

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”MUUTTAJIEN TURVAPAIKKA-, SIIRTO- JA PALAUTTAMISMENETTELYT: AIKA PUUTTUA TEHOKKAAMMIN TAVOITTEIDEN JA TULOSTEN VÄLISIIN EROIHIN”

TIIVISTELMÄ

I Komissio haluaa täsmentää, että muuttoliikekriisin huippu koettiin vuosina 2015–2016, ja se koski ainoastaan itäisen ja keskisen Välimeren reittejä. EU:n ja Turkin julkilausuman tultua voimaan maaliskuussa 2016 ja Italiaan saapuvien maahantulijoiden määrän pudottua jyrkästi heinäkuun 2017 jälkeen määrät ovat nyt todellakin palautuneet kriisiä edeltävälle tasolle.

III Komission yhteinen vastaus kohtiin III, V, VI, VII ja VIII.

On tärkeää korostaa, että komission ja asiaankuuluvien EU:n virastojen tarjoamalla merkittävällä taloudellisella ja toiminnallisella tuella on ollut ratkaiseva merkitys. Ilman tukea tilanne paikan päällä etulinjassa olevissa maissa, erityisesti Italiassa ja Kreikassa, olisi ollut vieläkin vaikeampi. Tätä EU:n tukea tarkasteltaessa on myös pidettävä mielessä, että muuttovirtojen hallintaa koskeva lopullinen oikeudellinen ja poliittinen vastuu Italiassa ja Kreikassa oli yksinomaan näiden maiden viranomaisilla. Komissiolla tai EU:n virastoilla ei ole toimivaltaa jäsenvaltioissa, eivätkä ne voineet korvata Kreikan tai Italian viranomaisia näiden tehtävissä eivätkä korjata kansallisten turvapaikka- tai palauttamismenettelyjen puutteita. Kreikan ja Italian viranomaisten toimintaa ja erityisesti tuen saamis- ja täytäntöönpanomenettelyjä arvioimalla asiasta saataisiin tarkempi kuva, vaikka se ei kuulu EU:n tukitoimia koskevan tarkastuksen soveltamisalaan.

IV Komissio muistuttaa vuoden 2017 erityiskertomuksessa annettujen suositusten osalta, että suositus, jota tilintarkastustuomioistuimen mukaan ei ole pantu täytäntöön, on jäsenvaltioiden vastuulla. Komissio tarjoaa edelleen taloudellista ja toiminnallista tukea Italialle ja Kreikalle, mutta se ei voi korvata kansallisia viranomaisia. Komissio haluaa korostaa, että siirtojärjestelmät olivat erittäin onnistuneita, sillä 96 prosenttia vastaanottaville jäsenvaltioille ja säännöstöön osallistuville maille hätätilanteessa sovellettavien väliaikaisten siirtojärjestelmien puitteissa lähetetyistä siirtopyynnöistä johti siirron toteutumiseen, kuten kohtiin 35–53 annetuissa komission vastauksissa selitetään tarkemmin.

V Komissio tuki jäsenvaltioita erityisesti lisäämällä hätäapua, joka täydentää monivuotista kansallista ohjelmaa. Hätäapu ei kuitenkaan sisältynyt yleiseen tuloksellisuuden hallintokehikseen. Tätä parannetaan seuraavassa monivuotisessa rahoituskehiksessä.

IX Komissio hyväksyy kaikki siihen kohdistuvat suositukset. Ks. komission vastaukset kertomuksen lopussa.

JOHDANTO

01 Ks. komission vastaus kohtaan I.

02 Komissio katsoo, että myös muut jäsenvaltiot, jotka eivät sijaitse etulinjassa, kuten Saksa, Ruotsi tai Alankomaat, ovat kantaneet raskaan taakan, sillä ne olivat usein Italian tai Kreikan kautta EU:hun saapuvien muuttajien lopullinen kohde.

05 Hotspot-lähestymistapa on sama sekä Italiassa että Kreikassa. Siihen kuuluvat henkilöllisyyden todentaminen, sormenjälkien ottaminen, kuuleminen ja tapauksen ohjaaminen asiaankuuluvaan menettelyyn (turvapaikka- tai palauttamismenettelyyn). Jatkokomenettelyt (turvapaikka/palauttaminen) ovat erilaisia. Kreikka toteuttaa niitä saarilla, sillä se soveltaa maantieteellistä rajoitusta, joka on keskeinen tekijä EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanossa.

08 Rahoitusta myönnetään muuttoliikkeen alalla merkittäviä määriä myös EU:n rahastoista, kuten EAKR:stä ja ESR:stä, erityisesti (mutta ei ainoastaan) kotouttamistoimenpiteisiin. Muuttoliikkeeseen liittyviä asioita tarkastellaan myös sisäisen turvallisuuden rahaston ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineessä – tosin useimmissa tapauksissa välillisesti.

11 Komissio korostaa EASOn tärkeää tehtävää myös siirtomenettelyissä (tiedotuksessa, rekisteröinnissä, puhutteluissa, lapsen edun arvioimisessa, siirtoasiakirjojen valmistelussa ja Dublin-yksikön tukemisessa).

15 Ks. komission vastaus kohtaan III.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

16 Komissio korostaa, että turvapaikka- ja palauttamismenettelyt ovat kansallisten viranomaisten vastuulla (ks. komission vastaus kohtaan III).

HUOMAUTUKSET

23 Komissio katsoo, että kaikki komission tarjoamaa tukea koskevat suositukset on pantu täytäntöön. Jäljellä olevien suositusten täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla. Ks. komission vastaukset kohtiin IV ja 25–27.

25 Komissio korostaa, että Italian ja Kreikan välillä on eroja hotspot-lähestymistavan jatkomenettelyissä. Kreikan hotspot-saarien maantieteellinen rajoitus, joka on keskeinen tekijä EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanossa, on vaikuttanut Kreikan hotspot-alueiden elinoloihin.

Komissio on tarjonnut huomattavaa rahoitusta valmiuksien lisäämiseksi sekä infrastruktuurin ja elinolojen parantamiseksi (myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten elinolojen parantamiseksi). Komissio on myös toistuvasti kehottanut nopeuttamaan turvapaikkamenettelyjä, lisäämään kestävästi ja merkittävästi palautuksia Turkkiin ja käyttämään olemassa olevia varoja entistä tarkoituksenmukaisemmin. Komissio on tarjonnut ja tarjoaa edelleen kaikki tarvittavat varat, joita tarvitaan Kreikan hotspot-alueiden infrastruktuuriin ja parantamiseen. Komissio on lisäksi tukenut haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden siirtämistä saarilta mantereelle sekä valmiuksien lisäämistä mantereella. Vastuu turvapaikkamenettelyn täytäntöönpanosta on kuitenkin Kreikan viranomaisilla eikä komissiolla (ks. komission vastaus kohtaan III).

Laatikko 1 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset Samoksen hotspot-alueella

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilanteesta Samoksella ja yleisemmin Kreikassa. Komissio on tarjonnut huomattavan määrän rahoitusta ja jatkaa varojen tarjoamista Kreikan hotspot-alueiden valmiuksien lisäämiseksi ja alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden elinolojen parantamiseksi. Varoilla esimerkiksi luodaan ja laajennetaan turva-alueita ja suojia mantereella, tehdään huolto- ja parannustöitä vastaanotosta ja henkilöllisyyden todentamisesta vastaavissa keskuksissa ja toimitetaan kaikki tarpeelliset muut kuin elintarvikkeet. Komissio ja Kreikan viranomaiset jatkavat vuoropuhelua ja pyrkivät edelleen parantamaan tilannetta. Kreikka toimitti komissiolle ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan strategian, jota päivitetään parhaillaan. Vastuu ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan kestävän järjestelmän perustamisesta on Kreikan viranomaisilla eikä komissiolla (ks. komission vastaus kohtaan III).

27 Komissio muistuttaa, että vaikka sillä ei ole toimivaltaa koordinoida etsintä- ja pelastustapahtumia tai määrätä satamaa maihinnousua varten, se on tehnyt kaikkensa kehottaakseen jäsenvaltioita vastaamaan humanitaariseen tarpeeseen. Tämä on komission ennakoivan koordinoinnin ansiosta muuttanut tilannetta merkittävästi paikan päällä helpottamalla maihinnousua ja edistämällä ratkaisujen löytämistä maihin nousseiden muuttajien vapaaehtoiseen sijoittamisprosessiin, erityisesti alaikäisten osalta.

28 Komissio katsoo, että virastojen pitäisi olla toimeksiantojensa puitteissa mahdollisimman joustavia vastatessaan käytännön tarpeisiin, kun otetaan huomioon tulijoiden määrän kausittainen vaihtelu ja tarve suunnitella työntekijöiden lähettäminen strategisesti ennakoon. Virastojen pitää kuitenkin olla pysyvästi ja säännöllisesti läsnä paikan päällä edelleen myös silloin, kun tulijoita on vähän, kuten kesän 2019 satunnaiset maihinnousut ovat selvästi osoittaneet. Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontexin) lähetettyjen työntekijöiden nykyinen määrä on lisäksi pienentynyt alle puoleen verrattuna vuoteen 2016, jolloin Italiaan saapui ennätysmäärä muuttajia.

Laatikko 2 Frontexin asiantuntijoiden lähettäminen Italian hotspot-alueille

Hotspot-alueilla on edelleen oltava pysyvästi läsnä, kun otetaan huomioon muuttovirtojen ennakoimattomuus (ja kausittaisuus), kuten vuoden 2019 maihinnousutapahtumia seuranneet tapauskohtaisesti toteutetut sisäiset siirrot osoittivat. Pääasiassa jäsenvaltioiden tarjoamien asiantuntijoiden uudelleen lähettäminen on myös erittäin hankalaa. Komissio tukee joustavaa lähestymistapaa, ja siihen sisältyy sekä pysyviä että liikkuvia ryhmiä, jotka voivat toimia maihinnousujen yhteydessä Etelä-Italiassa.

29 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa ja korostaa, että asiantuntijoita lähettävät jäsenvaltiot päättävät, keitä lähetetään ja miten pitkäksi ajaksi.

30 Ks. komission vastaus kohtaan 29.

31 Komissio suhtautuu tilintarkastustuomioistuimen arvioon myönteisesti.

32 Komissio korostaa kaaviossa 4 olevien tunnuksella 1 merkittyjen lukujen osalta, että Eurodac-järjestelmässä ei nykyään lasketa hakijoita vaan hakemuksia. Komissio toteaa

lisäksi, että kyseiset luvut koskevat koko EU:ta eli kaikkia saapumisreittejä ja kaikkia jäsenvaltioita. Näin ollen lukuja koskevat erot voidaan selittää myös esimerkiksi tiettyjen jäsenvaltioiden viiveillä sormenjalkien siirtämisessä. Viiveet johtuvat useista eri syistä, jotka liittyvät muun muassa sormenjalkien ottamismenetelmiin.

33 Komissio myöntää, että vuodesta 2015 vuoden 2016 maaliskuuhun EU:ssa oli suuri määrä edelleen liikkuvia muuttajia. Tämän vuoksi komissio ehdotti hotspot-lähestymistavan käyttöönottoa ja kehotti Italiaa ja Kreikkaa laatimaan uudelleensijoittamisen edellytyksenä etenemissuunnitelmia, joilla puututtaisiin rakenteellisiin ongelmiin.

34 Komissio viittaa kohtaan 32, joka koskee rekisteröintiä ja sormenjalkien ottamista Kreikassa ja Italiassa, sillä kyseessä on Dublin-palautusten toiminnan kannalta erillinen asia.

36 Alkuperäinen 160 000 muuttajan enimmäismäärä, joka myöhemmin laskettiin 98 256 muuttajaan, oli kehittyvien poliittisten neuvottelujen tulos. Neuvotteluja tuettiin analysoimalla saapumisen kehityssuuntauksiin perustuvia muuttovirtojen ennusteita, kuten sisäisiä siirtoja koskevien neuvoston päätösten johdanto-osan kappaleista käy ilmi. Komissio korostaa, että EU:n ja Turkin julkilausumalla oli erityisen suuri vaikutus muuttovirtojen pienenemiseen ja että se muutti kaikkia ennusteita itäisen Välimeren reittiä saapuvista muuttajista.

37 Komissio on samaa mieltä siitä, että selkeät perusteet nopeaa arviointia varten olivat tärkeitä siirtojärjestelmän toimimisen kannalta. Käytössä ollut EU:n laajuinen 75 prosentin keskimääräinen hyväksymisaste auttoi vahvistamaan yhtenäiset perusteet todennäköisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden joukolle.

38 Vastaanottaville jäsenvaltioille ja säännöstöön osallistuville maille hätätilanteissa sovellettavien väliaikaisten siirtojärjestelmien puitteissa lähetetyistä siirtopyynnöistä 96 prosenttia johti siirron toteutumiseen.

39 Komissio korostaa, että taloudellista tukea sovellettiin vain turvapaikanhakijoiden siirtoihin.

41 Komissio toteaa, että vastaanottaville jäsenvaltioille ja säännöstöön osallistuville maille siirtojärjestelmissä lähetetyistä siirtopyynnöistä 96 prosenttia on johtanut siirron toteutumiseen.

Komissio toteaa myös, että neuvoston suunnitteleman järjestelmän tehokkuutta voidaan mitata vain *mahdollisesti sisäisten siirtojen piiriin kuuluvilla* turvapaikanhakijoilla.

Tämä tarkoittaa, että huomioon otetaan vain

i) turvapaikanhakijat, joiden edustamien kansallisuuksien keskimääräinen turvapaikkahakemusten hyväksymisaste EU:ssa on vähintään 75 prosenttia, sen sijaan että huomioon otettaisiin kaikki turvapaikanhakijat,

ii) turvapaikanhakijat, jotka todella oli mahdollista rekisteröidä Italiassa ja Kreikassa kyseisenä ajanjaksona, sen sijaan että huomioon otettaisiin saapuneiden määrä. Suurin osa muuttajista ei halunnut jäädä Kreikkaan ja jatkoi matkaansa Kreikasta eteenpäin. Jotkin

hakijat kuuluivat myös siirtojen soveltamisalaan Dublin-asetuksen¹ mukaisesti. EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen Kreikkaan saapuneet henkilöt jätettiin järjestelmän ulkopuolelle.

Siirtojärjestelmät vähensivät tehokkaasti Italian ja Kreikan turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvaa painetta pienentämällä eritoten sellaisten henkilöiden tekemien hakemusten osuutta, jotka selvästi tarvitsivat suojelua (ja näin ollen vähensivät myös kotouttamiseen liittyvää pitkän aikavälin painetta).

42 Komissio haluaa korostaa, että ajanjaksoa, jona sisäisiä siirtoja koskevia päätöksiä² sovellettiin, lyhennettiin myöhemmin käytännössä huomattavasti EU:n ja Turkin julkilausuman voimaantulon johdosta. Koska Kreikka oli järjestelmän edunsaaja, se saattoi päättää, keitä se ehdotti siirrettäväksi. Kreikka päätti olla ehdottamatta sellaisia sisäisten siirtojen piiriin kuuluvia hakijoita, jotka olivat saapuneet EU:n ja Turkin julkilausuman voimaantulon jälkeen.

44 Komissio viittaa vastaukseensa kohtaan 41, joka koskee järjestelmän tehokkuuden arvioimista, ja ottaa huomioon neuvoston asettaman 98 256 henkilön enimmäismäärän kyseisenä ajanjaksona saapuneiden määrästä riippumatta.

Komissio toteaa, että vastaanottaville jäsenvaltioille ja säännöstöön osallistuville maille lähetetyistä siirtopyynnöistä 96 prosenttia on johtanut siirron toteutumiseen.

Järjestelmä oli aina suunniteltu vain kansainvälistä suojelua tarvitseville turvapaikanhakijoille, jotka olivat Kreikassa ja Italiassa kyseisenä ajanjaksona. Kun EU:n ja Turkin julkilausuma hyväksyttiin, sisäisten siirtojen piiriin kuuluvien turvapaikanhakijoiden määrä väheni merkittävästi.

45 Siirrettyjen lopulliseen määrään vaikuttivat useat tekijät, muun muassa EU:n ja Turkin julkilausuman myönteinen vaikutus saapuneiden ennustettuun määrään. EU:n ja Turkin julkilausuman voimaantulon jälkeen turvapaikanhakijoiden täytyi jäädä Kreikkaan, ja heidän ainoa mahdollisuutensa siirtyä toiseen EU-maahan oli sisäinen siirto. Kreikassa toteutettu laaja ennakkorekisteröinti auttoi nopeuttamaan turvapaikkamenettelyyn pääsyä. Ilman sitä sisäiset siirrot olisivat kestäneet kauemmin, mutta sen puuttumisella ei olisi ollut vaikutusta sisäisten siirtojen piiriin kuuluviin turvapaikanhakijoihin tai lopulta siirrettyjen määrään. Lähes kaikki sisäisten siirtojen piiriin kuuluvat turvapaikanhakijat siirrettiin.

Laaja ennakkorekisteröintimenettely osoitti, että Kreikassa oli tuolloin luultua huomattavasti vähemmän muuttajia ja että suurin osa oli siirtynyt edelleen toisiin jäsenvaltioihin.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 48.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu).

² Neuvoston päätös (EU) 2015/1523, annettu 14 päivänä syyskuuta 2015, ja neuvoston päätös (EU) 2015/1601, annettu 22 päivänä syyskuuta 2015, Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta.

46 Monet muuttajat halusivat valita kohdemaansa, erityisesti silloin kun he vielä pystyivät matkustamaan pois Kreikasta. Komissio myöntää, että tiedottamista oli vaikea järjestää, kun saapuvien henkilöiden määrä oli poikkeuksellisen suuri. Se haluaa kuitenkin korostaa, että annetut tiedot olivat maaliskuusta 2016 lähtien aiempaa järjestelmällisempiä ja kohdennetumpia. Tietojen antamista parannettiin ja räätälöitiin myös kunkin muuttajaryhmän mukaan, kun esteitä havaittiin ja poistettiin tehokkaasti järjestelyn täytäntöönpanon aikana.

47 Järjestelmän alussa vastaanottolupauksia oli itse asiassa enemmän kuin rekisteröityjä hakijoita. Näin ollen järjestelmän alussa ei ollut olemassa mitään sellaista tekijää, joka olisi saanut muuttajia luopumaan sisäisen siirron hakemisesta. Myös järjestelmän kysynnän ollessa suurimmillaan (kesällä 2017) vastaanottolupauksia oli enemmän kuin siirron hakijoita.

48 Komissio katsoo, että hätätilanteessa sovellettavia väliaikaisia järjestelmiä analysoitaessa on välttämätöntä erottaa selvästi toisistaan i) neuvoston poliittisesti päättämä järjestelmien malli ja ii) järjestelmien täytäntöönpano, joka itse asiassa onnistui erittäin hyvin. Kaiken kaikkiaan 96 prosenttia sisäisten siirtojen piiriin kuuluvista henkilöistä siirrettiin, kuten 16. toukokuuta 2018 päivätyssä Euroopan muuttoliikeagendaa koskevassa edistymiskertomuksessa todetaan.

Laatikko 3 Siirtomenettelyn operatiiviset heikkoudet

Operatiivisia ongelmia osattiin odottaa, sillä järjestelmä oli täysin uusi ja tarkoitettu vastaukseksi hätätilanteeseen. Puuttuakseen useisiin operatiivisiin ongelmiin komissio laati toimintaohjeita päätösten täytäntöönpanolle, ja jäsenvaltiot, EU:n virastot ja kansainväliset organisaatiot antoivat tukensa ohjeille. Tämä vauhditti merkittävästi sekä sisäisiä siirtoja että täytäntöönpanoa niin, että järjestelmän kapasiteetin ollessa suurimmillaan pystyttiin siirtämään 3 000 henkilöä kuukaudessa (järjestelmän alussa siirtoja tehtiin kuukaudessa 87).

Kyseisiä toimintaohjeita sovelletaan nyt soveltuvin osin tapauskohtaisesti toteutettaviin vapaaehtoisiiin sisäisiin siirtoihin.

51 Komissio panee merkille, että vain neljä jäsenvaltiota ilmoitti pakenijoiden suuresta määrästä. Suurin osa sisäistä siirtoa hakeneista pysyi sisäisen siirron kohteena olevassa valtiossa.

52 Komissio seurasi jatkuvasti järjestelmän täytäntöönpanoa ja laati myös 15 sisäisiä siirtoja ja uudelleensijoittamista koskevaa kertomusta toukokuuhun 2018 mennessä. Komissio ei näin ollen katso, että lisäarvioita tarvitaan.

Komissio korostaa, että kaaviossa 7 esitetään tiedot vain neljästä jäsenvaltiosta (ja Viron tiedot sisältävät myös uudelleensijoitetut muuttajat).

58 Tarpeet ovat muuttuneet eivätkä koske ensisijaisesti enää vain ensivaiheen vastaanottokapasiteettia. Kiireellisiä tarpeita on kuitenkin edelleen turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvan suuren paineen vuoksi. Ne edellyttävät pysyvien majoitusjärjestelmien perustamista, jos tällaisia ei jo ole (riittävästi), uusien ja järjestelmällisten kotouttamisstrategioiden kehittämistä ja palautusten lisäämistä. Näiden alojen hätäapuhankkeet on aina käynnistettävä hyvin lyhyellä varoitusaikalla, vaikka niillä

parannetaan jäsenvaltioiden järjestelmiä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tämä on AMIF-rahaston tavoitteiden mukaista ja edistää osaltaan tarjotun rahoituksen kestävyyttä.

60 Komissio ehdotti, että hätäapu sisällytetään seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä temaattiseen välineeseen, johon sovelletaan tulevien rahastojen yleistä valvonta- ja seurantakehystä.

Laatikko 4 Esimerkki hankkeesta, jossa ei ole tuotos- ja tulosindikaattoreita

EMAS IT-1 -hankkeen hankevastaavat noudattivat arviointikomitean suosituksia ja välittivät ne Italian. Italian toimivaltaiset viranomaiset ja muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto keskustelivat paikallisella tasolla asiaankuuluvien indikaattorien sisällyttämisestä hankkeeseen sen valmistelun yhteydessä. Italian viranomaiset olivat kuitenkin erittäin haluttomia sisällyttämään kyseisiä indikaattoreita.

Lopulta todettiin, että vaikka käytettävissä ei ollut hyviä tulosindikaattoreita, avustussopimuksen allekirjoittaminen oli tärkeämpää, jotta taattaisiin toiminnan vaikutus, vaikka vaikutusta ei voitaisi mitata kunnolla.

Hankkeen täytäntöönpanon aikana seuranta koostuu ensisijaisesti edistymiskertomusten arvioinnista. Sen avulla muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto saa mahdollisuuden korjata asianmukaisten indikaattorien puuttumisen pyytämällä lisäselvityksiä ja selkeitä tietoja toiminnasta. Kyseisen hankkeen ensimmäinen edistymiskertomus saatiin toukokuussa 2019. Komissio tekee myös seurantakäyntejä, joiden aikana se tarkastaa hankkeiden tuloksia ja vaikutuksia.

Yleisesti ottaen komissio valvoi hankkeiden todellista kehitystä tiiviisti, myös toiminnan tarkastamista koskevilla käynneillä.

61 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen toteamukseen siitä, että hätäapuhankkeiden sekä kansallisten ohjelmien tai EASON ja Frontexin tuen välillä ei ollut päällekkäisyyttä.

62 Ks. komission vastaus kohtaan 58.

Laatikko 5 Hätäavussa on siirrytty hätätilanteisiin vastaamisesta pitkäaikaisempaan rakenteelliseen tukeen

Kun komissio myönsi hätäapua EMAS GR-2 -hankkeelle, vastuuviranomainen ei ollut vielä täysin toimiva, minkä vuoksi kansallisen ohjelman ennakkomaksuja ei voitu maksaa. Koska kansallista ohjelmaa ei voitu panna täytäntöön kriisitilanteeseen vastaamiseksi paikan päällä, hätäapurahoituksen myöntäminen oli täysin perusteltua.

Komissio katsoo, että EMAS IT-1 -hankkeessa oli tarvetta hätäavulle (kiireellisiä erityistarpeita, joille ei ollut lisämäärärahoja AMIF-rahastossa). Kansallisten ohjelmien vuonna 2017 toteutetun väliarvioinnin ja vuonna 2015 toimitettujen Italian ja Kreikan etenemissuunnitelmien puitteissa sekä Kreikan tapauksessa Dublin-siirtojen uudelleen käynnistämistä koskevien komission suositusten pohjalta havaittiin tiettyjä kiireellisiä erityistarpeita, joille ei voitu järjestää lisärahoitusta AMIF-rahaston kansallisista ohjelmista.

Marraskuussa 2017 Italian viranomaiset ottivat esiin muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston kanssa tarpeen lisätä laitteiden määrää sekä tulkkausta/kulttuurivälitystoimintaa turvapaikkahakemuksia käsittelevissä poliisin maahanmuuttoyksiköiden (*questure*) ryhmissä. Hanke-ehdotus esitettiin vasta kesäkuussa 2018, kun uusi hallitus aloitti toimintansa, ja siitä keskusteltiin laajasti. Nämä tekijät viivyttivät EMAS IT-1 -hankkeen rahoitushakemuksen laatimista ja viimeistelyä. Hakemus hyväksyttiin heinäkuussa 2018, ja avustussopimus allekirjoitettiin lokakuussa 2018. Hanke on edelleen käynnissä. Ensimmäinen edistymiskertomus toimitettiin muuttoliike- ja sisäasioiden pääosastolle toukokuussa 2019.

63 Maakohtaisilla jakoperusteilla varustettu jäsenelty mekanismi ei ratkaise tilannetta, jossa hätäavun tarpeita on enemmän kuin käytettävissä olevia määrärahoja, sillä tarpeet muuttuvat jatkuvasti.

Komissio katsoo, että käytössä olevat mekanismit ovat riittäviä siihen, että hätäapu voidaan jakaa oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden kesken. Komissio seuraa jatkuvasti erityisesti etulinjassa olevien jäsenvaltioiden tarpeita.

Määrärahojen riittämättömyyteen voidaan puuttua monella tavalla, esimerkiksi suorittamalla priorisointia kansallisen ohjelman sisällä ja hätäapuhakemusten kesken tai pyytämällä lisää määrärahoja.

64 Komissio toteaa lisäksi, että se aikoo määrittää tulevaa monivuotista rahoituskehystä varten yleisiä parametreja, joiden perusteella hätäapu jaetaan jäsenvaltioille.

Euroopan komissio aikoo ottaa nämä yleiset parametrit käyttöön tulevissa työohjelmissa, jotka sisältyvät seuraavan monivuotisen rahoituskehysten sisäasioiden rahastoja koskevaan temaattiseen välineeseen. Olisi kuitenkin huomattava, että komission arvion mukaan tällainen menetelmä otetaan käyttöön viimeistään vuoden 2021 puolivälissä.

Laatikko 6 Esimerkkejä AMIF-rahaston hätäapuhankkeista, joiden tavoitteita ei saavutettu kokonaan

Komissio haluaa korostaa EMAS IT-3 -hankkeen osalta, että toinen syy siirrettäväksi ehdotettujen henkilöiden vähäiselle määrälle hätäapuhankkeeseen kuuluvissa siirtämisen tarkoitetuissa vastaanottokeskuksissa oli, että jotkin näistä erityisistä keskuksista majoittivat heikommassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita, joilla oli erityistarpeita ja joita ei tästä syystä voitu siirtää helposti toisiin keskuksiin, jotta olisi vapautettu tilaa siirrettäväksi ehdotetuille henkilöille.

68 AMIF-rahaston kansallisten ohjelmien monivuotinen strateginen suunnittelu on jäsenelty hyvin. Parannettavaa on mekanismeissa, joilla kansallinen ohjelma voidaan mukauttaa ripeämmin vastaamaan muuttovirtoihin liittyviä nopeasti muuttuvia tarpeita ja kansallisten hallitusten tekemien poliittisten päätösten vaikutuksia.

69 Ks. komission vastaus kohtaan 68.

71 Komissio ei osallistunut AMIF-rahaston kansallisessa ohjelmassa toteutettujen kahden hankkeen valintaan eikä niihin liittyvien avustussopimusten laadintaan (sopimukset allekirjoitti Italian AMIF-ohjelmasta vastaava viranomainen asianomaisten hankkeiden

edunsaajien kanssa), jolloin mahdolliset maantieteelliset päällekkäisyydet olisi voitu havaita ja niihin olisi voitu puuttua.

72 Komissio huomauttaa, että jäsenvaltioille tarjottavalla Frontexin toiminnallisella tuella ja AMIF-rahaston kansallisilla ohjelmilla tuetaan samantyyppisiä pakkoon perustuvia palautustoimia, mutta ne ovat toisiaan täydentäviä.

Kun jäsenvaltioilla on mahdollisuus järjestää AMIF-rahaston kansallisista ohjelmista rahoitettuja palautusoperaatioita, ne voivat toimia joustavasti silloin, kun tarvitaan. Näin ne voivat suorittaa palautuksia, kun virasto ei voi tarjota tukea tai kun jäsenvaltiot katsovat, että viraston ei tarvitse puuttua palautuksiin.

73 Katso Kreikan viivästyksen syyn osalta komission vastaus laatikkoon 5.

76 Komissio huomauttaa joka tapauksessa, että yhteistä seuranta- ja arviointikehystä koskeva delegoitu asetus (EU) 2017/207 annettiin 3. lokakuuta 2016. Se sisälsi sekä kumpaakin rahastoa koskevat arviointikysymykset että luettelot yhteisistä tulos- ja vaikutusindikaattoreista. On tärkeää panna merkille, että rahastokohtaisiin oikeusperustoihin sisältyivät jo yhteiset indikaattorit erityistavoitteiden mittaamista varten, joten järjestelmä oli käytettävissä alusta alkaen. Sitä käytetään kansallisten ohjelmien tuloksellisuuden seurantaan vuotuisten täytäntöönpanokertomusten avulla.

77 Koska ohjelmien katsottiin olevan uusia, tulos- ja vaikutusindikaattorien sekä kansallisiin ohjelmiin sisältyvien yhteisten indikaattorien lähtöarvoksi asetettiin nolla, jotta rahastosta myönnetty tuki voitaisiin mitata erikseen.

Jotta tavoitteet olisivat kansallisen tilanteen mukaisia, niiden asettaminen jätettiin jäsenvaltioille.

78 Komissio on ehdottanut, että hätäapu sisällytetään seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä temaattiseen välineeseen ja siihen sovelletaan tulevien rahastojen yleistä valvonta- ja seurantakehystä.

Tuloksellisuuskehys arvioidaan komission ehdotuksessa, ja siihen sisältyy sekä tuotos- että tulosindikaattoreita. Tuotosindikaattoreille asetetaan välitavoitteita ja tuotos- ja tulosindikaattoreille asetetaan tavoitteita. Tämä on yhteistä kaikille yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluville yhteistyössä hallinnoitaville rahastoille. Vain tuotosindikaattorien lähtöarvo voi olla nolla. Hätäapu voidaan panna täytäntöön millä tahansa hallinnointitavalla. Tätä seurantakehystä käytetään myös silloin, kun hätäapu pannaan täytäntöön suoran hallinnoinnin avulla.

79 Korjatakseen asetuksen (EY) N:o 862/2007 rajoituksia komissio antoi muutosehdotuksen toukokuussa 2018. Tavoitteena oli vastata tarpeeseen aiempaa tarkemmista, tiheimmin toimitetuista ja oikea-aikaisesti tuotetuista tilastoista, jotka koskevat turvapaikkoja ja hallittua muuttoliikettä ja erityisesti ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja palautuksia. Vaikka kolmikantakokouksessa päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen 31. tammikuuta 2019, Coreper ei koskaan vahvistanut kompromissia. Jotkin jäsenvaltiot olivat haluttomia suostumaan kompromissiin ja väittivät, että se aiheuttaisi joka tapauksessa merkittävän

lisätaakan. Euroopan parlamentti hyväksyi kertomuksensa ensimmäisessä käsittelyssä 16. huhtikuuta 2019. Neuvottelujen uuden Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa on tarkoitus käynnistyä uudelleen loppuvuodesta.

80 Rajoittaakseen jäsenvaltioiden lisätaakkaa komissio keskittyi ehdotuksessaan (COM(2018) 307 final) tärkeimpiin tarvittaviin parannuksiin. Ehdotetut muutokset perustuivat pääosin nykyiseen vapaaehtoiseen tiedonkeruuseen, jota useimmat kansalliset viranomaiset olivat kehittäneet ja toteuttaneet.

81 Eurostat kerää joka tapauksessa kuukausittain tietoja vireillä olevista turvapaikkahakemuksista. Tämä sisältää sellaisten henkilöiden määrän, joilla on vireillä hakemuksia hallinnollisen ja/tai oikeudellisen menettelyn kaikissa käsittelyasteissa.

EASO raportoi joka kuukausi ensimmäisessä asteessa vireillä olevien tapausten lukumäärän niiden keston mukaan jaoteltuna (alle kuusi kuukautta ja yli kuusi kuukautta). Tiedonkeruuta parannetaan varhaisvaroitus- ja reagointijärjestelmällä, jonka tiedot kerätään jäsenvaltioista.

82 Ks. komission vastaus kohtaan 80.

87 AMIF-rahaston kansallisten ohjelmien suunnittelussa (poliittisessa vuoropuhelussa) ja hyväksymisessä sekä tarkistamisessa sovelletaan muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston vahvistettua sisäistä kuulemismenettelyä. Menettelyssä poliitikoista vastaavat yksiköt, jotka vastaavat myös suhteista virastoihin, osallistuvat poliittiseen vuoropuheluun ja hyväksyntämenettelyyn ja niitä kuullaan. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto esitti EASOille Kreikassa ja Italiassa vuonna 2019 toteutettujen operaatioiden osalta tarkkoja kysymyksiä varmistaakseen muun muassa toimien täydentävyyden AMIF-rahaston lähteiden kanssa. Jotta toimien koordinoitua parannettaisiin Kreikassa, EASO on kutsuttu osallistumaan kuukausittaisiin vuoden 2019 rahoitussuunnitelmaa käsittelevän ohjauskomitean kokouksiin, jotka järjestetään Ateenassa ja joissa käsitellään myös kansallisen ohjelman täytäntöönpanoa.

Komissio arvioi myös virastojen toimintasuunnitelmia, jotta vältetään päällekkäisyydet hätäavun tai kansallisten ohjelmien erityistoimien kanssa.

89 Komissio haluaa huomauttaa, että EASOlla on Kreikassa kahdenlaista toimintaa: rakenneuudistusten tukeminen vahvan, kestävä ja kriisinkestävän järjestelmän luomiseksi sekä toiminnallisen tuen tarjoaminen esimerkiksi jäsenvaltioiden keskeisten tehtävien täytäntöönpanemiseksi osana EU:n jäsenneelyä muuttoliikkeen hallinnan tukijärjestelmää keskeisen yhteisvastuun periaatteen mukaisesti (kuten Euroopan unionin turvapaikkaviraston ehdotuksessa todettiin). Tällä hetkellä on selvästi liian aikaista harkita EASOn poistumista Kreikasta, kun otetaan huomioon tämän etulinjassa olevan jäsenvaltion tilanne. EASOn toimintasuunnitelmiin kuuluu kuitenkin valmiuksien edelleenkehittämistoimia, joiden tarkoituksena on lisätä Kreikan viranomaisten omavastuuta ja kehittää niiden valmiuksia.

92 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen arvion kanssa ja muistuttaa, että se on jatkuvasti kehottanut jäsenvaltioita nimittämään asiantuntijoita.

Laatikko 7 Operatiiviset ongelmat, jotka vaikuttavat EASOn turvapaikkamenettelyille antamaan tukeen Kreikan saarilla

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen esittämän asiaankuuluvaa ajanjaksoa koskevan yleisen arvion kanssa. Arvio vastaa suosituksia, joita komissio on esittänyt Euroopan muuttoliikeagendaa koskevissa säännöllisissä kertomuksissa. Komissio on tuonut eri yhteyksissä esiin tarpeen entistä yhtenäisemmälle lähestymistavalle haavoittuvuusarviointeihin. Tämän perusteella i) on laadittu uusi malli ja käsikirja vuonna 2018, ii) Kreikka antoi asiaa koskevia ohjeita huhtikuussa 2019, ja iii) EASO ja Kreikan turvapaikkavirasto sopivat muutoksista yhteisiin vakiotoimintaohjeisiinsa ja työnkulkuunsa kesäkuussa 2019.

96 Vaikka on totta, että palauttamista koskevalla Frontexin tuella ja AMIF-rahaston kansallisilla ohjelmilla tuetaan samantyyppisiä pakkoon perustuvia palautustoimia, ne ovat toisiaan täydentäviä. Järjestelmää suunniteltaessa tavoitteena oli mahdollistaa joustavuus niin, että jäsenvaltiot voivat valita sopivimman järjestelmän ja lisätä palautusten määrää palautusten tehostamista koskevan EU:n politiikan mukaisesti.

Kun jäsenvaltioilla on mahdollisuus järjestää AMIF-rahaston kansallisista ohjelmista rahoitettuja palautusoperaatioita, ne voivat tarvittaessa toimia joustavasti ja suorittaa palautuksia silloin, kun Frontex ei voi tarjota tukea.

Frontexin on toteutettava tehtävänsä täysimääräisesti ja tarjottava palauttamistoimia koskevaa apua hyödyntämällä saatavalla olevia EU:n rahoitusvälineitä joustavasti ja täydentävästi.

Frontexin tarjoaman lisätuen avulla jäsenvaltiot voivat kohdentaa AMIF-rahastosta käytettävissä olevia varoja uudelleen muihin asiaankuuluviin tarpeisiin.

97 Ks. komission vastaus kohtaan 87 – Frontexiin sovelletaan vastaavanlaisia menettelyjä.

Komissio huomauttaa, että Frontexia kuullaan AMIF-rahaston palauttamistoimien ohjelmasuunnittelun yhteydessä.

AMIF-rahaston kansallisten ohjelmien suunnittelussa (poliittisessa vuoropuhelussa) ja hyväksymisessä sekä tarkistamisessa sovelletaan muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston vahvistettua sisäistä kuulemismenettelyä. Menettelyssä poliitikoista vastaavat yksiköt, jotka vastaavat myös suhteista virastoihin, osallistuvat poliittiseen vuoropuheluun ja hyväksyntämenettelyyn ja niitä kuullaan.

Jäsenvaltiolla on oltava lisäksi käytössään asianmukaiset mekanismit, joilla varmistetaan eri rahoitusvälineiden ja -lähteiden välinen täydentävyys. Kreikan tapauksessa sekä AMIF- että Frontex-välineiden edunsaajana on Kreikan poliisi, joka on vastuussa molempien välineiden täydentävän tuen koordinoinnista.

105 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen arvion kanssa ja huomauttaa, että se on toistuvasti pyytänyt Kreikkaa ottamaan käyttöön strategisesti toimivamman lähestymistavan turvapaikka-asioihin ja laajemmin muuttoliikkeen hallintaan ja hyödyntämään kaikkia EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisia mahdollisuuksia. Komissio jatkaa Kreikan turvapaikkaviraston tukemista hätäavun kautta.

Laatikko 9 Työtilojen puute Kreikan turvapaikkavirastossa

Komissio toteaa, että myös muita vaihtoehtoja on käytettävissä (esim. työskentely kahdessa vuorossa ja tuottavuuden lisääminen soveltamalla strategisesti toimivampaa lähestymistapaa). Komissio korostaa jatkavansa Kreikan turvapaikkaviraston tukemista hätäavun kautta. Osana tätä tukea komissio on yhteistyössä EASOn kanssa pyytänyt Kreikan turvapaikkavirastoa esittämään suunnitelman, jonka avulla jonoja voitaisiin purkaa merkittävästi muutaman seuraavan vuoden aikana.

107 Komissio toteaa, että EU:n lainsäädännön mukaan turvapaikkahakemusten käsittelystä on ensisijaisesti vastuussa se jäsenvaltio, johon turvapaikanhakija on ensimmäisenä saapunut. Tämän vuoksi EASO ja komissio tarjoavat Kreikalle lisää muun muassa rahoitustukea ja operatiivista ja teknistä tukea.

108 Komissio toteaa, että se on myöntänyt huomattavasti rahoitusta turvapaikkamenettelyjen tukemiseen Kreikan saarilla.

Laatikko 10 Nopeutetun rajamenettelyn tehokkuuteen vaikuttavat ongelmat

Komissio toteaa, että se on rahoittanut lääkäreiden lähettämistä kaikille hotspot-saarille.

114 Komissio panee merkille, että EASO ja Kreikan turvapaikkavirasto ovat äskettäin muuttaneet vakioituja toimintaohjeitaan ja ottaneet käyttöön entistä tehokkaamman järjestelmän haavoittuvuusarviointeja varten.

135 Kansallisten viranomaisten mahdollisuus hyväksyä toisen jäsenvaltion tekemä palautuspäätös vastavuoroisesti on ollut olemassa direktiivin 2001/40/EY nojalla vuodesta 2001 lähtien. Vastavuoroinen hyväksyminen on kuitenkin käytännössä vaikeaa, sillä ei ole keinoja varmistaa tehtyjä palautuspäätöksiä koskeva tietojenvaihto.

Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 28. marraskuuta 2018 annetulla asetuksella (EU) 2018/1860 helpotetaan palautuspäätösten vastavuoroista hyväksymistä koskevien sääntöjen käytännön soveltamista.

Asetus tuli voimaan joulukuussa 2018, ja sitä aletaan soveltaa, kun tarvittavat tekniset vaiheet on saatettu päätökseen. Komissio antaa viimeistään 28. joulukuuta 2021 päätöksen, jossa määrätään, minä päivänä SIS-järjestelmää koskevat operaatiot aloitetaan.

142 Komissio toteaa, että Kreikassa on syyskuusta 2019 alkaen ollut käynnissä AMIF-rahaston kansallisiin ohjelmiin sisältyvä uusi kolmivuotinen AVRR-ohjelma.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

146 Komission ja asiaankuuluvien EU:n virastojen tarjoamalla merkittäväällä taloudellisella ja toiminnallisella tuella on ollut ratkaiseva merkitys. Ilman tukea tilanne paikan päällä etulinjassa olevissa maissa, erityisesti Italiassa ja Kreikassa, olisi ollut vieläkin vaikeampi. Tätä EU:n tukea tarkasteltaessa on myös pidettävä mielessä, että muuttovirtojen hallintaa koskeva lopullinen oikeudellinen ja poliittinen vastuu Italiassa ja Kreikassa oli yksinomaan

näiden maiden viranomaisilla. Komissiolla tai EU:n virastoilla ei ole toimivaltaa jäsenvaltioissa, eivätkä ne voineet korvata Kreikan tai Italian viranomaisia näiden tehtävissä eivätkä korjata kansallisten turvapaikka- tai palauttamismenettelyjen puutteita.

147 Ks. komission vastaus kohtaan 23.

148 Komissio toistaa, että suositusten täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla. Asiantuntijoita lähettävät jäsenvaltiot päättävät, keitä lähetetään ja miten pitkäksi ajaksi, sovellettavan lainsäädäntökehyksen pohjalta.

Komissio haluaa korostaa Frontexin lähettämän henkilöstön osalta, että hotspot-alueilla on edelleen tärkeää olla pysyvästi läsnä, kun otetaan huomioon muuttovirtojen ennakoimattomuus (ja kausittaisuus), kuten vuoden 2019 maihinnousutapahtumia seuranneet tapauskohtaisesti toteutetut sisäiset siirrot osoittivat. Pääasiassa jäsenvaltioiden tarjoamien asiantuntijoiden uudelleen lähettäminen on myös erittäin hankalaa. Komissio tukee joustavaa lähestymistapaa, ja siihen sisältyy sekä pysyviä että liikkuvia ryhmiä, jotka voivat toimia maihinnousujen yhteydessä Etelä-Italiassa.

150 Ks. komission vastaukset kohtiin 36, 41, 44 ja 48.

Komissio korostaa, että väliaikaisten siirtojärjestelmien täytäntöönpano on onnistunut erittäin hyvin.

Järjestelmien tarkoituksena oli siirtää vain osa kaikista Kreikkaan ja Italiaan saapuneista kansainvälistä suojelua tarvitsevista turvapaikanhakijoista. Erityisesti Italiassa tulijat olivat pääosin henkilöitä, jotka eivät kuuluneet sisäisten siirtojen piiriin kansallisuutensa vuoksi.

151 Ks. komission vastaukset kohtiin 48 ja 150.

152 Komissio toteaa 16. toukokuuta 2018 antamassaan Euroopan muuttoliikeagendaa koskevassa edistymiskertomuksessa, että 96 prosenttia sisäisten siirtojen piiriin kuuluvista henkilöistä (eli turvapaikanhakijoista, jotka olivat Italian ja Kreikan vastuulla, jotka kuuluivat kansalaisuutensa puolesta sisäisten siirtojen piiriin, jotka oli rekisteröity siirtoa varten ja jotka eivät aiheuttaneet uhkaa yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle) siirrettiin tosiasiallisesti. Yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden perusteella sisäisten siirtojen ulkopuolelle jätettyjä ei voida ottaa huomioon, sillä he eivät olleet päätöksissä esitettyjen hyväksymisperusteiden mukaisia.

Komissio ei ole erityisesti seurannut tilannetta sisäisten siirtojen kohteena olevissa jäsenvaltioissa.

Suositus 1 – Hyödynnetään saatuja kokemuksia mahdollista tulevaa vapaaehtoista siirtomekanismia varten

Komissio hyväksyy suosituksen.

153 Komissio on ehdottanut, että hätäapu sisällytetään seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä temaattiseen välineeseen ja siihen sovelletaan tulevien rahastojen yleistä valvonta- ja seurantakehystä.

154 Kaksi hätäapuhanketta oli vielä käynnissä tarkastusta tehtäessä.

155 AMIF-rahaston kansallisten ohjelmien monivuotinen strateginen suunnittelu on jäsenelty hyvin. Parannettavaa on mekanismeissa, joilla kansallinen ohjelma voidaan mukauttaa ripeämmin vastaamaan muuttovirtoihin liittyviä nopeasti muuttuvia tarpeita ja kansallisten hallitusten tekemien poliittisten päätösten vaikutuksia.

Komissio on vuodesta 2017 lähtien toteuttanut Kreikan kanssa kattavaa tarvearviointia ja rahoitussuunnittelua. Kreikan viranomaiset toimittavat vuotuisen rahoitussuunnitelman, jota seurataan ja arvioidaan säännöllisesti ohjauskomiteoissa, joihin osallistuvat asiaankuuluvat Kreikan ministeriöt, Euroopan komissio ja EASO (ks. myös komission vastaus kohtaan 68).

157 Yhteistä seuranta- ja arviointikehystä koskeva komission delegoitu asetus (EU) 2017/207 annettiin 3. lokakuuta 2016. Se sisälsi sekä kumpaakin rahastoa koskevat arviointikysymykset että luettelot yhteisistä tulos- ja vaikutusindikaattoreista. On tärkeää panna merkille, että rahastokohtaisiin oikeusperustoihin sisältyi jo yhteiset indikaattorit erityistavoitteiden mittaamista varten, joten järjestelmä oli käytettävissä alusta alkaen.

Suositus 2 – Vahvistetaan AMIF-rahaston hätäavun ja kansallisten ohjelmien hallinnointia

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo tulevaa monivuotista rahoituskehystä varten määrittää yleisiä parametreja, joiden perusteella hätäapu jaetaan jäsenvaltioille.

Komissio aikoo ottaa nämä yleiset parametrit käyttöön tulevissa työohjelmissa, jotka sisältyvät seuraavan monivuotisen rahoituskehysten sisäasioiden rahastoja koskevaan temaattiseen välineeseen.

b) Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio hyväksyy suosituksen ja tekee jatkossa kaikkensa vaatiessaan täytäntöönpanokumppaneita ja jäsenvaltioita sisällyttämään RACER-indikaattorit sekä asiaankuuluvat tavoitearvot ja lähtötasot kaikkiin hätäapuhakemuksiin. Aina on kuitenkin tapauksia, joissa indikaattorien määrittäminen edellyttää pitkää pohdintaa tai joissa tavoitearvojen ennustaminen tai lähtötason arviointi on liian monimutkaista. Tällaisissa tapauksissa komissio voi joutua edelleen hyväksymään sen, että indikaattorit ovat rajoitettuja tai tavoitearvoja ei ole määritetty, sillä taloudellisen tuen antamisella on kiire. Helpottaakseen tilannetta komissio jatkaa hankkeiden tiivistä seurantaan auttaakseen jäsenvaltioita maksimoimaan todelliset tuotokset ja tulokset paikan päällä.

Komissio ei siksi lopeta tuen antamista hätäapuhankkeille vain, koska indikaattorit ovat riittämättömiä. Se luottaa, että sen vakaalla seuranta- ja valvontakehyksellä pystytään varmistamaan tuotosten saavuttaminen paikan päällä.

b) Toinen luetelmakohta: Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Tämä tehdään asetuksessa (EU) N:o 514/2014 tarkoitetun jälkiarvioinnin yhteydessä.

b) Kolmas luetelmakohta: Komissio hyväksyy suosituksen. Se on jo sisällyttänyt AMIF-rahastoa koskevaan ehdotukseen vuosien 2021–2027 lähtötaso- ja tavoitearvoindikaattorit.

Indikaattorit koskevat sekä kansallisia ohjelmia että hätäapua, myös lähtötasoja ja tavoitearvoja.

c) Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston ja EASOn väliset keskustelut EASOn Kreikkaa ja Italiaa koskevista vuoden 2020 toimintasuunnitelmista alkoivat jo kesäkuussa 2019. Tarkoituksena on varmistaa kansallisten ohjelmien ja hätäavun käynnissä olevien ja suunniteltujen toimien synergiaedut. EASO laatii lisäksi Italiaa koskevat vuotuiset toimintasuunnitelmansa tiiviissä yhteistyössä saman Italian sisäministeriön osaston kanssa, joka valvoo AMIF-rahastosta vastaavan Italian viranomaisen toimintaa. Tämä edistää kansallisten ohjelmien synergiaetuja.

159 Ks. komission vastaus laatikkoon 7 ja kansallisten asiantuntijoiden lähettämisen osalta kohtiin 29–30.

160 Palauttamista koskevalla Frontexin tuella ja AMIF-rahaston kansallisilla ohjelmilla tuetaan samantyyppisiä pakkoon perustuvia palautustoimia, mutta ne ovat toisiaan täydentäviä. Kun jäsenvaltioilla on mahdollisuus järjestää AMIF-rahaston kansallisista ohjelmista rahoitettuja palautusoperaatioita, ne voivat tarvittaessa toimia joustavasti ja suorittaa palautuksia silloin, kun virasto ei voi tarjota tukea.

Suositus 5 – Vahvistetaan kansallisia turvapaikkamenettelyjä

a) Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio sitoutuu täysin tukemaan Kreikan viranomaisia ensimmäisen käsittelyasteen jonojen purkamisessa.

Komissio korostaa, että i) Kreikan viranomaisten on ratkaistava useita ongelmia, jotta komissio ja EASO voivat lisätä tukeaan Kreikan turvapaikkavirastolle (ks. laatikko 7 edellä), ja että ii) turvapaikkahakemuksia koskevien päätösten tekeminen (eli jonon todellinen purkaminen) on jäsenvaltion vastuulla.

b) Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio sitoutuu täysin tukemaan Kreikan muutoksenhakuelimiä.

Komissio korostaa, että i) Kreikan oikeusjärjestelmän organisointi on kansallisten viranomaisten vastuulla ja ii) EASO antaa jo tukea muutoksenhakuelimille tarjoamalla raportointia (jotka eivät osallistu päätöksentekoon).

c) Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio korostaa, että täytäntöönpano riippuu sellaisen vireillä olevien asiaankuuluvia välineitä koskevien oikeudellisten menettelyjen lopputuloksesta, jotka ovat tällä hetkellä toimielinten välisissä neuvotteluissa. Näitä ovat komission vuonna 2018 tekemä ehdotus muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista 11. heinäkuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 862/2007 muuttamisesta (COM(2018) 307 final) ja komission ehdotus asetuksiksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta (COM(2018) 633 final).

Suositus 6 – Tuetaan enemmän kansallisia palauttamismenettelyjä

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio sitoutuu täysin tukemaan Kreikan ja Italian viranomaisia vähäisten palautusten syihin puuttumisessa. Komissio on jo pannut toimivaltuuksiensa puitteissa täytäntöön toimenpiteitä, jotka Kreikan ja Italian viranomaisten on otettava käyttöön.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio tarkastelee politiikkojensa ja välineidensä tehokasta hyödyntämistä yhdenmukaisella tavalla kolmansien maiden kanssa solmituissa kattavissa kumppanuuksissa. Tavoitteena on lujittaa palautuksia ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä ja lisätä komission vaikutusvaltaa kolmansissa maissa. Uusi viisumisäännöstö tulee voimaan helmikuussa 2020. Siinä on erityissäännös, jonka nojalla on mahdollista asettaa viisumirajoituksia EU:n ulkopuolisille maille, jotka eivät tee yhteistyötä takaisinoton osalta.

Cotonoun sopimuksen jälkeistä kehystä koskevissa neuvotteluissa komissiolla on lisäksi jäsenvaltioiden antamat valtuudet varmistaa, että tulevaan sopimukseen sisältyy entistä konkreettisempia takaisinottomääräyksiä.

c) Komissio hyväksyy suosituksen.

d) Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio korostaa, että tietojenkeruu on ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla.