



European Asylum Support Office

# Éves jelentés az Unió 2017. évi menekültügyi helyzetéről

## Vezetői összefoglaló



SUPPORT IS OUR MISSION



## Vezetői összefoglaló

Az Európai Unió 2017. évi menekültügyi helyzetéről szóló éves EASO-jelentés átfogó képet ad az európai szinten és a nemzeti menekültügyi rendszerek szintjén zajló fejleményekről. A legkülönbözőbb forrásokból merítő jelentés megvizsgálja a főbb statisztikai irányzatokat, és elemzi az EU+ országok jogalkotásában, szakpolitikáiban, módszereiben, illetve nemzeti ítélkezési gyakorlatában végbemenő változásokat. Bár a jelentés a közös európai menekültügyi rendszer fő területeivel foglalkozik, szükség szerint többször hivatkozik a tágabb értelemben vett migráció és az alapvető jogok helyzetére.

### *Uniók szintű fejlemények*

2017-ben jelentős fejleményekről számoltak be az Európai Unióban a nemzetközi védelem területéről.

Míg az átdolgozott menekültügyi acquis csomag átültetése gyakorlatilag befejeződött, továbbra is tárgyalási szakaszban van a közös európai menekültügyi rendszer új csomagja. A csomag részét képezik olyan javaslatok, mint az EASO mandátumának megerősítése az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségévé történő átalakítással, a dublini rendszer megreformálása, az Eurodac rendszer módosításai, az új menekültügyi eljárásokra és képesítésekre vonatkozó rendeletjavaslat, illetve a befogadási feltételekről szóló irányelv felülvizsgálata.

Az Európai Bizottság az uniós jog helyes alkalmazásával kapcsolatos felelősségével összhangban kötelezettségszegési eljárások keretében lépéseket tett Magyarország, a Cseh Köztársaság és Lengyelország esetében.

**Az Európai Unió Bírósága** több ítéletet is hozott, ezekből hét a dublini rendelet végrehajtását érintette, ami a 2015 és 2016 során tömegesen beáramló menedékkérők hatását, illetve a továbbutazások hatását tükrözi. Az EUB külön elemezte azokat a kérdéseket, amelyek a tömeges határátlépések jogszerűségével, a Dublin III. rendelet vonatkozásában a menedékkérők jogaival és az alkalmazandó határidőkkel, az átadás végrehajtásának elmulasztása esetén a felelősség automatikus átruházásával, a súlyosan beteg menedékkérők átvételével, a Dublin III rendelet összefüggésében az idegenrendészeti őrizettel, valamint az első belépés szerinti tagállamban kiegészítő védelemben részesített személyekre a Dublin III alkalmazási lehetőségével kapcsolatosak. A bíróság által megvizsgált egyéb kérdések közé tartozott a fellebbviteli eljárásokban meghallgatás tartására vonatkozó követelmény, a menekültstátuszról való kizárás, illetve a homoszexualitás-vizsgálatok alkalmazása a menekültügyi eljárásokban. A befogadás területén a bíróság megerősítette a menedékkérők idegenrendészeti őrizetbe vételének jogalapját. A bíróság elutasította továbbá a Szlovákia és Ma-

gyarország által az áthelyezési mechanizmus ellen indított keresetet.

2017-ben folytatódott az **európai migrációs stratégia** végrehajtása, amelyet a Bizottság 2017. szeptemberi, az európai migrációs stratégia megvalósításáról szóló közleménye foglal össze. Hivatkozik az uniós fogadóállomások rendszerére, amelyet az EASO által a rendszer keretében Olaszországnak és Görögországnak nyújtott támogatás mellett a földközi-tengeri migrációs kihívásokra adott válasz sarokkövének nevez.

Az EASO nemzeti szakértőket telepített Olaszországba, akik mellett önkéntesek és kulturális közvetítők nyújtanak tájékoztatást az érkező migránsoknak, az egész országban elősegítik a nemzetközi védelem iránti kérelmek hivatalos nyilvántartásba vételének felgyorsítását, támogatják a nemzeti menekültügyi bizottság és a területi bizottságok tevékenységét, illetve közreműködnek a migránsgyermek védelmének megerősítésére vonatkozó legújabb jogszabályok végrehajtásában. Görögországban az uniós fogadóállomási rendszer szorosan kapcsolódik az EU–Törökország nyilatkozat végrehajtásához, amelynek értelmében az Unió állam-, illetve kormányfői az illegális migráció megfékezésében állapodtak meg a migránsok Unióba történő tömeges beáramlását követően. Az uniós tagállamok az Európai Tanács tagjai által a migráció külső vonatkozásairól elfogadott máltai nyilatkozatban megerősítették, hogy kiállnak az EU–Törökország nyilatkozat mellett.

A stratégia keretében elindított alapvető vészhelyzeti mechanizmus különösen az uniós frontországoknak terhet jelentő, az Unióba való tömeges belépésekre választ adni hivatott **áthelyezéssel** kapcsolatos tevékenységeket érintette.

Az áthelyezés ideiglenes és kivételes mechanizmusként jött létre, és a 2017 szeptemberéig tartó két éves időszak alatt Görögországból és Olaszországból legfeljebb 160 000 olyan kérelmező átadását jelenti, akik egyértelműen nemzetközi védelemre szorulnak. A Tanács áthelyezésről szóló határozatai 2017. szeptember 26-án lejártak. 2018 márciusáig az összes fennmaradó jogosult kérelmező áthelyezése megtörtént Görögországból, míg 2018. május 22-ig csak 35 áthelyezése történt meg Olaszországból. 2017 végéig 33 151 személy áthelyezésére került sor, 11 445 fő Olaszországból, 21 706 fő pedig Görögországból. Március végéig az áthelyezett személyek száma összesen 34 558 főnél tartott (12 559 fő Olaszországból, 21 999 fő pedig Görögországból). Az EASO a folyamat kezdete óta széles körű operatív támogatást nyújtott az áthelyezés folyamatához Görögországban és Olaszországban, és az EASO jelentős mértékben bővítette is a tevékenységeit a végrehajtási időszakban.

2017 folyamán az Európai Unió folytatta együttműködését a külső partnerekkel. A 2016 júniusában bevezetett migrációs partnerségi keretrendszer több kiemelt származási és tranzitországban vagy velük együttműködésben megvalósított kezdeményezésből állt, ilyen ország például Mali, Nigéria, Niger, Szen-

egál és Etiópia. A tevékenységek a politikai párbeszéd fokozására, az emberkereskedelem és -csempészs elleni küzdelemre, 2019 végéig a Törökországból, Közép-Keletről és Afrikából érkező menekültek EU-n belüli új áthelyezési rendszerének kidolgozására, a visszaküldések szervezésének javítására, valamint az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében megvalósuló munkahely-teremtési programok indítására, illetve az európai külső beruházási tervre irányultak. Ezek a programok Afrika és az európai szomszédság partnerországainak beruházásait támogatják.

### **Nemzetközi védelem az EU+-ban**

A statisztika alakulását tekintve, 2017-ben az EU+-ban 728 470 nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be, ami 44 %-os csökkenést jelent 2016-hoz képest, de így is magasabb szinten van, mint a menekültválság előtt, amely 2015-ben kezdődött. Az Unió külső hatáira nehezedő migrációs nyomás továbbra is magas, de már egymás után a második éve csökkenő, főként a kelet- és közép-mediterrán útvonalon, míg a nyugat-mediterrán útvonalon példátlanul megugrott.

**A EU+-ban Szíria (2013 óta), Irak és Afganisztán volt a kérelmezők három fő származási országa.** Az összes kérelmező mintegy 15 %-a származott Szíriából, Irak volt a második, Afganisztán pedig a harmadik, ők külön-külön az EU+-ban benyújtott összes kérelem 7 %-át tették ki. Ezt a három országot követte Nigéria, Pakisztán, Eritrea, Albánia, Banglades, Guinea és Irán.

Az UNHCR jelentése szerint a Szíriával szomszédos országokban – Irakban, Jordániában, Libanonban, Törökországban, Egyiptomban – és más észak-afrikai országokban a regisztrált szíriai menekültek száma 2017 végére elérte a mintegy 5,5 millió főt.

Hasonlóan 2016-hoz, a kérelmezők kétharmada 2017-ben is férfi, egyharmada pedig nő volt. A kérelmezők fele a 18 és 35 év közötti korosztályba tartozott, csaknem harmada pedig kiskorú gyermek volt.

2017-ben összesen 99 205 kérelmet vontak vissza az összes EU+ országban, ez jelentős csökkenés a 2016. évi 41 %-hoz képest, amikor 168 195 kérelmet vontak vissza. Az EU+ országokban benyújtott összes kérelemhez viszonyítva a visszavont kérelmek aránya 14 % volt, az előző évekéhez hasonló mértékű. Az EASO adatai szerint, ugyancsak az előző évekhez hasonlóan, a legtöbb visszavonás rejtett volt, ami azt jelenti, hogy a kérelmező a hatóságok kifejezett tájékoztatása nélkül kivonta magát a menekültügyi eljárás alól.

Ami a függőben lévő ügyeket illeti, 2017 végén, az előző évvel összehasonlítva hosszú évek óta először csökkent a függőben lévő iratanyag, miközben az EU+-ban mintegy 954 100 kérelem várt jogerős határozatra, ami 16 %-kal kevesebb, mint 2016 azonos időszakában. 2017 végén a függőben lévő ügyeknek csak a fele várt elsőfokú határozatra, miközben növekedett a másod- vagy magasabb fokon függőben lévők aránya, ami új jelenség. A másod- és magasabb fokon határozatra váró ügyek száma csaknem megduplázódott 2016 vége óta, ami azt mutatja, hogy a nemzeti rendszerekben a munkateher az első fokról átkerült a fellebbviteli és felülvizsgálati szakaszba.

A legtöbb határozatra váró kérelemben afgánok, szírek és irakiak voltak érintettek. 2017 végén továbbra is Németországból jelentették a legtöbb függőben lévő ügyet (443 640 db), 2016-hoz képest ugyanakkor az iratanyag mennyisége több mint negyedével csökkent. Az EU+ országok között továbbra is Olaszország volt a második a függő ügyek számát tekintve, míg Spanyolországban és Görögországban jelentős mértékű növekedés történt.

Az EU+ országok többségében az elintézetlen ügyek számának csökkenése több tényező összeadódásának volt köszönhető, ilyen például a kérelmek alacsonyabb száma, amihez több meghozott határozat párosult. Az EU+ országok által az elintézetlen ügyek nehézkes feldolgozásának kezelése érdekében bevezetett speciális szervezeti és szakpolitikai intézkedéseknek is jelentkezett a hatása.

Ami a meghozott határozatokat illeti, 2017-ben az EU+ országokban **996 685 elsőfokú határozat** született, ami 2016-hoz képest 13 %-os csökkenést jelent. Éves összehasonlításban a csökkenés egyértelműen azt mutatja, hogy a benyújtott kérelmek száma csökkent: 2016 rekordévet jelentett a nemzetközi védelem iránti kérelmek tömegét tekintve amellett, hogy az EU+ országok fokozták a növekvő számú hátralék kezelését célzó erőfeszítéseiket.

A 2017-ben meghozott összes elsőfokú határozatnak csaknem a fele (462 355) volt pozitív, átlagban azonban az EU+-ban ez az elismerési arány 14 százalékponttal volt alacsonyabb, mint 2016-ban. Annak ellenére, hogy összességében kevesebb határozatot hoztak, nőtt a negatív határozatok száma: a 2016. évi 449 910-ról 2017-ben 534 330-ra. Ami a pozitív határozatokat illeti, 2017-ben jól kivehető csökkenés volt azon határozatok arányában, amelyek menekültstátuszt (a 2016. évi 55 %-ról 50 %-ra csökkent) vagy kiegészítő védelmet biztosítanak (37 %-ról 34 %-ra), ezzel párhuzamosan viszont növekedett azok száma, amik humanitárius célból engedélyezik a tartózkodást (8 %-ról 15 %-ra).

Az **EU+ országokban így 46 %-ra csökkenő elismerési arány** (2016-hoz képest 14 százalékpontos visszaesés) legalábbis részben annak tulajdonítható, hogy kevesebb határozatot állítottak ki a kérelmezőknek meglehetősen magas elismerési arány mellett, emellett pedig több határozatot állítottak ki a kérelmezőknek meglehetősen alacsony elismerési arány mellett. Miközben a szíriai és eritreai kérelmezőknek kevesebb határozatot állítottak ki, az afganisztáni, iráni és nigériai kérelmezőknek kiállított határozatok száma jóval több volt 2016-ban.

Lényeges, hogy az elismerési arány igen változó az EU+ országokban – az elismerési arányoknál vannak viszonylag alacsony és magas értékek is –, különösen az Afganisztánból, Iránból és Irakból érkező kérelmezők esetében, ahol az elismerési arány 0 és 100 % között mozgott. Másoknál viszonylag nagyobb volt az egybeesés a magasabb (pl. Eritrea és Szíria), illetve az alacsonyabb (pl. Albánia és Nigéria) elismerési arányokat tekintve.

Az egyes állampolgárságok esetében az EU+ országokban az elismerési arányok szórása az összehangoltság bizonyos mértékű hiányára enged következtetni a döntéshozatali módszerek tekintetében (a származási ország helyzetének eltérő értékelése, a jogi fogalmak eltérő értelmezése vagy a nemzeti joggyakorlat miatt). Azt is jelentheti azonban, akár még ugyanabból a származási országból érkező kérelmezők körében is, hogy az EU+ országok igen eltérő védelmi jogalapon fogadják be az egyéneket, ilyen például egy adott etnikai kisebbség, egy ország bizonyos régióiból érkező emberek vagy kísérő nélküli kiskorú kérelmezők.

Ami a fellebbezések vagy felülvizsgálatok során meghozott határozatokat illeti, 2017-ben az EU+ országok **273 960 határozatot hoztak másod- vagy magasabb fokon**, ami 2016-hoz képest 20 %-os növekedés, ez is a határozatok 2015 óta tapasztalható emelkedő tendenciáját támasztja alá. Az összes másod- vagy magasabb fokú határozat háromnegyedét Németországban (az EU+-ban az összes 58 %-a), Franciaországban (12 %), illetve Svédországban (7 %) hozták meg. Ezen belül a szíriaiak négyszer annyi (38 675), az afganisztániak háromszor annyi (34 505), az irakiak pedig csaknem háromszor annyi (19 935) határozatot kaptak. Ezzel szemben 2016-ban a fellebbezés alapján kiadott összes határozat harmadát három nyugat-balkáni ország (Albánia, Koszovó és Szerbia) kérelmezői kapták, jóval alacsonyabb elismerési arány mellett.

Az EASO adatai alapján a dublini rendszer 2017. évi működését illetően számos olyan fejleményről lehet beszámolni, amely a dublini kérelmek számának növekedését mutatja. 2017-ben minden beérkezett dublini kérelemre kiadott határozatra majdnem öt olyan kérelem jutott, amelyet a dublini mutatóról beszámoló országok csoportjában nyújtottak be, ez arra utalhat, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtók jelentős számban igyekeznek továbbutazni az EU+ országokban. 2017-ben a legtöbb határozatot az országok egy szűk körében hozták meg. A válaszok csaknem felénél Olaszország és Németország

volt a partnerország, messze mögöttük következett Bulgária, Svédország, Franciaország és Magyarország. A dublini kérelmek ügyében hozott határozatok elfogadási aránya 2017-ben 75 % volt, az elfogadási arány azonban a válaszadó országok között jelentős mértékben ingadozott.

Dublini kérelemre legtöbbször afganisztáni (az összes 11 %-a), szíriai (8 %), iraki (8 %), illetve nigériai (6 %) állampolgárok esetében hoztak határozatot. Az EASO adataiból az is kiderül, hogy ezeknek a határozatoknak mintegy kétharmada „visszavételi” kérelemre született, ami azt jelenti, hogy a határozatok többsége olyan ügyekre vonatkozott, amelyekben egy adott személy valamelyik EU+ országban nyújtotta be a kérelmét, majd továbbutazott egy másik országba. 2017-ben csaknem 12 000-szer vették igénybe a Dublini rendelet 17. cikkének (1) bekezdését, ismertebb nevén az egyik mérlegetési záradékot (az ügyek több mint felénél alkalmazta ezt Németország vagy Olaszország). 2017-ben a 26 adatközlő ország valamivel több mint 25 000 átadást hajtott végre, ami egyharmaddal több 2016-hoz képest. 2017-ben az összes átadás háromnegyede a következő öt EU+ országból indult: Németország, Görögország, Ausztria, Franciaország és Hollandia. Az átadott személyek több mint felét Németország és Olaszország fogadta be.

Általában véve, az EU+ országokban a dublini eljárást érintő főbb fejlemények visszatükröződtek a feldolgozandó ügyek tömegében. 2016-hoz hasonlóan 2017-ben is beszámoltak a dublini rendszer keretében történő átadások (teljes vagy részleges) magyarországi és bulgáriai felfüggesztéséről. 2016. december 8-án az Európai Bizottság a görög menekültügyi rendszer megerősítését, illetve bizonyos kategóriákba tartozó menedékkérők esetén a Görögországnak történő átadás fokozatos folytatását célzó intézkedésekre tett javaslatot, az ajánlást követően pedig 2017-ben több dublini tagállam is elküldte a Görögországnak történő átadásra vonatkozó kérelmét.

Több EU+ ország módosította a nemzetközi védelemre vonatkozó jogszabályait. Ezek között voltak komoly változtatások Ausztriában, Belgiumban, Magyarországon és Olaszországban, de különböző területeken más országok is módosították a jogszabályukat, beleértve a biztonságos származási országok listájának módosítását.

Számos EU+ ország változtatásokat hajtott végre a nemzeti menekültügyi igazgatás belső átszervezése és a részt vevő különböző szervezetek közötti hatáskörök átadása vonatkozásában is, beleértve a különleges munkacsoportok létrehozását a tematikus kérdések kezelése érdekében.

A nemzetközi védelemre vonatkozó megalapozatlan kérelmek megelőzése és visszaszorítása, valamint a biztonsági kockázatok felderítése formájában az EU+ országok komoly figyelmet fordítottak nemzeti rendszereik stabilitásának biztosítására is. Megkönnyítette ezt a korszerű technológiával támogatott, speciális



azonosító és regisztrációs rendszerek bevezetése, valamint a kormeghatározó eljárások bevezetése, ami egy olyan terület, ahol számos fejleményről számoltak be 2017-ben.

Az EU+ országok különböző kezdeményezéseket vállaltak fel 2017-ben a menekültügyi eljárás hatékonyságának javítása érdekében, úgymint a nemzetközi védelmet érintő eljárások lefolytatása oly módon, hogy optimális legyen a rendelkezésre álló idő és erőforrások kihasználása, indokolt ügyekben a védelem megadásának felgyorsítása, illetve a hosszadalmas eljárások megelőzése a nem érdemi ügyek esetén. A legfontosabb fejlemények a digitalizációt és az új technológiák bevezetését érintették (információs rendszer, adatbázisok, videokonferencia, illetve tolmácsolás a tárgyalásokon), ezek a különböző szereplők közötti információcserét is elősegítették. Hasonló célokat tűztek ki a menekültügyi rendszerek jobb szervezésére irányuló intézkedésekkel, Németországban például különleges adatkezelő központok felállításával, illetve az ügyek szétosztásához alkalmazott intézkedésekkel, amikor bizonyos kategóriákat külön kijelölt csatornába irányítanak. Az intézkedések között szerepeltek elsőbbségi és gyorsított eljárású ügyek is.

Ezenkívül a minőség biztosítása és javítása érdekében az EU+ országok minőségbiztosítási mechanizmusokat vezettek be, útmutató anyagokat dolgoztak ki, és kapacitásépítő tevékenységeket ajánlottak fel a személyi állomány tagjainak, különösen a menedékjog bonyolult területein, amelyek közé tartoznak például a kiszolgáltatottsággal kapcsolatos kérdések. Ezeket az intézkedéseket az EASO által biztosított változatos és átfogó képzés egészítette ki. Mindezen erőfeszítések ellenére a civil társadalom és az UNHCR is arra hívta fel a figyelmet, hogy a napi gyakorlatban módszeresen és következetesen kell törekedni a minőség állandó javítására.

A Bel- és Igazságügyi Tanács által 2015. július 20-án elindított európai áttelepítési program 2017. december 8-án véget ért. Addigra a rendszer keretében 19 432 nemzetközi védelemre szoruló ember áttelepítésére került sor 25 tagállamba és társult államba, ami 86 %-a a felek által kezdetben felajánlott és vállalt 22 504 áthelyezésnek.

2017. szeptember 27-én a Bizottság kiadott egy ajánlást a nemzetközi védelemre szoruló személyek legális beutazási lehetőségeinek javításáról, ezzel egy új rendszer bevezetéséről, amely 2019. október 31-éig legalább 50 000 személy áthelyezését tűzi ki célul. 2018. május 26-ig 19 tagállam részéről már több mint 50 000 felajánlás történt, ami az áttelepítésre vonatkozó eddigi legnagyobb közös uniós kötelezettségvállalás. Az új rendszer keretében idáig már csaknem 2000 személy áttelepítésére került sor.

Időközben az EU–Törökország nyilatkozat 1:1 mechanizmusa szerinti áttelepítési rendszer végrehajtása is folytatódott, ennek során a 2016. április 4-i hatálybalépés óta 12 476 személy áttelepítésére került sor 16 tagállamba.

Ezeknek a közös uniós áttelepítési rendszereknek a keretében főleg Törökországból, Jordániából és Libanonból kerültek és kerülnek majd áttelepítésre emberek. A 2017. szeptember 27-i új rendszer főleg az afrikai országokból történő áttelepítésekre fog irányulni a közép-mediterrán útvonalat kiegészítve.

2017 folyamán az EU+ országok számos fejleményről számoltak be továbbá a nemzeti **áttelepítési programok**, a tapasztalatszerzés és kapacitásépítés vonatkozásában.

Ugyanakkor az EASO folytatta küldetésének megvalósítását a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés előmozdításával, illetve a túlterhelt menedékjogi és befogadási rendszert működtető országok, vagyis Bulgária, Ciprus, Olaszország és Görögország támogatásával. Az EASO tovább erősítette a párbeszédet a civil társadalommal, így tematikus értekezleteket szervezett azokon a területeken, amelyek iránt a legnagyobb érdeklődés mutatkozik (az uniós fogadóállomások és az áttelepítés gyakorlati támogatása, tájékoztatásnyújtás). Az EASO továbbfejlesztette korai előrejelző és készütségi rendszerét (EPS), és az EU+ országok menekültügyi helyzetére vonatkozóan a tagállamokból álló EPS-közösség által heti és havi rendszerességgel az EASO-val megosztott egységes adatok felhasználásával elemző anyagot szolgáltatott.

### **A KEMR működése**

Jelentős fejleményekről számoltak be a közös európai menekültügyi rendszer főbb tematikus területein:

Ami az eljárások hozzáférhetőségét illeti, 2017-ben **a legtöbb menedékkérőt átvevő országok közé tartozott Németország, Olaszország, Franciaország, Görögország és az Egyesült Királyság**. Az első négy helyen nem volt változás 2016-ban, míg ötödik legtöbbet átvevő országgént Ausztria helyét átvette az Egyesült Királyság. Ez az öt ország együtt az EU+-ban benyújtott összes kérelem háromnegyedét tette ki.

Németország egymás után már hatodik éve a legtöbbet átvevő ország. 2016-hoz képest a 2017-ben benyújtott kérelmek 70 %-os csökkenése ellenére is a 222 560 összes kérelem bármely más átvevő országénak csaknem a duplája. 128 850 kérelemmel Olaszország volt a második legtöbbet átvevő ország. Ezután következik Franciaország összesen több mint 100 000 kérelemmel. Ország szerinti arány tekintetében Németország az EU+-ban benyújtott összes kérelem 31 %-át képviselte 2017-ben. 2016-ban viszont az összesen belül 58 % volt Németország részesedése, ennek csaknem a duplája. Ugyanakkor 2016 és 2017 között csaknem megduplázódott a kérelmezők aránya a többi fő átvevő ország-

ban, különösen Olaszországban, Franciaországban, Görögországban, az Egyesült Királyságban és Svédországban. Népeségsszámával összehasonlítva Görögországban volt a legnagyobb a kérelmezők aránya.

Míg több EU+ ország 2017-ben folytatta a schengeni határokon ideiglenesen visszaállított határellenőrzés alkalmazását (akkor, ha szükséges), a civil társadalom a területre való belépés korlátozásáról számolt be, beleértve a visszaküldéseket több tagállamból. Ez is azt erősíti, hogy a rászorulóknak számára biztosítani kell a eredményes védelemhez való hozzáférést. A fontos fejlemények közé tartozott a gyors és hatékony nyilvántartásba vételi eljárás, amely az eljárás későbbi szakaszaiban is segítette a hatékonyság növelését. Példa volt erre a 2016 nyarán, a tömeges bevándorlási hullám idején előzetesen nyilvántartásba vett kérelmezők regisztrálása Görögországban.

**Az eljáráshoz való hozzáférést** kijelölt csatornákon keresztül is biztosították, aminek során a bizonyos szempontoknak megfelelő személyeket szervezett módon juttatták be az EU+ országok területére, ilyenek például a több ország által bevezetett humanitárius befogadási mechanizmusok. Ezek közé tartoznak a humanitárius folyosók, illetve a humanitárius célú vízum és a család egyesítési programok, amelyek legális beutazási lehetőséget jelentenek az Európába érkező migránsok számára.

A nemzetközi védelmet kérő személyeknek a helyzetükre vonatkozó tájékoztatásra van szükségük egyrészt annak érdekében, hogy képesek legyenek tökéletesen megértetni a védelemre vonatkozó igényüket és személyes körülményeiket, másrészt pedig, hogy teljes körűen és tisztességesen lehessen elbírálni az ügyüket. A legkülönbözőbb kommunikációs eszközök alkalmazásával, a közösségi média és az okostelefon-alkalmazások felhasználásával az EU+ országok nemzeti közigazgatása és a civil társadalom is számos tájékoztatási kezdeményezést valósított meg a menekültügyi eljárás minden szakaszában.

A civil társadalom annak igényét hangsúlyozta, hogy biztosítani kell a tájékoztatást és azt is, hogy megfeleljen a célközönség igényeinek, különösen a kiszolgáltatott helyzetben lévő egyének esetében. Egy ezzel összefüggő témában, a jogsegély és a képviselőlet vonatkozásában 2017-ben az EU+ országokban eltérő fejleményeket lehetett tapasztalni, mivel egyes országok bővítették a jogsegély alkalmazási körét, vagy az eredményességének növelésére tettek lépéseket, míg mások csökkentették az igénybe vehető támogatást. Ezenkívül a jogsegélyt és a képviselőletet érintő számos megoldandó problémát jelöltek meg a területen működő civil társadalmi szereplők.

Mind a tájékoztatásnyújtást, mind a jogsegélyt kedvezően befolyásolja a hathatós tolmácsolás, amely egyformán fontos tényező a nemzetközi védelmi eljárás során. A hathatós tolmácsolás biztosítja a megfelelő kommunikációt a kérelme-

ző és a hatóságok között az eljárás minden pontján, beleértve a menedéjközi eljárás igénybevételét, a kérelmezést, a vizsgálatot és a fellebbvitelt. 2017-ben az EU+ országokba a 2016. évi 35-höz képest összesen 54 különböző származási ország állampolgárától érkezett be kérelem, ami azt mutatja, hogy egyre nagyobb nehézségekkel szembesülnek, mivel egyre többféle nyelvhez kell biztosítani tolmácsszolgálatot. Emiatt sürgőssé vált a menedéjközi eljárásban a tolmácsolást megkönnyítő technikai eszközök igénybevétele.

A **nemzetközi védelem iránti kérelem első fokú vizsgálatát** illetően a tagállamok különleges eljárásokat, például gyorsított, határővezeti vagy elsőbbségi eljárást is alkalmazhatnak, ha továbbra is az európai menekültügyi jogszabályok által előírányzott alapelvek és garanciák szerint járnak el. Az EASO adatai azt mutatják, hogy ezeket az eljárásokat célzottan és inkább kivételként, mint szabályként alkalmazzák. Lényeges, hogy az EU+-ban a gyorsított vagy a határon folytatott eljárás keretében kiadott legtöbb határozat jóval nagyobb arányban eredményezi a kérelem elutasítását azon határozatokhoz képest, amelyeket rendes eljárás keretében hoznak meg. A gyorsított eljárás alkalmazásával meghozott határozatok elismerési aránya 11 % volt, míg 8 % volt azoké, amiket határon folytatott eljárással hoztak meg. Az eljárások szervezése tekintetében, az adott országra nehezedő munkateherhez igazodva, az EU+ országok gyakran vették igénybe bizonyos kategóriába tartozó ügyeknél a gyorsított és az elsőbbségi eljárásokat. A határon és a tranzitónában lefolytatott eljárások terén is voltak fejlemények: számos EU+ ország alkalmazta a biztonságos ország, elsősorban a biztonságos származási ország fogalmát is, ahol több ország módosította a biztonságos származási országokat tartalmazó nemzeti listáját.

Ami az átvételt illeti, 2017-ben a legtöbb EU+ ország összességében az **átvételi rendszerre** nehezedő nyomás csökkenéséről számolt be. Ennek következtében több közigazgatás csökkentette befogadó kapacitását azzal, hogy bezárt különböző befogadó intézményeket, ami azzal párosult, hogy előzetes terv alapján a vészhelyzeti vagy ideiglenes befogadóállomásokat fokozatosan tartósabb jellegűeké váltották fel. Ilyen háttér mellett kivételekről is beszámoltak, mivel néhány más országban bővítették a befogadó kapacitást azzal a céllal, hogy alkalmazkodni tudjanak a növekvő nyomáshoz vagy igényekhez, amelyeknek továbbra is meg kell felelni. 2017-ben megfigyelhető volt az is, hogy több tagállamban új jogi rendelkezéseket fogadtak el, amelyek a befogadásra váró menedékkérők magatartását, jogait és kötelezettségeit szabályozzák, még kitoloncolás alatt is. Ezzel párhuzamosan a megfelelő befogadási feltételek biztosítása érdekében kidolgozták a nyomon követéssel kapcsolatos előírásokat, és végrehajtották a kapcsolódó programokat. A befogadás anyagi feltételeit (élelmiszer, ruházat, lakhatás és anyagi támogatás), illetve az egészségügyi ellátást, az iskoláztatáshoz és a munkaerőpiachoz való hozzáférést tekintve komoly eltérés tapasztalható az egyes országok helyzetének alakulásában, ami a felajánlás csökkentéséhez vagy bővítéséhez vezet. A civil társadalmi szerveze-

tek által felvetett problémák közül legtöbbször a befogadó képesség hiányát, a rossz befogadási feltételeket és/vagy a kísérel nélküli kiskorúakkal kapcsolatos kérdéseket szokták említeni.

Az átvételhez hasonlóan, az idegenrendészeti őrizet területén is változatos fejleményeket lehetett tapasztalni az egyes országokban. Az EU+ országok általában felülvizsgálták jogi kereteiket az idegenrendészeti őrizet jogalapja és végrehajtási gyakorlata szempontjából. A menekültügyi, valamint a kiutasítási eljárással összefüggésben is számos ország az idegenrendészeti őrizet helyett valamilyen új formát vezetett be, vagy tervez bevezetni. Az idegenrendészeti őrizet hosszával és körülményeivel, illetve a kiszolgáltatók helyzetében lévő csoportokkal kapcsolatos aggályoknak adott hangot az UNHCR és a civil társadalom is számos EU+ országban. Zárójelentés megjegyzés, hogy 2017 folyamán különböző EU+ országokban új jogi rendelkezések léptek hatályba, amelyek korlátozzák a befogadásra váró emberek mozgásszabadságát vagy tartózkodását. Összességében ezek a fejlemények jelentős mennyiségű olyan ügyet eredményeztek a nemzeti ítélkezési gyakorlatban, amelyek a menekültügyi eljárás különböző szakaszaiban a mozgás szabadságával és az idegenrendészeti őrizet alkalmazásával kapcsolatosak.

2017-ben 996 685 első fokú határozatot hoztak az EU+ országokban. 2016-hoz hasonlóan, nemzeti szinten Németország volt az az ország, ahol a legtöbb határozatot hozták (524 185 db), ami az EU+ összes határozatának 53 %-át jelenti. A jelentős számú határozatot hozó országok közé tartozott Franciaország (az EU+-ban az összes 11 %-a), Olaszország (8 %), Svédország és Ausztria (6-6 %).

2016-hoz képest az EU+ államok többségében kevesebb első fokú határozatot hoztak. A legnagyobb csökkenés Németországban (106 900-zal kevesebb) és Svédországban (34 705-tel kevesebb) volt. Relatív értelemben a 2017-ben 1000 első fokú határozatnál többet hozó országok között Finnország és Norvégia esetében volt a legjelentősebb csökkenés a határozatok számában (65-65 %-os). Ezzel szemben jóval több határozatot hoztak 2016-hoz képest Franciaországban (csaknem 24 000-es növekedés), Ausztriában (13 870-nel több) és Görögországban, ahol a határozatok száma 13 055-tel növekedett. Az első fokon hozott határozatokat tekintve, a 2017-ben legalább 1000 határozatot hozó országok esetében összességében Svájcban volt a legmagasabb az elismerési arány: a határozatok 90 %-a volt pozitív. Viszonylag magas elismerési arány volt tapasztalható Norvégiában (71 %), Máltán (68 %) és Luxemburgban (66 %). Ezzel szemben 12 %-kal a Cseh Köztársaságban volt a legalacsonyabb az elismerési arány, öt követte Lengyelország (25 %), Franciaország (29 %), Magyarország és az Egyesült Királyság (31-31 %).

Az országok elismerési arányaiban tapasztalható különbségek oka azzal függ össze, hogy milyen állampolgárságúak a kérelmezők, akikre vonatkozóan a

határozatot meghozzák. 2017-ben például Franciaországban 29 % volt az elismerési arány, és a legtöbb határozatot albán állampolgároknak, olyan nemzetiségűeknek adták ki, akiknél általában nagyon alacsony az elismerési arány. Ezzel szemben Svájc – ahol 90 % volt az átlagos elismerési arány – a határozatainak több mint harmadát eritreaiaknak, olyan nemzetiségűeknek adta ki, akiknél jóval magasabb szinten állnak az EU+ országokban a pozitív határozatok.

**Az EU+ országokban az elsőfokú eljárások vonatkozásában a főbb fejlemények leginkább a nemzetközi védelem iránti kérelmek elintézésének optimalizálása, illetve az ügyintézési határidők csökkentése érdekében hozott intézkedéseket érintették.**

2017-ben az **EU+-ban 35 % volt a másod- vagy magasabb fokon eldöntött ügyek elismerési aránya**, jóval magasabb, mint 2016-ban (17 %). Az első fokhoz képest azért várhatóan alacsonyabb az elismerési arány a fellebbezés vagy felülvizsgálat során, mert ezeket az ügyeket negatív első fokú határozatot követően vizsgálják. Valójában a magasabb fokú elismerési arány 11 százalékponttal volt alacsonyabb az első fokon kiadott határozatokhoz képest, ez azonban jóval kisebb különbség, mint 2016-ban, ami arra enged következtetni, hogy 2017-ben a negatív első fokú határozatok nagyobb arányban változtatták meg. A legalább 1000 másodfokú határozatot hozó EU+ országok között a magasabb fokú határozatoknak több mint a fele volt pozitív Finnországban (65 %), Hollandiában (58 %), az Egyesült Királyságban (57 %) és Ausztriában (56 %).

**2017-ben az EU+ országok fejleményei az intézményi hatékonyság fokozását, a másodfokú eljárások felgyorsítását célzó intézkedésekben nyilvánultak meg, amelyek a nagy számú fellebbezések kezelését, illetve az eljárási szabályok felülvizsgálatát szolgálták (főleg a fellebbezés benyújtási határidejének felülvizsgálata tekintetében). A fellebbezési eljárások további javítása céljából az EU+ országok az intézményi struktúrát érintő változtatásokat is végrehajtanak.**

2017-ben arról is beszámoltak, hogy az EU+ országok decentralizálták a másodfokú eljárásokat azzal a céllal, hogy tovább javítsák a fellebbezések elbírálását. Az első fokhoz hasonlóan intézkedéseket hoztak a függőben lévő elintézetlen ügyek számának csökkentése, az eljárások egyszerűsítése és a hatékony döntéshozatalt támogató technológia alkalmazása érdekében.

A megalapozott, tisztességes és megfelelően indokolt menekültügyi határozatok, valamint a tényeken alapuló szakpolitika kidolgozása szempontjából továbbra is nélkülözhetetlen a különböző harmadik országokra vonatkozó származásiországinformációk és anyagok szolgáltatása. Míg 2016-hoz képest 2017-ben az EU+ szintjén kevesebb menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, a kérelmek száma jelentős mértékben megnövekedett számos EU+ országban, összességében pedig a benyújtott kérelmek nagyobb számú nemzetiség között

oszlottak meg, ennek eredményeként továbbra is szükség van megfelelő származásiország-információkra.

Ami a származásiország-információk előállítását illeti, a nagy múltú származásiország-információs szolgáltatók rendszeres kiadványainak széles választéka mellett – amelyek közül több az EASO COI-portálján is megtalálható –, 2017-ben több ország is beszámolt új, alighanem eddigi első megjelenésekről. Általában véve, az EU+ országok 2017-ben továbbfejlesztették származásiország-információs termékeik színvonalát és minőségbiztosítását, miközben általános irányzat volt, hogy több nemzeti származásiország-információs szolgáltató vett részt valamilyen együttműködési formában más országokban található partnereivel, többek között az EASO COI-hálózatán keresztül is.

Az uniós menekültügyi acquis tartalmazza a támogatásnyújtás megállapítására vonatkozó szabályokat azon kérelmezők esetében, akiknek (különösen kínzás, erőszak vagy a pszichológiai, fizikai vagy szexuális erőszak bármilyen egyéb formája miatt) különleges eljárási garanciákra van szükségük. Az egyik legfontosabb csoportba tartoznak a kísérő nélküli kiskorúak, akik felelős felnőtt gondviselése nélkül igényelnek védelmet.

2017-ben **mintegy 32 715 kísérő nélküli kiskorú nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet az EU+ országokban**, ami 50 %-kal több mint 2016-ban, ez azt jelenti, hogy az összeshez viszonyítva a kísérő nélküli kiskorúak kérelmének aránya 4 %. A kísérő nélküli kiskorúak háromnegyede a következő öt EU+ országban nyújtotta be a kérelmét: Olaszország, Németország, Görögország, az Egyesült Királyság és Svédország.

A kísérő nélküli kiskorúak megjelenése több fejleményt is elindított az EU+ országokban. Ezek közé tartozott különösen a speciális befogadási és alternatív gondozási lehetőségek létrehozása és erősítése, a gyámok kijelölési szabályainak felülvizsgálata, illetve a gyermekek legjobb érdekeinek felméréseivel és biztosításával kapcsolatos eljárási rendelkezések. Ugyanígy, a speciális befogadó intézmények és szolgálatok voltak az egyéb kiszolgáltatók helyzetben lévő csoportokat érintő fejlemények középpontjában is, mivel a felismerés és átirányítás céljából számos országban speciális intézményeket, illetve mechanizmusokat hoztak létre. A civil társadalom felhívta a figyelmet arra, hogy további erőfeszítésekre van szükség annak érdekében, hogy a nyújtott támogatás teljes körű legyen, összhangban legyen a megállapított előírásokkal, és biztosítsa a gyakorlatban a kiszolgáltatók felismerését.

A jogállásukhoz kapcsolódóan különböző jogokat és kedvezményeket élvezhetnek azok a személyek, akiket egy EU+ országban a nemzetközi védelem valamilyen formájában részesítettek. A nemzetközi védelemben részesített kedvez-

ményezettek különleges jogait általában a nemzeti jog és szakpolitika határozza meg – gyakran nagyobb szabású integrációs programok részeként, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok különböző kategóriáira vonatkoznak –, illetve a nemzeti migrációs politikába ültetik be őket, ahol nemzeti szinten ilyet meghatároznak. Több országban nemzeti integrációs programokat és stratégiákat fogadtak el nemzeti szinten, míg mások a létező eszközöket módosították, gyakran a munkaerőpiaci integrációra irányuló integrációs kurzusok és mechanizmusok bevezetésével. Ez javítja a védelemben részesített kedvezményezettek kilátásait, hogy a saját fenntartásukhoz szükséges eszközök birtokába kerüljenek, bár helyenként szűkítették az anyagi támogatáshoz való hozzáférési lehetőségeket.

**2017 folyamán komolyan megnőtt a visszaküldési politikák és intézkedések jelentősége az EU+ országokban.** Bár ezek az általános migrációs környezettel függenek össze, az elutasított menedékkérők és a visszatérésre kötelezett személyek magas számának tükrében a kiutasítási eljárások megkönnyítése érdekében a különböző országok új jogi rendelkezéseket fogadtak el. Az önkéntes hazatéréshez nyújtott támogatás megszokott formája mellett – amely ugyancsak emelkedett –, a meghozott intézkedések egyebek mellett a kiutasítási határozatok végrehajtását célozták, és az elutazásig tartó időszakot szabályozták.

2017 során a legtöbb EU+ ország különböző formában ösztönözte az önkéntes hazatéréshez nyújtott támogatási kezdeményezéseket: anyagilag; tájékoztató kampányokon keresztül; közvetlen részvétellel a kiutasítási tevékenységekben; más szereplőknek, például az IOM-nak vagy a civil társadalmi szervezeteknek nyújtott támogatással.



