



Brüsszel, 2015.9.9.
COM(2015) 453 final

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

A visszatérésre vonatkozó uniós cselekvési terv

I. Bevezetés

Az uniós tartózkodásra nem jogosult irreguláris migránsok hazájukba történő visszatéréséről való – a visszaküldés tilalmának elvét teljes mértékben tiszteletben tartó – gondoskodás lényeges részét képezi a migráció kezelésére és mindenekelőtt az irreguláris migráció csökkentésére vonatkozó átfogó uniós erőfeszítéseknek. Az Európai Bizottság által 2015. május 13-án elfogadott *európai migrációs stratégia*¹ hangsúlyozta, hogy az irreguláris migráció egyik ösztönzője az a tudat, hogy az irreguláris migránsok visszatérését célzó uniós rendszer nem kellően eredményes.

2014-ben az EU-ból kiutasított irreguláris migránsok **kevesebb mint 40%-a** távozott ténylegesen. Az irreguláris migráció kezelésének egyik legeredményesebb módja az Unióban való tartózkodásra nem vagy már nem jogosult személyek – önkéntes vagy kötelező – visszatéréséről való gondoskodás módszeressé tétele. Valószínűleg kevesebb – nemzetközi védelemre nem szoruló – ember kockáztatná az életét és költené a pénzét arra, hogy eljusson az Unióba, ha tudná, hogy onnan haladéktalanul vissza kell térnie.

Erősíteni kell az irreguláris migránsok visszatérését célzó uniós rendszer eredményességét. Ez alapvető az uniós menekültügyi rendszerbe vetett bizalom fenntartásához és a nemzetközi védelemre szorulókat támogatásához. Az irreguláris migránsok visszatérési arányának növelése mellett az EU-nak fokoznia kell erőfeszítéseit, hogy – többek között áthelyezés és áttelepítés révén – megvédje az arra rászorulókat.

Az Európai Tanács felszólította a Bizottságot, hogy *hozzon létre célzott európai visszatérési programot*. Ez a visszatérésre vonatkozó uniós cselekvési terv oly módon tesz eleget a fenti felszólításnak, hogy meghatározza a visszatérést célzó uniós rendszer eredményességének fokozására irányuló azonnali és középtávú intézkedéseket. A terv maximalizálni kívánja a már folyamatban lévő fellépések hatását, valamint új kezdeményezéseket javasol az uniós jogszabályok teljes körű alkalmazása és szükség esetén megerősítése érdekében. A cél az intézkedések koherens keretének megteremtése, amelyet támogat a tagállamok, az uniós ügynökségek, és a migránsok származási országai között folytatott szilárd operatív együttműködés. A cselekvési terv elismeri a tagállamok alapvető szerepét és felelősségét az uniós visszatérési politika végrehajtásában és koncepciót dolgoz ki arra, hogy intenzívebbé váljon a tagállamok és a jelentős támogatást nyújtó uniós ügynökségek közötti, visszatérési tevékenységgel kapcsolatos kölcsönhatás.

Az e közleményben vázolt valamennyi intézkedés végrehajtásának **összhangban kell állnia a nemzetközi emberi jogi előírásokkal**, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájával és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményvel, az ENSZ 1951-es menekültügyi egyezményével és annak 1967. évi jegyzőkönyvével, valamint a visszaküldés tilalmára vonatkozóan a hatályos uniós jogszabályok által garantált elvvel. Az EU visszatérési irányelve² konkrét jogi garanciát határoz meg a visszatérők jogainak a teljes visszatérési folyamat során történő eredményes védelme érdekében. Személyes adatok kezelése esetén kiemelt figyelmet kell fordítani az alkalmazandó rendelkezések teljes körű végrehajtására.

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai migrációs stratégia (Brüsszel, 2015. május 13., COM(2015) 240 final).

² Az Európai Parlament és a Tanács 2008. december 16-i 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24., 98. o.).

A 2015. június 25–26-i Európai Tanács kérésével összhangban **megfelelő forrásokat kell rendelkezésre bocsátani** az uniós visszatérési politika eredményességének fokozása érdekében. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF) az Európai Visszatérési Alapra (2008–2013) építve jelentős mértékben támogatni fogja a tagállamok visszatérésre irányuló tevékenységét; a tagállamok terveik szerint a 2014 és 2020 közötti időszakban nemzeti programjaik keretében több mint 800 millió eurót fognak fordítani e tevékenységre. A Bizottság alaposan meg fogja vizsgálni a visszatérési tevékenységekre uniós szinten fordított források növelésének igényét, mindenekelőtt ami a Frontex e területre irányuló fellépéseinek finanszírozását illeti, és a következő években adott esetben javaslatokat fog előterjeszteni.

II. Az irreguláris migránsok visszatérését célzó uniós rendszer eredményességének fokozása

1. Az önkéntes visszatérés ösztönzése

Az **előnyben részesített opció** továbbra is az, hogy az irreguláris migránsok – amennyiben lehetséges – önkéntesen térjenek vissza hazájukba. Az önkéntes visszatérés és a kísérő reintegrációs intézkedések hozzájárulnak ahhoz, hogy a visszatérők helyzete megszilárduljon a hazájukban, és így ezek az intézkedések visszatartó erőt jelentenek az újabb irreguláris migráció tekintetében. Az általános megítélés szerint az önkéntes visszatérés és a kísérő reintegrációs intézkedések költséghatékonyabbak, mint a kötelező visszatérés. Az önkéntes visszatérés segíthet abban is, hogy egyes harmadik országok kevésbé vonakodjanak az állampolgáraik visszatérését célzó együttműködéstől. A visszatérések teljes számához viszonyítva az elmúlt években fokozatosan növekedett az önkéntes visszatérés aránya az EU-ban. A becslések szerint 2013-ban a visszatérések körülbelül 40 %-a volt önkéntes a 2009. évi mindössze 14 %-hoz képest³.

Bár az önkéntes visszatérési programok kidolgozása és végrehajtása elsősorban a tagállamok feladata, az **EU finanszírozást nyújt** ezekhez a programokhoz, valamint fórumot biztosít a bevált módszerek cseréjéhez és az önkéntes visszatérésre irányuló operatív együttműködés fokozásához. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó nemzeti programjai keretében a tagállamok azt tervezik, hogy az önkéntesen visszatérő irreguláris migránsok száma kétszerese lesz a kötelezően visszatérőkénél. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki hatékony keretrendszert, amely lehetővé teszi az irreguláris migránsok számára az önkéntes visszatérési programokhoz való könnyű hozzáférést. A támogatott önkéntes visszatérési programokat⁴ úgy kell kialakítani, hogy ne teremtsenek húzóerőt, vagyis ösztönzést arra, hogy az ilyen programok előnyeinek kihasználása érdekében további irreguláris migránsok érkezzenek Európába⁵.

A Bizottság az Európai Migrációs Hálózat⁶ (EMH) révén nyomon fogja követni és értékeli, hogy a tagállamok önkéntes visszatérési és reintegrációs programjai közötti eltérések vezethetnek-e a visszatérési programok közötti válogatáshoz (return shopping), vagyis ahhoz,

³ Az Európai Migrációs Hálózat tájékoztatója, *Áttekintés: a harmadik országba való visszatérés ösztönzése és a migránsoknak a reintegrációhoz nyújtott segítség*, 2015. január.

⁴ Logisztikai, pénzügyi és / vagy egyéb anyagi segítséggel támogatott önkéntes visszatérés vagy önkéntes távozás.

⁵ A nyugat-balkáni országokkal összefüggésben például számos tagállam az utazási költségek megtérítésén kívül megszüntette az önkéntes visszatéréshez nyújtott támogatást, hogy elkerülje további migránsok érkezését.

⁶ Az Európai Migrációs Hálózat feladata a migrációra és a menekültügyre vonatkozó naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információ biztosítása.

hogy a migránsok kiválasztják azokat a tagállamokat, amelyek a legkedvezőbb csomagokat⁷ kínálják. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki **közös reintegrációs projekteket**, amelyek – az adminisztratív költségek terén elérhető méretgazdaságosság révén – a migránsoknak nyújtott támogatás minőségét és költséghatékonyságát egyaránt javíthatják.

Az önkéntes visszatérés arányának további növelése érdekében a Bizottság kormányzati és nem kormányzati partnerekkel, például a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (IOM) együttműködve a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap révén finanszírozást biztosít a **támogatott önkéntes visszatérési programokhoz**. Segíti az Európai Reintegrációs Hálózatot (ERIN), amely reintegrációs támogatást, valamint szociális és álláskeresési támogatást nyújt a visszatérőknek. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap pénzügyi lehetőségein túl a tartós visszatérés és reintegráció céljából nyújtott finanszírozás az uniós fejlesztési együttműködési és szomszédságpolitikai finanszírozási programok **egyértelmű prioritása** lesz. A 2015. november 11–12. között Vallettában tartandó EU-Afrika migrációs csúcstalálkozó keretében létrejövő szükséghelyzeti alapnak számottevő támogatást kell biztosítania a migránsok hazájukba való visszatérésére és reintegrációjára.

Az önkéntes visszatérési programok sikere azonban attól is függ, **mennyire hitelesek a kötelező visszatéréssel összefüggő kilátások**. Azok a migránsok, akik gyakran az összes megtakarított pénzüket odaadják az embercsempészeknek, hogy Európába jussanak, valószínűleg nem akarnak részt venni a támogatott önkéntes visszatérésben, hacsak nem egyértelmű számukra, hogy mindenképpen kötelező lesz visszatérniük. Amennyiben a migránsok nem vállalják az önkéntes visszatérést, kötelezni kell őket a visszatérésre.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A nemzeti önkéntes visszatérési rendszerek eltéréseiből eredő hatások nyomon követése • Támogatott önkéntes visszatérési programok finanszírozása a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapon keresztül
Középtávú intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • Az önkéntes visszatérési és reintegrációs programokkal kapcsolatos bevált módszerek megosztása az Európai Migrációs Hálózaton keresztül • Közös reintegrációs programok támogatása

2. Az uniós szabályok határozottabb érvényesítése

A visszatérésre vonatkozó uniós szabályok alapos és módszeres alkalmazása alapvető a rendszer eredményességének fokozásához. Az **EU visszatérési irányelve** értelmében a tagállamokat⁸ jogilag kötelezi arra, hogy visszatérést elrendelő határozatot adjanak ki azon harmadik országbeli állampolgárok esetében, akik szabálytalanul tartózkodnak területükön és – amennyiben szükséges – intézkedéseket tegyenek a határozat végrehajtása érdekében⁹. Az irányelv továbbá garanciákat állapít meg a **visszatérők jogainak védelme** érdekében, és gondoskodik arról, hogy a visszatérésre humánus és megfelelő módon kerüljön sor.

A visszatérés végrehajtására vonatkozó kötelezettségük teljesítéséhez végső jogszerű intézkedésként **a tagállamoknak őrizetbe vételt kell alkalmazniuk**, amennyiben szükség

⁷ Lásd a fenti 2. lábjegyzetet.

⁸ A „tagállamok” kifejezés 30 államra vonatkozik: A 28 uniós tagállamra, az Egyesült Királyság és Írország kivételével, valamint Izlandra, Liechtensteinre, Norvégiára és Svájcra. Az irányelv a schengeni vívmányok részét képezi és a schengeni társult államokra nézve kötelező. Nem köti az Egyesült Királyságot és Írországot, amelyek azonban dönthetnek az irányelvhez való csatlakozásról.

⁹ A 8. cikk (1) bekezdése szerint, amennyiben nem került sor a 7. cikk (4) bekezdésének megfelelően önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására, vagy a visszatérési kötelezettséget az érintettek nem teljesítették a 7. cikk alapján az önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak a visszatérést elrendelő határozat végrehajtásához.

van annak megakadályozására, hogy az irreguláris migránsok megszökjenek és másik tagállamba menjenek (másodlagos migrációs mozgás)¹⁰. Egészen addig, amíg ésszerűen valószínűsíthető, hogy kitoloncolásra kerül sor, annak végrehajthatóságát nem szabad veszélyeztetni az őrizet idő előtti megszüntetésével. A nemzeti jogban előírt maximális őrizeti időszaknak lehetővé kell tennie a tagállami hatóságok számára, hogy megtegyék az irreguláris migránsok azonosításához és az úti okmányoknak a származási ország általi kiadásához szükséges lépéseket. A tagállamoknak adott esetben meg kell vizsgálniuk az **őrizet új alternatíváit** és a kevésbé kényszerítő jellegű intézkedések alkalmazását. Ez magában foglalhatja az irreguláris migránsok elektronikus megfigyelését és a félig zárt létesítmények alkalmazását.

A visszatérési irányelv emellett lehetővé teszi, hogy a tagállamok rugalmasan kezeljék a rendkívüli migrációs nyomás esetén kialakuló helyzeteket. A **szükséghelyzeti záradéknak**¹¹ megfelelően a nagyszámú migráns hirtelen és váratlan beáramlásával szembesülő tagállamok rugalmasan kezelhetik a migránsok zárt őrizetére vonatkozó feltételeket. A tagállamok a nemzeti jognak megfelelően – bizonyos alapvető garanciák figyelembevételével¹² – **egyszerűsített és gyorsított visszatérési eljárásokat** is alkalmazhatnak azon migránsok esetében, akiket szabálytalan határátlépés kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel.

A Bizottság jelenleg vizsgálja az irányelv alkalmazásának helyzetét és minden eszközt fel fog használni arra, hogy érvényesítse annak helyes végrehajtását, mind az irreguláris migránsok jogainak védelmét, mind a visszatérési folyamat teljes körű és eredményes végrehajtását illetően. A Bizottság segítséget fog nyújtani a tagállamoknak ahhoz, hogy teljesíteni tudják kötelezettségeiket. Továbbá **kötelezettségzegési eljárást fog kezdeményezni** azon tagállamokkal szemben, amelyek nem tartják be teljes körűen az irányelv valamennyi rendelkezését, ideértve a visszatérést elrendelő határozatok kiadását és végrehajtását. Emellett a Bizottság legkésőbb 2017-ben előterjeszti az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak második jelentését, amelyben szükség esetén mérlegeli a visszatérési irányelv felülvizsgálatát is.

A **tagállamok jogi és adminisztratív keretrendszerei** szintén alapvető szerepet játszanak az eredményes visszatérési politikát lehetővé tevő feltételek megteremtésében. Gyors fellépést kell biztosítaniuk a szabálytalanul tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok azonosításától kezdve a visszatérést elrendelő határozatok kiadásán és végrehajtásán át a gyors jogi eljárásokig¹³. Ennek érdekében a tagállamoknak kellő határozottságot kell tanúsítaniuk és elegendő erőforrást, többek között finanszírozást, személyzetet és őrizeti kapacitást kell rendelkezésre bocsátaniuk, hogy a visszatérés végrehajtásához biztosítsák az irreguláris migráns fizikai jelenlétét, többek között szükség esetén őrizet révén.

A visszatérési irányelv végrehajtása során alkalmazott **eltérő tagállami gyakorlatok** gátolják a visszatérést célzó uniós rendszer eredményességét, mivel az irreguláris migránsok elkerülhetik a visszatérést azáltal, hogy továbbutaznak a schengeni térség egy másik államába. A statisztikai adatok szerint egyes tagállamok nem állítanak ki módszeresen

¹⁰ A visszatérési irányelv szerint a visszatérők legfeljebb hat hónapig, illetve abban az esetben legfeljebb 18 hónapig tarthatók őrizetben, ha a kitoloncolási művelet végrehajtása minden ésszerű erőfeszítés ellenére valószínűleg tovább fog tartani.

¹¹ A visszatérési irányelv 18. cikkének (1) és (2) bekezdése.

¹² A visszaküldés tilalmára vonatkozó elv tiszteletben tartása a külső határon végrehajtott haladéktalan visszatérési művelet során megfelelően biztosítható, ha az érintett személyeknek – mind jogi, mind gyakorlati szempontból – lehetőségük van egy könnyen megközelíthető határátlépési ponton a nemzetközi védelem esetleges kérelmezésére.

¹³ Számos tagállam például automatikus halasztó hatályt alkalmaz különbségtétel nélkül és minden olyan esetben, amikor a visszatérést elrendelő határozat ellen jogorvoslati igényt nyújtanak be. Ez a gyakorlat késedelmet okozhat a visszatérési eljárásokban. Az automatikus halasztó hatályt csak azokban az esetekben indokolt megadni, ha a visszaküldés tilalmának elve fogrog kockán.

visszatérést elrendelő határozatot minden, a területükön elfogott, irreguláris helyzetű migráns vagy olyan személy esetében, akinek a menedékjog iránti kérelmét elutasították.

A Bizottság rendszeresen meg fogja állapítani és megosztja a nemzeti jogszabályokban és adminisztratív eljárásokban a visszatérésre alkalmazott bevált módszereket. A **visszatéréssel kapcsolatos feladatokról szóló kézikönyv**, amelyet a visszatérésre vonatkozó jelen uniós cselekvési tervvel együtt fogadtak el, iránymutatást és ajánlásokat fogalmaz meg a visszatérés eredményes és humánus módon – az alapvető jogok és a megfelelő uniós jogszabályok által biztosított garanciák teljes tiszteletben tartása mellett – történő lebonyolításához és ismerteti a bevált módszereket. Ezzel párhuzamosan a **schengeni értékelési mechanizmus** keretében végrehajtott, arra vonatkozó szisztematikus értékelés, hogy az egyes tagállamok miként hajtják végre a visszatérésre vonatkozó uniós szabályokat, megkönnyíti a hiányosságok azonosítását és orvoslását. Ezeket a jelentéseket fel fogják használni a visszatérés akadályainak leküzdésében alkalmazott bevált módszerek terjesztéséhez. Emellett az Európai Migrációs Hálózat folytatja a visszatéréssel kapcsolatos bevált módszerek és a visszatéréssel összefüggő akadályok feltérképezését a nemzeti jogszabályokban és az adminisztratív rendszerekben, hogy segítse a tagállamokat visszatérési rendszereik eredményességének fejlesztésében.

Az eredményes visszatérési politikához **működő menekültügyi rendszerre** van szükség, amely biztosítja, hogy a menedékjog iránti kérelem megalapozatlansága az adott személy uniós területéről való haladéktalan kitoloncolásával járjon. A menekültügyi eljárásokról szóló irányelv már rendelkezik egyes kérelmek gyors elbírálásáról. Az úgynevezett „határon folytatott eljárás” keretében a kérelmezőt a határon őrizetbe lehet venni és a kérelem vizsgálatára rendkívül rövid határidők alkalmazandók. A menedékkérőket időben és a menekültügyi eljárás valamennyi szakaszában tájékoztatni kell a támogatott önkéntes visszatérés lehetőségéről, megfelelő alternatívát kínálva így az elutasított menedékkérők és a kérelmüket visszavonni szándékozó személyek számára ahhoz, hogy emberi méltóságukat megőrizve tudjanak visszatérni hazájukba. Amennyiben az önkéntes visszatérésre nincs lehetőség, meg kell tenni a megfelelő intézkedéseket az elutasított menedékkérők szökésének megakadályozásához.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none">• A visszatérési irányelv végrehajtásának értékelése• A visszatérés schengeni mechanizmus keretében végzett értékelése (folyamatban)
Középtávú intézkedések	<ul style="list-style-type: none">• A visszatérési irányelv esetleges felülvizsgálata a második végrehajtási jelentés alapján (legkésőbb 2017-ben)• Az Európai Migrációs Hálózat révén a visszatéréssel összefüggő bevált módszerek és a visszatérés akadályainak feltérképezése a nemzeti jogban és az adminisztratív eljárásokban• A támogatott önkéntes visszatérésre vonatkozó tájékoztatás beillesztése a menekültügyi eljárásba

3. Fokozott információmegosztás a visszatérés végrehajtásával összefüggésben

A fennálló **európai információs rendszereket** – mindenekelőtt a Schengeni Információs Rendszert (SIS), a Vízuminformációs Rendszert (VIS) és az európai ujjnyomat-azonosító rendszert (Eurodac) – jobban ki kell használni a visszatérést célzó uniós rendszer eredményességének fokozása érdekében.

Jelenleg a tagállamok nem osztják meg szisztematikusan a migránsokra vonatkozóan kiadott, visszatérést elrendelő határozatokkal vagy beutazási tilalmakkal összefüggő információt. Ezáltal lehetővé válik, hogy egy távozásra kötelezett irreguláris migráns elkerülje a visszatérést egyszerűen azáltal, hogy továbbutazik a schengeni térség egy másik államába¹⁴. Ha elfogják, új eljárást kell indítani, ami tovább hátráltatja az érintett személy visszatérését. Ezért a gyakorlatban nem biztosítható a tagállam által kibocsátott, **visszatérést elrendelő határozatok kölcsönös elismerése** és Unió-szerte történő végrehajtásuk.

A Bizottság javasolni fogja a **SIS módosítását**, hogy megerősítse használatát az irreguláris migránsok visszatérése kapcsán. A Bizottság mindenekelőtt javasolni fogja, hogy a tagállamok kötelezően **vezessenek be valamennyi beutazási tilalmat a SIS-be**¹⁵, hogy elkerülhető legyen azon migránsoknak egy másik tagállamon keresztül történő újbóli belépése a schengeni térségbe, akik valamely tagállam által kibocsátott beutazási tilalom hatálya alá tartoznak. Javasolni fogja továbbá, hogy a tagállamok vezessék be a SIS-be az általuk kibocsátott összes visszatérést elrendelő határozatot¹⁶. Ezáltal tetten érhetők azok az egyének, akik egy másik tagállamba távozva megpróbálják kikerülni a visszatérést elrendelő végzést. A Bizottság javasolni fogja továbbá egy a SIS-hez kapcsolódó **központi automatizált ujjnyomat-azonosító rendszer** létrehozását, amely hozzájárul azon személyek, többek között az irreguláris migránsok személyazonosságának megállapításához, akik nem igazolják személyazonosságukat.

A visszatérést gátolja az is, hogy nem megfelelő a kommunikáció és az együttműködés a tagállamok között azon személyek vonatkozásában, akik valamely tagállamban tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, ugyanakkor egy másik tagállamban visszatérést elrendelő határozat hatálya alá tartoznak. A tagállamoknak létre kell hozniuk a **nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatát** a tartózkodási engedélyek visszavonására vonatkozó információk cseréjéhez, különös tekintettel a bűnügyi nyilvántartásban szereplő migránsokra. A tagállamok kötelesek továbbá a SIS-be bevezetni valamennyi – lefoglalandó – érvénytelenített okmányt, például a tartózkodási engedélyeket¹⁷. A Bizottság sürgeti a tagállamokat, hogy biztosítsák e kötelezettség szisztematikus teljesítését.

Emellett a Bizottság által 2016 elején előterjesztendő, az **intelligens határellenőrzésről** szóló módosított javaslat¹⁸ létrehozza a harmadik országbeli állampolgárok valamennyi határon keresztüli mozgásának nyilvántartását, és így hozzájárul majd a visszatérési arány növeléséhez. Ez lehetővé fogja tenni azon személyek tetten érését, akik túllépik az engedélyezett tartózkodási időt, valamint meg fogja könnyíteni azon személyek azonosítását, akik megsemmisítették személyazonossági okmányaikat.

A Bizottság meg fogja vizsgálni továbbá az **Eurodac-rendelet**¹⁹ **alkalmazási körének és céljának esetleges kiterjesztését**, hogy lehetővé váljon az adatok visszatérés céljából történő

¹⁴ Ilyen helyzetben az irreguláris migráns tartózkodási helye szerinti tagállam – kétoldalú megállapodás alapján – intézkedik arról, hogy a migráns visszatérjen abba a tagállamba, amely meghozta a visszatérést elrendelő határozatot, vagy megteszi a szükséges lépéseket a visszatérést elrendelő eredeti határozat végrehajtásához a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló, 2001. május 28-i 2001/40/EK tanácsi irányelvnek megfelelően (HL L 149., 2001.6.2., 34. o.).

¹⁵ A tagállamok jelenleg csak egyes beutazási tilalmakat vezetnek be szisztematikusan a SIS-be, de a visszatérési irányelv keretében elrendeltek nem.

¹⁶ Az EU migráncscempészet elleni cselekvési tervében bejelentetteknek megfelelően és a 2015. június 25–26-i Európai Tanács felhívását követően.

¹⁷ A Tanács 2007. június 12-i 2007/533/IB határozatának 38. cikke.

¹⁸ Az európai migrációs stratégiában bejelentetteknek megfelelően.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 603/2013/EU rendelete a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

felhasználása. A cél az, hogy a visszatérésért felelős tagállami hatóságok információhoz juthassanak arról, hogy egy elfogott irreguláris migránst egy másik tagállamban korábban őrizetbe vettek-e és / vagy vettek-e tőle ujjnyomatot. Ez az információ segíti az irreguláris migránsok azonosítását és így megkönnyíti a visszatérésükről való intézkedést.

A **VIS-rendelet**, amely előírja, hogy a vízumot kérelmező harmadik országbeli állampolgárok biometrikus adatait a VIS-ben kell tárolni, megkönnyíti a vízümbirtokosok azonosítását. Szigorú feltételek mellett lehetővé teszi továbbá egyes adatok harmadik országbeli hatóságoknak való átadását vagy azok harmadik országbeli hatóságokkal való megosztását, hogy könnyebbé váljon állampolgáraik személyazonosságának igazolása. Ez elősegíti a visszatéréshez szükséges úti okmányok kiállítását. A Bizottság jelenleg vizsgálja a VIS végrehajtását, többek között az említett előírás alkalmazását, és az eredményekről jelentést fog készíteni.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A SIS értékelése (folyamatban) • A tartózkodási engedélyek visszavonásával foglalkozó nemzeti kapcsolattartó pontok felállítása
Középtávú intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A beutazási tilalmak és a visszatérést elrendelő határozatok SIS-be való bevezetésének kötelezővé tételére vonatkozó jogalkotási javaslatok (2016) • Az intelligens határellenőrzésre vonatkozó felülvizsgált javaslat (2016) • Az Eurodac-rendelet esetleges kiterjesztésének vizsgálata • A VIS végrehajtásának értékelése (2016)

4. A Frontex szerepének és megbízatásának megerősítése

A **Frontex kulcsszerepet játszik** a visszatéréssel kapcsolatos gyakorlati együttműködés fokozásában, amelynek a jövőben még nagyobb hangsúlyt kell kapnia. Az ügynökség feladata jelenleg az, hogy – a visszatérést elrendelő határozatok érdemi vizsgálata nélkül – segítse a tagállamokat az irreguláris migránsok visszatérésének lebonyolításában, mindenekelőtt a közös visszatérési műveletek szervezése, valamint az úti okmányok megszerzésével és a migránsok kitoloncolásával kapcsolatos bevált módszerek kidolgozása útján.

A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az irreguláris migránsok visszatérésének végrehajtásához szisztematikusabban használják a Frontex által szervezett és koordinált **közös visszatérési műveleteket**, ami lehetővé teszi az erőforrások összevonását. Rendszeresen tájékoztatniuk kell a Frontexet a visszatéréssel kapcsolatos segítségre és koordinációra irányuló igényeikről.

Komoly kihívást jelent **a migránsok azonosítása és a visszatérésükhöz szükséges úti okmányok biztosítása**. A Frontex feladata, hogy elősegítse a kapcsolattartást és az együttműködést a tagállamok és a harmadik országok között, különösen azok esetében, amelyeknek nincs konzuli képviseletük az érintett tagállamokban. Segítséget kell nyújtania továbbá a tagállamoknak a visszatérési műveletekhez használandó légi járművek bérbevétele tekintetében, ideértve a saját maga általi bérbevételt. A kötelező visszatérés ellenőrzésére

szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról. HL L 180., 2013.6.29.

irányuló projekt²⁰ keretében létrehozott csoportból felügyelőket lehet rendelkezésre bocsátani a visszatérési műveletekre vonatkozó semleges jelentéstétel biztosítása érdekében; a Frontex finanszírozhatja a felügyelők biztosításának költségeit. **Képzések** szervezésével segíthet továbbá a tagállamoknak abban, hogy létrehozzanak egy olyan kísérőkből álló csoportot, akiket gyorsan igénybe lehet venni a visszatérés során használt légi járatokon.

A leginkább érintett tagállamok fokozott támogatása az uniós fogadóállomásokon („hotspots”) alapuló koncepció keretében

Az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepció, amelyet az európai migrációs stratégia indított el, lehetővé teszi a migrációs nyomás alá került tagállamoknak nyújtott **operatív támogatás jelentős mértékű megerősítését**. E koncepció keretében a Frontex mobil munkacsoportokat alakíthat ki, amelyek különböző szakaszokban a helyszínen biztosítanak a visszatérésre vonatkozó operatív és tájékoztatási támogatást az említett leginkább érintett tagállamoknak.

A Frontex támogatást nyújthat először is a **migránsok azonosításánál**. Az általa koordinált szakemberek segíthetnek a tagállamoknak az elfogott és érkező, okmányokkal rendelkező vagy okmányok nélküli migránsok nyilvántartásba vételében. Ellenőrizhetik az újonnan érkezett migránsokat, hogy megállapítsák feltételezett állampolgárságukat és elkerülhető legyen a szándékosan hamis állampolgársági adat közlése. Ezáltal gyorsan azonosíthatók azok a személyek, akiknek visszatéréséről intézkedni kell és azok, akik valószínűleg nemzetközi védelemre szorulnak. Az érintett tagállamok így el tudják végezni valamennyi olyan, megfelelő okmányokkal nem rendelkező migráns szisztematikus ellenőrzését, akit a határ szabálytalan átlépését követően feltartóztattak.

A migránsok feltételezett állampolgárságának igazolásához a Frontex biztosítani tudja a származási országuk nagykövetségével vagy konzuli szolgálatával való szoros együttműködést. Felkérheti az említett országok bevándorlási /konzuli tisztviselőiből álló munkacsoportokat, hogy folytassanak le azonosítás célját szolgáló interjúkat és gyorsítsák fel a visszatéréshez szükséges **úti okmányok kibocsátását** és segítheti őket e munkájuk ellátásában. Ez adott esetben magában foglalhatja a visszatéréssel foglalkozó hálózatokat.

A Frontex segítséget nyújthat a szervezéshez is és koordinálhatja, valamint társfinanszírozhatja a származási vagy tranzitországokba irányuló **visszatérési műveleteket**. A Frontexnek elő kell irányoznia a más tagállamokból induló, a visszatérést szolgáló közös légi járatok szisztematikus közbelső leszállását a leginkább érintett tagállamokban.

Ahhoz, hogy az azonosításra sor kerülhessen, fontos, hogy a tagállamok – mindenekelőtt a leginkább érintett tagállamok – megtegyék a **szükséges intézkedéseket a migránsok szökésének** és más tagállamokba irányuló másodlagos migrációs mozgásának **megakadályozásához**.

Az európai migrációs stratégiával összhangban a Bizottság 2016-ban **jogalkotási javaslatokat nyújt be a Frontex visszatéréssel kapcsolatos megbízásának megerősítésére**. Az ügynökség 2015-ben végrehajtandó értékelése és a javaslatokat kísérő hatásvizsgálat eredményeinek előzetes mérlegelésétől függetlenül a Bizottság meg fogja vizsgálni, hogyan kaphat az ügynökség olyan erősebb megbízást, amely mind a külső határigazgatás terén folytatott operatív együttműködés koordinálására, mind az irreguláris

²⁰ A Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ által irányított, az Uniós Visszatérési Alap által finanszírozott FReM-projekt célja, hogy egy olyan, a kötelező visszatéréssel foglalkozó európai felügyelőcsoportot állítson fel, amely a kötelező visszatérés ellenőrzését végrehajtó országok rendelkezésére áll.

migránsok visszatérésére kiterjed. A Bizottság javasolni fogja egy külön e célt szolgáló **Frontex Visszatérési Iroda** létrehozását, hogy az jobban tükrözze az ügynökség visszatéréssel kapcsolatos szerepét.

Az uniós fogadóállomások tapasztalataira építve mindenekelőtt mérlegelni fogja a tagállamokat az azonosítás, a harmadik országokkal folytatott konzuli együttműködés és a visszatérési műveletek szervezése terén segítő **gyorsreagálású visszatérési csapatok** létrehozását a **Frontex** keretein belül. Megfontolás tárgyává teszi az Ügynökség felhatalmazását visszatérési műveletek indítására is (jelenleg kizárólag a tagállamok kezdeményezhetnek ilyen műveleteket), valamint arra, hogy egyetlen tagállamból induló visszatérési műveleteket koordinálhasson és szervezhessen.

A Bizottság ezenfelül meg fogja vizsgálni, hogy – technikai támogatás és kapacitásépítés segítségével – hogyan lehetne kiterjeszteni a Frontex által **az EU szomszédságpolitikai partnerországainak**²¹ nyújtott támogatást az irreguláris migránsok visszatérésére is.

A Frontex operatív támogatás nyújtására irányuló képességének fejlesztése mellett bővíteni szükséges a **visszatéréssel és visszafogadással kapcsolatos elemzési kapacitásait** is. Annak érdekében, hogy elő lehessen segíteni az uniós tartózkodásra nem jogosult harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének végrehajtását, az Ügynökség kockázatelemzéssel kapcsolatos megbízatását ki kell terjeszteni a harmadik országbeli állampolgárok EU-n belüli szabálytalan másodlagos migrációs mozgására vonatkozó adatok gyűjtésére és elemzésére. Ezenkívül meg kell erősíteni azt az uniós központi szerepet, amelyet az Ügynökség a visszatérési ügyekben szerzett operatív tapasztalatoknak és ismereteknek – a Visszatérési Kapcsolattartó Pontok Hálózatán keresztül történő – cseréje kapcsán tölt be.

A visszatéréssel kapcsolatos feladatainak ellátásához **megfelelő forrásokat** kell biztosítani a Frontex számára. A Bizottság a 2016. évi költségvetésben további 5 millió EUR összeget javasolt a Frontex javára kifejezetten a visszatéréssel kapcsolatos tevékenységek ellátására. Ennek eredményeképpen 2016-ban 15 millió EUR összegű előirányzat állhat az Ügynökség rendelkezésére e célra. A Frontex megbízatásának kiterjesztésére irányuló jogalkotási javaslatokat az Ügynökség feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi források odaítélésére vonatkozó rendelkezések fogják kísérni.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A Frontex által koordinált közös visszatérési műveletek rendszeresebb igénybevétele • A kíséretvezetők és a kísérők Frontex általi képzése (folyamatban)
Középtávú intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • Jogalkotási javaslatok a Frontex visszatéréssel kapcsolatos megbízatásának kibővítésére (2016)

5. Integrált visszatérés-kezelési rendszer

A Bizottság a visszatérésre és visszafogadásra irányuló összes uniós finanszírozású hálózat és program összekapcsolása révén támogatni és irányítani fogja egy **integrált visszatérés-kezelési rendszer** létrehozását. A rendszer szinergiákat teremt majd a harmadik országokkal szembeni integrált európai visszatérési megközelítés, az Európai Reintegrációs Hálózat és az Európai Visszatérési Összekötő Tisztviselők Hálózata között²².

²¹ A Frontex-rendelet 15. cikke értelmében az Ügynökség és a tagállamok az uniós jogban foglaltakkal legalább egyenértékű szabályokat és előírásokat kötelesek betartani akkor is, ha a harmadik országokkal folytatott együttműködésre az utóbbiak területén kerül sor.

²² A harmadik országokkal szembeni integrált európai visszatérési megközelítés célja bevált módszerek kialakítása és megosztása a visszatérést illetően, valamint közös stratégia kidolgozása a harmadik országokkal folytatott operatív együttműködésre. Az Európai Visszatérési Összekötő Tisztviselők Hálózata a származási

Ezeknek a hálózatoknak egymást kölcsönösen erősítő módon kell működniük azért, hogy a – jövőben az integrált visszatérés-kezelési rendszer operatív szintű koordinációját végző – Frontexszel együtt következetes és eredményes visszatérés-kezelési rendszer alakulhasson ki. A hálózatoknak mindenekelőtt mihamarabb **mobilitás munkacsoportokat kell kialakítaniuk** a migránsok azonosításának és a hazaszállításukhoz szükséges úti okmányok kiállításának támogatására, a bevált módszerek tesztelésére és szélesebb körű használatra történő terjesztésére. Az ilyen jellegű koordináció elősegíti a tagállamok visszatéréssel kapcsolatos gyakorlatainak fokozottabb összehangolását és a másodlagos migrációs mozgások visszaszorítását.

A Bizottság meg fogja vizsgálni, miként lehetne növelni az **uniós laissez-passer** származási országok általi elfogadottságát az irreguláris migránsok visszatérése céljából, ideértve a dokumentum biztonsági elemeinek javítását is.

A legfontosabb származási és tranzitországok uniós küldöttségeihez kihelyezendő **európai migrációs összekötő tisztviselők**²³ révén a várakozások szerint javulni fog az ezen országok hatóságaival az EU területén szabálytalanul tartózkodó állampolgáraik visszafogadására irányuló együttműködés. Az európai migrációs összekötő tisztviselőknek szorosan együtt kell működniük az érintett országokban jelen lévő Bevándorlási Összekötő Tisztviselők Hálózatával, illetőleg az uniós ügynökségekkel – különösen a Frontex ezen országokba kihelyezett összekötő tisztviselőivel –, valamint a visszatéréssel foglalkozó olyan hálózatokkal, mint például az Európai Visszatérési Összekötő Tisztviselők Hálózata. A **bevándorlási összekötő tisztviselőkre vonatkozó uniós jogszabály**²⁴ 2016-ra tervezett értékelése alapján a Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy a Bevándorlási Összekötő Tisztviselők Hálózata által jelentett hozzáadott érték növeléséhez szükséges-e a jogszabály felülvizsgálata.

A Bizottság emellett teljes körűen élni kíván az Európai Migrációs Hálózat kínálta lehetőségekkel a visszatéréssel kapcsolatos információk elemzésének és megosztásának javítása érdekében. A megfelelő szakpolitikai válaszok kialakításához elengedhetetlenek a megbízható, összehasonlítható és következetes **statisztikai adatok**. Jóllehet a tagállamok ellátják az Eurostatot visszatérésre vonatkozó statisztikai adatokkal, a benyújtott adatok következetlenek. A megoldást a problémára egy erre a célra létrehozott, a Bizottságot, az Eurostatot és az érintett uniós ügynökségeket a tagjai között tudó, minőségi munkacsoport fogja kidolgozni.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • Integrált visszatérés-kezelési rendszer létrehozása • Feladatok és kiemelt országok meghatározása az európai migrációs összekötő tisztviselők kihelyezéséhez • A visszatérésre vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésének javítását célzó ütemterv összeállítása
Középtávú intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • Európai migrációs összekötő tisztviselők kihelyezése a legfontosabb harmadik országokba • A bevándorlási összekötő tisztviselőkre vonatkozó uniós jogszabály

országokra koncentráló operatív együttműködés ösztönzésére törekszik, nevezetesen a legfontosabb országokba kihelyezett visszatérési összekötő tisztviselőkön keresztül.

²³ Az Európai Tanács 2015. április 23-án európai migrációs összekötő tisztviselők kihelyezésére szólított fel. Ezt a felszólítást megerősítette az európai migrációs stratégia és a 2015. május 27-én elfogadott, migráncsempészet-ellenes uniós cselekvési terv is.

²⁴ A Tanács 2004. február 19-i 377/2004/EK rendelete a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról. HL L 64., 2004.3.2., 1. o.

	<p>értékelése és adott esetben felülvizsgálatáról szóló jogalkotási javaslatok kidolgozása</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az uniós <i>laissez-passer</i> harmadik országok általi elismerésének javítását szolgáló lehetőségek feltérképezése
--	--

III. Megerősített együttműködés a származási és tranzitországokkal a visszafogadás terén

A **visszatérés arányának növelése** és a további irreguláris migráció megakadályozása **szempontjából elengedhetetlen** a visszatérés és visszafogadás terén folytatott együttműködés megerősítése az irreguláris migránsok főbb származási és tranzitországaival. Kiemelt országoknak minősülnek az afrikai országok, ahonnan az EU-ba érkező vagy annak területén szabálytalanul tartózkodó migránsok nagy része származik. Az afrikai országokba való visszatérés aránya 30 % alatt van, jóval elmaradva az EU-ból való visszatérés 40 %-ot kitevő általános arányától, amely már így is alacsonyabb a kelleténél. A közelgő vallettai migrációs csúcstalálkozó rendkívüli lehetőséget biztosít a visszafogadás kérdéseinek tisztázására annak a szélesebb körű megbeszélésnek a részeként, amely a migráció terén az EU és Afrika között folytatott együttműködésről szól.

A nemzetközi szokásjog értelmében egy ország számára **kötelező saját állampolgárainak visszafogadása**. Az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok vonatkozásában ezt a kötelezettséget a Cotonoui Megállapodás 13. cikke²⁵ is előírja.

Az európai migrációs stratégia már kiemelte az erőteljesebb fellépés szükségességét annak előmozdítására, hogy a harmadik országok teljesítsék állampolgáraik visszafogadására vonatkozó kötelezettségeiket. Az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén arra szólított fel, hogy **minden eszközt mobilizálni kell a visszafogadással kapcsolatos együttműködés elősegítése érdekében**.

A Bizottság arra fog törekedni, hogy kiemelt kérdésként kezelje **a visszafogadással kapcsolatos kötelezettségvállalások** eredményes és haladéktalan végrehajtásának biztosítását. Ezzel párhuzamosan hangsúlyt fog fektetni a folyamatban lévő tárgyalások gyors lezárására, és adott esetben új visszafogadási egyezményekre irányuló tárgyalások kezdeményezésére a legfontosabb származási országokkal. Az EU-nak emellett magas szintű politikai párbeszédet kell indítania a visszafogadásról az érintett országokkal, illetve jelentős mértékben mélyítenie kell az operatív együttműködést. E célkitűzések eléréséhez az EU-nak **megfelelő szintű befolyást** kell tudnia gyakorolni a partnerországokra.

1. A visszafogadásra vonatkozó kötelezettségvállalások eredményes végrehajtása

A Bizottság törekedni fog a visszafogadással kapcsolatos, egyfelől a konkrét visszafogadási egyezményekben, másfelől a Cotonoui Megállapodásban tett kötelezettségvállalások végrehajtásának biztosítására.

Az EU ez idáig 17 **visszafogadási egyezményt** kötött²⁶. Összességében véve elmondható, hogy az irreguláris migránsok visszatérése és visszafogadása egyszerűbb az EU-val ilyen

²⁵ A Cotonoui Megállapodás 13. cikke értelmében az AKCS-államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy az érintett tagállam kérésére minden további formáság nélkül elfogadják bármely, az Európai Unió valamely tagállama területén szabálytalanul tartózkodó állampolgáraik visszatérését és visszafogadását.

²⁶ Az EU visszafogadási egyezményt kötött Oroszországgal, Ukrajnával, Moldovával, Grúziával, Örményországgal, Azerbajdzsánnal, Törökországgal és a nyugat-balkáni országokkal, valamint Hongkonggal, Makaóval, Srí Lankával, Pakisztánnal és a Zöld-foki-szigetekkel.

egyezményt aláíró országokba. A visszafogadási vegyes bizottságok rendszeres ülései lehetőséget biztosítanak ezen egyezmények végrehajtásának nyomán követésére és hasznos csatornát jelentenek a gyakorlati problémák megvitatásához és megoldásához. A Bizottság teljes mértékben élni kíván a vegyes bizottságok adta lehetőségekkel ahhoz, hogy tovább mélyítse a gyakorlati együttműködést és növelhesse a partnerországokba való visszatérés arányát.

Ezenkívül a Bizottság hangsúlyt fog fektetni az EU és az AKCS-országok által a Cotonoui Megállapodás 13. cikke értelmében tett azon **kötelezettségvállalás gyors végrehajtására**, mely szerint minden további formáság nélkül visszafogadják saját állampolgáraikat. A Cotonoui Megállapodás hivatkozott rendelkezésének gyakorlati alkalmazása céljából a Bizottság az EKSZ-szel, a tagállamokkal és a Frontexszel közösen rendszeres kétoldalú találkozót fog szervezni a visszafogadás témájában a Szubszaharai-Afrika legfontosabb származási országaival. A cél a gyakorlati együttműködés erősítése kommunikációs csatornák létrehozása, valamint az irreguláris migránsok időben történő azonosítását és az úti okmányok kibocsátását, vagy a visszatéréshez az uniós *laissez-passer* használatát szolgáló intézkedések meghatározása révén.

Az ilyen jellegű találkozók szervezése szempontjából a **kiemelt országok** körébe – a migrációs tendenciák alakulása alapján – Nigéria, Szenegál, Mali, Etiópia, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Guinea, Elefántcsontpart és Gambia tartozik.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none">• Visszafogadással foglalkozó kétoldalú találkozók szervezése a szubszaharai származási országokkal, elsőként Nigériával és Szenegállal
------------------------------	---

2. A visszafogadási egyezményekkel kapcsolatban folyó tárgyalások lezárása és új tárgyalások kezdeményezése

Míg az EU keleti határvidéke mára kellően le van fedve visszafogadási egyezményekkel, addig a jelenleg nagy migrációs nyomásnak kitett déli oldalról nem mondható el ugyanez, jóllehet számos egyezmény tárgyalása jelenleg is folyik²⁷. A visszafogadási egyezményekről az észak-afrikai országokkal folytatott tárgyalásokat megakasztó egyik fő tényező a **harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szakasz**, amely arra kötelezi az országokat, hogy fogadják vissza a területükön áthaladó harmadik országbeli állampolgárokat, jóllehet ezek az országok néha saját állampolgáraik visszafogadása ügyében sem mutatnak nagy hajlandóságot az együttműködésre.

Amennyiben a szubszaharai-afrikai országok – a Cotonoui Megállapodás szerint – visszafogadnák saját állampolgáraikat, enyhülne a tranzitországokat terhelő nyomás, hiszen az irreguláris migránsok közvetlenül hazájukba térnének vissza. Ez pedig elősegítené **az egyezmények megkötését az észak-afrikai országokkal**.

A Bizottság továbbá meg fogja vizsgálni, hogy szükséges-e az irreguláris migránsok más fontosabb származási vagy tranzitországaival **visszafogadási egyezményekre irányuló tárgyalásokat indítani**. Az elsősorban származási és nem tranzitországoknak minősülő

²⁷ Az EU-nak jelenleg nincsen észak-afrikai országgal kötött visszafogadási egyezménye. Egy 2000-ben kapott meghatalmazás alapján elhúzódozó tárgyalásokba bonyolódott Marokkóval egy lehetséges visszafogadási egyezményről. Algériával – amelyre vonatkozóan a Tanács 2002-ben tárgyalási meghatalmazást fogadott el – hivatalosan még el sem indultak a tárgyalások. A Tunéziára vonatkozó meghatalmazás elfogadása 2014 decemberében megtörtént, a tárgyalások azonban még nem kezdődtek meg.

országok szempontjából nincs akkora jelentősége a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szakasznak.

<i>Azonnali intézkedések</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tárgyalások indítása vagy újraindítása az észak-afrikai országokkal
<i>Középtávú intézkedések</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Új visszafogadási egyezményekre irányuló tárgyalások megkezdésének vizsgálata a legfontosabb származási országok esetében

3. Magas szintű politikai párbeszéd a visszafogadásról

Az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén elhangzott felszólításnak megfelelően az EU mindezek mellett magas szintű politikai párbeszédbe fog kezdeni az irreguláris migránsok érintett származási és tranzitországaival. A **magas szintű párbeszédeknek** – amelyeket az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje fog kezdeményezni – olyan országokra kell összpontosítaniuk, amelyeknek politikai elkötelezettségre és befolyásoló tényezőkre van szükségük a meglévő kötelezettségvállalások teljesítése vagy a visszafogadási egyezményrel kapcsolatos tárgyalások lezárása vagy megkezdése érdekében. A párbeszédnek lehetővé teszi annak biztosítását, hogy a visszatérés és a visszafogadás kiemelt kérdés legyen ezen országokkal kapcsolatban. A partnerország EU-val való együttműködés iránti hajlandóságának előmozdítására uniós segítségnyújtást és szakpolitikákat kell ösztönzőként bevetni.

E párbeszédnek során a főképviselet az Európai Bizottság adott témában érintett tagjának kell kísérelnie. A párbeszédnek előkészítése és nyomon követése terén kiemelt szerepet fognak betölteni az **uniós küldöttségek**.

Figyelemmel a vissza nem tért irreguláris migránsok számára és az EU-val való kapcsolat általános helyzetére, a visszafogadásra irányuló magas szintű párbeszédnek **lehetséges kiemelt országai** között Marokkó, Algéria, Egyiptom, Nigéria, Szenegál, Guinea, Mali, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Elefántcsontpart, Etiópia, Gambia, Afganisztán, Banglades, Pakisztán és Srí Lanka szerepel.

Az EU ezzel párhuzamosan teljes körűen igénybe fogja venni a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés keretében létrehozott fórumokat, így a rabati és a kartúmi folyamatot, a Selyemút Migrációs Partnerséget, a mobilitással kapcsolatos párbeszédet és partnerségeket annak érdekében, hogy elmélyítse a visszafogadással kapcsolatos együttműködést.

<i>Azonnali intézkedések</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A kiemelt országok körének és a magas szintű párbeszédnek ütemtervének meghatározása
<i>Középtávú intézkedések</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Magas szintű politikai párbeszéd indítása és lefolytatása

4. A reintegráció támogatása és kapacitásépítés

A gyakorlati együttműködés és a visszatérés tartósságának javítása céljából a Bizottságnak és a tagállamoknak további forrásokat kell fordítaniuk a visszatérők **reintegrációjának** támogatására, valamint **hazájuk visszafogadási kapacitásának** növelésére.

Reintegrációjukat egyedi és állami szinten is támogatni kell, ellátva a visszatérőt és annak hazáját is a reintegrációhoz szükséges eszközökkel. A tranzitországok számára is egyedi

támogatást kell nyújtani azon harmadik országbeli állampolgárok – önkéntes és kötelező – visszatérésének előmozdításához, akik területükön áthaladnak, illetőleg segíteni kell őket abban, hogy más harmadik országokkal visszafogadási egyezményt kössenek, amennyiben arra szükség és lehetőség mutatkozik.

A **visszafogadásra vonatkozó kapacitásépítésnek** arra kell összpontosítania, hogy fejlessze a felelős hatóságoknak a visszafogadási kérelmek időben történő megválaszolására irányuló képességét, továbbá előmozdítsa és felgyorsítsa a saját állampolgárok származási országokénti azonosítását. A prioritások között szerepel központosított automatizált anyakönyvi nyilvántartások, illetve a biometrikus útlevelek és azonosító okmányok kibocsátásához használt rendszerek kifejlesztése, a visszafogadási kérelmek továbbításához és feldolgozásához elengedhetetlen automatikus eszközök (pl. ujjnyomatszkennerek) bevezetése, valamint a visszafogadási kérelmek feldolgozásához és a visszatérők fogadásához szükséges tárgyi eszközök (pl. közlekedési eszközök vagy ideiglenes szálláshelyek) biztosítása. Ezenkívül technikai segítséget is lehetne nyújtani a harmadik országoknak, ezáltal hozzájárulva a más harmadik országokkal kötendő visszafogadási egyezmények létrejöttére irányuló erőfeszítéseikhez.

A Bizottság az ilyen jellegű intézkedések előmozdítására az AMIF keretein belül²⁸ külön erre a célra létrehozta az 5 millió EUR-t kitevő **Visszafogadási Kapacitásépítési Eszközt**. További finanszírozásnak köszönhetően az eszköz keretében rendelkezésre álló forrás nőni fog a következő évek során. A Visszafogadási Kapacitásépítési Eszközön keresztül olyan harmadik országok kaphatnak finanszírozást, amelyek visszafogadási egyezményt kötöttek vagy várhatóan ilyen egyezményt fognak kötni az EU-val, valamint olyan országok, amelyekkel az EU a visszafogadással kapcsolatos együttműködés javítására törekszik. A Visszafogadási Kapacitásépítési Eszköz – egyebek mellett a visszatérők reintegrációjára vonatkozó – kapacitásépítésre összpontosít, és lehetővé teszi majd az EU számára, hogy a sürgős szükségletekről időben gondoskodni tudjon.

Az EU ezenkívül támogatni fogja a **főbb tranzitországokból való önkéntes visszatérést előmozdító programokat**, mivel a migránsok nagyobb valószínűséggel élnek a hazájukba való önkéntes visszatérés lehetőségével a tranzitországokban, azaz útjuk egy olyan állomásán, amikor még nem fizették ki a teljes összeget az embercsempészeknek és még elkerülhetik a komolyabb kockázatokat (pl. az átkelést a Földközi-tengeren vagy a Szaharán). Az Észak-Afrikára és Afrika szarvára vonatkozó regionális fejlesztési és védelmi programok, a mobilitási partnerségek és a közös migrációs és mobilitási programok keretein belül – a visszaküldés tilalmának elve teljes körű tiszteletben tartása mellett – támogatni kell a tranzitországokból a származási országokba történő önkéntes visszatérést előmozdító programokat. Ilyen programokat kell kidolgozni a nyugat-balkáni országokon áthaladó, harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan is.

Elegendő finanszírozást kell előirányozni az összes releváns forrásból – mindenekelőtt a fejlesztési támogatási eszközökből – a visszatérők származási országokban való reintegrációjának támogatásához. A származási országok meglévő programjait (szakképzési és oktatási programok, mikrofinanszírozás és vállalkozóknak nyújtott támogatás) ki kell egészíteni a reintegráció támogatásával, és azt bővíteni kell. A vallettai migrációs csúcstalálkozótól várt egyik fő eredmény, az uniós szükséghelyzeti alap a várakozások szerint jelentős mértékben hozzájárul majd a harmadik országokban zajló reintegrációhoz és kapacitásépítéshez.

²⁸ A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretein belül megvalósuló uniós fellépésekre nyújtott támogatásról lásd a Bizottság 2015. évi éves munkaprogramját.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A Visszafogadási Kapacitásépítési Eszköz létrehozása • Önkéntes visszatérési programok harmadik országokban a regionális fejlesztési és védelmi programok keretében • A Nyugat-Balkánról való önkéntes visszatérést előmozdító programok támogatása
Középtávú intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturális támogatás a visszatérők reintegrációjához a vallettai EU-Afrika migrációs csúcstalálkozó által létrehozandó szükséghelyzeti alap keretein belül

5. A visszatéréssel és visszafogadással kapcsolatos uniós befolyás növelése

Az EU-nak a visszafogadással összefüggésben nagyobb befolyást kell gyakorolnia a partnerországokra a hatályos kötelezettségvállalások és egyezmények végrehajtásának biztosítása, illetve az új egyezményekre irányuló tárgyalások és megkötésük előmozdítása érdekében. Az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén arra szólította fel a Bizottságot és a Tanácsot, hogy készítsenek „átfogó csomagot a tárgyalások támogatására”.

Igényre szabott támogatási csomagokat kell kialakítani, ezáltal segítve egyes partnerországokat visszafogadási kötelezettségeik gyakorlati teljesítésében, valamint támogatva a tárgyalásokat. Ezeknek a csomagoknak a visszatéréssel kapcsolatos kísérleti projekt²⁹ tapasztalataira kell építeniük, amelynek célja, hogy kiválasztott harmadik országokat együttműködésre ösztönözzön saját állampolgáraik visszafogadása terén. Az uniós migrációs politika célkitűzéseinek elérése érdekében a visszatérést és visszafogadást egy adott harmadik országgal kötendő kiegyensúlyozott és szilárd uniós csomag részévé kell tenni, és annak az összes vonatkozó szakpolitika (különösen a belügy, a külpolitika, a fejlesztési támogatás, a kereskedelem és a biztonság) területéről merítenie kell. Adott esetben feltételrendszert kell alkalmazni.

A tagállami tapasztalatok azt mutatják, hogy a visszafogadással kapcsolatos együttműködés javításához nagyon fontos megfelelő egyensúlyt teremteni a **nyomásgyakorlás és az ösztönzők** között. A belügy területén általában a mobilitási partnerség és a vízümpolitika kínál a visszafogadással kapcsolatos együttműködés terén hasznos befolyásoló tényezőket. A harmadik országok számára kézzelfogható ösztönzőt jelent a visszafogadással kapcsolatos együttműködéshez, ha a visszafogadási egyezményre irányuló tárgyalásokkal párhuzamosan vízumkönnyítési megállapodásra vonatkozó tárgyalások is folynak.

Ugyanakkor ennek az eszköznek korlátozott az alkalmazhatósága, hiszen kevésbé valószínű, hogy az EU olyan harmadik országok számára ajánlja fel vízumkönnyítést, ahonnan sok irreguláris migráns érkezik, és amelyek így migrációs kockázatot jelentenek. Még ha az EU fel is ajánl vízumkönnyítési megállapodásra irányuló párhuzamos tárgyalásokat, akkor sem biztos, hogy az elegendő lehet, amennyiben a felajánlott könnyítések nem bizonyulnak kellően vonzóknak az uniós vízumrendeletben szereplő horizontális könnyítésekhez képest. Ugyanakkor a **vízumpolitika** – az átdolgozott Vízumkódexen, a vízumkönnyítési megállapodásokon vagy a vízumok gyakorlatban történő kiadásán keresztül – **hatással van a visszafogadással kapcsolatos együttműködésre**. Tovább kell vizsgálni, hogy milyen lehetőség rejlik befolyásoló tényezőként való alkalmazásában.

A **jogszerű migráció** lehetőségeinek felkínálását – nemcsak a magasan képzett munkavállalók számára, hanem tanulmányi és kutatási célokra is – befolyásoló tényezőként

²⁹ Az IB Tanács 2014. június 5–6-i ülésén elfogadott, az uniós visszatérési politikáról szóló tanácsi következtetések.

kell használni a visszafogadással kapcsolatos együttműködés biztosításához. Jóllehet a befogadott gazdasági migránsok számának meghatározása a tagállamok kompetenciája, a megközelítés koordinálása történhetne uniós szinten annak érdekében, hogy az érintett országokkal a visszafogadási egyezményekről és intézkedésekről folytatott tárgyalások befolyásolása eredményesebb legyen.

Ugyanakkor tekintélyes befolyásoló tényezőkre van szükség a belügyön kívül eső területeken is a visszafogadással kapcsolatban harmadik országokkal folytatott együttműködés mélyítése érdekében, összhangban az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén elhangzottakkal, miszerint a „**»többért többet«** elvre építve uniós támogatással és szakpolitikai intézkedésekkel ösztönözzük a visszafogadási megállapodások megkötését és végrehajtását”.

Az igénybe veendő **további befolyásoló tényezők** közé tartozik a fejlesztési támogatás, a szomszédságpolitika, a kereskedelmi megállapodások és kereskedelmi kedvezmények (azzal a lehetőséggel, hogy a szabadkereskedelmi megállapodások megkötése vagy bizonyos harmadik országok számára nyújtott preferenciális elbánás odaítélése visszafogadási egyezmény párhuzamos megkötéséhez kapcsolható), az oktatás (Erasmus +) és a kultúra. A Bizottság erőteljesen ösztönzi a tagállamokat arra, hogy befolyásoló tényezőket határozzanak meg a nemzeti kompetenciájuk körébe eső területeken; ilyen lehet például a **harmadik országbeli állampolgároknak biztosított hozzáférés munkaerőpiacaikhoz**.

Az EU-nak és tagállamainak meg kell állapodniuk a visszafogadással kapcsolatos együttműködés szükségességéről az irreguláris migránsok származási és tranzitországi felé közvetítendő egyértelmű üzenetről, és ahhoz tartaniuk is kell magukat. A **visszafogadás kérdését prioritásként kell kezelni**, és azt fel kell vetni az EU és az alacsony visszatérési aránnyal rendelkező harmadik országok közötti valamennyi megfelelő, politikai szintű kapcsolattartás, ahogy a tagállamok és ezen országok közötti kapcsolattartás keretében is. A kérdést a főképviselőnek vagy a Bizottság tagjainak fel kell vetniük minden olyan találkozón (beleértve a nemzetközi vagy multilaterális eseményeket is), amely az érintett országok képviselőinek részvételével zajlik.

Azonnali intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • Megállapodás a visszafogadásról és a magasabb visszatérési arányról szóló tárgyalásokat támogató, a „többért többet” elvre építő globális csomagról • A visszatérés és a visszafogadás prioritásként történő kezelése, és a kérdés felvetése a kiemelt harmadik országokkal történő minden kapcsolatfelvétel során
Középtávú intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • Igényre szabott, országspecifikus csomagok

IV. Következtetés

Az irreguláris migránsok visszatérését célzó uniós rendszer eredményességének javítását **politikai akarat és prioritások felállítása**, az uniós szabályok teljes körű alkalmazása, valamint megfelelő nemzeti szintű adminisztratív rendszerek és források rendelkezésre állása révén lehet elérni. A Bizottság – a témában érintett uniós ügynökségek támogatásával és az alapvető jogokat és a méltóságteljes visszatérésre vonatkozó garanciákat teljes mértékben tiszteletben tartva – meg fogja hozni a visszatérést célzó uniós rendszer megszilárdításához szükséges valamennyi intézkedést.

Jóllehet az **EU visszatérési irányelve** eredményes intézkedésekre jogosít fel a visszatéréssel kapcsolatban, az irányelv tagállamok általi végrehajtása javításra szorul. A Bizottság kiemelt

figyelmet fog fordítani az irányelv teljes körű alkalmazásának biztosítására, egyebek mellett kötelezettségzegési eljárások révén. Ezzel párhuzamosan a visszatérést célzó nemzeti rendszerek schengeni értékelési mechanizmuson keresztüli értékelése segítségével feltárja a hiányosságokat és segít azok orvoslásában.

A Bizottság növelni fogja a Frontexnek nyújtott támogatást és jogalkotási javaslatokat terjeszt elő az Ügynökség visszatéréssel kapcsolatos szerepkörének jelentős bővítésére. A **Frontex Visszatérési Irodájának** létrehozása révén az Ügynökség jelentősen megerősítheti azt a segítséget, amelyet a visszatéréssel kapcsolatban nyújt. A Bizottság ezenkívül jogalkotási javaslatokat terjeszt elő az uniós információs rendszerek javítására annak érdekében, hogy gyorsabb információcsere váljon lehetővé a visszatérést elrendelő határozatokat illetően, és a teljes schengeni térségen belül könnyebbé váljon e határozatok végrehajtása.

A visszatérést célzó rendszer eredményes működéséhez elengedhetetlen, hogy az irreguláris migránsok **visszafogadása kiemelt kérdésként szerepeljen** a harmadik országokkal szemben. A Bizottság – az EKSZ-szel közösen – megerősíti arra irányuló erőfeszítéseit, hogy segítse a származási országokat állampolgáraik visszafogadására vonatkozó kötelezettségvállalásaik teljesítésében, és ehhez eszközként a politikai párbeszéd, a kapacitásépítés, a reintegráció támogatása és adott esetben új visszafogadási egyezményekre irányuló tárgyalások szolgálnak majd.