

**HU**

**HU**

**HU**



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.2.23.  
COM(2011) 76 végleges

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

**Az uniós visszafogadási megállapodások értékelése**

SEC(2011) 209 végleges  
SEC(2011) 210 végleges  
SEC(2011) 211 végleges  
SEC(2011) 212 végleges

# A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

## Az uniós visszafogadási megállapodások értékelése

### 1. BEVEZETÉS

A Stockholmi Programban a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy „2010 folyamán” készítsen egy értékelést az uniós visszafogadási megállapodásokról és a folyamatban lévő tárgyalásokról, valamint tegyen javaslatot e megállapodások végrehajtásának ellenőrzésére.<sup>1</sup> Továbbá, „a Tanácsnak ennek alapján készítenie kellene egy megújult, koherens visszafogadási stratégiát, figyelembe véve az érintett országokhoz fűződő általános kapcsolatokat, így a saját állampolgáraik visszafogadásában nem közreműködő harmadik országokkal kapcsolatos közös álláspontot.”

Ez a közlemény<sup>2</sup> 1) a már hatályos uniós visszafogadási egyezmények végrehajtásának értékelésére 2) a folyamatban levő visszafogadási tárgyalások és a „nyílt” tárgyalási irányelvek áttekintésére 3) valamint a jövőbeni uniós visszafogadási politika számára ajánlások megfogalmazására irányul, ideértve a nyomonkövetési mechanizmusokkal kapcsolatos ajánlásokat.

Az uniós visszafogadási megállapodások kölcsönösen kötelezik a szerződő feleket, hogy fogadják vissza állampolgáraikat, valamint bizonyos feltételek fennállta esetén harmadik államok állampolgárait és a hontalanokat. Részletesen tartalmazzák továbbá e folyamat működési és technikai részleteit.

Politikai szempontból az uniós visszafogadási megállapodások szükséges eszköznek minősülnek az uniós tagállamokba irányuló bevándorlás hatékony kezeléséhez. Mivel megkönnyítik az illegális migránsok gyors visszatérését, elvileg az illegális migráció kezelése egyik fő elemének minősülnek. Az egyezmények nem határozzák meg valamely személy uniós belüli, vagy a partnerországban való törvényes tartózkodásának feltételeit – ezt a nemzeti hatóságoknak kell értékelniük a nemzeti, illetve szükség szerint az uniós jogszabályok alapján.

1999 óta, amikor ez a terület az Európai Közösség hatáskörébe került, a Tanács 18 ország esetében adott ki tárgyalási iránymutatásokat a Bizottság számára. Ezek jelenlegi állása megtalálható az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló bizottsági közleményt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban: Az uniós visszafogadási megállapodások: A 2011. februári helyzet rövid áttekintése. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a visszafogadási megállapodások megkötésének kifejezett jogi alapja van (az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdése). Továbbá a nemzetközi (szokás)jog elve, hogy minden országnak vissza kell fogadnia saját állampolgárait.

---

<sup>1</sup> HL C 115., 2010.5.4., 31. o.

<sup>2</sup> A Bizottság 2004-ben közzétette az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett közleményét a közös visszafogadási politika sikeres kialakításának prioritásairól SEC(2004)946 végleges, 2004.7.19.

## 2. A HATÁLYOS UNIÓS VISSZAFOGADÁSI MEGÁLLAPODÁSOK ÉRTÉKELÉSE

A Tanács által eddig kiadott 18 tárgyalási irányelv alapján 12 uniós visszafogadási megállapodás lépett hatályba<sup>3</sup>. Három uniós visszafogadási megállapodás esetében átmeneti időszak érvényesül a harmadik országok állampolgárainak visszafogadásával kapcsolatban (lásd a 2.4 és 3.2 szakaszokat).

Mivel az uniós visszafogadási megállapodások végrehajtásáért a tagállamok felelősek, a Bizottság felkérte őket, hogy biztosítsanak részletes adatokat és visszajelzést a megállapodások alkalmazásával kapcsolatban<sup>4</sup>. Ezeket az információkat kiegészítették az EUROSTAT-tól származó adatok<sup>5</sup>.

### 2.1. Adatminőség

A Bizottság 21 tagállamtól kapott válaszokat (Franciaország, Svédország, Belgium, Észtország, Portugália, Lengyelország, Málta, Lettország, Románia, Finnország, Bulgária, Görögország, Cseh Köztársaság, Szlovénia, Szlovákia, Spanyolország, Magyarország, Egyesült Királyság, Hollandia, Írország és Németország). Az a körülmény, hogy 5 tagállamtól nem érkezett válasz (Dániát nem köti egyetlen visszafogadási megállapodás sem), melyek közül néhányat nagyon súlyosan érint az illegális migráció, jelentősen korlátozza a levonható következtetéseket.

Miközben egyes tagállamok részletes adatokat szolgáltatnak a visszafogadás különböző területeivel kapcsolatban, addig mások csak becsülni tudták a visszafogadási kérelmek harmadik országonkénti éves számát. Általánosságban az adatok nincsenek összehangolva, és a különböző tagállamok mást-mást szerepeltetnek azonos rovatokban<sup>6</sup>. Kevés tagállam rendelkezik átfogó adatokkal 2008 előttről.

Ebben a helyzetben csak az EUROSTAT visszatérési adatai terjednek ki valamennyi uniós tagállamra, azonban ezekkel kapcsolatban is vannak hiányosságok. Megmutatják például, hogy egy meghatározott harmadik ország hány állampolgárát toloncolták ki valamely meghatározott tagállamból, de azt nem, hogy az érintettet a származási országba, tranzitországba vagy egy másik tagállamba toloncolták-e. Az adatok nem tesznek különbséget az önkéntes visszatérés és a kitoloncolás között. Az uniós visszafogadási megállapodásokat nagyon ritkán alkalmazzák az önkéntes visszatérések esetében. Ezért a Bizottságnak a tagállamoktól gyűjtött összesített adatai<sup>7</sup> még csak nem is hasonlítanak az EUROSTAT

---

<sup>3</sup> Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló bizottsági közleményt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum: Az uniós visszafogadási megállapodások – A 2011. februári helyzet rövid áttekintése.

<sup>4</sup> Információkat a közös visszafogadási bizottságokon keresztül is gyűjtöttek. A Bizottság harmadik országoktól is kért adatokat, de csak nagyon kevés válasz érkezett (csak BH, FYROM, HK, ALB SER, MO esetében), ezért az információkat csak esetileg használták fel az értékelés során.

<sup>5</sup> Lásd az EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK címzett, az UNIÓS VISSZAFOGADÁSI MEGÁLLAPODÁSOK ÉRTÉKELÉSÉRŐL SZÓLÓ BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNYT kísérő BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUMOT az Eurostat-adatokról.

<sup>6</sup> Például egy tagállam a tényleges kitoloncolások rovatban több kérelemkategóriát szerepeltet, ami bizonyos esetekben oda vezet, hogy a kitoloncolások száma jelentősen meghaladja a visszafogadási kérelmek számát.

<sup>7</sup> Lásd az EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK címzett, az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló KÖZLEMÉNYT kísérő BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUMOT a Bizottság által a kiválasztott kategóriák esetében a tagállamoktól kérdőívek alapján gyűjtött összesített adatokról.

adataira a harmadik országok esetében. Például a 2009-es EUROSTAT jelentések több mint 4 300 a tagállamokból visszatért orosz állampolgárról számolnak be, míg a tagállamok által e kérdéstről szolgáltatott adatok szerint csak alig több, mint 500 tényleges visszatérés történt az Európai Unió és Oroszország közötti visszafogadási megállapodás keretében.

**1. ajánlás:** *A Bizottság vizsgálni fogja a visszatérésekkel kapcsolatos, jelenleg rendelkezésre álló EUROSTAT adatgyűjtés kiterjesztésének lehetőségeit, hogy ezek a statisztikák az uniós visszafogadási megállapodások végrehajtása értékelésének alapjául szolgálhassanak. Eközben a FRONTEX-nek átfogó statisztikai adatgyűjtést kell végezni a visszatérésekkel kapcsolatban (ami nem terjedhet ki a személyes adatokra) annak érdekében, hogy megbízhatóbb adatokat kapjunk az uniós visszafogadási egyezmények keretében ténylegesen megtörténő visszafogadások számáról.*

## 2.2. A visszafogadási egyezmények alkalmazása

A legtöbb tagállam minden visszatérés esetében alkalmazza a visszafogadási egyezményeket, de mások még mindig olyan kétoldalú megállapodásokat használnak, amelyek még az uniós visszafogadási egyezmények hatálybalépése előtt jöttek létre. Egy tagállam arról nyilatkozott, hogy egyetlen visszafogadási kérelmet se indított az uniós visszafogadási egyezmények alapján. Az uniós visszafogadási egyezmények nem alkalmazásának indokául azt hozták fel, hogy hiányzik a kétoldalú végrehajtási jegyzőkönyv és/vagy az egyezményeket csak abban az esetben alkalmazzák, ha azok megkönnyítik a visszatérést.

Noha egyes uniós visszafogadási egyezmények esetében az átmeneti időszak a harmadik államok állampolgárai esetében, valamint a nemzeti igazgatási eljárások módosításának szükségessége magyarázatul szolgálhat a kétoldalú megállapodások alkalmazásának folytatására bizonyos esetekben, a végrehajtási jegyzőkönyvek<sup>8</sup> hiánya nem tekinthető megfelelő mérséklésnek. A Bizottság (a tagállam erős támogatása mellett) mindig is azon az állásponton volt, hogy az uniós visszafogadási megállapodások önálló, közvetlenül alkalmazható eszközök, amelyek nem feltétlenül igénylik kétoldalú végrehajtási jegyzőkönyvek megkötését a harmadik országokkal. Hosszabb távon a jegyzőkönyvek pusztán könnyítést jelentenek még akkor is, ha bizonyos esetekben kötelezőek, mint például az Oroszországgal kötött uniós visszafogadási megállapodás esetében.

Az uniós visszafogadási megállapodások nem egységes alkalmazása nagymértékben aláássa az uniós visszafogadási politikájának hitelességét a harmadik országok irányában, amelyektől elvárjuk, hogy helyesen alkalmazzák az uniós visszafogadási egyezményeket. Ennél is fontosabb, hogy az uniós visszafogadási egyezményekben szereplő emberi jogok és nemzetközi védelmi garanciák hatástalannak bizonyulhatnak, amennyiben a tagállamok nem az uniós visszafogadási egyezmények alapján toloncolják vissza az illegális migránsokat.

---

<sup>8</sup> Lásd az EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK címzett, uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNYT kísérő BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUMOT a hatályos uniós visszafogadási megállapodások keretében a tagállamok által aláírt/ megkötött végrehajtási jegyzőkönyvekről.

**2. ajánlás:** *A tagállamoknak minden visszatérés esetében alkalmazniuk kell az uniós visszafogadási megállapodásokat. A Bizottság szorosan nyomon fogja követni az uniós visszafogadási megállapodások tagállamok általi helyes végrehajtását, és szükséges esetén megfontolja, hogy jogi lépéseket tegyen helytelen végrehajtás, illetve a végrehajtás hiánya esetében.*

### **2.3. Saját állampolgárok visszafogadása**

Még a hiányos adatok alapján is levonhatóak bizonyos következtetések az uniós visszafogadási egyezmények alapján lebonyolított visszafogadások nagyságrendjéről. Az uniós visszafogadási egyezmények egyértelműen fontos eszköznek számítanak az illegális migráció kezelésében a saját állampolgárok esetében. A tagállamok által szolgáltatott adatok alapján<sup>9</sup> jelentős számban fordultak elő visszafogadási kérelmek gyakorlatilag minden érintett harmadik ország vonatkozásában. E kérelmek elfogadási aránya 50 %-tól 80–90 %-ig, illetve e fölöttig terjedt (Ukrajna, Moldovai Köztársaság, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság), ami jelentős szerepet játszott az ezen országokból érkező illegális bevándorlás megelőzésében. Ez az elemzés megerősítette azokat az EUROSTAT adatokat, melyek szerint 2009-ben az Európai Unióban letartóztatott harmadik országbeli állampolgárok 20,1 %-a olyan országból származott, amellyel az Uniónak volt visszafogadási megállapodása. Ez szembetűnő különbség 2007-hez viszonyítva, amikor ezen országok aránya 26,9 % volt.

Sajnos az adatok nem tesznek lehetővé megbízható következtetéseket a tényleges visszatérésekkel kapcsolatban. Jelentős eltérés tapasztalható az adatokban a tényleges visszatérésekkel kapcsolatban; az arány rendkívül magas bizonyos országok esetében, míg másoknál kifejezetten alacsony. Ugyanakkor a tényleges visszatérések esetében az EUROSTAT adatai azt mutatják, hogy 2009-ben az uniós visszafogadási egyezményt kötött országok állampolgárai az EU-ból ténylegesen visszatérített harmadik országbeli állampolgárok 40 %-át képezték, noha a kiutasítási határozatoknak csak mintegy 20 %-ában voltak érintve.

**3. ajánlás:** *A Bizottságnak folytatnia kell a párbeszédet (különösen a Közös Visszafogadási Bizottságokkal) a jóváhagyott visszafogadási kérelmek és a tényleges visszatérések arányának további javítása érdekében.*

### **2.4. Harmadik országok állampolgárainak visszafogadása**

A harmadik országok állampolgáira vonatkozó klauzula lehetővé teszi azon személyek visszafogadása iránti kérelmek benyújtását, akik egyik fél állampolgárságával sem rendelkeznek (ideértve a hontalanokat is), és akik a felek valamelyikének területén haladtak át. Ez az előírás minden uniós visszafogadási megállapodásban szerepel, noha néhányban az alkalmazását elhalasztották (2 évvel Albánia és Ukrajna, és 3 évvel az Orosz Föderáció esetében).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Lásd AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK címzett, az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNYT kísérő BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUMOT a Bizottság által a kiválasztott kategóriák esetében a tagállamoktól kérdőívek alapján gyűjtött összesített adatokról.

<sup>10</sup> Az előírást Albánia esetében 2008. május 1-je, Ukrajna esetében 2010. január 1-je, míg Oroszország esetében 2010. június 1-je óta alkalmazzák.

Az Ukrajnával kötött uniós visszafogadási megállapodásba foglalt harmadik országok állampolgáira vonatkozó előírás egyértelműen bevált. 2009-ben a harmadik országok állampolgáira vonatkozó kérelmek száma Ukrajna vonatkozásában majdnem ugyanolyan jelentős volt, mint 2008-ban, és a saját állampolgárokra vonatkozó kérelmekhez képest az összes kérelem majdnem felét képezték. Ezek az adatok kizárólag azon tagállamoktól származnak, amelyek az átmeneti időszak alatt alkalmazták saját kétoldalú egyezményeiket, mivel ezt az uniós visszafogadási megállapodás kifejezetten lehetővé tette számukra (Szlovákia, Magyarország és Lengyelország). Ugyanakkor nincs arra vonatkozó jel, hogy 2010. január 1-je óta megváltozott volna a trend Ukrajna esetében.

Éles ellentétben azzal, hogy az Ukrajnába irányuló visszatérések esetében gyakran alkalmazták a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó előírást, a tagállamok az összes többi uniós visszafogadási megállapodás alapján csak 63 kérelmet nyújtottak be harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában. Az előírást a partnerországok is alkalmazták, ez alapján küldtek vissza 32 harmadik országbeli állampolgárt az EU-ba.

Az Unióval nem határos országokkal (vagyis Sri Lanka, Montenegró, Hong Kong és Makaó<sup>11</sup>) kötött uniós visszafogadási megállapodásokban szereplő harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó előírást csak 28 esetben alkalmazták. Egyes tagállamok úgy nyilatkoztak, hogy politikai okokból csak a származási országokba térítenek vissza.

**4. ajánlás:** *Alaposan értékelni kell a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó előírás tényleges szükségességét minden olyan ország tekintetében, amellyel az Unió visszafogadási megállapodásról szóló tárgyalásokba bocsátkozik (lásd még a 3.2. szakaszt).*

## 2.5. Átszállítás és gyorsított eljárások

A tagállamok csak nagyon ritkán alkalmazzák az átszállítást és a gyorsított eljárásokat. Leszámítva Szerbiát, amely esetében 2008-ban 249 kérelmet nyújtottak be a gyorsított eljárás alapján, ami 1-re csökkent a következő évben, valamint Montenegrót, ahol 88 kérelem volt, ami a következő évben 3-ra csökkent, az összes tagállam összesen 31 kérelmet nyújtott be gyorsított eljárásban az összes uniós visszafogadási eljárás alapján. Hasonlóképp a tagállamok valamennyi uniós visszafogadási megállapodás alapján összesen 37 átszállítási kérelmet nyújtottak be.

Több tagállam egyáltalán nem alkalmazta egyik klauzulát sem, noha azok mindig szerepeltek a Bizottságnak adott tárgyalási irányelvekben, és gyakran jelentenek komoly akadályt a tárgyalások során.

**5. ajánlás:** *Azokban az esetekben, amikor valószínűsíthető, hogy egyik eljárást sem fogják széleskörűen alkalmazni a gyakorlatban, megfontolandó, hogy érdemes-e mellőzni őket a jövőbeli tárgyalási irányelvekből, és ehelyett a kétoldalú végrehajtási jegyzőkönyvekben szerepeltetni őket.*

---

<sup>11</sup> Noha Hong Kong és Makaó szigorú értelemben véve nem országok, hanem a Kínai Népköztársaság Különleges Igazgatási Régiói, a jelen értékelés szempontjából országnak tekintendők.

### 3. A FOLYAMATBAN LEVŐ TÁRGYALÁSOK ÉS A „NYÍLT” TÁRGYALÁSI IRÁNYELVEK ÉRTÉKELÉSE

Ha áttekintjük, hogyan alakult a mostanáig kiadott 18 tárgyalási irányelv<sup>12</sup>(vagyis a Bizottság által kapott tárgyalási irányelvek és a tárgyalások első köre és/vagy a tárgyalások első köre és az megállapodás aláírása között eltelt időben), egyértelmű, hogy néhány országot leszámítva (konkrétan a nyugat-balkáni országokat, Moldovát és Grúziát) az uniós visszafogadási megállapodások tárgyalása mindenhol nagyon hosszú időt vesz igénybe. Erre példa Marokkó, ahol a Bizottság 2000-ben kapta meg a tárgyalási irányelveket, az első tárgyalási fordulóra 2003-ban került sor, és jelenleg a 15-ik tárgyalási fordulónál tartunk úgy, hogy kevés remény van a gyors lezárásra. Két esetben (Kína és Algéria) továbbá az Uniónak még a tárgyalások hivatalos megnyitásáig sem sikerült eljutnia.

Ezeknek a jelentős késedelmeknek, illetve a partnerek tárgyalóasztalhoz ültetése nehézségének a fő okai: 1) ösztönzők hiánya és 2) a tagállamok részéről a rugalmasság hiánya egyes (technikai) kérdésekben.

#### 3.1. Ösztönzők hiánya

Az eredeti uniós megközelítés az volt, hogy fel kell kérni a harmadik országokat visszafogadási megállapodások tárgyalására anélkül, hogy cserébe az Unió bármit is ajánlana nekik. Mivel azonban ezeknek a megállapodásoknak kevés előnye van az érintett harmadik országok szempontjából, ezek az országok általában kapni szeretnének valamit cserébe azért, hogy visszafogadási megállapodást kötnek az Unióval. Az Orosz Föderáció és Ukrajna esetében például csak akkor gyorsultak fel igazán a tárgyalások, mikor ezen országok kérésére az EU vállalta hogy párhuzamosan vízumkönnyítési megállapodásokról tárgyal velük. Az ösztönzők hiánya az oka továbbá annak is, hogy az EU mindeztidáig nem tudta megkezdni a tárgyalásokat Algériával<sup>13</sup> vagy Kínával: mindkét ország többször is „vízumintézkedéseket” kért, de az Unió különféle okokból nem reagált ezekre a felkérésekre. Marokkó és Törökország is kért vízumintézkedéseket.

Az uniós vízumkönnyítési megállapodások értékelése<sup>14</sup> egyértelműen rámutatott arra, hogy ezen megállapodások végrehajtása nem eredményezi az EU-ba irányuló illegális migráció növekedését ezekből az országokból. A tagállamok továbbra is teljesen szabadon dönthetnek arról, hogy kinek állítanak ki vízumot, és kinek nem. Ez a következtetés és a Vízumkódex által a vízum-kiállítási gyakorlat terén eszközölt általános fejlesztések erőteljesen sugallják, hogy a vízumkönnyítési megállapodások anélkül biztosíthatják a szükséges ösztönzést a visszafogadási megállapodásokhoz, hogy növelnék az illegális bevándorlást.

---

<sup>12</sup> Lásd az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló bizottsági közleményt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumot: Az uniós visszafogadási megállapodások – A 2011. februári helyzet rövid áttekintése.

<sup>13</sup> Algéria esetében meg kell jegyezni, hogy a társulási megállapodás 84. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a Felek normál esetben gondoskodnak saját menekültjeik utazásának és visszatérésének megkönnyítéséről, a Felek tárgyalásainak megfelelően valamely Fél kérésére, tekintettek az illegális bevándorlás elleni harcról szóló kétoldalú megállapodás, valamint a visszafogadási megállapodás megkötésére. Amennyiben a Felek egyike ezt szükségesnek ítéli, az utóbbi megállapodás kiterjed valamely Fél állampolgárainak visszafogadására közvetlenül a másik Fél területéről (...).

<sup>14</sup> Bizottsági személyzeti munkadokumentum SEC (2009) 1401 végleges, 2009.10.15., „az Európai Közösség harmadik országokkal kötött vízumkönnyítési megállapodásai végrehajtásának értékelése”.

A másik nagy lehetőségeket rejtő ösztönzési mód a megállapodás végrehajtásához nyújtott pénzügyi segítség. A saját állampolgárok, illetve a harmadik országok állampolgárainak visszafogadása jelentős költségekkel jár a visszafogadó országok számára. A saját állampolgárok esetében meg kellene teremteni e személyek társadalomba történő visszailleszkedésének jobb feltételeit, ami az EU-ba való illegális visszatérésüket is megelőzhetné. Az Uniónak késznek kell lennie arra, hogy segítse a partnerországokat az uniós előírásoknak megfelelő fogadó létesítmények létrehozásában olyan harmadik országbeli állampolgárok számára, akiknek várniuk kell a származási országukba történő további visszafogadásra. Az EU már több projektet is finanszírozott, melyek a visszailleszkedés politikák és egyes olyan harmadik országok visszafogadási kapacitásának támogatására irányultak, melyekkel fennáll uniós visszafogadási megállapodás.

A partnerországok nagyon gyakran kértek anyagi segítséget (konkrétan Marokkó és Törökország, de Ukrajna és egyes nyugat-balkáni országok is). Az anyagi segítség hatékony eszköz lehet, amennyiben a felajánlott összeg jelentős, és az érintett uniós földrajzi programokban (például az előcsatlakozási támogatási eszköz, illetve az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz keretében) már előirányzott vagy megígért támogatásokon felül nyújtják. A migráció és menekültügy területén folytatott együttműködésről szóló tematikus program az egyetlen olyan eszköz, ami elvileg biztosíthatná ezt a kiegészítő finanszírozást a harmadik országok számára. A tematikus program költségvetése azonban nagyon korlátozott (körülbelül évi 54 millió EUR), és az egész világon folytatott együttműködési tevékenységek fedezetéül szolgál, vagyis az egyes harmadik országok számára potenciálisan rendelkezésre álló összeg igen csekély. A tematikus program továbbá csak a fejlődő, illetve az európai szomszédsági régióhoz tartozó országokat célozza, így a tagjelölt országokra nem terjed ki. Emiatt az Unió eddigi pénzügyi ajánlatai csak olyan alapok elkülönítésére vonatkoztak, amelyek valójában már a földrajzi alapú pénzügyi programok keretében amúgy is elérhetőek voltak. Nem meglepetés, hogy ezeket az ajánlatokat a tárgyalópartnerek gyakran elégtelennek tekintik.

Az eddigiekben alig alkalmaztak ennél átfogóbb és jelentősebb eszközöket a migráció, illetve a partnerországgal való együttműködés egyéb területein (a migrációval kapcsolatos általános megközelítés „szerszámkészlete”). A mobilitási partnerségek még korai fázisban vannak, és csak korlátozott számú tagállam vesz részt bennük. Továbbá a tagállamok korlátozott érdeklődése miatt mostanáig csak kisebb volumenű ajánlatok történtek, amiket nehezen lehet megfelelő ösztönzőnek tekinteni a visszafogadás előmozdításához, noha ezek között szerepeltek a harmadik ország számára ajánlott legális migrációs lehetőségek is.

Alapvető változásra van szükség az uniós visszafogadási megállapodások tervezése terén, különös tekintettel az ösztönzőkre. Az EU-nak szilárdan be kellene ágyazni a visszafogadási kötelezettséget a harmadik országokkal kötött keretmegállapodásaiba a saját állampolgárok tekintetében „hivatalból”, a harmadik államok állampolgárai esetében pedig további ösztönzőkkel összekötve. Ez konkrétan jelenthetné a megfeleléség EKSZ-szel való közös értékelését követően az uniós keretmegállapodásokban (társulási vagy együttműködési) szereplő általános migrációs klauzula részletesebb és közvetlenül alkalmazható visszafogadási klauzulává alakítását. Ez lehetővé tenné az ilyen megállapodások a partnerországra gyakorolt vonzerejének jobb kiaknázását. A vonzerőt az uniós visszafogadási megállapodások és a partnerségi és együttműködési megállapodások, vagy egyéb társulási vagy együttműködési megállapodások párhuzamos tárgyalásával is ki lehetne használni.

A visszafogadási kötelezettség megsértésének szankciókhoz kellene vezetnie azon partnerországokkal szemben, melyek nem mutatnak kellő együttműködési készséget az

illegális migráció kezelése terén, az uniós és a harmadik ország közötti keretegyezményekben szereplő jogi kötelezettségek, konkrétan az együttműködés felfüggesztése feltételeinek megsértése nélkül.

**6. ajánlás:** *Az EU-nak a rendelkezésére álló négy fő ösztönzőt (különböző, a vízumhoz kapcsolódó politikai eszközök, pénzügyi támogatás, a migrációval kapcsolatos általános megközelítés „szerszámkészlete” és a legális migráció elemei) összefüggő csomaggá kellene formálnia, amelyet fel kellene ajánlani a partnerországoknak a tárgyalások kezdetén. Nem kellene többé különálló visszafogadás tárgyalási irányelveket indítványozni. A visszafogadási megállapodások tárgyalását a keretmegállapodások tárgyalásával párhuzamosan kell megnyitni azokban az esetekben, ahol ez lehetséges. A jövőbeni visszafogadási tárgyalási irányelveknek tartalmaznia kellene az EU által ajánlott ösztönzőket, különösen akkor, ha a tárgyalási irányelv tartalmazza a harmadik országok állampolgáira vonatkozó klauzulát, ugyanakkor utalni kell a lehetséges büntetőintézkedésekre az Unió részéről abban az esetben, ha a partnerország tartósan és indokolatlanul megtagadja az együttműködést.*

### 3.2. A rugalmasság hiánya

Sok tárgyalás húzódik a végtelenségig azért, mert a két oldal között technikai kérdések tekintetében van alapvető egyet nem értés (ideértve a 2.5 szakaszban említett eljárásokat).

A tárgyalások során a Bizottság mindig kénytelen ragaszkodni egy időkorláthoz, ami a legjobb esetben megegyezik a tagállamokban érvényes legalacsonyabb maximális őrizetben tartási idővel tekintettel arra, hogy ezek teljes Unión belüli harmonizációjára még nem került sor. Kellő adminisztratív kapacitás hiányában sok harmadik ország számára végrehajthatatlan ez a legalacsonyabb időkorlát, melyet az az elv egészít ki, hogy ha az időkorláton belül nem érkezik válasz a partnerországtól, az a visszafogadásba beleegyezésnek minősül. A kérdés súlya a (közel)jövőben az új technológiáknak köszönhetően csökkenhet. Több tagállam fontolgatja az őrizetben tartási időszak meghosszabbítását is. Jelenleg azonban ez a tárgyalások gyors lezárásának egyik legfőbb akadály, mind az érintett harmadik országok, mind a tagállamok tekintetében. Egy másik trend az, hogy a Bizottságnak gyakran azért kell folytatni a megállapodástervezet tárgyalását, mert ahhoz egy, vagy nagyon korlátozott számú tagállam ragaszkodik, noha a tervezet már elfogadható a tagállamok túlnyomó többsége számára. Noha igaz, hogy az ilyen esetekben a leginkább érintett országok nyerhetnek vagy veszíthetnek leginkább a megállapodással, az is igaz, hogy annak megkötése csak minősített többséget igényel a Tanácsban.

**7. ajánlás:** *Ezzel kapcsolatban érdemes lenne a tagállamokkal megállapodni egy olyan rögzített időkorlátról, ami realiztikus, és teljesíthető mind a harmadik országok, mind a tagállamok számára. Ennek során ésszerűen kell tartani, hogy az időkorlátnak nem szabad túlzottan hosszúnak lennie tekintettel arra, hogy a visszatérési irányelv 15. cikkében foglalt szigorú korlátozásokat (őrizet mint végső megoldás, a nem-kényszerítő intézkedések előnyben részesítése, az őrizetről szóló határozat rendszeres bírói felülvizsgálata, és a tagállamok kötelezettsége, hogy a kitoloncolás során kellő körültekintéssel kell eljárniuk) minden esetben tiszteletben kell tartani. A tagállamoknak egyértelműbben kellene támogatniuk a Bizottság erőfeszítéseit a visszafogadási egyezmények tárgyalásával kapcsolatban, és nem lenne szabad szem előtt téveszteniük, hogy a megkötött uniós visszafogadási megállapodás az egész EU átfogó érdeke.*

Az eddig megkötött összes uniós visszafogadási megállapodás tartalmazza a valamely szerződő fél területén áthaladt harmadik országbeli állampolgárok visszafogadásának kötelezettségét is.

Minden harmadik országban erősen ellenzi a más harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezést, amivel kapcsolatban érvként azt hozzák fel, hogy nem lehet őket felelősnek tekinteni a más harmadik országok állampolgáraiért, és ezért nem kötelesek ezeket a személyeket visszafogadni. Amennyiben az EU nem ragaszkodna a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó előíráshoz, vagy ezt megfelelő ösztönzők mellett tenné, egyes tárgyalásokat már le lehetett volna zárni (pl. Marokkó és Törökország esetében), másokat pedig sokkal gyorsabban meg lehetett volna kötni. Nyilvánvaló azonban, hogy az illegális migráció szempontjából fő tranzitországnak minősülő országokkal kötött, a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezés nélküli uniós visszafogadási megállapodások kevés előnnyel járnának az EU számára.

A Bizottság tapasztalatai szerint sok idő veszik el, mire a harmadik ország elfogadja a harmadik országbeli állampolgárok elvét, és aztán még további kedvezményekre van szükség a rendelkezés pontos szövegezésében vagy előfeltételeiben való megállapodáshoz, ami gyakran a hatékonyság rovására megy. A megfelelő hatékonyság megőrzése érdekében szükség lett volna megfelelő ellensúlyozás alkalmazására azokban az esetekben, amikor különösen fontos volt az EU számára, hogy a megállapodásban szerepeljen a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezés. A saját állampolgárok visszafogadása esetében tipikusan nincs szükség komoly ösztönzőkre. Érdekes módon a tagállamok kétoldalú visszafogadási egyezményei ritkán tartalmazzák a harmadik országok állampolgáira vonatkozó rendelkezést (főleg akkor, ha van közös szárazföldi határ). Ugyanakkor uniós szinten a tagállamok mindig ragaszkodnak a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezéshez. Ez a helyzet fontos kérdéseket vet fel, mivel a tagállamoktól gyűjtött adatok alapján (lásd a 2.4 szakaszt) a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezést a gyakorlatban kevésbé alkalmazzák a tagállamok, még az olyan tranzitországok esetében is, mint a nyugat-balkáni országok, amelyekkel az Uniónak közös szárazföldi határai vannak.

Ennek fényében, vagyis ha a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezés nem kerül ilyen széles körben alkalmazásra, akkor az EU-nak a visszafogadási politikájában sokkal inkább az illegális migránsok fontos származási országaira, vagyis a fekete-afrikai és ázsiai országokra kell koncentrálnia a tranzitországok helyett.

**8. ajánlás:** *Szükséges lenne felülvizsgálni a jelenlegi megközelítést. Főszabályként a jövőbeli tárgyalási irányelveknek nem kellene kiterjedniük a harmadik országbeli állampolgárokra, így nem lenne szükség komoly ösztönzőkre. A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezést csak megfelelő ösztönzők mellett és csak azokban az esetekben kellene szerepeltetni, ahol az érintett országnak az EU-hoz viszonyított földrajzi helyzete miatt ez szükséges (közvetlen szomszédok, egyes mediterrán országok), és ahol nagy a veszélye az ország területén keresztül az EU-ba érkező illegális migrációnak. Ezekben az esetekben az EU-nak egyértelműen nyilatkoznia kell arról, hogy főszabályként először mindig meg fogja próbálni az illegális migránsokat saját származási országaikba visszafogadtatni. Az EU-nak továbbá erősebben kellene fókuszálni visszafogadási stratégiájában a fontos származási országokra.*

## 4. AZ UNIÓS VISSZAFOGADÁSI EGYEZMÉNYEK VÉGREHATJÁSÁNAK NYOMONKÖVETÉSE, IDEÉRTVE AZ EMBERI JOGI BIZTOSÍTÉKOK FEJLESZTÉSÉT

### 4.1. A nyomonkövetési mechanizmus

Mostanáig az uniós visszafogadási megállapodások nyomon követésének fő eszközei a Közös Visszafogadási Bizottságok voltak. Ezek a 11 létező uniós visszafogadási megállapodás alapján hivatalosan megalakultak Sri Lanka kivételével, ahol a politikai helyzet és technikai nehézségek miatt egyelőre nem lehetett megszervezni az ülést. A Közös Visszafogadási Bizottságok üléseire szükség szerint, illetve valamely fél kérelme alapján kerül sor. Hong Kong és Makaó kivételével a Közös Visszafogadási Bizottságok évente legalább egyszer, és egyes országok viszonylatában kétszer üléseznek. A Közös Visszafogadási Bizottságok kiemelt feladata a megfelelő uniós visszafogadási megállapodás alkalmazásának nyomon követése, valamint a felekre nézve kötelező határozatok meghozatala. A meglévő uniós visszafogadási megállapodásokkal összhangban a Közös Visszafogadási Bizottságokban a Bizottság (az Unió nevében, de bizonyos esetekben tagállami szakértők segítségével) és az érintett harmadik ország közösen elnököl.

A tagállamok átfogó értékelése a Közös Visszafogadási Bizottságok munkájáról elég kedvező. A Bizottság osztja egyes tagállamok azon nézőpontját, hogy a tagállami szakértők szisztematikus alkalmazása hasznosnak bizonyulhat.

Ugyanakkor tekintettel az uniós visszafogadási megállapodások növekvő szerepére a kiutasítási folyamatban, és a gyakorlatban köztük és az emberi jogok, illetve a nemzetközi védelmi normák között esetlegesen előforduló interakciókra tekintettel érdemes megfontolni az érintett NGO-k és nemzetközi szervezetek meghívását a Közös Visszafogadási Bizottságok üléseire. Ehhez nyilvánvalóan szükség van a társelnök egyetértésére<sup>15</sup>. Továbbá, és tekintettel a már létező és a jövőben létrejövő Közös Visszafogadási Bizottságok szerepének növelésére az uniós visszafogadási megállapodások végrehajtásának nyomon követésében, a Közös Visszafogadási Bizottságoknak sokkal jobban támaszkodniuk kellene a helyi helyzetre vonatkozó, az NGO-któl, a nemzetközi szervezetektől, a tagállamok nagykövetségeitől és az EU küldöttségektől beszerezhető információkra.

**9. ajánlás:** *Érdemes fontolóra venni a tagállami szakértők rendszeres részvételét az összes Közös Visszafogadási Bizottságban. Eseti alapon mérlegelni kell továbbá NGO-k és nemzetközi szervezetek részvételét a Közös Visszafogadási Bizottságokban. A Közös Visszafogadási Bizottságoknak sokkal szorosabban együtt kellene működniük – ideértve a harmadik országbeli állampolgárokkal való bánásmód nyomon követését – a harmadik országokban található érintett helyi szereplőkkel. Sokkal több olyan forrásból kell információt gyűjteni a végrehajtásról, mint amilyenek az EU küldöttségei, az tagállamok nagykövetségei, a nemzetközi szervezetek és az NGO-k.*

<sup>15</sup> Valójában az összes Közös Visszafogadási Bizottság eljárási szabályzata tartalmazza már a külső szakértők való meghívásának lehetőségét a Bizottságok üléseire.

#### 4.2. Az uniós visszafogadási megállapodásokba foglalt emberi jogi biztosítékok jelenlegi felfogása

Az EU az uniós visszafogadási megállapodásokat az igazgatások közötti együttműködési eljárás fejlesztése technikai eszközének tekinti. A visszafogadásra kerülő személyek helyzete nem szabályozott, így ezekben a kérdésekben a vonatkozó nemzetközi, uniós és nemzeti jogok alkalmazandók.

Az eddig megkötött uniós visszafogadási megállapodások (valamint az eddig elfogadott tárgyalási irányelvek) jogi szerkezete azon a tényen alapult, hogy a visszafogadási eljárás csak a szerződő felek területén illegálisan tartózkodó személyeket érint. Azt, hogy a személy tartózkodása illegális-e, az egyes szerződő felek területén alkalmazandó (közigazgatási) jog, és az abba foglalt eljárási garanciák (jogi képviselőt, bírói felülvizsgálat, a *visszaküldés tilalmának* tiszteletben tartása stb.) alapján hozott kiutasítási határozat dönti el. A visszatérési irányelv<sup>16</sup> a közelmúltban előírt bizonyos, a kiutasított harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó eljárási biztosítékokat (ideértve a *visszaküldés tilalma* elvének tiszteletben tartását), melyeket a tagállamoknak 2010. december 24-ig kellett átültetniük, és amelyet a tagállamoknak az alapvető jogokkal, különösen pedig az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban kell alkalmazniuk.

Amennyiben a szóban forgó személy nemzetközi védelmet kért, a vonatkozó uniós menekültügyi *acquis* úgy rendelkezik, hogy ebben az esetben az érintettnek joga van a kérelméről való határozathozatalig a tagállamok területén maradni. Kiutasítási határozatot csak a kérelem elutasítása után lehet kihirdetni vagy végrehajtani, vagyis olyan személy, aki érvényes nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, nem lehet visszafogadás alanya, mivel tartózkodása nem tekinthető illegálisnak.

A valamennyi tagállam által megerősített jogilag kötelező alkalmazandó nemzetközi eszközök<sup>17</sup> általában vonatkoznak minden visszafogadási eljárás hatálya alatt álló személyre, függetlenül a fent említett uniós kiutasítási/menekültügyi *acquistól*. Ezek az eszközök biztosítják, hogy senkit se lehessen kitoloncolni a tagállamokból, amennyiben ez sértené a *visszaküldés tilalmának* elvét, vagyis amennyiben a fogadó országban a személyt kínzás, vagy embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés fenyegeti. Ezekben az esetekben nem lehet megindítani a visszafogadási eljárást, és ezt az uniós visszafogadási megállapodások is elismerik az ún. „érinthesetlenségi záradékokban”, amelyek megerősítik az emberi jogi eszközök alkalmazhatóságát és tiszteletben tartását. Ennek következtében kiutasítani/visszafogadni csak kiutasítási határozatot követően lehet, amit csak akkor lehet meghozni, ha a fent említett biztosítékokat tiszteletben tartották. A tagállamoknak továbbá tiszteletben kell tartaniuk az Európai Unió Alapjogi Chartáját az uniós visszafogadási megállapodások végrehajtása során.

---

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

<sup>17</sup> Az 1950. évi az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE), az 1984. évi kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény, és az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény.

#### **4.3. Lehetséges intézkedések az uniós visszafogadási megállapodásokba foglalt emberi jogi biztosítékok és a megállapodások végrehajtása nyomonkövetésének erősítése érdekében**

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy az uniós visszafogadási megállapodások jogi keretei már most is tiltják a megállapodásban foglaltak olyan személy elleni alkalmazását, akit abban az országban, ahová visszatérítenék, üldözés, kínzás, vagy embertelen vagy megalázó eljárás vagy büntetés fenyegetne.

Ugyanakkor fontos a tényleges igazgatási és bírói gyakorlat. Tekintettel az uniós visszafogadási megállapodások nagy számára és az EU illegális migráció elleni stratégiájában játszott szerepükre, érdemes megfontolni a jövőbeni megállapodásokba beépítendő bizonyos támogató intézkedéseket, ellenőrző mechanizmusokat és/vagy garanciákat annak biztosítása érdekében, hogy a visszatérítettek emberi jogai mindig teljes körűen érvényesüljenek. A már létező Közös Visszafogadási Bizottságoknak a lehetséges mértékben fontos szerepet kell játszaniuk e tekintetben. A lehetséges intézkedések áttekintésekor szem előtt kell tartani a következőket:

i) A már létező eszközöknek (különösen az uniós menekültügyi/visszatérési *acquis*-nak) az uniós kiutasítási és visszafogadási rendszer elsődleges pilléreinek kell maradniuk. Az uniós visszafogadási politikák és megállapodások továbbfejlesztései nem korlátozódhatnak a más eszközökben foglalt biztosítékok egyszerű megismétlésére. Ez nem járna a személyek tényleges helyzete szempontjából hozzáadott értékkel. A visszafogadási politika/megállapodások fejlesztéseinek a már létező eszközök kiegészítésére kell irányulnia, és azokra a hiányosságokra kell fókuszálniuk, amelyek az emberi jogok megsértéséhez vezethetnek a visszafogadási eljárások végrehajtása során.

ii) Az uniós visszafogadási megállapodások (illetve bármely visszafogadási megállapodás) fő célja a partnerország igazgatásával történő megállapodás a hatékony és zökkenőmentes visszafogadási eljárásról. Ez az elv nem sérülhet olyan intézkedések megállapodásba foglalásával, amelyek alapul szolgálhatnának a korábbi végleges kiutasítási határozatok vagy a menedékkérelmek végleges elutasításának felülvizsgálatához, hacsak ezt a releváns uniós *acquis* lehetővé nem teszi.

iii) Attól, hogy valamely harmadik országgal nincs uniós visszafogadási megállapodás, a tagállamok még kétoldalú alapon kérhetik személyek visszafogadását. Ennek következtében bármilyen fejlesztésre kerül sor uniós szinten, az elvileg nem érinteti a tagállamok által kétoldalú alapon végrehajtott visszafogadásokat.

iv) Bizonyos javasolt intézkedések, így különösen lentebb az V. pontban szereplők, nem csak fokozott terhet jelentenek a Bizottság és az uniós küldöttségek számára anyagilag és emberi erőforrások terén, hanem a tagállam és az érintett harmadik ország egyértelmű együttműködését is igénylik. Különösen az utóbbiak nem feltétlenül törekvők e tekintetben.

#### **I. A harmadik országbeli állampolgárok nemzetközi védelemhez és jogorvoslathoz történő gyakorlati hozzáféréseinek javítása**

1) Sok megállapodás (különösen az unióval határos harmadik országokkal kötöttek) tartalmaz speciális rendelkezéseket olyan személyekre vonatkozóan, akiket a határrégióban (ideértve a repülőtereken) fognak el. E rendelkezések alapján jóval lerövidül a visszafogadás határideje – ez az ún. „gyorsított eljárás”. Noha a gyorsított eljárás nem mond le az uniós vívmányokban

szereplő biztosítékokról (mint a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés, vagy a *visszaküldés tilalma* elvének tiszteletben tartása), a gyakorlatban mégis nagyobb a jogsértések veszélye. A tagállamok továbbá dönthetnek úgy, hogy a határ régióban elfogott személyek esetében nem alkalmaznak egyes, a visszatérési irányelvben szereplő biztosítékokat, mivel az irányelv csak bizonyos kulcsfontosságú előírások, mint amilyen a *visszaküldés tilalmának* elve, tiszteletben tartását írja elő.

**10. ajánlás:** *A Határőrök gyakorlati kézikönyvében<sup>18</sup> foglalkozni lehetne ezzel a kérdéssel, egyben általánosságban rávilágítva annak fontosságára, hogy a határőrök ismerjék fel a nemzetközi védelmet kérő személyeket. A megállapodások szövegébe<sup>19</sup> lehetne foglalni egy olyan rendelkezést is, ami az ilyen információktól tenné függővé a gyorsított eljárás alkalmazását.*

2) A visszatérési irányelv részletesen szabályozza a kérelem felfüggesztő hatályát, és a hatékony jogorvoslathoz való jogot. A menekültügyi eljárásokról szóló irányelv szintén előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák a menedékkérőknek a fellebbezési lehetőséget. A gyakorlatban előfordulhat, hogy megkísérelnek olyan személyt kiutasítani, akinek a felfüggesztő hatályú kérelme még elbírálás alatt van.

**11. ajánlás:** *Az uniós visszafogadási megállapodásokban egyértelműen le kell fektetni, hogy a megállapodás csak olyan személy esetében alkalmazható, akinek az esetében a kiutasítást/kitoloncolást nem függesztették fel<sup>20</sup>.*

## II. A felfüggesztési klauzula szerepeltetése a jövőbeni visszafogadási megállapodásokban

Számos kétely fogalmazódott meg az uniós visszafogadási megállapodások olyan országokkal történő megkötésével kapcsolatban, ahol alacsony az emberi jogok vagy a nemzetközi védelem szintje. Az egyik megoldás a felfüggesztési klauzula lehetne arra az esetre, ha az érintett országokban folyamatosan megsértik az emberi jogokat.

**12. ajánlás:** *A tagállamoknak az uniós visszafogadási megállapodások végrehajtása során mindig tiszteletben kell tartaniuk az alapvető jogokat, és fel kell függeszteniük a megállapodás alkalmazását azokban az esetekben, mikor az az alapvető jogok megsértéséhez vezetne.*

*Ezt az átfogó elvet tovább lehetne erősíteni azzal, ha a megállapodásokba bekerülne egy kölcsönös hatású felfüggesztési klauzula. Ez a visszafogadott személyek emberi jogainak folyamatos és súlyos megsértése veszélyének esetén lehetővé tenné a megállapodás átmeneti felfüggesztését. Az EU ebben az esetben a másik félnek küldött értesítéssel egyoldalúan felfüggeszthetné a megállapodás alkalmazását (szükség esetén a Közös Visszafogadási Bizottsággal való konzultációt követően).*

<sup>18</sup> A Bizottság ajánlása (2006. november 6.) a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról, C (2006) 5186 végleges.

<sup>19</sup> A helyzet tovább javulhat a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv átdolgozási javaslatának elfogadásával, ami megerősíti a tájékoztatáshoz való jogot a határátkelőhelyeken.

<sup>20</sup> A helyzet tovább javulhat a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv átdolgozási javaslatának elfogadásával, ami tartalmazza az automatikus felfüggesztő hatály általános elvét.

### III. Speciális klauzula szerepeltetése a jövőbeni visszafogadási megállapodásokban, tekintettel az önkéntes távozásra

A visszatérési irányelv által kifejezetten előnyben részesített önkéntes visszatérést a gyakorlatban gátolhatják a visszautazáshoz szükséges laisser-passer beszerzésével járó adminisztratív nehézségek, valamint a visszatérő azon félelme, hogy a hazatéréskor igazgatási vagy büntetőjogi szankciókkal kell szembenéznie (a bevándorlási szabályok be nem tartása miatt).

**13. ajánlás:** Minden uniós visszafogadási megállapodásban szerepeltetni kell egy cikket, amely szerint a felek kötelezik magukat az önkéntes távozás előnyben részesítésére, továbbá arra, hogy biztosítják az ehhez szükséges papírokat és dokumentumokat, és nem büntetik az önként hazatérő személyeket a bevándorlási szabályok megsértése miatt.

### IV. Az emberi jogok tiszteletben tartásának megkövetelése a visszatérőkkel való bánásmód terén

Azok a harmadik országbeli állampolgárok, akiket gyenge emberi jogi – ideértve a nemzetközi védelmet is – helyzetű tranzitországokba fogadtak vissza, különösen kényes helyzetben találhatják magukat. Fennáll például az aránytalan igazgatási intézkedések veszélye, melyeket a nemzetközi emberi jogi előírások nem engedélyeznek (például huzamos vagy határozatlan időtartamú fogvatartás a származási országba történő további kiutasításig), vagy a származási országba való további visszafogadás annak ellenére, hogy ott az üldöztetés megalapozott veszélye áll fenn. Az őrizetbe nem vett harmadik országbeli állampolgároknak nehézségeik támadhatnak a létfenntartás terén a visszafogadó országban való tartózkodásuk alatt.

#### **14. ajánlás:**

Minden olyan uniós visszafogadási megállapodásnak, amely tartalmaz a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezést, tartalmaznia kell egy klauzulát, amelyben a felek kijelentik, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat azon kulcsfontosságú nemzetközi emberi jogi megállapodásokkal összhangban kezelik, amelyeknek részesei. Amennyiben a visszafogadó ország nem ratifikálta a kulcsfontosságú nemzetközi emberi jogi megállapodásokat, az uniós visszafogadási megállapodásnak egyértelműen köteleznie kell az országokat az e nemzetközi megállapodásokban szereplő előírások betartására.

### V. A visszatérési országokban „visszatérés utáni” nyomonkövetési mechanizmus felállítása az uniós visszafogadási megállapodások alapján visszafogadott személyek helyzetéről való információgyűjtés céljából, tekintettel az emberi jogok tiszteletben tartására is

Jelenleg nincs mechanizmus, amivel nyomon lehetne követni, hogy mi történik a visszatérő személyekkel (különösen a harmadik országbeli állampolgárokkal) a visszafogadás után. Fontos lenni tudni, hogy a harmadik ország tiszteletben tartja-e visszafogadásuk után a személyek emberi jogait. Kellő figyelmet kell fordítani a gyakorlati megvalósíthatóságra, a harmadik országok szuverenitásának tiszteletben tartására, és a visszatérők arra való bátorításának módjaira, hogy aktívan részt vegyenek a visszatérés utáni nyomon követésben.

**15. ajánlás:** *A Bizottságnak fontolóra kellene vennie, hogy a Külügyi Szolgálat támogatásával kísérleti projektet indítson egy, a migráció terén aktív nemzetközi szervezettel közösen valamely harmadik országban, amellyel hatályos uniós visszafogadási megállapodás áll fenn (például Pakisztán vagy Ukrajna), megbízva a nemzetközi szervezetet azzal, hogy kövesse nyomon az uniós visszafogadási megállapodás alapján visszafogadott személyek helyzetét, és tegyen jelentést az érintett Közös Visszafogadási Bizottságnak. A kísérleti projekt értékelése alapján, valamint kellő figyelemmel a rendelkezésre álló humán- és pénzügyi erőforrásokra a Bizottság határozhatja a projekt összes olyan harmadik országra történő kiterjesztéséről, amellyel uniós visszafogadási megállapodást kötöttek. További elemzés tárgya lehet, hogy a visszatérési irányelv alapján előírt, kitoloncolást nyomon követő rendszer mennyiben járulhat hozzá az itt tárgyalt „visszatérés utáni” nyomon követéshez.*

## 5. KÖVETKEZTETÉS

Mindent összevéve az értékelés nyomán vegyes kép rajzolódik ki. Egyrészt nyilvánvaló, hogy megfelelő alkalmazásuk esetén az uniós visszafogadási megállapodások hozzáadott értékkel járnak az állampolgárok visszafogadása szempontjából, különösen az Unióval szomszédos országok esetében. E minőségükben a harmadik országokból származó illegális migráció kezelésének fontos eszközei. Másrészt a tárgyalási irányelvek merevek bizonyos (technikai) szempontokból, és nem tartalmazzak kellő ösztönzőket, ami a tárgyalások lezárásának elhúzódását és/vagy további engedményeket eredményez. Tekintettel az uniós visszafogadási megállapodások végrehajtásának és az emberi jogi kérdéseknek a nyomon követésére, egyértelműen tere van a további fejlesztéseknek, különösen a Közös Visszafogadási Bizottságok szerepének növelésével.

A Bizottság javasolja a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az uniós visszafogadási politika felülvizsgálatát az e közleményben ajánlottak szerint. A Bizottság különösképp ajánlja az EU rendelkezésére álló ösztönzők átfogó mobilitási csomagba foglalását, amelyet a tárgyaló harmadik országoknak lehetne felajánlani a tárgyalások kezdetén. A jövőben nem kellene kibocsátani különálló tárgyalási irányelveket, és a jövőbeni tárgyalási irányelveknek tartalmazniuk kellene az EU által felajánlott ösztönzőket – különösen azokban az esetekben, ha a tárgyalási irányelvekben szerepel a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó előírás – valamint az EU által elfogadható büntetőintézkedéseket arra az esetre, ha a tárgyaló ország huzamosan megtagadja az együttműködést. Az uniós visszafogadási politikát továbbá sokkal szilárdabban be kellene ágyazni az átfogó EU-s külkapcsolati politikákba, többek közt sinergiákat keresve a harmadik országokkal keretmegállapodásokról folytatott tárgyalásokkal.