

LLOYD DAKIN

## **SECURITY CONCERNS AND THE PROTECTION OF REFUGEES**

Thank you very much for your invitation to speak at this Conference. I think it is another excellent example of the high level of co-operation between the Hungarian Border Guards and UNHCR.

I am grateful to be given the opportunity to speak on border control, security policy and the protection of asylum-seekers and refugees, especially since there seems to be a common belief that border control, based on legitimate national, regional, global security concerns, and the protection of asylum-seekers and refugees are mutually exclusive ideas. They are not. However, because national security concerns and refugee protection are related to different imperatives, they must be placed in proper balance or we run the risk of national security concerns overriding refugee protection, leading to the diminishment of human rights and the rule of law. Two fundamental principles and high standards on which the European Union itself is based, which Europe has historically nurtured and developed around the world and which must be protected from erosion and decline for any reason.

My Office, the United Nations High Commissioner for Refugees, has a Mandate given to it by the community of nations to ensure that the rights and well being of asylum-seekers and refugees are protected and met while solutions are found to their problems. Two days ago, on 20 June, we in Hungary and people around the Globe commemorated "World Refugee Day". The theme of the World Refugee Day this year was "A Place Called Home" which highlights two basic facts of seeking asylum and becoming a refugee: the loss of one's home on one hand and the need to either return home when conditions permit or to make a new home on the other. Here in Hungary, as in many other countries in the World, we have had examples of both types of solutions. Most of the initial large groups of refugees from Romania and the former Yugoslavia, who came to Hungary in the late 1980s and early 1990's returned home when conditions improved there. At the same time, some others have stayed, acquired Hungarian citizenship and have integrated in Hungary making productive contributions today and, no doubt, they will continue to do so in the future. Contrary to the picture painted by some, the number of refugees in the world has been decreasing, not increasing over the past few years. Last year the number of refugees in the World actually declined by 18% and is lower than it has been at any time in the last 10 years. This is not to say there are no significant refugee problems in the world. There are, as we are tragically witnessing in the Dafur region in the Sudan. However, it does demonstrate that in many locations the international community and UNHCR are taking effective action to solve the problems that cause refugees to flee and are supporting the creation of conditions which allow them to return home in safety and dignity just as we have seen here in Hungary in the recent past.

What is a refugee? According to the 1951 Convention, a refugee is someone who is persecuted or has a well founded fear of persecution due to his or her race, nationality, religion, political beliefs or his/her membership in a social group in their country of origin and who seeks asylum and protection in another country because of this persecution. The right to asylum is a basic human right. Protecting this right is not an option, it is an

obligation. Refugees are the consequence of the abuse of human rights by state and non-state actors. They are fleeing violence and persecution. Their flight results from the breakdown of security and law order in their countries of origin, from the lack of security and the lack of protection in the countries of origin. Refugees are the victims of security problems, not the cause of them.

Refugees are not criminals. The fact that they may have crossed a border without proper documentation or permission, or that they may have been trafficked or smuggled, does not make them illegal or invalidate their asylum claims. Trafficking and smuggling are crimes. However, victims of trafficking and smuggling are not criminals. They need assistance and protection for many reasons, including the fact that they may be refugees. Moreover, asylum-seekers and refugees should not be detained as normal practice, but only as an exception and in circumstances clearly prescribed by law, consistent with international standards and norms and subject to legal safeguards. Asylum-seekers have the right to access the territory of states and to have their claims for refugee status submitted, assessed and determined. This requires due legal process and the full and factual assessment of each individual case by qualified personnel specifically trained for this task.

Refugees are not migrants, although in the broadest sense of the term refugee flight is a form of migration. It is, however, involuntary or forced migration, due to the causes already mentioned. Unlike, on the other hand, regular migration which is normally a voluntary act, a choice to move or leave ones home for other reasons, often related to improving ones opportunities and circumstances. We must not confuse migrants with asylum-seekers and refugees. Our systems must be able to tell the difference between them and treat them accordingly. Simply because someone comes from a poor country with many social-economic problems does not automatically mean the person is either an economic migrant or a refugee. To come to the correct conclusion on individual claims for asylum, they have to be carefully and lawfully reviewed in an expeditious manner while asylum-seekers are accommodated in safe and humane conditions.

UNHCR recognizes that, contrary to hopes and expectations, with the end of the Cold War, the world, instead of becoming a safer, more secure place to live, has become more insecure than ever. Terrible terrorist attacks which have recently plagued States the world over and other events, especially the rise of international criminality, have now caused national security considerations to permeate a wide variety of issues, including asylum and refugee protection, which has not previously been the case. UNHCR fully understands the legitimate concerns of States to secure their territory against those who would commit terrorist acts or international crimes or would use it to commit such acts elsewhere. At the same time, great care must be taken to ensure that while combating terrorism and international criminal activity and preserving national security, asylum and the protection of refugees do not become victims of disproportionate and intolerant actions. In this regard, UNHCR's concerns are two-fold. First, bona-fide asylum-seekers should not be victimized as the result of stricter border control, administrative or legislative measures. Second, they should not become the victims of prejudice or profiling which would lead authorities to conclude that persons merely by virtue of their nationality, religion or country of origin should be considered as national security suspects. This is discriminatory, inappropriate and unnecessary, especially when adequate legal and administrative systems exist to review asylum applications and determine refugee status. To use racial or religious characteristics or national origin as a sole, or even primary, basis for immediately rejecting asylum applications comes dangerously close to racist and xenophobic practices which are

not acceptable and have no place in a human rights based approach to national security or refugee protection anywhere, especially in Europe.

There may be a perception that refugee protection and international refugee legal instruments serve as a shield for terrorists or protects such persons from criminal prosecution. Nothing could be further from the truth. On the contrary, these international legal instruments support the identification of persons engaged in crimes against humanity, including, for example, terrorists, and, where necessary, foresees their exclusion from refugee status and does not exclude them from criminal prosecution or lawful expulsion.

UNHCR appreciates that States may wish to strengthen border controls as one way of identifying security threats at the point of entry and protecting their territory and citizens. Enhanced co-operation between border guards, asylum and immigration authorities of concerned states as well as with such organizations as Interpol, Europol and Eurodac is very important in this regard. Equally important is the co-operation of these bodies with UNHCR, and UNHCR with them so that we can distinguish between those in need of international protection and those who are not need of it. Again, I consider my invitation to participate and speak at this conference as an excellent example of this necessary co-operation and collaboration between us to achieve this goal.

I would like to be completely clear. All persons have the right to seek asylum, to have their human rights protected and to undergo individual refugee status determination. No one should be summarily rejected at borders or points of entry and returned from them against their will. This is refoulement, it is against international law and no one has the right to do it. All claims of asylum must be reviewed and determined on their merits and nothing else.

Can this be done without sacrificing legitimate state security concerns? The answer to that question is clearly and emphatically, YES. This is why UNHCR is working with States and institutions such as the border guards across Europe to ensure they have the necessary skills and knowledge required to initially receive and process asylum applications and asylum-seekers. We do not have to choose between national security and refugee protection and asylum. They are not incompatible. Furthermore, national security concerns must also not unnecessarily succumb to or reflect prejudice and intolerance. They must rise above them to meet the high standards of human rights and the rule of law for which Europe has always stood.

There are already too many victims of terrorism and organized crime, we, all of us, must not allow asylum and refugee protection to also become victims of these threats. I am certain that as all of you continue to work with UNHCR this will not be the case. Working together we will ensure that that the rights of asylum seekers are understood, adequately protected, reviewed and determined in accordance with international law.

Thank you for inviting me to speak today and thank you for your kind attention.



## BIZTONSÁGI MEGFONTOLÁSOK ÉS A MENEKÜLTEK VÉDELME

Nagyon köszönöm a meghívást és a lehetőséget, hogy felszólalhatok a Konferencián<sup>277</sup>. Mindez kitűnő példája a magyar határőrség és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság magas szintű együttműködésének.

Hálás vagyok, hogy a határellenőrzés, biztonságpolitika és a menekültek, menedékkérők védelmének kérdéseiről beszélhetek, különösen azért, mert úgy tűnik, általános vélemény, hogy a legitim nemzeti, regionális és globális biztonsági megfontolásokon nyugvó határellenőrzés és a menedékkérők, menekültek védelme egymással összeférhetetlen, egymást kizáró fogalmak. A valóság azonban más. E fogalmak mindegyike különböző kötelezettségekhez kapcsolódik, ezért gondos mérlegelést igényel, különben a biztonsági megfontolások válnak dominánssá, megelőzve a menekültvédelemmel kapcsolatos megfontolásokat, ez pedig az emberi jogi kötelezettségek és a jogállamiság csorbításához vezet. Két olyan alapelvről és magas szintű sztenderdről van szó, melyeken az Európai Unió nyugszik, és amelyek meghatározták az európai fejlődést, ezért minden áron meg kell őket védeni.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztosát, és annak Hivatalát kettős feladattal ruházta fel a nemzetek közössége: biztosítsa a menekültek és menedékkérők jogainak védelmét és azt, hogy problémáikra tartós megoldást találjanak. Két nappal ezelőtt, június 20-án, Magyarországon és szerte a Földkerekségen, a „Nemzetközi Menekült Napot” ünnepeltük. Az idei „Menekült Nap” tematikája – „A hely, amelyet otthonnak hívnak” – rávilágít arra a két alapvető tényre, amely a menekülést és a menekültté válást meghatározza: egyrészt az otthon elvesztése, másrészt a hazatérés szükségessége, mihelyt a körülmények engedik, ennek hiányában új otthon teremtése. Magyarországon, akárcsak a világ sok más országában, mindkét megoldásra van/volt példa. A Romániából és az egykori Jugoszláviából a 80-as évek végén és a 90-es évek elején nagy számban érkezett menekültek többsége hazatért, amint a körülmények származási országukban javultak. Mások maradtak, magyar állampolgárságot szereztek, integrálódtak Magyarországon, produktív hozzájárulásuk mind a mai napig - és a jövőben is, semmi kétség - gazdagítja a befogadó országot. Szöges ellentétben azzal, amit egyesek állítanak, a világ menekültjeinek száma az utóbbi években csökkent, nem emelkedett. A múlt évben a menekültek száma 18%-kal csökkent, alacsonyabb volt, mint az utóbbi tíz évben bármikor. Ezzel nem arra célunk, hogy a világban jelenleg egyáltalán nincs súlyos menekültválság. Van, amint azt például a szudáni Darfur régió tragikus helyzete is mutatja. A számok csökkenése azonban azt is demonstrálja, hogy a nemzetközi közösség és a Főbiztosság sok helyen hatékony intézkedések révén képes volt kezelni a menekülést kiváltó okokat és segédkezni olyan körülmények létrehozásában, amelyek lehetővé teszik a menekültek biztonságos, az emberi méltóságot tiszteletben tartó hazatérését, ahogyan azt a közelmúltban Magyarországon is láthattuk.

Ki számít menekültnek? A menekültek helyzetéről szóló 1951 évi Genfi Egyezmény értelmében menekült az, akit üldöznek, vagy megalapozottan tart üldözéstől

---

<sup>277</sup> Fordítás: ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képvisellete

faji, nemzeti, vallási okok, vagy politikai nézetei, illetőleg egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása miatt származási országában és menedéket, védelmet keres az üldözés, vagy annak veszélye elől egy másik országban. A menedékhez való jog alapvető emberi jog. E jog védelme, tisztelgetése tartása nem választás/döntés kérdése, hanem kötelesség. A menekültek emberi jogi visszaélések áldozatai, legyenek az elkövetők állami vagy nem állami tényezők. Erőszak és üldözés elől menekülnek, azért mert a biztonság, a jog megszűnt származási országukban és nem élveznek nemzeti védelmet. A menekültek a biztonsági problémák áldozatai tehát, és nem ők azok, akik a biztonsági problémákat okozzák.

A menekültek nem bűnözők. Tény, hogy gyakran megfelelő dokumentumok, vagy engedélyek nélkül lépnek át országhatárokat és embercsempészek, emberkereskedők segítségét veszik igénybe, ez azonban nem érvényteleníti a menedék iránti jogukat, és nem fosztja meg őket jogaiktól. Mind az embercsempészet, mind az emberkereskedelem bűncselekmény. E bűncselekmények áldozatai azonban nem bűnözők. Több okból védelemre és támogatásra szorulnak, ezek közül az egyik az, hogy menekültek. Ezen túlmenően, a menedékkérők és menekültek fogva tartása nem válhat napi gyakorlattá. Csak kivételes esetben, egyértelmű törvényi rendelkezések alapján, a nemzetközi jogi normákkal és sztenderdekkel összhangban, megfelelő jogi garanciák esetén rendelhető el fogva tartásuk. A menekülő jogosult az ország területéhez hozzáférni, menedékjogi kérelmét benyújtani, annak megvizsgálására, elbírálására. Ehhez megfelelő eljárásra van szükség, melynek keretében kompetens, speciálisan e feladatra felkészített, képzett szakember vizsgálja meg a kérelem valamennyi elemét.

A menekültek nem egyszerűen migránsok, bár menekülésük tágabb értelemben véve a migráció egyik formája. Az ilyen vándorlás azonban nem önkéntes, hanem kényszerűségből fakadó, a fent említett okok miatt, míg a migráció egyéb formái általában önkéntes elhatározáson alapulnak, az otthon elhagyása többnyire jobb életkörülmények teremtése érdekében következik be. Ez utóbbi migránsokat nem szabad összetéveszteni a menedékkérőkkel és menekültekkel. Olyan rendszert kell kialakítanunk, amely képes őket megkülönböztetni, és ennek megfelelően kezelni. Pusztán az a tény, hogy valaki egy szociális és gazdasági problémákkal küzdő szegény, elmaradott országból jön, még nem jelenti automatikusan azt, hogy ez a személy gazdasági migráns, vagy menekült. Menedékjogi kérelem esetében korrekt döntést hozni csak úgy lehet, ha a kérelmet jogi szempontból gondosan, ám viszonylag gyors eljárásban vizsgálják meg és ezen eljárás alatt a kérelmezőt biztonságos és emberséges körülmények között szállásolják el.

A Főbiztosság elismeri, hogy reményeinkkel és elvárásainkkal ellentétben, a világ a Hidegháborút követően, ahelyett hogy biztonságosabbá vált volna, sok szempontból kevésbé biztonságos, mint valaha. Szörnyű terrorista támadások és más események sújtják a világ különböző országait, és különösen a nemzetközi bűnözés szembeszökő növekedése következtében – a korábbiaktól eltérően - biztonsági megfontolások hatják át gyakorlatilag az élet minden területét, így a menekültügyet is. A Főbiztosság teljes mértékben megérti az államok azon legitim törekvését, hogy biztosítsák területüket azoktól, akik ott terrortámadásra készülnek, vagy akik a területüket felhasználva akarnak ilyen támadást más országok ellen elkövetni. Ugyanakkor azonban, nagyon kell ügyelni arra, hogy a terrorizmus és nemzetközi bűnözés elleni küzdelem, valamint a nemzetbiztonság védelme során a menedékkérők és menekültek ne váljanak aránytalan és intoleráns intézkedések áldozataivá. E téren a Főbiztosság az alábbi két megfontolást tartja szem előtt. Egyrészt: jóhiszemű menekülők ne essenek áldozatul indokolatlanul szigorú határőrizetnek, valamint

igazgatási és jogi természetű intézkedéseknek. Másrészt: ne essenek áldozatul előítéleteknek és manipulációnak, melyek következtében a hatóságok úgy dönthetnek, hogy kizárólag az állampolgárságuk, vallásuk, vagy származási országuk miatt veszélyt jelentenek a nemzet biztonságára. Ez ugyanis diszkriminatív, elfogadhatatlan és szükségtelen, különösen azért, mert létezik olyan rendszer, amely a menedékjogi kérelmek elbírálására hivatott. A menedékjogi kérelemnek kizárólagosan, vagy elsődlegesen a faji vagy vallási tulajdonságokon, illetve a (nemzeti) származáson alapuló azonnali elutasítása veszélyesen közel áll a rasszista és idegengyűlölő gyakorlathoz, ami elfogadhatatlan és nincs helye a nemzetbiztonság és a menekültvédelem emberi jogi alapon történő megközelítése terén sehol, különösen Európában.

Úgy tűnhet, hogy a menekültek védelme és a nemzetközi jogi dokumentumok pajzsként oltalmazzák a terroristákat, védve őket a felelősségrevonástól. Semmi sem áll távolabb a valóságtól, mint ez. Épp ellenkezőleg, a jogi eszközök segítik azok azonosítását, akik emberiség elleni bűncselekményekben érintettek, beleértve a terroristákat például, és lehetővé teszik e személyek kizárását a menekült státuszából, továbbá büntetőjogi felelősségrevonásukat és jogszerű kiutasításukat.

A Főbiztosság elismeri és elfogadja, hogy az államok a biztonsági kockázatoknak már az határátkelő helyen történő azonosítása és területük, valamint állampolgáraik védelmének biztosítása céljából egyebek mellett, szigorítsák a határellenőrzést. A határőrizeti szolgálatok, a menekültügyi és bevándolási hatóságok, valamint ezen állami hatóságok és olyan szervezetek, mint az Interpol, Europol közötti hatékony együttműködés, valamint az Eurodac alkalmazása igen fontos e tekintetben. Ugyanilyen jelentőségű az együttműködés e hatóságok, szervezetek és a Főbiztosság között annak érdekében, hogy megállapítást nyerjen, ki szorul nemzetközi védelemre és ki nem. Ismétlem, a tény, hogy meghívást és lehetőséget kaptam arra, hogy ezen a konferencián előadást tarthassak, ékes bizonyítéka a szükségszerű együttműködésnek a cél elérése érdekében.

Szeretnék nagyon pontosan és világosan fogalmazni: mindenki jogosult az üldözés elől menedéket keresni, jogosult emberi jogainak tiszteletben tartására és arra, hogy menedékjogi kérelmét egyedi eljárásban megvizsgálják. Senki sem utasítható el a határon lefolytatott felszínes, gyorsított eljárás keretében és nem küldhető vissza ilyen körülmények között akarata ellenére, mert az a visszaküldés tilalmának elvébe ütközik, ellentétes a nemzetközi joggal, melynek tilalmát senkinek nem áll jogában megsérteni. Minden kérelmet meg kell vizsgálni és valamennyit az egyedi ügy érdemei, nem pedig más szempontok alapján kell elbírálni.

Kivitelezhető-e ez az állam legitim biztonsági megfontolásainak feláldozása nélkül? A válasz egyértelműen és nyomatékosan: IGEN. Ezért működik együtt a Főbiztosság az egyes államokkal és intézményeikkel, például a határőrséggel és más hatóságokkal Európában, előmozdítandó, hogy azok rendelkezzenek a szükséges képességekkel és tudással a menedékkérelmek elsődleges regisztrálása és feldolgozása terén. Nincs választási helyzet a nemzetbiztonság és menekültvédelem között, mert összeegyeztethető a két dolog. Ezen túlmenően: a nemzetbiztonsági megfontolásoknak nem kell szükségszerűen engedményt tenniük az előítéleteknek és intoleranciának, és nem kell azokat tükrözniük. Felül kell emelkedni rajtuk annak érdekében, hogy azokat a magas szintű emberi jogi és jogállami elvárásokat teljesíteni lehessen, amelyekért Európa mindig kiállt.

Már eddig is túl sokan estek áldozatul a terrorizmusnak és a szervezett bűnözésnek, ne engedjük, hogy a menedék intézménye és a menekültek védelme is áldozatul essen a veszélyeknek, fenyegetéseknek. Biztos vagyok benne, hogy együttműködésünk a jövőben is

megóv minket e veszélytől. Együttműködve biztosítható, hogy a menedékkérők jogait megértsék, megfelelően védjék és a nemzetközi jog előírásainak megfelelően határozzák meg.

Köszönöm a meghívást, a lehetőséget, hogy szólhattam Önökhöz és kitüntető figyelmüket!