



Brüsszel, 2014.3.28.
COM(2014) 199 final

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

az uniós visszatérési politikáról

KÖZLEMÉNY AZ UNIÓS VISSZATÉRÉSI POLITIKÁRÓL

I. rész – Bevezetés

Az EU 1999 óta dolgozik egy olyan átfogó migrációs megközelítésen, amely lefedi a befogadási feltételekkel kapcsolatos harmonizációt, a harmadik országok legálisan tartózkodó állampolgárainak jogait¹, valamint az illegális migrációs áramlások megelőzésére tett jogi intézkedések és gyakorlati együttműködés kidolgozását.

A Bizottság az illegális migránsok visszatéréseivel foglalkozó uniós politikára helyezi a hangsúlyt, amely – a hatékony határigazgatással, a harmadik országok legálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókkal, valamint az embercsempészet és emberkereskedelem elleni küzdelemmel együtt – fontos eszköz az illegális migráció elleni kihívások kezelésében, egyúttal biztosítja az alapvető jogok és az érintett személyek méltóságának tiszteletben tartását az Európai Unió Alapjogi Chartájával, az Emberi Jogok Európai Egyezményével és más releváns nemzetközi emberi jogi egyezménnyel összhangban. Alapvető az uniós jogi migrációs és menekültügyi politika hitelességéhez, hogy az EU-ban jogalap nélkül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérjenek vagy védelmet biztosítsanak számukra.

Ez a közlemény az uniós visszatérési politikában az elmúlt évek során bekövetkezett változásokról számol be, ezek hatásait elemzi és a jövőbeli fejlesztésekhez nyújt ötleteket. A közlemény eleget tesz a Bizottság azon kötelezettségének, hogy jelentést kell tennie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a visszatérési irányelv végrehajtásáról – amely a legfontosabb, visszatérésről szóló uniós jogszabály² (lásd a jelen közlemény IV. részletes részét) –, továbbá azon 2011-ben, a módosított FRONTEX rendelet elfogadásakor tett politikai kötelezettségvállalásának, hogy jelentést készít a FRONTEX által koordinált visszatérési tevékenységek nyomon követéséről (lásd II.4.2. rész).

A visszatérési politika szorosan összefügg a visszafogadási és visszailleszkedési politikával; mindkettő alapvető része a *migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésnek (GAMM)*,³ amely a külső menekültügyi és migrációs politika átfogó kerete. Az általános megközelítésen keresztül az EU a harmadik országokkal folytatott politikai párbeszéde és operatív együttműködése megerősítésére törekszik a migrációs kérdések – így a visszatérés és visszailleszkedés – terén, a partnerség szellemében és a közös érdekekre alapozva. Bár e helyen nem foglalkozunk részletesen az uniós visszafogadási politikával,⁴ a visszatérési politika külső dimenziója kulcsfontosságú az eredményesség biztosításához és az olyan kérdések kezeléséhez, mint az önkéntes távozás, a hazatelepülők visszailleszkedése a származási országban, valamint a hazatelepülők azonosítása és rájuk vonatkozó dokumentumok beszerzése.

¹ „Harmadik országok állampolgára”: bármely személy, aki nem uniós polgár, illetve olyan személy, aki az uniós jog értelmében élvezzi szabad mozgáshoz való jogot.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2008. december 16-i 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatéréseivel kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24.)

³ „A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés” című közlemény — COM(2011) 743.

⁴ E szempont részletesebb elemzését illetően lásd a 2011. február 23-i COM(2011) 76 sz. uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló bizottsági közleményben foglaltakat.

II. Rész – Uniós visszatérési politika napjainkig

1. Tények és szám adatok

Az Unióban 2008 óta minden évben csökken a feltartóztatott illegális migránsok száma; 2008–2012 között mindösszesen közel 30%-os csökkenés következett be. Az esetek száma a 2008-as körülbelül 610 000 feltartóztatásról körülbelül 440 000-re csökkent. E visszaesésnek az okát nehéz meghatározni, de több olyan tényező is szerepet játszott ebben a változásban, mint a külső határok ellenőrzésének javulása, az európai gazdasági válság és egyes jelentősebb származási országok javuló gazdasági helyzete. A csökkentés ellenére az illegális migráció kétségkívül továbbra is kihívást jelent az EU számára, a kérdéskör összetettségét és sokarcú jellegét tekintve. Az illegális migrációt természetesen természetesen kiszámíthatatlan mennyiségi (a migránsok száma), földrajzi (az érintett harmadik országok és tagállamok) és minőségi (a migráció okai) változások jellemzik. Az uniós tartózkodásra jogalappal rendelkezők visszatérésére nézve a statisztikák szerint jelentős az eltérés azon személyek száma között, akiknek az esetében kiutasítási határozatot állítottak ki (2012-ben körülbelül 484 000, 2011-ben 491 000, 2010-ben pedig 540 000 személy), valamint azon személyek száma között, akik ennek következtében elhagyták az EU-t (2012-ben körülbelül 178 000, 2011-ben 167 000, 2010-ben pedig 199 000 személy).⁵ A 2013-as előzetes adatok megerősítik ezt a trendet: a feltartóztatások számában 2012-höz képest enyhe csökkenés mutatkozik, és a kibocsátott kiutasítási határozatok és a tényleges visszatérések közötti nagy különbség is továbbra is fennáll.

Több oka van az említett hiányosságnak, ideértve különösen a származási vagy tranzit harmadik országokkal való együttműködés hiányát (pl. a harmadik országokbeli konzuli hatóságoktól a szükséges iratok beszerzése) és az érintett egyénekkal való együttműködés hiányát (pl. a személyazonosság leplezése, illetve szökés).

2. A visszatérésről szóló uniós jogi keret

Az elmúlt években Uniószerint jelentős előrelépés történt a tagállamok visszatérési intézkedéseire vonatkozó egységes jogi keret létesítése tekintetében, a **visszatérési irányelv** elfogadásával. Az irányelv célja, hogy biztosítsa a jogalap nélkül az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérését eredményesen, tisztességes és átlátható eljárások keretében, az alapvető jogok és az érintett emberek méltóságának teljes tiszteletben tartásával bonyolítják le. A Bíróság ítéletei az irányelv több kulcsfontosságú aspektusát tisztázták (például az őrizetet), amely jelentősen kihatott az irányelv tagállami végrehajtására. A visszatérési irányelv hatásának részletes elemzése⁶ a tagállamok visszatérési politikáira és

⁵ Eurostat-adatok: A *statisztika* ugyanakkor torz képet adhat, mivel jelenleg a tagállamok részére nincs kötelezettség az önkéntes távozásokról való adatgyűjtésre, és ezeket önkéntes alapon sem megfelelően tartják nyilván. Ez a statisztikai hiányosság csak akkor szüntethető meg, ha sor kerül az önkéntes távozások szisztematikus nyilvántartására. A jelenleg tárgyalások tárgyát képező uniós határregisztrációs rendszer rendelkezik azzal a potenciállal, hogy jelentősen megkönnyítse az ilyen adatgyűjtést.

⁶ A visszatérési irányelv kontextusában használt „tagállamok” kifejezés 30 államra vonatkozik: a 28 uniós tagállamra, kivéve az Egyesült Királyságot és Írországot, valamint Svájcra, Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre. *Magyarzat*: A visszatérési irányelv vegyes eszköz, és egyrészt a schengeni vívmányok része. Így Svájcra, Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre is vonatkozik. Az Egyesült Királyságot és Írországot a 19. jegyzőkönyvvel összhangban a schengeni vívmányok e része nem kötelezi. Másrészt a visszatérési irányelv a Szerződés harmadik részének V. címe által lefedett uniós vívmányok továbbfejlesztésének része, amelyhez a 21. jegyzőkönyv értelmében az Egyesült Királyság és Írország is csatlakozhat. Ugyanakkor e tagállamok még nem döntöttek a részvétel mellett.

gyakorlataira, továbbá a Bíróság ítélkezési gyakorlatának áttekintése a jelen közlemény IV. részében található.

Más, uniós szinten elfogadott „**kísérő**” **jogi eszközök** is fontos szerepet játszanak a visszatérés területén. A 767/2008/EK Vízuminformációs Rendszer (VIS) rendelet várhatóan jelentős eszköze lesz a hazatelepülők azonosításához és regisztrálásához. A rendelet egyik, a 2. cikk e) pontjába foglalt célja a „*segítségnyújtás az olyan személyek azonosításában, akik esetleg nem, vagy már nem teljesítik a tagállamok területére történő beutazásra, az ott-tartózkodásra vagy letelepedésre vonatkozó feltételeket*”. A 19. cikk (1) bekezdése és a 20. cikk (1) bekezdése a migrációs hatóságok számára hozzáférést engedélyez bizonyos VIS-adatokhoz ellenőrzési és azonosítási célból. A 31. cikk (2) bekezdése⁷ lehetővé teszi, hogy ezeket az adatokat továbbítsák vagy megosszák harmadik országokkal a harmadik országokbeli állampolgárok személyazonosságának a visszatérés céljából történő bizonyításához. Az Európai Migrációs Hálózat (EMH) által a közelmúltban készített egyik eseti felmérés szerint⁸ egyes tagállamok már megkezdték a VIS-adatok használatát visszatérési és visszafogadási célból, és ez láthatólag mind a visszatérési eljárások hosszára, mind a visszatérések arányára pozitív hatással volt. Némelyik újabb közösségi visszafogadási megállapodásban a VIS kifejezetten említésre kerül az állampolgárság egyik bizonyítási lehetőségeként.

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) hasznos eszköznek bizonyult abban a tekintetben, hogy elősegíti a visszatérési irányelv alapján kibocsátott beutazási tilalmak európai szempontjának teljes körű érvényesítését. A teljes schengeni övezetben hatályos beutazási tilalmak elsődlegesen megelőző hatásúak. A 2008–2013-as időszak során átlagosan körülbelül 700 000 egész schengeni térségre kiterjedő beutazási tilalmat tároltak a rendszerben. Ugyanakkor még ezen eszközök hatékonyabb használata sem old meg minden, azon illegális migránsok személyazonosságával és ismételt nyilvántartásával kapcsolatos problémát, akik az Európai Unióba vízum nélkül érkeznek, vagy egyszerűen okmányok nélkül lépnek be és hamis vagy ellenőrizhetetlen valós személyazonosságot állítanak. Ezek az ügyek – amelyek jelentős időt vesznek igénybe a migrációs hatóságoktól és a visszatérés menedzselésében nagy kihívást jelentenek – új, innovatív megoldásokat igényelnek, a harmadik országokkal való fokozottabb együttműködésre és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartására alapozva.

3. Pénzügyi támogatás uniós szinten

A **Visszatérési Alap** (2008–2013) pénzügyi támogatási mechanizmust biztosított, amely jelentős uniós támogatást tett hozzáférhetővé a tagállamok számára a visszatérés menedzselésének területén jelentkező kihívások kezeléséhez. Az összes tagállam számára a 2008–2013 időszakban juttatott teljes összeg 674 millió euróra tehető. A 2008-as programidőszak kezdete óta az éves tagállami programok jelentősen fejlődtek. Ezek intézkedések szélesebb körét foglalják magukban, amelyek egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek az önkéntes visszatérési programokra és a visszatérési irányelv általános előírásainak való megfelelésre, ideértve az emberi és méltóságteljes fogva tartási feltételeket,

⁷ A VIS rendelet 31. cikkének (2) bekezdése eltérést enged azon általános alapelvtől, hogy a VIS-ben feldolgozott adatokat nem lehet továbbítani vagy hozzáférhetővé tenni harmadik államok vagy nemzetközi szervezet számára: bizonyos típusú adatokat lehet továbbítani vagy hozzáférhetővé tenni harmadik államok számára, ha az harmadik államokbeli állampolgárok személyazonosságának megállapításához egyedi esetekben szükséges, ideértve azt, ha ezt a visszatérési célból teszik, és kizárólag az uniós adatvédelmi előírások betartásának biztosítására irányuló különleges feltételek teljesülése esetén.

⁸ Az EMH holnapjainak eseti felmérésekről szóló részében található: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

valamint a fenntartható visszatérés és a visszailleszkedés támogatását.⁹ **A nem-kormányzati szervezetek fontos szerepet játszottak** a hazatelepülők segítése érdekében folytatott tevékenységükkel és projektjeikkel. A nem-kormányzati szervezetek elérik a migráns diaszpóra közösségeket, gyakorlattan dolgoznak az illegális migránsokkal és nem az államot képviselő közvetítőként tekintenek rájuk. Gyakran képesek voltak feszültséget tompítani, bizalmat és jobb együttműködést építeni a hatóságok és a hazatelepülők között, valamint általában javítani az illegális migránsok helyzetét. A hamarosan létrejövő Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (az Alap) az elmúlt hat év tapasztalatára fog építeni és továbbra is pénzügyi segítséget nyújt az uniós visszatérési politika célkitűzései elérésére tett erőfeszítésekhez. Többek között támogatni fogja az őrizet alternatíváit, a szociális segítségnyújtást, a tanácsadást és jogi segítségnyújtást, a kiszolgáltatott személyeknek nyújtott támogatást, a visszatoloncolás független és eredményes nyomon követését, a befogadási infrastruktúra, szolgáltatások és feltételek javítását, akárcsak a személyzet képését.

Az uniós külső együttműködési eszközök keretében az EU támogatta a harmadik országok kapacitásépítését is a visszatérés menedzsment több aspektusára, ideértve a hazatelepülők integrációját is. 2005 óta a Bizottság több mint 40 projektet finanszírozott az uniós fejlesztési együttműködési eszközök segítségével, amelyek határozott hangsúlyt helyeztek a visszatérés és visszailleszkedés kapacitásépítésére, több mint 70 millió EUR értékben.

4. Gyakorlati és operatív együttműködés

4.1. Az önkéntes távozást népszerűsítő programok

A fenntartható visszatérés kulcsfontosságú elemei közé tartozik az önkéntes távozásról nyújtott tanácsadás, a személyre szabott visszatérési csomagok, a hatékony visszailleszkedési segítség és a jogszerű migráció lehetőségeivel kapcsolatban nyújtott információ. Az érintett kormányzati és nem-kormányzati szereplők – különösen a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) – fontos szerepet játszottak az önkéntes visszatérés megkönnyítésében azáltal, hogy **támogatott önkéntes visszatérési programokat** hajtottak végre, amelyek átfogó visszatérési segítséget nyújtottak, ideértve a származási országban történő fenntartható visszailleszkedés biztosítását célzó tevékenységeket is. Az IOM jelenleg több mint 70 ilyen projektet működtet 26 uniós tagállamban. Az elmúlt hat év során körülbelül 148 000 migráns kapott segítséget az önkéntes visszatéréshez. A programok irányítása során az IOM hangsúlyozta a származási országokkal való együttműködés jelentőségét, valamint az EU és a tagállamok folyamatban lévő erőfeszítéseivel való kapcsolattartást a visszatérés és a releváns migrációs kérdések partnerségek keretében történő kezelése során. Az EU-ban 2012-ben körülbelül 44:56 volt az önkéntes visszatérés és a visszatoloncolás közötti arány (a FRONTEX 2013-as éves kockázatelemzési adatai szerint¹⁰). Az önkéntes visszatérés népszerűsítése továbbra is az uniós visszatérési politika egyik fő szakpolitikai célkitűzése marad.

4.2. A FRONTEX által koordinált közös visszatérési műveletek

A tagállamok közötti operatív koordinációs intézkedések részeként a tagállamok egyre nagyobb mértékben használtak közös repülőjáratokat a kitoloncolásokhoz. Ebben a

⁹ A Visszatérési Alap első éveinek tapasztalatait a Bizottság 2014-es tavaszi „Az elért eredményekről és az Európai Visszatérési Alap 2008–2013 periódusban történt végrehajtásának mennyiségi és minőségi szempontjairól” című jelentésében értékelte részletesen.

¹⁰ Megjelent: <http://frontex.europa.eu/publications> ('FRAN').

kontextusban a FRONTEX ügynökség fontos szerepet játszott a közös visszatérési műveletek elősegítésének eszközeként. 2006 és 2013 decembere között a FRONTEX 209 közös visszatérési műveletet koordinált, amelyek keretében 10 855 személy tért vissza.¹¹ 2007 óta a FRONTEX egységes képzést nyújt a visszatérést intéző tisztviselőknek, amely arra helyezi a hangsúlyt, hogy megóvják a hazatelepülők alapvető jogait és méltóságát a kitoloncolási műveletek során.¹² Amióta 2010-ben kötelezővé vált a visszatérési irányelvnek az ellenőrzött kitoloncolásról szóló 8. cikkének (6) bekezdése, a közös visszatérési műveletek felét olyan független megfigyelők ellenőrzése mellett hajtották végre, akik a művelet kezdetétől a célország repülőterére való megérkezésig fizikailag jelen voltak a műveletnél. Ezek a megfigyelők mostanáig nem tettek jelentést a hazatelepülők alapvető jogainak semmifajta megsértéséről.

1. táblázat: A FRONTEX által koordinált közös visszatérési műveletek ellenőrzése:

	Közös visszatérési műveletek száma + a hazatelepülők teljes száma	Megfigyelők jelenlétében végrehajtott közös visszatérési műveletek száma	Közös visszatérési műveletek százaléka jelenlévő megfigyelőkkel	A hazatelepülők százaléka a megfigyelt közös visszatérési műveletekben	A megfigyelők állampolgársága (Megjegyzés: némelyik közös visszatérési műveletknél 2 vagy 3 megfigyelő volt jelen)
2011	39 közös visszatérési művelet 2 059 hazatelepülővel	23 közös visszatérési művelet 1 147 hazatelepülővel	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 közös visszatérési művelet 2 110 hazatelepülővel	23 közös visszatérési művelet 1 059 hazatelepülővel	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 közös visszatérési művelet 2 152 hazatelepülővel	20 közös visszatérési művelet 937 hazatelepülővel	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE 2; ES:1; IS: 1;

A FRONTEX közös visszatérési műveletekre vonatkozó magatartási kódexét 2013. október 7-én fogadták el. Ez hatékony kitoloncolás ellenőrzési eljárásokra és a hazatelepülők alapvető jogainak és méltóságának a visszatérési műveletek során történő tiszteletben tartására fókuszál. A magatartási kódex szerint a megfigyelő (egy független kívülálló megfigyelő személy, aki civil szervezetet vagy más, egy tagállam által megbízott független ellenőrző testület képviselőjeként látja el az irányelv 8. cikke (6) bekezdése értelmében a kitoloncolás megfigyelési feladatait) minden szükséges információt megkap a művelet előtt, és a visszatérési eljárásban a visszatérést megelőző fázistól (belső eligazítások) a visszatérést

¹¹ 2010 óta a Bizottság éves bevándorlási és menekültügyi jelentése rendszeresen beszámol a FRONTEX által koordinált közös visszatérési műveletekről.

¹² 2007 és 2013 között 225 kíséretvezető kapott képzést.

követő fázisig (tájékoztató) részt vesz. Minden információhoz hozzáfér és tetszés szerint bármilyen helyet fizikailag megközelíthet. A megfigyelő észrevételei/jelentései bekerülnek a közös visszatérési műveletről szóló jelentésbe. Bár ez nem szerepel kifejezetten a jelenlegi jogszabályban, a Bizottság úgy véli, hogy az ilyen műveletek láthatóságára és érzékenységére tekintettel *minden* közös visszatérési műveletnél jelen kellene lennie független megfigyelőnek. Ezért a magatartási kódex módosítását prioritásnak tekintik.

A Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ által irányított egyik, folyamatban lévő uniós finanszírozású projekt¹³ a tagállamok általi ellenőrzés különböző megközelítéseinek további harmonizálását kívánja elérni. Objektív, átlátható feltételeket, továbbá közös ellenőrzési szabályok kidolgozására törekszik, valamint a tagállami független megfigyelők egy olyan állományát szeretné létrehozni, amit a közös visszatérési műveleteknél is igénybe vehetnek.

2012-ben létrehozták a független FRONTEX alapjogi tisztviselő pozícióját, és 2012. december 17-én kinevezték az első alapjogi tisztviselőt. Az alapjogi tisztviselő feladata valamennyi FRONTEX tevékenység során és a közös visszatérési műveletekkel kapcsolatos tevékenységek körében is az alapvető jogok védelmének és garanciáinak ellenőrzése, értékelése és vonatkozó ajánlások készítése. Az alapjogi tisztviselőnek minden, az alapvető jogokra kihatással lévő FRONTEX tevékenység kérdéséhez információt kell kapnia.

¹³ Lásd: <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>.

III. rész – Jövőbeli változások

Az uniós visszatérés politika jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt években, elsősorban a visszatérési irányelv nemzeti jogba történő átültetésének és tagállami végrehajtásának köszönhetően, amely jobb és egységesebb gyakorlathoz vezetett ezen a területen. A végrehajtási jelentés – amely jelen közlemény részét képezi – kimutatja, hogy több tagállamban is maradt számos hiányosság, például egyes tagállamokban a fogva tartási körülmények kérdésében, és a független kitoloncolás ellenőrzési rendszerek hiánya terén. Ezen túlmenően sok tagállamban van még fejlődésre lehetőség, az őrizet alternatíváinak szisztematikusabb használata és az önkéntes visszatérés népszerűsítése terén.

A Bizottság a végrehajtási jelentésben jelzett minden hiányosságot nyomon fog követni és kiemelt figyelmet fordít az irányelv azon rendelkezéseinek tagállami végrehajtására, amelyek a hazatelepülők őrizetére, a biztosítékokra és a jogorvoslatokra vonatkoznak, továbbá a kiutasítási eljárásokban a kiskorúakkal és más kiszolgáltatott személyekkel való bánásmódra. Az új schengeni értékelési mechanizmus keretében létrehozott értékelési rendszer – amelyet a Bizottság koordinált és felügyelt – új lehetőségeket biztosít a tagállamok konkrét gyakorlatának megvizsgálásához és értékeléséhez ezeken a területeken, továbbá lehetővé teszi annak ellenőrzését, hogy a tagállamok teljes körűen megfeleljenek-e az irányelvnek és a nemzetközi emberi jogi előírásoknak.

A visszatérési politika önmagában nem tudja hatékonyan kezelni az Unióba történő illegális migrációs áramlásokat, de egy olyan átfogóbb megközelítés részévé kell válnia, ideértve a GAMM-ot is, amely a következőket hangsúlyozza:

- fokozott párbeszéd és együttműködés a migrációs kérdésekben a származási vagy tranzit harmadik országokkal, a közös érdekeken alapuló partnerség létrehozásának céljával;
- fokozott gyakorlati együttműködés a tagállamok között, a FRONTEX-szel, továbbá nemzetközi szervezetekkel és nem-kormányzati szervezetekkel;
- más eszközök és politikák – például a hatékony határigazgatás, az embercsempészet és emberkereskedelem elleni küzdelem – egyidejű fokozása;
- a külpolitikai szempontok beillesztése az EU migrációs politikájába, illetve a belső és külső dimenzió közötti kapcsolat megőrzése. Az Európai Külügyi Szolgálatnak az Unió külső kapcsolataira való átfogó rálátása szintén olyan előnyöket kínál, amiket ki kell használni.

Az uniós visszatérési politika fejlesztését célzó bármilyen jövőbeli lépésnek valamennyi fent említett szempontot és elemet figyelembe kell vennie.

A jövőbeli lépések az alábbi kérdéskörökre és javaslatokra fognak összpontosítani.

1. A visszatérési irányelv megfelelő és eredményes végrehajtásának biztosítása

A jövő egyik kulcsfontosságú prioritása a visszatérési irányelv végrehajtásának ellenőrzése lesz. A Bizottság valamennyi azonosított hiányosságot szisztematikusan nyomon fog követni. Több EU Pilot eljárást indítottak el a jelen jelentésben szereplő kérdésekkel kapcsolatosan, a közeljövőben pedig újak indulnak majd. A nemzeti bíróságok nagyon pozitív szerepet tölthetnek be ebben a folyamatban, mint az uniós jog tagállami megvalósulásának első

referenciapontjaként és azáltal, hogy – amennyiben szükséges – előzetes döntéshozatal iránti kérelemben értelmezést kérnek a Bíróságtól.

Több fél is aktív szerepet játszik a visszatérési irányelv végrehajtásának további javítása terén:

*⇒ Először is, a Bizottság az **uniós jog őréként**, az EUMSZ 258. cikkében biztosított hatásköreinek megfelelően;*

*⇒ A Bizottság és a tagállamok, akik az új **schengeni értékelési mechanizmus** keretében nagyobb hangsúlyt fektetnek az uniós visszatérési jognak való megfelelésre;*

*⇒ **Nemzeti kitoloncolási ellenőrző szervek** az irányelv 8. cikkének (6) bekezdése értelmében azáltal, hogy a napi visszatérési gyakorlatok beépített ellenőrző mechanizmusát biztosító szerepüket betöltik;*

2. Következetesebb és az alapvető jogokkal összeegyeztethetőbb gyakorlatok népszerűsítése

Az uniós jog megfelelő végrehajtásának biztosítására irányuló tevékenység mellett a Bizottság több **iránymutatást és ajánlást** tervez kidolgozni az alábbi kérdésekben. Ezek egységesebb visszatérési gyakorlatokat segítenek elő, az alapjogi normákkal teljesen összhangban.

*⇒ A Bizottság egy éven belül „**visszatérési kézikönyvet**” fogad el, amellyel kapcsolatosan konzultál a visszatérési kapcsolattartó csoporttal. A kézikönyv a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak szóló közös iránymutatásokat, legjobb gyakorlatokat és ajánlásokat tartalmaz, amelyeket a visszatéréssel kapcsolatos tevékenységeik végzése során, valamint a visszatéréssel kapcsolatos schengeni értékelés referenciapontjaként kell használniuk. A kézikönyv utal majd uniós visszatérési jogra és a releváns nemzetközi előírásokra, például azokra, amelyeket a Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottsága és az ENSZ gyermekek jogaival foglalkozó bizottsága hozott létre a 14. sz. általános megjegyzésben (2013). Ez a gyermekek jogai közül arról a jogról tesz említést hogy a mindenek felett álló érdekeit elsődleges megfontolásként vegyék figyelembe, és többek között az alábbiak előmozdítását célozza: önkéntes távozás, kényszerítő intézkedések arányos használata, kitoloncolás megfigyelés, kitoloncolás elhalasztása, kiskorúak visszatérése, hatékony jogorvoslatok, a visszatérés folyamán a biztosítékok, az emberi és méltóságteljes feltételek, valamint a kiszolgáltatott személyek számára nyújtott biztosítékok.*

*⇒ **Az alapvető jogokkal összhangban lévő őrizetbe vételi gyakorlatok:** A Bizottság továbbra is napirenden tartja ezt a kérdést a kapcsolattartó csoporttal, és ajánlásokat foglal a visszatérési kézikönyvbe, az Alapvető Jogok Ügynökségének egy 2012-es tanulmányára alapozva.*

*⇒ **Az őrizet alternatíváinak népszerűsítése:** Az Európai Migrációs Hálózat 2014-ben tanulmányt készít majd az őrizet alternatíváiról annak érdekében, hogy ezen a területen azonosítsa és terjessze a legjobb gyakorlatokat.*

⇒ **A hazatelepülők illegális tartózkodásának büncselekménnyé nyilvánítása:** A Bizottság a visszatérési kézikönyvbe belefoglalja a Bíróság ítélkezési gyakorlatát is a hazatelepülőkre vonatkozó büntetőjogi szankciók terén a tagállamokra vonatkozó korlátozások és megkötések tekintetében.

⇒ **„Eltávolíthatatlan” hazatelepülők:** A Bizottság összegyűjti a legjobb gyakorlatot – a meglévő nemzeti legjobb gyakorlatokra alapozva – az elhúzódó helyzetek elkerülésére és annak biztosítására, hogy az kitoloncolható személyek nem maradnak határozatlan ideig alapvető jogok nélkül és nincsenek jogtalan ismételt őrizetbe vétel veszélyének kitéve.

⇒ **Az Európa Tanács fogva tartási szabályainak kodifikációja:** A Bizottság támogatja a kínzás elleni európai nemzeti megelőző mechanizmusok bejelentését, amelyre az európai idegenrendészeti őrizetről szóló konferencián (2013. november 21-22, Strasbourg) került sor. Ezzel felhívták az Európa Tanácsot arra, hogy kodifikáljon egy sor részletes, a meglévő nemzetközi és regionális emberi jogi előírásokon alapuló, idegenrendészeti őrizetbe vételi szabályt, amely a bevándorló jogálláson alapuló szabadságmegvonás esetén alkalmazandó.

3. További párbeszéd és együttműködés indítása harmadik országokkal

A bevándorlók Unión kívüli származási vagy tranzit országaival történő együttműködés alapvető fontosságú a migrációs áramlások kezeléséhez szükséges kapacitás javításához, továbbá azon harmadik országokbeli állampolgárok visszatéréséhez kapcsolódó kihívások kezelésében, akik nem, vagy már nem rendelkeznek jogalappal az EU-ban való tartózkodásra.

Az EU nagyszámú kétoldalú és regionális párbeszédben, valamint együttműködési keretben vesz részt harmadik országokkal az e területre vonatkozó, kölcsönösen előnyös együttműködés kiépítése érdekében. Ezek témák széles körét ölelik fel az intézményi és kapacitásépítéstől, valamint a jogszerű migránsok hatékony integrációjától a visszatérés menedzseléséig, továbbá a visszafogadási kötelezettségek eredményes végrehajtásáig. A GAMM-mal összhangban a származási vagy tranzitországokat ösztönözni kell arra is, hogy a nemzetközi normáknak megfelelően nemzetközi védelmet nyújtsanak az arra rászoruló személyeknek, javítsák menekültügyi és befogadási kapacitásaikat, megfelelően működő migrációs rendszereket fejlesszenek ki, továbbá védjék a migránsok alapvető emberi jogait, különös figyelmet fordítva a kiszolgáltatott migránsok – például kísérő nélküli kiskorúak, emberkereskedelem áldozatai, nők és gyerekek – helyzetére. Ezen országok számára együttműködési segítséget kell nyújtani, hogy a fenti vonatkozású erőfeszítéseik támogatást nyerjenek, az EU-nak pedig bővítenie kell együttműködését az érintett harmadik országokkal annak érdekében, hogy a visszatérés és a visszafogadás terén megvalósulhasson a kapacitásépítés, és támogassa a partnerországokat a más harmadik országokkal kötendő visszafogadási megállapodások tárgyalása során.

⇒ **A visszatérési politika továbbra is konzisztensen része lesz a GAMM végrehajtásának és fejlesztésének, ideértve a mobilitási partnerségeket és a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítéseket harmadik országokkal;**

⇒ **Ösztönzők:** Ügyelni kell arra, hogy a visszatérési, visszafogadási és visszailleszkedési kérdésekről szóló együttműködés a harmadik ország felé egy kiegyensúlyozott és konszolidált uniós politika részeként jelenjen meg, közös érdekekre (pl. fokozott mobilitási

rendelkezésekhez és más szakpolitikai területekhez, például kereskedelemhez, vállalkozásokhoz és iparhoz kapcsoltn) alapozva.

⇒**Kapacitásépítés:** A visszatérés és visszafogadás területén harmadik országokban történő kapacitásépítési erőfeszítéseket meg kell erősíteni például a partnerországok felelős hatóságai azon képességeinek fokozásával, hogy gyorsan tudjanak reagálni a visszafogadási kérelmekre, azonosítani tudják a visszaküldendő személyeket és megfelelő támogatást, visszailleszkedési segítséget tudjanak nyújtani a hazatelepülőknek.

⇒ A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapon belül hangsúlyt fog kapni az illegális migránsok **fenntartható visszatérése és visszailleszkedése** származási országaikban, ideértve ezen országok kapacitásépítését a visszatérések és visszailleszkedések jobb menedzselésére.

⇒ A Bizottság aktívan nyomon fogja követni **Az uniós visszafogadási megállapodások 2011-es értékelésében** azonosított kihívásokat és az azokra tett ajánlásait, például az önkéntes visszatérés előnyben részesítését (13. sz. ajánlás) és kísérleti projekt elindítását a hazatelepülők otthoni helyzetének nyomon követésére (15. sz. ajánlás).

4. A tagállamok közötti, visszatéréssel kapcsolatos operatív együttműködés javítása

Az alapvető jogoknak megfelelő visszatérési eljárások és a koherens visszatérési politikák javítani fogják a gyakorlati és operatív együttműködést az olyan területeken, mint például:

- az önkéntes távozás népszerűsítése;
- a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembe vétele a visszatérési eljárásokban;
- a nemzeti ellenőrző testületek közötti párbeszéd;
- statisztikák javítása;
- személyes adatok cseréje;
- úti okmányok kibocsátása.

⇒ A Bizottság az **Európai Migrációs Hálózatot** – mint az információgyűjtés és -megosztás kulcsfontosságú eszközét – **platformként** fogja használni a tagállamok és érdekelt felek közötti jobb együttműködéshez, különösen **az önkéntes visszatérés területén**.

⇒ A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap az **önkéntes visszatérés bátorítását** segítő intézkedésekre összpontosít majd, egyidejűleg ügyel arra, hogy az önkéntes visszatérési kezdeményezések ne fejlesszenek ki nemkívánt húzóerőt. A harmadik országokkal szoros együttműködésben a hazatelepülők szükséges úti okmányainak megszerzését megkönnyítő intézkedéseket is népszerűsítene.

⇒ **Ami az önkéntes hazatelepülők szárazföldi átutazását illeti**, előrelépést hozhat a schengeni kézikönyv 39. mellékletének használata (Formanyomtatvány kiutasítási határozat elismeréséhez az adott országo(ko)n való szárazföldi átutazás lehetővé tétele érdekében). Azon tagállamokat, aki még nem alkalmazza ezt, bátorítani kell erre.

⇒ További operatív együttműködést kell elősegíteni a tagállamok, valamint a tagállamok és a harmadik országok között a **kísérő nélküli kiskorúakra** vonatkozó visszatérési és visszailleszkedési eljárások alkalmazására. A tagállamok és a harmadik országok

gyermekvédelmi rendszerei közötti együttműködést szintén erősíteni kell, minél jobban kihasználva a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap támogatási lehetőségeit.

⇒ Hangsúlyt fog kapni a **visszatéréssel kapcsolatos statisztikai információk javítása**, különösen a FRONTEX által a tagállamoktól begyűjtött részletes információk használatával. Megfontolásra érdemes az önkéntes visszatérésekre vonatkozó tájékoztatás javítási módjainak átgondolása, valamint a konzisztensebb adatgyűjtés bátorítása.

⇒ A Bizottság ösztönözni fogja a **legjobb gyakorlatok fokozott cseréjét** – az irányelv 8. cikkének (6) bekezdése szerinti – **nemzeti kitoloncolás ellenőrzési hatóságok között**, annak érdekében, hogy elősegítse az egységesebb ellenőrzést, különösen a FRONTEX által koordinált közös műveletek területén

⇒ A **VIS és a SIS potenciálját a visszatérés területén tovább kell erősíteni**. Különösen a SIS II felülvizsgálata – amely 2016-ban esedékes – biztosít majd lehetőséget arra, hogy a visszatérési politika és a SIS II közötti összhangot javítani lehessen, és megfontolandó a tagállamok számára meghatározott olyan kötelezettség bevezetése, hogy beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést vigyenek be a SIS II-be a visszatérési irányelv szerint kibocsátott beutazási tilalmak esetén.

⇒ A tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik államok közötti operatív együttműködést is erősíteni kell, különösen a **személyazonosságok megállapítása és az úti okmányok kibocsátására** összpontosítva, az adatvédelmi előírásokkal összhangban.

⇒ Az Európai Migrációs Hálózat 2014-ben tanulmányt készít „**Az illegális migránsok visszatéréssel és visszailleszkedésével kapcsolatos helyes gyakorlatokról: tagállami beutazási tilalmak, politikák és a befogadási megállapodások használata**” címmel. A tanulmány célja a visszatérési politikák eredményességének javítása a visszatérési eljárás e specifikus szempontjai terén meglévő tagállami tapasztalatok összegyűjtése és összehasonlítása segítségével.

5. A FRONTEX szerepének bővítése a visszatérés területén

Egyértelmű hozzáadott értéke van annak, hogy a visszatérés bizonyos operatív részeit együttesen, uniós szinten intézik. A FRONTEX jelentős koordinációs szerepet tölt be ezen a területen és proaktív módon folytatnia kellene ennek kiaknázását. Feladatai ellátása során a FRONTEX-nek biztosítani kell azt is, hogy a műveleteket az uniós joggal és az EU Alapjogi Chartájával összhangban végzik.

⇒ A FRONTEX-nek tovább kell javítania a közös visszatérési műveletekkel kapcsolatos koordinációt oly módon, amely biztosítja, hogy a **hazatelepülők emberi és méltóságteljes kezelésére vonatkozó közös szabályokat** példás módon, a jogi kötelezettségeknek való pusztán megfelelésen túlmutatóan betartják. A Bizottság ezért prioritási kérdésként felkéri a **FRONTEX-et arra, hogy igazítsa ki a közös visszatérési műveletekre vonatkozó magatartási kódexét** és egyértelműen fogalmazza meg, hogy minden közös visszatérési művelet független ellenőrzés tárgya lesz.

*⇒ A FRONTEX-et továbbá arra ösztönzi, hogy továbbra is támogassa a tagállamokat azáltal, hogy **képzéseket tart a visszatérési kérdésekről**, különösen a hazatelepülők visszatérési eljárás során gyakorolt alapvető jogainak biztosítását szem előtt tartva.*

IV. Rész – Végrehajtási jelentés: A 2008/115/EK visszatérési irányelv hatása a tagállamok visszatérési politikáira és gyakorlataira

A visszatérési irányelv átültetésének határideje 2010. december 24-én lejárt. Az irányelv valamennyi tagállamot – az Egyesült Királyság és Írország kivételével – valamint a négy schengeni társult államot kötelezi. Négy tagállam (EE, ES, PT, SK) tájékoztatott a határidő előtt a teljes átültetésről. Tizenkilenc tagállam küldött értesítést az átültetésről 2011 során, valamint öt (BE, LT, NL, PL és SE) 2012-ben. A Bizottság 20 kötelességszegési eljárást indított meg közlés elmulasztása miatt, amelyek mindegyikét lezárták, miután a tagállamok késedelmesen tájékoztattak a nemzeti átültetési intézkedéseikről¹⁴. Csak Izland nem jelezte eddig a teljes átültetést.

Az irányelv elfogadása óta a bizottsági szolgálatok 14 **kapcsolattartó csoport** ülést¹⁵ tartottak a tagállamok szakértőivel. A kapcsolattartó csoport célja a lehetséges problémák és a megmaradt kérdések azonosításának megkönnyítése korai fázisban, továbbá nyitott és informális megbeszélések lehetőségének biztosítása. Ezek a találkozók jelentősen hozzájárultak az irányelv nemzeti szintű egységes végrehajtásához. A kapcsolattartó csoporton folytatott megbeszélések nyomán hat **összehasonlító tanulmány**¹⁶ született a következő témákkal kapcsolatban:

- 1. Kiskoriúk a visszatérési eljárásokban*
- 2. A kitoloncolás ellenőrzése*
- 3. A hazatelepülők visszailleszkedése*
- 4. Eltávolíthatatlan hazatelepülők helyzete*
- 5. Az irányelv megfelelő jogi átültetése a tagállamok által*
- 6. A visszatérési irányelv gyakorlati hatása*

Az irányelv megfelelő tagállami átültetéséről szóló tanulmányra alapozva a Bizottság **a visszatérési irányelv átültetéséről szóló szervezett munkaprogramot hajtott végre (2012-2013)**, amely során a Bizottság kérdést intézett a tagállamokhoz az irányelv átültetéséről szóló bármilyen fennmaradó hiányossággal kapcsolatban. A kétoldalú technikai megbeszéléseken az azonosított hiányosságok részleteit és a lehetséges megoldásokat vitatták meg. Ezeket a megbeszélések és viták nagyon hasznosnak bizonyultak és a legtöbb átültetési problémát sikerült megoldani. A megmaradt kérdések különösen a következő rendelkezésekkel voltak kapcsolatosak:

- a beutazási tilalom uniós szintű hatásai;
- a szökés veszélyének meghatározása;
- kritériumok az önkéntes távozás időszakának meghosszabbításához;

¹⁴ A nemzeti átültetési intézkedésekre vonatkozó linkek az EUR-Lex tagállami végrehajtási intézkedéseket tartalmazó részében találhatóak:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:HU:NOT>

¹⁵ A kapcsolattartó csoport üléseinek összegyűjtött jegyzőkönyveit („Kérdések és válaszok” dokumentum formájában) a Bizottság szakértői csoportokról szóló nyilvántartásán keresztül lehet elérni.

¹⁶ A tanulmányok többsége nyilvánosan hozzáférhető a Belügyi Főigazgatóság Európa honlapján a következő címen: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- a légi úton történő kitoloncolás szabályai;
- a kitoloncolás ellenőrzése;
- az őrizetbe vétel elrendelésének feltételei;
- a fogva tartás körülményei.

Ezen megmaradt kérdéskörökkel kapcsolatosan hét tagállam már módosította nemzeti jogát annak érdekében, hogy az megfeleljen a Bizottságnak. Tizenhárom tagállam jelenleg ezen tevékenykedik és további hat tagállam hivatalosan elkötelezte magát a nemzeti jogának közeljövőbeni megváltoztatására, a Bizottság szoros ellenőrzése (kéthavi jelentéstételi kötelezettség) mellett.

E szervezett program kézzelfogható eredményei már megvalósultak, különösen az őrizet kapcsán:

– A tizenegy tagállamból, amelyek még nem ültették át teljes körűen a 3. cikk (7) bekezdését és a 15. cikk (1) bekezdését, hat módosította a jogalkotást úgy, hogy jogilag meghatározott, objektív kritériumokat állított fel annak értékeléséhez, hogy indokolt-e az illegális migráns szökési szándékát feltételezni. Ez elősegíti az őrizetben tartott migránsok számának korlátozását.

– A hét tagállamból, amelyek még nem ültették át teljes körűen az irányelv 15. cikkének (4) bekezdését, hat módosította a jogalkotását (vagy folyamatban van ilyen módosítás) úgy, hogy az őrizet megszűnik, ha nem nyílik reális lehetőség a kitoloncolásra.

– A hat tagállamból, amelyek eddig még nem engedték meg a civil és nemzetközi szervezeteknek az idegenrendészeti központok látogatását, négy már módosította a jogszabályát (vagy folyamatban van ilyen módosítás).

– A hat tagállamból, amelyek eddig még nem tették, négy már módosította az ingyenes jogi segítségnyújtáshoz való hozzáférésre vonatkozó szabályait (13. cikk (4) bekezdés).

– A tizenhat tagállamból, amelyek még nem ültették át teljes körűen a 8. cikk (6) bekezdését, tizenhárom már elfogadott jogszabályt a kitoloncolási ellenőrzési rendszerről (vagy folyamatban van ilyen jogalkotás).

– A tizennégy tagállamból, amelyek eddig még nem tették, tizenegy már hivatalossá tette (vagy ez folyamatban volt) az elkötelezettségét amellelt, hogy a légi úton történő kitoloncolást a 2004/573/EK határozathoz mellékelte, a légi úton történő közös kitoloncolásokra vonatkozó biztonsági rendelkezésekről szóló közös iránymutatásokkal összhangban fog zajlani.

A többi esetben, amikor nem került sor megegyezésre és a tagállam kötelezettségvállalására a jogszabály módosítására a Bizottság megkeresésével összhangban, több EU Pilot eljárás indult.

Ami a **tagállamokban a visszatérési irányelv gyakorlati végrehajtását illeti**, 2012-2013 során készült egy 2013 októberében véglegesített tanulmány. Ezt a tanulmányt meta-tanulmánynak tervezték, több típusú meglévő információ és tanulmány alapján, valamint minden releváns érdekelt fél hozzájárulását figyelembe véve.¹⁷

¹⁷ A vállalkozóknak a következő érdekelt feleket kellett megkeresniük:

A gyakorlati helyzetről kapott tágabb kép érdekében a Bizottság fókusztanulmányokat és jelentéseket is megvizsgált, például az Alapjogi Ügynökségtől, az Európa Tanács szerveitől, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságtól és civil szervezetektől (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl és mások) a tagállamokban meglévő gyakorlati helyzetről. Ezen információgyűjtés során az bizonyult az egyik legnagyobb nehézségnek, hogy a tanulmány által lefedett legtöbb kérdéskörben tagállami szinten nagyon kevés mennyiségi adatot gyűjtöttek rendszeresen. Például alapvető kérdésekről – így az őrizet átlagos időtartamáról, okairól, a megghiúsult visszatérések számáról, és a beutazási tilalmak alkalmazásáról – csak nagyon kevés tagállamban volt hozzáférhető adat. Ezen túlmenően az adatgyűjtésre vonatkozó közös meghatározások és megközelítések gyakran hiányosak, így kihatással vannak az ilyen adatok Unió-szerte történő összehasonlíthatóságára.

A fentebb kiemeltnek megfelelően **a Bizottság rendszeresen nyomon fogja követni a jelen végrehajtási jelentésben azonosított valamennyi hiányosságot**. Több EU Pilot eljárást indítottak el a jelen jelentésben szereplő kérdésekkel kapcsolatosan, a közeljövőben pedig újak indulnak majd.

1. Kitoloncolás céljából történő őrizet

a) Az őrizet okai és időtartama (15. cikk)

Az irányelv 15. cikke kimondja, hogy a kiutasítási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgár őrizetben tarthatják – ennek „a lehető legrövidebbnek kell lennie és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak” – ha szökés veszélye áll fenn vagy ha megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy kitoloncolási eljárást. Az őrizetben tartást – amelyet közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok rendelnek el – minden esetben „ésszerű időközönként” felül kell vizsgálni és meg kell szüntetni, ha „a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség”. Főszabályként valamennyi tagállamnak hat hónapot nem meghaladó, korlátozott őrizetben tartási időszakot kell meghatároznia, amely kivételes esetben legfeljebb 18 hónap lehet. A Bíróság ítélkezési gyakorlata az irányelv őrizetre vonatkozó rendelkezéseinek több aspektusát is egyértelművé tette. A C-357/09. sz. (Kadzoev) ügyben hozott ítéletében a Bíróság kifejezetten megerősítette a visszatérési irányelv **őrizettel** kapcsolatos rendelkezései védelmi elemeit azáltal, hogy kiemelte: **az őrizet már nem indokolt és az érintett személyt azonnal szabadon kell bocsátani, ha nincs valós lehetősége a harmadik országba való kitoloncolásnak az őrizet maximális lehetséges időtartamán belül**. Ezen túlmenően a **Bíróság tisztázta, hogy a közrend és közbiztonság okai nem használhatóak a visszatérési irányelv értelmében az őrizet indokaként**. A C-534/11. sz. (Arslan) ügyben hozott ítélet a visszatéréssel kapcsolatos őrizet és a menekültügyi őrizet (a 2003/9/EK irányelv szerint) közötti kapcsolattal foglalkozott, és **egyértelművé tette, hogy a két eltérő rendszer nem**

-
1. Az igazságügyi hatóságok/bírák, akik a visszatérési politikával kapcsolatos ellenőrzéseket végzik/fellebbezéseket tárgyalják (a nemzeti és nemzetközi bírói egyesületeken keresztül);
 2. A hazatelepülők számára jogi segítségnyújtást biztosító ügyvédek és intézmények (a nemzeti és nemzetközi ügyvédi kamarákon keresztül);
 3. A visszatérést ellenőrző szervezetek (a visszatérési irányelv 8. cikkének (6) bekezdése alapján létrehozott szervezetek);
 4. A migránsokat segítő vagy az ő nevükben fellépő érdekelt felek (civil szervezetek, képviseleti szervek);
 5. A visszatérési politikát észrevételező / tanulmányozó érdekelt felek (civil szervezetek, kutatók, stb.);
 6. A visszatérési kérdésekben érintett nemzetközi szervezetek (az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, IOM, Vöröskereszt, stb.).

kötelezi a tagállamokat, hogy automatikusan szabadon engedjék az őrizetbe vett hazatelepülőket, ha menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, feltéve, hogy a tagállam a nemzeti jog alapján azonnali döntést hoz arról, hogy a menekültügyi uniós joggal összhangban folytatja az őrizetet.

Az értékelés kimutatta, hogy miközben a tagállamok általában módosították jogszabályaikat annak biztosítása érdekében, hogy összhangban legyenek a 15. cikkel, a gyakorlati végrehajtás terén **jelentős eltérések** vannak. Például igen eltérő annak értelmezése, hogy mi számít „ésszerű időköznek” az **őrizet felülvizsgálata** esetében. Egyes tagállamokban heti rendszerességgel sor kerül felülvizsgálatra, míg máshol csak az őrizeti időszak végén garantált (tehát legfeljebb hat hónap után). Ezért ezen a területen fokozni kell az egységességet, több érdekelt fél is további iránymutatást tartott szükségesnek az „ésszerű időköz” értelmezéséhez.

Ugyanakkor a gyakorlat egységesebb, ami a **hazatelepülőkre alkalmazott őrizet okait** illeti; a legtöbb tagállamban a szökés veszélye és/vagy a kitoloncolás megghiúsítása a legfőbb okok. Egy másik gyakran említett ok annak szükségessége, hogy harmadik országokkal együttműködve tisztázzák az okmányokat és a szóban forgó személy személyazonosságát. Az irányelv 3. cikke (7) bekezdésében foglalt **„szökés veszélyének” fogalma** kihatással volt az őrizetről szóló döntést meghozatalát megalapozó tagállami kritériumok meghatározására és alkalmazására, így – eltérő mértékben – hozzájárult a jogbiztonság fokozásához. A tagállamok többségében a szökés veszélyének értékelésénél figyelembe vett fő okok a hazatelepülők „okmányainak hiánya” vagy „hamis személyazonosság használata”. A szökés veszélyének felméréséhez gyakran használt további feltételek:

- hamis okmányok használata vagy okmányok megsemmisítése;
- lakóhely hiánya;
- a szembeszegülés szándékának kifejezett jelzése;
- bűncselekményekért való elítélés megléte.

2. táblázat: A „szökés veszélyének” megítélésére használt kritériumok

A „szökés veszélyének” megítélésére használt leggyakoribb kritériumok	A kritériumokat használó tagállamok száma
Okmányok hiánya	13
A személyazonosság meghatározásával kapcsolatos együttműködés hiánya	11
Lakóhely hiánya	7
Hamis okmány használata vagy meglévő okmány megsemmisítése	7
Az illetékes hatóságoknál való jelentkezés hiánya	7
A szembeszegülés szándékának kifejezett jelzése	6
Bűncselekményekért való elítélés megléte	6
A fennálló beutazási tilalommal való szembeszegülés	5
Visszatérési határozat megszegése	5
Korábbi magatartás (pl. szökés)	4
Pénzügyi források hiánya	4
Másik tagállamban hozott kiutasítási határozat hatálya alatt áll	4
Önkéntes távozási kötelezettséggel való szembeszegülés	3

Meg kell jegyezni, hogy a vizsgált tagállamokban egységes elmozdulást következett be az **őrizet alternatíváinak szélesebb körű alkalmazása terén**. Most már sok tagállam biztosít az őrizet melletti alternatívákat nemzeti jogalkotásában. A kutatás kimutatta, hogy az őrizet alternatívái számos előnnyel járnak az őrizethez képest és – bizonyos feltételek megléte esetén – jelentős költségmegtakarítást eredményeznek. A gyakorlatban ugyanakkor sok tagállam csak ritkán alkalmazza az őrizet alternatíváit. A gyakorlatban leginkább alkalmazott alternatívák a „rendszeres jelentkezés a hatóságoknál” és „a hatóságok által kijelölt szálláshely elfoglalásának elrendelése”. Az „útlevél és okmányok beszoigáltatása” szintén az őrizet gyakran alkalmazott alternatívái közé tartozik.

3. táblázat: Az őrizet alternatíváinak jogi és gyakorlati alkalmazása

	Lakóhelyi korlátozások		Rendszeres jelentkezés a hatóságoknál		Okmányok beszoigáltatása		Óvadék letétbe helyezése		Elektronikus megfigyelés	
	Jogi alkalmazás	Gyakorlati alkalmazás	Jogi alkalmazás	Gyakorlati alkalmazás	Jogi alkalmazás	Gyakorlati alkalmazás	Jogi alkalmazás	Gyakorlati alkalmazás	Jogi alkalmazás	Gyakorlati alkalmazás
AT	igen	igen	igen	igen	nem	nem	igen	igen	nem	nem
BE ¹⁸	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem
BG	nem	nem	igen	nincs adat	igen	nincs adat	nem	nem	nem	nem
CY	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem
CZ	nem	nem	igen	igen	nem	nem	igen	nem	nem	nem
DE	igen	nincs adat	igen	igen	igen	igen	nem	nem	nem	nem
DK	igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem	igen	nem
EE	igen	igen	igen	igen	igen	igen	nem	nem	nem	nem
EL	igen	nem	igen	nem	igen	nem	igen	nem	nem	nem
ES	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	igen	nem	nem	nem	nem
FI	nem	nem	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	nem	nem
FR	igen	nincs adat	igen	nem	igen	igen	nem	nem	igen	nincs adat
HU	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	nem	nem	nem	nem
IT	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	nem	nem
LT	igen	igen	igen	igen	nem	nem	nem	nem	nem	nem
LU	igen	nem	igen	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem
LV	nem	nem	igen	igen	igen	igen	nem	nem	nem	nem
MT	nem	nem	igen	igen	nem	nem	igen	igen	nem	nem
NL	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	igen	nem	nem
PL	igen	nem	igen	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem
PT	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat
RO	igen	nincs adat	igen	nincs adat	nem	nem	nem	nem	nem	nem
SE	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	nem	nem	nem	nem
SI	igen	igen	igen	igen	igen	nem	igen	nem	nem	nem
SK	igen	nem	igen	nem	nem	nem	igen	nem	nem	nem
CH	igen	nem	igen	igen	igen	nem	igen	nem	nem	nem
IS	igen	nincs adat	igen	igen	igen	nincs adat	nem	nem	nem	nem
LI	igen	igen	nem	nem	igen	igen	nem	nem	nem	nem
NO	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	nem	nem	nem	nem
IE	igen	nincs adat	igen	igen	igen	nincs adat	igen	nem	nem	nem
UK	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat	igen	nincs adat

nincs adat: „nem áll rendelkezésre információ”

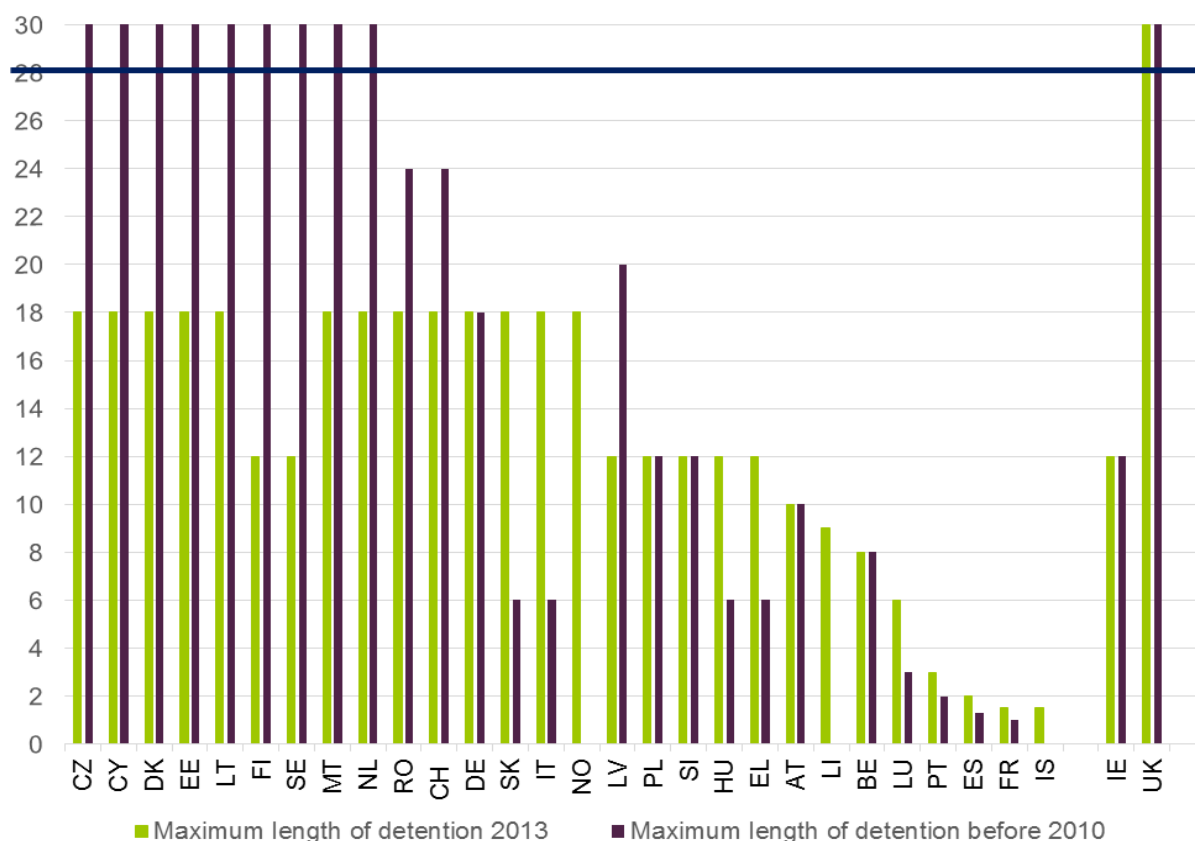
Forrás: kivonat a MATRIX 2013-ból

¹⁸ Miközben Belgium az őrizet felsorolt alternatíváinak egyikét sem alkalmazza, 2008 óta különleges elszállásolást és tanácsadást biztosít tanácsoknak, amelyet egy közelmúltbeli civil szervezet által készített tanulmány legjobb gyakorlatként emelt ki.

A legtöbb tagállamban **hiányzik az állami támogatási struktúra** azon illegális migránsok számára, akiket azért engedtek szabadon, mert nincs reális lehetőség a kitoloncolásra. Az e csoport számára anyagi támogatás biztosítására vonatkozó konkrét tagállami jogi kötelezettség hiányában ezek az emberek bizonytalan jogi helyzetben kerülnek, magán- vagy önkéntes segítségre vannak utalva, vagy kénytelenek az önfenntartás érdekében illegálisan munkát vállalni. Néhány tagállam jó példát mutat azzal, hogy havi juttatást biztosít és segít ezeknek az embereknek szállást találni.

A visszatérési irányelv elfogadása előtt **az őrizet maximális időtartalma** meglehetősen eltért tagállamonként és legalább **kilenc tagállamban nem volt felső határa** annak, mennyi ideig tarthatók őrizetben a hazatelepülők. A visszatérési irányelv hozzájárult az unióban a maximális őrizetbe vételi időszakok egységességéhez – és összességében véve csökkenéséhez.

4. táblázat: Az őrizet maximális időtartama a visszatérési irányelv végrehajtása előtt és után



Forrás: MATRIX 2013.

Miközben az őrizet jogi időkorlátai nyolc tagállamban bővültek, 12 tagállamban csökkentés következett be. Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban alkalmazott őrizet átlagos időtartama szemlélatomást jelentősen alacsonyabb, mint a szabályozás által biztosított maximum.

5. táblázat: Az őrizet gyakorlatban tapasztalt időtartama

Tagállam	Az őrizet gyakorlatban tapasztalt időtartama (napokban)	Forrás	Időszak

Tagállam	Az őrizet gyakorlatban tapasztalt időtartama (napokban)	Forrás	Időszak
AT	16.6*	nemzeti statisztika	2012
BG	64*	civil szervezet tanulmánya	2011
DE	Kevesebb mint 42***	nemzeti statisztika	2011
DK	31*	civil szervezet tanulmánya	2011
EE	85*	nemzeti statisztika	2011
EL	Legalább 180**	nemzetközi szervezet	2012
FI	5-6**	nemzeti hatóságok	-
FR	13*	nemzeti hatóságok	-
IT	31*	Bologna városa hatóságai	-
LU	16*	nemzeti hatóságok	-
NL	120-180**	civil szervezet és nemzetközi szervezet	-
RO	50*	nemzeti statisztika	2012
SE	Kevesebb mint 14***	Igazságügyi Minisztérium	-
IS	1**	nemzeti hatóságok és civil szervezetek	-
LI	1-2**	nemzeti hatóságok és civil szervezetek	-
UK	7**	nemzeti hatóságok	-

* A hozzáférhető adatok alapján számolt átlag. Az adatok forrása balról a harmadik oszlopban található.

** A leggyakrabban alkalmazott őrizeti időtartam a megkérdezett érdekelt felek becslése alapján.

*** Németországban az őrizetben tartottak 73 %-át kevesebb mint 42 napig tartják őrizetben a hivatalos statisztikák szerint.

Forrás: Matrix 2013.

b) Az őrizet körülményei, ideértve a kiskorúak és a családok esetében (16. és 17. cikk)

Az irányelv meghatározott néhány **alapvető feltételt**, amelyeket a hazatelepülők őrizetével kapcsolatosan tiszteletben kell tartani, például azt erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdáknak (nem börtönökben) kell végrehajtani vagy legalább az elítéltektől elkülönítve kell az őrizetbe vettek tartani. Az őrizet alatt állók számára biztosítani kell a sürgősségi betegellátást és az egészségügyi alapellátást, továbbá gondoskodni kell arról, hogy kapcsolatba léphessenek a jogi képviselőjükkel, családtagjaikkal és az illetékes konzuli hatóságokkal. Az érintett és illetékes nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és testületek részére lehetőséget kell biztosítani az őrizetbe vettek meglátogatására, a tagállamok által meghatározott előzetes engedélyezés alapján. Az őrizetben tartottakat megfelelően tájékoztatni kell jogaikról és kötelezettségeikről. Ami a **kiskorúakat** illeti (akár kísérő nélküliek, akár családdal vannak) – akiket csak „végső intézkedésként” és a „lehető legrövidebb ideig” lehet őrizetben tartani –, szükségleteiket különösen figyelembe kell venni („a gyermek mindenek felett álló érdekét kell elsődlegesen figyelembe venni”), és lehetőséget kell adni számukra szabadidős tevékenységek végzésére, továbbá (tartózkodásuk időtartamának függvényében) biztosítani kell számukra az oktatáshoz való hozzáférést.

Az irányelv nem szabályozza részletesen az olyan kérdéseket, mint a helyiségek mérete, a tisztálkodási lehetőségekhez való hozzáférés, a szabad levegőhöz való hozzáférés, táplálás, stb. az őrizet során. A (17) preambulumbekzdés ugyanakkor leszögezi, hogy az őrizetben lévőekkel harmadik országbeli állampolgárokkal **„emberséges és méltó módon”**, alapvető jogukat, valamint a nemzetközi és nemzeti jogot betartva kell bánni. Ha a tagállamok őrizetet rendelnek el az irányelv 15–17. cikkei alapján, ezt az Unió Chartájának 4. cikkével összhangban kell tenniük, amely megtiltja az embertelen vagy megalázó bánásmódot. A tagállamokra vonatkozó e kötelezettség gyakorlati vetületét az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottsága által létrehozott szabályok („a CPT szabályok”¹⁹) határozzák meg részletesen.

¹⁹ CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013 sz dokumentum, elérhető a következő címen: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm

Ezek a szabályok az őrizettel kapcsolatos kötelezettségek általánosan elismert leírásait tartalmazzák, amelyeknek a tagállamoknak abszolút minimumként meg kell felelniük bármilyen őrizettel kapcsolatban annak érdekében, hogy biztosítsák az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az EU Chartájában foglalt kötelezettségek teljesítését az uniós jog alkalmazása során. A Bizottság szoroson követni fogja a helyzetet és élni fog különösen az új **schengeni értékelési mechanizmus** által nyújtott lehetőségekkel abból a célból, hogy értékelje a tagállamok által használt kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdákat; továbbá hogy biztosítsa: valamennyi tagállam megfelel ezeknek a minimumoknak. Az embertelen fogva tartási körülmények legkirívóbb eseteinek kezelésére a Bizottság már több tagállam ellen EU Pilot eljárásokat indított az elmúlt hónapokban.

Kilenc tagállam szabályozása nem felel meg teljes körűen a 16. cikk (1) bekezdésének, amely megköveteli a tagállamoktól **az őrizetben tartottak és az elítéltek szigorú elkülönítését**. E tagállamok kettő közül már kötelezettséget vállalt jogalkotása módosítására. EU Pilot eljárás indult vagy indul a közeljövőben a többi érintett tagállam ellen. A gyakorlatban a tagállamoknak csak a fele biztosít minden esetben külön idegenrendészeti fogdát. A másik felük még mindig – időközönként vagy gyakran – tart őrizetben illegális migránsokat börtönökben. Ebben a vonatkozásban a német bíróságok három előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak a Bírósághoz 2013-ban: A C-473/13. sz. (Bero) és a C-514/13. sz. (Bouzalmate) ügyben a Bíróságtól arra kérnek választ, hogy a tagállam köteles-e az irányelv 16. cikk (1) bekezdés értelmében kizárólag idegenrendészeti fogdában őrizetben tartani a hazatelepülőket, ha csak egyes regionális alegységeiben áll rendelkezésre ilyen idegenrendészeti fogda (de a többiben nem). A C-474/13. sz. (Thi Ly Pham) ügy a nemzeti közigazgatási gyakorlatnak a 16. cikk (1) bekezdésével való kompatibilitására vonatkozik, hogy egy kitoloncolás előtt álló őrizetben tartottat elhelyezhetnek-e elítélttel együtt, ha az előbbi ehhez hozzájárul. Ez a három ügy még folyamatban van a Bíróság előtt.

A 16. cikk (2) bekezdése értelmében fennálló kötelezettséget – **biztosítani kell, hogy az őrizetben tartottak kapcsolatba léphessenek a jogi képviselőjükkel, családtagjaikkal és az illetékes konzuli hatóságokkal** – minden tagállam megfelelően átültette. A begyűjtött bizonyítékok szerint ezt a lehetőséget a gyakorlatban két tagállam nem mindig biztosítja. A 16. cikk (3) bekezdése értelmében fennálló kötelezettséget – **a sürgősségi egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés biztosítását** – szintén minden tagállam átültette. Ugyanakkor olyan jelzések érkeztek, hogy hat tagállamban az e joghoz való hozzáférést a gyakorlatban néha akadályozzák. A Bizottság minden azonosított hiányosságot nyomon fog követni.

A 16. cikk (4) bekezdésében foglalt önálló jog – a nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és testületek részére az **idegenrendészeti fogdák látogatása teljes körű lehetőségének** biztosítása – jogi átültetése még mindig problémás hét tagállamban. E tagállamok közül három már kötelezettséget vállalt jogalkotása módosítására. További négy tagállamban a gyakorlat nem bizonyul teljesen megfelelőnek.

Minden tagállam jogalkotása megfelel a 17. cikkben foglalt **kiskorúak és családok őrizetéről** szóló rendelkezéseknek. Ugyanakkor a gyakorlatban hiányosságokról számoltak be két tagállamból a családok elkülönített elhelyezéséről, továbbá a szabadidős tevékenységekhez való hozzáférésről három tagállam területén, és az oktatás biztosításáról öt tagállamban. A 17. cikk rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazását illetően – miszerint kiskorúakat csak végső intézkedésként lehet őrizetben tartani – az értékelés arra derített fényt, hogy tizenhét tagállam vesz őrizetbe (legalábbis időnként) kísérő nélküli kiskorúakat, és tizenkilenc tagállam vesz őrizetbe (legalábbis időnként) családokat kiskorúakkal. Miután a

visszatérési irányelvben szereplő „csak végső intézkedésként” meghatározása értelmezésre hagy lehetőséget, egyes érdekelt felek azt javasolták, hogy a tagállamok nemzeti jogukban hozzanak olyan rendelkezést, amely a gyermekek őrizetbe vételével ellentétes vélelmet tartalmaz, és alkalmazzanak alternatívákat a kísérő nélküli kiskorúak és gyermekes családok esetében.

A kísérő nélküli kiskorúaknak nyújtott támogatást (10. cikk) illetően az értékelés kimutatta, hogy ezt nagyon különböző módokon és eltérő szervek biztosítják.

6. táblázat: A kísérő nélküli kiskorúak részére nyújtott támogatásért felelős szervek

Ország	civil szervezetek	Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)	kísérő nélküli kiskorúakra	kormányzati hivatal	általános ifjúsági vagy szociális szolgálat	helyi önkormányzat	általános menedékügyi vagy bevándorlási szolgálat	ügyészség vagy bíróság	rendőri vagy határőrizeti szervek	nincs hivatalosan felelős intézmény
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO ²⁰		✓	✓	✓						

²⁰ Európai Bizottság (2013) A 2008/115/EK irányelv Norvégiára vonatkozó megfelelésértékelése 3.0 változat – 2013.06.20. kiadatlan 10. cikk (1) bekezdés

Ország	civil szervezetek	Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)	kísérő nélküli kiskorúakra	kormányzati hivatal	általános ifjúsági vagy szociális szolgálat	helyi önkormányzat	általános menedékügyi vagy bevándorlási szolgálat	ügyészség vagy bíróság	rendőri vagy határőrizeti szervek	nincs hivatalosan felelős intézmény
IE					✓					
UK					✓	✓				

Forrás: MATRIX 2013.

Miközben a legtöbb tagállam a gyakorlatban kitoloncol kiskorúakat, csak hét tagállam tett jelentést arról, hogy kísérő nélküli kiskorúak toloncol ki a származási országaikban található befogadó központokba vagy szociális szolgálatokhoz.

Az őrizet területén a legfőbb, a visszatérési irányelvnek köszönhető változások a következők:

7. táblázat: Az őrizet területén bekövetkezett fő változások a visszatérési irányelv végrehajtásának köszönhetően

Változtatás	Tagállam
Rövidebb őrizeti időtartam	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Hosszabb őrizeti időtartam	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Külön politika a kiskorúakra és a kiskorúakkal (és kiszolgáltatott személyekkel) lévő családokra	AT, CZ, SI
Jobb körülmények az idegenrendészeti központokban	DK, LU, LV, RO,
Különleges idegenrendészeti intézmények / elkülönítés az elítéltektől	DE, DK, LU
Alternatívák használata	BE, DE, LV, NL
Jogi segítségnyújtás biztosítása	AT, SK
A bírósági felülvizsgálatra / a bíróság határozatára vonatkozó rögzített határidő	CZ, SK
Fellebbezési lehetőség	LV
Írásbeli határozat	DK

Forrás: MATRIX 2013.

2. Önkéntes távozás (7. cikk) és a kitoloncolás ellenőrzése (8. cikk (6) bekezdés)

A visszatérési irányelv bevezetése pozitívan befolyásolta az **önkéntes távozásra** vonatkozó nemzeti jogot és gyakorlatot. A 7. cikk kötelezi a tagállamokat, hogy megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapítsanak meg az önkéntes távozásra. Egyes tagállamokban korábban nem szerepelt határidő az önkéntes távozásra vagy az időtartamát nem szabályozta a nemzeti jog. Immár minden tagállam bevezetett ilyen korlátot. A megvizsgált tagállamok többségében az önkéntes távozásra adott időtartamot **automatikusan** engedélyezik; csak három tagállam él az irányelv 7. cikke (1) bekezdésében biztosított opcióval, hogy az időszakot csak kérelemre biztosítsák. 2013 októberében egy holland bíróság iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé (C-554/13. sz. ügy) a 7. cikk (4) bekezdésével kapcsolatosan, miszerint a kérelem elutasítható, ha az érintett személy veszélyezteti a közrendet.

A tanulmány azt is kimutatta, hogy a visszatérési irányelv hajtóerőt jelentett a **kitoloncolás ellenőrzése** terén jelentkező változások terén. Sok tagállam az irányelv közvetlen eredményeként hozott létre ellenőrző szerveket, gyakran az Európai Visszatérési Alap támogatásával. Hét tagállam nem tett eleget a kitoloncolási ellenőrzési rendszer felállítására vonatkozó kötelezettségnek, és a Bizottság már elindította (vagy hamarosan elindítja) a vonatkozó EU Pilot eljárásokat. Azon tagállamokban, ahol van ilyen ellenőrző szerv, általában megoszlik az ellenőrzés feladata a civil társadalom (emberi jogi nem-kormányzati szervezetek), az ombudsmanok vagy a nemzeti minisztériumokhoz kapcsolódó hatóságok között. Az ellenőrző rendszerekről vagy jogszabály, vagy együttműködési megállapodás rendelkezik. Az értékelés kimutatta, hogy a visszatérési irányelv jelentős hatást gyakorolt a kitoloncolást ellenőrző szervek létesítésére és továbbra is fejlődés tapasztalható az ellenőrző rendszerek folyamatos felállítása terén. Ezek az ellenőrző szervek fontos szerepet játszanak a tagállamok mindennapi kiutasítási gyakorlatainak beépített ellenőrző mechanizmusaként.

8. táblázat: Kitoloncolást ellenőrző szervek

Ország	Ellenőrző szerv	Az ellenőrző szerv típusa
AT	√	ombudsman és NGO
BE	√	a belga rendőrséghez kapcsolt testület
BG	√ ²¹	ombudsman és NGO
CY	√	ombudsman
CZ	√	a cseh parlamenthez kapcsolt testület
DE	informális	NGO
DK	√	ombudsman és NGO
EE	√	NGO
EL	√	ombudsman
ES	√	ombudsman
FI	√	ombudsman
FR	nincs	-
HU	√	ombudsman
IT	nincs	-
LT	√	NGO
LU	√	NGO
LV	√	ombudsman
MT	√	a belügyi és nemzetbiztonsági minisztériumhoz kapcsolt szervezet
NL	√	a biztonsági és igazságügyi minisztériumhoz kapcsolt szervezet
PL	√	ombudsman és NGO
PT	√	a belügyminisztériumhoz kapcsolt szervezet
RO	√	NGO
SE	nincs	a bíróságok, a parlamenti ombudsman és az igazságügyi ombudsman (<i>Justitiekanslern</i>) részben ellátják az ellenőrző testület feladatait
SI	nincs ²²	-
SK	√	ombudsman és NGO
CH	√	a Szövetségi Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz

²¹ Csak javasolt (2012-es adat az Alapjogi Ügynökségen keresztül)

²² Jelenleg egy kettős ellenőrzési rendszerről folyik a kormányzati vita, amely szerint az ombudsman és NGO-k végeznék az ellenőrzést.

Ország	Ellenőrző szerv	Az ellenőrző szerv típusa
		kapcsolt testület
IS	nincs	-
LI	nincs	-
NO	√	ombudsman
IE	nincs	-
UK	√	az igazságügyi minisztériumhoz kapcsolt szervezet

Forrás: MATRIX 2013.

3. Biztosítékok (12. és 14. cikk) és jogorvoslatok (13. cikk)

Az értékelés szerint a megvizsgált tagállamok többsége él **az irányelv által a 2. cikk (2) bekezdésében biztosított hatály alóli derogáció** lehetőségével.²³ Az értékelés szerint a 4. cikk (4) bekezdésében foglalt védelmi kötelezettségeket az esetek többségében alkalmazzák és hasonló a védelmi szintje azon harmadik országbeli állampolgároknak, akik az irányelv hatálya alá tartoznak, és a hatályból a tagállamok által kizárt „határeseteknek”.

Az értékelés úgy találta, hogy a kiutasítási eljárás során az illegális migránsok jogaihoz kapcsolódó **eljárási biztosítékokat** széles körűen végrehajtották a tagállamok nemzeti jogában. A kutatás eredményei kimutatták, hogy az irányelv 12. cikk (1) bekezdésében szereplő biztosítékokat a kiutasítási határozatok formájáról (írásban, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek feltüntetésével) általában szintén alkalmazzák a gyakorlatban, Ugyanakkor az érdekelt felek aggályosnak tartották a határozat alapjául szolgáló okok megfogalmazását (részletek és indoklás hiánya). Az irányelvet alkalmazó tagállamok mintegy felében az érdekelt felek a fordítást (a kiutasítási határozat fő elemeire nézve) és kisebb mértékben a tolmácsolást jelölték meg fejlesztendő területként.

Az értékelés nem talált olyan főbb trendeket vagy intézkedéseket, amelyek idővel változtak a **kitoloncolás végrehajtását megelőző biztosítékokra** nézve. (Az irányelv 14. cikke a család egységére, egészségügyi ellátásra, iskoláztatásra, kiszolgáltatott személyek különleges igényeire, valamint az önkéntes távozásra megszabott határidőt meghosszabbításának írásbeli igazolására vonatkozik.) Az alapvető biztosítékokat úgy tűnik, elsődlegesen a nemzetközi egyezmények és az egyetemleges hozzáférésről szóló (különösen a sürgősségi egészségügyi ellátás és iskoláztatás tekintetében) jogszabályok végrehajtása biztosítja.

A tagállamok azon kötelezettségét tekintve, hogy a hazatelepülőknek a 13. cikk értelmében **hatékony jogorvoslathoz való jogot** biztosítsanak, az értékelés arra a következtetésre jut, hogy noha a fellebbezésre vonatkozó szabályozás létezik minden tagállamban, a gyakorlatban több olyan tényező játszik szerepet, amely a valós jogorvoslathoz való jogot veszélyezteti. Először is az elérhető jogorvoslatokról szóló információt – az irányelv megfelelő jogi átültetése ellenére – a gyakorlatban nem mindig kommunikálják megfelelően a harmadik országokbeli állampolgárok részére valamennyi tagállamban olyan nyelven, amelyet az

²³ A 2. cikk (2) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy ne alkalmazzák az irányelvet bizonyos, a határon bekövetkező helyzetekben (a határokon megtagadott belépés vagy illegális határátlépésekkor elfogott emberek esetében). Ebben az esetben a 4. cikk (4) bekezdésében foglalt minimális biztosítékok még mindig alkalmazandóak. A 2. cikk (2) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy ne alkalmazzák az irányelvet bizonyos büntetőjogi helyzetekben (büntetőjogi szankcióként kiszabott kitoloncolás alanyai vagy kiadatási eljárás alanyai esetében).

érintett megért (fordítás és magyarázat/jogi segítségnyújtási problémakör). Másodszor, az előző ponthoz kapcsolódóan, csökkenhet az eredményes fellebbezés esélye a jogi segítségnyújtásról szóló rendelkezés alacsony hatékonyságának köszönhetően, azokban az esetekben, amikor a tagállamok széles körűen kihasználják az irányelv 13. cikkének (4) bekezdését, és úgy rendelkeznek, hogy az ingyenes jogi segítségnyújtást a 2005/85/EK irányelv 15. cikk (3)–(6) bekezdésében foglalt feltételekhez kötik. Az értékelés úgy találta, hogy ennek eredményeként több tagállam kiutasítási határozatai ellen gyakran nem nyújtottak be fellebbezést vagy a várhatónál sokkal kisebb mértékben. A Bizottság szorosan figyelemmel követi ezt a kérdést.

Az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eldöntsék, egy fellebbezés automatikus **felfüggesztő hatással** jár-e vagy az ilyen hatást csak egyedileg ítéli meg a fellebbvitelt elbíráló szerv. Az értékelés megállapítása szerint a fellebbezés azon általános hatása, hogy automatikusan átmenetileg felfüggeszti a kitoloncolási vagy kiutasítási határozat végrehajtását, csak kilenc tagállam nemzeti jogában érvényesül. A legtöbb tagállamban a migránsnak kérelmeznie kell az átmeneti felfüggesztő hatást, amit az adott körülményekre tekintettel a bíróság elutasíthat (vagy megadhat).

9. táblázat: A fellebbezés felfüggesztő hatása

A visszatérési határozat hatályba lépésére gyakorolt átmeneti felfüggesztő hatás fellebbezés esetén	
Igen: automatikus	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Időnként: a hatáskörrel rendelkező bírói vagy közigazgatási hatóság döntésében	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Forrás: MATRIX 2013.

Ebben a tekintetben fontos hangsúlyozni, hogy a Bíróság C- 383/13 PPU. sz. ügyében (G és R)²⁴ megerősítette, hogy az **EU Chartájának 41. cikke (2) bekezdésében foglalt védelemhez való jogot** (a meghallgatáshoz való jog és az iratbetekintés joga) a visszatérési irányelv alapján hozott határozatok során is tiszteletben kell tartani, akkor is, amikor ez az irányelv kifejezetten nem rendelkezik erről.

4. Az illegális határátlépés és tartózkodás bűncselekménnyé nyilvánítása

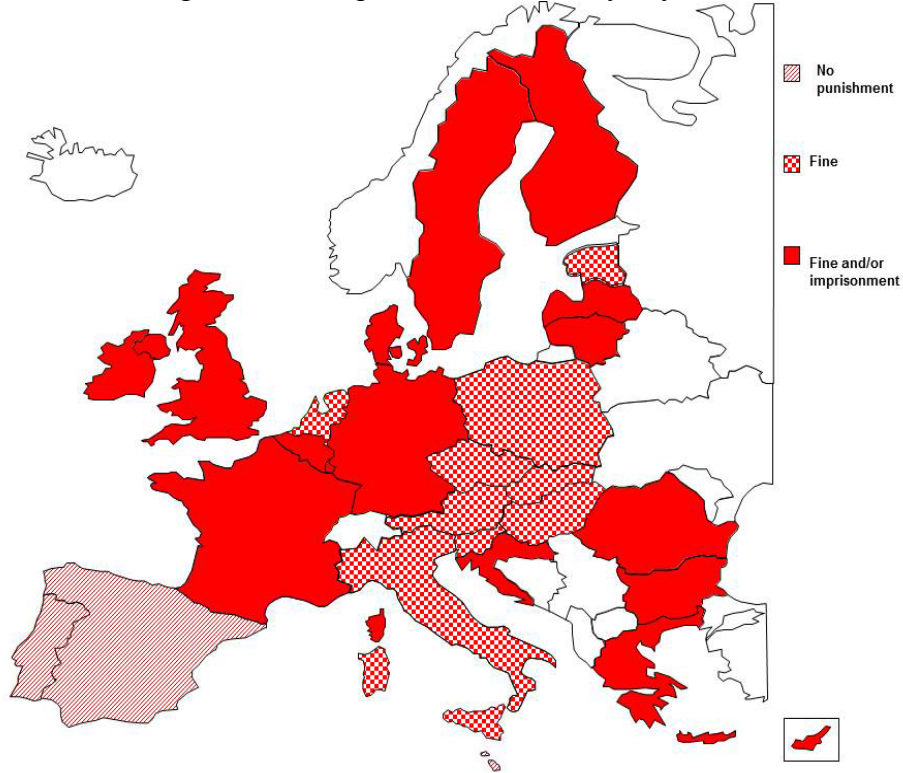
Az értékelés megállapításai, továbbá az Alapjogi Ügynökség által nemrég készített tanulmány egyaránt azt mutatják, hogy a tagállamok többségében, különböző formákban, az **„illegális határátlépést és/vagy tartózkodást” bűncselekménnyé nyilvánító** jogszabályok vannak hatályban. Sem a visszatérési irányelv, sem más uniós jogi eszköz nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy nemzeti büntetőjoguk szerint az illegális határátlépést és/vagy tartózkodást bűncselekménynek minősítsék. Ugyanakkor a Bíróság több ítélete korlátozta a tagállamok azon képességét, hogy ennek következményeként a hazatelepülőket börtönben tartsák. Különösen a C-61/11. sz. ügyben (El Dridi) találta úgy a Bíróság, hogy a visszatérési irányelv kizárja az illegális tartózkodás nemzeti szabályok által történő bűncselekménynek minősítését, *amennyiben* az ilyen szabályok a visszatérési irányelv eredményességét gátolják.

²⁴ Két másik folyamatban lévő előzetes döntéshozatalra utalás – C 166/13. sz. (Mukarubega) és C 249/13. sz. (Boudjilida) – hasonló kérdésekhez kapcsolódik.

Ebben a tekintetben a Bíróság kimondta, hogy egy illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra kiszabott börtönbüntetés, aki a nemzeti terület elhagyására utasító határozatnak való szembeszegülésen kívül nem követett el más bűncselekményt, ellentétes az irányelvvel. Egy hasonló ügyben (C-329/11. sz. Achoughbadian) hozott ítélet megerősítette az El Dridi ítélet megállapításait, és úgy találta, hogy a pusztán az illegális tartózkodást büntetőjogi szabadságvesztés lehetőségével szankcionáló nemzeti jogszabály ellentétes volt az irányelvvel. AC-430/11. sz. (Sagor) ügyben hozott ítélet megerősítette, hogy a kiutasításbüntetéssé átváltoztatható pénzbüntetés büntetőjogi szankciója alkalmazható, feltéve, hogy a kiutasítási eljárás tiszteletben tartja a visszatérési irányelv valamennyi eljárási biztosítékát, továbbá lakhelyelhagyási tilalom-büntetés csak annyiban alkalmazható, amennyiben biztosítékok garantálják, hogy alkalmazása nem késlelteti a kitoloncolást.

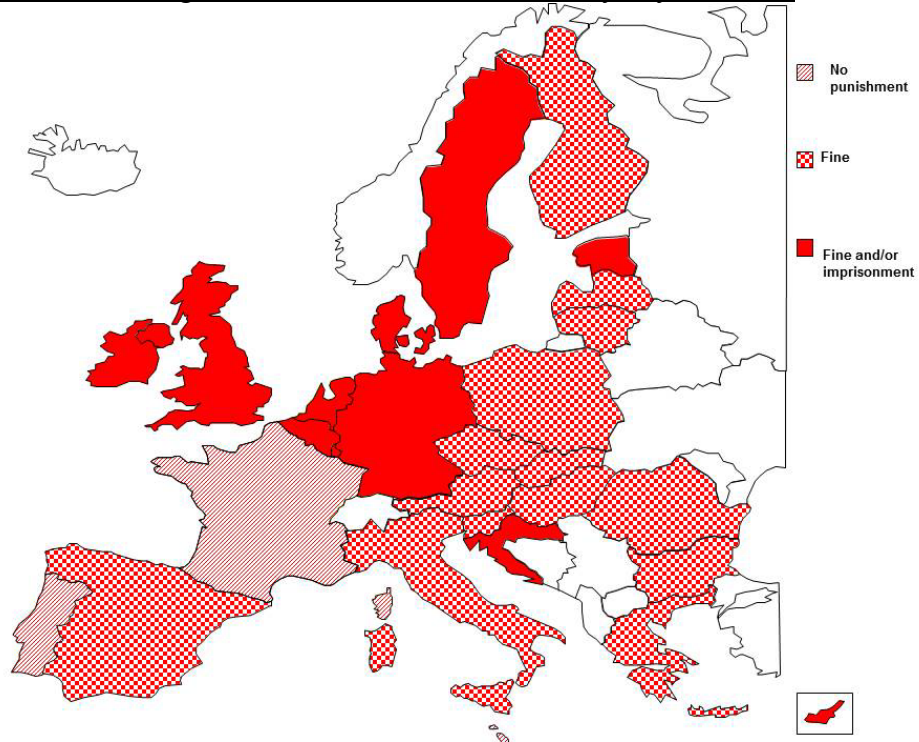
A fenti ítéletek **széles körben módosításokat eredményeztek a nemzeti jogszabályokban** a megvizsgált országokban, és több tagállam a közelmúltban módosította a jogalkotását az ítélkezési gyakorlat eredményeként. A Bizottság szorosan nyomon követi a helyzetet és egyes tagállamokkal szemben már megindította az EU Pilot eljárásokat.

10. táblázat: Az illegális határátlépés bűncselekményé nyilvánítása



Forrás: Alapjogi Ügynökség 2014

11. táblázat: Az illegális tartózkodás bűncselekményé nyilvánítása



Forrás: Alapjogi Ügynökség 2014

5. A kiutasítási eljárás (6. cikk) megindítása és a beutazási tilalmak (11. cikk)

A visszatérési irányelv 6. cikkét illetően a tagállamok között magas szintű a konzisztencia az **illegális tartózkodás meghatározása** tekintetében. A legtöbb tagállamban a nemzeti jogszabályok részletesen felsorolják azon körülményeket, amelyek megléte esetén a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása illegálisnak tekinthető; az öt fő kategória: lejárt vízum; lejárt tartózkodási engedély; a tartózkodási engedély visszavonása; a menekült státusz visszavonása; illegális határátlépés. A legtöbb tagállam kedvezőbb szabályokat alkalmaz olyan személyekre, akik esetében az engedély vagy vízum megszerzésére vagy megújítására irányuló lévő eljárás folyamatban van. A tagállamok többsége **egyszakaszos eljárást** választott, ahol a kiutasítási és kitoloncolási határozatot egyetlen (közigazgatási) aktussal bocsátják ki. Csak kilenc tagállamban (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) alkalmaznak kétlépcsős eljárást. Az irányelv szélesebb körű uniós szintű harmonizációt biztosított az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár számára tartózkodási engedély vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedély **könyörületességéből, humanitárius vagy egyéb okokból** történő kibocsátása tekintetében: valamennyi tagállam lehetővé tette ezt a lehetőséget jogrendszerében. A **kiutasítási eljárás megindítására vonatkozó kötelezettség** nem módosított jelentősen a harmadik országbeli állampolgárok elfogásának gyakorlatán és az elfogások számán. Az irányelv nem szabja meg a tagállamok számára, hogy az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok felkutatása az általános rendőrségi eljárás keretében vagy eseti alapon történjen; ez hazai tényezőktől és megfontolásoktól függ. Mivel az irányelv nem definiálja kifejezetten az **elfogást** és nem is nyújt iránymutatást az ilyen eljárások kivitelezésére, a tagállamok a meglévő intézményes megoldásokat szinte változtatlanul hagyták. A tagállamokban két fő típusú elfogási gyakorlat létezik: Először is az elfogások történhetnek rendőrségi rutinellenőrzések vagy olyan területeken végzett célzott műveletek keretében, ahol megalapozott a gyanú arra, hogy okmányokkal nem rendelkező migránsok tartózkodhatnak. Másodsor, a bevándorlási hatóságok megkeresésére is sor kerül elfogások kezdeményezésére a terület elhagyását elrendelő végzést vagy az önkéntes távozásra felszólító határozatot figyelmen kívül hagyó személyekre nézve.

A visszatérési irányelv megköveteli a tagállamoktól, hogy beutazási tilalmat rendeljenek el, ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt²⁵, vagy ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor. Egyéb esetekben a beutazási tilalom elrendelése opcionális. A beutazási tilalom időtartamának megállapítása tekintetében minden egyes eset idevágó körülményeinek alapos megfontolása alapján kell azt meghatározni, továbbá a maximális öt évet csak akkor lépheti túl, ha a harmadik országbeli állampolgár komoly fenyegetést jelent a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve. Az értékelés azt mutatta, hogy a visszatérési irányelv általában véve hozzájárult a **visszatéréssel kapcsolatos beutazási tilalom** (maximális) ötéves **hosszának** tagállamokbeli egységesítéséhez, ahogy az az irányelv 11. cikkének (2) bekezdésében is szerepel. A legtöbb tagállam azon esetre is meghatározza a beutazási tilalom maximális hosszát, amikor a hazatelepülő a nemzetbiztonságra nézve fenyegetést jelent, és amikor – az irányelvvel összhangban – az időtartam kivételesen meghaladhatja az öt évet. Nyolc tagállamban az irányelv végrehajtásának eredményeként csökkentették a beutazási tilalom hosszát. Ugyanakkor a kutatás azt is kimutatta, hogy hat tagállamban nőtt a kibocsátott beutazási tilalmak száma. A gyakorlatban valamennyi tagállam

²⁵ Ez a helyzet fordulhat elő a szökés veszélyének fennállásakor is vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közbiztonságot, a közrendet vagy a nemzetbiztonságot.

biztosítja az illegális migránsok számára, hogy kivételes humanitáriánus helyzetben kérhetik a beutazási tilalom visszavonását vagy felfüggesztését. Minden beutazási tilalom rögzítésre kerül a schengeni információs rendszerbe, így megakadályozza, hogy a migránsok ismételten belépjenek a schengeni övezet területére. A C 297/12. sz. ügyben (Filev/Osmani) hozott ítéletében a Bíróság megerősítette, hogy a beutazási tilalmak irányelv által meghatározott maximális időkorlátja a korábbi, az irányelv hatályba lépését megelőzően kibocsátott beutazási tilalmakra is vonatkozik.

12. táblázat: Beutazási tilalmak

A beutazási tilalom alkalmazásának okai	Az ezen okokat igénybe vevő tagállamok
Minden kiutasítási határozattal együtt automatikusan beutazási tilalmat kell elrendelni	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
A beutazási tilalmat nem rendelik el minden esetben, de (legalább) akkor automatikusan elrendelik, ha a) nem adtak meg önkéntes távozásra időszakot b) ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
A beutazási tilalmat egyedileg rendelik el (eltérő alapok)	FR, SI, LI

A visszatérési irányelvnek köszönhető változások	Tagállam
A beutazási tilalom időtartamának csökkenése	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Nagyobb számú elrendelt beutazási tilalom	AT, BE, DK, FI, NL, CH
A beutazási tilalmakra vonatkozó különleges szabályozás / egységesítés az egész országban	LT, MT, SI
A visszavonás lehetősége	ES, PL
Írásbeli beutazási tilalom	LU, PL
Az elrendelt beutazási tilalmak számának csökkenése	SK

Forrás: MATRIX 2013.

6. A Bíróság visszatérési irányelvhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlata

Az elmúlt öt évben a nemzeti bíróságok több, a visszatérési irányelv értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtottak be a Bírósághoz:

Az őrizetről:

A C-357/09. sz. ügyben (Kadzoev) 2009. november 30-án hozott ítéletében a Bíróság kifejezetten megerősítette a visszatérési irányelv őrizettel kapcsolatos rendelkezéseinek védő elemeit, különösen azt, hogy az érintett személyt azonnal szabadon kell bocsátani, ha az irányelv által meghatározott okok már nem állnak fenn.

A német bíróságok három előzetes döntéshozatalra utalást nyújtottak be 2013 nyarán: A C 473-13. Sz. (Bero) és a C 514-13. Sz. (Bouzalmate) (folyamatban lévő) ügyekben a Bíróságtól arra kértek választ k, hogy a tagállam kötelezett-e az irányelv 16. cikk (1) bekezdés értelmében kizárólag idegenrendészeti fogdában őrizetben tartani a hazatelepülőket, ha csak egyes regionális alegységeiben áll rendelkezésre ilyen idegenrendészeti fogda (és a többiben nem). A C-474/13. sz (Thi Ly Pham) (folyamatban lévő) ügy azon nemzeti közigazgatási gyakorlatnak a 16. cikk (1) bekezdésével való kompatibilitására vonatkozik, hogy egy kitoloncolás előtt álló őrizetben tartottat elhelyezhetnek-e elítélttel együtt, ha az előbbi ehhez hozzájárul.

Az illegális tartózkodás bűncselekménnyé nyilvánításáról:

2011. április 28-án a Bíróság ítéletet hozott a C-61/11. sz. (El Dridi) ügyben. Ebben a nagy jelentőségű ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a visszatérési irányelvvel ellentétesek azok a nemzeti szabályok, amelyek szabadságvesztés kiszabását rendelik el azon illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, akik nem tesznek eleget a nemzeti terület elhagyására utasító határozatnak, mert az ilyen büntetés veszélyeztetné az alapvető jogokkal összhangban álló kitoloncolásra és hazatelepülésre vonatkozó eredményes politika bevezetésének célját. Egy hasonló, franciaországi helyzetre vonatkozó ügyben (C-329/11. sz. Achoughbaban) 2011 decemberében született ítélet. Ez megerősítette az El Dridi ítélet megállapításait, és kimondta, hogy a pusztán az *illegális tartózkodást* büntetőjogi szabadságvesztés lehetőségével *szankcionáló* nemzeti jogszabály ellentétes az irányelvvel. A C-430/11. Sz. ügyben (Sagor) (az olasz nemzeti jogszabályok illegális tartózkodásért kiszabható házi őrizetre és azonnali kiutasításra vonatkozó büntetőjogi szankciói összeegyeztethetőségével kapcsolatosan) 2012 decemberében született ítélet, amely tovább finomította a Bíróság ítélkezési gyakorlatát ebben a kérdéskörben. A C-522/11. sz. ügyben (Mbaye) 2013.3.21-én hozott végzésében a Bíróság a fenti ítélkezési gyakorlatra hivatkozott és megismételte következtetéseit. A (folyamatban lévő) C 189/13. sz. ügy (Da Silva) az Achoughbaban ügy folytatása és a visszatérési irányelv nemzeti joggal való összhangjához kapcsolódik az *illegális határátlépés* büntetőjogi szabadságvesztéssel való *szankcionálásának* kilátásba helyezése kapcsán.

A visszatérési irányelv és a menekültügyi uniós jog kapcsolatáról

A C 534-11. sz. ügyben (Arslan) 2013 májusában hozott ítélet a visszatéréssel kapcsolatos őrizet (a 2008/115/EK irányelv értelmében) menekültügyi őrizet (a 2003/9/EK irányelv szerint) közötti kapcsolattal foglalkozott, egy olyan helyzetben, amikor olyan harmadik országbeli állampolgárt tartottak őrizetben a visszatérési irányelv alapján, aki menedéjogi kérelmet nyújtott be a visszatérés elhalasztásának céljával. Az ítélet megerősíti, hogy a menekültügyi őrizetet és a visszatéréssel kapcsolatos őrizetet két eltérő jogi rendszer fedi le, a menedékkérők és a hazatelepülők specifikus helyzetéhez igazított különálló jogi biztosítékokkal. A Bíróság egyértelművé tette, hogy a két eltérő rendszer létezése nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy automatikusan szabadon engedjék a hazatelepülőket, ha menedéjog iránti kérelmet nyújtanak be: Az ítélet kifejezetten megerősíti, hogy az őrizet folytatható, feltéve, hogy a tagállam a nemzeti jog alapján azonnali döntést hoz arról, hogy a menekültügyi uniós joggal összhangban folytatja az őrizetet.

A beutazási tilalmakról:

A C 297/12. sz. ügyben (Filev/Osmani) a 2013.9.19-én hozott ítélet az irányelv hatályba lépését megelőzően kibocsátott beutazási tilalmak érvényességére és ezeknek a hosszára vonatkozik. Ítéletében a Bíróság megerősítette, hogy

- a 11. cikk (2) bekezdése ellentétes a nemzeti jog azon rendelkezésével, amely a beutazási tilalom időbeli korlátozását *kérelem* előterjesztéséhez köti.
- egyértelművé tette, hogy egy, az irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabály hatályba lépését megelőző öt évnél korábban kibocsátott beutazási tilalom már nem bírhat joghatással, kivéve, ha az érintett személy a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.
- ellentétes azzal, hogy tagállamok az irányelv 2. cikke (2) bekezdése b) pontjának alkalmazásából kizárhatnak olyan személyeket, akik az irányelv kedvezőbb közvetlen hatályát élvezhetnék, ha azt a megadott határidőig végrehajtották volna.

Az önkéntes távozásról:

A holland Raad van State előzetes döntéshozatalra utalást nyújtott be a Bíróságnak 2013 októberében a (folyamatban lévő) C-554/13. sz. (Zh. és O.) ügyben, amely a „közrend veszélyeztetésének” fogalma értelmezésével kapcsolatos, a 7. cikkel összefüggésben az önkéntes visszatérésre lehetővé tett időszak megtagadási okaként.

A meghallgatáshoz való jogról (EU Charta 14. cikke) a visszatérési irányelvvel összefüggésben:

A francia bíróságok ebben a kérdéskörben 2013 tavaszán nyújtottak be két előzetes döntéshozatalra utalást. A (folyamatban lévő) C 166/13. sz. (Mukarubega) és C 249/13. sz. (Boudjilida) ügyekben a Bíróságtól azt kérdezték, hogy a Charta 41. cikke (2) bekezdése értelmében a döntéshozatal előtti meghallgatáshoz való jog alkalmazandó-e a kiutasítási eljárásokra (Mukarubega) és pontosítsa ezen jog terjedelmét (Boudjilida).

A C-383/13 PPU. sz. ügyben (G és R), hozott 2013.9.10-i ítéletében a Bíróság megerősítette, hogy a védelemhez való jogot az őrizet meghosszabbításáról való döntés során is tiszteletben kell tartani. Egyértelművé tette, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása terén nem minden szabálytalanság jelenti a határozat semmisségét. Ilyen hatás csak akkor következik be, ha a nemzeti bíróság úgy dönt, hogy a szóban forgó szabálytalanság eltérő végkimenetelt eredményezett volna.

V. rész - Összegzés

Ez a közlemény bemutatja, hogy az uniós visszatérési joganyagok az elmúlt évtizedben történő létrehozása jelentős jogszabályi és gyakorlati változásokat eredményezett valamennyi tagállamban. A visszatérési irányelv pozitívan befolyásolta a nemzeti jogot és gyakorlatot az önkéntes távozással kapcsolatosan, és ez volt a kitoloncolások ellenőrzése mögött álló hajtóerő. Hozzájárult a maximális őrizetben tartási időtartamok közelítéséhez – és általában véve csökkentéséhez – Unió-szerte, és szintén folyamatos elmozdulás történt az őrizet alternatíváinak szélesebb körű alkalmazása felé a tagállamokban. Korlátozta továbbá a tagállamok azon lehetőségét, hogy pusztán az illegális tartózkodást bűncselekménnyé nyilvánítsák, és eljárási biztosítékaik hozzájárultak a fokozottabb jogbiztonsághoz.

Az elfogadásakor némely tagállam által kifejezett aggály, miszerint védő rendelkezései aláássák a visszatérési eljárások eredményességét, nem bizonyult megalapozottnak: a tapasztalat azt mutatja, hogy a visszatérési irányelv eljárási eltökélt cselekvést tették lehetővé. A kitoloncolás megghiúsulásának fő okai a hazatelepülők azonosítása és a harmadik országokbeli hatóságoktól a szükséges okmányok megszerzésének *gyakorlati* problémáihoz kapcsolódnak.

Az új uniós politika kulcsfontosságú szakpolitikai céljaiért való közös felelősségvállalás és azok támogatása fokozatosan fejlődött ki. Jelenleg már általában véve minden tagállam elfogadja a következő politikai célokat:

- *az alapvető jogok tiszteletben tartása;*
- *tisztességes és hatékony eljárások;*
- *azon esetek csökkentése, amikor a migránsok egyértelmű jogállás nélkül maradnak;*
- *az önkéntes távozás elsőbbsége;*
- *a visszaüllesztés népszerűsítése és az őrizet alternatíváinak elősegítése.*

Ez 2013 során a tagállamokkal folytatott legújabb szakpolitikai párbeszéd során nyilvánvalóvá vált. Ezeket a pozitív változásokat megerősítette az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a külföldiek kiutasításáról szóló nyolcadik jelentése is megerősítette, amelyben az ENSZ különmegbízottja elismeri, hogy az uniós visszatérési irányelv *„hihetetlenül előremutató rendelkezéseket tartalmaz ezen kérdésekben, amelyek a világ más régióiban található normáknál sokkal fejlettebbek”*.

Az említett pozitív változások mellett, és annak ellenére, hogy a tagállamok általában biztosították a visszatérési irányelv átültetését nemzeti jogukba, még mindig van fejlődésre mód az irányelv, valamint általában a visszatérési politikák gyakorlati alkalmazása, az alapjogi normák tiszteletben tartása (pl. őrizet körülményei, hatékony jogorvoslatok) és az eredményesség (pl. gyorsabb eljárások és magasabb arányú – önkéntes – távozások) tekintetében.

A jelen közleményben meghatározott fellépés a meglévő szabályok megfelelő és eredményes végrehajtásának biztosítására, az alapvető jogokkal összeegyeztethető gyakorlatra, a tagállamok közötti, valamint a harmadik országokkal folytatott együttműködésre összpontosít. Ez a fellépés biztosítja a visszatérési politikák jobb végrehajtását és gyakorlati alkalmazását, és a következő években megszilárdítja és elmélyíti az uniós visszatérési politika eredményeit, az elidegeníthetetlen jogok és – menekültügyi jogállásától függetlenül – minden ember méltóságának teljes körű tiszteletben tartása mellett.