

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK

3/2007. sz. KÜLÖNJELENTÉS

az Európai Menekültügyi Alap irányításáról (2000–2004)
a Bizottság válaszaival

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

(2007/C 178/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VIII	3
BEVEZETÉS	1–16	3
Háttér	1	3
Az Európai Menekültügyi Alap	2–9	3
Az EMA II-ben az EMA I-hez képest történt főbb változások összefoglalása	10–13	4
Az ellenőrzés hatóköre, célkitűzései és módszerei	14–16	5
MEGBÍZHATÓ MÓDON OSZTOTTÁK-E EL A FORRÁSOKAT A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT?	17–25	5
Az összegek elosztásának háttere	17–19	5
A juttatás alapjául szolgáló statisztikai adatok nem voltak teljes körűek és megbízhatóak	20–22	6
Az elosztási döntések alapját torzítják az egyes tagállamok eltérő értelmezései	23	6
A források elosztásánál nem vették kellően figyelembe a korábban hitelesített adatok időközben történt módosítását, vagy ezek nem voltak megfelelően dokumentálva	24–25	6
MEGBÍZHATÓ VOLT-E A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL GYAKOROLT IRÁNYÍTÁS?	26–39	7
Az EMA végrehajtási szabályait későn tették közzé	26	7
Az elosztási eljárás alacsony hatékonysága	27–33	7
A tagállamok eltérően értelmezték az EMA szabályait	34–36	8
Pozitív példák az EMA irányításában	37	8
A bizottsági nyomon követés, illetve helyreállító intézkedések nem jártak kielégítő eredménnyel	38–39	8

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
HOGYAN BEFOLYÁSOLTA AZ EMA A NEMZETI SZINTŰ MENEKÜLTÜGYI KEZDEMÉNYEZÉSEKET?	40–44	9
KÖVETKEZTETÉS	45–50	9
AJÁNLÁSOK	51–54	10
I. melléklet – Az Európai Menekültügyi Alap 2000–2004-es (EMA I) és 2005–2010-es (EMA II) időszaka- kára vonatkozó közösségi rendeletek összevetése		11
II. melléklet – A pénzeszközök elosztása tagállamonként (2000–2004)		15
III. melléklet – Az ideiglenes EMA-összegek tagállamok közötti elosztásának eljárása		16
A Bizottság válaszai		19

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az Európai Menekültügyi Alapot (EMA vagy Alap) 2000 szeptemberében hozták létre egy eredetileg 2004-ig tartó öt éves időszakra, 216 millió EUR pénzügyi referenciaösszeggel. Az Alap létrehívására olyan időszakban került sor, amikor a menekültügyet és a bevándorláspolitikát gyors változások jellemezték, és az Unió tevékenyebbé vált ezen a téren.

II. Az EMA azzal a céllal jött létre, hogy támogassa és ösztönözze a tagállamok erőfeszítéseit a menekültek és a lakhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadásával és ennek következményeivel történő szembeállításuk során. Az Alap a Bizottság és a tagállamok közös irányítása alatt állt. A Bizottság általános felelősséget vállalt az Alap helyes működéséért, míg a tagállamok hajtották végre a konkrét intézkedéseket. A támogatható intézkedéseket három csoportra osztották: a menekültek és a lakhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadásával, beilleszkedésével, illetve a hazatelepülésükkel kapcsolatos intézkedésekre.

III. A számvevőszéki ellenőrzés az Európai Menekültügyi Alap első (2000–2004) szakaszának irányítását vizsgálta, és elsősorban az alábbi kérdésekre keresett választ:

- Megbízható módon osztották-e el a forrásokat a tagállamok között?
- Megbízható volt-e a Bizottság és a tagállamok által gyakorolt irányítás?
- Hogyan befolyásolta az EMA a nemzeti szintű menekültügyi kezdeményezéseket?

IV. A források elosztásánál elsősorban a tagállamok területére belépett azon személyek számát vették alapul, akik az EMA meghatározása szerint harmadik állambeli állampolgárságú vagy hontalan személynek minősülnek. A tagállamok menekültügyi statisztikai adatainak gyűjtését az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala (Eurostat) irányította. Az EMA előírásaiban megjelölt célcsoportokra vonatkozóan nem volt egységes meghatározás, így a tagállamok eltérő értelmezéseket alkalmaztak. Az EMA-források elosztásának kritériumait tehát nem lehet következetesnek, összehasonlíthatónak és megbízhatónak nevezni. A statisztikai alapadatokban komoly eltérésekre derült fény. Egyes esetekben az adatokat a tagállami jogszabályok fokozottabb összehangolásának folyamata miatt változtatták meg.

V. Az éves elosztási eljárás egészében nehézkesen, kétes hatékonysággal zajlott.

VI. A tagállamok egyedül feleltek a projektek irányításáért és adminisztrációjáért, míg a Bizottságnak kellett biztosítania, hogy a tagállamok irányítási és kontrollrendszerei zavartalanul működjenek. Miután fény derült egyes hiányosságokra, a Bizottság tett bizonyos kiigazító intézkedéseket, ám a tagállamokban feltárt gondok közül sok továbbra is megoldásra vár.

VII. A számvevőszéki ellenőrzés rámutatott, hogy az EMA I egyes rendelkezéseinek, különösen a támogathatósági szabályoknak az értelmezései jelentősen eltérhettek egymástól. A Számvevőszék javasolja – megállapításainak és az EMA II-be már bevezetett változtatásoknak figyelembevételével – megfelelő intézkedések megtételét avégett, hogy az EMA céljai a jövőben egyértelműbbek és pontosabbak legyenek.

VIII. Az EMA-nak a nemzeti szintű finanszírozásra gyakorolt hatásáról mind a tagállamokban, mind a Bizottságnál csak korlátozottan áll rendelkezésre információ. A projektek helyszíni vizsgálata némi haladást állapíthatott meg a tagállamok törekvéseit illetően, különösen az újító szellemű projektek kipróbálása és eredményeiknek a nemzeti stratégiákba történő integrálása terén.

BEVEZETÉS

programban állapodott meg, amely politikai iránymutatásokat és működési célokat fogalmazott meg, köztük egy közös európai menekültügyi rendszer kidolgozását.

Háttér

Az Európai Menekültügyi Alap

1. Az Amszterdami Szerződés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos megteremtését irányozza elő⁽¹⁾. Ennek szellemében az Európai Tanács 1999 októberében a finnországi Tampereben egy átfogó

2. Az Európai Menekültügyi Alapot (EMA vagy Alap) 2000 szeptemberében hozták létre egy eredetileg 2004-ig tartó öt éves időszakra⁽²⁾.

⁽¹⁾ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 61., az Amszterdami Szerződés által módosított cikke.

⁽²⁾ A Tanács 2000. szeptember 28-i 2000/596/EK határozata az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról (HL L 252., 2000.10.6.).

3. Az EMA-t azért létesítették, hogy „a tagállamok által a menekültek és a lakhelyükről elüldözött személyek befogadására, illetve a befogadással járó következmények vállalására és viselésére tett erőfeszítések közötti egyensúly megteremtését szolgálja” (1). Az EMA küldetése, hogy a tagállamok közötti szolidaritás elve alapján biztosítsa az arányos tehermegosztást.

4. Az EMA olyan intézkedések támogatását kapta feladatul, amelyek a megfelelő befogadási feltételek megteremtésére, valamint a menekülteknek és a lakhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek a tagállamok társadalmába történő beilleszkedésére irányulnak. Az Alapnak azt is előírták, hogy megfelelő források

juttatásával segítse a menekülteket és a lakhelyüket elhagyni kényszerült személyeket a visszatelepedésben, beleértve a felelős döntés meghozatalát arról, hogy visszatérnek-e származási országukba.

5. Az EMA 216 millió EUR pénzügyi referenciaösszegben részesült. A végleges előirányzatok összege 243 millió EUR volt, beleértve 49 millió EUR sürgősségi intézkedésekre tartalékolt, de fel nem használt összeget. A Bizottság becslése szerint 2006. december végéig 141 millió EUR kifizetésére került sor. A 2000–2004. évek előirányzatai és kötelezettségvállalásai az alábbi táblázatban láthatók.

Előirányzatok és kötelezettségvállalások 2000–2004

(millió EUR)

	2000–2004		2004		2003		2002		2001		2000	
	Előirányzatok	Köt. vállalások	Előirányzatok	Köt. vállalások	Előirányzatok	Köt. vállalások	Előirányzatok	Köt. vállalások	Előirányzatok	Köt. vállalások	Előirányzatok	Köt. vállalások
EMA adminisztratív kiadások	3,64	2,19	0,66	0,12	0,73	0,65	0,73	0,53	0,81	0,21	0,72	0,67
EMA működési kiadások	189,02	189,00	42,27	42,27	42,27	42,27	45,08	44,99	34,19	34,19	25,28	25,28
EMA sürgősségi intézkedések adminisztratív kiadásai	0,96	(*)	0,16	(*)	0,18	(*)	0,18	(*)	0,20	(*)	0,23	(*)
EMA sürgősségi intézkedések működési kiadásai	49,03	(*)	9,82	(*)	9,82	(*)	9,82	(*)	9,80	(*)	9,78	(*)
Összesen	242,65	191,19	52,91	42,39	53,00	42,92	55,81	45,52	45,00	34,40	36,01	25,95

(*) 2000 és 2004 között sürgősségi igényekre tervezett, fel nem használt előirányzatok.

Forrás: Az Európai Bizottság számviteli rendszere.

6. Az EMA irányítását a Bizottság (A Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága – DG JLS) és a tagállamok közösen végzik (2). A Bizottság általános felelősséget vállalt az Alap helyes működéséért, míg a tagállamok feleltek a konkrét intézkedésekért. Mindegyik tagállam kijelölte a maga nemzeti hatóságát a Bizottsággal történő kapcsolattartásra és az egyes projektek kiválasztására, illetve pénzügyi irányítására és adminisztrációjára.

7. Az EMA célkörébe tartoznak a genfi egyezmény (3) értelmében menekültnek minősülő harmadik állambeli állampolgárságú vagy hontalan, illetve a nemzetközi vagy ideiglenes védelem alatt álló személyek, valamint a menekülti jogállásért folyamodó menedékkérők, és az olyanok, akiknek az ideiglenes védelemre való jogát valamely tagállam éppen vizsgálja.

8. A DG JLS szerint a menedékjogot kérelmezők, menekültek és védelem alatt álló személyek száma 1996-ban összesen kb. 303 000 volt, 1999-ben 475 000-re nőtt, 2003-ban pedig 374 000-re csökkent.

9. Az Európai Menekültügyi Alap társfinanszírozott intézkedések révén nyújtott közösségi támogatást. A társfinanszírozás maximális mértékét az intézkedés összköltségének 50 %-ában szabták meg. Ezt a maximális részarányt a Kohéziós Alap által támogatott országok esetében 75 %-ra emelték. A bizottsági kifizetéseket előfinanszírozás, időközi és végleges kifizetések formájában folyósították a tagállamoknak.

Az EMA II-ben az EMA I-hez képest történt főbb változások összefoglalása

10. Időközben megindult a program második (EMA II), a 2005–2010 közötti időszakra vonatkozó szakasza (4).

11. Az alábbi összehasonlítás csak az EMA I és EMA II közötti főbb különbségeket emeli ki, és nem elemzi, illetve nem értékeli a változásokat. Az EMA I és EMA II részletes összehasonlítása az I. mellékletben található.

(1) A 2000/596/EK határozat (2) preambulumbekzdése.

(2) Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16.) 53. cikkének meghatározása szerint.

(3) A menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény, Egyesült Nemzetek, Szerződések gyűjteménye („Treaty Series”), 189. kötet, 137. o. Elfogadta 1951. július 28-án az Egyesült Nemzetek meghatalmazottainak a menekültek és hontalan személyek helyzetéről a Közgyűlés 1950. december 14-i 429. (V) számú határozata alapján rendezett konferenciája. Hatályba lépett 1954. április 22-én, összhangban a 43. cikkel.

(4) A Tanács 2004. december 2-i 2004/904/EK határozata a 2005–2010 közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról (HL L 381., 2004.12.28.). Dánia nem vesz részt az EMA-ban.

Célkitűzések és feladatok:

- A célkitűzések változatlanok maradnak.
- Az EMA II időtartama hat év lesz (az EMA I-é öt év volt).
- A célcsoportok meghatározása lényegileg nem változott.
- Az EMA II bevezeti a többéves (hároméves) programozási időszakot.
- Az EMA II részletesebben leírja az intézkedéseket (befogadás, beilleszkedés, önkéntes visszatérés), és lehetővé teszi mindhárom intézkedésfajta kombinálását is.
- Az EMA II elsősorban olyan közösségi intézkedésekre összpontosít, amelyek transznacionális jellegűek, illetve az egész Közösség érdekét szolgálják.

Megvalósítási és irányítási rendelkezések:

- Az EMA továbbra is közös irányítás alatt áll. Az EMA II részletesebben körülírja a Bizottság, illetve a tagállamok feladatait.
- A kiválasztási kritériumok nem változtak.
- A vonatkozó dokumentáció benyújtásának határidejét kitöltik.
- A források elosztása továbbra is elsősorban a menekültekről és menedékkérőkről szóló statisztikai adatokon alapul.

Pénzügyi irányítás és felügyelet:

- A társfinanszírozás az EMA II-ben is 50 %-os (a Kohéziós Alap által támogatott tagállamokban 75 %-os). Különösen újító jellegű intézkedéseknél azonban az 50 %-os hozzájárulás 60 %-ra is emelhető.
- Az EMA II pontosabb kifizetési határidőket és követelményeket szab meg.
- Az első előfinanszírozás továbbra is az EMA-társfinanszírozás 50 %-át teszi ki, míg a második előfinanszírozás maximuma 50 % (az EMA I-nél érvényben volt 30 % helyett).
- Az EMA II keretében legalább a teljes támogatható kiadás 10 %-át kell ellenőrizni, míg az EMA I-nél ez 20 % volt.

Nyomon követés, értékelés és jelentések:

- Az EMA II-t a Bizottság a tagállamokkal együttműködve rendszeresen figyelemmel kíséri.
- Az EMA II keretében fokozott értékelési kötelezettség érvényesül: az Alap működését a Bizottság a tagállamokkal partnerségben rendszeresen értékeli, hogy megítélje az intézkedések helyénvalóságát, eredményességét és hatását.

12. Az EMA II szabályait áttekintve kitűnik, hogy az ebben a jelentésben bemutatott ajánlásokat az EMA II nem vette tekintetbe.

13. A Bizottság a 2007–2013-as időszakra egy olyan keretprogramot is javasolt, amely tartalmazná az EMA-t is.

Az ellenőrzés hatóköre, célkitűzései és módszerei

14. A számvevőszéki ellenőrzés az Európai Menekültügyi Alap első (2000–2004) szakaszának irányítására irányult. Az ellenőrzés elsősorban az alábbi kérdésekre keresett választ:

- Megbízható módon osztották-e el a forrásokat a tagállamok között?
- Megbízható volt-e a Bizottság és a tagállamok által gyakorolt irányítás?
- Hogyan befolyásolta az EMA a nemzeti szintű menekültügyi kezdeményezéseket?

15. Ennek az ellenőrzésnek, illetve a 2003-as és a 2004-es éves megbízhatósági nyilatkozatnak ⁽¹⁾ a kapcsán sor került az illetékes brüsszeli és luxemburgi bizottsági szolgálatok (DG JLS és Eurostat) ellenőrzésére. Ezenkívül a következő tagállamokban kerestek fel felelős nemzeti hatóságokat, illetve végső kedvezményezetteket: Ausztria, az Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Spanyolország és Svédország.

16. Az EMA szabályai szerint ⁽²⁾ a Bizottságnak 2005. szeptember 1-ig kellett benyújtania zárójelentését az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A Számvevőszék nem vehette tekintetbe a zárójelentés eredményeit, mivel az csak a számvevőszéki ellenőrzés befejeződése után készült el.

MEGBÍZHATÓ MÓDON OSZTOTTÁK-E EL A FORRÁSOKAT A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT?**Az összegek elosztásának háttere**

17. Az EMA pénzeszközeinek elosztása éves alapon történt: évente egy kisebb átalányösszeget és egy nagyobb változó összeget utaltak ki. Az átalányösszeg 2000-ben még tagállamonként 500 000 EUR volt, de 2004-re 100 000 EUR-ra csökkent.

⁽¹⁾ A 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés, 6. fejezet, 200–202. o. (HL C 293., 2004.11.30.); a 2004-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés, 6. fejezet, 165–166. o., 176. o. (HL C 301., 2005.11.30.).

⁽²⁾ A 2000/596/EK határozat 20. cikke.

18. Az éves juttatás változó részét a tagállamok annak arányában kapták meg, hogy milyen számban fogadtak harmadik állambeli állampolgárságú vagy hontalan személyeket ⁽¹⁾ a programévet megelőző három évben. E juttatást 65 %-ban a menedék-kérők száma, 35 %-ban pedig a menekültek száma alapján határozták meg ⁽²⁾. A források 2000 és 2004 közötti elosztását a *II. melléklet* szemlélteti, az elosztási eljárást részletesen a *III. melléklet* mutatja be.

19. Az éves juttatás változó részének meghatározásához azokat a legfrissebb adatokat kellett alapul venni, amelyeket a tagállamok adatszolgáltatása alapján az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala (Eurostat) ⁽³⁾ megállapított.

A juttatás alapjául szolgáló statisztikai adatok nem voltak teljes körűek és megbízhatóak

20. A tanácsi határozat úgy rendelkezett, hogy egy átmeneti időszakban teljes körű Eurostat-statisztikák híján a tagállamok által szolgáltatott adatokat is lehet alkalmazni. Ez az átmeneti időszak elvileg csak a 2000. és a 2001. évi EMA-ra vonatkozott volna, de azután a 2002. és a 2003. EMA-ra is kiterjesztették.

21. A Bizottságnak csak 2005-re, több évnyi előkészítő intézkedés után sikerült a migrációval és a nemzetközi védelemmel kapcsolatos közösségi statisztikák összehangolására irányuló javaslatot kidolgoznia ⁽⁴⁾. Ebben a Bizottság rámutatott: „különös gond az adatgyűjtések rendkívül hiányos volta. Komoly problémákat okoz egyrészt a felhasznált adatforrások, másrészt a statisztikai alapmeghatározások összehangolatlansága is” ⁽⁵⁾.

22. Gondot jelent az is, hogy az adatok megbízhatósága kérdéses, mivel tagállami szinten sem a Bizottság, sem tagállami hatóságok nem vizsgálták felül azokat.

Az elosztási döntések alapját torzítják az egyes tagállamok eltérő értelmezései

23. A tagállamok eltérő értelmezések alapján határozták meg a célcsoportokat, illetve néhány tagállam saját értelmezése is változott az évek során. Egyes esetekben az adatokat a tagállami jogszabályok fokozottabb összehangolásának folyamata miatt változtatták meg.

⁽¹⁾ A 2000/596/EK határozat 3. cikke.

⁽²⁾ A 2000/596/EK határozat 10. cikkének (2) bekezdése.

⁽³⁾ A 2000/596/EK határozat 10. cikkének (3) bekezdése.

⁽⁴⁾ Az Európai Parlament és a Tanács rendeletjavaslata a bevándorlásra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, COM(2005) 375 végleges, Brüsszel, 2005. szeptember 14., 2005/0156 (COD).

⁽⁵⁾ Az Európai Parlament és a Tanács rendeletjavaslata a bevándorlásra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, COM(2005) 375 végleges, Brüsszel, 2005. szeptember 14., 2005/0156 (COD), 4. o.

- A legtöbb országban a menedékjog iránti kérelmek száma a kérelmezők száma értendő, egyes országokban viszont, például az Egyesült Királyságban és Franciaországban, ez az esetek számát jelenti (egy „eset” a fő kérelmezőn kívül annak családtagjaira is vonatkozhat) ⁽⁶⁾.
- Egyes tagállamok (Svédország, Írország, Finnország és Ausztria) nem tettek különbséget az első ízben benyújtott és az újból benyújtott kérelmek között.
- Németország esetében a menedékjog iránti kérelmek 1999-es száma esetszám volt, a 2002. augusztusi adatokban viszont az egyének számát adták meg ⁽⁷⁾.
- Franciaországban jelentős eltérések mutatkoztak a 2002-es és a 2003-as szám adatok között. A menedékjog iránti 2003-as kérelmek EMA szerinti adataiba a „területi menedékjogot” élvezőket is beleszámolták, míg 2002-ben ez az új kategória még nem szerepelt.

A források elosztásánál nem vették kellően figyelembe a korábban hitelesített adatok időközben történt módosítását, vagy ezek nem voltak megfelelően dokumentálva

24. Az egész EMA I időszak során előfordult, hogy egyes számadatokat, amelyeket valamely évben hitelesítettek, a következő években módosítottak.

Például 2002-ről 2003-ra Franciaországban felülvizsgálták az adatokat, így a bejelentett személyek száma 17 606-tal nőtt (az EMA 2003 keretében Franciaországban bejelentett személyek teljes száma, az 1999–2001 években összesen: 238 947).

A hivatalos statisztika felülvizsgálata önmagában véve bevett gyakorlat, és ennyiben nem is képezi bírálat tárgyát. Amikor azonban a Bizottság utólag felülvizsgálja a statisztikát, akkor a felülvizsgált információt ne csak a jelenlegi forráselosztásnál, hanem az előző év elosztásaira vonatkozóan is vegye figyelembe.

Olaszország esetében a Bizottság a 2003-as évi juttatáshoz képest (2,4 millió EUR) 2004-re jelentős mértékben csökkentette az összeget (0,7 millió EUR), elsősorban azért, mert a Bizottság az Olaszország által a 2001-es referenciaidőszakra bejelentett személyek számára nézve nem tudta hitelesíteni a megelőző évek statisztikáit.

Több esetben, amikor a források elosztása módosított statisztikai adatokon alapult, sem a DG JLS-nek, sem az Eurostatnak nem állt rendelkezésére dokumentáció a módosítások okairól.

⁽⁶⁾ A CIREA (Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum, Menedékügyi Információs, Vita- és Véleménycsere-központ) 1999-es és 2000-es éves jelentései.

⁽⁷⁾ A CIREA 1999–2000-es éves jelentése és a menekültügyi jelentések havi statisztikája – 2002. augusztus.

25. A felmerült nehézségeket el lehetett volna kerülni, ha az EMA kezdetétől fogva megbízható és egységes adatokon alapult volna. A célcsoportok meghatározása az EMA II-ben sem változott jelentős mértékben ⁽¹⁾, a források elosztásánál továbbra is az Eurostat statisztikáit vették figyelembe ⁽²⁾, és ezeket a statisztikákat egyelőre nem egységesítették.

MEGBÍZHATÓ VOLT-E A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL GYAKOROLT IRÁNYÍTÁS?

Az EMA végrehajtási szabályait későn tették közzé

26. Mivel az EMA új program volt, a tagállamoknak a program kezdetétől fogva egyértelmű irányítási iránymutatással kellett volna rendelkezniük. A Bizottság a kiadások támogatásra való jogosultságára vonatkozó szabályokat ⁽³⁾ 2001 áprilisában, hat hónappal az EMA elindítása után tette közzé. Az irányítási és kontrollrendszerekre vonatkozó részletes szabályokat a Bizottság azonban csak az EMA létrehozása után több mint 18 hónappal tette közzé.

Az elosztási eljárás alacsony hatékonysága

27. Az elosztási eljárást felépítésénél fogva nehézkesség, a gyakorlatban késedelmek és hiányosságok jellemezték. Az EMA I elosztási eljárása az uniós szabályozás szerint a következőképp zajlott:

- a Bizottságnak június 1-ig kellett értesítenie a tagállamokat a következő évi juttatásaik becslét összegéről,
- a tagállamok október 1-ig nyújthattak be társfinanszírozási kérelmet,
- a Bizottságnak három hónapon belül kellett jóváhagynia a társfinanszírozási kérelmeket (vagyis legkésőbb december végéig), és társfinanszírozási határozatot kellett hoznia,
- a Bizottságnak a társfinanszírozási határozat elfogadása után azonnal teljesítenie kellett az első kifizetést (a teljes összeg 50 %-át), majd ezt időközi és végleges kifizetéseknek kellett követnie.

28. Nem világos, hogy az egyes tagállamoknak történő forráselosztás eljárásában eredetileg milyen szerepet kellett volna játszania a társfinanszírozási kérelemnek. Amint fentebb, a 18. bekezdésben kifejtettük, a juttatások összege kizárólag a menekültügyi számadatoktól függött.

⁽¹⁾ A 2004/904/EK határozat 3. cikke.

⁽²⁾ A 2004/904/EK határozat 17. cikkének (3) bekezdése.

⁽³⁾ A 2000/596/EK határozat 14. cikkének (2) bekezdése.

29. A gyakorlatban a juttatások meghatározása és kifizetése jelentős késedelmeket szenvedett. A Bizottság minden évben egy helyett két határozatot hozott a társfinanszírozásról: az első határozat a következő év költségvetési tervezetén alapult, a módosított határozat pedig a végül elfogadott költségvetésen. A határozatokat rendszerint több héttel a költségvetési eljárás megfelelő szakasza után hozták. Az alábbi példa mutatja, hogyan zajlott a gyakorlatban a 2003-as EMA menete a tagállamokban.

- A Bizottság 2002 áprilisában fogadta el a 2003-as előzetes költségvetési tervezetet.
- A 2003-as költségvetési tervezetet a Tanács 2002. július 22-én készítette el.
- 2002. szeptember 19-én a Bizottság elfogadta a források előzetes tagállami elosztásáról szóló határozatot.
- A források előzetes elosztását követően a tagállamoknak be kellett nyújtaniuk társfinanszírozási kérelmeiket.
- A 2003-as végleges költségvetést 2002. december 19-én fogadták el.
- 2002. december 20-án a Bizottság a tagállamokkal 2002 szeptemberében közölt előzetes elosztáson alapuló határozatot fogadott el a társfinanszírozásról.
- 2003. február 12-én a Bizottság elfogadta a tagállamoknak történő végleges forráselosztásról szóló határozatot.
- 2003 februárjában és márciusában sor került a módosított társfinanszírozási kérelmek benyújtására és elemzésére.
- A Bizottság a végleges költségvetés elfogadása után, annak alapján 2003. március 20-án módosította társfinanszírozási határozatát, és a tagállamok juttatását 3 millió EUR-ra emelte.

30. A Bizottság csak a második, módosított bizottsági társfinanszírozási határozat után teljesítette a tagállamokat illető kifizetéseket.

31. A bizottsági kifizetések késedelmét követően több tagállam is későn fizetett a végső kedvezményezetteknek, hiszen a legtöbb tagállam csak azután tudott fizetni, miután megkapta az Alap ötöt illető részét. Ezek a késedelmek a tagállamok számára megnehezítették az EMA-finanszírozású projektek határidőinek betartását.

32. A projektek általában már azelőtt kezdetüket vették, hogy az első tagállami kifizetések befolytak volna. Az ilyen esetekben a végső kedvezményezetteknek maguknak kellett előfinanszírozniuk a kiadásait: a tagállami társfinanszírozási kérelem jóváhagyása előtti kiadások az EMA I keretében nem voltak támogathatóak. Ez a megkötés a pénzügyileg erősebb szervezeteknek kedvezett, míg a kisebb szervezeteket elbizonytalanította afelől, hogy érdemes-e további kérelmeket benyújtaniuk.

33. Az EMA II keretében ez a szabályozás némileg módosult:

- az EMA I keretében felmerült probléma megoldásának érdekében a fenti 27. bekezdésben említett valamennyi határidőt kitolták,
- a tárgyév január 1-je után történt kifizetések támogathatóak az Alapból, attól függetlenül, hogy mikor történt meg a társfinanszírozási kérelem jóváhagyása (vö. a fenti 32. bekezdés),
- az 50 %-os eredeti kifizetés mellett az időközi kifizetés egészen 50 %-os is lehet, míg ez az arány az EMA I-ben 30 % volt.

A tagállamok eltérően értelmezték az EMA szabályait

34. Az ellenőrzés rámutatott arra, hogy eltérő értelmezések léteznek a hazatelepüléssel kapcsolatos intézkedésekről. Az általános leírás szerint ezen intézkedések közé tartozhat „az önkéntes visszatérési programokkal és a származási országbeli helyzetrel kapcsolatos tájékoztatás és tanácsadás”, valamint az „általános vagy szakképzés és a visszatelepüléshez nyújtott segítség” (1). A Tanács elismerte, hogy „gyakorlati jellegű támogatásra van szükség olyan körülmények kialakításához és fejlesztéséhez, amelyek lehetővé teszik a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek számára, hogy megalapozott döntést hozhassanak a tagállam területének elhagyásáról és a hazatérésről, kívánságuk szerint” (2). Egyes tagállamokban a hazatelepülési intézkedés keretében jelentős részben a menedékkérők visszatérő repülőjegyének árát fizették ki.

35. Igen eltérő módon értelmezték a tagállamok azt a kérdést, hogy kik kérhetnek hazatelepülési támogatást.

Németország és Svédország szigorúbban értelmezte, hogy mely csoportot tekintsen támogathatónak: e két ország csak olyan elismert menekülteket támogatott, akik valamely tagállamban tartózkodási engedéllyel bírtak, de elhatározták, hogy visszatérnek hazájukba. Az Egyesült Királyság és Olaszország viszont a hazatelepülési intézkedés keretében elsősorban elutasított menedékkérőket támogatott, olyan személyeket viszont nem, akik megkapták az állandó tartózkodási jogot, vagy akiket menekültként ismertek el.

(1) A 2000/596/EK határozat 4. cikkének (4) bekezdése.

(2) A 2000/596/EK határozat (7) preambulumbekkezdése.

Az elutasított menedékkérők támogatását az Alap társfinanszírozta, akkor is, ha a hazatérők nem önként döntöttek hazatérésükről (3). Az önkéntességet (1) az EMA szabályai kiemelik, az EMA II-ben pedig még hangsúlyosabban szerepel (4).

36. Ugyanígy annak a meghatározása sem megfelelő, hogy kinek az esetében lehet finanszírozni a származási országba történő visszatérést, amint azt a következő példa mutatja.

Az Egyesült Királyságban a legtöbb olyan személy, akinek a visszatérő repülőjegyét az EMA 2003-ban finanszírozta, azok közül a közép-európai, különösen cseh- és lengyelországi elutasított menedékkérők közül került ki, akik az uniós belépés előtt folyamodtak menedékkéért (332 cseh és 125 lengyel állampolgár).

Az egyes tagállamok olyan politikát is alkalmazhatnak, hogy a menedékkérelmeket egyéni alapon, a származási ország tekintetbe vétele nélkül bírálják el.

Pozitív példák az EMA irányításában

37. Az EMA szerkezeti és irányítási problémái dacára az irányítási rendszerek számos pozitív példával is szolgáltak.

Németország és Svédország jól átgondolt irányítási rendszert vezetett be, ahol az eljárások, úrlapok és jelentések lehetővé tették, hogy a nemzeti hatóságok nagyszámú projektet kezeljenek. A projektek gondos nyomon követésének köszönhetően a támogatás időben érkezett meg a végső kedvezményezettekhez.

A bizottsági nyomon követés, illetve helyreállító intézkedések nem jártak kielégítő eredménnyel

38. A projektek kiválasztásáért, pénzügyi irányításáért és adminisztrációjáért a tagállamok felelnek. A tanácsi határozat megadja a tagállamoknak a szükséges szabadságot, hogy igényeik szerint valósítsák meg a programot. Elsődlegesen a tagállamoknak kell gondoskodniuk az intézkedések pénzügyi ellenőrzéséről; és különösen annak biztosításáról, hogy a források felhasználása a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történik. Az azonban a Bizottság feladata, hogy a közösségi pénzeszközök hatékony és helyes felhasználása végett ügyeljen a tagállamok irányítási és kontrollrendszereinek zökkenőmentes működésére.

(3) Az Európai Menekültügyi Tanács (ECRE) megkülönbözteti az önkéntes visszatérést, a kiutasítást és a kitoloncolást: „fontos megkülönböztetni egyfelől az önkéntes hazatelepülést, amikor az érintettek szabad akaratukból élnek azzal a jogukkal, hogy visszatérjenek származási vagy szokásos tartózkodási helyük szerinti országukba, másfelől azok hazatelepülését, akik törvényesen nem maradhatnak tovább, és beleegyeznek a visszatérésbe”. Európai Menekültügyi Tanács, Nyilatkozat a Bel- és Igazságügyi Tanács 2005. október 12–13-i ülése után, 4. o.

(4) A 2004/904/EK határozat 4. cikkének (1) bekezdése.

39. A Bizottság végzett helyszíni vizsgálatokat az EMA I-gyel kapcsolatban, de általában véve nem mindig tudta biztosítani, hogy valamennyi tagállamban megbízható irányítási gyakorlat érvényesüljön. Az EMA II keretében ⁽¹⁾ a Bizottságnak a tagállamokkal együttműködve rendszeres nyomon követést kell végeznie, s ennek során értékelnie az intézkedések hatását, valamint azt, hogy az intézkedések hogyan egészítik ki a többi közösségi eszközt.

Az Egyesült Királyságban a Bizottság komoly hiányosságokat tárt fel (például a projektkiválasztásnak nem volt megfelelő ellenőrzési nyomvonal, elégtelen volt a projektek nyomon követése). A 2005 elején lezajlott számvevőszéki vizsgálatot a Bizottság részéről 2002-ben helyszíni nyomon követés, 2003-ban pedig utólagos ellenőrzés előzte meg. Több feltárt hiányosság orvoslására ennek ellenére még mindig nem került sor.

Amint azt a Bizottság már egy korábbi helyszíni vizsgálat alkalmával feltárta, Ausztriában a nemzeti hatóság az EMA-intézkedésekkel kapcsolatos egyes alapvető irányítási feladatokkal egy magánvállalatot bízott meg. Ez ellentmond a költségvetési rendeletnek a feladatok harmadik felére történő átruházását illetően. A Bizottság által javasolt kiigazító intézkedést túl későn hajtották végre.

Olaszország négy év alatt egy nyilvános ajánlattételi felhívást tett közzé, ráadásul az is csak önkormányzatokra vonatkozott, amivel más lehetséges pályázókat zárt ki az EMA-ban történő részvételből.

HOGYAN BEFOLYÁSOLTA AZ EMA A NEMZETI SZINTŰ MENEKÜLTÜGYI KEZDEMÉNYEZÉSEKET?

40. A Számvevőszék azt kívánta elemezni, hogy az EMA létrehozása okozott-e változást a menekültügy nemzeti szintű kiadásában. Erről azonban mind a tagállamokban, mind a Bizottságnál kevés információ állt rendelkezésre – részben azért, mert a legtöbb tagállam nemzeti költségvetésében nem szerepeltek menekültekkel vagy menedékkérőkkel kapcsolatos kiadásokra vonatkozó tételek –, így erről a témáról nem lehetett végleges következtetésre jutni.

41. A félidős értékelés ⁽²⁾ nem vizsgálta az Alap adicionalitását, csak arra összpontosított, hogy a tagállamok milyen mértékben társfinanszírozták az egyes EMA-projekteket. A zárójelentést a Számvevőszék nem vizsgálta, mivel az ellenőrzés idejéig azt még nem fogadták el.

42. Léteztek ugyan bizonyos mutatók arra nézve, hogy a három intézkedéscsoport milyen hatással volt az érintett személyekre, de e mutatókat nem követték rendszeresen figyelemmel. Ehhez hasonlóan a Bizottság felhasználta az elemzéseiben az Eurostat menekültekről szóló adatait, de ezeket nem vetette rendszeresen össze a tagállamoktól kapott adatokkal.

⁽¹⁾ A 2004/904/EK határozat 27. cikke.

⁽²⁾ Bel- és Igazságügyi Főigazgatóság, Az Európai Menekültügyi Alap félidős értékelése, zárójelentés, 2003. december.

43. A helyszínen vizsgált projekteknél tapasztaltak fényében a Számvevőszék kijelentheti, hogy az EMA idézett elő pozitív változásokat a nemzeti szintű kezdeményezésekben, elsősorban az újító szellemű projektek kipróbálása és ezek eredményeinek a nemzeti stratégiákba történő integrálása terén.

Az Egyesült Királyság egy sikeres projektjénél a menekülteket egyénileg támogató pártfogói rendszer keretében önkéntes pártfogók, a fogadó ország állampolgárai segítenek a menekülteknek alkalmazkodni és beilleszkedni a nekik menedéket nyújtó ország társadalmába. Személyre szóló beilleszkedési programot dolgoztak ki, amelyben szerepel nyelvoktatás, megismerkedés a lakóhellyel, illetve a menekültközösségen kívüli személyekkel, az ügyintézés elsajátítása, segítség az álláskeresésben. A projektet most nemzeti forrásból finanszírozzák.

44. Más esetekben az EMA annyiban hatott pozitívan a nemzeti menekültpolitikára, hogy új nemzeti programok kidolgozásához adott ösztönzést.

Az Olasz Nemzeti Menekültprogram létrehozását az EMA társfinanszírozása tette lehetővé. A program keretében Olaszország területén mindenütt fogadnak és segítenek menedékkérőket és menekülteket. A programot a Belügyminisztérium, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és az Olasz Önkormányzatok Országos Szövetsége (ANCI) kezdeményezte.

KÖVETKEZTETÉS

45. Az Európai Menekültügyi Alap statisztikai adatok alapján osztotta el a forrásait. A Számvevőszék szerint ezek az adatok nem teljes körűek, ellentmondásosak, nem összehasonlíthatóak és nem megbízhatóak. A Bizottságnak csak 2005-re, többéynyilvános előkészítő intézkedés után sikerült javaslatot kidolgoznia a statisztikák összehangolására (lásd 20–22. bekezdés).

46. A Bizottság egyes végrehajtási szabályokat későn tett közzé, így a tagállamokat az EMA kezdeti szakaszában nem látták el egyértelmű utasításokkal. A pénzeszközök elosztásának adminisztratív eljárása nehézkesen zajlott, ami kifizetési késedelmeket okozott a tagállamokban (lásd 26–33. bekezdés).

47. A tanácsi határozat nem adott egyértelmű meghatározást az EMA egyes alapvető fogalmaira (pl. jogosult célcsoportok, támogatható intézkedések, lásd 34–36. bekezdés). A Bizottság nem mindig volt a tagállamok segítségére a vitatható szabályértelmezések elkerülésében. Habár nem derült fény olyan esetre, ahol a szabályok rendszeres kijátszását észlelték volna, az elmondható, hogy a tagállamok nem egyformán alkalmazták a szabályokat.

48. A Bizottság nem tudta mindig biztosítani, hogy a tagállamokban megbízható irányítási gyakorlat érvényesüljön (lásd 39. bekezdés).

49. Kevés adat állt rendelkezésre arról, hogy az EMA hogyan hatott a nemzeti menekültügyi kezdeményezésekre (lásd 40–42. bekezdés).

50. A zárójelentés eredményét a Számvevőszék nem vizsgálta, mivel az ellenőrzés idejéig azt még nem fogadták el (lásd 16. és 41. bekezdés).

AJÁNLÁSOK

51. A Bizottság törekedjék továbbra is a statisztikai adatok összehangolására. A statisztikai adatok összehangolásával párhuzamosan a Bizottság tegyen intézkedéseket az adatok ellenőrzésének lehetővé tételére is.

52. A Bizottság felülvizsgálta a statisztikai adatokat. A statisztikák utólagos felülvizsgálásának esetén a Bizottság vegye figyelembe a változásokat a források elosztásánál.

53. Ha a Bizottság nem tudja szavatolni a statisztikák megbízhatóságát, illetve azt, hogy a kiosztott források arányban álljanak a befogadott menekültek és menedékkérők számával, akkor fontolóra kellene venni a források elosztásának más módjait is, például átalányösszegek folyósítását.

54. A számvevőszéki ellenőrzés rámutatott, hogy az EMA I egyes rendelkezéseit, különösen a támogathatósági szabályokat, jelentősen eltérő módon lehetett értelmezni. A Számvevőszék javasolja: a Bizottság, a Parlament és a Tanács – a számvevőszéki megállapításoknak és az EMA II-be már bevezetett változtatásoknak a fényében – vegye fontolóra, hogy nem kívánák-e a jövőre nézve egyértelműbben és pontosabban meghatározni az EMA céljait.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2007. március 21-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

A Számvevőszék nevében
Hubert WEBER
elnök

I. MELLÉKLET

Az Európai Menekültügyi Alap 2000–2004-es (EMA I) és 2005–2010-es (EMA II) időszakára vonatkozó közösségi rendeletek összevetése

BEVEZETÉS

Az összevetés a következő dokumentumokon alapul:

- A Tanács 2000. szeptember 28-i 2000/596/EK határozata.
- A Bizottság 2001. március 20-i 2001/275/EK határozata.
- A Bizottság 2001. december 18-i 2002/307/EK határozata.
- A Tanács 2004. december 2-i 2004/904/EK határozata.
- Tanácsi határozatjavaslat az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról a 2005–2010. időszakra, valamint a csatolt indoklás, SEC 2004/161.
- Kibővített hatásvizsgálat. Bizottsági személyzeti munkadokumentum, SEC (2004) 161., 2004.2.12.

Az alábbi összevetés csak az EMA I és EMA II közötti főbb különbségekre világít rá, és nem tekinthető a változások elemzésének vagy értékelésének.

I. CÉLKITŰZÉSEK ÉS FELADATOK

	A 2000–2004-es program	A 2005–2010-es program
Célkitűzés	Az Európai Menekültügyi Alap egy pénzügyi eszköz, melynek célja, hogy támogassa és ösztönözze a tagállamok erőfeszítéseit a menekültek és lakhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadásával és annak következményeivel történő szembesülésük során.	
Időszak	5 év, 2000. január 1-jétől 2004. december 31-ig.	6 év, 2005. január 1-jétől 2010. december 31-ig.
Célcsoportok	Öt célcsoport: 1. Genfi egyezmény 2. <u>egy tagállam által nyújtott nemzetközi védelem</u> 3. védelmi kérelmet benyújtott személyek (lásd az 1., ill. 2. pontot) 4. <u>ideiglenes védelem valamely tagállamban</u> 5. <u>azon személyek, akik ideiglenes védelemhez való joga felülvizsgálat alatt van valamely tagállamban.</u> (2000/596/EK, 3. cikk)	Négy célcsoport: 1. Genfi egyezmény 2. <u>a 2004/83/EK tanácsi irányelv keretében nyújtott kiegészítő védelem</u> 3. védelmi kérelmet benyújtott személyek (lásd az 1., ill. 2. pontot) 4. <u>a 2001/55/EK irányelv keretében nyújtott ideiglenes védelem (ideiglenes védelem/tömeges beáramlás).</u> (2004/904/EK, 3. cikk)
Programozás	Többéves programok helyett éves előirányzatok.	Többéves programozás két hároméves időszakra. A tagállamoknak minden egyes programszakaszra többéves programot kell benyújtaniuk a Bizottsághoz. (2004/904/EK, 15. cikk)

Intézkedések	<p>A tagállamok három intézkedéscsoporton belül kezdeményezhetnek: befogadás, beilleszkedés, hazatelepülés.</p> <p><u>Befogadás</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Infrastruktúra, elhelyezési szolgáltatások – Anyagi segítség nyújtása – Egészségügyi ellátás – Szociális segítségnyújtás – Közigazgatási, illetve bírósági formalitásokkal kapcsolatos segítség, pl. jogi segítségnyújtás. <p><u>Beilleszkedés</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Szociális támogatás a lakhatás, a létfenntartási eszközök és az egészségügyi ellátás terén – Arra irányuló intézkedések, hogy a kedvezményezettek be tudjanak illeszkedni a társadalomba, illetve el tudják látni magukat. <p><u>Hazatelepülés</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Önkéntes visszatérési programokkal és a származási országbeli helyzettel kapcsolatos tájékoztatás és tanácsadás – Általános vagy szakképzés és a visszatelepüléshez nyújtott segítség. <p>(2000/596/EK, 4. cikk)</p>	<p>Lehetséges kombinálni az intézkedéseket (befogadás, beilleszkedés, önkéntes visszatérés).</p> <p>Helyenként pontosabban kifejti, hogy milyen intézkedések finanszírozhatóak.</p> <p>Támogathatóak a befogadási feltételekkel és a menekültügyi eljárással kapcsolatos intézkedések (elszállásolás, orvosi és pszichológiai ellátás, szociális segítségnyújtás, oktatás, nyelvi képzés).</p> <p>Több az olyan támogatható intézkedés, amely a beilleszkedéssel kapcsolatos (a társadalmi és kulturális életben történő részvételt elősegítő intézkedések; az oktatás, a szakképzés, az oklevelek és képesítések elismerése; a beilleszkedést a helyi hatóságok, a nyilvánosság vagy menekültügyi egyesületek, önkéntes csoportok, szociális partnerek bevonásával elősegítő intézkedések).</p> <p>Az önkéntes visszatéréssel kapcsolatban támogatható intézkedések közé tartozik: tájékoztatás és tanácsadás, tájékoztatás a származási országról vagy régióról, általános vagy szakképzés, az önkéntes visszatéréshez kapcsolódó nemzeti programok megszervezését és végrehajtását elősegítő intézkedések.</p>
		<p>Külön hangsúlyt fektetnek a rászoruló személyek sajátos helyzetére.</p> <p>(2004/904/EK, 4–7. cikk)</p>
Közösségi intézkedések	<p>A támogatható intézkedések a következő területekre vonatkoznak: kutatás, tapasztalatcseré és az együttműködés elősegítése érdekében tett lépések, az intézkedések végrehajtásának értékelése és a technikai segítségnyújtás.</p> <p>(2000/596/EK, 5. cikk)</p>	<p>Elsősorban olyan közösségi intézkedésekről van szó, amelyek transznacionális jellegűek, illetve az egész Közösség érdekét szolgálják.</p> <p>(2004/904/EK, 8. cikk)</p>

II. VÉGREHAJTÁSI ÉS IRÁNYÍTÁSI ELŐÍRÁSOK

	A 2000–2004-es program	A 2005–2010-es program
Végrehajtás	<p>Az Alap által támogatott intézkedések végrehajtásáért a tagállamok felelősek. A Bizottsággal történő kapcsolattartásra külön felelős hatóságot (közigazgatási szervet) jelölnek ki.</p>	<p>A tagállam jelöl ki egy felelős hatóságot, amely vagy a tagállam egy funkcionális szerve, vagy egy nemzeti közjogi szerv. A végrehajtási feladatok egy részét vagy mindegyikét egy olyan közigazgatási szervre, vagy a magánjog hatálya alá tartozó szerve ruházhatja, amelyre a tagállam joga vonatkozik, és amely közfeladatot lát el.</p>
	<p>Nem állapít meg a felelős hatóságokra vonatkozó minimális feltételeket.</p> <p>(2000/596/EK, 7. cikk)</p>	<p>Bővebben kifejtésre kerül, hogy mi tartozik a Bizottság, a tagállamok, illetve a felelős hatóság feladatkörébe.</p> <p>Megállapítja a felelős hatóságokra vonatkozó minimális feltételeket.</p> <p>(2004/904/EK, 12–13. cikk)</p>
Társfinanszírozási kérelem	<p>A tagállamok évente terjesztik be a társfinanszírozásra irányuló kérelmüket.</p> <p>(2000/596/EK, 8. cikk)</p>	<p>A többéves programozás keretében a tagállamok a Bizottság iránymutatásain alapuló többéves programtervezetet terjesztenek be.</p> <p>(2004/904/EK, 15. cikk)</p>

III. PÉNZÜGYI IRÁNYÍTÁS

	A 2000–2004-es program	A 2005–2010-es program
Pénzügyi ráfordítás	216 millió EUR. (2000/596/EK, 2. cikk)	114 millió EUR a 2005–2006-os időszakra. Az éves előirányzatokat a pénzügyi terv keretein belül a költségvetési hatóság hagyja jóvá. (2004/904/EK, 2. cikk)
Finanszírozási szerkezet	Az Alapból történő hozzájárulás nem haladhatja meg az intézkedés teljes költségének az 50 %-át. Az arány a Kohéziós Alapból részesülő tagállamok esetében 75 %-ig növelhető. (2000/596/EK, 13. cikk)	Az Alap hozzájárulása nem haladhatja meg az egyes intézkedések összköltségének 50 %-át. Ez azonban 60 %-ra növelhető a különösen újító jellegű intézkedések esetében , ill. 75 %-ra a Kohéziós Alapból részesülő tagállamoknál. A hozzájárulás nem haladhatja meg az adott közösségi intézkedés összköltségének 80 %-át. (2004/904/EK, 20. cikk)
Technikai segítségnyújtás és közigazgatási együttműködés	A valamely tagállamra jutó teljes részesedés 5 %-át meg nem haladó összeg elkülöníthető technikai segítségnyújtás és közigazgatási együttműködés céljaira. (2000/596/EK, 12. cikk)	A technikai segítségnyújtásra és közigazgatási együttműködésre elkülönített éves 7 %-ot 30 000 EUR -val megnövelik. (2004/904/EK, 18. cikk)
Éves lebontás	Az EMA I-ben az átalányösszeg degresszív volt: 500 000 EUR a 2000-es évre, és 100 000 EUR a 2004-es évre. (2000/596/EK, 10. cikk)	300 000 EUR átalányösszeg, megszüntetve az EMA I. degresszív elemét. 500 000 EUR különleges segély az új tagállamoknak a II. szakasz első három évére. (2004/904/EK, 17. cikk)
Az összegek kifizetése	Kezdő és időközi részletek, majd a fennmaradó összeg kifizetése.	Első előfinanszírozási kifizetés, második előfinanszírozási kifizetés, majd a fennmaradó összeg kifizetése.
	A bizottsági határozat elfogadásakor az összeg 50 %-ának megfelelő előleget folyósítják.	A társfinanszírozási határozat elfogadását követő hatvan napon belül sor kerül az összeg 50 %-ának kifizetésére.
	30 %-nak megfelelő időközi részletet folyósítanak, mielőtt a tagállam közli, hogy az előleg felét ténylegesen felhasználta.	A második előfinanszírozási kifizetésre legfeljebb három hónappal azt követően kerül sor, hogy a Bizottság jóváhagyta az éves munkaprogram végrehajtásáról szóló jelentést és az első részletkifizetés összegének legalább 70 %-ára vonatkozó kiadásokról szóló nyilatkozatot . Az összeg nem haladhatja meg a teljes összeg 50 %-át, vagy a kiválasztott projektek összegének és az első előfinanszírozási kifizetésnek a különbségét.
	A fennmaradó összeget a tagállam által benyújtott elszámolások, illetve a program végrehajtásáról szóló éves jelentés jóváhagyását követő három hónapon belül egyenlítik ki. (2000/596/EK, 17. cikk)	Az egyenleg kifizetésére legfeljebb három hónappal azt követően kerül sor, hogy a Bizottság jóváhagyta az éves munkaprogram végrehajtásáról szóló végső végrehajtási jelentést, valamint a végső kiadásigazoló nyilatkozatot. (2004/904/EK, 23. cikk)
A közösségi intézkedések forrásai	A Bizottság javaslatára az Alap rendelkezésre álló forrásainak legfeljebb 5 %-a felhasználható újító jellegű, illetve a Közösség egészének érdekeit szolgáló intézkedésekre. Az Alap az ilyen intézkedéseket egyébként akár 100 %-ig is finanszírozhatja. (2000/596/EK, 5. cikk)	Az Alap rendelkezésére álló források legfeljebb 7 %-a használható fel közösségi intézkedésekhez, elsősorban transznacionális, vagy a Közösség egészének érdekeit szolgáló intézkedésekhez, és a menekültekre, valamint a lakhelyüket elhagyni kényszerült személyekre alkalmazandó intézkedésekhez. Az EMA a finanszírozásnak legfeljebb a 80 %-át nyújthatja. (2004/904/EK, 8. cikk)

IV. ELLENŐRZÉS, ÉRTÉKELÉS ÉS JELENTÉS

	A 2000–2004-es program	A 2005–2010-es program
Ellenőrzések	Az ellenőrzések az összes költség legalább 20 %-ára terjednek ki. (2002/307/EK, 5. cikk)	Az ellenőrzések az éves végrehajtási program összes költségének legalább 10 %-ára terjednek ki. (2004/904/EK, 25. cikk)
Felügyelet és értékelés	A felelős hatóság hozza meg a felügyeleti és értékelési intézkedéseket. (2000/596/EK, 20. cikk)	A Bizottság a tagállamokkal együttműködésben rendszeresen figyelemmel kíséri az Alap tevékenységét. (2004/904/EK, 27. cikk)
Nyomon követési szabályok	Részletes szabályok a kiadások támogathatóságáról és a végrehajtási jelentésekről. (2001/275/EK)	
A tagállamok jelentései	A felelős hatóság: 1) évente összefoglaló jelentést nyújt be a folyamatban lévő program végrehajtásáról; 2) a kiadások végrehajtásáról szóló társfinanszírozási határozatban megállapított határidőtől számított hat hónapon belül zárójelentést nyújt be a Bizottsághoz, amely a következőket tartalmazza: – pénzügyi beszámoló, valamint az intézkedés végrehajtásáról szóló jelentés, – értékelő jelentés a végrehajtott intézkedés kivitelezéséről és hatásairól. A program hatásáról nem készül külön értékelés. (2000/596/EK, 20. cikk)	A felelős hatóság 1) a megállapodásokhoz és szerződésekhöz fűzött záradékban előmeneteli jelentések, továbbá részletes végső végrehajtási jelentés benyújtását követeli meg; 2) a minden egyes éves program tekintetében a társfinanszírozási határozatban megjelölt támogathatósági határidőt követő kilenc hónapon belül benyújtja a végrehajtási zárójelentést és a kiadási-gazoló zárónyilatkozatot. A tagállamoknak az alábbiakat kell benyújtaniuk: 1) értékelő jelentést a társfinanszírozott intézkedések végrehajtásáról, legkésőbb 2006. december 31-ig; 2) értékelő jelentést a társfinanszírozásban végrehajtott intézkedések eredményeiről és hatásairól, legkésőbb 2009. június 30-ig; 3) értékelő jelentést a társfinanszírozásban végrehajtott intézkedések eredményeiről és hatásairól, legkésőbb 2012. június 30-ig. (2004/904/EK, 28. cikk)
A Bizottság által benyújtott jelentések címetzei, illetve a jelentések fajtái	A Bizottság az alábbiakat nyújtja be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: 1) félidős jelentést (2002); 2) zárójelentést (2005). (2000/596/EK, 20. cikk)	A Bizottságnak az alábbiakat kell benyújtania az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának : 1) időközi jelentést az elért eredményekről és az Alap végrehajtására vonatkozó minőségi és mennyiségi szempontokról, az esetlegesen javasolt módosításokkal együtt, legkésőbb 2007. április 30-ig; 2) időközi értékelő jelentést és az Alap jövőbeni fejlesztését érintő javaslatokat, legkésőbb 2009. december 31-ig; 3) utólagos értékelő jelentést, legkésőbb 2012. december 31-ig. (2004/904/EK, 28. cikk)

II. MELLÉKLET

A PÉNZESZKÖZÖK ELOSZTÁSA TAGÁLLAMONKÉNT (2000–2004)

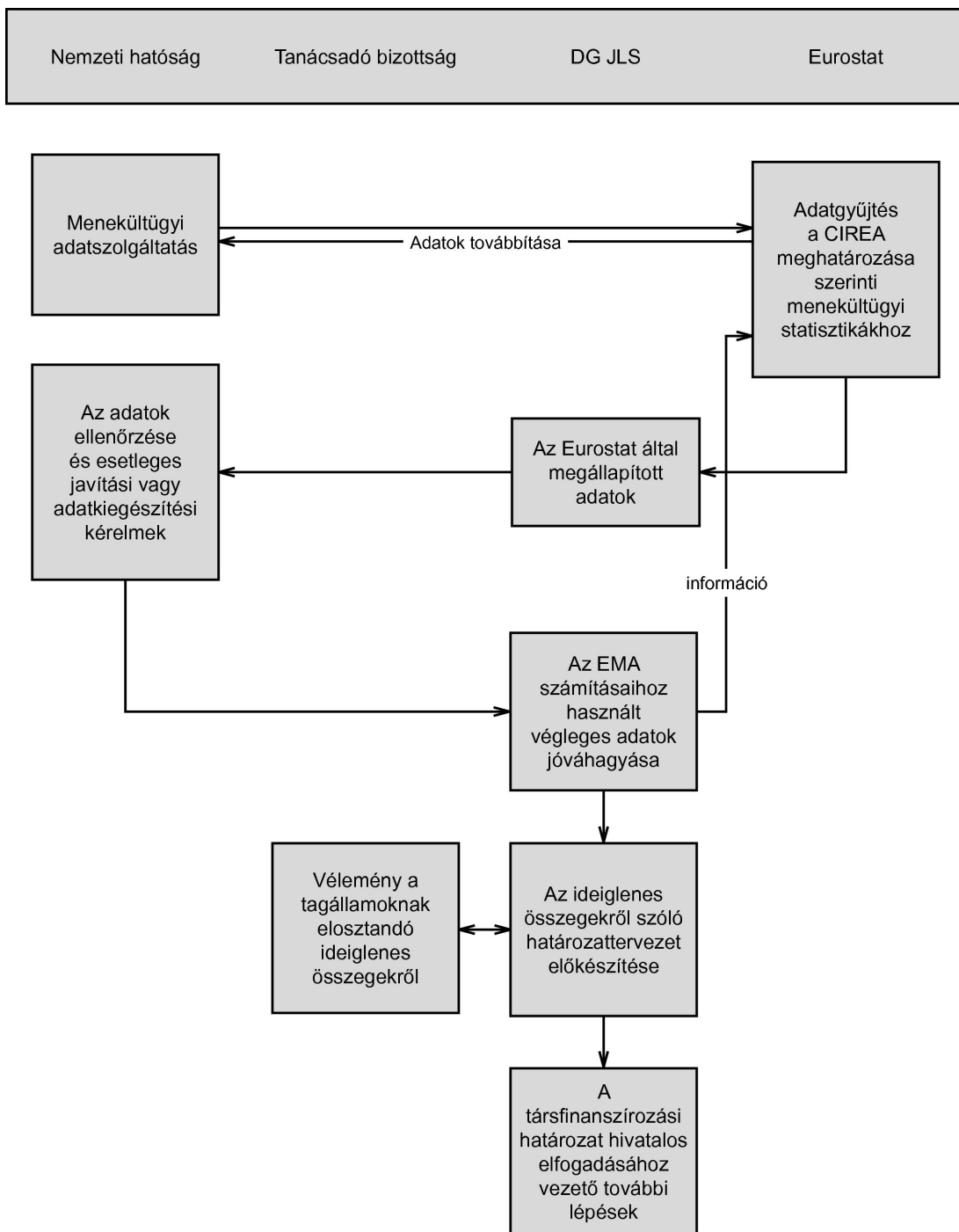
(EUR)

	EMA 2004	EMA 2003	EMA 2002	EMA 2001	EMA 2000	Összes EMA 2000–2004
Ausztria	2 230 280	2 007 650	1 938 106	1 454 754	912 382	8 543 173
Belgium	2 131 527	2 381 192	2 729 083	1 869 725	1 233 201	10 344 727
Finnország	392 633	524 730	671 256	673 606	651 387	2 913 612
Franciaország	4 041 961	5 067 825	4 133 681	3 156 228	2 255 055	18 654 750
Németország	8 113 022	9 935 792	10 324 675	8 391 364	6 218 899	42 983 751
Görögország	459 296	439 481	535 611	629 043	652 057	2 715 489
Írország	919 091	981 675	965 573	709 110	632 205	4 207 654
Olaszország	741 665	2 396 268	3 460 943	2 741 881	1 956 105	11 296 861
Luxemburg	171 648	299 703	411 195	481 073	528 972	1 892 591
Hollandia	2 972 103	3 239 737	4 175 006	3 642 650	2 984 949	17 014 444
Portugália	123 370	304 394	457 006	518 816	534 238	1 937 823
Spanyolország	665 287	786 229	933 064	837 462	745 291	3 967 333
Svédország	2 691 652	2 869 672	3 326 823	2 555 672	1 808 621	13 252 440
Egyesült Királyság	10 877 221	8 923 101	8 764 928	4 819 118	2 902 640	36 287 008
Csatlakozó országok	3 626 695					3 626 695
Közösségi intézkedés	2 113 550	2 113 550	2 254 050	1 709 500	1 264 000	9 454 650
Összesen	42 271 000	42 271 000	45 081 000	34 190 000	25 280 000	189 093 000

Forrás: Bizottsági határozatok a 2000-től 2004-ig terjedő időszakra.

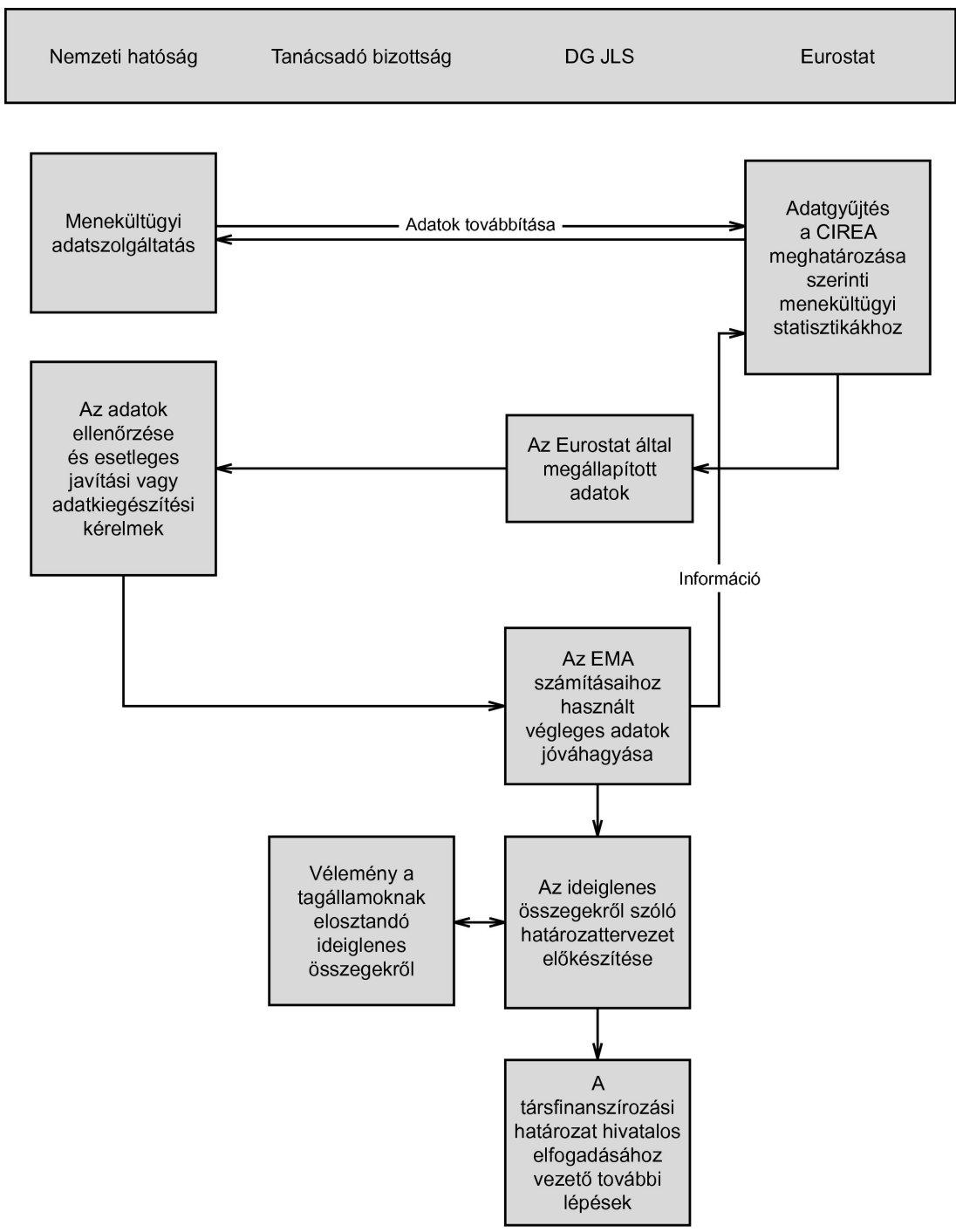
III. MELLÉKLET

Az ideiglenes EMA-összegek tagállamok közötti elosztásának eljárása, 2000–2001



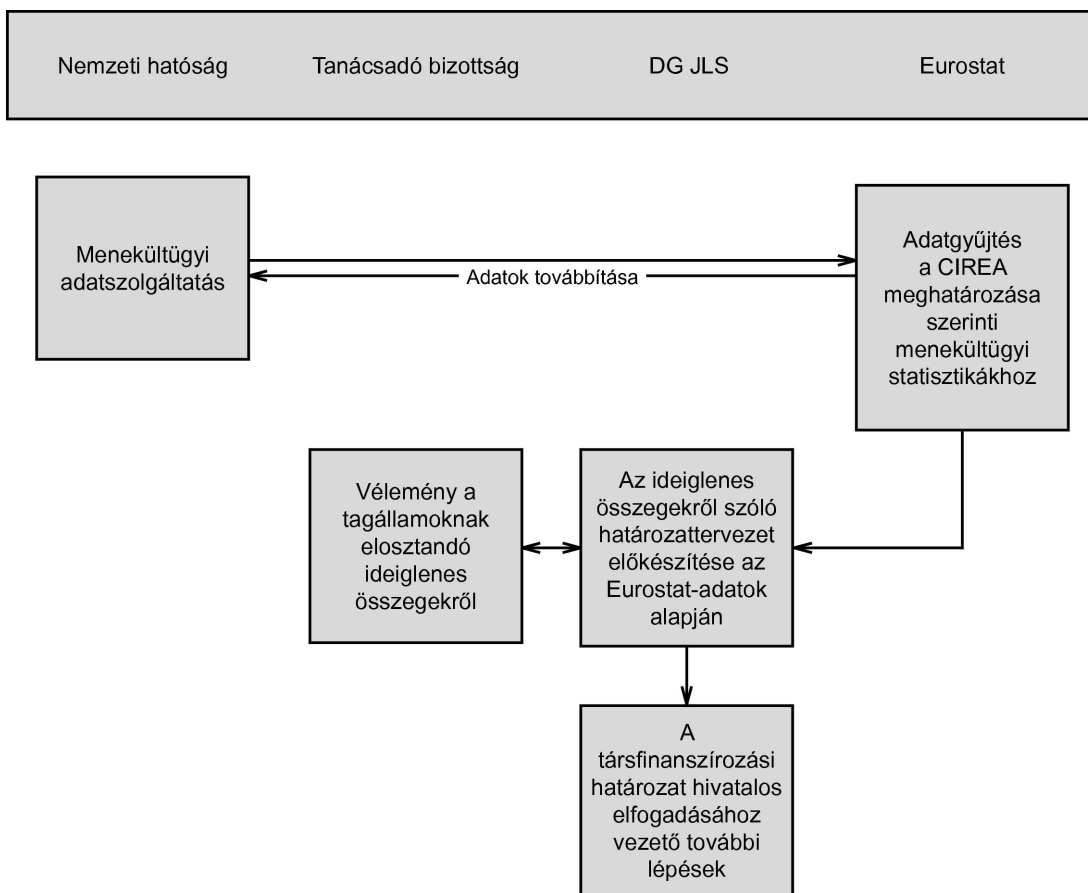
Forrás: Európai Bizottság.

Az ideiglenes EMA-összegek tagállamok közötti elosztásának eljárása, 2002–2003



Forrás: Európai Bizottság.

Az ideiglenes EMA-összegek tagállamok közötti elosztásának eljárása, 2004



Forrás: Európai Bizottság.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az Európai Menekültügyi Alapot (EMA) 2000 szeptemberében, az Amszterdami Szerződés 1999. május 1-jei hatálybalépését követően hozták létre, a közösségi jogszabályok legelső olyan jogi aktusaként, amelyet a menekültügy és a bevándorlás-politika területén ezen új szerződés alapján fogadtak el. (EKSz. 63. cikk).

Az Európai Menekültügyi Alap tehát egy innovatív jellegű pénzügyi eszköz, amelynek célja, hogy támogassa és ösztönözze a tagállamok erőfeszítéseit a menekültek és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadására, illetve a befogadással járó következmények vállalására. Mindez európai összefüggésben történik, amelyet a sürgősség jellemez.

II. A Bizottság általános felelősséget vállal a közösségi költségvetés végrehajtásáért (a Szerződés rendelkezései szerint), azonban az EMA jogalapja jelzi, hogy a „tagállamok felelősek az Alap támogatását élvező intézkedések végrehajtásáért”.

IV. Az egyes tagállamokhoz rendelt költségvetési források kiszámításához történő statisztikai adatgyűjtés célja, hogy a forrásokat a valós igényeknek megfelelően osszák el. A jogalap a legutóbbi három év menekültekre és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekre vonatkozó adatainak felhasználását írja elő, ezek az adatok azonban állandóan változnak. A Bizottság összetett problémával szembesül, amelyet egyre inkább kezelhetővé tesz, teljes egészében megoldania azonban sosem sikerül. Végül a 2000–2004-es időszakra vonatkozóan a Bizottság úgy véli, hogy méltányos megközelítést alkalmazott a pénzeszközök tagállamok közötti elosztása során, amelyet a külső, független értékelés is megerősít.

V. A tagállamok javára történő társfinanszírozásról szóló határozatok elfogadásának eljárását, amelyet az EMA I jogalapjáról folytatott tárgyalások során módosítottak, gátolja, hogy az Unió költségvetési eljárásának menetrendje és az EMA I programozás időszakra vonatkozó menetrendje csak nehezen egyeztethető össze. A jogalaphoz való megfelelés érdekében és főleg azért, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára, hogy intézkedéseiket időben megtervezzék, a Bizottság ideiglenes határozatokat fogadott el az előző év végén az előzetes költségvetési tervezet alapján, majd a végleges költségvetés jóváhagyását követően megfelelőképpen módosította azokat.

VI. Az EMA jogalapja szerint a Bizottságnak kell biztosítania, hogy a tagállamok zökkenőmentesen működő ellenőrzési rendszerekkel rendelkezzenek. A tagállamok válaszadási jogának tiszteletben tartása miatt gyakran hosszú időbe telik, amíg a megosztott irányítás keretén belül a Bizottság rendelkezésére álló korrekciós intézkedéseket – mint a kifizetések felfüggesztése vagy a pénzügyi kiigazítások – végrehajtják, és így azok hatása csak középtávon érvényesül. A 2007 elején hatályba lépett módosított költségvetési rendelet pontosítja a megosztott irányításban részt vevő különböző szereplők felelősségi körét.

VII. A Bizottság úgy véli, hogy az intézkedések végrehajtásában tapasztalható különbségek kifejezik az EMA filozófiáját, amely a közös iránymutatásokon és az intézkedéseknek a nemzeti célokhoz és igényekhez való hozzáigazításán nyugszik. Tekintettel az EMA korlátozott forrásaira, nem volt lehetőség rá, hogy minden egyes tagállamban valamennyi célt egységes módon és azonos mértékben érjék el, és a Bizottság úgy véli, hogy az általános iránymutatások minden megfelelő értelmezése elfogadható.

A „szolidaritás és a migrációs áramlások kezelése” keretprogram elfogadásával az Unió felruházta magát négy pénzügyi eszközzel, amelyek céljai és hatálya részletesebben ki vannak dolgozva és lehetővé teszik, hogy a Számvevőszék által kifejtett aggodalmak nagyobb részére választ adjanak.

VIII. A 2000–2004-es EMA hatásainak értékelésével kapcsolatban a Bizottság a Számvevőszék pénzügyi ellenőrzése óta készített egy független szakértők által készített tanulmányon alapuló értékelést, amely az ezen öt éves időszak alatt rendelkezésre álló szűkösségs költségvetés ellenére nagyon kedvezően ítéli meg az Alap munkáját.

BEVEZETÉS

2. Az Európai Menekültügyi Alap (EMA) az első közösségi jogi aktus, amelyet a menekültügy és a bevándorlás-politika területén elfogadtak.

6. Az EMA végrehajtási módjául választott megosztott irányítás célja, hogy hangsúlyozza, hogy az ezen eszköz keretében nyújtott támogatás hatékonyabb és célzottabb, ha a társfinanszírozott intézkedések minden egyes tagállam esetében a helyzethez igazodnak és figyelembe veszik az igényeket. A tanácsi határozat szerint, a Bizottságot egy a tagállamok képviselőiből álló bizottság segíti, különösen a kiadások támogathatóságát érintő szabályok elfogadása terén.

10–11. A Bizottság javasolta a Tanácsnak, hogy fogadjon el bizonyos, a Számvevőszék által kért, az előző évek jelentéseiben szereplő javításokat. A Bizottság javaslatainak alapján a Tanács elfogadta a jogszabályi módosításokat a 2005–2010-es időszakra vonatkozóan, amely megkönnyíti a végrehajtás módozatait.

A célcsoportok meghatározását pontosították az EMA II-ben a menekültügy területén új közösségi irányelvek elfogadását követően.

13. A Bizottság új pénzügyi eszközöket terjesztett elő a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan a „szolidaritás és a migrációs áramlások kezelése” című keretprogramon belül. E pénzügyi eszközökre vonatkozó rendelkezések tisztázzák a Számvevőszék által e jelentésben bemutatott probléma nagy részét.

16. Az EMA 2000–2004 végleges értékelése a tagállamok, valamint a Bizottság szolgálatának szintjén végrehajtott hosszú elemzéssorozatot követően valósult meg. A Bizottság külső tanácsadókat kért fel, hogy értékeljék az EMA egészét a 2000–2004-es időszakra vonatkozóan. A tanácsadók jelentése 2006 márciusában készült el és 1 125 oldalt tesz ki.

A Bizottság elismerte azonban, hogy a végleges jelentést, amelyet 2006 decemberében tettek közzé, 2005 szeptemberéig meg kellett volna küldenie a többi intézménynek.

MEGBÍZHATÓ MÓDON OSZTOTTÁK-E EL A FORRÁSOKAT A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT?

20–22. A Bizottság a rendelkezésre álló adatokra alapozva osztotta el a költségvetési forrásokat, a tagállamokkal folyamatosan egyeztetve. 2000-ben nem volt a célcsoportokra és a menedékkérelmekről szóló statisztikai adatok gyűjtésének módszertanára vonatkozó közös statisztikai meghatározás. A tagállamok éves adatgyűjtési gyakorlatai nem kifejezetten kapcsolódtak a Bizottság követelményeihez.

A harmonizáció e területen (fogalom meghatározások, adatgyűjtési eljárás) a vártnál hosszabb időt vett igénybe. A Bizottság eszközöket vezetett be, hogy javítsa az adatgyűjtés minőségét és megbízhatóságát. Ez a folyamat fokozatosan javult 2000 és 2004 között és még ma is tart. Ez tükrözi a menekültügyi rendszerek összetettségét és a tagállamok közötti nagy különbségeket abban az értelemben, hogy miként határozzák meg és számítják a menedékjogra vonatkozó kérelmeket és határozatokat. Az Alap juttatásaihoz szükséges rendelkezésre álló statisztikai adatok csökkentek a különleges statisztikai jogszabályok hiánya miatt, amely kötelezi a tagállamokat, hogy adatokat szolgáltatassanak az Eurostat számára a menedékjogra vonatkozóan. Az adatgyűjtés első éveiben a tagállamok sok adatot bizonyosan még nem rendszeresen és időben szolgáltatottak. Az ideiglenes megközelítés ennélfogva a vártnál tovább maradt fenn.

Időközben a Bizottság 2005 szeptemberében javaslatot terjesztett elő a bevándorlásra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről (COM (2005) 375 végleges). Ez a javaslat fontos lépést jelent a migrációról és a menekültügyről szóló összehangolt közösségi statisztika felé és tovább javítja a helyzetet.

A Bizottságnak nem volt megbízása, hogy ellenőrizze a menekültügyi rendszereket vagy a rendelkezésére bocsátott statisztikai adatokat.

23. A statisztikai adatok eltérő értelmezésének egy része a különböző nemzeti szabályozásokkal magyarázható, ez azonban nem veszélyezteti az adatok megbízhatóságát. A Bizottság elismeri, hogy a statisztikai adatok gyűjtését különböző tényezők korlátozták, azonban úgy véli, minden tőle telhetőt megtett a költségvetési előirányzatok méltányos elosztásának alapjának megteremtéséért, amit az EMA I külső, független értékelése is megerősít.

24. Néhány esetben az Eurostat megállapította, hogy nem volt képes a tagállamok által az EMA-források elosztásához javasolt alternatív adatokhoz észrevételeket fűzni vagy ellenőrizni azokat. Ez csak akkor fordult elő, amikor a tagállamok nem voltak képesek megfelelő metaadatokat szolgáltatni, amikor a havi és/vagy állampolgárság szerinti felbontást nem küldték meg (ami azt jelenti, hogy az adatok belső konzisztenciáját nem lehetett megvizsgálni) vagy amikor tisztázatlan eltérések voltak az előzőleg szolgáltatott adatokhoz képest.

A Bizottság úgy véli, hogy a költségvetési források tagállamok közötti elosztásának kiszámítása során már eddig is kellőképpen figyelembe vette a statisztikai adatok változékonyságát, mivel a források elosztásáról az elmúlt három év alapján határoznak: így az utólagos felülvizsgálatok hatása időben egyenletesen eloszlik. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamokhoz rendelt források utólagos felülvizsgálata nem megvalósítható.

A Bizottság elismeri, hogy a források elosztásához használt statisztikai adatok létrehozásának eljárása során az EMA I első két évében a tagállamok és a Bizottság közötti információcsere eredményét jobban kellett volna dokumentálni. Erőfeszítéseket tettek azonban, mint Olaszország esetében, hogy a lehető legjobb módon végezzék el a kiigazításokat. Az Eurostat és a tagállamok közötti, a menekültügyi statisztikai adatok létrehozása érdekében folytatott kommunikációs folyamat a statisztika egyéb területein elfogadott gyakorlatot tükrözi. Ez átlátható folyamat és megfelelő lehetőségeket kínál a tagállamok számára, hogy ellenőrizzék és hitelesítsék/felülvizsgálják nemzeti adataikat.

25. Az EMA létrehozásakor európai uniós szinten még nem álltak rendelkezésre összehangolt statisztikai adatok, és a Bizottság pragmatikus és méltányos megközelítés alkalmazására tett javaslatot a Tanácsnak és a Parlamentnek.

MEGBÍZHATÓ VOLT-E A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL GYAKOROLT IRÁNYÍTÁS?

26. Egy új program kezdetekor elkerülhetetlen a végrehajtási szabályok késedelmes elfogadása. A Bizottság elismeri, hogy bizonyos késedelem ⁽¹⁾ lépett fel, amelyet a tagállamokkal folytatott szükséges konzultációk és a fordítási határidők okoztak. A Bizottság azonban szorosan együttműködött a tagállamokkal a végrehajtási szabályok kidolgozása során, ennélfogva a szövegek véglegesítésében beállott késedelem nem nehezítette meg a tagállamok dolgát a program kezelésében.

⁽¹⁾ Az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló 2000/596/EK határozatot 2000. szeptember 28-án fogadták el. A Bizottság az EMA-val társfinanszírozott intézkedésekkel kapcsolatos kiadásokról és a végrehajtási jelentésekről szóló C(2001) 736 határozatot 2001. március 20-án fogadta el. A Bizottság 2001. december 18-án fogadta el az igazgatási és ellenőrzési rendszerekről, valamint a pénzügyi korrekciós eljárásokról szóló C(2001) 4372 határozatot.

27. Az EMA arra az alapelvre épült, hogy mind a pénzeszközök elosztása, mind a tagállami szintű programozás éves alapon történik. Ezért logikus volt, hogy a Bizottság összeegyeztesse a tagállami szintű előzetes programozást és azt a szükségletet, hogy a forráselosztást a költségvetési hatóság által jóváhagyott összegeknek megfelelően igazítsák ki. A programozás elveit optimalizálták az EMA 2005–2013 közötti következő szakaszára, a logika azonban azonos maradt. Számításba véve az éves programok vizsgálatának és elfogadásának nem módosítható határidejét, a Bizottságnak nincs más lehetősége, mint felkérni a tagállamokat, hogy az előzetes költségvetési adatok alapján készítsék el a programozást és igazítsák ki programjaikat a végleges adatok alapján.

28. A jogalpnak megfelelően a társfinanszírozás igénylése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az EMA keretében lehetséges különböző intézkedések között osszák fel az intézkedések éves programozását, a nemzeti igényekkel igazolva azokat, vagyis nem korlátozódik a globális költségvetési juttatások ismétlésére.

29. A Bizottság úgy véli, hogy a 2003-as év példája jól mutatja az Unió költségvetési eljárásának menetrendje és az EMA I programozásának menetrendje közötti nehéz összeegyeztethetőséget. A Bizottság által javasolt kezdeti menetrendet módosították a jogalpról folytatott tárgyalások során.

A tagállamok társfinanszírozásáról szóló egyéni határozatokat megelőzi egy határozat az összes tagállam közötti forráselosztásról, a tagállamok éves programjának továbbítása és elemzése, valamint a tagállamok képviselőiből álló bizottság tanácskozása. E szakaszok mindegyike több hetet vesz igénybe.

31–33. Az EMA II értelmében a tagállamoknak nyújtott második előfinanszírozás keretében a Bizottság a források 100 %-át kifizetheti. Ennek következtében a tagállamnak megvan a lehetősége, hogy a teljes összeget kifizesse a végső kedvezményezett részére, a tagállam saját kifizetési eljárásának sérelme nélkül. A kifizetések új ütemezése minden szervezet számára kedvező lesz, méretüktől függetlenül.

34–35. A megosztott irányítású pénzügyi eszköz igénybevételenek fő célja az volt, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára az általános intézkedések nemzeti igényekhez való hozzáigazítását. A tagállamonként különböző, de a jogalppal összhangban álló célkitűzéseket a Bizottság az EMA tagállamok általi helyes felhasználásaként és a hatékonyság tanúbizonyságaként értelmezi. A Bizottság által külső szakértők jelentése alapján elvégzett, az EMA 2000–2004-es időszakára vonatkozó értékelése megmutatta, hogy ez a megközelítés milyen hatékony volt és mennyire kedvezően fogadták. A Bizottság úgy véli, hogy a hazatelepüléssel kapcsolatos intézkedések keretében társfinanszírozhatnák a visszaútra szóló repülőjegyek árát. Az előzetes információ és az előzetes tanácsadás fogalmát illusztráló intézkedések felsorolása a jogalpban tisztán tájékoztató jellegű.

Bizonyos tagállamokban a hazatelepülési intézkedéseket az első időkben korlátozták, hogy kísérleti tanulmányok segítségével tapasztalatokra tegyenek szert egy esetleges általános bevezetés előtt.

Az elutasított menedékkérők önkéntes hazatérésének társfinanszírozása az EMA jogalapja szerint támogatható. A Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsának (ECRE) nyilatkozata olyan álláspontot fejez ki, amelynek semmilyen kapcsolata nincs az EMA alkalmazási területeivel vagy végrehajtási szabályaival.

36. Általában véve a Bizottság a hazatelepülésre jogosult személyek meghatározását helytállónak tekinti.

Harmadik ország bármely állampolgára hazatelepülésének társfinanszírozása, beleértve a csatlakozás előtt álló országokat a csatlakozási okmányok hatálybalépése előtt, összhangban áll az EMA-val.

Következésképpen fel sem merülhet, hogy különböző bánásmódot írjanak elő a harmadik országok állampolgáira annak függvényében, hogy csatlakozás előtt állnak-e vagy sem, amennyiben az EMA által társfinanszírozott intézkedések (befogadás, beilleszkedés vagy hazatérés) célcsoportjaiba tartoznak.

37. A Számvevőszék által idézett pozitív példák hangsúlyozzák, hogy a jogszabályi rendelkezések, valamint a Bizottság iránymutatásai segítséget nyújtottak a tagállamoknak szilárd ellenőrzési rendszer kiépítéséhez, amennyiben azok érdekelték voltak ebben.

39. A Bizottság úgy véli, hogy a nyomon követés kiterjed a tagállamokkal fenntartott kapcsolatok egészére és nem csupán a helyszínen tett látogatásokra. Például a tagállamok képviselőiből álló bizottság ülései lehetővé tették különleges iránymutatás nyújtását az EMA különböző szabályairól.

A források szűkössége miatt a Bizottság a tagállamok segítése érdekében annak ellenére bevezette a helyszíni látogatások programját, hogy ezt az EMA I jogalapja nem írja elő számára.

Tekintettel a Bizottság által az Egyesült Királyságban megállapított jelentős funkciózavarokra, a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának főigazgatója 2004. és 2005. évi éves jelentéseiben fenntartásokkal élt e különleges helyzetre vonatkozóan. A Bizottság 5 %-os pénzügyi korrekciót javasolt az Egyesült Királyságnak a 2000 és 2001-es évekre, amely tükrözi a tagállam felelősségét az észrevételezett funkciózavarral kapcsolatban. Az Egyesült Királyság elfogadta ezt a javaslatot. A 2002-től 2004-ig tartó időszak lezárása még folyamatban van.

A Bizottság egy „monitoring” látogatás során a delegált feladatok túlzott mértékét állapította meg Ausztriában és azonnal jelezte azt a nemzeti hatóságoknak. A delegált feladatokat módosították az új pályázati eljárás során a szerződések megújításának alkalmával.

A Számvevőszék Olaszországgal kapcsolatos megállapításait követően a Bizottság két intézkedést tervezett: egy utólagos ellenőrző missziót a 2000–2004-es EMA kapcsán, és egy monitoring-látogatást az EMA II ellenőrző rendszerének vizsgálatára. Az utólagos ellenőrző misszió véglegesítés alatt áll, és részletesen megvizsgálja az EMA végrehajtásának feltételeit, beleértve az ajánlattételi felhívásokkal kapcsolatos eljárások összhangját a jogalpi rendelkezéseivel.

Általában véve az éves programok lezárásakor és adott esetben saját monitoringlátogatásai során a Bizottság megbizonyosodik róla, hogy a Számvevőszék által megállapított funkciózavarokat kijavították.

HOGYAN BEFOLYÁSOLTA AZ EMA A NEMZETI SZINTŰ MENEKÜLTÜGYI KEZDEMÉNYEZÉSEKET?

41. Az EMA először is a tagállamok közötti szolidaritás elvén alapul, amely lehetővé teszi az Uniónak, hogy a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadásával, beilleszkedésével és hazatelepülésével kapcsolatos pénzügyi terheket egyenletesen ossza el. A Tanács 2000/596/EK határozata nem tartalmaz hivatkozást közkiadásra vonatkozó kötelezettségre, ami erősíti azt a tényt, hogy az EMA I-re nem vonatkozik az adicionalitás.

42. Még ha a Bizottság nem is hajtott végre szisztematikus összehasonlítást, 2006 decemberében közzétette a szolgálatok egy munkadokumentumát⁽¹⁾, amely összefoglalja a tagállami szintű EMA-projektek több hónapos elemzését. E dokumentum következtetései egy független szakértők által végzett értékelésre támaszkodnak, amely az ötéves időszak korlátozott költségvetése ellenére nagyon kedvezően ítéli meg az Alap munkáját.

43. A Bizottság által elvégzett értékelés azt is kimutatta, hogy:

- Az intézkedések közvetlenül 600 000 személyt érintettek, és szociális, pénzügyi és egészségügyi támogatást nyújtását tették lehetővé nehéz körülmények között élők számára.
- A szervezetek, amelyek a projektek végrehajtását végzik, nagyon kedvező véleménnyel vannak az Alapról.
- A tagállamok szempontjából szemlélve, amelyek közül egyesek magasabb költségvetési forrásokkal rendelkeznek a menekültügy területén, mint mások, az Alap elősegítette egy közös menekültügyi politika fokozatos létrehozását, amelyre nézve a közösségi jog az irányadó.

KÖVETKEZTETÉS

45. A Bizottság úgy véli, hogy 2000 és 2004 között a statisztikával kapcsolatos elégtelenségek ellenére is biztosította az EMA költségvetési előirányzatainak méltányos elosztását. Az adatgyűjtés végső célja, hogy helyes értékeléssel rendelkezünk a tagállamokra nehezedő terhekről, és így lehetővé váljon az EMA-val kapcsolatos intézkedések költségeinek igazságos elosztása az Unió szintjén. A statisztikai adatok minősége fokozatosan javul.

⁽¹⁾ SEC (2006) 1636, Az Európai Menekültügyi Alap végleges értékelése a 2000–2004-es időszakra.

46. A Bizottság elismeri, hogy az EMA bizonyos végrehajtási módszereit jelentős késéssel tették közzé. A végrehajtási módszereket jóval elfogadásuk előtt bemutatták és megvitatták a tagállamok képviselőinek bizottságán belül. A forráselosztási eljárás nem volt optimális az EMA I alatt és bizonyos egyszerűsítésre már sor került. A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi eljárás az egyetlen, amely biztosíthatja az EMA előirányzatainak leggyorsabb végrehajtását a tagállamokban, a Bizottság által előzetesen jóváhagyott részletes éves program alapján.

47. Bár továbbra is folytatja az erőfeszítéseket a tagállamoknak az EMA szabályairól történő tájékoztatása és képzése terén, a Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok közötti különbségek a nemzeti intézkedések végrehajtásában nem a jogalap értelmezésével kapcsolatos különbségeket fejezik ki, hanem az intézkedések nemzeti igényekhez való hozzáigazításának eredménye.

48. A Bizottság tanácsadó és monitoring szerepet vállalt a tagállamoknál, még ha ez utóbbi misszió nem is szerepel a jogalap előírásaiban. Az intézkedések végrehajtása azonban a tagállamok elsődleges felelőssége. A Bizottság gyakorolhatja ellenőrző, sőt szankcionáló feladatkörét, azonban semmilyen esetben nem orvosolhatja közvetlenül saját maga a tagállamok ellenőrzési rendszerének elégtelenségeit vagy funkciózavarait. Minden szükséges alkalommal a Bizottság általánalapú korrekciós intézkedést hoz a jogalap által előírt esetekben.

49–50. A Bizottság – mint elismerte – késedelemmel tette közzé a 2000–2004-es időszakra vonatkozó EMA értékelésének következtetéseit. Mindazonáltal minden tagállamban végrehajtották az éves értékeléseket. Korlátozott költségvetése ellenére az EMA nagyszámú lakosságnak nyújtott segítséget (600 000 fő). Több tagállamban segített megváltoztatni vagy erősíteni a menekültügyi jogszabályokat és gyakorlatokat.

AJÁNLÁSOK

51. A Bizottság elfogadja a statisztikák nagyobb harmonizációjára vonatkozó ajánlást. Törekedni fog arra, hogy a tagállamokkal közösen meghatározza az adatok jóváhagyásának pontosabb módszereit. A Bizottság úgy véli, hogy eközben – tekintettel az összegyűjtött információ jellegére – el kell fogadni bizonyos mértékű, az adatminőségre vonatkozó kockázatot.

A Bizottság által 2005 szeptemberében a menekültügyi és bevándorláspolitikai statisztikák tárgyában javasolt rendelkezések lehetővé kellene tennie e probléma megoldását, amint megkezdí hatástanak kifejtését a menekültügyi tárgyú statisztikai adatok gyűjtésére, a Bizottságnak és a tagállamoknak pedig erősíteniük kell majd együttműködésüket.

Az új EMA (2008–2013) magában foglalja majd azon intézkedéseket, amelyek növelik a statisztikai adatok gyűjtésének, elemzésének és terjesztésének kapacitását.

52. A Bizottság elfogadja az ajánlást a felülvizsgált statisztikai adatok használatának szükségességéről, azonban úgy véli, hogy már kellőképpen figyelembe veszi az előző évek adatainak utólagos felülvizsgálatát azzal, hogy az adott referenciáév forrásainak elosztásakor a legutóbbi három év legfrissebb aktualizált adatait használja. Ez az eljárás összhangban áll a jogalappal és a közösségi költségvetés évenkéntiségének elvével.

53. A források elosztásánál használt statisztikai adatokra vonatkozó jelenlegi megközelítés a jogalappal kapcsolatos tárgyalások során a Tanáccsal folytatott elmélyült és bonyolult viták eredménye. Az átalányszerű forráselosztást esetenként már alkalmazzák (tagállami minimumküszöb). A Bizottság úgy véli azonban, hogy nem kötelezheti el magát jobban tovább ez irányba, és

a forrásokat nem oszthatják el teljes mértékben átalányalapon anélkül, hogy ezzel megkérdőjeleznék az EMA alapvető célkitűzéseit, vagyis a menekültek és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek kezelése terheinek uniós szintű elosztását.

54. A Bizottság elfogadja az ajánlást a jogosultsági szabályok tisztázásáról és pontosításáról a Tanáccsal és a Parlamenttel folytatandó megbeszélések megnyitására, azonban hangsúlyozza, hogy a 2008–2013-as időszakra vonatkozó EMA jogalapjának elfogadása érdekében folytatott tárgyalások során elmélyült vitát folytattak az intézkedésekről és a jogosult célcsoportokról. A hazatelepülési intézkedésre jogosult személyek problematikája megoldódik az Európai Visszatérési Alap hatálybalépésével.