

Nezdei Mirabella Kitti

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSz Közjogi Tagozatának tagja

Az Európai Unió visszafogadási egyezményei: eredmények és kihívások

I. Bevezetés

A migráció kérdésköre hosszú ideje élénken foglalkoztatja a szakirodalmat és a közvéleményt egyaránt. Természetesen nincs ez másképp az Európai Unióval és a tagállamokkal kapcsolatban sem, hiszen komoly belbiztonsági kockázatot jelent az, ha nagyszámú illegális migráns lép az Unió tagállamainak területére. 2015-től ez a kockázat jelentősen megnőtt, hiszen korábban soha nem látott migrációs hullám érte el Európát, ezzel együtt pedig fény derült mind a külső határokkal, mind pedig a migrációval kapcsolatos uniós szakpolitikák hiányosságaira.¹

A legális és az illegális migráció egyaránt egyidős az emberiséggel.² Már körülbelül hatvanezer évvel ezelőtt megfigyelhető volt a migráció, mint jelenség, mikor a *homo sapiens* Afrikából Ausztráliába és Új Guineába kelt át a vízen, hogy ott telepedjen le,³ Európában viszont a kilencvenes évekig kevésbé volt jellemző a más földrészekről érkező migráció.⁴

Ahhoz, hogy a migráció bármely formájáról beszélhessünk a későbbiekben, szükséges elhatárolni egymástól a legális, illetve az illegális migráció fogalmát. A beutazás és tartózkodás jogszerűségi vizsgálatának szempontjából több fogalompár is ismert, ám a köztudatban, és legtöbbször a szakirodalomban is a legális-illegális kifejezéseket használják, így én is ennek alapján ismertetem a kettő közötti különbséget.⁵ Legálisnak tekinthető a migráció, ha felismerhető, engedélyezett csatornákon keresztül történik, azaz minden jogi feltételt teljesítve valósul meg.⁶ Az illegális migráció fogalmának meghatározása ennél bonyolultabb, nincs egyetemenlegesen elfogadott meghatározás erre nézve. A Nemzetközi Migrációs Szervezet⁷ definíciója alapján ebben az esetben a személyek mozgása a származási, tranzit- vagy

¹ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/153/a-kulso-hatarok-igazgatasa> (2019.07.01.)

² <https://emberijogok.kormany.hu/illegalis-migracio-magyarorszagon> (2019.07.01.)

³ Patrick Manning, Tiffany Trimmer: Migration in World History. 2nd edition. Routledge Taylor and Francis Group, Oxfordshire 2013. 1-2. o.

⁴ Dr. Balázs László: A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom* 2012. 2. sz.

⁵ A migrációval kapcsolatos további fogalompárokról és egyéb csoportosításokról ld. bővebben: Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2014. 7-19. o.

⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/legal-migration_en (2018.08.07.)

⁷ International Organization for Migration, napjainkban a vezető kormányközi szervezet a migráció területén, az ENSZ társult szervezete, amely szorosan együttműködik nemcsak kormányzati szervekkel, hanem kormányközi és nem kormányzati szervekkel is. Célja, hogy a migráció emberhez méltó és rendezett körülmények között folyjon, továbbá, hogy elősegítse a nemzetközi együttműködést és párbeszédet a migrációval kapcsolatban. Bővebben: <https://www.iom.int/about-iom> (2019.06.25.)

rendeltetési államba való belépést vagy onnan való kilépést szabályozó törvényeken, rendeleteken vagy nemzetközi megállapodásokon kívül zajlik.⁸ Ide tartozik az az eset is, amikor a személy legálisan tartózkodott egy adott tagállamban, ám az ehhez szükséges feltételek később megszűntek, már nem felel meg a kritériumoknak, ezáltal az ittléte illegálissá válik.⁹

Az Unió és a tagállamok egyaránt próbálnak fellépni az illegális migrációval szemben, hol több, hol pedig kevesebb sikerrel. Az Unió célkitűzési között szerepel, hogy kiegyensúlyozott megközelítés alakuljon ki az irreguláris bevándorlás tekintetében¹⁰, miközben egyértelműen fel kell lépni ellene.¹¹ A jelenség eltérő módon érinti az egyes tagállamokat, más és más feladat jut nekik az ezzel kapcsolatos kihívások során. A fellépés egyik eszköze a kiutasítás, ennek pedig egyik sajátossága az, hogy az eredményességéhez szükséges az érintett harmadik országgal való együttműködés. Az együttműködés céljából az Unió és a harmadik országok nemzetközi megállapodásokat, úgynevezett visszafogadási egyezményeket köthetnek. Évente négyszáz- és ötszázezer közötti külföldi állampolgárt utasítanak ki az Európai Unió területéről azért, mert szabálytalanul léptek be, vagy szabálytalanul tartózkodnak itt, ennek ellenére csupán körülbelül 40%-ukat küldik vissza a szülőföldjükre vagy abba az országba, ahonnan az EU-ba utaztak.¹² Az Európai Migrációs Hálózat fogalom meghatározása szerint a visszafogadási egyezmény nem más, mint egy viszonyosságon alapuló megállapodás az Európai Unió és/vagy egy uniós tagállam és egy harmadik ország között gyors és hatékony eljárások bevezetéséről azon személyek azonosítására, valamint biztonságos és szabályos visszatérésére, akik nem, vagy már nem teljesítik a harmadik ország vagy az Unió egyik tagállamának területére történő belépés vagy ott tartózkodás feltételeit, és az együttműködés szellemében megkönnyítik az ilyen személyek tranzitját.¹³

Az Európai Bizottság 2002-es közleményének mellékletében a szintén hasonlóképpen adja meg a fogalom meghatározását. Eszerint a visszafogadási egyezmény olyan megállapodás, amely meghatározza a szerződő felek kölcsönös kötelezettséget, valamint részletes adminisztratív és operatív eljárásokat azon személyek visszatérésének és tranzitjának megkönnyítésére, akik nem, vagy már nem felelnek meg a megkereső államba való belépés

⁸ <https://www.iom.int/key-migration-terms> (2019.06.25.)

⁹ Illegális migráció Magyarországon <https://emberijogok.kormany.hu/illegalis-migracio-magyarorszagon> (2019.07.02.)

¹⁰ Bevándorlási politika <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/152/bevandorlasi-politika> (2019.07.02.)

¹¹ EUMSZ. 79. cikk (1) bek.

¹² Return and readmission. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (2019. 07.02.)

¹³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/readmission-agreement_en (2019.07.02.)

vagy ott tartózkodás feltételeinek.¹⁴ Fontos megjegyezni azt, hogy ezek az egyezmények nem határozzák meg a tagállamban/tagállamokban való törvényes tartózkodás feltételeit, ez minden esetben nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésnek számít – természetesen az uniós szabályok figyelembevételével.¹⁵

A kérdés tárgyalása nem is lehetne aktuálisabb, hiszen a 2015-ös migrációs hullám kapcsán – mint ahogyan azt a bevezetés elején is írtam – több hiányosságra is fény derült. Az illegálisan itt tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolása az Európai Unió területéről továbbra is kiemelt ügyként szerepel a politikai napirenden. Ennek eredményeképpen visszafogadási megállapodások megkötése továbbra is sürgető politikai prioritásként van számontartva¹⁶, hiszen szükséges eszköznek bizonyulnak a migráció hatékony kezeléséhez. Tanulmányomban a visszafogadási egyezmények szabályozási hátterére és gyakorlati jelentőségére, valamint az alkalmazás során előforduló problémákra helyezem a hangsúlyt. Először a kialakulási előzményeket mutatom be, majd az egyezmények általános tartalmi elemeit vizsgálom. Ezt követően röviden ismertetek néhány fontosabb megkötött egyezményt, vizsgálom a visszafogadási egyezmények végrehajtása során felmerülő gyakorlati kérdéseket, azon belül is a személyazonosítás problémáját, végezetül pedig levonom a következtetéseket és megkísérlek jogi szempontból ajánlásokat megfogalmazni a jövőben megkötendő visszafogadási egyezmények vonatkozásában.

II. Előzmények

1996-ban Torinóban kormányközi konferenciára került sor azzal a céllal, hogy felülvizsgálják az Európai Unióról szóló szerződést, ennek eredményeképpen pedig létrejött az Amszterdami Szerződés¹⁷, amit 1997 októberében írtak alá, majd 1999. május 1. napjával lépett hatályba. A szóban forgó szerződés alapjaiban változtatta meg a bel- és igazságügy területét, nagy mértékben érintve ezzel a migráció területét is. Számos kritika érte a Maastrichti Szerződés által létrehozott, kormányközi természetű¹⁸ pillért, mivel olyan kérdéseket érint, mint a vízum, a bevándorlás, a személyek határellenőrzése és a menedékjog, ezek pedig a személyek jogaira

¹⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community return policy on illegal residents. COM (2002) 564 final, 14 Oct 2002.

¹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az uniós visszafogadási megállapodások értékelése. COM (2011) 76 végleges.

¹⁶ *Annabella Roig – Thomas Huddelston: EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse.* European Journal of Migration and Law 9. 2007. 363. o.

¹⁷ Amszterdami szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról. (97/C 340/01) (továbbiakban: Amszterdami Szerződés)

¹⁸ *Horváth Zsuzsanna – Mohay Ágoston – Pánovics Attila – Szalayné Sándor Erzsébet: Európai közjog 2* (elektronikus oktatási segédanyag). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2016.

közvetlen hatással vannak, viszont, hogy sem az Európai Parlament, sem pedig az Európai Bíróság nem kapott érdemi szerepet ezek során. A Parlamentnek a demokratikus legitimáció¹⁹ biztosításában van szerepe, a Bíróság pedig a jogszerűségi kontrollt²⁰ gyakorolja, és mivel a pillér működésében mindkét intézmény szerepe marginális volt, ez a személyeket és alapjogaikat potenciálisan érintő jogi aktusokkal összefüggésben problematikusnak tekinthető. Az Amszterdami Szerződés létrejöttével az eddig a harmadik pillérben szereplő fent említett területek – tehát a bel- és igazságügyi együttműködés nem bűnügyi elemei – „átkerültek” az első pillérbe, ezzel pedig szupranacionális, közösségi jog által szabályozott szintre emelkedtek.²¹ Ezzel együtt a Szerződés lehetővé tette a tagállamok számára visszafogadási egyezmények megkötését a harmadik országokkal.²²

A Szerződésben foglalt célkitűzések megvalósításával a Tamperei Csúcstalálkozón foglalkoztak, ahol a migráció kezelése kiemelt fontosságú kérdésként került elő.²³ A téma szempontjából jelentős, hogy az Európai Tanács felkérte a Tanácsot, hogy kössön visszafogadási megállapodásokat, vagy illesszen be általános feltételeket az Európai Közösség és az érintett harmadik országok vagy országcsoportok közötti egyéb megállapodásokba.²⁴ Ezen felül felhívja az országokat arra, hogy segítsenek a tranzit- és a származás szerinti országok fejlesztésében annak érdeklében, hogy az önkéntes visszatérésre való hajlandóság növekedjen, valamint azért, hogy meg tudjanak birkózni a visszafogadási egyezményekből való kötelezettségek teljesítésével.²⁵

Azáltal, hogy az Amszterdami Szerződés lehetővé tette a szóban forgó egyezmények megkötését, a Tanács tizenhét országgal kapcsolatban adott ki konkrét felhatalmazást a létrehozásra nézve, ezek közül a Bizottság tizenhatet meg is kötött a 2014-es év végére²⁶, jelenleg hat országgal folynak tárgyalások.²⁷

¹⁹ Azt jelenti, hogy a közhatalom csak akkor gyakorolható, ha annak forrása végső soron a nép (38/1993. (VI. 11.) AB határozat)

²⁰ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Wolters Kluwer, Budapest 2016. 62. o.

²¹ A pillérrendszer létrejötte óta az első pillér szupranacionálisan működött, így azzal, hogy a szóban forgó területek átkerültek a harmadik pillérből az elsőbe, a továbbiakban már nem kormányközi természetű együttműködésről szükséges beszélni az esetükben.

²² Amszterdami Szerződés, Jegyzőkönyv a külső határok átlépését illetően a tagállamok külkapcsolatairól

²³ Dr. Balázs: im.

²⁴ Tamperei Európai Tanács (1999. október 15-16.), „Presidency Conclusions”. IV. 27.

²⁵ U. o. IV. 26.

²⁶ Hongkong, Makaó, Srí Lanka, Albánia, Oroszország, Ukrajna, Észak-Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, Moldova, Pakisztán, Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán, Törökország, Zöld.foki Köztársaság. Return and readmission. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (2019.07.02.)

²⁷ Fehéroroszország, Nigéria, Tunézia, Kína, Jordána, Algéria. European Commission fact sheet: State of the Union 2018: Stronger EU rules on return – Questions and Answers. https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5713_en.htm (2019.07.05.)

III. Az egyezmények általános tartalmi elemei

Az Európai Unió Tanácsa felismerte, hogy mekkora jelentőséggel bírnak ezek az egyezmények a migráció elleni küzdelem tekintetében, ezért a hatékonyabb fellépés érdekében ajánlásokat fogadott el, amelyek az egyezmények tartalmi és formai jellegére vonatkozóan határoznak meg (ugyan *soft law* jelleggel, de) minimumszabályokat.²⁸ A Tanács egy olyan ajánlást adott ki, amelyet 1995-től a mai napig figyelembe vesznek a visszafogadási egyezmények megkötése során. Az ajánlás az egyezmények végrehajtási jegyzőkönyvei esetében alkalmazandó szabályokat tartalmazza, ami azért fontos, mert abban az esetben is, ha az Unió köti meg a visszafogadási egyezményt, nem pedig a külön a tagállam, annak végrehajtása mindenképpen a tagállami kézben fog összpontosulni, ezért elengedhetetlen, hogy alapvető elvek meghatározásával az Unió segítse az egységes eljárást ezekben az esetekben is.

1994 februárjában is előkerült már a kérdés egy a Bizottság által kiadott közleményben. Az illegális migrációt tárgyaló részben a Bizottság kijelenti, hogy az Uniónak aktív politikára van szüksége az illegális migráció megelőzése és leküzdése érdekében, ennek kapcsán pedig megemlíti az 1991-es munkaprogramot²⁹, amelynek fókuszában a kiutasítás áll.

A Tanács 1995-ös ajánlása pedig a végrehajtási jegyzőkönyvekre vonatkozik, és már elején kihangsúlyozásra kerül benne az egyszerűség és a gyorsaság szükségessége – ez a 2015-ös migrációs válságot követő időszakban még fokozottabb igényként jelent meg. Kérdés, hogy a tagállamok hatóságai mennyiben tudtak felkészülni arra, hogy évente nem csak „pár száz” emberre vonatkozóan szükséges egyszerűen és gyorsan lefolytatni ezeket az eljárásokat, hanem tömegek jelennek majd meg illegálisan a tagállamok területén? A migrációs válság következtében előállt helyzet visszafogadási megállapodások szemszögéből történő értékelésére az utolsó fejezetben térek majd ki.

Az ajánlás tartalmazza, hogy a feleknek a visszatérés vagy a visszafogadás során közös nyomtatványokat szükséges használniuk, amelyek a következőkre vonatkoznak: a személy egyszerűsített eljárás szerint visszatérésének vagy visszafogadásának nyilvántartása; a visszafogadási vagy átutazási kérelem; valamint a személy visszatérésének vagy visszafogadásának nyilvántartása.³⁰ – ez utóbbi nyilvántartás azokra a személyekre vonatkozik, akik nem az egyszerűsített eljárás szerinti bírálatban részesülnek. Az itt használatos, közös

²⁸ Dr. Balázs: im.

²⁹ A munkaprogram kapcsán szükséges megemlíteni az „Ad hoc Immigration Group”-ot, amelynek egyik alcsoportja foglalkozott a kiutasítások vizsgálatával.

³⁰ Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements. C 274/25. I. Readmission procedures. 1. Common forms

űrlapok az ajánlás mellékleteiként lettek feltüntetve. Mint ahogyan az imént említett nyilvántartásokkal kapcsolatban szembetűnő volt, kétféle módon lehetséges az illegálisan a tagállam területén tartózkodó személyt eljárás alá vonni: egyszerűsített és normál formában. Egyszerűsített eljárásra abban az esetben kerülhet sor, ha határ mentén fogva tartott személyekről beszélünk. Nem határoz meg konkrét időtartamot, ami alatt szükséges lefolytatni az eljárást, csupán annyit mond ki, hogy a szerződő felek alapul vehetnek olyan egyezményeket, ahol a teljes igénybe vett idő nem haladja meg a negyvennyolc órát, ebbe a negyvennyolc órába pedig beletartozik minden kérelem benyújtása és az arra adott válaszok is – amelyeknél azonban nem kötelező az írásbeliség. Az eljárás lefolytatása ezekben az esetekben a helyi határőrizeti hatóságok felügyelete alá tartozik.³¹ A leírtak fényében elmondható, hogy ezt a fajta metódust azon harmadik országbeli állampolgárokra kell alkalmazni, akik illegálisan próbáltak meg belépni a külső határok valamelyikén, de a hatóságok már a belépéskor elfogták őket. Ismét felmerülhet a kérdés, hogy 2015-től kezdve hogyan sikerül ezt az eljárást mindössze maximum negyvennyolc óra leforgása alatt eredményesen és a szabályoknak megfelelően befejezni?

A másik lehetőség a normál eljárás, amit minden olyan esetben alkalmazni szükséges, amely nem sorolható a fentebb említett esetkörbe, tehát ha az elfogatás és fogvatartás ténye nem a határ mentén³² történik. Itt a visszafogadási kérelmet írásban szükséges megtenni és a válasz is írásban szükségeltetik rá. Az időkeret jóval hosszabb, mint az előbbi esetben, de még így sem haladhatja meg a tizenöt napot.³³

Az ajánlás kimondja, hogy a felek az állampolgárság és a beutazás tényére vonatkozó igazolást minden további vizsgálat nélkül kötelesek elfogadni, ha pedig bármelyikkel kapcsolatos vélelem áll fenn, szintén kötelesek elfogadni addig, ameddig a megkeresett fél be nem bizonyítja annak az ellenkezőjét. Az, hogy mi számít teljes bizonyító erejűnek és mi ad okot a vélelemre, az irányelv felsorolja, én ebben a fejezetben nem kívánom részletesen tárgyalni, de a személyazonosítás problémája kapcsán a későbbiekben még visszatérek rá.³⁴ A jegyzőkönyveknek rendelkezniük kell azokról a kijelölt határállomásokról, átkelőhelyekről,³⁵

³¹ C 274/25. I. Readmission procedures. 2. Return/readmission under the simplified procedure.

³² Nem mindegyik egyezményben van meghatározva az, hogy mely terület értendő „határmentinek”. Az Orosz Föderáció és az Európai Közösség közötti visszafogadási egyezményben a határmenti térség meghatározása a következő: egy tagállam és az Orosz Föderáció közös szárazföldi határától 30 kilométeres körzetben felőlet terület, valamint a tagállamok és az Orosz Föderáció tengeri kikötőinek területe, beleértve a vámövezeteket, valamint nemzetközi repülőterei;

³³ U.o. I. Readmission procedures. 3. Return/readmission under the normal procedure.

³⁴ U.o. II. Means of identifying persons to be readmitted. 2. Proof or a presumption of nationality or of entry via an external frontier

³⁵ Az egyezményekben a határátkelőhely sem egységesen van meghatározva, valamely egyezményben külön nevesítve vannak a típusok (értve ezalatt: vízi, szárazföldi, légi – pl: Orosz Föderáció – Európai Közösség), más

amelyek a visszafogadásokban érintettek, valamint szükséges kijelölni azokat a központi és helyi illetőségű hatóságokat is, amelyeknek feladata a visszafogadási és átutazási kérelmek kezelése – mindez a határellenőrzésért felelős miniszterek hatáskörébe tartozik, és a döntésnek szintén a gyorsaságot és a hatékonyságot kell szolgálnia.³⁶ Az egyik talán legfontosabb része az ajánlásnak, hogy a felek eltekinthetnek az említett formaságoktól abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár az egyik szerződő fél repülőteréről a másik repülőterén keresztül hazarepül. Ilyenkor az illetékes hatóság megfelelő időben értesíti a másikat a hazatelepítésről, a személyazonosságról, a repülés- illetve a hivatalos kísért pontos részleteiről.³⁷ Ez utóbbi a végrehajtás szempontjából az egyik legköltségesebb és legkockázatosabb módja a kiutasításnak, hiszen ezekben az esetekben a desztináció többnyire nem a környező harmadik országokban van, továbbá a kereskedelmi járatokon korlátozott azoknak a férőhelyeknek a száma, amik ilyen esetre vehetők igénybe, így egy járatnál kevés személy szállítható. További problémát jelenthet az említett hivatalos kíséret megszervezése is, Magyarországon például két fő kísérelő és egy kísérelési parancsnok látja el a kísérelési feladatokat. Ez egy írtalan szabály, mindig az adott személy várható viselkedése és körülményei alapján kerül meghatározásra a kísérelők létszáma – őket a rendőrség biztosítja.³⁸ Arra is lehetőség van ugyanakkor, hogy a több tagállam érintettsége esetén a tagállamok „különjáratokat” szervezzenek kitoloncolási célból, amint erről a Tanács harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló határozata rendelkezik.³⁹ A Tanács továbbá irányelvet fogadott el a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról is.⁴⁰

Az ajánlás végén hangsúlyt kap az adatvédelem, ám ennek pontos szabályait a tagállamok határozzák meg saját szabályaiktól függően, csupán annyi van előírva, hogy azokra a célokra lehet felhasználni őket, amelyek a megkötött egyezményben meg vannak határozva.⁴¹ Az általános adatvédelmi rendelet hatályba lépésével természetesen az adatkezelési szabályok

esetben viszont a megállapodás nem tipizál, hanem mindenre egységesen a „bármely kijelölt átkelőhely” kifejezést alkalmazza (pl: Európai Unió – Török Köztársaság).

³⁶ U.o. III. Designation of the competent authorities.

³⁷ U.o. IV. Conditions for transit of third-country nationals under escort

³⁸ *Dr. Balázs*: im.

³⁹ A Tanács 2004/573/EK határozata a harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről (HL 2004 L 261)

⁴⁰ A Tanács 2003/110/EK irányelve a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról (HL 2003 L 321)

⁴¹ U.o. V. Data protection.

némiképp változtak, de ez a témakör szorosan nem képezi a tanulmány tárgyát, így nem kívánok vele mélyrehatóbban foglalkozni.

A dokumentum végén az időbeli hatállyal kapcsolatosan találhatóak meg információk: a végrehajtási jegyzőkönyvek a hozzájuk kapcsolódó visszafogadási egyezményekkel egyidejűleg lépnek hatályba; alkalmazásukat fel kell függeszteni, amennyiben az egyezmény hatálya is függőben van, valamint hatályát veszti, ha az egyezmény a továbbiakban már nem alkalmazható.⁴²

A fenti általános kérdések áttekintését követően egy uniós szintű, illetve egy tagállam által kötött visszafogadási megállapodást elemzek példaképpen.

IV. Megállapodás az Orosz Föderáció és az Európai Közösség között a visszafogadásról

E fejezetben röviden ismertetek egy Unió⁴³ által kötött egyezményt, nevezetesen azt, amit az Orosz Föderációval kötöttek 2006-ban. A megállapodás 2007. május 17. napján lépett hatályba.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a megállapodás hatálya nem terjed ki a Dán Királyságra, tekintettel az 1957. március 25-ei szerződéshez csatolt jegyzőkönyvre⁴⁴, amely Dánia helyzetéről szól. Továbbá az is kiemelendő, hogy bár sem az Izlandi Köztársaság, sem pedig a Norvég Királyság nem tagjai az Európai Uniónak, azok olyan szoros kapcsolatot ápolnak a Közösséggel főként a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodás aláírása⁴⁵ miatt, hogy *helyénvaló* azonos tartamú megállapodás megkötése az országok között.⁴⁶

Az egyezmény mindkét szerződő fél esetében értelemszerűen külön bontja az állampolgárok, valamint a harmadik országbeli állampolgárok és hontalanok visszafogadását. A visszafogadási kötelezettségek esetében mindkét szerződő fél ugyanazokat a rendelkezéseket köteles alkalmazni, természetesen saját maga vonatkozásában, így tulajdonképpen a

⁴² U. o. VI. Conditions of applicability of the protocol

⁴³ Természetesen a megállapodást formálisan még az Európai Közösség kötötte, mivel 2009 előtti megállapodásról van szó. Tekintettel azonban arra, hogy a Lisszaboni Szerződés folytán az Unió a Közösség helyébe lépett és annak jogutódja lett – valamint az egyszerűség kedvéért is – az „Unió” kifejezést használok.

⁴⁴ Bővebben: C 202/298 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/PRO/22&qid=1568959742755&from=HU> (2019.07.15.)

⁴⁵ Izland és Norvégia 1996. december 19. óta vesz részt a schengeni megállapodások továbbfejlesztésében. Bár nem rendelkeztek szavazati joggal a Schengeni Végrehajtó Bizottságban, véleményt és javaslatokat fogalmazhattak meg. Ennek a társult viszonynak a kiterjesztéseként Izland, Norvégia és az EU 1999. május 18-án aláírta Izlandnak és Norvégiának a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodást. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133020&from=HU> (2019.07.15.)

⁴⁶ Megállapodás az Orosz Föderáció és az Európai Közösség között a visszafogadásról. L 129/40. Együttes nyilatkozat az Izlandi Köztársasággal és a Norvég Királysággal kapcsolatban

rendelkezdések ellentétpárokat alkotnak.⁴⁷ Az Orosz Föderáció esetében az állampolgárok visszafogadására vonatkozó rész a következőképpen rendelkezik: „*valamely tagállam megkeresésére és az e megállapodásban előírt eljárással összhangban az Orosz Föderáció visszafogad minden olyan személyt, aki a megkereső tagállam területére való belépéshez, jelenléthez vagy tartózkodáshoz szükséges érvényben lévő feltételeket nem, vagy már nem teljesíti, amennyiben e megállapodás 9. cikkével összhangban bizonyítható, hogy e személy az Orosz Föderáció állampolgára.*”⁴⁸ Az uniós tagállamokra vonatkozó kötelezettség elemei ugyanezek, csak itt az Orosz Föderáció keresi meg valamely tagállamot, az adott tagállam pedig visszafogad minden olyan személyt, aki nem, vagy már nem felel meg az Orosz Föderációba való belépéshez, jelenléthez, vagy tartózkodáshoz szükséges feltételeknek, amennyiben bizonyítható az, hogy a személy az adott ország állampolgára.⁴⁹ A harmadik országbeli állampolgárokkal, valamint a hontalan személyekkel kapcsolatban is fennáll az említett „azonosság”, így ennél a személyi körnél inkább azokat az eseteket emelem ki, amikor az előírt visszafogadási kötelezettség nem alkalmazandó. Az egyik szerződő félnek sem kell alkalmaznia a tárgyalt kötelezettségét, ha a szóban forgó személy csupán valamelyikük nemzetközi repülőterén, vagy a repülőgép-forgalmi tranzitterületen tartózkodott, ha vízummentesen léphetett be bármelyik érintett ország területére, vagy ha az Orosz Föderáció esetében a megkereső tagállam (vagy bármely más uniós tagállam), a tagállam tekintetében pedig az Orosz Föderáció vízumot vagy tartózkodási engedélyt állított ki a személynek.⁵⁰ Az utolsó kivétel akkor áll fent, amennyiben az illetőnek mindkét érintett fél adott ki vízumot, de a megkereső ország engedélyének lejáratí ideje hosszabb – ebben az esetben a 3. cikk b, valamint az 5. cikk szintén b, pontja kerül alkalmazásra.⁵¹

Ahhoz, hogy bármilyen átadást kezdeményezzen bármelyik érintett fél, az esetek túlnyomó részében szükséges kitölteni egy visszafogadási kérelmet, amelyről a korábbiakban már említést tettem. Elkerülhető a kérelem benyújtása, amennyiben a személy érvényes, nemzeti útlevéllel rendelkezik (ebben az esetben természetesen az állampolgárok köréről van szó), vagy amennyiben harmadik országbeli állampolgár, esetleg hontalan, akkor rendelkezik azon ország területére szóló érvényes tartózkodási engedéllyel vagy vízummal, amely a

⁴⁷ Több megállapodást vizsgálva az ellentétpárok - logikusan - az általam tanulmányozott egyezményekben mind fellelhetőek, hiszen ahogy a bevezetésben említett Bizottság által meghatározott visszafogadási egyezmény-fogalomban is olvasható, megállapodás a többek között szerződő felek kölcsönös kötelezettségeit határozza meg.

⁴⁸ L 129/40. I. szakasz 2. cikk.

⁴⁹ U.o. II. szakasz 4. cikk.

⁵⁰ U. o. I. szakasz 3. cikk és II. szakasz 5. cikk.

⁵¹ A visszafogadási kérelem benyújtása idején az érintett fél által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik. U.o. I. szakasz 3. cikk b, pont és II. szakasz 5. cikk b, pont.

befogadásra van felszólítva. Amennyiben kérelem benyújtása szükséges, úgy kötelező elemként tartalmaznia kell az érintett személy adatait,⁵² valamint az állampolgársággal, továbbá a jogellenes belépéssel és tartózkodással összefüggő bizonyítékok megjelölése is szükséges.⁵³ Esetlegesen elemként szerepelhet a kérelemben, ha a személynek segítségre vagy gondoskodásra van szüksége, vagy bármilyen más védelmi, biztonsági intézkedés szükségeltetik, amelyre szükség lehet az átadás során. Az, hogy feltüntetésre kerüljön a segítségre vagy védelemre való rászorultság, mint nyilatkozat a dokumentumon, szigorú szabályokhoz van kötve, csak az érintett kifejezett hozzájárulása alapján kerülhet rá⁵⁴, ami azért fontos, mert a visszafogadási egyezmények legtöbbjének preambuluma hangsúlyozza, hogy az adott megállapodás nem érinti a nemzetközi jogból – ez alatt értve az emberi jogokat és az ezekkel kapcsolatos több egyezményt is – származó kötelezettségeket és hatásköröket.⁵⁵ Ha az érintett személy kifejezett kijelentése nélkül kerülne bele a kérelemben az, hogy akár segítségre, akár gondoskodásra szorul, akkor az tisztán sérti többek között az önrendelkezéshez és a méltósághoz való jogot. Az állampolgárság és a személyazonosság kérdéskörének további ismertetésétől e fejezetben belül eltekintek, ezt a témát a későbbiekben fogom tárgyalni.

Az átadás lebonyolítására vonatkozóan az egyezmények meghatároznak bizonyos általános elveket, amelyeknek mindig meg kell felelni, ám ezek a különböző megállapodások során más és más szabályokban öltönek testet, azonban az egyezik, hogy az átutazás, átszállítási művelet iránti kérelmet minden esetben írásban kell benyújtani az illetékes hatósághoz az átutazás módja, az érintett személy adatai, a tervezett határátkelőhely és az átkelés ideje, valamint a kísérőszemélyek esetleges alkalmazásának megjelölése mellett. Elengedhetetlen feltétel a kérelem mellé egy nyilatkozat, amely a megkereső állam részéről kimondja, hogy biztosított az odautazás és a befogadás, a személy a feltételeknek megfelel, valamint nincs ismert oka, hogy az egyezményekben foglalt bármely kiutasítási ok fennáll.⁵⁶ Az adatvédelem, mint ahogyan már fentebb említettem hangsúlyt kell, hogy kapjon az ajánlás szerint az egyezményekben, ez ebben az esetben is megvalósul, szó esik a gyűjtésről, a felhasználásról és a tárolásról is.⁵⁷ Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a megfelelő módon tárolt személyes

⁵² A legtöbb egyezmény csak példálózó jelleggel adja meg azt, hogy milyen adatokat szükséges feltüntetni a kérelemben, ezek többnyire mindig a családi és utónév, születési idő és – lehetőség szerint – születési hely, valamint az utolsó lakóhely. Az ezekre vonatkozó szabályozás többek között azért nem írja elő konkrét adatok kötelező meglétét, mert gyakran problémákba ütközik a személyazonosítás a kérelmek felvétele során, így a szóban forgó adatok nem, vagy nem mindig teljes bizonyossággal deríthetők ki.

⁵³ Harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok esetében indokolni kell a visszafogadást.

⁵⁴ L 129/40 III. szakasz 7. cikk (2) b.

⁵⁵ U. o. preambulum.

⁵⁶ U. o. IV. szakasz 15. cikk (1) d, valamint például Megállapodás az Európai Unió és a Török Köztársaság között a jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról. L 134/3. IV. szakasz 15. cikk 1. d.

⁵⁷ L 129/40 VI. szakasz.

adatok nagyban megkönnyíthetik a hatóságok munkáját. Az illegális migráció hatékony kezelésében hatalmas szerepe van a különböző információs rendszereknek és az azokban tárolt adatoknak, erről a személyazonosság megállapításának körében még szót ejtek. A végrehajtás során nagy szerep jut az úgynevezett visszafogadási vegyes bizottságnak, amelynek egyfajta ellenőrző mechanizmust kell betöltenie az egyezmény során, hiszen feladatai közé tartozik többek között, hogy figyelemmel kísérelje a megállapodás alkalmazását, határozzon a végrehajtáshoz szükséges feladatokról és a megállapodás mellékleteinek módosításáról, valamint lehetősége van javaslatot tenni magának a megállapodásnak a módosítására is.⁵⁸ A Bizottságnak ebben a feladatkörben nagy szerep jut, ugyanis minden esetben ő jogosult az Unió képviselőjére, de természetesen a segítségére vannak tagállami szakértők is. Az Orosz Föderáció – más esetben pedig értelemszerűen más tagállam – saját maga választja meg a képviselőit.

Az egyezmény zárásként röviden rendelkezik a végrehajtási jegyzőkönyvekről, kijelöli azokat a részeket, amelyekre vonatkozóan feltétlenül kell, hogy szabályokat tartalmazzanak. Az alapkoncepció itt is egyezik, minden ilyen jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az illetékes hatóságokra, határátkelőhelyekre, a kapcsolattartó pontokkal kapcsolatos információcserére és a kísérettel történő átutazásra vonatkozó szabályokat,⁵⁹ de nem mindegyikben esik szó például a kommunikáció nyelvéről. Végül természetesen az időbeli és területi hatály is megállapításra kerül.

Az EU-Oroszország közelmúltbeli (2017) ülésén mindkét fél megerősítette, hogy fontos és hatékony eszköznek tartja a megállapodást, amelyet fenn szükséges tartani, és amelynek gyakorlati alkalmazását további egyeztetésekkel is segíteni kell.⁶⁰

V. Jegyzőkönyv Magyarország Kormánya és a Koszovói Köztársaság Kormánya között

A következőkben a Magyar Kormány és a Koszovói Köztársaság Kormánya között létrejött végrehajtási megállapodásról szóló jegyzőkönyvet ismertetem.

Kétoldalú megállapodásokat köthetnek az EU tagállamai azokkal az országokkal, amelyekkel a Bizottság valamilyen okból kifolyólag nem tárgyal, ezért nincs arra lehetőség, hogy uniós szintű visszafogadási egyezmények köttessenek. Koszovó erre egy nagyon jó példa, ugyanis nemzetközi helyzete évek óta rendezetlen. 2008 februárjában egyoldalúan kijelentette

⁵⁸ U. o. VII. szakasz 19. cikk.

⁵⁹ U. o. VII. szakasz 20. cikk.

⁶⁰ <https://russiaeu.ru/en/news/17th-meeting-russia-eu-joint-committee-readmission> (2019.07.22.)

a függetlenségét, amelyet számos ország elismer – mint például Magyarország⁶¹ - számos állam viszont nem ismerte el kifejezetten, míg néhány pedig kijelentette, hogy soha nem fogja önálló államnak tekinteni (például Oroszország). Az ilyen helyzetű államok problémájaként lehet felhozni – és ennek szerepe van a visszafogadási egyezmények megkötésében is -, hogy a kormányuk gyakran nem effektív, a területük pedig instabil és konfliktusoktól terhes, kockázatos lehet velük bármiféle egyezmény megkötése, fenntartása, ugyanakkor megnézve a Bevándorlási és Állampolgári Hivatal 2018. évi statisztikáit látszik, hogy Magyarországnak szüksége van a Koszovóval kialakított visszafogadási megállapodásra. A 2018-as évben 39 fő albán állampolgárt toloncoltak ki Magyarországról⁶², akiknek a nagy többsége Koszovóból érkezett az ország területére. A végrehajtást nehezíti, hogy a jegyzőkönyv kijelöli a visszafogadási megállapodás végrehajtásával kapcsolatosan illetékes hatóságokat, külön a visszafogadási kérelmek fogadására és feldolgozására, az átszállítási kérelmek fogadására és feldolgozására, valamint az állampolgárság megállapítására irányuló meghallgatások esetében.⁶³ Ezek minden ügycsoportnál más-más hatóságot jelentenek. Kijelölik a határátkelőhelyeket, amely mindkét esetben a nemzetközi repülőteret jelenti.⁶⁴ Ez nem azt jelenti, hogy ez az egyetlen hely a lebonyolításra, az illetékes hatóságok eseti jelleggel megjelölhetnek más határátkelő helyet is, ebben az esetben az *átvétel dátumáról, időpontjáról, a belépés helyéről, továbbá a visszafogadásra váró személy átadásának módjáról és átszállításának körülményeiről az illetékes hatóságok minden esetben külön, írásban állapodnak meg.*⁶⁵ A szabály lehetővé teszi, hogy amennyiben nem tudják megoldani a személy légi közlekedési eszközön való szállítását, úgy meghatározzanak más módot – itt logikusan szárazföldi módot, ugyanis a vízen való szállítás sem anyagilag, sem pedig időben nem gazdaságos, tekintve, hogy a két ország között nincs közvetlen vízi útvonal – arra, hogy eleget tegyenek a visszafogadási egyezményben foglaltaknak. A visszafogadási kérelmet és az arra adott választ mindenképpen írásban szükséges megtenni, akkor is, ha gyorsított eljárásról van szó.⁶⁶ Gyorsított eljárásra a jegyzőkönyv szerint akkor kerülhet sor, ha az érintettet a

⁶¹ Magyarország kormánya 2008. március 19. napján ismerte el a Koszovói Köztársaságot önálló államként. 2034/2008 (III.19) sz. határozat

⁶² A BMH statisztikai kiadványfüzete 2018.

http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (2019.07.16.)

⁶³ 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet a Magyarország Kormánya és a Koszovói Köztársaság Kormánya között a Magyarország Kormánya és a Koszovói Köztársaság Kormánya között az államaik területén jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló Megállapodás végrehajtásáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről (továbbiakban 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet) 1. cikk.

⁶⁴ U. o. 2. cikk (1).

⁶⁵ U. o. 2. cikk (2).

⁶⁶ U. o. 3. cikk.

határátlépést követő negyvennyolc órán belül elfogták és nem hagyta el a megkereső állam határmenti térségét.⁶⁷ Ezt követően szükséges az állampolgárság megállapítására szolgáló meghallgatás lebonyolítása⁶⁸, melynek eredménye két féle lehet: ha bebizonyosodik, vagy legalább is megalapozottan feltételezhető a személy állampolgársága, akkor a megkereső a megkeresett ország diplomáciai képviselője öt munkanapon belül köteles kiadni az érintett személynek a megkeresett országba történő visszatérését lehetővé tevő úti okmányt.⁶⁹

Ha nem bizonyítható, vagy legalább megalapozottan nem feltételezhető a személy állampolgársága, akkor a megkereső fél a meghallgatás eredményét és a visszafogadási kérelmet megküldi a megkeresett országnak.⁷⁰ Amennyiben a feltételek fennállnak, megkezdődhet a visszafogadásra váró személy átadása. Az előző egyezmény ismertetése során felvázolt adatok közlésével egyidejűleg a megkereső ország minimum három munkanappal értesíti a megkeresett országot az átadás körülményeiről⁷¹, az átadás tényéről magáról pedig legkésőbb tizennégy naptári nappal a tervezett átszállítás előtt jelez.⁷² A kísérettel történő visszafogadás feltételeinek külön cikket szentel a jegyzőkönyv, amelyben az együttműködés szellemére tekintettel lefekteti, hogy a megkeresett ország illetékes hatóságai ugyanolyan védelmet és segítséget kell, hogy nyújtsanak a kísérő személyeknek, mint ahogyan tennék azt a saját hatósági személyeikkel a feladatok ellátása során.⁷³ Ez azért is különösen fontos, mert adott esetben egy kíséret megszervezése nem kis munkát vesz igénybe, továbbá pedig az adott kísérő személyek adott esetben nem lennének képesek feladatukat ellátni, ha az érintett országban nem tekintenék őket hatósági személynek, és nem kezelnék őket saját hatóságaik tagjaival azonos módon. A következő pont hozzátesz egy „biztonsági szabályt” annak érdekében, ha az előző pontban foglaltak mégsem, vagy nem úgy valósulnának meg⁷⁴, ahogy az a jegyzőkönyv alapján elvárható. Alapesetben a kísérők hatásköre csupán az önvédelemre korlátozódik, ám abban az esetben, ha súlyos és közvetlen veszélyre kell reagálni, a visszafogadott/átszállított személy megpróbálna elmenekülni, akár önmagában vagy más személyében sérülést vagy vagyoni kárt okoznak, akkor a kísérő intézkedéshez folyamodhat

⁶⁷ U.o. 3. cikk (4).

⁶⁸ Amennyiben a személy nem tudja az előírt dokumentumokkal megfelelően bizonyítani az állampolgárságát. Ha a szükséges dokumentumok rendelkezésre állnak, akkor a meghallgatás mellőzhető.

⁶⁹ 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet 4. cikk d).

⁷⁰ U. o. 4. cikk e).

⁷¹ U. o. 5. cikk (1).

⁷² U. o. 7. cikk a).

⁷³ U. o. 6. cikk c).

⁷⁴ A szabály tulajdonképpen kettős, mert a kísérő abban az esetben is túlléphet az önvédelem határain (természetesen csak ésszerű és arányos keretek között), ha hiányzik a rendőri erő és abban az esetben is, ha a meglévő rendőri erő támogatása céljából lenne erre szükség.

ennek megakadályozása céljából.⁷⁵ Nyelvhasználat tekintetében az angolt jelöli meg, mint a kapcsolattartás nyelvét, de itt is beépít egy olyan szabályt, mint a határátkelőhelyekkel kapcsolatban, ami lehetővé teszi eseti jelleggel az eltérést.⁷⁶

Lezárásként a jegyzőkönyv kimondja, hogy a visszafogadási megállapodással azonos napon lép hatályba, és amennyiben megszűnik a megállapodás, úgy ez a jegyzőkönyv is hatályát veszti.

Koszovó számára a visszafogadási együttműködés azért is kiemelten fontos, mivel vízumliberalizációt szeretne elérni az Európai Unió részéről, amihez elengedhetetlen a hatékony és megfelelő visszafogadási rendszer – egyéb feltételek mellett persze, mint pl. a megfelelő határdemarkáció és a korrupció elleni küzdelem.⁷⁷ Koszovó a Bizottság álláspontja szerint 2018 nyarára teljesítette az elvárásokat, de a vízumkövetelmény eltörléséről való döntés még folyamatban van – a döntést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak kell meghoznia.⁷⁸ Látható tehát, hogy a visszafogadási kooperáció közvetetten a legális migráció feltételeit is alakíthatja egyes harmadik országok és az EU viszonyrendszerében.

VI. Az egyezmények alkalmazásának kihívásai a gyakorlatban – a személyazonosítás

Az egyezmények hatékonyságát a legjobban a gyakorlatban megvalósult eredmények alapján lehet értékelni. A Bizottság által kiadott közlemény a témában viszonylag régi, 2011 februári. A publikálási dátum óta az Unió öt további országgal kötött megállapodást, és jelenleg is tárgyalhat országgal. Egy friss értékelés mindenképpen hiánypótló lenne, tekintettel különösen a 2015-ös eseményekre, ezek tükrében lehetne igazán beszámolni arról, hogy vajon mekkora sikerrel alkalmazhatóak ezek az egyezmények.

Rengeteg probléma merül/merülhet fel a végrehajtás során, ezek közül ebben a tanulmányban a személyazonosítás kérdéskörével szeretnék röviden megvizsgálni.

Többször utaltam már rá a tanulmány során, hogy az egyezmények alkalmazása során talán az egyik legnagyobb kihívást a személyazonosság megállapítása jelenti. Csak abban az esetben van lehetőség a hazautazáshoz szükséges okmány kiállítására, amennyiben a személyazonosítás eredményes.

⁷⁵ 153/2012. (VII. 12.) Korm. rendelet 6. cikk d).

⁷⁶ U. o. 8. cikk.

⁷⁷ A feltételeket a Bizottság egy ún. vízum-liberalizációs menetrendben foglalta össze Koszovó számára 2012-ben. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-605_en.htm (2019.07.20.)

⁷⁸ Vö. EUMSZ. 79. cikk (2) bek.

Cassarino szerint aközben, hogy a tagállamok ösztönzőleg próbálnak hatni a harmadik országokra annak érdekében, hogy együttműködjenek a visszafogadás területén, nem veszik észre azt, hogy nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk a kétoldalú együttműködések hosszútávú fenntarthatóságára. Úgy véli, hogy ezek végső soron aszimmetrikus hatást gyakorolhatnak a végrehajtásra.⁷⁹ Gyakorta előfordul, hogy a megkeresett államok nem időben, vagy egyáltalán nem válaszolnak a tagállamok megkereséseire.⁸⁰ Ezáltal az azonosítási folyamat sokkal több időt vesz igénybe, mint ellenkező esetben venne. Természetesen vannak olyan országok is, amellyel nagyon hatékony az együttműködés, ilyen országnak számít Grúzia is, ők akkor is kiállítják a szükséges dokumentumokat, ha ugyan a meghallgatás során nem derül ki teljes bizonyossággal, hogy az illető grúz állampolgár, de a meghallgatást lefolytató konzul mégis grúzknak véli.⁸¹

Fontos eleme a személyazonosításnak a Schengeni Információs Rendszer (SIS)⁸², amely Európa legnagyobb informatikai rendszere. A határok eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatokat hivatott kezelni, elsősorban a hatékony adatmegosztás eszközével.⁸³ Létrehozásának fő okaként szerepelt, hogy biztonságosabbá tegye Európát.⁸⁴ A rendszer három szintet foglal magába: az első a központi rendszer, a második a nemzeti rendszerek, a harmadik pedig a kommunikációs infrastruktúra. Az adatbázis több tízmillió körözést tartalmaz, ahhoz a bűnüldözésben érintett hatóságok és személyek helyi szinteken is hozzáférnek. Nem csak az információkat tartalmaz a személyekről (és tárgyakról), hanem útmutatást is ad arról, hogy mit kell tennie a hatóságoknak, ha megtalálják az adott személyt (vagy tárgyat).⁸⁵ A SIS a következő kategóriákba rendszerezi az információkat:

- európai vagy nemzetközi elfogatóparancs alapján átadás vagy kiadás miatt körözött személyek
- a schengeni államokba történő beutazási és tartózkodási tilalom alatt állók

⁷⁹ Jean-Pierre Cassarino: Informalising readmission agreements in the EU neighbourhood. *The International Spectator*. 2007. 42(2). sz. 179-196. o.

⁸⁰ Sergio Carrera: Implementation of EU Readmission Agreements - Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights. Springer International Publishing, 2016. 14. o.

⁸¹ Ha esetleg tévedett, nem okoz gondot, mert a döntés meghozatalát követő harminc napon belül lehetőség van a személy visszaküldésére. Dr. Balázs: i.m.

⁸² Bővebben a SIS szabályozási háttéréről: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en (2019.07.25.)

⁸³ Nemzeti Adatvédelmi és Információsszabadság Hatóság: Tájékoztató a Schengeni Információs Rendszerről (SIS) <https://www.naih.hu/schengeni-informacios-rendszer.html> (2019.07.25.)

⁸⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en (2019.07.25.)

⁸⁵ U. o.

- eltűnt személyek
- bírósági eljárásban való részvételük érdekében keresett személyek
- célzott vagy rejtett ellenőrzés alá vont személyek és tárgyak
- lefoglalás vagy bizonyítékként történő felhasználás végett körözött okmányok, gépjárművek és jogszabályban meghatározott egyéb tárgyak adatai

Többek között a migrációs események hatására 2016-ban a Bizottság a rendszer hatékonyságának és eredményességének megerősítését javasolta. A krízis alatt bebizonyosodott, hogy a SIS a határigazgatás és biztonság legszélesebb körben használt információ-megosztási rendszere: a 2015-ös évben közel 2,9 milliárd lekérdezést végeztek.⁸⁶ A fejlesztéseknek köszönhetően 2021-re komoly változásokon fog keresztül menni, amit a visszafogadási egyezmények szempontjából jelentős, hogy a biometrikus azonosítás nagymértékű előrehaladása⁸⁷, a rendszer képes lesz tenyér és ujjlenyomatokat, DNS-t, valamint arcképet tárolni, nagyban megkönnyítve ezzel a személyazonosság szükséghelyzetben való kiderítését.

VIII. Konklúzió

Záró gondolatként elmondható az, hogy a visszafogadási egyezményeknek ténylegesen nagy szerepe van az illegális migráció kezelésében, viszont hangsúlyt szükséges helyezni a végrehajtási jegyzőkönyvek gördülékeny működésére, hiszen ezek realizálják az egyezményben hangzatosan megfogalmazott gondolatokat. Azt, hogy milyen hatékonyak is valójában ezek az egyezmények több uniós intézmény is teszteli az alapján, hogy milyen arányban valósultak visszafogadások.⁸⁸ Ehhez kapcsolódik az, hogy a szisztematikus monitoring rendszer hiányzik a képletből.⁸⁹ Nincs egy olyan eredményes ellenőrzési mechanizmus, amely biztosítaná valamelyest a független elszámoltathatóságot.⁹⁰

Úgy gondolom, hogyha az Unió képes lenne egy olyan ellenőrző tevékenységet végző csoport, vagy mechanizmus létrehozására, kidolgozására, amely által biztosítva lenne az megfelelő szintű átláthatóság és egy bizonyos fokú jogbiztonság, akkor hatékonyabb alkalmazhatósági környezetet teremtene a visszafogadási egyezményekre vonatkozóan.

⁸⁶ Biztonsági unió: A Bizottság a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem érdekében a Schengeni Információs Rendszer megerősítését javasolja. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_hu.htm (2019.07.26.)

⁸⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁸⁸ Carrera: i.m. 63. o.

⁸⁹ U.o. 64. o.

⁹⁰ U.o.

