

MOLNÁR TAMÁS*

A külföldiek kiutasításának korlátai a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának koordinátarendszerében – 50 év távlatából

A nemzetközi jognak továbbra is alappremisszája, úgy 50 évvel ezelőtt, mint napjainkban, hogy az állami szuverenitás hagyományos attribútumaként minden állam maga dönt arról, hogy a területére érkező külföldiek közül kit irányít vissza, illetve kit távolít el saját területéről. Az állam e szuverén jogát ugyanakkor a sokasodó emberi jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mellett kell hogy gyakorolja, köztük a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában lefektetett tilalomfákkal, korlátozásokkal és feltételekkel. Ezek közül e tanulmány elsőként a visszaküldés tilalmát (a non-refoulement elvét) implicite magában foglaló – az élethez való jogról, illetve a kínzás és megalázó, kegyetlen bánásmód tilalmáról szóló – 6. és 7. cikkeket, majd a jogszerűen tartózkodó külföldiek kiutasításának eljárásjogi korlátait rögzítő 13. cikket, végül pedig az Egyezségokmány által védett további emberi jogok nyújtotta, egyfajta közvetett kiutasítási akadályokat (pl. a családi élethez való jog, gyermekek jogai) veszi górcső alá. Jelen írás célja annak áttekintő bemutatása, hogy az Egyezségokmány koordinátarendszerében kirajzolódó, a külföldiek kiutasítására irányadó feltételrendszer mennyiben fejlődött az elmúlt fél évszázad során, s az elsődlegesen az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata által fémjelzett jogfejlődés következtében melyek azok az univerzális sztenderdek, amelyeknek világszerte érvényesülniük kell az államoknak a külföldiek kiutasítására vonatkozó jogalkotásában és tényleges gyakorlatában.

1. Bevezetés

A napjainkban tapasztalható, növekvő és globalizálódó migráció rendkívül sokszínű, összetett jelenség, annak számos kiváltó oka, jellemzője van. 2016-ban

* PhD, migrációs jogi kutató: Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, Menekültügy, Migráció és Határok Osztály. Adjunktus: Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézet.

E tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült. A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem egyezik szükségszerűen az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének álláspontjával.

világszerte hozzávetőleg 244 millió embert érint a nemzetközi migráció,¹ amit a Nemzetközi Migrációs Szervezet (*International Organisation for Migration*) egyenesen a XXI. század „megatrendjeként” aposztrofál.² A külföldiekkel szembeni kényszerintézkedések közül az idegenrendészeti kiutasítás évente milliós nagyságrendű külföldit érint világszerte (csak az Európai Unióból éves szinten 400-500 ezer jogszerűtlenül tartózkodó ún. harmadik országbeli állampolgárt utasítottak ki a tagállamok az elmúlt években,³ s közülük évente 170-180 ezer főt tudtak ténylegesen is hazaküldeni).⁴ Következésképpen olyan, a nemzetközi jog és az egyes belső jogrendszerek által is szabályozott jogintézményről van szó, amellyel kapcsolatban igencsak jelentős és kiterjedt állami gyakorlat áll rendelkezésre, nem beszélve a folyamatosan gyarapodó nemzetközi és nemzeti bírósági esetjogról.⁵

1966-ban, az „emberi jogok nemzetközi törvényének” (*International Bill of Human Rights*)⁶ egyik alappilléret megtestesítő *Polgári és Politikai Jogok*

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division: *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*. United Nations Database, POB/DB/MIG/Stock/Rev.2015, New York, December 2015.

http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2015.pdf (2016. 09. 15.)

² *Remarks – Mr. William Lacy Swing, Director General*, International Organization for Migration To The High-Level Dialogue on International Migration and Development of the 68th Session of the United Nations General Assembly, Friday, 4 October 2013, United Nations Headquarters, New York, p. 1.

<https://papersmart.unmeetings.org/media2/158050/21e-international-organization-for-migration.pdf> (2016. 09. 15.)

³ European Commission: *Return & readmission*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm (2016. 09. 15.)

⁴ 2013-ban az EU-tagállamok mintegy 166.470 nem uniós (ún. harmadik országbeli) állampolgárral szemben hozott kiutasítási határozatot hajtottak végre [forrás: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A bevándorlásról és a menekültügyről szóló ötödik éves jelentés (2013), COM (2014) 288 final, pp. 4-5.], míg ez a szám (a kiutasított és ténylegesen visszaküldött Unión kívüli állampolgárok száma) 2012-ben 186.630-ra rúgott [forrás: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012), COM (2013) 422 final, p. 4.].

⁵ Ugyanezt állapította meg az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a külföldiek kiutasításának témájáért felelős különleges jelentéstevője, MAURICE KAMTO is. *Ninth report on the expulsion of aliens*, submitted by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur, A/CN.4/670, 25 March 2014. par. 74.

⁶ A kifejezésről lásd pl. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf> (2016. 09. 15.)

Nemzetközi Egyezségokmányának⁷ (PPJNE) megszületése idején a nemzetközi vándorlásban részt vevők száma ugyan elmaradt a jelenlegitől (80 millió főre taksálható akkori számuk)⁸, de a nemzetközi közösség már akkor is kiemelten fontosnak tekintette az állampolgárságtól eltérő országban tartózkodók, vagyis a külföldiek jogvédelmét a tartózkodási helyük országában. Különösen a *külföldiek kiutasítása* vet fel élesen emberi jogi kérdéseket, hiszen a fogadó állam ezen aktusa igencsak súlyos következményekkel járó, drasztikus változásokat eredményezhet az érintett egyén sorsát, további életét tekintve.

A nemzetközi jognak továbbra is alappremisszája, úgy 50 évvel ezelőtt, mint napjainkban, hogy az állami szuverenitás hagyományos attribútumaként és elidegeníthetetlen elemeként minden állam maga dönt arról, hogy a területére érkező külföldiek közül kit irányít vissza, illetve kit távolít el saját területéről. Ezt a szuverén jogát ugyanakkor a nemzetközi migrációs jog szabta korlátok között, illetve a vonatkozó, sokasodó emberi jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mellett kell gyakorolnia.⁹ KÄLIN a külföldiek kiutasítására irányadó *emberi jogi eredetű korlátoknak háromféle* típusát különbözteti meg. Osztályozása szerint *egyrészt* születtek olyan egyetemes emberi jogi egyezmények, amelyek tartalmazznak kifejezetten a külföldiek kiutasításával kapcsolatos anyagi jogi rendelkezéseket, behatárolva az állam cselekvési szabadságát a számára nem kívánatos külföldiek eltávolítása kapcsán. *Másrészt* az anyagi jogi előírásokon túl bizonyos emberi jogi instrumentumok eljárásjogi korlátozásokat és garanciákat is megfogalmaznak. *Harmadrészt* pedig emberi jogi megfontolások megtilthatnak olyan, a fenti tartalmi feltételeknek és alaki követelményeknek egyébként megfelelő kiutasítást, amelynek végrehajtása más, a nemzetközi jog által védett alapvető emberi jog sérelmével járna (ami egyébként elvileg nincs közvetlen kapcsolatban a kiutasítás kérdésével), mint pl. a magánélethez és a családi élethez való jog, az egészséghez való jog, a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság stb.¹⁰

A tanulmány ezt a *csoportosítást* követve tekinti át a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a vonatkozó rendelkezéseit. Elsőként a visszaküldés tilalmát (a *non-refoulement* elvét) implicite magában foglaló – az

⁷ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet).

⁸ Lásd: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/international-migrants-country-destination-1960-2015?width=1000&height=850&iframe=true> (2016. 09. 15.)

⁹ Vö.: Wojnowska-Radzińska, Julia: *The Right of an Alien to be Protected against Arbitrary Expulsion in International Law*. Brill, Leiden, 2015. p. ix.

¹⁰ Kälin, Walter: *Limits to Expulsion under the International Covenant on Civil and Political Rights*. In: Salerno, Francesco (ed.): *Diritti dell'Uomo, Estradizione ed Espulsione*. CEDAM, Padua, 2003. pp. 144-145.

élethez való jogról, illetve a kínzás és megalázó, kegyetlen bánásmód tilalmáról szóló – 6. és 7. cikkeket, majd a jogszerűen tartózkodó külföldiek kiutasításának eljárásjogi korlátait rögzítő 13. cikket, végül pedig az Egyezségokmány által védett további emberi jogok nyújtotta, egyfajta közvetett kiutasítási akadályokat veszi górcső alá. E rendelkezések a szerződéses formában megvalósuló nemzetközi jogalkotásban elsőként írták elő kötelező erővel a migránsok kiutasításának bizonyos anyagi és alaki jogi korlátozásait, vagy éppen közvetlen, illetve közvetett akadályait. Ez az univerzális emberi jogi kodifikáció 168 részes államot számlál 2016 szeptemberében,¹¹ vagyis kijelenthető, hogy *kvázi egyetemes jellegű instrumentumról* van szó, amely sok tekintetben az *általános nemzetközi szokásjogot* tükrözi,¹² továbbá a téma szempontjából releváns cikkekhez kevés számú fenntartást fűztek a részes felek.¹³ Jelen írás célja annak feltérképezése és áttekintő bemutatása, hogy a PPJNE koordinátarendszerében kirajzolódó, a külföldiek kiutasítására irányadó feltételrendszer mennyiben fejlődött az elmúlt fél évszázad során, s az elsődlegesen az Emberi Jogi Bizottság (EJB) autentikus szerződésértelmező, illetve egyéni panaszos ügyekben formálódó gyakorlata által fémjelzett jogfejlődés következtében melyek azok az univerzális sztenderdek, amelyeknek – egyfajta „nemzetközi minimum sztenderdet” megtestesítve – világszerte érvényesülniük kell az államoknak a külföldiek kiutasítására vonatkozó jogalkotásában és tényleges gyakorlatában. Az elemzés a hatályos jogra koncentrált, így nem tér ki az Egyezségokmány releváns cikkei megszületése előzményeinek és körülményeinek vizsgálatára, illetve eltekint attól is, hogy a *travaux préparatoires* segítségével a mögöttes jogalkotói szándékot rekonstruálja.

¹¹ Forrás: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en (2016. 09. 15.)

¹² Ennek alátámasztásra lásd pl. International Law Commission: *Identification of customary international law. Text of the draft conclusions provisionally adopted by the Drafting Committee*, A/CN.4/L.872, 30 May 2016, Draft conclusion 11 [Treaties].

¹³ A PPJNE 7. cikkét (kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma) illetően pl. az Amerikai Egyesült Államok értelmező nyilatkozatot fogalmazott meg (nem érintve a visszaküldés tilalmát), amelynek megszorító mivoltára, valamint a szerződés tárgyával és céljával össze nem egyeztethető tartalmára tekintettel több részes állam is kifogással élt (pl. Dánia, Finnország, Hollandia és Németország). A 13. cikkhez (külföldiek kiutasítása) Franciaország, Málta, Monaco és Pakisztán tettek a kézirat lezárásának idején is hatályos fenntartást (a 2000-es években Izland és Mexikó visszavonták tárgybeli fenntartásukat); Pakisztánéra – elfogadhatatlansága miatt – több állam szintén kifogással reagált (pl. Finnország, Kanada vagy Szlovákia). Forrás: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en (2016. 09. 15.)

2. A visszaküldés tilalma (*non-refoulement*) az Egyezségokmányban: közös minimum, szélesedő hatókörrel

A visszaküldés (franciául: *refoulement*) tilalma, azaz nemzetközileg ismertebb és elterjedtebb nevén a *non-refoulement* elve kiemelten fontos helyet foglal el a külföldiek kiutasításának anyagi jogi akadályai körében. Mint köztudott, a visszaküldés tilalma (*non-refoulement*) elsőként a külföldiek egy speciális csoportja, az üldöztetés elől menekülő kényszervándorok (menekültek) védelme céljából nyert univerzális síkon, általánosan ismert tételes jogi megerősítést a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 33. cikkében. E szerint „[e]gyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza ("refouler") a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.” Ez az általános alapelv tehát kezdetben szorosan összekapcsolódott a nemzetközi menekültjog mint *lex specialis* jogterületével.¹⁴

Univerzális síkon az emberi jogok nemzetközi védelmének fejlődése kiszélesítette a visszaküldés tilalmának alkalmazási körét, így aztán az alapelv kilépett a szűken vett nemzetközi menekültjogi keretek közül, s mára általános érvényű nemzetközi szokásjogi szabálynak tekinthető.¹⁵ Noha az Egyezségokmány

¹⁴ Bővebben lásd pl. Betlehem, Elihu – Lauterpacht, Daniel: *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*. In: Feller, Erika – Türk, Volker – Nicholson, Frances (eds.): *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003. pp. 88-177.; Goodwin-Gill, Guy S. – McAdam, Jane: *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford, 2007. pp. 201-354.; Wouters, Kees: *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Intersentia, Antwerpen, 2009. pp. 33-185.; Duffy, Aoife: *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*. In: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20. No. 3. (2008) pp. 373-390.; Delas, Olivier: *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme – De la consécration à la contestation*. Bruylant, Bruxelles, 2011. A magyar jogirodalomban: Blutman, László: *A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában*. In: *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatate, Acta Juridica et politica*, Tomus LII. fasciculus 2. (1997); Blutman, László: *A kiutasítás és a refoulement egyes jogi kérdései – Magyarország és az európai integráció*. In: Tóth, Károly (ed.): *Tanulmányok az Európai Unió jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből*. József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványai, Szeged, 1998. pp. 7-54.

¹⁵ Lásd pl. Betlehem, Elihu – Lauterpacht, Daniel: op. cit. p. 163.; Nowak, Manfred: *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*. N.P. Engel Publisher, Kehl, 2005. p. 163.; Goodwin-Gill, Guy S. – McAdam, Jane: op. cit. p. 348.

explicite nem tartalmazza a visszaküldés tilalmát – ellentétben a közel két évtizeddel később kidolgozott 1984. évi kínzás elleni egyezményel¹⁶ (CAT) –, általános emberi jogi kontextusban elsősorban a PPJNE-nek a kínzást, illetve a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot vagy büntetést tiltó 7. cikkéből¹⁷ vezethető le a *non-refoulement* elve, az előbbi tilalmak extraterritoriális felfogása révén.¹⁸ Megjegyzendő, hogy a kínzást és a vele rokonítható bánásmódokat tiltó 7. cikk kiemelt helyet foglalt el az Egyezségokmány architektúrájában, mivel *eltérést (derogációt) nem engedő*, gránitszilárdságú alapvető emberi jog ez a prohibíció,¹⁹ amelytől még a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején”²⁰ sem lehet eltérni. A 7. cikkben foglalt kötelezettségek területen kívüli alkalmazását valló interpretáció fényében az állam azzal is kínzást, illetve tágabb értelemben a 7. cikkben foglaltak megsértését valósítja meg – közvetetten –, ha olyan országnak adja át az érintett személyt, ahol őt megkínózzák, illetve kegyetlen, embertelen vagy más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek teszik ki. Ezt az értelmezést tulajdonította az érintett cikknek az Egyezségokmány alkalmazását ellenőrző, nyomon követő Emberi Jogi Bizottság is a 20. számú általános magyarázatában (1992),²¹ amit aztán az Egyezségokmányban foglalt jogi

¹⁶ A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény (1984), kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet. A kínzás elleni egyezmény 3. cikke általános szabályként írja elő bárki kiutasításának, kitoloncolásának és kiadatásának megtagadását „egy olyan másik államnak, ahol nyomós oknál fogva lehet tartani attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák. Annak eldöntésére, hogy fennállnak-e ilyen okok, az illetékes hatóságoknak figyelembe kell venniük az ügyre vonatkozó minden szempontot, ideértve az adott esetben azt is, hogy az érintett államban rendszeresen, súlyosan, nyilvánvalóan vagy tömeges méretekben megsértik az emberi jogokat.”

¹⁷ „Senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni. Különösen tilos bárkit szabad hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletnek alávetni.”

¹⁸ A PPJNE-ben védett jogok területen kívüli (extraterritoriális) alkalmazásának alapjairól lásd pl. Wouters, Kees: op. cit. pp. 370-375.

¹⁹ PPJNE 4. cikk (2) bekezdés: „E rendelkezés alapján nem lehet eltérni a 6., 7., 8., (1. és 2. bekezdés), 11., 15., 16. és 18. Ciktől”.

²⁰ PPJNE 4. cikk (1) bekezdés.

²¹ UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*. 10 March 1992. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1. par. 9. Az erre épülő EJB-gyakorlatról összefoglalóan lásd pl. Nowak, Manfred: op. cit. pp. 185-188.; United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights: *Expulsion of aliens in international human rights law*. OHCHR Discussion paper, Geneva, September 2006. pp. 3-4. Szintén említi Persaud, Santhosh: *Protecting refugees and asylum seekers under the International Covenant on Civil and Political Rights*. New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 132,

kötelezettségek természetéről szóló 31. számú általános magyarázatában (2004) külön meg is erősített.²²

Megjegyzendő, hogy a PPJNE-ből levezethető visszaküldési tilalom *tágabb hatósugarú*, mint az 1984-es kínzás elleni egyezményben foglalt előírás, több szempontból is.²³ Egyrészt szélesebb a tilalmazott cselekmények köre, vagyis a PPJNE a kínzáson túl a *kegyetlen, embertelen és más megalázó bánásmódokra vagy büntetésekre* nézve is kiterjeszti e tilalmat (így például az EJB kvázi-esetjogában utóbbinak minősül a mérgező gázzal történő kivégzés,²⁴ vagy a különféle testi fenyegetések, pl. korbácsolás²⁵ is). Ráadásul az Emberi Jogi Bizottságnak az egyéni panaszos ügyekben megnyilvánuló kiterjesztő értelmezése szerint e tilalom felöleli az ún. „*lânc-refoulement*” gyakorlatának jogszerűtlenségét is. Ebben az esetben nem közvetlenül a visszatoloncolás első országában van kitéve az érintett a 7. cikk szerinti meg nem engedett bánásmódnak, hanem e „köztes ország” továbbküldi az egyént abba az országba, ahol fennáll a valós veszélye annak, hogy kínzásnak vagy kegyetlen, embertelen, illetve más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lesz kitéve.²⁶ Másrészt a fentebb már említett 20. és 31. számú általános magyarázatok, továbbá egyéni panaszos eljárásban született EJB-állásfoglalás²⁷ fényében az Egyezségokmány 7. cikkében kifejezésre juttatott tilalmakon túl a Résztes Államok kötelezettsége annak a biztosítása is, hogy senkit se távolítsanak el olyan országba, ahol a külföldinek a PPJNE 6. cikkében foglalt

UNHCR, November 2006. pp. 6-7. <http://www.unhcr.org/4552f0d82.pdf> (2016. 09. 15.); Kälin, Walter: *Aliens, Expulsion and Deportation*. In: Wolfrum, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2008, online edition (www.opil.ouplaw.com), article last updated: October 2010. par. 1.

²² UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*. 29 March 2004. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. par. 12.

²³ A PPJNE és a CAT, valamint a monitoring testületeik egymáshoz való viszonyáról bővebben lásd pl. Wouters, Kees: op. cit. pp. 388-389.

²⁴ UN Human Rights Committee: *Chitai Ng v Canada*, Communication No. 469/1991. [UN Doc. CCPR/C/49/D/469/1991 (1994)], 7 January 1994. par. 16.1-16.4.

²⁵ UN Human Rights Committee: *George Osbourne v. Jamaica*, Communication No. 759/1997. [UN Doc. CCPR/C/68/D/759/1997 (2000)], 13 April 2000.

²⁶ *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*. op. cit. par. 12. Szintén kiemeli („közvetett *refoulement*”-nak nevezve) pl. Wouters, Kees: op. cit. p. 407.

²⁷ UN Human Rights Committee: *Roger Judge v. Canada*, Communication No. 829/1998. [UN Doc. CCPR/C/78/D/829/1998 (2003)], 13 August 2003. par. 10.9, 11, amely meghaladta a korábbi, a Kindler-üggyel fémjelzett, óvatosabb megközelítést (UN Human Rights Committee: *Joseph Kindler v. Canada*, Communication No. 470/1991. [UN Doc. CCPR/C/48/D/470/1991 (1993)], 30 July 1993).

élethez való joga²⁸ sérülhetne vagy csorbulhatna. Másképpen fogalmazva: az élethez való jogot extraterritoriális dimenzióban is feltétlenül tiszteletben kell tartaniuk az államoknak, következésképpen e legalapvetőbb emberi jog relációjában is keletkezik a külföldiek kiutasítását meggátoló visszaküldési tilalom. Mindezt világosan illusztrálja az EJB 31. számú általános magyarázata, amely a testület korábbi megállapításait konszolidálva ekképpen fogalmaz:

„a 2. cikkből folyó kötelezettség, amely előírja a Részes Államok részére, hogy tiszteletben tartsák és biztosítsák az Egyezségokmányban foglalt jogokat a területükön tartózkodó és joghatóságuk alá tartozó minden személy számára, azt a kötelezettséget is maga után vonja, hogy a Részes Államoknak tilos kiadni, deportálni, kiutasítani vagy más módon eltávolítani bárkit is a területükről, ha megalapozottan feltehető, hogy fennáll a valós veszélye annak, hogy az érintettet súlyos, helyrehozhatatlan sérelem éri, ahogy az például kifejezésre jut a PPJNE 6. és 7. cikkeiben; akár abban az országban, ahová a visszaküldés történik, akár bármely olyan országban, ahová az egyént onnan továbbküldhetik. Az illetékes igazságügyi és közigazgatási hatóságoknak tisztában kell lenniük azzal a kíváncsolommal, hogy ezekben az esetekben is biztosítsák az Egyezségokmányból fakadó kötelezettségekkel való összhangot.”²⁹ (saját fordítás – M.T.)

Az idézetben is megjelenő „súlyos sérelem” fogalmának meghatározása ugyanakkor eleddig elmaradt, így az továbbra is bizonyos mértékben homályos jelentéstartalommal bír. A jogirodalomban fellelhető megközelítés értelmében a „helyrehozhatatlan” (*irreparable*) jelző mindenekelőtt a súlyos emberi jogsértésekre utal. A *Roger Judge v. Kanada* esetben pedig azt is tisztázta az egyének által benyújtott panaszoknál kvázi-judiciális szervként eljáró EJB, hogy a

²⁸ PPJNE 6. cikk (1) bekezdés: „Minden emberi lénynek veleszületett joga van az életre. E jogot a törvénynek védelmeznie kell. Senkit sem lehet életétől önkényesen megfosztani.”

²⁹ *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*. op. cit. par. 12. („...the article 2 obligation requiring that States Parties respect and ensure the Covenant rights for all persons in their territory and all persons under their control entails an obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm, such as that contemplated by articles 6 and 7 of the Covenant, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed. The relevant judicial and administrative authorities should be made aware of the need to ensure compliance with the Covenant obligations in such matters.”)

halálbüntetést már eltörölt részes állam nem küldhet vissza, illetve nem adhat ki egy külföldit olyan államba, ahol továbbra is *megengedett a halálbüntetés*, kivéve, ha diplomáciai biztosítékkal vagy más úton kötelezte magát a célország, hogy az érintett személyt nem végzik ki.³⁰

A visszaküldés tilalma (*non-refoulement* elve) tehát az elmúlt néhány évtizedben a menekültjogi kereteken túlnőve egyetemesen elfogadott, általános emberi jogi előírassá erősödött. Megállapítható, hogy minden olyan külföldre kiterjed ez a védelem, akik az 1951. évi Genfi Egyezményben meghatározott okok miatti üldöztetéstől való megalapozott félelmük okán hagyták el hazájukat, valamint a PPJNE fényében mindazokra is, akik esetében megalapozottan feltehető, hogy kínzásnak, illetve embertelen vagy más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lennének kitéve, valamint az élethez való joguk szenvedés súlyos, helyrehozhatatlan sérelmet, ha egy adott országba kellene visszatérniük.³¹ E szokásjogi erejű – többek szerint egyenesen *ius cogens* rangú szabálynak is minősíthető³² – tilalom attól a pillanattól kezdve érvényesül, hogy az érintett külföldi belépésre jelentkezik egy másik állam határán (visszafordítás tilalma), tehát nemcsak már az állam területén tartózkodókat védi az onnan való eltávolítástól.

3. A külföldiek kiutasításának eljárási jogi feltételei: a szűkkeblűbb rokon

Az előzőekben ismertetett, az Egyezségokmány 6. és 7. cikkéből *implicite* következő és minden külföldit a tartózkodása jogszerűségére vagy jogellenes nivoltára tekintet nélkül védő *non-refoulement* tilalom mellett a PPJNE tartalmaz egy további, *explicite* kifejezésre juttatott és kardinális jelentőséggel bíró rendelkezést a külföldiek kiutasításának bizonyos korlátozásairól. Ez az önmagában is egy külön mikrokozmoszt megtestesítő 13. cikk. Alapvető fontosságára figyelemmel érdemes szó szerint felidézni ezt az egyetemes indíttatású, a téma szempontjából megkerülhetetlen origót:

„Az Egyezségokmányban részes valamely állam területén jogszerűen tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani, és feltéve, hogy

³⁰ *Roger Judge v. Canada*, Communication No. 829/1998. op. cit. par.10.4.

³¹ Ebben a felfogásban készítette monográfiáját Wouters, Kees: op. cit.

³² Allain, Jean: *The jus cogens Nature of non-refoulement*. In: International Journal of Refugee Law, Vol. 13. No. 4. (2001) pp. 533-558.; Farmer, Alice: *Non-refoulement and jus cogens: limiting anti-terror measures that threaten refugee protection*. In: Georgetown Immigration Law Journal, Vol. 23. No. 1. (2008) pp. 1-38.

*kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene, lehetővé kell tenni számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, melyek a kiutasítása ellen szólnak és azt, hogy ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy, vagy több személy felülvizsgálja, és hogy az eljárásban képviseltesse magát.*³³

Általánosságban megállapítható, hogy az univerzális emberi jogi kodifikációknak a külföldiek kiutasításáról szóló normáiban többnyire *eljárás természetű* előírásokat és korlátokat találunk, semmint anyagi jogi, szubsztantív kiutasítási akadályokat vagy korlátozásokat (jóllehet ezen eljárási korlátok és feltételek jobban kimunkáltak, mint más védett jogok esetében)³⁴. A PPJNE 13. cikke több egyetemes emberi jogi instrumentumtól (pl. EJENY, illetve CAT 3. cikk) eltérő módon *kellő részletességgel* veszi számba és fejt ki a külföldiek kiutasítására vonatkozó eljárási garanciákat, amelyeket később szinte szóról szóra visszhangozott az ENSZ Közgyűlés 1985. évi Nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól (7. cikk).³⁵ Ezek az állam kezét megkötő rendelkezések legfőképpen az önkényesség ellen hatnak, és a fair eljárás minimumszabályait testesítik meg, kézzelfogható védelmi mechanizmust biztosítva a jogellenes kiutasítás végrehajtásával szemben.³⁶

3.1. A 13. cikk személyi hatálya

Az állami önkénynek örvendetesen gátat szabó garanciális rendelkezés nem ölel minden migránst keblére, mivel személyi hatálya kizárólag *a jogszerűen tartózkodó külföldiekre* terjed ki, amit az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata is

³³ A fordítás forrása a PPJNE hivatalos magyar nyelvű szövegét tartalmazó kihirdető jogszabály, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, amelyet helyenként korrigáltam a NAGY BOLDIZSÁR és JENEY PETRA által szerkesztett Nemzetközi jogi olvasókönyvben (Budapest, Osiris, 2002) közreadott fordítással.

³⁴ Ennek egyedülállóságára VAN WAAS hívja fel a figyelmet, aki rámutat arra, hogy az ENSZ emberi jogi egyezményeiben más védett jogok kapcsán nincsenek olyan részletességgel kifejtve az eljárási szabályok és garanciák, mint a PPJNE 13. cikkében vagy a migráns munkavállalókról szóló 1990. évi egyezmény 22. cikkében. Van Waas, Laura: *Nationality Matters: Statelessness under International Law*. Intersentia, Antwerpen, 2008. p. 116.

³⁵ *UN General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live.* A/RES/40/144, 13 December 1985.

³⁶ *Expulsion of aliens in international human rights law.* op. cit. p. 10.

megerősített.³⁷ Következésképpen kulcsfontosságú kérdésként jelentkezik a „jogszerűen tartózkodó” kitétel értelmezése és az ebbe a kategóriába sorolható *nem állampolgárok körének* pontos meghatározása. A külföldiek mellett természetesen ide sorolandók a hontalan személyek is,³⁸ valamint azok az állandó jelleggel, életvitelszerűen letelepedett bevándorlók is,³⁹ akiknek immár új hazájuk minősül az Egyezségokmány 12. cikk (4) bekezdése szerinti „saját országuknak” (*own country*).⁴⁰ Kiindulópontként az EJB 27. számú *általános magyarázata* (1999) szolgál, amelynek értelmében a PPJNE Résztes Államai – szuverenitásuk leképeződéseként – maguk határozhatják meg az országukba jogszerűen és jogellenesen történő belépés szabályait, ezáltal a külföldiek belépésére nézve korlátozásokat írhatnak elő és azt különféle feltételekhez köthetik mindaddig, amíg azok összhangban vannak az adott állam nemzetközi jogi kötelezettségeivel.⁴¹ Az időhorizont távolabbi végével kezdve az elemzést megállapítható, hogy a *tartós, állandó jellegű* külföldi lakóhely nem követelmény, annál kevesebbel is „beéri” a PPJNE, hogy a 13. cikkben foglalt mechanizmus mozgásba lendüljön és alkalmazandó legyen. Ez következik a szerződés előkészítő dokumentumaiból (*travaux préparatoires*), valamint mértékadó jogirodalmi munkákból egyaránt.⁴² Az időhorizont közelebbi végét vizsgálva már több fejtörést okozhat annak meghatározása, hogy a külföldi jogszerű tartózkodásához szükséges-e annak valamiféle *minimum-időtartama*? A restriktív állami gyakorlat ellenére az EJB kezdettől fogva a nemleges álláspontra helyezkedett, mikor a '80-as években egy Svédországban oltalmat kereső görög menedékkérőnek a menekültügyi eljárás lefolytatásának időtartamára kiállított tartózkodási engedélyét elegendőnek tekintette a jogszerű tartózkodás fennállásához, így a 13. cikk hatálya

³⁷ UN Human Rights Committee: *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979. [CCPR/C/12/D/58/1979 (1981)], 9 April 1981, illetve UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. 11 April 1986. 41 UN GAOR, Supp. No. 40, UN Doc. A/41/40. Annex VI. par. 10.

³⁸ *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 1. Hontalan az a személy, akit egyik állam sem tart saját joga alapján állampolgárának [az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény (kihirdette: 2002. évi II. törvény) 1. cikk (1) bekezdésének definíciója].

³⁹ PPJNE 12. cikk (4) bekezdés: „Senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen.” A „saját ország” (*own country*) koncepciójának értelmezéséről lásd: UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*. 2 November 1999. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9. par. 20.

⁴⁰ Ezt az értelmezést vallja Nowak, Manfred: op. cit. p. 292.

⁴¹ *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*. op. cit. par. 4.

⁴² Vö. pl. Nowak, Manfred: op. cit. p. 293.

kiterjedt a kiutasítással fenyegetett kérelmezőre.⁴³ Egyes államok rosszhiszemű jogi megoldásait egyértelműen elutasítva másik oldalról is védőpajzsot nyújtott e szerződést felügyelő bizottság,⁴⁴ mikor rögzítette, hogy egy egyébként törvényesen tartózkodó külföldivel szemben hozott kiutasítási határozat nem teszi őt illegális migránssá a 13. cikk szempontjából. Más szóval egy ilyen idegenrendészeti aktus nem vonja ki az egyént a PPJNE védőszárnya és garanciális rendelkezéseinek hatálya alól, máskülönben e normában foglalt emberi jogi biztosítékok kiüresednének és értelmüket vesztenék.⁴⁵ Hasonlóképpen, az EJB esetjogának fényében azok a nem állampolgárok is „jogszerűen tartózkodónak” minősülnek, akiknek kiutasítását követően a kitoloncolást valamilyen gyakorlati vagy humanitárius oknál fogva mégsem hajtja végre a fogadó állam,⁴⁶ így a későbbi idegenrendészeti eljárási cselekmények vonatkozásában már kiterjed rájuk a 13. cikk nyújtotta védelem. Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy bármilyen tartózkodásra jogosító jogcím fennállásakor, illetve ilyen okmány birtokában, akármilyen rövid ideig is tartózkodik legálisan a külföldi valamelyik Részes Állam területén, az Egyezségokmány 13. cikkében foglaltak vonatkoznak rá. Ez azt is implikálja, hogy az országhatáron *belépni szándékozó* vagy az *illegális határátlépés* után ott elfogott menedékkérők, akiket a *non-refoulement* elve alapján nem lehet visszairányítani a határról, szintén élvezik a PPJNE e rendelkezésének védelmét a kérelmük sikertelensége esetén velük szemben lefolytatott kiutasítási eljárásban, mivel menedékkérelmük benyújtásának pillanatától kezdve vonatkozik rájuk a visszaküldés tilalma, s annak részeként, átmenetileg az adott állam területén való tartózkodás joga.⁴⁷ Amennyiben pedig vitatott az érintett külföldi tartózkodásának jogszerűsége, úgy az EJB 15. számú általános magyarázatának

⁴³ *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979. op. cit. par. 9.2.

⁴⁴ LAMM VANDA professzor álláspontja szerint a „szerződést felügyelő bizottság” megfogalmazás adja vissza magyarul a leghelyesebben az angol „*treaty body*” szakkifejezés értelmét. Lamm, Vanda: *Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről*. In: Szoboszlai-Kiss, Katalin – Deli, Gergely (ed.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013. pp. 300-311.

⁴⁵ UN Human Rights Committee: *Celepli v. Sweden*, Communication No. 456/1991. [UN Doc. CCPR/C/51/D/456/1991 (1994)], 26 July 1994. par. 2.1.; *Karker v. France*, Communication No. 833/1998. [UN Doc. CCPR/C/70/D/833/1998 (2000)], 26 October 2000. par. 2.1, 8.6. és 9.3 (az említett egyéni panaszos ügyek forrása: Nowak, Manfred: op. cit. p. 293.).

⁴⁶ *Celepli v. Sweden*, Communication No. 456/1991. op. cit. par. 7.1, 9.2. Szintén megjegyzi: *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau*, A/HRC/20/24, 2 April 2012. par. 54.

⁴⁷ Persaud, Santhosh: op. cit. p. 10.

(1986) autentikus jogértelmezése fényében a 13. cikk védelme és jogi biztosítékai szintűgy alkalmazandók a kiutasítani kívánt egyén ügyében.⁴⁸

3.2. Bújtatott anyagi jogi feltételek

A 13. cikkben megfogalmazott, zömében eljárásjogi rendelkezések között megbúvik egy olyan kitétel, amely a kiutasítás jogszerűségét (legalitását), vagyis az állam belső jogi szabályozásának megfelelő mivoltát írja elő. Az (1) bekezdésben szereplő „törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani” fordulat a kiutasítás *legalitásának* alapkövetelményét fejezi ki, s ekként a hatósági, jogalkalmazói önkény ellen nyújt védelmet. Ez a nemzetközi szokásjogi erejűnek tekinthető – mások szerint általános jogelvnek minősülő⁴⁹ –, voltaképpen anyagi jogi előírás azt rögzíti, hogy az állam egyoldalú aktusának, ami a kiutasítási döntésben ölt testet, a saját belső jogán kell alapulnia és azzal összhangban kell lennie. Más szóval a kiutasítást az állam hatályos jogszabályainak megfelelően, azokat betartva kell elrendelnie az illetékes hatóságnak (*patere legem quam ipse fecisti*). A „világbíróságként” is felfogott ENSZ Nemzetközi Bíróság a *Diallo-ügyben* (Guinea v. Kongói Demokratikus Köztársaság) 2010-ben hozott érdemi ítéletében szintén értelmezte a „törvénynek megfelelően” (*in accordance with law*) követelményt. Erről az általános jogszerűségi kritériumról megállapította, hogy az államok belső (nemzeti) jogára utaló előírás értelmében ez esetben a nemzetközi jognak való megfelelés – bizonyos tekintetben, elsődleges feltételként – az állam saját belső jogával összhangban történő cselekvéstől (kiutasítástól) függ.⁵⁰

Kérdésként merül fel, hogy a kiutasítást lehetővé tevő jogszabály pusztán létezésén túl megköveteli-e az Egyezségokmány *egyéb, anyagi jogi sztoenderdeket* is. A *Maroufidou v. Svédország* ügyben az EJB igenlő választ adott erre a kérdésre, amikor kifejtette, hogy a kiutasítási jogalapoknak összhangban kell állniuk az Egyezségokmánnyal, tehát az alaki jogi előíráson (ilyen tárgyú belső jogi norma

⁴⁸ CCPR General Comment No. 15: *The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 9.

⁴⁹ *Preliminary report on the expulsion of aliens*, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur. Document A/CN.4/554, 2 June 2005. par. 23.

http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_554.pdf&lang=EFSX (2016. 09. 15.)

⁵⁰ International Court of Justice, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, Merits, Judgment of 30 November 2010, I.C.J. Reports 2010. p. 663. par. 65.: „It follows [...] that the expulsion of an alien lawfully in the territory of a State [...] can only be compatible with the international obligations of that State if it is decided in accordance with the law, in other words the domestic law applicable in that respect. Compliance with international law is to some extent dependent here on compliance with internal law.”

létezésén) túl a „törvénynek megfelelően” feltétel tartalmi, szubsztantív megfelelést is megkövetel.⁵¹ Ennek fényében pl. egy állam belső jogi szabályozása kiutasítás esetén nem különböztetheti meg hátrányosan a külföldiek egyik csoportját, vagy bizonyos állampolgárságú egyéneket más külföldiekhez képest, hiszen az a PPJNE 2., 3. és 26. cikkeinek a megsértését eredményezné.⁵² Az állam belső jogában meghatározott, érvényes kiutasítási ok tehát egy specifikus anyagi jogi kívánalom a nemzetközi jog alapján, amely előfeltétele az Egyezségokmánnyal összhangban történő kiutasításnak (utóbbi legalitásának).⁵³ A megengedhető *kiutasítási okok* rendszerezésével és példalózó jellegű felsorolásával már a nagy tekintélyű Nemzetközi Jogi Intézet is megpróbálkozott az 1892. évi genfi határozatában.⁵⁴ Ezek meghatározásában ugyanakkor igen nagy szabadsággal bír a területi állam, s belátása szerint rengetegféle kiutasítási ok megállapítása lehetséges,⁵⁵ még ha azok valójában majd mind visszavezethetők állambiztonsági/nemzetbiztonsági, közrendi (*ordre public*),⁵⁶ vagy közérkölcse

⁵¹ *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979. op. cit. par. 9.3. Ugyanezt hangsúlyozza Nowak, Manfred: op. cit. p. 295.

⁵² Vö.: *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 10.

⁵³ Ezt a felfogást a korai időktől kezdve a nemzetközi választottbírói gyakorlat is alátámasztja. Lásd pl. *Lacoste v. Mexico* (Mexican Commission), Award of 4 September 1875 (közli: Bassett Moore, John: *History and Digest of the International Arbitrations to Which the United States Has Been a Party*. Vol. IV. Government Printing Office, Washington, 1898. pp. 3347-3348.); *Paquet Case (Expulsion)* (Mixed Claims Commission Belgium-Venezuela, 1903), UNRIAA, Vol. IX. pp. 323-325.; *Boffolo case* (Italian-Venezuelan Mixed Claims Commission, 1903), UNRIAA, Vol. X. pp. 528-538.; *Tacna-Arica Question (Chile/Peru)*, Award of 4 March 1925, UNRIAA, Vol. II. pp. 921-958. A jogesetek forrása: *Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat*. International Law Commission, Fifty-eighth session, Geneva, 1 May–9 June and 3 July–11 August 2006, A/CN.4/565, 10 July 2006. par. 301-304.

⁵⁴ *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers* (Rapporteurs: MM. L.-J.-D. Féraud-Giraud et Ludwig von Bar), Institut de Droit international, Session de Genève – 1892, 28. cikk, amely a legitim kiutasítási okok (jogalapok) tíz fajtáját listázza.

⁵⁵ GOODWIN-GILL megjegyzi például, hogy korábban az USA migrációs joga 18féle kategóriáját ismerte a kiutasítható külföldieknek, akik összesen mintegy 700 különféle okból voltak eltávolíthatók az Egyesült Államok területéről. Goodwin-Gill, Guy S.: *International Law and the Movement of Persons between States*. Clarendon Press, Oxford, 1978. p. 240. Mások arra emlékeztetnek, hogy az államok belső jogában létező kiutasítási okok mindenre kiterjedő, részletes feltérképezése lehetetlen és egyben felesleges vállalkozás, hiszen mindegyik létező jogalap visszavezethető a széles értelemben felfogott „közérdekre”. Plender, Richard: *International Migration Law*. Second Edition. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988. p. 478. (15. lábjegyzet)

⁵⁶ A közérdek és a külföldiek jogállásának sokrétű és komplex összefüggéseiről monografikusan, európai dimenzióban lásd pl. Neraudau-D'Unienville, Emmanuelle: *Ordre*

összefüggő megfontolásokra.⁵⁷ A teljesség igénye nélkül szemezgetve a legtipikusabb, s egyben *prima facie* a nemzetközi jog keretei között maradó kiutasítási okok az alábbiak: a) jogszerűtlen belépés és tartózkodás; b) jogszerű belépést követően a tartózkodási jogosultság lejártát követő további tartózkodás (ún. túltartózkodás); c) közbiztonsági okok (pl. bűncselekmény elkövetése); d) egyéb közrendi okok; e) nemzetbiztonsági ok (pl. terroristák esetében); f) közegészségügyi ok; vagy g) ha a külföldi aránytalan terhet jelent az ország szociális ellátórendszerére, stb.⁵⁸ A kiutasítási okoknak tehát nem készíthető el egy kimerítő leltára, azokról legfeljebb példálódzó felsorolás adható. Ami közös bennük, hogy a kiutasítási okoknak összhangban kell lenniük a szokásjogi erejű nemzetközi emberi jogi sztenderdekkel – köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmával –, és az állam egyéb vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel, amelyek ebben a tekintetben is az állam szuverén cselekvése megengedhetőségének, jogszerűségének a mércéjét adják.

Adódik a felvetés, hogy a 13. cikk (1) bekezdéséből fakadó tartalmi, a szuverén államok kiutasítás terén élvezett autonómiáját szűkítő követelmények egyben azt is eredményezhetik-e, hogy az *Emberi Jogi Bizottság elvégezheti* valamely nemzeti kiutasítási határozat érdemi *jogszerűségi kontrollját* is? Annyi bizonyos, hogy amennyiben a külföldi kiutasítása még csak nem is valamely belső jogszabályon alapult (mint pl. a Diallo-ügyben), az súlyosan egyezményesértő, hiszen egy ilyen döntés nyilvánvalóan nem a „törvénynek megfelelően” született. Hasonló a helyzet akkor, ha a kiutasítás alapjául szolgáló belső jogi szabályozás ellentétes a PPJNE-vel, ilyenkor ugyanis az EJB él a nyilvánvalóan önkényes kiutasítási jogalapot kodifikáló jogszabály érdemi, jogszerűségi felülvizsgálatával.⁵⁹ A delikát jogkérdés abban ragadható meg, hogy az EJB ellenőrizheti-e az egyedi állami aktus (kiutasítás) megfelelését az irányadó, egyébként PPJNE-konform belső jogszabályi rendelkezéseknek. A testület a már említett svédországi görög menedékkérő hölgy ügyében dolgozta ki az azóta elhíresült ún. *Maroufidou-formulát*, amely a visszafogott megközelítést tette magáévá. Ennek értelmében az EJB feladat- és

public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne. Bruylant, Bruxelles, 2006.

⁵⁷ Lásd pl. Goodwin-Gill, Guy S: op. cit. p. 262.; Sohn, Louis B. – Buergenthal, Thomas (eds.): *The Movement of Persons Across Borders.* Studies in Transnational Legal Policy, No. 23, Washington, D.C., The American Society of International Law, 1992. p. 89. Idézi: Henckaerts, Jean-Marie: *Mass Expulsion in Modern International Law and Practice.* Kluwer Law International, The Hague, 1995. p. 30.

⁵⁸ A lehetséges kiutasítási okokról bővebben lásd pl. Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat. op. cit. par. 325-422.; Preliminary report on the expulsion of aliens. op. cit. par. 17-20.; Kálin, Walter: Aliens, Expulsion and Deportation. op. cit. par. 7.

⁵⁹ UN Human Rights Committee: *Hammel v. Madagascar*, Communication No. 155/1983. [UN Doc. CCPR/C/29/D/155/1983 (1987)], 3 April 1987. par. 19.3. A kommentátorok közül utal rá pl. Nowak, Manfred: op. cit. p. 295.

hatásköre főszabály szerint nem terjed ki arra, hogy értékelje, vajon a Részes Államok illetékes hatóságai helyesen értelmezték vagy alkalmazták az adott ország belső jogszabályait, kivéve, ha azt rosszhiszeműen vagy a joggal, illetve hatáskörükkel visszaélve tették.⁶⁰

3.3. A kiutasítás alaki jogi korlátai és eljárásjogi garanciái

A fentiekben kifejtettek ellenére le kell szögezni, hogy a 13. cikkben megjelenő emberi jogi sztenderdek döntően nem az állam szuverén jogát szorítják korlátok közé, hogy mikor gyakorolhatja a kiutasításra vonatkozó „elidegeníthetetlen” jogát (objektív, érdemi korlát), hanem elsődlegesen arra fókuszálnak, hogy amennyiben az állam él e tradicionális felségjogával, akkor azt meghatározott, jogállami keretek között tartott eljárásrendben kell megtennie (eljárási korlát). Amikor tehát a nemzetközileg védett emberi jogok (pl. a *non-refoulement* elve) nem képezik gátját a kiutasításnak, az egyébként jogszerű kiutasító döntésnél, majd annak végrehajtása során (pl. ha hatósági kísérettel történő kitoloncolásra kerül sor) az államoknak az Egyezségokmány 13. cikkéből következő, illetve onnan levezethető alakiságok és eljárásjogi garanciák tiszteletben tartásával, humánus módon kell eljárniuk. Mindezt úgy, hogy a kényszerintézkedések foganatosításával járó jogkorlátozások kiállják az arányosság tesztjének próbáját is. Közelebről vizsgálva az Egyezségokmány 13. cikkében foglalt eljárásjogi garanciákat, azokat processzuális szempontból két jól elkülöníthető fázisra oszthatjuk. Egyrészt a kiutasítási határozat meghozataláig tartó *közigazgatási* szakaszra, másrészt pedig annak felülvizsgálatára irányuló *jogorvoslati (bírósi vagy más hatóság általi felülvizsgálati)* szakaszra.⁶¹

Az első etap *conditio sine qua non*-ja az előzőekben már behatóan elemzett „törvénynek megfelelően hozott” kiutasítási határozat, amely szükségszerű gyújtópontja a PPJNE-ben megkonstruált feltételrendszernek. A *joghoz kötöttség* alaki jogi szemszögből is gránitszilárdságú premissza, amelynek a külföldiek kiutasítására irányuló eljárás egészén keresztül, annak minden mozzanatában érvényesülnie kell. Ezen felül lehetővé kell tenni „[a külföldi] számára, hogy előterjesztesse azokat az érveket, melyek a kiutasítása ellen szólnak.”⁶² Tekintettel arra, hogy e feltétel teljesülése egyéniesített vizsgálatot követel meg minden egyes külföldi kiutasításának ügyében, ebből okszerűen következik a *kollektív vagy tömeges kiutasítás tilalma*. Az Emberi Jog Bizottság gyakorlata is alátámasztja a kollektív kiutasítás tilalmának az Egyezségokmány 13. cikkéből való

⁶⁰ *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979. op. cit. par. 10.1. Rámutat még pl. Nowak, Manfred: op. cit. pp. 295-296.; Persaud, Santosh: op. cit. p. 11.

⁶¹ Ezt az osztályozást alkalmazza pl. Persaud, Santosh: op. cit. p. 10.

⁶² PPJNE 13. cikk, második fordulat.

levezettségét. A testület hangsúlyozta, hogy a külföldi alanyi joga arra nézve, hogy saját ügyében döntés szülessen, valamint az ahhoz való joga, hogy előterjessze érveit és indokait a kiutasítás ellen, továbbá hogy a negatív döntéssel szemben jogorvoslattal élhessen, egyaránt arra a következtetésre vezetnek, hogy a kollektív kiutasítás összeegyeztethetetlen a PPJNE 13. cikkével.⁶³ Ezt a megállapítást későbbi országjelentésekben is megismételte a bizottság,⁶⁴ amelyekből az is kiviláglik, hogy ez a tilalom nem csupán a legális migránsokra, hanem a jogszerűtlenül az országban tartózkodó külföldiekre is ugyanúgy vonatkozik.

A kiutasítási eljárás második fázisa, amikor az érintett külföldi ügyét az illetékes hatóság (közigazgatási vagy igazságügyi), vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy, vagy több személy *felülvizsgálja*.⁶⁵ Hozzá kell tenni: a 13. cikk vonatkozó rendelkezéséből kényszerítőleg nem következik, hogy a felülvizsgálatot bíróságnak kell végeznie. Bizonyos tartalmi követelményeknek ugyanakkor teljesülniük kell az eljáró szervvel kapcsolatban. Az EJB 31. számú általános magyarázatában (2004) megerősítést nyert az az értelmezés, miszerint a jogorvoslatot ellátó testületnek függetlennek és elfogulatlanoknak kell lennie.⁶⁶ A felülvizsgálat terjedelmét illetően megállapítható, hogy bár az Egyezségokmány e cikkének szövegezői az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményből (annak 32. cikkéből) merítettek ihletet, a két egyezmény-szövegben kodifikált verziók között jelentékeny különbségek mutatkoznak (az előbbiben csupán az „előterjesztheti érveit” és „felülvizsgálja” szövegezés, míg az utóbbiban az erőteljesebb „fellebbezzen” kifejezés szerepel).⁶⁷ A PPJNE némileg gyengébb megfogalmazása kételyeket ébreszthet a tekintetben, hogy a jogorvoslati szakasznak ténylegesen el kell-e különülnie a kiutasítási határozattal záruló elsőfokú eljárástól, valamint hogy támadható-e a felülvizsgálat során az elsőfokú hatóság által megállapított tényállás?⁶⁸ Ezeket a kételyeket eloszlatta azonban az EJB a 15. számú általános

⁶³ *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant.* op. cit. par. 10.

⁶⁴ Lásd pl. *Concluding Observations on the Dominican Republic (CCPR/CO/71/DOM)*, 26 April 2001. par. 16.

⁶⁵ A hatáskör delegációjának megengedhetőségét – amit a szövegezési fázisban erősen vitattak az ENSZ Közgyűlés III. Bizottságában – az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény 32. cikk (2) bekezdéséből kölcsönözte a PPJNE. Említi Nowak, Manfred: op. cit. p. 297.

⁶⁶ *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant.* op. cit. par. 15.

⁶⁷ Persaud, Santhosh: op. cit. p. 11.

⁶⁸ Ilyen kételyeket fogalmaz meg pl. Hathaway, James C.: *The Rights of Refugees under International Law.* Cambridge University Press, Cambridge, 2005. p. 671. (70. lábjegyzet); Joseph, Sarah – Castan, Melissa: *The International Covenant on Civil and Political Rights:*

magyarázatában (1986), valamint több országjelentésében is, amikor megerősítette, hogy a felülvizsgálat nem része az alapeljárásnak, hanem egy önálló, attól elkülönült eljárási lépés.⁶⁹ Az továbbra sem eldöntött, hogy vajon *ténybeli kérdésekre* is ki kell-e terjednie a felülvizsgálatnak vagy sem. Ezt a problémát feszegető ügy híján az Emberi Jogi Bizottságnak még nem volt alkalma megnyilvánulni ebben a kérdésben. A szakirodalomban markánsan megjelenik az a nézet, hogy figyelemmel a kiutasítás igen komoly következményeire, s arra, hogy az ország területéről való eltávolítása után a külföldi nem lesz többé abban a helyzetben, hogy további jogorvoslatokhoz folyamodjon, továbbá tekintettel a 13. cikk tárgyára és céljára, a felülvizsgálatot előíró szerződéses rendelkezést akként kell értelmezni, hogy az a kiutasítás *ténybeli és jogi szempontú értékelését* egyaránt megköveteli.⁷⁰ Kevésbé ismert továbbá, hogy az EJB azt is külön hangsúlyozta, hogy *a nők a férfiakkal azonos feltételek mellett* kérhetik a kiutasítási döntés felülvizsgálatát, különösen a nemiséggel összefüggő súlyos emberi jogi jogsértésekkel összefüggésben (pl. nemi erőszak, kényszerített művi vetélés vagy kényszer-sterilizáció fennforgása esetén).⁷¹

A külföldiek kiutasításának végcélja és lényege, hogy a külföldi hagyja el az ország területét, aki ezáltal kikerül az adott ország területi felségjoga alól. Ebben az optikában éles megvilágításba kerül a kiutasítási határozat elleni *jogorvoslat halasztó hatályának* vagy ennek hiányának a kérdése. A kiutasító állam területéről ténylegesen eltávolított külföldi ugyanis nem egyszer helyrehozhatatlan (jogsérelmet szenved el a kiutasítás végrehajtása által, ami különös erővel merül fel, ha kiutasítása jogszerűtlen volt és a sikeres jogorvoslat eredményeképpen mégis jogában áll(na) az ország területén tartózkodni. Bár erről a kérdéstről nem szól az Egyezségokmány szövege, az Emberi Jogi Bizottság e tekintetben is kiterjesztően értelmezte a felülvizsgálat felfüggesztő hatályáról hallgatásba burkolódzó PPJNE rendelkezéseit. E szerződést felügyelő bizottság egyrészt maga is elrendelheti a kiutasítás végrehajtásának felfüggesztését az előtte folyó egyéni panaszos eljárás időtartamára.⁷² Másrészt az EJB több országjelentésében is hangsúlyozta, hogy a részes államnak biztosítani kellene a kiutasítási határozattal szembeni fellebbezés felfüggesztő hatályát (még a nemzetbiztonságot

Cases, Materials, and Commentary. Third Edition. Oxford University Press, Oxford, 2013. par. 13.16-17.

⁶⁹ *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 10.; *Concluding Observations on Lithuania* (CCPR/CO/80/LTU), 4 May 2004. par. 7.; *Concluding Observations on Uzbekistan* (CCPR/CO/83/UZB), 26 April 2005. par. 12.

⁷⁰ Lásd pl. Persaud, Santhosh: op. cit. p. 12.

⁷¹ UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women)*. 27 March 2000. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10. par. 17.

⁷² Kälin, Walter: *Aliens, Expulsion and Deportation*. op. cit. par. 11.

veszélyeztető külföldiek ügyében is), kiemelt tekintettel az elutasított menedékkérők kiutasítási eljárására, hiszen ekkor különösen felvetődhet a *refoulement* veszélye.⁷³ Az EJB egyéni panaszos ügyekben folytatott gyakorlata alapján⁷⁴ az illegálisan tartózkodó külföldi is jogosult felhívni a PPJNE 2. cikk (3) bekezdésében is rögzített, így globális érvényű hatékony jogorvoslathoz való jogát, és kérni a kiutasítás felfüggesztését, amíg kérelmét el nem bírálják.⁷⁵

Biztosítani kell a kiutasítással érintett külföldi számára azt is, hogy az eljárásban *képviseltethesse* magát, vagyis hogy választása szerint jogi képviselőt bízhatson meg a kiutasításával kapcsolatos eljárásokban. A jogi képviselő igénybevétele fontos garanciális szabály arra nézve, hogy a kiutasított külföldi ténylegesen is és hatékonyan élhessen a kapcsolódó eljárási jogaival, illetve jogorvoslati lehetőségeivel.⁷⁶ Az Emberi Jogi Bizottság a 13. cikket interpretálva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog (ahogy azt a PPJNE 14. cikke megfogalmazza) a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló külföldiekre nézve nem terjed ki.⁷⁷ Ugyanakkor árnyalja ezt a képet, hogy ugyanez a kvázi-judiciális grémium egy konkrét egyéni panaszos ügyben az Egyezségokmány 13. cikkét úgy értelmezte, hogy az magában foglalja a tisztességes eljárás (*due process*) alapelvét, következésképpen ezt a kimondottan a külföldiek kiutasítására fókuszáló szerződéses normát a PPJNE 14. cikkére

⁷³ Pl. *Concluding observations of the Human Rights Committee: Lithuania*, CCPR/CO/80/LTU, 4 May 2004. par. 7.; *Concluding observations of the Human Rights Committee: Belgium*, CCPR/CO/81/BEL, 12 August 2004. par. 22. („The State party should [...] give complaints a suspensive effect on expulsion measures.”); *Concluding observations of the Human Rights Committee: Morocco*, CCPR/CO/82/MAR, 1 December 2004. par. 13.; *Concluding observations of the Human Rights Committee: Uzbekistan*, CCPR/CO/83/UZB, 26 April 2005. par. 12.; *Concluding observations of the Human Rights Committee: France*, CCPR/C/FRA/CO/4, 31 July 2008. par. 20. A szakirodalomban lásd pl. Persaud, Santosh: op. cit. p. 12.; Wouters, Kees: op. cit. pp. 413-414.

⁷⁴ UN Human Rights Committee: *Alzery v. Sweden*, Communication No. 1416/2005. [UN Doc. CCPR/C/88/D/1416/2005 (2006)], 25 October 2006. par. 11.8.

⁷⁵ Walter Kälin: *Aliens, Expulsion and Deportation*. op. cit. par. 10.

⁷⁶ PPJNE 13. cikk, harmadik fordulat. Lásd még pl. Kälin, Walter: *Aliens, Expulsion and Deportation*. op. cit. par. 9.; *Expulsion of aliens in international human rights law*. op. cit. pp. 11-12.

⁷⁷ Vö.: UN Human Rights Committee: *Zundel v. Canada*, Communication No. 1341/2005. [UN Doc. CCPR/C/89/D/1341/2005 (2007)], 4 April 2007. par. 6.8, illetve *Esposito v. Spain*, Communication No. 1359/2005. [UN Doc. CCPR/C/89/D/1359/2005 (2007)], 30 May 2007. par. 7.6., amit később az EJB általános jelleggel, a PPJNE tárgybeli cikkét *in abstracto* értelmező általános magyarázatban is kifejezésre juttatott [UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 32: Article 14 (Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial)*. 14 July 2007. UN Doc. CCPR/C/GC/32. par. 17.]

tekintettel, annak fényében kell értelmezni.⁷⁸ Mindezt a szerződést monitoringozó testület még megfejezte azzal a 32. számú általános magyarázatában (2007), hogy a *tolmácshoz való jog*, amit szintén rögzít a PPJNE 14. cikke,⁷⁹ vonatkozik az ország területén legálisan és illegálisan tartózkodó külföldiekre egyaránt, ebből kifolyólag érvényesülnie kell a kiutasítási eljárás során is.⁸⁰

Az Egyezségokmány 13. cikke alkotta eljárásjogi védőháló egyébként figyelemreméltóan sűrű szövését relativizálni látszik az államok számára eltérést – kibúvót – engedő, az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény 32. cikk (2) bekezdéséből szinte szó szerint átvett klauzula. Nevezetesen az, hogy a fenti garanciális elemeket annyiban kell alkalmazni, amennyiben „kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene”. Az emberi jogok nemzetközi védelmének egyik sarokköve ugyanakkor, hogy az emberi jogok védelmétől és biztosításától eltérést engedő kivételeket megszorítóan kell értelmezni. Ez a szűkítő értelmezés már eleve behatárolja a *nemzetbiztonsági klauzula* felhívhatóságát, valamint meghatározó autoritással bíró kommentátorok is hozzáteszik: a „kényszerítő okok” megfogalmazás arra utal, hogy ez a kivételes esetekben felhívható rendelkezés még a megszokott nemzetbiztonsági megfontolásokhoz képest is korlátozottabb alkalmazási körben érvényesül (pl. terroristák,⁸¹ lebukott titkos ügynökök toloncolhatók ki az országból személyes meghallgatás és jogorvoslati lehetőség nélkül is).⁸² Az EJB az elé került egyéni panaszos ügyekben is magasra tette a mércét ahhoz, hogy a Részes Államok sikerrel hívhassák fel a nemzetbiztonsági klauzulát sommás kiutasítási eljárás lefolytatása végett, így e kvázi-judiciális minőségében eljáró testület többször elmarasztalta a bepanaszolt államot erre a derogációra való meg nem engedett hivatkozás miatt (pl. egy Madagaszkárban tevékenykedő francia ügyvéd,⁸³ illetve egy Dominikai Köztársaságban lefűlelt, nemzetközileg körözött drogkereskedő⁸⁴ nemzetbiztonsági okokra alapozott kiutasítása kapcsán).

A fentiek alapján tehát megállapítható: a jogszerűen tartózkodó külföldiek *szignifikáns eljárási garanciákkal* körülbástyázva védekezhetnek az önkényes és az

⁷⁸ UN Human Rights Committee: *Mansour Ahani v. Canada*, Communication No. 1501/2002. [CCPR/C/80/D/1051/2003 (2004)], 29 March 2004. par. 10.9.

⁷⁹ PPJNE 14. cikk 3. bekezdés f) pont: „díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet”.

⁸⁰ *CCPR General Comment No. 32: Article 14 (Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial)*. op. cit. par. 40.

⁸¹ Az EJB joggyakorlatából erre nézve lásd: UN Human Rights Committee: *Salah Karker v. France*, Communication No. 833/1998. op. cit.

⁸² Nowak, Manfred: op. cit. p. 300.

⁸³ *Eric Hammel v. Madagascar*, Communication No. 155/1983. op. cit. par. 19.2.

⁸⁴ UN Human Rights Committee: *Pierre Giry v. Dominican Republic*, Communication No. 193/1985. [UN Doc. CCPR/C/39/D/193/1985 (1990)], 20 July 1990. par. 4.3.

emberi jogokat sértő kiutasítási eljárások és gyakorlat ellen. A PPJNE 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyve alapján egyéni panaszos ügyekben is eljáró Emberi Jogi Bizottság gyakorlatát átfésülve azonban levonható az a következtetés, hogy az EJB a legtöbb esetben nem állapította meg a PPJNE 13. cikkének sérelmét, hanem meglehetősen magas mércét alkalmazva csupán akkor tekintette az érintett külföldi kiutasítását az Egyezségokmányba ütközőnek, ha nyilvánvaló és nagyon súlyos eljárási hibában szenvedett a kiutasítási aktus.⁸⁵

4. Egyéb, közvetett korlátok

Amennyiben a PPJNE ez idáig elemzett cikkeiben (pl. 6., 7., illetve 13. cikkek) foglalt abszolút kiutasítási tilalmak, valamint eljárásjogi korlátok és garanciák mégsem jöhetnek számításba valamely konkrét kiutasítási ügyben, a külföldi segítségére lehet az, ha az egyébként alakszerűen legális és önmagában jogszerű kiutasítása és az ország területéről történő eltávolítása *más, nemzetközileg védett emberi jogának* a sérelmével járhat (ami egyébként elvileg nincs is közvetlen kapcsolatban a kiutasítás kérdésével). A kiutasítás a leggyakrabban a következő alapvető emberi jogok sérelmét eredményezheti: a magán- és a családi élethez való jog,⁸⁶ a véleménynyilvánítás szabadsága,⁸⁷ a gyermekek jogai,⁸⁸ a

⁸⁵ Lásd pl. az alábbi ügyekben elfogadott EJB állásfoglalásokat (*views*): *Eric Hammel v. Madagascar*, Communication No. 155/1983. op. cit. par. 20.; *Pierre Giry v. Dominican Republic*, Communication No. 193/1985. op. cit. par. 5.5-5.6.; UN Human Rights Committee: *Cañon Garcia v. Ecuador*, Communication No. 319/1988. [UN Doc. CCPR/C/43/D/319/1988 (1991)], 12 November 1991. par. 6.1.; valamint UN Human Rights Committee: *Ahani v. Canada*, Communication No. 1051/2002. [UN Doc. CCPR/C/80/D/1051/2003 (2004)], 29 March 2004. par. 10.9.

⁸⁶ Az univerzális érvényű emberi jogi dokumentumok közül rögzíti az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY) 16. cikk (3) bekezdése; a PPJNE 17. cikke; a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 10. cikke vagy az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 9. cikk (1) bekezdése. A család egységéhez való joggal kapcsolatos nemzetközi bírósági vagy kvázi bírósági joggyakorlat (pl. az Emberi Jogi Bizottság vagy a Faji Diszkrimináció Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság előtt) meghatározó része egyébiránt a külföldiek kiutasításának kontextusában merült fel eddig, amely ügyekben az érintett külföldi a kitoloncolásával szembeni kifogásként vagy védekezésként a családi egységhez való jogának tiszteletben tartását hívta fel. Jastram, Kate: *Family Unity*. In: Aleinikoff, Alexander T. – Chetail, Vincent (eds.): *Migration and International Legal Norms*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2003. p. 191.

⁸⁷ Az univerzális emberi jogi kodifikációkat illetően lásd: EJENY 19. cikk, illetve PPJNE 19. cikk.

⁸⁸ A gyermekek jogainak átfogó kodifikációját adja a Gyermek jogairól szóló 1989. évi ENSZ egyezmény, amely világviszonylatban – az 1949. évi genfi humanitárius jogi egyezmények mellett – a legszélesebb körben ratifikált multilaterális szerződés (196 részes

tulajdonhoz való jog⁸⁹ vagy akár a szakszervezeti jogok⁹⁰ egyaránt felmerülhetnek.⁹¹ Esetről esetre igényel egyedi mérlegelést annak megítélése, hogy az államnak a külföldi eltávolításához fűződő érdeke (közrendi, közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági szempontból), valamint az érintett személy emberi jogainak tiszteletben tartása közül a kettő összemérésekor melyik kerekedik felül, s adott esetben amennyiben az emberi jogi megfontolások esnek nagyobb súllyal latba, akkor az kiutasítási akadályként is jelentkezik.

A fentiek közül szemezgetve a *magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog* (PPJNE 17. cikk) kiutasítási kontextusban történő felhívhatóságát vizsgálom meg tüzetesebben, figyelemmel e jog megsértésének az egyén életére gyakorolt súlyos kihatásaira, valamint a számottevő EJB-joggyakorlatra. Kiindulópontunk az Emberi Jogi Bizottság 15. számú általános magyarázata (1986), amely elismerte, hogy a családi élet tiszteletben tartása olyan tényező, amely a jogszerűen tartózkodó külföldiek számára garantálhatja az önkényes kiutasítással szembeni védelmet.⁹² Ezen felül az EJB több olyan egyéni panasszal is foglalkozott, amelyek kiutasított gyermekektől vagy szüleiktől származtak, s amely kiutasítási határozatok végrehajtása elszakította volna a gyermeket az egyik vagy mindkét szülőjétől. A szakértői testület álláspontja értelmében abból, hogy a család egyik tagja jogosult az adott állam területén tartózkodni, még nem következik szükségszerűen az, hogy a másik családtag kényszerített távozása a családi életbe való meg nem engedett beavatkozásnak,

féllel), így az abban foglaltak minden kétséget kizáróan az általános nemzetközi szokásjogot is tükrözik e téren.

⁸⁹ Kimondottan a külföldiek vonatkozásában rögzíti a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartását és az attól való önkényes megfosztás tilalmát az ENSZ Közgyűlésének 1985. évi Nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól (9. cikk).

⁹⁰ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretében több olyan egyezményt is elfogadtak, amelyek kifejezetten a szervezkedési jogról és a szakszervezetek létesítésének szabadságával kapcsolatban fogalmaznak meg általános érvényű előírásokat. Így tesznek pl. a 87. és 97. számú ILO egyezmények. Az ILO egyesülési joggal foglalkozó kvázi-judiciális testülete is megállapította már egy konkrét ügyben, hogy egy szakszervezeti vezetőnek a tevékenységével összefüggő kiutasítása a szervezkedési szabadsághoz való alapvető emberi jogát sértené és korlátozná aránytalanul, így azt jogellenesnek minősítette. International Labour Organization, Committee on Freedom of Association, *Digest of Decisions* 1996. par. 127.

⁹¹ Bővebben lásd: *Expulsion of aliens*, Memorandum by the Secretariat. op. cit. par. 445-481, 578-584.

⁹² CCPR General Comment No. 15: *The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 5. A szakirodalomban lásd pl. Nowak, Manfred: op. cit. pp. 396-398.; *Expulsion of aliens in international human rights law*. op. cit. pp. 4-5.; Wojnowska-Radzińska, Julia: op. cit. pp. 47-52.

ezáltal egyezményesértőnek minősülne.⁹³ Tény ugyanakkor, hogy kerültek az EJB elé olyan egyéni panaszos ügyek is, amelyekben a bizottság értékelése szerint a család illetően szétszakítása *sértette volna az érintettek családi élethez való jogát*, így kiutasításukat ez a védett jog meghiúsította.⁹⁴ Az EJB hozzátette, hogy a családi élethez való jog tiszteletben tartása, illetve az abba való beavatkozás tárgyilagossá mérlegelésen alapuló, ésszerű korlátozásának megítélésénél figyelembe kell venni az államnak a kiutasítás végrehajtásához fűződő jelentős érdekét (legyen az közrendi, közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági), illetve azt, hogy az érintett külföldinek az ország területéről való eltávolítása milyen mértékben nehezíti meg vagy éppenséggel lehetetleníti el a családtagok életét.⁹⁵ Ennél a *mérlegelésnél*, ami lényegét tekintve a közösség és a kiutasított személy egymásnak feszülő érdekeinek összemérése,⁹⁶ *szempontként* lehet figyelembe venni a) a fogadó államban való tartózkodás időtartamát, b) a gyermek(ek) életkorát, c) a család anyagi és érzelmi függetlenségét, d) a szülők magatartását, továbbá e) az államrezon értékelésénél mindig szem előtt kell tartani az arányosság alapelvét is.⁹⁷

Összefoglalva megállapítható, hogy a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog tényleges védelmet tud nyújtani a külföldiek kiutasításával szemben, ráadásul függetlenül a tartózkodás jogszerűségétől, így az illegális migránsok számára egyaránt fogódzó. Minél hosszabb ideje tartózkodik az érintett, illetve a családja a fogadó ország területén, továbbá minél szorosabb és sokrétűbb szálak fűzik a tartózkodási hely országához, annál nagyobb eséllyel vehető mindez kiutasítási akadályként figyelembe, kivéve, ha a területi állam a közérdekkel összefüggő kényszerítő okokat tud felmutatni a kitoloncolás szükségességét

⁹³ Expulsion of aliens in international human rights law. op. cit. p. 4.

⁹⁴ A vezető ügy e tekintetben: UN Human Rights Committee: *Hendrick Winata and So Lan Li v. Australia*, Communication No. 30/2000. [UN Doc. CCPR/C/72/D/930/2000 (2001)], 21 July 2001. par. 7.1., majd később egy menedékkérő férfi feleségének és gyermekeinek a kiutasítását a családi élet tiszteletben tartására tekintettel a menekültügyi eljárás ideje alatt megtiltó állásfoglalás: UN Human Rights Committee: *Mr. Ali Aqsar Bakhtiyari and Mrs. Roqaiha Bakhtiyari v. Australia*, Communication No. 1069/2002. [UN Doc. CCPR/C/79/D/1069/2002 (2003)], 29 October 2003. par. 9.6.

⁹⁵ UN Human Rights Committee: *Francesco Madafferi and Anna Maria Immacolata Madafferi v. Australia*, Communication No. 1001/2001. [UN Doc. CCPR/C/81/D/1011/2001 (2004)], 26 July 2004. par. 9.8.

⁹⁶ Vö.: di Pascale, Alessia: *Exceptional Duties to Admit Aliens*. In: Plender, Richard (ed.): *Issues in International Migration Law*. Brill, The Hague, 2015. p. 208.

⁹⁷ Aleinikoff, Alexander T.: *International Legal Norms and Migration – A Report*. In: Aleinikoff, Alexander T. – Chetail, Vincent (eds.): *Migration and International Legal Norms*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2003. p. 18.; Nowak, Manfred: op. cit. p. 395.; Wojnowska-Radzińska, Julia: op. cit. p. 49.

igazolandó (pl. terroristák, többszörösen visszaeső köztörvényes bűnözők esetében).⁹⁸

5. Záró gondolatok

A külföldiek kiutasításának problematikája, vagyis ez az egyfelől az állami szuverenitás magvába tartozó, „elidegeníthetetlen” állami felségjog, másfelől az egyén emberi jogai szempontjából igen súlyos következményekkel járó kényszerintézkedés egyes aspektusainak kötelező erejű szabályozása elsőként a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában valósult meg, megelőzve a regionális kodifikációs törekvéseket. Az itt megjelenő, a külföldiek kiutasítását nemzetközi jogi keretek közé szorító kifejezett vagy implicit anyagi jogi korlátozások (pl. a *non-refoulement* elvének a menekültjogon túlmutató emberi jogi imperatívusza, a kiutasítás joghoz kötöttsége vagy a kollektív kiutasítás tilalma), valamint alaki jogi korlátok és eljárásjogi garanciák (a PPJNE 13. cikkébe sűrítve, s azon túl az EJB mint szerződést felügyelő bizottság kvázi-joggyakorlata által kiterjesztve) mintaként szolgáltak a későbbi európai, illetve Amerika-közi emberi jogvédelmi struktúrák tárgybeli sztenderdjeinek megalkotásában.⁹⁹ Jelentős vívmány tehát, hogy évtizedek óta létezik egy egyre markánsabb és valódi normatív tartalommal bíró, „élő jogként” alakuló egyetemes érvényű szabályrendszer, amely minden állam számára határt szab a területén tartózkodó külföldiek kiutasításának feltételeit és mikéntjét illetően; még ha e szabályok kontúrjai egyes esetekben még nem is teljesen tiszták.

Az *Európában* zajló nemzetközi migrációs jogi diskurzusban, különösen a külföldiek kiutasításával kapcsolatban ugyanakkor az elmúlt két évtizedben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya *jelentőségéhez képest alulértékelt* helyet foglalt el az Európai Emberi Jogi Egyezményhez (EJEE) és az abban foglaltak betartásán örökdő Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) e téren aktivista joggyakorlatához,¹⁰⁰ valamint az EU mind terebélyesedő migrációs

⁹⁸ Wojnowska-Radzińska, Julia: op. cit. p. 52.

⁹⁹ Lásd az 1969. évi Amerikai Emberi Jogi Egyezmény 22. cikkét, http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (2016. 09. 15.), valamint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 1984-ben elfogadott 7. számú Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkét, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a082> (2016. 09. 15.).

¹⁰⁰ Erről összefoglalóan lásd pl. Lambert, Hélène: *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007.; illetve a Strasbourgi Bíróságnak a külföldiek kiutasítását érintő joggyakorlata változó dinamikájáról Farhat, Anuscheh: *Enhancing Constitutional Justice by Using External References: The European Court of Human Rights' Reasoning on the Protection against Expulsion*. In: *Leiden Journal of International Law*, Vol. 28. No. 1. (2015) pp. 303-322.

acquis-jához és bírósági esetjogához képest.¹⁰¹ E „kispados” szerep csak részben indokolható, még akkor is, ha az Emberi Jogi Bizottság elé kerülő egyéni panaszos ügyek jó részében az öreg kontinensen kívüli bevándorlási célországok szerepelnek bepanaszolt államként (pl. Ausztrália, Kanada). A sajnálatos realitás az, hogy az EU-ban, amelynek a külföldiek kiutasítására vonatkozó joganyaga az általános nemzetközi jognál mélyebb tartalmú kötelezettségeket, illetve részletesebb, aprólékosabb előírásokat hordoz, a tagállamok hajlamosak megfélemlkezni olyan egyetemes nemzetközi jogi instrumentumokról, mint az Egyezségokmány. Ugyanakkor korántsem biztos, hogy egy EU-jog konform nemzeti kiutasítási intézkedés kiállná a PPJNE-ből fakadó, az EJB által értelmezett, kicsiszolt és továbbfejlesztett követelmények próbáját. Tény, hogy a PPJNE kikényszerítési mechanizmusai nem oly fejlettek és erőteljesek, mint az uniós jogé vagy akár az EJB ítéletek esetében, továbbá az európai integráció erőterében a külföldiek ténylegesen inkább a hatékonyabbnak és „keményebbnek” tekintett strasbourgi vagy luxembourgi jogvédelmi mechanizmusokhoz fordulnak. A nemzeti jogalkalmazó hatóságok és bíróságok azonban nem elégedhetnek meg minden esetben az EU-jog vagy EJB-joggyakorlat alapos ismeretével. Az összes uniós tagállamot kötik további emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések, mint a PPJNE, így azok belső jogi érvényre juttatása is jogállami, alkotmányos követelmény. Nem egyszer pedig progresszívebb, magasabb jogvédelmi mércét találhatunk a külföldiek kiutasításával kapcsolatos EJB joggyakorlatban, illetve a szerződést felügyelő testület *de facto* hiteles jogértelmezéseiben, amit a szerződés-értelmezés szabályait kodifikáló 1969. évi bécsi egyezmény¹⁰² 31-33. cikkei szerint az állami szervek praxisában figyelembe kell venni. Előfordulhat, hogy egy család szétszakítása vagy egyben maradása, illetve a visszaküldési tilalom megállapítása esetén az érintett személy élete vagy halála, illetve testi épsége múlik a nemzetközi emberi jogi megfontolások és tilalomfák körültekintő alkalmazásán. Ez a PPJNE-nek, illetve a vonatkozó cikkekre ráépült több évtizedes EJB-gyakorlatnak az egyik figyelemreméltó üzenete a mának, különös tekintettel a jelenleg is sok fejtörést okozó, példa nélküli volumenű migrációs áramlatok jogi és egyéb természetű kihívásaira.

Végezetül egy pillanatra a jövő felé fordítva a tekintetünket, *két fejleményt* emelnék még ki, amelyek az Egyezségokmány rendszerében kimunkált kiutasítási korlátok és garanciális feltételek szélesebb körű újrafelfedezését vetíthetik előre.

¹⁰¹ Áttekintően pl. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Európa Tanács: *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról* (2014. évi kiadás). Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2014. 6. és 7. fejezet; Peers, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Immigration and Asylum Law*. Fourth Edition. Oxford University Press, Oxford, 2016. Chapter 7 [Irregular Migration].

¹⁰² A szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet).

Az egyik az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának 2014 nyarán második olvasatban elfogadott *szereződéstervezete a külföldiek kiutasításáról (Draft articles on the expulsion of aliens)*,¹⁰³ amelynek számos konkrét rendelkezésében köszönnek vissza az Egyezségokmány fentebb górcső alá vett előírásai, valamint az Emberi Jogi Bizottság vonatkozó gyakorlata, vagy ezek az univerzális sztenderdek legalább inspirációs forrásként szolgáltak a joganyag kodifikációja során. Az még a jövő zenéje, hogy a szerződéstervezet mögé az államok többsége fel tud-e sorakozni, s az ténylegesen is egyetemesen elfogadottá tud-e válni.¹⁰⁴ A másik fejlemény, hogy a 2016. szeptember 19-én New Yorkban megrendezett, a *migránsok és menekültek helyzetével foglalkozó ENSZ csúcstalálkozó* is újabb elánt biztosíthat a PPJNE szabta emberi jogi megfontolások érvényesülésének a kiutasítás terén. Az ENSZ tagállamok állam- és kormányfői által jegyzett New York-i Nyilatkozatban¹⁰⁵ előirányzott, kormányközi tárgyalásokon kidolgozandó és 2018-ra ígért átfogó *globális migrációs egyezség (global compact)*¹⁰⁶ tatarozhatja a külföldiek kiutasítására vonatkozó, egyetemes érvényű szabályok tégláiból álló normatív építményt, amelyben a PPJNE univerzálisan elfogadott sztenderdjei alkotják – megtámogatva a gazdag és kellően cizellált EJB-joggyakorlattal – a megkerülhetetlen, masszív fundamentumot. Így talán nem kell majd újabb 50 évet várni arra, hogy a külföldiek kiutasításának általános érvényű, az ENSZ égisze alatt kidolgozott normatív feltételrendszerében bekövetkezett fejleményeket tudományos igénnyel újra szemügyre vehessük. Addig is, Isten éltesse az Egyezségokmányt!

¹⁰³ International Law Commission: *Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries*. Report of the International Law Commission, Sixty-sixth session (5 May–6 June and 7 July–8 August 2014), General Assembly Official Records, Sixty-ninth session, Supplement No. 10 (A/69/10), Chapter IV.

¹⁰⁴ A Nemzetközi Jogi Bizottság az ENSZ Közgyűlés, vagyis a tagállamok figyelmébe ajánlotta a szerződéstervezetet azzal, hogy döntsék el, milyen végleges formát öltson e dokumentum a későbbiekben (pl. hívjanak-e össze diplomáciai konferenciát egy kötelező erejű, önálló kodifikációs szerződés elfogadása céljából). Az ENSZ Közgyűlés 2017-ben tér majd vissza erre a kérdésre. *Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2014 [on the report of the Sixth Committee (A/69/498)]*, 69/119. Expulsion of aliens, A/RES/69/119, par. 1 and 3.

¹⁰⁵ *New York Declaration for Refugees and Migrants*. A/71/L.1, 13 September 2016. Elérhető: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/a_71_11.pdf (2016. 09. 30.)

¹⁰⁶ *New York Declaration for Refugees and Migrants, Annex II – Towards a global compact for safe, orderly and regular migration*. E globális egyezség lehetséges formájáról és tartalmáról lásd pl. Guild, Elspeth – Grant, Stefanie: *Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What Does it Mean?* Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017. <https://ssrn.com/abstract=2895636> (2017. 01. 15.)

TAMÁS MOLNÁR*

Limitations on the expulsion of aliens imposed by the International Covenant on Civil and Political Rights – a retrospect of 50 years

ENGLISH SUMMARY

It is still a basic premise of international law, so 50 years ago than it is today, that as a traditional attribute of state sovereignty, States have the inalienable prerogative to decide which aliens are refused entry at the border and/or who are expelled and removed from their territories. However, this traditional sovereign power must be exercised with due respect for the growing number of human rights obligations, including the prohibitions, limitations and conditions laid out in the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights. Among them, this paper first examines more in depth the principle of non-refoulement, implied in Articles 6 (right to life) and 7 (prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment), then scrutinizes the procedural safeguards against the arbitrary expulsion of legally staying foreigners enshrined in Article 13. Finally, further obstacles to expulsion stemming from other human rights in the Covenant (e.g. the right to respect for privacy and family life or the rights of the child) are put under the legal microscope as well. This short piece aims at reviewing the development of the protection regime and legal safety net against expulsion over the last half-century. It also explores which universal standards have emerged, a large extent due to the progressive (quasi) jurisprudence of the UN Human Rights Committee, which standards should prevail worldwide in States' domestic legislation and administrative/judicial practice relating to the expulsion of aliens.

* PhD, legal research officer on asylum, migration and borders at European Union Agency for Fundamental Rights. Senior lecturer at Corvinus University of Budapest, Institute of International Studies.