

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LII.
Fasciculus 2.

BLUTMAN LÁSZLÓ

**A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok
árnyékában**

SZEGED
1997

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ CZÚCZ,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, IMRE MOLNÁR,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ OTTÓ,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523

Az államoknak különböző idegenrendészeti eszközök állnak rendelkezésére, hogy a területükről a valami okból nem kívánatos külföldit eltávolítsák, illetve oda be se engedjék. Erről az államok saját kompetenciájukban, a belső jogszabályaik alapján döntenek, ennek feltételeit, esetleges akadályait a belső jogban kell elsősorban keresni. A nemzetközi jog nem sok akadályt állít egy ilyen döntés elé, amely legnagyobbbrészt ma is az államok szuverenitásának körébe, belügyébe tartozik.

Mindazonáltal a nemzetközi jog, és az egyes államok belső joga is tartalmaz olyan normákat, amelyek – a külföldi alapvető jogainak óvása érdekében, humanitárius okokból – akadályként állnak a külföldi kiutasítása, visszaküldése, az állam területéről történő eltávolítása előtt, mégha az illető ottléte az állam számára egyéb okból nem is kívánatos. A jelen tanulmány ezen jogi akadályokat igyekszik feltérképezni és elemezni.

Egyes jogintézmények és fogalmi hátterük

A külföldi valamely államterületről történő eltávolításának legáltalánosabb módszere a *kiutasítás*, mellyel az állam kötelezi a külföldit az államterület elhagyására. Amennyiben erre önként a külföldi nem hajlandó, akkor kényszerrel hajtják végre, azaz a külföldit kikísérik a határra, amely a *kitoloncolás*.

A kiutasítást meg kell különböztetni a *visszairányítástól* ahol a határőrizeti szervek eleve be sem engedik az államterületre a belépni kívánó külföldit, azaz megtagadják a beléptetését.¹ A fogalmat áruk tekintetében is ugyanazon értelemben használják, ld. az 1995. évi C. tv. 42. § (3) bekezdését.

A fenti két eset mellett el kell határolni és külön kell megemlíteni azt a helyzetet, amikor a külföldi illegálisan, a határőrizeti szervek tudta nélkül lép egy ország területére, amelyek a belépés után elfogják, és rövid úton, minden formális jogi eljárás nélkül, vagy speciális eljárással visszaküldik a határra, átadják azon állam hatóságainak, ahonnan átlépte a határt. *Doehring* szerint kétséges, hogy itt kiutasításról vagy visszairányításról van-e szó.² A magyar tételes jog alapján egyikről sem. Ez az eset nem esik a kiutasítás alá az 1993. évi LXXXVI. tv. 31–35. §-ai szerint, ugyanakkor nem visszafordítás, hiszen a külföldi már benn van az államterületen, azaz nem a beléptetés megtagadásáról van szó. [Megjegyzendő, hogy a tételes jog nem teljesen következetes a visszairányítás fogalmának használata tekintetében. A vízumkényszer megszüntetéséről szóló magyar–máltai egyezmény³ 3. cikk (3) bekezdése úgy szól, hogy a "...Szerződő Felek gondoskodnak arról, hogy a másik Szerződő Félnek területükön engedély nélkül tartózkodó állampolgárát a lehető legrövidebb úton visszairányítsák hazájába." Itt a visszairányítás az államterületen lévő személyre is vonatkozhat. Ennek ellenére a hatá-

¹ Ld. pl. *Ambrus Á. – Tóth J.*: A külföldiek emberi jogai. Rendészeti Szemle 1993/4. 31. p.

² Encyclopedia of Public International Law Vol. 8. Amsterdam 1985. p. 14.

³ Kihirdetve: 51/1983. MT r.

lyos idegenrendészeti szabályok egészen egyértelműen és konzekvensen definiálják és használják a fogalmat a beléptetés megtagadásaként.]⁴

Ugyanakkor erre az esetre nem találunk magyar tételes jogi fogalmat, bár a Magyarország és más, elsősorban szomszéd államok között létrejött "toloncegyezmények" (ld. később), a kérdés lényeges aspektusát szabályozzák (ti. egy befogadó állam biztosítása). Tartalmilag tökéletes fogalom lenne rá a visszatoloncolás, és a hétköznapi nyelvben előforduló "toloncegyezmény" kifejezés is támogatná ezt az elnevezést, de ez könnyen keverhető a kiutasítás végrehajtását jelentő tételes jogi fogalommal, a kitoloncolással. A visszafordítás fogalma az ugyancsak tételes jogi visszairányítás fogalmával mosódhatna össze. Így a továbbiakban a *visszazsuppolás* kifejezést használom, értvén ezalatt az illegálisan belépő, az államterületen a határőrizeti szervek által elfogott határátlépő rövid úton, speciális eljárással történő visszaadását azon állam szerveinek, amely állam felől átlépte a határt.

Hozzá kell azonban tenni, hogy az egyes államok belső jogszabályai döntenek el, megengedik-e formális jogi eljárás nélkül, vagy a kiutasítástól különböző speciális eljárással külföldiek eltávolítását az államterületről, és milyen feltételekkel. Amennyiben ugyanis az állam illetékes hatósága kiutasítási határozatot hoz, már nem visszazsuppolásról beszélhetünk, hanem természetesen kiutasításról. Találkozunk azonban olyan külföldi jogesetekkel is, amikor visszazsuppolásról beszélnek, noha kiutasítási határozat született az ügyben, és a kitoloncolás veszélye fenyegeti a külföldit.⁵ A visszazsuppolást azonban mindenképpen meg kell különböztetni a kiutasítási eljárástól, hiszen két eltérő funkciójú és sajátosságú eljárásról van szó.

Az ENSZ 195. évi menekültegyezményének 33. cikke fogalmazza meg a kiutasítás és a visszaküldés ("refoulement") tilalmát azon menekültek vonatkozásában akiknek faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozásuk vagy politikai nézetük miatt életük vagy szabadságuk veszélyeztetve van. Ez a sokat elemzett és tárgyalt *non-refoulement* elve, a menedéket keresők védelmének egyik sarkköve, amely biztosítani hivatott a menekülteként történő elismerés iránti eljárás megindításának lehetőségét. Az egyezményt kihirdető 1989. évi 15. tvr.-ben a *refoulement* kifejezést a *visszaküldés* fogalommal adták vissza, tehát ez tételes jogi fogalomná vált. A visszairányítás magyar jogi fogalma nem egészen fedi a *non-refoulement* elvében megfogalmazott és bizonyos kivételekkel tiltott cselekményt. Kétségtelen az, hogy a visszairányítás a *refoulement* részét képezi.⁶ Ugyanakkor a "*refoulement*" történhet államterületről is, nemcsak a határról, ahogy egy német bírósági döntésben olvasható.⁷ A *refoulement* alatt nemcsak a beléptetés megtagadását kell érteni, hanem az állam területére már illegálisan bejutott külföldi visszazsuppolását a határra. Ezt alátámasztja az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottság határozata⁸ csakúgy, mint a bírói gyakorlat,⁹ valamint a szakirodalom is.¹⁰

⁴ Ld. az 1993. évi LXXXVI. tv. 25. §, valamint a 9/1994. BM r. 22–27. §.

⁵ Ld. Bayerisches Verwaltungsgericht, Ansbach, 18 Mar 1992, BayVG Ansbach AN 19 K 91.4627.

⁶ Ld. pl. *Syed Jubair* ügy, 18 Feb 1991, Tribunal de première instance de Bruxelles, No. 50.302, ahol a visszairányítás "*refoulement* döntés" volt.

⁷ Bayerisches Verwaltungsgericht, Ansbach, 18 Mar 1992, BayVG Ansbach AN 19 K 91.46279.

⁸ EXCOM 6(XXVIII)1977. c. pont.

⁹ Ld. pl. United States Supreme Court, *Sale v. Haitian Centers Council* 61 U.S.L.W. 4864.

¹⁰ Ld. különösen G. S. *Goodwin-Gill*: *The Refugee in International Law*. Oxford 1985. pp. 69., 74–95., valamint F. *Schnyder*: *Aspects juridiques du problèmes des réfugiés*. Recueil des Cours. 1965. I. pp. 379–381., S. *Aga Khan*: *Legal problems relating to refugees and displaced persons*. Recueil des Cours. 1976. I. p. 317., F. *Morgenstern*: *The right of Asylum*. British Yearbook of International Law. 1949. pp. 350–351.

A visszaküldés (*refoulement*) fogalma tehát magában foglalja a visszairányítást és a visszazsuppolást is. Nem foglalhatja magában azonban a kiutasítást, hiszen a menekültegyezmény 33. cikke, így természetesen az 1989. évi 15. tvr. is külön említi a két fogalmat. Egyébként az ENSZ Közgyűlés területi menedékjogról szóló 1967. évi nyilatkozatának 3. cikk (1) bekezdése, az 1969. évi afrikai kiegészítő menekültegyezmény III.(3) cikke, az Ázsiai–Afrikai Jogi Konzultatív Bizottság a menekültekkel való bánásmód alapelveiről szóló 1966-os bangkoki határozata, ugyancsak megkülönbözteti az államterületen lévő külföldiek kiutasítását és visszazsuppolását, valamint az államhatáron lévő külfölditől a belépés megtagadását, míg az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének (San José 1969) 22(8) cikke a kitoloncolás és a visszaküldés között tesz különbséget. Nincs azonban olyan általános összefoglaló magyar fogalom, amely a kiutasítást/kitoloncolást valamint a visszaküldést együttesen nevezné meg, foglalná egybe.

Nevesített akadály az idegenrendészetben

A kiutasítás és a visszaküldés a nem kívánatos, az állam közrendjére, közbiztonságára veszélyt jelentő külföldieknek az állam területéről történő eltávolítására szolgáló idegenrendészeti eszköz. Kiindulásként ezért először a vonatkozó idegenrendészeti szabályokat kell számbavenni. A külföldiek Magyar Köztársaságból történő kiutasításáról és visszaküldéséről elsősorban az idegenrendészeti törvény, az 1993. évi LXXXVI. tv. (a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról) tartalmaz alapvető rendelkezéseket. A törvényben a 31–35. §-ok határozzák meg részletesen azon feltételeket, melyek alapján és amely módon egy külföldi kiutasítható az országból.

A törvény 25. §-a szól a visszairányításról. E rendelkezések írják le a kiutasítás és a visszairányítás feltételrendszerét. Nincs szó azonban ehelyütt a visszazsuppolásról, és annak feltételeiről, amire külön térek majd ki.

Természetesen, fellelhetők egyéb jogszabályok is, melyeknek egyes rendelkezései a kiutasítást, a visszaküldést, annak feltételeit érinthetik. Ilyenek lehetnek mindegyik előtt egyes nemzetközi szerződések, melyeket Magyarország is elfogadott. Éppen ezen nemzetközi egyezmények tartalmazznak olyan szabályokat, melyek a témánkat érinthetik, és a kiutasítás, visszaküldés humanitárius akadályait tartalmazzák. Jó, és Magyarország szempontjából is fontos példaként hozható fel akár az ENSZ 1951. évi egyezménye a menekültekről, vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma 1950., kihirdetve: 1993. évi XXXI. tv.), melynek ugyancsak több rendelkezése érinti pl. a kiutasítást. Ilyen a külföldiek kitoloncolásának feltételeiről szóló rendelkezés (7. sz. jegyzőkönyv 1. cikk), a külföldiek kollektív kitoloncolásának tilalma (4. sz. jegyzőkönyv 4. cikke), a családi élethez való jog (8. cikk), a kínzás és más megalázó, embertelen büntetés és bánásmód tilalma (3. cikk).

A visszaküldés és kiutasítás nemzetközi jogi, humanitárius akadályai szempontjából, voltaképpen ez a két nemzetközi egyezmény a legjelentősebb és legátfogóbb az azokat elfogadó európai államok vonatkozásában. Az Európai Unió Tanácsa a kiutasítással, menedékpolitikával kapcsolatos különböző határozataiban gyakran visszautal e

két egyezményre, és sokszor csak e két egyezményre, mint olyanokra, melyek rendelkezéseinek alkalmazását a konkrét döntés nem érinti.¹¹

Nem kell azonban rögtön az első lépésben nemzetközi egyezményekre, vagy más belső jogszabályra hagyatkoznunk, ugyanis az 1993. évi LXXXVI. tv. is tartalmaz olyan rendelkezést, mely a visszairányítást és kiutasítást a külföldi alapvető jogainak védelme érdekében akadályozza. Ez a rendelkezés a törvény 32. § (1) bekezdése. Ez azon pontja a kiutasítást és visszaküldést érintő rendelkezéseknek, amelynek megjelenését kifejezetten humanitárius szempontok, és az alapjogok generálták, összhangban az ország alkotmányával és vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel. E törvényhely azonban több problémát vet fel, mind elméletileg, mind a gyakorlatban. A jelen cikkben elsőként ezeket kívánom körbejárni.

1993. LXXXVI. tv. 32. § (1) bek.: "Nem irányítható vissza, illetőleg nem utasítható ki a külföldi olyan országba, vagy olyan területek határára, ahol faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére, vagy olyan területek határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve kiutasított külföldi kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak lenne kitéve. E személyek részére kötelező tartózkodási hely jelölhető ki."

Ami a bekezdésben lévő általános szabályt illeti, nemcsak a kiutasítás, hanem a visszairányítás ellen is védelmet nyújt [visszautal rá a törvény 25. § (2) bekezdése is], ugyanakkor a törvény 46. § (4) bek. értelmében a rendelkezés alkalmazandó és figyelembe veendő a kiutasítás végrehajtása, a kitoloncolás során is.

Látható, hogy a kiutasítás és visszairányítás humanitárius akadályainak két fő vonulata van a 32. § (1) bekezdése alapján. Egyrészt védi a faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének kitétt személyeket, másrészt védi a kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak kitétt személyeket. Az idegenrendészeti szabályokban kifejezetten tehát a humanitárius védelem ezen két fajtája szerepel. A kifejezett idegenrendészeti szabályozáson túl, azonban vannak olyan egyéb humanitárius akadályai a kiutasításnak és a visszairányításnak, amelyek más jogszabályokban, Magyarország által aláírt nemzetközi egyezményekben lelhetők fel, de az idegenrendészeti szabályok azokat nem tartalmazzák. Ezekre a későbbiekben térek ki.

A 32. § (1) bekezdésének fordulatai ismerősek más jogszabályokból, nemzetközi egyezményekből, sokszor szó szerinti azonosság áll fenn. Hasonló rendelkezést tartalmazó jogszabályok esetén rögtön felmerül a kérdés, hogy mi ezek dogmatikai tartalma és mennyi az átfedés közöttük. Beszélhetünk-e dupla vagy tripla szabályozásról, lényegileg azonos tartalommal, vagy fellelhetők fontos eltérések. Az alábbiakból láthatóvá válik, hogy a több helyen előforduló hasonló szabályozás ellenére a 32. § (1) bekezdése fontos, esetenként egyetlen ilyenirányú garancia lehet a külföldiek egyes csoportjainak.

¹¹ Pl. az 1995. június 20-án elfogadott határozat a menekültté nyilváníási eljárás minimális garanciáiról, a dublini egyezmény keretein belül, OFFICIAL JOURNAL C 274, 19/09/1996 p.13., az 1995. december 22-i ajánlás az egységes cselekvésről és együttműködésről a kiutasítási intézkedések végrehajtása során, OFFICIAL JOURNAL C 005, 10/01/1996 p.3., az 1995. december 22-i ajánlás az illegális bevándorlás és munkavállalás elleni küzdelem eszközeinek harmonizálásáról és az ellenőrzés eszközeinek javításáról, OFFICIAL JOURNAL C 005, 10/01/1996 p. 1.

Az alábbiakban elsőként a kiutasítás és a visszairányítás humanitárius akadályainak előbb említett két fő vonulatát tekintem át.

A faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének kitett személyek.

A faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének kitett személyek esetében utalnunk kell az Alkotmányra, ahol a magyar alaptörvény 65. §-a külön törvényben meghatározott feltételek szerint biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek. A menedékjog Magyarországon alkotmányos alapjog.¹² E rendelkezés a menedékjogról szóló törvény hatályba lépéséig egyedi esetekben deklaratív jellegű és közvetlenül nem kikényszeríthető, de a 32. § (1) bek. ben foglaltak közvetlenül folynak ezen alkotmányos szabályból, és annak speciális megnyilvánulásaként tekintendők.

Magától értetődően vetődik fel az ENSZ menekültekről szóló egyezménye is (New York 1951., kihirdetve: 1989. évi 15. tvr.). Az egyezmény (és az egész menedékjog) alapkonceptiója éppen az, hogy a külföldiek bizonyos csoportját a menedékjogi normát elfogadó államoknak kötelező védelemben részesíteni, amely kötelezettség ezen csoport tekintetében egyben a kiutasítás és a visszairányítás akadályát jelenti. (A menedékjog ezen, tkp. negatív oldala kifejezetten szerepel a menekültegyezményben is, annak 33. cikkében, mely a menekültek kiutasításának és visszaküldésének tilalmát tartalmazza.)

A menekültegyezmény az idegenrendészeti törvény 32. § (1) bekezdéséhez hasonló fordulattal határozza meg a menekült fogalmát. Szembeszökő azonban a két normaszöveg megfogalmazásbeli különbsége. A menekültegyezmény esetében a fogalom-ban kiemelt a szubjektív elem (kiemelés tőlem):

"Aki...faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való *megalapozott félelme* miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik,..."

Az nem volt soha kérdéses, hogy – márcsak a megalapozottság követelményének okán is – valamilyen aktuális vagy jövőbeni veszélynek objektíve fenn kell állnia, amiből a menekült félelme ered. A menekültegyezmény meghatározásának gyakorlati alkalmazása során azonban mindig jelentős vitákat okozott az a kérdés, hogy a félelemnek mennyire kell a valóságban gyökereznie, milyen mértékben kell objektív veszélyt tükröznie.¹³ Mindazonáltal kimutatható, hogy az államok gyakorlata alapvetően az objektív veszélyt vizsgálja egy-egy kérelmező menekültté történő nyilvánításával kapcsolatban, a szubjektív elem szerepe elhanyagolható. Hasonló összefüggésben, az Emberi Jogok Európai Bizottsága is hangsúlyozta, hogy egyedül a külföldit fenyegető objektív veszély léte számít a kérdés eldöntésénél.¹⁴

¹² Ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozatot is.

¹³ Ld. J. C. *Hathaway*: The Law of Refugee Status. Toronto 1991. pp. 66–75.

¹⁴ 10308/83. 36 DR 209. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye végrehajtásának elősegítésére létrehozott, Strasbourgban (Franciaország) működő két szervnek, az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának döntéseit a következőképpen jelölöm. A Bíróság ítéleténél (forrás: Publications of the European Court of Human Rights, Judgments and Decisions, folyamatosan közzétéve) az eset elfogadott elnevezése [legtöbbször a kérelmező(k) neve] kiemelve, zárójelben a fenti kiadvány kötetének száma és a hivatkozott rész helye az ítéletben, bekezdés (par.) szerint. A Bizottság döntésénél a benyújtott kérelem száma törve a

A 32. § (1) bekezdése tkp. objektív veszélyről beszél, a szubjektív aspektus nem játszik semmi szerepet. A magyar gyakorlat próbáján még tudomásom szerint nem esett még át a két rendelkezés összevetése, azonban a fentiekre is tekintettel a megfogalmazásbeli különbség aligha takar tartalmi különbséget. Ezt alátámasztja az is, hogy az 1951-es menekültegyezmény előkészítése során, a veszély objektivitását előtérbe helyező szövegezéssel nem kívántak szigorúbb feltételt meghatározni a 33. cikkben, mint az egyezmény 1 A(2) cikkében, a menekült fogalmának meghatározásánál.¹⁵

Az egyezmény azonban a gyakorlatban nem fedi le teljesen azon, Magyarországon tartózkodó külföldiek körét, akiket véd a 32. § (1) bek. A két norma funkciója más. A menekültegyezménnyel szemben, a 32. § (1) bekezdése nem a menekült státusz elismerését szabályozza és alapozza meg, hanem a tényleges, de ilyen státusszal nem rendelkező (nem deklarált) menekültek védelmét. Az itt megszóvegezett garancia különösen fontos lehet azon személyeknek, akik az ilyen jellegű üldöztetés veszélye ellenére sem jogosultak menekült státuszra a jelenlegi jogszabályok alapján, és kiesnek az egyezmény védelme alól. Ide tartoznak azok, akik a földrajzi korlátozás miatt nem tartoznak az egyezmény hatálya alá Magyarországon. Ugyancsak ide tartoznak, akik menekültként való elismerés iránti kérelmet nem nyújtottak be, vagy ezzel kifutnak a jogvesztő határidőből.

A menekültegyezmény 33. cikke fogalmazza meg a kiutasítás vagy visszaküldés ("refoulement") tilalmát azon menekültek vonatkozásában akiknek faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozásuk vagy politikai nézetük miatt életük vagy szabadságuk veszélyeztetve van. A norma megformulázása hasonló a 32. § (1) bekezdésének általunk most vizsgált fordulatához, elhagyván a szubjektív elemet (félelem). Azonban a menekültegyezmény ezen cikke a menekülteknek, életük és szabadságuk veszélyeztetése esetén biztosítja a jogot, míg az általunk vizsgált törvényhely tágabban, általában a külföldieknek, és üldöztetés veszélye miatt biztosítja ezt a jogot. Nem hiszem, hogy az élet és a szabadság veszélyeztetése, valamint az üldöztetés veszélye a gyakorlatban tartalmilag jelentős különbséget mutatna, bár az utóbbi nyelvtanilag tágabbnak tűnik. Az üldöztetés hétköznapi fogalma ugyanis nem feltétlenül az élettől vagy szabadságtól való megfosztásra irányulhat vagy nemcsak ezt eredményezheti. Értelmezési zavart okoz azonban a másik eltérés, ti. a menekültegyezményben jogot a *menekülteknek* biztosítja, nem a külföldieknek, így az alanyi kör fölöttébb bizonytalanná válik. Egyes államok ennek megfelelően, kiindulva a menekültegyezmény 1. cikkében foglalt definícióból csak a formálisan elismert menekülteknek biztosítják a visszaküldés tilalmát.¹⁶ Ez lényegében a jog megtagadását jelentheti, ugyanis a határra érkező, vagy az országba illegálisan bejutott, menekülő külföldi nem elismert menekült az egyezmény fogalmai szerint, a fogadó ország tekintetében. Ennek megfelelően a Menekültügyi Főbiztosság

benyújtás évszámának utolsó két számjegyével, majd a forrás megjelölése. A Bizottság döntéseinek felhasznált forrásai és rövidítésük a következők: Yearbook of the European Convention on Human Rights (Yb.), Decisions and Reports. European Commission of Human Rights.(DR), Digest of Strasbourg Case-Law. Köln 1984. (D.) és ennek kiegészítő kötete (D. Suppl.), rendszeresen aktualizálva, European Human Rights Reports (EHRR), Recueil des Décisions (Rec.), Collection of Decisions. European Commission of Human Rights. (Coll.) A rövidítés előtt a kötet száma, míg utána a hivatkozás oldalszáma található.

¹⁵ Ld. Sub-Committee of the Whole on International Protection – On non-refoulement (Aug 77) EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME, Twenty-eighth Session EC/SCP/2, 23 August 1977.

¹⁶ *Tóth J.*: Menekültség – kérdőjelekkel. Budapest 1994. 35. p.

Végrehajtó Bizottsága jónak látta kihangsúlyozni, hogy a 33. cikk nemcsak a formálisan elismert menekültekre vonatkozik.¹⁷

A faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének kitett személyek kiutasítását vagy visszairányítását elvileg akadályozhatják az univerzális vagy regionális nemzetközi emberi jogi egyezmények. Ezeknek elsősorban a különböző típusú megkülönböztetésre, az élet, a személyi integritás és szabadság védelmére szolgáló normái. Azért írom, hogy "elvileg", mert ezen csoporthoz tartozó külföldieknél az 1951-es ENSZ menekültegyezmény mögött jogi értelemben igen sokszor háttérben vannak az általános emberi jogi normák, és sokszor kevésbé hatékony védelmet nyújtanak. A nemzetközi emberi jogok "üldöztetés" ellen nem nyújtanak védelmet, legfeljebb akkor, ha az üldöztetés egy vagy több emberi jogi norma megsértését is jelenti egyben. Az "üldöztetés" egy átfogó kategória, mely esettől függően sokféle magatartást magában foglalhat. Ezért nem mindig bontható le megfelelően emberi jogi fogalmakra (az élet fenyegetettsége?, szabadságmegvonás?, embertelen bánásmód?). Ezek bármelyikét magában foglalhatja, külön-külön vagy együttesen is, kisebb-nagyobb súlyossággal, de nem feltétlenül. A faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének kitett személyek kiutasítását vagy visszairányítását akkor akadályozhatják az univerzális vagy regionális nemzetközi emberi jogi egyezmények, amennyiben az üldöztetés lebontható egy vagy több nemzetközi emberi jogi jogsértésre, annak részét képezik ilyen jogsértések. További feltétel azonban az, hogy a védett jognak legyen extraterritoriális hatása, hiszen csak így képezheti akadályt a kiutasításnak, visszairányításnak. Az extraterritoriális hatás kérdésére a későbbiekben térek ki.

A kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak kitett személyek

A kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak kitett személyek esetében utalni kell az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére, amely védi az emberi méltóságot, valamint ezen belül a (2) bekezdés speciális rendelkezésére, mely szerint senkit nem lehet kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni. A kiutasítás fenti korlátozását erősítik a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek is. Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának (New York 1966., kihirdetve: 1976. évi 8. tvr.) 7. cikke a következőket mondja: "Senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni..." Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke a következő módon rendelkezik: "Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni."

Az egyezmények szövegének – első pillantásra kézenfekvőnek tűnő – értelme szerint, a szerződésben részes állam szervének, képviselőjének ilyen minőségében tiltott elkövetnie a rendelkezésben nevesített cselekményt. Ez meglehetősen szűk értelmezés, ahol az "alávetés" szó értelme jelentős korlátok közé szorul, mert eszerint ahol nem szabad történnie ilyen cselekménynek, az részes állam területe, illetve akiknek nem szabad ilyen cselekményt elkövetnie, azok a részes állam tisztségviselői, vagy olyan magánszemélyek, amelyek ezirányú cselekményeiért az állam felelősséggel tartozik. Ez az értelmezés már láthatóan túlhaladottá vált a nemzetközi gyakorlatban, különösen az

¹⁷ Ld. Sub-Committee of the Whole on International Protection – On non-refoulement (Aug 77) EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME, Twenty-eighth Session EC/SCP/2. 23 August 1977.

Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának gyakorlatában.¹⁸ Jogsértést valószínűsíthet meg ugyanis az is, ha egy állam valakit olyan helyzetbe hoz, hogy az valahol máshol, nem a részes állam területén, vagy szervei által szenved el ilyen cselekményt. Ekkor, ilyen értelmezés alapján, a rendelkezés túlnyúlik a részes állam területén, vagy szerveinek, tisztségviselőinek hatókörén, és egyfajta lehetséges felelősséget tulajdonít a részes államnak olyan cselekmények miatt melyek nem a joghatósága alatt történtek, vagy történhetnek. Ezt nevezzük a norma – jelen esetben az Egyezmény 3. cikke – extraterritoriális hatásának.

Az európai egyezmény 3. cikkének ezen, extraterritoriális hatását jól mutatja az e vonatkozásban legnevezetesebb *Soering* ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.¹⁹ A Bíróság konklúziója szerint egy részes állam akkor is megsértheti az európai egyezmény 3. cikkét, ha egy, a joghatósága alá tartozó személyt kitesz olyan – más, az egyezményben nem részes állam szerve, képviselője által elkövetett – cselekménynek, mely kimeríti a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód fogalmát. Ilyen értelmezés alapján, a fent idézett rendelkezések átfordulnak kiutasítást, kiadatást korlátozó szabályokká. (Megjegyzendő, hogy ugyanilyen extraterritoriális hatás az egyezmény által biztosított több jognál elképzelhető – ld. később –, de e vonatkozásban, gyakorlati szempontból a 3. cikk a legfontosabb).

Megjegyzendő, hogy a kiutasítás/kitoloncolás egyes ritka esetekben önmagában is sértheti az Egyezmény 3. cikkét, extraterritoriális hatás nélkül. Ez akkor következik be, ha a kiutasítás/kitoloncolás olyan traumát jelent a külföldi számára, hogy ez a bánásmód elér egy súlyossági szintet és így kimeríti a 3. cikk által tiltott cselekményt. Az *Ahmed Nikovic* ügyben²⁰ az Emberi jogok Európai bizottsága előtt/ a külföldinél a kiutasítás – pszichiátriai szakvélemények szerint is – erős öngyilkossági késztetésnek adott teret. A strasbourgi Bizottság végül is a panaszt alaptalannak minősítette, mivel a kitoloncolás a svéd hatóságok határozatai alapján csak a felügyeletet ellátó pszichiáter beleegyezése esetén hajtható végre. Ez kellő biztosíték arra, hogy a 3. cikket érintő jogsértés ne történjen meg.

Ezen európai gyakorlat fényében mind az európai egyezmény, mind a 32. § (1) bekezdésnek a kínzásra, az embertelen, megalázó bánásmódra utaló része ugyanazt tiltja, és akadályát képezi a kiutasításnak, visszairányításnak. Az elvileg fennálló kettős szabályozás ellenére, a gyakorlati jelentősége az a 32. § (1) bekezdésének, hogy a kiutasításra vonatkozó korlátot kifejezetten tartalmazza, a többi idegenrendészeti szabállyal együtt, és így nem a bizonytalanabb (nemzetközi) jogértelmezésre kell hagyatkozni.

A szövegek összevetése két különbséget emel ki az idegenrendészeti törvény és a felsorolt nemzetközi egyezmények vonatkozásában. Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányával ellentétben, de az európai egyezménnyel összhangban a törvény nem szól a kegyetlen bánásmódról az embertelen és megalázó bánásmód mellett. Ez a gyakorlatban eddig nem okozott problémát, és valószínűtlen, hogy a jövőben fog. Semmi nem szól az olyan értelmezés ellen, amely a kegyetlen bánásmódot vagy az embertelen vagy a megalázó jelző alá besorolja. Ugyancsak nem látszik a gyakorlati jelen-

¹⁸ P. van Dijk–G. J. H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Deventer 1990. p. 237–239., A. Cassese: *Prohibition of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. In: *The European System for the protection of Human Rights*. (eds. R. St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold) Dordrecht 1993. pp. 248–250., H. Danelius: *Protection against Torture in Europe and the World*. In: *The European System for the protection of Human Rights*. (eds. R. St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold) Dordrecht 1993. pp. 269–271.)

¹⁹ *Soering* (161).

²⁰ 28258/95. sz. kérelem.

tősége annak, hogy a törvény nem szól a kínzásnak, megalázó, embertelen cselekménynek minősülő *büntetésről*, az ilyennek minősülő bánásmód mellett, szemben az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányával és az európai egyezményvel. A megfogalmazásbeli különbségek e két fajtája a kialakuló ENSZ illetve strasbourggi esetben sem jelez érdemi különbséget.

Kiutasítás korlátozására irányuló kötelezettség folyik a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ nemzetközi egyezmény (New York 1984., kihirdetve: 1988. évi 3. tvr.) 3. cikkéből is, mely szerint a részes állam nem adhat ki vagy utasíthat ki valakit olyan államba, ha nyomós okoknál fogva tartani lehet attól, hogy az illetőt ott megkínózzák.²¹ (Ugyanezen egyezmény kiterjeszti ezen cikk alkalmazhatóságát a kegyetlen, embertelen és megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak potenciálisan kitett személyekre is.) Abban, hogy ez a rendelkezés bekerült az ENSZ egyezménybe, nem kis szerepe volt az Emberi Jogok Európai Bizottsága és Bírósága előtt kialakult gyakorlatnak, mely extraterritoriális hatást tulajdonított az európai egyezmény 3. cikkének.²² Ez a követelmény, viszont az ENSZ egyezményben már kifejezetten szabályozásra került, és nem kérdéses az extraterritoriális hatás.²³

Nem következik viszont a kiutasításra, visszafordításra vagy kiadatásra vonatkozó kötelezettség az ENSZ egyezmény hivatalos *magyar szövegéből*: "Egyetlen részes állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államban, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák." A magyar változatban szereplő "nem köteles" kitétel az, amely *a contrario* lehetővé teszi az ilyen cselekményeknek kitett személy kiutasítását, kiadását. Tekintettel arra, hogy a magyar hatóságokra a Magyar Közlönyben megjelenő hivatalos szöveg kötelező, a kiutasítás akadályaként az egyezményt kihirdető jogszabály nem hívható fel a belső joggyakorlatban. Ez nagyban növeli az 1993. LXXXVI. tv. 32. § (1) bekezdésének jelentőségét.

A "toloncegyszmények"

A 32. § (1) bekezdéssel és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban kerültek megszövegezésre – bár nem a kiutasítással, hanem a visszafordítással kapcsolatban – azon nemzetközi egyezmények, amelyeket Magyarország más államokkal kötött egyes külföldi személyek közös államhatáron történő kölcsönös átvételéről. (Ún. "toloncegyszmények", bár ezen egyezmények kerültek ezt az elnevezést. A kifejezés azonban megjelenik más jogszabályban.²⁴) Ezen egyezmények mindegyike tartalmaz olyan kitétel, mely szerint nem fordítható vissza az a személy, akinek életét vagy szabadságát faji, vallási, nemzeti hovatartozása vagy politikai nézetei miatt veszély fenyegeti, ld. az erre vonatkozóan a Szlovéniával kötött egyezmény 3. cikk (2) bek. a. pontját (Ljubljana, 1992. kihirdetve: 1996. évi LXXIII. törvény), Lengyelországgal kötött egyezmény 4. cikk (2) bek. a. pontját (Budapest 1994., kihirdetve: 1996. évi IX. törvény), Szlovákiával kötött egyezmény 7. cikk (2) bek. a. pontját (Pozsony, 1994., kihir-

²¹ Tóth, op.cit.(16) 38. p.

²² Danelius, op.cit.(18) p. 270.

²³ Ld. pl. jellemző ügyként *Mutombo v. Switzerland*, Committee against Torture, Communication No. 13/1993, CAT/C/12/D/13/1993.

²⁴ Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény 1. sz. Melléklet VIII. pontja.

detve: 1996. évi VIII. törvény), Csehországgal kötött egyezmény 4. cikk (2) bek. a. pontját (Budapest, 1994., kihirdetve: 1996. évi VII. törvény), Ausztriával kötött egyezmény 4. cikk (2) bek. a. pontját (Salzburg 1992., kihirdetve: 1996. évi V. törvény), Svájjal kötött egyezmény 3. cikk (2) bek-ét (Bern 1994., kihirdetve: 1996. évi IV. törvény), Romániával kötött egyezmény 3. cikk (2) bek. a. pontját (Bukarest 1992., kihirdetve: 1995. évi XXV. törvény) Ukrajnával kötött egyezmény 8. cikk (2) bek-ét (Budapest 1993., kihirdetve: 1995. évi XXIV. törvény).

Ezen egyezményekben tipikusan az "életét vagy szabadságát...veszély fenyegeti" fordulat szerepel, hasonlóan az 1951. évi menekültegyezmény 33. cikkében használt fordulathoz, míg – mint az előzőekben rámutattam – a 32. § (1) bek-ben az "üldöztetés veszélye" kitételrel találkozunk összekötve az ezt előidéző speciális okokkal, így a menekültegyezménynél elmondottak ezen esetre is vonatkoznak.

A toloncegyezmények ugyancsak az átadás akadályaként veszik figyelembe, ha a külföldit embertelen bánásmód fenyegeti. Így a toloncegyezményekben is fellelhető a humanitárius akadályok két fő vonulata, mely egyrészt a hagyományos menekültfogalom elemeihez, másrészt az embertelen-megalázó cselekmények veszélyéhez kötődik. A toloncegyezmények – eltérően a 32. § (1) bekezdésétől – nem említi a kínzást, valamint a megalázó bánásmódot. Az eltérő fogalmazás jelentésbeli különbségének gyakorlati-jelentősége nem világos. Az embertelen bánásmódba jelentésbelileg nyilvánvalóan beletartozik a kínzás is, de a megalázó bánásmód már nem feltétlenül. Irányadó gyakorlat híján, azonban a különbségek elemzése a terméketlen spekuláció útjára vinné az elemzőt.

Az Európai Unió Tanácsa 1994. november 30-án egy mintaegyezmény formájában ajánlást fogadott el a tagállam által harmadik állammal kötendő kétoldalú szerződésről személyeknek a határon történő visszaadásáról, azaz az "európai toloncegyezményről".²⁵

A mintaegyezmény is tartalmaz humanitárius akadályokat, de nem érdemben határozza meg ezen akadályokat a Magyarország által kötött egyezményekhez hasonlóan, hanem visszautalásszerűen. Ezek szerint az alábbi egyezményekben foglalt állami kötelezettségeket nem érinti a személyek határon történő visszaadásáról szóló egyezmény: az 1951. évi ENSZ menekültegyezmény az 1967. évben elfogadott jegyzőkönyvvel egyetemben, a kiadatási szerződéseket, az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezményét, a menedéjogról rendelkező egyéb egyezményeket, különösen az 1990. évi dublini egyezményt.

Hasonló módon visszautalásszerűen szerepelnek a kiutasítás humanitárius akadályai a Tanács 1995. december 22-i ajánlásában, amely a kiutasítás végrehajtásában való tagállami együttműködésről szól.²⁶ Az ajánlás XI. pontja szerint az ajánlásban foglaltak nem érintik az 1951. évi ENSZ menekültegyezmény, a kiadatási szerződések, az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezéseit, azok alkalmazását.

A kétféle szabályozási technika különbségének elvi és gyakorlati jelentősége van. Amikor a nemzetközi egyezményekben foglalt korlátok visszautalásszerűen kerülnek be a dokumentumba, ezen egyezmények összes rendelkezésükkel, és a rájuk épülő nemzetközi joggyakorlattal együtt veendő figyelembe egy-egy konkrét esetben. Az érdemi, nem visszautalásszerű szabályozásnak önálló értelmezési tere nyílik meg, nincs meg a közvetlen összefüggés (és esetenként a dogmatikai összhang) pl. éppen a 32. § (1) be-

²⁵ OFFICIAL JOURNAL C 274 19/09/1996. p. 20.

²⁶ OFFICIAL JOURNAL C 005, 10/01/1996 p. 3.

kezdés, vagy a toloncegyezményekben foglalt korlát és a Magyarország által vállalt egyéb nemzetközi kötelezettségek között.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye például a kiutasításnak több akadályát tartalmazza, mint ami a toloncegyezményekben vagy a 32. § (1) bekezdésben található. Ez a jelen tanulmány elején tett példálózó felsorolásból is kiderül.

Másfelől az érdemi, nem visszautaló szabályozás által lehetővé tett önálló értelmezés, még hasonló szabályozásnál is eltérhet az egyezményekre épült értelmezéstől, dogmatikai és jogalkalmazásbeli problémát okozva. Láttuk, hogy a 32. § (1) bekezdés akadályát képezi a kiutasításnak, ha a külföldi kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak lenne kitéve. Ennek értelmezésénél az eljáró hatóságnak nem kell követnie pl. az Emberi Jogok Európai Bíróságának vagy Bizottságának esetjogát, mely e fogalmak meghatározására, elhatárolására irányul, és önálló értelmezést fogadhat el.

Ugyanígy láttuk, hogy a fentiekben idézett, a külföldiek átvételéről szóló egyezmények az átvétel akadályaként említik önmagában az embertelen bánásmódot, azaz egy újabb fogalmi fordulattal állunk szemben. Ez látszólag szűkebb, mint a 32. § (1) bekezdésében vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkében olvasható fordulat, de van-e valamilyen jelentősége ennek a különbségnek, mi a két megfogalmazás dogmatikai tartalma?

A gond ott van, hogy csak ennél a kiragadott példánál három normára épülő, lehetségesen háromféle értelmezést kell összhangba hozni, az embertelen-megalázó jellegű cselekmények mibenlétére vonatkozóan. A gyakorlati oldalról nézve is, elképzelhető olyan konkrét jogeset, ahol a magyar hatóságnak mindhárom jogszabályt figyelembe kell venni. Ekkor a hatóságnak kell megteremteni az összhangot a háromféle normán alapuló három sui generis fogalomhasználat között, ami a visszautalásszerű szabályozásnál nem merülne fel.

A kiutasítás és visszairányítás humanitárius akadályai a 32. § (1) bekezdésén túl

Láttuk, hogy a 32. § (1) bekezdése az akadályok két fő vonulatát tartalmazza. Egyrészt védi a faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének kitétt személyeket, másrészt védi a kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak kitétt személyeket. Jogosan vetődik fel a kérdés, hogy vajon a jelenleg hatályos magyar jogban ezen túl vannak-e olyan akadályai a kiutasításnak és visszairányításnak, amelyeket, az ember alapjogaira, a humanitárius védelemre tekintettel állítottak fel. Az idegenrendészeti szabályokban kifejezetten a humanitárius védelem fenti két fajtája szerepel, így más normáknál kell kereskedni.

A legkézenfekvőbb források e tekintetben, a magyar állam által elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezmények, ezek közül is az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Mint láttuk, kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak kitétt személyek esetében megfelelő kiegészítő, értelmező, háttérszabályozást nyújtott a 32. § (1) bekezdés alkalmazásához, az egyezmény 3. cikkének extraterritoriális hatása miatt. Felvetődik, hogy vajon az egyezményben védett más jognak van-e ilyen extraterritoriális hatása. Amennyiben igen, az ilyen jogok megsértésének más államban kitétt személyek esetében az ezen államba történő kiutasítást, visszafordítást akadályozhatja az egyezmény releváns rendelkezése. A kérdés az, hogy az egyezmény milyen más rendelkezésének tulajdonítható extraterritoriális hatás. Természetesen ilyen hatás ugyanúgy felvetődik kiadatás esetén is

(jóllehet gyakorlati szempontból némi különbség észlelhető), de erre a kérdéskörre ehelyett nem térek ki, mivel a kiadatás nem képezi a jelen tanulmány tárgyát.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága, de a Bíróság is számtalan alkalommal leszögezte, hogy az Egyezmény nem biztosít a külföldi számára jogot az Egyezményben részes valamely állam területére történő belépésre, az ottmaradás, vagy menedékkjogra. Mindazonáltal a strasbourgi szervek többször azt is kinyilvánították, hogy a kiutasítás érintheti egyes jogok védelmét, és felvethet problémákat egyes jogok vonatkozásában. A szakirodalom sem zárja ki, hogy a 3. cikk mellett más jogoknak is legyen extraterritoriális hatása, és így akadályát képezhesse a kiutasításnak.²⁷

Az extraterritoriális hatással rendelkező jogok tekintetében, a kiutasítás és visszairányítás esetén a kiutasító állam azzal követhet el jogsértést, hogy valakit a kiutasítással vagy visszairányítással kitesz egy másik államban olyan helyzetnek, cselekményeknek, melyek az adott emberi jogi norma, az általa védett értékek tényleges sérelmét hoznák magukkal. Ebben a helyzetben a külföldi csak potenciális sértett, csak a fenyegetettség áll fenn, a tényleges sérelem nem történt meg. A bizonyítás ilyen tekintetben igencsak cseppfolyóssá válhat, hiszen tudni nem lehet semmit, legfeljebb valószínűsíteni. Egyes jogok lehetséges megsértését – a jog dogmatikai tartalmánál fogva – könnyebb valószínűsíteni, a más jogokét nem. Ez különösen vízvázlatzó lehet, ha látjuk, milyen veszély bizonyítását követeli meg az Emberi Jogok Európai Bírósága: a kiutasításnak a célországban olyan előrelátható következményekkel kell járnia, melyek komoly mértékben és jóvátehetetlenül okoznak szenvedést a kiutasítottaknak.²⁸ Ez a megállapítás a 3. cikkel kapcsolatban született, és korántsem biztos, hogy más jogoknak hajlandóak-e tulajdonítani a strasbourgi szervek szabadabb értelmezés folytán extraterritoriális hatást.

Lehetséges, hogy egy jognak egyáltalán nincs extraterritoriális hatása. A kiutasítás akkor jelentheti potenciálisan az Egyezmény sérelmét, ha ezzel az állam a külföldit valamely jogától megfosztja, valamely jogsértésnek teszi ki. Ez csak akkor történhet meg, ha a külföldi élvezi ezt a jogot a kiutasítást elrendelő államban. Amennyiben ott sincs biztosítva ez a joga, a kiutasítás nem jelenthet jogsértést. Ez a helyzet pl. a politikai jogok tekintetében (választáshoz való jog, közügyekben való részvétel joga), melyeknek nem lehet extraterritoriális hatása.

A strasbourgi szervek esetjogában ritkán bukkannak fel olyan ügyek, ahol – a kínzást és más hasonló bánásmódot tiltó 3. cikket leszámítva –, valamely biztosított jog extraterritoriális hatását hívnák fel, a kiutasítással vagy visszafordítással összefüggésben. Volt olyan eset, ahol az Emberi Jogok Európai Bizottsága – bár az ügy tárgya a 3. cikk extraterritoriális hatása volt –, kissé általánosabban fogalmazott, érzékeltetve, hogy más jogoknál is lehetséges ilyen hatás.²⁹ Kifejezetten más joggal kapcsolatban merült fel az extraterritoriális hatás, amikor 15 külföldi diák lépett fel panaszosként a strasbourgi Bizottság előtt, mivel a tartózkodási engedélyüket nem hosszabbította meg a bepanaszolt állam, Nagy-Britannia.³⁰ A tartózkodáshoz való jogukat arra hivatkozva kívánták megalapozni, hogy saját országukban nem juthatnak megfelelő oktatáshoz, tehát a kiutasítás sértene az Emberi Jogok Európai Egyezménye I. sz. jegyzőkönyvének 2. cikkét, az oktatáshoz való jogot. Bár a panasz nyilvánvalóan alaptalannak bizonyult, a Bizottság leszögezte, hogy jogsértés történhet akkor, ha a külföldi a kiutasítás követke-

²⁷ Ld. J. *Velu* – R. *Ergec*: La convention européenne des droits de l'homme. Bruxelles 1990. p. 213.

²⁸ *Soering* (161) par. 90. nyomán.

²⁹ Ld. pl. 4763/71. 31 Rec. 157., vagy 5012/71. 40 Rec. 53.

³⁰ 7671/76. 9 DR. 185.

tében meg lenne fosztva az elemi oktatástól.³¹ Ezzel a Bizottság elismerte, hogy elvileg az oktatáshoz való jognak is lehet extraterritoriális hatása.

A 3. cikk mellett és azzal összefüggésben, viszonylag az élethez való jog (2. cikk) extraterritoriális hatása merült fel gyakrabban, a Bizottság előtt, a kiadatás alapját képező bűncselekménnyel összefüggésben kiszabható halálbüntetéssel kapcsolatban. A kérdés az volt, hogy az Egyezményben részes állam kiadhat-e más államnak olyan külföldit, akinek kiadatását halálbüntetéssel is büntethető bűncselekmény elkövetése miatt kérik, tekintettel a 2. cikkben foglalt, élethez való jogra. A Bizottság azon az alapon nem tulajdonított hosszú ideig extraterritoriális hatást e vonatkozásban a 2. cikknek, hogy az megengedi a halálbüntetés kiszabását. Mindazonáltal azóta hatályba lépett az Egyezményben részes államok többségére nézve a 6. sz. jegyzőkönyv (így Magyarország számára nézve is), amely a halálbüntetés eltörléséről rendelkezik, fenntartva annak lehetőségét háború, vagy háború közvetlen veszélyének idejére. A jegyzőkönyvet elfogadó államok tekintetében ekkor már felmerülhet a 2. cikk extraterritoriális hatása. Mindez a gyakorlatban elsősorban kiadatás esetén lényeges. Kiutasítás vagy visszairányítás esetén ennek akkor van jelentősége, ha a külföldivel szemben olyan bűncselekménnyel kapcsolatban folyik eljárás a célországban, melynek kapcsán halálbüntetés is kiszabható, ilyen eljárás közvetlen megindítása fenyeget, vagy már halálbüntetést tartalmazó ítélet született vele szemben.

Felmerülhet a 2. cikkel kapcsolatban a kérdés egészen más vonatkozásban is, nem a kiszabható halálbüntetéssel összefüggésben. A kiutasítandó külföldi életét veszély fenyegetheti úgy is a célországban, hogy ez a veszély nem a célország állami szervei felől ered, hanem magánszemélyek, magánszervezetek irányából, melyekért az állam nem felelős. Ilyen veszély előfordulhat egyes vallási vagy etnikai közösségekkel, terrorista vagy egyéb extrém politikai csoportokkal szakító tagok esetén. Ez a "Drittwirkung" hatás bonyolult problémáját hozza fel, azaz azt a kérdést, mennyiben alkalmazhatóak az Egyezmény rendelkezései magánfelek egymás közötti viszonyaiban. Anélkül, hogy erre részletesen erre kitérnék, meg kell jegyezni, a Bizottságnak vannak olyan döntései, melyek a 2. és 3. cikkel kapcsolatban lehetségesnek látták figyelembe venni a nem állami szervek részéről megmutatózó, a külföldi fizikai integritását fenyegető veszélyt.³² Ezeket a döntéseket hosszas hezitálás előzte meg a Bizottság részéről.³³

Így tehát elképzelhető egy kiutasítási döntés támadása olyan alapon, hogy a kiutasított külföldinek az élethez való jogát a célországban sérelem érné, nem állami szervek részéről. Ennek ellenére, a strasbourgi esetjogban megfigyelhető, hogy a 2. cikkre e vonatkozásban is viszonylag kevés hivatkozás történik a kiutasítással összefüggésben, és a kérelmezők inkább a 3. cikket hívják fel. A legfőbb oka ennek a bizonyítási nehézségekben rejlik. A strasbourgi szervek igen alapos érvelésre hajlandóak csak megállapítani a lehetséges jogsértést a kiutasítással összefüggő extraterritoriális hatás esetén. Olyan előrelátható veszélyt, kockázatot kell bizonyítani, mely a fizikai integritás súlyos sérelmét jelentheti a kiutasítás végrehajtása esetén. Egy strasbourgi kérelmezőnek kevésbé nehéz bizonyítani, hogy embertelen, megalázó bánásmódnak lesz kitéve (amiben benne van az is, hogy nem állami szervek életétől megfosztják), mint azt, hogy valakik életétől meg fogják fosztani. (A bizonyítás kérdéseiről ld. a későbbiekben írtakat.)

³¹ Ld. erről még *van Dijk – van Hoof*, op.cit.(18) pp. 475–476.

³² 10040/82. idézi *van Dijk – van Hoof*, op.cit.(18) p. 236., vagy 10308/83. 36 DR 209.

³³ Ld. pl. 7216/95. 5 DR 137., vagy 8581/79. 29 DR 48., ahol nem foglalt állást a kérdésben, noha az úgy ezt megkívánta volna.

További kérdésként vetődik fel, hogy az Egyezményben foglalt jogoknak közül azoknak, melyeknek nincs közvetlenül extraterritoriális hatásuk, és így a kiutasítás kéréseit nem érintik, rendelkeznek-e közvetett extraterritoriális hatással, esetleg éppen a 3. cikken átszűrve. Ez azt jelenti, hogy az Egyezményben foglalt egyes, egyéb jogok megsértése a kiutasítás célállamában olyan súlyos lehet, hogy az a kiutasított szempontjából már megalázó bánásmódot, vagy ilyen veszélyt jelenthet. A kiutasítás akadálya itt nem közvetlenül az extraterritoriális hatással nem rendelkező jog megsértése, vagy ilyen jogsértés veszélye, hanem a 3. cikk, mely a megalázó bánásmódot tiltja. Ekkor a közvetlenül megsértett jognak közvetett extraterritoriális hatása van, mely a 3. cikken keresztül érvényesül. Az már teljes egészében spekuláció kérdése, hogy vajon melyek azok az Egyezményben foglalt jogok, melyek súlyos megsértése, megalázó bánásmódot jelent a kiutasított számára, és így érinti a 3. cikket. Ez a megalázó bánásmód fogalmának értelmezési kérdése. Mindenesetre vannak olyanok, akik tagadják egy ilyen közvetett extraterritoriális hatás lehetőségét.³⁴ Az ilyen hatás lehetőségének kerek tagadása aligha alapos, hiszen első pillantásra is valószínűnek tűnik a megalázó bánásmód olyan értelmezése, mely egyes jogok súlyos megsértését, vagy a jogsértések egyes módjait ezen fogalom alá sorolja. Éppen a 2. cikkel kapcsolatban fejtette ki többször a Bizottság a korábbi időkben, hogy a halálbüntetés kiszabásának lehetősége önmagában nem érinti a kiutasítást vagy a kiadatást az Egyezmény alapján (mivel akkor nem zárta ki ezt az Egyezmény békeidőben sem), de a halálbüntetés végrehajtásának módja vethet fel kérdéseket a 3. cikkkel összefüggésben, azaz minősülhet embertelen, megalázó bánásmódnak.³⁵ A *Soering* ügyben sem a halálbüntetés lehetséges kiszabása miatt ítélte a Bíróság a kiadatás ellen, hanem a kivégzésig eltelő igen hosszú idő (death row), mint embertelen bánásmód volt a fő szempont.

A fentieket összegezve megállapíthatjuk, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított egyes jogoknak van extraterritoriális hatásuk, így a kiutasítás vagy visszairányítás akadályaként szolgálhatnak. Ilyen a kínzás, és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma, mely gyakorlati szempontból igen jelentős, ilyen az élethez való jog, nem nagy jelentőséggel, illetve eshetőlegesen ilyen lehet az oktatáshoz való jog, ahol elvi lehetőségként fennállhat ilyen hatás. Vannak olyan jogok, melyeknél nincs közvetlen extraterritoriális hatás, pl. politikai jogok. A többi jog esetében – kellő gyakorlat híján – az extraterritoriális hatás megítélése kérdéses, így az is, hogy szolgálhatnak-e ezen jogok a kiutasítás vagy visszairányítás akadályaként. Ugyanígy kérdéses, nem kialakult, hogy mely jogoknál, és milyen feltételek mellett képzelhető el közvetett extraterritoriális hatás, amikor ezen jogok célországban történő megsértésének körülményei, módja, súlyossága érinti a 3. cikk rendelkezéseit.

A kiutasítás jogsértést nemcsak az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jog extraterritoriális hatása miatt valósíthat meg, hanem önmagában tényleges jogsértést jelenthet. Itt nem abban áll a jogsértés, hogy a bepanaszolt állam valamilyen előrelátható veszélynek teszi ki a külföldit a kiutasítással. A kiutasítás aktusa ekkor arra tekintet nélkül sért valamely jogot, hogy a külföldit külföldön fenyegeti-e veszély vagy sem. A kínzást és más hasonló bánásmódot tiltó 3. cikk esetében láttuk, hogy a kiutasítás elvileg akkor is jelentheti önmagában ezen cikk sérelmét, ha ez a külföldinek olyan súlyos traumát, lelki sérülést okoz, hogy az így kimeríti az embertelen, megalázó bánás-

³⁴ Pl. *Vogler*, idézi J. *Velu* – R. *Erges*: La Convention Européenne des Droits de l'Homme. Bruxelles 1990. p. 214.

³⁵ Ld. 10479/83. 37 DR 158. (*Kirkwood* ügy), de hasonlóan a *Soering* ügyben is a Bíróság, par. 103.

mód fogalmát. Egy másik jog vonatkozásában, az *Agee v. UK* ügyben a kérelmező azzal érvelt az Emberi Jogok Európai Bizottsága előtt, hogy Nagy-Britanniából való kiutasítása korlátozza és sérti a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, az érvelés azonban alaptalannak bizonyult a Bizottság számára.³⁶ Ezek ritkán előforduló esetek. Van azonban egy olyan esetcsoport, amely igen nagy súllyal szerepel az strasbourgi esetjogban, és amelynél a kiutasítás önmagában tényleges jogsértést jelenthet, de a védett jog extraterritoriális hatása nem merül fel. Ezen esetek azok, ahol a kiutasítás következtében a kiutasított elszakadna családjától, valamely családtagjától, és ez a családi élet védelmének sérelmét veti fel az Egyezmény 8. cikkének alapján.³⁷

E vonatkozásban igen széleskörű és érdekes esetjog alakult ki Strasbourgban. E keretek között részletes elemzésre nem vállalkozhatom, legfeljebb a levonható következtetések összefoglalására.

A strasbourgi szervek kiindulópontja az, hogy nem lehet a 8. cikk sérelméről beszélni, amennyiben a családi kapcsolatos csak formálisak, esetleg a házasságot éppen a kiutasítás elkerülése végett kötötték. Valódi családi kapcsolatok esetén sem lehet a családi élet sérelméről beszélni, ha a maradó családtagnak, vagy családtagoknak lehetőségük van követni a kiutasított személyt, és a célországban a család így továbbra is együtt maradhat. A lehetőségnek fenn kell állnia, tehát nem szabad fennállni olyan kizáró oknak, mely a célországban a kiutasítottat követő családtag befogadását lehetetlenné teszi. Fontos az is, hogy ez a lehetőség ne jelentsen ésszerűtlenül, aránytalanul súlyos terhet az érintetteknek. Akkor vetődik fel a 8. cikk sérelme, amennyiben az érintett családtag vagy családtagok fel tudnak olyan speciális indokokat mutatni, melyek alapján nem lehet elvárni tőlük, hogy kövessék a kiutasítottat a célországba.³⁸

Ezen családi érdeket közvetítő speciális indokokat veszi szemügyre a strasbourgi szerv a kiutasító és bepanaszolt állam érdekeivel összefüggésben. Melyek lehetnek ezek a speciális indokok? A *Berrehab* ügyben ilyen körülmény volt a két ország közötti térbeni távolság, és a azok az anyagi terhek, melyeket a költözés, rendszeres utazás magával hozna a család számára.³⁹ Hasonlóan figyelembe jöhet a család kötődése azon államhoz, ahonnan a családtagot kiutasítják, a célországban uralkodó viszonyokhoz való alkalmazkodás nehézségeit.⁴⁰ Ilyen körülmény lehet továbbá az, mióta élnek együtt a kiutasítást elrendelő államban, van-e kiskorú gyermek érintve stb., azaz minden olyan körülmény, mely a külföldön, a célországban való családdegyesítést ésszerűtlenül megnehezíti.

Amennyiben a felhozott és bizonyított speciális indokok alapján megállapítható, hogy a kiutasítás beavatkozás lenne a családi élethez való jogba, a bepanaszolt állam még mindig igazolhatja eljárását a 8. cikk (2) bekezdésében felhozott indokokkal. Ez akkor sikeres, amennyiben az alkalmazott eszközök arányosak az elérendő célhoz képest, amelynek megállapításánál ugyancsak döntő szerepet játszhatnak egyrészt a kiutasítás alapjául szolgáló körülmények (pl. bűncselekmény elkövetése), másrészt pl. az érintettek családi kapcsolatainak jellege, mélysége, azon államban való tartózkodás hosszúsága, ahonnan ki akarják utasítani, valamint a kiutasítottnak a célországgal való kapcsolata (pl. vannak-e ott levő családtagok, mennyi időt töltött ott életében, mennyire

³⁶ 7729/76. 7 DR 164.

³⁷ Volt olyan eset, ahol ez még a 3. cikket érintő kérdéseket is felvetett, ld. *van Dijk – van Hoof*, *op.cit.*(18) p. 236.

³⁸ *Abdulaziz, Cabales and Balkandali* (94) par. 69.

³⁹ *Berrehab* (138).

⁴⁰ *Beldjoudi* (234–A).

tud azonosulni az ottani körülményekkel). A végeredmény strasbourgi szervek mérlegelésétől függ, amelyet a konkurráló – állami és kérelmezői – érdekek vonatkozásában végez. Természetesen ez a mérlegelés sok esetben igen nehéz, és előre nehezen prognosztizálható ennek eredménye. A Bíróságban a bírák között is sokszor igen éles nézetkülönbségek vannak a mérlegelés szempontjait és azok súlyát illetően.⁴¹ A mérlegelés eredménye annak megállapítása, hogy az állami intézkedés arányos vagy aránytalan a 8. cikk (2) bekezdése alapján a kívánt cél elérése érdekében. Ez dönti el történt-e jogsértés vagy sem a családi élet védelmét jelentő rendelkezés esetében.

A bizonyítás egyes kérdései

A 32. § (1) bekezdésben nevesített, és azon túl felmerülő lehetséges veszélyek (külföldi által történő) bizonyítása nem kevés problémát hordoz, jellegében hasonlóan a menekültként való elismerés iránti kérelem elbírálásához.

Egyrészt nem húzható meg magas bizonyítási küszöb olyan személyek esetében, akik esetenként évek óta vándorolnak országról országra mindenféle irat, sok esetben otthoni ismerősök (tanúk) nélkül. Pl. az angolszász államok gyakorlatában a bizonyítási követelmények határozott enyhítése figyelhető meg. Korábban az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága egyértelműen a szokásos polgári – közigazgatási eljárásban szokásos bizonyítási küszöböt követelte meg, azaz azt nézte, a bizonyítékok alapján mi a valószínűbb (balance of probabilities).⁴² Ugyanezt követte a kanadai legfelsőbb bíróság a *Kwiatkowsky* ügyben.⁴³ A *Cardoza-Fonseca* ügyben aztán a Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága eltért a korábbi gyakorlattól és kijelentette, hogy nem kell valószínűleg megtörténnie az üldöztetésnek, elég, ha ennek bekövetkezte ésszerű lehetőség (reasonable possibility),⁴⁴ aminek nyomán az amerikai bíróságok az ésszerű lehetőséget alátámasztó konkrét és objektív bizonyítékokat kértek.⁴⁵ Kanadában ez az áttörés 1989-ben történt meg a *Minister of Employment and Immigration v. R. Satiacum* ügyben [mely szerint valós esély ("real chance") az üldöztetés]. Nagy-Britanniában némileg szigorúbb küszöb maradt érvényben (mely szerint az üldöztetés valós és jelentős veszélye a küszöb).⁴⁶

Az angolszász jogterületeken kívül a bizonyítási küszöb jóval elmosódottabb, meghatározatlanabb, esetenként magasabb. A 32824/96. ügyben Franciaország úgy védekezett az Emberi Jogok Európai Bizottsága előtt, hogy a kérelmező nem bizonyította *minden ésszerű kétségen felül*, hogy a 3. cikk által tiltott bánásmódban részesülne kitoloncolása esetén.⁴⁷ Ez az eredeti amerikai kiindulópontnál is jóval magasabb bizonyítási küszöböt jelent. Mind az Emberi Jogok Európai Egyezményét alkalmazó strasbourgi szerveknél, mind a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ nemzetközi egyezményt alkalmazó bizottság-

⁴¹ Ld. pl. a *Beldjoudi* ügyben egyrészt *Pettiti* és *Valticos*, másrészt *Martens* bíró véleményét.

⁴² *A. Evans*: Political Refugees and the United States Immigration Laws: Further Developments. 66 American Journal of International Law (1972) p. 575.

⁴³ Idézi *Hathaway*, op.cit.(13), p. 76.

⁴⁴ 467 U.S. 453. (1987).

⁴⁵ *M.A. v. United States Immigration and Naturalization Service*, 29 Sep 1988, 4th Cir. No. 88-3004.

⁴⁶ Ld. *Hathaway* op.cit.(13), p. 78.

⁴⁷ Migration News Sheet 169/97-4. p. 7.

nál a bizonyítási küszöb homályos, a bevett formula, hogy *alapos okkal vagy komoly okoknál fogva lehet tartani* kínzás vagy más hasonló bánásmódtól.⁴⁸

A legalapvetőbb bizonyítási eszközök híján a hatóságok sokszor csak a külföldi nyilatkozataira hagyatkozhatnak. A dilemma másik fele abban áll, hogy messziről jött ember sok mindent mondhat, valóságot nélkülöző dolgokat is. Ugyanakkor találkozunk olyan állásponttal, hogy egy ellentmondásmentes, meggyőző, hihető vallomás önmagában is elég alapot nyújthat a menedéjog megadására.⁴⁹ Sokszor igen nehéz egy ember nyilatkozatainak valóságtartalmát megállapítani egyéb adat híján.⁵⁰

Mindazonáltal a menekülteljárásokban kialakult bizonyítási szempontok és módszerek iránymutatóak lehetnek esetünkben is. Érdemes ehelyütt néhány szempontot kiemelni, ami a vizsgálat és mérlegelés vezérfonalát nyújthatja:⁵¹

- a külföldi országának általános belső politikai, igazságszolgáltatási helyzete,
- a külföldi nyilatkozatainak értékelése,
- a külföldi menekülésének iránya, útvonala, körülményei,
- esetleges múltbeli üldöztetés bizonyítéka,

– hasonló helyzetben lévő személyek sorsa, a velük való bánásmód. (Ezen legutolsó szemponthoz adalék, hogy van olyan eset ahol amerikai bíróság kinyilvánította, bizonyítási kötelezettségének eleget tehet a külföldi, amennyiben bizonyítja, hogy ugyanazon politikai nézetet vallók közül mások ezen okból üldöztetést szenvedtek el.⁵²)

A külföldi nyilatkozatain kívüli, egyedi bizonyítékok hiányában az alapos vizsgálathoz és mérlegeléshez az egyetlen lehetséges út egy olyan részletes adatbázis kialakítása, mely nemcsak a menekült-kibocsátó államok politikai helyzetének, közállapotainak részletes és aktuális jellemzőit tartalmazza, hanem olyan konkrét, részletes egyéb adatokat is, melyek alapján a külföldiek nyilatkozatainak valóságtartalma legalább részlegesen ellenőrizhető. Az Európai Unió Tanácsának 1994. június 20-án elfogadott, a menekült-kibocsátó harmadik államokról szóló közös helyzetjelentések elkészítéséhez adott iránymutatásának A.1. pontja kiemeli, miszerint a menekültkérelmek megfelelő elemzéséhez és értékeléséhez elengedhetetlen egy releváns adatokat tartalmazó általános helyzetkép elkészítése és ismerete.⁵³

Egy ilyen adatbázisnak tartalmaznia kellene a ténybeli anyagok mellett más államok idegenrendészeti, kiadatási és egyéb területek releváns jogi szabályozását és ennek értékelését is. Esetenként igen jelentős lehet egy kiutasítás jogi lehetőségeinek megítélésénél a célállamok fenti jogszabályainak tartalma. A kiutasítás akadályainak hatékony érvényesülése nemcsak azt kívánja meg, hogy ne utasítson ki a hatóság egy külföldit olyan államba, ahol a 32. § (1) bekezdésében foglalt veszélyek fenyegetnék. Hatékony és teljeskörű védelemről akkor beszélhetünk, ha olyan harmadik államba sem történik kiutasítás, melynek jogszabályai lehetővé teszik a külföldi továbbadását abba az állam-

⁴⁸ Pl. "substantial grounds for believing" pl. *Mutombo v. Switzerland*, CAT Communication No. 13/1993, *Khan v. Canada*, CAT Communication 15/94., *Vilvarajah és társai* (215) par. 103., 25964/94. (*Ahmed c. Austria*) par. 60., vagy "serious reasons for believing" ld. pl. 9856/82.)

⁴⁹ Ld. pl. *Barraza Rivera v. United States Immigration and Naturalization Service*, 913 F.2d 1443 (9th Cir.1990).

⁵⁰ A bizonyítással kapcsolatos egyes problémákat ld. pl. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1. UNHCR 1979., Reedited Geneva, January 1992, paras. 189–205., *Tóth*, op.cit. (16) 119–131. p.

⁵¹ Részben *Hathaway*, op. cit. (13), pp. 80–97. nyomán.

⁵² *M. A. v. United States Immigration and Naturalization Service*, 29 Sep 1988, 4th Cir. No. 88–3004.

⁵³ OFFICIAL JOURNAL NO. C 274, 19/09/1996 p. 52.

ba, ahol a 32. § (1) bekezdésében foglalt veszélyek fenyegetnék (ld. erről a Tanács 1994. június 20-án elfogadott, a menekült-kibocsátó harmadik államokról szóló közös helyzetjelentések elkészítéséhez adott iránymutatásának IX. pontját.). Egy ilyen védelem kialakításához, pedig nyilvánvalóan szükséges ezen potenciális harmadik országok vonatkozó hatályos joganyagának ismerete.

Gyakorlatilag hasonló tartalmú adatbázist feltételez a menekült jogállás iránti kérelem elbírálása, valamint a kiutasítás humanitárius akadályainak vizsgálata, hiszen legalábbis jelentős részben azonos szempontokat kell figyelembe venni. Ugyanakkor a két kérdésben tipikusan más szervek döntenek (migrációs hivatal, illetve rendőrség). Így célszerű lenne e szerveknek egy közös adatbázis felállítása. Vannak olyan kísérletek, elgondolások is, hogy a kétféle ügyben történő döntést egy állami szerv kezébe tegyék le. Például Svédországban született törvényjavaslat arra vonatkozóan, hogy a külföldiek kiutasítását a migrációs hivatal intézze, és ne a rendőrség.⁵⁴

A Tanács 1994. június 20-án elfogadott iránymutatása a menekült-kibocsátó harmadik államokról szóló közös helyzetjelentések elkészítéséhez,⁵⁵ megfelelő kiindulópontot nyújt ahhoz, hogy mit kell tartalmaznia egy ilyen adatbázisnak, az állítások és kérelmek igazolásához, egy-egy ország vonatkozásában. Ezek a következők.

I. Általános politikai helyzet

1. A közelmúlt politikai fejleményei

2. A jelenlegi politikai helyzet, különösen az alábbi kérdések tekintetében: szabad választások, többpártrendszer, vélemény-, gyülekezési vallásszabadság, a bíróságok függetlensége, biztonsági erők tevékenysége, kisebbségek helyzete,

3. közbiztonság helyzete

4. Perspektívák – a politikai helyzet stabilitása, esetleges változásainak esélye

II. Az emberi jogok általános helyzete

1. Az ország által elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezmények.

2. Nemzetközi emberi jogi szervezetek tevékenységének lehetősége.

3. Az emberi jogok betartása a gyakorlatban, különösen az alábbiakra tekintettel:

– kínzás, embertelen megalázó bánásmód tilalma,

– a halálbüntetés léte, gyakorisága, feltételei,

– a szabadságmegvonás feltételei, gyakorlata, önkényes letartóztatás, az utazáshoz való jog megtagadása, a bírósághoz fordulás megtagadása, politikai foglyokkal szembeni külön intézkedések.

III. Külön adatok a faji, vallási, nemzetiségi alapon történő, vagy egy társadalmi csoporthoz való tartozás miatti üldöztetésről

1. Állami szervek általi üldöztetés

a) Van-e bármilyen formája az üldöztetés ezen fajtájának – az idetartozó elnyomó intézkedések vagy önkényes bánásmód léte.

b) Az üldöztetés ezen fajtájának elterjedtsége, jellege.

2. Az államnak betudható üldöztetés közvetett formái (pl. az állami védelem hiánya egyes területeken).

IV. Az államon belüli menekülés lehetősége

1. Az államterület egy részére kiterjedő üldöztetés.

2. A menekülés lehetősége az államterület egy másik részére.

V. Az adott állam állampolgárainak migrációja

1. Az állam külső határain milyen ellenőrzés van, melyek a kilépés feltételei.

⁵⁴ Migration News Sheet 169/97-4. p. 4.

⁵⁵ OFFICIAL JOURNAL C 274, 19/09/1996 p. 52.

2. Vannak-e illegális hálózatok elősegítendő az állampolgárok menekülését.

VI. Az okmányok hitelessége

1. A helyi hatóságok által kibocsátott okmányok (elsősorban utazási okmányok) hitelessége.

2. Hamis okmányok megszerezhetősége.

VII. Az államba történő visszatérés lehetősége

1. Egy másik államban beadott menekültté nyilvánítás iránti kérelem vonhatja maga után büntetést, kínzást, embertelen megalázó bánásmódot az államba történő visszatéréskor.

2. A hatóságok milyen magatartást tanúsítanak külföldiek, különösen a menekültek irányában.

VIII. Gazdasági és társadalmi helyzet

A gazdasági és társadalmi helyzet olyan elemeinek kiemelése, melyek a helyi lakosokat az állam elhagyására indíthatják (pl. munkanélküliség, a szociális ellátó rendszerek helyzete).

IX. Befogadó harmadik országok

A befogadó harmadik országokban a védett személyek köre, a menekültek helyzete, az ENSZ 1951-es menekültegyezmény, egyéb emberi jogi egyezmények hatálya, ennek gyakorlati végrehajtása, a *refoulement* tilalmának gyakorlati hatékonysága.

A 32. § (1) bekezdés alkalmazásának egyes problémái a kiutasítási eljárásban

A 32. § (1) bekezdésében foglaltak érvényesítése előtt esetenként igen komoly gyakorlati akadályok merülhetnek fel. A zöld határon átjutott és az országba illegálisan bejutott és elfogott külföldieket igen rövid időn belül meghallgatja a hatáskörrel rendelkező hatóság (rendőrség vagy határőrség), ami után általában meg is születik a kiutasító határozat. Amennyiben fenn is állnak a 32. § (1) bekezdésében foglalt feltételek, a kihallgatás során erre csak a legkritikább esetben történik hivatkozás a külföldi részéről, az ezzel kapcsolatos tények, adatok nem kerülnek szóba.

A külföldiek feltehetően esetenként azt sem tudják milyen országban járnak, vagy éppen mely részén tartózkodnak Európának. Nem életszerű elvárni egy számára ismeretlen, idegen országba érkezett menekültötől, hogy a hatóságokkal történő első érintkezés során, őrizetbe vétel után, tolmács útján, amikor kihallgatásra és kiutasításra kerülnek, teljes részletességgel, konkrét adatokkal alátámasztva, önként beszéljenek addigi megpróbáltatásairól, üldöztetésükről vagy annak veszélyéről. Amennyiben a kihallgatást vezető személy a kihallgatás során csak felületesen érinti a külföldi emigrálásához vezető okokat, és nem kérdez rá részletesebben a tényekre, a 32. § (1) bekezdésében foglalt feltételeket esetlegesen kimerítő tények nem kerülnek felszínre. Ugyanakkor a külföldi nyilvánvalóan nincs tudatában általában annak, hogy milyen jogi jelentősége lehet egyes tényekre történő hivatkozásnak.

A sokszor több éve úton lévő, országról országra vándorló külföldit esetenként nem is érdekli, hogy egy számára ismeretlen ország hatósága arról dönt, el kell hagynia ezt a helyet. Legfeljebb azt gondolja, hogy odébbáll egy országgal, és nem fogalmazódik meg realitásként benne az, hogy esetleg visszatoloncolják a hazájába ahonnan menekült. Nem látja azt a következményt sem, hogy illegális itt-tartózkodásának mozgáskorlátozás (közösségi szállás) vagy szabadságmegvonás (idegenrendészeti őrizet) lehet a következménye. Feltehetően ennek is betudható, hogy engedve a hatóság ösztönzésének sok-

szor lemondanak a fellebbezési jogukról, és a kiutasítási határozat elsőfokon jogerőssé válik.

Ha a külföldi, fennállása ellenére sem hivatkozott olyan tényre, mely a 32. § (1) bekezdésében foglalt feltételek teljesülését, így a kiutasítás akadályát jelentené, és a kiutasítási határozat elsőfokon jogerőre emelkedik, azt követően igen leszűkül a lehetőség ezen cikk hatékony felhívására.

A 32. § (1) bekezdésére való hivatkozás abban az esetben merül fel elsősorban, amikor a külföldi kitoloncolása – általában iratok hiányában – nem oldható meg rövid időn belül. (A Tanács 1994. november 30-i ajánlása kiutasított nem EU állampolgárok egységes utazási okmányáról szól arról, hogy a tagállamok igen jelentős nehézségekkel küzdenek az utazási dokumentummal nem rendelkező, kiutasított külföldiek tekintetében⁵⁶). A külföldi ekkor közösségi szállásra kerül, innen – rosszabb esetben – idegenrendészeti őrizetbe. Elkezdvi világosan látni kiutasítása következményeit, a hazájába történő kitoloncolás veszélyét, esetenként a hosszú időre elnyúló szabadságmegvonást, vagy szabadságkorlátozást. Ekkorra már több meghallgatáson, beszélgetésen esik át, jobban előjönnek a menekülését kiváltó tények, körülmények. Tipikusan ekkor vetődik fel a 32. § (1) bekezdésében foglaltak felhívása, és az abban foglaltak érvényesítése. Azonban ekkor már a külföldi zsebében lapul a jogerős kiutasítási határozat.

A kérdés az, hogy vajon milyen körben hivatkozhat még ügyének ezen fázisában a 32. § (1) bekezdésére? Lehetséges-e a 32. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés érvényesítése a kiutasítási határozat jogerőre emelkedése után?

Megoldásnak tűnhet, hogy a perújítás analógiáját felhasználva, a külföldi új közigazgatási eljárást kezdeményez, az 1957. évi IV. tv. (Áe.) 13. § (1) bek. alapján. Ekkor az új eljárás kezdeményezésének indoka az lehet, hogy az alapeljárásban az eljáró hatóság nem bíralt el olyan tényeket [ti. a 32. § (1) bekezdésében foglalt feltételek fennállását], melyek az érdemi döntés megváltoztatásához vezethetnek, melyek a kiutasításról hozott döntés jogalapját érinthetik, és annak akadályát képeznék a 32. § (1) bekezdésében foglaltak alapján. Ezzel együtt a kérelmező külföldinek nyilvánvalóan fel kell ajánlania olyan bizonyítást, mely eredményében legalább valószínűsítheti állítását. Ezen új tények és az 1957. évi IV. tv. 13. § (1) bek. alapján elvileg kérhető új eljárás lefolytatása, és a kiutasítás hatályának megszüntetése. Elvileg kérni lehet, hogy az eljárás során a külföldit személyesen hallgassák meg, és tegyék lehetővé, hogy bizonyítsa illetve valószínűsítse a 32. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása szempontjából releváns tényeket.

A fenti megoldás csak logikai, elvi lehetőség. A probléma ugyanis kétségtelenül a közigazgatási eljárás mélyrétegeit érinti. A közigazgatási jogban nincs kifejezetten biztosítva az új eljárás indításának lehetősége a perújítás analógiájára, bár ez tiltva sincs. Az alapvető kérdés az, hogy kérelemre lefolytatandó-e vagy lefolytatható-e új közigazgatási eljárás egy olyan jogi helyzet megváltoztatására, mely egy hivatalból indult rendészeti eljárásban született, jogerős, kötelezést tartalmazó határozaton alapul, arra hivatkozva, hogy a hivatalból indult eljárásban nem bíraltak el olyan tény, melynek elbírálása ügydöntő lett volna.

Elvileg mindenkinek joga van az érdekkörébe tartozó olyan jogi helyzet orvoslására, mely jogi helyzet tartalmilag ellentétes valamely jogszabállyal vagy jogszabályokkal. Ezen általános jog érvényesülést kíván minden olyan esetben, ahol konkrét tételes

⁵⁶ OFFICIAL JOURNAL NO. C 274, 19/09/1996. p. 18.

jogi szabályok (pl. eljárásjogi normák, a jogorvoslatok időbeli korlátai) ezt nem zárják ki, és az orvoslásra van fórum biztosítva.

Voltaéppen nincs olyan jogi rendelkezés mely kizárná új közigazgatási eljárás indítását, ha az eredeti eljárásban nem bíráltak el bizonyítása esetén ügydöntő tényt. Egy jogerős közigazgatási határozat által kialakított tartalmilag jogellenes jogi helyzet orvoslása szempontjából az irrelevánsnak tűnhet hogy az eredeti eljárás kérelemre vagy hivatalból indult. Az új, a helyzet orvoslására irányuló eljárás független, autonóm eljárás lenne az eredeti eljáráshoz képest, és nem hozhatóak egymással ilyen szempontból összefüggésbe.

Az 1957. évi IV. tv. 13. § (1) bek-ben foglalt jog gyakorlása természetesen ésszerű korlátok alá vethető. Ilyen lehet pl. az előző eljárásban már fennállt, de el nem bírált ügydöntő tények fennállásának valószínűsítése a kérelmezők által.

Felvethető természetesen az is, hogy már a kiutasítási eljárásban is hivatkozhatott volna a külföldi a kiutasítás akadályait jelentő tényekre, így ezeket felhozni már késő újabb eljárásban. Ez azonban nehezen foghat helyt, mert analógia szintjén, a polgári eljárásban sincs olyan korlátja az első perújításnak, hogy olyan tényekre nem szabad hivatkozni, melyekre korábban a fél saját hibájából nem hivatkozott. Másodsor, pedig figyelembe kell venni a korábban kifejtett azon körülményeket, melyek esetleg akadályozták a külföldit, hogy részletesen feltárja emigrálásának okait.

Úgy tűnik, hogy a kialakuló bírói gyakorlat nem lát semmilyen jogi alapot a fent részletezett út igénybevételére, több okból sem. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a hivatalból indult, és jogerősen lezárt alapeljárás esetében, ugyanazon ügyre vonatkozóan az ügyfél új kérelmet nem nyújthat be az 1957. évi IV. tv. 13. § (1) bek-ben foglaltak alapján.⁵⁷ Nem zárta ki ugyanakkor a bíróság, hogy kérelemre indult alapeljárásban, az alapeljárásban hozott döntés alapjait érintő ténybeli változások esetén, újabb eljárást lehessen indítani az 1957. évi IV. tv. 13. § (1) bek-ben foglaltak alapján. A kiutasítási eljárás természetesen hivatalból indul minden esetben, így az újabb eljárás indításának lehetősége kizárt.

A bírói gyakorlatban kialakuló álláspont jogpolitikai indokára a Fővárosi Bíróság olymódon mutat rá, hogy a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdek szenvedne csorbát, ha újabb és újabb eljárás megindításának lehetőségével a hatósági kötelezés hosszútávon elodázható lenne.⁵⁸ Erre tekintettel, a kérelmező külföldinek, az idegenrendészeti hatósághoz benyújtott, új eljárást kezdeményező kérelmét elutasító határozat nem minősül érdemi határozatnak és az ellen bírósági felülvizsgálat nem vehető igénybe.

A bírói gyakorlat tükrében tehát a következők állapíthatók meg. Amennyiben jogerős kiutasítási határozat született a külföldivel szemben, igen leszűkülnek a lehetőségek a hatékony felhívására, és a kiutasítás hatályának ezen alapon történő megszüntetésére.

Új közigazgatási eljárás nem kezdeményezhető. Az 1957. évi IV. tv. 71. § (1) bek-ben foglaltak alapján felügyeleti intézkedés iránti kérelmet lehet elő terjeszteni és felhívni a 32. § (1) bekezdésében foglaltakat, itt a kiutasítási határozatot hozó hatóság felettes szervén múlik a jogerős kiutasítási határozat jogszerűségének megítélése.

A kiutasítási határozat formális jogszerűségét megkérdőjelezni viszont a 32. § (1) bekezdése alapján nem lehet, amennyiben ezen rendelkezés alkalmazását megkövetelő tények nem kerültek a felszínre a kiutasítási eljárás során. A rendelkezésre álló, és figyelembevett tények alapján, ugyanis a határozat nem minősíthető jogsértőnek. Bár a jog-

⁵⁷ 10. LB. Kfv.III.28467/1996. nem publikált, ugyanígy PKKB. 7.K.60.521/1996., nem publikált.

⁵⁸ Főv. Bír. 60. Kfv.33810/1996. nem publikált.

erős kiutasítási határozat egy objektíve jogellenes helyzet kialakulását előidézheti, de a határozat ettől még jogszerű. A felügyeleti intézkedés iránti kérelem kezdeményezése a 32. § (1) bekezdésének utólagos felhívásával aligha ér célt. Ugyanezen megfontolások vonatkoznak az ügyészi óvás kezdeményezésének lehetőségére és kilátásaira is.

Lehetőségként marad a fentiek után egyrészt a kiutasítási határozat tekintetében benyújtott méltányossági kérelem, másrészt a kiutasítás végrehajtása, a kitoloncolás elrendelésekor benyújtott végrehajtási kifogás. A méltányossági kérelem esetében az elsőfokú hatóságnak teljeskörű mérlegelési jogköre van, és hatástalan jogi eszközneknek bizonyulhat.⁵⁹ A végrehajtási kifogás már nem a kiutasítási határozatot támadja vagy kérdőjelezi meg, a kiutasítás hatálya továbbra is fennáll, nem szűnik meg. A végrehajtási kifogás új területre viszi át a külföldi ügyét, a kiutasítás végrehajtásának, a kitoloncolásnak a területére.

A jelenlegi gyakorlat alapján, tehát a kiutasítási határozat jogerőre emelkedését követően, a 32. § (1) bekezdésére hivatkozás nem lehet hatásos, akkor sem, ha a hivatkozás alapjául szolgáló tények nem kerültek elbírálásra a kiutasítási eljárás során. Ebben az esetben a 32. § (1) bekezdésében foglaltak felhívása visszaszorul a végrehajtás területére.

A 32. § (1) bekezdése a kitoloncolás során

Az 1957. évi IV. tv. (Áe.) 88. § (2) bek-ben foglaltak alapján végrehajtási kifogást nyújthat be az, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás sérti. A végrehajtási kifogásra hozott határozat fellebbezhető. Az idegenrendészeti törvény 51. § kifejezetten úgy rendelkezik, hogy idegenrendészeti ügyekben az általános államigazgatási eljárási szabályok alkalmazandók, kivéve ha a törvény ettől eltérően rendelkezik. Ez a jogintézmény relatíve alkalmas eszköznek bizonyulhat egy olyan államba történő kitoloncolás kiküszöbölésére, ahol a külföldit a 32. § (1) bekezdésében foglalt veszélyek fenyegetik, bár igen korlátozott és szerény jogorvoslati eszközt jelent.⁶⁰

A végrehajtási kifogás alkalmazhatóságát megkérdőjelezheti viszont az 1993. évi LXXXVI. tv. 46. § (3) bekezdésének azon rendelkezése, mely szerint kitoloncolás ellen külön jogorvoslatnak helye nincs. Az Áe. 88. § (1) bekezdése általános szabályként hasonlót mond, amikor arról rendelkezik, hogy a végrehajtás során hozott határozat ellen fellebbezésnek helye nincs. Azonban itt *határozatról* és *fellebbezésről* van szó, amely mellett megengedett a végrehajtási kifogás. Az idegenrendészeti törvény fent hivatkozott rendelkezése ellenben nem (a kitoloncolással kapcsolatban hozott) határozatról, hanem általában a kitoloncolásról beszél, ugyanakkor nem fellebbezést említ, hanem általában jogorvoslatot. A végrehajtási kifogás kétségtelenül nem fellebbezés [ezért fér meg egymással az Áe. 88. § (1) és (2) bekezdése], de különleges jogorvoslati eszköznek tekintendő, azaz a törvény szigorú értelmezésében kizárt igénybevétele.⁶¹

Ezzel szemben áll egy elsőfokú, de helybenhagyott bírósági ítélet, mely indoklásában mellékesen, *obiter dicta* megemlíti, hogy a kiutasított rendelkezésére áll a kitolon-

⁵⁹ Rácz A.: A jogorvoslás rendszere egyedi hatósági igazgatási ügyekben és az alapvető jogok védelme. Acta Humana 1994. No. 15–16. 34. p.

⁶⁰ Ld. Fehér Z. – Németh Gy. – Pécsváradai J.: Eljárási jog a közigazgatásban. Budapest 1992. 329. p.

⁶¹ Ibid.

colás, azaz a kiutasítási határozat végrehajtása során a végrehajtási kifogás eszköze.⁶² Egyéb anyag nem áll rendelkezésemre a gyakorlat köréből, ha egyáltalán van e vonatkozásban már irányadó gyakorlat.

Alapvető kérdés, hogy a végrehajtási kifogás alkalmazhatósága pusztán a törvény értelmezésén múlik-e. A törvény szövege egyértelműnek tűnik, és nem biztos, hogy kibír egy olyan "értelmezést", amely biztosítaná a végrehajtási kifogás eszközét a kiutasított külföldinek. Értelmezési próbálkozások legfeljebb olyan irányban kecsegtethetnek valamivel, ha egy államba irányuló kitoloncolásnál a célállam tekintetében tett kifogást nem a kitoloncolás, hanem a kitoloncolás végrehajtásának módja (ezen belül a kitoloncolás földrajzi célja) ellen irányuló kifogásnak fogjuk fel. Ilyen értelmezési próbálkozásoknak azonban át kell esniük a gyakorlat tisztítóüzén.

Amennyiben a végrehajtási kifogás alkalmazását is kizárjuk a törvény szigorú értelmezése alapján, gyakorlatilag eljutunk oda, hogy a jogerős kiutasítási határozat megszületése után a 32. § (1) bekezdésében foglaltakat nem lehet hatékonyan, kényszerítő erővel felhívni, akkor sem, ha a külföldre vonatkoznak az abban foglalt feltételek. Így a külföldi a kiutasítás jogerőre emelkedése után (amely sokszor őrizetbevételének első napja), kényszerpályára kerül.

Ez a helyzet azonban más vonatkozásban jogsértést szülhet. Ennek bemutatásához ki kell kitérnem arra az alapvető, és a gyakorlatban is vitás kérdésre, hogy a 32. § (1) bekezdése eredendően a közigazgatási eljárás mely szakaszában érvényesítendő és érvényesíthető.

Az idegenrendészeti hatóságok gyakorlatban megnyilvánuló álláspontja az, hogy a 32. § (1) bekezdése által felvetett kérdéseket elsősorban a végrehajtás elrendelése, a kitoloncolás során kell tisztázni, nem pedig a kiutasítási eljárásban. Pl. a Győri Határőrizgatóság kiutasítási gyakorlatáról készült elemzés, és statisztikai kimutatás nem is említi, hogy a kiutasítási eljárásban a 32. § (1) bekezdésében foglalt akadályokat vizsgálták, figyelembe vették volna a kiutasítási eljárásban.⁶³ Úgy tűnik, a bírói gyakorlat legalábbis megértő az idegenrendészeti hatóságok e felfogása iránt.⁶⁴ Eszerint a kiutasítás általános feltételeinek fennállása esetén meg kell hozni a kiutasítási határozatot, de a végrehajtás során figyelembe kell venni a 32. § (1) bekezdésében foglaltakat, és a kitoloncolást nem szabad végrehajtani olyan államba, ahol a 32. § (1) bekezdésében foglalt cselekmények fenyegetik a kiutasított külföldit. Ezen álláspont első pillantásra kétségtelenül védhetőnek tűnik.

Logikus kérdésként vethető ugyanis fel, miért akadályozná egy külföldi kiutasítását az, ha a világ számos állama közül egyben-kettőben, a 32. § (1) bekezdésében foglalt cselekmények fenyegetik, hiszen a többi állam vonatkozásában nincs akadálya a kiutasításnak, a többi állam vonatkozásában törvényhely nem alkalmazandó. Ugyancsak ezt a nézetet látszik alátámasztani az 1993. évi LXXXVI. tv. 46. § (4) bekezdése, mely szerint a 32. § (1) bekezdésében foglaltakat alkalmazni kell a kitoloncolás elrendelésénél és végrehajtásánál.

A fenti álláspont azonban véleményem szerint ennek ellenére nem tartható. A legfontosabb ellenérv az, hogy a törvény 32. § (1) bekezdésében felsorolt cselekményeket kifejezetten a kiutasítás akadályaként jeleníti meg, és nem végrehajtási kérdésként. A törvényhely annyira egyértelmű e tekintetben, hogy egy olyan értelmezés, mely végre-

⁶² PKKB. 7.K.60.521/1996., nem publikált.

⁶³ Mahunka T.: A külföldiek rendészetével kapcsolatos eljárások jellemzői és tapasztalatai a Győri Határőrizgatóságon. Belügyi Szemle 1996/2. 58–65. p.

⁶⁴ PKKB. 7.K.60.521/1996., nem publikált.

hajtási kérdésnek tekinti a 32. § (1) bekezdésének alkalmazását, szétfeszíti a törvényhely szövegének nyelvtani kereteit. Nem vitatható, hogy a törvény a felsorolt cselekményeket a 46. § (4) bekezdésében a kitoloncolás akadályának *is* tekinti, végrehajtási kérdésként *is* kezeli. De ez nem azt jelenti, hogy *csak* végrehajtási problémaként szabályozza. Ezt az álláspontot látszik alátámasztani a külföldi gyakorlat is.⁶⁵

Amennyiben helyes lenne az idegenrendészeti hatóságoknak az az álláspontja, hogy a 32. § (1) bekezdésében foglaltakat a végrehajtásban lehet felhívni és figyelembe venni, a végrehajtási kifogás alkalmazhatóságával kapcsolatos fejtegetésekre *is* figyelemmel, olyan helyzetbe jutna a külföldi, hogy a végrehajtás ezen akadályára nem tudna az eljárás egyetlen szakaszában sem hatékonyan, kényszerítő erővel hivatkozni. A kiutasítási eljárás köréből a fenti álláspont szerint ki lenne zárva ezen hivatkozás, a végrehajtásnál pedig nincs jogorvoslati eszköz a külföldi kezében kezében jogának érvényesítésére.

Ez a helyzet viszont az 1993. évi XXXI. tv. (Európai Emberi Jogi Egyezmény) 13. cikkének megsértését jelentheti, amely rendelkezés szerint bárkinek, akinek az egyezményben foglalt jogait megsértették joga van ahhoz, hogy a jogsérelem hatékony orvoslását kérje. A *Klass* ügy⁶⁶ óta – figyelemmel a kiutasítással kapcsolatos strasbourgi esetjogra is –, az Emberi Jogok Európai Bíróságának értelmezése alapján, a rendelkezés alkalmazásának nem feltétele hogy tényleges jogsértés történjen. Elég, ha a panaszos úgy véli, hogy valamely egyezményes jog megsértésének veszélye fenyeget, és ezt nem tudja kivédeni jogorvoslati fórum híján.⁶⁷ Láttuk, hogy a számbajövő lehetséges jogok, melyek potenciálisan sérülhetnek az egyezmény és a 32. § (1) bekezdésének összefüggéseiben (az egyezmény 13. cikkének tükrében, figyelembe véve az egyezmény extraterritoriális hatását is) az élethez való jog, a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma, valamint a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog (ez utóbbinál az üldöztetés veszélyéből).

A fentiek alapján kétségtelenül lehetne úgy értelmezni a jogalakotói akaratot, hogy azért vette ki a külföldi kezéből a kitoloncolás során az egyetlen, bár igen sovány jogorvoslati eszközt, a végrehajtási kifogást, mert feltételezte, hogy a 32. § (1) bekezdésében foglalt feltételek létét a kiutasítás eljárásban már megvizsgálták. Így a kitoloncolás során az eljáró hatóságot a törvény már csak úgy utasítja a törvényhely figyelembe vételére, hogy ennek kikényszerítésére a kiutasítottak semmi eszközt nem ad a kezébe.

Álláspontom szerint – legalábbis elméletileg – viszonylag egyszerű megoldással lehetséges lenne a kétféle álláspont áthidalása. A jelenlegi gyakorlat szerint a kiutasítási határozat általában szólítja fel a külföldit az ország területének elhagyására. Nem jelöli meg azt az országot vagy országokat ahová irányul a kiutasítás. Eszerint a külföldi elvileg bárhová távozhat, illetve – hatósági végrehajtás esetén – elvileg bárhová kitoloncolható a határozat végrehajtásaként.

A megoldást abban látnám, hogy a 32. § (1) bekezdésben foglalt körülmények fennállásának, a kiutasítási eljárásban történő bizonyítása vagy valószínűsítése esetén, a kiutasítási határozat a kiutasítás (területi) hatályát korlátozza, és a kiutasítás ne terjedjen ki arra az államra, ahol a külföldit az említett veszélyek fenyegetik. A 32. § (1) bekezdé-

⁶⁵ Ld. pl. Svájcban a Menekültügyi Fellebbezési Bizottság álláspontját, amely szerint a kiutasítási eljárásban meg kell vizsgálni, nincsenek-e olyan körülmények, melyek a kiutasítást akadályozzák, egyébként fennállhat az Emberi Jogok Európai Egyezménye megsértésének lehetősége, Asytrekurskommission, 29 Nov 1992.

⁶⁶ *Klass* (28).

⁶⁷ *van Dijk – van Hoof*, op.cit.(18) p.522.

sének érvényesíthetősége nem végrehajtási kérdés lenne, hanem a szélesebb jogorvoslati lehetőségeket és több eljárási garanciát nyújtó kiutasítási eljárásban vetődne fel, a gyakorlatban is.

Az idegenrendészeti törvény ezt a megoldást, a kiutasítás területi hatályának korlátozását nem zárja ki, sőt a 32. § (1) bekezdésének megszüvegezése világosan utal a relatív területi hatályra (...nem utasítható ki a külföldi *olyan* országba vagy *olyan* területek határára... – kiemelés tőlem: B. L.). Ez alapján nyilvánvaló, nemcsak általános, abszolút területi hatályú kiutasítás létezhet. Jóllehet a kiutasítási határozat kötelező tartalmi elemeit felsoroló 33. cikk nem említi a területi hatály esetleges korlátozását, de ez a 32. § (1) bekezdésből következik.

Látható, nem ésszerű úgy értelmezni a 32. § (1) bekezdését, hogy az akadályát képezze az elvileg bármely külföldi államba irányuló kiutasításnak, ha "csak" egy-két államban fenyegeti a cikkben nevesített veszély a külföldit. [Tekintetbe véve azonban azokat az előbb leírt megfontolásokat is, hogy a teljeskörű védelmet az nyújtja, ha a célállamban a külföldit nemcsak a 32. § (1) bekezdésében írt veszélyek nem fenyegetik, de ezen állam joga nem teszi lehetővé a külföldi továbbtoloncolását olyan államba, ahol ilyen veszélyek közvetlenül fennállnak.] Azon értelmezés sem foghat helyt, amely a törvényhelyet végrehajtási kérdéssé fokozza le gyakorlati szempontok alapján. A fentiekben vázolt megoldás úgy venné figyelembe a gyakorlati szempontokat, hogy azok leginkább összhangba kerülnének a törvény szövegével és szellemével.

LÁSZLÓ BLUTMAN

REFOULMENT AND EXPULSION IN RELATION TO BASIC RIGHTS

(Summary)

As a starting point the paper aims to draw a clear distinction among the various legal categories and concepts used and often misused in connection with the removal of a foreigner from a country, specifically from Hungary. The various legal procedures by which a foreigner can be removed have their own characteristics and ensure various rights for the foreigner. The paper tries to explore those guarantees which are rooted in and connected to the most basic rights of a person stemming from internal or international law binding Hungarian authorities.

The author mainly focuses on Art. 32 (1) of Act LXXXVI. of 1993 (on the entry and residence of aliens in Hungary and immigration), which is cornerstone of humanitarian protection in alien police cases. This legal rule expressly provides protection against expulsion and refoulment basically to two groups of foreigners: to those who may be expected to be subjected to torture, or cruel, degrading, inhuman treatment (following human rights law) or to be persecuted for reasons of race, political opinion, religion, nationality, membership of a particular social group (following refugee law rules) in the country to which they will have to return after removal. This two-way protection is supplemented by various, often overlapping or identical rules found in other parts of the Hungarian legal system. The analysis of Art. 32 (1) of Act LXXXVI. of 1993 and other legal rules of internal as well as international origin explores the scope and content of the protection against expulsion and refoulment in Hungarian legal system. Moreover, the paper considers some practical problems emerging in connection with implementing Art. 32 (1) in expulsion proceedings.