

MIGRÁCIÓS SZEMLE

Az Európai Számvevőszék 2021/17-es különjelentése: Az Unió harmadik országokkal folytatott visszafogadási együttműködése: releváns intézkedések kevés eredménnyel

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf

Az Európai Unió pénzügyi ellenőrzését végző Európai Számvevőszék különjelentést tett közzé, melyben az EU tíz különböző harmadik országgal folytatott visszafogadási együttműködését elemzi a 2015–2020-as időszak vonatkozásában. A dokumentum a korábbi 2019/24-es sz. különjelentés folytatását jelenti, amelyben a testület megállapította, hogy a kiindulási országokkal való együttműködés nehézsége az egyik oka annak, hogy kevés bevándorlót sikerül visszaküldeni. A számvevők szükségesnek látták, hogy jobban elmerüljenek e témában. A jelentés két fő megállapításra jutott: (1) a harmadik országokkal folytatott tárgyalások eredményei a tagállamokkal és az uniós szakpolitikák közötti szinergiák elégtelen kihasználása miatt nem optimálisak; (2) a visszafogadást megkönnyítő uniós intézkedések relevánsak voltak, de az eredmények nem voltak egyenletesek, és a hatást nem lehetett értékelni.

A jogi keret

Az [Európai Unió Működéséről szóló szerződés](#) 7. szakasza szól az Európai Számvevőszékről. Ennek 285. cikke szerint „az Unió pénzügyi ellenőrzését a Számvevőszék végzi. A Számvevőszék a tagállamok egy-egy állampolgárából áll. A Számvevőszék tagjai feladatuk ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében járnak el.” Ugyanezen szakasz 287. cikk (4) bekezdése szerint „a Számvevőszék minden egyes pénzügyi év lezárását követően éves jelentést készít. A jelentést meg kell küldeni az Unió többi intézményének, amelyet a Számvevőszék megállapításaira adott válaszukkal együtt közzé kell tenniük az Európai Unió Hivatalos Lapjában. A Számvevőszék továbbá meghatározott kérdésekre vonatkozó megállapításait — elsősorban külön-jelentés formájában — bármikor előterjesztheti, és a többi uniós intézmény bármelyikének kérésére véleményt adhat. Éves jelentéseit, külön-jelentéseit vagy véleményeit tagjainak többségével fogadja el. A Számvevőszék mindazonáltal bizonyos típusú jelentések vagy vélemények elfogadása céljából belső tanácsokat hozhat létre az eljárási szabályzatában meghatározott feltételek szerint.”

A tárgybeli különjelentés alapjául szolgáló ellenőrzést a Számvevőszék 2020. február 25-én kezdte meg, június 24-én küldte meg az Európai Bizottságnak és más érintett szervezeteknek, majd július 6-án véglegesítette. A Frontex július 28-án, a Bizottság szeptember 9-én küldte meg hivatalos válaszát.

A jelentés felépítése

A különjelentés a mellékeltek nélkül 135 oldalt tesz ki. A vezetői összefoglaló után négy nagy egység következik: Bevezetés; Az ellenőrzés hatóköre és megközelítése; Megállapítások (két fő részre oszlik, ld. alább); Következtetések és ajánlások.

Bevezetés

A különjelentés ismerteti, hogy 2008 óta évente körülbelül félmillió nem uniós állampolgárt szólítottak fel a közösség területének elhagyására, ugyanakkor csupán 29%-uk tért haza ténylegesen. Még rosszabb ez az arány akkor, ha az európai kontinensen kívülre visszaküldötteket tekintjük: esetükben csupán 19%-ot sikerült repatriálni. Az Európai Unió már az 1990-es években is tárgyalt migrációs klauzulák beillesztéséről a harmadik országokkal történő megállapodásaiba, 1999-ben pedig a Tanács standardizálta azokat, így 2003-ban az igen jelentős Cotonou-i Egyezménybe is bekerült egy ilyen záradék.

Háromféle visszafogadási megállapodás különböztetendő meg: (1) tagországok és harmadik országok közötti; (2) az Unió és harmadik országok közötti, jogi kötőerővel bíró (*EU's readmission agreement*, rövidítve és a továbbiakban: EURA), melynek elsőbbsége van az előző pontba foglalható képest és tartalma nyilvános; valamint (3) az Unió és harmadik országok közötti, jogi kötőerővel nem bíró, melynek tartalma titkos (*readmission arrangement*, 2016 óta hat országgal kötött ilyen a Bizottság: Afganisztánnal, Bangladdesszel, Guineával, Elefántcsontparttal, Etiópiával és Gambiával). Tárgyalási mandátuma van a Bizottságnak továbbá hat ország vonatkozásában, ezek Marokkó, Algéria, Kína, Tunézia, Törökország és Nigéria.

Az EURA-król való tárgyalások megkezdésére a Tanács hatalmazza fel a Bizottságot, majd azok végleges szövegét a Parlament beleegyezésével a Tanács fogadja el. A jogi kötőerővel nem bíró megállapodások tanácsi elfogadásához nem szükséges parlamenti jóváhagyás.

Az ellenőrzés hatóköre és megközelítése

Az ellenőrzés időbeli hatóköre 2015-től 2020 közepéig terjedt. A kezdőév kiválasztásának oka az volt, hogy ekkor jelentette meg a Bizottság a Visszaküldési Akciótervét. Az érintett harmadik országok közül tízet vizsgáltak meg a számvevők, ezek összességében azon migránsok 46%-áért felelnek, akiknek a visszaküldése meghiúsult. Meghallgattak a Bizottság, a Bizottságot segítő Európai Külügyi Szolgálat, a Frontex, a Tanács titkárságának, valamint Német-, Francia- és Spanyolország hatóságainak munkatársai. A koronavírus-járvány miatt a számvevők nem jutottak el e harmadik országok egyikébe sem, és nem foglalkoztak a kérdés tagállami dimenziójával, az egyes döntések külön-külön történő vizsgálatával, valamint a tagállamok által kötött megállapodásokkal sem.

Az első fő megállapítás: A harmadik országokkal folytatott tárgyalások eredményei a tagállamokkal és az uniós szakpolitikák közötti szinergiák elégtelen kihasználása miatt nem optimálisak

Erre a megállapításra azután jutottak a számvevők, miután három másik megállapítást tettek.

Az első megállapítás: a Bizottság valóban visszafogadási tárgyalásokat kezdett azokkal a 10 harmadik országgal, abova a legtöbb visszaküldésre kijelölt illegális bevándorlót nem sikerült visszaküldeni.

EU-ára-ról Algériával, Marokkóval, Tunéziával, Nigériával tárgyalt; Pakisztánnal pedig meg is kötötte. Afganisztánnal, Bangladesssel és Guineával kötőerővel nem bíró megállapodást kötött, Indiával és Irakkal pedig párbeszédet folytat. A számvevők szerint az egyeztetések tárgyául szolgáló megfelelő megállapodási forma kiválasztásakor a Bizottság helyesen döntött, s döntését négy tényező befolyásolta: (1) annak esélye, hogy elérhető vízumkönnyítési megállapodás; (2) politikai akarat; (3) sürgősség; és (4) időzítés.

A második megállapítás: a jogi kötőerővel bíró megállapodás megkötésében a Bizottság kevésbé volt sikeres, a kötőerővel nem bírók esetében annál inkább.

Az EU-ára-k megkötésében kiemelten fontos a harmadik ország politikai akarata, amelyet a választási kampányok különösen befolyásolni tudnak. A tárgyalásoknak formális fordulói vannak, melyeket a harmadik országok nem siettetnek, az EU-nak pedig nincsenek erre ösztönzői, eszközei. A különjelentéshez felhasznált tagállami vélemények szerint az előmozdításhoz magasabb szinten kellene képviseltetnie magát a Bizottságnak a fordulókön, a tagállamokkal szorosabban egyeztetve.

Két nehézséget említ továbbá a dokumentum. Az egyik a „harmadik ország állampolgára”-záradék (*TCN clause*). Ez lehetővé teszi azon személyek visszafogadási kérelmét, akik nem rendelkeznek a tagországok egyikének állampolgárságával sem (beleértve a hontalan személyeket is), és akik az egyik tagállam területén átutazóban voltak. Ezt a záradékot – bár a Bizottság 2011-es álláspontja szerint országonként egyenként vizsgálándó, hogy belefoglalandó-e a tárgyalási irányelvekbe vagy sem – a harmadik országok (a jelentésben vizsgáltak is) ellenzik, mivel az politikailag érzékeny, valamint a nemzetközi jogban nincsenek meg a gyökerei. A másik az európai útiokmány használata a visszatéréshez, amit azért ellenez a 10 vizsgált harmadik országból 9, mert ragaszkodik ahhoz, hogy saját állampolgáraik számára ő bocsásson ki okmányt.

Fentiekkel szemben a jogi kötőerővel nem bíró megállapodások megkötése egyszerűbb: nincsenek formális tárgyalási körök, a Bizottság és a harmadik országok jóval rugalmasabbak. Mint fentebb említettük, ezek szövege titkos, azonban néhány közös jellegzetességüket felsorolja a dokumentum: (1) nem hivatkoznak a menekültek nemzetközi védelmére és az emberi jogokra; (2) a viszonyosság nem elvárt; (3) államra szabottak a szövegeik, szabadon illeszthetők be azokba és hagyhatók el azokból témák; (4) nincsenek az állampolgárság megállapításához szükséges dokumentumokat felsoroló mellékleteik; valamint (5) nagyobb rugalmasság olvasható ki belőlük a közös célkitűzéseket illetően, esetleg országtámogatási csomag is beépítésre került a szövegükbe.

A harmadik megállapítás: nem történt elegendő előrelépés a tagállamokkal és az uniós szakpolitikák közötti szinergiák megteremtésében

A kiindulási országok lakosságának e megállapodásokhoz való ellenséges viszonyulásnak oka lehet az is, hogy a vizsgált 10 ország közül 7-be több hazautalás érkezett (mind legális, mind illegális migránsoktól), mint nettó fejlesztési támogatás, s ezek a hazautalások nagylétszámú közösség megélhetését, valamint a valuta forrását is biztosítják ezekben az államokban.

Az EURA-k tekintetében a kudarc oka az is, hogy a Bizottság nem kereste az együttműködést azokkal a tagállamokkal a tárgyalások elindítása előtt, melyeknek az adott harmadik országgal már volt kétoldalú visszafogadási megállapodásuk. Sikertelen volt 2016-ban a Bizottság azon kísérlete, hogy egy leendő, 16 kiindulási és tranzitországot át fogó migrációs csomag lehetséges elemeit tartalmazó *non-paperekről* egyeztessen a tagállamokkal. A Bizottság továbbá szisztematikusan elmulasztott a tagállamok delegációihoz csatlakozni akkor, amikor azok a harmadik országokkal kétoldalú visszafogadási egyezményekről tárgyaltak. Amikor viszont a tagállamok csatlakoztak a Bizottsághoz, annak igencsak pozitív hozadéka volt, például 2017-ben, amikor négy tagállam részvételével sikerült újraindítani a befagyott tárgyalássorozatot Guineával.

Az ösztönzésalapú megközelítés meglehetősen felemás eredményeket hozott. Ahol a pénzügyi támogatás nem működött, ott a Bizottság nem talált olyan ösztönzőket, melyek működhettek volna. Pozitív ösztönzőként említik a számvevők a vízumpolitikát (volt előrelépés), a fejlesztési támogatást (némi előrelépés volt), a kereskedelmet (nem volt előrelépés) és a legális migrációt (jó ösztönző lehetne, de a Bizottság nem tudta megteremteni ennek kapcsán a szinergiákat a tagállamokkal). A negatív ösztönzőkkel – melyeket konkrétan nem említenek – kapcsolatban vegyesek a tagállami vélemények: egyesek szerint szükséges, mások szerint kontraproduktív lehet, ezért alkalmazásukat illetően nincs konszenzus.

Ami a koordinációt illeti, a Vízumkódex kidolgozásakor a Coreper – a tagállamok főképviselőiből álló brüsszeli testület – informális mechanizmust hozott létre olyan országokkal kapcsolatos vízumpolitikákra, melyek nem kötöttek visszafogadási megállapodást az EU-val. Ezt a mechanizmust később részben sikerült beépíteni a Vízumkódexbe is. A Coreper ebből a tapasztalatból kiindulva mechanizmust hozott létre a visszaküldések és visszafogadások tekintetében is, ugyanakkor a dokumentum megjelenésekor ez a mechanizmus még nem működött, illetve a tavaly szeptemberben a Bizottság által közzétett migrációs paktum továbbfejlesztette azt, így valószínűleg már nem is fog.

A második fő megállapítás: A visszafogadást megkönnyítő uniós intézkedések relevánsak voltak, de az eredmények nem voltak egyenletesek, és a hatást nem lehetett értékelni

A legtöbb esetben a harmadik országok nem ellenezték állampolgáraik visszafogadását, azonban a megfelelő dokumentumok nélküli irreguláris migránsok és az Európai Unió tagállamainak eltérő bevándorláspolitikája kérdéses helyzeteket idézhetnek elő. Az Európai Számvevőszék vizsgálata szerint a visszafogadási eljárás során felmerülő problémák legtöbbjét az EURA-kban megoldották, ám így is fennmaradtak olyan problémák, amelyek akadályozzák egy hatékonyan működő visszafogadási program megvalósítását. Itt említhetjük a kísérőknek szükséges vízumok kérdését, az EU-s utazási dokumentumok elfogadását, valamint az eljárásban részt vevők pontos száma nem került megfelelő alábontásban meghatározásra.

A visszafogadással kapcsolatos kooperáció előremozdítása érdekében a Bizottság a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap felhasználásával megteremtette az Integrált Visszafogadási Rendszert. Az új rendszer egyesíti a három korábban érvényben lévő rendszert, az új struktúrába a Bizottság és a Frontex koordinációs szereppel rendelkezik, a tagállamok részvétele önkéntes. 2015 óta a Frontex mandátumát kétszer erősítették meg, aminek következtében képes folyamatos operatív támogatást nyújtani a tagállamoknak a visszafogadási eljárás során, illetve azt megelőzően. A tagállamok igénybe

vehetik a Frontex segítségét a harmadik országokkal fennálló esetleges konzuli kapcsolati problémák esetében is, 2020 közepére a Frontex 5 hosszú távú és 25 rövid távú projektben vett részt a témában.

A visszafogadási műveletekben a Frontex leginkább a műveletet lebonyolító repülőgépek bérlését támogatja, azonban ezt bizonyos országok visszautasítják. A 2017-es Megújított Akciótervben a Bizottság az önkéntes visszafogadási műveletek erősebb támogatására kérte a Frontextet. Az ügynökség 2020-ban 1 532 harmadik országból származó személy visszafogadását intézte. Az Európai Számvevőszék vizsgálata kiemeli a reintegrációs programokat, mint a visszafogadási eljárás fontos elemeit. A szakértők által vizsgált 14 projekt közül 11 érte el a kitűzött célokat.

Az Európai Számvevőszék szakértői szerint a rendelkezésre álló adatok nem teszik lehetővé a visszafogadási eljárások folyamatos ellenőrzését. A tagállamok által az Eurostat számára beküldött adatok nem megfelelőek a probléma folyamatos nyomon követésére, ezért a Frontex 2011 óta havi szinten gyűjt adatokat a tagállamoktól. Az adatgyűjtés során az Eurostat és a Frontex különböző eljárásokat használ, valamint több tagállam nem továbbít adatokat, ezért a két szervezet által közzétett adatok között jelentős eltérések tapasztalhatók. Az adatgyűjtés hibái és az adatszolgáltatás hiánya miatt a szakértők nem tudták megfelelően elemezni a visszafogadási politikák és a harmadik országokkal folytatott kooperáció hatásait.

Következtetések és ajánlások

A Számvevőszék vizsgálata szerint az Európai Unió harmadik országokkal folytatott visszafogadási együttműködése fontos döntés, ám eddig kevés eredményt szült. A 2015 és 2020 közötti időszakban az Európai Unió mérsékelt sikereket ért el a visszafogadási együttműködések megkötésében, ám nagyobb sikereket tudott el a jogi kötőerővel nem rendelkező visszafogadási együttműködések esetében.

A Számvevőszék első javaslata szerint az Európai Bizottságnak ki kellene alakítania egy rugalmasabb tárgyalási módot a Tanáccsal együttműködve az EURA-k esetében. A tárgyalások során kiemelten szükséges építeni az elért eredményekre, valamint fontos a sikertelen EURA-tárgyalások esetében alternatív visszafogadási opciók keresése, amennyiben lehetséges. A rugalmasabb megközelítés mellett a szakértők kifejezetten fontosnak tartják a tagállamok és a Bizottság szempontrendszerének és kommunikációjának összehangolását.

A második javaslat szerint a Bizottságnak a tárgyalások megkezdése előtt konzultálnia kell a tagállamokkal, ahol sor kerülhet az EU-s és a nemzeti politikák összehangolására. A Számvevőszék javaslatot tesz a 2016-ban felállított, a Bizottság és a tagállamok közötti egyeztető fórumként működő Akciócsoport eredményeinek továbbvitelére.

Harmadik javaslatként a harmadik országokkal folytatott kooperáció ösztönzése szerepel, mivel a szakértők szerint a kooperáció erősítése segítheti a további együttműködést a visszafogadási tárgyalások és a migrációs politikák összehangolása során. A Számvevőszék munkatársai szerint a visszafogadási tárgyalások szereplői (Bizottság, Frontex, tagországok), bár gyűjtöttek információkat a harmadik országokkal folytatott tárgyalások során, ezeket nem osztották meg egymással megfelelő mértékben.

Az adatgyűjtés fejlesztése szerepel negyedik javaslatként, mivel a Számvevőszék szerint a tagállamoktól beérkező adatok megfelelő elemzése és a hazatérő migránsok reintegrációjáról gyűjtött adatok nagymértékben hozzájárulhatnak a jövőbeni programok sikeréhez.

Összegzés

Az Európai Számvevőszék különjelentése – minthogy a testület feladatából adódóan gazdasági-pénzügyi, s nem politikai szempontból vizsgál meg bizonyos folyamatokat – figyelemre méltóan objektív dokumentum. A kérdés csupán az, hogy – kendőzetlenül kritizált – címzettje, az Európai Bizottság, illetve a visszafogadási megállapodások kapcsán szintén főszereplő Európai Tanács a megállapításokból milyen következtetéseket von le a maga számára, hogy a visszafogadási megállapodások valóban az illegális migráció elleni fellépés még hatékony eszközévé válhassanak.