

Útmutató a külső határigazgatásban a visszaküldés (*refoulement*) kockázatának csökkentésével kapcsolatban harmadik országokban vagy harmadik országok közreműködésével folytatott tevékenységek során



Az útmutató célja

A határigazgatás során a visszaküldés kockázatának csökkentéséről szóló jelen útmutató célja az, hogy segítsen az Európai Unió és a tagállamok részére olyan esetekben, amikor harmadik országok közreműködésével integrált határigazgatási intézkedéseket hajtanak végre. Ezen kívül csökkenteni kívánja az esetleges felelősségre vonással kapcsolatos kockázatokat is. Az útmutató nem terjed ki minden részletre; a tagállamoknak eleget kell tenniük az összes vonatkozó előírásnak az útmutatóban foglaltakon kívül is, beleértve a nemzetközi, európai és nemzeti jogban szereplő előírásokat.

Az útmutató elsősorban azokkal a határigazgatás során felmerülő helyzetekkel foglalkozik, amikor az alapjogok esetleges megsértésével kapcsolatos felelősség nem egyértelmű, különös tekintettel a harmadik országok közreműködésével folytatott tevékenységekre. Nem foglalkozik olyan esetekkel, amikor a jogi szabályozás egyértelmű. Az útmutató 10 gyakorlati intézkedésre vonatkozó javaslatot fogalmaz meg.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (a továbbiakban: FRA) „A visszaküldés tilalma elvének hatóköre napjaink határigazgatásában: kialakulóban lévő jogterületek” című jelentése alapján dolgozta ki ezt az útmutatót. Az említett jelentés és az útmutató kidolgozásához jelentős segítséget nyújtottak a 2016. március 14-i bécsi szakértői értekezleten megfogalmazott szakmai javaslatok.

A visszaküldés tilalmának (*non-refoulement*) elve

A visszaküldés tilalmának elve az EU alapjogi rendszernek központi eleme, amely az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikk (1) bekezdésében is megjelenik. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. és 19. cikke szintén magában foglalja a visszaküldés tilalmát, amelyet a másodlagos uniós jogi aktusok tovább pontosítanak. Az említett rendelkezések alapvetően a tagállamok nemzetközi emberi jogi kötelezettségeit tükrözik.

A visszaküldés tilalmának a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi egyezmény 33. cikkében meghatározott elve a menekültek védelmével kapcsolatos nemzetközi jogi szabályozás alappillére, amely megtiltja a menekültek visszaküldését, ha fennáll az üldözésük veszélye. A tilalom a menedékkérőkre is vonatkozik mindaddig, amíg a kérelmüket jogerősen el nem bírálják.

Ezen túl a visszaküldés tilalmának elve jogállástól függetlenül minden emberre nézve alapvető eleme a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód tilalmának, amely különös hangsúlyt jelent meg az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 7. cikkében, az ENSZ 1984. évi kínzás elleni egyezményének 3. cikkében, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE) 3. cikkében az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezésének megfelelően. Ezekről a rendelkezésektől nem lehet eltérni, továbbá velük kapcsolatban nincs helye kivételnek vagy korlátozásnak.

Az uniós menekültügyi vívmányok megtiltják továbbá emberek visszaküldését fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszakból eredő súlyos fenyegetettség valódi kockázata esetén.

A visszaküldés tilalmának elve nem csak azokba az országokba tiltja meg a visszaküldést, kiutasítást vagy kiadatást, ahol az adott személy üldöztetésnek vagy más súlyos sérelemnek lehet kitéve (közvetlen visszaküldés), hanem olyan országokba is, ahol az adott személyt komolyan fenyegetné az említett országokba történő továbbküldés veszélye (közvetett visszaküldés).

A visszaküldés tilalma a határon és a tengereken kifejtett tevékenységekre is kiterjed.

A visszaküldést előidéző magatartás együtt járhat más alapvető jogok, többek között a meghallgatáshoz való jog, a hatékony jogorvoslathoz való jog vagy a kollektív kiutasítás tilalmának megsértésével is.

Integrált határigazgatás

Az integrált határigazgatás fogalma vezérli az EU és a tagállamok külső határellenőrzési tevékenységét. Az integrált határellenőrzés négylépcsős ellenőrzési modelljének részei a következők:

- harmadik országokban folytatott tevékenységek (pl. tanácsadás és képzés);
- a szomszédos országokkal folytatott együttműködés;
- a külső határokon végzett tevékenységek;
- az Unió területén végzett intézkedések, beleértve a visszaküldést.

Az integrált határigazgatás körébe tartozó intézkedések harmadik országokban vagy harmadik országok közreműködésével történő végrehajtása során előfordulhat, hogy az EU tagállamok olyan tevékenységekben vesznek részt, amelyek során a Chartából, és különösen a visszaküldés tilalmából eredő alapjogi kötelezettségek alkalmazása nem teljesen tisztázott.

Államfelelősség

A Chartában foglaltak az Unióra, valamint az egyes tagállamokra alkalmazandók, amikor utóbbiak az uniós jog keretében járnak el. Ebbe az EU határán vagy az EU területén kívül folytatott tevékenységek is beletartoznak.

Az EJEE 1. cikke előírja, hogy az államok a joghatóságuk alatt álló minden személy számára biztosítsák az egyezmény szerinti jogokat. Az államok kivételes esetekben saját területükön kívül eljárva is gyakorolhatják joghatóságukat.

A nemzetközi jog alapján valamely állam által elkövetett, a nemzetközi jogot sértő cselekedet esetén nemzetközi felelősség keletkezik. A magatartás akkor minősül jogellenesnek, ha az adott állam által vállalt nemzetközi kötelezettségbe ütközik, és az államnak betudható. Kivételes esetekben akkor is fennáll az állam felelőssége, ha az állam egy másik államot segít, vagy támogat, irányít és ellenőriz vagy kényszerít nemzetközi kötelezettségekbe ütköző magatartásra.

Olyan esetekben, ahol valamely uniós tagállam harmadik ország segítségét kéri ahhoz, hogy megakadályozza migránsoknak az EU-ba történő belépését, a tagállam számára a lehetséges jogkövetkezmények az adott műveletekkel kapcsolatos egyedi körülményektől és tényezőktől függenek (pl. *de jure* vagy *de facto* ellenőrzés gyakorlása valamely személy fölött, vagy hogy milyen mértékben befolyásolta az érintett uniós tagállam a harmadik ország magatartását). Kivételes esetekben az EU tagállamok felelőssége nem zárható ki teljesen.

Tíz javaslat gyakorlati intézkedésekre határigazgatási helyzetekben

1. Végezzük el az adott harmadik országban az emberi jogi helyzet előzetes értékelését és ellenőrzését

Amikor egy tagállam okmányszakértőket vagy összekötő tisztviselőket kíván valamely harmadik országba telepíteni, vagy ha műveleti együttműködést kíván kialakítani harmadik országokkal, amely tevékenység migránsok feltartóztatásával és/vagy járművekről történő leszállításával járhat harmadik ország területén, az EU tagállamoknak gondosan ellenőrizniük kell az emberi jogok helyzetét az érintett országban. Az értékelés lehetővé teszi, hogy a tagállam értékelje tevékenységének alapvető jogokat érintő vonzatait, és tervezett közreműködését úgy tudja szabályozni, hogy elkerülje vagy csökkentse részvételét az emberi jogok esetleges megsértésével járó tevékenységekben.

Az értékelésnek ki kell terjednie az információs források teljes körére, többek között a menedékjoghoz való hozzáférésre és a nemzetközi védelemre szoruló személyekkel kapcsolatos bánásmódra vonatkozó információkra is. Iránymutatásként felhasználhatók a Frontex által koordinált tengeri műveletekről szóló 656/2014/EU rendelet 4. cikk (2) bekezdésében foglalt alapelvek. A helyzet rendszeres ellenőrzése lehetővé teszi a műveleti együttműködés módosítását változás esetén.

2. A harmadik országokkal kötött megállapodások során tisztázzuk a felelősségi köröket és a követendő eljárásokat

A harmadik országokkal kötött megállapodások tartalmazhatnak a felelősség megosztására vonatkozó szabályokat, figyelembe véve azt, hogy az adott harmadik országra az uniós tagállamokétól eltérő emberi jogi kötelezettségek vonatkozhatnak. Az arra vonatkozó megállapodások, hogy okmányszakértőket vagy bevándorlási összekötő tisztviselőket telepítsenek harmadik országbeli repülőtereken annak érdekében, hogy segítsék a légitársaságokat annak megítélésében, hogy valamely utast felengedjenek-e egy adott járatra, iránymutatást tartalmazhatnak arra nézve, hogy hova irányítsák azokat a személyeket, akik nem szállhatnak fel valamely járatra, és hogyan jelezzék a súlyos sérelemmel vagy üldöztetéssel kapcsolatos félelmüket és/vagy azt, hogy a visszaküldés valós kockázatára utaló egyértelmű jelek állnak fenn.

3. Ne kérjünk fel harmadik országokat arra, hogy tartóztassák fel a migránsokat olyan esetekben, ahol súlyos sérelem tényleges kockázata áll fenn

Tilos a harmadik országokat arra kérni, hogy az Unió külső határa előtt tartóztassák fel az arra utazókat olyan esetekben, ahol tudott vagy tudni kellene, hogy a feltartóztatott személyek ennek következtében üldöztetésnek vagy egyéb súlyos sérelem tényleges kockázatának lennének kitéve.

4. Tartsunk alapjogi képzést a harmadik országokba telepített állomány számára

Az összekötő tisztviselői vagy okmányszakértői minőségben harmadik országokba telepített állományt képzésben kell részesíteni és el kell látni a szükséges ismeretekkel és készségekkel, hogy tisztában legyenek azzal, hogyan alkalmazható a visszaküldés tilalmának elve a részvételükkel folyó műveletek során.

5. Ajánljunk fel emberi jogi képzést a harmadik országbeli tisztviselők számára

A harmadik ország kapcsolattartóként vagy az adott országban folytatott integrált határigazgatási intézkedések támogatásával kapcsolatban eljáró tisztviselőit fel kell világosítani az emberi jogokkal kapcsolatos

követelményekről, különös tekintettel a visszaküldés tilalmának elvéből eredő előírásokra. Erre például olyan esetekben van szükség, amikor a harmadik országbeli tisztviselők a harmadik ország határellenőrzési kapacitásának erősítése érdekében bevetett uniós tagállami eszköz fedélzetén tevékenykednek.

6. Tisztázzuk a felelősségi köröket a műveleti tervekben

A harmadik országokkal közös műveletekre vagy járőrözésre vonatkozó műveleti terveket és egyéb dokumentumokat úgy kell megfogalmazni, hogy a lehető legkisebbre csökkentsék az alapjog-sértések kockázatát. Egyértelmű rendelkezéseket kell tartalmazniuk különösen a kényszerítő eszközök használatát, a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát és a visszaküldés tilalma elvének betartását illetően.

7. Építsük be az alapjogokat a kapacitás-növelő tevékenységekbe

A nemzetközi emberi jogoknak és menekültjognak szerepelniük kell a határigazgatás terén a harmadik országoknak felajánlott képzésben és más kapacitás-növelő tevékenységekben, azok integráns részét képezve. Eszközök és berendezések harmadik országok számára történő adományozása során a kedvezményezett ország hatóságai részére képzést kell biztosítani, hogy felhívják a figyelmet azoknak a vonatkozó emberi jogi előírásoknak megfelelő, helyes használatára. Az adományozó tagállamoknak figyelemmel kell kísérniük az érintett eszközök és berendezések harmadik ország által történő felhasználását, és megbeszélések, képzések alkalmával vagy más csatornákon fel kell hívniuk a figyelmet azok rendellenes használatára és annak következményeire.

8. A döntéseket egyéniesített módon, a megfelelő biztosítékok alkalmazásával hozzuk meg

Az uniós jog egyéniesített vizsgálatot ír elő a harmadik országbeli állampolgárok valamely uniós tagállam területére való belépésének engedélyezésére vonatkozó döntések meghozatalát megelőzően. Bár a szóban forgó vizsgálat mélysége az adott eljárástól függ, az alapvető jogi garanciákat, azaz a nyelvi és jogi segítséget, valamint a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférést minden esetben biztosítani kell. Ennek érdekében az egyedi értékelést a szárazföldön kell elvégezni, mivel a nemzetközi védelem iránti igény és a sérülékenység megállapításához szükséges előfeltételek egy hajó fedélzetén általában nem állnak rendelkezésre.

9. A tengerből kimentetteket biztonságos helyen tegyük partra

Amennyiben ez emberi életet nem veszélyeztet, a migránsok tengeri mentésére felkért hajókat nem szabad arra utasítani, hogy a migránsokat olyan országban tegyék partra, ahol azok élete és szabadsága a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet Tengerészeti Biztonsági Bizottsága által 2004-ben kiadott, a tengerből kimentett személyekkel való bánásmódról szóló iránymutatásoknak megfelelően veszélyeztetve lehet. Szükség esetén az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának (a továbbiakban: UNHCR) jószolgálati missziója kérhető fel a biztonságos hely meghatározására.

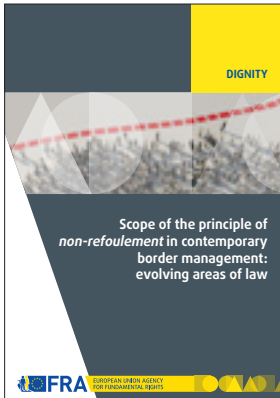
10. Könnyítsük meg a nemzetközi védelemhez való hozzáférést a határokon

Az EU schengeni és menedékügyi vívmányaival összhangban a határőrök részére menedékügyi képzést és megfelelő tájékoztatást kell biztosítani. Ezzel

biztosítható, hogy a külső határokra érkező és esetlegesen nemzetközi védelemre szoruló személyek tájékoztatásban részesüljenek, és azokat, akik nemzetközi védelemért kívánnak folyamodni, a megfelelő nemzeti hatóságokhoz irányítsák – nem elfeledve, hogy a nemzetközi védelem iránti igény nem korlátozható egyes országok állampolgáira. Teljes mértékben ki kell használni az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal által az FRA-val, a Frontex-szel és az UNHCR-rel együttműködésben kidolgozott meglévő képzési modulokat és gyakorlati segédeszközöket, többek között a menekültekkel elsőként kapcsolatba kerülő tisztviselők számára készült útmutatót a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférésről.

A menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférést a joganyagban és a gyakorlatban egyaránt biztosítani kell. Azokon a helyeken, ahol az uniós tagállamok a külső határon kerítést építettek, hozzáférhető pontokat kell létesíteni, ahol az arra rászorulóknak biztonságosan folyamodhatnak nemzetközi védelemért.





Az EU-tagállamok részvétele egyre jelentősebb a határigazgatási tevékenységek során a nyílt tengeren, harmadik országokon belül vagy velük együttműködésben és az EU külső határain. Az ilyen jellegű tevékenységek során fennáll a kockázat, hogy a *visszaküldés tilalmának* elve sérül, amely a menekültek védelmével kapcsolatos nemzetközi jogi szabályozás alappillére, és amely megtiltja az üldöztetés kockázatának kitett személyek visszaküldését.

Ez az útmutató konkrét javaslatokat tartalmaz a *visszaküldés* kockázatának csökkentésére az ilyen szituációkban – egy gyakorlati eszköz, amelyet a 2016. márciusi bécsi szakértői értekezleten elhangzott hozzászólások segítségével dolgoztak ki.

Az útmutató a „*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*” kiadványban, az FRA e témában készült új jelentésében is szerepel.

További információk:

A jelen útmutatót magában foglaló FRA jelentés – *A visszaküldés tilalma elvének hatóköre napjaink határigazgatásában: kialakulóban lévő jogterületek* – megtalálható: <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (EN, FR)
- FRA-ECTHR (2014), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV, TR)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european>; <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european-o> (DE, EN, FR, IT, NL)
- FRA (2014), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (BG, DE, EL, EN, ES, FR, HU, PL, SK)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (DE, EL, EN, ES, FR, IT)

Az FRA menekültügyi, migrációs és határigazgatási tevékenységeinek áttekintése itt <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders> található.

FRA – AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Bécs – Ausztria
Tel.: +43 158030-0 Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2016.
Ábrák: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-706-5, doi:10.2811/722937
PDF: ISBN 978-92-9491-704-1, doi:10.2811/253300