



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A migráció és a menekültügy externalizációja az
Európai Unióban**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/12/09

Tartalom

I. Bevezetés	2
II. Jogi háttér	5
II.1. Genfi Egyezmény, EUMSZ, Alapjogi Charta	5
II.2. Az externalizáció kategorizálása.....	7
II.3. Migráns vagy menekült?.....	9
III. Létező externalizációs megállapodások	11
III.1. A Migrációs és Menekültügyi Paktumot megelőző megállapodások.....	12
III.1.1. EU-Törökország nyilatkozat	12
III.1.2. Közlemény a hatékony externalizációs politikáról	14
III.2. A Migrációs és Menekültügyi Paktumot követő megállapodások	15
III.2.1. Az EU-Tunézia Memorandum	15
III.2.2. Megállapodások 2024-ben	18
III.3. Az externalizációs rendszer tisztító jellege	19
IV. Javaslatok	22
V. Következtetések.....	25
VI. Irodalomjegyzék.....	27
VI.1. Bibliográfia.....	27
VI.1.1. Könyvek, monográfiák.....	27
VI.1.2. Folyóiratcikkek, tanulmányok	27
VI.2. Szerződések és jogszabályok (tervezetek), közlemények, ítéletek jegyzéke	30

I. Bevezetés

A 2015-ös migrációs válság idején hatályban lévő Dublin III. rendelet¹ különösen sok kritikát kapott az Európai Unió migrációs- és menekültügyi politikájának hiányosságai miatt. A rendelet legfontosabb erőpróbáján, a 2015-ös migrációs hullámban súlyos kritikákat kapott.² Ezeknek a hiányosságoknak, valamint kritikáknak a helyretételére született meg 2016-ban egy jogreform-kezdeményezés, amelyet ma a Migrációs és menekültügyi paktumnak (a továbbiakban: Paktum) hívunk.³

A Paktumot 2024. május 14-ével elfogadták az uniós jogalkotók.⁴ A Paktum, mint jogszabálycsomag⁵ az EU migrációs- és menekültügyi joganyagának átfogó reformját jelenti, amely az esetleges jövőbeli – a 2015-ös migrációs válsághoz hasonló – helyzetek kezelésére is tartalmaz szabályokat, például a sokat kritizált Dublin III. rendeletet hatályon kívül felváltja a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet.⁶ A Paktum ambiciózus célja az Európába érkezők eljárásának tisztességes és gyors lefolytatása, mindemellett az Európai lakosság bizalmának elnyerése arra vonatkozóan, hogy az EU képes egy hatékony, közös migrációs és menekültügyi politikát létrehozni a 27 tagállam közreműködésével.⁷

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás).

² Menekültügy és migráció az EU-ban: tények és számok. <https://www.europarl.europa.eu/topics/hu/article/20170629STO78630/menekultugy-es-migracio-az-eu-ban-tenyek-es-szamok>. (2024. 09. 11.) *Nota bene:* A hiányosságokat illetően számos ok felsorolható: a tagállami hatóságok közötti hatáskörök elhatárolásának hiánya. A tagállamok közötti igazságtalan teher-elosztás, a tagállamok kooperációjának hiánya. A határokhöz érkező személyek személyes meghallgatásának elmaradása. A kiskorúaknak nem biztosítottak érdekképviselőt. A családegyesítés esetén okirattal való bizonyítási kényszer. (Forrás: European Commission (DG Migration and Home Affairs): Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report. Brussels, 18 March 2016. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_-_executive_summary_en.pdf. (2024. 09. 11.))

³ Migrációs és menekültügyi paktum. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>. (2024. 09. 11.)

⁴ Időrendi áttekintés – Migrációs és menekültügyi Paktum. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>. (2024. 12. 09.)

⁵ Tíz jogalkotási aktus szerepel a Paktumban, ezek: előszűrésről szóló rendelet; Eurodac-adatbázisra vonatkozó új szabályok; menekültügyi eljárásról szóló rendelet; határon folytatott visszaküldési eljárásról szóló rendelet; menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet; válsághelyzetek kezeléséről szóló rendeletnek; kvalifikációs rendelet; befogadási feltételekről szóló irányelv; áttelepítési rendelet. (Forrás: A Tanács elfogadta az EU migrációs és menekültügyi paktumát. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>. (2024. 09. 11.)

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1351 rendelete (2024. május 14.) a menekültügy és a migráció kezeléséről, az (EU) 2021/1147 és az (EU) 2021/1060 rendelet módosításáról, valamint a 604/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁷ Európai Bizottság: Új migrációs és menekültügyi paktum. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_hu. (2024. 09. 11.)

A Paktum célja nemzetközi partnerségek létrehozása, valamint a meglévő megállapodások elmélyítése.⁸ Az új partnerségek létrehozásával a célzott segítségnyújtás, a hatékony visszaküldési politika, a migráncsempészet elleni küzdelem és a fenntartható legális beutazási lehetőségek kialakítása az elsődleges európai szándék.⁹ Ez az új megközelítés, a migráció és a menekültügy ún. *externalizációja* azonban aggodalomra ad okot tudományos és nem kormányzati szervezetek körében is. A tanulmányban bemutatásra kerül a migráció és menekültügy externalizálása, valamint az ennek keretében létrehozott európai megállapodások.

A téma jelentőségét az EU externalizációs lépéseinek újszerűsége, különösen annak emberi jogi aggályai indokolják. Az externalizáció, mint a migrációs válságok lehetséges kezelési módja egyre gyakrabban merül fel a gyakorlatban, ezt jelzi Gillian Triggs, az Egyesült Nemzetek Szervezet (ENSZ) Menekültügyi Főbiztosságának menekültek védelméért felelős főbiztos-helyettes nyilatkozata a főbiztosi program végrehajtó bizottságának 71. ülésén, amelyből a migrációt illető problémákkal kapcsolatban egy frappáns, rövid mondatot kiemeltem: „*ha nincs szem előtt, nem is létezik*”.¹⁰ A főbiztos-helyettes asszony beszédében méltatta ugyanakkor az Európai Bizottság által kidolgozott Paktumot, álláspontja szerint a jogforráscsomag igyekszik előmozdítani a felelősség igazságosabb elosztását a tagállamok között és elutasítja a határokon történő visszatoloncolást, összhangban az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága által készített ajánlásokkal.¹¹ Ezzel szemben Triggs az externalizációt mégis egy bizonytalan, veszélyes, felelősséget hárító gyakorlatnak tekinti, amely káros következményekkel bírhat a globális menekültügyi rendszerre.¹²

Kutatásom módszertanát illetően elsősorban primer forrásokra (az Európai Unió szerződéseire),¹³ valamint az egyes harmadik országokkal kötött megállapodásokra támaszkodom. Kiemelendő, hogy a tanulmány terjedelmi korlátai miatt az Európai Unió és a harmadik országok között kötött nemzetközi partnerségek elemzését végzem, azzal, hogy egyes

⁸ New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#deepen-coordination. (2024. 09. 17.)

⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról COM(2020) 609 final. számos egyéb célt is meghatároz, amelyben a Paktum változtatni szeretne, ilyen a külső határok szilárd és méltányos igazgatása, méltányos és hatékony menekültügyi szabályok, egyszerűbb menekültügyi és visszaküldési eljárások. (1-3. o.)

¹⁰ Statement by Ms. Gillian Triggs, Assistant High Commissioner for Protection, to the 71th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme. <https://www.unhcr.org/us/publications/statement-ms-gillian-triggs-assistant-high-commissioner-protection-71th-session>. (2024. 09. 11.)

¹¹ uo.

¹² uo.

¹³ A dolgozatban felhasznált EU szerződések: Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL 2012 C 326. (a továbbiakban: EUSZ), Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL 2012 C 326. (a továbbiakban: EUMSZ), illetve Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL 2012 C 326.

esetekben az EU tagállamok által kötött bilaterális megállapodásokra is utalok. A kutatásban feldolgozom a releváns angol és magyar szakirodalmat, a francia szakirodalommal kiegészítve. A kutatás módszertan terén leginkább a kritikai módszerre támaszkodtam. A dolgozat fontos eleme a feldolgozott megállapodások megkérdőjelezhető rendelkezéseinek kiemelése, emberi jogi aggályok felmutatása és a megfelelő következtetések levonása. A téma újdonságára tekintettel a tanulmány meghatározó eleme a *de lege ferenda* javaslatok megtétele az európai migráció és menekültügy externalizálásával kapcsolatban, különös tekintettel a már említett feltételezhető emberi jogi aggodalmak feloldására. E körben hozzáteszem, hogy mesterséges intelligenciát nem használtam dolgozatom megírásához. Tanulmányom az általam lényegesnek vélt és meghivatkozott szakirodalom mellett saját szakismeretem és kritikai értékelésem nyomán készült.

II. Jogi háttér

Az új Migrációs és Menekültügyi Paktum nagy hangsúlyt fektet az Európai Unió, mint nemzetközi aktor szerepére, ugyanis a migráció- és menekültügy a leghatékonyabban nemzetközi összefogással kezelhető.¹⁴ Ennek keretében kiemelt jelentőségű az EU migrációs- és menekültügyi politikája részeként a migrációs származási¹⁵ vagy tranzitországokkal¹⁶ új típusú együttműködések kiépítése.¹⁷

II.1. Genfi Egyezmény, EUMSZ, Alapjogi Charta

Az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdés felhatalmazza az Európai Uniót egy közös menekültügyi és bevándorlási politika létrehozására, figyelembe véve a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmód követelményét.¹⁸ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-ai genfi egyezmény és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyv¹⁹ a téma szempontjából rendkívül fontos dokumentumok, ugyanis a genfi egyezmény magában foglalja a „menekült” fogalom jelentését.²⁰ Az egyezmény emellett számos általános kötelezettséget határoz meg mind a menekültek, mind a fogadó országok gyakorlatára vonatkozóan, ideértve például a menekültek faji, vallási vagy származási ország szerinti megkülönböztetésének tilalmát,²¹ a mozgásszabadságot,²² valamint a kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement”) tilalmát,²³ más, a menekülteket megillető jogok mellett.

¹⁴ Andrade, García Paula: EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm? EU Migration Law Blog, 8 december 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/eu-cooperation-on-migration-with-partner-countries-within-the-new-pact-new-instruments-for-a-new-paradigm/>. (2024. 12. 07.)

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás). 2.) cikk n) „származási ország”: az állampolgárság, illetve hontalan személyek esetében a korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti ország vagy országok.

¹⁶ Az Európai Migrációs Hálózat definíciója alapján a tranzitország definíciója: „az az ország, amelyen keresztül a (rendszeres vagy irreguláris) migrációs áramlások áthaladnak; ez azt a származási országtól eltérő országot (vagy országokat) jelenti, amelyen (amelyeken) a migráns áthalad, hogy belépjen a célországba.” (Migration and Home Affairs, Glossary: country of transit. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/country-transit_en?prefLang=hu. (2024. 09. 15.) A fordítást az Európai Bizottság saját Etranslation rendszerével végeztem.

¹⁷ Andrade: EU Migration Law Blog, i. m.

¹⁸ A bekezdés alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.

¹⁹ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁰ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet, 1. cikk

²¹ Uo. 3. cikk

²² Uo. 26. cikk

²³ Uo. 33. cikk 1. „Egyetlen 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.”

A későbbi fejezetekben különösen az emberi jogi aggályok vizsgálata miatt (is) érdemes, hogy a menekültek nemzetközi helyzetét legáltalánosabban bemutató nemzetközi szerződés kapcsán az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Unió közös menekültügyi politikát alakít ki, amelynek összhangban kell lennie az 1951-es Genfi egyezményvel és az 1967-es jegyzőkönyvvel. Az EUMSZ kiemeli a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását,²⁴ ugyanakkor a harmadik országok illegálisan az Európai Unióban tartózkodó állampolgárai esetén a tagállamoknak joguk van kiutasításra.²⁵ Az EUMSZ továbbá a 78. cikk (2) bekezdés g) pontjában felhatalmazza az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében, a közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából megállapodásokat kössön harmadik országokkal a menedékkérők, illetve a kiegészítő vagy ideiglenes védelmet kérő személyek beáramlásának kezelése céljából.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája a 18. cikkben rendelkezik a menedékjogról. A Genfi egyezményvel és az 1967-es jegyzőkönyvvel, valamint az EUSZ és EUMSZ említett rendelkezésével összhangban a Charta meghatározza a menedékjog biztosításának kötelezettségét, a 19. cikkben a kollektív kiutasítás tilalmát és a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. Illegális migráció esetén nem zárja ki az Alapjogi Charta sem az arra érdemtelen személyek kiutasítását. Hozzáteszem kiemelt jelentősége van az externalizáció kérdéskörében a szintén az Európai Unióban is szokásjoggá vált Egyetemes Emberi Jogok Nyilatkozatának (a továbbiakban: EJENY) – amely a menedékkéréshez való jogot és a menedékjogot, mint nemzetközi szokásjoggá vált jogot rögzíti –²⁶, valamint az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezménynek (a továbbiakban: EJEE) is.²⁷

²⁴ EUMSZ 79. cikk

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. (8) bekezdés. Megjegyzem további feltétel, hogy a kiutasító tagállam tisztességes és hatékony menekültügyi rendszert működtet. (uo.) *Nota bene*: Az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdés c) pontjában szintén szerepel az irányelvvel megegyezően a tagállamok hatásköre arra vonatkozóan, hogy a jogellenesen tartózkodó személyeket kitoloncolják és repatriálják.

²⁶ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hng.pdf. (2024. 09. 15.)) (14. cikk), mint nemzetközi jogalanyt köti az Európai Uniót, de nem bír kötelező erővel az európai jogban.

²⁷ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. *Nota bene*: Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC] - 27765/09 (23 February 2012) ügyben (57. o. 9. pont) arra a következtetésre jutott, hogy a migránsok Líbiába szállítása kollektív kiutasításnak minősült, ugyanis az egyes személyek egyéni helyzetének vizsgálata nélkül kerültek visszaszállításra. A kollektív kiutasítás tilalmát az EJEE 4. jegyzőkönyv 4. cikke alapján állapította meg az EJEB. *Nota bene*: Az EJEB vonatkozó gyakorlatát érdemes megemlíteni, ugyanis az unió jogrend általános elvének részét képezi, noha az EUSZ 6. cikk (2) bekezdés alapján a csatlakozás még nem valósult meg. (A témáról bővebben lásd: *Davio, Victor – Muir, Elise: Dialogue on the Way the CJEU Uses ECHR Case Law. European Papers Vol. 8, 2023, No 1, doi: 10.15166/2499-8249/653. 317-322. o.*)

II.2. Az externalizáció kategorizálása

Az externalizációs politikák tágabban értelmezve azokat a folyamatokat jelentik, amelyekben egy állam területén belül végzett funkcióit a területén kívülre helyezi át.²⁸ Az externalizáció, mint extraterritoriális eljárások összessége egy gyűjtőfogalom.²⁹ A migráció externalizálása lényegét tekintve a célországok különböző gyakorlatait foglalja össze, amelyekben megbíznak harmadik országokat a migrációs folyamatok ellenőrzésével.³⁰ Fontos kiemelni, hogy az externalizációra sem nemzetközi jogi, sem európai jogi egységes definíció nincs,³¹ ennél fogva elsősorban a szakirodalomra támaszkodom a fogalommagyarázat kapcsán.

A témában meghatározó jelentőségű *Refugee Law Initiative* több szakemberrel folytatott kutatóprojekt volt, amelynek eredményei nem hagyhatók figyelmen kívül, különösképpen az externalizációs gyakorlat klasszifikálása kapcsán.³² A kutatás alapján érdemes két nagyobb kategóriát megkülönböztetni: a határvédelem externalizálását,³³ valamint a menekültügyi rendszer externalizálását.³⁴ Hozzáteszem a továbbiakban a szóismétlés elkerülése végett alkalmazom az externalizáció helyett a kihelyezés/kiszervezés fogalmakat is.³⁵ A tanulmánynak nem része a „perifériásítás”, amelyet a Dublin III. rendelet³⁶ alkalmazott, ugyanis a témáról önmagában is készíthető egy teljes tudományos értekezés.³⁷

A határvédelem kapcsán két fogalmat érdemes elhatárolni egymástól: a *pushback*; az érkezők azonnali visszafordítása menedékkérelmük elbírálása nélkül,³⁸ valamint a *pullback*; a harmadik országokkal kötött megállapodások alapján ezen országok területén a személyek megállítása és tovább utazásuk ellehetetlenítése.³⁹ A *pushback* eljárásoknak gyakorlatilag nincs pozitív

²⁸ Cantor, David et al.: Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law. *International Journal of Refugee Law*, Volume 34, Issue 1, March 2022. 120. o.

²⁹ Feith Tan, Nikolas: Conceptualising Externalisation: Still Fit for Purpose? *Forced Migration Review*, November 2021, Issue 68, 8. o.

³⁰ Uo. 8. o.

³¹ Uo. 9. o.

³² A fejezet elején idézett Cantor, David et al.: Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law.

³³ Uo. 132-141. o.

³⁴ Uo. 141-152. o.

³⁵ *Nota bene*: más szakirodalom, például a Xanthopoulou, Ermioni: Mapping EU Externalisation Devices through a Critical Eye. *European Journal of Migration and Law* 26 (2024), doi:10.1163/15718166-12340170. is ezt követi.

³⁶ 604/2013/EU rendelet.

³⁷ A felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket a 604/2013/EU rendelet 7-15. cikkei rögzítik. *Nota bene*: Xanthopoulou: i. m. 116-118. o. mutatja be a dublini rendszert.

³⁸ Cantor et al.: i. m. 132. o.

³⁹ Uo. 135. o.

oldala,⁴⁰ csak negatív hatásai lehetnek,⁴¹ ellenben a pullback fogalom alá is hasonló gyakorlatok tartozhatnak, ebben az esetben a harmadik országok általi végrehajtással.⁴² A határellenőrzés kiszervezése *prima facie* nem jogellenes cselekmény, minden esetben a harmadik államokban lefolytatott eljárások ellenőrzésével állapítható meg, hogy az intézkedések felvetnek-e emberi jogi visszaéléseket vagy sem.⁴³

A menekültügyi rendszer kiszervezésének (vagyis az externalizáció második típusának) szintén két nagyobb alcsoportja van. Létezhet olyan módja a kiszervezésnek, amelyben a célország hatóságai járnak el harmadik ország területén – a harmadik ország engedélyével joghatósággal bírnak –, vagy a harmadik ország maga végzi el a hatósági eljárást, esetleg a célországgal együttműködve.⁴⁴ Mivel nincs pozitív jog arra vonatkozóan, hogy valamely *választott* országban kaphasson valaki menedékjogot, ennél fogva a menedékkérelmek harmadik országbeli feldolgozása nem megengedett, ellenben nem is tiltott.⁴⁵ Érdeemes röviden a hatóságok határátlépést megnehezítő gyakorlataira is utalni, ilyenek a tranzitzónák, a kikötőzárás, kerítés vagy falépítés,⁴⁶ vagy például a Paktum részeként elfogadott új előszűrési rendelet.⁴⁷ Célja a megfelelő eljárásra való áttétel (menekültügyi eljárás lefolytatására vagy a visszaküldés) a jogellenesen külső határt átlépett harmadik országok állampolgárai számára.⁴⁸

⁴⁰ Éppen Magyarországgal szemben született egy marasztaló ítélet az EJEB előtt, amelyben a menedékkérelmek elbírálása nélkül utasítottak ki pakisztániakat az ország területéről. (Shahzad kontra Magyarország, app. no. 12625/17, 08/07/2021). Magyarország migrációkezelésével kapcsolatos ügyeiről érdemes áttekinteni: Nagy, Boldizsár: Magyarország bírái előtt. Menekültügyek az Emberi Jogok Európai Bíróságán, az Európai Unió Bíróságán és más fórumokon. https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/AJT_2019_04_09_Nagy.pdf. (2024. 10. 17.) tanulmányát.

⁴¹ Uo. 133. o. *Nota bene*: A pushback fogalom magyarul legpontosabban talán azonnali visszatérítésként fordítható (hot returns), amely többek között a refolement tilalmának elvébe ütközik (az EU által ratifikált „HL L 179., 1998. Az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezménye” mellett). (Xanthopoulou: i. m. 123. o.)

⁴² A pullback gyakorlatra Marokkó szolgálhat példaként. A Spanyolországgal kötött megállapodás alapján Marokkó megállítja a területén átkelő embereket, akik a szárazföldi Ceután, vagy a vízi Melilla átkelőn Spanyolországba indulnak. (What's behind the deaths at Morocco's land border with the EU? <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/09/08/Migrant-crisis-Morocco-Spain-border>. (2024. 10. 22.))

⁴³ Cantor et al.: i. m. 135. o.

⁴⁴ Cantor et al.: i. m. 141. o. *Nota bene*: Létrejött Olaszország és Albánia között egy megállapodás, amely éppen a menekültügyi eljárások kiszervezését irányozza elő. A megállapodás alapján Albániában hoznak létre menekültügyi eljárások lefolytatására alkalmas olyan központokat, ahol az olasz (és az európai jog) alapján bírálják el a menedékkérelmeket. Azok elfogadása esetén Olaszország biztosít menedéket. (Angenendt, Steffen - Biehler, Nadine - Bossong, Raphael – Kipp, David – Koch, Anne: The Externalisation of European Refugee Protection, A Legal, Practical and Political Assessment of Current Proposals. No.13 March 2024. 3. o.)

⁴⁵ uo. 144. o.

⁴⁶ Xanthopoulou: i. m. 110. o.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1356 rendelete (2024. május 14.) a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről, valamint a 767/2008/EK, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/817 rendelet módosításáról.

⁴⁸ Uo. 1. cikk

II.3. Migráns vagy menekült?

Az Európai Unió externalizációs törekvései⁴⁹ kapcsán a Human Rights Watch (a továbbiakban: HRW) számos potenciális jogsértésre hívja fel a figyelmet.⁵⁰ A HRW kihangsúlyozza azt az ellentmondást, amely a vélt és valós célját jelenti az externalizációnak. A *vélt* cél a migránsok védelme az utazás viszontagságaitól,⁵¹ a *valós* cél viszont a migráció megfékezése.⁵²

Az 1951-es Genfi egyezmény európai joggal való kapcsolatának sarkalatos pontja a *menekült* definíciójának megállapítása, amely az Európai Unióban is általánosan elfogadott.⁵³ Menekültnek tekintjük azt a személyt, aki „*faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott féltelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik [...] .*”⁵⁴ Az ún. kvalifikációs irányelv⁵⁵ ugyanezzel a tartalommal, ugyanezen feltételek mentén határozza meg a menekült fogalmát. Menekültjogállás akkor nyerhető, ha egy tagállam menekültként ismeri el a személyt, aki mindaddig nem több menedékkérőnél.⁵⁶

A *migráns* kifejezés az európai (és a nemzetközi) jogban nem definiált gyűjtőfogalom, egy olyan személyre vonatkozik, aki – országhatáron túl (vagy akár azon belül) –, szokásos tartózkodási helyétől ideiglenesen vagy tartósan távol tartózkodik.⁵⁷ A migránsokat oszthatjuk két csoportra, egy ún. befogadó (inkluzivista) és maradékelvű (rezidualista) felosztásban.⁵⁸ A rezidualista nézet véleményem szerint közelebb vezet az Európai Unióban uralkodó felfogáshoz.⁵⁹ A rezidualisták számára a migráns olyan személy lehet, aki nem háború vagy üldöztetés elől menekül, vagyis jogilag „nem menekült”.⁶⁰ A migrációs válságok, mint a 2015-

⁴⁹ A Lisszaboni szerződésmódosítás a „*határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák*” bevezette a közös migrációs politikát, amely a külpolitika és a migráció kezelésének fontos eszközévé vált, ezért beszélhetünk össz-európai migrációs, illetve externalizációs politikáról. (EUMSZ 77-80. cikkek)

⁵⁰ HRW: The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. <https://www.hrw.org/news/2016/12/06/impact-externalization-migration-controls-rights-asylum-seekers-and-other-migrants>. (2024. 09. 15.) Introduction. Part I: What is Externalization of Migration Controls?

⁵¹ A kép teljességért hozzátenném, hogy az utazások közel sem veszélytelenek. A Földközi-tengeren rendkívüli veszélyt jelentett Olaszországba jutni, rengeteg élet veszett oda a tengeren. (Four shipwrecks in five days: Why migrants tragedy keep happening in the Med. <https://www.euronews.com/2023/08/09/four-shipwrecks-in-five-days-why-migrants-tragedy-keep-happening-in-the-med>. (2024. 09. 13.))

⁵² HRW: i. m. (2016). Part I: What is Externalization of Migration Controls?

⁵³ European Parliament: Guaranteeing the right to asylum. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>. (2024. 12. 07.)

⁵⁴ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet, 1. cikk

⁵⁵ 2011/95/EU Irányelv, 2. cikk d) pont

⁵⁶ uo. 2. cikk e) pont

⁵⁷ Key Migration Terms. <https://www.iom.int/key-migration-terms>. (2024. 10. 19.)

⁵⁸ A két nézet jellemzőit a következő forrás alapján dolgoztam ki: What is the meaning of 'migrants'? <https://meaningofmigrants.org/>. (2024. 09. 12.)

⁵⁹ Uo. *Nota bene*: Az inkluzivista nézet alapján migráns a menekült is.

⁶⁰ Uo.

ös európai migrációs válság e körben véleményem szerint felvetette az Európai Unióban azt a kérdést, hogy a menekültkérelmet benyújtó személyek mindegyike rászorul-e a segítségre, vagy nem.

A reziduális nézet alapján úgy gondolom meg kell különböztetni a köznyelvben gyakran használt „*illegális migráns*” személycsoportot is az Európai Unió tagállamaiba történő beutazás, tartózkodás vagy tartózkodás követelményeinek jogellenes megszegése miatt.⁶¹ Az „*irreguláris migráció*” a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 13. cikkével összhangban a schengeni tagállamok⁶² szárazföldi, tengeri vagy légi határának illegális átlépését, majd a tagállamokban engedély nélküli tartózkodását jelenti, amely kiutasítást von maga után.⁶³ Az illegális migráció gyakran összemosódik az irreguláris migrációval, amely utóbbi kifejezés tehát a személyek mozgása kapcsán fellépő szabálytalanságra vonatkozik. Az egyik legnagyobb problémát az irreguláris migráció kapcsán az embercsempészet okozza, ennek visszaszorítása az Európai Unió kiemelt feladata.⁶⁴ Röviden tehát irregulárisan érkező migránsok is szorulhatnak adott esetben nemzetközi védelemre, ugyanis könnyen lehet, hogy valós veszélytől menekülők is e módon utaznak.

⁶¹ Az illegális migráció elleni küzdelem: jobb uniós határigazgatás. <https://www.europarl.europa.eu/topics/hu/article/20170627STO78419/az-illegalis-migracio-elleni-kuzdelem-jobb-unios-hatarigazgat-as>. (2024. 09. 12.)

⁶² A *Schengen acquis*, vagyis a Schengeni vívmányok, két jogi dokumentum az 1985-ös Schengeni Megállapodás (Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. (Magyar változat: *Hivatalos Lap L 239*, 22/09/2000 o. 0013 – 0018) és a Schengeni Egyezmény (Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. (Magyar változat: *Hivatalos Lap L 239*, 22/09/2000 o. 0019 – 0062) egy belső határoktól mentes területet, vagyis a Schengen zónát hozta létre, ahol a harmadik országbeli személyek – a tagország állampolgáraival egyetemben – határellenőrzés nélkül közlekedhetnek. *Nota bene*: A belső határoktól mentes zónán belül is előfordult az ideiglenes határellenőrzés visszaállítása, erről bővebben lásd: European Commission: Temporary Reintroduction of Border Control. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en. (2024. 09. 13.) A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a Migrációs és Menekültügyi Paktum reformjának részét képezte, az új rendelet *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról*.

⁶³ 2008/115/EK Irányelv 3. cikk 2.-3.

⁶⁴ Időrendi áttekintés – Uniós migrációs és menekültügyi politika. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>. (2024. 09. 13.) *Nota bene*: Jellemző módszer az államhatárok illegális átlépéséhez hamis vagy hamisított okmányok készítése és a közlekedési eszközökben megbújási lehetőség biztosítása, amely adott esetben életveszélyes is lehet. (Európai Migrációs Hálózat: Gyakorlati Lépések az Irreguláris Migráció Csökkentésére. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/12_hungary_national_report_practical_measures_for_reducing_irregular_migration_final_dec2012_en.pdf. 27. o. (2024. 09. 13.)) Az Európai Bizottság 2021-2025-re készített egy akciótervet a migráncsempészet visszaszorítására, erről bővebben lásd: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A migráncsempészés elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025). COM(2021) 591 final.

III. Létező externalizációs megállapodások

2011-ben az Európai Bizottság közleményt bocsátott ki a regionális és szubregionális együttműködések folytatására vonatkozó általános megközelítésről.⁶⁵ Az együttműködésben feltételezett érintettsége a dél-mediterrán térségnek (Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia és Egyiptom),⁶⁶ a keleti térségnek (Ukrajna, Belarusz, Moldova, Grúzia, Örményország és Azerbajdzsán),⁶⁷ szélesebb földrajzi hatókörben Afrikának (az 53 afrikai állam közötti partnerség),⁶⁸ valamint az ún. prágai folyamatban⁶⁹ a Nyugat-Balkánnak, Kelet-Európának, Oroszországnak, Közép-Ázsiának, a Dél-Kaukázusnak és Törökországnak volt stratégiaileg fontos szerepe.⁷⁰

A korábban jellemzően vagy egyes államokat érintő, vagy szubregionális kiterjedésű mobilitási partnerségek - (amelyek célja a munkaerő mobilitás, a visszafogadási megállapodások és a vízumkönnyítés elősegítése voltak), és a közös ütemtervek (közös ajánlások, célok és kötelezettségvállalások)⁷¹ - mellé a Migrációs és Menekültügyi Paktum kifejezett célja a korábban idézetekkel összhangban olyan nemzetközi partnerségek kialakítása, amelyek a migrációs származási és tranzitországokkal köttetnek meg.⁷² Az együttműködések öt kulcsfontosságú területét emeli ki a Paktum: a befogadó országok támogatása, a helyi gazdasági adottságok kiaknázása, migránssempészás elleni küzdelem, a visszaküldés folyamatának javítása, valamint a legális migrációs lehetőségek kialakítása.⁷³ Ebbe a keretrendszerbe épül be véleményem szerint a migráció externalizálása abban a tekintetben, hogy a harmadik országokkal való együttműködés leveheti a terhet az Európai Unió tagállamainak hatóságairól, hiszen a probléma helyben kezelése esetén az Európai Unióba tartó illegális migráció visszaszorítható.

Két fontos útvonala van az Európába tartó migrációnak (ezzel az externalizációs politikának is), a kelet-mediterrán török útvonalon keresztül, illetve a Földközi-tengeren az afrikai

⁶⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés. COM(2011) 743 végleges. 3. Földrajzi prioritások.

⁶⁶ uo. [10]

⁶⁷ uo. [11]

⁶⁸ uo. [12]

⁶⁹ uo. [13]

⁷⁰ uo. 3. Földrajzi prioritások.

⁷¹ uo. 4. Végrehajtási mechanizmusok

⁷² vö. például *Andrade*, García Paula: EU Migration Law Blog, i. m. tanulmányával.

⁷³ Közös fellépés a nemzetközi partnerségek elmélyítéséért. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/acting-together-deepen-international-partnerships_hu. (2024. 09. 12.)

tranzitországokon keresztül.⁷⁴ Az Európai Unió gazdasági támogatás nyújtásához a maga migrációkezelési céljainak végrehajtását várja el nemzetközi megállapodásaiban partnereitől.⁷⁵ Kedvezmények, ösztönzők például a „kék kártya”⁷⁶ rendszer, az idegymunkalehetőségek, illetve a vízumkönnyítés, abban az esetben, ha a harmadik országok aktívan részt vesznek az illegális migráció elleni küzdelemben.⁷⁷ A következőkben a két útvonalon kötött fontosabb megállapodások kritikai elemzését végzem el.

III.1. A Migrációs és Menekültügyi Paktumot megelőző megállapodások

A Migrációs és Menekültügyi Paktum előtt létrejött egy nemzetközi migrációs partnerség az Európai Unió és Törökország között.⁷⁸ Törökország segítségével a kelet-mediterrán migrációs útvonalon⁷⁹ 2020-ban csaknem 98%-kal kevesebben érkeztek Európába, ezzel hatékonyabbá vált a migráncsempészet elleni küzdelem, valamint sikerült életet menteni számos tengeri katasztrófa⁸⁰ elkerülésével.⁸¹

III.1.1. EU-Törökország nyilatkozat

A 2016-os nyilatkozat alapján a Törökországon (mint tranzitországon) keresztül az első Schengen-országba, Görögországba érkező, de nemzetközi védelemre nem jogosult migránst azonnal visszaküldenek Törökországba, azzal, hogy a visszaküldés költségeit az Európai Unió viseli.⁸² Az Európai Unió tagállamaként Görögország lefolytatja a menedékjogi eljárást, a

⁷⁴ Noha Afrikát hajlamosak az Európai Unióba induló gazdasági migránsok kontinensének tekinteni (például az algériai vagy mali vendégmunkások miatt Franciaországban), Afrikából rengetegen valós okokból menekülni kényszerülnek. (Antil, Alain - Bertossi, Christophe – Magnani, Victor – Tardis, Matthieu: Migrations : logiques africaines. politique étrangère 1:2016. 12-16. o.)

⁷⁵ Az afrikai országokkal kötött nemzetközi partnerségek kapcsán kihívást jelent az, hogy az afrikai államokkal egyesével kell tárgyalni, ugyanis az Afrikai Unióban EU-szintű átfogó politikai párbeszéd nincs, annak intézményi korlátjai miatt. (d'Humières, Victoire: La coopération Union européenne/Afrique : l'externalisation des politiques migratoires européennes. Question d'Europe n°472 30 Avril 2018. 4. o.)

⁷⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1883 irányelve (2021. október 20.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való beutazásának és tartózkodásának feltételeiről és a 2009/50/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. *Nota bene*: Az irányelv a harmadik országbeli állampolgárok, valamint családtagjaik három hónapnál hosszabb időtartamra, magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából a tagállamok területére történő beutazásának és tartózkodásának feltételeit, illetve jogait rögzíti.

⁷⁷ d'Humières, Victoire: i. m. 6. o.

⁷⁸ EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. (2024. 10. 20.) *Nota bene*: Az Európai Unió és Törökország között létrejött nyilatkozattal kapcsolatban fontos megemlíteni azt, hogy nem egy nemzetközi szerződésről van szó. A megkötött partnerség egy politikai megállapodás. Annak a jelentőségéről, hogy jelen megállapodás nem nemzetközi szerződés bővebben lásd a III.3. alfejezetet.

⁷⁹ Az irregulárisan érkező személyek túlnyomó többségének útvonala. (Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal. <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/>. (2024. 09. 13.))

⁸⁰ Lásd pl. a II.3. alfejezetben a Földközi-tengeri hajótöréssel kapcsolatos hivatkozást.

⁸¹ Migrációs áramlások a kelet-mediterrán útvonalon. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/>. (2024. 09. 13.)

⁸² EU–Törökország nyilatkozat, 1. pont

kérelem elfogadhatatlansága esetén azonban az EU visszaküldi az adott személyt.⁸³ Az EU támogatja a legális migrációt azon személyek előnyben részesítésével, akik korábban nem léptek be szabálytalanul az EU területére.⁸⁴ Minden kiutasított migránsért cserébe az EU ugyanennyi szíriai menekültet telepít át Törökországból az uniós tagállamokba.⁸⁵ A nyilatkozat ugyan nem teljes mértékben, de leveszi a terhet a tagállamok hatóságairól, mindezt a Törökországnak nyújtott finanszírozás ellenében, amelyet az átmeneti védelem alatt álló személyek javára, illetve a menekültek helyzetét támogató egészségügyi, oktatási, infrastrukturális és élelmezési projektekbe fektetik.⁸⁶ A nyilatkozat alapján véleményem szerint a főbb prioritások tehát a célzottan menekülteknek nyújtott segítség, az irreguláris migráció visszaszorítása és a nemzetközi védelemre nem jogosult migránsok visszaküldése Törökországba. Az emberi jogok sérelme körében ki kell emelni ugyanakkor, hogy az Égei-tengeren az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) belső ellenőrzésének hiányosságai miatt volt példa a II.1. alfejezetben elemzett pushback gyakorlatra,⁸⁷ de voltak „hullámvölgyek” is, amikor Törökország vonakodva vette vissza a menedékkérelmüket elutasított migránsokat.⁸⁸

A vízumliberalizációs folyamat felgyorsulásáról is megegyeztek a felek.⁸⁹ A nyilatkozat 9. pontja szintén említést érdemel. Ebben a záró rendelkezésben az Európai Unió és Törökország együttműködést köt a Szírián belüli humanitárius helyzet célzott megsegítésére – különös tekintettel a török-szír határon fekvő földrajzi egységekre – a helyi lakosság és a menekültek (vagy menekülni kényszerülők) gondjainak enyhítésére.⁹⁰ Szíriában 2011-ben polgárháború tört ki, ezért rengetegen elhagyták az országukat, köztük nagy számban a kelet-mediterrán török útvonalon Európába indultak.⁹¹ A közös nyilatkozat alapján tehát az Európai Unió a szíriai

⁸³ uo. 1. pont: „A visszaküldés az uniós és a nemzetközi joggal teljes összhangban történik majd, ennek megfelelően semmiképp nem kerül majd sor kollektív kiutasításra.”

⁸⁴ uo. 2. pont

⁸⁵ uo. 2. pont

⁸⁶ uo. 6. pont. A projektek hatékonyságát a már idézett *Migrációs áramlások a kelet-mediterrán útvonalon* pontokba szedve bemutatja.

⁸⁷ HRW: Human Rights Watch Submission to the Special Rapporteur’s Report on Pushback Practices and Their Impact on the Human Rights of Migrants. <https://www.hrw.org/news/2021/02/01/human-rights-watch-submission-special-rapporteurs-report-pushback-practices-and>. (2024. 10. 17.)

⁸⁸ Greece pushing to return 1,450 asylum seekers to Turkey. <https://www.infomigrants.net/en/post/29650/greece-pushing-to-return-1450-asylum-seekers-to-turkey>. (2024. 09. 14.)

⁸⁹ Az EU tagállamok mindegyike megszünteti a vízumkötelezettséget a török állampolgárokkal szemben, ha Törökország megteszi a szükséges lépéseket. (EU–Törökország nyilatkozat, 5. pont) A török vízumliberalizációs folyamatról bővebben lásd: The Visa Liberalization Dialogue. <https://www.ab.gov.tr/the-visa-liberation-dialogue-51819-en.html>. (2024. 10. 31.)

⁹⁰ EU–Törökország nyilatkozat, 9. pont

⁹¹ Valenta, Marko – Jakobsen, Jo – Župarić-Iljić, Drago – Halilovich, Hariz: Syrian Refugee Migration, Transitions in Migrant Statuses and Future Scenarios of Syrian Mobility. Refugee Survey Quarterly, Volume 39, Issue 2, June 2020. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa002>. 1-4. fejezet.

polgárháború pusztításait követően pénzbeli támogatást nyújt az újjáépítéshez, remélve, hogy e módon csökkenteni tudja az Unió irányába érkező migrációt. A kép teljességéért meg kell azonban jegyezni, hogy volt példa arra is, hogy Törökország visszaküldte az érkezőket – migránsokat és menekülteket – például a háború sújtotta Szíriába, ahol az alapvető emberi jogaik és életük vagy szabadságuk veszélyben volt.⁹²

III.1.2. Közlemény a hatékony externalizációs politikáról⁹³

A török politikai megállapodás idején az Európai Unió új irányt célzott meg a migráció kezelésére vonatkozóan, a harmadik országokkal új partnerségi keretek kialakítására.⁹⁴ A Bizottság 2016-os közleményében megjelenik a nemzetközi közjog és az alapvető jogok tiszteletben tartásával, következetes, közép- és hosszútávú politikák alkalmazása révén a kíváncsi arra, hogy az EU felszámolja egyrészt az irreguláris migrációt, másrészt a kényszerű lakóhelyelhagyást.⁹⁵ A Szíriának nyújtott segítség tekintetében a menekültek származási országához legközelebbi önálló életük megszervezése érdekében az Európai Unió támogatást nyújt több, mint 7 milliárd euró értékben különböző projektek finanszírozására (lásd az EU-Törökország megállapodást).⁹⁶ Az Európai Unió 2016-ban 16 prioritást élvező tagállammal⁹⁷ kezdett magasszintű párbeszédbe migrációs együttműködések érdekében.⁹⁸ Néhány párbeszédből (nem feltétlen a prioritást jelentő országokkal)⁹⁹ már születtek megállapodások.

⁹² HRW: i. m. (2016). Part III: Regional Case Studies, The European Union.

⁹³ Szót lehetne ejteni a sikertelen externalizációs törekvésekről is, például az Olaszország (és az Európai Unió), valamint Líbia közötti megállapodásról. Líbia egyébként nem tagja az 1951-es genfi egyezménynek (<https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3b73b0d63.pdf>. (2024. 10. 19.)), mégis Olaszország arra ösztönözte a Líbiát, hogy tartsa vissza az Európai Unió felé induló migránsokat, valamint, hogy fogadja vissza őket (hozzáteszem noha ismert volt a Líbiában ellenük elkövetett emberi jogi sérelmek ténye). A Líbiai helyzet rémségeiről bővebben lásd: HRW: Libya: Nightmarish Detention for Migrants, Asylum Seekers. <https://www.hrw.org/news/2019/01/21/libya-nightmarish-detention-migrants-asylum-seekers>. (2024. 10. 18.) vagy vö: a II.1. alfejezetben tárgyalt Hirsi Jamaa and Others v. Italy ügygel.

⁹⁴ A Bizottság közleménye: Az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új partnerségi keret létrehozásáról COM(2016) 385 final.

⁹⁵ uo. 4. Következtetés

⁹⁶ uo. 1. Levont Tanulságok. Érdemes továbbá *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Múltó élet: a segélyfüggőségtől az önállósáig Kényszervándorlás és fejlesztés COM(2016) 234 final.* dokumentumban áttekinteni a hosszútávú stratégiai megközelítést az Európai Uniónak a térség- és területfejlesztésre, humanitárius segítségnyújtásra, regionális együttműködésre, illetve a különböző felzárkóztató projektekre (pl. oktatás-fejlesztés, egészségügy) vonatkozóan.

⁹⁷ Etiópia, Eritrea, Mali, Niger, Nigéria, Szenegál, Szomália, Szudán, Ghána, Elefántcsontpart, Algéria, Marokkó, Tunézia, Afganisztán, Banglades és Pakisztán.

⁹⁸ COM(2016) 385 final. 2. A Partnerségi Keret– A Migráció Terén Harmadik Országokkal Folytatott Új, Átfogó Együttműködés.

⁹⁹ Megjegyzem nem minden országgal sikerült azóta sem szerződést kötni az együttműködésre vonatkozóan, előfordul olyan eset is, amikor az EU egyes projektekbe fektet, vagy pénzügyi támogatást nyújt egyes országok prioritásainak finanszírozására. Ilyen támogatás létrejött például az EU és Libanon között. (Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities. <https://www.consilium.europa.eu/media/24224/st03001en16docx.pdf>. (2024. 09. 15.))

III.2. A Migrációs és Menekültügyi Paktumot követő megállapodások

A Bizottság Közleménye az új migrációs és menekültügyi paktumról a visszafogadási megállapodásoktól¹⁰⁰ eltérő új típusú partnerségek létrehozását célozza meg, amelyek hatékonyabb jogvédelmet lesznek képesek biztosítani a menekülteknek és kölcsönösen előnyösek lesznek a partnerországnak és az Európai Uniónak is.¹⁰¹ E körben ki kell emelni a Paktum azon célját, amely a III.1.1. alfejezetben bemutatott EU-Törökország nyilatkozat kapcsán is felmerült, vagyis a visszafogadási mechanizmus hatékonyságának növelése.¹⁰² A következőkben ezeket a megállapodásokat vizsgálom meg, különös tekintettel a Paktum céljainak megvalósulására vonatkozóan.

III.2.1. Az EU-Tunézia Memorandum

Az EU Tunéziával közös migrációs megállapodását 2023-ban Tuniszban Kais Saied tunéziai elnök, Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökasszony, Giorgia Meloni olasz miniszterelnök asszony és Mark Rutte holland miniszterelnök találkozóján kötötték a felek.¹⁰³ Ursula von der Leyen, Giorgia Meloni és Mark Rutte pragmatikusan közelítették meg a tunéziai elnökkel szemben támasztott autokrata ambíciókra és rasszizmusra irányuló vádakot („a cél szentesíti az eszközt”).¹⁰⁴ Az EU-Törökország nyilatkozathoz hasonlóan ez a megállapodás sem jelent meg kötelező érvényű jogforrásban. A Memorandum öt pillérre osztja a megállapodás főbb területeit: makrogazdasági stabilitás, gazdaság és kereskedelem, zöld energiára való átállás, emberek közötti kapcsolatok és migráció.¹⁰⁵

¹⁰⁰A visszafogadási megállapodásokról bővebben lásd: Visszafogadási megállapodások uniós és bizonyos harmadik országok között. https://publications.europa.eu/resource/cellar/f24f13ba-7206-4816-86aa-6f27d2921f89.0015.02/DOC_1. (2024. 09. 17.)

¹⁰¹ COM(2020) 609 final. 6.4. A migráció irányításának és kezelésének megerősítésére irányuló partnerségek.

¹⁰² Nincs kifejezett szabály a menekültügyben arra vonatkozóan, hogy a tranzitországok kötelesek lennének visszafogadni azokat akik nem az ő állampolgáraik, ezért kiemelt cél a visszafogadási megállapodások hatékony végrehajtása, cserébe egyéb területeken nyújtott célzott uniós támogatással. (uo. 6.5. A visszafogadással és visszailleszkedéssel kapcsolatos együttműködés előmozdítása)

¹⁰³ The contentious EU-Tunisia deal is finally here. But what exactly is in it? <https://www.euronews.com/my-europe/2023/07/17/the-contentious-eu-tunisia-deal-is-finally-here-but-what-exactly-is-in-it>. (2024. 09. 17.)

¹⁰⁴ uo.

¹⁰⁵ Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre: l'Union européenne, représentée par la Commission européenne, ci-après individuellement dénommée l'«UE», et la République tunisienne, ci-après dénommée individuellement «la Tunisie», ci-après dénommés conjointement les «parties». A makrogazdasági stabilitás keretén belül az EU gazdasági segítséget nyújt Tunéziának, az ország fenntartható gazdasági növekedése és a Tunézia által vízionált társadalmi és gazdasági reformok megvalósítása érdekében. (uo. 1. o.) A gazdaság és kereskedelem terén a kiemelt területen, mint a fenntartható mezőgazdaság (ezen belül például a tiszta ivóvízhez való hozzáférés vagy a fenntartható öntözéses földművelés), a körforgásos gazdaság, a digitális átállás, a légi közlekedés és a beruházások élveznek prioritást. (uo. 1-3. o.) A fenntartható energiára való átállás tekintetében a partnerek együttműködését erősíti meg a Memorandum. (uo. 3-5. o.) Az emberek közötti kapcsolatok terén a tunéziai állampolgárokat vízumkedvezmények illetik meg (elsősorban a rövidtávú tartózkodásra kiállított vízumok tagállamok közötti harmonizálásáról rendelkezik a Memorandum). (uo. 5. o.)

A Memorandum utolsó pillére a migráció és mobilitás. A Memorandum kiemeli, hogy a migrációt a „problémák gyökerénél” kell kezelni és holisztikus megközelítésre van szükség.¹⁰⁶ Tunézia hangsúlyozza, hogy az irreguláris migráció megfékezése érdekében saját határait ellenőrzi, és felveszi a harcot az EU és Tunézia közös érdekét jelentő migráció elleni küzdelemben, legális migrációs útvonalak kialakításával.¹⁰⁷ A migráncsempészet elleni küzdelem jegyében az Európai Bizottság egy keretrendszer kialakításán dolgozik, amely azt a célt fogja szolgálni, hogy a Tunéziában tartózkodó illegális migránsokat azonosításuk után a származási országukba vissza lehessen küldeni.¹⁰⁸ Az EU a határvédelem biztosításához elsősorban pénzügyi támogatást, másodsorban képzéseket és felszerelést nyújt.¹⁰⁹ A nemzetközi joggal összhangban a felek megállapodnak, hogy a jogellenesen az EU-ban tartózkodó tunéziai állampolgárokat visszaküldik Tunéziába, valamint a Tunézián, mint tranzitországon keresztül illegálisan érkezett személyeket visszaküldik származási országukba.¹¹⁰ A migráció és mobilitás pillérében szintén megjelenik a vízumkedvezményekkel¹¹¹ és tehetségprogramokkal a legális mobilitás megkönnyítése.¹¹²

A Memorandumot illetően érdemes bemutatni az Európai Ombudsman vizsgálatát.¹¹³ Itt külön ki kell emelnem a Saied elnökkel szemben megfogalmazott kritikákat, és ennek esetleges hatásait a tunéziai migrációkezelést illetően.¹¹⁴ Emily O'Reilly a Bizottság elnökének, Ursula von der Leyennek címzett levelében három kérdést tett fel a Memorandummal kapcsolatban: *elsőként*, végzett-e a Bizottság a megállapodás megkötése előtt emberi jogi hatásvizsgálatot, *másodsorban*, tervezi-e a Bizottság emberi jogi hatástanulmány rendszeres és szisztematikus elvégzését a végrehajtott intézkedésekkel kapcsolatban, *harmadrészt*, a 2021/947 rendelet

¹⁰⁶ uo. 5. o.

¹⁰⁷ uo. 6. o.

¹⁰⁸ A Bizottság migráncsempészet elleni globális szövetségéről és az uniós keretrendszerről bővebben lásd: Commission launches a Global Alliance to Counter Migrant Smuggling and proposes a strengthened EU legal framework. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6081. (2024. 09. 18.)

¹⁰⁹ Mémorandum d'entente, 6. o.

¹¹⁰ uo. 6. o.

¹¹¹ A Memorandum rögzíti, hogy csökkenteni kell a késedelmet a vízum kiállításában, annak költségeit és az adminisztratív terheket.

¹¹² uo. 7. o.

¹¹³ Strategic initiative SI/5/2023/MHZ on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding. *Nota bene*: A Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (ECRE) összegyűjtött egy terjedelmes listát a megállapodással kapcsolatban kapott kritikákról: EU External Partners: EU's Dodgy Deal with Tunisia Sparks Outcry Amid Continued Crack-down Against Sub-Saharan Migrants by the Regime. <https://ecre.org/eu-external-partners-eus-dodgy-deal-with-tunisia-sparks-outcry-amid-continued-crack-down-against-sub-saharan-migrants-by-the-regime/>. (2024. 09. 17.)

¹¹⁴ Saied Szub-Saharai migránsokkal szemben tett kijelentéseiről bővebben lásd: Tunisia's president accused of stirring racism with 'reckless' rhetoric. <https://www.ft.com/content/c4ecf01d-c01a-4b06-a574-896bc0822850#:~:text=Kais%20Saied,%20the%20authoritarian%20Tunisian%20leader,%20said%20earlier%20this%20week>. (2024. 09. 18.)

értelmében¹¹⁵ – amely szerint az EU nem támogat emberi jogok megsértését eredményező intézkedéseket – hogyan biztosítja a Bizottság a Memorandumban meghatározott fellépések emberi jogi normákkal való összeegyeztethetőségét, valamint összeegyeztethetlenség esetén felfüggeszti-e a Bizottság a pénzeszközök folyósítását.¹¹⁶ A Bizottság a következő válaszokat adta:¹¹⁷ az első kérdésben a bizottsági álláspont az, hogy nem kell emberi jogi hatásvizsgálatot végezni a Memorandum kapcsán, ugyanis noha az rögzíti a közös célokat, de nem egy kötelező erővel bíró jogforrás.¹¹⁸ A második kérdésre a Bizottság meghatározott egyes ellenőrzési módokat – például ellenőrző látogatásokat –¹¹⁹ ugyanakkor a hatásvizsgálat elmaradásával véleményem szerint bizonyos az, hogy ezek az ellenőrzések nem vizsgálják mélyrehatóan és szisztematikusan az emberi jogi sérelmek veszélyét. A harmadik kérdésre a Bizottság a végrehajtó partnerek felkészültségét és rendszeres ellenőrzését emelte ki, emellett előtérbe állította a hozzájárulási megállapodások általános feltételei közül a 11.6. a) rendelkezést, amely engedélyezi a felfüggesztést emberi jogok megsértése esetén.¹²⁰

Véleményem szerint a hatásvizsgálat és a jogi kötőerő hiányával az EU-Törökország megállapodást követően egy újabb nemzetközi partnerség jött létre, amely nem tett mérvadó előrelépést az emberi jogok védelmére vonatkozó garanciák terén. Az EU-Tunézia megállapodás nem az emberi jogok védelmének hatékonyságáról, hanem a fekete afrikaiakkal szemben elkövetett atrocitások miatt – a Szub-Szaharai országokból származó emberek százait telepítették ki a sivatagba élelem és víz nélkül a tunéziai hatóságok –,¹²¹ valamint az ellenőrzések tunéziai hatóságok általi megtagadása miatt híresült el.¹²² Az alfejezetben idézett publicisztikákon túl általánosságban megállapítható, hogy az EU a saját határainak ellenőrzését akár az emberi jogok rovására is látszólag fontosabbnak tartja, ellenben e körben ki kell emelni azt, hogy az Európai Unió segített Tunéziának egy menekültügyi törvénytervezet

¹¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/947 rendelete (2021. június 9.) a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) létrehozásáról, a 466/2014/EU határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az (EU) 2017/1601 rendelet és a 480/2009/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 29. cikk

¹¹⁶ A kérdések a SI/5/2023/MHZ dokumentum 2. oldalán szerepelnek.

¹¹⁷ Reply of the European Commission to the questions from the European Ombudsman - Strategic initiative SI/5/2023/MHZ on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding.

¹¹⁸ uo. 2-3. o.

¹¹⁹ uo. 3-4. o.

¹²⁰ uo. 4-5. o. *Nota bene*: A szóban forgó dokumentum az: ANNEX II - General Conditions for Contribution Agreements.

¹²¹ Tunisia: Crisis as Black Africans Expelled to Libya Border. <https://www.hrw.org/news/2023/07/06/tunisia-crisis-black-africans-expelled-libya-border>. (2024. 09. 18.)

¹²² Tunisia denies entry to EU lawmakers on official visit. <https://www.politico.eu/article/tunisia-denies-entry-to-eu-lawmakers-delegation/>. (2024. 09. 18.)

előkészítésében, amely eddig nem került elfogadásra.¹²³ Az ország joga és joggyakorlata ugyanakkor nem minden esetben koherens például a *refoulement* elvének tiszteletben tartása tekintetében.¹²⁴

III.2.2. Megállapodások 2024-ben

A tanulmány készítésének évében felgyorsulni látszik a megállapodások megkötésére való hajlam harmadik országokkal, ugyanis Mauritániával,¹²⁵ valamint Egyiptommal¹²⁶ is egyezsége jutott ez évben az Európai Unió. A megállapodások hasonló tartalommal bírnak, mint a korábban bemutatott EU-Törökország, illetve EU-Tunézia partnerségek. Céljuk a tehetséges fiatalok oktatásának, valamint az EU-ban munkavállalásának támogatása,¹²⁷ kiegészülve az Egyiptommal kötött megállapodásban gazdasági segítségnyújtással és a befektetések ösztönzésével,¹²⁸ mindezt jelen esetben is úgy gondolom, hogy az Európai Unió migrációs céljainak elérése érdekében.

A migráció és mobilitás kapcsán mindkét partnerség az irreguláris migráció elleni harcot és az embercsempészet elleni küzdelem jelentőségét hangsúlyozza.¹²⁹ Megjegyzem, az EU-Mauritánia megállapodás egy inkább kifejezetten migrációs témájú partnerség, ameddig az Egyiptommal kötött megállapodás szélesebb körű stratégiai együttműködés benyomását kelti, amelynek részét képezi a migráció. A migráció vonatkozásában a hatóságok közötti operatív együttműködés keretében mind Mauritánia, mind Egyiptom biztonsági hatóságai vállalkoznak a kooperáció elmélyítésére.¹³⁰ Mauritániát a jövőben a Frontex felszereléssel és képzésekkel is

¹²³ Raach, Fatma and Sha'ath, Hiba: Tunisia-EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment. 224. o. in: Nunez, Carrera Sergio – Karageorgiou, Eleni – Ovacik, Gamze – Tan, Feith Nikolas (szerk.): Global Asylum Governance and the European Union's Role Rights and Responsibility in the Implementation of the United Nations Global Compact on Refugees. International Perspectives on Migration Volume 18. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-74866-0>. (2024. 12. 07.)

¹²⁴ uo. 225. o. idézi: Amnesty International: Algerian refugee deported from Tunisia now imprisoned in Algeria. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/09/algerian-refugee-deported-from-tunisia-now-imprisoned-in-algeria/>. (2024. 12. 07.) Nota bene: A Nunez – Karageorgiou – Ovacik – Tan (szerk.) idézett tanulmánykötet Ulusoy, Orçun – Yigit-Aksu, Özgenur – Ineli-Ciger, Meltem – Ovacik, Gamze: Cooperation for Containment: An Analysis of the EU-Türkiye Arrangements in the Field of Migration. 241. o. az EU-Törökország nyilatkozattal kapcsolatban szintén kiemeli a megállapodások implementációja, és a megegyezésben foglaltak inkohereciáját az emberi jogok érvényesülése esetén, elsősorban azok kárára.

¹²⁵ Déclaration conjointe établissant un partenariat sur les migrations entre la République islamique de Mauritanie et l'Union Européenne.

¹²⁶ Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en. (2024. 10. 17.)

¹²⁷ EU-Mauritánia nyilatkozat 1.1.-1.3. pont, EU-Egyiptom nyilatkozat „On demography and Human Capital”.

¹²⁸ EU-Egyiptom nyilatkozat, „On economic stability” valamint „On investments” és „On trade”.

¹²⁹ EU-Mauritánia nyilatkozat, 4.1. pont, EU-Egyiptom nyilatkozat, „On Migration and Mobility”.

¹³⁰ EU-Mauritánia nyilatkozat, 4.2.-4.3. pont, illetve EU-Egyiptom nyilatkozat, „On security”

támogatni fogja határai védelmének elősegítése érdekében.¹³¹ Kiemelem, hogy e megállapodások úgyszintén nem nemzetközi szerződések.

III.3. Az externalizációs rendszer taszító jellege

A különböző migrációs és menekültügyi eljárások már a vízumrendszerek létrehozása óta meghatározott kritériumok alapján „válogatnak” az emberek között abban a tekintetben, hogy ki léphet be az adott országba és ki nem.¹³² Az emberi jogok szerepe az egész világon mindenki számára egyenlő jogosultságokat kellene jelentsen, a gyakorlat azonban nem ezt mutatja.¹³³ Az emberi jogok *de facto* a mai napig területi alapúak.¹³⁴ A világ számos országa - ideértve az eddigiekben vázoltak alapján az Európai Uniót is – a migrációkezelést externalizációs politikával igyekszik területétől távolabb tolni.¹³⁵ A politikák megvalósításának legitimitása vitatott,¹³⁶ számos módszer ugyanis szürke zónában mozog a más országokra ruházott hatáskörök miatt.¹³⁷ Az Európai Unió externalizációs politikája nem nemzetközi szerződések, hanem közös nyilatkozatok vagy memorandumok formájában jelenik meg. A szakirodalmat is figyelembe véve,¹³⁸ úgy gondolom, hogy nem véletlen az, hogy az Európai Unió nem nemzetközi szerződések formájában köti meg megállapodásait harmadik országokkal. *Cantor et al.* tanulmánya az EJB Othman (Abu Qatada) v UK ítéletére hivatkozva kiemeli, hogy ami az emberi jogokat védelmére illeti, jóhiszemű diplomáciai garanciák formai és tartalmi szabályok nélkül nem elegendőek.¹³⁹ Azzal, hogy az EU politikai nyilatkozatai harmadik országokkal meghatározzák a „közös” célokat, valójában megkerüli az EUMSZ 218. cikkét,¹⁴⁰ így nem vizsgálhatja az EUB a 2013/32/EU irányelv alapján a partnerországokat, mint biztonságos

¹³¹ EU-Mauritánia nyilatkozat, 5.1. pont

¹³² *FitzGerald*, David Scott: Remote Control of Migration: Theorising Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, 46 (1). doi:10.1080/1369183X.2020.1680115. 4. o.

¹³³ Lásd például a HRW évente megjelenő World Report 2024. <https://www.hrw.org/world-report/2024>. (2024. 10. 18.), 2024-ben megjelent emberi jogokkal összefüggő jelentését.

¹³⁴ *FitzGerald*: i. m. 5. o.

¹³⁵ Uo. 5. o.

¹³⁶ Uo. 5. o.

¹³⁷ *Xanthopoulou*: i. m. 112. o.

¹³⁸ A *Cantor et al.*: i. m. javaslatában a 144. oldalon szerepelnek az alkalmazott gyakorlatok emberi jogi hatásai kapcsán az, hogy a nemzetközi felelősség vizsgálhatósága céljából a politikai nyilatkozat formát nemzetközi szerződéseknek kell felváltaniuk.

¹³⁹ *Cantor et al.*: i. m. 144. o. idézi: Othman (Abu Qatada) v UK (app. no. 8139/09 (ECHR, 17 January 2012).

¹⁴⁰ Az EU-Törökország nyilatkozat megtámadására volt példa, de a Törvényszék joghatóság hiányában nem járt el az ügyben. (Order of the General Court of 28 February 2017 — NF v European Council (Case T-192/16) és Order of the General Court of 28 February 2017 — NG v European Council (Case T-193/16)

harmadik országokat,¹⁴¹ valamint az első menedék országait.¹⁴² Rögtön Törökország kapcsán felmerült, hogy nem tiszteli a *refoulement* tilalmát, ezáltal nem felel meg a biztonságos harmadik ország feltételeinek, valamint az első menedék ország feltételeit sem merítheti ki.¹⁴³ Ugyanez felmerült a Tunéziával kötött megállapodás kapcsán is.¹⁴⁴

Fitzgerald idézett tanulmányában szerepel az „elhárítás rendszere”, amely a középkori erődök védelmét hivatott szimbolizálni jelenkori externalizációs gyakorlatok hasonlításával az erődrendszer építményeihez és megoldásaihoz.¹⁴⁵ Az externalizációs politikák célja az egyének célállam területén kívüli ellenőrzése és kiválasztása azoknak, akik beléphetnek, valamint joghatóságon kívül tartása azoknak, akik nem léphetnek be.¹⁴⁶ Ilyen többek között a tranzitországok (vagy az idézett tanulmányban szárazföldi pufferállamok) azon gyakorlata,¹⁴⁷ amely a megfelelő szűrési eljárásban érdemtelenység megállapítását követően korlátozhatja a tranzitorszámban keresztüli továbbhaladását a célországba induló személynek.¹⁴⁸ Mivel a területi határok megegyeznek a joghatóságok határával, a határellenőrzés e módon való kiszervezése egyúttal azt eredményezi, hogy az európai jogforrási rendszer elemei – mivel a személy nem lép be az EU területére – nem aktiválódnak.¹⁴⁹

¹⁴¹ Ursula von der Leyen felvetette a biztonságos harmadik országokba való átszállítás lehetőségét az Európai Unióból (EU conservatives embrace UK-style asylum plan. <https://www.ft.com/content/ef07e57e-c9d5-4a3d-b68f-4d6911e47b45>. (2024. 09. 15.)). A menekültügyi eljárás lefolytatását követően pozitív elbírálás esetén a kérelmezőnek ez a biztonságos harmadik ország biztosíthatna védelmet. Az országokkal szemben támasztott kritériumokat „Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás)” 38. cikke tartalmazza. A feltételek alapján olyan országokról van szó, ahol a fenyegetés az üldözéstől vagy a súlyos sérelemtől nem áll fent, ahol tiszteletben tartják a *refoulement* tilalmának elvét és ahol biztosított a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés, valamint garantált a Genfi egyezménynek megfelelő védelem. (uo.)

¹⁴² Az első menedék országának elvét szintén a 2013/32/EU irányelv szabályozza a 35. cikkben. Ezek az országok elismerik a kérelmezőt menekültként, vagy a kérelmező megfelelő védelmet élvez ebben az országban, beleértve a visszaküldés tilalmát is.

¹⁴³ A Törökországgal kapcsolatos problémákról a III.1.1. alfejezetben foglaltakon túl lásd: Arribas, Gloria Fernández: The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem. European Papers Vol. 1, 2016, No 3, 1097-1104. o. doi: 10.15166/2499-8249/80.

¹⁴⁴ A III.2.1. alfejezetben foglalt hivatkozások mellett lásd: HRW: Joint Statement: Tunisia is Not a Place of Safety for People Rescued at Sea. <https://www.hrw.org/news/2024/10/04/joint-statement-tunisia-not-place-safety-people-rescued-sea>. (2024. 10. 19.)

¹⁴⁵ Fitzgerald: i. m. 9. o. (*architecture of repulsion*)

¹⁴⁶ uo. 9. o.

¹⁴⁷ Hozzáteszem a tanulmány a *klasszikus barbakán* stratégiában kiemeli, hogy az érkezőknek Szerbiában létesített ideiglenes tranzitónákban kellett várniuk, mielőtt beléphettek volna Magyarországra területére. (Uo. 15. o.)

¹⁴⁸ Uo. 11-12. o.

¹⁴⁹ Uo. 16. o. *Nota bene*: a tanulmányban kiemelésre kerül (17. o.), hogy ezek a politikák egészen addig nem maradéktalanul hatékonyak, ameddig az embercsempészek képesek bejuttatni az érkező személyeket.

A francia *non-entrée* (belépés tilalma) az olyan jellegű externalizációs politikákat foglalja össze, amelyek a menekültek joghatóságból való kizárását célozzák meg.¹⁵⁰ A *non-entrée* tükrében az Európai Unió minimális kötelezettséget vállal (elsősorban pénzügyi, másodsorban technikai, harmadrészt esetenként képzésekkel is támogatja a partnereit), elvileg elköteleződik a migráció és menekültügy emberséges kezelése mellett, látszólag azonban tehermentesíti magát és megkerüli nemzetközi felelősségét.¹⁵¹ Ehhez kapcsolódik az a tendencia, amelyben az EU a migránsok érdekeivel szembe helyezi például az európai életmód védelmére,¹⁵² vagy az európai politika vészhelyzeti állapotára hivatkozva saját és tagállamai érdekeit.¹⁵³

A joghatóságot illetően ki kell emelni, hogy vannak nem kizárólag területi hatállyal érvényesülő jogok, mint a Genfi egyezmény 33. cikke, vagyis a *refoulement* tilalma.¹⁵⁴ E tekintetben véleményem szerint két esetben érdemes vizsgálni az EU nemzetközi felelősségét.¹⁵⁵ Elsőként, az Európai Unió nemzetközi felelőssége fennállhat akkor, ha a körülmények ismeretében segít vagy támogat harmadik országokat nemzetközi jogellenes cselekmény elkövetésében, vagy, ha annak tudatában nyújt anyagi támogatást harmadik országnak, hogy az a támogatás segítségével emberi jogokat sért.¹⁵⁶ Szűkebb körben az Európai Unió felelőssége személyes joghatóság

¹⁵⁰ Hathaway, James C. - Gammeltoft-Hansen, Thomas: Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. U of Michigan Law & Econ Research Paper No. 14-016, August 1, 2014. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2479511>. 6. o. *Nota bene*: Az új generációs *non-entrée* politikák a tanulmány 20-28. oldalai alapján a politikai együttműködés – elsősorban gazdasági és befektetési együttműködés cserébe az érkezők elrettentéséért - , pénzügyi ösztönzés, felszerelés és képzés biztosítása, a célország tisztviselőivel közös vagy megosztott végrehajtás a partnerországban – a görög-török határon állomásoznak például „európai” tisztviselők is – , valamint a célország vagy nemzetközi ügynökségek – mint a Frontex – általi végrehajtás a partnerország területén.

¹⁵¹ Uo. 7. o.

¹⁵² Promoting our European way of life. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life_en. (2024. 12. 07.)

¹⁵³ Xanthopoulos: i. m. 115. o.

¹⁵⁴ A Hathaway - Gammeltoft-Hansen: i. m. 30. oldal 95. lábjegyzete idézi: Hathaway, James C.: The Rights of Refugees Under International Law. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. monográfiájának 160-171. oldalait, ahol Hathaway rögzíti a migrációs és menekültügyi „alapjogokat”, amelyek: a megkülönböztetés tilalma (3. cikk), az ingó- és ingatlan tulajdon (13. cikk), a bírósághoz fordulás joga (16. cikk 1. bekezdés), az elosztás (20. cikk), a közoktatás (22. cikk), a pénzügyi terhek (29. cikk) és a honosításhoz való jog (34. cikk).

¹⁵⁵ Molnár Tamás felveti (Vara, Juan Santos – Andrade, Paula García – Molnár, Tamás (szerk.): The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values: Reconciling the Irreconcilable? An Introduction to the Special Section. European Papers Vol. 8, 2023, No 2. doi: 10.15166/2499-8249/693. 904. o., hogy valójában nem tagállami felelősségről lehet-e szó, hiszen a tagállamok maguk azok, akik extraterritoriális jelleggel végrehajtják az uniós jogot.

¹⁵⁶ Cantor et al.: i. m. 131. o. *Nota bene*: a területi joghatóságon alapuló felelősség kiterjesztése önmagában kisebb eséllyel adhat okot a nemzetközi felelősség megállapítására, ugyanis a harmadik országok hajtják végre a *non-entrée* gyakorlatokat. Meg kell viszont említeni, hogy a joghatóság fogalma fejlődésben van a nemzetközi és az európai (itt elsősorban az EJEB) bíraskodása előtt. (Hathaway - Gammeltoft-Hansen: i. m. 32-34. o., illetve uo. idézi: Al-Skeini and Others v. United Kingdom. app. no. 55721/07. (ECHR, 7 July 2011). A dolgozat részleteiben nem foglalkozik bilaterális megállapodásokkal, ugyanakkor szükséges utalni az Olaszország-Albánia, és az Egyesült Királyság-Ruanda megállapodásokra, amelyekben előbbi országok az utóbbiak területén belül folytatják le a menedékjogi eljárást. (A két megállapodásról bővebben lásd például Nicolosi, Salvatore Fabio: Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law. Netherlands International Law Review (2024) 71. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00253-9>. 7-9. o.)

esetén is vizsgálható, ha a hatóságok közötti kooperáció keretében európai tisztviselők határozzák meg a harmadik ország hatóságai számára a feladatok végrehajtásának módját (irányítás és ellenőrzés)¹⁵⁷ a jellemzően államhatalom által gyakorolt közhatalmi funkciókban, oly módon, hogy a tisztviselőknek betudható a közhatalom gyakorlásából eredő jogsértés.¹⁵⁸ Úgy gondolom az első eset célravezetőbb lehet az EU vonatkozásában abban a tekintetben, hogy nem kell joghatóságot vizsgálni, hanem csak a nyújtott támogatást és a tudatot az emberi jogok megsértésére vonatkozóan.¹⁵⁹

IV. Javaslatok

Noha az Európai Unió elkötelezett az emberi jogok érvényre juttatása mellett, a megkötött externalizációs megállapodásokban benne rejlik a jogsértések veszélye.¹⁶⁰ A nemzetközi felelősség vizsgálata mellett fontos megjegyezni, hogy a migránsok számára egyáltalán nem (vagy csak rendkívüli nehézségek árán) hozzáférhető például az államok felelősségét vizsgáló fórumokhoz fordulás,¹⁶¹ tehát nem lehet a nemzetközi felelősség megállapítására hivatkozva feloldani az emberi sorsok alakulását. Okkal feltételezhető, hogy az Európai Unió felelőssége

¹⁵⁷ *Hathaway - Gammeltoft-Hansen*: i. m. 41. o. *Nota bene*: Az Európai Uniónak néhány Nyugat-Balkáni országgal (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Észak-Macedónia és Szerbia) vannak a Frontex tisztviselőivel közös határvédelmi feladatok végzésére vonatkozó megállapodásai. (*Xanthopoulou*: i.m. 133-134. o.)

¹⁵⁸ *Al-Skeini and Others v. United Kingdom* ügy, 135. bekezdés *Nota bene*: akkor is fennállhat EU tisztviselők felelőssége, ha a harmadik ország hatósága a tisztviselő irányítása és ellenőrzése alatt hajt végre egy jogellenes cselekményt vagy ha e körben az EU tisztviselők tényleges ellenőrzést tartanak fent adott hatóság felett. (*Hathaway - Gammeltoft-Hansen*: i. m. 43-44. o. idézi: *Crawford, James: State Responsibility: The General Part*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. 126-32., 146-61., és 422-34. oldalait.)

¹⁵⁹ *A Hathaway - Gammeltoft-Hansen*: i. m. 53-61. oldal foglalkozik a Nemzetközi Jogi Bizottság által elfogadott államfelelősségi tervezet (Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001. (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. (2024. 10. 19.)) 16. cikkével, amely cikk a „nemzetközi jogellenes cselekmény elkövetéséhez nyújtott segítség vagy támogatás” nevet viseli. Jelentősége az, hogy az Európa Tanács Velencei Bizottsága a 16. cikket alkalmazandónak találta egy emberi jogokat sértő ügyre adott véleményében európai államokra vonatkozóan is, ugyanis azok hozzájárultak az emberi jogok megsértéséhez. (Opinion on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoner. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 363 / 2005, 17 March 2006. 45. bekezdés) *Nota bene*: A tervezethez fűzött kommentár konkretizálja, hogy anyagi támogatás is elegendő lehet a felelősség megállapításához. Ilyenkor egyrészt a támogatást nyújtó állam tudomását kell a jogellenes magatartás elkövetése kapcsán megvizsgálni, másrészt az ennek elősegítésére vonatkozó szándékot. (A 16. cikkhez fűzött kommentár (9) bekezdése)

¹⁶⁰ A következő cikk minden Európai Unió által kötött nemzetközi partnerségben talál emberi jogokat sértő gyakorlatokat. ECRE: EU External Partners: EU accused of funding forced deportations from Türkiye — European Commission President calls for development of ‘return hubs’ — Egypt and Tunisia reportedly reluctant to co-operate with EU on migration deals; Libya showing more ‘commitment’ — NGOs denounce Tunisia as ‘not a safe place’ for disembarking rescued people and call for end of EU-Tunisia migration co-operation — More than 300,000 people flee into Syria from Lebanon. <https://ecre.org/eu-external-partners-eu-accused-of-funding-forced-deportations-from-turkiye-%e2%80%95-european-commission-president-calls-for-development-of-return-hubs-%e2%80%95-egypt-and-tunisia-r/>. (2024. 10. 23.)

¹⁶¹ *Nicosi*: i. m. 14. o.

fennállhat,¹⁶² azonban javaslatokat kell tenni arra vonatkozóan, hogy hogyan védhetőek az emberi jogok a migráció és menekültügyi extraterritoriális dimenziójában.

Az Európai Unió felfogása az, hogy biztosítani kell a menedékjog iránti kérelem benyújtásához való jogot, de, ha egy másik „biztonságos harmadik ország” megfelelő védelmet képes nyújtani, akkor az eljárást nem kell magának lefolytatnia.¹⁶³ A biztonságos harmadik ország koncepció alapján a menedékjogi kérelmeket érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatják és a kérelmezőket egy „biztonságos” harmadik országba szállíthatják át a hatóságok.¹⁶⁴ A biztonságos harmadik ország (ahogyan az első menedék ország is) 2013/32/EU rendeletben nem utal közvetlenül az európai menekültügyi szabályok és a genfi egyezmény betartására való kötelezettségre ezekben az országokban.¹⁶⁵ Ez a szakirodalom által is megkérdőjelezett hiány, amely miatt úgy gondolom legalább azt a rendelkezést ki kell törölni a biztonságos harmadik ország rendelkezései közül, amely szerint egy országot pusztán az átutazás ténye miatt biztonságosnak minősíthetnek az EU tagállamai.¹⁶⁶ Hozzáteszem a „biztonságos származási ország”¹⁶⁷ fogalmát – amely az előző két fogalomhoz hasonlóan „megakadályozza” a menedékjogi eljárás megindításának szükségességét – az EUB már megvizsgálta.¹⁶⁸ Javaslom a többi fogalom revízióját, különös tekintettel például arra a joghézagra, amely alapján Magyarország a Szerbián átutazók kérelmeit az átutazás tényére alapozva elutasította.¹⁶⁹

Véleményem szerint az Európai Uniónak az emberi jogok érvényesülésére vonatkozó biztosítékoktól kell függővé tennie partnerségeit. A HRW tanulmány meghatároz hat feltételt az emberi jogok biztosítására az EU partnerországaiban.¹⁷⁰ Véleményem szerint az Európai

¹⁶² vö. Nemzetközi Jogi Bizottság által elfogadott államfelelősségi Tervezet, 16. cikk és a Velencei Bizottság 363 / 2005 véleménye.

¹⁶³ Goldner Lang, Iris – Nagy, Boldizsár: External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement. European Constitutional Law Review 17, no. 3 (2021). <https://doi.org/10.1017/S1574019621000249>. 447. o.

¹⁶⁴ Osso, Berfin Nur: Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization. International Journal of Refugee Law, Volume 35, Issue 3, October 2023. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eead028>. 273. o.

¹⁶⁵ Goldner Lang – Nagy: i. m. 462. o.

¹⁶⁶ Uo. 463. o.

¹⁶⁷ „Egy ország akkor tekinthető biztonságos származási országnak, ha a jogi helyzete és a demokratikus rendszerben való jogalkalmazás helyzete és az általános politikai körülmények alapján kimutatható, hogy általában és következetesen nem tapasztalható a 2011/95/EU irányelv 9. cikkében meghatározott üldöztetés; nem alkalmaznak kínzást, sem kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést.” 2013/32/EU irányelv I. melléklet.

¹⁶⁸ Case C-406/22. CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky. (EU:C:2024:841). Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 October 2024.

¹⁶⁹ Goldner Lang – Nagy: i. m. 86. lábjegyzet.

¹⁷⁰ HRW: i. m. (2016) Part IV: Recommendations for Promoting Government Migration Policies Protective of Human Rights To The European Union. A hat feltétel: az 1951-es Genfi egyezményvel azonos jogállás a nemzeti jogrendszerben, tiltás a migránsok fegyveres konfliktus sújtotta országba küldésére vonatkozóan, a menekültek

Uniónak meglévő megállapodásait felül kell vizsgálnia meglévő megállapodásait e feltételek mentén, valamint új megállapodások megkötése esetén ezeknek a feltételeknek az érvényesülése prioritást kell élvezzen. Kiemelendő, ahogyan a HRW tanulmány javaslatai között is szerepel, hogy minden olyan gyakorlatot tiltani kell, amely a menedékkérőket olyan helyre küldi, ahol emberi jogaik megsértését komoly veszély fenyegetné.¹⁷¹ Ennek biztosítása érdekében javaslom a nemzetközi partnerségek felülvizsgálatát az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése és az EUMSZ 263. cikke alapján. Úgy gondolom a jogvédelmi garanciát az biztosíthatná leghatékonyabban, ha az Európai Unió Bírósága megvizsgálná a megállapodások tartalmát és az azokra épülő együttműködést a harmadik országokkal, az Uniót a saját primer jogában létező kötelező alapjogi és egyéb kötelezettségei fényében.

Az Európai Uniónak törekednie kell az elszámoltathatóság javítására. Azzal, hogy a partnerségek informálisan kötettek (puszta politikai megállapodások) az EUB nem vizsgálhatja a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét a megállapodásoknak, emellett az intézmények közötti demokratikus ellenőrzés sem biztosított.¹⁷² Az Európai Parlament – amely az emberi jogok érvényesülésében fontos aktor lehetne¹⁷³ – nem játszott szerepet a megállapodások megkötésében, szemben például a visszafogadási megállapodásokkal, amelyeket a Parlament jóváhagyásával kötött az EU.¹⁷⁴ Az Európai Parlament 2021-ben hivatalos állásfoglalásában jelezte az Európai Uniónak, hogy az emberi jogokat a nemzetközi joggal összhangban a területen kívüli fellépése – különösen megállapodásai – során ugyanúgy tiszteletben kell tartania.¹⁷⁵ A Bizottságnak a migrációval kapcsolatos új partnerségei végrehajtása során szisztematikusan és nyilvánosan kell értékelnie az emberi jogokra gyakorolt hatást.¹⁷⁶ Ennek a legmegfelelőbb módja véleményem szerint az, ha jogi kötőerővel bíró nemzetközi

(valamint az átmeneti védelemben részesülők) hozzáférése a munkaerőpiachoz, az egészségügyhöz és az oktatáshoz, a menedékkérők – különösen a gyerekek – fogva tartásától való tartózkodás és a *refoulement* tilalmának tiszteletben tartása.

¹⁷¹ HRW: i. m. (2016) Part IV: Recommendations for Promoting Government Migration Policies Protective of Human Rights To The European Union.

¹⁷² Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés g) pontja a formális partnerségek megkötését az Európai Parlament és a Tanács hatáskörébe utalja.

¹⁷³ Érdemes például a 2023. október 4-ei strasbourgi plenáris vitát meghallgatni, amely: „*A menekültügyi és migrációs csomag gyors elfogadásának szükségessége*” címmel a Paktum emberi jogi kérdéseit vitatta. A parázs vitáról készült jegyzőkönyv elérhető itt: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-10-04-ITM-003_HU.html. (2024. 10. 20.)

¹⁷⁴ Strik, Tineke – Robbesom, Ruben: Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control. Netherlands International Law Review (2024) 71. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00251-x>. 203. o.

¹⁷⁵ Az Európai Parlament 2021. május 19-i állásfoglalása az emberi jogok védelméről és az EU külső migrációs politikájáról (2020/2116(INI)), 1-4. bekezdés

¹⁷⁶ uo. 4-5. bekezdés

szerződéseket hoznak létre, ezzel lehetőséget biztosítva az EUB-nak, hogy megvizsgálja az EUMSZ-ben foglalt jogköre alapján a szerződésekkel való összhangot.¹⁷⁷

Úgy gondolom, hogy különös jelentőséggel bírna a jogsértések megelőzésében, ha az Európai Bizottság a megállapodások vonatkozásában a mellőzött¹⁷⁸ emberi jogi hatásvizsgálatot minden partnerség kapcsán elvégezné.¹⁷⁹ A hatásvizsgálat mellett fontosnak tartom (összhangban az EP idézett állásfoglalásával) nyomon követési, értékelési és elszámoltatási mechanizmusok egységes, rendszeres és szisztematikus kidolgozását a lehetséges jogsértések nyomon követésére.¹⁸⁰ Az EP javaslatot tett a független szakértőkből álló Európai Unió Alapjogi Ügynökségének bevonására az együttműködéseket érintő kockázatok értékelésére, valamint felhívta a Bizottságot a megállapodások végrehajtásáról szóló időszakos jelentések készítésére.¹⁸¹ Úgy gondolom, mindezen rendelkezések az emberi jogok érvényesülését szolgálnák.

V. Következtetések

A menedékkérők jogai kikerültek a figyelem középpontjából, úgy tűnik, mintha az érkezők és jogaik láthatatlanná váltak volna az externalizációs politikák végrehajtása során. Kialakulóban van egy olyan gyakorlat a kontinentális európai jogrendszerekben, amelyben akár legitim erőszak is alkalmazható a határsértőkkel szemben vétkes magatartásuk esetén.¹⁸² Meg kell jegyezni azonban, hogy az Európai Uniónak saját polgárai, gazdasága és védelme érdekében tett lépései a határsértések ellen nem alaptalanok. Spanyolország, ahogy minden Uniós ország bejutást biztosít a területére, ahol a menedékkérelem lefolytatása után a valós segítségre szoruló menekülteket befogadja. Azt azonban nem kell tőrníe az Európai Uniónak, hogy az irreguláris útvonalakon az embercsempészek nyeréskedjenek emberi életek kockáztatásával. Ennélfogva a megállapodások véleményem szerint jó irányt mutatnak a migráció és menekültügy

¹⁷⁷ Hozzáteszem, *Strik és Robbesom* (i. m. 213-214. o.) felvillantják annak a lehetőségét, hogy a partnerségi megállapodásokat (a szerzők konkrétan az EU-Tunézia memorandumot vizsgálják) jogellenesnek nyilvánítsák, ha azok az EP jogalkotási hatáskörének – mint például a megegyezésekben szereplő visszafogadás vagy a vízumok – akadályoztatásával jöttek létre.

¹⁷⁸ vö. SI/5/2023/MHZ ombudsmani vizsgálat.

¹⁷⁹ A hatásvizsgálatok célja a megoldandó probléma azonosítása és leírása, valamint a várt eredmények nyomon követése és értékelése. (European Commission: Better Regulation Guidelines. Brussels, SWD(2021) 305 final. 3.4. Impact assessment.)

¹⁸⁰ 2020/2116(INI), 7. bekezdés

¹⁸¹ uo. 10-11. bekezdés

¹⁸² *Xanthopoulou*: i. m. 126. o. idézi: *Case of N.D. and N.T. v. Spain*, app. no. 8675/15 and 8697/15. (ECHR, 13 February 2020). *Nota bene*: az ügyben határsértők vétkes magatartása miatt legitimálta a pushbacket az EJEB. (*Case of N.D. and N.T. v. Spain*, 200. pont) Az ügy 24. pontja mutatja be, hogy a vádlottak illegális határátmászási kísérletet tettek, amely miatt kiutasították őket Spanyolországból. *Nota bene*: az (EU) 2024/1356 rendelet éppen a határokat engedély nélkül átlépő személyekre vezet be új szabályokat az „előszűrés” bevezetésével.

externalizálásával, amely ugyanakkor nem mehet az emberi jogok érvényesülésének rovására.¹⁸³ Javaslom tehát egy szigorú, de következetes és átlátható migrációs politika kialakítását olyan nemzetközi partnerekkel, akik elfogadják és *teljesítik* a Genfi egyezményben foglaltakat. Továbbá javaslom a partnerségek nemzetközi szerződési formában való megkötését, ezzel intézményi garanciák (vö. Európai Parlament és az Európai Unió Bíróságára vonatkozó hatáskörök), illetve emberi jogi garanciák (vö. hatásvizsgálat, időszakos jelentések) effektív érvényesítését.

¹⁸³ Ezt erősíti meg a Case of M.K. and Others v. Poland, app. no. 40503/17, 42902/17 and 43643/17. (ECHR, 23 July 2020), amelyben az EJEK azt a megállapítást tette, hogy a menedékkérő anélkül, hogy bizonyos lenne, hogy a harmadik ország a menedékjogi eljárást a *refoulement* tilalmának elvének tiszteletben tartásával lefolytatja, addig nem szállítható harmadik országba. (172-173. pontok). *Goldner Lang – Nagy*: i. m. 458. oldalán ezt az N.D. and N.T. ügygel párhuzamba állítva a menedékkérők magatartása közötti különbség alapján a kiutasítást befolyásoló tényezőnek tekinti.

VI. Irodalomjegyzék

VI.1. Bibliográfia

VI.1.1. Könyvek, monográfiák

Crawford, James: State Responsibility: The General Part. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

Hathaway, James C.: The Rights of Refugees Under International Law. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Hathaway, James C. - *Gammeltoft-Hansen*, Thomas: Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. U of Michigan Law & Econ Research Paper No. 14-016, August 1, 2014. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2479511>.

VI.1.2. Folyóiratcikkek, tanulmányok

Andrade, García Paula: EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm? EU Migration Law Blog, 8 december 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/eu-cooperation-on-migration-with-partner-countries-within-the-new-pact-new-instruments-for-a-new-paradigm/>.

Angenendt, Steffen - *Biehler*, Nadine - *Bossong*, Raphael – *Kipp*, David – *Koch*, Anne: The Externalisation of European Refugee Protection, A Legal, Practical and Political Assessment of Current Proposals. No.13 March 2024.

Antil, Alain - *Bertossi*, Christophe – *Magnani*, Victor – *Tardis*, Matthieu: Migrations: logiques africaines. politique étrangère 1:2016. 11-23. o.

Arribas, Gloria Fernández: The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem. European Papers Vol. 1, 2016, No 3, doi: 10.15166/2499-8249/80. 1097-1104. o.

Cantor, David et al.: Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law. International Journal of Refugee Law, Volume 34, Issue 1, March 2022. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac023>. 120–156. o.

Davio, Victor – *Muir*, Elise: Dialogue on the Way the CJEU Uses ECHR Case Law. European Papers Vol. 8, 2023, No 1, doi: 10.15166/2499-8249/653. 317-322. o.

d'Humières, Victoire: La coopération Union européenne/Afrique : l'externalisation des politiques migratoires européennes. Question d'Europe n°472 30 Avril 2018.

European Commission (DG Migration and Home Affairs): Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report. Brussels, 18 March 2016. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_-_executive_summary_en.pdf.

Feith Tan, Nikolas: Conceptualising Externalisation: Still Fit for Purpose? Forced Migration Review, November 2021, Issue 68, 8-9. o.

Fitzgerald, David Scott: Remote Control of Migration: Theorising Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2019, 46 (1). doi:10.1080/1369183X.2020.1680115. 4–22. o.

Goldner Lang, Iris – *Nagy*, Boldizsár: External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement.. *European Constitutional Law Review* 17, no. 3 (2021). <https://doi.org/10.1017/S1574019621000249>. 442–470. o.

HRW: The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. Introduction. <https://www.hrw.org/news/2016/12/06/impact-externalization-migration-controls-rights-asylum-seekers-and-other-migrants>.

HRW: Libya: Nightmarish Detention for Migrants, Asylum Seekers. <https://www.hrw.org/news/2019/01/21/libya-nightmarish-detention-migrants-asylum-seekers>.

HRW: Human Rights Watch Submission to the Special Rapporteur's Report on Pushback Practices and Their Impact on the Human Rights of Migrants. <https://www.hrw.org/news/2021/02/01/human-rights-watch-submission-special-rapporteurs-report-pushback-practices-and>.

HRW: Joint Statement: Tunisia is Not a Place of Safety for People Rescued at Sea. <https://www.hrw.org/news/2024/10/04/joint-statement-tunisia-not-place-safety-people-rescued-sea>.

HRW: World Report 2024. <https://www.hrw.org/world-report/2024>.

Nagy, Boldizsár: Magyarország bírái előtt. Menekültügyek az Emberi Jogok Európai Bíróságán, az Európai Unió Bíróságán és más fórumokon. https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/AJT_2019_04_09_Nagy.pdf.

Nicolosi, Salvatore Fabio: Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law. Netherlands International Law Review (2024) 71. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00253-9>. 1-20. o.

Osso, Berfin Nur: Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: Borders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization. International Journal of Refugee Law, Volume 35, Issue 3, October 2023. <https://doi.org/10.1093/ijrl/ead028>. 272–303. o.

Raach, Fatma and Sha'ath, Hiba: Tunisia-EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment. in: Nunez, Carrera Sergio – Karageorgiou, Eleni – Ovacik, Gamze – Tan, Feith Nikolas (szerk.): Global Asylum Governance and the European Union's Role Rights and Responsibility in the Implementation of the United Nations Global Compact on Refugees. International Perspectives on Migration Volume 18. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-74866-0>. 219-232. o.

Strik, Tineke – Robbesom, Ruben: Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control. Netherlands International Law Review (2024) 71. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00251-x>. 199-225. o.

Ulusoy, Orçun – Yigit-Aksu, Özgenur – Ineli-Ciger, Meltem – Ovacik, Gamze: Cooperation for Containment: An Analysis of the EU-Türkiye Arrangements in the Field of Migration. in: Nunez, Carrera Sergio – Karageorgiou, Eleni – Ovacik, Gamze – Tan, Feith Nikolas (szerk.): Global Asylum Governance and the European Union's Role Rights and Responsibility in the Implementation of the United Nations Global Compact on Refugees. International Perspectives on Migration Volume 18. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-74866-0>. 233-255. o.

Valenta, Marko - Jakobsen, Jo - Župarić-Iljić, Drago – Halilovich, Hariz: Syrian Refugee Migration, Transitions in Migrant Statuses and Future Scenarios of Syrian Mobility. Refugee Survey Quarterly, Volume 39, Issue 2, June 2020, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa002>. 153–176. o.

Vara, Juan Santos – Andrade, Paula García – Molnár, Tamás (szerk.): The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values: Reconciling the Irreconcilable? An Introduction to the Special Section. European Papers Vol. 8, 2023, No 2. doi: 10.15166/2499-8249/693. 901-904. o.

Xanthopoulou, Ermioni: Mapping EU Externalisation Devices through a Critical Eye. European Journal of Migration and Law 26 (2024), doi:10.1163/15718166-12340170. 108–135. o.

VI.2. Szerződések és jogszabályok (tervezetek), közlemények, ítéletek jegyzéke

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hng.pdf.

HL L 179., 1998. Az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezménye.

1985-ös Schengeni Megállapodás (Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. (Magyar változat: *Hivatalos Lap L 239* , 22/09/2000 o. 0013 – 0018)

Schengeni Egyezmény (Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. (Magyar változat: *Hivatalos Lap L 239* , 22/09/2000 o. 0019 – 0062)

1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

Opinion on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoner. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 363 / 2005, 17 March 2006.

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

Al-Skeini and Others v. United Kingdom. app. no. 55721/07. (ECHR, 7 July 2011)

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés. COM(2011) 743 végleges.

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás).

Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC] - 27765/09 (23 February 2012).

Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. *HL 2012 C 326.*

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. *HL 2012 C 326.*

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. *HL 2012 C 326.*

Othman (Abu Qatada) v UK, app. no. 8139/09 (ECHR, 17 January 2012).

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás).

Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás).

EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18.
<https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities. <https://www.consilium.europa.eu/media/24224/st03001en16docx.pdf>.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Méltó élet: a segélyfüggőségtől az önellátásig Kényszervándorlás és fejlesztés COM(2016) 234 final.

A Bizottság Közleménye Az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új partnerségi keret létrehozásáról COM(2016) 385 final.

Order of the General Court of 28 February 2017 — NF v European Council (Case T-192/16)

Order of the General Court of 28 February 2017 — NG v European Council (Case T-193/16)

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról COM(2020) 609 final.

Case of N.D. and N.T. v. Spain, app. no. 8675/15 and 8697/15. (ECHR, 13 February 2020).

European Commission: Better Regulation Guidelines. Brussels, SWD(2021) 305 final.

Shahzad kontra Magyarország, app. no. 12625/17, (EJEB, 08/07/2021).

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A migráncsempészás elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025). COM(2021) 591 final.

Az Európai Parlament 2021. május 19-i állásfoglalása az emberi jogok védelméről és az EU külső migrációs politikájáról (2020/2116(INI)).

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/947 rendelete (2021. június 9.) a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) létrehozásáról, a 466/2014/EU határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az (EU) 2017/1601 rendelet és a 480/2009/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1883 irányelve (2021. október 20.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való beutazásának és tartózkodásának feltételeiről és a 2009/50/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Strategic initiative SI/5/2023/MHZ on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding.

Reply of the European Commission to the questions from the European Ombudsman - Strategic initiative SI/5/2023/MHZ on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding.

Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre: l'Union européenne, représentée par la Commission européenne, ci-après individuellement dénommée l' «UE», , et la République tunisienne, ci-après dénommée individuellement «la Tunisie» ci-après dénommés conjointement les «parties».

Déclaration conjointe établissant un partenariat sur les migrations entre la République islamique de Mauritanie et l'Union Européenne.

Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1356 rendelete (2024. május 14.) a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről, valamint

a 767/2008/EK, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/817 rendelet módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1351 rendelete (2024. május 14.) a menekültügy és a migráció kezeléséről, az (EU) 2021/1147 és az (EU) 2021/1060 rendelet módosításáról, valamint a 604/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról.

Case C-406/22. CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky. (EU:C:2024:841). Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 October 2024.