



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.3.2.
COM(2017) 200 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**AZ EURÓPAI UNIÓS VISSZATÉRÉSI POLITIKA HATÉKONYSÁGÁNAK
FOKOZÁSA
– MEGÚJÍTOTT CSELEKVÉSI TERV**

A Bizottság 2015. szeptember 9-én elfogadta a visszatérésre vonatkozó uniós cselekvési tervet¹, amely 36 konkrét intézkedéssel kívánja javítani az Európai Unió visszatérési rendszerének hatékonyságát. Az intézkedések többségének végrehajtása már folyamatban van vagy le is zárult, amint azt a jelen közlemény melléklete is bemutatja. Ennek ellenére a visszatérés terén elért eredmények átfogó hatása Unió-szerte korlátozott maradt, ami azt jelzi, hogy az irreguláris migránsok visszatérésével kapcsolatos mérhető eredmények felmutatásához határozottabb fellépésre van szükség.

A cselekvési terv elfogadása óta az Európai Unió visszatérési politikája keretében kezelendő kihívások tovább súlyosbodtak, így az átfogó uniós migrációs politika e dimenziója a figyelem homlokterébe került. 2015-ben 533 395 irreguláris migráns kapott felszólítást az Európai Unió területének elhagyására, míg 2014-ben számuk 470 080 volt. Abból kiindulva, hogy csupán 2015–2016 során mintegy 2,6 millió menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, és 2016 első három negyedében az elismerési arány első fokon 57 % volt, akár az 1 milliót is meghaladhatja azon személyek száma, akiket a tagállamoknak esetleg vissza kell küldeniük menedékjog iránti kérelmük elbírálása után. Mindazonáltal a visszatérési arány uniós szinten nem mutat javulást. Ugyan 2014-ről 2015-re a teljes visszatérési arány² 41,8 %-ról 42,5 %-ra emelkedett, ám a harmadik országokba való tényleges visszatérés aránya 36,6 %-ról 36,4 %-ra mérséklődött. Ráadásul a Nyugat-Balkánra való visszatérést nem számítva az uniós szintű visszatérési arány csupán 27 %-ot tesz ki.

Visszatérési politikánk fő kihívásai az Európai Unió és a tagállamok szempontjából belső, ám ezzel egyidejűleg külső dimenzióval is rendelkeznek. A Bizottság az Európai Külügyi Szolgálattal és a tagállamokkal közösen, a harmadik országokkal kialakított célzott együttműködési keretek révén kezeli a külső vonatkozásokat. Ezt a célt szolgálta a migrációs partnerségi keret³ 2016. júniusi elindítása, és a keretről szóló harmadik eredményjelentést⁴ a mai napon fogadják el.

A hatékony visszatérési politika alapját az Európai Unión belül kell megteremteni. Az Európai Tanács 2016. október 20–21-i következtetéseiben⁵ a tagállamok a visszatérésre vonatkozó nemzeti igazgatási folyamatok erősítését sürgették. Emellett az állam-, illetve kormányfők 2017. február 3-i máltai nyilatkozatukban⁶ rámutattak, hogy feltétlenül el kell indítani az Európai Unió visszatérési politikájának kritikus felülvizsgálatát az uniós és nemzeti szinten rendelkezésre álló jogi, operatív, pénzügyi és gyakorlati eszközök alkalmazási módjának objektív elemzése céljából. Ezért tehát pragmatikus megközelítésbe kell helyezni a visszatérési irányelv⁷ alkalmazását, és a nem működő elemeket orvosolni kell, többek között a tagállamok ösztönzése által, hogy nemzeti visszatérési rendszereikben

¹ COM(2015) 453 final.

² Ez a mutató magában foglalja a harmadik országokba való visszatérést, valamint az irreguláris migránsok egyik tagállamból másikba való visszaküldését a visszatérési irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti kétoldalú visszafogadási megállapodások alapján.

³ Közlemény az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új partnerségi keret létrehozásáról, COM(2016) 385 final, 2016. június 7.

⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak – Harmadik eredményjelentés: Az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó partnerségi keret első eredményei, COM(2017) 205 final, 2017. március 1.

⁵ EUCO 31/16.

⁶ Sajtóközlemény 43/17, 2017. február 3.

⁷ 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 (HL L 348., 2008.12.24., 98. o.).

végrehajtsák a szükséges fejlesztéseket a jobb koordináció és a multidiszciplináris megközelítés biztosítása érdekében. Ezen túlmenően maximalizálnunk kell az Európai Unió pénzügyi és operatív eszközeinek felhasználását, ezáltal közös platformot teremtve az információcseréhez, valamint a tagállamok és az illetékes uniós szervek közötti együttműködés és koordináció javításához. Ehhez társul, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség mandátumát jelentősen megerősítették, hogy hatékonyabban tudja támogatni a tagállamokat a visszatéréssel kapcsolatos közös vagy nemzeti műveletek végrehajtásában. Az ügynökség új mandátumának gyakorlati megvalósításáról a ma elfogadott, Európai Határ- és Parti Őrségről szóló második jelentés számol be⁸.

A tagállamoknak, valamint az Európai Unió intézményeinek és ügynökségeinek szóló ezen megújított cselekvési terv további célzott intézkedéseket tartalmaz, amelyeket a meglévő cselekvési terv keretében indított, folyamatban lévő fellépésekkel párhuzamosan kell végrehajtani a visszatérési arány lényeges javítása érdekében. A megújított cselekvési terv egyben megerősíti a 2015. évi cselekvési terv maradéktalan végrehajtására vonatkozó kötelezettségvállalást, és mérhető eredményeket biztosít az irreguláris migráció megelőzése és az irreguláris migránsok visszaküldése terén. A Bizottság e célból egy ajánlást is elfogad a visszatérési irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról⁹.

I. Az európai uniós visszatérési rendszer: a nemzeti közigazgatási rendszerek és a visszatérési eljárások hatékonyságának fokozása

I.1. A visszatérési irányelv

Az irreguláris migránsok visszatérésére irányadó legfontosabb jogszabály a **2008/115/EK irányelv (visszatérési irányelv)**. Ez az irányelv meghatározza az irreguláris migránsok hatékony visszatérésére vonatkozó közös standardokat és eljárásokat, ugyanakkor biztosítja alapvető jogaik tiszteletben tartását és a *visszaküldés tilalmának* érvényesülését. Az irányelv mindeközben e cél elérésének módját illetően biztosítja a tagállamok számára a szükséges mozgásteret.

A visszatérések végrehajtása terén a tagállamok által tapasztalt fő kihívásokról részletes áttekintés készült a schengeni értékelési mechanizmus¹⁰ keretében, illetve az Európai Migrációs Hálózat által gyűjtött információk felhasználásával. Ebből kiderül, hogy a tagállamoknak maradéktalanul élniük kell a visszatérési irányelvben biztosított rugalmassággal kapacitásaik bővítése érdekében, hogy az Európai Unió területén tartózkodó irreguláris migránsokat egyre nagyobb számban tudják visszaküldeni.

Ezen túlmenően a tagállamoknak a Bizottság támogatásával azonosítaniuk kell és meg kell osztaniuk egymással a bevált gyakorlatokat arra vonatkozóan, hogy miként tarthatók vissza a harmadik országbeli állampolgárok a tagállamok területén való szabálytalan tartózkodástól.

⁸ A Bizottság második jelentése az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak az Európai Határ- és Parti Őrség működőképessé tételéről, COM(2017) 201 final, 2017. március 1.

⁹ A Bizottság C(2017) 1600 ajánlása (2017.3.1.) a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról.

¹⁰ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengeni Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2013.11.6., 27. o.).

Ezen intézkedések végrehajtásának maradéktalanul összhangban kell állnia az elsődleges joggal, beleértve az **Európai Unió** Alapjogi Chartáját és a migrációügyi uniós vívmányokat. Ennek érdekében a visszatérési irányelv már jelenleg is jól kiépített szabályrendszert tartalmaz, többek között biztosítja a kiutasítási határozatok elleni hatékony jogorvoslat lehetőségét, a család egységének és a gyermek mindenképp felett álló érdekének tiszteletben tartását, valamint a kiszolgáltatott személyek különleges igényeinek figyelembevételét.

A Bizottság a továbbiakban is nyomon követi a visszatérési irányelv alkalmazását és az annak való megfelelést a nemzeti rendszerek konkrét hiányosságainak kiküszöbölése érdekében. A Bizottság iránymutatást kíván nyújtani arról, hogy miként javítható a visszatérés hatékonysága az irányelv rendelkezéseit alkalmazva, ezért ma elfogadja a **visszatérési irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról szóló ajánlást**¹¹. A tagállamoknak késedelem nélkül meg kell tenniük az ajánlásban előírányzott intézkedéseket. Emellett tovább kell korszerűsíteni a visszatéréssel kapcsolatos feladatokról szóló kézikönyvet¹² – amely iránymutatást nyújt a visszatérési irányelv rendelkezéseinek értelmezéséről és gyakorlati alkalmazásáról –, többek között a mostani ajánlással való összhang biztosítása érdekében.

A mai ajánlás végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok alapján és a visszatérési irányelv jelentős növelését célzó további intézkedések szükségességétől függően a Bizottság készen áll megkezdeni a visszatérési irányelv felülvizsgálatát.

Következő lépések

- A tagállamoknak késedelem nélkül meg kell tenniük az ajánlásban előírányzott intézkedéseket.
- A Bizottság 2017 közepére elkészíti a visszatéréssel kapcsolatos feladatokról szóló kézikönyv frissített változatát, a mai ajánlást is figyelembe véve.
- A Bizottság a tagállamokkal együtt a továbbiakban is nyomon követi a visszatérési irányelv alkalmazását és az annak való megfelelést, elsősorban a visszatérés schengeni értékelése keretében.
- A tagállamoknak a Bizottság támogatásával 2017 során azonosítaniuk kell a bevált gyakorlatokat a harmadik országbeli állampolgárok szabálytalan tartózkodásának visszaszorítása terén.

1.2. A menekültügyi eljárással való visszaélések kezelése

Az elutasított menedékkérők az Európai Unióban tartózkodó irreguláris migránsok jelentős hányadát teszik ki. Míg sokan háború, erőszak és üldöztetés elől menekülve érkeznek az Európai Unióba, addig mások európai tartózkodásuk meghosszabbítása és a visszatérés elkerülése céljából nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet. Gyakran előfordul, hogy a visszatérési eljárás utolsó szakaszaiban – akár néhány nappal vagy néhány órával az indulás előtt – pusztán a visszatérés késleltetése vagy elkerülése céljából nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be. Ez súlyos terhet ró a tagállamok menekültügyi rendszereire.

¹¹ A Bizottság C(2017) 1600 ajánlása (2017.3.1.) a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról.

¹² C(2015) 6250 final.

A nigériai állampolgárok esete igen szemléletes példa: 2016-ban több mint 37 000-en léptek be szabálytalanul az Európai Unióba (a közép-mediterrán útvonalon érkezők között állampolgárság szerint a legnépesebb csoport), és 2016-ban több mint 47 000, nigériai állampolgárok által benyújtott menedéjog iránti kérelmet regisztráltak. 2016 első három negyedévében a nigériai állampolgárok által benyújtott menedéjog iránti kérelmek elismerési aránya 8 % volt, ami arra enged következtetni, hogy a 2016 során benyújtott kérelmek közül több mint 40 000-et nagy valószínűséggel elutasítanak.

Az ilyen helyzetek kialakulásának megelőzése érdekében **a tagállamoknak a menekültügyi jogszabályok által biztosított valamennyi lehetőséggel élve azonnal kezelniük kell a menekültügyi rendszerrel való visszaéléseket**, amelyeket a nemzetközi védelemre egyértelműen nem szoruló irreguláris migránsok követnek el. A tagállamoknak mindenekelőtt a gyorsított menekültügyi eljárásra, az ismételt kérelmezés kezelésére és a fellebbezés nem automatikus felfüggesztő hatályára vonatkozó előírásokat kell alkalmazniuk, különösen a biztonságosnak tekintett vagy alacsony elismerési aránnyal rendelkező országokból származó migránsok esetében.

Kulcsfontosságú, hogy a menekültügyi és a visszatérési eljárás között teljes legyen az összhang. A gyors és hatékony döntéshozatali eljárás a jóhiszemű menedékkérők és a tagállamok érdekeit egyaránt szolgálja. Ezért a két eljárás formális összekapcsolása, valamint a menekültügyi és a visszatérési hatóságok közötti jobb kommunikáció és információcsere alapvető jelentőséggel bír.

Hosszabb távon a közös európai menekültügyi rendszerre irányuló, a Bizottság által 2016-ban előterjesztett reform szintén új lehetőségeket fog teremteni a menekültügyi és a visszatérési eljárás észszerűbb és hatékonyabb összekapcsolására. Konkrétan a menekültügyi eljárásról szóló rendeletre irányuló javaslat¹³ gyorsabb eljárásokat irányoz elő a nyilvánvalóan megalapozatlan menedéjog iránti kérelmek, az előreláthatólag elutasításra kerülő ismételt kérelmek, valamint a biztonságos harmadik országokból és biztonságos származási országokból érkező migránsok vonatkozásában, ezáltal csökkenti a visszatérési műveletek indokolatlan elmaradásának vagy elhalasztásának kockázatát.

Következő lépések

¹³ Az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, COM(2016) 467 final.

- A tagállamoknak a hatályos európai uniós jogszabályokkal összhangban észszerűsíteniük kell a menekültügyi eljárást a menekültügyi rendszerrel való, a visszatérés elkerülését célzó visszaélések korlátozása érdekében.
- A tagállamoknak az európai uniós jogszabályokkal összhangban gyorsított menekültügyi eljárásokat és elfogadhatatlanságra vonatkozó eljárásokat kell alkalmazniuk a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjog iránti kérelmek, köztük az ismételt kérelmek elbírálásakor. A tagállamoknak az ilyen esetekben benyújtott fellebbezések tekintetében nem szabad automatikus felfüggesztő hatályt biztosítaniuk.
- A tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges adminisztratív lépéseket a menekültügyi és a visszatérési eljárás szorosabb összekapcsolása, valamint az illetékes hatóságok közötti koordináció javítása érdekében.

I.3. Az információmegosztás javítása a visszatérés végrehajtása érdekében

A hatékony visszatérés előfeltétele az irreguláris migránsok őrizetbe vétele, azonosítása és nyomon követése. Ehhez szisztematikus információcserére van szükség a tagállamokon belül (a tagállami visszatérési hatóságok és az egyéb kormányzati szervek, köztük az egészségügyi, az oktatási és a szociális szolgálatok között), de ugyanúgy a tagállamok, valamint a tagállamok és az uniós hatóságok között is. A friss információk rendelkezésre állása megkönnyítheti a tagállamok számára visszatérési intézkedéseik célirányosabbá tételét és jobb tervezését. A szükséges információk jelentős része ugyanakkor továbbra sem érhető el. A határregisztrációs rendszer hiányában nincsenek megbízható statisztikák az engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyekről, és a kiutasítási határozatok sikeres végrehajtásáról is meglehetősen kevés adat áll rendelkezésre.

A tagállamoknak tehát az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás segítségével nemzeti szinten átfogó és valós idejű információkat kell gyűjteniük az irreguláris migrációval kapcsolatos világos és pontos helyzetkép fenntartása érdekében. A tagállamok emellett lefoglalás céljából kötelesek minden érvénytelenített okmányt – például tartózkodási engedélyt – bevinni a SIS-be. A Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy sürgősen biztosítsák e kötelezettség szisztematikus teljesítését.

A tagállamok támogatása érdekében a Bizottság már elkezdett dolgozni egy olyan kedvező környezet kialakításán, amely a szisztematikus információcsere révén Unió-szerte hozzájárul a visszatérések megvalósításához. 2016 folyamán a Bizottság több javaslatot is előterjesztett a meglévő információs rendszerek (**Schengeni Információs Rendszer¹⁴**, **Eurodac¹⁵**) továbbfejlesztésére vagy új rendszerek (**határregisztrációs rendszer¹⁶**, **Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer¹⁷**) létrehozására, amelyek hozzájárulnak majd egyes jelenlegi információs hézagok megszüntetéséhez.

A **Vízuminformációs Rendszer (VIS)** értékelésének összefüggésében a tagállamok arról számoltak be, hogy egyre nagyobb mértékben használják ezt az eszközt az irreguláris migránsok azonosítására. Mindazonáltal pusztán a Vízuminformációs Rendszerben szereplő adatokat a harmadik országok nem ismerik el az állampolgárság bizonyítékeként, vagy

¹⁴ COM(2016) 881, 882 és 883 final.

¹⁵ COM(2016) 272 final.

¹⁶ COM(2016) 194 final.

¹⁷ COM(2016) 731 final.

további vizsgálatokat kérnek. Mivel a rendszer nem tartalmazza az útlevelek másolatait, azokat a schengeni vízumot kiadó nagykövetségtől kell beszerezni, ami időigényes vagy adott esetben egyenesen lehetetlen feladat. A Bizottság ezért **megvalósíthatósági tanulmányt indít** arról, hogy lehetséges-e a Vízuminformációs Rendszerben tárolni a vízumot kérelmező személyek úti okmányainak – köztük útlevelének – másolatát.

A Bizottság emellett elindította **az uniós tartózkodási engedélyek nyilvántartásának technikai megvalósíthatóságával** foglalkozó tanulmány kidolgozását. Egy ilyen nyilvántartás egyebek mellett megkönnyítené az olyan helyzetek kezelését, amikor a csupán egy tagállam területén való tartózkodásra jogosult migráns szabálytalanul másik tagállamba utazik¹⁸.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság létrehozta az információs rendszerekkel és az interoperabilitással foglalkozó magas szintű szakértői csoportot, amely az említett eszközök hatékony felhasználását hivatott biztosítani. A csoport tevékenységének haszonélvezői a bevándorlási hatóságok lesznek, amelyek egyetlen kereséssel juthatnak majd hozzá a különböző uniós rendszerekben tárolt, irreguláris migránsokra vonatkozó információkhoz¹⁹.

A tagállamok számára egyre nagyobb jelentőséggel bír a **büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletekre vonatkozó információk** jobb kihasználása a bűnügyi nyilvántartásban szereplő harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek jogszerű tartózkodását megszüntető, és ezáltal visszatérésüket előmozdító határozatok szempontjából. A Bizottság júniusban felülvizsgált jogalkotási javaslatot fog előterjeszteni az elítélt harmadik országbeli állampolgárok személyazonossági adatait tartalmazó központi adatbázis létrehozásáról, amely lehetővé tenné az ítéletet kiadó tagállam(ok) azonosítását, és ezáltal fokozná a meglévő **Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS)** hatékonyságát.

A tagállamoknak a kiutasítási határozatok meghozatalakor már most is figyelembe kell venniük az Európai Unióban súlyos bűncselekmény miatt hozott, büntetőjogi felelősséget megállapító ítéleteket, hogy ezek ismeretében értékeljék az adott irreguláris migráns egyéni helyzetét, például az önkéntes visszatérés határidejét, az őrizet szükségességét és a beutazási tilalom időtartamát illetően.

Következő lépések

¹⁸ A visszatérési irányelv 6. cikkének (2) bekezdése.

¹⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak – Ötödik eredményjelentés a hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításáról, COM(2017) 203 final.

- A Bizottság hatásvizsgálat keretében felméri, hogy megvalósítható-e és milyen következményekkel jár a vízumkérelmezők úti okmányai másolatának a Vízuminformációs Rendszerben való tárolása, ami az irreguláris migránsok azonosítását hivatott megkönnyíteni.
- A Bizottság 2017 szeptemberéig megvizsgálja az uniós tartózkodási engedélyek nyilvántartásának technikai megvalósíthatóságát.
- A tagállamoknak késedelem nélkül valamennyi visszavont, lejárt és érvénytelenített tartózkodási engedélyt be kell vinniük a SIS-be.
- A tagállamoknak a kiutasítási határozatok meghozatalakor figyelembe kell venniük az Európai Unióban súlyos bűncselekmény miatt hozott, büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéleteket.

I.4. A visszatérés előmozdítása és a reintegráció támogatása

A visszatérési irányelv egyértelművé teszi, hogy **az önkéntes visszatérés uniós szinten előnyt élvez a kitoloncolással szemben**, amennyiben nem ássa alá a visszatérési eljárás célját. A visszatérés ösztönzői alapvetően a támogatott önkéntes visszatérési és reintegrációs csomagok keretében biztosítottak.

Az irreguláris migránsok **önkéntes visszatéréséről való tájékoztatásának folyamatát feltétlenül tovább kell javítani** annak biztosítása érdekében, hogy még akkor is pontos információk álljanak rendelkezésükre, ha valószínűleg elsősorban a közösségükön belüli informális információforrásokra fognak hagyatkozni, vagy ha nem áll szándékukban visszatérni és/vagy bizalmatlanok a migrációügyi hatóságokkal szemben.

A származási országok egyre gyakrabban szembesülnek azzal a helyzettel, hogy a különböző tagállamokból visszatérő irreguláris migránsaiknak eltérő méretű reintegrációs csomagokat nyújtottak (készpénz vagy természetbeni hozzájárulások formájában). Ez ahhoz vezethet, hogy a származási országok a nagyobb reintegrációs csomagot kínáló tagállamokból visszatérőket fogják előnyben részesíteni, vagy akár az irreguláris migránsok körében is kialakulhat a legkedvezőbb önkéntes visszatérési lehetőségeket biztosító uniós tagállam kiválasztásának tendenciája. A visszatérési arányok javításához tehát elengedhetetlen, hogy **a reintegrációs csomagok és általában véve a visszatérés ösztönzésére vonatkozó gyakorlatok valamennyi tagállamban egységesek legyenek**. A Bizottság az Európai Migrációs Hálózat visszatéréssel foglalkozó szakértői csoportján keresztül fogja támogatni a tagállamok ez irányú törekvéseit.

Az irreguláris migránsok nagyobb valószínűséggel fogják elfogadni az önkéntes visszatérési csomagot, ha tudatában vannak, hogy annak egyetlen alternatívája a **kitoloncolás, mivel a szabálytalan tartózkodás lehetősége megszűnik**.

A támogatott önkéntes visszatérési és reintegrációs programok, csakúgy, mint az azokat kísérő reintegrációs intézkedések közös standardokat tesznek szükségessé. Valamennyi tagállamnak alkalmaznia kell a Tanács által 2016. június 9-én jóváhagyott, **a támogatott önkéntes visszatérési és reintegrációs programok igénybevételéről szóló iránymutatásokat**, amelyek a tagállamok közötti együttműködés és koordináció fokozását szolgálják.

A visszatéréssel kapcsolatos projektek és programok kidolgozására és irányítására vonatkozó tagállami szintű kapacitásokat és szakértelmet meg kell erősíteni. Ezért a Bizottság **szorgalmazni fogja a tagállamok közötti együttműködés keretében megvalósuló fellépéseket, amelyek az Európai Unió egésze számára előnyösek.** E projektek a visszatéréssel kapcsolatos tevékenységekre fognak irányulni, beleértve a visszatérés előtti segítségnyújtás minden típusával, a kapacitásépítéssel és a reintegrációval kapcsolatos visszatérési intézkedéseket is, a visszatérések hatékonyságának fokozása érdekében. A projektek kapcsolódni fognak az integrált visszatérés-kezelési megközelítés keretében már meglévő kezdeményezésekhez, és megvalósításukra az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás platformján keresztül kerül majd sor.

Következő lépések

- A tagállamoknak a Bizottság támogatásával egységes megközelítést kell érvényesíteniük a reintegrációs segítségnyújtásra és a visszatérés ösztönzésének általános gyakorlataira vonatkozóan.
- A tagállamoknak tevékenyen részt kell venniük a visszatérés előtti segítségnyújtás valamennyi típusával kapcsolatos közös programokban.

1.5. Együttműködés

A visszatérés területén folytatott együttműködés javítása

A tagállamoknak meg kell erősíteniük és javítaniuk kell a visszatérésre vonatkozó kapacitásaikat a **visszatérés-kezelés integráltabb és összehangoltabb megközelítésének biztosítása** érdekében, amint az az ajánlásban is szerepel. Ez a várakozások szerint javítja majd az információmegosztást, multidiszciplináris megközelítésbe helyezi a kérdést és észszerűsíti a visszatéréssel kapcsolatos valamennyi intézkedést. A tagállamok a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretében kidolgozott nemzeti programjaikat is felhasználhatják a kapacitásbővítés támogatására az illetékes bűnüldözési és bevándorlási hatóságok közötti jobb tervezés, koordináció és nyomon követés, valamint az igazságügyi hatóságokkal, az őrizetet biztosító hatóságokkal, a gyámsági rendszerekkel, az orvosi és szociális szolgálatokkal való koordinált fellépések érdekében, ezáltal biztosítva a gyors és megfelelő válaszügyintézkedéseket, ha multidiszciplináris beavatkozásra van szükség.

A Bizottság saját részéről európai uniós szinten gondoskodik a nemzeti partnerekkel megvalósuló koordináció és nyomon követés javításáról az integrált visszatérés-kezelési megközelítés keretében, és ehhez az Európai Migrációs Hálózat visszatéréssel foglalkozó szakértői csoportjának megbeszélései, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség közvetlen kapcsolattartó pontjainak találkozóit szolgálnak majd platformként.

A visszatérésre vonatkozó 2015. évi cselekvési terv a Bizottság feladatákként azonosította a **tartózkodási engedélyek visszavonásával foglalkozó tagállami kapcsolattartó pontok hálózatának** kialakítását, amire egyelőre nem került sor. A tagállamok már most is bevitelük a SIS-be a visszavont, lejárt vagy érvénytelen tartózkodási engedélyeket, így lehetővé téve a terepen dolgozó tisztviselőknek, hogy ellenőrizzék a tartózkodási engedélyek birtokosainak jogállását.

Következő lépések

- A Bizottságnak és a tagállamoknak tovább kell javítaniuk a koordinációt az integrált visszatérés-kezelési megközelítés keretében.
- A Bizottság 2017 során létrehozza a tartózkodási engedélyek visszavonásával foglalkozó tagállami kapcsolattartó pontok hálózatát.

Integrált visszatérés-kezelési alkalmazás

Az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás a **tagállami szakértők korlátozott információcsere-rendszere**, amely már jelenleg is megkönnyíti a visszatéréssel és visszafogadással kapcsolatos tagállami tevékenységek tervezését, szervezését és végrehajtását a visszatérési arány további növelésének céljából. Egyúttal információkkal szolgál az egyes harmadik országokra vonatkozó bevált gyakorlatokról és iránymutatásokról, a vonatkozó jogszabályokról, a visszatérési programokról, a visszatérési műveletekkel kapcsolatos adatokról és a statisztikákról.

A rendszer már valamennyi tagállamban, valamint Norvégiában és Svájcban is működik. Az általa nyújtott információk szintén lehetővé teszik, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség proaktívabb szerepet játsszon a közös visszatérési műveletek tervezésében és jobban tudja tervezni a visszatérési műveleteket.

Már tervbe van véve az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás további fejlesztése, ami a **visszatérési műveletekre és a visszafogadásra vonatkozó adatgyűjtés javítását** célozza. A Bizottság az integrált visszatérés-kezelési alkalmazáson belül célzott informatikai eszközöket fejleszt, hogy a tagállamok és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség egyetlen csatornán keresztül férhessenek hozzá az információkhoz. Ez észszerűbbé teszi az adatgyűjtést az EASO és az Eurostat számára, és ezáltal mérsékli az ismételt információkérések jelentette adminisztratív terhet. Az adatgyűjtés havi rendszerességgel fog megvalósulni. A Bizottság és a tagállamok korlátozott alapon férhetnek majd hozzá ezekhez az adatokhoz. Az eljárás a felülvizsgált Schengeni Információs Rendszer hatálybalépését követően tovább fog egyszerűsödni. Az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás segítségével valós idejű információk lesznek elérhetők a kiutasítási határozatok kiadásáról és az ilyen határozatoknak való megfelelésről.

Ezen túlmenően a visszatérési ügyek nemzeti szintű kezelésére egy önálló informatikai rendszert is ki kell fejleszteni azon tagállamok számára, amelyek még nem rendelkeznek ilyennel. Ez lehetővé teszi a visszatérések hatékonyabb, egységes kezelését és áttekintését, a nemzeti döntéshozatali folyamatokkal összhangban.

A harmadik országokkal való együttműködés előmozdítása érdekében szükség van a visszatérők személyes adataira, így például a személyazonossági adatokra és az igazoló dokumentumokra. Ezeket az adatokat biztonságos módon kell eljuttatni a harmadik országok kormányzataihoz az adott visszatérő személy állampolgárságának ellenőrzése és a szükséges úti okmányok megszerzése céljából. Ennek hatékony végrehajtása érdekében az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás platformján létre kell hozni a **visszatérési ügyek kezelésére szolgáló egységes informatikai interfészt**, anélkül, hogy a harmadik országok hozzáférést

kapnának az alkalmazáshoz vagy a tagállamok hozzáférnének a harmadik országok nemzeti rendszereihez.

E fejlesztésekhez a Bizottság az Európai Migrációs Hálózat 2017–2018. évi többéves munkaprogramja keretében nyújt támogatást.

Következő lépések

- A tagállamoknak havonta be kell vinniük a visszatérésre vonatkozó szükséges adatokat az integrált visszatérés-kezelési alkalmazásba.
- A Bizottság létrehozza a visszatérési ügyek nemzeti szintű kezelésére szolgáló különálló informatikai rendszert, valamint az integrált visszatérés-kezelési alkalmazáson belül az ehhez kapcsolódó közös interfészt.
- A Bizottság az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás platformján létrehozza a visszatérési ügyek kezelésére szolgáló egységes informatikai interfészt.
- A Bizottság az integrált visszatérés-kezelési alkalmazás informatikai architektúrája keretében támogatja a visszatérés koordinációjára vonatkozó tagállami kapacitások további bővítését.

Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség tevékenysége szervesen beépül az Európai Unió visszatérési rendszerének hatékonyságát fokozó operatív keret kialakítására irányuló uniós erőfeszítésekbe. Az új Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségről szóló rendelet az ügynökség kiemelt munkaterületeként határozta meg az irreguláris migránsok visszatérését, lehetővé téve, hogy az ügynökség lényegesen fokozza a tagállamok számára nyújtott támogatást, és új intézkedéseket dolgozzon ki a visszatérés terén. A Bizottság az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség működőképessé tételéről szóló jelentéseiben fogja nyomon követni, hogy az ügynökség hogy halad új mandátumának teljesítésével, illetve a megújított cselekvési tervben azonosított intézkedések végrehajtásával.

Az ügynökség kiterjesztett mandátuma lehetővé teszi a visszatéréssel kapcsolatos teljes körű támogatásnyújtást. Ez az önkéntes távozást és a kitoloncolást egyaránt magában foglalja, és az ügynökség felhatalmazást kap a visszatérési műveletek szervezésére (egy vagy több tagállamból), valamint a harmadik országokkal való együttműködésre, hogy javítsa ezen országoknak a visszatérési műveletek során a tagállamokkal való együttműködésre vonatkozó kapacitásait. Az ügynökségnek maradéktalanul ki kell használnia mandátumát azáltal, hogy már ebben az évben új lehetőségeket dolgoz ki a tagállamok támogatására.

Az ügynökségnek az európai szintű visszatérési intézkedésekben betöltött szerepe a visszatérés előtti tevékenységekkel kezdődik, amelyeket továbbra is bővíteni kell, mindenekelőtt ami az irreguláris migránsok azonosítását és a visszatérésükhöz szükséges úti okmányok harmadik országok általi kiállítását illeti. Folytatni kell a kulcsfontosságú harmadik országokból érkező azonosítási missziók szervezését, amelyek keretében a részt vevő hatóságok a missziók alatt vagy közvetlenül a missziók után úti okmányokat adnak ki. Az ügynökségnek emellett további olyan eszközöket kell meghatároznia és kifejlesztenie, amelyek lehetővé teszik az irreguláris migránsok gyors azonosítását és a harmadik országok által végzett okmánypótlást.

Jelenleg korlátozott információk állnak rendelkezésre a tagállamok által a visszatérés területén tapasztalt fő operatív kockázatokról és kihívásokról, valamint arról, hogy ezek kezelése terén az ügynökség hogyan tudna támogatást nyújtani a nemzeti hatóságoknak. A tagállami kapacitások és szükségletek feltérképezésének véglegesítését követően az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségnek konkrét, testreszabott intervenciós terveket kell kidolgoznia. Ebből az igényfelmérésből egyértelműen ki fog derülni, hogy az egyes tagállamoknak milyen szakértelemre van szükségük, és az ügynökség miként nyújthat segítséget és hogyan indíthat kísérleti projekteket.

Ugyancsak nagyobb mértékben kell kihasználni a gyűjtő visszatérési műveleteket, amelyek révén a harmadik országbeli hatóságok megvalósítják saját állampolgáraik Európai Unióból való visszatérését, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségről szóló rendelet rendelkezéseinek megfelelően. Ezek a műveletek képesek költséghatékony módon tovább javítani Európa visszatérésre vonatkozó kapacitásait, ezért az ügynökségnek több erőforrást kell fordítania a harmadik országok ilyen műveletekben való részvételi kapacitásának javítására, egyebek mellett célzott képzéseken keresztül. A koordinált közös visszatérési műveletek gyakorlati megvalósításának összhangban kell állnia a Frontex által koordinált, légi úton történő közös visszatérési műveletekre vonatkozó, 2016. május 12-i iránymutatással.

Végül, de nem utolsósorban az ügynökségnek sürgősen be kell vezetnie a visszatéréseket kereskedelmi járatok igénybevételével végrehajtó tagállamok támogatási mechanizmusát, hogy biztosított legyen a tagállamok által ilyen módon szervezett önkéntes visszatérések és kitoloncolások finanszírozása. Az ügynökségnek emellett a légitársaságokkal keretmegállapodást kell kialakítania, amelyet a nemzeti visszatérési hatóságok szükség esetén felhasználhatnak, és amely meghatározná a kereskedelmi járatok igénybevételének általános feltételeit (pl. hány visszatérő személy és hány hatósági kísérő tartózkodhat a fedélzeten), valamint biztosítaná, hogy a kulcsfontosságú kiutasítási határozatok esetében mielőbb rendelkezésre álljon a megfelelő mennyiségű ülőhely a járatokon.

Az e tevékenységekkel járó többletmunkateher kezelése és az új mandátummal kapcsolatos elvárásoknak való maradéktalan megfelelés érdekében az ügynökségnek azonnali intézkedésekkel kell biztosítania a meglévő álláshelyek betöltését és a visszatérési tevékenységekre elkülönített költségvetés teljes mértékű felhasználását.

Következő lépések

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség 2017 folyamán:

- júniusig bővíti a visszatérés-támogatási egység személyi állományát,
- júniusig életbe lépteti a kereskedelmi légi járatokra vonatkozó mechanizmust,
- júniusig személyazonosítási missziók szervezése révén fokozza a visszatérés előtti segítségnyújtást,
- júniusig véglegesíti a tagállami kapacitások és a visszatéréssel kapcsolatos szükségletek feltérképezését,
- októberig kiterjeszti a gyűjtő visszatérési műveletekben részt vevő harmadik országbeli hatóságoknak nyújtott képzést,
- az év végéig maradéktalanul felhasználja az elkülönített pénzforrásokat.

I.6. A visszatéréshez és a visszafogadáshoz nyújtott európai uniós finanszírozás

A Bizottság jelentős pénzügyi támogatással mozdítja elő a visszatérési irányelvnek megfelelő, hatékony visszatérések tagállami végrehajtását, valamint a visszatérés és a visszafogadás területén folytatott gyakorlati együttműködést és a bevált gyakorlatok megosztását. E tekintetben a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap a tagállamok támogatásának fő uniós finanszírozási eszköze.

A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretében kidolgozott nemzeti programokon keresztül a 2014–2020 közötti időszakra megközelítőleg 806 millió EUR-t különítettek el a visszatéréssel és reintegrációval kapcsolatos tagállami tevékenységekre. Ez magában foglalja a tagállamok nemzeti visszatérési erőfeszítéseihöz és a konkrét közös európai visszatérési és integrációs kezdeményezésekhez nyújtott támogatást, különös tekintettel az Európai Reintegrációs Hálózatra (ERIN), a harmadik országokkal szembeni integrált európai visszatérési megközelítésre (EURINT) és az Európai Visszatérési Összekötő Tisztviselők Hálózatára (EURLO).

Ezen túlmenően 2014 óta összesen 6,2 millió EUR összegű szükséghelyzeti támogatást nyújtottak a visszatéréssel kapcsolatos sürgős igények kielégítésére, például a támogatott önkéntes visszatérésre. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap égisze alatt megvalósuló uniós intézkedések keretében a visszatéréssel és visszafogadással kapcsolatos egyéb fellépések is támogatásban részesültek, köztük a Visszafogadási Kapacitásépítési Eszköz, amelyhez a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap 2015–2016-ban 12 millió EUR hozzájárulást biztosított.

Következő lépések

2017 folyamán a Bizottság:

- további 200 millió EUR-t bocsát a tagállamok rendelkezésére a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretében kidolgozott nemzeti programokon keresztül a visszatéréssel kapcsolatos tevékenységekre. Ez tovább javítja majd a visszatérés előtti segítségnyújtásra, a kapacitásépítésre, a reintegrációra stb. vonatkozó tagállami operatív kapacitásokat a visszatérés előmozdítása érdekében,
- a Visszafogadási Kapacitásépítési Eszközön keresztül további költségvetési forrásokat tesz elérhetővé az EU és a partnerországok közötti, visszafogadás területén folytatott együttműködés megerősítése céljából.

II. A visszafogadással kapcsolatos kihívások leküzdése

A visszatérésre vonatkozó 2015. évi cselekvési tervben bejelentetteknek megfelelően az Európai Unió jelentősen fokozta a fő származási országokkal folytatott együttműködést mind Afrika, mind Ázsia tekintetében. Míg egyes származási országok a nemzetközi jogban előírt kötelezettségüknek – és az AKCS-államok emellett a Cotonoui Megállapodás 13. cikkének is – eleget téve együttműködnek állampolgáraik visszafogadása terén, addig számos más ország nem folytat kielégítő együttműködést. A tagállamok konkrétan arról számolnak be, hogy nehézségeket tapasztalnak az ideiglenes úti okmányok harmadik országoktól való beszerzése vagy az európai úti okmány alternatív használata terén, még az olyan esetekben is, amikor egyértelműen sikerült meghatározni az érintett személyazonosságát és állampolgárságát.

A visszafogadási vegyes bizottság rendszeres ülései és a célzott projektek keretében végzett, **a meglévő 17 visszafogadási megállapodás végrehajtására** irányuló intenzív munka hozzájárult a visszafogadás egyes akadályainak felszámolásához, ugyanakkor a gyakorlatokat és az illetékes hatóságok közötti párbeszédet is javította. Mindazonáltal ezen országok némelyike a gyakorlatban továbbra sem érvényesíti maradéktalanul a vonatkozó megállapodás rendelkezéseit.

A Bizottság előrelépést tett az **új visszafogadási megállapodásokról szóló tárgyalások** terén. Belarusszal már majdnem lezárultak a tárgyalások, míg Nigériával, Tunéziával és Jordániával a vízumkönnyítési tárgyalásokkal párhuzamosan új tárgyalások indultak. Másrészt viszont a Marokkóval 2003-ban indított tárgyalások zátonyra futottak, Algériával pedig – a tárgyalási meghatalmazás 2002-es elfogadása ellenére – még mindig nem nyitották meg a tárgyalásokat.

Azon országok tekintetében, amelyekkel nem volt lehetőség formális visszafogadási megállapodás megkötésére, a Bizottság a **gyakorlati együttműködés javítására** összpontosított olyan operatív eszközökön keresztül, mint amilyenek például az eljárási standardok.

Egy **magas szintű párbeszédsorozat** nyomán a visszafogadási kötelezettségekkel kapcsolatos együttműködés mostanra az Európai Unió harmadik országokkal folytatott megújított politikai párbeszédének szerves részévé vált. A cselekvési terv azt is meghatározta, hogy az európai uniós támogatást és szakpolitikákat fel kell használni a partnerországok együttműködési hajlandóságának ösztönzésére, ezáltal **erősítve az Európai Unió befolyását a visszafogadás terén**. Ez beépült a partnerségi keretre vonatkozó, 2016 júniusában előterjesztett megközelítésbe²⁰, amely a származási és tranzitországokkal való közös migrációkezelés megvalósítását célozza, a kezdeti szakaszban Etiópiára, Szenegálra, Malira, Nigériára és Nigerre összpontosítva.

A **partnerségi keret** végrehajtását és eredményeit részletesen bemutatja a témával foglalkozó három jelentés, amelyeket 2016 októberében és decemberében, illetve 2017. március 1-jén tettek közzé²¹. A harmadik országokkal a partnerségi keret jegyében folytatott együttműködés

²⁰ Közlemény az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új partnerségi keret létrehozásáról, COM(2016) 385 final, 2016. június 7.

²¹ COM(2016) 700 final, 2016. október 18. és COM(2016) 960 final, 2016. december 14.

az összes rendelkezésre álló szakpolitikát és eszközt kihasználva²² előmozdítja majd a jobb együttműködést az adott országok állampolgárainak azonosítása, okmánypótlása és visszafogadása céljából. Összességében testreszabott megközelítést alkalmazva kell azonosítani az egyes partnerországokkal kapcsolatban felmerülő érdekeket, ösztönzőket és befolyásolási eszközöket, hogy teljesüljenek a célok és a kötelezettségvállalások, valamint az EU és az érdekelt tagállamok célzott – például a visszatérők hatékony reintegrációjára irányuló – támogatási intézkedéseket kínáljanak az adott partnerországnak a jobb migrációkezelés, valamint ebben az összefüggésben a visszatérés és a visszafogadás területén folytatott együttműködés további javítása érdekében. Az EU-nak és a tagállamoknak összehangoltan és hatékonyan latba kell vetniük kollektív befolyásukat e cél elérése érdekében.

Következő lépések

A Bizottság:

- nyomon követi és kezeli a visszafogadási megállapodások végrehajtása során felmerülő kérdéseket,
- törekszik a visszafogadási megállapodásokra irányuló tárgyalások mielőbbi lezárására Nigériával, Tunéziával és Jordániával, ugyanakkor a tárgyalások megindítására Marokkóval és Algériával,
- a tagállamokkal együttműködve fokozza a gyakorlati együttműködés javítását célzó erőfeszítéseket azért, hogy megállapodik a harmadik országokkal a visszafogadási eljárásokról, a kommunikációs csatornákról és a munkafolyamatokról, miközben gondoskodik az Európai Unió Alapjogi Chartájának betartásáról.

Az Európai Unió és tagállamai a partnerségi keret összefüggésében összehangolt és hatékony módon latba vetik kollektív befolyásukat, hogy a harmadik országokkal testreszabott megközelítéseket fogadjanak el a migráció együttes kezelése és a visszatérés, illetve a visszafogadás terén folytatott együttműködés további javítása érdekében.

III. Következtetés

A visszatérési irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról szóló ajánlással együtt ez a megújított cselekvési terv számos célzott intézkedést irányoz elő, amelyek lehetővé teszik a tagállamok és az Európai Unió számára **a visszatérési arány jelentős növelését**. Ez egyúttal világos üzenetet közvetít az Európai Unió területén való tartózkodásra nem jogosult migránsok felé arról, hogy nem érdemes vállalkozniuk a veszélyes útra az Európába való szabálytalan belépés reményében. Ez a migránscsempészek üzleti modelljének felszámolását is elő fogja segíteni.

A tagállamokban az illetékes nemzeti hatóságoknak a visszatérések végrehajtásakor hatékonyabban és közvetlenebbül kell alkalmazniuk a visszatérési irányelvben rögzített normákat és eljárásokat, maradéktalanul tiszteletben tartva az alapvető jogokat és a méltóságteljes visszatérés biztosítékait, az ajánlással összhangban.

²² A szükségletalapú humanitárius segítségnyújtás – a humanitárius elveknek megfelelően – nem köthető feltételekhez.

A Bizottság a maga részéről – az érintett európai uniós ügynökségek támogatásával – végrehajtja a jelenlegi **megújított cselekvési tervben azonosított operatív támogató intézkedéseket**, hogy még inkább megerősítse és elősegítse az Európai Unió visszatérési rendszerének tagállami végrehajtását.

Emellett a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat együttesen fokozza a visszafogadási megállapodások megkötésére és a harmadik országokkal a visszafogadás terén folytatott együttműködés javítására irányuló erőfeszítéseket, összehangolt és hatékony módon latba vetve kollektív befolyásukat a migrációs partnerségi keret égisze alatt.

A Bizottság értékelni fogja az előrelépéseket, és 2017 decemberéig beszámol az ajánlás és a megújított cselekvési terv végrehajtásáról.