

Hogyan vonható felelősségre az EU határvédelmi ügynöksége (Frontex) alapjogi jogsértésekért az uniós és a nemzetközi jog alapján? A két jogrend kínálta jogi megoldások kritikai áttekintése

MOLNÁR Tamás*

migrációs jogi kutató, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (Bécs)
vendégoktató – nemzetközi migrációs jog, Budapesti Corvinus Egyetem

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK: A TÉMA EXPONÁLÁSA

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, vagyis ismertebb nevén a Frontex egy európai parlamenti és tanácsi rendelettel (a továbbiakban: „Frontex-rendelet”¹) statuált *decentralizált európai uniós ügynökség*, amely a schengeni államoknak (23 EU-tagállam, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc²) a schengeni térség *külső határainak igazgatásáért*, illetve e belső határellenőrzés nélküli övezetben irregulárisan tartózkodó ún. harmadik országbeli állampolgárok (nem uniós polgárok) *visszaküldéséért* felelős hatóságainak munkáját támogatja és egészíti ki. Miközben „[t]ovábbra is elsődlegesen a tagállamok felelőssége marad a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatása”,³ az Ügynökség megerősíti, felméri és összehangolja tevékenységüket. Az elmúlt közel két évtizedben a Frontex az európai határigazgatási szcéna egyik központi szereplőjévé „nőtte ki magát”.

A Frontex jelenleg hatályos, megreformált alapítórendelete (2019/1896 rendelet) jelentősen *kiterjesztette* a 2004-ben létrehozott ügynökség feladat-

* A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem tekinthető az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége álláspontjának.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 295, 2019.11.14., 1-131. o.).

² A schengeni térségről bővebben általánosságban l. pl. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en (2023.04.15.).

³ Frontex-rendelet 7. cikk (1) bekezdés.

és hatásköreit.⁴ Ez már önmagában felveti azt a kérdést, hogy az Európai Unió (EU) határvédelmi (és visszaküldési) ügynöksége mandátumának illetően, 2007 óta tartó folyamatos⁵ kibővítése szinkronban volt-e azoknak a – belső és külső – tartalmi és eljárási *garanciáknak* a megerősítésével, amelyek az uniós tagállamokban, illetve harmadik országokban megvalósuló Frontex-műveletek során esetlegesen előforduló *alapvető jogok megsértése* esetén – vagy éppen azok megelőzésére – állnak rendelkezésre. Az oltalomkeresőknek – és bárkinek, aki az EU külső határaitra érkezik – ugyanis megfelelő biztosítékokra van szükségük alapvető emberi jogaik tiszteletben tartására vonatkozóan, beleértve a visszaküldés tilalmának (a *non-refoulement* elvének)⁶ maradéktalan érvényesítését. Ezen felül a különböző közös határőrizeti műveletekben a Frontex égisze alatt eljáró tisztviselőknek nem pusztán arra van szükségük, hogy biztosítsák, hogy operatív működésük során eleget tettek az alapjogi követelményeknek, hanem hogy cselekedeteik teljes jogi háttere is kellően megalapozott.⁷

⁴ A Frontex-ről jó áttekintést nyújtó jogtudományi, intézményi jogi fókuszú elemzéseként l. pl. Jorrit J *Rijpma*: Frontex and the European system of border guards: The future of European border management. In: The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice (szerk. Maria Fletcher – Ester Herlin-Karnell – Claudio Matera). Routledge, London 2016. 217-245. o.; Sergio *Carrera* – Leonhard *den Hertog*: A European Border and Coast Guard: What's in a name? *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* No. 88, Brussels, March 2016; Constance *Chevallier-Govers* – Romain *Trinière* (szerk.): De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières. Bruylant, Bruxelles 2019; Daniela *Vitiello*: Le frontiere esterne dell'Unione europea. Cacucci Editore, Bari 2020 (Capitolo Secondo [L'Agenza Frontex quale ente gestore delle frontiere esterne]); Mariana *Gkliati*: Systemic Accountability of the European Border and Coast Guard. The legal responsibility of Frontex for human rights violations. Doctoral Thesis. University of Leiden, Leiden 2021; Bernard *Ryan*: Frontex Regulation (EU) 2019/1896. In: EU Immigration and Asylum Law. A Commentary (3rd edition) (szerk. Kay Hailbronner – Daniel Thym). CH Beck – Hart Publishing – Nomos, München – Oxford – Baden-Baden 2022. 283-381. o.; illetve Jorrit J *Rijpma* – Melanie *Fink*: The management of the European Union's external borders. In: Research Handbook on EU Migration and Asylum Law (szerk. Evangelia (Lilian) Tsourdi – Philipp De Bruycker). Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2022. 417-430. o. [sections 3-4].

⁵ L. az ezek jogalapjául szolgáló következő uniós jogi aktusokat: a Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról (HL L 349, 2004.11.25., 1-11. o.) [eredeti alapítórendelet]; az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról (HL L 199, 2007.7.31., 30-39. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete (2011. október 25.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 304, 2011.11.22., 1-17. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról (HL L 295., 2013.11.6., 11-26. o.); továbbá az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 251, 2016.9.16., 1-76. o.).

⁶ Erről a téma szempontjából kardinális jelentőségű prohibíció tartalmáról – ami a Frontex-et is terhelő szubsztantív jogi kötelezettség – áttekintően l. pl. *Molnár* Tamás: Non-refoulement elve. In: Emberi jogi enciklopédia (szerk. Lamm Vanda). HVG-ORAC, Budapest 2018. 546-553. o.

⁷ Roberta *Mungianu*: Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU. Cambridge University Press, Cambridge 2016. 48. o.

Pillanatnyilag sem a Frontex *panasztételi mechanizmusa* (amelyet a Frontex-rendelet 111. cikke alapján hoztak létre), sem más *belső elszámoltathatósági* mechanizmusok vagy eljárásrendek (így pl. a Frontex ügyvezető igazgatójának felelőssége tekintetben, hogy az alapvető jogok súlyos megsértése esetén felfüggesse, szüntesse meg, illetve ne indítson határigazgatást támogató műveletet,⁸ az azt koordináló Frontex-tisztviselő szabálytalanságok észlelése esetén fennálló bejelentési kötelezettségével együtt⁹) nem tűnnek kellően hatékonynak.¹⁰ Az is kijelenthető, hogy uniós jog által biztosított *általános jogorvoslati rendszer* sem tűnik teljesen alkalmasnak a feladatra.¹¹ Hasonló kérdések és bizonytalanság merülnek fel a *nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi felelősségét szabályozó 2011. évi ENSZ kodifikációs tervezet*be (*Articles on the Responsibility of International Organizations – ARIO*)¹² rendezett általános nemzetközi jogi normák erejével – így pl. szokásjogi természetükkel¹³ – és hatókörével kapcsolatban ebben a konkrét összefüggésben, a Frontex mint az EU egyik decentralizált, operatív feladatokat ellátó ügynökségének a nemzetközi jogon alapuló felelősségének megállapíthatósága vonatkozásában.

E tanulmány – szűk, lényegre törő fókuszot követve – előzetesen dióhéjban áttekinti a Frontex-rendelet által felállított jogi architektúrából az *alapvető jogok*

⁸ Frontex-rendelet 46. cikk.

⁹ Decision of the Executive Director No. R-ED-2021-51, Standard Operating Procedure (SOP) – Serious Incident Reporting, 19/04/2021. https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/SIR_SOP.pdf (2023.04.15.).

¹⁰ A bőséges kritikák közül a közelmúltból l. a 4. lábjegyzetben hivatkozott szakirodalmat; valamint Marco Stefan – Leonhard *den Hertog*: Frontex: Great Powers but No Appeals. In: Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review (szerk. Merijn Chamon – Annalisa Volpato – Mariolina Eliantonio). Oxford University Press, Oxford 2022. 151-174. o. ; továbbá Idil Atak – Ndeye Dieynaba *Ndiaye*: L'Agence Frontex : la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants. *Revue Québécoise de Droit International* 2020. Hors série. 369-394. o.

¹¹ L. pl. Melanie *Fink*: Why it is so Hard to Hold Frontex Accountable: On Blame-Shifting and an Outdated Remedies System. <https://www.ejiltalk.org/why-it-is-so-hard-to-hold-frontex-accountable-on-blame-shifting-and-an-outdated-remedies-system> (2023. 04. 15.).

¹² United Nations International Law Commission: Draft Articles on the Responsibility of International Organizations. UN Doc A/66/10 (2011). Az ENSZ Közgyűlés is megerősítette a tervezetet még 2011 decemberében s a tagállamok figyelmébe ajánlotta azt (l. UNGA Res 66/100 (9 December 2011) UN Doc A/RES/66/100, Annex). A tervezetet értékelő bőséges szakirodalomból l. pl. a következő gondolatgazdag és dogmatikailag jól fundált, de lényegretörő analízist: Mirka *Möldner*: Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2012. 1. sz. 281-328. o.; míg magyar nyelven tablószerűen a témában: Kis *Kelemen* Bence – Mohay *Ágoston* – *Pánovics* Attila: A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések. In: A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században: tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 285-298. o.

¹³ Vö. pl. Gerhard *Hafner*: Is the Topic of Responsibility of International Organizations Ripe for Codification? Some Critical Remarks. In: From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma (szerk. Ulrich Fastenrath – Rudolf Geiger – Daniell-Erasmus Khan – Adreas Paulus – Sabine von Schorlemer – Christoph Vedder). Oxford University Press, Oxford 2011. 695-717. o. ; Ross *Leckow* – Erik *Plith*: Codification, Progressive Development or Innovation? Some Reflections on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston 2013. 225-234. o.

Ügynökség általi betartására nézve jelentkező kockázatokat, amely kockázatok ténylegesen be is következhetnek a konkrét határőrizeti vagy visszaküldési műveletek során, ahogyan egy nemrégiben az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által készített – és napvilágot látott – jelentés markánsan rá is világított.¹⁴ Leegyszerűsítve egy tipikusan előforduló többszereplős határigazgatási műveletet, nem egyszer azzal a forgatókönyvvel találkozhatunk, hogy egy uniós tagállam (A) külső határát irregulárisan átlepő, az EU-n kívülről érkezett külföldiek egy másik EU-tagállam (B) határőreivel találják magukat szembe, akik egy harmadik uniós tagállam (C) – és a Frontex – által biztosított felszerelést használnak, mindezt egy Frontex által koordinált és finanszírozott közös művelet keretében teszik. Egy másik gyakori példa az, amikor a Frontex maga használja saját határőrizeti eszközeit, pl. a többcélú légi megfigyelés (*multipurpose aerial surveillance*) keretében, amely légi járművek a tengeren észlelt, oltalomkeresőket szállító lélekvesztőkről információkat osztanak meg a líbiai parti őrseggel (vagy más harmadik országgal), illetve közvetlenül jelentik azokat a partnereknek.¹⁵

Ilyen és hasonló kontextusban a fent említett jogi architektúrának az alapvető jogok betartása szempontjából érzékeny elemei közé sorolható a Frontex végrehajtói jogkörrel rendelkező „műveleti személyzetének” – a Frontex kétszenléti alakulatát alkotó határőrök, visszaküldést végrehajtó hatósági kísérők, visszaküldési szakértők stb. – bevetése;¹⁶ az Ügynökség *harmadik országokkal folytatott együttműködése*;¹⁷ továbbá az EU-tagállamok és a Frontex közötti információcsere és együttműködés az ún. EUROSUR (európai határőrizeti rendszer) keretében.¹⁸ Ezen felül említést érdemelnek még az alapvető jogok védelmét szolgáló különféle *biztosítékok és mechanizmusok* (a Frontex-rendelet alapvető jogok védelmére vonatkozó horizontális klauzulái, a Frontex alapjogi stratégiája, a magatartási kódex, a határigazgatási csapatok tagjainak polgári jogi és büntetőjogi felelősségére vonatkozó rendelkezések, a személyes adatok védelme),¹⁹ továbbá a Frontex *alapjogi tisztviselője, a panaszkezelési mechanizmus, a konzul-*

¹⁴ Elérhető: Revealed: The OLAF report on Frontex. <https://fragenstaat.de/en/blog/2022/10/13/frontex-olaf-report-leaked/> (2023.04.15.).

¹⁵ A Frontex ilyen információmegosztási gyakorlatáról s annak jogi megítéléséről l. pl. Luisa Marin: The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions. *European Public Law* 2020. 2. sz. 157-180. o.

¹⁶ Frontex-rendelet 2. cikk (16) bekezdés, továbbá 54. és 55. cikkek.

¹⁷ Frontex-rendelet 71-73. cikkek.

¹⁸ Frontex-rendelet 75. cikk.

¹⁹ Ezekről az alapjogvédelmi mechanizmusokról részletesebben l. pl. European Council on Refugees and Exiles: Holding Frontex to Account. ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex. Policy Paper No. 7, May 2021; European Union Agency for Fundamental Rights: The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications. FRA Opinion – 5/2018 [EBCG], Vienna, 27 November 2018; Yves Pascouau – Pascal Schumacher: Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility. European Policy Centre Policy Brief, 3 June 2014; valamint a Frontex honlapján a következő linken: <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/fundamental-rights-at-frontex> (2023.04.15.).

tatív fórum,²⁰ illetőleg az Ügynökség *kártérítési felelősségének* érvényesítése, valamint a Frontex jogi aktusai és mulasztásai *jogszerűtlenségének* megállapítására irányuló eljárások indítása az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: „EUB” vagy „EU Bíróság”) előtt – az EUB ugyanis kizárólagos joghatósággal rendelkezik ezekben az ügyekben.²¹

Ezen a ponton röviden érdemes kitérni azokra a *szubsztantív jogi kötelezettségekre* is (a harti értelemben vett ún. elsődleges [primér] normákra), amelyek a Frontex-et működése és a tagállamokkal közös határőrizeti műveletei végrehajtása során terhelik. A jogosított személyek oldaláról megközelítve ezek a következő – az EU Alapjogi Chartája²² által is védett – *alapvető jogokat* ölelik fel: az emberi méltósághoz való jog (1. cikk); a kínzás és a más embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma (4. cikk); a személyes adatok védelme (8. cikk); a menedékhez való jog (18. cikk); a visszaküldés tilalma (*non-refoulement* elve), illetve a kollektív kiutasítás elleni védelem (19. cikk); a hátrányos megkülönböztetés tilalma (21. cikk); a gyermekek jogai (24. cikk); valamint a megfelelő ügyintézéshez való jog (41. cikk) és a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog (47. cikk). Fontos hangsúlyozni, hogy mint uniós entitást a Frontex-et jogilag teljes mértékben kötelezik az Alapjogi Chartában foglaltak annak 51. cikk (1) bekezdése alapján.²³ A Frontex tevékenységével összefüggésben releváns alapjogi követelmények feltérképezése fontos annak érdekében, hogy világosabb képet kapjunk arról, milyen alapjogi kihívások merülnek fel, amikor a Frontex a terepen tevékenykedik, valamint a Frontex által elkövetett jogsértések esetén elérhető (vagy lehetségesen számításba jöhető) jogorvoslati lehetőségekről. A fentiek egyaránt lefedik az ún. *negatív kötelezettségeket*, illetve azok megsértését (például az Ügynökség tisztviselői aktív közrehatással hozzájárulnak a *non-refoulement* elvének vagy a kollektív kiutasítás tilalmának megsértéséhez), valamint az ún. *pozitív kötelezettségeket* (amelyek megkövetelik az Ügynökségtől, hogy tegyen meg minden ésszerű intézkedést annak érdekében, hogy megakadályozza az alapvető jogok megsértését és érdemlegesen csökkentse azok bekövetkezésének esélyét). Ehhez kapcsolódik aztán majd mint

²⁰ Frontex-rendelet 80., 81., 84-86., 89., 108-109., illetve 111. cikkek.

²¹ L. a Frontex-rendelet 97. cikk (4)-(5) bekezdését és 98. cikkét. Ezek tudományos igényességű de tömör áttekintéséért l. pl. *Fink*: i. m.; Mariana *Gkliati*: The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations. <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/> (2023.04.15.); illetve Valsamis *Mitsilegas*: The EU external border as a site of preventive (in)justice. *European Law Journal* 2022. 1. sz. 1-18. o.

²² Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 202, 2016.6.7., 389-405. o.). A következőkben hivatkozott cikkek az Alapjogi Charta megfelelő cikkeire utalnak.

²³ Az 51. cikk a következőképpen fogalmaz: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

másodlagos jogviszony a fenti alapvető jogok – amelyek a Frontex számára is kötelezettségeket telepítenek – megsértése által kiváltott különféle, EU-jogi (2. fejezet) és nemzetközi jogi (3. fejezet) *felelősségi rezsimek és jogérvényesítési mechanizmusok* áttekintése, illetve értékelése. A tanulmányt néhány következtetés és jövőfűrkészés zárja (4. fejezet).

2. AZ EU-JOGBAN RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ JOGI MECHANIZMUSOK, FELELŐSSÉGREVONÁSI MÓDOZATOK ÉS A FRONTEX: JOGI ELSZÁMOLTATHATÓSÁG BIZTOSÍTVA?

A fentiek fényében ez a rövid írás először az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) biztosított jogorvoslati lehetőségeknek szentel figyelmet az alapvető jogok uniós intézményeknek és ügynökségeknek betudható megsértése esetén. A Frontex bírói fórumok előtti jogi elszámoltathatósága tekintetében az EU Bíróság bír kulcsfontosságú szereppel. Az EUB uniós intézményekre (ideértve az uniós ügynökségeket is) vonatkozó ítélkezési gyakorlatából az világlik ki, hogy az ilyen mechanizmusok ezidáig kevésbé mutatkoztak alkalmasnak az alapvető jogok megsértésével kapcsolatos igényérvényesítésre a perképeséghez szükséges szigorú követelmények és egyéb előfeltételek okán. Az alábbiak ezeket tekintik át, s értékelik az azok nyújtotta lehetőségeket, illetve a jelentkező akadályokat.

2.1. Semmisségi eljárás

Az EUMSZ 263. cikke szerinti semmisségi eljárás keretében az uniós jogi aktusokat az elsődleges EU-jogba (ide sorolva az EU Alapjogi Chartáját is) ütközésre hivatkozással ún. nem privilegizált kérelmezőként *magánszemélyek* is megtámadhatják az EU Bíróság előtt.²⁴ Idézett cikk (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a támadható aktusok köre kiterjed az *uniós ügynökségek jogi aktusaira* is, amit maga a Frontex-rendelet is megerősít: „[e]ljárás indítható [...] az Ügynökség azon jogi aktusainak megsemmisítése iránt, amelyek harmadik személyekkel szemben joghatás kiváltására irányulnak.”²⁵

Ebben az uniós jogszerűségi felülvizsgálatra irányuló eljárásban még a Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépését követően is meglehetősen korlátozott az egyének perképesége (*locus standi*) – amely nem ad módot

²⁴ A semmisségi eljárásról a mértékadó EU-jogi tankönyv-, illetve kommentárirodalomban l. pl. *Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra* (szerk.): *Európai közjog és politika*. (3. kiadás). Wolters Kluwer, Budapest 2017. 577-591. o.; *Blutman László*: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után*. (3. átdolgozott kiadás) HVG Orac, Budapest 2020. 227-246. o.; *Bernhard Schima*: *Article 263*. In: *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (szerk. Manuel Kellerbauer – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin). Oxford University Press, Oxford 2019. 1798-1813. o.

²⁵ Frontex-rendelet 98. cikk (1) bekezdés.

számukra a közérdekű keresetindításra (*actio popularis*). A nekik címzett jogi aktusok (pl. egy kérelemre indult egyedi ügyben hozott határozat) körén túl a megtámadott – tipikusan általános hatályú – EU-jogi aktusnak a magánfelet *közvetlenül és személyesen* kell érintenie (*directly and individually concerned*), míg az ún. rendeleti jellegű²⁶ – vagyis nem „jogalkotási”, hanem igazgatási típusú –, további végrehajtási intézkedéseket nem igénylő aktusoknál is közvetlen érintettségre van szükség ahhoz, hogy az EUB befogadhatónak találja az egyén semmisségi keresetét. A Frontex mint uniós ügynökség által elfogadott határozat vagy más, egyének felé joghatás kiváltására alkalmas jogi aktus (pl. az alapjogi stratégia;²⁷ a közös kitoloncolási műveletek és egyéb visszaküldési intervenció végrehajtásával kapcsolatos magatartási kódex,²⁸ vagy a Frontex panaszkezelési mechanizmusa keretében benyújtott panaszt elutasító döntés stb.) megtámadása esetén tehát az EUB elsőként az egyén „közvetlen és személyes érintettségének” a kérdését vizsgálja.

Erre nézve az EU Bíróság esetjogában kialakított meglehetősen szigorú perképeségi feltételrendszert artikuláló *Plaumann-teszt*²⁹ az irányadó, amely szűk korlátok köze szorítja az alapjogaiknak egyes Frontex aktusok által előidézett megsértésére hivatkozó egyének – tipikusan menedékkérők, irreguláris határátlépés után elfogottak stb. – perbeli legitimációját. A *Plaumann-ügyben* kifejtettek szerint ugyanis „azon alanyok, akik nem címzettjei egy határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéníti őket”.³⁰ Lényegi követelmény tehát, hogy az egyéni kérelmező valamiképpen a többi személytől megkülönböztethető legyen, és ezeknél az őt megkülönböztető körülményeknél fogva az eredeti címzettekhez hasonlóan kiválasztható legyen. Ebben az összefüggésben egyébiránt nem fontos, hogy pontosan hányan vannak ugyanabban a megkülönböztethető helyzetben³¹ (például minden olyan irreguláris migráns, akik kitoloncolásra várnak s amelynek a végrehajtása egy adott Frontex magatartási kódex alapján (is) zajlik). Az EUB gyakorlata a *Plaumann-*

²⁶ E meglehetősen konfúzus fogalom tömör elemzését és körbejárását l. pl. *Blutman*: i. m. 241-245. o.

²⁷ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, Alapjogi stratégia [Az alapjogi tisztviselő általi jóváhagyás időpontja: 2021. január 25.; Az igazgatótanács általi elfogadás időpontja: 2021. február 14.]. Varsó, 2021. február 14., elérhető: <https://prd.frontex.europa.eu/document/fundamental-rights-strategy/> (2023.04.15.).

²⁸ Decision of the Executive Director No. R-ED-2018-40, adopting the Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated and Organised by Frontex of 26/04/2018, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf (2023.04.15.).

²⁹ 25/62 *Plaumann kontra Bizottság* [1963] EBHT 95. o.

³⁰ A magyar nyelvű fordítás forrása: „A történeti ítélkezési gyakorlat keretébe tartozó ítéletek a 2004-ben csatlakozott tagállamok nyelvein,” amely dokumentum fellelhető az EU Bíróság honlapján (l.: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14955/hu/) (2023.04.15.).

³¹ *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 585. o.

tesztben lefektetett szigorú feltételrendszert is igencsak megszorítóan alkalmazta eddig, olyannyira, hogy a magánszemély kérelmezők túlnyomó többsége perképeségét (*locus standi*) nem tudta sikeresen igazolni.³² Történtek ugyan kísérletek a Plaumann-teszt felülvizsgálatára – számos bírálat érkezett ugyanis a jogtudomány világából,³³ de egyes főtanácsnokok részéről is, különös tekintettel arra, hogy ez a jogszolgáltatáshoz való hozzáférés elé szigorú korlátokat állító doktrína nincsen összhangban az uniós jog általános elveként is elismert (az Alapjogi Chartában is rögzített) hatékony jogorvoslathoz való joggal³⁴ –, az EUB azonban a nagyhatású *Jégo-Quéré ügyben*³⁵ továbbra is fenntartotta a Plaumann-teszt alkalmazását. Gyakorlatilag az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a személyes és közvetlen érintettség követelményének enyhítéséhez az uniós alapítószerződések módosítása lenne szükséges.

A fentiek fényében tehát a *Frontex által „jegyzett”, alapvető jogokat sértő aktusok* ellen *egyének* által indított megsemmisítési eljárások EUB előtti befogadhatóságának számos buktatója van, elsősorban a perbeli legitimáció igen magasra tett mércéjének köszönhetően – az ennek való megfelelés nélkül pedig az EU Bíróság nem fogja az adott ügyet érdemben vizsgálni. További nehézséget okoz a Frontex tevékenységeinek mibenléte a semmisségi eljárás látószögéből, mivel a határigazgatási műveletek tipikusan a gyakorlatban manifesztálódnak, ún. reálaktusok formájában nyilvánulnak meg, amely tevékenységek többnyire nem járnak normatív erővel bíró (írott) jogi aktusok elfogadásával. Ez áll fenn például akkor, ha a Frontex fizikailag megakadályozza oltalomkeresők belépését egy EU-tagállam területére, vagy ha rögtön a belépésük után hozzájárul a határon történő visszazsuppolásukhoz.³⁶ A nyilvánosan rendelkezésre álló információk alapján ezidáig magánfelek nem is indítottak az EUMSZ 263. cikke szerinti eljárást kimondottan valamely állítólagosan alapjogsértő Frontex jogi aktus vagy határozat ellen, jóllehet ennek a lehetősége a körülmények és a történeti tényállás kedvező együttállása esetén nem elképzelhetetlen, sőt.

³² L. pl. 11/82 *Piraiki-Patraiki kontra Bizottság* [1985] EBHT 207. o.; 34/88 *Cevap és társai kontra Tanács* [1988] EBHT 6265. o.; C-225/91 *Matra kontra Bizottság* [1993] EBHT I-3203. o.; vagy C-30/95 *SCPA és EMC kontra Bizottság* [1998] EBHT I-1375. o.

³³ Szakirodalmi forrásokért felsorolásszerűen l. *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 1048. lábjegyzet. Ezekon felül egy további klasszikus: Ami *Barav*: Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court. *Common Market Law Review* 1974. 2. sz. 191-198. o., valamint egy közelmúltbeli közlemény: Michael *Rhimes*: The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive? *European Journal of Legal Studies* 2016. 1. sz. 103-172. o.

³⁴ Slynn főtanácsnok indítványa a 246/81 *Bethell ügyben* [1982] EBHT 2277., 2299. o.; Colomer főtanácsnok indítványa a C-142/95 P *Associazione agricoltori della Provincia di Rovigo and others ügyben* [1996] EBHT I-6669. o.; illetve Jacobs főtanácsnok indítványa a C-50/2000 P *UPA kontra Tanács ügyben* [2002] EBHT I-6681. o.

³⁵ T-177/01 *Jégo-Quéré és Cie SA kontra Bizottság* [2002] EBHT II-2365. o.

³⁶ *Salvo Nicolosi*: Frontex and Migrants' Access to Justice: Drifting Effective Judicial Protection? <https://verfassungsblog.de/frontex-and-migrants-access-to-justice/> (2023.04.15.).

A jövőre nézve mindazonáltal ott rejlik a potencialitás az EUMSZ 263. cikk (5) bekezdésében, miszerint az uniós ügynökségeket létrehozó jogi aktusok meghatározhatják azokat a külön *feltételeket*, amelyek alapján magánfelek az adott EU ügynökség által elfogadott, rájuk nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhetnek. Erre még várni kell, a hatályos Frontex-rendelet ugyanis még nem merte vállalni a kihajózást a Plaumann-teszt biztonságos kikötőjéből – talán a Frontex-rendelet jelenleg zajló felülvizsgálata³⁷ eredményeképpen ilyen könnyített szabályok mellett dönt majd az uniós jogalkotó. Ahol a semmisségi eljárást már aktiválták a Frontex-el szemben, az az Ügynökség bizonyos (közérdekű) dokumentumaihoz való hozzáférést a vonatkozó uniós „transzparencia rendelet”³⁸ alapján kérő ügyek világa. Ilyen volt például a *Leonardo kontra Frontex ügy*, amelyben egy közbeszerzési eljárásban érintett, távirányítású légitársaság-gyártó olasz cég (Leonardo SPA) a közbeszerzési eljárásban hozott elutasító döntéshez való hozzáférést megtagadó Frontex határozat ellen indított semmisségi keresetet (amit aztán „okafogyottság” – a felek peren kívüli megegyezése – alapján végül töröltek is az EU Törvényszék ügyei közül).³⁹

2.2. Mulasztási eljárás

Az EUMSZ 265. cikke szerinti mulasztási per értelmében keresetet lehet benyújtani az uniós intézmények és más szervek (így pl. a Frontex mint uniós ügynökség) ellen, amennyiben azok az EU-jogot megsértve elmulasztották egy jogi aktus vagy intézkedés meghozatalát.⁴⁰ E rendelkezés Frontex-specifikus tükörképe az Ügynökség statútum-rendeletének 98. cikkében is fellelhető, miszerint „eljárás indítható [az EUB] előtt [...] az EUMSZ 265. cikkének megfelelően mulasztás megállapítása iránt.”

A mulasztási eljárás nagy előnye, hogy magánszemélyek számára is megnyitja – legalábbis papíron – annak a lehetőségét, hogy valamely uniós intézmény vagy más szerv/entitás (így a Frontex) ellen keresetet indítsanak azok EU-jogot sértő mulasztása miatt. Ebben az uniós eljárásban tehát a jogi aktusok mellett már reálaktusok, pontosabban azoknak a hiánya [a nemcselekvés] is a per tárgya lehet.

³⁷ L. European Border and Coast Guard/Frontex – standing corps review and evaluation of Regulation. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13557-European-Border-and-Coast-Guard-Frontex-standing-corps-review-and-evaluation-of-Regulation_en (2023.04.15.).

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145, 2001.5.31., 43-48. o.).

³⁹ T-675/20 *Leonardo kontra Frontex* [2023] HL C 63/47.

⁴⁰ A mulasztási eljárásról a mértékadó EU-jogi tankönyv-, illetve kommentárirodalomban l. pl. *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 593-597. o.; *Blutman*: i. m. 252-256. o.; Bernhard *Schima*: Article 265. In: *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (szerk. Manuel Kellerbauer – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin). Oxford University Press, Oxford 2019. 1817-1819. o.

A magánfelek perképessége (*locus standi*-ja) az uniós jogorvoslati rendszer egységességére tekintettel összhangban van a semmisségi perindításra vonatkozó követelményekkel (lásd a fenti alpontot), vagyis a magánfeleknek az elmulasztott aktus/intézkedés kapcsán szintúgy közvetlen és személyes érintettséget kell bizonyítaniuk. E szigorú kereshetőségi feltételeknek köszönhetően a gyakorlatban az egyének számára eleddig sikerrel zárult mulasztási perek száma elenyésző, hiszen az EUB által megszorítón értelmezett Plaumann-teszt folytán a legtöbb magánkezdeményező esetében az EU Bíróság nem látta bizonyítottnak, hogy a szóban forgó mulasztás őt „személyében” és „közvetlenül” érintette.

A mulasztási per megindításának előfeltétele az érintett *uniós szerv felhívása*, hogy járjon el, s amennyiben két hónapon belül az nem foglal állást, megnyílik az EUB előtti perindítás lehetősége. A Frontex ellen indult már ilyen eljárás arra hivatkozással, hogy az Ügynökség nem szüntette be a görögországi határigazgatási műveletét, amelynek eredményeképpen a panaszosokat kiutasították az ország területéről (T-282/21. számú ügy – *SS és ST kontra Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség*).⁴¹ A panaszosok nevében eljáró jogvédő civil szervezet fel is hívta a Frontex-et, hogy tegye meg az elmulasztott intézkedését (az Égei-tengeren folytatott, a görög hatóságokat támogató határőrizeti tevékenységének beszüntetését), amire az Ügynökség egy e-mailben küldött elutasító választ adott. A felperesek jogi érveinek első pillérje ekképpen konkludált:

„az összegyűjtött bizonyítékok alátámasztják azt, hogy az Égei-tengeren 2020 márciusában a határellenőrzési műveletek keretében bevezetett ‚új taktikák’ az Európai Unióban menedéket kérő[k] elleni szisztematikus és kiterjedt agresszióra irányuló állami (Görögország) és szervezeti (Frontex) stratégiát képeznek, többek között megsértve az élethez való jogot, a kollektív kiutasítás tilalmát, a visszaküldés tilalmának elvét és a menedék[hez való] jogot.”⁴²

Az érintett menedékkérők, akik korábban már öt ízben próbálkoztak sikertelenül tengeri úton bejutni Görögország területére, személyes és közvetlen érintettségükre azzal hivatkoztak, hogy ezeknek – a Frontex-mulasztás miatt előállt – jogellenes gyakorlatoknak lettek kárvallottjai, a fentiekben említett alapjogsértések elszenvedőiként. A felperesek hozzátették: „a Frontex továbbra sem hoz[ott] megfelelő intézkedéseket ezen jogsértések megelőzésére – többek között felfüggesztve vagy megszüntetve tevékenységeit [...] –, ami jelentős mértékben növeli annak kockázatát, hogy a felperesek ismét, immár hatodik alkalommal, [az EU-] szerződések, valamint a nemzetközi és európai szokásjog és szerződéses jog ugyanazon megsértését szenvedjék el.” Az EU Bíróság nem jutott el az érdemi jogkérdések, vagy akar a közvetlen és személyes érintettség

⁴¹ ECLI:EU:T:2022:235.

⁴² 2021. május 21-én benyújtott kereset - *SS és ST kontra Frontex* (T-282/21. sz. ügy), HL 2021/C 289, 41. o.

boncolgatásáig, ugyanis az elfogadhatósági vizsgálat körében úgy ítélte meg, hogy a Frontex által e-mailen kommunikált válasz kielégítette az EUMSZ 265. cikkében foglalt „állásfoglalás” követelményét, így a felperesek kérelme okafo-gyottá vált.

Egy hasonló, jelenleg is függő ügyben (T-600/22. számú ügy – *ST kontra Frontex*)⁴³ a felperesek arra alapítják érvelésüket, hogy miután felkérték a Frontex-et, hogy az EUMSZ 265. cikkében foglaltaknak megfelelően járjon el, az

„jogellenesen nem járt el azzal, hogy tartózkodott meghozni az arra vonatkozó ha-tározatot, hogy a [Frontex]-rendelet 46. cikkének (4) bekezdésével összhangban [...] megvonja tevékenységei finanszírozását, vagy [...] felfüggeszti vagy megszünteti a tevékenységet az Égei-tenger régiójában, vagy azzal, hogy nem indokolta kellően, hogy miért mulasztotta el [a Frontex-] rendelet 46. cikkének (6) bekez-dése szerinti releváns intézkedés meghozatalát.”

Ez az ügy igyekszik a semmisségi és a mulasztási eljárások között elviekben, papíron létező logikai kapcsolatot a bírósági tárgyalóteremben is érvényesíteni, ugyanis az *alternatív kérelem* az alapkérelem elutasítása esetén az EUMSZ 263. cikkében szabályozott semmisségi eljárás aktiválását kéri. Amennyiben ugyanis a Törvényszék azt állapítaná meg, hogy a Frontex-nek az EUMSZ 265. cikk szerinti előzetes kérelemre adott válasza a tétlenség megszüntetésére alkalmas „állásfoglalást” jelent, „akkor a felperes felkérésének megfelelő eljárás megta-gadása az EUMSZ 263. cikk [...] szerinti megsemmisítés iránti kereset jogalapját képezi.”⁴⁴ Összességében tehát semmiképpen sem lefutott ügy a mulasztási per adta eszköztárat mozgósítani a Frontex „nemcselekvései” okán előálló alapjogi jogsértések miatti uniós felelősségrevonás érdekében.

2.3. Az Unió kártérítési felelőssége

A technikailag szóba jöhető harmadik közvetlen, egyének számára is igénybevehető EU-jogi kereseti forma az Unió *szerződésen kívül károkozásért* fennálló kártérítési felelőssége. Ezt az EUMSZ 340. cikkében lefektetett alapelvet az Alapjogi Charta szintűgy visszhangozza, immár alapvető jogként is konstru-álva (41. cikk (3) bekezdés). Ezeknek az elsődleges uniós jogi előírásoknak az értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió – a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján – megtérítse számára az intézményei, egyéb szervei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során (tetteikkel vagy mulasztásukkal) neki okozott károkat.⁴⁵ Ugyanezt az extra-kontraktuális felelősséget

⁴³ 2022. szeptember 26-án benyújtott kereset – *ST kontra Frontex* (T-600/22. sz. ügy), HL 2022/C 424, 53. o.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Az EU mint nemzetközi szervezet önálló kárfelelősségéről a mértékadó EU-jogi tankönyv-, illetve kommentárirodalomban l. pl. *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 602-612. o.; *Blutman*: i. m. 402-

fogalmazza meg konkrétan az Ügynökség vonatkozásában a Frontex-rendelet 97. cikke az alábbiak szerint:

„(4) Szerződésen kívüli felelősség esetén az Ügynökség a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti a szervezeti egységei vagy a személyzete által a – többek között a végrehajtási hatáskörök gyakorlásához kapcsolódó – feladataik teljesítése során okozott károkat.

(5) Az [EUB] rendelkezik hatáskörrel a (4) bekezdésben említett károkra vonatkozó kártérítési jogviták tekintetében.”⁴⁶

Az uniós alkalmazottak, illetve tisztviselők okozta károkért való felelősség jöhet leginkább szóba a Frontex által magánszemélyeknek okozott, alapjogi jogsérelmekből fakadó „károk” megtérítésére. Az EUB joggyakorlata alapján ugyanakkor igen szűk körben terheli felelősség az EU-t tisztviselőinek cselekményeiért.⁴⁷

Az Uniónak az EUMSZ 340. cikk (2) bekezdése szerint fennálló, az Alapjogi Chartában is megerősített kárfelelőssége tehát meglehetősen magas korlátokkal körbezárt. Mindenesetre a jogtudomány képviselői közül többen azt vallják, hogy ez a kárfelelősségi eljárás az alapvető emberi jogok uniós entitások – így pl. a Frontex – cselekményei vagy azok elmulasztása általi megsértése esetén is érdemi jogorvoslatot nyújthat.⁴⁸ Mások ehhez képest megjegyzik, hogy ezt az eljárástípust eredetileg semmiképpen sem alapjogvédelmi mechanizmusnak szánták, s egészen más típusú és természetű jogsértések orvoslása céljából illesztették az uniós jogrendbe az alapító atyák.⁴⁹ Ezt fejezik ki a fentiekben sommásan említett igen szigorú (elfogadhatósági) feltételek, ide sorolva azokon felül az adott jogsértő magatartás Frontex-nek való betudhatóságát, illetve azt, hogy a konkrét magatartás, illetve a bekövetkezett kár között szoros ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia. Ezt a követelményt különösen nehéz teljesíteni

421. o.; Manuel Kellerbauer: Article 340. In: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary (szerk. Manuel Kellerbauer – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin). Oxford University Press, Oxford 2019. 2030-2038. o. Az EU kárfelelősségi eljárás statisztikáiról, gyakorlatáról és kihívásairól sommásan, de jól adatoltan l. pl.: Rafał Mańko: Action for damages against the EU [Briefing – Court of Justice at work]. European Parliamentary Research Service, PE 630.333 – December 2018. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630333/EPRS_BRI\(2018\)630333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630333/EPRS_BRI(2018)630333_EN.pdf) (2023.04.15.).

⁴⁶ Hasonló kizárólagos joghatósági klauzulaként funkcionál a Frontex-rendelet 98. cikk (1) bekezdés harmadik tagmondata is.

⁴⁷ 9/69 *Sayag kontra Leduc* [1969] EBHT 329. o.

⁴⁸ Nina Póttorak: Action for Damages in the Case of Infringement of Fundamental Rights by the European Union. In: Damages for Violations of Human Rights: A Comparative Study of Domestic Legal Systems (szerk. Ewa Bagińska). Springer International Publishing, Cham 2016. 427-442. o.; Melanie Fink: Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law. Doctoral Thesis. University of Leiden, Leiden 2017; *Gkliati*: Systemic Accountability... 230-247. o.; Melanie Fink: The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable. *German Law Journal* 2020. 3. sz. 532-548. o.

⁴⁹ *Nicolosi*: i. m.

az összetett többszereplős határigazgatási vagy visszaküldési műveleteknél, ahol a Frontex személyzete mellett a tagállamok (a fogadó állam, de akár harmadik államok) tisztviselői is részt vesznek. Ezenkívül a Frontex bővülő, műveleti természetű feladat- és hatáskörei nem mindig határozzák meg egyértelműen és kellő aprólékossággal az Ügynökség konkrét feladatát, annak pontos mibenlétét, így el- és összemosódhatnak a tagállamok és a Frontex hatásköreinek – és ezáltal felelősségének – körvonalai.⁵⁰

Mindezek ellenére két, e sorok írásakor függőben lévő ügy is ezen a kártérítési jogalapon támadja a Frontex által állítólagosan elkövetett alapjogi jogsértéseket. A *WS és mások kontra Frontex-ügyben*⁵¹ a felperesek – a Frontex által szervezett visszatérési művelettel Törökországba kényszerített szír család, akiknek nem bíralták el megfelelően görögországi menedékkérelmét⁵² – nyolc jogalapot megjelölve állítják, hogy az őket érintő bánásmóddal a Frontex nem tett eleget a saját alapítórendeletéből, a vonatkozó sztenderd műveleti eljárásokból (*standard operating procedures*),⁵³ a visszaküldési műveletekre irányadó saját magatartási kódexéből,⁵⁴ valamint az Alapjogi Chartából fakadó számos kötelezettségének, amellyel egyúttal a felperesek több, az Alapjogi Chartában is védett alapvető jogát is megsértették (így az emberi méltósághoz való jogot, a kínzás és más embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát, a menedékhez való jogot, a kollektív kiutasítás tilalmát, a gyermekek jogait, a megfelelő ügyintézéshez való jogot, valamint a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot), egyben közvetlenül vagyoni és nem vagyoni kárt okozva az érintetteknek.

Hasonló érveléssel operál a jogsérelmet szenvedett fél a *Hamoudi kontra Frontex ügyben*⁵⁵ is: három jogalapot felhívva azt állítja, hogy a Görögországból való, az Égei-tengeren történt kollektív kiutasítása során és azt követően megsértették az Alapjogi Chartában védett számos alapvető jogát (pl. az emberi méltósághoz való jogát, az élethez való jogát, a kínzás és más embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát, a menedékhez való jogát, a *non-refoulement* és a kollektív kiutasítás tilalmát, valamint az egyenlő bánásmód követelményét), amelyből fakadóan a felperest közvetlenül nem vagyoni kár érte. Ezen felül a kiutasításában közreműködő Frontex eljárásával a neki okozott „igazságtalanságért és frusztrációért” szintén kártérítést követel. Keresetében a török

⁵⁰ Uo.

⁵¹ 2021. szeptember 20-án benyújtott kereset – *WS és mások kontra Frontex* (T-600/21. sz. ügy).

⁵² *Prakken d'Oliveira – Human Rights Lawyers: EU Agency Frontex sued for illegal pushbacks*. <https://www.prakkendoliveira.nl/nl/nieuws/2021/eu-agentschap-frontex-voor-illegale-pushbacks-aangeklaagd> (2023.04.15.).

⁵³ Az alapvető jogoknak a Frontex közös műveleteiben és kísérleti projektjeiben való tiszteletben tartását biztosító Frontex sztenderd műveleti eljárások elfogadásáról szóló, 2012. július 19-i 2012/87. számú ügyvezetői igazgatói határozat.

⁵⁴ A Frontex által koordinált közös visszaküldési műveletekre vonatkozó magatartási kódexről szóló, 2013. október 7-i 2013/67. számú ügyvezetői igazgatói határozat.

⁵⁵ 2022. március 10-én benyújtott kereset – *Hamoudi kontra Frontex* (T-136/22. sz. ügy).

kérelmező azt is előadja, hogy a 2020. áprilisi jogellenes kollektív kiutasítása a Frontex-nek mint e művelet „valódi elrendelőjének” tudható be, „mivel azt a Frontex ügyvezető igazgatója által az égei-tengeri gyorsreagálású határvédelmi intervencióra vonatkozóan kidolgozott, jogilag kötelező erejű műveleti tervvel összhangban hajtották végre”. Másodlagos érvként a felperes azt állítja, hogy az Ügynökséget felelősség terheli az általa elszenvedett jogellenes kollektív kiutasítás „végrehajtásához nyújtott segítségért és támogatásért”.⁵⁶ A kérelmező továbbá azt is hangsúlyozza, hogy a nem vagyoni kár nem következett volna be az Frontex-nek felrótt jogellenes magatartások nélkül.

Az elfogadhatósági feltételek támasztotta nehézségek és az Unió tisztviselői okozta kárfelelősség érvényesíthetőségének szűkre szabott mivolta ellenére ezek a folyamatban levő ügyek – s akár a jövőben induló egyéb hasonló tárgyú kázusok – magukban hordozzák annak az eshetőségét is, hogy az EUB ebben az ügycsoportban – tekintettel a Frontex elleni uniós jogi felelősségrevonási mechanizmusok korlátozott mivoltára is – újító és kreatív joggyakorlattal rukkol elő. Izgalmas és talán az EUB által nem is megkerülhető kérdés lesz annak a vizsgálata, hogy vajon a felrótt magatartások és közrehatás a Frontex-nek *betudható-e*, és ha igen, hogyan, *milyen teszt, illetve mércék* mentén – akár teret adva az ARIO felelősségi koncepcióinak (lásd a következő pontban) bevonására is a bírósági értékelésbe. Ezen felül az EUB úgy is dönthet, hogy felülvizsgálja az EU kárfelelősségének megállapításához szükséges további feltételeket is, nevezetesen a sértett közrehatásával okozott kár, valamint a jogellenes magatartás és a felmerült kár közötti ok-okozati összefüggés kérdéskörét, annak mércéit. Már ez önmagában véve üdvözlendő lépés lenne a helyes irányba a kártérítéshez való (alap)jog tényleges, kézzelfogható érvényesítése felé, amely az jogszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés uniós jogi alappremisszájának lényegi velejárója – amint azt egyébként Geelhoed főtanácsnok a *Lamberts-ügyben* is hangsúlyozta.⁵⁷ Ráadásul ezzel együtt az EU Bíróságnak – legalábbis implicit módon – el kellene ismernie a probléma létezését, s ennek részeként meg kellene ragadnia annak jogi természetét, további következményeit, s már ez sem lenne csekély eredmény.⁵⁸

3. A FRONTEX FELELŐSSÉGE A NEMZETKÖZI JOG ALAPJÁN – AZ ARIO HATÓKÖRE

A jogi búvárkodás fókuszát a nemzetközi jog kínálta lehetőségekre is kiterjesztve – mivel az uniós jog sem létezik elszigetelten – adódik az *EU-nak mint a nem-*

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Geelhoed főtanácsnok indítványa a C-234/02 P *Európai ombudsman kontra Frank Lamberts* ügyben [2004] EBHT I-2808. o.

⁵⁸ *Nicolosi*: i. m.

zetközi jog önálló alanyának a Frontex tevékenysége következtében betudható jogellenes magatartásokért (pl. a nemzetközileg védett alapvető jogok megsértéséért) fennálló felelősségének tanulmányozása. Ehhez az alapvető nemzetközi jogi keretet a fentebb már említett ARIO kínálja.⁵⁹ Számos érv szól amellett, hogy a túlnyomórészt EU-jog központú analízist megtoldjuk az *általános nemzetközi jogban* lefektetett, a nemzetközi szervezetek jogellenes aktusaiért fennálló nemzetközi felelősség behatóbb vizsgálatával. Ezek az érvek közül szemléltetésképpen álljon csupán egy, Gkliati tollából, aki szerint az EU-jogi és nemzetközi jogi megközelítések közös elemzési keretbe történő integrálása a lehetséges felelősségi sémák feltárása, a jogi fragmentáció elkerülése, valamint a komplementaritás és a kölcsönös megtermékenyítés lehetőségére tekintettel egyaránt szükséges.⁶⁰ Ezekkel a megfontolásokkal jelen sorok írója is egyetért.

Mindezek ellenére a Frontex mint uniós entitás az Európai Uniónak betudható⁶¹ jogellenes magatartása miatt az *EU nemzetközi felelősségét* kiváltó helyzeteknek az ARIO felelősségi koordináta-rendszerében történő vizsgálata még mindig meglehetősen elhanyagolt problémakör a jogtudományban (egyfajta „vakfolt”⁶²), amely mélyebb tudományos vizsgálatot kíván.

Az *első előkérdés* etekintetben az, hogy az ARIO *lex specialis* rezsimeknek teret engedő szabálya (64. cikk) érvényesülhet-e, teljesen vagy részben, az EU jogrend jogorvoslati rendszerére vetítve⁶³, különösen a Frontex-re vonatkozó uniós jogi elszámoltathatósági mechanizmusok tükrében. Ennek megítéléséhez az ARIO 64. cikkében foglaltak szerint támpont az, hogy az adott nemzetközi szervezet belső szabályai maguk hogyan rendelkeznek a felelősségi kérdésekről. Az ARIO 2. cikk b) pontjának exemplifikatív felsorolása megvilágítja, hogy mi

⁵⁹ Az EU nemzetközi jogi felelősségéről magyar nyelven áttekintően l. pl. Knapp László: Az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségéről. *Külgazdaság – Jogi Melléklet* 2018. 9-10. sz. 131-151. o.; Szabó Marcel: Az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége. *Európai Jog* 2010. 6. sz. 12-21. o.

⁶⁰ Gkliati: Systemic Accountability ... 285. o.

⁶¹ A betudás tkp. egy logikai hozzárendelés, amely összekapcsol egy magatartást (cselekedetet vagy mulasztást) és a felelőssé váló nemzetközi szervezetet – ami nem azonos a „felróhatósággal”, így nem tárgya az elkövető, vagy az adott nemzetközi szervezet szándékainak vizsgálata [vö.: Nagy Boldizsár: Az államok és a nemzetközi szervezetek felelőssége. In: Nemzetközi jog (2. átdolgozott kiadás) (szerk. Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László). Wolters Kluwer, Budapest 2018.1699. margószám]. Monografikusan a „betudás” fogalmáról és annak működéséről, különböző mérceiről a nemzetközi jog egyes részterületein l. Kajtár Gábor: Betudás a nemzetközi jogban. ORAC, Budapest 2022.

⁶² Melanie Fink: A ‘blind spot’ in the framework of international responsibility? Third-party responsibility for human rights violations: the case of Frontex. In: Human Rights and the Dark Side of Globalisation (szerk. Thomas Gammeltoft-Hansen – Jens Vedsted-Hansen). Routledge, London 2016. 272-293. o.; Achilles Skordas, A ‘blind spot’ in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias. <https://eumigrationlawblog.eu/a-blind-spot-in-the-migration-debate-international-responsibility-of-the-eu-and-its-member-states-for-cooperating-with-the-libyan-coastguard-and-militias/> (2023.04.15.).

⁶³ L. erről még a kötetben: Németh Olívia: Az uniós jog mint a nemzetközi jog speciális szabálya az Európai Unió nemzetközi felelőssége vonatkozásában? In: A nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 203-217. o.

minősül a „szervezet szabályainak”⁶⁴, ide sorolva a létesítő instrumentumokat/szerződéseket (mint pl. az uniós alapítószerződések) és a további (származtatott) jogi aktusokat, amelyeket az előbbieknél megfelelően fogadtak el (mint pl. a Frontex-rendelet). Álláspontom szerint az EU jelenlegi állapotában nem tekinthető minden ízében és aspektusában – ide értve a felelősségi kérdéseket is – teljes mértékben „önmagába zárt” (*self-contained*) rezsimnek,⁶⁵ így legalább részben az ARIO-ban kodifikált felelősségi normák továbbra is háttér joganyagként veendőek figyelembe, amelyek szabályozzák az EU – így az ügynökségei – felelősségét az elkövetett jogsértésekért.

A szakirodalmi diskurzusban néhol felbukkanó *másik előkérdés* azt firtatja, vajon az Frontex saját jogon, önálló nemzetközi jogalanyisággal bíró nemzetközi szervezetnek tekinthető-e, vagy az csupán az „anyaszervezet”, az Európai Unió egyik szerveként annak egyik „nyúlványaként” fogható-e fel és ily módon tudhatóak be a cselekedetei az EU-nak.⁶⁶ Ehelyütt ezzel a kérdéskörrel nem foglalkozom annak okán, hogy az vitán felül áll, miszerint a Frontex az EU egyik szerve az ARIO 2. cikk c) pontja értelmében, így a neki betudható jogellenes aktusok az ARIO 4. cikkének [egy nemzetközi szervezet jogsértő cselekedetének alkotóelemei]⁶⁷ és 6. cikkének [egy nemzetközi szervezet tisztviselőjének vagy szervének magatartása]⁶⁸ együttes olvasata alapján kiváltják az EU mint nemzetközi szervezet nemzetközi jogi felelősségét. Mértékadó jogirodalmi források is alátámasztják, hogy az ARIO 6. cikke nem pusztán a szervezet fő intézményeit fedi le, hanem az abban kifejezésre juttatott „szervezeti/organikus” kapcsolódás magában foglalja a nemzetközi szervezet ún. másodlagos jogalkotásával életre hívott további entitásokat is – mint amilyen a Frontex státusa az EU-jogban.⁶⁹ A nemzetközi szervezetek felelőssége nézőpontjából ugyanis ezeket a szervezeteket – összetett mivoltukra és komplex intézményi struktúrájukra való tekintet nélkül – homogén egységként kezeli a nemzetközi jog. Más szóval valamely

⁶⁴ L. erről bővebben pl. Christiane Ahlborn: *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*. *International Organizations Law Review* 2011. 2. sz. 397-482. o.

⁶⁵ Így vélekedik pl. International Law Commission: *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*. Report of the Study Group of the International Law Commission, Finalized by Marti Koskenniemi, UN Doc A/CN.4/L.682 (13 April 2006). 152., 192., és 194. bekezdések; illetve Bruno Simma – Dirk Pulkowski: *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*. *European Journal of International Law* 2006. 3. sz. 516-517. o.

⁶⁶ L. pl. Gklati: *Systemic Accountability ... Chapter 6, sub-section 2.1.* (151-156. o.).

⁶⁷ „There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to that organization under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of that organization.”

⁶⁸ „1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization.

2. The rules of the organization apply in the determination of the functions of its organs and agents.”

⁶⁹ Pierre Klein: *The Attribution of Acts to International Organizations*. In: *The Law of International Responsibility* (szerk. James Crawford – Alain Pellet – Simon Olleson). Oxford University Press, Oxford 2010. 298. o.

nemzetközi szervezet egy harmadik, külső fél (pl. a felelősséget felhívó aktor) szemében nem bomlik szét annak különféle intézményeire, szerveire vagy egyéb entitásaira.

Fenti előkérdések tisztázását követő logikai mozzanat, hogy közelebbről megvizsgáljuk az adott jogellenes magatartás – cselekvés vagy mulasztás – Frontexnek mint az Unió határvédelmi és visszaküldési decentralizált ügynökségének való *betudhatóságát*, s ennek a lehetséges módjait. Ebben a kontextusban a Kuijper és Paasivirta által kidolgozott, az EU-nak való betudhatóság különféle modelljei (például az „organikus modell” és a „hatáskör-alapú modell”)⁷⁰ alapján többféle felelősségi forma jöhet számításba. Jelen – a részletek feltárásától eltekintő – áttekintésben elsőként vizsgálandó a Frontex által elkövetett nemzetközi jogsértő cselekedetekért való *közvetlen (autonóm) felelősség* (ARIO 6. cikk). Ez áll be például akkor, ha a Frontex-karszalagot viselő, az Ügynökség állományába tartozó tisztviselők maguk lökik vissza a határra érkező oltalomkeresőket, vagy alkalmaznak meg nem engedett erőszakot, illetve túlzó kényszerintézkedést az érintettekkel szemben.

A közvetlen felelősség körébe tartozik koncepcionálisan az a szituáció is, amikor egyes uniós tagállamok saját tisztviselőiket (tipikusan határőröket vagy határrendészeket) a Frontex *rendelkezésére bocsátják* bizonyos határigazgatási vagy visszaküldési műveletek elvégzése vagy azokban való közreműködés céljából, és ez utóbbi „tényleges ellenőrzést” – tehát nem csupán jogi/normatív vagy intézményi kontrollt⁷¹ – gyakorol felettük az ARIO 7. cikke⁷² szerint. Ilyenkor tehát ezek az „átadott” tagállami tisztviselők feladataik ellátásának kontextusában a Frontex *de facto* tisztviselőivé avanzsálnak. Tisztázásra szorul persze, hogy mit takar a „tényleges ellenőrzés” fogalma – jóllehet ezzel kapcsolatban további fogódzót és részletes kifejtést találhatunk az ARIO-hoz fűzött kommentárban.⁷³ Ez nem feltétlenül jelenti az átadott tisztviselők (pl. a határigazgatási vagy visszaküldési csapatok tagjai) feletti teljeskörű, kizárólagos kontroll átszállását a szervezetre egy konkrét tevékenység kapcsán, de annak lényegi elemeit igen (pl.

⁷⁰ Pieter Jan Kuijper – Esa Paasivirta: EU International Responsibility and its Attribution: From the Inside Looking Out. In: The International Responsibility of the European Union. European and International Perspectives (szerk. Malcolm Evans – Panos Koutrakos). Hart Publishing, Oxford 2013. 35-72. o.

⁷¹ Fink: Frontex and Human Rights... 122-124. o.

⁷² „The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.” (kiemelés – M.T.).

⁷³ International Law Commission: Draft articles on the responsibility of international organizations, with Commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2011. Volume II Part Two. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf (2023.04.15.), 57. o. [commentary to draft article 7, para. 4.]. Kritikájáról l. pl. Blanca Montejo: The Notion of ‘Effective Control’ under the Articles on the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston 2013. 387-404. o.

műveleti utasításadás formájában). A Frontex vonatkozásában – az alapítórendelet korábbi verziói kapcsán – a szakirodalomban megoszlottak az álláspontok arról, hogy az Ügynökség esetében az ARIO 7. cikkében megkövetelt „tényleges ellenőrzés” mint betudhatósági feltétel fennáll-e, így hogy az rendelkezik-e utasítási joggal egy közös műveletben részt vevő, tagállamok által küldött tisztviselők felett; vagy esetleg az utóbbiaknak a Frontex által jegyzett műveleti tervhez (Frontex-rendelet 43. cikk) való igazodása megvalósítja azt.⁷⁴

Ezen felül releváns még a Frontex-nek más szereplők – így egy másik EU-tagállam vagy harmadik ország, amellyel az Ügynökség együttműködik – által elkövetett nemzetközi jogsértésekért való *származékos felelőssége* (pl. részesség) is. Ezeket a felelősségi formákat, továbbá azok fennállásának – meglehetősen szigorú – feltételrendszerét az *ARIO 14. és 15. cikkei* szabályozzák „segítség vagy támogatás egy nemzetközi jogsértés elkövetéséhez”, valamint „a nemzetközi jogsértés elkövetése felett gyakorolt irányítás vagy ellenőrzés” jogintézmények, felelősségi alakzatok formájában.⁷⁵ Fontos előfeltétel, hogy a nemzetközi szervezetnek vagy annak valamely szervének – esetünkben a Frontex-nek – tisztában kell[ett volna] lennie a nemzetközi jogsértő aktus körülményeivel (pl. az emberi jogok tömeges és durva megsértésével Líbiában), amely ennek ellenére segíti vagy támogatja a nemzetközi jogsértést megvalósító államot (pl. hatóságainak képzésével, financiálisan stb.), valamint az aktusnak akkor is nemzetközileg jogsértőnek kellene lennie, ha azt maga a nemzetközi szervezet követné el.⁷⁶ Egy nemzetközi szervezet segítség- vagy támogatás nyújtását érintő, a szűkös gyakorlatban felmerült példa az ENSZ jogi ügyek hivatalában 2009-ben készített belső dokumentum, amely az ENSZ Kongói Demokratikus Köztársaságban működő missziója (MONUC) által a Kongói Demokratikus Köztársaság fegyveres erőinek (FARDC) nyújtott támogatásról s annak megvonásáról szól, amennyiben jó okkal felmerül az utóbbiak által a nemzetközi humanitárius jog, az emberi jogok és a menekültjog megsértésének a kockázata.⁷⁷

Az ARIO 14. cikke szerinti „*segítség vagy támogatás nyújtása*” jellegű származékos felelősségi szituációkban az EU felelősségét nem a Frontex *eo ipso* jogellenes magatartása váltja ki, hanem az valamely uniós tagállam vagy együttműködő partnerország (pl. Albánia, Líbia, Tunézia) által elkövetett nemzetközi jogsértő cselekedet vagy mulasztás kapcsán merül fel, amelynek a Frontex valamilyen formában, önmagában jogszerű segítséget nyújt (pl. képzések lebonyolítása,

⁷⁴ Egyetértőleg: Izabella Majcher: Human Rights Violations during EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex Shared Responsibility or Complicity? *Silesian Journal of Legal Studies* 2015. 1. sz. 58-64. o.; *Gkliati*: Systemic Accountability... 184-186. o.; ellenkezőleg/elutasítóan: *Fink*: Frontex and Human Rights...163., 203-204. o.; *Mungianu*: i. m. 68-70. o.

⁷⁵ Ezekről a Frontex-re vetítve bővebben l. pl. *Gkliati*: Systemic Accountability...188-190. o.; *Mungianu*: i. m. 75-87. o.

⁷⁶ International Law Commission: Draft articles on the responsibility of international organizations...66. o. [commentary to draft article 14, paras. 3, 5-6].

⁷⁷ Uo. 6. bek.

kapacitásépítés, információk megosztása stb.). E származékos, a Frontex részességére épülő felelősségi esetköröknek a mélyebbre ható vizsgálata szétfeszítené e vázlatos áttekintést nyújtó tanulmány kereteit, azok további, dogmatikailag kimunkált boncolgatására ehelyütt nem kerül sor.⁷⁸

A fentiek után – vagy még inkább e viszonylag részletgazdag és sokrétű felelősségrevonási szituációkat előrevetítő anyagi jogi normák tükrében – vetődik fel az igazán fogós kérdés: *milyen* (nemzetközi/univerzális, regionális vagy nemzeti) *bírósági fórumok* előtt és vajon *hogyan* lehet érvényesíteni és elbírálni ezeket a felelősségi igényeket nemzetközi szervezetekkel szemben? Gyakorlati szemszögből ez kardinális kérdés, tudniillik a nemzetközi szervezetek – köztük az EU-val és ügynökségeivel – könnyen kikerülhetik azokat a jogi eljárásokat, amelyek a nemzetközi jogsértések miatti felelősségre vonást szolgálják. A Frontex előzőekben felvillantott, alapvető jogokat sértő fellépésével vagy épp mulasztásával szembeni, számos korlát közé szorított *EU-jogi bírói kikényszeríthetőség* (lásd a 2. pontban bemutatott, az EU alapítószerződéseiben rendelkezésre álló eljárásokat) nem jár együtt *nemzeti szintű bírói jogvédelmi* lehetőségekkel, az Ügynökségnek az uniós és a nemzetközi jog alapján fennálló joghatóság alóli mentessége miatt.⁷⁹ Hasonlóképpen, a nemzetközi jog jelenlegi fejlettségi fokán gyakorlatilag lehetetlen a nemzetközi kormányközi szervezeteket (és szerveiket, mint például amilyen a Frontex az EU esetében) *nemzetközi bíróságok* vagy *hasonló vitarendező fórumok* előtt perbe fogni⁸⁰ – a nemzetközi szervezetek saját belső, leginkább munkajogi jogvitákban eljáró adminisztratív bíróságait⁸¹ leszámítva. Pillanatnyilag ez alól az Emberi Jogok Európai Bírósága sem kivétel, mivel az Európai Unió – az EUSZ-ben foglalt kötelezés ellenére⁸² és az EU Bíróság 2/13. számú negatív véleményével⁸³ kezdődött és hosszú évek óta azóta is folyó

⁷⁸ Ezekről bővebben l. pl. *Gkliati: Systemic Accountability...* 6. és 7. fejezetek; *Mungianu: i. m. 73-89. o.*; illetve *Majcher: i. m. 64-69. o.*

⁷⁹ A Frontex belső bíróságok előtt érvényesülő immunitásának jogalapjaként l: az EUSZ-hoz és az EUMSZ-hoz csatolt (7.) Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről (HL C 326, 2012.10.26., 266-272. o.); valamint Frontex-rendelet 96. cikk.

⁸⁰ L. erről bővebben pl. Carla *Ferstman: International Organizations and the Fight for Accountability: The Remedies and Reparations Gap.* Oxford University Press, Oxford, 2017. section VII.3 [Personal Jurisdiction – Claims Concerning International Organizations], illetve section VII.5 [Conclusions]. Sajátos kivételként említhető pl. a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) vitarendezési mechanizmusa, amely előtt az Unió nemzetközi jogi felelőssége is firtatható, ugyanis az EU 1995 óta teljes jogú tagja a WTO-nak.

⁸¹ Ezekről a sajátos bírói fórumokról magyar nyelven tömör és informatív összefoglalóként l: *Lamm Vanda: A nemzetközi bíróságok kialakulása, elterjedése, megsokszorozódásuk következményei.* In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk. Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor). ORAC – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest 2022. [129]-[143]. <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-birosagok-kialakulasa-elterjedese-megsokszorozdasuk-kovetkezményei> (2023.04.15.).

⁸² EUSZ 6. cikk (2) bekezdés: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekből meghatározott hatásköreit.”

⁸³ 2/13. sz. vélemény (az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása) [2014] ECLI:EU:C:2014:2454.

saga-nak köszönhetően – még mindig nem részes fele az Emberi Jogok Európai Egyezményének.⁸⁴

4. ZÁRÓ GONDOLATOK ÉS JÖVŐFÜRKÉSZÉS

Az előzőekben bemutatott EU-jogi mechanizmusok, valamint az ARIO által megtestesített nemzetközi jogi felelősségi keretrendszer együttesen rámutatnak: e két jogrendszer *nem eszköztelen* (noha messze nem tökéletes) a Frontex (alap)jogsértő magatartásával összefüggésben mutatkozó elszámoltathatósági hiányosságok és a „szürke zónák” kiküszöbölésében – legalábbis részben és egyben számos korláttal nehezítetten. Egyúttal rávilágítanak arra is, hogy milyen (konkrét) jogi eszközök, illetve (elméleti) jogi érvrendszerek mobilizálhatóak már most, *de lege lata* az EU határórizeti és visszaküldési ügynökségének a tagállamokkal és EU-n kívüli külső partnerekkel folytatott közös tevékenységei körében felmerülő jogsértések esetén – vagy akár azok megelőzése érdekében.

Az *uniós jog* által vezérelt vizsgálódás mellett a Frontex jogi elszámoltathatósága lehetőségeinek a „*nemzetközi jog szemüvegén*” keresztül – elsődlegesen az anyagi jogi normákra összpontosító – végigpásztázása hozzásegít ahhoz, hogy a jogtudományi diskurzusban az érdeklődés homlokteréből eleddig kieső kérdéskört az ARIO-ban kodifikált általános nemzetközi felelősségi rezsimit bevonva mélyebben feltárja, illetve beazonosítsa azokat a helyzeteket és potenciális felelősségi alakzatokat, amelyek az Ügynökség szerteágazó gyakorlata során jelentkezhetnek, s annak (uniós és/vagy nemzetközi jogi) felelősségét megalapozhatják. Fontos hangsúlyozni: a Frontex – pontosabban rajta keresztül az EU – (nemzetközi jogi) felelőssége nem csupán az Ügynökség saját tisztviselőinek magatartása miatt állhat fenn, hiszen az ARIO 7. és 14-15. cikkei megalapozhatnak e közvetlen betudhatósági láncolaton túlmutató egyéb – a rendelkezésére bocsátott tagállami tisztviselők vagy a Frontex-el együttműködő harmadik országok jogsértései következtében beálló – sajátos felelősségi alakzatokat is.

Álláspontom szerint a releváns EU-jogi és nemzetközi jogi joganyag egymásra reflektált, ölelkező művelése és feltérképezése együttesen hozhatja el a kívánt végeredményt, vagyis a Frontex nem csupán eseti, hanem rendszerbe foglalt, jogdogmatikailag kiérlelt elszámoltathatósági, illetve felelősségrevonási rezsimjét. Mindennek szélesebb körben, a gyakorló jogászok körében is ismertnek és alkalmazottnak kell lennie, hozzájárulva egyúttal az uniós szintű *rule of law* alapeszméjének gyakorlati kiteljesítéséhez, az uniós ügynökségek tevékenységével okozott jogsértések orvoslásának kontextusában is.

⁸⁴ L. erről még e kötetben: Mohay Ágoston: Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt. In: A nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 219-234. o.

Mindemellett a górcső alá vett kérdéskör szempontjából figyelemreméltó *aszimmetria* tapintható ki az EU-jog és a nemzetközi jog „szállította” megoldások között. Miről is van szó? Az *uniós jog* bővelkedik a harti értelemben vett ún. elsődleges normákban (az Unió túlszabályozásának is köszönhetően), megtámogatva egy szofisztikált és sok szempontból fejlett jogorvoslati rendszerrel, amelyben az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó tárgyörökben az EUB kizárólagos joghatóságot élvez. Az EU-jogrend ugyanakkor meglehetősen szegényes a harti értelemben vett ún. másodlagos normákban, mint pl. a tagállamok vagy egyes uniós entitások felelősségének dogmatikai kérdései, ide értve a betudhatósági mércéket, felelősségi alakzatokat, a jogsértést kizáró körülményeket, a jóvátétel formáit, a jogsértés által előidézett kár fogalmát stb. Ezzel szemben a *nemzetközi jog* elmúlt évtizedekben végbement fejlődése magával hozta a másodlagos normák robusztussá válását,⁸⁵ így az államok és a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos kérdések dogmatikailag ki-munkált, strukturált és részletes szabályrendszerének megalkotását. A nemzetközi jogban azonban hiányzik a kötelező nemzetközi bírászkodás és különösen a nemzetközi szervezetek nemzetközi bírói vagy kvázi bírói fórumok előtti jogi felelősségrevonhatóságának lehetősége.

Ennek a sajátos aszimmetriának a fényében az egyik *jogfejlesztési irányként* – ami a fennálló elszámoltathatósági hiányosságok, hézagok betömésére is szolgál – az kínálkozik, hogy az *EU Bíróság ítélkezési gyakorlatában* támaszkodjon az *ARIO-ban kodifikált koncepciókra* (különösen azokra a rendelkezésekre, amelyek – legkevesebb felemelkedőben lévő – szokásjogi erejűeknek minősülhetnek) a Frontex felelősségének megállapításával kapcsolatban. Egy másik lehetséges irányt a nemzetközi szervezetek nemzetközi bírói vagy kvázi bírói vitarendezési fórumok előtti perbefoghatóságának (pillanatnyilag meglehetősen idealisztikusak tűnő) biztosítása jelent, amely a nemzetközi bírászkodás egyes szereplőinek *ratione personae* joghatósága kibővítését igényelné. Az emberi jogok frontján legközelebb ehhez talán az EU-nak az *Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való* – az elmúlt másfél évtized óta napirenden lévő, de az EUB 2/13. sz. véleményével bizonytalan időre megakasztott – *csatlakozása* áll. Amennyiben ez realitássá válik, az az Unió szervei, így a Frontex egyezményesértő aktusaiért való nemzetközi jogi felelősségre vonás jogalapját is megteremti a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága előtt. A jövőbeli további jogfejlődési opciókat illetően nem mehetünk el a Frontex-rendelet jelenleg is zajló *felülvizsgálata* mellett sem, amely meghallva a jogtudomány részéről érkező kritikákat és konstruktív javaslatokat, kísérletet tehet az EU-jogban biztosított jogorvoslati lehetőségek kiszélesítésére, különösen

⁸⁵ Erről a jelenségről részletesebben l: Gábor *Kajtár* – Basak *Çali* – Marko *Milanovic* (szerk.): *Secondary Rules of Primary Importance in International Law. Attribution, Causality, Evidence, and Standards of Review in the Practice of International Courts and Tribunals*. Oxford University Press, Oxford 2022.

az egyének *locus standi*-jének leszállítására (aktiválva az EUMSZ 263. cikk (5) cikkében foglalt felhatalmazást), ezáltal megkönnyítve és bővítve a Frontex-el szembeni egyéni keresetindítást is.

Végezetül idekívánkozok: ennek a vitaindító írásnak a deklarált célja sokkal inkább *megelőző és figyelemfelhívó*, mintsem „büntető” jellegű, avagy konkrét, megtörtént esetekben a Frontex elmarasztalása mellett kardoskodó. A fentiekben végig vitt elemzés azzal kíván hozzájárulni a Frontex műveleti tevékenysége során előforduló jogsértések számának csökkentéséhez, hogy szétpattintja az Ügynökség elszámoltathatlansága mítoszának buborékját, illetve tüzetesen bemutatja a két jogrendben létező és elérhető különféle felelősségi sémák, valamint jogorvoslati lehetőségek, bírói jogérvényesítési mechanizmusok alkalmazhatóságát. Hogy ezek mennyire hatékonyak, hasznosak, illetve vajon félig tele vagy félig üres az az ominózus pohár, ennek a megítélését az olvasóra bízom. A lényeg, hogy a megindult (hazai) jogtudományi diskurzusnak folytatódnia kell, hiszen már messze túlhaladtunk azon a ponton, amire az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése még 2013-ban ekként utalt:

„[t]here is still a dangerous mindset which views Frontex’s activities as being no more than those of member States, with responsibilities lying with individual member States and not with the Agency”.⁸⁶

⁸⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Frontex: human rights responsibilities. Resolution 1932 (2013) Final version, Strasbourg, 25 April 2013. para. 6.