

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"ASYL, OMFORDELING OG TILBAGESENDELSE AF MIGRANTER: TIDEN ER INDE TIL AT INTENSIVERE INDSATSEN FOR AT MINDSKE FORSKELLEN MELLE MÅL OG RESULTATER"

RESUMÉ

I Kommissionen vil gerne præcisere, at migrationskrisen toppede i 2015/16 og kun vedrørte den østlige og centrale Middelhavsroute. Efter ikrafttrædelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet i marts 2016 og det betydelige fald i antallet af ankomster til Italien siden juli 2017 er tallene nu vendt tilbage til niveauet før krisen.

III Kommissionens fælles svar på punkt III, V, VI, VII og VIII.

Det er vigtigt at understrege, at den betydelige finansielle og operationelle EU-støtte, som Kommissionen og de relevante EU-agenturer yder, har gjort en stor forskel. Uden denne støtte ville situationen have været endnu vanskeligere på stedet i frontlinjestaterne, navnlig i Italien og Grækenland. I forbindelse med undersøgelsen af denne EU-støtte bør man også holde sig for øje, at det endelige juridiske og politiske ansvar for forvaltningen af migrationsstrømmene på deres område udelukkende ligger hos de italienske og græske myndigheder. Hverken Kommissionen eller EU-agenturerne har udøvende beføjelser i medlemsstaterne. De kan ikke overtage udøvelsen af de græske eller italienske myndigheders opgaver, og de har ikke noget ansvar for manglerne i deres nationale asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer. Selv om dette rækker ud over omfanget af en revision af EU's støtteaktion, vil vurdering af dele af de græske og italienske myndigheders resultater, navnlig med hensyn til, hvordan de har modtaget og gennemført støtte, give et mere fuldstændigt billede.

IV I forbindelse med anbefalingerne i særberetningen fra 2017 gentager Kommissionen, at anbefalingen, som ifølge Revisionsretten ikke er gennemført, hører under medlemsstaternes ansvarsområde. Kommissionen vil fortsat yde finansiell og operationel støtte til Italien og Grækenland, men kan ikke erstatte de nationale myndigheder. Med hensyn til omfordelingsordningerne ønsker Kommissionen at understrege, at de har været en stor succes, eftersom 96 % af de omfordelingsanmodninger, der blev sendt til de modtagende medlemsstater og de associerede lande i henhold til de midlertidige nørdordninger, som forklaret i svarene på punkt 35-53, resulterede i en effektiv omfordeling.

V Kommissionen har ydet støtte til medlemsstaterne, navnlig ved at øge nødhjælpen, som supplerer det flerårige nationale program. Men nødhjælpen var imidlertid ikke omfattet af den generelle ramme for resultatstyring. Dette vil blive forbedret i den næste flerårige finansielle ramme (FFR).

IX Kommissionen accepterer alle de anbefalinger, som finder anvendelse på den. Se Kommissionens svar sidst i rapporten.

INDLEDNING

01 Se Kommissionens svar på punkt I.

02 Kommissionen mener, at andre medlemsstater, der ikke ligger i frontlinjen, såsom Tyskland, Sverige eller Nederlandene, også har båret en tung byrde, da de ofte har været det endelige mål for migranter, der rejser ind i EU via Italien eller Grækenland.

05 Hotspottilgangen er den samme i Italien og Grækenland og består i identifikation, optagelse af fingeraftryk, debriefing og kanalisering af sagen til den relevante procedure (det være sig asyl eller tilbagesendelse). Forskellen ligger i opfølgingsprocedurerne (asyl/tilbagesendelse), som for Grækenlands vedkommende gennemføres på øerne, da Grækenland anvender en geografisk begrænsning, der er et nøgleelement i gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet.

08 EU-fonde såsom EFRU og ESF yder også omfattende støtte på migrationsområdet med særlig henvisning (men ikke kun) til integrationsforanstaltninger. Derudover håndterer ISF (grænser og visa) også migrationsrelaterede spørgsmål, selv om det i de fleste tilfælde er indirekte.

11 Kommissionen fremhæver den vigtige rolle, som EASO også spiller i forbindelse med omfordeling (oplysninger, registrering, interview, vurdering af barnets tarv, forberedelse af omfordelingssagen og støtte til Dublin-enheden).

15 Se Kommissionens svar på punkt III.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

16 Kommissionen understreger, at asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne er de nationale myndigheders ansvar (se Kommissionens svar på punkt III).

BEMÆRKNINGER

23 Kommissionen finder, at alle anbefalinger er blevet gennemført, for så vidt angår Kommissionens støtte. Gennemførelsen af de resterende anbefalinger er medlemsstaternes ansvar. Se Kommissionens svar på punkt IV og 25-27.

25 Kommissionen vil gerne understrege, at der er forskelle i Italien og Grækenland med hensyn til opfølgingsprocedurerne i forbindelse med hotspottilgangen. Den geografiske begrænsning på de græske hotspots, som er et centralt element i gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet, har haft en indvirkning på levevilkårene i de græske hotspots.

Kommissionen har ydet betydelig finansiering til at øge kapaciteten, opgradere infrastrukturen og forbedre levevilkårene (herunder til uledsagede mindreårige) og har gentagne gange opfordret til en fremskyndelse af asylprocedurerne, en bæredygtig og betydelig stigning i antallet af tilbagesendelser til Tyrkiet og en mere hensigtsmæssig anvendelse af eksisterende midler. Kommissionen har desuden stillet – og vil fortsat stille – alle nødvendige midler til rådighed til at finansiere infrastruktur og opgradering af hotspots i

Grækenland, og den har støttet overførslen af sårbare ansøgere fra øerne til fastlandet og oprettelsen af øget kapacitet på fastlandet. Ansvaret for at gennemføre asylproceduren påhviler imidlertid de græske myndigheder og ikke Kommissionen (se Kommissionens svar på punkt III).

Tekstboks 1 Uledsagede mindreårige i hotspottet på Samos

Kommissionen deler Rettens vurdering af situationen for uledsagede mindreårige på Samos og mere generelt i Grækenland. Kommissionen har ydet og yder fortsat betydelige midler og ressourcer til at udvide kapaciteten af de græske hotspots og forbedre levevilkårene for mindreårige og sårbare ansøgere, f.eks. oprettelse og udvidelse af sikre zoner, husly på fastlandet, vedligeholdelse og opgradering af arbejdet i modtagelses- og identifikationscentre og tilvejebringelse af alle nødvendige nonfoodprodukter. Dialogen mellem Kommissionen og de græske myndigheder og bestræbelserne på at forbedre situationen fortsætter. Grækenland har forelagt Kommissionen en strategi for uledsagede mindreårige, som er ved at blive ajourført. Ansvaret for at etablere et bæredygtigt system for uledsagede mindreårige ligger hos de græske myndigheder og ikke hos Kommissionen (se Kommissionens svar på punkt III).

27 Kommissionen minder om, at den, på trods af at den ikke har kompetence til at koordinere eftersøgnings- og redningsaktioner eller udpege ilandsætningshavne, har gjort sit yderste for at få medlemsstaterne til at gøre, hvad der måtte være nødvendigt for at dække humanitære behov. Med sin proaktive koordinering har Kommissionen i den forbindelse gjort en konkret forskel på stedet for at lette ilandsætning og finde løsninger for ilandsatte migranternes frivillige fordeling, og den har haft særligt fokus på mindreårige.

28 Kommissionen mener, at agenturerne bør være så fleksible som muligt inden for deres respektive mandater i deres reaktion på behovene på stedet under hensyntagen til det sæsonbetingede mønster i ankomsterne og behovet for at planlægge strategisk fremadrettet. Men selv i perioder med et lavt antal ankomster er der stadig behov for permanent og regelmæssig tilstedeværelse af agenturer på stedet, hvilket rækken af ad hoc-ilandsætninger i sommeren 2019 klart har vist. Desuden er deployeringsniveauet for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) blevet mere end halveret i forhold til 2016, hvor antallet af registrerede ankomster til Italien toppede.

Tekstboks 2 Udsendelse af Frontex-eksperter til hotspots i Italien

Permanent tilstedeværelse på hotspottet er fortsat afgørende på grund af de uforudsigelige strømme (kombineret med sæsonbetingede udsving), som det fremgår af ad hoc-omfordelingssagerne efter ilandsætningerne i 2019. Desuden er det meget kompliceret at omfordele eksperter, som i vid udstrækning stilles til rådighed af medlemsstaterne. Kommissionen støtter en fleksibel tilgang med en kombination af permanente og mobile team, som kan dække ilandsætningerne i Syditalien.

29 Kommissionen deler Revisionsrettens synspunkt og understreger, at de medlemsstater, der stiller eksperterne til rådighed, træffer afgørelse om varigheden af deres udsendelse og de personer, de udsender.

30 Se Kommissionens svar på punkt 29.

31 Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens vurdering.

32 Med hensyn til tallene i figur 4 for kategori 1 understreger Kommissionen, at Eurodac på nuværende tidspunkt ikke tæller ansøgere, men ansøgninger. Kommissionen bemærker endvidere, at de pågældende tal vedrører hele EU og dermed omfatter alle ankomstruter og alle medlemsstater. For så vidt angår disse tal, kan uoverensstemmelserne derfor også forklares ved visse medlemsstaters forsinkede videregivelse af fingeraftryk af forskellige årsager, bl.a. hvordan fingeraftryk optages.

33 Kommissionen anerkender, at der mellem 2015 og marts 2016 var en høj grad af sekundære bevægelser i EU. Kommissionen foreslog derfor, at der blev indført en hotspottilgang, og opfordrede Italien og Grækenland til at udarbejde køreplaner for løsningen af strukturelle problemer som en forudsætning for omfordeling.

34 Kommissionen henviser til punkt 32 vedrørende registrering og optagelse af fingeraftryk i Grækenland og Italien, som er et særskilt spørgsmål i forbindelse med Dublinoverførsler.

36 Loftet var oprindeligt på 160 000 og blev derefter sænket til 98 256 og var et resultat af en politisk forhandlingsproces, der blev understøttet af en analyse af prognoserne for migrationsstrømmene baseret på ankomsttendenserne, som det fremgår af betragtningerne til Rådets afgørelser om omfordeling. Kommissionen fremhæver den ekstraordinære virkning, som erklæringen fra EU og Tyrkiet har haft med hensyn til at reducere strømmene, hvilket har ændret alle prognoser vedrørende ankomster via den østlige Middelhavsroute.

37 Kommissionen er enig i, at en hurtig vurdering baseret på klare kriterier er afgørende for, at omfordelingsordningen kan fungere. Den gennemsnitlige anerkendelsesprocent for hele EU på 75 % bidrog til at fastlægge ensartede kriterier for den pulje af personer, der anses for at have et "sandsynligt" behov for international beskyttelse.

38 96 % af de omfordelingsanmodninger, der blev sendt til de modtagende medlemsstater og de associerede lande i henhold til de midlertidige nødordninger, resulterede i en effektiv omfordeling.

39 Kommissionen fremhæver, at denne finansielle støtte kun finder anvendelse på omfordeling af asylansøgere.

41 Kommissionen bemærker, at 96 % af de omfordelingsanmodninger, der er sendt til de modtagende medlemsstater og associerede lande i henhold til omfordelingsordningerne, har resulteret i en effektiv omfordeling.

Kommissionen mener endvidere, at effektiviteten af ordningen som udformet af Rådet kun kan måles med henvisning til *potentielt berettigede* asylansøgere.

Dette betyder, at der kun skal henvises til:

i) asylansøgere med en nationalitet med en gennemsnitlig EU-asylanerkendelsesprocent på 75 % eller højere og ikke alle asylansøgere

ii) asylansøgere, der faktisk er til rådighed for registrering i Italien og Grækenland i den relevante referenceperiode, og ikke antallet af ankomster: De fleste migranter ønskede ikke at blive i Grækenland, men fortsatte deres rejse videre fra Grækenland. Nogle ansøgere blev også genstand for overførsler i henhold til Dublinforordningen¹. Endelig blev personer, der ankom til Grækenland efter ikrafttrædelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet, udelukket fra ordningen.

Omfordelingsordningerne lykkedes med hensyn til at lette det pres på det italienske og det græske asylsystem, som stammede fra en betydelig del af ansøgningerne fra personer med et klart behov for beskyttelse (og lettede dermed også det langsigtede pres, der er forbundet med integration).

42 Kommissionen vil gerne påpege, at den referenceperiode, som afgørelserne om omfordeling² fandt anvendelse på, efterfølgende blev afkortet i praksis som følge af erklæringen fra EU og Tyrkiet. Da Grækenland var modtager af ordningen, kunne landet beslutte, hvem der skulle omfordeles, og Grækenland besluttede ikke at medtage kvalificerede ansøgere til omfordeling, når de var ankommet efter ikrafttrædelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet.

44 Kommissionen henviser til sit svar på punkt 41 vedrørende måling af ordningens effektivitet og under hensyntagen til det af Rådet fastsatte loft på 98 256, uanset antallet af ankomster i referenceperioden.

Kommissionen bemærker, at 96 % af omfordelingsanmodningerne til de modtagende medlemsstater og de associerede lande har resulteret i en effektiv omfordeling.

Det har hele tiden været meningen, at ordningerne blev udformet, så de fandt anvendelse på asylansøgere, der har behov for international beskyttelse, og som befinder sig i Grækenland og Italien i den relevante periode. Gruppen af støtteberettigede asylansøgere faldt betydeligt efter vedtagelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet.

45 Der var mange faktorer, der påvirkede det endelige antal omfordelte personer, herunder de positive virkninger af erklæringen fra EU og Tyrkiet på de forventede ankomster. Efter ikrafttrædelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet var asylansøgerne nødt til at blive i Grækenland, og deres eneste mulighed for at flytte til andre EU-lande var omfordeling. Den massive forudregistrering i Grækenland var med til at fremskynde adgangen til asylproceduren. Uden denne ville omfordelingen have taget længere tid, men ville ikke have påvirket den pulje af asylansøgere, der kunne komme i betragtning til omfordeling, og antallet af dem, der i sidste ende blev omfordelt. Næsten alle støtteberettigede asylansøgere blev omfordelt.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning).

² Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 og 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse.

Den massive forudregistrering viste, at der var langt færre personer i Grækenland på det pågældende tidspunkt, og at det store flertal var taget videre til andre medlemsstater.

Se også Kommissionens svar på punkt 48.

46 Mange migranter ønskede at vælge deres bestemmelsesland, især mens de stadig kunne rejse ud af Grækenland. Selv om Kommissionen erkender, at det var vanskeligt at tilvejebringe oplysninger, da antallet af ankomster var så ekstraordinært, ønsker den at understrege, at oplysningerne fra marts 2016 var mere systematiske og målrettede. Desuden blev oplysningerne forbedret og tilpasset de enkelte grupper af migranter, idet der blev foretaget betydelige udbedringer af de konstaterede hindringer under gennemførelsen.

47 I begyndelsen af ordningen blev der faktisk givet flere tilsagn, end der var registrerede ansøgere. Ved ordningens begyndelse var der derfor ingen afskrækkende faktor. På samme måde blev der givet flere løfter, end der var ansøgere, der skulle omfordeles, da ordningen toppede (sommeren 2017).

48 I forbindelse med vurderingen af de midlertidige nørdordninger finder Kommissionen det absolut nødvendigt at sondre klart mellem i) udformningen af ordningerne som politisk vedtaget af Rådet og ii) gennemførelsen af ordningerne, som rent faktisk var meget vellykket, idet i alt 96 % af de berettigede personer blev omfordelt som forklaret i statusrapporten om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration af 16. maj 2018.

Tekstboks 3 Operationelle svagheder i omfordelingsprocessen

De operationelle hindringer var forventelige for et system, der var helt nyt og havde til formål at tilvejebringe et nødberedskab. Kommissionen udarbejdede protokoller for gennemførelsen af afgørelserne, som blev godkendt af medlemsstaterne, EU-agenturerne og internationale organisationer, med henblik på at behandle mange af de operationelle spørgsmål. Dette førte til en væsentlig fremskyndelse af omfordelingen og af gennemførelsen, således at det, da ordningen toppede, var muligt at omfordele 3 000 personer på en måned (da ordningen blev sat i værk, blev der omfordelt 87 om måneden).

Disse protokoller benyttes nu tilsvarende i forbindelse med de frivillige omfordelinger, der foretages på ad hoc-basis.

51 Kommissionen bemærker, at kun fire medlemsstater indberettede en høj forekomst af forsvinden. De fleste omfordelte ansøgere forblev i omfordelingslandet.

52 Kommissionen overvågede løbende gennemførelsen af ordningen, herunder 15 rapporter om omfordeling og genbosætning frem til maj 2018, og mener derfor ikke, at der er behov for yderligere evalueringer.

Kommissionen ønsker at fremhæve, at figur 7 kun viser data fra fire medlemsstater (og at oplysningerne fra Estland også omfatter genbosætning).

58 Behovene har udviklet sig og er mindre fokuserede på den første modtagelseskapacitet. Der er dog stadig behov for en hurtig indsats på grund af det store pres på asylsystemerne. De kræver, at der etableres permanente indkvarteringsordninger, når der ikke er (tilstrækkeligt)

eksisterende, at der udtænkes nye og systematiske integrationsstrategier, og at antallet af tilbagesendelser øges. Nødhjælpsprojekter på disse områder er altid foranstaltninger, der skal iværksættes med meget kort varsel, selv om de bidrager til at forbedre medlemsstatens system på mellemlangt til langt sigt, hvilket er i overensstemmelse med målene for AMIF og bidrager til at sikre bæredygtigheden af den ydede finansiering.

60 Inden for den næste flerårige finansielle ramme har Kommissionen foreslået, at nødhjælp medtages i den tematiske facilitet, som er omfattet af de fremtidige fondes generelle kontrol- og overvågningsramme.

Tekstboks 4 Eksempel på et projekt uden output- og resultatindikatorer

For EMAS-IT-1 blev de anbefalinger, som evalueringsudvalget havde fremsat, fulgt af projektmedarbejderne og sendt til Italien. Under forberedelsen af projektet blev medtagelsen af de relevante indikatorer drøftet på lokalt plan mellem de kompetente italienske myndigheder og GD HOME, men de italienske myndigheder var meget tilbageholdende med at medtage sådanne indikatorer.

Endelig blev det anset for vigtigere at gå videre med underskrivelsen af tilskudsaftalen, også selv om der ikke fandtes gode outputindikatorer, for at sikre virkningen af foranstaltningen, selv om denne virkning ikke kunne måles godt.

I forbindelse med projektgennemførelsen består overvågningen først og fremmest af en gennemgang af fremskridtsrapporter. Dette giver GD HOME mulighed for at rette op på manglen på passende indikatorer ved at anmode om yderligere præciseringer og klare operationelle oplysninger. For dette projekt blev den første statusrapport modtaget i maj 2019. Kommissionen aflægger også kontrolbesøg for at kontrollere resultaterne og projekternes virkninger.

Generelt har Kommissionen ført nøje tilsyn med projekternes udvikling, herunder gennem operationelle kontrolbesøg.

61 Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens erklæring om, at nødhjælpsprojekter ikke overlappede med de nationale programmer eller støtte fra EASO og Frontex.

62 Se Kommissionens svar på punkt 58.

Tekstboks 5 Eksempler på omlægningen af nødhjælpsfinansieringen fra nødberedskab til mere langsigtet strukturel støtte

I forbindelse med EMAS-GR-2, hvor Kommissionen tildelte nødhjælpen, var den ansvarlige myndighed stadig ikke fuldt ud funktionsdygtig og operationel, og der kunne derfor ikke udbetales forfinansiering under det nationale program. Da det nationale program ikke kunne gennemføres for at hjælpe med at forbedre krisesituationen på stedet, var tildelingen af nødhjælpen behørigt begrundet.

Med hensyn til projektet EMAS-IT-1 mener Kommissionen, at der var et nødbehov (presserende og specifikke behov, for hvilke der ikke var yderligere budgetmidler til rådighed under AMIF). Inden for rammerne af de nationale programmets midtvejsevaluering for 2017,

de IT/EL-køreplaner, der blev forelagt i 2015, og på grundlag af Kommissionens henstillinger om genoptagelsen af Dublinoverførsler i Grækenlands tilfælde, var der blevet afdækket visse presserende og specifikke behov, for hvilke der ikke kunne stilles yderligere budgetmidler til rådighed under AMIF's nationale programmer.

De italienske myndigheder rejste sammen med GD HOME i november 2017 spørgsmålet om behovet for at øge udstyrskapaciteten og omfanget af tolkningen/den kulturelle formidling i de afdelinger politimyndigheden, der behandler asylansøgninger. Ikke før i juni 2018, hvor den nye regering tiltrådte, blev der fremlagt et projektforslag, og det blev drøftet indgående. Disse faktorer forsinkede udarbejdelsen og den endelige udformning af EMAS-1-finansieringsansøgningen. Ansøgningen blev imødekommet i juli 2018 efterfulgt af undertegnelsen af tilskudsaftalen i oktober 2018. Projektet er i gang. Første fremskridtsrapport blev sendt til GD HOME i maj 2019.

63 En struktureret mekanisme med fordelingsnøgler til de enkelte lande vil ikke løse problemet med nødsituationer, der rækker ud over det disponible budget, fordi disse behov hele tiden udvikler sig.

Kommissionen mener, at de mekanismer, der er indført, er tilstrækkelige til at foretage en rimelig fordeling af nødhjælp mellem medlemsstaterne. Kommissionen evaluerer løbende behovene hos især de medlemsstater, der er i frontlinjen.

Der er mange måder, hvorpå man kan forholde sig til utilstrækkelige budgetmidler, såsom prioritering inden for det nationale program samt blandt ansøgninger om nødhjælp eller anmodninger om flere budgetmidler.

64 Kommissionen tilføjer, at den i forbindelse med den fremtidige flerårige finansielle ramme planlægger at fastlægge en række generelle parametre for tildeling af nødhjælp til medlemsstaterne.

Europa-Kommissionen har til hensigt at indføre sådanne generelle parametre i de fremtidige arbejdsprogrammer inden for rammerne af den tematiske facilitet for indre anliggender i den næste FFR. Det skal dog bemærkes, at Kommissionen skønner, at en sådan metode vil blive indført i midten af 2021.

Tekstboks 6 Eksempler på AMIF's nødhjælpsprojekter, hvor målene ikke blev nået fuldt ud

I forbindelse med EMAS-IT-3 vil Kommissionen gerne understrege, at en anden årsag til den lavere belægningsgrad for ansøgere om omfordeling i de særlige modtagelsescentre for omfordeling, der er omfattet af nødhjælpsprojektet, var, at nogle af disse specialiserede modtagelsescentre var værter for sårbare asylansøgere med særlige behov, som derfor ikke let kunne overføres til andre centre for at frigøre plads til omfordelingskandidater.

68 Den flerårige strategiske planlægning af de nationale programmer under AMIF er velstruktureret. Det, der kan forbedres, er de mekanismer, hvorved det nationale program hurtigere kan tilpasses de hurtigt skiftende behov, der er forbundet med migrationsmønstrene, og virkningerne af de politiske beslutninger, der træffes af de nationale regeringer.

69 Se Kommissionens svar på punkt 68.

71 Kommissionen var ikke involveret i udvælgelsen af de to projekter, der blev gennemført under det nationale program under AMIF og heller ikke i udarbejdelsen af de tilknyttede tilskudsaftaler (underskrevet af den italienske ansvarlige myndighed i AMIF med de berørte projektstøttemodtagere), hvor en eventuel geografisk overlappning kunne have været opdaget og behandlet.

72 Kommissionen vil gerne påpege, at Frontex' operationelle støtte til medlemsstaterne og de nationale programmer under AMIF støtter den samme type tvangsmæssige tilbagesendelsesaktiviteter, men at de i den forbindelse supplerer hinanden.

Muligheden for at tilrettelægge tilbagesendelsesoperationer, der finansieres via nationale AMIF-programmer, giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet til at foretage tilbagesendelser, når og hvor agenturet ikke kan yde støtte, eller hvis medlemsstaterne mener, at det ikke er nødvendigt at inddrage agenturet.

73 Vedrørende denne forsinkelse i Grækenland henvises til Kommissionens svar på tekstboks 5.

76 Kommissionen påpeger ikke desto mindre, at den delegerede forordning (EU) 2017/207 om den fælles overvågnings- og evalueringsramme blev vedtaget den 3. oktober 2016. Den omfattede evalueringsspørgsmål til begge fonde samt lister over fælles resultat- og effektindikatorer. Det er vigtigt at bemærke, at de fondsspecifikke retsgrundlag allerede omfattede fælles indikatorer for måling af de specifikke mål, og at der derfor var en ordning til rådighed fra starten, og at den anvendes til at overvåge de nationale programmets resultater gennem de årlige gennemførelsesrapporter.

77 For både resultat- og effektindikatorer og for de fælles indikatorer, som indgår i de nationale programmer, blev basislinjerne sat til nul, da programmerne blev anset for at være nye, således at fondens bidrag kunne måles isoleret.

Det blev overladt til medlemsstaterne at fastsætte mål for at tage hensyn til den nationale situation.

78 I den næste FFR har Kommissionen foreslået, at nødhjælpen indarbejdes i den tematiske facilitet og underlægges de fremtidige fondes generelle kontrol- og overvågningsramme.

I Kommissionens forslag vil resultatrammen blive revideret og vil omfatte både output- og resultatindikatorer. Der fastsættes milepæle for outputindikatorer, og der fastsættes mål for output- og resultatindikatorer. Dette er fælles for alle fonde med delt forvaltning, der er omfattet af forordningen om fælles bestemmelser. Basislinjen kan kun være nul for outputindikatorer. Nødhjælp kan gennemføres i enhver form for forvaltning. Hvis nødhjælpen gennemføres ved direkte forvaltning, vil denne overvågningsramme også blive anvendt.

79 For at afhjælpe begrænsningerne i forordning (EF) nr. 862/2007 fremlagde Kommissionen et forslag til ændring i maj 2018. Det havde til formål at opfylde behovet for mere detaljerede, hyppige og rettidige statistikker om asyl og styret migration, navnlig om uledsagede mindreårige og tilbagesendelser. Selv om der blev opnået politisk enighed på

trepartsmødet den 31. januar 2019, blev kompromiset aldrig bekræftet i Coreper. Nogle medlemsstater var tilbageholdende med at godkende kompromiset, idet de mente, at det stadig ville medføre en betydelig ekstra byrde. Europa-Parlamentet vedtog den 16. april 2019 sin betænkning ved førstebehandlingen. Forhandlingerne med det nye Europa-Parlament og Rådet forventes at blive genoptaget i andet halvår.

80 For at begrænse den ekstra byrde for medlemsstaterne fokuserede Kommissionens forslag (COM(2018) 307 final) på de vigtigste nødvendige forbedringer. De foreslåede ændringer er i vid udstrækning baseret på eksisterende frivillige dataindsamlinger, der er udarbejdet med og gennemført af de fleste nationale myndigheder.

81 Ikke desto mindre indsamler Eurostat månedlige data om verserende asylansøgninger. Dette omfatter antallet af personer med verserende ansøgninger ved alle instanser i den administrative og/eller retslige procedure.

EASO rapporterer hver måned, hvor mange sager der verserer i første instans, opdelt efter varighed (over og under seks måneder). Dataindsamlingen er forbedret takket være systemet for tidlig varsling og beredskab, hvor der indsamles data fra medlemsstaterne.

82 Se Kommissionens svar på punkt 80.

87 Under programmeringen (den politiske dialog) og godkendelsen, herunder revisionen af de nationale programmer under AMIF, er der etableret en intern høringsprocedure i GD HOME. Denne procedure omfatter inddragelse og høring af politiske enheder, der også har ansvaret for forbindelserne med agenturerne, i den politiske dialog og i godkendelsesprocessen. GD HOME har i forbindelse med operationer i Grækenland og Italien for 2019 stillet detaljerede spørgsmål til EASO for bl.a. at sikre komplementaritet mellem foranstaltninger med midler fra AMIF. Endelig er EASO med henblik på bedre koordinering af aktiviteterne i Grækenland blevet indbudt til at deltage i styringsudvalgets månedlige møde om finansieringsplanen for 2019, der afholdes i Athen, hvor der også ses på gennemførelsen af det nationale program.

Endvidere vurderer Kommissionen også agenturernes operationelle planer for at undgå overlapninger med nødhjælpsprojekter eller specifikke foranstaltninger under de nationale programmer.

89 Kommissionen ønsker at fremhæve, at EASO's aktiviteter i Grækenland dækker to områder: støtte til strukturreformer for at skabe et robust, modstandsdygtigt og krisesikkert system og operationel støtte, f.eks. ved at gennemføre centrale opgaver i medlemsstaterne som led i et struktureret støttesystem til forvaltning af migration i EU i overensstemmelse med det grundlæggende princip om solidaritet (jf. forslaget om Den Europæiske Unions Asylagentur). På nuværende tidspunkt er det på baggrund af situationen i Grækenland klart for tidligt at overveje, om EASO's skal forlade denne frontlinjemedlemsstat. EASO's operationelle planer omfatter imidlertid yderligere kapacitetsopbyggende foranstaltninger, der har til formål at øge ejerskabet og kapacitetsopbygningen hos de græske myndigheder.

92 Kommissionen er enig i Revisionsrettens vurdering og minder om, at den konstant har opfordret medlemsstaterne til at udpege eksperter.

Tekstboks 7 Operationelle problemer, der påvirker EASO's støtte til asylprocedurer på de græske øer

Kommissionen er enig i den samlede vurdering for den relevante periode, som Revisionsretten har fremlagt, og som er i overensstemmelse med anbefalingerne i de regelmæssige rapporter om den europæiske dagsorden for migration. Kommissionen har ved forskellige lejligheder taget behovet for en mere ensartet tilgang til sårbarhedsvurderinger op, og dette har ført til i) udarbejdelsen af en ny model og en ny vejledning i 2018, ii) at Grækenland har udstedt instrukser om dette spørgsmål i april 2019, og iii) at EASO og GAS har vedtaget ændringer til deres fælles standardprocedurer og arbejdsgange i juni 2019.

96 Det er korrekt, at Frontex' støtte til tilbagesendelser og de nationale AMIF-programmer støtter den samme type tvangsmæssige tilbagesendelsesaktiviteter, men dette sker på en supplerende måde. Systemet blev udformet således, at det giver mulighed for fleksibilitet, således at medlemsstaterne kan vælge det mest hensigtsmæssige system og øge antallet af tilbagesendelser i overensstemmelse med EU's politik om mere effektiv tilbagesendelse.

Med muligheden for at tilrettelægge tilbagesendelsesoperationer, der finansieres gennem de nationale AMIF-programmer, får medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet med henblik på at gennemføre tilbagesendelser, når og hvor Frontex ikke kan tilbyde støtte.

Frontex skal fuldt ud opfylde sit potentiale med hensyn til at yde bistand til tilbagesendelsesrelaterede aktiviteter ved at anvende tilgængelige finansielle EU-instrumenter på en fleksibel og supplerende måde.

Den øgede støtte, som Frontex yder, giver medlemsstaterne mulighed for at omdirigere midler, der er til rådighed under AMIF, til at dække andre relevante behov.

97 Se Kommissionens svar på punkt 87 – lignende procedurer gælder for Frontex.

Kommissionen påpeger, at Frontex høres i forbindelse med programmeringen af tilbagesendelsesforanstaltninger i AMIF.

Under programmeringen (den politiske dialog) og godkendelsen, herunder revisionen, af de nationale AMIF-programmer er der en etableret intern høringsprocedure i GD HOME. Denne procedure omfatter inddragelse og høring af politiske enheder, der også har ansvaret for forbindelserne med agenturerne, i den politiske dialog og i godkendelsesprocessen.

Desuden er medlemsstaten forpligtet til at indføre passende mekanismer, der sikrer komplementaritet mellem de forskellige finansieringsværktøjer og -kilder. I Grækenlands tilfælde er det græske politi den samme støttemodtager i forbindelse med både AMIF- og Frontex-værktøjer og er ansvarlig for at koordinere den supplerende støtte til begge værktøjer.

105 Kommissionen deler Revisionsrettens vurdering og påpeger, at den gentagne gange har anmodet Grækenland om at vedtage en mere strategisk tilgang til asyl og en mere overordnet migrationsstyring, der gør brug af alle muligheder i henhold til EU-retten og national ret. Desuden fortsætter Kommissionen med at støtte den græske asyltjeneste via EMAS.

Tekstboks 9 Mangel på arbejdsplads i den græske asyltjeneste

Kommissionen bemærker, at der er yderligere muligheder (f.eks. dobbeltskift og øget produktivitet gennem en mere strategisk tilgang). Kommissionen vil gerne understrege, at den fortsat støtter asyltjenesten via EMAS, og som en del af denne støtte har den anmodet asyltjenesten om i samarbejde med EASO at fremlægge en plan for at reducere efterslæbet betydeligt inden for de næste par år.

107 Kommissionen bemærker, at hovedansvaret for behandlingen af asylansøgninger i henhold til EU-retten på nuværende tidspunkt ligger hos det første indrejseland i EU. Dette er grunden til øget støtte til Grækenland, herunder finansiel, operationel og teknisk støtte, hos EASO og Kommissionen.

108 Kommissionen bemærker, at den har ydet omfattende støtte til asylprocedurerne på de græske øer.

Tekstboks 10 Problemer, der påvirker fast-track-grænseprocedurens effektivitet

Kommissionen bemærker, at den har finansieret udsendelsen af læger til alle hotspotøer.

114 Kommissionen bemærker, at EASO og den græske asyltjeneste for nylig har ændret deres standardprocedurer for at indføre et mere effektivt system til håndtering af sårbarhedsvurderinger.

135 De nationale myndigheders mulighed for gensidigt at anerkende en afgørelse om tilbagesendelse truffet af en anden medlemsstat har eksisteret siden 2001 i henhold til direktiv 2001/40/EF. Manglen på midler til at sikre udvekslingen af oplysninger om de afgørelser om tilbagesendelse, der er truffet, gør det imidlertid vanskeligt at gennemføre reglerne i praksis.

Forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold vil lette den praktiske anvendelse af reglerne om gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse.

Denne forordning trådte i kraft i december 2018 og finder anvendelse, når de nødvendige tekniske foranstaltninger er gennemført. Senest den 28. december 2021 vedtager Kommissionen en afgørelse om fastsættelse af datoen for idriftsættelsen af SIS.

142 Kommissionen bemærker, at der i Grækenland i september 2019 er indført et nyt treårigt program for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration under de nationale AMIF-programmer.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

146 Kommissionen og de relevante EU-agenturer har ydet betydelig finansiel og operationel EU-støtte, som har gjort en væsentlig forskel. Uden denne støtte ville situationen have været endnu vanskeligere på stedet i frontlinjestaterne, navnlig i Italien og Grækenland. I forbindelse med undersøgelsen af denne EU-støtte bør man også holde sig for øje, at det endelige juridiske og politiske ansvar for forvaltningen af migrationsstrømmene på deres

område udelukkende ligger hos de italienske og græske myndigheder. Hverken Kommissionen eller EU-agenturerne har udøvende beføjelser i medlemsstaterne. De kan ikke overtage udøvelsen af de græske eller italienske myndigheders opgaver, og de har ikke noget ansvar for manglerne i deres nationale asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer.

147 Se Kommissionens svar på punkt 23.

148 Kommissionen gentager, at gennemførelsen af anbefalingerne er medlemsstaternes ansvar. De medlemsstater, der stiller eksperterne til rådighed, træffer afgørelse om varigheden af deres udsendelse og de personer, de udsender, på grundlag af de gældende retlige rammer.

Med hensyn til udsendelse af Frontex-personale vil Kommissionen gerne understrege, at permanent tilstedeværelse på hotspottet fortsat er afgørende på grund af strømmenes uforudsigelighed (kombineret med deres sæsonbetingede udsving), som det fremgår af ad hoc-omfordelingsagerne efter ilandsætningerne i 2019. Desuden er det meget kompliceret at omfordele eksperter, som i vid udstrækning stilles til rådighed af medlemsstaterne. Kommissionen støtter en fleksibel tilgang med en kombination af permanente og mobile team, som kan dække ilandsætningerne i Syditalien.

150 Se Kommissionens svar på punkt 36, 41, 44 og 48.

Kommissionen vil gerne understrege, at de midlertidige omfordelingsordninger er blevet gennemført med succes.

Formålet med dem har hele tiden været at omfordele et begrænset antal asylansøgere med behov for international beskyttelse fra Grækenland og Italien sammenlignet med det samlede antal ankomster i disse medlemsstater, som navnlig i Italien bestod af et stort flertal af migranter, der havde nationaliteter, som ikke kunne komme i betragtning til omfordeling.

151 Se Kommissionens svar på punkt 48 og 150.

152 I sin statusrapport af 16. maj 2018 om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration bemærker Kommissionen, at 96 % af de personer, der kan komme i betragtning til omfordeling (dvs. asylansøgere, som Italien eller Grækenland var ansvarlige for, der tilhører en af de nationaliteter, der er berettigede til omfordeling, og som er registreret og ikke udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed), reelt er blevet omfordelt. De personer, der er udelukket af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, kan ikke tages i betragtning, da de faktisk ikke opfyldte kriterierne for støtteberettigelse i afgørelserne.

Kommissionen har ikke specifikt fulgt op på situationen i omfordelingsmedlemsstaterne.

Anbefaling 1 – Brug af indhøstede erfaringer med henblik på en mulig frivillig omfordelingsmekanisme i årene fremover

Kommissionen accepterer anbefalingen.

153 I den næste FFR har Kommissionen foreslået, at nødhjælpen vil blive medtaget i den tematiske facilitet, som er omfattet af de fremtidige fondes generelle kontrol- og overvågningsramme.

154 På tidspunktet for revisionen var der stadig to EMAS-projekter i gang.

155 Den flerårige strategiske planlægning af de nationale AMIF-programmer er velstruktureret. Det, der kan forbedres, er de mekanismer, hvorved det nationale program hurtigere kan tilpasses de hurtigt skiftende behov, der er forbundet med migrationsmønstrene, og virkningerne af de politiske beslutninger, der træffes af de nationale regeringer.

Siden 2017 har Kommissionen været i dialog med Grækenland i forbindelse med en omfattende behovsvurdering og finansiel planlægning. De græske myndigheder forelægger en årlig finansieringsplan, som overvåges regelmæssigt og revideres gennem et styringsudvalg med deltagelse af de berørte græske ministerier, Europa-Kommissionen og EASO (se også Kommissionens svar på punkt 68).

157 Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/207 om oprettelse af den fælles overvågnings- og evalueringsramme blev vedtaget den 3. oktober 2016. Den omfattede evaluerings spørgsmål til begge fonde samt lister over fælles resultat- og effektindikatorer. Det er vigtigt at bemærke, at de specifikke retsgrundlag for fonden allerede omfattede fælles indikatorer for måling af de specifikke mål, og at der derfor var en ordening til rådighed fra starten.

Anbefaling 2 – Styrkelse af forvaltningen af AMIF's nødhjælpsfinansiering og nationale programmer

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Med hensyn til den fremtidige FFR planlægger Kommissionen at fastlægge en række generelle parametre for tildeling af nødhjælp til medlemsstaterne.

Kommissionen har til hensigt at indføre sådanne generelle parametre i de fremtidige arbejdsprogrammer inden for rammerne af den tematiske facilitet for indre anliggender i den næste FFR.

b) Første led: Kommissionen accepterer anbefalingen og vil fortsat gøre alt for at kræve, at gennemførelsespartnere og medlemsstaterne medtager RACER-indikatorer med passende mål og basislinjer i hver ansøgning om nødhjælp. Der vil dog altid være tilfælde, hvor fastlæggelsen af indikatorer kræver en lang refleksionsproces, eller hvor det er for komplekst at forudsige målene eller vurdere basislinjen. I sådanne tilfælde kan Kommissionen stadig være nødt til at acceptere begrænsede indikatorer eller udefinerede mål, fordi det haster med at tildele finansiel støtte. For at afhjælpe situationen vil Kommissionen nøje overvåge projekterne for at hjælpe medlemsstaterne med at maksimere de faktiske output og resultater på stedet.

Kommissionen vil derfor ikke ophøre med at bevilge nødhjælpsprojekter, hvis der ikke er tilstrækkelige indikatorer, idet den også tager udgangspunkt i sin stabile ramme for overvågning og kontrol for at sikre, at resultaterne leveres i praksis.

b) Andet led: Kommissionen accepterer anbefalingen. Dette vil ske i forbindelse med den efterfølgende evaluering, der er omhandlet i forordning (EU) nr. 514/2014.

b) Tredje led: Kommissionen accepterer anbefalingen. Den har allerede medtaget output- og resultatindikatorer for perioden 2021-2027 i AMIF's forslag vedrørende både nationale programmer og nødhjælp med indikatorer, herunder basislinjer og mål.

c) Kommissionen accepterer anbefalingen. Med hensyn til EASO's operationelle planer for Grækenland og Italien 2020 blev drøftelserne mellem GD HOME og EASO allerede indledt i juni 2019 for at sikre synergier med igangværende og planlagte foranstaltninger under de nationale programmer og EMAS. I Italiens tilfælde udarbejdes EASO's årlige operationelle planer desuden af EASO i tæt samarbejde med samme afdeling i det italienske indenrigsministerium, der fører tilsyn med den ansvarlige italienske myndighed for AMIF. Dette fremmer synergier med de nationale programmer.

159 Se Kommissionens svar på tekstboks 7 og om udsendelse af nationale eksperter i punkt 29-30.

160 Frontex' tilbagesendelsesstøtte og nationale AMIF-programmer støtter den samme type tvangsmæssige tilbagesendelser, men de supplerer i den forbindelse hinanden. Med muligheden for at tilrettelægge tilbagesendelsesoperationer, der finansieres via nationale AMIF-programmer, har medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet til at foretage en tilbagesendelse, når og hvor agenturet ikke kan tilbyde støtte.

Anbefaling 5 – Styrkelse af nationale asylprocedurer

a) Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen er fast besluttet på at støtte de græske myndigheder for at afhjælpe sagspuklen i første instans.

Kommissionen fremhæver, at i) der er en række problemer, som skal løses af de græske myndigheder for at give Kommissionen og EASO mulighed for at øge støtten til asyltjenesten (se tekstboks 7 ovenfor), og ii) at det er medlemsstaten, der har kompetence til at træffe afgørelser om asylansøgninger (dvs. reelt mindske sagspuklen).

b) Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen er fast besluttet på at støtte klagemyndighederne i Grækenland.

Kommissionen fremhæver i), at opbygningen af retssystemet i Grækenland er de nationale myndigheders kompetence, og ii) at EASO allerede yder støtte til klagemyndigheder ved at stille rapportører til rådighed (som ikke deltager i træffelsen af afgørelser).

c) Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen fremhæver, at dens gennemførelse afhænger af det endelige resultat af igangværende lovgivningsprocedurer om relaterede instrumenter, som i øjeblikket forhandles interinstitutionelt: Kommissionens forslag fra 2018 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 862/2007 af 11. juli 2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse (COM(2018) 307 final) og Kommissionens forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur (COM(2018) 633 final).

Anbefaling 6 – Yderligere støtte til nationale tilbagesendelsesprocedurer

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen er fast besluttet på at støtte de græske og italienske myndigheder yderligere for at afhjælpe problemet med det lave antal tilbagesendelser. Kommissionen har allerede gennemført de mulige foranstaltninger i henhold til sit mandat, og disse skal gennemføres af de græske og italienske myndigheder.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil i forbindelse med et omfattende partnerskab med tredjelande søge at udnytte sine politikker og værktøjer effektivt for på en sammenhængende måde at styrke samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse og dermed øge sin indflydelse over for tredjelande. I februar 2020 træder den nye visumkodeks i kraft med en specifik bestemmelse om indførelse af visumrestriktioner for tredjelande, som muligvis ikke samarbejder om tilbagetagelse.

I forbindelse med forhandlingerne om rammen efter Cotonou har Kommissionen desuden af medlemsstaterne fået mandat til at sikre, at der indgår mere konkrete bestemmelser om tilbagetagelse i den fremtidige aftale.

c) Kommissionen accepterer anbefalingen.

d) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen fremhæver, at hovedansvaret for indsamling af data ligger hos medlemsstaterne.