl. politikai ellenfeleiket kívánják üldöztetésnek minősülő módon „felelősségre vonni”, a kiadatási kérelemben nem ezt a valós okot fogják megjelölni, hanem jellemzően általuk jogszerűnek vélt büntetőjogi igényüket fogják hangoztatni, ami az üldözött szempontjából koholt vádak, vagy koncepciós pereket fog jelenteni. Ilyen esetben a kiadatási egyezmény idézett szabálya alapján a kiadatást meg kell tagadni. Kérdés, hogy mi lesz az alapos ok, ami alapján a megkeresett fél feltételezheti az üldöztetési szándékot? Hacsak nem a bevezetőben említett, közismertnek tekinthető személyekről, ügyekről van szó, jellemzően a kiadni kért személy fogja felhívni a megkeresett állam szerveinek figyelmét a megkereső alantas szándékára.

²⁸ M. NYITRAI Péter: A kiadatás intézménye a nemzetközi büntetőjogban – egy új korszak régi-új kihívásai Európában. PhD értekezés. (a továbbiakban: NYITRAI) Miskolc, 2003. 132. (Forrás: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5595_section_923.pdf; letöltés ideje: 2014. április 27.)

A probléma azonban másik oldalról is ugyanígy előfordulhat, illetve elő is fordul a gyakorlat során. A megkereső állam tényleg jogszerű büntetőjogi igényének kíván eleget tenni, és a kiadni kért személy csupán a kiadatás elkerülése érdekében kér menedéket és vádolja a kiadatást kérő államot azzal, hogy kérelme valójában az őt érő üldöztetés része, vagy annak az előkészítése.²⁹ Márpedig a Nemzetközi Bíróság, már 1951. június 13-án kijelentette az ún. Haya de la Torre-ügyben, hogy „*alapelve szinten a menedékjog nem akadályozhatja az igazságszolgáltatás működését. A menedékjogból eredő biztonság nem jelenthet védelmet a jogszabályok rendes alkalmazásával és a jogszerűen felállított törvényszékek ítékezésével szemben*”.³⁰

Ideáltipikus esetben könnyű eldönteni, hogy kinek higgyünk. Az Európai Unió tagállamai kapcsán kölcsönösen él a biztonságosság véelme, ami alapján egyértelműen feltételezni kell a kiadatás (pontosabban: európai elfogató parancs alapján történő átadás) apolitikus jellegét, a menedékjoggal ellentétes üldözői szándék hiányát. A gyakorlatban azonban konkrét ügyek megítélése egyes esetekben nem egyértelműen fekete vagy fehér, általában az igazság – aminek a kiderítése a megkeresett állam hatóságai számára általában lehetetlen – a két szélsőség között található. Pl. a korábbi kormányzathoz kötődő személy, politikus tényleg súlyos károkat okozott sikkasztással, korrupcióval, tehát e tekintetben a megkereső állam igénye megalapozott, de az elkövetett cselekmények politikai vetülete, a politikai ellenfelek „megtorló” attitűdje miatt a felelősségre vonás várhatóan sokkal szigorúbb, kegyetlenebb lenne, mint „normális” esetben. Néha nem is az a vitás kérdés, hogy az adott személy elkövette-e a terhére rótt bűncselekményt, hanem az, hogy a rá váró büntetőeljárás során érvényesülni fognak-e a tisztességes eljárás szabályai, illetve a kiszabott büntetés és annak végrehajtási körülményei nem merítik-e ki az embertelen büntetés kategóriáját?

A kiadatási ügyben eljáró személyek, szervek, illetve a menekültügyi hatóság sok esetben végül azzal a problémával áll szemben, hogy azt kell eldöntenie, kinek higgyen? Annak az államnak, amelyik azt hangoztatja, hogy csupán a jogos büntető igényének kíván eleget tenni, vagy annak a személynek, amelyik azt állítja, hogy koholt vádak, koncepciós perek alapján kérik kiadatását, aminek célja az ő felelősségre vonása a fajta, nemzetisége, vallása, politikai meggyőződése, vagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatt? Sajnos – a már említett európai elfogató parancs rezsimjében részes államok kivételével – nem áll rendelkezésre az a lis-

²⁹ „A megkeresett állam akkor jár el helyesen, ha a kiadatási kérelem megérkezése után dönt a menedékjogot illetően. [...] a kiadatási kérelem tartalmazhat olyan bizonyítékokat, amelyek kétségtelenné teszik, hogy adott esetben kiadatásnak van helye és a kiadni kért személy csak kiadatásának megakadályozása céljából nyújtott be menedékjog iránti kérelmet.” TEKES Mariann: Kiadatás és menedékjog. In: *Jogi tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK, 2004. 178–179. Megjegyzésre érdemes, hogy az érintett állam csak a legkritikább esetben határozhatja meg maga, hogy mikor dönt a menedékjogot illetően, hiszen az jellemzően kérelemre induló eljárás, amelyben a menekültügyi hatóságnak be kell tartani a vonatkozó határidőket. Másrészt a kiadatási kérelem ugyanilyen könnyen tartalmazhat olyan „bizonyítékot”, illetve önmagában a kiadatási kérelem lehet olyan körülmény, ami a menedékjog iránti kérelem megalapozottságát támasztja alá.

³⁰ „Haya de la Torre Case, Judgment of June 13th 1951: I.C.J. Reports 1951, p. 71.” 25. (Forrás: <http://www.icj-cij.org/docket/files/14/1937.pdf>; letöltés ideje: 2014. április 24.)

ta, amely azt tartalmazná, hogy melyik országnak, vagy személynek lehet hinni, és melyiknek nem, a kérdést, hogy kinek hisznek a hatóságok, mindig a konkrét ország és adott személy ügyében kell megválaszolni. Nyilvánvalóan vannak olyan indikátorok, amelyek segíthetik eldönteni ezt a kérdést. Ilyen lehet a korábbi kiadatási eljárások, más államok tapasztalatai, vagy az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntési gyakorlata adott ország kapcsán, vagy az érintett személy rossz- vagy jóhiszeműsége az eljárásai során. Végső soron azonban megkerülhetetlen annak eldöntése, hogy kinek higgyünk, és az erre adott válasz fogja eldönteni a tanulmány címében feltett kérdést: kiadatás, vagy menedékjog vár az illetőre?

Márpedig az esetek többségében nincs középút.³¹ Ha a kiadatást kérő származási országnak hiszünk, azzal jellemzően ki is zárjuk az ügyfelet a nemzetközi védelemből. Kiadatást kérni, azt teljesíteni az Nbjtv. 11. § (2) bekezdése alapján csak olyan bűncselekmények kapcsán lehet, amelyek legalább egy évi szabadságvesztéssel büntetendők, a gyakorlatban azonban általában ennél sokkal súlyosabban minősülő cselekmények kapcsán szokott rá sor kerülni. A Met. 8. § (2) bekezdése, illetve 15. § a) pont ab) alpontja alapján viszont a menekültkénti, vagy oltalmazottkénti elismerés kizárt, ha a menedékkérő olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli. Természetesen, ha a kiadatást kérő államnak hiszünk, a kizárás már csak „hab a tortán”, a menedékjog iránti kérelmet – jellemzően – attól függetlenül is el kell utasítani. Ha azonban a menedékkérőnek hiszünk, akkor a kiadatási kérelem (nemzetközi körözés, elfogató parancs stb.) nemhogy akadályát fogja képezni a nemzetközi védelemben részvételnek, hanem éppen alá fogja támasztani az illető menedékjog iránti kérelmének megalapozottságát.

A „kinek hiszünk?” kérdésre adott válasz tehát alapvetően meghatározza az érintett eljárások kimenetelét, érdemes azonban figyelembe venni, hogy mind a menedékjog, mind a kiadatás olyan érzékeny kérdés, amely alapvetően meghatározhatja, illetve befolyásolhatja egyes országok viszonyát. Erre plasztikus példa lehet az, hogyan terhelte meg Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok viszonyát az, hogy előbbi ideiglenes menedékjogot biztosított a kiszivárogtató Edward Snowdennek.³² A

³¹ Elvileg fennáll a középútas megoldás lehetősége, tehát pl. az, hogy a kiadatáshoz nem járulunk hozzá, azonban a külföldi bíróság által kiszabott börtönbüntetés végrehajtását az Nbjtv. 49–55. §-ai alapján átvesszük, ez azonban az érintett személy beleegyezéséhez kötött, ami nyilvánvalóan nem fog fennállni, ha az érintettnek meggyőződése, hogy a börtönbüntetés koncepciói perben született. Emellett a már említett, a terrorizmus visszaszorításáról szóló strasbourgi egyezmény a 6–7. cikkében arra kötelezi a szerződő államokat, hogy az egyezményben említett bűncselekmények esetében folytassa le a büntetőeljárást, ha nem adja ki az elkövetésükkel gyanúsított személyeket. Az efféle – a kiadatás megtagadása mellett a büntetőeljárás lefolytatásával járó – megoldások meglehetősen korlátozott érvényesülésével kapcsolatban ld. SZÉP Árpád: A menedékjog, mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya. Forrás: <http://ujbtk.hu/szep-arpad-a-menedekjog-mint-a-buntetojogi-felelossegre-vonas-akadalya/>; letöltés ideje: 2014. április 27.)

³² „A Fehér Ház és az amerikai törvényhozás tagjai füstölögtek csütörtökön, miután az NSA kiszivárogtató Edward Snowden ideiglenes menekült jogállás alapján belépett Oroszországba, amely döntés megkérdőjelezte az amerikai–orosz kapcsolatok jövőjét. »Ha ezek a jelentések pontosak, a washingtoniaknak figyelembe kell venniük, hogy ez megváltoztatja a kapcsolatunkat Oroszországgal« – je-

menedékjog biztosításával, illetve a kiadatás megtagadásával a befogadó ország lényegében azt üzeni, hogy a származási ország nem tudja, vagy nem akarja biztosítani állampolgárai számára a megfelelő jogokat. „A diszkriminációs klauzula alkalmazásával megtagadott együttműködés azonban meglehetősen kellemetlen helyzetet teremthet a megkeresett állam számára, az erre való hivatkozás ugyanis egyúttal politikai szempontból meglehetősen kényes értékelést jelent a másik fél jogrendszeréről, illetve annak működéséről, s a semlegesség elvének jelentős csorbulásához vezet. Ezért az államok – mint ahogy a Kockaya-ügyben hazánk gyakorlata is mutatta³³ – ha lehet, igyekeznek elkerülni az erre való hivatkozást.”³⁴

A menedékjogban az utóbbi évtizedek során egyre kevésbé érvényesül ez a fajta szemlélet, köszönhetően a migráció és a menedékjoggal való visszaélés tömegessé válásának, de egyes országok, egyes ügyek kapcsán továbbra is jelen lehet. A kiadatási eljárásban, amely általában a kiadatást kérő ország számára – politikai, diplomáciai, vagy akár szimbolikus szerepük miatt – fontos ügyeket érint, ráadásul volumenében is töredéke a menedékjogi ügyeknek, így könnyebb rájuk fókuszálni, ez a szemlélet még erősebben érvényesülhet.

3.3. Nincs, és nem is volt menekültügyi eljárás

A 3.1. és a 3.2. pontok alapján, amennyiben a nemzetközi védelmi jogállás időtartama, illetve az annak megszerzésére irányuló menekültügyi eljárás időtartama bármilyen csekély részben átfedésben van a kiadatási eljárással, akkor – a 3.2. ponton belül említett problémákat leszámítva – a helyzet alapvetően, jogszabályi szinten rendez-

lentette ki nyilatkozatában Lindsey Graham republikánus szenátor, Oroszország döntését »provokatívknak« nevezve, amely szerinte »egyértelmű jele annak, hogy Vlagyimir Putyin egyáltalán nem tiszteli Obama elnök urat«. A Fehér Ház szóvivője, Jay Carney, akit a napi tájékoztató során kérdeztek az ügyről, az mondta, hogy az »aláírás« az Amerika és Oroszország közötti rendészeti együttműködést, és újra kifejezte azt az igényt, hogy Snowdent juttassák vissza az Egyesült Államokba.” (Forrás: www.foxnews.com; US officials fume over Russia granting asylum to Snowden; 2013. augusztus 1. <http://www.foxnews.com/politics/2013/08/01/snowden-reportedly-leaves-moscow-airport-enters-russia-on-refugee-status/>; letöltés ideje: 2014. április 24.)

³³ „Ebben az ügyben Törökország emberölés elkövetésére történő felbujtás vádjával kérte ki hazánktól Ismail Kockayát. Azonban alaposan feltehető volt, hogy az igazi célja a megkeresnek arra irányult, hogy politikai meggyőződése és Yılmaz egykori török miniszterelnök testi épsége elleni támadásban való részvétele miatt folytassanak le vele szemben – a tisztességes és pártatlan eljárás követelményének sérelmével fenyegető – büntetőeljárást, s helyzetét egyébként is igyekezzenek súlyosabbá tenni. A magyar igazságügyi miniszter végül arra a tényre tekintettel tagadta meg a kiadatási kérelem teljesítését, hogy Kockaya Magyarországon állandóan letelepedett személy, s hazánk az Európai Kiadatási Egyezmény 6. cikkelyéhez fűzött fenntartásában fenntartotta a jogot az ilyen státuszú személyek kiadatásának megtagadására.” NYITRAI i. m. 133. (Forrás: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5595_section_923.pdf; letöltés ideje: 2014. április 27.)

³⁴ NYITRAI i. m. 133. Ugyan nem kiadatási eljárásban, de meglehetősen sarkos véleményt fogalmazott meg a stuttgarti bíróság akkor, amikor – első fokon – nem járult hozzá egy menedékkérő Magyarországra történő visszaadásához. (Forrás: www.index.hu; Magyarországon embertelenül bánnak a menekültekkel; http://index.hu/kulfold/2014/07/15/nemetorszag_magyarorszagon_embertelenul_bannak_a_menekultekkel/; letöltés ideje: 2014. július 27.)

zett. Kérdés ugyanakkor, hogy *mi történik, ha a kiadni kért személy egyáltalán nem kér menedéket Magyarországon?* A menedékjog valamennyi külföldi és hontalan személy számára az Alaptörvény által biztosított jog,³⁵ ugyanakkor senki nem kötelezhető arra, hogy menedéket kérjen és a menekültügyi hatóság sem folytat le hivatalból efféle eljárást.³⁶ A 2. pontban említett garanciáknak azonban ilyen esetekben is érvényre kell jutniuk, hiszen a kiadási egyezmény, az EJEE, vagy az Alapjogi Charta szabályai függetlenek a menekültügyi eljárástól, illetve a menedékjogtól. Tehát ez esetben *a kiadási eljárásban kell vizsgálni azt – az egyébként menedékjogi kérdést –, hogy a kiadni kért személyt származási országába való kiadása esetén fenyegetné-e üldöztetés, vagy súlyos sérelem?*

4. Az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kockázatának vizsgálata a kiadási eljárás során; A kiadás és a menedékjog szervezetrendszer

Az üldöztetés vagy súlyos sérelem kockázatának vizsgálatát a kiadási eljárásban a jogszabályi környezetnek (mind szervezeti, mind eljárási szempontból), valamint a gyakorlatnak együttesen kell biztosítania. A továbbiakban ezt vizsgálom, összevetve az ugyanezen kérdéseket vizsgáló menekültügyi rendszerrel.

4.1. A szervezeti struktúra

Az Nbjt. 2. § (2) bekezdése értelmében a bűnügyi jogsegély – ide értve természetesen a kiadást is – iránti kérelemben foglaltak vizsgálata az *igazságügyért felelős miniszter* (a továbbiakban: miniszter), illetve a *legfőbb ügyész* hatáskörébe tartozik. Az Nbjt. 18. §-a alapján a kiadás kapcsán rendelkezik felelősségi körrel a *Fővárosi Törvényszék*, valamint a *Fővárosi Ítéltábla*, továbbá a 24. § (2) bekezdése alapján a *Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ* is.

Ehhez képest a menekültügyi eljárás lefolytatása a menekültügyi hatóság, a menekültügyi szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 1. §-a alapján a *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (a továbbiakban: BÁH) feladata. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Kormányrendelet 21. § 9. pontja értelmében a *belügyminiszter* a Kormány menekültügyért felelős tagja, és e Kormányrendelet 1. melléklete B pontjának 4. alpontja értelmében irányítása alá tartozik a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. A menekültügyi döntések felül-

³⁵ Alaptörvény, XIV. cikk 3. bekezdés: „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

³⁶ A hivatalból lefolytatott menekültügyi eljárások minden esetben feltételeznek egy korábbi kérelmet. Alapvetően két esetkörük van: 1. amikor meglévő jogállás visszavonására (Met. 72/A. § – 75. §), vagy felülvizsgálatára (Met. 75/A. §) vonatkoznak; 2. amikor a kérelemre indult eljárást felülvizsgáló bíróság a hatósági döntést hatályon kívül helyezi és a hatóságot új eljárásra utasítja (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339. § (1) bekezdése).

vizsgálatát a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 326. § (13) bekezdése értelmében a menedékkérő lakó-, tartózkodási, illetve szálláshelye alapján meghatározott *közigazgatási és munkaügyi bíróság* jár el. Emellett a Met. 38. §-a alapján bármely menekültügyi eljárásban részt vehet az *ENSZ Menekültügyi Főbiztossága*.

Szervezeti szempontból tehát – annak ellenére, hogy a fent említett, menekültügyi relevanciával bíró kérdéskörben ugyanazt a vizsgálatot kell lefolytatni – *abszolút a párhuzamosság*, az érintett eljárásoknak nincs egyetlen olyan szakasza sem, amikor ugyanaz a fórum járna el, hozna döntést a kiadatás, illetve a menedékjog kérdésében. Ebből a szempontból tehát semmi nem zárja ki, hogy – ha a kiadni kért személy nem kér menedéket – *a kiadási ügyben eljáró szervek olyan személy kiadatásához járuljanak hozzá, akit – menedékkérelem előterjesztése esetén – a menekültügyi hatóság nemzetközi védelemben részesítene, menekültként, vagy oltalmazottként ismerne el.*³⁷ Ez pedig nyilvánvalóan ellentétes nem csak az Nbjt.-ben, hanem az Alapjogi Chartában és a kiadási egyezményben foglaltakkal is.

4.2. Az egyes eljárások garanciái

Ha azonos ügyekben eltérő szervek ugyanolyan eredményre jutnak, akkor a fentiek miatt jogsérelem nem fordulhat elő. Eltérő szervek és személyek azonos, vagy közel azonos eredményű döntését – a pusztán véletlenül kívül – az egyes eljárások garanciális elemei biztosíthatják, ezért indokolt áttekinteni, hogy a menekültügyi és a kiadási eljárásokban milyen garanciális elemek vonatkoznak a súlyos sérelem, illetve az üldöztetés kockázatának felmérésére.

4.2.1. A menekültügyi eljárás garanciái

A jelenlegi magyar menekültügyi eljárás formálisan az Európai Unió menekültügyi *acquis*-ján, tartalmilag pedig – az említett *acquis*-hoz hasonlóan – a genfi egyezmény értelmezésére jogosult szakosított ENSZ szervezet, a Menekültügyi Főbiztosság által kiadott, és így „soft law”-jellegű iránymutatásokon, kézikönyveken alapul.

Kis túlzással úgy is fogalmazhatnánk, hogy a fenti kérdéskörrel egy önálló irányelv, *az új kvalifikációs irányelv foglalkozik*, amikor meghatározza az egyes eljárásokban a tények és körülmények értékelésének követelményét és módját, az üldöztetés, vagy a súlyos sérelem előidézőit, az ilyenként minősülő cselekményeket, annak okait, valamint a súlyos sérelem fajtáit. Ezen túl az ún. *új eljárási irányelv*³⁸ 4. cikke is szigorú követelményeket támaszt a menekültügyi eljárást lefolytató hatósággal

³⁷ Hogy ez nem csak elméleti lehetőség, arra rávilágít Y. I. I. O. azeri állampolgár esete. 2003 novemberében az igazságügyi miniszter hozzájárult a kiadatásához. Az érintett 2004 szeptemberében kért menedéket, amelynek eredményeként a Fővárosi Bíróság a 2007. augusztus 31-én kelt, 17.K.31.190/2007/38. számú ítéletében megállapította a visszaküldés tilalmát, ami akadályt képezte a kiadatásnak.

³⁸ A Tanács és az Európai Parlament 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról

szemben, így a gyakorlatban többek között elvárás, hogy az érintett állomány elvégezze az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal bizonyos képzéseit. Ezen irányelv 10. cikke ráadásul kötelező erővel felsorolja, hogy a tények és körülmények értékelése során milyen források használhatók és használandók. A fenti jogszabályok értelmezését az EU Bírósága is segíti.

A fenti szabályokon kívül további garanciális elemet jelentenek a menekültügyi eljárásra vonatkozó – jelentős részben épp az említett normákon alapuló – nemzeti jogszabályok, így mindenképp a *Met.*, az annak a végrehajtásáról szóló 301/2007 (XI. 9.) Kormányrendelet, valamint a menekültügyben háttérjogszabályként érvényesülő, a közigazgatási eljárásokról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény. A *menekültügyi eljárásban tehát egy meglehetősen alapos, cizellált garancia-rendszer érvényesül* annak érdekében, hogy a felelős hatóság megfelelően *értékelni tudja az üldöztetés, vagy a súlyos sérelem kockázatát.*

4.2.2. A kiadatási eljárás garanciái

Sajnos megállapítható, hogy az Nbjtv. *egyetlen bekezdésben sem foglalkozik azzal, hogyan, milyen feltételek mellett kell a kiadatási eljárásban vizsgálni az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kockázatát.* Egyetlen jogszabályhely sem foglalkozik azzal, a gyakorlatban hogyan lehetne eleget tenni a kiadatási egyezmény 3. cikk (2) bekezdésében szereplő tilalomnak. Az egyetlen – ebben a körben figyelembe vehető – szabály a 15. §-ban foglalt, a halálbüntetéssel kapcsolatos tilalom. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a gyakorlatban nem jutnak érvényre vagy, hogy valamennyi kiadatási eljárásban sérülnek az érintett jogok. Csupán azt jelenti, hogy jogszabályi szinten nem rendezett, így *nem derül ki, hogy milyen eszközökkel, milyen eljárás keretén belül és milyen megalapozottan döntenek az érintett személyek, szervek arról, hogy adott személy kiadatása esetén nem lesz üldöztetés, vagy súlyos sérelem anyala.*

Megjegyzésre érdemes, hogy – a vizsgált esetkörben, amikor a kiadni kért személy nem kér menedéket – a kiadatási ügyben eljáró személyek, szervek számára rendelkezésre áll a kiadatást kérő származási országgal való kapcsolatfelvétel lehetősége (ld. 3.2.1. pontban írtakat), azonban ez nem jelent garanciális elemet. A rendszeres információ-áramlás sem teszi megkerülhetővé a „kinek higgyünk?” kérdés megválaszolását, és továbbra is igaz a 3.2.2. pontban foglalt megállapítás, miszerint a kiadatási eljárás során megnyilvánuló készséges együttműködés épp úgy lehet a jogos büntető igény, mint a jogellenes, üldöző szándék jele.

4.3. Az üldöztetéssel, illetve súlyos sérelemmel szembeni védelem a gyakorlatban

Nehéz helyzetben van a jogalkalmazó – legyen az akár a miniszter, akár a bíróság –, hiszen a fentiek szerint az üldöztetés, illetve súlyos sérelem kockázatának vizsgálata kapcsán jogszabályi kötelezettség terheli, ugyanakkor egy jogszabály se vonatkozik arra, hogy e kötelezettségének hogyan tegyen eleget. Nem jelent segítséget a nemzetközi vonatkozású büntetőügyek intézéséről szóló 8002/2008-as IRM tájékoztató sem, hiszen – bár több pontban foglalkozik a kiadatás kérdésével – hallgat erről a vizsgálati szempontról.

A kiadatási eljárás nem közigazgatási eljárás, így a legtöbb nyilvános információval a kutatás témája kapcsán a kiadatás feltételeinek fennállását vizsgáló bíróság ítéleteinek indoklása szolgálhat.

A korábban már említett *azeri állampolgár* ügyében³⁹ a bíróság a 2003. szeptember 29-én kelt ítélete, amelyet a másodfokú bíróságként eljáró Fővárosi Bíróság a 2003. október 22-én kelt végzésében lényegében helyben hagyott, kizárólag a büntetőjogi feltételeket (kettős büntethetőség, elévülés stb.) vizsgálta. Nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy felmerülhet-e a kiadatást kérő ország részéről üldöztetési szándék. Valószínűsíthetően azért, mert az érintett személy fegyveres puccskísérlet résztvevője volt, az azeri hatóságok azt követően is fenntartották vele szemben valamennyi cselekmény vonatkozásában a kiadatási kérelmet, hogy azt egyes cselekmények kapcsán a magyar szervek megtagadták. Részben erre, részben az ügyfélre váró börtönkörülmények miatt a Fővárosi Bíróság 2007-ben megállapította a visszaküldési tilalom fennállását, ami akadályát képezte a kiadatásnak.

Egy orosz állampolgár ügyében⁴⁰ a bíróság a 2005. február 10-én kelt végzésében, amelyet a másodfokú bíróságként eljáró Fővárosi Ítéltábla a 2005. március 2-án kelt végzésében lényegében helyben hagyott, csupán a halálbüntetés kapcsán beszerzendő garanciavállalással foglalkozott a szokásos, büntetőjogi kérdésen kívül, az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kockázatával nem.

Ismét egy orosz állampolgár ügyében⁴¹ a bíróság a 2008. február 4-én kelt döntésében szó szerint a következőképpen fogalmaz: „A Fővárosi Bíróság megállapítja, hogy a kiadatásnak a Törvény [az Nbjt.v.] 12. §-ban meghatározott kizáró okai közül egyike sem áll fenn, ugyanakkor az 5. § (1) bekezdés a) pontja szerint a kettős büntethetőség feltételei fennállnak.

Ezért a Nemzetközi Büntügyi Együttműködésről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény 5. § (1) bekezdés a) pontja és 11. § (2) bekezdés I. fordulata valamint a Párizsban, 1957. december 13. napján kelt Európai Kiadatási Egyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről szóló 1994. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdés I. fordulata alapján a kiadatásnak helye van.” Ezen kívül a döntés nem tartalmaz további utalást a kiadatási egyezményre, sem az üldöztetés, vagy a súlyos sérelem kockázatának vizsgálatára, így megállapítható, hogy a bíróság kizárólag az Nbjt.v. szabályainak megtartására koncentrált, amelyek – ahogy a korábbiakban kifejtettem – egyáltalán nem foglalkoznak az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kérdésével.

Hasonlóan hiányzott a kutatás témáját érintő vizsgálat egy *amerikai állampolgár* ügyében.⁴² Ebben az ügyben az Nbjt.v. csak háttér-jogszabályként érvényesült, az érintettre a két ország közötti kiadatási megállapodás⁴³ vonatkozott, amely azonban szín-

³⁹ Y. I. I. O.; elsőfokú ügy száma: 3.B.612/2003/10.; másodfokú ügy száma: 21.Bf.9211/2003/2.

⁴⁰ P.J.; elsőfokú ügy száma: 3.B.209/2004/31.; másodfokú ügy száma: 5.Bf.kf.216/2005/3.

⁴¹ B.V.V.; ügy száma: 3.Bk.1248/2007/13.

⁴² J.D.C.; elsőfokú ügy száma: 5.Bk.549/2010/5.; másodfokú ügy száma: 5.Bkf.10382/2010/3.

⁴³ A Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a kiadatásról szóló, Budapesten, az 1994. év december hónap 1. napján aláírt szerződés, amelyet a 1997. évi LXI. törvény hirdetett ki.

tén nem tartalmaz részletszabályokat az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kockázatának értékelésére vonatkozóan. A másodfokú bíróságként eljáró Fővárosi Ítéltábla 2010. április 26-án kelt végzésében kijelentette, hogy [az elsőfokú bíróság] „mind a [1997. évi LXI.] törvény, mind az Nbjt. 12. §-ában megjelölt megtagadási okokat megvizsgálva helyesen állapította meg, hogy a megtagadási okok egyike sem áll fenn.” Ismét nem esett egyetlen szó sem első-, sem másodfokon az EJEE 3. cikkében, vagy az Alapjogi Charta 19. cikk (2) bekezdésében foglalt kiadatási akadályokról.

Lényegében ugyanez történt egy az Egyesült Államok által kiadni kért *kanadai állampolgár* esetében,⁴⁴ amikor a Fővárosi Törvényszék a 2014. február 17-én kelt döntésében a következőket állapította meg: „Figyelemmel a megkereső állam kérelmében foglalt adatokra megállapítható, hogy a cselekmények a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a kiadatásról szóló, Budapesten, az 1994. év december hónap 1. napján aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi LXI. tv. (továbbiakban: Szerződés) 1. és 2. Cikkében foglalt kiadatási kötelezettséggel járó kiadatási büncselekmények, vonatkozásukban a 4–7. Cikkben felsorolt kizáró körülmények nem állnak fenn.” Újra csak elmaradt az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kockázatának vizsgálata.

Természetesen nem példa nélkül álló, hogy az eljáró bíróság figyelembe vegye az Nbjtv.-ben nem foglalt követelményeket is. Így például a Fővárosi Törvényszék egy *moldáv állampolgár* ügyében⁴⁵ a 2014. március 26-án kelt végzésében döntése alapján hivatkozza a kiadatási egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvét. Ennek ellenére ismét csak *nem foglalkozik az esetleges üldöztetésre vonatkozó, a kiadatási egyezmény 3. cikk (2) bekezdésében, vagy az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében foglalt kérdéssel, holott az érintett a kiadatási eljárás megkezdésekor már menekültügyi eljárás hatálya alatt állt, amiről a bíróság is tudomással bírt, hiszen a kiadatási ügy tárgyalására az érintettet menekültügyi őrizetből kellett előállítani.*

Összegezve a fentieket, hosszú évekre visszanyúló, a másodfokú bíróság által is jóváhagyott gyakorlat az, hogy a kiadatás feltételeinek fennállását vizsgáló bíróság az Nbjtv. szabályai, illetve a kiadatási egyezmény büntetőjogi jellegű előírásai megtartásának ellenőrzésére szorítkozik. Még ha tesz is utalást a kiadatási egyezményre, az vagy nem a 3. cikk (2) bekezdésére vonatkozik, vagy csak az általánosságok szintjén mozog, de semmiképp nem lehet megállapítani, hogy egyáltalán vizsgálta-e az üldöztetés, vagy a – halálbüntetés veszélyén túlmutató – súlyos sérelem veszélyét. Hasonlóan nem jellemző bármiféle utalás a kiutasítással kapcsolatos döntésekben az EJEE 3. cikkére, az Alapjogi Charta 19. cikk (2) bekezdésére, vagy az Alaptörvény vonatkozó szabályaira.

A kiadatással foglalkozó szakemberek véleménye alapján, amelyet a fentiekben áttekintett bírósági döntések is alátámasztanak, az elmúlt években – éppen a kiadatás 3.2.2.-es pontban kifejtett politikai terheltsége, érzékenysége miatt – egyfajta fel-

⁴⁴ *S.D.I., ügy száma: 32.Bpk.238/2014/4.*

⁴⁵ *S. I.; ügy száma: 33.Bpk.456/2014/5.*

adatmegosztás alakult ki a kiadatási ügyben eljáró bíróság és a miniszter között. A bíróságok saját vizsgálatukat az Nbjt.v.-ben foglalt büntetőjogi feltételek teljesülésére korlátozzák, és tartózkodnak az esetleges üldöztetés kimondásával járó, sokszor politikai minősítéstől, ezt a hálátlan feladatot a politikusra, a miniszterre hagyják. Ez a megoldás kétségtelenül kényelmes a kiadatási ügyekben eljáró bíróságok számára, ugyanakkor álláspontom szerint jogszerűtlen. Nincs ugyanis olyan jogszabály, vagy szervezési rendelkezés, amely mentesítené ezeket a bíróságokat az üldöztetés, vagy súlyos sérelem veszélye értékelésének kötelezettsége alól.

5. Helyzetértékelés

A fentiek alapján nem túlzó levonni azt a következtetést, hogy Magyarországon a kiadatási egyezmény 3. cikk (2) bekezdésében, az EJEE 3. cikkében és az Alapjogi Charta 19. cikk (2) bekezdésében foglalt előírások a kiadatási eljárásokban *csak akkor teljesülnek igazolható módon, ha a kiadni kért személy menedéket kér*. A gyakorlatban az érintett személyek saját jól felfogott érdekükben szinte mindig menedéket kérnek, így a 3.3. pontban említett esetkör csak nagyon ritkán fordulhat elő. A kiadatási eljárásokkal kapcsolatos hivatalos statisztika hiányában nem lehet meghatározni, hogy egyáltalán hány ilyen eset lehet, ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy a „kiadatások” döntő többsége európai elfogató parancs alapján végrehajtott átadás keretében valósul meg. A fennmaradó kisebb rész egy tekintélyes hányada olyan országokból érkező kiadatási kérelmeket foglal magába, ahol a demokratikus jogelvek rendszerszintű érvényesülése nem kérdőjeleződik meg.

A fentiekben azonosított joghézag tehát az ügyeknek csupán abban a pontosan nem meghatározható, de mindenképpen csekély hányadában merül fel, amikor az érintett személyt olyan nem európai állam kéri kiadni, amelyben a demokratikus jogelvek – különösen a tisztességes eljáráshoz való jog, a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma – érvényesülésével kapcsolatban megalapozott kételemek merülhetnek fel, ám az érintett személy ennek ellenére nem kér menedékjogot.

Az ilyen esetek valószínűsíthetően csekély számától függetlenül álláspontom szerint a joghézagot kezelni kell. Ennek kapcsán le kell szögezni, hogy ezen esetkörben nem egymással konkuráló nemzetközi szerződésekről, illetve azokban foglalt kötelezettségekről van szó, és a kiadatást kérő állam oldalán megnyilvánuló büntetőjogi igény nem előzi meg automatikusan a kiadni kért személy oldalán jelentkező emberi jogi igényeket. A reláció inkább fordított. *A menedékjog alanyi jog*, ami bíróság útján – a feltételek fennállása esetén – kikényszeríthető az államtól, de tény, hogy nem járul mellé az államok azon kötelezettsége, hogy erre vonatkozó kérés nélkül, hivatalból biztosítsák a menedékjogot. A kötelezettség a másik oldalról nyilvánul meg: *a kiadatással szembeni védelmet hivatalból kell biztosítani az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kockázatának kitett személyekkel szemben*. Az e kötelezettség alapján nyújtott védelem – az EJEE 3. cikke révén – abszolút jellegű, kivételt nem ismerő, *ius cogens*, amely felülírja bármely állam büntetőügyi igényét. „Az állam felelősséget visel minden szintű funkcionáriusainak tevékenységéért [...] természetesen, ha e szervek hatósági feladatokat látnak el. [...] Az állam bíróságai megsérthetik a nemzetközi jogot, ha nem alkalmazzák az emberi jogokra vonatkozó imperatív szabályo-

kat (ius cogens), illetve azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyeknek a kérdéses állam részese. Ilyen esetekben a sértett természetes személy – meghatározott feltételek fennállása esetén – maga fordulhat nemzetközi fórumokhoz.”⁴⁶

6. Megoldási javaslat

A fentiekben vázolt számos probléma közül a legsúlyosabb az, hogy a kiadatási ügyben eljáró személyek, szervek nem vizsgálják az üldöztetés, vagy súlyos sérelem kockázatát, annak ellenére, hogy ennek biztosítására vonatkozó kötelezettség terheli az államot. Kérdés, hogy e kötelezettség teljesítése csak jogszabály-módosítás árán érhető el?

Egyrésztől nem, hiszen *a jogalkalmazó szervek számára rendelkezésre áll a lehetőség, hogy saját gyakorlatuk során tartalommal töltsék meg az olyan jogintézményeket, mint pl. a politikai meggyőződés miatti büntetőeljárás, vagy a kínzás tilalma. Az ezekre vonatkozó kötelezettség egyértelműen szabályozott, legfeljebb a „hogyan?” kérdése nem tisztázott. Ez azonban megválaszolható lehetne vagy a nemzetközi bírósági gyakorlat, vagy a menedékjogi szabályozás akár analógia alapján történő figyelembe vétele útján.*

Másrésztől kétségkívül elősegítené az említett kötelezettség érvényesülését a jogalkalmazás révén, ha a kiadatás területét alapvetően meghatározó jogszabályok egyértelműen tartalmazzák a kötelezettséget. Ennek formája *lehet akár egyszerű utalás* pl. akként, hogy „az ebben a törvényben foglaltakat az Emberi Jogok Európai Egyezményével, és az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban kell alkalmazni”, ahogy ez történik a Met. 3. § (1) bekezdésében is. Jogalkotási szempontból szükségtelennek tűnhet egy ennyire általános megfogalmazás, hiszen ennek a szabálynak e nélkül a kijelentés nélkül is érvényre kell jutnia, a módosítást azonban indokolhatja az a tény, hogy a gyakorlatban mégsem érvényesül.

Aztán megvalósítható lenne kicsit precízebben pl. akként, hogy *a kiadatási joganyagban utalás történe konkrét menedékjogi szabályokra*: „a kiadatási egyezmény 3. cikk (2) bekezdésében foglalt alapos ok fennállását kell megállapítani, ha valószínűsíthető, hogy a kiadatási kérelem teljesítése esetén a kiadni kért személy a menedéjogról szóló törvényben meghatározott üldöztetés, vagy súlyos sérelem veszélyének lenne kitéve”. A valószínűsítés olyan távol áll ugyan a büntetőjogban hagyományosan megkövetelt bizonyosságtól, amennyire az csak egy jogrendszeren belül lehetséges, de a vizsgálat jövőre irányultsága miatt a fogalom alkalmazása indokolt lehet. Nem lenne ugyanakkor ez a fajta szabályozás idegen a kiadatás jelenlegi szabályozási módszerétől, hiszen hasonlóan menedékjogi szabály alkalmazására vonatkozó kötelezettség érvényesül a menekült biztonságos harmadik országnak való kiadása esetén.

A büntetőjogi szempontból legprecízebb, legkönnyebben alkalmazható – ugyanakkor a két jogterület, a kiadatás és a menedéjog kapcsolata esetén talán a legtöbb problémát generáló – szabályozási módszer az lenne, ha *a kiadatás szabályo-*

⁴⁶ BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Nemzetközi jog*. Budapest, Aula Kiadó, 2003. V., javított kiadás 286–287.

zási rendszerébe bekerülne az üldöztetés-, illetve súlyos sérelem-jellegű cselekmények fogalomrendszere és az ezek kockázatának vizsgálatára vonatkozó teljes módszertan. A szabályozás bonyolultsága és nehézsége mellett e megoldás ellen szólna a szükségtelensége is. Ezt a kérdéskört ugyanis a genfi egyezmény alkalmazásának immár több mint 60 éves tapasztalata segítségével a menedékjogi szabályok a lehetőségekhez képest már lefedték, szükségtelen lenne újra „feltalálni a spanyolviaszt”.

Álláspontom szerint a legtöbb sikerrel kecsegtető megoldási javaslat azonban nem a fenti, anyagi jogi jellegű módosításokra fókuszálna, inkább szervezeti, strukturális szempontból közelítené meg a kérdést. Ez azzal járna, hogy *kiadatási ügyekben a menekültügyi hatóság kvázi-szakhatóságként*⁴⁷ járna el annak a kérdésnek az eldöntése érdekében, hogy az adott személy kiadatása esetén valószínűsíthetően ki lenne-e téve üldöztetést, vagy súlyos sérelmet megvalósító cselekedeteknek, bánásmódnak. Ez a fajta feladat nem lenne új a menekültügyi hatóság számára, hiszen a kiutasítási eljárások során jelenleg is terheli hasonló kötelezettség.⁴⁸

Bármelyik megoldást fogadnánk is el, kétségkívül bonyolultabbá, potenciálisan hosszabbá és nehezebbé válna a kiadatási eljárás, ugyanakkor a többlet-garanciák révén alaposabb döntéshozatal lenne biztosított. Annak minden – a kérdés jellegéből fakadóan sokszor politikai jellegű – következményével.

⁴⁷ Semmiképpen nem beszélhetnénk tényleges szakhatósági szerepről, hiszen nem közigazgatási eljárás keretében történne a részvétel, és az is kérdéses, hogy állásfoglalása mennyire kötné a végső soron döntési jogosultsággal rendelkező minisztert.

⁴⁸ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 45. § (1) bekezdése; A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 124. § (1)-(3) bekezdései.

