

TAMÁS MOLNÁR: THE INTERPLAY BETWEEN THE EU'S RETURN ACQUIS AND INTERNATIONAL LAW (CHELTENHAM: EDWARD ELGAR 2021) 272.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2022.1.08>

A különböző jogrendek közötti interakció vizsgálata mindig izgalmas, mivel jellemzően komplex és nehezen megválaszolható kérdéseket vet fel, amelyek mind az elmélet síkján, mind a gyakorlat szemszögéből jelentősek.<sup>1</sup> Különösen igaz ez a nemzetközi jog és az Európai Unió joga kölcsönhatására, amely értelmezhető abból a szempontból is, hogy a nemzetközi jog miként hat az uniós jogra, és miképpen érvényesülhet az uniós jogban,<sup>2</sup> és abból a szempontból is, hogy az uniós jog hogyan hat a nemzetközi jogra.<sup>3</sup> Molnár Tamás ebben a kontextusban vállalkozott arra, hogy monografikus igénnyel feldolgozza az Európai Unió ún. visszatérési joganyagának összefüggéseit a nemzetközi joggal.

1. A közeg, amiben a monográfia mozog – a nemzetközi migrációs jog – szintén összetett joganyag, amellyel kapcsolatban azonban felvethető, hogy mennyiben tekinthető ez a hézagos és korántsem mindenre kiterjedő jogterület koherens rendszernek – ahogy arról éppen Molnár Tamás is megemlékezett.<sup>4</sup>

Ami bizonyosan létezik ugyanakkor, az a kiutasításra vonatkozó nemzetközi jog, és az ezzel összefüggő tilalmak nemzetközi joga. Léteznek továbbá az előbbiekhöz kapcsolódó olyan nemzetközi jogi jogforrások, mint például az államok közötti visszafogadási megállapodások.<sup>5</sup> Természetesen az emberi jogi megfontolásoknak – és normáknak – szintén szerepük van ebben az összefüggésben is.

E tágabb kontextuson belül elkülönülten is kell szólnunk az EU migrációs és menekültügyi joganyagáról, ami Maastricht óta fejlődik, alakul, él át reformokat, és amelynek kiemelkedő jelentőségű eleme a visszatérési *acquis*. Az uniós jog szupranacionális sajátosságai pedig e jogterületen is megfigyelhetők.

2. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) is tartalmaz utalásokat a nemzetközi jogra általában véve (így pl. az EU külső tevékenységei kapcsán általában<sup>6</sup> vagy a humanitárius segítségnyújtás kapcsán<sup>7</sup>). Specifi-

<sup>1</sup> Lásd pl. Maria Fogdestam AGIUS: *Interaction and Delimitation of International Legal Orders* (Leiden: Brill 2014), <https://doi.org/10.1163/9789004283497>.

<sup>2</sup> MOHAY Ágoston: *A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban* (Pécs: PTE ÁJK Európa Központ – Publikon 2019).

<sup>3</sup> DIMITRY KOCHENOV – FABIAN AMTENBRINK: *The European Union's Shaping of the International Legal Order* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), <https://doi.org/10.1017/cbo9781139519625.006>.

<sup>4</sup> MOLNÁR Tamás: „A migráció nemzetközi jogi

szabályozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor) 2019, [27]–[29], <http://joten.hu/szocikk/a-migracio-nemzetkozi-jogi-szabalyozasa>.

<sup>5</sup> Ezekről áttekinthetően lásd NEZDEI Mirabella Kitti: „Az Európai Unió visszafogadási egyezményei: eredmények és kihívások” *Scriptura* 2019/2. 28–43.

<sup>6</sup> Lásd EUSZ 21. cikk (1) bek.

<sup>7</sup> Lásd EUMSZ 214. cikk (2) bek.

kusan az 1951. évi genfi egyezményre<sup>8</sup> mint a nemzetközi menekültjog alapkövére pedig hivatkozást találunk az uniós menekültjog primer szabályrendszerében – az EUMSZ 78. cikke ugyanis előírja az *összhang* követelményét.

Hozzátehetjük, hogy az Európai Uniót mint nemzetközi jogalanyt egyébiránt – kifejezett utalások nélkül is – minden bizonnyal köti az általános nemzetközi jog (így különösen a szokásjog és a *ius cogens*)<sup>9</sup>, ezért példának okáért a szokásjogi természetű<sup>10</sup> *non-refoulement* elvét az Unió számára kötelező nemzetközi jogi normaként tételezhetjük.

Molnár Tamás a két jogrend viszonyát e specifikus témakörben mindkét oldalról megvizsgálta, ti. elemezte a nemzetközi jog hatását az uniós jogra, és az uniós jog hatását is a nemzetközi jogra. Egyetérték a szerzővel abban, hogy e kérdéskörök kutatása nemcsak a statisztikai számok (értsd: a visszatérési intézkedésekkel érintett személyek nagy száma)<sup>11</sup> alapján, hanem a jogi jelentőségükre tekintettel is indokolt, amit a monográfia egyértelműen illusztrál is, utalva többek között az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és egyes

ENSZ „Treaty Body”-k gyakorlatára is. (62–63. o.)

2. Az uniós visszatérési jogra talán hajlamosak vagyunk első körben olyan területként gondolni, mint amit egyetlen irányelv szabályoz, de a szerző a tőle megszokott alaposággal nemcsak a jogterület centrális elemét jelentő Visszatérési Irányelvet,<sup>12</sup> hanem a teljes kapcsolódó szabályrendszert (összesen tizennégy jogi aktus és egyéb hivatalos uniós dokumentum) megvizsgálja, és ezekben kutatja a nemzetközi jog „lenyomatát”.

A könyv e részében Molnár egyebek mellett megállapítja, hogy az uniós jogalkotók hozzáállása a visszatéréshez mint szabályozási tárgykörhöz meglehetősen „*Völkerrechtsfreundlich*” jellegű, ami persze nem is igazán meglepő, tekintettel többek között az EUSZ 3. cikk (5) bekezdésére. (91. o.) Az érintett szekunder jogot áttekintő táblázat segít az olvasónak rendszerben látni a feltárt kapcsolódási pontokat.

A meglehetősen alapos kutatómunka azután az Európai Unió Bírósága (EUB) gyakorlatának elemzésénél is megmutatkozik, ahol a kutatási részeredmények táblázatos összefoglalása ismét nagyban segíti a meglehetősen gazdag luxemburgi gyakorlat áttekintését. E részből is kiténik az, hogy az EUB e téren a jogalkotóknál talán kevésbé bizonyul *Völkerrechtsfreundlich*-nak, legalábbis ami az érvelését és az ebben felhívott instrumentumokat illeti, és sokkal inkább az uniós Alapjogi Chartára támaszko-

<sup>8</sup> 1951. évi genfi egyezmény. Kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

<sup>9</sup> Lásd erről MOHAY 2019 (2. lj.) 83–100.

<sup>10</sup> Az UNHCR álláspontja szerint legalábbis a *non-refoulement* a nemzetközi szokásjog része. Lásd pl. 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), 7–8. Elérhető: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>.

<sup>11</sup> Évente általában 400–50 000 személyt utasítanak ki az EU-ból. (61. o.)

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

dik – persze ez sem igazán meglepő.<sup>13</sup> Más kérdés, hogy egyes területeken – lásd például a büntetőügyi együttműködést – az EUB továbbra is támaszkodik pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatára, még házagkitöltő jelleggel is. A Bíróság a *Dorobantu* ítéletben éppen ellentétes érveléstechnikát választott, jogházagkitöltési céllal hivatkozott az EJEE-re, és meg sem említette az uniós jog általános elveit mint „közvetítő médiumot”.<sup>14</sup> A jogkereső egyén szempontjából persze nem az alapjog mögöttes forrása, hanem annak érvényesíthetősége lesz fontos – ebből a szempontból irreleváns, ha az EUB egyes nemzetközi emberi jogi megfontolásokat az uniós jog általános elveiből vezet le szívesebben, nem közvetlenül nemzetközi jogi normákból.

4. A negyedik fejezetben a szerző azt veszi górcső alá, hogy általában véve mennyiben lehet alakítója a nemzetközi jognak az EU, illetve, hogy az EU-jog mennyire válhat a nemzetközi jog forrásává (pl. a szokásjog kialakulása során), továbbá bemutatja az EU részvételét az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságában (NJB). Az NJB munkájának elemzése kapcsán különösen érdekes annak taglálása, hogy hogyan „csapódik le” az NJB anyagaiban az a különbségtétel, amit az EU a szabadon mozgó uniós polgárok és a harmadik országbeli állampol-

gárságú bevándorlók között tesz – noha klasszikus értelemben véve mindkét kategória „migráns személyeket” jelöl, az uniós jog számára alapvető jelentőségű ez az elhatárolás, amit az EUB is igen gyakran hangsúlyoz. Az NJB számára ugyanakkor érthető módon ez nem központi kérdés, mert a nemzetközi jog nézőpontjából nem lényeges számára ez a különbségtétel, amit az EU szóvá is tett a kiutasítás szabályaival foglalkozó NJB-üléseken. (163. o.)

Azt ugyanakkor az EJEB is megerősítette, hogy ez a megkülönböztetés nem valósít meg tiltott diszkriminációt, hiszen a speciális uniós jogrend és az uniós polgárság mint jogi státusz erre kellő objektív alapot biztosítanak. Hasonlóképp az EU a harmadik országok állampolgárai közt is különbséget tesz: utalni kell e körben az EU nemzetközi szerződésai alapján biztosított preferenciális helyzetekre (pl. kiutasítással szembeni védelem vagy vízummentesség) – a különbségtétel objektív alapja ez esetben maga egy (társulási, partnerségi vagy egyéb) nemzetközi szerződés, ami az EU és adott harmadik ország között kötött. Ezek a nézőpontbeli eltérések is hozzájárulhattak ahhoz, hogy az EU egyébként nem is támogatta kodifikációs egyezmény kidolgozását külföldiek kiutasítása témakörben (2014), nem látta szükségesnek a nemzetközi jog progresszív továbbfejlesztést e téren – sokkal inkább a *status quo* megőrzése tűnt fontosabbnak.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Lásd erről pl. Jasper KROMMENDIJK: „The Use of ECtHR Case Law by the Court of Justice after Lisbon: The View of Luxembourg Insiders” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2015/6. 812–835., <https://doi.org/10.1177/1023263x1502200603>.

<sup>14</sup> Lásd MOHAY Ágoston: „The Dorobantu case and the applicability of the ECHR in the EU legal order” *Pécs Journal of International and European Law* 2020/1. 85–90.

<sup>15</sup> Azon pedig elmosolyodik az olvasó, amikor Molnár Tamás vázolja, hogy az NJB-nek a témával foglalkozó külnöladója, Maurice Kamto nem mindig találta meg a helyes utat az uniós jog labirintusában, így például már hatálytalan uniós aktusokra is hivatkozott jelentéseiben, sőt, a Visszatérési Irányelvet egy ideig el is mulasztotta feldolgozni. (167. o.)

A könyv releváns részfejezeteiben elemzést kapunk arról, hogy az Unió mennyiben tudta befolyásolni az ENSZ Globális Migrációs Egyezségét, amit per-se klasszikus értelemben nem nevezhetünk nemzetközi jogi instrumentumnak, de politikai jelentősége nem vitatható. A szerző bemutatja az Unió által „önhatalmúlag” betölteni kívánt kvázi vezető pozíció érdekében tett lépéseket és az EU főbb tartalmi javaslatait is. Az Unió külpolitikájának döntéshozatali nehézségei ugyanakkor e szándéokra is kihatottak.<sup>16</sup> Hasonlóképpen értékes az Európa tanácsi standardok Unió általi alakítására vonatkozó elemzés is, ahol az idegenrendészeti jellegű őrizettel kapcsolatos, az EU és az Európa Tanács közötti nézőpontbeli különbségek mibenlétéről is képet kapunk. (202–211. o.) Nem kevésbé fontos végül annak elemzése a könyvben, hogy az uniós visszafogadási egyezmények mennyiben lehetnek modellértékűek a nemzetközi jogban, kitérve az egyezmények „bevett” tartalmi elemeire és a standardizált kétoldalú implementációs jegyzőkönyvekre. A szerző arra jut, hogy ha az univerzális szerződések szintjén ez valószínűtlen is, annál inkább kihathat a bilaterális megállapodásokra e tárgy körben. (211–216. o.)

A könyvet konklúziók zárják, ahol a szerző értékeli a visszatérési jogra vo-

natkozó többszintű és kétirányú összefüggésrendszert. (219–224. o.) A kötet konkrét konklúzióit e helyütt nem reprodukálva inkább a monográfia elolvasására biztatom e recenzió olvasóit.

5. Molnár Tamás monográfiája több szempontból is jelentős. Egyfelől az uniós migrációs (és szűkebben a visszatérési) jog szempontjából, mert elemzi annak nemzetközi jogi beágyazottságát, és vizsgálja, hogy mennyiben egységesek a nemzetközi és az uniós standardok e körben. Másfelől az Uniónak a nemzetközi jog fejlesztésében, alakításában betöltött szerepe szempontjából, ugyanis konkrét példák elemzésén keresztül értékeli az EU befolyásolási képességét. Végül általánosabb megállapításokat is tesz a két jogrend (ti. a nemzetközi jog és az uniós jog) komplex viszonyának és többretegű kölcsönhatásainak vizsgálatára szempontjából.

Jelen recenzió szerzője reméli, hogy Molnár Tamás a továbbiakban is figyelemmel kíséri, feldolgozza és közreadja majd e többdimenziós problémakör fejleményeit, vagy netán, ahogy könyve záró soraiban maga is utal rá, újabb specifikus jogterületen vizsgálja meg hasonló alapossággal a jogrendek közötti interakciót.

*Mohay Ágoston\**

<sup>16</sup> Ez jelentős részben a magyar ellenállás miatt alakult így. (189–190. o.)

\* PhD, egyetemi docens, PTE ÁJK, 7622 Pécs, 48-as tér 1. E-mail: mohay.agoston@ajk.pte.hu.