

Különjelentés

Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	I–IX
Bevezetés	01–15
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	16–21
Észrevételek	22–145
A görögországi és az olaszországi uniós migrációkezelési fellépés releváns volt, de a benne rejlő lehetőségek részben kiaknázatlanok maradtak	22–101
A főbb ajánlások végrehajtása folyamatban van a görög hotspotokon, a teljes körű nyilvántartásba vétel és ujjnyomatvétele megvalósult	23–30
A migránsok teljes körű nyilvántartásba vétele, ujjnyomatvétele és személyes meghallgatása a hotspotokon és azokon kívül	31–34
Az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési programok nem teljesítették célszámaikat és nem érték el fő célkitűzésüket	35–53
Az AMIF szükséghelyzeti segélye és a nemzeti programok keretében megvalósított, vizsgált projektek a felmért igények kezelésére irányultak, de nem érték el teljes mértékben a kitűzött célszámokat	54–82
Az uniós ügynökségek operatív támogatását nem használják fel teljes mértékben	83–101
A menedékkérelmek feldolgozása a megnövelt kapacitás ellenére továbbra is hosszadalmas, és a visszaküldött irreguláris migránsok száma alacsony szinten mozog	102–145
A feldolgozási kapacitás jelentős növekedése ellenére az egész görög menekültügyi rendszer továbbra is túl van terhelve	104–118
A menedékjog iránti kérelmek ügyintézési lemaradása Olaszországban átkerül a túlterhelt fellebbviteli hatóságokra	119–129
Az irreguláris migránsok tényleges visszaküldése továbbra is problémát jelent az egész Unióban	130–145
Következtetések és ajánlások	146–166

Mellékletek

I. melléklet – Pénzügyi végrehajtás (millió euró)

II. melléklet – Egy Görögországban és Olaszországban végrehajtott 20 uniós támogatási intézkedésből álló minta összefoglaló értékelése

III. melléklet – A hotspotokon alapuló megközelítésre vonatkozó ajánlások hasznosulásának vizsgálata

IV. melléklet – Az AMIF NP projektjeinek végrehajtása

Betűszavak és rövidítések

Glosszárrium

A Bizottság és az ügynökségek válaszai

Az ellenőrző csoport

Kronológia

Összefoglalás

I Az utóbbi években az Európai Uniónak példa nélküli szintű migrációval és ennek folyamányaként a menedékjog iránti kérelmek számának növekedésével kellett szembenéznie, amíg az vissza nem tért a válság előtti szintre.

II 2017-ben jelentésben számoltunk be a Görögországban és Olaszországban felállított uniós fogadóállomásokról, azaz az olyan érkező befogadóállomásokról, amelyek az érkező migránsok azonosítását, nyilvántartásba vételét, ujjnyomatvételel szolgálják. Az Európai Parlament egyetértett jelentésünk következtetéseivel és felkérte a Számvevőszéket egy nyomon követési gyorsjelentés elkészítésére, az áthelyezési, a menekültügyi és a kiutasítási eljárás elemzésével egyetemben.

III Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a Görögországnak és Olaszországnak nyújtott uniós finanszírozásból támogatott fellépés megvalósította-e célkitűzéseit, illetve a menekültügyi és kiutasítási eljárások eredményesek és gyorsak voltak-e. Vizsgáltuk továbbá, hogy az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmusok teljesítették-e célszámaikat és elérték-e célkitűzésüket. Következtetésünk szerint eltérések vannak az uniós támogatás célkitűzései és az elért eredmények között. Noha a görög és olasz hatóságok kapacitása bővült, országaikban a menekültügyi eljárások végrehajtását továbbra is hosszú feldolgozási idő és szűk keresztmetszetek jellemzik. Görögországból és Olaszországból az Unió egészéhez hasonlóan alacsony a visszatérések száma.

IV Megállapítottuk, hogy a 2017. évi különjelentésünk ajánlásait nagyrészt végrehajtották vagy azok végrehajtás alatt állnak, illetve a többi esetben feltártuk annak okait, hogy miért nem hasznosultak. A hotspotokon sokat javult a migránsok nyilvántartásba vétele és ujjnyomatvétele. Az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmusok azonban nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, így nem értek el eredményt a görög és olasz menekültügyi rendszerre nehezedő nyomás enyhítésében.

V Megvizsgáltunk 20, Görögországban és Olaszországban végrehajtott uniós támogatási intézkedést. Noha ezek a meghatározott szükségletekre irányultak, ám kialakításukban hiányosságokat tártunk fel. Megállapítottuk továbbá, hogy az általunk vizsgált projektek túlnyomó többsége csak részben teljesítette célszámaikat. A teljesítménymenedzsment keretrendszerét vizsgálva megállapítottuk, hogy azt későn és célszámok kitűzése nélkül hozták létre, sőt annak keretében elegendő teljesítményadat sem állt rendelkezésre.

VI Az uniós támogatási intézkedés nemzeti szinten megvalósuló hatását értékelendő megvizsgáltuk, hogy gyorsabbak és eredményesebbek lettek-e a menekültügyi és kiutasítási eljárások. Megállapítottuk, hogy a menekültügyi esetek feldolgozására rendelkezése álló kapacitás mind Görögországban, mind Olaszországban nőtt, de Görögországban továbbra sem elegendő a növekvő lemaradás kezelésére. Csökken a lemaradás Olaszországban, hiszen ott kevesebb az új kérelem, nincs viszont elegendő erőforrás az elsőfokú határozatok ellen benyújtott nagy számú fellebbezés feldolgozásához.

VII A kiutasítási határozatok számához képest Görögországban és Olaszországban egyaránt jóval kevesebb a tényleges kiutasítás, mint az Unió egészében. Feltártunk néhány okot ennek hátterében, mégpedig a következőket: a menekültügyi esetek feldolgozásához szükséges idő hosszúsága, az idegenrendészeti fogdák elégtelen befogadóképessége, a migránsok származási országával folytatott együttműködés nehézsége, vagy az, hogy a migránsok a kiutasítási határozat meghozatalát követően egyszerűen megszöknek.

VIII A főbb ellenőrzött szervezetek az Európai Bizottság, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (közismertebb nevén Frontex) voltak. Ezenkívül felkerestük az uniós finanszírozású projektek végrehajtásában részt vevő nemzeti hatóságokat, valamint nemzetközi és civil szervezeteket.

IX Az ellenőrzés alapján azt javasoljuk, hogy az Európai Unió Bizottsága és az ügynökségek:

- vonják le a tanulságokat és használják fel az így szerzett tapasztalatot egy önkéntes áthelyezési mechanizmus esetleges jövőbeli kialakításához,
- erősítsék meg a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretében folyó szükséghelyzeti támogatás és nemzeti programok irányítását;
- fokozzák az EASO által a menekültügyi eljárásokhoz nyújtott műveleti támogatást;
- igazítsák ki a Frontex által a visszatéréshez nyújtott támogatást és a szakértők hotspotokra való kirendelésének kereteit;
- erősítsék meg a nemzeti menekültügyi rendszerek irányítását;
- nyújtsanak több támogatást a nemzeti kiutasítási eljárásokhoz.

Bevezetés

01 Az utóbbi években az Európai Uniónak példa nélküli szintű migrációval és ennek folyamánként kiugróan nagy számú menedékkérelmi iránti kérelemmel kellett szembenéznie. A migrációs válság – mielőtt visszatért volna a válság előtti szintre – 2015-ben érte el tetőpontját, amikor több mint egymillió ember vágott neki az Európába tartó veszélyes tengeri útnak.

02 A migráció ugrásszerű növekedése kihívás elé állította az Unió menekültügyi, migrációs és külső határigazgatási keretét. A meglévő rendszerek komoly nyomás alá kerültek, olyannyira, hogy azokat néhány esetben ideiglenesen fel is kellett függeszteni. Görögországra és Olaszországra uniós frontországként aránytalanul nagy nyomás nehezedik.

03 A válság kezelése érdekében az Unió több intézkedést dolgozott ki arra, hogy kiegészítse a migrációkezelési politika keretében a tagállamoknak biztosított finanszírozást. Ilyen intézkedés a hotspotok létrehozása és az ideiglenes áthelyezési programok bevezetése. Ezenkívül jogalkotási javaslatok is születtek a közös európai menekültügyi rendszer felülvizsgálatára. E reformfolyamat középpontjában a Dublin III. mechanizmus felülvizsgálata áll, amely arra kötelezi a menedékkérőket, hogy kérelmüket az Unióba való első belépésük szerinti országban nyújtsák be. A felülvizsgálatról szóló javaslat – a Dublin IV. rendelet – egyik összetevője a 2017 szeptemberében lejárt ideiglenes kvótaalapú elosztási rendszert felváltó állandó áthelyezési rendszer. A Tanács még nem jutott megállapodásra erről a javaslatról.

04 A hotspotokon alapuló megközelítés szerint az uniós ügynökségek (főként az EASO, a Frontex és a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége) helyszíni segítséget nyújtanak a leginkább érintett tagállamoknak az újonnan érkezők azonosításában, nyilvántartásba vételében, ujjnyomatvételezésében és a személyes meghallgatások lebonyolításában, hogy egyértelműen megállapítható legyen a nemzetközi védelmet igénylő személyek köre. 2015 és 2018 között Görögországban és Olaszországban öt-öt hotspot működött (**1. ábra**). A trapani hotspotot – az érkezők alacsony számára tekintettel – 2018 októberében visszaalakították idegenrendészeti fogdává.

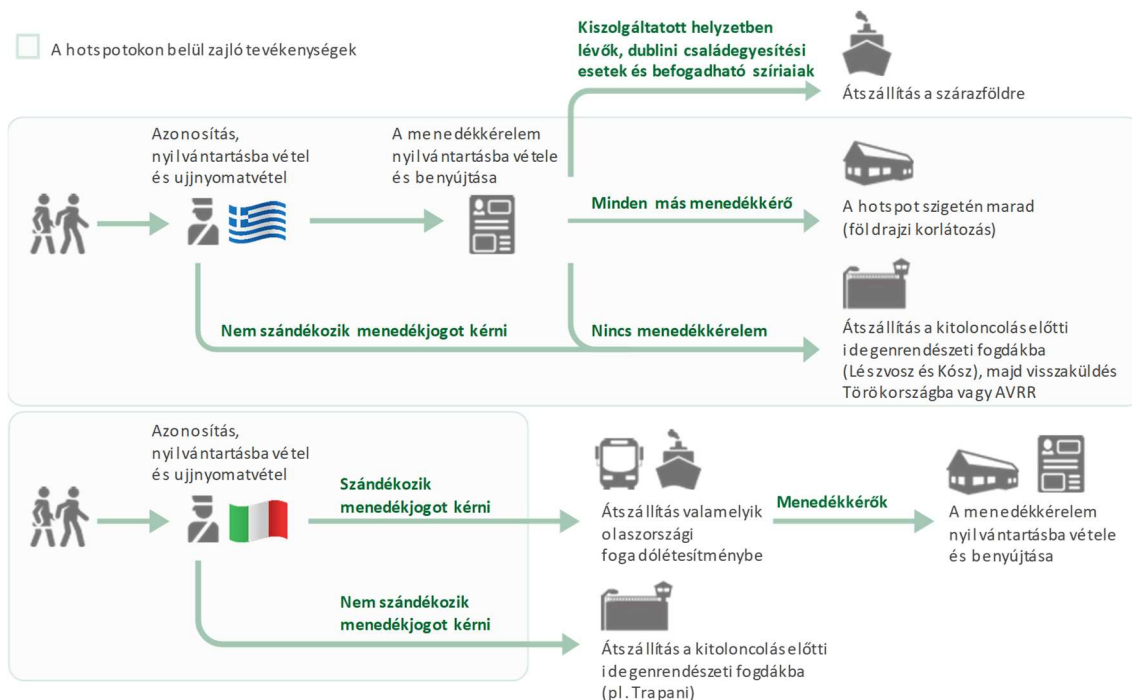
1. ábra. Hotspotok Görögországban és Olaszországban



© Európai Alapjogi Ügynökség.

05 Görögország és Olaszország eltérően alkalmazza a hotspot-rendszert. Az irreguláris migránsok nyilvántartásba vételekor és azonosításakor mindkét ország rögzíti, hogy az újonnan érkező szándékozik-e nemzetközi védelemért folyamodni. Olaszországban a kérelmet benyújtani szándékozókat busszal vagy hajóval az országban található több fogadólétesítmény egyikébe szállítják. Ezzel ellentétben a görög szigeteken tartózkodó migránsok (a kiszolgáltatott helyzetben lévők, a családtagok és a beutazási engedélyt kapott szíriai állampolgárok kivételével) a 2016. március 18-i EU–Törökország nyilatkozatot követően a teljes menekültügyi eljárás, így az esetleges fellebbezések idején is kötelezően az adott hotspotnak megfelelő szigeten maradnak (**2. ábra**).

2. ábra. A görögországi és olaszországi hotspotok tevékenységének áttekintése



Forrás: Európai Számvevőszék.

06 Az ideiglenes áthelyezési programokat két tanácsi határozat¹ vezette be 2015 szeptemberében. 2015. március 24. és 2017. szeptember 26. közötti működésük során a programok célja az volt, hogy a tagállamok közötti tehermegosztás érdekében 160 000 migránst kvóták alapján áthelyezzenek, enyhítve így az első belépés szerinti országokra nehezedő nyomást.

¹ A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról és a Tanács (EU) 2015/1601 (a 2016. szeptember 29-i (EU) 2016/1754 tanácsi határozattal módosított) határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. E határozatok jogszerűségét megerősítette a Bíróság Szlovákia és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa egyesített ügyben hozott 2017. szeptember 6-i ítélete (ECLI:EU:C:2017:631).

07 Az eredményes visszatérési politika elengedhetetlen része egy átfogó és legitim migrációs politikának. 2010 végén hatályba lépett az uniós visszatérési irányelv, amely közös szabályokat határoz meg az Unió területén jogellenesen tartózkodó migránsok visszaküldésére. A Bizottság 2018 szeptemberében e rendelet felülvizsgálatát javasolta².

08 A migráció kezelésére irányuló uniós források többségét a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF) biztosítja. Az AMIF a 2014–2020-as időszakra jött létre a migrációs hullámok hatékony kezelésének előmozdítására, valamint az Unió közös menekültügyi és bevándorlási politikájának megerősítésére.

09 Az AMIF-finanszírozás javarészt megosztott irányítás keretében támogatja a tagállamok többéves nemzeti programjait. Ezeket a programokat a tagállamok társfinanszírozzák, gondoskodnak azok előkészítéséről, végrehajtásáról, nyomon követéséről és értékeléséről. Az AMIF-források ezenkívül szükséghelyzeti támogatásra is fordíthatók. E támogatásokat vagy közvetlenül a Bizottság, vagy közvetetten nemzetközi szervezetek kezelik, és szinte teljes egészében az Unió költségvetéséből finanszírozzák.

10 Az EASO éves operatív tervek alapján segíti a görög és olasz hatóságokat. 2018-ban Görögországban az EASO segédkezett a határon benyújtott menedékjog iránti kérelmek nyilvántartásba vételében és feldolgozásában, támogatást nyújtott a rendes menekültügyi eljárásokhoz, a fellebbezési hatóságok és a dublini egység munkájához. Olaszországban tájékoztatta a hotspotokon tartózkodó migránsokat a menedékjogról, segítette nyilvántartásba venni a menedékjog iránti kérelmeket, illetve támogatta a nemzeti és térségi menekültügyi bizottságokat, valamint a dublini egységet.

11 Emellett az EASO részt vett a nemzeti menekültügyi hatóságok kapacitásának megerősítésében, a befogadási rendszer fejlesztésében és a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportok, köztük a kísértől nélküli kiskorúak védelmében.

² Javaslat a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (átdolgozás), COM(2018) 634 final, 2018. szeptember 12.

12 A tagállamoktól érkező felkérésre a Frontex koordinálja az érintett tagállam területén nemzetközi védelemre nem jogosult irreguláris migránsok visszatérését. A Frontex Európai Visszatérési Központja operatív és technikai támogatást nyújt a tagállamoknak és a schengeni társult országoknak a visszatérést megelőző és a kiutasítási műveletek során.

13 2006 és 2016 között a Frontex a koordinálta a charterjáratokon zajló közös műveleteket. 2016-ban megbízatását kiterjesztették a tagállami kiutasítási műveletek szervezésére/koordinálására. 2017 decemberében a menetrend szerinti járatokon zajló visszatérések támogatása is bekerült feladatkörébe.

14 Az AMIF, EASO és Frontex forrásainak pénzügyi végrehajtására vonatkozó részletes információkat az *[I. melléklet](#)* tartalmazza.

15 2017-ben jelentést³ tettünk közzé a Görögországban és Olaszországban működő hotspotokról. Az Európai Parlament egyetértett ennek következtetéseivel⁴, és felkérte a Számvevőszéket, hogy *„vegye fontolóra a hotspotok működéséről szóló nyomon követési gyorsjelentés elkészítését, amely tágabb hatókörrel rendelkezne és magában foglalná a menedékjogi, az áthelyezési és a visszaküldési eljárás vizsgálatát”*. Ez a jelentés ennek a felkérésnek tesz eleget.

³ A Számvevőszék 06/2017. sz. különjelentése: Az EU válasza a menekültválságra: a hotspot-rendszer.

⁴ EP (CONT) PE604.614v01-00. sz. munkadokumentum

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

16 Teljesítményellenőrzésünk célja annak megállapítása volt, hogy a migrációkezeléshez (amely magában foglalja a hotspotokon alapuló megközelítést) nyújtott uniós támogatás fokozta-e a menekültügyi és kiutasítási eljárások eredményességét és gyorsaságát Görögországban és Olaszországban. Az ellenőrzés e fő kérdésének megválaszolásához az alábbi két alkérdést vizsgáltuk:

- a) Elérte-e célját a Görögország és Olaszország számára nyújtott uniós finanszírozású támogatási intézkedés?

E részkérdés megválaszolásához megvizsgáltuk a 06/2017 sz. különjelentésben szereplő ajánlásaink hasznosulását, és azt hogy az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmusok elérték-e céljukat. Egy mintára nézve értékeltük továbbá az uniós finanszírozású támogatási intézkedések relevanciáját és kialakítását, valamint görcső alá vettük, hogy a tervezett outputokat megvalósították és a kitűzött célokat teljesítették-e.

- b) Eredményesek és gyorsak voltak-e a görögországi és olaszországi menekültügyi és kiutasítási eljárások?

Ennek az alkérdésnek a megválaszolásához megvizsgáltunk, hogy 2015 óta javult-e a menekültügyi és a visszaküldési eljárások teljesítménye a két tagállamban. A teljesítményt a Bizottság, az EASO, a Frontex és a nemzeti hatóságok által gyűjtött adatok alapján elemeztük, és azonosítottuk az esetleges alulteljesítések okait.

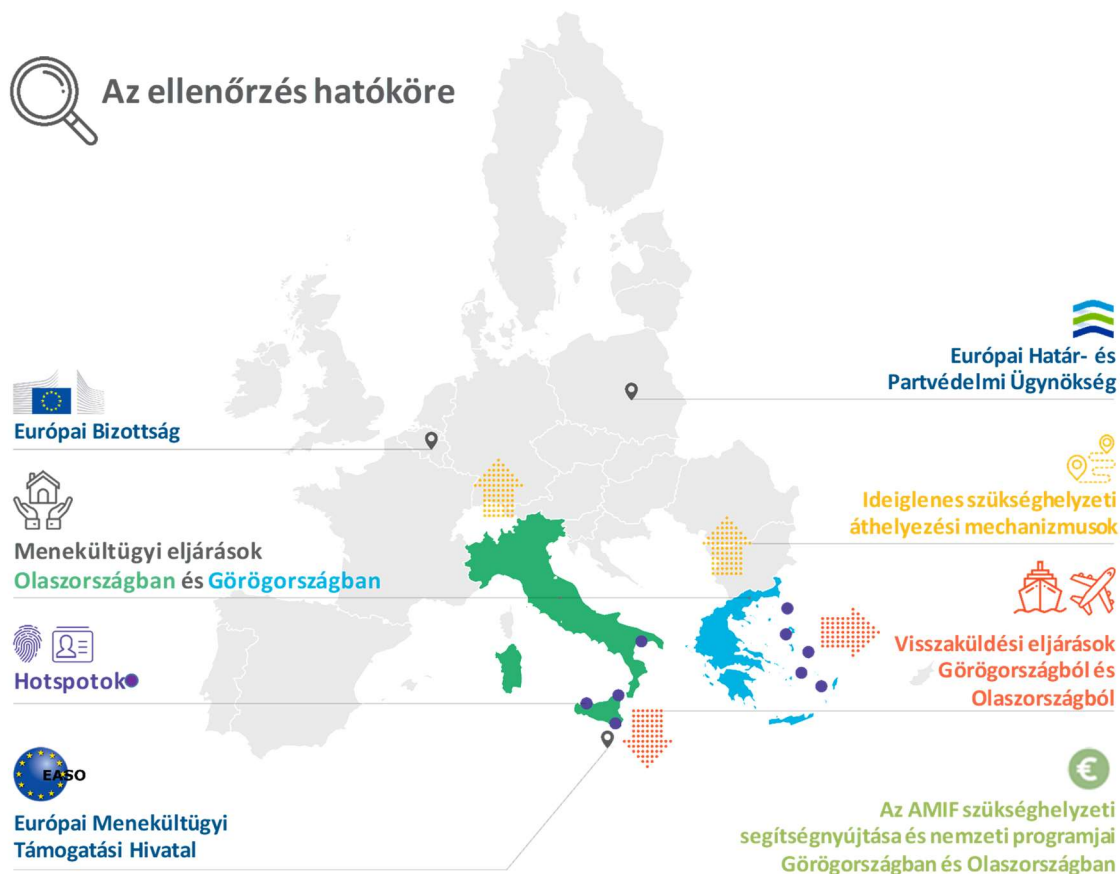
17 Az ellenőrzés a 2015-től (ekkor kezdődött a migránsválság, és ekkor állították fel az első hotspotokat Görögországban és Olaszországban) 2018 végéig tartó időszakot ölelte fel.

18 Az uniós finanszírozású támogatási intézkedések általunk vizsgált mintája hat AMIF szükséghelyzeti segélyhez (AMIF EMAS) és tíz AMIF nemzeti programhoz (AMIF NP) kapcsolódó projektet tartalmazott. A projekteket szakmai megítélésünk alapján úgy választottuk ki, hogy biztosítva legyen az ellenőrzött eljárások (menekültügyi –a befogadást kivéve –, áthelyezési és kiutasítási eljárások), illetve a végrehajtó partnerek (ENSZ-ügynökségek vagy nemzeti hatóságok) típus szerinti kiegyensúlyozott szerepeltetése, figyelembe véve a pénzügyi lényegességet és a végrehajtás időszakát is. A megvizsgált további uniós támogatási intézkedések között szerepelt a

menekültügyi eljárásokhoz az EASO által 2018-ban Görögországban és Olaszországban nyújtott operatív támogatás, illetve ugyanitt a Frontex által 2018-ban a kiutasításhoz nyújtott támogatás. Az ellenőrzött projektek teljes jegyzéke a **II. mellékletben** található.

19 A főbb ellenőrzött szervezetek az Európai Bizottság, az EASO és a Frontex voltak, mivel ezek a szervezetek biztosítanak uniós támogatást a menekültügyi, áthelyezési és kiutasítási eljárásokhoz (lásd még: **3. ábra**). Emellett felkerestük a görög és olasz nemzeti hatóságokat és hotspotokat, valamint olyan nemzetközi és civil szervezeteket, amelyek Görögországban és Olaszországban AMIF projekteket hajtanak végre. Az ellenőrzés irányelvek és rendeletek, stratégiák, szakpolitikai dokumentumok, iránymutatások, értékelések, monitoringjelentések és belső dokumentumok, valamint nemzeti hatóságok, kutatószervezetek, a tudományos élet képviselői és a nem kormányzati szervezetek által közzétett dokumentumok dokumentumalapú vizsgálatát is magában foglalta.

3. ábra. Az ellenőrzés hatóköre



Forrás: Európai Számvevőszék.

Hotspotok

Áthelyezés

AMIF-források

Uniós
ügynökségekMenedékjog
GörögországbanMenedékjog
Olaszországban

Kiutasítás

20 Nem értékeltük az egyes menekültügyi és kiutasítási határozatok érvényességét, mivel ez a konkrét esetek részletes és érdemi vizsgálatát vonná maga után, ami a nemzeti közigazgatási és igazságügyi hatóságok, illetve a legvégső szakaszban az Emberi Jogok Európai Bíróságának a hatáskörébe tartozik.

21 Az ellenőrzésnek nem volt célja, hogy értékelje a Bizottság, az EASO, a Frontex, a nemzeti hatóságok vagy a projektek végrehajtó partnerei által szolgáltatott statisztikai adatok megbízhatóságát.

Észrevételek

A görögországi és az olaszországi uniós migrációkezelési fellépés releváns volt, de a benne rejlő lehetőségek részben kiaknázatlanok maradtak

22 Ehhez a következőket vizsgáltuk meg:

- a) hasznosultak-e 6/2017 sz. különjelentésünk ajánlásai;
- b) a hotspotokon és azokon kívül valamennyi új irreguláris migránst nyilvántartásba vették-e és vettek-e tőlük ujjnyomatot;
- c) az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmusok teljesítették-e célszámaikat és elérték-e célkitűzésüket;
- d) a Görögországban és Olaszországban megvizsgált 20 uniós támogatási intézkedést megfelelően alakították-e ki a következők tekintetében: i. azok relevanciája az azonosított igények kezelése szempontjából, ii. SMART célkitűzések és RACER mutatók, iii. az egyéb uniós finanszírozású tevékenységekkel való átfedések elkerülése, iv. szükséghelyzetek (az AMIF EMAS projektek esetében), és v. a szükséghelyzeti reagálásról a hosszabb távú nemzeti programokra való áttérés érvényben lévő stratégiája;
- e) a megvizsgált 20 uniós támogatási intézkedés teljesítette-e a terveket;
- f) megbízható teljesítménymonitoring- és beszámolási keret volt-e érvényben.

A főbb ajánlások végrehajtása folyamatban van a görög hotspotokon, a teljes körű nyilvántartásba vétel és ujjnyomatvétel megvalósult

23 A 6/2017. sz. különjelentésünkben értékeltük a hotspotokon alapuló rendszer görögországi és olaszországi végrehajtását, és 11 ajánlást tettünk, amelyeket a Bizottság és az érintett ügynökségek mindegyike elfogadott. Ezen ajánlások közül hatot teljes körűen végrehajtottak.

24 Két főbb ajánlás végrehajtása még folyamatban van. Ezek: 1.1. (támogatás a görögországi hotspotok kapacitáshiányának kezelésére) és 2.1. (segítségnyújtás ahhoz, hogy a kísérő nélküli kiskorúakat a nemzetközi normáknak megfelelően kezeljék). Két ajánlásnak a Bizottságot és az ügynökségeket érintő részeit végrehajtották. Ezek: 2.2. (a Bizottság ragaszkodjon gyermekvédelmi tisztviselő minden hotspotra való kinevezéséhez) és 3.1. (a Bizottság és az ügynökségek kérjenek több tagállami szakértőt a hotspotok igényeinek jobb kielégítésére). Egyedüliként a 3.2. ajánlást (a tagállami szakértők kirendelése elegendő időre szóljon) nem hajtották végre. Erre vonatkozó részletes értékelésünket a [III. melléklet](#), illetve a [25–30.](#) bekezdés tartalmazza.

A görög hotspotok kapacitáshiánnyal küzdenek

25 Az olasz hotspotok üresek vagy szinte üresek, tiszták és jól felszereltek. Ezzel szöges ellentétben a görög hotspotokon – különösen Leszboszon és Számoszon – a túlszűfolttság, az orvoshiány és az elégtelen biztonság miatt igen rossz életkörülmények uralkodnak. A leszboszi és számoszi hotspotokon 2019 februárjában tartott helyszíni vizsgálatunk idején 5096, illetve 3745 migráns volt elszállásolva, miközben az állomások befogadóképessége 3100, illetve 640 személy. Sokuk a hotspoton kívül felállított sátrakban élt ([1. kép](#)). A lassú közbeszerzési eljárások, a karbantartási és korszerűsítési munkálatok késedelmes végrehajtása, az új migránsok folyamatos érkezése és a hosszadalmas menekültügyi eljárások mind akadályozza a helyzet gyors javulását⁵.

⁵ Lásd még: az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 3/2019 sz. véleménye: Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2016. évi véleménye az alapvető jogok érvényesüléséről a Görögországban és Olaszországban felállított hotspotokon: frissítés.

1. kép. Ideiglenes sátrak Leszboszon (Görögország) a hotspot területén kívül (2019. február)



Forrás: Európai Számvevőszék.

A kísérő nélküli kiskorúak méltatlan körülményei

26 A kísérő nélküli kiskorúak a görög szigeteken méltatlan körülmények között élnek ([1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat

Kísérő nélküli kiskorúak a számoszi hotspoton

Számoszon felkerestük a hotspot kiskorúaknak kialakított részét. Hét konténerből állt, amelyekben egyenként egy fürdőszoba és két lakószoba volt. Némelyik konténernek nem volt sem ajtaja, sem ablaka, nem volt bennük sem ágy, sem légkondicionáló berendezés. Egy-egy konténer hivatalos befogadóképessége 8–10 kiskorú volt, de mindegyikben körülbelül 16 kísérő nélküli kiskorú zsúfolódott össze, akik esetenként akár a földön aludtak. A kiskorúak részére kialakított részben csak fiúkat szállásoltak el. Hetvennyolc kísérő nélküli kiskorú a hotspoton kívül felállított sátrakban vagy elhagyatott és elhanyagolt házakban – a létesítmény nem hivatalos bővítményeiben – tartózkodott. A rendőrségi hivatal közvetlen szomszédságában lévő 10 m²-es, mellékhelyiség és tusoló nélküli konténerben kilenc kísérő nélküli lány aludt a földön.

27 Olaszországban több figyelmet kapott a tengeren kialakult helyzet, mivel engedélyezett partraszállási hely hiányában egyes mentőhajók nem köthettek ki. A partra szállás elhúzódása számos gyermeket is érintett, köztük olyan kísérő nélküli kiskorúakat, akik már napok, sőt néha hetek óta hanyódtak a tengeren⁶.

Az EASO és a Frontex szakértőinek kirendelése nem áll teljes mértékben összhangban a hotspotok igényeivel

28 Észrevételeztük, hogy az EASO műveleteiben részt vevő nemzeti szakértők terén folyamatos hiány mutatkozik. Ezzel szemben éves kirendelési terveinek köszönhetően a Frontexhez elegendő munkatárs érkezett a tagállamoktól. Olaszországi látogatásunk alkalmával a Frontexnek valójában a szükségesnél több munkatársa volt a hotspotokhoz kirendelve, mivel a Frontex nem igazította ki a tervét a tengeri útvonalon érkezők alacsony számának megfelelően, ezért továbbra is biztosította munkatársai folyamatos jelenlétét a hotspotokon (átvizsgálást és kihallgatást végző személyek, ujjnyomatszakértők), még akkor is, ha azok üresen álltak ([2. háttérmagyarázat](#)).

⁶ Ellenőrzésünk hatóköre nem terjed ki a fogadólétesítmények és a nemzetközi védelemhez való hozzáférés értékelésére, sem annak értékelésére, hogyan érvényesülnek az emberi jogok Líbiában, abban az országban, ahová a közép-mediterrán tengeri útvonalon kimentett migránsok többségét visszaküldik.

2. háttérmagyarázat

A Frontex kirendelt szakértői az olasz hotspotokon

2019 februárjában tett helyszíni vizsgálatunk során a Frontex kilenc munkatársa teljesített szolgálatot az üres pozzallói hotspoton. Migránsok hiányában elsősorban csempészhálózatokat próbáltak felkutatni a közösségi médiában. Messinában a Frontex munkatársai a helyi rendőrségnek nyújtottak segítséget a menedékjog iránti kérelmek nyilvántartásba vételéhez, pedig ez nem tartozik a Frontex fő tevékenységi körébe.

A Frontex nyelvi támogatást nyújtó személyzetét már mobil csapatokká alakították át, de a 2019. évi műveleti tervek szerint valamennyi hotspoton minden egyéb szakértő esetében folyamatos jelenlét várható 2020 januárjáig (8-10 fő szezonon kívül és 8-12 fő főszezonban). Mivel tengeri úton nagyon kevés migráns érkezett Olaszországba, mindez nem volt indokolt. Különösen igaz ez az ujjnyomatvételt végző szakértők esetében, akiknek nem volt hozzáférésük a nemzeti ujjnyomat-azonosító adatbázishoz, így feladatuk arra korlátozódott, hogy alapvető segítséget nyújtottak az olasz rendőrtisztviselőknek az ujjnyomatvételi eljárás során.

29 A nemzeti szakértők kirendelésének átlagos időtartama továbbra is rövid, mind az EASO, mind a Frontex esetében.

30 Az EASO szakértőinek profilja általában véve megfelel a követelményeknek, bár tapasztalt vezető beosztású szakértőből kevés van. A Frontex-szakértők profilja szintén megfelelt a követelményeknek, jóllehet a törökországi visszafogadási műveletekben részt vevő Frontex-szakértők nagy része⁷ csak kísérői profillal rendelkezett, ami nem igazodik teljes mértékben a hotspotok igényeihez. Mivel az egyetlen munkanapot igénylő visszaküldési műveletekre átlagosan mindössze hetente egyszer kerül sor, a kizárólag kísérői profillal rendelkező munkatársakat a fennmaradó hat nap során semmilyen egyéb Frontex-műveletben nem lehet bevetni.

⁷ 2016: 81,8%, 2017: 65,7%, 2018: 54,0%.

A migránsok teljes körű nyilvántartásba vétele, ujjnyomatvétele és személyes meghallgatása a hotspotokon és azokon kívül

31 A nyilvántartásba vétel és az ujjnyomatvétele aránya⁸ jelentősen javult, mielőtt Görögországban és Olaszországban kialakultak a hotspot-rendszer standard műveleti eljárásai, illetve egyértelműen elváltak egymástól a nemzeti hatóságok és az uniós támogató ügynökségek felelősségi körei.

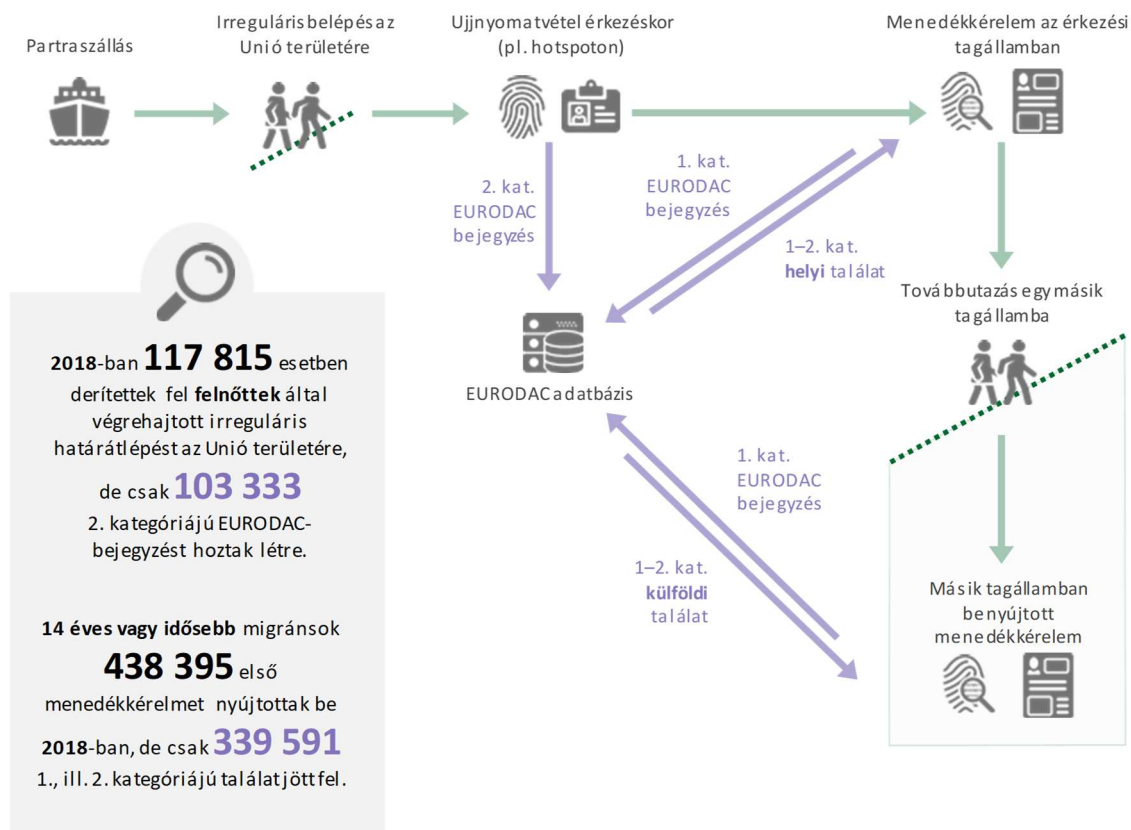
32 Ha viszont a görög és olasz hotspotokon kívüli helyzetet tekintjük, meg kell állapítanunk, hogy a migránsok viszonylag nagy része nyújt be menedékjog iránti kérelmet más uniós tagállamokban, anélkül, hogy az ujjnyomataik szerepelnének az EURODAC adatbázisban a 2. kategóriába⁹ tartozó adatalanyok tételei között (4. ábra). A menedékjog iránti kérelmet benyújtó legális – vagyis az EURODAC adatbázis 2. kategóriája szerinti ujjnyomatvétele alól mentesülő – migránsok esetét kivéve az ujjnyomati adatok hiánya az EURODAC-ban az alábbiak egyikével magyarázható:

- i) a menedékkérő a görögországi Kelet-Égei-szigetektől és Olaszországtól eltérő útvonalon lépett be az Unióba, ahol – az uniós fogadóállomásokon alapuló rendszer hiányában – előfordulhat, hogy az EURODAC-ban történő nyilvántartásba vétel egyes tagállamokban nem olyan eredményes (4. ábra);
- ii) a menedékkérő az EURODAC-ban szereplő megfelelő adat felvételét követően több mint 18 hónappal vette nyilvántartásba kérelmét, ezért az ujjnyomatadatok már nem szerepelnek az adatbázisban;
- iii) a menedékkérő az Unió területére azonosítatlanul érkezett, így nem került be a nyilvántartásba.

⁸ A görög Égei-szigetek: 8%-ról (2015. szeptember) 100%-ra (2018). Olaszország: 60%-ról (2015 első fele) 100%-ra (2018).

⁹ A 1. kategóriába tartozó EURODAC-adatok minden olyan, legalább 14 éves, nemzetközi védelemre irányuló kérelmet benyújtó személy ujjnyomatai, akik menedékkérelmet nyújtanak be valamely tagállamban. A 2. kategóriába tartozó adatokat a legalább 14 éves, harmadik országokból származó állampolgárok vagy hontalan személyek ujjnyomatai alkotják, akik egy harmadik országból érkeznek, nem irányítják őket vissza, és akiket a hatóságok valamely tagállam külső határának szabálytalan szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő jogellenes átlépése miatt elfogtak.

4. ábra. Az EURODAC ujjnyomatvételi eljárás



Forrás: Európai Számvevőszék, a Frontextől, az EURODAC-tól és az EUROSTAT-tól származó adatok alapján.

33 2015 és 2018 között számos esetben találtak más országokban ujjnyomategyezést¹⁰ az EURODAC adatbázisában, ami azt mutatja, hogy a menedékkérők jelentős része Görögországból és Olaszországból továbbutazott más tagállamokba¹¹. Az Unión belüli továbbutazások nagy száma tovább nehezíti a dublini mechanizmus végrehajtását.

¹⁰ Más országbeli EURODAC-találatról akkor beszélünk, ha egy másik tagállamban ujjnyomategyezés mutatkozik. A találatok száma nem a személyek, hanem az adatkészletek számának felel meg, mivel egy személy nem csak egyszer nyújthat be menedékjog iránti kérelmet.

¹¹ Külföldi találatok száma Olaszország és Görögország területén kívül: 2015: 236 422; 2016: 317 455; 2017: 164 639; 2018: 112 817.

34 A jelenlegi rendszerben más országbeli EURODAC-találat esetén az érintettet a dublini eljárás keretében visszaküldik az első belépés szerinti országba. Az EUROSTAT-adatok elemzése azt mutatja, hogy Görögországban, Olaszországban, sőt az Unió egészében alacsony a dublini eljárás keretében megvalósuló, indított vagy fogadott átadások aránya¹². Ennek számos oka lehet, többek között elszökés, humanitárius okok, felfüggesztő bírósági határozatok vagy családdegysítési esetek.

¹² 2018-ban [148 021], a dublini eljárás keretében történő átadásra irányuló kimenő kérelmet nyújtottak be az Unión belül, de ténylegesen csak [25 960] átadásra került sor.

Az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési programok nem teljesítették célszámaikat és nem érték el fő célkitűzésüket

Az áthelyezés fő célkitűzését csak részben sikerült elérni

35 A hotspot-rendszer a 2015-ben kibontakozó válság leküzdése érdekében a Tanács által hozott azonnaliintézkedés-csomag része volt. E csomag másik része az arra szolgáló ideiglenes szükséghelyzeti mechanizmus volt, hogy a két leginkább érintett tagállam terheit enyhítendő Görögországból és Olaszországból más uniós országokba helyezték át az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló kérelmezőket.

36 A Tanács két kezdeti áthelyezési célszámot – 40 000, illetve 120 000 (összesen 160 000) fő – tűzött ki. Mivel erre a migrációs válság csúcán került sor, e célszámok nem a migrációs áramlásokra irányuló előrejelzések megbízható elemzésén alapultak, hanem politikai tárgyalások eredményei voltak. A tagállamok a 160 000 főből 98 256 áthelyezésére vállaltak jogi kötelezettséget, mivel 40 000 férőhely közül 7744-et ki sem osztottak¹³, az EU–Törökország nyilatkozatot követően pedig a 120 000-ből 54 000 férőhelyet a szíriaiak Törökországból történő áttelepítéséhez bocsátottak rendelkezésre.

37 Az áthelyezési határozatok értelmében csak az olyan országok állampolgárai voltak jogosultak áthelyezésre, amelyek esetében az elismerő menekültügyi határozatok aránya legalább 75%-os, vagyis az érintettek nagy eséllyel kapnak nemzetközi védelmet az áthelyezési céltagállamban. Az egész Unióra érvényes átlagérték alkalmazása feltételezte, hogy a közös európai menekültügyi rendszeren belül a tagállamok koherens menekültügyi megközelítést követnek. Az elismerési arányok azonban tagállamonként jelentősen eltérnek, különösen bizonyos nemzetiségek esetében¹⁴. Az egész Unióra vonatkozó átlagérték tehát nem jelezte megfelelően, hogy egy adott tagállamban mekkora eséllyel lehet nemzetközi védelmet kapni. Elismerjük azonban, hogy egyértelmű kritériumról volt szó, amely lehetővé tette az áthelyezésre való jogosultság gyors elbírálását.

¹³ Az áthelyezési céltagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy 2015 végéig kiosztják a fennmaradó helyeket, ez azonban nem történt meg.

¹⁴ 2018-ban az afgánok esetében az elismerő menekültügyi határozatok aránya tagállamtól függően 6% és 98% között, míg az irakiak esetében 8% és 98% között mozgott. Forrás: EASO.

Hotspotok

Áthelyezés

AMIF-források

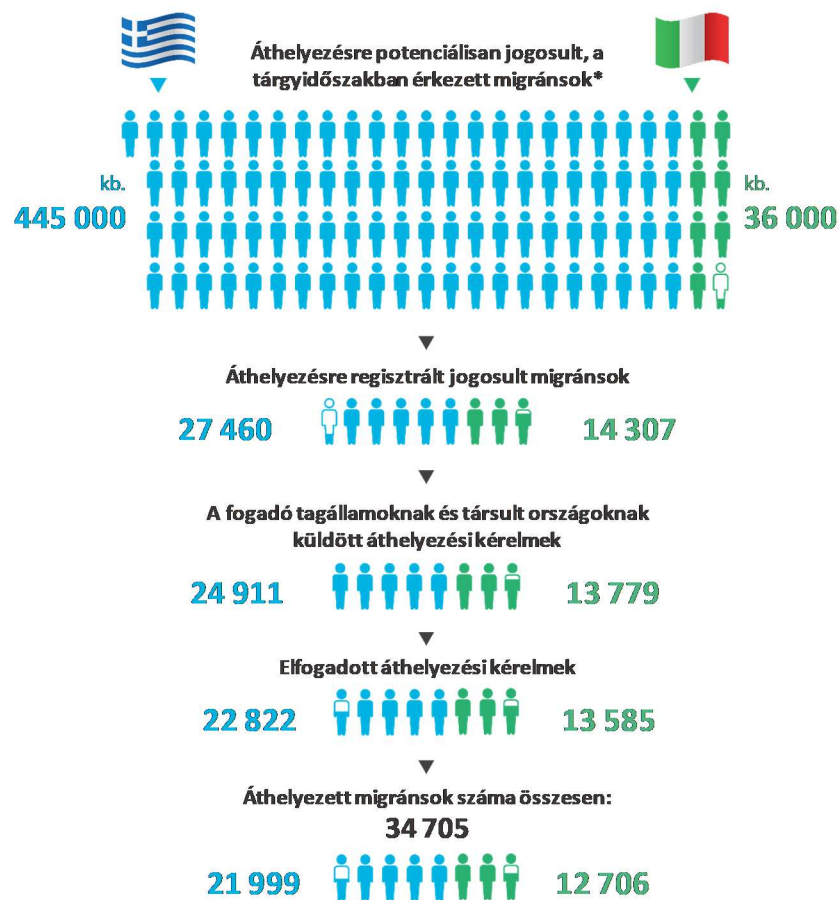
Uniós
ügynökségekMenedékjog
GörögországbanMenedékjog
Olaszországban

Kiutasítás

38 Az **5. ábra** azt mutatja, hogy 34 705 jogosult migránst (12 706-ot Olaszországból és 21 999-et Görögországból) helyeztek át 22 tagállamba és 3 társult országba (Liechtenstein, Norvégia és Svájc). Az Egyesült Királyság és Dánia élt a Szerződés által biztosított kívülmaradási jogával. Magyarország és Lengyelország nem helyezett át egyetlen migránst sem¹⁵.

¹⁵ 2017 júniusában a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország, Lengyelország és Csehország ellen az áthelyezési határozatok megsértése miatt. Magyarország nem tett ajánlatot áthelyezési férőhelyekre és nem helyezett át migránsokat. Lengyelország 2015 decemberében ajánlatot tett néhány férőhelyre, de később többre már nem, és áthelyezést sem hajtott végre. Csehország tett néhány vállalást és 12 migránst helyezett át, de a folyamat későbbi szakaszában már nem ajánlott fel további áthelyezési lehetőséget.

5. ábra. Migránsok áthelyezése Görögországból és Olaszországból az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési program keretében (2015–2017)



(*) A becslés az eritreaiakra, irakiakra és szíriaiakra vonatkozik, a 2015. szeptember 16-tól 2017. szeptember 26-ig (Olaszország), illetve 2016. március 20-ig (Görögország) tartó időszakra. Az irakiak csak 2016 júniusáig voltak jogosultak.

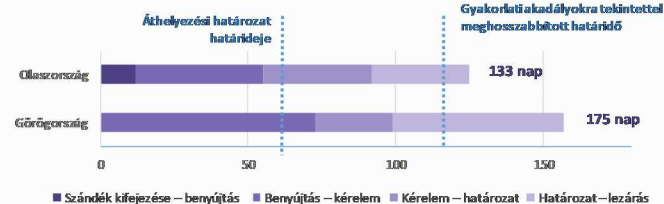


Fő adatok

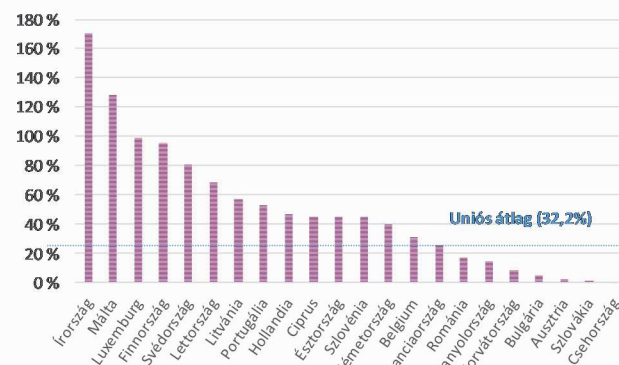
A Görögországból áthelyezett migránsok a jogosultsági időszakban az országban jelen lévő összes migráns körülbelül **22%**-át tették ki. Olaszország esetében ez az arány **4%**.

A nyilvántartásba vett migránsok **80%**-át Görögországból, **89%**-át pedig Olaszországból helyezték át.

Az áthelyezési kérelmek medián feldolgozási ideje



Áthelyezett migránsok a tagállamok 98 256 személy áthelyezésére vonatkozó jogi kötelezettségvállalásának százalékában



Dánia és az Egyesült Királyság élta kivülmaradási jogával. Magyarország és Lengyelország nem helyezt át egyetlen migránst sem.

Forrás: Európai Számvevőszék, a tagállamoktól gyűjtött adatok alapján.

39 A Bizottság minden áthelyezett migráns után 500 eurót folyósított Görögországnak vagy Olaszországnak az AMIF-ből az utazási költségek fedezésére, illetve 6 000 eurót a fogadó tagállam számára a befogadási költségekre. Ez valamennyi áthelyezett migránsra vetítve összesen 225,6 millió eurót tesz ki.

40 A kötelező áthelyezési programok az európai migrációs politika történetének első olyan szolidaritási kezdeményezése, amelynek célja nagyszámú menedékkérő újraelosztása a tagállamok között. Az áthelyezési határozatok jelentős számú olyan kérelmező számára is védelmet biztosítottak, akik egyébként Olaszország vagy Görögország területén maradtak volna, vagy akik egyébként jogellenesen utaztak volna tovább.

41 A menedékkérőket azonban nem helyezték át elég nagy számban ahhoz, hogy ez eredményesen enyhítse a görög és olasz menekültügyi rendszerekre nehezedő nyomást. A jogosultsági időszakon belül áthelyezett migránsok Olaszországban az összes menedékkérő 4%-át, Görögországban pedig mintegy 22%-át tették ki.

A potenciálisan jogosult migránsok nagyon kis hányadát helyezték át

42 Az áthelyezési határozatok olyan migránsokra vonatkoztak, akik 2015. március 24. és 2017. szeptember 26. között érkeztek Görögországba vagy Olaszországba. A teljes időszak alatt áthelyezésre jogosult két fő csoport a szíriai és az eritreai állampolgárságú személyek voltak. Az irakiak 2016. június 15-ig¹⁶ voltak erre jogosultak.

43 A fogadó tagállamok a Görögországból érkezők közül azonban csak azoknak az áthelyezési kérelmét fogadták el, akik oda 2016. március 20. (az EU–Törökország nyilatkozat hatálybalépésének időpontja) előtt érkeztek.

44 A határozatok a migrációs válság csúcán léptek hatályba, amikor a legtöbb olyan migráns, aki potenciálisan jogosult lett volna, éppen más tagállamokba irányuló továbbutazás keretében átutazóban volt Görögországon vagy Olaszországon. 2015 végén és 2016 elején a görög és az olasz hatóságok nem rendelkeztek elegendő kapacitással ahhoz, hogy saját területükön azonosítsák a potenciálisan áthelyezésre jogosultakat és felvegyék velük a kapcsolatot. A rendszerek vártnál rosszabb

¹⁶ Az Eurostat 2016. június 15-i negyedéves menekültügyi jelentésének 6. táblázata.

teljesítménye főként annak tudható be, hogy a potenciálisan jogosult kérelmezők közül nagyon keveset vettek nyilvántartásba (lásd: [5. ábra](#)).

45 A balkáni útvonal lezárása 2016 márciusában jelentősen visszafogta a Görögországon keresztül ellenőrizetlen átutazást, aminek következtében a potenciálisan áthelyezésre jogosult migránsok közül sokan maradtak Görögországban. 2016 márciusában a Bizottság becslése szerint 50 000–56 000 személynek kellett Görögországban maradnia, köztük 35 000–40 000 fő potenciálisan áthelyezésre jogosultnak. Az EMAS-on keresztül finanszírozott, az UNHCR és az EASO támogatását élvező tömeges előzetes nyilvántartásba vételi kampány révén sikerült azonosítani és nyilvántartásba venni azokat, akik 2016 nyarán még Görögországban voltak. E nélkül az áthelyezések száma még ennél is alacsonyabb lett volna.

46 Az azonosított migránsok tájékoztatást kaptak az áthelyezési célországokról és (a szabálytalan „önálló áttelepüléssel” szemben) a szabályos áthelyezés előnyeiről, de nem sikerült elnyerni a bizalmukat és vonzóvá tenni számukra a rendszert.

47 Egyes migránsokat visszatartott az áthelyezési kérelem benyújtásától az is, hogy alacsony volt az áthelyezésre irányuló vállalások szintje és lassan haladt a vállalások és áthelyezések tagállami feldolgozása, habár a helyzet idővel javult.

A nyilvántartásba vett kérelmezők túlnyomó többségét az áthelyezési eljárás hiányosságai ellenére sikerült áthelyezni

48 A Görögországban és Olaszországban nyilvántartásba vett összes kérelmező zömét (80%, illetve 89%) sikerült áthelyezni. Amikor a nyilvántartásba vett kérelmezőket nem sikerült áthelyezni, annak két fő oka a sikertelen biztonsági ellenőrzés és az elszökés volt.

49 Az áthelyezési folyamatokban is találtunk azonban műveleti hiányosságokat ([3. háttérmagyarázat](#) és [6. ábra](#)).

3. háttérmagyarázat

Az áthelyezési eljárás műveleti hiányosságai

Az áthelyezési határozatokat 2015 szeptemberében gyorsan kellett elfogadni, még azelőtt, hogy kialakították volna az eljárásokat, vagy létrehozták volna a szükséges struktúrákat (az áthelyezendő személyek nyilvántartásba vételére, szállítására és elszállásolására). Ezért nem volt egyértelmű, hogy miként kell eljárni, például hogy kinek és hogyan kell elvégeznie a biztonsági és orvosi ellenőrzéseket. A főbb érdekelt felek csak később (Görögországban 2016 nyarán, Olaszországban 2016 végén) jutottak megállapodásra a műveleti protokollokról.

Az elutasítások többségét – az áthelyezési határozatokkal összhangban – közrenddel kapcsolatos vagy nemzetbiztonsági okokkal indokolták. Gyakran azonban általános magyarázatokat adtak, az egyes eseteket nem indokolták részletesen. Az elutasítások száma Görögországban magasabb volt, mint Olaszországban, ami az áthelyezésre jogosult migránsok eltérő biztonsági profiljára vezethető vissza. Görögország az elutasított jelölteket a nemzeti menekültügyi rendszerbe irányította, míg Olaszország egy másik tagállamba való áthelyezésüket ajánlotta fel.

Egyes tagállamok olyan korlátozó preferenciákat alkalmaztak, amelyekre a határozatok nem adtak alapot (pl. Bulgária nem fogadott eritreai állampolgárokat, Csehországba kizárólag személyazonosító és úti okmányokkal rendelkező személyek léphettek be). Soká tartott, míg az EASO preferenciamegfeleltető rendszert dolgozott ki. A projektet – bár a tervek szerint 2016 októberében kezdte volna meg működését – az áthelyezést lehetővé tevő időszak végéig nem fejezték be, és noha Görögországban tesztelték, gyakorlati alkalmazására soha nem került sor sem Görögországban, sem Olaszországban.

Az áthelyezést kérelmezőket nem tartották együtt, hanem Olaszország és Görögország egész területén szétszórta tartózkodtak. Nagyban felgyorsította volna kérelmeik feldolgozását, ha kijelölt áthelyezési létesítményekben helyezik el őket, mivel ez gördülékenyebbé tette volna az eljárás különböző lépéseit, például a kötelező egészségügyi ellenőrzést vagy a kulturális orientációs foglalkozásokat.

Mivel a határozatok nem rendelkeztek kötelező erejű előzetes áthelyezési célokról, a fogadó tagállamok kezdetben lassan tettek áthelyezési vállalásokat, de a végrehajtás előrehaladtával fokozatosan felgyorsult a vállalások üteme. Néhány tagállam kezdeményezőbb volt, mint mások.

6. ábra. Az áthelyezés műveleti hiányosságainak áttekintése

- 1 A nyilvántartásba vett jelöltek alacsony száma
- 2 Áthelyezésre kijelölt befogadólétesítmények hiánya
- 3 A műveleti protokollok késedelmes elfogadása
- 4 A felajánlások lassú beérkezése
- 5 A kérelmeket és felajánlásokat egymáshoz rendelő alkalmazás késedelmes kifejlesztése
- 6 Egyes tagállamok korlátozó preferenciái
- 7 Konkrét indokolás nélküli elutasítások
- 8 Az átszállítások lassú feldolgozása



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az áthelyezés utáni nyomon követés elégtelensége és az önkéntes áthelyezési struktúra hiánya

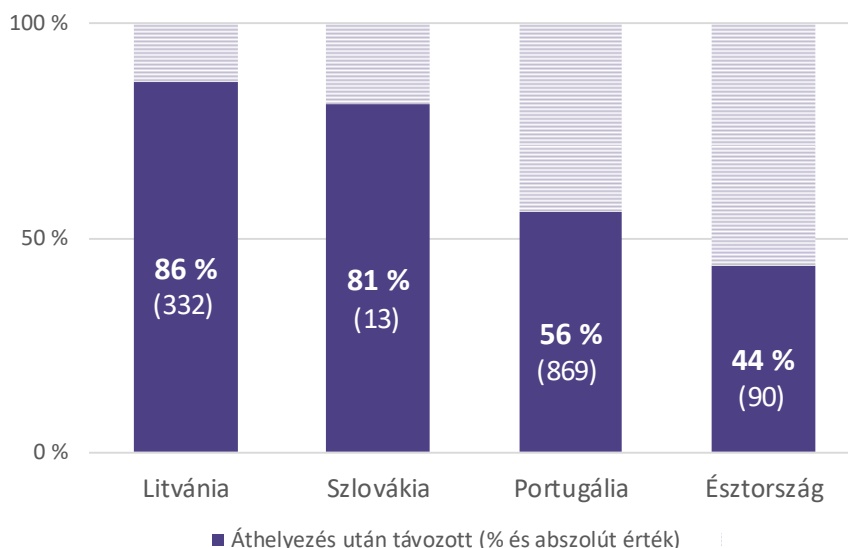
50 A Bizottság az EASO-val és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (IOM) együttműködve nyomon követte az áthelyezési programok végrehajtását, különösen a megvalósult áthelyezések számát. A nyilvántartásba vételre, elszökésre és elutasításokra vonatkozóan is gyűjtöttek adatokat, de az ezzel kapcsolatos adatszolgáltatást Görögország és Olaszország nem hangolta össze.

51 A Bizottság által 2018 februárjában gyűjtött előzetes eredmények szerint a fogadó tagállamokban az áthelyezett migránsok esetében magas volt az elismerő menekültügyi határozatok aránya. Az adatokból az is kiderült, hogy egyes tagállamokban viszonylag magas az áthelyezés utáni továbbutazások aránya, de a tagállamok többsége nem gyűjt információkat erre nézve.

52 A Bizottság 2018 februárja óta nem követi nyomon a helyzetet az áthelyezési célországokban. A fogadó tagállamoktól 2019 áprilisa és májusa között általunk gyűjtött adatok megerősítik az előző bekezdésben tett megállapításokat (7. ábra).

53 Az ideiglenes áthelyezési programok 2017 szeptemberében lezárultak. Egyelőre nem született megállapodás az állandó áthelyezési rendszerre vonatkozó bizottsági javaslatról. Unió szinten elfogadott áthelyezési mechanizmus hiányában, főként az Olaszországban és Máltán partra szálló migránsok esetében, eseti alapú önkéntes áthelyezést alkalmaznak.

7. ábra. Bizonyos tagállamokban¹ az oda áthelyezett migránsok nagy arányban utaznak tovább



¹ Spanyolország nem szolgáltatott adatokat. Belgium, Bulgária, Ciprus, Finnország, Franciaország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Málta, Németország és Románia nem gyűjtött adatokat erről a kérdésről. Az Észtország esetében megadott arány az áttelepített migránsokat is magában foglalta.

Forrás: Európai Számvevőszék, a tagállamoktól gyűjtött áttelepítési adatok alapján (2019. áprilisi állapot).

Az AMIF szükséghelyzeti segélye és a nemzeti programok keretében megvalósított, vizsgált projektek a felmért igények kezelésére irányultak, de nem érték el teljes mértékben a kitűzött célszámokat

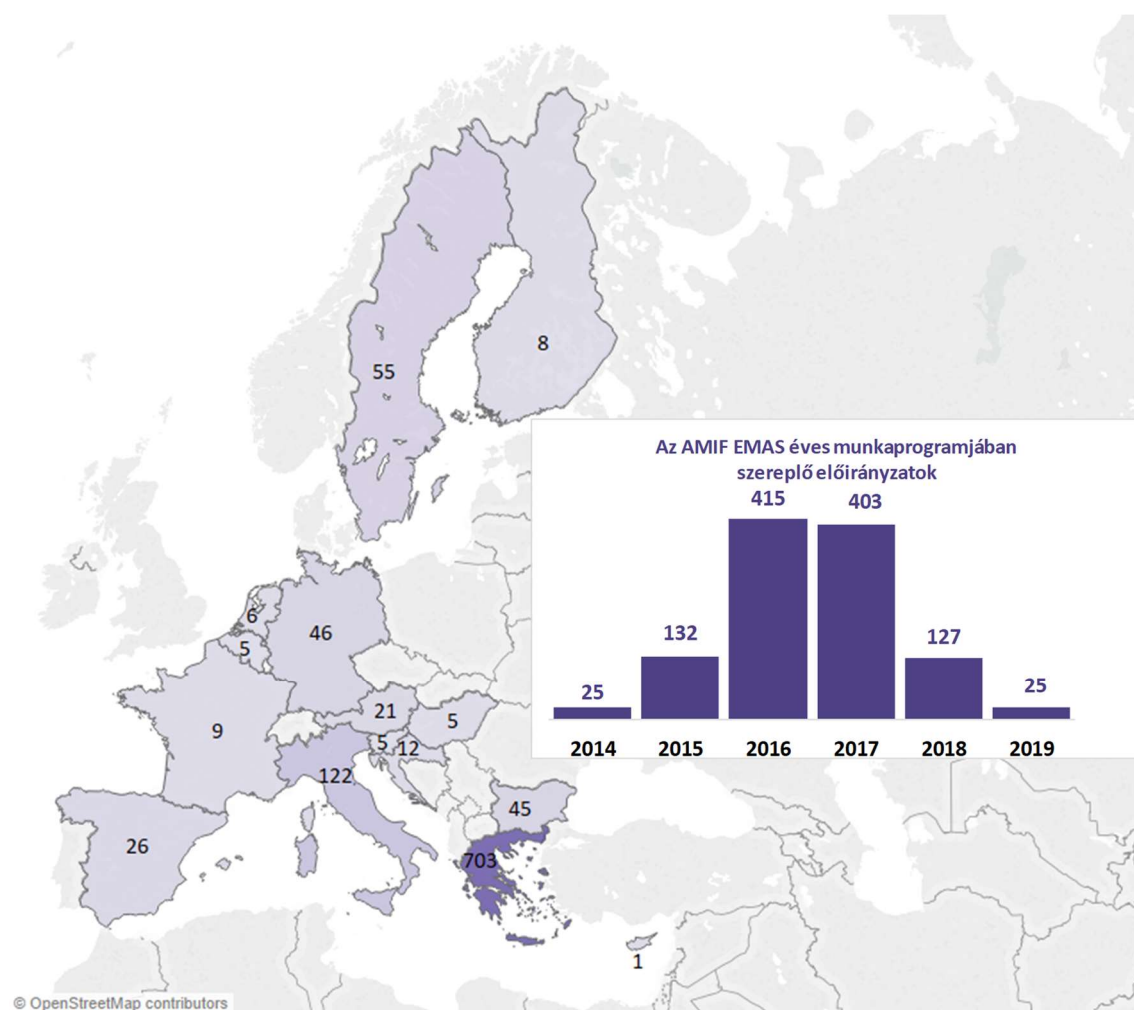
Az AMIF EMAS projektek relevánsak, de a célkitűzésektől eltérően nem kizárólag sürgős és egyedi igényeknek tesznek eleget

54 Az AMIF EMAS célja, hogy szükséghelyzet esetén pénzügyileg támogassa egyes sürgős és egyedi igények kielégítését ¹⁷.

¹⁷ A 2014. április 16-i 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 21. cikke.

55 A 2014–2020-as többéves pénzügyi keretre vonatkozó eredeti költségvetés ugyan csak 160 millió euró volt, ám az AMIF EMAS teljes előirányzatát megnövelték, és jelenleg 1,1 milliárd euró áll rendelkezésre a 2019. évi éves munkaprogram végéig. Amint azt a **8. ábra** mutatja, az AMIF EMAS keretében nyújtott finanszírozás két legnagyobb kedvezményezettje Görögország és Olaszország.

8. ábra. AMIF EMAS támogatások a tagállamokban (millió euró)



Az AMIF EMAS keretében támogatásban nem részesülő tagállamok nem voltak jogosultak, illetve nem pályáztak a támogatásra.

Forrás: az Európai Számvevőszék számítása, az Európai Unió Bizottságának adatai alapján (2019. márciusi állapot). A térképet ábrázoló háttér © az OpenStreetMap adatszolgáltatótól származik és a Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 licenz (CC BY-SA) alá tartozik.

56 Az EMAS-t eredetileg sürgős és egyedi szükséghelyzeti igények kielégítésére szolgáló kis volumenű eszköznek szánták. Az EMAS keretében nyújtott finanszírozás növelése hozzájárult ahhoz, hogy a Bizottság által nyújtott válságkezelési támogatás rugalmasabbá és reagálóképesebbé váljon. Az AMIF időközi értékelése¹⁸ rávilágított arra, hogy az EMAS fontos szerepet tölt be a tagállamok közötti szolidaritás és felelősségmegosztás megerősítésében. Ennek megfelelően az EMAS kulcsszerepet játszott a görögországi és olaszországi áthelyezési programok végrehajtásának támogatásában azzal, hogy finanszírozta az áthelyezést kérelmezők (görögországi) előzetes nyilvántartásba vételét, a fogadólétesítmények fenntartását és az áthelyezésre jogosult kérelmezők átszállítását.

57 Ezzel egyidőben az EMAS a Bizottság fő stratégiai eszközévé vált abban, hogy a rendelkezésre álló támogatást átcsoportosítsák azon keretösszegek kiegészítésére, amelyek a migrációs válság által leginkább érintett országok – különösen Görögország – nemzeti programjai számára rendelkezésre állnak¹⁹.

58 Néhány EMAS-projekt ezért nem csupán sürgős és egyedi igényeket elégít ki, hanem, beágyazott kapacitásépítési elemeket tartalmazó, hosszabb távú strukturális tevékenységek finanszírozása révén kiegészíti az AMIF NP-ket. Mindezt a Bizottság is kiemelte hatásvizsgálatában²⁰.

59 Hat EMAS-projektet vizsgáltunk meg: Görögországban és Olaszországban is egyaránt hármat, mindkét országban egy-egy menedékjoggal, kiutasítással, illetve áthelyezéssel kapcsolatos projektet. A részletes értékelést a **II. melléklet** tartalmazza.

¹⁸ SWD(2018) 339 final, Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2017 (a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap félidős felülvizsgálata (2014–2017)).

¹⁹ Az AMIF NP-k (a BBA-hoz hasonlóan) szigorú elosztási alapelvvel rendelkeznek, amely a 2010-es évek elejére vonatkozó adatokon alapul, tehát nem tükrözi a 2015 utáni helyzetet. A kiegészítő forrásokat minden egyes országnak arányosan, kizárólag ezen elosztási alapelv szerint, vagy kis számú beruházási prioritásra korlátozódó egyedi intézkedés révén lehet kiosztani.

²⁰ SWD(2018) 347 final, 2018 Impact assessment accompanying the proposal for the new AMF regulation (a Menekültügyi és Migrációs Alapról szóló új rendeletjavaslatot kísérő 2018. évi hatásvizsgálat), 1.2.1.1. pont.

60 Mind a hat projektet relevánsnak találtuk az azonosított igények szempontjából. A mintában szereplő minden egyes projekt célkitűzései egyértelműek voltak az intézkedés által elérendő célok tekintetében. Ami a teljesítendő célokat illeti, a mintában szereplő valamennyi projekt az eredmények és az elért hatás helyett az azonnali outputokra összpontosított. A kivétel az EMAS-IT-1 projekt volt, amely még outputmutatókkal sem rendelkezett ([4. háttérmagyarázat](#)).

4. háttérmagyarázat

Példa egy olyan projektre, amely nem rendelkezik output- és végeredmény-mutatókkal

Az **EMAS-IT-1** a rendőri bevándorlási hivataloknak („*questura*”) nyújt segítséget a nyelvi támogatás és a felszerelések finanszírozása révén. Az értékelő bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a javasolt intézkedés outputját egyértelműen meg kell fogalmazni az intézkedés célkitűzéseivel összhangban meghatározott megfelelő mutatók révén (pl. a *questuránként* feldolgozott menedékjog iránti kérelmek napi/havi átlagszáma). Az ilyen mutatók lehetővé tennék a teljesítmény megfelelő nyomon követését és az elért eredmények értékelését.

A támogatási megállapodást nem módosították az értékelő bizottság kérésének megfelelően, és az kizárólag az inputokra (például a rendelkezésre bocsátott fordítók száma, a leszállított felszerelések mennyisége) összpontosított, a teljesítménycélok meghatározása nélkül.

61 Nem találtunk átfedést egyfelől az EMAS keretében finanszírozott projektek, másfelől az AMIF NP-k vagy az EASO és a Frontex műveletei között.

62 A hat megvizsgált EMAS-projekt közül azonban kettő (EMAS-GR-2 és EMAS-IT-1) nem sürgős és egyedi igényekre irányult, hanem sokkal inkább az AMIF NP-k keretében megvalósuló intézkedések helyébe lépett a beágyazott kapacitásépítési elemeket tartalmazó hosszabb távú strukturális tevékenységek finanszírozása révén ([5. háttérmagyarázat](#)).

5. háttérmagyarázat

Az EMAS áthelyezi a hangsúlyt a szükséghelyzeti reagálásról a hosszabb távú strukturális támogatásra

Az **EMAS GR-2** irreguláris migránsok görög rendőrség általi kitoloncolását finanszírozta 2015 decembere és 2016 novembere között. Az ilyen standard, hosszú távú kiutasítási tevékenységeket azonban a nemzeti költségvetés fedezi. Az egyik AMIF NP kitoloncolási projekt visszamenőlegesen a 2014 és 2019 közötti időszakra vonatkozott (kivéve az EMAS által lefedett időszakot). Ez azt mutatja, hogy nem volt szükség sürgős szükséghelyzeti finanszírozásra.

Az **EMAS-IT-1** 18 hónapig fog tartani. A támogatás az informatikai eszközökön kívül kiterjed személygépkocsik és bútorok beszerzésére is. A menedékjog iránti kérelmeket hosszú várakozási idő elteltével nyilvántartásba vevő, legtúlterheltebb *questurák* helyett a projekt az összes olaszországi *questura* – köztük a sürgős segítséget nem igénylők – kapacitásának megerősítésére irányul.

Noha ez az intézkedés ettől függetlenül segíthet Olaszországnak a menedékjog iránti kérelmek ügyintézési lemaradásának csökkentésében, egy ilyen projektet helyénvalóbb lett volna a 2016–2017-es időszakban megvalósítani, amikor a menedékkérők nyilvántartásba vétele Olaszországban elérte a csúcspontját. A projekt azonban csak 2018 szeptemberében kezdődött el, amikor a menedékjog iránti kérelmek száma a korábbi évekhez képest jóval alacsonyabb volt. A helyszíni vizsgálat 2019. február végi időpontjáig a még folyamatban lévő közbeszerzési eljárások miatt nem kezdték meg a projekthez kapcsolódó tevékenységeket.

63 2017 júliusában a Bizottság további legfeljebb 100 millió euró összegű AMIF EMAS finanszírozást irányzott elő Olaszország számára, amelyet az EMAS-IT1 és az EMAS-IT-2 projektek finanszírozására is felhasználtak. Nem volt azonban olyan strukturált mechanizmus, amely a rendelkezésre álló költségvetést meghaladó projektfinanszírozási kérelmek esetén igazságosan osztotta volna el az EMAS forrásait a tagállamok között. Ha az összes jogosult tagállam pályázna AMIF EMAS forrásokra hasonló tevékenységek (nemzeti szintű kitoloncolások, támogatott önkéntes visszatérés és visszailleszkedés (AVRR) vagy a rendőrsők kapacitásának növelése) finanszírozásához, akkor az EMAS költségvetése hamarosan kimerülne.

64 A Bizottság azt javasolta, hogy az új, 2021–2027-es pénzügyi keretbe kerüljön bele a tagállamokkal megosztott irányítás keretében nyújtott szükséghelyzeti segítségnyújtás²¹. Az EMAS keretében rendelkezésre álló források felosztásának kritériumai még megfogalmazásra várnak.

A hat vizsgált AMIF EMAS projekt közül csak kettő valósította meg teljes mértékben a kitűzött célszámait

65 Az EMAS GR-3 és az EMAS-IT-2 tervezett célkitűzései teljes egészében megvalósultak, míg az EMAS GR-1, az EMAS GR-2 és az EMAS-IT-3 tekintetében részben teljesültek (**6. háttérmagyarázat**). Az EMAS-IT-1 még a végrehajtás korai szakaszában van (**5. háttérmagyarázat** és **II. melléklet**).

6. háttérmagyarázat

A célkitűzéseket nem teljes mértékben elérő AMIF EMAS projektek: néhány példa

EMAS-GR-2: A görög rendőrség nem teljesítette saját célszámait, mivel csak 121 harmadik országbeli állampolgárt toloncolt ki, szemben az 1080 fős célértékkel. Ezzel szemben az IOM túlteljesítette a várakozásokat, és támogatott önkéntes visszatérés keretében (a tervezett 1000 fővel szemben) 1464 harmadik országbeli állampolgár visszaküldését valósította meg. A projekt még a rendelkezésre álló költségvetési keretet sem használta fel, mivel az eredetileg előirányzott összeg (2,5 millió euró) 65%-át (1,7 millió euró) vette igénybe.

EMAS-IT-3: Nem sikerült elérni azt a célt, hogy 12 hónapon át átlagosan 1 310 áthelyezendő személy számára biztosítsanak szállást, mivel az előrejelzettnél kevesebb volt azok száma, akik ténylegesen áthelyezési kérelmet nyújtottak be. Ezenkívül az áthelyezésre jogosult migránsok Olaszország területén szétszórtan tartózkodtak. Ezért nehézségekbe ütközött a kijelölt áthelyezési központokba való átszállításuk, ahol végül többféle – többek között áthelyezésre nem jogosult – migránst is elhelyeztek. Ennek következtében a projekt kapcsán felmerült költségek is alacsonyabbak voltak a tervezettnél: az eredetileg előirányzott összeg (15,3 millió euró) 63%-át (9,7 millió euró) használták fel.

²¹ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Menekültügyi és Migrációs Alap létrehozásáról, COM(2018) 471 végleges, 2018. június 12.

66 Az EMAS-IT-2 projekt három hónappal a végrehajtási időszak vége előtt túlteljesítette a kitűzött célszámokat, ám ezek a célértékek viszonylag szerények voltak, ha tekintetbe vesszük a kiadott kiutasítási határozatok és az Olaszországban tartózkodó irreguláris migránsok számát. A támogatott önkéntes visszatérési és visszailleszkedési program teljesítményét Olaszországban számos kérdés befolyásolja, amelyeket a [12. háttérmagyarázatban](#) elemzünk.

Nincs megbízható és átfogó felmérés az AMIF NP-k igényeiről

67 A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó AMIF NP-k 328,3 millió eurót különítettek el Görögország, 394,2 millió eurót pedig Olaszország számára. Az AMIF-rendelet késedelmes elfogadása miatt azonban a két országban egészen 2015 júliusáig, illetve augusztusáig nem született megállapodás az AMIF NP-kről.

68 Az olyan többéves átfogó stratégiai tervbe illeszkedő alapnál, mint az AMIF, olyan megbízható, átfogó igényfelmérésre lenne szükség, amelynél kiszámítják az igényekhez köthető költségeket, fontossági sorrendet állapítanak meg, és az igényekre vonatkozó információkat rendszeresen frissítik²². A folyamatosan változó görögországi és olaszországi helyzet kevés időt hagyott egy ilyen igényfelmérésre.

69 Tíz AMIF nemzeti projektet vizsgáltunk meg: ötöt Görögországban és ötöt Olaszországban (a GR-1 – GR-5 és az IT-1 – IT-5 projektek részletes értékelése a [II. mellékletben](#) található). Megállapítottuk, hogy minden ellenőrzött projekt releváns, amennyiben témájukban bizonyíthatóan kapcsolódnak a nemzeti programok céljaihoz. Ugyanakkor az összes igény költségben történő kifejezése és fontossági sorrendbe állítása híján nem lehet értékelni, hogy az AMIF forrásait a leginkább rászoruló területekhez rendelték-e.

²² A menekültügy területén egy ilyen felmérés magában foglalhatja például az elvárt és a tényleges teljesítmény összehasonlítását (pl. a feldolgozási kapacitás tekintetében, illetve az ügyintézési lemaradás és a feldolgozási idő csökkentésére nézve) a korábbi tendenciák és az előre jelzett migrációs áramlások alapján. Ezt követően a felmérés lefordítható (többek között a munkaerő, a munkaterület, az igazgatási/képzési kapacitás tekintetében fellépő) igények kielégítéséhez szükséges erőforrásokban mutatkozó hiányok többéves elemzésévé. A tervezett igények kielégítését az AMIF NP és a nemzeti költségvetés keretében fedeznék, míg az előre nem látható és váratlan fejleményekből fakadó egyéb igényeket a szükséghelyzeti segítségnyújtással lehetne kielégíteni.

70 Az ellenőrzött projektek teljesítménymutatóiban hiányosságokat állapítottunk meg. Néhány projektből hiányoztak a konkrét output- vagy eredménymutatók (IT-1, GR-2). Egyes mutatók olyan célszámokat tűztek ki, amelyek vagy túl alacsonyak voltak (IT-2, 3, 4), vagy már megvalósították őket (GR-1). Néhány mutatót a projekt alkalmazási körének módosítása után nem frissítettek (GR-3), vagy korlátozó időkeretet szabtak meg a támogatott önkéntes visszatérésekre és visszailleszkedésre nézve (GR-5).

71 Átfedést találtunk a vizsgált AVRR-projektek között Olaszországban (IT-2 és IT-3). E projekteket ugyanazon pályázati felhívás keretében ítélték oda, azok ugyanazokat a származási országokat fedték le, és Olaszország ugyanazon régióiban hajtották végre őket. Nem térképezték fel a területeket – azt biztosítandó, hogy a projektek egymást kiegészítő földrajzi területeken működjenek –, így a projektek ugyanazon migránsok visszatelepítéséért versenyeztek.

72 2016-tól párhuzamosan két uniós eszköz (AMIF NP és Frontex visszaküldési támogatás) is ugyanazon típusú kitoloncolási tevékenységhez nyújt támogatást, mivel a Frontex megbízatását ebben az évben meghosszabbították. Ez az AMIF GR-4 és IT-4 kitoloncolási projektjeit is érinti.

Az ellenőrzött AMIF NP projektek többsége Görögországban és Olaszországban az ellenőrzés időpontjáig nem érte el teljes mértékben a kitűzött céljait

73 2016 végéig szinte egyáltalán nem mozgósítottak AMIF pénzügyi forrást a görög nemzeti programból az ország migrációs válságból eredő igényeinek kezelésére. Görögország fokozatosan kezdte behozni a kötelezettségvállalások végrehajtásában bekövetkezett lemaradását, de az AMIF NP keretében teljesített kifizetések továbbra is alacsonyak maradtak. Olaszország ledolgozta az 1. és 2. egyedi célkitűzés keretében vállalt kötelezettségek végrehajtásában kialakult lemaradását, de a 3. egyedi célkitűzés keretében vállalt kötelezettségek végrehajtása a helyszíni vizsgálat idején (lásd: [I. melléklet](#)) lemaradást mutatott.

74 Görögországban a vizsgált öt projekt egyike (GR-1) az ellenőrzés időpontjában már véget ért, négy még folyamatban volt. Az öt projekt közül négy vagy nem valósult meg, vagy (a folyamatban lévő projektek esetében) valószínűleg nem éri el a kívánt eredményt ([IV. melléklet](#)). Valamennyi vizsgált projekt esetében találtunk bizonyítékokat arra nézve, hogy folyik rendszeres beszámolás és nyomon követés.

Az öt projekt közül háromban a nagy számú módosítás megnehezítette a projektek teljesítményének nyomon követését és végső soron sikerességük értékelését²³.

75 Olaszországban az öt vizsgált projektből négy az ellenőrzés időpontjáig már véget ért. Ezek közül kettő részben teljesítette célkitűzéseit. Egy projektet felfüggesztettek, egy másik projekt esetében pedig nem álltak rendelkezésre végleges adatok (*IV. melléklet*). Az öt projekt közül kettő esetében nem volt megfelelő a beszámolás és a nyomon követés.

A teljesítménymonitoring-keretet késedelmesen és kitézött célok nélkül alakították ki

76 Az AMIF NP-k teljesítményének nyomon követésére és értékelésére a Bizottság fő eszköze a közös monitoring- és értékelési keret. Mivel a harmonizált eredmény- és hatásmutatók elfogadásáról a tagállamokkal folytatott tárgyalások elhúzódtak, a keretet csak 2017 februárjában véglegesítették²⁴. Ekkor már számos AMIF-projekt folyamatban volt.

77 Nemcsak későn tették közzé a keretet, de annak eredmény- és hatásmutatói sem rendelkeznek sem célkitűzésekkel, sem kiindulási alapértékekkel, ami megnehezíti a teljesítmény értékelését. Ezenkívül Olaszország és Görögország a 2017. évi időközi értékelő jelentésekben a keret egyik mutatójáról sem gyűjtött teljes körű adatokat.

78 A Bizottság nem dolgozott ki teljesítménymonitoring-keretet az EMAS-ból finanszírozott projektek eredményeinek nyomon követésére és az azokról való beszámolásra.

²³ A GR-3 projekten például 12 módosítást hajtottak végre, hatókör, időtartam és költségvetés tekintetében, a GR-2 projekten 8 módosítást, időtartam és költségvetés tekintetében, a GR-4 – GR-6 projektek esetében pedig 6 módosítást, hatókör, időtartam és költségvetés tekintetében.

²⁴ A 2016. októberi (EU) 207/2017 bizottsági felhatalmazáson alapuló rendelet alapján.

Kevés a teljesítményadat egy uniós szintű megbízható szakpolitikai értékelés elősegítéséhez

79 2018 májusában a Bizottság javaslatot tett²⁵ az Eurostat migrációs és menekültügyi statisztikáinak felülvizsgálatára, többek között a következő célból: i. a kiutasítási statisztikák gyakoriságának és tartalmának javítása; ii. a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó, lebontott menekültügyi adatok biztosítása; iii. új statisztikai módszer bevezetése a dublini felülvizsgálati kérelmekre vonatkozóan.

80 Az ellenőrzés során nyilvánvalóvá vált, hogy több teljesítményadatra van szükség az uniós szintű, megbízható szakpolitikai értékelés előmozdításához. A bizottsági javaslat nem foglalkozik ezzel a kérdéssel.

81 Ami például a menekültügyi eljárásokat illeti, az Eurostat és az EASO annak ellenére nem gyűjt teljesítményadatokat a menedékkérelmi eljárás főbb mérföldkövei²⁶ közötti feldolgozási időkről, hogy az uniós és nemzeti menekültügyi jogszabályok számos határidőről rendelkeznek. Az EASO az ügyintézési lemaradásról csak olyan alapadatokat gyűjt, amelyek az elsőfokú szakaszban függőben lévő menedékkérelmek lejárati idejére vonatkoznak. Az Eurostat csak a bírósági/fellebbezési szakaszban gyűjt korlátozott adatokat²⁷, a különféle szinteken függőben lévő fellebbezésekről viszont egyáltalán nem.

82 Nem gyűjtenek adatokat a kiutasítási eljárások gyorsaságáról. Emellett nincsenek olyan mutatók, amelyek a kiutasítások fenntarthatóságát mérnék; ilyen lenne például a kiutasított, de az Unióba történő visszatérést megkísérlő migránsok száma vagy az AVRР visszailleszkedési csomagok sikere.

²⁵ COM(2018) 307 végleges.

²⁶ A menedékkérellem készítése, nyilvántartásba vétele és benyújtása, elsőfokú határozat, másodfokú határozat, a harmadfokon hozott határozat.

²⁷ Kizárólag harmadfokon hozott határozatok, adatbázis: migr_asydcfina.

Az uniós ügynökségek operatív támogatását nem használják fel teljes mértékben

Az EASO igyekszik stratégiaibb megközelítéssel támogatni a menekültügyi eljárásokat

83 Értékelésünk szerint a Görögországba és Olaszországba érkező jelentős migránshullámok nyomán keletkező számos igény szempontjából az EASO műveletei relevánsak.

84 Amikor a migrációs válság során – különösen a migránshullám 2015-ös és 2016-os csúcsidejei alatt és a folyamatosan és gyakran változó helyzetre tekintettel – az EASO támogatást nyújtott a tagállamoknak, nem volt ideje, hogy az igények fontossági sorrendjének és költségvonzatainak meghatározására nézve átfogó igényfelmérést végezzen, vagy hogy többéves terveket vagy az intézkedések leépítésére vonatkozó stratégiákat dolgozzon ki. Ilyen strukturált értékelés azonban a 2017. és a 2018. évi működési tervekhez sem készült. A terveket az EASO és a fogadó tagállamok jóváhagyták, de az igények egyértelmű fontossági sorrendbe állítása és a vonatkozó költségek kiszámítása nélkül nem lehetett kimutatni, hogy az EASO csakugyan a leginkább rászoruló területekre irányította a támogatását.

85 A 2019. évi működési terveinek elkészítése során az EASO erősen törekedett arra, hogy alkalmazza a stratégiai tervezés legfőbb elemeit²⁸. Noha elméleti szempontból ezt a megközelítést helyes gyakorlatnak ítéljük, annak eredményes végrehajtását csak a 2019. évi működési tervek vizsgálata során lehet értékelni, ami viszont ellenőrzésünk hatókörén kívül esik.

86 A műveleti tervek 2018-ig inputalapúak voltak. A teljesítménymonitoring-eszköz 2018. februári olaszországi, illetve 2018. májusi görögországi bevezetése output- és eredménymutatók meghatározását eredményezte, de több hiányosságot is feltártunk²⁹.

²⁸ Az olasz és görög hároméves ütemterv elkészítéséhez számos elemző dokumentumot (átfogó igényfelmérés, a felmért igényeket rangsoroló jelentés, magas szintű eredménymátrix) használtak fel. Az ütemtervek tartalmazzák az azonosított igényeket, azok hierarchiáját és a igények kezelési módját a becsült költségekkel együtt.

²⁹ Görögországban nem határoztak meg célértékeket vagy viszonyítási értékeket a kimeneti adatok tekintetében, és nem határoztak meg eredménymutatókat/hatásmutatókat.

87 Noha nem tártunk fel konkrét átfedéseket, a Bizottság és az EASO nem rendelkezik olyan eljárással, amelynek segítségével módszeresen bevonnák az EASO-t az AMIF-projektek tervezésébe, különösen az olyan (AMIF NP vagy EMAS keretében megvalósuló) projektek esetében, amelyek egymáshoz hasonló tevékenységeket finanszíroznak (például finanszírozás biztosítása a görög menekültügyi szolgálat munkatársainak vagy az olaszországi *questurák* támogatása).

88 Olaszországban az EASO a támogatása összegét hozzáigazította a migrációs áramlások jelentős csökkenéséhez, és 2018 végén beszüntette a tájékoztatásnyújtás támogatását. A tervezettnél kevesebb támogatást nyújtottak nyilvántartásba vételre, és ez a támogatás a tervek szerint 2019 végéig fokozatosan meg is szűnik. Az EASO emellett 2019 végéig meg kívánja szüntetni a területi menekültügyi bizottságoknak³⁰ nyújtott támogatását is.

89 Bár az EASO támogatásának egyes elemeit a nemzeti hatóságok is végrehajthatnák, és finanszírozásukat az AMIF keretében is meg lehetne valósítani (pl. kölcsönmunkaerővel: a görög menekültügyi szolgálathoz eleve kirendelt nyilvántartásbavételi szakértőkkel vagy menekültügyi ügyintézőkkel, illetve tolmácsszolgáltatások igénybevételével), az EASO nem léptetett életbe ilyen, az intézkedések leépítésére vonatkozó stratégiát Görögországban.

Az EASO támogatásnyújtását megnehezíti a tagállami szakértők állandó hiánya, megbízatásuk rövid időtartama és egyéb operatív gondok

90 Ami az erőforrásokat (szakértők, ideiglenes tanácsadók stb. száma) illeti, az EASO görögországi és olaszországi szerepvállalása nagyjából összhangban van a műveleti tervekkel. Az **I. melléklet** azt mutatja, hogy a kiadások minden évben túllépték eredeti költségvetést.

Olaszországban kísérletet tettek a hatásmutatók meghatározására, de célértékek vagy alapértékek megállapítására nem került sor.

³⁰ A menedékjog iránti kérelmek elbírálásában és az elsőfokú határozatok meghozatalában illetékes olasz közigazgatási hatóságok.

91 A mutatókhoz rendelt célértékek és alapértékek nélkül nehéz értékelni az EASO által nyújtott támogatás teljesítményét és eredményességét az outputokra és eredményekre vonatkozóan. Mindazonáltal az általunk megkérdezett görög és olasz menekültügyi hatóságok hasznosnak ítélték az EASO által nyújtott támogatást mind a menekültügyi eljárások támogatása, mind a nemzeti kapacitás megerősítése tekintetében.

92 Az EASO műveleteit továbbra is fékezi a tagállami szakértők állandó hiánya, és az, hogy megbízatásuk átlagos időtartama túl rövidnek bizonyult (átlagosan 50 nap Görögországban és 46 nap Olaszországban (2018)). Az EASO a Frontex gyakorlatától eltérően nem készít éves kirendelési tervet. Ehelyett felkéri a tagállamokat, hogy nevezzenek ki szakértőket a számára, de gyakran nem érkezik elegendő felajánlás. Az EASO ilyenkor kénytelen több kölcsönmunkaerőt igénybe venni a hiány megszüntetésére.

93 Az EASO által nyújtott támogatás a görög szigeteken további operatív nehézségekbe ütközik ([7. háttérmagyarázat](#)).

7. háttérmagyarázat

A görög szigeteken indított menekültügyi eljárásokhoz nyújtott EASO-támogatást befolyásoló operatív nehézségek

Az EASO által nyújtott támogatást akadályozza a munkaterület hiánya, illetve biztonsági aggályok (lázadások, a menekülési útvonalak eltorlaszolása). A túlszűfolt számos hotpoton például az EASO műszakonként mindössze négy interjút tudott elvégezni, mivel csak négy munkaállomás áll a rendelkezésére. Sötétedés után az EASO munkatársait érintő biztonsági aggályok miatt a téli időszakban nem került sor délutáni műszakra.

A 25%-nál magasabb elismerési aránnyal bíró nemzetek valamennyi állampolgára számára biztosított befogadhatósági meghallgatás alkalmanként 2–3 órát jelent. A görög menekültügyi szolgálat – a Törökországban ideiglenes védelem alatt álló szíriaiak kivételével – valamennyi esetben módszeresen felülbírálja az EASO befogadhatatlanságra vonatkozó jogi véleményét (záró megjegyzések), mivel a szolgálat (az EASO-val és a Bizottsággal ellentétben) nem tekinti Törökországot nemzetközi védelem szempontjából teljes mértékben biztonságos harmadik országnak. A hatékonyság ebből fakadó csökkenését részben azzal ellensúlyozták, hogy a befogadhatósági és a jogosultsági meghallgatásokat 2017-ben egyetlen lépésbe vonták össze. 2018 szeptembere óta az EASO a szükségtelen visszautalások elkerülése érdekében egyidőben közli a görög menekültügyi szolgálattal a befogadhatóságra, illetve a jogosultságra vonatkozó észrevételeit.

A statisztikák szerint 2018-ban az EASO a meghallgatott kérelmezők és családtagok 70%-át tekintette a görög jogban foglaltak szerinti kiszolgáltatott kategóriába tartozónak (vagy további orvosi vizsgálatra szorulónak), akiket így a görög menekültügyi szolgálat a rendes eljárásba irányított át. Megállapítottuk, hogy az EASO és a görög menekültügyi szolgálat eltérő véleményen volt az említett kiszolgáltatottsági értékelések eredményeit illetően. A megközelítések össze nem hangolása – a hatékonyság rovására – egy sor visszautalást eredményezett³¹. Sem a görög menekültügyi szolgálat, sem az EASO nem gyűjt statisztikai adatokat a kiszolgáltatottsági értékelések felülbírlatának arányáról, pedig azok révén fel tudnánk mérni a probléma nagyságrendjét.

³¹ A rendes menekültügyi eljárással ellentétben a kiszolgáltatottsági értékelés alapvető fontosságú a görögök számára a gyorsított határátkelési eljárásban, mivel a veszélyeztetettnek ítélt kérelmezők esetében megszűnik a földrajzi korlátozás, és átirányítják őket a rendes/gyorsított szárazföldi eljárásba.

A Frontex kitoloncolást támogató műveletei nem kapták meg a tagállamoktól érkező információkat és azokat nem hangolták össze az AMIF-fal

94 A Frontex valamennyi kitoloncolási műveletét relevánsnak ítéljük a kiutasítások terén azonosított igények szempontjából.

95 2016 óta a Frontex saját kezdeményezésére is koordinálhat és szervezhet kitoloncolási műveleteket. Ahhoz azonban, hogy az ilyen műveletek jobban tervezhetőek legyenek, a tagállamoknak módszeresen rendszeres, megbízható és időszerű operatív információkat (pl. a visszatérésre jogosult harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó naprakész statisztikák, ezen állampolgárok származási országa, a kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdákból lévő szám, az idegenrendészeti őrizet vége stb.) kellene szolgáltatniuk.

96 A kitoloncolási műveletekhez – a Frontex megbízatásának 2016-os meghosszabbítása nyomán – két uniós eszköz is támogatást nyújtott. A két uniós finanszírozási struktúra párhuzamosan működött az azonos típusú kitoloncolási tevékenységek (közös műveletek, nemzeti műveletek és menetrend szerinti kereskedelmi járatokon történő kitoloncolás) pénzügyi támogatására. Ha figyelembe vesszük a visszaküldések alacsony számát, akkor ez azt jelenti, hogy a Frontex visszatérési támogatás nyújtására irányuló potenciálja kihasználatlan marad (**8. háttérmagyarázat**).

8. háttérmagyarázat

A Frontex, illetve az AMIF által a kitoloncolási műveletekhez nyújtott támogatás közötti koordináció elégtelensége: egy példa

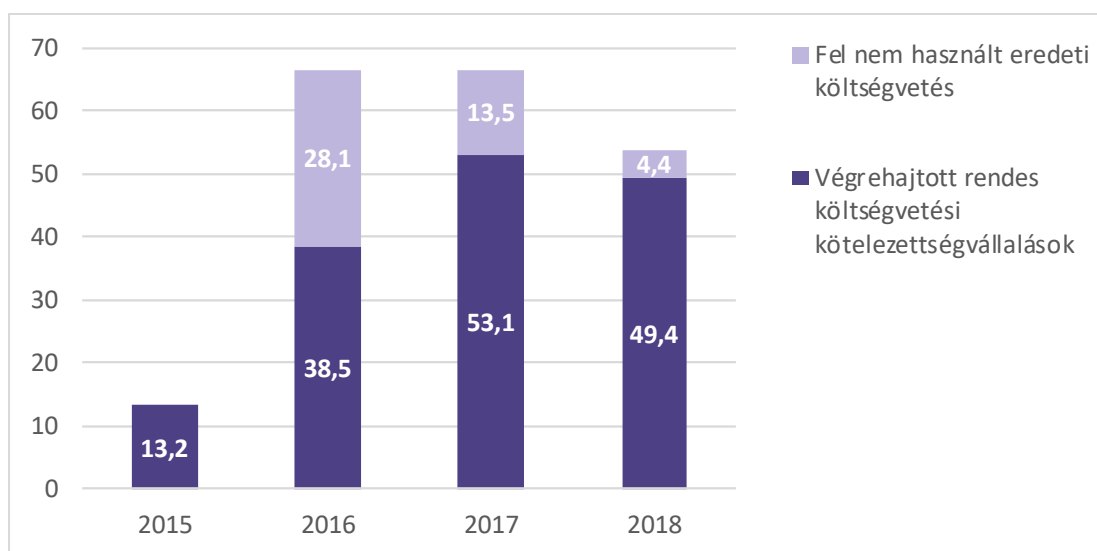
Görögország 2018 előtt csak ritkán szervezett közös kitoloncolási műveleteket, mivel nem rendelkezett charterjáratok indításához szükséges saját keretszerződéssel, és inkább más tagállamok közös műveleteiben vett részt. 2018-ban Görögország kidolgozta saját keretszerződését, de eddig csak az AMIF NP által finanszírozott nemzeti műveletek céljára használta azt, pedig más tagállamokkal közös műveleteket szervezve jobban kihasználhatta volna a repülőgép-kapacitást.

97 Nincsen az AMIF és a Frontex fellépéseinek összehangolását szolgáló struktúra. A Frontex nem vesz részt az AMIF kitoloncolási intézkedéseinek programozásában, és nincs hozzáférése az AMIF NP-kre és az AMIF keretében finanszírozott releváns projektekre vonatkozó információkhoz.

A Frontex visszaküldés-támogatási potenciálja kihasználatlan marad

98 Mivel a tagállamok a visszaküldési műveletek tekintetében nem használták ki teljes mértékben a Frontex által nyújtott támogatás lehetőségeit (9. ábra), megbízatásának meghosszabbítása óta az ügynökségnek nem volt lehetősége teljes mértékben felhasználni a visszaküldések támogatására szánt megnövelt költségvetését.

9. ábra. A Frontex költségvetésének felhasználása visszaküldések támogatására (millió euró)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Frontex adatai alapján.

99 Amint azt a 10. ábra mutatja, Görögország és Olaszország azon tagállamok közé tartozik, amelyek nem használják ki teljes mértékben a Frontex potenciálját³². Ennek fő oka az, hogy mindkét országot kevés hazatelepülő hagyja el. Az is hozzájárult ennek a helyzetnek a kialakulásához, hogy a Frontex helyett mindkét ország az AMIF NP-t választotta a kitoloncolások támogatására.

³² Különösen a nemzeti visszaküldési műveletek (Görögország) esetében, amikor az újonnan kidolgozott görög nemzeti keretszerződés révén közös visszaküldési műveleteket szerveznek (Görögország), illetve közös műveletekben vesznek részt (Olaszország), vagy a menetrend szerinti légi járatok kapcsán (Görögország és Olaszország).

10. ábra. A Frontex által biztosított visszaküldési támogatás alakulása 2018-ban

A Frontex
kitoloncolási
támogatásának
felhasználása
Görögországban és
Olaszországban



Charterjáratok: visszatérésre kötelezettek és járatok száma

	Görögország		Olaszország	
Tagállami műveletek	0	0	1897	66
Közös visszaküldési műveletek (szervezőként)	24	2	186	7
Közös visszaküldési műveletek (résztevőként)	44	11	6	2

Menetrend szerinti járatok: visszatérésre kötelezettek és járatok száma

	Görögország		Olaszország	
Visszatérésre kötelezettek	6	6	23	18
Járatok	6	6	18	18

Az EU–Törökország nyilatkozaton alapuló visszafogadások Görögországból

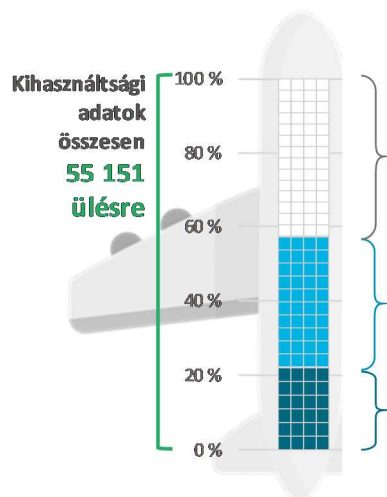
	Görögország	Törökország	EU-országok
Visszaküldési műveletek	322	13	31

A statisztikák az
összes uniós
tagállamra
vonatkoznak



**Charterjáratok,
2018**

12 245 345



**Kihasználatlan kapacitás
43% (23 672 ülés)**

**Kísérőszemélyzet
35% (19 234 ülés)
Átlag 1,6 fő személyzet visszatérőnként**

**Visszatérők
22% (12 245 ülés)**

2 857
1 898

A Frontex által
visszatérőnként
fedezett átlagos
közvetlen költség

**Menetrend szerinti
kereskedelmi járatok,
2018**

1 477 1 082

Törölt műveletek: 433
(694 visszatérésre kötelezettet érintve)

**28 tagállamból
17 vett részt a
műveletekben**

Visszatérés **49 harmadik országba**
menetrend szerinti járatokkal (ebből 13 országba soha nem indult charterjárat)

100 Észrevételeztük, hogy a műveleti nehézségek hatással vannak a charterjáratok költséghatékonyságára (**10. ábra**).

- i) Amennyiben minden készen áll az érintett migráns visszaküldéséhez, az elszökés veszélye miatt gyorsan kell cselekedni, nincs idő megvárni, hogy a charterjárat tele legyen. Ennek következtében a charterjáratokon kihasználatlan (43%) kapacitás marad, különösen azért, mert az Afrikába vagy Ázsiába irányuló távolsági visszaküldési műveletek céljára kellő repülési hatótávval rendelkező nagy légi járműveket kell bevetni.
- ii) A tényleges utasszám gyakran alacsonyabb a tervezettnél (2018: 67%), többek között a szükséges úti okmányok hiánya, az utolsó pillanatban megújított menedékkérelmek, elszökések stb. miatt.
- iii) A visszatérésre kötelezett személyeket nagyszámú kisegítő személyzet (kísérők, felügyelők, megfigyelők, egészségügyi személyzet stb.) kíséri.
- iv) A visszaküldési műveleteket az is hátráltatja, hogy nehézségekbe ütközik a harmadik országokkal folytatott együttműködés³³.

101 A menetrend szerinti járatok általában költséghatékonyabbak, mint a charterjáratok. Ugyanakkor a menetrend szerinti járatokon végrehajtott visszaküldési műveletek megközelítőleg egyharmadát törölték, elsősorban a hazatelepülők fogadásának elutasítása, úti okmányok hiánya, elszökés vagy bírósági határozatok miatt, vagy mert a kapitány megtagadta az együttműködést.

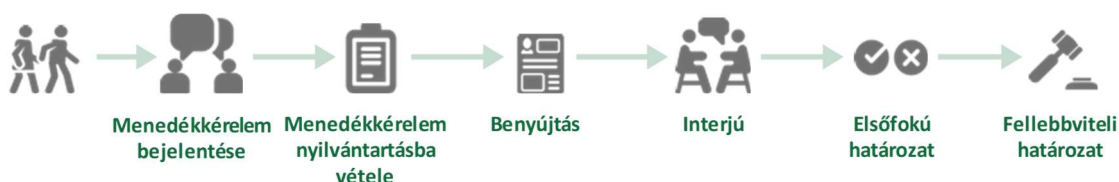
³³ Példa: Algéria és Marokkó nem fogad charterjáratokat, és előnyben részesíti a kétoldalú megállapodásokat az Unióval kötött visszafogadási megállapodásokkal szemben. Algéria esetenként előírja, hogy az úti okmányok kibocsátásától számított 24 órán belül meg kell valósítani az adott személy visszaküldését, ami nem megvalósítható. Irán alkotmánya tiltja állampolgárai akaratuk ellenére történő visszatérését, ami lehetetlenné teszi a kitoloncolásukat. A tunéziai hatóságok Olaszországból és Németországból charterjáratokon érkező hazatelepülőket kizárólag az érintett tagállammal kötött kétoldalú visszafogadási megállapodás keretében fogadnak. Az EU–Törökország visszafogadási megállapodás harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó záradékát Törökország a gyakorlatban nem alkalmazza. Csak Afganisztán fogadja el az Európai Unió ideiglenes úti okmányait. Nigéria (és sok más afrikai ország) nem rendelkezik teljes körű nyilvántartással állampolgáraitól, ami megnehezíti az azonosításukat.

A menedékkérelmek feldolgozása a megnövelt kapacitás ellenére továbbra is hosszadalmas, és a visszaküldött irreguláris migránsok száma alacsony szinten mozog

102 Az uniós támogatási intézkedések nemzeti szinten megvalósuló hatását értékelendő megvizsgáltuk, hogy gyorsabbak és eredményesebbek lettek-e a menekültügyi és kiutasítási eljárások. Ennek során a következőkre összpontosítottunk:

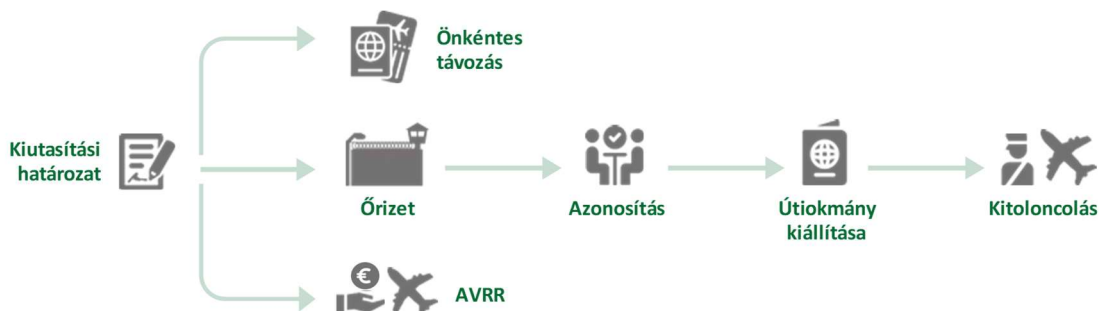
- átlagos feldolgozási idő a menekültügyi eljárás főbb szakaszai között (lásd: [11. ábra](#));
- a függőben lévő menedékkérelmek ügyintézési lemaradásának felszámolása;
- az elsőfokú menekültügyi határozatokat felülbíráló fellebbezések aránya;
- a tényleges visszaküldések száma a kiadott kiutasítási határozatok számához viszonyítva;
- átlagos feldolgozási idő a visszaküldési eljárás főbb szakaszai között (lásd: [12. ábra](#)).

11. ábra. A menekültügyi eljárás



Forrás: Európai Számvevőszék.

12. ábra. A visszaküldési eljárás



Forrás: Európai Számvevőszék.

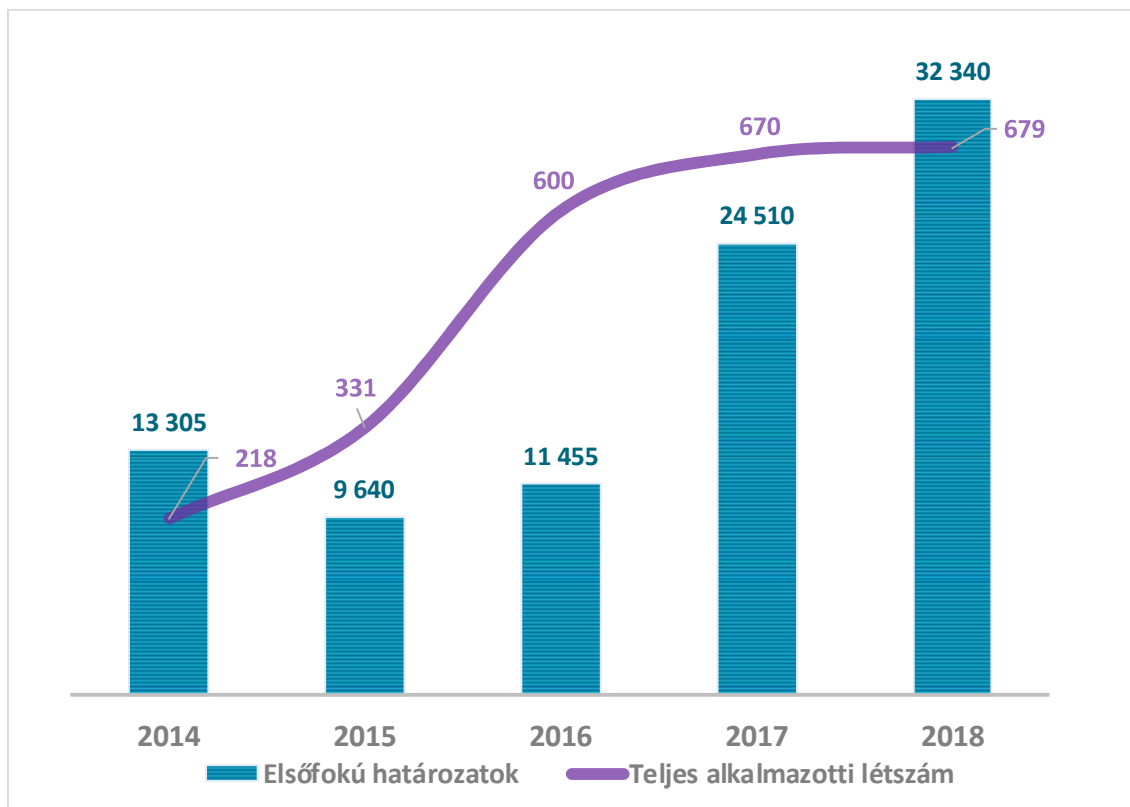
103 A válság folyamán az Európába érkező irreguláris migránsok nagy többsége Olaszországba vagy Görögországba érkezett. A két tagállam tranzitorozágból olyan országgá vált, ahol a migránsok menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi helyzet a két országban eltérő, a menekültügyi eljárásokra vonatkozó megállapításainkat külön-külön mutatjuk be. Megjegyzendő, hogy az összegyűjtött és elemzett menekültügyi adatok nem teszik lehetővé a görög és az olasz menekültügyi rendszer közvetlen összehasonlítását.

A feldolgozási kapacitás jelentős növekedése ellenére az egész görög menekültügyi rendszer továbbra is túl van terhelve

A feldolgozási kapacitás növekedése ellenére nő az ügylátralek

104 A görög menekültügyi szolgálat 2013 júniusában kezdte meg működését. Az AMIF EMAS, az AMIF NP, az EASO és az UNHCR támogatásával az utóbbi években bővült a szolgálat munkaereje, aminek következtében nőtt az elsőfokú döntések feldolgozási kapacitása (lásd: [13. ábra](#)).

13. ábra. A görög menekültügyi szolgálat munkatársai, illetve az elsőfokú határozatok



Forrás: Európai Számvevőszék, a görög menekültügyi szolgálat és az Eurostat adatai alapján.

105 A személyzeti erőforrások e növekedése ellenére a görög menekültügyi szolgálat munkatársainak jelenlegi ügyintézési kapacitása még mindig nem elegendő a növekvő számú menedékjog iránti kérelem feldolgozásához. 2018-ban a szolgálat átlagosan 240 ügyintézőt foglalkoztatott. Becslésünk szerint a görög menekültügyi szolgálatnak körülbelül további 110 ügyintézőre lenne szüksége ahhoz, hogy behozza csak az elsőfokú ügyintézés terén meglévő lemaradását (a 2018-ban beérkezett 66 970 menedékkérelmet elosztottuk a havi átlagos 16 ügy/hónap/ügyintéző termelékenységű aránnyal). A szakképzett munkaerő toborzásának nehézségein túl a görög menekültügyi szolgálat további növekedését korlátozó másik tényező az akut munkaterület-hiány ([9. háttérmagyarázat](#)).

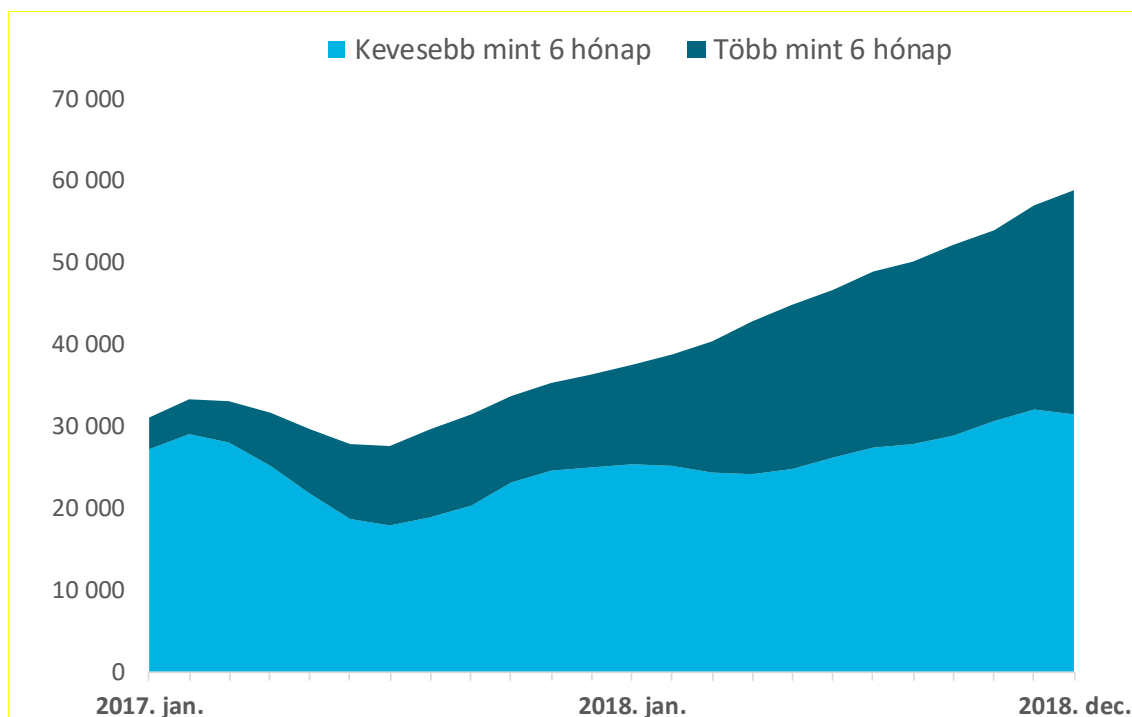
9. háttérmagyarázat

A munkaterület hiánya a görög menekültügyi szolgálatnál

Athénban a görög menekültügyi szolgálat központi szolgálatai egy régi épület túlszűfolt irodáiban végzik feladataikat. A meghallgatásokat és nyilvántartásba vételt végző részlegek és a dublini egység irodái a fő épületen kívül, konténerekben kaptak helyet, ahol a dokumentumok a helyhiány miatt a földön állnak oszlopokban. A helyszűke a leszboszi és a számoszi hotspoton tett helyszíni vizsgálatunk során is szembeötlő volt.

106 A folyamatban lévő ügyek száma 2017 közepe és 2018 vége között majdnem megduplázódott, és ugrásszerűen megnőtt a 6 hónapnál régebbi ügyek száma (**14. ábra**).

14. ábra. Fügőben lévő elsőfokú ügyek Görögországban

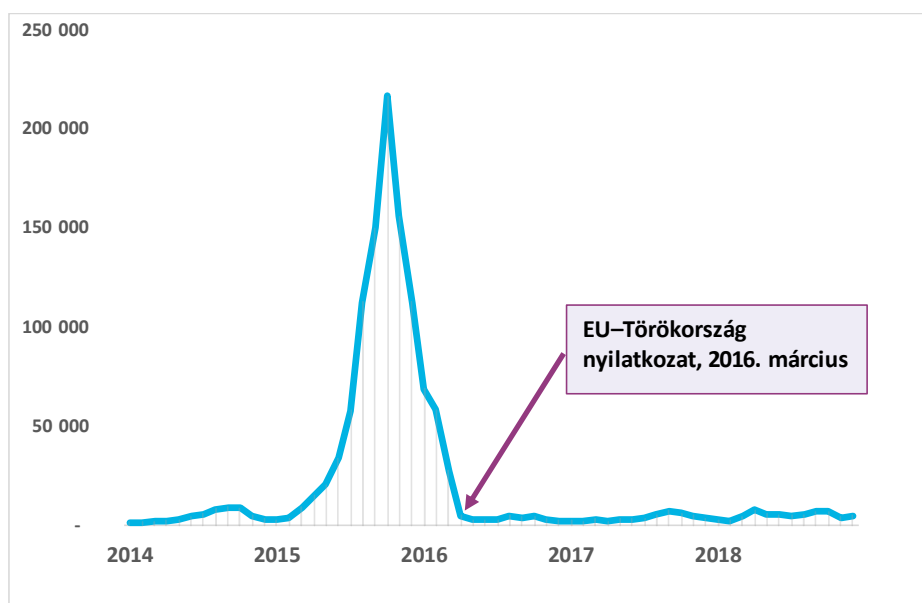


Ez az ábra a szárazföldi területet és a szigeteket egyaránt lefedi, de nem foglalja magában a nyilvántartásba vétel előtti szakasz ügyintézési lemaradását, amelyre vonatkozóan a nemzeti hatóságoktól nem kaptunk adatokat.

Forrás: Európai Számvevőszék, a EASO-tól származó adatok alapján.

107 A 2016. március 18-i EU–Törökország nyilatkozat döntő hatással volt a görögországi menekültügyi helyzetre. A Törökországból Görögországba irányuló szabálytalan határátlépések száma drasztikusan csökkent (lásd: **15. ábra**). Ugyanakkor a görög menekültügyi szolgálat jelentős nyomás alá került, mivel a balkáni útvonal lezárását követően a harmadik országbeli állampolgárok túlnyomó többsége Görögországban folyamodik nemzetközi védelemért.

15. ábra. Szabálytalan határátlépések a kelet-mediterrán térségben



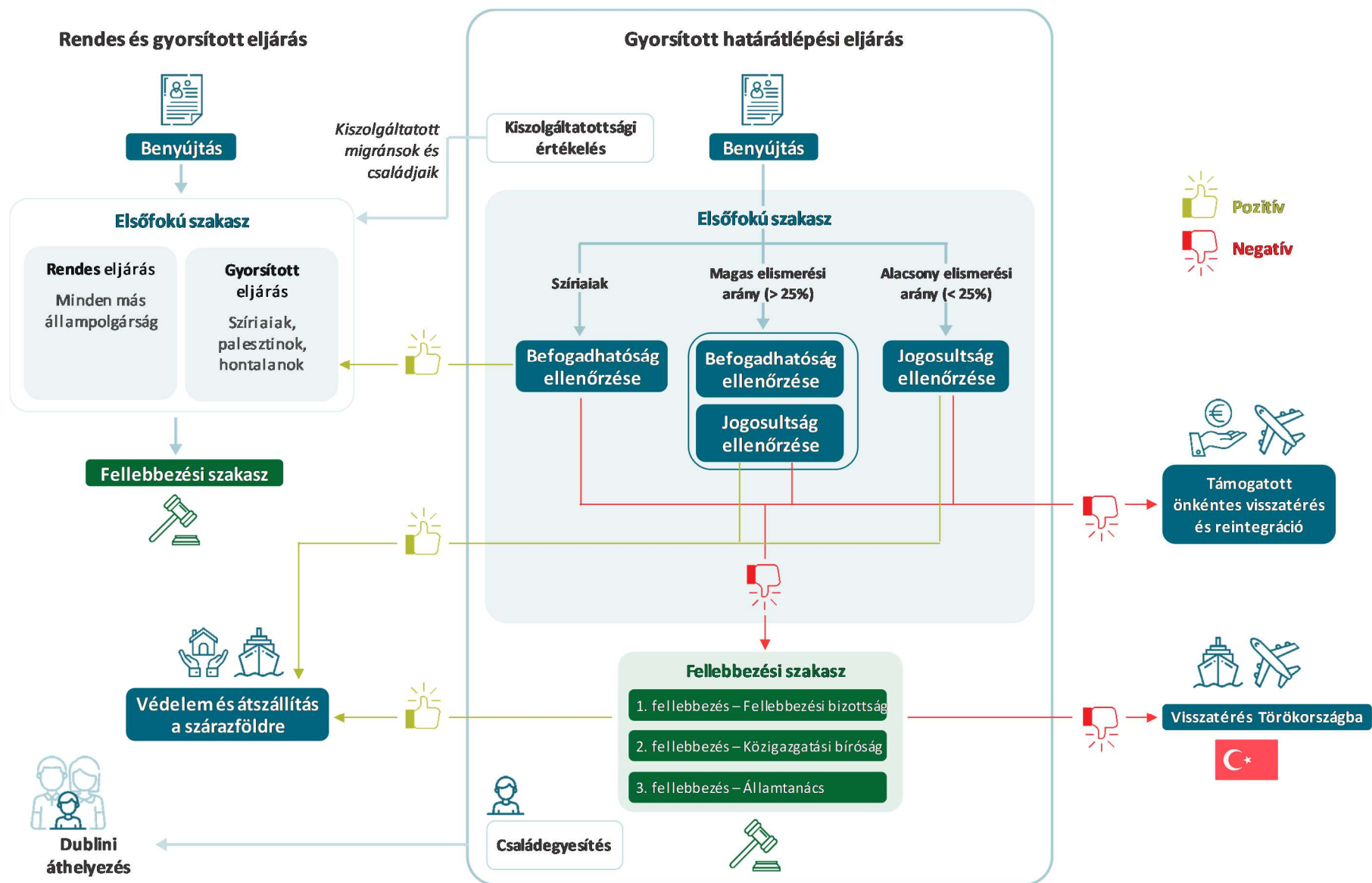
Forrás: Európai Számvevőszék, a Frontex havi adatai alapján.

108 Az EU–Törökország nyilatkozatra válaszul gyorsított határátlépési eljárást³⁴ vezettek be a görög szigeteken. Az eljárást a meglévő rendes és gyorsított menekültügyi eljárások kiegészítésének szánták (lásd: a **16. ábra** folyamatábrája). A függőben lévő elsőfokú ügyek ügyintézési lemaradása 2019. március végén 24 533 ügy volt³⁵.

³⁴ Az EU–Törökország nyilatkozat hatálya alá tartozó, tehát a görög szigetekre 2016. március 20. után érkező kérelmezők számára, a kiszolgáltatott besorolású és a dublini eljárás szerinti családdegysítési eseteket kivéve. A gyors visszaküldések elősegítése érdekében első alkalommal alkalmazható a „biztonságos harmadik ország” elve azon kérelmezőkre, akik 25%-nál magasabb elismerési aránnyal bíró ország – köztük Szíria – állampolgárai.

³⁵ Az előzetes nyilvántartásba vétel szakaszában: 2 389 eset; a tervezett meghallgatás szakaszában: 14 132 eset; eljárásvégi szakaszban: 8 012 eset.

16. ábra. A görög szigetek gyorsított határátlépési eljárásának egyszerűsített folyamatábrája

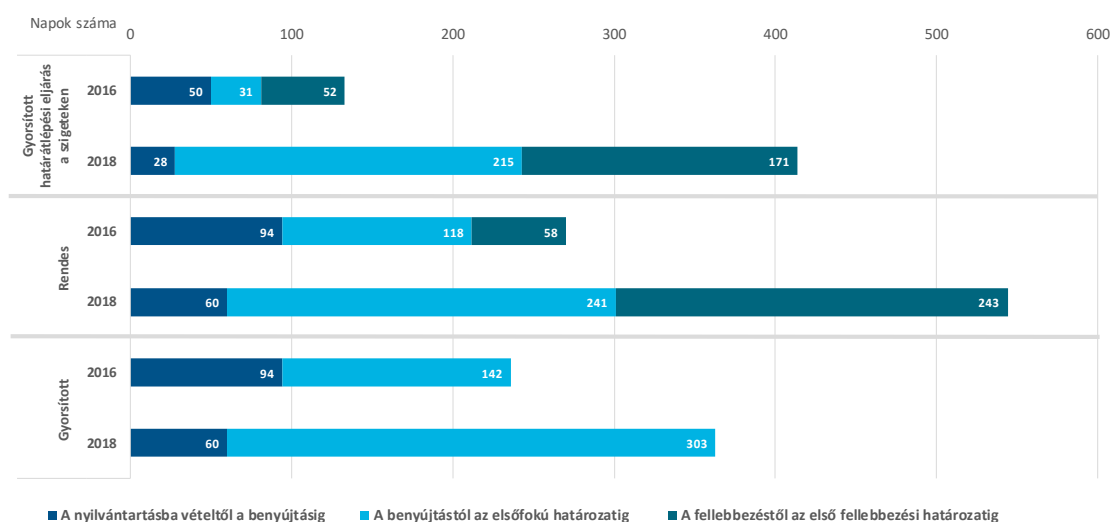


Forrás: Európai Számvevőszék.

A feldolgozási idő egyre hosszabb

109 A menedékjog iránti kérelmek feldolgozási ideje – a nyilvántartásba vételtől a fellebbezési határozatig – az összes görögországi menekültügyi eljárás tekintetében meghosszabbodott 2018-ban (**17. ábra**).

17. ábra. A feldolgozási idők áttekintése a menekültügyi eljárások szerint (nap)



A gyorsított eljárás fellebbezési szakaszának feldolgozási időtartamáról, illetve a közigazgatási fellebbviteli bíróságok és az Államtanács szintjén folyamatban lévő ügyekről nem áll rendelkezésre adat.

Forrás: Európai Számvevőszék, a görög menekültügyi szolgálattól és a görög fellebbezési hatóságtól származó adatok alapján.

110 A hotspottal rendelkező öt szigeten a görög menekültügyi szolgálat vagy az EASO munkatársai folytatják le a gyorsított határátlépési eljárás keretében szükséges meghallgatásokat. Annak ellenére, hogy a nemzeti jogszabályok nagyon szoros határidőket szabnak meg (a menekültügyi meghallgatást a kérelem benyújtását követő egy napon belül kell lefolytatni és az elsőfokú határozatot az interjú napjától számított egy napon belül kell meghozni), az átlagos feldolgozási idő mégis évről évre nő (**10. háttérmagyarázat**).

10. háttérmagyarázat

A gyorsított határátlépési eljárás hatékonyságát érintő kérdések

A gyorsított határátlépési eljárásban számos érdekelt fél vesz részt (a befogadási és azonosítási szolgálat, a Frontex, az egészségügyi minisztérium orvosai, a rendőrség, a görög menekültügyi szolgálat és az EASO), ezért alapvető fontosságú, hogy munkafolyamataikat megfelelően összehangolják. Bármely szakaszban alakul ki szűk keresztmetszet, az az egész folyamat hatékonyságát megzavarja. 2018-ban például folyamatosan hiány volt hotspotokon a kiszolgáltatottsági értékelés végrehajtására kizárólagosan jogosult egészségügyi minisztériumi orvosokból³⁶, ami az egész eljárás hatékonyságát befolyásolta, és fokozta az ügyintézési elmaradást. Egy másik példa az, hogy az egészségügyi minisztérium, illetve a befogadási és azonosítási szolgálat egymástól eltérő azonosító számokat adtak ki. Ez bonyolította a kiszolgáltatott menedékkérők azonosítását és ügyeik feldolgozását.

A kérelmezők túlnyomó többségét (2018: 74%) a kiszolgáltatott kategóriába sorolják³⁷, és kizárják a gyorsított határátlépési eljárásból. Egyes esetekben (sem a görög menekültügyi szolgálat, sem az EASO nem gyűjt pontos statisztikai adatokat) a görög menekültügyi szolgálat felülbírálta az EASO által végzett kiszolgáltatottsági értékelés eredményét, és ilyenkor további orvosi vizsgálat elvégzését írta elő. Ez tovább hosszabbította az érintett személyek menekültügyi eljárását. Ezenkívül a görög menekültügyi szolgálat rendszeresen felülbírálja a nem szíriai állampolgárokra nézve az EASO által kibocsátott befogadhatatlansági véleményeket³⁸ ([7. háttérmagyarázat](#)).

A fellebbezéseket 3 napon belül meg kell vitatni, a megvitatást vagy a kiegészítő jelentés benyújtását követően 2 napon belül határozatot kell hozni. Ennek ellenére 2018-ban az átlagos feldolgozási idő 171 nap volt ([17. ábra](#)).

2018 végéig a 8 928 visszaküldhető migráns közül ténylegesen csak 1 806-ot küldtek vissza Törökországba az EU–Törökország nyilatkozat keretében.

111 A helyzet még problematikusabb a rendes és gyorsított eljárások esetében.

³⁶ 2018 augusztusától kezdve Hiosz szigetén nem tartózkodott egészségügyi minisztériumi orvos, a Leszboszra kirendelt két orvos pedig 2018. október végén lemondott. Lérosz, Számosz és Kósz szigetén 2017 decemberétől kezdve hotspotonként többnyire egy egészségügyi minisztériumi orvos teljesített szolgálatot.

112 A rendes eljárás keretében a nyilvántartásba vételtől az elsőfokú határozatig eltelt átlagos idő a 2016. évi 84 nappól 2018-ra 241 napra emelkedett. Ez az időszak valószínűleg még tovább hosszabbodik, mivel találtunk olyan eseteket, ahol a menedékkérők 2018-ban nyújtották be kérelmüket és a meghallgatásukat 2022-re vagy akár 2023-ra jegyezték elő.

113 A gyorsított eljárás keretében a szíriai, palesztin vagy állampolgárság nélküli kérelmezők esetében a nyilvántartásba vételtől az elsőfokú határozatig eltelt átlagos idő több mint kétszeresére, a 2016. évi 142 nappól 2018-ra 303 napra nőtt. Arra is láttunk példát, hogy a kérelmüket 2018-ban benyújtó szíriaiak számára 2021 márciusára kínálták fel az első meghallgatás lehetőségét, ami azt jelzi, hogy fennáll annak a kockázata, hogy ez az időszak növekedni fog.

114 Ez ellentmondásos helyzetet teremt a szigeten lévő, befogadásra jogosult szíriaiak és kiszolgáltatott kérelmezők számára³⁹. Noha esetükben feloldották a földrajzi korlátozást, és ők elhagyhatják a szigeteket, ám a szárazföldön jóval tovább kell várakozniuk ügyük érdemi vizsgálatára, mint ha a szigetekben zajló gyorsított határátlépési eljárásban maradtak volna⁴⁰.

A fellebbviteli hatóságok túlterheltek

115 Görögország igyekezett növelni fellebbviteli hatóságainak kapacitását. 2018 decemberében 12-ről 20-ra növelte a fellebbviteli bizottságok számát. Nagy szükség van a megnövelt kapacitásra a 2017-es helyzet elkerüléséhez, amikor a lemaradások

³⁷ A görög jog a kiszolgáltatottság hét kategóriáját határozza meg: 1. fogyatékossgal élő vagy súlyos betegségben szenvedő személyek; 2. súlyos erőszak áldozatai; 3. terhes nők vagy nők újszülöttel; 4. kísértő nélküli kiskorúak; 5. egyedülálló szülők; 6. időskorúak; 7. emberkereskedelem áldozatai.

³⁸ 2018 végéig Görögországban mind a 3 737 nem szíriai esetben érdemi vizsgálatot rendeltek el, kivéve két, elfogadhatatlannak ítélt palesztin esetet.

³⁹ 2018 végéig 889 beutazásra jogosult szíriai 42 288 kiszolgáltatott helyzetben lévő migráns.

⁴⁰ A Görög Menekültügyi Tanács szerint egyes kiszolgáltatott helyzetben lévő, Palesztinából (ahol magas az elismerési arány és valós az esélye a nemzetközi védelem megszerzésének) érkező kérelmezők előnyben részesítik, ha nem kapnak kiszolgáltatott besorolást, mert így a gyorsított határátlépési eljárásban maradhatnak, és ügyüket gyorsabban feldolgozzák.

kezelésére létrehozott bizottságok még a 2013 előtt benyújtott, de még függőben lévő fellebbezéseket rendezték (lásd: [IV. melléklet](#), GR-1 AMIF NP projekt).

116 2018 végén 13 755 eset⁴¹ volt függőben a fellebbviteli hatóságoknál. Az elsőfokú elutasító határozatok jelentős része (amely a 2013 óta hozott ilyen határozatok csaknem felét tette ki) a fellebbezési szakaszba lép, ami tovább fokozza a fellebbviteli hatóságokra nehezedő nyomást. Az átlagos feldolgozási idő mind a szárazföldön, mind a szigeteken hosszabb lett 2016 és 2018 között.

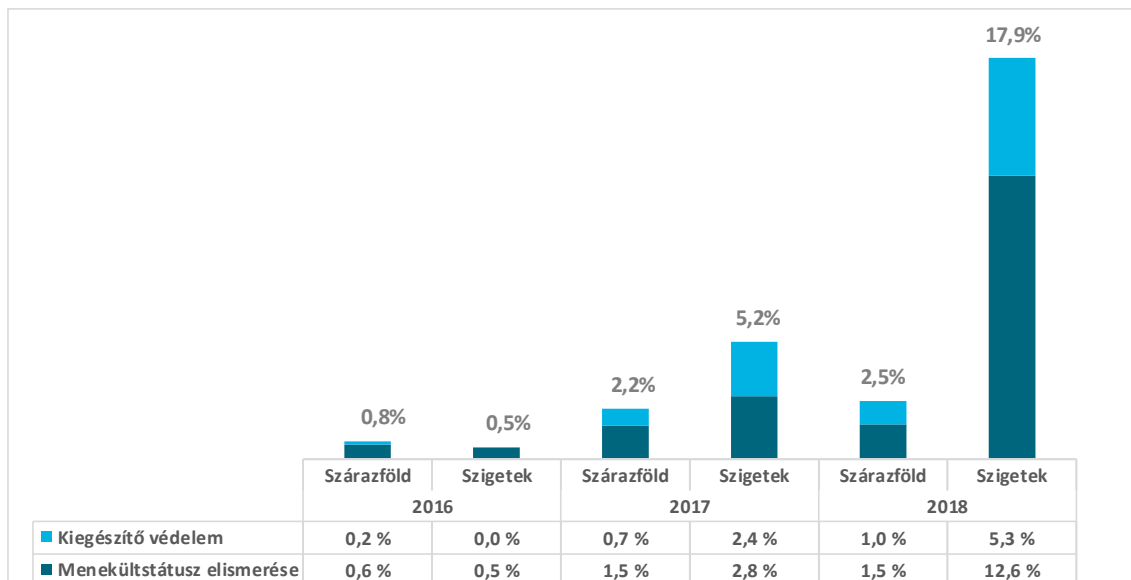
117 Nincs olyan AMIF keretében finanszírozott projekt, amely a fellebbviteli bizottságok munkáját hivatott támogatni, és az EASO által nyújtott támogatás korlátozott annak elsőfokú érintettsége miatt.

A szigeteken meghozott elsőfokú határozatok romló minőségének jelei

118 Az elsőfokú határozatok minőségének egyik fokmérője a felülbírált határozatok százalékaránya a fellebbviteli hatóságoknál benyújtott fellebbezések között. A [18. ábra](#) a szárazföldön alacsony felülbírált arányt mutat, de a szigeteken tapasztalható helyzet jelentősen romlott az utóbbi két évben. Ez az elsőfokú határozatok minőségromlására enged következtetni (2018-ban a fellebbviteli hatóságok ezek 17,8%-át bírálták felül).

⁴¹ Ezek azonban nem tartalmazzák a felsőbb bíróságokhoz és az Államtanácsához került ügyeket, amelyekről nem állnak rendelkezésre adatok.

18. ábra. A felülbírált elutasító elsőfokú határozatok aránya



Szigetek: Leszbosz, Kósz, Lérosz, Számosz, Híosz.

A humanitárius célból megengedett tartózkodásra vonatkozó kedvező eredményű fellebbviteli határozatokról nem állnak rendelkezésre adatok.

Forrás: Európai Számvevőszék, a görög fellebbezési hatóságtól származó adatok alapján.

Hotspotok

Áthelyezés

AMIF-források

Uniós
ügynökségekMenedékjog
GörögországbanMenedékjog
Olaszországban

Kiutasítás

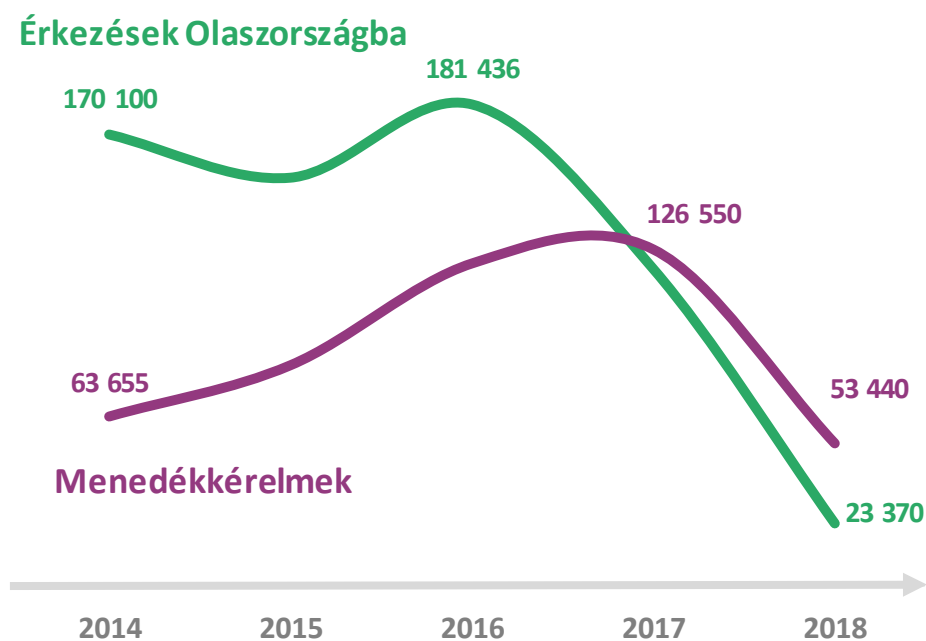
A menedékjog iránti kérelmek ügyintézési lemaradása Olaszországban átkerül a túlterhelt fellebbviteli hatóságokra

Csökken az elsőfokon függőben lévő ügyek száma

119 Az olasz hatóságok nem tudták összegyűjteni az általunk kért információkat a folyamatban lévő ügyek vagy elmaradások éves alakulásáról 2015-től kezdődően a nyilvántartásba vétel, a benyújtás, a fellebbezés és a végső döntéshozatal szakaszában. Ezért ez a szakasz csak az elsőfokú határozat szakaszában folyamatban lévő ügyek vagy elmaradások számát tartalmazza.

120 2016 óta az Olaszországba érkező migránsok száma meredeken csökkenő tendenciát mutat: 2017-ben az előző évhez képest 34%-os, 2018-ban pedig további 80%-os visszaesés volt megfigyelhető (**19. ábra**). A menedékjog iránti kérelmek 2016 és 2018 között 56%-kal csökkentek.

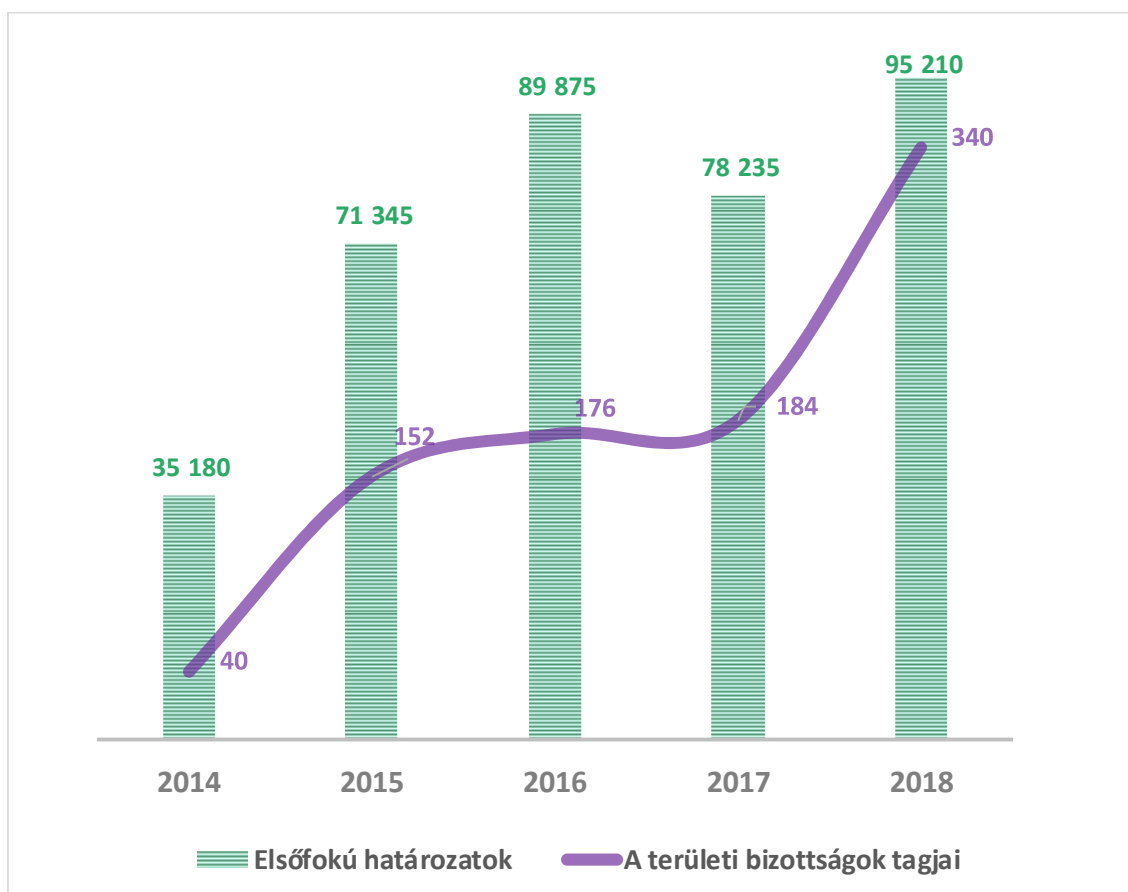
19. ábra. Az országba érkező migránsok és a menedékjog iránti kérelmek száma



Forrás: Európai Számvevőszék, a görög Belügyminisztérium (belépések) és az Eurostat (kérelmek) adatai alapján.

121 Az olasz nemzeti menekültügyi bizottság (NAC) a regionális szervezeteivel együttműködve értékeli a nemzetközi védelem iránti kérelmeket Olaszországban, és az elsőfokú határozatok meghozataláért felel. A bizottság munkatársainak számában a nemzeti költségvetés támogatásával 2014 és 2018 között növekedést értek el (lásd: **20. ábra**). A létszám bővítésével megnőtt az elsőfokú kérelmek feldolgozási kapacitása.

20. ábra. A területi menekültügyi bizottságok tagjai és az elsőfokú határozatok



Forrás: Európai Számvevőszék, a nemzeti menekültügyi bizottságtól és az Eurostattól származó adatok alapján.

122 A 2017 végéig tartó időszakban a NAC még küszködött az egyre növekvő számú menedékkérelmek feldolgozásával. 2017 decemberéig a függőben lévő ügyek száma 149 006-ra emelkedett, ami jelentős nyomást gyakorolt az olasz menekültügyi rendszerre. A helyzet azonban 2018-ban drasztikusan megváltozott, amikor az ügyintézési lemaradás 45%-kal csökkent az elsőfokú eljárási szakaszban bevethető feldolgozási kapacitás további növekedésének és az érkezések száma ezzel párosuló

Hotspotok

Áthelyezés

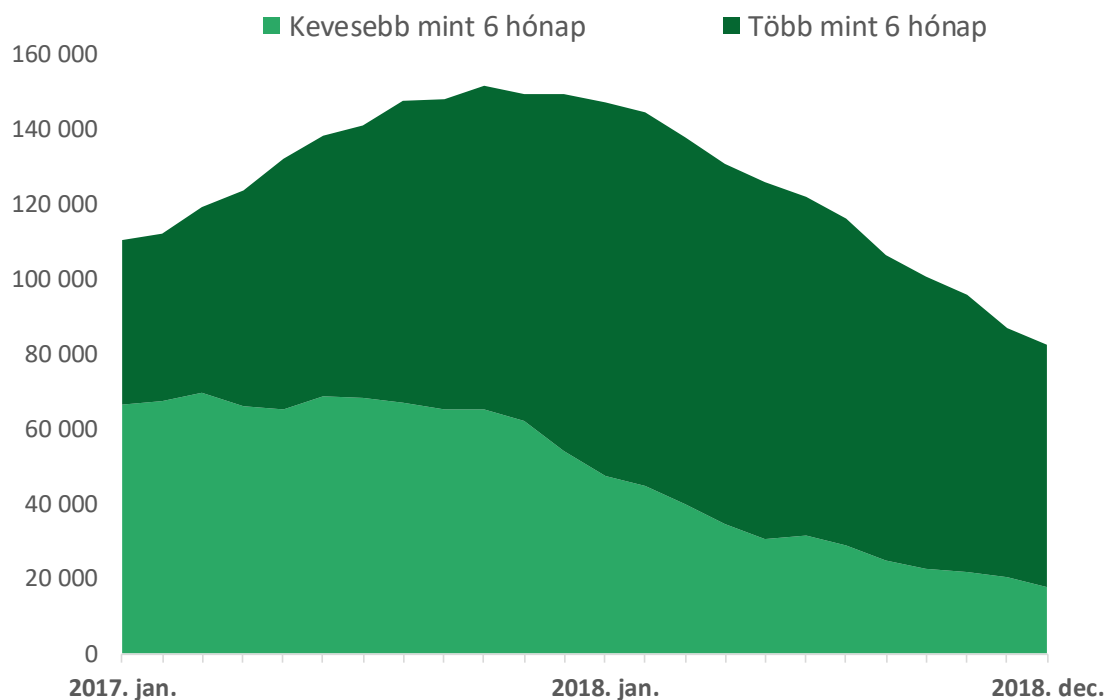
AMIF-források

Uniós
ügynökségekMenedékjog
GörögországbanMenedékjog
Olaszországban

Kiutasítás

jelentős csökkenésének köszönhetően. E két dolog együttesen a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának visszaesését eredményezte (**21. ábra**).

21. ábra. Függhőben lévő elsőfokú ügyek Olaszországban



Forrás: Európai Számvevőszék, a EASO-tól származó adatok alapján.

123 A NAC reményei szerint 2019 végére a teljes elsőfokú ügyintézési hátralékot megszünteti. Ha azonban ezek az erőfeszítések keményebb migrációs politikával (a humanitárius védelem megszüntetése és a menedékkérelmek elismerési arányának lefelé ívelő tendenciája⁴²) társulnak, akkor egy éven belül várhatóan nagy számú elutasítás lép a már most is túlterhelt fellebbezési szakaszba (lásd alább: **127.** bekezdés).

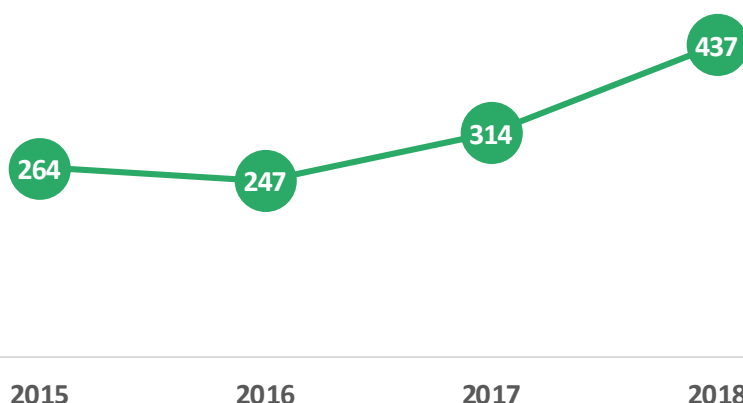
⁴² Az elismerési arány 2018-ban 32% volt. Ebből 21%-ot tett ki a humanitárius védelem. A humanitárius védelem eltörlését követően 2019-ben csökkent az elismerő menekültügyi határozatok aránya (19% 2019 első felében).

A feldolgozási idő egyre hosszabbodik

124 Az olasz informatikai rendszerből nem nyerhető ki a partraszállás, a menedékjog iránti kérelem benyújtása és annak egy *questurán* való nyilvántartásba vétele között eltelt feldolgozási idő közép- vagy átlagértéke.

125 Az olasz jogszabályok a rendes eljárás keretében legfeljebb 33 napos időszakot engedélyeznek⁴³ a kérelem benyújtásának időpontja és az elsőfokú határozat meghozatala között. A **22. ábra** azt mutatja, hogy az átlagos feldolgozási idő 2015 és 2018 között jelentősen nőtt.

22. ábra. Átlagos feldolgozási idő elsőfokon Olaszországban (nap)



Forrás: Európai Számvevőszék, az olasz Belügyminisztérium adatai alapján.

126 A kritikus kérdés az integrált informatikai irányítási rendszer hiánya, amely lehetővé tenné a teljesítményértékelést az eljárás kezdetétől a végéig, ideértve a bírósági (fellebbviteli) szakaszt is. A területi menekültügyi bizottságok a fellebbezési határozatokat kézzel iktatják és e téren lemaradásban vannak, ami hátrányosan hat az adatok teljességére és megbízhatóságára. Nem nyújtanak be minden határozatot automatikusan a területi bizottságokhoz, ezért a migránsoktól vagy a *questuráktól* kell információkat gyűjteniük. Emellett a területi bizottságok saját elsőfokú határozataik feltöltésében is elmaradással küzdenek. Semelyik szakaszban sem állnak rendelkezésre

⁴³ A személyes meghallgatást a kérelem iktatásától számított 30 napon belül le kell folytatni, és a meghallgatást követő 3 munkanapon belül határozatot kell hozni.

Hotspotok

Áthelyezés

AMIF-források

Uniós
ügynökségekMenedékjog
GörögországbanMenedékjog
Olaszországban

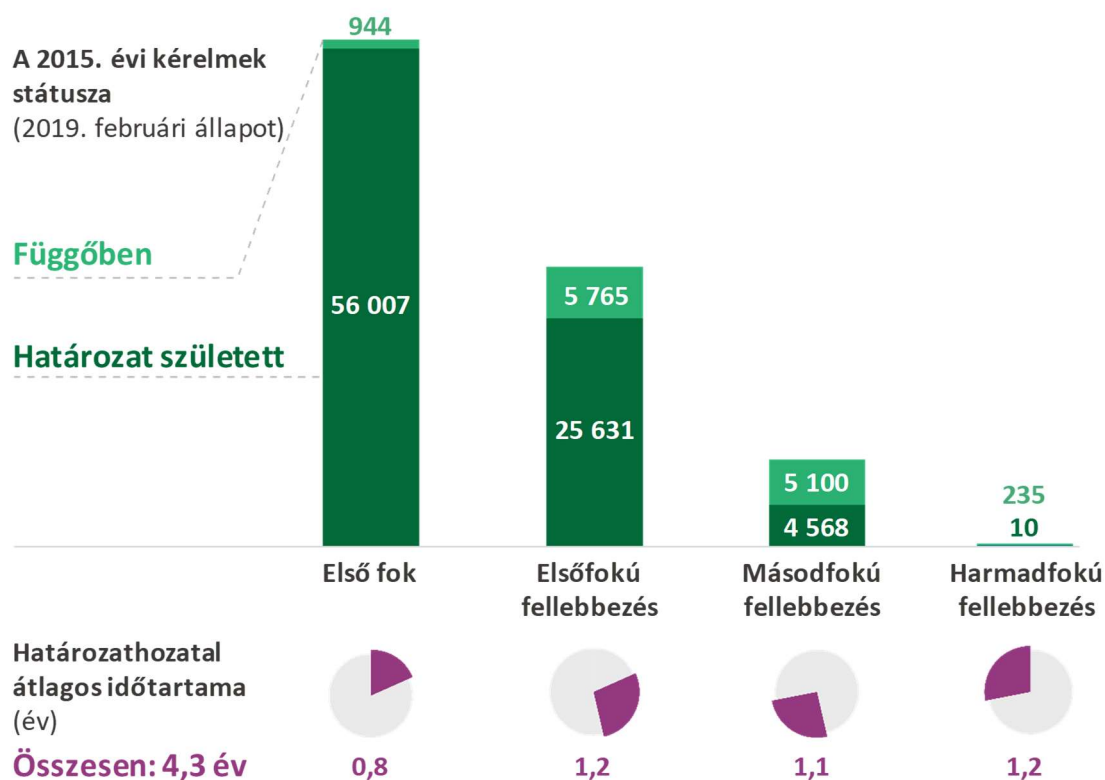
Kiutasítás

megbízható és naprakész adatok az elutasító határozatokról, ami akadályozza a *questurákat* a kiutasítási határozatok kibocsátásában.

A fellebbviteli hatóságok túlterheltek

127 Amint azt a **23. ábra** mutatja, a fellebbezés összes fokát követően a végleges határozatig akár 4,3 év is eltelhet. Az olasz menekültügyi rendszer legégetőbb szükséglete ezért valószínűleg az igazságügyi hatóságok támogatása lesz.

23. ábra. A végleges határozatok meghozataláig átlagosan eltelt idő a 2015. évi kérelmek esetében Olaszországban



Forrás: Európai Számvevőszék, az olasz Belügyminisztérium adatai alapján.

128 Az ellenőrzés idején nem volt olyan AMIF-projekt, amely az igazságszolgáltatás megerősítését célozta volna. Az EASO azonosította ezt a igényt, de eddig csak közvetett támogatást biztosított: a NAC számára nyújt segítséget olyan ügyekben, amelyek másodfokig jutnak, de nem segíti közvetlenül a fellebbviteli bíróságokat.

Hotspotok

Áthelyezés

AMIF-források

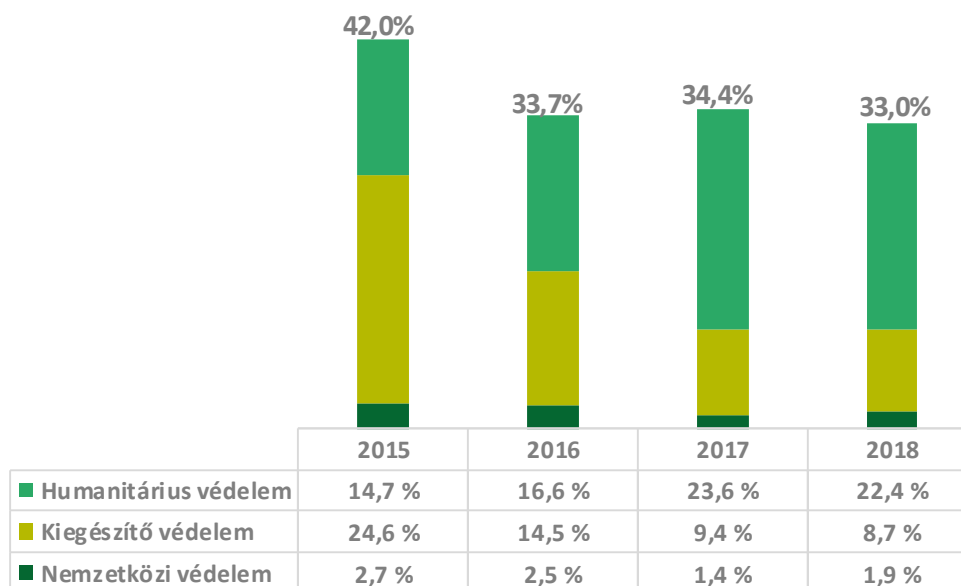
Uniós
ügynökségekMenedékjog
GörögországbanMenedékjog
Olaszországban

Kiutasítás

Az elsőfokú határozatokat viszonylag nagy arányban bírálják felül a fellebbviteli hatóságok

129 A **24. ábra** azt mutatja, hogy a fellebbviteli hatóságok az elsőfokú határozatok 33%-át felülbírálták 2018-ban. Bár ez az arány viszonylag magas, a korábbi évekhez képest mégis némi javulást mutat.

24. ábra. A menedékkérelmek elutasítására vonatkozó, felülbírált elsőfokú határozatok aránya



A 2012 és 2015 között benyújtott fellebbezésekre vonatkozó határozatok.

Forrás: Európai Számvevőszék, az olasz Belügyminisztérium adatai alapján.

Hotspotok

Áthelyezés

AMIF-források

Uniós
ügynökségekMenedékjog
GörögországbanMenedékjog
Olaszországban

Kiutasítás

Az irreguláris migránsok tényleges visszaküldése továbbra is problémát jelent az egész Unióban

A visszaküldések aránya az egész Unióban alacsony

130 Ahogy azt a [25. ábra](#) is mutatja, az irreguláris migránsok alacsony visszatérési aránya a 2015 óta nemzetközi védelem céljából Európába érkező személyek nagy számával párosulva jelentős problémát képez Görögország, Olaszország és az Unió egésze számára. A visszatérési arány még ennél is alacsonyabb, ha csak az Európán kívülre irányuló visszatéréseket vesszük figyelembe. Ennek számos oka van, amelyeket alább elemzünk.

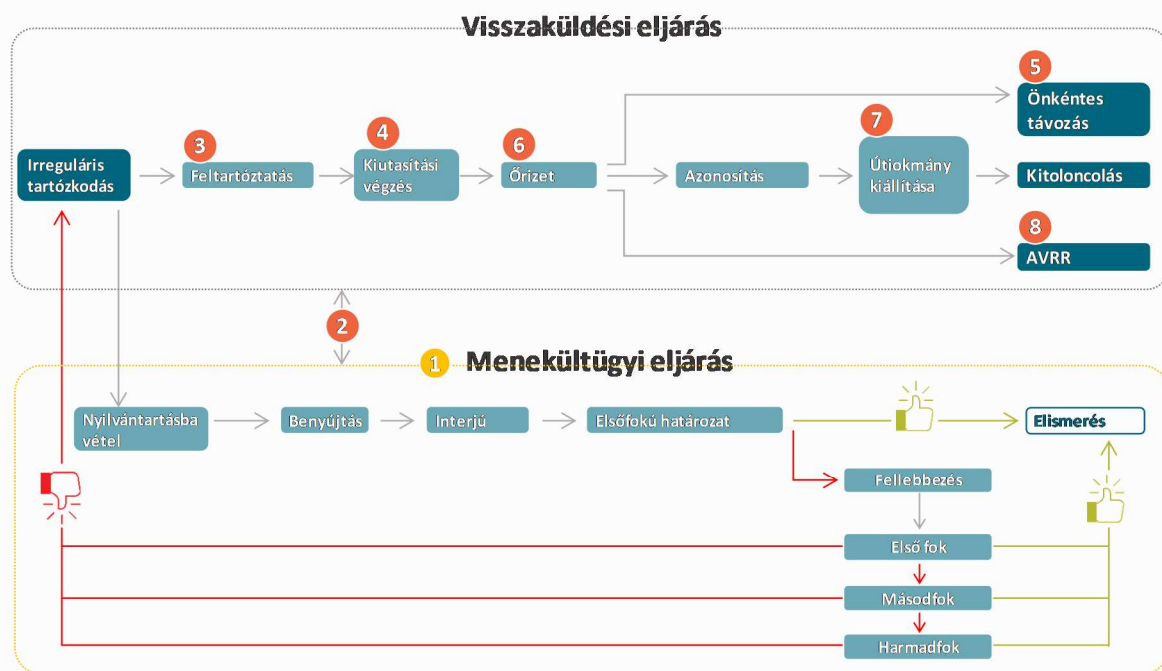
25. ábra. Visszatérések Görögországban és Olaszországban

AZ UNIÓBÓL TÖRTÉNT TÉNYLEGES VISSZATÉRÉSEK ARÁNYA, 2014–2018



A Görögországból és Olaszországból való visszatérések alacsony arányának FŐ OKAI:

- 1 A menekültügyi eljárás hossza (132. bekezdés)
- 2 A menekültügyi és a visszaküldési eljárás közötti kapcsolat hiánya akadályozza a koordinációt és az információmegosztást (133. bekezdés)
- 3 Megbízható és integrált visszaküldési ügykezelési rendszer hiánya (134. bekezdés)
- 4 A kiutasítási határozatok unós szintű kölcsönös elismerésének és módszeres nyilvántartásának hiánya (135. bekezdés)
- 5 A visszaküldésre váró migránsok elszökése, illetve megtalálásuk nehézségei, beleértve az önkéntes távozás nyomán követését is (136. bekezdés)
- 6 A kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdak elégtelen kapacitása (137. és 138. bekezdés)
- 7 A migránsok származási harmadik országaival való együttműködés nehézségei (139. bekezdés)
- 8 Az AVRR gyenge teljesítménye (140–142. bekezdés)



Forrás: Európai Számvevőszék, a kiutasítások aránya az Eurostat adatai alapján számítva.

131 Az EU–Törökország nyilatkozat végrehajtását tekintve a görög szigetekről 2018 végéig mindösszesen csak 1 806 irreguláris migránst utasítottak ki. A EU–Törökország nyilatkozattal összhangban végrehajtott kiutasítások száma 2018-ban (322) még a 2017-es szintnél is alacsonyabbra csúszott vissza (687).

Több tényező gyengíti a kiutasítási műveletek teljesítményét

132 A visszaküldési műveletek teljesítményét befolyásoló tényezők egyike a menekültügyi eljárás időtartama (lásd még: [109–114.](#) és [124–126.](#) bekezdés). Továbbá, ami az őrizetbe vehető, korlátozott számú harmadik országbeli állampolgárokat illeti, a menekültügyi jogszabályok alapján hat hónap a megengedett leghosszabb őrizeti időtartam. Amikor az őrizeti időszak lejár, a migránsokat szabadon engedik, és azok elszökhetnek. Olaszországban és Görögországban egyaránt jellemző, hogy a visszaküldési eljárás késleltetése érdekében a migránsok az utolsó pillanatban nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet.

133 A menekültügyi és a visszaküldési hatóságok közötti megfelelő koordináció alapvető fontosságú az optimális információmegosztás, illetve a menedékkérelem ügyében hozott elutasító határozatot követően a kiutasítási határozat automatikus kibocsátása érdekében ([11. háttérmagyarázat](#)).

11. háttérmagyarázat

A menekültügyi és a kiutasítási eljárások közötti kapcsolat Görögországban és Olaszországban

Görögországban a harmadik országbeli állampolgárokat nemzetközi védelmet kérelmezőként regisztrálják a görög menekültügyi szolgálat ALKIONI nevű adatbázisában. A szárazföldi területeken a rendőrség korlátozott hozzáférést kapott ugyan az adatbázis bizonyos moduljaihoz, de nem kap automatikus értesítést, ha az ALKIONI rendszerben elutasító menekültügyi határozatot adnak ki. Kiutasítási határozatot ezért csak akkor adnak ki, ha a személyt történetesen elfogják. A szigeteken jobb az információcsere, de az továbbra is informális és a személyes kapcsolatoktól függ.

Olaszország az elutasító menekültügyi határozat nyomán nem ad ki azonnal kiutasítási határozatot. E két határozattípust két külön hatóság állítja ki: a *questurák*, illetve a menekültügyi bizottságok. A rendőrség hozzáféréssel rendelkezik a menekültügyi határozatok adatbázisához, azonban elutasító menekültügyi határozat kiadása esetén nem kap automatikus értesítést. Görögországhoz hasonlóan kiutasítási határozatot itt is csak akkor adnak ki, ha a személyt történetesen elfogják.

Amint a [126.](#) bekezdésben említettük, semelyik fellebbezési szakaszban nem állnak rendelkezésre megbízható és naprakész adatok az elutasító határozatokról, ami akadályozza a *questurákat* a kiutasítási határozatok kibocsátásában.

134 Görögország központosított migrációkezelési informatikai rendszerrel (a továbbiakban: görög feltérképezési rendszer) rendelkezik, de ez az információ és a funkcionalitás szempontjából még nem kellőképpen kiforrott. Nem olyan integrált rendszerről van szó, amely a teljes visszaküldési folyamatot végigkísérné. Nem állnak rendelkezésre például valós idejű adatok a fogva tartásról, hanem a kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdák mindegyike saját Excel-fájlt használ, és a rendőrség központjában működő koordináló egység csak úgy szerezhet áttekintést a helyzetről, ha minden ilyen fogdát megkér arra, hogy rendszeresen küldjön frissítéseket. A Frontex támogatja Görögországot visszaküldési folyamatának digitalizálásában.

135 Emellett az uniós tagállamok nem ismerik el kölcsönösen a kiutasítási határozatokat. 2018-ig nem is folyt információcsere az Unión belül a kiutasítási határozatokról. 2018 decembere óta a kiutasítási határozatokat módszeresen be kell vezetni a Schengeni Információs Rendszerbe, hogy valamennyi tagállam láthassa azokat.

136 Az önkéntes távozások is az elszökés kockázatát hordozzák, elsősorban mert nincs egységes rendszer annak ellenőrzésére, hogy egy harmadik országbeli állampolgár átlépte-e valamely schengeni ország külső határát. Ezért nem lehet bizonyossággal megállapítani, hogy egy harmadik országbeli állampolgár ténylegesen elhagyta-e az Unió területét, vagy továbbra is a tagállamban rejtőzködik, illetve átlépett-e egy másik tagállamba.

137 A visszatérési irányelv értelmében⁴⁴ korlátozni kell a kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását, és az arányosság elvét kell rá alkalmazni a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. Az őrizet kizárólag abban az esetben indokolt, ha az a visszatérés előkészítését vagy a kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, vagy ha a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek. A kezdeti őrizeti időszak hat hónap, amely bizonyos feltételek esetén legfeljebb 18 hónappal meghosszabbítható. Görögországban jelenleg hat kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogda van a szárazföldön, kettő pedig Lesbosz és Kósz szigetén. Ezenfelül Számosz szigetén is tervezik egy fogda felépítését. Bírálattal érte az egyes kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdáknak uralkodó körülményeket (lásd: a GR-3 projekt, [IV. melléklet](#)).

138 Olaszországban az erőfeszítések ellenére a kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdák még mindig nem rendelkeznek elegendő kapacitással ahhoz, hogy be tudják fogadni az összes visszaküldendő személyt (815 férőhely a 2018-ban kiadott 27 070 kiutasítási határozathoz képest). Az AMIF tervei között a közeljövőben nem szerepel ezzel kapcsolatos projekt.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. december 16-i 2008/115/EK irányelve.

139 A másik ok, amiért az Unió elhagyására felszólított migránsok jelenleg csak kis arányban távoznak ténylegesen, az, hogy egyes harmadik országok nem működnek együtt az állampolgáraik azonosításában és visszafogadásában (lásd még: a [100. bekezdés iv\)](#). pontja). Az EU és az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok közötti Cotonoui Megállapodás például előírja⁴⁵, hogy ezeknek az országoknak további formások nélkül vissza kell fogadniuk a valamely uniós tagállam területén illegálisan tartózkodó állampolgáraikat. Ezt a jogszabályi rendelkezést azonban a gyakorlatban nem tartják be.

A támogatott önkéntes visszatérés és a reintegráció operatív jellegű problémákkal szembesül

140 Az egész Unióra kiterjedő harmonizált megközelítés hiányában az AVRR-csomagok tagállamonként eltérőek. Az Európai Parlament Kutatószolgálatára szerint az uniós tagállamok nem kevesebb, mint 90 egyedi AVRR-programot hoztak létre az Európai Unió társfinanszírozásával.

141 Az AVRR-műveletek eddig csak töredékét tették ki az összes olaszországi kiutasításnak (2018-ban 15%), mivel az AVRR-projektek számos nehézség miatt nem tudtak hatékonyan hozzájárulni a visszatérési probléma megoldásához ([12. háttérmagyarázat](#)).

⁴⁵ Az egyrészt az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészt az Európai Közösség és tagállamai között létrejött, 2000. júniusban Cotonou-ban aláírt partnerségi megállapodás 13. cikke (5) bekezdésének c) pontja.

12. háttérmagyarázat

Az olaszországi AVRR-projektek eredményességét hátráltató problémák – példák

2015/2016-ban a késelemben lévő AMIF-ra való áttérés miatt egy éven át szünetelt az AVRR-program. A 2016-ban indított AMIF-finanszírozású AVRR-projektek nem kísérték nemzeti figyelemfelkeltő kampány, és minden egyes projekt külön-külön végezte el a tájékoztatási tevékenységeit (lásd: az átfedésekről szóló 71. bekezdés). A projektekhez továbbá azok indulása után nem kapcsolódtak eredményes tájékoztatási tevékenységek. A helyzet orvoslására később célzottan alkalmaztak tájékoztatási munkatársakat (regionális tanácsadókat). A projektmutatók tekintetében meghatározott célszámok az igényeket figyelembe véve nem voltak ambiciózusak.

Egy Olaszországban illegálisan tartózkodó nagy migráncsoportot kizártak az AVRR-programból, mivel a jogosultság elnyeréséhez a migránsoknak a kiutasítási határozat kibocsátását követően igen rövid időn, 7–30 napon belül kellett kérelmet benyújtaniuk.

A kérelem benyújtásától a *questura* vagy a prefektúra általi jóváhagyásig eltelt átlagos idő meglehetősen hosszú volt: az IT-3 projekt esetében 37 nap, az IT-2 projekt esetében pedig 40 nap. Mivel Olaszország nem tud szállást biztosítani az AVRR-t kérelmezőknek, ezek a hosszú várakozási idők magas (27%-os) lemorzsolódási arányt eredményeztek⁴⁶.

Végül folytonossági hézag alakult ki az AVRR-programban: a 2018 júniusában lezárult projektek után csak 2018 októberében tettek közzé új felhívást. E pályázati felhívás értékelése 2019. februári helyszíni vizsgálatunk idején még folyamatban volt. Az IOM arról tájékoztatott minket, hogy ebben a túlzottan szigorú költségelszámolhatósági szabályok miatt nem vettek részt⁴⁷.

⁴⁶ Az IOM-től kapott statisztikákból a következők derülnek ki: az Ügynökséghez 2018. január és szeptember között beérkezett 1606 AVRR-kérelemből 67-et (4%) nem hagytak jóvá, 169-re (10%) nem érkezett válasz a hatóságoktól, illetve a kérelmezők 118 esetben (7%) a jóváhagyás előtt, 319 esetben (20%) pedig a jóváhagyást követően törölték a kérelmet.

⁴⁷ Az utolsó pályázati felhívás szabályai szerint a költségek csak akkor támogathatók, ha a migráns ténylegesen visszatér. Mivel a migránsok az utolsó pillanatig meggondolhatják magukat, ilyen esetben az addig az időpontig felmerülő költségeket az Ügynökségnek kellene viselnie.

142 Görögországban az IOM által végrehajtott AVRR-program megvalósítja célkitűzéseit⁴⁸. A kedvezményezetteknek a származási országba való visszatérés után nyújtott reintegrációs támogatás azonban csak a kérelmezők 26%-a számára elérhető. A reintegrációs támogatás e hiányosságát részben az Európai Reintegrációs Hálózat (ERIN) egyedi cselekvési programja⁴⁹ pótolhatta volna, de Görögország mindeddig nem használta ki ezt a lehetőséget.

143 Ezenfelül míg a szárazföldön korlátlan a program jogosultsági időszaka, a szigeteken tartózkodó migránsoknak nagyon rövid időn belül (a görög menekültügyi szolgálat elutasító elsőfokú határozatát követő 15 napon belül) kell kérelmezniük az AVRR-t.

144 A fentiek ellenére követendő gyakorlatot is találtunk, méghozzá a támogatott önkéntes hazatérést és reintegrációt kérelmező migránsok gondozásával foglalkozó Attiko Alsos nyílt központban, amely biztonságos környezetet és támogatást nyújt azon harmadik országbeli állampolgároknak, akik önként vállalják, hogy visszatérnek származási országukba (lásd: [13. háttérmagyarázat](#)).

13. háttérmagyarázat

Követendő gyakorlat az AVRR terén – példa

A támogatott önkéntes visszatérési és reintegrációs céllal bejegyzett, az AMIF EMAS keretében finanszírozott Attiko Alsos nyílt migrációs központ az athéni központ közelében jött létre, hogy menedéket nyújtson azon Görögországban tartózkodó migránsok számára, akik regisztráltak az AVRR-programba, és távozásukig nem volt hol lakniuk. A kedvezményezettek kiszolgáltató migránsok, vagyis a projekt meghatározása szerint várandós nők, egyszülős családok, valamint orvosi szükségletekkel rendelkező, idős vagy nélkülöző migránsok. A nyílt központ tömegközlekedéssel jól megközelíthető, kórházak és konzuli szolgálatok közelében található. Létfontosságú szolgáltatásokat nyújt a kiszolgáltató helyzetben lévő migránsoknak, amíg vissza nem térnek a származási országukba.

⁴⁸ Az IOM szerint 2016. június 1. és 2019. március 14. között 17 740 harmadik országbeli állampolgár kérelmezte az AVRR-t és 15 031 (85%) tért vissza hazájába.

⁴⁹ E közös visszatérési és reintegrációs program célja a harmadik országbeli állampolgárok származási országukba való fenntartható visszatérésének és visszailleszkedésének elősegítése az ERIN partnerintézményei közötti további együttműködés révén.

Nincsenek adatok a kiutasítási műveletek gyorsaságáról

145 Sem a görög, sem az olasz informatikai rendszerek nem képesek statisztikákat előállítani a visszatérési eljárások gyorsaságáról⁵⁰. Ezért ezt a szempontot nem tudtuk értékelni.

⁵⁰ A kiutasítási határozat kibocsátása és a tényleges visszatérés közötti átlagos feldolgozási idő (mind a kitoloncolások, mind az önkéntes visszatérések esetében).

Következtetések és ajánlások

146 Ellenőrzésünk azt vizsgálta, hogy a migrációkezeléshez (amely magában foglalja a hotspot-rendszert) nyújtott uniós támogatás fokozta-e a menekültügyi és kiutasítási eljárások eredményességét és gyorsaságát Görögországban és Olaszországban. Következtetésünk szerint eltérések vannak az uniós támogatás célkitűzései és az elért eredmények között. Noha a görög és olasz hatóságok kapacitása bővült, országaikban a menekültügyi eljárások végrehajtását továbbra is hosszú feldolgozási idő és szűk keresztmetszetek jellemzik. Görögország és Olaszország esetében – az Unió egészéhez hasonlóan – alacsony az irreguláris harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének aránya.

147 A görögországi és olaszországi hotspot-rendszer kapcsán 2017-ben megfogalmazott 11 ajánlásunkból hatot maradéktalanul végrehajtottak, kettőt a Bizottság és az ügynökségek szempontjából végrehajtottak, egyet pedig még a tagállamok nem hajtottak végre (*III. melléklet*). A két fő (a hotspotok kapacitásával, illetve a kísérő nélküli kiskorúaknak a görög hotspotokon tapasztalható helyzetével kapcsolatos) ajánlás esetében még mindig folyamatban van a végrehajtás, miközben a görög hotspotokon továbbra is rendkívül kritikus a helyzet (lásd: *23–27.* bekezdés).

148 Azt az ajánlásunkat, hogy a tagállami szakértőket kellőképpen hosszú időtartamra kell kiküldeni, még nem hajtották végre. Az EASO műveletei esetében továbbra sem áll rendelkezésre elég nemzeti szakértő, annak ellenére, hogy a Bizottság és az ügynökségek ismételten felhívták a tagállamokat, hogy küldjenek belőlük többet. Ezzel szemben a Frontex valójában a szükségesnél több munkatársat rendelt ki az olaszországi hotspotokhoz, mivel nem igazította ki terveit a tengeri útvonalon érkezők számának csökkenése szerint. Észrevételeztük továbbá, hogy a visszaküldési műveletek kis száma ellenére a Törökországba irányuló visszafogadási műveletekben részt vevő Frontex kísérő szakértők nagy része csak kísérői képesítéssel rendelkezik, és semmilyen más típusú műveletben nem lehet bevetni (*28–30.* bekezdés).

149 Megállapítottuk, hogy a nyilvántartásba vétel és az ujjnyomatvételezés aránya jelentősen javult a hotspotokon, miután standard műveleti eljárásokat vezettek be, illetve egyértelműen elváltak egymástól a nemzeti hatóságok és az uniós támogató ügynökségek felelősségi körei. Mindazonáltal a migránsok nagy része továbbra is úgy áll tovább más uniós tagállamokba és nyújt be ott menedékjog iránti kérelmet, hogy ujjnyomataik nincsenek felvéve az EURODAC adatbázisba (*31–34.* bekezdés).

150 A – kialakításuknál fogva ideiglenes jellegű – szükséghelyzeti áthelyezési programok az európai migrációs politika történetének első szolidaritási kezdeményezése, amelynek célja a nagyszámú menedékkérő újraelosztása a tagállamok között. E programok azonban nem érték el a kitűzött célokat, így nem sikerült ténylegesen enyhíteniük a görög és olasz menekültügyi rendszerre nehezedő nyomást (35–41. bekezdés).

151 A potenciálisan jogosult migránsok nagyon kis hányadát azonosították, illetve indították el sikeresen az áthelyezés felé vezető úton (42–47. bekezdés).

152 A kérelmezők nagy részét (Görögországban 80%, Olaszországban 89%) ténylegesen áthelyezték. Ugyanakkor több műveleti hiányosságot is találtunk az áthelyezési folyamattal kapcsolatban. A Bizottság 2018 februárja óta nem követi nyomom a folyamatot a migránsokat fogadó országokban. Az ideiglenes áthelyezési programok 2017 szeptemberében lejártak, és egyelőre nem sikerült konszenzusra jutni az állandó áthelyezési rendszerre vonatkozó bizottsági javaslatról. Uniós szinten elfogadott áthelyezési mechanizmus hiányában, főként az Olaszországban és Máltán partra szálló migránsok esetében, eseti alapú önkéntes áthelyezést alkalmaznak (48–53. bekezdés).

1. ajánlás. Vonják le a tanulságokat és használják fel az így szerzett tapasztalatot egy önkéntes áthelyezési mechanizmus esetleges jövőbeli kialakításához

A Bizottság vonja le a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmusok (többek között a fogadó tagállamban az áthelyezést követően kialakult helyzet) tanulságait és hasznosítsa az így szerzett tapasztalatot az önkéntes áthelyezési mechanizmusok jövőbeli kialakításához.

Határidő: 2020. december 31.

153 Az AMIF EMAS-t eredetileg sürgős és egyedi szükséghelyzeti igények kielégítésére szolgáló, kis volumenű eszköznek szánták. Az EMAS keretében nyújtott finanszírozás növelése hozzájárult ahhoz, hogy a Bizottság által nyújtott válságkezelési támogatás rugalmasabbá és reagálóképesebbé váljon. Időközben az EMAS a Bizottság egyik fő stratégiai eszközévé vált abban, hogy a rendelkezésre álló támogatást átcsoportosítsa azon keretösszegek kiegészítésére, amelyek a migrációs válság által leginkább érintett országok – különösen Görögország – nemzeti programjai számára rendelkezésre állnak. Erre az elmozdulásra teljesítményalapú monitoringkeret

létrehozása nélkül került sor. A Bizottság azt javasolta, hogy az új, 2021–2027-es pénzügyi keret vezessen be a tagállamokkal megosztott irányítás keretében nyújtott szükséghelyzeti segítségnyújtást (54–64. bekezdés).

154 A hat vizsgált EMAS-projekt közül csak kettő teljesítette teljes egészében a célértékeit, három részben teljesítette azokat, egy pedig még a végrehajtás korai szakaszában van (65–66. bekezdés).

155 A vizsgált AMIF NP-projektek közül mind a tíz releváns volt. Az AMIF NP többéves finanszírozási eszköz, de Görögországban és Olaszországban még nem működnek azt biztosító, megbízható többéves stratégiai tervezési mechanizmusok, hogy a forrásokat oda irányítsák, ahol a legnagyobb szükség van rájuk (67–72. bekezdés).

156 A vizsgált öt befejezett AMIF-projekt közül egyik sem valósította meg teljes mértékben a célértékeit: három részben, egyik pedig nem érte el a célszámokat, míg az utolsó esetében az adatok nem voltak elegendőek az előrehaladás értékeléséhez. A fennmaradó öt projekt az ellenőrzés időpontjában még folyamatban volt (73–75. bekezdés).

157 Az AMIF teljesítménymonitoring-keretét késedelmesen és célértékek kitűzése nélkül alakították ki. Az ellenőrzés során nyilvánvalóvá vált, hogy több teljesítményadatra van szükség a megbízható uniós szintű szakpolitikai értékelés elősegítéséhez (76–82. bekezdés).

2. ajánlás. Az AMIF szükséghelyzeti támogatás és nemzeti programok irányításának megerősítése

A Bizottság:

- a) határozzon meg egyértelmű kritériumokat arra vonatkozóan, hogyan lehetne elosztani a tagállamokkal megosztott irányítás útján kezelt EMAS-forrásokat a következő pénzügyi keret során;
- b) erősítse meg a teljesítménymonitoring-keretet a következők révén:
 - i) annak biztosítása, hogy az AMIF EMAS projekt adott esetben tartalmazzon egyértelmű célszámokat és alapértéket tartalmazó output- és eredménymutatókat, ellenkező esetben indokolás készítése;

- ii) monitoring és jelentéstétel az EMAS-finanszírozású projektekkel elért eredmények kapcsán;
 - iii) a 2021–2027-es időszakra szóló új TPK során az AMIF közös monitoring- és értékelési keretéhez használandó mutatók (beleértve azok referencia- és célértékeit) kidolgozása még a 2021–2027-as projektek megkezdése előtt;
- c) hajtson végre intézkedéseket az AMIF és az EASO/Frontex közötti jobb komplementaritás és koordináció biztosítása (például a kitoloncolások vagy a menekültügyi hatóságoknak nyújtott támogatás terén).

Határidő: 2021. június 30.

158 Mind Görögország, mind Olaszország nemzeti hatóságai relevánsnak és hasznosnak értékelik az EASO által nyújtott operatív támogatást, pedig az EASO 2018-ig tartó operatív támogatási tervei nagyrészt inputalapúak voltak, hiányoztak belőlük az EASO teljesítményének értékelésére alkalmas output- és végeredménycélok. A helyzet 2019-ben fokozatosan javul (**83–89.** bekezdés).

159 Míg a tagállami szakértők hiányát ideiglenes szolgáltatókkal kompenzálják, a szakértők rövid alkalmazási időtartama továbbra is problémát jelent. Az EASO által a görög hotspotokon végzett műveletekkel kapcsolatban biztonsági problémák merültek fel, kevés a munkaterület, nézeteltérések vannak a görög menekültügyi hatóságokkal a kiszolgáltatottsági értékeléseket illetően, valamint gondot jelent, hogy a görög menekültügyi hatóságok módszeresen elutasítják a nem szíriaiak befogadhatóságát elutasító határozatokat (**90–93.** bekezdés).

3. ajánlás. Az EASO által a menekültügyi eljárásokhoz nyújtott operatív támogatás fokozása

Az EASO:

- a) igazítsa ki és tegye kiszámíthatóbbá szakértő-kirendelési modelljét, tekintettel a tagállami szakértők állandó hiányára;
- b) a Görögországra és Olaszországra vonatkozó teljesítménymonitoring-keretek kiegészítése érdekében rendeljen azokhoz végeredmény-mutatókat, referencia- és célértékeket, valamint gyűjtse az összes mutatóra vonatkozó teljesítményadatokat;
- c) a görög menekültügyi hatóságokkal együttműködve keressen megoldást a kiszolgáltatottsági értékelésekkel, illetve a nem szíriaiak gyorsított határátlépési eljárás keretében való befogadhatóságával kapcsolatos nézeteltérésekre.

Határidő: 2020. december 31.

160 Görögország és Olaszország azon tagállamok közé tartozik, amelyek nem használták ki teljes mértékben a Frontex visszaküldési potenciálját (meghosszabbított megbízatás és megnövelt költségvetés). A visszatérésre kötelezettek alacsony számán kívül ez a helyzet a két azonos típusú tevékenységeket támogató uniós finanszírozású eszköz (az AMIF nemzeti programjaiból és a Frontex-műveletek keretében finanszírozott kitoloncolások) létezésével is magyarázható (94–101. bekezdés).

4. ajánlás. A Frontex által nyújtott visszaküldési támogatásnak és a szakértők hotspotokra való kirendelésének kiigazítása

A Frontex:

- a) a Bizottsággal együttműködve biztosítsa a Frontex és az AMIF által finanszírozott visszaküldési támogatás közötti komplementaritást és jobb koordinációt;
- b) a görögországi visszaküldési műveletek alacsony számára tekintettel ne alkalmazzon olyan korlátozott profilú kísérszemélyeket, akiket nem lehet bevetni a hotspotokon végzett műveletekre;
- c) igazítsa ki a műveleti tervet oly módon, hogy az olaszországi hotspotok személyzetének (többek között az ujjnyomatvételt végző szakértőknek) a beosztása rugalmasabban tudjon igazodni a tengeri érkezések változásaihoz.

Határidő: 2020. december 31.

161 A válság folyamán az Európába érkező irreguláris migránsok nagy többsége Olaszországba vagy Görögországba érkezett. A két tagállam tranzitországból olyan országgá vált, ahol a migránsok menedékkérelmet nyújtanak be (**103.** bekezdés).

162 Görögországban 2015 óta nőtt a tagállami menekültügyi hatóságok feldolgozási kapacitása, de még mindig nem elegendő ahhoz, hogy meg tudjon birkózni az egyre nagyobb számú függőben lévő menedékkérellemmel. Az EU-Törökország nyilatkozat jelentős hatást gyakorolt az érkezésekre, de a sarokkövének tekinthető gyorsított határátlépési eljárás nem elég gyors. A rendes és a gyorsított eljárás esetében a helyzet még problémásabb: egyes interjúknak 2021-re, sőt 2023-ra tűzték ki az időpontját. Nagyszámú elsőfokú elutasító határozat lép a fellebbezési szakaszba, amely már most is túlterhelt és nem kapja meg a kellő támogatást (**104–118.** bekezdés).

163 Mivel meredeken csökken az érkezések és a menedékkérelmek száma, Olaszország jelenleg elegendő első fokú feldolgozási kapacitással rendelkezik. A felhalmozódott jelentős ügyszámot várhatóan 2019 végéig sikerül majd feldolgozni. Ennek nyomán azonban valószínűleg nagy nyomás hárul majd a fellebbezési hatóságokra. A 2015-ben benyújtott menedékkérelmek több mint 4 év alatt jutottak csak el a végső jogorvoslati szakaszba. Megfelelő támogatás hiányában ez a hosszú ügyintézési idő a jövőben még tovább nőhet (**119–129.** bekezdés).

5. ajánlás. Erősítsék meg a nemzeti menekültügyi rendszerek irányítását

A Bizottság és az EASO a nemzeti hatóságokkal együttműködve:

- a) nyújtson még több támogatást a görög menekültügyi hatóságoknak az egyre növekvő első fokú ügghátralék leküzdése érdekében;
- b) nyújtson támogatást a túlterhelt görög és olasz fellebbviteli hatóságoknak, azonban ügyeljen arra, hogy Görögországban kerülje el az EASO-val való potenciális összeférhetetlenséget;
- c) tegyen javaslatot olyan intézkedésekre, amelyek lehetővé teszik a feldolgozási időre (az eljárás típusa és a kulcsfontosságú mérföldkövek szerinti bontásban), valamint az ügghátralékra (a kulcsfontosságú mérföldkövek szerinti bontásban, beleértve a fellebbezés különböző szakaszait) vonatkozó teljesítményadatok módszeres gyűjtését a szakpolitikai döntéshozatal és a teljesítményértékelés megkönnyítése, valamint az uniós jogszabályok betartásának ellenőrzése érdekében.

Határidő: 2020. december 31.

164 Mind e két országot, mind az Unió egészét tekintve sokkal kevesebb tényleges visszatérésre került sor, mint ahány kiutasítási határozat született. Feltártunk néhány okot ennek hátterében ([130–139.](#) bekezdés).

165 A támogatott önkéntes visszatérést és reintegrációt hátráltatja a harmonizált uniós megközelítés hiánya. Olaszországban strukturális hiányosságokat állapítottunk meg az AVRR-rel kapcsolatban. Görögországban az AVRR program eléri célkitűzéseit, de a kérelmezők csak mindössze 26%-ának ajánlják fel a reintegrációs csomagot. A kifejezetten az AVRR-kérelmezőket kiszolgáló befogadó létesítményt követendő gyakorlatnak tekintjük, amely növeli a program vonzerejét ([140–144.](#) bekezdés).

166 Nem gyűjtenek adatokat a kiutasítási eljárások gyorsaságáról. Emellett nincsenek olyan mutatók, amelyekkel mérni lehetne a visszaküldések fenntarthatóságát, például azon visszaküldött migránsok számát, akik megpróbálnak ismét visszatérni az Unióba, vagy az AVRR visszailleszkedési csomagok sikerességét ([145.](#) bekezdés).

6. ajánlás. A nemzeti visszatérési eljárások további támogatása

A Bizottság a nemzeti hatóságokkal együttműködve:

- a) a Frontexszel együtt nyújtson további támogatást a görögországi és olaszországi visszatérések kis száma mögött húzódó, e jelentésben azonosított okok kezeléséhez, külön figyelmet fordítva a görög szigetekről való visszatérések kis számára és Olaszországban az AVRR-re;
- b) hozzon intézkedéseket annak biztosítására, hogy a harmadik országok állampolgárainak visszaküldése kapcsán harmadik országokkal kötött meglévő megállapodásokat – például a Cotonoui Megállapodás és az uniós visszafogadási megállapodások – a harmadik országok végrehajtják és a tagállamok teljes mértékben kihasználják;
- c) segítse elő összehangolt uniós megközelítés kialakulását a nem uniós visszatérési célországokban nyújtott reintegrációs támogatásra vonatkozóan;
- d) javasoljon intézkedéseket, amelyek a szakpolitikai döntéshozatal, a teljesítményértékelés és a kutatás elősegítése érdekében lehetővé teszik a teljesítményadatok módszeres gyűjtését a visszaküldési eljárások gyorsaságáról és fenntarthatóságáról.

Határidő: 2020. december 31.

A jelentést 2018. október 22-i luxembourgi ülésén fogadta el a Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

Mellékletek

I. melléklet. – Pénzügyi végrehajtás (millió euró)

AMIF EMAS:

Éves munkaprogramok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Összesen
AMIF EMAS	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Forrás: Európai Bizottság, a közzétett éves munkaprogramok alapján.

AMIF NP Görögország:

Egyedi célkitűzés	NP előirányzat	Tervezett kötelezettségvállalások, 2018 vége (**)	Tényleges kötelezettségvállalások, 2018 vége	Tényleges kifizetések, 2018 vége	Kötelezettségvállalások tervezett szintje	Kötelezettségvállalások tényleges szintje	A tervezett és tényleges kötelezettségvállalások közötti eltérés
SO1 Menedékjog	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
SO2 Integráció	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
SO3 Kiutasítás	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Összesen (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) Az AMIF NP teljes görögországi előirányzata 328,3 millió euró (beleértve a szolidaritási és a technikai segítségnyújtást).

(**) A kötelezettségvállalások nemzeti programban rögzített többéves tervezése alapján kiszámított összeg.

Forrás: Az AMIF-ért felelős hatóság, Görögország.

AMIF NP Olaszország:

Egyedi célkitűzés	NP előirányzat	Tervezett kötelezettségvállalások, 2018 vége (**)	Tényleges kötelezettségvállalások, 2018 vége	Tényleges kifizetések, 2018 vége	Kötelezettségvállalások tervezett szintje	Kötelezettségvállalások tényleges szintje	A tervezett és tényleges kötelezettségvállalások közötti eltérés
SO1 Menedékjog	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
SO2 Integráció	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
SO3 Kiutasítás	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Összesen (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) Az AMIF NP teljes olaszországi előirányzata 328,3 millió euró (beleértve az egyedi eseteket és a technikai segítségnyújtást).

(**) A kötelezettségvállalások nemzeti programban rögzített többéves tervezése alapján kiszámított összeg.

Forrás: Az AMIF-ért felelős hatóság, Olaszország.

EASO operatív támogatás:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Görögország	Induló költségvetés		8,6	27,2	24,5
	Legutóbb módosított költségvetés		45,4	34,0	27,6
	Végrehajtott rendes költségvetési kötelezettségvállalások	Nem állnak rendelkezésre a költségvetés és a kötelezettségvállalások országonként lebontott összegei	25,2	33,4	26,9
Fel nem használt induló költségvetés			0,0	0,0	0,0
Olaszország	Induló költségvetés		8,6	8,0	14,5
	Legutóbb módosított költségvetés		45,4	14,5	19,5
	Végrehajtott rendes költségvetési kötelezettségvállalások		6,3	14,4	22,4
Fel nem használt induló költségvetés			0,0	0,0	0,0

(1) 2016-ban a költségvetést nem osztották meg az országok között. A 2016. évi induló és módosított költségvetés adatai a teljes operatív támogatást magukban foglalják, beleértve más országokat és a horizontális költségeket is.

Forrás: EASO.

Frontex visszatérési támogatás:

18 02 03. költségvetési sor: Visszatérési támogatás	2015	2016	2017	2018
Induló költségvetés	9,5	66,6	66,6	53,8
Legutóbb módosított költségvetés	13,2	38,5	53,1	49,4
kötelezettségvállalások	13,2	38,5	53,1	49,4
Fel nem használt induló költségvetés	0,0	28,1	13,5	4,4

Forrás: EBCGA.

II. melléklet. – Egy Görögországban és Olaszországban végrehajtott 20 uniós támogatási intézkedésből álló minta összefoglaló értékelése

Projekt száma	Ország	Projekt hivatkozási száma	Projekt megnevezése	Állapot (2019. január)	Eredetileg előirányzott összeg (millió euró)	Tényleges összeg (millió euró)	1. kritérium Relevancia	2. kritérium SMART célkitűzések / RACER mutatók	3. kritérium Átfedésmertesség	4. kritérium Indokolt szűkésghelyzet	5. kritérium Átvezetés az AMIF NP felé	6. kritérium Elért eredmények	7. kritérium Az eredményekkel kapcsolatos beszámolás és monitoring
EMAS-GR-1	Görögország	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Méltányos és hatékony menekültügyi eljárás biztosítása, többek között az EU–Törökország megállapodás végrehajtásának összefüggésében	Befejezett	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Görögország	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Harmadik országok állampolgárainak visszatérése származási országukba (5 alintézkedés)	Befejezett	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Görögország	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OO01	Támogatás Görögországnak a hotspot-, illetve átelyezési rendszer kidolgozásához és a menekültügyi fogadókapacitás bővítéséhez	Befejezett	75	75							
EMAS-IT-1	Olaszország	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	A bevándorlási hivatalok menekültügyi részlegeit és a határőrizeti hivatalokat támogató intézkedés	Folyamatban	11,9	N/A						Még nem kezdődtek meg a projekttevékenységek	Még nem kezdődtek meg a projekttevékenységek
EMAS-IT-2	Olaszország	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Támogatott önkéntes visszatérés és a reintegráció Olaszországból	Folyamatban	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Olaszország	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Fogadási szolgáltatások az átelyezésre jogosult migránsok számára	Befejezett	17,0	10,7					Átelyezés lezárult		
GR-1	Görögország	5003616 GR_2017_PR_0002	Támogatás Görögország számára a menekültügyi eljárás fellebbezési lemaradásának felszámolásához	Befejezett	2,2	1,9				AMIF NP	AMIF NP		
GR-2	Görögország	5004578 GR_2017_PR_0004	A menekültügyi eljárás megerősítése	Folyamatban	10,0	19,2				AMIF NP	AMIF NP		
GR-3	Görögország	5002787 GR_2017_PR_0010	Az indulás előtti elszállásolást biztosító központok strukturái és operatív teljesítménye	Folyamatban	11,9	46,3				AMIF NP	AMIF NP		
GR-4	Görögország	5003182 GR_2017_PR_0012	Harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolásának végrehajtása	Folyamatban	9,4	9,5				AMIF NP	AMIF NP		
GR-5	Görögország	5003202 GR_2017_PR_0013	Támogatott önkéntes visszatérések (beleértve a reintegrációt) végrehajtása	Folyamatban	32,4	32,4				AMIF NP	AMIF NP		
IT-1	Olaszország	IT/2015/PR/1003	1. sz. segítségnyújtási intézkedés	Befejezett	1,2	1,0				AMIF NP	AMIF NP		
IT-2	Olaszország	IT/2016/PR/0205	3. sz. visszatérési integráció	Befejezett	1,1	0,7				AMIF NP	AMIF NP		
IT-3	Olaszország	IT/2016/PR/0312	RESTART AVRR	Befejezett	8,0	1,2				AMIF NP	AMIF NP		
IT-4	Olaszország	IT/2017/PR/1019	Kitoloncolások	Befejezett	27,5					AMIF NP	AMIF NP	A projekt 5 éves végrehajtási időszakának csak az első 2 évről állnak rendelkezésre adatok	
IT-5	Olaszország	IT/2017/PR/1494	Többcélú támogatás	Folyamatban	7,6					AMIF NP	AMIF NP	Folyamatban	
EASO-GR	Görögország		Műveleti támogatás Görögország számára, 2018	Befejezett	24,5	26,9							
EASO-IT	Olaszország		Műveleti támogatás Olaszország számára, 2018	Befejezett	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Görögország		Visszatérési támogatás Görögország számára, 2018	Befejezett	Nincs országspecifikus előirányzat	4,0				Minden tagállamban nyújtottak támogatást	Minden tagállamban nyújtottak támogatást		
FRONTEX-IT	Olaszország		Visszatérési támogatás Olaszország számára, 2018	Befejezett	Nincs országspecifikus előirányzat	6,5				Minden tagállamban nyújtottak támogatást	Minden tagállamban nyújtottak támogatást		

	Nem kielégítő
	Részben kielégítő
	Kielégítő
	Nem alkalmazható

III. melléklet. – A hotspotokon alapuló megközelítésre vonatkozó ajánlások hasznosulásának vizsgálata

Ajánlás	Státusz	Észrevételek
<p>1.1. A Bizottság az illetékes ügynökségekkel együtt a következők révén nyújtson további támogatást Görögország számára a hotspotok kapacitáshiányának enyhítéséhez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a hotspotok helyszínéül szolgáló szigeteken található szálláshelyek bővítése; – a menedékkérelmek feldolgozásának további felgyorsítása (az EASO támogatásával), valamint a migránsok egyértelmű tájékoztatása arról, hogy mikor és hogyan dolgozzák fel kérelmeiket; – adott esetben az alkalmazandó kiutasítási eljárások végrehajtása (a Frontex támogatásával). 	Végrehajtás alatt	<p>A Bizottság, az EASO és a Frontex új infrastrukturális projektek finanszírozása, a görög menekültügyi szolgálat szerződéses alkalmazottainak támogatása és a Törökországba irányuló valamennyi visszafogadási művelet végrehajtása révén további támogatást nyújtott a görög hotspotok kapacitásának bővítéséhez. Ugyanakkor még több támogatásra van szükség, mivel a helyszínen továbbra is kritikus a helyzet.</p>
<p>1.2. A Bizottság az illetékes ügynökségekkel együtt továbbra is támogassa Olaszországot a hotspotok számának (az eredeti terveknek megfelelő) növelése érdekében tett erőfeszítéseiben, és tegyen további intézkedéseket annak biztosítására, hogy a hotspot-rendszert a hotspotok létesítésére kijelölt helyszíneken kívüli kikötésekre is kiterjesszék.</p>	Megvalósult	
<p>2.1. A Bizottság az illetékes ügynökségekkel és nemzetközi szervezetekkel együtt segítse a görög és olasz hatóságokat abban, hogy minden lehetséges intézkedést megtegyenek a migránsként érkező kísérő nélküli kiskorúak nemzetközi standardoknak megfelelő kezeléséért, beleértve a megfelelő szállást, a védelmet, a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférést és azok kapcsán elsőbbségi elbánás biztosítását, valamint az áthelyezés esetleges mérlegelését.</p>	Végrehajtás alatt	<p>A Bizottság a kísérő nélküli kiskorúak helyzetének javítását célzó új infrastrukturális projektek finanszírozásával nyújtott további támogatást. Az EASO 2018 decemberében projektet indított a sürgető számoszi helyzet kezelésére. Görögországban azonban még több támogatásra van szükség, mivel a helyszínen továbbra is kritikus a helyzet.</p>
<p>2.2. A Bizottság ragaszkodjon hozzá, hogy minden hotspotra, illetve helyszínre gyermekvédelmi tisztviselőt nevezzenek ki.</p>	A Bizottság végrehajtotta	<p>A Bizottság hiába ragaszkodott hozzá, az olasz hatóságok nem neveztek ki gyermekvédelmi tisztviselőket a hotspotokra.</p>

<p>2.3. A Bizottság és az illetékes ügynökségek a jövőben is segítsék az illetékes hatóságokat képzés és jogi tanácsadás biztosításával, valamint továbbra is kísérik figyelemmel a helyzetet, és számoljanak be a megtett lépésekről és az elért eredményekről.</p>	<p>Megvalósult</p>	
<p>3.1. A Bizottság és az ügynökségek a jövőben is kérjenek több szakértőt az összes tagállamtól az aktuális igények sikeresebb kielégítésére.</p>	<p>A Bizottság és az ügynökségek végrehajtották</p>	<p>A tagállamok által az EASO görögországi és olaszországi műveleteihez biztosított szakértők állandó hiánya.</p>
<p>3.2. A tagállamok kellőképpen hosszú időre küldjék ki a kért profillal rendelkező szakértőket ahhoz, hogy megfelelő szinten biztosítani lehessen a Frontex, az EASO és az Europol által Görögországnak és Olaszországnak nyújtott támogatás hatékonyságát és eredményességét.</p>	<p>Nem valósult meg</p>	<p>Az EASO és a Frontex szakértőinek átlagos kiküldetési időtartama 2018-ban is 2 hónap alatt maradt. Görögországban továbbra is nagy az egyprofilú kísérő szakértők aránya, holott a kitoloncolások száma alacsony.</p>
<p>4.1. A Bizottság az ügynökségekkel és a tagállami hatóságokkal együtt határozza meg egyértelműbben az uniós regionális munkacsoport szerepét, struktúráját és felelősségét a hotspot-rendszerben.</p>	<p>Megvalósult</p>	
<p>4.2. A Bizottság és az ügynökségek továbbra is ragaszkodjanak hozzá, hogy Olaszország és Görögország jelöljön ki állandóbb jelleggel egy-egy meghatározott személyt az egyes hotspot-területek átfogó igazgatására és irányítására, és hogy Görögország dolgozza ki a hotspotokra alkalmazandó eljárási standardokat.</p>	<p>Megvalósult</p>	
<p>5.1. A Bizottság és az ügynökségek 2017 végéig értékeljék a hotspot-rendszer eddigi kialakítását és végrehajtását, és tegyenek javaslatot annak továbbfejlesztésére. A javaslatok között szerepeljen a jövőbeni jelentős migrációs hullámok esetén alkalmazandó standard támogatási modell, a különböző szerepkörök és felelősségek meghatározása, az infrastruktúrával és humán erőforrással kapcsolatos minimumkövetelmények, a nyújtandó támogatás típusai, valamint az eljárási standardok.</p>	<p>Megvalósult</p>	

<p>5.2. Az elemzés értékelje azt is, hogy szükség van-e további egyértelműsítésekre az Unió külső határigazgatásának részét képező hotspot-rendszer jogi kerete tekintetében.</p>	Megvalósult	<p>A Bizottság azt javasolta, hogy a hotspotokra vonatkozó szabványos működési eljárásokat jogi aktus, kormányzati vagy miniszteri határozat, illetve körlevél formájában írják elő, a fogadó tagállam alkotmányos követelményeitől függően. Olaszországban a hotspotokra vonatkozó szabványos működési eljárásokat körlevélben továbbították az érintett nemzeti hatóságoknak 2016 decemberében. Görögországban a szabványos működési eljárásokat 2017-ben közigazgatási körlevél formájában tették közzé és terjesztették.</p>
---	-------------	--

IV. melléklet. – Az AMIF NP projektjeinek végrehajtása

Görögország

A görög minta egyetlen lezárt projektje, a **GR-1** nem érte el teljes mértékben a fő célkitűzését, azaz a másodfokú menedékjogi ügyek terén való lemaradás felszámolását (a másodfokú ügyek 14%-a maradt folyamatban). A projektet meg lehetett volna hosszabbítani, ezt azonban túl későn kérték, és az ügyhátralékkal foglalkozó bizottság tagjainak díjazásával kapcsolatos jogvita is hátráltatta. A projekt végére a költségvetés 20%-a maradt felhasználatlan. Bár a menekültügyi eljárást továbbra is egyre növekvő ügyhátralék akadályozza (lásd még: **106.** és **107.** bekezdés), megállapítottuk, hogy nem terveznek új projektet a 2013 utáni ügyhátralék kezelésére.

Az ellenőrzött, folyamatban lévő projektek közül a menekültügyi eljárás támogatására irányuló **GR-2** projekt teljesíti a görög menekültügyi szolgálat megerősítését célzó személyzet felvételével kapcsolatos célértékeket. A kitűzött célértékek azonban elégtelennek bizonyulhatnak a Görögországba érkező állandó migrációs áramlás okozta folyamatos terhelés miatt.

A kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdákat támogató **GR-3** projekt keretében az Amigdalezában található központot látogattuk meg, és a feltételeket elfogadhatónak találtuk. Az Európa Tanács kínzás megelőzésével foglalkozó bizottságának jelentése⁵¹ szerint azonban a kitoloncolás előtti idegenrendészeti fogdáknál igen változóak a feltételek. Néhány esetben az őrizeti körülmények nagyon rosszak vagy akár elfogadhatatlanok voltak, túlszűfolttság és a cellákban rossz higiéniai körülmények jellemezték őket.

A **GR-4** projekt a harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolásának végrehajtását támogatja. A kitoloncolások igen kis száma miatt a projekt várhatóan nem éri el célszámait (lásd még: **130–139.** bekezdés).

A támogatott önkéntes visszatérésekre irányuló **GR-5** projekt eddig elérte célszámait. A reintegrációs csomagot azonban jelenleg az AVRR-ben való részvételre jogosultak csak mindössze 26%-ának ajánlják fel. A merev éves célok $\pm 10\%$ -os eltéréssel való teljesítése kihívást jelent, mivel számos tényező befolyásolja a migránsok arra

⁵¹ *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018* (Jelentés Görögország kormányának a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetések megelőzésével foglalkozó európai bizottság (CPT) által Görögországban, 2018. április 10. és 19. között tett látogatásról), Strasbourg, 2019. február 19.

vonatkozó döntését, hogy részt vesznek-e az AVRR-ben (származási országbeli helyzet, családi állapot, egészségi problémák stb.).

Olaszország:

Az **IT-1** projekt teljesítette célértékeit, azonban a kevés meghatározott mutató nem volt elegendő a tervezett célkitűzések elérésének bizonyításához. Nem volt például célszám annak nyomon követésére, hogy teljesült-e a kiszolgáltatott személyek ügyeinek azonosítására és előterjesztésére irányuló célkitűzés. A projekt költségvetésének 84%-át költötték el.

Mindkét AVRR-projekt (IT-2 és IT-3) teljesítménye elmaradt a kitűzött céltől. A **12. háttérmagyarázat** további tájékoztatást nyújt az AVRR-rel összefüggő olaszországi problémákról.

A Consiglio Italiano per i Rifugiati által végrehajtott **IT-2** projekt az eredetileg tervezett számú migránsnak mindössze 49%-át tudta visszaküldeni, annak ellenére, hogy a projektet három hónappal meghosszabbították. A költségvetés 35%-a is felhasználatlanul maradt.

Az IOM által végrehajtott **IT-3** projekt a céljainak mindössze 12–28%-át teljesítette, és költségvetésének csak 15%-át költötte el. Az olasz hatóságok felfüggesztették ezt az AMIF-projektet, és úgy döntöttek, hogy ezentúl kizárólag nemzeti költségvetési források felhasználásával (tehát uniós támogatás nélkül) finanszírozzák az IOM AVRR-tevékenységeit.

Az **IT-4** a Belügyminisztérium által kidolgozott kitoloncolási projekt volt. A 2014 és 2018 közötti időszakra vonatkozó támogatási megállapodást 2017 szeptemberében írták alá. Az első két évben (2014 és 2015) végrehajtott tevékenységek az összes célérték körülbelül 70%-át és a költségvetés 67%-át tették ki. Az ellenőrzés időpontjáig az olasz hatóságok még nem gyűjtöttek adatokat a 2016., 2017. és 2018. évi mutatókról és kiadásokról.

A folyamatban lévő **IT-5** projekt tartalmaz olyan tevékenységeket, amelyek a képzésre, a sajátos igényekkel rendelkező migránsok azonosítására, valamint a tájékoztatásra és segítségnyújtásra irányulnak. Bár a képzési célkitűzést már meghaladták, a másik két célkitűzést a következő okok miatt még nem sikerült elérni: a) a végső kedvezményezettek azonosításának vagy bevonásának nehézségei; b) a migránsok érkezésével kapcsolatos kommunikáció hiánya a helyi partnerek részéről; c) a 2018. évi érkezések számának jelentős csökkenése. A projekt a tervek szerint 2019 végéig folytatódik. Az ellenőrzés idején a hatóságok mérlegelték a célértékek kiigazítását.

Betűszavak és rövidítések

AMIF: Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap

AVRR: Támogatott önkéntes visszatérés és reintegráció

CMEF: Közös monitoring- és értékelési keret

EASO: Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal

EMAS: Szükséghelyzeti támogatás

EURODAC: Európai ujjnyomat-azonosító rendszer

Frontex: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

GAS: Görög menekültügyi szolgálat

IOM: Nemzetközi Migrációs Szervezet

NAC: Nemzeti Menekültügyi Bizottság (Olaszország)

NP: Nemzeti program

RACER: Releváns, elfogadott, hiteles, könnyen megvalósítható és tartós (Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust)

SMART: Konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és határidős (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely)

UNHCR: Az ENSZ menekültügyi főbiztosa

Glosszárium

A jogosultság elbírálása: Annak megállapítását szolgáló eljárás, hogy a kérelmező a származási országban való üldöztetéstől való megalapozott félelem alapján jogosult-e a menedékjogra.

Áthelyezés: A menedékjog megszerzésére jó esélyekkel bíró személyek áthelyezése egyik uniós tagállamból egy másikba.

Befogadhatósági eljárás: A tagállami hatóságok által annak meghatározása céljából végzett értékelés, hogy egy menedékjog iránti kérelem befogadható-e, vagyis azt érdemben meg kell-e vizsgálni. A kérelem nem minősül befogadhatónak, ha a kérelmező egy másik uniós tagállamban nemzetközi védelemben részesült, biztonságos származási országból vagy biztonságos harmadik országból érkezett, a kérelmet nem az első menedék országában nyújtja be, illetve új elemeket nem tartalmazó ismételt kérelmet nyújtott be.

Dublini egység: Valamely tagállami menekültügyi hatóságnak a Dublin III. rendelet alkalmazásáért felelős szervezeti egysége.

Elismerési arány: A pozitívan elbírált menekültügyi határozatoknak az összes menekültügyi határozaton belüli aránya a menekültügyi eljárás egyes szakaszaiban.

EU–Törökország nyilatkozat: Az Európai Tanács és Törökország által a 2016. március 18-i ülésükön a Törökországon keresztül az EU-ba irányuló illegális migráció kapcsán elfogadott intézkedéscsomag. A nyilatkozat értelmében a 2016. március 20. után a görög szigetekre érkező új irreguláris migránsokat visszairányítják Törökországba. A nyilatkozat emellett áttelepítési programot vezetett be a szíriaiak számára.

Hotspot (uniós fogadóállomás): Az Unió súlyos migrációs nyomással szembesülő külső határán elhelyezkedő létesítmény, amely első befogadó központként működik, ahol az érkezőket azonosítják, nyilvántartásba veszik és ujjnyomatot vesznek tőlük.

Humanitárius védelem: A menedékjogra vagy kiegészítő védelemre nem jogosult, azonban – például személyes körülmények (pl. betegség vagy életkor, beleértve a kísérő nélküli kiskorúakat is), természeti katasztrófák vagy fegyveres konfliktusok miatt – ki nem utasítható személyeknek biztosított védelmi forma.

Idegenrendészeti fogda: Visszaküldési eljárásban részt vevő harmadik országbeli állampolgárok fogva tartására szolgáló létesítmény, amelynek célja az eljárás lefolytatásának elősegítése, ha a hazatelepülő esetében fennáll az elszökés vagy az ellenállás kockázata.

Irreguláris migráns: Olyan személy, aki a bevándorlási törvényben előírt szükséges engedély nélkül tartózkodik valamely országban.

Kiegészítő védelem: Olyan harmadik országbeli állampolgárnak nyújtott védelmi forma, aki nem minősül menekültnek, de akiről észszerűen feltételezhető, hogy amennyiben visszaküldik származási országába, nem lesz képes megvédeni magát valamely, a genfi egyezményben nem szereplő súlyos sérelemmel szemben.

Kiutasítási határozat: Közigazgatási vagy bírósági intézkedés, amely kimondja valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét, és visszatérési kötelezettséget állapít meg számára.

Menedékjog: A nemzetközi védelem olyan formája, amelyet az Unió a saját területén a genfi egyezmény szerint menekültnek minősülő – azaz a származási országukból az üldöztetéstől való megalapozott félelem miatt menekülő vagy kiegészítő védelemre jogosultnak minősülő – személyeknek ítél meg.

Menedékkérelem: Nemzetközi védelem iránti hivatalos kérelem. Attól a pillanattól kezdve, hogy a kérelmező kifejezi szándékát a menedékjog iránti kérelem benyújtására, kérelmét benyújtottnak kell tekinteni, és megilletik őt a menedékkérők jogai. A kérelmet ezután a tagállamok nyilvántartásba veszik, és a hatáskörrel rendelkező hatósághoz való beérkezéstől kezdve kell benyújtottnak tekinteni.

Menekült: Olyan személy, aki üldöztetés, háború vagy erőszak miatt kénytelen elmenekülni hazájából.

Migráció: Valamely személy vagy személycsoport egy évet meghaladó mozgása nemzetközi határokon át vagy valamely államon belül, tekintet nélkül az okokra és az eszközökre.

Önkéntes távozás: A valamely országban jogellenesen tartózkodó migráns szabad akaratból történő távozása a kiutasítási határozatban erre a célra megállapított határidőn belül.

Questura: Tartományi szintű közbiztonsági szerv Olaszországban, amely a bevándorlással kapcsolatos közigazgatási feladatokat lát el.

Visszatérési arány: Az egy adott évben ténylegesen kitoloncolt harmadik országbeli állampolgárok száma és az Unió elhagyására kötelezett személyek száma közötti arány. A mutató a határozat meghozatala és a tényleges visszatérés közötti időeltolódás miatt nem teszi lehetővé a visszatérések hatékonyságának tökéletes mérését.

A Bizottság és az ügynökségek válaszai

Bizottság: <https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=52087>

EASO: <https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=52146>

Frontex: <https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=52147>

Kronológia

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=52089>

Az ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területeiért felelős, Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzést Leo Brincat számvevőszéki tag vezette Romuald Kayibanda kabinetfőnök és Annette Farrugia kabinetattasé, valamint Sabine Hiernaux-Fritsch ügyvezető, Andrej Minarovic feladatfelelős, valamint Emmanuel-Douglas Hellinakis és Florin-Alexandru Farcas számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Hannah Critoph.



Balról jobbra: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPH, Annette FARRUGIA, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Emmanuel-Douglas HELLINAKIS, Florin-Alexandru FARCAS.

© Európai Unió, 2019.

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

HU	PDF	ISBN 978-92-847-3963-9	doi:10.2865/376900	QJ-AB-19-021-HU-N
HU	HTML	ISBN 978-92-847-3983-7	doi:10.2865/1548	QJ-AB-19-021-HU-Q

Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a Görögországnak és Olaszországnak nyújtott uniós finanszírozásból támogatott fellépés megvalósította-e célkitűzéseit, illetve a menekültügyi és kiutasítási eljárások eredményesek és gyorsak voltak-e. Vizsgáltuk továbbá, hogy az ideiglenes szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmusok teljesítették-e célszámaikat és elérték-e célkitűzéseiket. Következtetésünk szerint eltérések vannak az uniós támogatás célkitűzései és az elért eredmények között. A szükséghelyzeti áthelyezési programok nem teljesítették célszámaikat. Noha a görög és olasz hatóságok kapacitása bővült, a menekültügyi eljárások végrehajtását továbbra is hosszú feldolgozási idő és szűk keresztmetszetek jellemzik. Görögországból és Olaszországból az Unió egészéhez hasonlóan a jelentésben meghatározott okokból alacsony a visszaküldések száma.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2019

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.