

Mohay Ágoston

adjunktus (PTE ÁJK), az ÓNSZ elnöke

Nemzetközi jogi standardok az uniós menekültügyben³⁵⁶

A 2015-ös év az Európai Unió történetében eleddig nem látott intenzitású migrációs és menekültügyi kihívásokat hozott magával. A menekültügyre vonatkozó jogi szabályozás háromszintű rendszerben létezik Európában: nemzetközi jogi, uniós jogi, és tagállami jogszabályok egyaránt vonatkoznak rá, és e szabályozási rétegek metszéspontjaiban ellentmondásos helyzetek is előállhatnak. E tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a menekültjogra vonatkozó egyes nemzetközi jogi és uniós szabályai milyen viszonyban – netán kölcsönhatásban – állnak egymással.

1. A menekültügy uniós jogi szabályozása

Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének – azaz a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításának – egyik legtöbbször tárgyalt és vitatott eleme a menekültügy. A menekültügyi szabályozásra is igaz az, ami az egész szakpolitikára: az Unió eredendően nem „önmagáért való” módon, hanem a közös piac/belső piac megvalósításához és működtetéséhez szükséges területként fogott hozzá közös szabályok kialakításához.³⁵⁷

A kormányközi szinten induló, majd szupranacionálissá alakított uniós menekültügy az 1951-es genfi egyezmény menekült-definíciójából indul ki: az egyezmény és az uniós szabályozás összekapcsolását maga az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (1) bekezdése végzi el, kimondva, hogy az uniós menekültügynek összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. évi genfi egyezményvel és annak 1967-ben elfogadott jegyzőkönyvével, valamint az „egyéb vonatkozó szerződésekkel.” A 78. cikk ezen túlmenően meghatározza az Unió által szabályozandó területeket, jogalapot biztosítva szekunder normák elfogadásához (beleértve átmeneti intézkedéseket is) [(2)-(3) bek.]. A menekültügy kérdése természetesen összefüggésben van a migrációs joggal és a határellenőrzésre és vízumokra vonatkozó szabályokkal (EUMSZ. 79. cikk).

Az Unió célja a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) kialakítása, amely szabályrendszer a menekültügyi eljárások közös szabályaira³⁵⁸, a menedékkérők befogadásának feltételeire³⁵⁹, a nemzetközi védelemre jogosultként történő elismerésre (kvalifikációra)³⁶⁰, a

³⁵⁶ E tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. Kézirat lezárva: 2016. 01. 31.

³⁵⁷ Lásd erről *Chetail, Vincent: The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?* (2015), különösen 1-3. o. (<http://ssrn.com/abstract=2564990>)

³⁵⁸ 2013/32/EU irányelv a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról [HL 2013 L 180]

³⁵⁹ 2013/33/EU irányelv a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról [HL 2013 L 180]

³⁶⁰ 2011/95/EU irányelv 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 [HL 2011 L 337]

menedékkérelem elbírálására vonatkozó tagállam meghatározására³⁶¹, és a menedékkérők azonosítására vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az EU 2010-ben döntött továbbá a Menekültügyi Támogatási Hivatal (EMTH) felállításáról, melynek feladata a tagállamok közötti menekültügyi együttműködés elősegítése, azon tagállamok támogatása, amelyek „menekültügyi és befogadási rendszereire különösen nagy nyomás nehezedik”, valamint a KEMR végrehajtásának javítása.³⁶² Említést kell még tenni az ún. átmeneti védelem biztosításának lehetőségéről szóló irányelvről, amelyet ugyanakkor a gyakorlatban még sohasem alkalmaztak.³⁶³

A fennálló jogi keretek kapcsán a gyakorlatban számos jogi felmerült már, többnyire emberi jog/alapjogi ill. adatvédelmi szempontból, a 2015-ös migrációs és menekültügyi válság – valamint az arra adandó uniós válaszok – pedig további kérdéseket vetettek fel. Az alábbiakban három olyan kérdést vizsgálok, amelyek vonatkozásában a nemzetközi jog és az uniós jog viszonya is releváns: az ún. dublini rendeletet érintő egyes alapjogi vonatkozásokat, a biztonságos származási országok kijelölését, illetve az EUNAVFOR MED művelet megvalósítását.

2. Dublini rendelet kontra emberi jogok?

Az EU a dublini rendeletet azért alkotta meg, hogy egyértelmű szabályok alapján lehessen meghatározni, hogy egy adott nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért melyik tagállam felelős, megelőzve az „asylum-shopping” jelenséget is. A szabályrendszert eredetileg az 1990-ben kötött dublini egyezményben³⁶⁴ fektették le, amelyet a 2003-ban elfogadott dublini rendelet követett („Dublin II”)³⁶⁵ – utóbbira a Maastrichti, ill. az Amszterdami Szerződés által a primer jogban véghezvitt változtatásoknak köszönhetően keletkezett jogalkotási felhatalmazása az Európai Közösségnek. A Lisszaboni Szerződés, amely az egész bel- és igazságügyi együttműködést szupranacionális szintre emelte, változtatott a menekültügyi szabályok jogalapján és a jogalkotási szabályokon is: immáron a Tanács és a Parlament főszabály szerint rendes jogalkotási eljárásban fogadhatja el többek között a menekültügyi szabályokat is. (A Lisszabon előtti közjogi keretek között 2003-ban a Tanács alkotta meg a vonatkozó dublini

³⁶¹ 604/2013/EU rendelet a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról [HL 2013 L 180]

³⁶² 439/2010/EU rendelet az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról [HL 2010 L 132]

³⁶³ 2001/55/EK irányelv a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről [HL 2011 L 212]. Az irányelvről és annak nem alkalmazásáról lásd *Ineli-Ciger, Meltem: The Missing Piece in the European Agenda on Migration: the Temporary Protection Directive*. EU Law Analysis 16 November 2015 (<http://eulawanalysis.blogspot.hu/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html>)

³⁶⁴ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (1990) [HL 1997 C 254]

³⁶⁵ 343/2003/EK rendelet egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról [HL 2003 L 50]

rendeletet, a Parlamenttel csak konzultálni volt szükséges. A Tanács korábbi döntését követően azonban már e szabályok elfogadása is az együtdöntési eljárás – a rendes jogalkotás „előfutára” – keretében történhetett volna.³⁶⁶) A Bizottság már 2008-ban javaslatot tett a rendelet felülvizsgálatára.³⁶⁷ A felülvizsgált dublini rendelet szabályainak kialakítására hatással voltak bírói döntések is, amelyek rávilágítottak a rendszer egyes problémáira.

2009-ben került az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé az M. S. S. ügy³⁶⁸, amelynek tényállása szerint M. S. S.-t, egy afgán állampolgárságú menedékkérőt, Belgium a dublini rendelet alapján átszállította Görögországba, a görög menekültügyi rendszer emberi jogi hiányosságaira tekintet nélkül. A kérelmező Törökországból érkezett Görögországba 2008-ban, ahol őrizetbe vették, majd szabadon engedésekor felszólították az EU elhagyására. Innen Belgiumba távozott, ahol menedékjogi kérelmet nyújtott be. A belga hatóságok az EURODAC adatbázis segítségével megállapították, hogy M. S. S. Görögországon keresztül érkezett az EU-ba, és a dublini rendelet alapján megkeresték Görögországot – a görög hatóságok a két hónapos határidőn belül nem reagáltak, ennek lejártaival a belga hatóságok vélelmezték, hogy Görögország elfogadta a felelősséget, és rendelkeztek a férfi visszaszállításáról. A belső jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az EJEB elé benyújtott keresetében M. S. S. az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 2., 3. és 13. cikkeinek sérelmére hivatkozott. Az EJEB (egyebek mellett) megállapította, hogy Belgium megsértette az Egyezményben foglalt kötelezettségeit, konkrétan az EJEE 3. cikkét azáltal, hogy átadta Görögországnak a kérelmezőt: egyfelől ugyanis a görög menekültügyi rendszerben olyan fogva tartási és létfeltételek álltak fenn, amelyek megalázó bánásmódot eredményeztek; másfelől arra sem volt garancia, hogy a görög hatóságok szabályszerűen megvizsgálják M. S. S. menedékjogi kérelmét. Az Egyezmény megsértését Görögország részéről is megállapította az EJEB.³⁶⁹

Az M. S. S. ítélet általában véve az EJEE és az uniós jog viszonya, és az EU EJEE alapján történő felelősségre vonhatósága szempontjából is releváns, mivel végigkövethető rajta az EJEB uniós joggal kapcsolatos gondolatmaga. A vizsgált kérdéskörünk szempontjából Belgium felelőssége érdekes, amely állam a görög menekültügyi rendszer emberi jogi hiányosságai ellenére átadta a menedékkérőt, egy uniós jogszabályt alkalmazva. Az EJEB pedig megvizsgálta egy EU tagállam felelősségét az EJEE potenciális megsértése kapcsán, uniós jogilag releváns kérdésben. Az ügyben szekunder uniós jog alkalmazására került sor: a dublini rendeletet alkalmazta Belgium. A rendelet közvetlenül alkalmazandó, minden elemében kötelező jellegű jogforrás, amelyet a tagállamok alkalmazni kötelesek. Az EJEB gyakorlata

³⁶⁶ Lásd az Európai Közösséget létrehozó szerződés 63. cikk 1. a) pontját és a 67. cikk (1) és (5) bekezdését. [HL 2006 C 321E]

³⁶⁷ COM (2008) 820

³⁶⁸ M. S. S. v. Belgium and Greece (application no. 30696/09)

³⁶⁹ Az M. S. S. ítélet óta hasonló tényállásokkal többször szembesülve az EJEB mindig részletesen vizsgálja a konkrét körülményeket. Nem állapított meg például rendszerszintű problémákat az olasz vagy a holland menekültügyi rendszer kapcsán (Mohammed Hussein v. the Netherlands and Italy, application no. 27725/10). A Mohammed v. Austria ügyben (application no. 2283/12) ugyan kimondta az EJEE 13. és 3. cikkének sérelmét Ausztria részéről (mivel dublini átadása tekintetében nem tulajdonítottak felfüggesztő hatályt annak, hogy egy második menedékkérelmet is benyújtott Ausztriában, miközben fennállt annak a lehetősége, hogy Magyarországra vonatkozó, embertelen bánásmódra hivatkozó állításai potenciálisan megállnak), de megállapította, hogy a kérelmező Magyarországra szállítása nem eredményezte emberi jogai megsértését.

szerint ugyanakkor szekunder uniós jogi aktusokért az uniós tagállamok akkor lehetnek felelősek az EJEE alapján, amennyiben az uniós jogi aktus biztosít számukra diszkrecionális jogkört az uniós jogi kötelezettség teljesítése során. Az EJEB szerint Belgiumnak volt mozgástere, mivel a dublini rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján az uniós tagállam megvizsgálhatja a harmadik ország állampolgára által hozzá benyújtott menedékjog iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős (ez az ún. szuverenitási klauzula) – Belgium tehát dönthetett volna úgy, hogy nem szállítja át M. S. S.-t Görögországba.³⁷⁰

Az EJEB ítéletét követően az Európai Unió Bírósága elé is került egy hasonló tényállású ügy, előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Az N. S. és M. E. ügyben is afgán menedékkérőkről volt szó, az érintett tagállamok pedig az Egyesült Királyság és Görögország, egy olyan helyzetben, ahol az Egyesült Királyság a dublini rendeletet alkalmazva a menedékkérők Görögországnak történő átadásáról döntött. Az EJEB ítéletét kifejezetten megemlítve³⁷¹ az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy az uniós menekültügyi szabályozás alapja az, hogy alapvetően minden tagállam megfelel az Alapjogi Charta, az 1951-es Genfi Egyezmény és az EJEE követelményeinek – azonban e vélelem megdönthető. Így fennállhat olyan helyzet, amelyben a menedékkérő valamely tagállamnak történő átadása esetén alapvető jogaikkal összeegyeztethetetlen bánásmódnak lesz kitéve.³⁷² A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy amennyiben komolyan kell attól tartani, hogy a dublini rendelet alapján valamely menedékjogi kérelem elbírálásáért felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszeres zavarok tapasztalhatók, amelyek a Charta 4. cikke szerint értelmezett embertelen vagy megalázó bánásmódot is magukban foglalják, akkor a menedékkérők átadása összeegyeztethetetlen a Chartával.³⁷³ A Bíróság tehát a dublini átadások felfüggesztésének opcióját teremtette meg, kimondva, hogy az alapjogvédelem primer jogi kötelezettsége a tagállamokat arra kötelezi, hogy a tényállásban szereplő körülményekhez hasonló esetekben ne adják át a menedékkérőt a dublini rendelet szerint felelős tagállamnak, ha „tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező a Charta 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.”³⁷⁴

A dublini rendszert mindig is sok kritika érte, és megállapítható, hogy – noha egyik alapelve természetesen az, hogy minden menedékkérelmet meg kell vizsgálni – az államok, és nem a menedékkérők nézőpontjából valósít meg szabályozást.³⁷⁵ Az említett ítéletek is hozzájárultak ahhoz, hogy a dublini rendelet legutóbbi reformja során fokozottabb figyelmet

³⁷⁰ 339-340. pont.

³⁷¹ 88. pont

³⁷² 80-81. pont

³⁷³ 86. pont

³⁷⁴ 94. pont

³⁷⁵ *Mitsilegas, Valsamis*: The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual. Yearbook of European Law 2012/1. 334. o.

kapott az egyén helyzete: a dublini rendelet hatályos (harmadik) változata rendelkezik az őrizet lehetőségéről és korlátairól (28. cikk), az átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslat halasztó hatályának kérdéséről (27. cikk) és az N. S. és M. E. (és voltaképpen az M. S. S.) ítéletek „kodifikációjaként” arról, hogy amennyiben megalapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus hiányosságai vannak, amelyek okán a Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, a dublini eljárást lefolytató tagállam ne adja át a menedékkérőt e problematikus tagállamba [3. cikk (2) bek.].

A nemzetközi emberi jogi standardok hatást gyakoroltak tehát az uniós jogalkotásra, még ha a tagállami menekültügyi rendszerekben (potenciálisan vagy ténylegesen) jelentkező rendszerszintű problémákat ez utóbbi megoldás nem is zárja ki, de legalábbis igyekszik kezelni a problémát.

3. A biztonságos származási országok listája

A 2015-ös migrációs és menekültügyi válságra adott egyik válaszként az Európai Bizottság javaslatot tett egy közös, a biztonságos származási országokról rendelkező uniós lista elfogadására. A biztonságos származási ország koncepció a menekültügy egy sokat vitatott, ám összességében elfogadott eszköze: a fogalom lényege, hogy a biztonságosnak tekintett származási országba a menedékkérőt vissza lehet küldeni, mivel azt vélelmezi a hatóság, hogy az adott államban az adott személy biztonságban van, tekintettel az állam általános helyzetére az intézményrendszer demokratikus mivolta és az emberi jogok tiszteletben tartása szempontjából. A „biztonságosság” ugyanakkor egy megdönthető vélelem.

Az EU számára már egy ideje dilemmát jelent, hogy szükség van-e egy közös, az biztonságos származási országokat meghatározó európai listára. A korábbi menekültügyi eljárási irányelv elfogadása során a tanácsbeli tárgyalásokon – többek között az Egyesült Királyság javaslatára – felmerült, hogy a jogszabály tartalmazzon egy közös európai listát – a listára felveendő államokról azonban mintegy 18 hónapig vitáztak a tagállamok³⁷⁶, majd végül lista nem, hanem egy másodlagos jogalap került az irányelv szövegébe, amely alapján a Tanács külön aktusban határozhatta (volna) meg a biztonságos származási országokat.³⁷⁷ Az irányelv kimondta, hogy a biztonságos származási országoknak tekintendő harmadik országok közös minimumlistáját a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel fogadhatja el, ill. módosíthatja azt. A Parlament azonban megtámadta az irányelv e rendelkezését az Európai Bíróság előtt, megsemmisítési eljárás keretében, mivel érvelése szerint a közös minimumlisták elfogadásának (vagy módosításának) ugyanúgy az együttdöntési eljárás szerint kellene történnie, mint magának az irányelvnek, a Tanácsnak nincs joga új döntéshozatali eljárást kialakítani. A Bíróság kimondta,

³⁷⁶ Peers, Steve: Safe countries of origin: Assessing the new proposal. EU Law Analysis 14 September 2015 (<http://eulawanalysis.blogspot.hu/2015/09/safe-countries-of-origin-assessing-new.html>)

³⁷⁷ 2005/85/EK irányelv [HL 2005 L 326]

hogy az „intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződés állapítja meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek”, és kizárólag a Szerződés hatalmazhat fel valamely intézményt arra, hogy különleges esetekben eltérjen a Szerződésben megállapított döntéshozatali eljárásoktól. Ha egy intézmény jogosult lenne arra, hogy másodlagos jogalapokat hozzon létre, akkor az adott intézmény olyan jogalkotási hatáskörhöz jutna, amely túllép a Szerződésben előírt hatáskörökön, megsértve az intézményi egyensúly elvét.³⁷⁸

Az átdolgozott, hatályos eljárási irányelv szerint egy biztonságos származási ország állampolgára (vagy korábban abban az országban szokásos tartózkodási hellyel bíró hontalan személy) vonatkozásában az adott ország biztonságosnak tekintendő, amennyiben nem adott elő semmilyen komoly indokot arra vonatkozóan, hogy az ő egyedi körülményei szempontjából és az ország nem minősül biztonságos származási országnak.³⁷⁹ Joglapot biztosít továbbá az uniós tagállamoknak, hogy nemzeti szinten, nemzeti joguk által biztonságos származási országgá nyilvánítsanak harmadik országokat – e rendelkezésekről tájékoztatni kell az Európai Bizottságot.³⁸⁰ A biztonságossá minősítés során a tagállamoknak széleskörű információs forrásokat kell alapul venniük, különös tekintettel a más tagállamoktól, az EMTH-től, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságától (UNHCR), az Európa Tanácstól és más megfelelő nemzetközi szervezetektől származó információkra.³⁸¹ Az irányelv értelmében biztonságos származási országgá akkor minősíthető egy harmadik állam, ha a jogi helyzete és a demokratikus rendszerben való jogalkalmazás helyzete és az általános politikai körülmények alapján kimutatható, hogy általában és következetesen nem tapasztalható „üldöztetés”³⁸², nem alkalmaznak kínzást, sem kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést. Ennek megállapítása érdekében elsősorban azt kell vizsgálni, hogy az adott államban

- milyen mértékben nyújtanak védelmet üldöztetés, vagy embertelen bánásmód ellen az állam jogszabályai, és alkalmazásuk módja;
- mennyiben tartják tiszteletben az EJEE-t és/vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (PPJNE, 1966) és/vagy az ENSZ kínzás elleni egyezményét (1973),
- tiszteletben tartják-e a visszaküldés tilalmának elvét, illetőleg
- az említett jogok és szabadságok megsértése ellen hatékony jogorvoslati rendszer áll-e rendelkezésre.³⁸³

A hatályos eljárási irányelv már nem szól egy közös uniós lista elfogadásának lehetőségéről.

A biztonságos származási országgá nyilvánítás egyik legfontosabb gyakorlati következménye, hogy a biztonságos származási országból érkező személy kérelmét lehetőség

³⁷⁸ C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2008., I-3189. o.], 56-57. pont. Bővebben lásd: *Mohay Ágoston*: Az Európai Parlament részvétele az uniós jogalap-vitákban. Európai Jog 2012/6. sz. 1-14. o.

³⁷⁹ 2013/32/EU irányelv, 36. cikk

³⁸⁰ 2013/32/EU irányelv, 37. cikk. Az irányelv előírja ugyanítt, hogy rendszeresen felül kell vizsgálni a nemzeti szinten biztonságos származási országnak nyilvánított harmadik országokban fennálló helyzetet.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² Az üldöztetés fogalmát a 2011/95/EU irányelv 9. cikke határozza meg, a genfi egyezményvel összhangban.

³⁸³ 2013/32/EU irányelv, I. melléklet.

van gyorsított eljárásban vizsgálni.³⁸⁴ A nemzetközi jogi standardok szemszögéből pedig azért jelenthet potenciálisan problémát, mert a növeli a *refoulement* kockázatát. A *non-refoulement* elvét tartalmazza a genfi egyezmény, kimondva, hogy a szerződő állam nem utasíthatja ki vagy küldheti vissza 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.³⁸⁵ Más nemzetközi szerződésekben, és az EU Alapjogi Chartájában a *non-refoulement* elv implicite a kínzás, vagy embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának (PPJNE 7. cikk, EJEE 3. cikk, az ENSZ kínzás elleni egyezménye 3. cikk, Alapjogi Charta 4. cikk) extraterritoriális értelmezéseként jelenik meg. Az UNHCR álláspontja szerint továbbá az elv az általános nemzetközi jog részét képezi, szokásjogként.³⁸⁶

Természetesen a biztonságos ország vélelme megdönthető, ám egy gyorsított eljárásban fokozottabb kockázat állhat fenn menedékkérők jogainak megsértése vonatkozásában.³⁸⁷

A migrációs és menekültügyi krízisre adandó egyik válaszként a Bizottság 2015 szeptemberében javaslatot terjesztett elő a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének létrehozására vonatkozóan.³⁸⁸ A Bizottság a releváns – különösen az Európai Külügyi Szolgálat, a tagállamok, az EMTH, az Európa Tanács, az UNHCR, valamint más érintett nemzetközi szervezetek által nyújtott – információk alapján azt javasolja, hogy Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró, Szerbia és Törökország minősüljön a 2013/32/EU irányelv értelmében vett biztonságos származási országnak. A javaslat elkészítésére a Bizottság már a 2015 májusában kiadott Európai Migrációs Stratégiában is utalt³⁸⁹, a jogi aktus tervezett jogalapja a 78. cikke (2) bekezdésének d) pontja (azaz az eljárási szabályok elfogadásának jogalapja) – a javaslat egyben az eljárási irányelv vonatkozó módosításáról is szól.

A listára javasolt államok esetében a Bizottság hangsúlyosan vette figyelembe azt, az adott állampolgáraik által benyújtott menedékjogi kérelmek mekkora hányadát fogadták el az uniós tagállamokban – az alábbi táblázat ezt szemlélteti.

³⁸⁴ 2013/32/EU irányelv, 31. cikk (8) bek. b) pont. - a gyorsított eljárás vonatkozásában megállapított, az elsőfokú határozatok elfogadására nyitva álló határidőnek ugyanakkor ésszerűnek kell lennie [Uo., (9) bek.]

³⁸⁵ Az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített, a menekültek helyzetéről szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény, 33. cikk

³⁸⁶ UNHCR: Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol (2007), 7. o. A Főbiztoság több alkalommal utalt arra is, hogy a *non-refoulement* a *ius cogens* normává válás útján halad, lásd pl. UNHCR General Conclusion No. 25 (1982): „reaffirming the importance of the basic principles of international protection and in particular the principle of non-refoulement which was progressively acquiring the character of a peremptory rule of international law.” Az elv *ius cogens* jellegének kérdéséről lásd (támogatólag): *Allain, Jean: The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement. International Journal of Refugee Law* 2001 533-558. o.

³⁸⁷ A biztonságos harmadik ország – talán még vitatottabb – koncepciója létjogosultságának vitatásáról lásd: *Borchelt, Gretchen: The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards. Columbia Human Rights Law Review* 2002 473-526. o. Gretchen szerint a biztonságos harmadik ország koncepció önmagában ellentétes a *non-refoulement* elvével (522. o.).

³⁸⁸ COM(2015) 452 final

³⁸⁹ COM(2015) 240 final, 15. o.

Állam	Elfogadott kérelmek száma	Elfogadott kérelmek aránya
Albánia	1040	7,8%
Bosznia-Hercegovina	330	4,6%
Koszovó	830	6,3%
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	70	0,9%
Montenegró	40	3%
Szerbia	400	1,8%
Törökország	310	23,1%

A biztonságos származási országoknak javasolt államokból elfogadott menedéjköri kérelmek száma, ill. arányszáma 2014-ben.³⁹⁰

A Bizottság a javasolt országokat az Unió első lépésének tekinti e körben, és kilátásba helyezte, hogy a későbbiekben további országok jegyzékbe vételét fogja javasolni, prioritást adva olyan harmadik országok vizsgálatának, amelyekből jelentős számú személy kérelmez nemzetközi védelmet az Unióban (pl. Banglades, Pakisztán, Szenegál).

A Nyugat-Balkán országaira vonatkozó javaslat nem különösebben meglepő annak fényében, hogy egyfelől az utóbbi években ezekből az országokból megnövekedett a menedékkérők száma, ugyanakkor az elutasítási ráta igen magas volt³⁹¹; a bel- és igazságügyi összetételben üléselő Tanács is arra bízta a tagállamokat 2015 júliusában, hogy nyilvánítsák biztonságos származási országgá a nyugat-balkáni térség államait.³⁹² A Törökországból elfogadott kérelmek aránya ugyanakkor számottevően magasabb, mint a legrosszabb esetben is 10% alatti számokkal rendelkező balkáni országok helyzete – Törökország egy tagállam biztonságos származási ország listáján sem szerepel, és számos ellenvetés fogalmazható meg az ellen, hogy ezen államot is biztonságosnak nyilvánítsa az Unió.³⁹³ A Bizottság azon állítása, hogy a listára veendő államok közül a tagjelöltek mind teljesítik a koppenhágai kritériumokat

³⁹⁰ Forrás: COM(2015) 452 final, 3-7. o.

³⁹¹ Peers: Ibid.

³⁹² Outcome of the Council Meeting - Justice and Home Affairs, 20 July 2015 (11097/15), 8-9. o. A Tanács utalt az EMTH ezt alátámasztó értékelésére: Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses – May 2015 Update (https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf)

³⁹³ Vö. Peers: Ibid. A Bizottság javaslatában utal továbbá az EJEB általi, az adott tagállamra vonatkozó 2014-es marasztaló ítéletekre, itt is magasan Törökország „vezet”: 2899 kérelemből 94 (azaz 3,2%) volt sikeres a török állam ellen.

alighanem szintén túlzó, különösen Törökország vonatkozásában, tekintettel egyebek mellett a kurd kisebbséggel való bánásmódra és a jogállamiság elve érvényesülésének problémáira.³⁹⁴

4. Az EUNAVFOR MED (Sophia) művelet

Szintén a 2015-ös migrációs helyzet kapcsán merült fel, hogy a tagállamoknak közös kül- és biztonságpolitikai műveletekkel fel kell lépniük a Földközi-tengeren zajló embercsempésztetvékenység ellen – a cél az embercsempészek által használt hajók szisztematikus azonosítása, elfogása és megsemmisítése.³⁹⁵ Az intézkedés – amely melletti elkötelezettségét az Európai Tanács a 2015. április 23-i rendkívüli ülésén nyilvánvalóvá tette – a Bizottság által megfogalmazott, migráncscsempészet elleni uniós cselekvési terv (2015-2020) egy eleme, fontos része a Migrációs Stratégiának.³⁹⁶ A fellépéssel kapcsolatos minden dokumentum hangsúlyozza, hogy a műveleteket a nemzetközi joggal összhangban kell megvalósítani. A fellépésre vonatkozó konkrét javaslatot a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő terjesztette elő, amely alapján a Tanács megalkotta a 2015/778/KKBP határozatot az EUNAVFOR MED művelet megindításáról.³⁹⁷

A helyzetre számos nemzetközi jogi norma vonatkozik, ill. vonatkozhat. Először is figyelembe kell venni az erőszak általános tilalmának elvét a nemzetközi jogban. Emellett releváns az 1982. évi tengerjogi egyezmény; a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezmény, és különösen az azt kiegészítő, a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló, 2000. évi jegyzőkönyv; és az ugyanehhez az egyezményhez csatolt, az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló, 2000. évi jegyzőkönyv. Tekintetbe kell venni a tengeri életbiztonságról szóló 1974. évi egyezményt (SOLAS), a tengeri felkutatásról és mentésről szóló, 1979. évi egyezményt (SAR), és potenciálisan a Földközi-tenger tengeri környezetének és partvidékének védelméről szóló, 1976. évi barcelonai egyezményt – emellett pedig természetesen mindvégig a genfi egyezménnyel és a *non-refoulement* elvével összhangban kell eljárni.³⁹⁸ Ehelyütt részletesebben csak az erőszak tilalmával, valamint a hajókon tartózkodó személyekre vonatkozó bánásmóddal foglalkozom.

Az uniós fellépés „modellje” a korábbi (2008-ban indult) ATALANTA művelet, amelynek célja a somáliai partoknál folytatott kalóztámadások elleni fellépés.³⁹⁹

Az EU az EUNAVFOR MED művelet első fázisát 2015 júniusában kezdte meg, amely a Földközi-tengeri embercsempészek által használt hajókra vonatkozó információgyűjtésre és nyílt tengeri járőrtevékenységre terjedt ki. A második szakasz, amely ugyanezen év októberében kezdődött, a nyílt tengeri tevékenységre fókuszál: az uniós erők a „gyaníthatóan

³⁹⁴ Lásd erről European Council on Refugees and Exiles: Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive. October 2015, 11. o. (<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/1051.html>)

³⁹⁵ COM(2015) 240 final, 4. o.

³⁹⁶ COM(2015) 285 final, 4. o.

³⁹⁷ HL 2015 L 122

³⁹⁸ Erre a Tanács határozata is felhívja a figyelmet [preambulum, (6) bekezdés].

³⁹⁹ 2008/851/KKBP együttes fellépés (HL 2008 L 301)

embercsempészet vagy emberkereskedelem céljára használt hajók” fedélzetére lépnek, a hajókat átkutatják, és adott esetben lefoglalják és átirányítják azokat. A harmadik fázis pedig az érintett parti államok területére irányul, és minden olyan intézkedésre kiterjed, amely szükséges a „gyaníthatóan embercsempészet vagy emberkereskedelem céljára használt hajókkal és a kapcsolódó eszközökkel szemben”, így egyebek mellett megsemmisítheti, vagy használatra alkalmatlanná teheti ezeket.

A nemzetközi jog alapján az első szakaszhoz külön felhatalmazás nem szükséges. Ami a második fázist illeti, a tengerjogi egyezmény alapján egy hadihajó főszabály szerint nem, azonban bizonyos esetekben jogosult átvizsgálni egy idegen hajót a nyílt tengeren – még hozzá abban az esetben, ha alapos oka van azt feltételezni, hogy a hajó

- kalózkodással foglalkozik;
- rabszolga-kereskedéssel foglalkozik;
- engedély nélküli műsorszórást végez (és a hadihajó lobogója szerinti államnak van joghatósága);
- nem rendelkezik nemzeti hovatartozással; vagy
- bár idegen lobogót visel, illetve lobogója felvonását megtagadja, a valóságban ugyanolyan nemzeti hovatartozású, mint a hadihajó.⁴⁰⁰

Hasonlóképpen az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének a migránsok csempészetéről szóló kiegészítő jegyzőkönyve alapján bármely részes állam, amelynek alapos oka van azt feltételezni, hogy egy hajó migránsok tengeri csempészetével foglalkozik, és felségjelzés nélkül közlekedik, vagy valószínűsíthetően felségjelzés nélkül közlekedik, a hajó fedélzetére léphet, és a hajót átvizsgálhatja; továbbá amennyiben a gyanút alátámasztó bizonyítékok merülnek fel, meg kell tennie – a vonatkozó nemzeti és nemzetközi joggal összhangban – a megfelelő intézkedéseket.⁴⁰¹

Az Unió az EUNAVFOR MED második fázisának megkezdése előtt az ENSZ Biztonsági Tanácsához (BT) fordult felhatalmazásért. A BT 2015 októberében megadta a felhatalmazást, ugyanakkor kifejezetten csak a nyílt tengerre vonatkozóan, nem szólva a Líbia szuverenitása ill. szuverén jogai alá tartozó tengerrészekről.⁴⁰² A felhatalmazás a Líbiából érkező, vélhetően migránsok csempészetét ill. embercsempészetet végző hajók átvizsgálására vonatkozik a nyílt tengeren⁴⁰³, egy éves időtartamra. Vonatkozik a felhatalmazás továbbá e hajók lefoglalására is, azonos időtartamra (amennyiben bebizonyosodik, hogy migránsok csempészetére ill. embercsempészetre használják ezeket), valamint e hajók megsemmisítésére. Lobogó alatt közlekedő hajók esetében a határozat azt szabja a fellépés feltételül, hogy az Unió jóhiszeműen törekedjen a lobogó állama beleegyezésének beszerzésére, mielőtt élne a BT-felhatalmazással. A BT felhívja a felhatalmazással élő államokat arra, hogy a fellépés során tartsák tiszteletben a

⁴⁰⁰ Tengerjogi egyezmény, 110. cikk

⁴⁰¹ A nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezménynek (2000) a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészetére elleni fellépésről szóló jegyzőkönyve, 8. cikk (7) bek.

⁴⁰² UN Security Council Resolution 2240 (2015)

⁴⁰³ A határozat megfogalmazása szerint „on the high seas off the coast of Lybia.”

vonatkozó emberi jogi kötelezettségeiket, ugyanakkor felhatalmazza őket bármely, az adott helyzetben szükséges eszköz alkalmazására (10. bek.).

A Líbia területén, nem a nyílt tengerhez tartozó tengerrészein történő fellépés tekintetében a BT határozata felhatalmazást nem tartalmaz, viszont felhívja tagállamait és azok regionális szervezeteit, beleértve az Uniót, hogy Líbia kérésére nyújtsanak segítséget a migráncscempészet és az emberkereskedelem elleni fellépéshez szükséges képességek kiépítésében (2. bek.)

Az uniós fellépés és a BT felhatalmazás kapcsán felvethető, hogy a földközi-tengeri, Líbiához kötődő migráncscempészet ill. emberkereskedelem jelensége veszélyezteteti-e önmagában a nemzetközi békét és biztonságot, a BT ugyanis erre tekintettel adhat felhatalmazást az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján. A Meijers Bizottság véleménye szerint, ellentétben a szomáliai kalózok elleni korábbi fellépéssel, ezt a szintet a földközi-tengeri helyzet nem éri el.⁴⁰⁴ A művelet az Unió szemszögéből sajátos azért is, mivel a korábbiaknál markánsabban kapcsolódik össze a biztonság belső és külső dimenziója: egy alapvetően belbiztonsági problémához vezető folyamatot kíván az unió külpolitikai (katonai) eszközökkel megállítani.⁴⁰⁵

Fontos továbbá, hogy az EUNAVFOR MED művelet⁴⁰⁶ során az eljáró tagállamoknak mindvégig figyelemmel kell lenniük emberi jogi kötelezettségeikre, illetőleg a *non-refoulement* elvére. Federica Mogherini, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője a BT előtt is megerősítette, hogy nem fog sor kerülni a migránsok kényszerített visszatérésére, az Unió a genfi egyezményt (is) tiszteletben tartva fog eljárni.⁴⁰⁷

Kérdéses marad, hogy a jövőben hogyan valósul meg az EUNAVFOR MED fellépése líbiai területen, amelyre vonatkozóan a BT határozat nem adott felhatalmazást. Líbia beleegyezésének beszerzése pedig annyiban is problematikus, hogy az országban kérdéses egy általánosan elismert, effektív kormány léte. Az uniós fellépés második szakaszának líbiai eleme, illetve a harmadik fázis egyelőre várat magára, felhatalmazás vagy beleegyezés

⁴⁰⁴ Meijers Committee: Military action against human smugglers: legal questions concerning the EUNAVFOR Med operation. 23 September 2015 (CM1513), 2. o. A Meijers Bizottság egy független szakértőkből álló holland testület, amely elsősorban a migráció, a menekültügy, és a diszkrimináció-tilalom jogi szabályozásának elemzésével foglalkozik.

⁴⁰⁵ Lásd erről még: Tardy, Thierry: Operation Sophia: tackling the refugee crisis with military means. European Union Institute for Security Studies Brief No. 30 (30 September 2015). Elérhető:

<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/operation-sophia-tackling-the-refugee-crisis-with-military-means/> Az Unió még 2011-ben célként fogalmazta meg bel- és igazságügyi politika és a kül- és biztonságpolitika kapcsolatának szorosabbra fűzését egy erre vonatkozó ütemtervben: Council of the European Union: Strengthening Ties between CSDP and FSJ – Draft Road Map 18173/11 [2011]

⁴⁰⁶ A műveletet időközben átnevezte az Unió: az egyik hadihajó fedélzetén a cempészahajókról átszállított migránsok egyike, egy szomáliai anya egy kislánynak adott életet – róla nevezték el a műveletet Sophiának. Lásd: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/28-eunavfor/>

⁴⁰⁷ High Representative/Vice-President Federica Mogherini's remarks at the UN Security Council, New York. http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150511_03_en.htm

hiányában. Erőszak potenciális alkalmazása esetén mindazonáltal az Uniónak tekintettel kell lennie a szükségesség és arányosság követelményére.⁴⁰⁸

Ami pedig a csempészhajók fedélzetén utazó személyeket illeti, a *non-refoulement* elvére az ő vonatkozásukban is tekintettel kell lenni, függetlenül attól, hogy a fellépés adott esetben a nyílt tengeren zajlik. Ezt az EJEB a Hirsi Jamaa ítéletében nyilvánvalóvá tette, ugyanis extraterritoriális kontextusban megállapította, hogy Olaszország megszegte az EJEE-t, tekintettel arra, hogy a nyílt tengeri helyszíntől függetlenül a szomáliai és eritreai kérelmezők az olasz állam joghatósága alatt álltak, márpedig az EJEE-ben foglalt jogokat a joghatóság alá eső személyek vonatkozásában kell biztosítani.⁴⁰⁹ Az ún. *push-back* tehát jogszerűtlen a nyílt tengeren is az EJEE-re tekintettel.

5. Záró gondolatok

Az Unió a menekültügyi és migrációs válságra (illetve általában e jelenségekre) számos választ igyekezett adni, ezek közül három kérdést emeltem ki vizsgálatra, ahol a nemzetközi jog és az uniós jog szabályrendszere találkozik. Az e tanulmányban vizsgált kérdéseken túlmenően is a migráció és a menekültügy szabályozásának olyan területei, ahol a nemzetközi és az uniós jog összefonódik – gondolhatunk példának okáért a külföldiek kiutasításának nemzetközi jogi összefüggéseire⁴¹⁰; FRONTEX közös visszatérési műveletek és az emberi jogi kötelezettségek relációjára⁴¹¹; arra a felvetésre, hogy az Unió területén kívül kellene a menedékkérők számára „gyűjtőpontokat” kialakítani⁴¹²; és Törökországnak a menekültáradat kezelésében való részvétele kapcsán szintén vannak nyitott kérdések.⁴¹³

⁴⁰⁸ E két elv tartalmának részletes elemzését lásd *Gardam, Judith: Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁴⁰⁹ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (Application no. 27765/09). Az olasz hatóságok nem vizsgálták meg a kérelmezők menedékjogi kérelmét, visszatérítették őket Líbiába, átadva őket a líbiai hatóságoknak.

⁴¹⁰ A kérdés alapos elemzését lásd: *Molnár Tamás: A külföldiek kiutasításának általános nemzetközi jogi feltételrendszere és tilalomfái*. In: *Migráció és rendészet* (szerk.: Hautzinger Zoltán). Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015, 121-144. o.

⁴¹¹ E tekintetben ugyanakkor fontos eredmény a 656/2014/EU rendelet, amely a FRONTEX által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrizetére vonatkozó szabályokat állapítja meg, és amely külön rendelkezik az alapvető jogokról és a *non-refoulement* elvéről (4. cikk) [HL 2014 L 189].

⁴¹² A menedékjogi kérelmek harmadik országokban történő – azaz az uniós tagállamokba érkezés előtti – vizsgálatának lehetőségére áttételesen és potenciálisan utal(hat) az Európai Bizottság a 2015-ös Migrációs Stratégiában (noha az ezzel kapcsolatos szövegezés a végleges változatban enyhébben és még kevésbé konkrétan fogalmaz, mint a korábban kiszivárgott szövegváltozat); az Egyesült Királyság támogatja ezt a lehetőséget, illetve még az UNHCR is óvatosan utalt rá, hogy bizonyos körülmények között egy erre vonatkozó multilaterális együttműködés elképzelhető lenne. Lásd ezen álláspontokról és a kérdés általánosabb elemzéséről: *Liguori, Anna: The extraterritorial processing of asylum claims*. Jean Monnet Centre of Excellence on Migrants' Rights in the Mediterranean, 2015, 1-12. o., különösen 2-5. o. (<http://www.jmcmigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2015/07/The-Extraterritorial-Processing-of-Asylum-Claims-LIGUORI.pdf>)

⁴¹³ Az Unió és Törökország 2015 novemberében megállapodott egyebek mellett arról, hogy a török állam segítséget nyújt az illegális migrációs áramlat megfékezésében; a két fél közösen arra törekszik, hogy hatékonyan megakadályozza azon személyek belépését török, ill. uniós területre, „akik nem szorulnak nemzetközi védelemre.” (Lásd: Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015 (870/15.)) Törökország menedékjogi rendszerét számos kritika éri arra hivatkozással, hogy nem felel meg a nemzetközi emberi jogi standardoknak, mind NGO-k, mind nemzetközi szervezetek részéről – lásd pl. Amnesty International: Turkey: EU risks complicity in violations as refugees and asylum-seekers locked up and deported

Az EU gyakorlatilag minden, a menekültüggyel kapcsolatos tevékenysége kapcsán hangsúlyozza, hogy a nemzetközi jogi normák figyelembevételével jár el. A két jogrend, a nemzetközi jog és az Unió joga közötti viszony dogmatikai szempontból nem mentes a tisztázatlan elemektől, főképpen mivel a primer uniós jog (az EU által kötött nemzetközi megállapodásoktól eltekintve⁴¹⁴) nem rendezi a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyát. A kiindulópont nem lehet más, minthogy az EU a nemzetközi jog alapján, annak szabályai szerint jött létre, hiszen az alapító államok, és a később csatlakozó államok nemzetközi szerződéseket kötöttek egymással. Nemzetközi közjogi gyökereitől függetlenül azonban az uniós jog egy elkülönült, önálló jogrendet képez, amelyet a szupranacionalitás jellemez: az uniós jog alapjait képező szerződések a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően saját jogrendszert hoztak létre, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik⁴¹⁵, ezért meg kell határozni a két jogrend viszonyát. Az Európai Bíróság gyakorlata megerősíti, hogy az Unió által kötött nemzetközi szerződések kötelezik az Uniót⁴¹⁶ (bár ez nem meglepő, sőt, szükségszerű); és a releváns nemzetközi szokásjog kapcsán is hasonló értelmezést követ a Bíróság.⁴¹⁷ A Kadi-ügy ítéletében⁴¹⁸ pedig a Bíróság megsemmisített egy olyan uniós rendeletet, amely egy ENSZ BT határozatot hajtott végre (a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem területén): formálisan egy rendelet semmisségét mondta ki a Bíróság, de tartalmilag egy BT határozatot nem tartott

(<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/turkey-eu-refugees-detention-deportation/>); és UN Human Rights Council: Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, on his mission to Turkey (25–29 June 2012)

(http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.23.46.Add.2_Turkey.doc). Noha fejlődés is megfigyelhető több területen (részben a menedékjog 2013-as újraszabályozásának köszönhetően), fontos hiányosság példának okáért, hogy Törökország továbbra is fenntartja a genfi egyezmény vonatkozásában a földrajzi korlátozást, azaz az egyezményt és kiegészítő jegyzőkönyvét csak az Európa Tanács tagállamaiból érkező menedékkérők-menekültek vonatkozásában alkalmazza, más államok állampolgárságával rendelkező menedékkérők számára csak „átmenti menedéket” nyújt. [Lásd erről: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compilation Report– Universal Periodic Review: The Republic of Turkey (2014), elérhető: www.refworld.org/pdfid/5541e6694.pdf]

⁴¹⁴ Mi több, az Unió nemzetközi szerződéseinek vonatkozásában is vannak kérdések ezek közvetlen hatálya vonatkozásában (lásd pl. a WTO-jog helyzetét), illetve abban a kérdésben, hogy megsemmisíthető-e szekunder uniós jogi aktus abban az esetben, ha az valamely, az Unió által kötött nemzetközi szerződésbe ütközik – e tekintetben lásd különösen az 1998. évi aarhusi egyezményt, és az Európai Bíróság közelmúltbeli kapcsolódó ítéleteit (C-401/12. P–C-403/12. P. sz. egyesített ügyek; C-612/13. P. sz. ClientEarth kontra Bizottság ügy), de említendő a korábbi Intertanko-ügyben (C-308/06. sz. Intertanko és társai kontra Secretary of State for Transport) hozott ítélet is. A nemzetközi szerződések közvetlen hatálya és az ütköző szekunder jog felülvizsgálhatósága ezen ügyekben össze is kapcsolódik – az Intertanko-ügy kapcsán lásd erről: Wessel, Ramses A.: Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach? In: International Law as Law of the European Union (eds.: Cannizzaro, Enzo – Palchetti, Paolo – Wessel, Ramses A.). Martinus Nijhoff, 2011. 14-15. o. Az aarhusi egyezményrel összefüggésben pedig: Pánovics Attila: Tágra zárt kapuk: az Európai Unió az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága előtt. Európai Jog 2012/4. sz. 1-10. o. illetve Gáspár-Szilágyi, Szilárd: The relationship between EU law and international agreements: Restricting the application of the Fediol and Nakajima exceptions in Vereniging Milieudefensie. Common Market Law Review 2015/4. sz. 1059-1077. o.

⁴¹⁵ 6/64 Costa v ENEL [EBHT 1964, 585. o.]

⁴¹⁶ Az EU által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, e szerződések hatályba lépésük pillanatától az uniós jog „integráns részét” képezik. Lásd: 181/73. sz. Haegeman kontra Belgium ügy [EBHT 1974, 449. o], 5. pont.

⁴¹⁷ Lásd pl. a Poulsen ítéletet: „(...) a Közösség hatáskörét a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, és következőképpen az említett 6. cikket és a körülírt alkalmazási területet a nemzetközi tengerjog tükrében kell értelmezni.” C-286/90. sz. Anklagemyndigheden kontra Poulsen és a Diva Navigation Corp ügy, 9. pont [EBHT 1992, I-6019]

⁴¹⁸ C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács [EBHT 2008., I-06351. o.]

megfelelőnek az alapjogvédelem szempontjából. Ez a megközelítés a két jogrend olyan viszonyrendszerére enged következtetni, amely a korábbi hozzáállástól eltérően (amely az uniós jog és a nemzetközi jog már-már monista kapcsolatrendszerére utalhatott) inkább egy dualista-jellegű megközelítést sugall.⁴¹⁹ A többségében következetes gyakorlat azonban nem mentes az ellentmondásoktól sem.⁴²⁰ Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyát, a nemzetközi jog különböző forrásainak az uniós jogban történő érvényesülését mindenképpen egyértelműen kellene tisztázni, hiszen az Unió maga is a nemzetközi jog alanya, és tagállamainak nemzetközi jogon alapuló kötelezettségei is ütközhetnek az uniós joggal.⁴²¹ A kérdés gyakorlati jelentőségét jól mutatja példának okáért az EJEE menekültügyi kérdésekre vonatkozó, az uniós joggal is összefüggő gyakorlata is.

⁴¹⁹ *De Búrca, Gráinne*: The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi. Harvard International Law Journal 2010/1. sz. 2. o.

⁴²⁰ Lásd különösen a Sólyom-ügy vonatkozó érvelését. Bővebben: *Mohay Ágoston*: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Sólyom-ügy tükrében. JURA 2014/2. sz. 99-103. o.

⁴²¹ Az egyrésztől egy vagy több tagállam, másrésztől egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je (a Római Szerződés hatályba lépése) előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodások vonatkozásában ezt a kérdést EUMSZ. 351. cikke hivatott rendezni, miszerint az e nemzetközi megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket a Szerződések rendelkezései nem érintik.