Kiss Csongor

Az Európai Unió felemelkedő visszafogadási politikája: új húzóterület az Unió „szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének” nevezett együttműködésen belül

Bevezetés

Az elmúlt másfél évtizedben egyre hangsúlyosabb szerepet kapott olyan új uniós jogalkotási aktusok meghozatalának igénye, amelyek lehetővé teszik egy átfogóbb, közös európai migrációs politika megvalósulását.[1] Napjainkban az általános vita az Európába irányuló bevándorlásról már számos témakört érint. Többek között, biztosítani kell a külső határvédelmet, valamint az illegális bevándorlók kiszűrését, másrészt felmerül a bevándorlók emberi jogainak és a bevándorlási rendszer fejlesztésének kérdése. Fontos kiemelni még egy témakört, amelynek tárgya az Európai Unió külkapcsolata a bevándorlók nagy számát kibocsátó származási és tranzitországokkal, valamint a velük folytatott, visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások.

A visszafogadási megállapodások olyan nemzetközi szerződések, amelyek a szerződő felek között közös kötelezettségvállalást és közigazgatási (hatóságok közötti) eljárási szabályokat hoznak részre, amelyek lehetővé teszik az illegálisan tartózkodó személyek hatósági kényszerrel való visszaküldését a származási, illetve tranzitországokba. A migrációs áramlatok okozta terhek ily módon történő csökkentése a 19. századra nyúlik vissza Európában, alkalmazásuk azonban igazán csak az 1990-es években vált elterjedtté. Ebben a szűk évtizedben több mint kétszáz bilaterális visszafogadási megállapodás köttetett meg világszerte, nagy részüket a jelenlegi uniós tagállamok kötötték.[2] Az amszterdami szerződés 1999. május 1-jei, majd a lisszaboni szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépésével bezáróan az Európai Unió tovább erősítette hatáskörét ezen a területen, amely lehetővé teszi, hogy uniós szinten ilyen egyezmények feltételeit tárgyalják harmadik országokkal.[3]

Egy átfogó, hatékony uniós visszafogadási politika megvalósítására (amelynek legfontosabb elemei az annak külső dimenzióját alkotó visszafogadási egyezmények) számos stratégia[4] született, egyik legjelentősebb az Európai Bizottság 2011-es

[1] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 67. cikk (2) bekezdés.

[2] COLEMAN, Nils: *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Brill, Leiden, 2009. 1. Az EU-tagállamok által kötött visszafogadási megállapodások igen széles hálójának szemléletes áttekintését adja a MIREM projekt keretében készült *Inventory of agreements linked to readmission.* In: http://rsc.eui.eu/RDP/research/analyses/ra/.

[3] Ez a kifejezés azokat az államokat jelöli, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak.

[4] Lásd bővebben COM(2002) 703 final. Communication from the Commission to the Council and European Parliament on integrating migration issues in the European Union's relations with third countries és SEC(2004) 946 final/2, Communication from the Commission to the

közleménye az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről. A Bizottság felhívta a figyelmet a megfelelő ösztönzők, illetve a rugalmasság hiányára a folyamatban lévő visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló tárgyalásokban, továbbá kiemelte az emberi jogi biztosítékok fejlesztésének létfontosságát a már meglévő és a későbbi megállapodásokban.[5] A Tanács 2011. júniusi következtetéseiben meg is erősítette a Bizottság ajánlásait, beleértve egy ösztönző alapú megközelítés kialakításának szükségességét.[6] Ezen felül a Tanács a Bizottság ajánlásainak eleget téve kellő körültekintéssel fogja bele építeni azon személyek visszafogadási kötelezettségét a visszafogadási megállapodásokba, akik nem állampolgárai a szerződő feleknek, figyelembe véve a harmadik országok földrajzi elhelyezkedését és az illegális migráció tranzit jellegét. Mindezek felett a Tanács felszólítja a tagállamokat, hogy a tárgyalások során biztosítsák a szükséges politikai és diplomáciai támogatást a Bizottság részére.[7]

A 2013 októberében bekövetkezett lampedusai szerencsétlenség[8] cselekvésre ösztönözte Európa vezetőit, és létrejött a földközi-tengeri térséggel foglalkozó munkacsoport (*Task Force Mediterranean*), amely a hasonló tragikus eseményeket megakadályozó intézkedések meghozatalára volt hivatott, továbbá felhívta a figyelmet a tágabb értelemben vett migrációs és menekültügyi politika régóta fennálló, szerteágazó problémáira. A Bizottság vezette és minden tagállamot tömörítő munkacsoport célul tűzte ki a származási és tranzitországoknak nyújtott segítség növelését és a velük folytatott párbeszéd megerősítését, továbbá a migránsok emberséges és méltó módon történő visszatérését. Ezen hosszú távú kezdeményezések kiegészítésére a munkacsoport olyan azonnali intézkedések meghozatalát sürgette, amelyek az EU-ba irányuló migráció fő okaival foglalkoznak, valamint elősegítik a tranzitországokban a migrációs és menekültügyek jogi és közigazgatási keretének reformját.[9]

Jelen írás fő célkitűzése az uniós visszafogadási politika kritikai elemzése, amelyben két fő problémakört vizsgálok meg: egyrészt az Európai Unió által alkalmazott eszközöket, amelyekkel vonzóbbá teszik harmadik országok számára a visszafogadási megállapodásokat, valamint ezen uniós stratégia sikerességét, másrészt áttekintem, hogy a már megkötött egyezmények összhangban vannak-e a nemzetközi menekültvédelem által felállított emberi jogi kötelezettségekkel.

A tanulmány szerkezeti felépítését illetően az első fejezetben elemzem a visszafogadás kérdésének beépülését az EU külkapcsolataiba. Megvizsgálom milyen pozícionális

---

Council and the European Parliament on the priorities for the successful development of a common readmission policy.

[5] COM(2011) 76 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről, 7–16.

[6] 11260/11. számú dokumentum, a Tanács következtetései az Európai Unió visszafogadási stratégiájának meghatározásáról. (Elfogadta az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsának 2011. június 9–10-i ülése).

[7] Uo. 5-6.

[8] 2013. október 6-án Lampedusa partjainál elsüllyedt egy megközelítőleg 500 bevándorlót szállító hajó.

[9] COM(2013) 869 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a földközi-tengeri térséggel foglalkozó munkacsoport munkájáról. 2–3.

előnye van az EU-nak a visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló tárgyalásokban, valamint milyen ösztönző eszközök szolgálnak a harmadik országok „rábeszélésére" a sikeres tárgyalások érdekében. Az első fejezetben átfogóan elemzem, hogy az EU milyen szempontok szerint választ potenciális tárgyaló feleket, valamint értékelem a tárgyalások folyamatát és azok kimenetelét. Ebből a részből kiderül, milyen politikai lépéseket tesz az EU, válaszolva a tárgyaló partnerek igényeire. Ezen túlmenően következtetéseket vonok le az uniós megközelítés és stratégia sikerességéről. Az utolsó fejezetben megvizsgálom az uniós visszafogadási megállapodások és a nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségek összeegyeztethetőségét. A releváns szakirodalom alapján kiemelem a főbb menekültvédelmi aggályokat a visszafogadási megállapodásokkal kapcsolatban, majd a hatályos nemzetközi jogi keret fényében elemzem a felmerült emberi jogi kérdések létjogosultságát.

1. A visszafogadási politika szerepe az uniós külkapcsolatokban: az ösztönző alapú megközelítés

A bevándorlással és menekültüggyel kapcsolatos kérdések beépülése az uniós külkapcsolatokba már a kilencvenes évek óta zajló jelenség, amelynek célja, hogy az EU együttműködést alakítson ki harmadik országokkal a migrációs áramlatok kezelését illetően. Ez a jelenség tovább mélyült a közös bevándorlási és menekültügyi politika kialakulása során, főként az Európai Tanács 1999. októberi tamperei ülése[10] óta, amely a szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség tényleges kialakítását tűzte ki célul.[11] Ebben az azóta is zajló folyamatban az Európai Unió különös hangsúlyt fektet az illegális migránsok visszafogadására, ebből következően a visszafogadási megállapodások megkötésére harmadik országokkal. Ezen felül az EU a tárgyalási pozíciójának kedvezőbbé tételének érdekében kénytelen volt a visszafogadási politikát beemelni külkapcsolataiba, számos eszközt kifejlesztve az előbbi megvalósításához.[12] Ezek az eszközök az úgynevezett pozitív és a negatív ösztönzők.[13]

Az uniós szintű visszafogadási megállapodások létrehozására a Bizottságnak felhatalmazást adó, a Tanács által elfogadott eddigi húsz tárgyalási irányelv[14] és a

[10] Az 1999-ben elindított ún. tamperei program a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását tűzte ki célul, majd azt 2004-ben felváltotta a hágai Program, amit a 2010–2014-es időszakra szóló stockholmi program követett.

[11] COLEMAN 2009: 111.

[12] SEC(2004) 946 final/2.

[13] COLEMAN 2009: 112.

[14] Hongkong, Makaó, Srí Lanka, Albánia, Oroszország, Ukrajna, Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, Moldova, Pakisztán, Grúzia, Marokkó, Törökország, Zöld-foki Köztársaság, Kína, Algéria. SEC(2011) 209 final. Commission Staff working document, 2–4. (Örményország még nem szerepel a táblázatban, azonban az Európai Unió sikeresen lezárta a tárgyalásokat Örményországgal és a Zöld-foki Köztársasággal, majd az említett két ország 2013. április 19-én visszafogadási megállapodást írt alá az EU-val, az

tárgyalási folyamatok jelenlegi állása jól tükrözi (amely alól kivételek természetesen a már megkötött megállapodások), hogy ez a procedúra igencsak hosszadalmas. Éppen ezért az Európai Unió bevezette az ösztönző alapú megközelítést, amely arra volt hivatott, hogy a visszafogadási megállapodásokat vonzóbbá tegye a harmadik országbeli partnerek számára, valamint a tárgyalási folyamatokat felgyorsítsa. Ezek az ösztönzők technikai és pénzügyi segítségnyújtás, valamint „büntető jellegű" intézkedések formájában valósultak meg.[15]

1.1. Földrajzi és tematikus támogatási programok

Az egyik, talán legjelentősebb ilyen támogatási forma az Európai Unió földrajzi programja, amelyet a harmadik országokkal a migráció és a menekültügy területén történő együttműködésről szóló tematikus program[16] egészít ki. A földrajzi program három régió szerint megkülönböztetett támogatási programból épült fel a 2007–2013-ig terjedő időszakra: az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz, az Európai Fejlesztési Alap, valamint a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszköze.[17]

Az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI)[18] egy 2007. január 1-jén életbe lépett program, amely a TACIS és MEDA programok[19] helyét vette át, és amely az európai szomszédságpolitika prioritásai alá tartozó tizenhat országot foglalja magában az EU keleti és déli határán, valamint Oroszországot. Véleményem szerint a földrajzi támogatási programok közül ez volt a legjelentősebb, ami az unió migrációs áramlatok kezelése terén tett erőfeszítéseit illeti harmadik országokban, amit az is jól tükröz, hogy arányaiban ennek a régiónak jutott a legjelentősebb támogatás.[20] Ez megerősíti azt a feltételezést, miszerint az Európai Unió célja egy „puffer zóna" létrehozása határainak mentén.[21] Mivel az ENPI a tágabb európai szomszédságpolitika támogatási eszköze,[22] ezért annak incentíva jellegű hatása csak az utóbbi szűk

előbbi 2014. január 1-jével hatályba lépett. Azerbajdzsán sem szerepel a listán, ugyanakkor 2014. február 28-án visszafogadási megállapodást írt alá az EU-val, amely 2014. szeptember 1-jén hatályba is lépett.)

[15] COM(2011) 76 végleges. 7–9.

[16] COM(2006) 26 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokkal a migráció és a menekültügy területén történő együttműködésről szóló tematikus programról.

[17] A földrajzi programok részletes ismertetését lásd bővebben az Európai Bizottság hivatalos honlapján. In: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/geographic_en.htm

[18] European Neighbourhood and Partnership Instrument.

[19] Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, Euro-Mediterranean Partnership.

[20] *Geographic Instruments.* Az Európai Bizottság hivatalos honlapján In: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/geographic_en.htm

[21] BOUTEILLET-PAQUET, Daphné: Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States. In: *European Journal of Migration & Law*, July 2003, Vol. 5 Issue, 3., 364–365.

[22] 2006/1638/EK. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról (8) (9) (10).

elemzésének fényében érthető meg.

A 2004-ben megújult európai szomszédságpolitika célja a 2004-es EU bővítés következtében kialakult „új választóvonalak" lebontása az Európai Unió és új szomszédjai között. Ezen politika legjelentősebb eszközei az ún. cselekvési tervek, amelyeket a Bizottság közösen hoz létre az érintett harmadik országokkal. Ezek nem nemzetközi megállapodások, de politikai kötelezettségvállalásokat keletkeztető dokumentumok, amelyek különböző politikai területeken létrehozandó együttműködésekhez vázolnak fel általános irányelveket.[23] A cselekvési tervek rendszerint tartalmazzák a bel- és igazságügy terén kialakítandó együttműködés főbb prioritásait, amelyek közül a legfontosabbak a migrációs áramlatok és a határok ellenőrzése terén tett erőfeszítések, valamint az illegális bevándorlók visszafogadása.[24]

A harmadik országok számára a legfőbb ösztönzőt tehát a szomszédságpolitika keretében történő együttműködés jelenti, amely kilátásba helyezi az EU belső piacában való részvételt és a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgását illető további liberalizációt, valamint az ENPI nyújtotta technikai és anyagi támogatásokat. Megjegyzendő azonban, ha az európai szomszédságpolitikát a visszafogadási kötelezettségek előmozdítása terén tett erőfeszítések fényében vizsgáljuk, akkor ez a politika leginkább egy fórumként működik, amely keretében számos más politikai területen való együttműködés kerül kihangsúlyozásra, nem utolsó sorban azért, hogy ösztönözzék a visszafogadási kötelezettségek végrehajtását.[25]

A bevándorlási és menekültügyi kérdések lassú beépülése az Európai Unió külkapcsolataiba betudható egyrészt annak, hogy az EU sokáig nem rendelkezett önálló pénzügyi alappal ezen a területen. Nyilvánvalóvá vált tehát, hogy a bevándorlási és menekültügyi kérdések külkapcsolati dimenziójának önálló költségvetésre van szüksége annak érdekében, hogy az hatásos legyen.[26] Ezen következtetés alapján hozta létre a Bizottság 2001-ben a B7-667 költségvetési fejezetet, amely arra volt hivatott, hogy lehetővé tegye a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos előkészítő intézkedések elfogadását a 2001 és 2003 közötti időszakra.[27] A beavatkozás olyan területekre terjedt ki főként, mint az illegális migráció megelőzése, a migráció és a fejlődés kapcsolata, a migránsok reintegrációja hazájukban, és a nemzetközi védelem. Földrajzilag gyakorlatilag lefedte azon államok egy nagyobb csoportját, amelyekkel az Európai Unió visszafogadási megállapodásokat tárgyalt, vagy kilátásba helyezte azok megkezdését.[28]

A B7-667 költségvetési fejezet lehetővé tette, hogy a Bizottság közvetlenül folyósítson forrásokat harmadik országoknak, azonban ezek folyósítása az évenkénti felhívási pályázatokra beérkezett projektektől függött. Ez azt jelentette, hogy a B7-667

[23] COM(2004) 373 final. Communication from the Commission on the European Neighbourhood Policy Strategy Paper, 2–5.

[24] Lásd bővebben Ukrajnával és Marokkóval kialakított cselekvési terveket. *ENP Action Plans and Country Reports*. Az Európai Bizottság hivatalos honlapján In: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

[25] COLEMAN 2009: 130–131.

[26] Uo. 121.

[27] COM(2002) 703 final. 5.

[28] Uo. Annex 2.

költségvetési fejezet csak akkor tudta kifejteni ösztönző hatását a visszafogadási megállapodások megkötését illetően, ha egy harmadik ország benyújtotta igényét a támogatásra.[29]

A B7-667 költségvetési fejezetet 2004-ben felváltotta az Aeneas-program, amelyet a 2004 és 2008 közötti időszakra hoztak létre. Az Aeneas-program által nyújtott források szétosztásának módja lényegében megegyezett a B7-667 költségvetési fejezet által létrehozott pályázati felhívásos rendszerrel, azonban szembetűnő különbséget mutatott az a tény, hogy a tagállamoknak ezúttal beleszólásuk volt, hogy mely projekteket finanszírozza az Európai Unió. Ez azt jelentette, hogy a tagállamok befolyása jelentősen megnőtt a külpolitikába beépülő migrációs kérdéseket illetően.[30] Az Aeneas-program további incentívákat adott az Unió kezébe, amely abban nyilvánult meg, hogy bizonyos támogatásokat a tárgyalási folyamat előrehaladásához kötött.[31] Így a harmadik országok abban lettek érdekeltek, hogy a visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló tárgyalásokban jobban együttműködjenek az Európai Unióval. Emellett az Aeneas-program kibővítette a támogatásra jogosult országok körét olyan harmadik országokkal, amelyekkel már létrehozott visszafogadási megállapodásokat, azonban azok alkalmazásához technikai és pénzügyi támogatásra volt szükségük.[32]

Az Aeneas-programot 2007-ben, a tervezettnél korábban, felváltotta a harmadik országokkal a migráció és a menekültügy területén történő együttműködésről szóló tematikus program, amely integráns részét képezte az Európai Unió 2007 és 2013 közötti időszakra szóló pénzügyi tervezési ciklusának. A tematikus program választ adott a Bizottság azon kívánságára, miszerint nagyobb nyilvánosságot kell biztosítani az uniós külpolitika számára a migrációs kérdéseket illetően.[33]

Hasonlóan az előző programokhoz a migrációs tematikus program nem hivatott kezelni a migrációs áramlatokat előidéző főbb okokat, leginkább kapacitás építésre és a migráció terén való együttműködés előmozdítására szorítkozott a származási és a tranzitországokkal. A tematikus programok korlátozott méretűek, éppen ezért csupán kiegészítik a földrajzi eszközökből finanszírozott beavatkozásokat, és leginkább új kezdeményezések javaslatára alkalmasak, figyelembe véve az Európai Unió által a harmadik országokra meghatározott stratégiai megközelítést.[34]

A tematikus programot a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap váltotta fel.[35] Az alap a migrációs áramlások integrált igazgatására

[29] COLEMAN 2009: 125.

[30] Uo.

[31] *Aeneas Programme (Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum): Overview of Project funded 2004–2006*. Az Európai Bizottság hivatalos honlapján http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf címen.

[32] Uo.

[33] COM(2006) 26 végleges. 6–7.

[34] Uo. 8.

[35] 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet az Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

fókuszál, amely az uniós menekültügyi és migrációspolitika különböző aspektusaira terjed ki. A menekültügyhöz, a legális migrációhoz és a harmadik országok állampolgárainak integrációjához kapcsolódó fellépésekhez, valamint a visszatérési műveletekhez nyújt támogatást.[36] A gyakorlati együttműködés és a kapacitásépítés részét képezik az olyan intézkedések, amelyek harmadik országokban visszafogadási és visszailleszkedést segítő tevékenységet fejtenek ki.[37] Ezen felül az alap lehetővé teszi az Unió érdekében álló intézkedések finanszírozását, így a harmadik országokkal való együttműködést a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános uniós megközelítés alapján, „különösen a visszafogadási megállapodások, mobilitási partnerségek és regionális védelmi programok végrehajtásának keretében”.[38]

1.2. Büntető jellegű intézkedések

A büntető jellegű intézkedések, vagy negatív incentívák mindig jelen voltak az uniós bevándorlási és menekültügyi politika külső dimenziójában, ami legtöbbször abban nyilvánult meg, hogy a migrációs kérdésekben harmadik országok által tett elégtelen együttműködés esetén az Európai Unió visszatarthatott bizonyos támogató forrásokat, vagy felbonthatott harmadik országok számára előnyös együttműködéseket.[39] Azonban a büntető jellegű intézkedések jogilag igencsak korlátozottak, mivel azoknak tiszteletben kell tartaniuk az Európai Unió alapító szerződéseiből eredő kötelezettségeit, és semmi esetre sem áshatják alá az Unió fejlesztési együttműködési célkitűzéseit.[40]

Az előrelépés hiánya a visszafogadási megállapodások terén jelentős lökést adott az Európai Unió azon politikájának kialakulásához, amely lehetővé teszi negatív incentívák bevezetését. A büntető jellegű intézkedéssel való fenyegetés vitathatatlan nyomást gyakorol a harmadik országokra, hogy azok érdekeltek legyenek a visszafogadási tárgyalások sikeres folytatásában, valamint a visszafogadási megállapodások alkalmazásában.[41]

Büntető jellegű intézkedések foganatosítása esetén felmerül a kérdés, azok mennyire hatásosak. Egyes szakértők szerint az ilyen jellegű intézkedések sértik az Európai Unió bel- és külpolitikai érdekeit, mivel azok tovább gyengíthetik harmadik országok gazdaságait, amelyek nagyobb mértékű migrációs mozgásokat eredményezhetnek, hiszen ezek az országok így kevésbé lesznek érdekeltek a migrációs áramlatok kezelésében. A büntető jellegű intézkedések továbbá ronthatják az EU külkapcsolatait

[36] COM(2011) 749 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a nyitott és biztonságos Európa építése: a 2014–2020-as időszak belügyi költségvetéséről. 5-7.

[37] 516/2014/EU rendelet 13. cikk b) pont.

[38] Uo. 20. cikk f) pont.

[39] ROIG, Annabelle – HUDDLESTON, Thomas: EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse. In: *European Journal of Migration & Law*, July 2007, Vol. 9 Issue, 3., 379.

[40] COLEMAN, 2009: 132.

[41] Uo. 135.

harmadik országokkal, amelyek sérthetik az uniós üzleti és befektetési érdekeket.[42] Véleményem szerint ezek az intézkedések csak akkor járhatnak bizonyos mértékű sikerrel, ha azokat csupán fenyegetésként alkalmazzák további tényleges intézkedések meghozatala nélkül. Azonban így csorbulhat az Európai Unió hitelessége, továbbá nem valószínű, hogy az Unió stratégiailag fontos partnerekkel, mint Kína vagy Oroszország kockáztatná a kialakított együttműködéseket visszafogadással kapcsolatos kérdésekben.

Megállapítható tehát, hogy a büntető jellegű intézkedések elhanyagolható részét képezik az Európai Unió bevándorlási és menekültügyi politika külső dimenziójában kialakított incentíva alapú megközelítésnek. Az Európai Unió leghatásosabb eszközei ezen a területen a már fentebb elemzett földrajzi és tematikus programok, amelyek azt a célt szolgálják, hogy technikai és pénzügyi támogatásokon keresztül előmozdítsák a visszafogadási megállapodások megkötését, valamint enyhítsék a megállapodások okozta terheket a szerződő országokban. A Tanács a 2011. júniusi következtetéseiben kijelentette, hogy az ösztönzőket egyedi alapon kell meghatározni, a két fél sajátos igényeinek megfelelően, valamint az ösztönzőknek arányban kell állniuk a szerződő állam által vállalt kötelezettségekkel. Ezen túlmenően a Tanács hangsúlyozta, hogy a „feltételesség elvét kell alkalmazni a meglévő nemzetközi kötelezettségek sérelme nélkül, többek között az ösztönzők visszavonásán keresztül olyan esetekben, amikor valamely harmadik állam nem működik együtt a visszafogadási kötelezettség tényleges végrehajtásában.”

2. Visszafogadási megállapodások tárgyalása harmadik országokkal

2.1. Az EU prioritásai a harmadik országok kiválasztását illetően

Mint fentebb láttuk napjainkig az Európai Unió húsz országgal kezdeményezett visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló tárgyalásokat, amelyek közül tizenhéttel sikeresen alá is írt ilyen megállapodást. Ezek az országok számos különbséget mutatnak földrajzi fekvés, fejlettségi szint és az Unióval kialakított kapcsolatok minősége szempontjából, ezért nem meglepő, hogy a tárgyalások is más ütemben haladnak minden egyes országgal.

Az első tárgyalási mandátumok (az érintett országok) kijelölése nem egy rendezett és átlátható keret szerint történt, hanem ad hoc politikai döntések eredménye volt, ugyanakkor a Tanács 2002 áprilisában hat konkrét kiválasztási kritériumot jelölt ki a Bizottság számára. Ezek az alábbiak: 1) a harmadik ország által kifejtett migrációs nyomás mértéke; 2) földrajzi közelség az Európai Unióhoz; 3) a harmadik országok kizárása, amelyek tagjelölt státusszal rendelkeznek; 4) a földrajzi egyensúly figyelembe vétele; 5) társulási vagy együttműködési megállapodás megléte, amely visszafogadási klauzulát tartalmaz; végül 6) az uniós visszafogadási megállapodások priorizálása a már meglévő, tagállamok által megkötött bilaterális megállapodásokhoz képest.[43] Ezek

[42] PEERS, Steve – ROGERS, Nicholas (szerk.)*: EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary.* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006. 881–895.

[43] ROIG – HUDDLESTON 2007: 366.

közül a Bizottság az első kettőt emelte ki, mint legfontosabb szempontokat.[44] A Tanács megerősítette a második szempont fontosságát, továbbá beemelte a harmadik országok részéről tanúsított együttműködés fontosságát a visszafogadás terén.[45] Ez alátámasztja a már fentebb tárgyalt megállapítást, miszerint az Európai Unió célja az, hogy a szomszédságpolitika által meghatározott országokkal szorosabb együttműködést alakítson ki a migrációs kérdések terén, végső célja pedig egy „puffer zóna" létrehozása határai mentén. Ezen túlmenően a Bizottság azt a következtetést vonta le az első szempont alapján, hogy a későbbi tárgyalófelek halmazába be kell vonni a főbb származási országokat, amelyek jelentős migrációs nyomást gyakorolnak az Európai Unióra, ezt a következtetést a Tanács meg is erősítette,[46] mindenekelőtt azonban a legfontosabb feladat ezen országok meghatározása.[47]

Az Európai Unió 2005 áprilisáig sikeres tárgyalásokat zárt le Hongkonggal, Makaóval, Srí Lankával és Albániával, amelyekkel a megkötött visszafogadási megállapodások kivétel nélkül hatályba léptek.[48] A tárgyalások megkezdése és a megállapodások aláírása közötti időtartam rövidségénél fogva, a Hongkonggal és Makaóval megkötött megállapodások mintául szolgáltak az Unió számára a későbbi megállapodások kidolgozása során.[49] Megjegyzendő azonban, hogy ez a négy ország nem gyakorolt jelentős migrációs nyomást az Európai Unióra.[50]

A kezdeti gördülékenység után a későbbi tárgyalások már vegyes képet festettek. A tárgyalások előrehaladása nagyrészt az Európai Unió hajlandóságától függött, hogy tesz-e engedményeket a legális migráció, vízumkönnyítés és pénzügyi támogatások terén.[51] A tárgyalások során a harmadik országok számos esetben abban voltak érdekeltek, hogy a tárgyalások megkezdése és a megállapodás aláírása közötti időt jelentősen kitolják. Egyes esetekben akár három év is eltelt, amíg egy hivatalos válasz érkezett volna az Európai Unió meghívására a tárgyalások megkezdéséhez. Törökország esetében két év, Marokkó esetében három év, Pakisztán esetében pedig négy év telt el, amíg beindultak a tárgyalások.[52] 2007-ben azonban az Unió sikeresen aláírt hét visszafogadási megállapodást az alábbi országokkal: Oroszország, Ukrajna, Moldova, Szerbia, Montenegró, Bosznia-Hercegovina és Macedónia. 2010-ben Pakisztánnal, 2011-ben pedig Grúziával léptek hatályba visszafogadási megállapodások.[53] Ezen felül 2013. április 19-én az Európai Unió visszafogadási megállapodást írt alá Örményországgal és a Zöld-foki Köztársasággal, előbbi 2014.

[44] SEC(2004) 946 final/2. 4.
[45] 11260/11. 5.
[46] 11260/11 p. 5.
[47] SEC(2004) 946 final/2 p. 5.
[48] BILLET, Carole: EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice. In: *European Journal of Migration & Law*, March 2010, Vol. 12 Issue. 1. 50.
[49] SEC(2004) 946 final/2. 3.
[50] ROIG – HUDDLESTON 2007: 372.
[51] SEC(2004) 946 final/2. 4.
[52] ROIG – HUDDLESTON 2007: 372.
[53] SEC(2011) 209 final. 2–4.

január 1-jén hatályba is lépett.[54] Ezen túlmenően az Unió 2013. december 16-án Törökországgal írt alá visszafogadási megállapodást, amellyel párhuzamosan megindult egy vízumkönnyítésre irányuló párbeszéd is, majd 2014. október 1-jén a visszafogadási megállapodás hatályba is lépett.[55] A legfrissebb visszafogadási megállapodást az Európai Unió Azerbajdzsánnal írta alá 2014. február 28-án, amely 2014. szeptember 1-től hatályos.[56]

A sikereket beárnyékolja az a tény, hogy az Európai Unió a Marokkóval zajló tárgyalásokban a mai napig nem ért el áttörést, többek között azon okból kifolyólag, hogy az Unió ragaszkodik az olyan személyek visszafogadási kötelezettségéhez, amelyek nem állampolgárai a szerződő feleknek.[57] Sajnálatos tény továbbá, hogy Kínával és Algériával több, mint tíz év után sem kezdődtek meg a tárgyalások.[58]

2.2. A tárgyalások során felmerült nehézségek és a harmadik országok elvárásai

A tárgyalások során legtöbbször három kategóriába sorolható nehézség merült fel. Az egyik ilyen kategória a visszafogadási megállapodások lehetséges negatív gazdasági és politikai hatásai a szerződő harmadik országban.[59]

Legtöbb esetben még a saját állampolgárok visszafogadása is jelentős anyagi terheket ró a harmadik országokra, főleg azon okból kifolyólag, hogy a visszafogadott személyek nagy része képzetlen, így reintegrációjuk a gazdaságba még nagyobb anyagi terhekkel jár. Ezen felül az olyan személyek visszafogadása, amelyek nem állampolgárai a szerződő feleknek érthető okokból kifolyólag nem érdeke a szerződő harmadik országoknak, mivel az további technikai és pénzügyi nehézségeket okoz, hiszen így a harmadik országok feladata a már említett személyek repatriálása származási országukba. Ráadásul e személyek száma igencsak magas, figyelembe véve az Európai Unió jelenlegi 28 tagállamába irányuló migrációs hullámok méretét.[60]

A második kategória, amely nehézségeket okoz, a visszafogadási megállapodások tartalmi céljai. A tárgyalási irányelvek, amelyekkel a Bizottságot a Tanács felruházta nemcsak technikai értelemben részletesek és kidolgozottak, hanem politikai szempontból is ambiciózusak. Ez néha meglehetősen korlátozza a Bizottság

[54] *EU signs Readmission Agreements with Cape Verde and Armenia.* A Tanács 2013-as ír elnökségének hivatalos honlapján http://www.eu2013.ie/news/news-items/20130419readmissionagreements/ címen.

[55] *Statement of Commissioner Malmström on the entry into force of the Readmission Agreement between Turkey and the EU.* Az Európai Unió hivatalos honlapján http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-285_en.htm címen.

[56] *The EU-Azerbaijan Visa Facilitation and the Readmission agreements enter into force today*. Az Európai Külügyi Szolgálat hivatalos honlapján http://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/presscorner/all news/news/2014/20140901visafacilitationentersintoforceen.htm

[57] ROIG – HUDDLESTON 2007: 374.

[58] Az említett két országgal kapcsolatban az EU 2002 novemberében határozta meg a tárgyalási mandátumot. SEC(2011) 209 final. 2–4.

[59] SEC(2004) 946 final/2. 17.

[60] Uo.

mozgásterét a tárgyalási folyamatban, hiszen a tranzit rendelkezések, illetve az olyan személyek visszafogadási kötelezettségének beépítése a visszafogadási megállapodásokba, akik nem állampolgárai a szerződő feleknek mind olyan fontos tartalmi elemek, amelyektől az Unió nem tud eltekinteni.[61]

További akadályt jelenthet az a tény is, hogy a visszafogadási tárgyalásoknak a tagállamok teljes támogatásával kell bírnia, amely nélkül a Bizottság tárgyalási ereje és hitelessége jelentősen csorbulhat, nem beszélve arról, hogy ez nagymértékben aláásható az Európai Unió céljait a visszafogadási politika terén.[62]

Ezen nehézségek kiküszöbölése esetén az Európai Uniónak szembe kell néznie azzal a ténnyel is, hogy az általa kínált incentívák nem elégítik ki feltétlenül a harmadik országok elvárásait, amelyek ezen okból kifolyólag számukra előnyösebb feltételeket próbálnak kikényszeríteni az Európai Uniótól. Legtöbb esetben ezek a feltételek a harmadik országok számára kedvező vízumkönnyítés, illetve legális bevándorlási lehetőségek előmozdítása terén tett intézkedések, továbbá technikai és pénzügyi támogatási eszközök, amelyeket az előzőekben már részletesen elemeztem, így a továbbiakban az előbbi két feltétel elemzésére szorítkozom.[63]

Eleinte az Európai Unió elzárkózott a vízumkönnyítési lehetőségektől, ami nem meglepő, hiszen azok feltételezhetően további migrációs mozgásokat idéztek volna elő, fokozva ezzel az illegális bevándorlók nagy száma okozta migrációs terheket. [64] Azonban az Unió nem zárta ki, hogy kivételes esetekben tárgyaljon a vízumkötelezettség eltörléséről, illetve a vízumkiadás megkönnyítéséről a visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások során. Kitűnő példák erre a Hongkonggal és Makaóval megkötött visszafogadási megállapodások, amelyeket vízumkötelezettség eltörlése előzött meg. Oroszországgal és Ukrajnával csak azután tudott lényegesen beindulni a tárgyalások folyamata, amint kilátásba helyezték a vízumkönnyítést.[65]

A már említett 2007-es visszafogadási megállapodások sikeres megkötéséhez valószínűleg az vezetett, hogy az Európai Unió az összes országgal aláírt egy vízumkönnyítési megállapodást is, amelyek egy időben léptek hatályba a visszafogadási megállapodásokkal.[66] A 2013. április 19-én aláírt két visszafogadási megállapodást is vízumkönnyítési megállapodások kísérték,[67]továbbá a 2013. december 16-án Törökországgal aláírt megállapodás keretében vízumkönnyítésre irányuló párbeszéd vette kezdetét.[68]Néhány esetben azonban nem helyezhető kilátásba

[61] Uo.
[62] Uo. 17–18.
[63] SEC(2004) 946 final/2. 6.
[64] Uo.
[65] ROIG – HUDDLESTON 2007: 376.
[66] SEC(2011) 209 final. 2–4.
[67] *EU signs Readmission Agreements with Cape Verde and Armenia.* A Tanács 2013-as ír elnökségének hivatalos honlapján http://www.eu2013.ie/news/news-items/20130419readmissionagreements/ címen [2014.01.02.].
[68] *Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey.* Az Európai Unió hivatalos honlapján http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1259_en.htm címen.

vízumliberalizációs intézkedések lehetősége, így például a főbb származási országok esetében sem. Ezek az országok (Marokkó, Algéria, Kína) éppen ezen okból kifolyólag legális migrációs lehetőségekhez kötik a tárgyalások sikeres folytatását.[69] A harmadik országok ezen elvárása jelentős ellenérzést váltott ki az Európai Unió tagállamainak körében, mivel az magasabb költségekkel járhat, mint a vízumkönnyítés. Kapcsolódó probléma, hogy az Olaszország által javasolt (és a Bizottság által is támogatott) legális bevándorlási kvóták,[70] amelyekben meghatároznák a harmadik országokból érkező munkavállalók maximális számát, lényegesen alulmúlják a harmadik országok elvárásait. Az olasz felvetés a Tanács egy 2004. szeptemberi ülésén hangzott el, azonban ezt a lehetőséget a tagállamok hamar el is vetették, főleg német és francia nyomásra.[71] Egyes harmadik országok (például Szenegál) kijelentették, hogy a legális migráció terén tett engedmények nem kompenzálják azokat a visszafogadási megállapodásokkal járó anyagi terheket, amelyek az olyan személyek visszafogadásából adódnak, akik nem állampolgárai a szerződő feleknek.

A fentebb vizsgáltak alapján véleményem szerint az a következtetés vonható le, hogy az Európai Unió elsősorban olyan országok számára helyezi kilátásba vízumkönnyítési megállapodások létrehozását a visszafogadási megállapodások tárgyalása során, amelyek tranzitországok az Európai Unió határán, míg a főbb származási országokkal rendszerint nem köt ilyen megállapodásokat, feltételezhetően attól tartva, hogy ez a korlátozott vízumliberalizáció megnövekedett migrációs terheket róna az Unióra, jelentősen megnehezítve ezzel a tárgyalások menetét, hiszen ez az egyik legerősebb ösztönző harmadik országok számára.

Az Unió által felajánlott legális migrációs lehetőségek sikeressége azon múlhat, hogy a tagállamok milyen mértékű migrációs terheket képesek elviselni még, amelyeket a legális bevándorló munkavállalók okozhatnak. A Bizottság véleménye szerint a visszafogadási megállapodások sikeres megkötése érdekében harmadik országokkal folytatott párbeszédek során új utakat és lehetőségeket kell keresni a legális migráció terén, amelyek mindkét felet kielégítik.[72] Ezen túlmenően a Bizottság 2014. februári jelentésében hangsúlyt adott annak, hogy mennyire fontos elősegíteni a harmadik országbeli állampolgárok jól szervezett mobilitását az EU valamennyi külső határán.[73]

2.3. A tárgyalások hatékonyabbá tétele

Az Európai Unió ösztönző alapú megközelítése jelentősen elősegíti a visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások menetét, és jelenleg a

[69] ROIG – HUDDLESTON 2007: 377–378.
[70] COLEMAN 2009: 199.
[71] Uo.
[72] COM(2004) 412 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and Social Committee and the Committee of the Regions on the study on the links between legal and illegal migration. 15–20.
[73] COM(2014) 096 végleges. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés végrehajtásáról 2012-2013. 1.

leghatásosabb ilyen eszköz, azonban érdemes megvizsgálni milyen potenciális nehézségekkel bír ez a megközelítés az Unióra nézve.[74]

Harmadik országok sok esetben természetesnek tekintik az Unió által felkínált lehetőségek minél jobb kihasználását, amely azt a veszélyt hordozza magában, hogy a harmadik országok között kialakul egyfajta versengés a minél kedvezőbb feltételek kikényszerítése érdekében, aminek az Európai Unió tagadhatatlan szenvedő alanya, mivel a felkínált incentívák jelentős technikai és pénzügyi forrásokat emésztenek fel.[75] Megemlítendő még az a tény is, hogy egyes esetekben olyan harmadik országok is részesülnek az incentívák jelentette előnyökből, amelyeknek a visszafogadási megállapodásokból nem származnak migrációs kihívásai, azonban az Európai Uniót a megállapodás sikeres megkötése jelentős engedményekre késztette.[76] Kijelenthető tehát, hogy az incentíva alapú megközelítés lényegesen felgyorsíthatja a tárgyalások menetét, viszont anyagilag megterhelő lehet az Európai Unió számára, ugyanakkor harmadik országok részére nem minden esetben hordoz olyan ösztönzőket, amelyek elfogadhatóvá tehetik a visszafogadási megállapodásokból adódó kötelezettségeket.

Az Európai Unió által megkötött fentebb említett első négy visszafogadási megállapodás igencsak hasonló struktúrában és megfogalmazásban, valamint mind a négy tartalmazza az olyan személyek visszafogadására vonatkozó kötelezettséget, amelyek nem állampolgárai a szerződő feleknek. A későbbi szerződések során is megállapítható az a tény, hogy az Unió arra törekszik, hogy a szerződéseket egy egységes minta szerint hozza létre, amelyek egyik lényegi eleme az Unió szempontjából az olyan személyekre vonatkozó visszafogadási kötelezettség beemelése, amelyek nem állampolgárai a szerződő feleknek, amihez még akkor is ragaszkodik, ha az ellehetetleníti a tárgyalások további folytatását.[77]

A Bizottság éppen ezért olyan új rugalmasabb megközelítés kialakítására törekszik leszűkített visszafogadási megállapodások formájában, amelyek nem tartalmazzák az olyan személyek visszafogadására vonatkozó kötelezettséget, amelyek nem állampolgárai a szerződő feleknek. Mivel az ilyen megállapodások tárgyalása lényegesen rövidebb és könnyebb folyamat, jelentősen hatékonyabbá válhatnak az olyan főbb származási országokkal zajló tárgyalások, amelyek nem jelentenek veszélyt tranzit migráció terén.[78]

Ebből a fejezetből kiderült, milyen szempontok szerint határozta meg az Európai Unió azon országok körét, amelyekkel visszafogadási megállapodásokat kíván létrehozni. Fény derült arra, hogy milyen potenciális nehézségeket okozhatnak a visszafogadási megállapodások mind az Európai Unió, mind a harmadik országok számára, valamint arra, hogy milyen elvárásokat támasztanak harmadik országok az Unió felé a tárgyalások sikeres lebonyolítása érdekében. A fentebb vizsgáltak alapján véleményem szerint az a következtetés vonható le, hogy bár az ösztönző alapú megközelítés számos

[74] SEC(2004) 946 final/2. 9.
[75] Uo.
[76] Uo.
[77] Uo.
[78] Uo.

hiányossággal bír, még mindig a leghatásosabb eszköz a sikeres tárgyalások lebonyolítása érdekében. Ezen túlmenően egy rugalmasabb megközelítés számos lehetséges előnyt hordozhat a jövőbeni tárgyalások során.

3. A menekültek nemzetközi védelme a visszafogadási megállapodások vonatkozásában

3.1 A nemzetközi menekültvédelem keretében felmerült emberi jogi kérdések és ezek létjogosultsága

Az uniós visszafogadási megállapodások elsődleges célja, hogy elősegítsék és felgyorsítsák az illegális migránsok visszatérését harmadik országokba. Ezek a megállapodások meghatározzák a pontos feltételeket, amelyek teljesülése esetén a származási vagy tranzitország szerződéses kötelezettsége e személyek visszafogadása.[79] A megállapodások szövege általában csak az engedély nélkül tartózkodó bevándorlókat tartalmazza, a gyakorlatban azonban a tagállamok sok esetben használják menedékkérők és menekültek hatósági kényszerrel történő visszaküldéséhez, számos kérdést felvetve ezáltal a nemzetközi menekültvédelem területén.[80]

Egy migráns több esetben tekinthető illegálisnak. Ilyen eset, ha menedékkérőként a menedékjog iránti kérelmét elutasították, vagy a megfelelő okmányok hiányában lépett be az Unió tagállamainak a területére. A tagállamok jogában áll e személyeket hatósági kényszerrel visszaküldeni, abban az esetben, ha az nem sérti a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt (a továbbiakban: 1951. évi Genfi Egyezmény), illetve a vonatkozó nemzetközi emberi jogi instrumentumokat.[81]

Az általános aggodalom alapját az képezi, hogy a visszafogadási megállapodások nem tartalmaznak a menedékkérők és a menekültek visszafogadására vonatkozó különleges intézkedéseket.[82] Így a tagállamok ezeket a személyeket engedély nélkül tartózkodó állampolgárként, vagy harmadik ország állampolgáraként küldik vissza származási és tranzitországokba. Ugyanakkor meg kell említeni a visszafogadási megállapodásokban foglalt ún. non-affection záradékokat, amelyek utalást tesznek (bár legtöbbször a releváns emberi jogi és menekültvédelmi egyezmények konkrét megnevezése nélkül) a szerződő felek nemzetközi jogból eredő kötelezettségeire.[83] További aggodalom

[79] STRIK, Tineke: *Readmission Agreements: A Mechanism for Returning Irregular Migrants*. Committee on Migration, Refugees and Population, Council of Europe, Strasbourg, 2010. 7.

[80] COLEMAN 2009: 223.

[81] Pl. az 1966. december 16-án elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*; A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni 1984. évi nemzetközi egyezmény (továbbiakban: Kínzás elleni egyezmény); az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (továbbiakban: *Emberi Jogok Európai Egyezménye*),

[82] COLEMAN 2009: 224.

[83] Uo. 220.

alapját képezi az a tény is, hogy az Európai Unió számos olyan országgal kötött visszafogadási megállapodást, amelyek nem részesei menekültvédelmi egyezményeknek[84] vagy amelyeket különböző jogvédő szervezetek és egyesületek nem minősítenek biztonságos harmadik országnak.[85]

Abban az esetben, ha egy menedékkérelmet érdemi vizsgálat alapján elutasítanak, az érintett személy hatósági kényszerrel történő visszaküldése egy másik országba gyakran nem vet fel nemzetközi menekültvédelmi kérdést. A nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségek megsértésének kockázata sokkal hangsúlyosabb abban az esetben, ha a visszafogadási megállapodásokat a tagállamok olyan személyek visszaküldésére használják, akiknek a menedékkérelmét nem vizsgálják meg egy biztonságos harmadik országba történő visszatérés lehetőségére hivatkozva. Ebből az okból kifolyólag a visszafogadási megállapodások a vonatkozó nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségek fényében történő vizsgálatának szükséges feltétele a biztonságos harmadik ország elvének beemelése az elemzésbe.[86] Meg kell jegyezni azonban, hogy különbséget kell tenni a biztonságos harmadik ország elvének érvényesüléséből és a visszafogadási megállapodások alkalmazásából eredő menekültvédelmi aggályok között.

Az ún. biztonságos harmadik ország elv értelmében a tagállamok eltérő feltételek alapján visszaküldhetik a menedékkérőket egy olyan harmadik országba, ahol a biztonságos menedék feltételei megvalósulnak, ezáltal a tagállamok mentesíthetik magukat a menekültek befogadásával járó felelősségvállalás alól.[87] Ezeket az eltérő garanciális feltételeket a Tanács 2005/85/EK irányelvét[88] jelentősen átdolgozott 2013/32EU irányelv 38. és 39. cikkei tartalmazzák.[89]

A fő probléma az, hogy a biztonságos harmadik ország koncepció nem fordít kellő figyelmet a non-refoulement elv közvetlen és közvetett megsértésének kockázatára, továbbá a tagállamok abban érdekeltek, hogy a biztonságos harmadik ország elv alapján minimálisra csökkentsék a menekültügyi eljárásokban részt vevő személyek számát. Mivel egy harmadik ország biztonságát elbíráló teljes és átfogó vizsgálat csaknem olyan idő- és erőforrás-igényes, mint egy menedékkérelem érdemi vizsgálata, ezért a tagállamok számára a biztonságos harmadik ország elvben megfogalmazott

---

[84] Pakisztán és Srí Lanka nem részesei az 1951. évi Genfi egyezménynek, sem az 1967. évi Kiegészítő Jegyzőkönyvnek. Lásd bővebben States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának hivatalos honlapján http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html címen.

[85] Lásd bővebben BAKONYI, Anikó – IVÁN, Júlia – MATEVIC, Grusa – ROSU, Tudor: *Serbia As a Safe Third Country: A Wrong Presumption*. Hungarian Helsinki Committee, 2011. 1–2.; *Ukraine: On the Margins: Rights Violations against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union.* In: *Human Rights Watch,* November 2005, Volume 17, No.8(D), 14.

[86] COLEMAN 2009: 225.

[87] Uo. 226.

[88] 2005/85/EK. A Tanács irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól.

[89] 2013/32/EU, Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról 38. és 39. cikkek.

feltételek különös jelentőséggel bírnak, amelyekre hivatkozva a tagállamok gyorsan és érdemi vizsgálat nélkül küldhetnek vissza menedékkérőket biztonságosnak ítélt harmadik országokba.[90]

Az Eljárási Irányelvben foglalt feltételeket továbbá az a kritika illeti, hogy azok nem erősítik meg a tagállamok nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségeit. Ugyanakkor az irányelv implicit módon nem is bátorítja a tagállamokat arra, hogy eltekintsenek e kötelezettségek teljesítésétől, illetve, hogy a nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségekben meghatározott minimum-követelményeknél alacsonyabb szintűeket alkalmazzanak. Az irányelvben meghatározott biztonságos harmadik ország elv összhangban van a nemzetközi joggal, azonban láthatóan feltárja a nemzetközi kötelezettségek megszorító értelmezéseinek határait. Ezért a biztonságos harmadik ország koncepció nem gyakorol pozitív hatást a nemzetközi menekültvédelemre, sőt, a nemzetközi kötelezettségek megerősítésének hiánya az említett irányelvben azt eredményezheti, hogy az olyan tagállamok, amelyek még a nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségekben meghatározott minimum-követelményeknek sem tesznek eleget, tovább folytathatják tevékenységüket.[91]

A visszafogadási megállapodásokat gyakran az a kritika illeti, hogy hozzájárulnak a non-refoulement elv közvetett módon történő megsértéséhez, mivel azok nem tartalmaznak nemzetközi menekültvédelmi biztosítékokat.[92] Ilyen biztosíték lehet az a kötelezettség, hogy értesítsék a visszafogadó államot arról, hogy a visszafogadandó személy menedékkérő, továbbá kérelmét nem utasították el érdemi vizsgálat alapján. Ez jelentősen hozzájárulhat annak megakadályozásához, hogy az érintett személyt illegális migránsként kezeljék, megelőzve ezzel a további hatósági kényszerrel történő visszaküldését egy másik harmadik országba. További biztosítékot jelenthet, ha a visszafogadási megállapodás arra kötelezi a visszafogadó országot, hogy a biztonságos harmadik ország elv alapján visszafogadott menedékkérők kérelmeit érdemi vizsgálatnak vessék alá, elkerülve ezzel annak lehetőségét, hogy az érintett személyt a visszafogadás után hatósági kényszerrel továbbküldjék egy másik harmadik országba, ahol feltételezhetően szintén fennállna annak veszélye, hogy menedékkérelmét nem vizsgálják meg érdemileg.[93]

A témakör egyik mértékadó kutatója, Tineke Strik megállapította, hogy a visszafogadási megállapodások a helytelenül megállapított visszatérést eredményező döntések katalizátorai lehetnek, ami főleg az olyan személyeket érinti, akik nem állampolgárai a szerződő feleknek, így ők sokkal sebezhetőbbek, nem is beszélve arról, hogy fennáll annak a veszélye is, hogy ezek a személyek nem férnek hozzá a menekültügyi eljárásokhoz.[94] Megemlítendő még, hogy bizonyos visszafogadási megállapodásokban foglalt gyorsított eljárások lehetőségei a határokon számos emberi jogi kérdést vetnek fel. Az érv az, hogy a gyorsított eljárások során született visszatérést eredményező

[90] COLEMAN 2009: 227–228.
[91] Uo. 304.
[92] STRIK 2010: 6.
[93] COLEMAN 2009: 229.
[94] STRIK 2010: 11.

döntések nem biztosítanak elegendő időt ahhoz, hogy a visszafogadandó személy az igénybe vehető összes jogorvoslatot kimerítse.[95]

Válaszként a fentebb tárgyalt számos kritikára meg kell említeni azt az álláspontot is, amely szerint nem releváns kérdés a visszafogadási megállapodások összeegyeztethetősége az emberi jogi – és a nemzetközi menekültvédelmi – kötelezettségekkel. A fő érv az, ha egy emberi jogi kérdés felmerül, az nem a visszafogadási megállapodás alkalmazásánál merül fel, hanem a visszatérést eredményező döntés során.[96] Az emberi jogi kérdéseket a döntéshozás teljes folyamatában figyelembe kell venni, valamint a tagállamok feladata eleget tenni nemzetközi egyezményekből adódó emberi jogi kötelezettségeiknek, így a nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségeiknek is. A visszafogadási megállapodások csupán olyan eszközök, amelyek elősegítik a visszatérést eredményező döntések végrehajtását.[97]

A visszafogadási megállapodások alkalmazásának emberi jogi dimenziója tehát szorosan összefügg a visszatérést eredményező döntésekkel, amelyeket a menedékkérők vonatkozásában számos esetben a biztonságos harmadik ország elv alapján hoznak meg. Mindezek fényében az a következtetés vonható le, hogy a visszafogadási megállapodások alkalmazása nem hordozza magában nemzetközi menekültvédelmi kötelezettségek megsértését, sokkal inkább az vet fel nemzetközi menekültvédelemmel kapcsolatos kérdéseket, amire a tagállamok használják; tehát a menedékkérők érdemi elbírálás nélküli hatósági kényszerrel történő visszaküldésére biztonságosnak minősített harmadik országokba a biztonságos harmadik ország elv alapján.

3.2. Lehetséges emberi jogi biztosítékok a visszafogadási megállapodásokban

Tekintettel az uniós visszafogadási megállapodások nagy számára és az Európai Unió illegális migráció elleni küzdelmében játszott szerepükre, a Bizottság azt a véleményt alakította ki, hogy érdemes megfontolni a jövőbeni megállapodásokba bizonyos támogató intézkedések, ellenőrző mechanizmusok és garanciák beépítését, hogy a visszafogadottak emberi jogai teljes körűen biztosítottak legyenek.[98]

Fontos szempont, hogy ezek a lehetséges intézkedések, amelyek az uniós visszafogadási politika és a visszafogadási megállapodások továbbfejlesztését célozzák, ne egyszerűen csak megismételjék a más eszközök által lefektetett garanciákat, hanem valóban hozzáadott értéket képviseljenek. Ezekek a továbbfejlesztéseknek ki kell egészíteniük a már meglévő eszközöket, különös tekintettel azon hiányosságok betöltésére, amelyek az emberi jogok megsértéséhez vezethetnek a visszafogadási eljárások végrehajtása során.[99]

Egyike ezeknek a továbbfejlesztéseknek a harmadik országbeli állampolgárok

[95] Uo.
[96] Uo. 10–11.
[97] Uo.
[98] COM(2011) 76 végleges. 13.
[99] Uo. 13–14.

nemzetközi védelemhez és jogorvoslathoz való gyakorlati hozzáférésének javítása. Ennek keretében lehetne orvosolni a már említett gyorsított eljárások során felmerült problémákat, amelyek során számos esetben nem helyesen bírálják el a nemzetközi védelmet igénylő személyek kérelmeit. Egy felfüggesztési klauzula beültetése a visszafogadási megállapodásokba egy újabb továbbfejlesztés lehetne a Bizottság véleménye szerint. Ez a klauzula lehetővé tenné a megállapodás átmeneti felfüggesztését abban az esetben, ha az érintett harmadik országban fennáll az emberi jogok folyamatos és súlyos megsértésének veszélye. Ezen túlmenően minden olyan visszafogadási megállapodásnak, amely tartalmazza azon személyek visszafogadási kötelezettségét, amelyek nem állampolgárai a szerződő feleknek, magában kellene foglalnia egy klauzulát, amelyben a szerződő felek kijelentik, hogy ezeket a személyeket azon nemzetközi emberi jogi egyezményekkel összhangban kezelik, amelyeknek részesei. Végül egy nyomon-követési mechanizmus felállítása szükséges az uniós visszafogadási megállapodások alapján visszafogadott személyek helyzetére való információgyűjtés céljából, különös tekintettel az emberi jogok tiszteletben tartására, bevonva nemzetközi szervezeteket is.[100]

A téma elismert kutatója és az ENSZ-nek a migránsok emberi jogaiért felelős különmegbízottja, François Crépeau szintén azon a véleményen van, hogy az Európai Unió migrációs politikájának szerves részét kell képezniük független ellenőrző mechanizmusok keretében megvalósuló rendszeres és állandó értékeléseknek, amelyek átláthatóságot és elszámoltathatóságot eredményeznek, továbbá biztosítják a migránsok emberi jogainak betartását a gyakorlatban.[101]

Bizakodásra adhat okot az a tény, hogy az Európai Unió Tanácsa 2012. június 25-ei következtetéseiben elfogadta az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós stratégiai keretet.[102] A stratégiai keret többek között megerősíti az emberi jogok előmozdítását és védelmét, valamint azt, hogy az EU külső tevékenységeinek minden területén – beleértve a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségét is – kivétel nélkül az emberi jogok előmozdítására törekszik. A továbbiakban a stratégiai keret rögzíti, hogy az EU a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatai középpontjába helyezni az emberi jogi kérdéseket. Ennek értelmében az Unió együttműködik a partnerországokkal olyan területek meghatározásában, ahol uniós finanszírozási eszközökkel az emberi jogok előmozdítására irányuló projekteket lehet támogatni. Ezen felül az Unió erőfeszítéseket tesz, hogy a harmadik országokkal kötött politikai megállapodásokban a lehető legeredményesebben érvényesítse az ember jogi biztosítékokat.[103] Végül, de nem utolsó sorban a stratégiai keret megismétli az Unió elkötelezettségét egy erős, többoldalú emberi jogi rendszer mellett, amely pártatlanul

[100] COM(2011) 76 végleges. 13–16.

[101] CRÉPEAU, François: *Regional Thematic Study: Management of the External Borders of the European Union and its Impact on the Human Rights of Migrants.* United Nations High Commissioner for Human Rights. 19.

[102] 11855/12. számú dokumentum, a Tanács következtetései az emberi jogokról és a demokráciáról.

[103] Uo. 3–7.

ellenőrzi az emberi jogi normák megvalósítását és felelősségre vonhatja az államokat.[104]

4. Következtetések

Összefoglalásként kijelenthető, hogy az Európai Unió felemelkedő visszafogadási politikája nem csak az illegális migránsok visszafogadásának előmozdítására korlátozódik, hanem jelentős külpolitikai érdekeket is képvisel a harmadik országokkal a migrációs és menekültügyek terén való szorosabb együttműködés kialakítása érdekében. Ebből következik, hogy az Unió bevándorlási és menekültügyi politikájának egyre hangsúlyosabb eszközei az uniós visszafogadási politika külső dimenzióját alkotó visszafogadási megállapodások.

Véleményem szerint az Európai Unió visszafogadási politikájának fejlődése az egyik legszembetűnőbb példája a migrációs kérdések egyre nagyobb szerepének a nemzetközi kapcsolatokban. A vizsgáltak alapján megállapítható, hogy az uniós gyakorlat főként az illegális migráció elleni küzdelmet részesíti előnyben, amelynek egyik legjelentősebb megtestesítője az EU visszafogadási politikája, míg a bevándorlási és menekültügyi politika keretében kevés – bár egyre több – figyelem irányul olyan programokra, mint a gazdasági együttműködések további mélyítése származási és tranzitországokkal, illetve az emberi jogok tiszteletben tartását felügyelő ellenőrző mechanizmusok létrehozása. Megjegyzendő még, hogy az Európai Bizottság Belügyi Főigazgatósága által 2014. január 29. és 30. között *An Open and Safe Europe – What Next?"* címen megrendezett konferencia beindította a poszt-stockholmi stratégiai tervezésről szóló reflexiót, amely a Bizottság márciusi 11-ei közleményében,[105] valamint az Európai Tanács 2014. június 26–27-i ülésén elfogadott stratégiai iránymutatásaiban teljesedett ki.[106] Ugyanakkor néhány kritikus, köztük az európai bevándorlási- és menekültügy kiemelkedő szakértője, Philippe de Bruycker elszalasztott lehetőségként értékeli az EU állam- és kormányfőinek június végi találkozóját azzal érvelve, hogy az Európai Tanács következtetései csekély hozzáadott értéket képviselnek, és csupán megismétlik az eddigi célkitűzéseket konkrétumok és jelentősebb elkötelezettség nélkül.[107]

Mindazonáltal a már fentebb említett intézkedések megjelenése a visszafogadási politikában kétségkívül hozzájárulhat ahhoz, hogy az Európai Unió elmozduljon a jelenlegi gyakorlattól, és egy olyan visszafogadási politikát alakítson ki, amelyben

---

[104] Uo. 8.

[105] COM(2014) 144. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Unió 2020-ig tartó igazságügyi ütemtervéről - A bizalom, a növekedés és a mobilitás erősítése az Unión belül.

[106] EUCO 79/14. az Európai Tanács 2014. június 26-27-i ülésén elfogadott következtetései.

[107] DE BRUYCKER, Philippe: *The Missed Opportunity of the "Ypres Guidelines" of the European Council Regarding Immigration and Asylum.* A Migration Policy Centre blogján http://blogs.eui.eu/migration policycentre/the-missed-opportunity-of-the-ypres-guidelines-of-the-european-council-regardingimmigratio nand -asylum/ címen.

jelentősebb szerepet kap a migrációs hullámokat előidéző problémák kezelése, valamint a migránsok emberi jogainak mindenkori tiszteletben tartása.