

## **ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA**

### **„AZIL, PREMJEŠTANJE I VRAĆANJE MIGRANATA: VRIJEME JE DA SE PODUZMU ODLUČNIJE MJERE ZA USKLADIVANJE CILJEVA I REZULTATA”**

#### **SAŽETAK**

I. Komisija bi željela precizirati da je vrhunac migracijske krize bio u 2015./16. i odnosio se samo na istočnosredozemnu i srednjosredozemnu rutu. Nakon stupanja na snagu Izjave EU-a i Turske u ožujku 2016. i znatnog pada broja dolazaka u Italiju od srpnja 2017., brojke su se sada doista vratile na razine prije krize.

III. Zajednički odgovor Komisije na točke III., V., VI., VII. i VIII.

Važno je naglasiti da značajna financijska i operativna potpora EU-a koju su pružile Komisija i relevantne agencija EU-a imala znatan učinak. Bez te bi potpore situacija na terenu u državama na prvoj liniji bila još teža, posebno u Italiji i Grčkoj. Pri razmatranju te potpore EU-a treba imati na umu i to da talijanska i grčka tijela i dalje imaju isključivu konačnu pravnu i političku odgovornost za upravljanje migracijskim tokovima na svojim državnim područjima. Ni Komisija ni agencije EU-a nemaju izvršne ovlasti u državama članicama i nisu mogle djelovati umjesto grčkih ili talijanskih tijela u obavljanju njihovih dužnosti i u pogledu nedostataka u njihovim nacionalnim postupcima azila ili vraćanja. Iako to nadilazi opseg revizije mjera potpore EU-a, određena ocjena uspješnosti grčkih i talijanskih tijela, posebno načina na koji su primila i provela potporu, pružila bi potpuniju sliku.

IV. U vezi s preporukama iz tematskog izvješća iz 2017., Komisija ponavlja da države članice snose odgovornost za preporuku koja, prema mišljenju Europskog revizorskog suda, nije provedena. Komisija će nastaviti pružati financijsku i operativnu potporu Italiji i Grčkoj, ali ne može zamijeniti nacionalna tijela. Kad je riječ o programima premještanja, Komisija želi naglasiti da su oni bili vrlo uspješni s obzirom na to da je, kako je dodatno objašnjeno u odgovorima na točke od 35. do 53., 96 % zahtjeva za premještanje poslanih državama članicama primateljicama i pridruženim zemljama u okviru privremenih programa hitnog premještanja rezultiralo učinkovitim premještanjem.

V. Komisija je pružila potporu državama članicama, posebno povećanjem hitne pomoći za dopunu višegodišnjeg nacionalnog programa. Međutim, hitna pomoć nije bila uključena u opći okvir upravljanja uspješnošću i to će se poboljšati u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO).

IX. Komisija prihvaća sve navedene preporuke koje se na nju odnose. Vidjeti odgovore Komisije na kraju izvješća.

#### **UVOD**

01. Vidjeti odgovor Komisije na točku I.

02. Komisija smatra da su i druge države članice koje se ne nalaze na prvoj liniji, primjerice Njemačka, Švedska ili Nizozemska, bile znatno opterećene jer su često bile krajnje ciljno odredište migranata koji ulaze u EU preko Italije ili Grčke.

05. Pristup koji se temelji na žarišnim točkama jednak je u Italiji i Grčkoj, a sastoji se od identifikacije, uzimanja otisaka prstiju, ispitivanja i usmjeravanja predmeta prema odgovarajućem postupku (bez obzira na to je li riječ o azilu ili vraćanju). Razlika je daljnjim postupcima (azil/vraćanje), koji se u slučaju Grčke provode na otocima jer Grčka primjenjuje geografsko ograničenje koje je ključan element provedbe Izjave EU-a i Turske.

08. Financijskim sredstvima EU-a, kao što su Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond, također se pruža znatna financijska sredstva u području migracija, a posebno za mjere integracije (iako ne samo za njih). Nadalje, pitanjima povezanima s migracijama bavi se i Fond za unutarnju sigurnost (granice i vize), iako u većini slučajeva neizravno.

11. Komisija naglašava važnu ulogu koju Europski potporni ured za azil (EASO) ima i u vezi s premještanjem (informiranje, registracija, intervju, procjena najboljeg interesa djeteta, izrada dosjea o premještanju i potpora dublinskoj jedinici).

15. Vidjeti odgovor Komisije na točku III.

### **OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP**

16. Komisija ističe da su postupci azila i vraćanja u nadležnosti nacionalnih tijela (vidjeti odgovor Komisije na točku III.).

### **OPAŽANJA**

23. Komisija smatra da su sve preporuke koje se odnose na potporu Komisije provedene. Provedba preostalih preporuka odgovornost je država članica. Vidjeti odgovore Komisije na točke IV. i od 25. do 27.

25. Komisija želi naglasiti da postoje razlike u Italiji i Grčkoj kada je riječ o daljnjim postupcima u okviru pristupa žarišnih točaka. Geografsko ograničenje na grčkim otocima sa žarišnim točkama, koje je ključan element provedbe Izjave EU-a i Turske, utjecalo je na životne uvjete u grčkim žarišnim točkama.

Komisija je osigurala znatna sredstva za povećanje kapaciteta, nadogradnju infrastrukture i poboljšanje životnih uvjeta (među ostalim za maloljetnike bez pratnje) te je u više navrata pozivala na ubrzanje postupaka azila, održivo i osjetno povećanje vraćanja u Tursku te ažurnije korištenje postojećim sredstvima. Osim toga, Komisija je pružila i nastaviti će pružati sva potrebna sredstva za financiranje izgradnje infrastrukture i nadogradnje za žarišne točke u Grčkoj te je podržala premještanje ranjivih podnositelja zahtjeva s otoka na kopno i izgradnju dodatnih kapaciteta na kopnu. Međutim, odgovornost za provedbu postupka azila snose grčka tijela, a ne Komisija (vidjeti odgovor Komisije na točku III.).

### **Okvir 1. Maloljetnici bez pratnje u žarišnoj točki na Samosu**

Komisija se slaže s ocjenom Europskog revizorskog suda u pogledu situacije u kojoj se nalaze maloljetnici bez pratnje na Samosu i općenito u Grčkoj. Komisija je osigurala i nastavlja osiguravati znatna sredstva za povećanje kapaciteta grčkih žarišnih točaka i poboljšanje životnih uvjeta maloljetnika i ranjivih podnositelja zahtjeva, npr. stvaranje i širenje sigurnih zona, skloništa na kopnu, radovi na održavanju i nadogradnji centara za prihvata i identifikaciju, osiguravanje svih neprehrambenih proizvoda. Nastavlja se dijalog između Komisije i grčkih tijela kao i naponi za poboljšanje stanja. Grčka je Komisiji podnijela strategiju za maloljetnike bez pratnje, koja se trenutačno ažurira. Odgovornost za uspostavu održivog sustava za maloljetnike bez pratnje snose grčka tijela, a ne Komisija (vidjeti odgovor Komisije na točku III.).

27. Iako nije bila nadležna za koordinaciju aktivnosti traganja i spašavanja ili određivanje luka iskrcanja, Komisija podsjeća na to da je učinila sve što je u njezinoj moći da države članice pozove na rješavanje humanitarnog prioriteta, što je zahvaljujući njezinoj proaktivnoj koordinaciji urodilo konkretnim rezultatima na terenu u smislu olakšavanja iskrcanja i pronalazanja rješenja za postupak dobrovoljne raspodjele iskrcanih migranata, pri čemu se posebna pozornost posvećuje maloljetnicima.

28. Uzimajući u obzir sezonski obrazac dolazaka i potrebu da se slanje stručnjaka strateški isplanira unaprijed, Komisija smatra da bi agencije trebale biti što fleksibilnije, u okviru svojih mandata, kada odgovaraju na potrebe na terenu. Međutim, čak i u razdobljima s manjim brojem dolazaka i dalje je potrebna stalna i redovita prisutnost agencija na terenu, kao što je jasno pokazao niz iskrcanja na *ad hoc* osnovi tijekom ljeta 2019. Nadalje, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) trenutačno šalje više nego upola manje stručnjaka nego 2016., kada je zabilježen rekordni broj dolazaka u Italiju.

## **Okvir 2. Slanje stručnjaka Frontexa na teren u talijanske žarišne točke**

Stalna prisutnost u žarišnoj točki i dalje je ključna s obzirom na nepredvidivost tokova (u kombinaciji s njihovom sezonskim obrascem), kao što su pokazali slučajevi premještanja na *ad hoc* osnovi nakon niza iskrcanja 2019. Osim toga, preraspoređivanje stručnjaka, koje uglavnom šalju države članice, vrlo je komplicirano. Komisija podržava fleksibilan pristup kombiniranjem stalnih i mobilnih timova koji mogu pokriti iskrcaje u južnoj Italiji.

29. Komisija dijeli stajalište Europskog revizorskog suda i naglašava da države članice koje šalju stručnjake odlučuju koga će i na koliko dugo poslati.

30. Vidjeti odgovor Komisije na točku 29.

31. Komisija pozdravlja ocjenu Europskog revizorskog suda.

32. U vezi s brojevanim podacima na slici 4. za 1. kategoriju, Komisija naglašava da se u sustavu Eurodac trenutačno ne broje podnositelji zahtjeva nego zahtjevi. Nadalje, Komisija napominje da se dotični brojevanji podaci odnose na cijeli EU te stoga uključuju sve dolazne rute i sve države članice. Stoga bi se ta nepodudaranja mogla objasniti, primjerice, kašnjenjima određenih država članica pri prijenosu otisaka prstiju zbog raznih razloga povezanih, među ostalim, s načinima uzimanja otisaka prstiju.

33. Komisija priznaje da je između 2015. i ožujka 2016. u EU-u zabilježen visok broj sekundarnih kretanja te je stoga Komisija predložila uspostavu pristupa žarišnih točaka i pozvala Italiju i Grčku da izrade planove za rješavanje strukturnih problema kao preduvjet za premještanje.

34. Komisija upućuje na točku 32., koja se odnosi na registraciju i uzimanje otisaka prstiju u Grčkoj i Italiji, što je zasebno pitanje, odvojeno od funkcioniranje transfera u skladu s Dublinskom uredbom.

36. Gornja granica, koja je u početku iznosila 160 000, a zatim je smanjena na 98 256, bila je rezultat razvoja političkih pregovora na temelju analize predviđenih migracijskih tokova s obzirom na trendove dolazaka, kako je navedeno u uvodnim izjavama odluka Vijeća o premještanju. Komisija ističe izniman učinak koji je Izjava EU-a i Turske imala na smanjenje tokova. To je bila prekretnica koja je promijenila sva predviđanja u pogledu dolazaka istočnosredozemnom rutom.

37. Komisija se slaže da su jasni kriteriji koji omogućuju brzu ocjenu bili ključni za funkcioniranje programa premještanja. Prosječna stopa priznavanja azila na razini EU-a od 75 % pridonijela je utvrđivanju jedinstvenih kriterija za skupinu osoba za koje se smatra da im je međunarodna zaštita „vjerojatno” potrebna.

38. 96 % zahtjeva za premještanje koji su upućeni državama članicama primateljicama i pridruženim zemljama u okviru privremenih programa hitnog premještanja rezultiralo je učinkovitim premještanjem.

39. Komisija naglašava da se ta financijska potpora primjenjivala samo na premještanje tražitelja azila.

41. Komisija napominje da je 96 % zahtjeva za premještanje upućenih državama članicama primateljicama i pridruženim zemljama u okviru programa premještanja rezultiralo učinkovitim premještanjem.

Komisija nadalje smatra da se učinkovitost programa koji je osmislilo Vijeće može mjeriti samo uzimanjem u obzir tražitelja azila *koji potencijalno ispunjavaju uvjete*.

To znači upućivanje samo na:

i. tražitelje azila koji su državljani zemalja s prosječnom stopom priznavanja azila u EU-u od 75 % i višom, a ne na sve tražitelje azila;

ii. tražitelje azila koji su stvarno bili dostupni za registraciju u Italiji i Grčkoj tijekom odgovarajućeg referentnog razdoblja, a ne na broj dolazaka – većina migranata nije željela ostatu u Grčkoj, već je dalje nastavila putovanje izvan te zemlje. Neki tražitelji azila

podlijegali su i transferima u skladu s Dublinskom uredbom<sup>1</sup>. Konačno, osobe koje su u Grčku pristigle nakon stupanja na snagu Izjave EU-a i Turske isključene su iz programa.

Programi premještanja uspješno su ublažili pritisak na sustave azila u Italiji i Grčkoj znatnog udjela zahtjeva koje se podnijele osobe kojima je nedvojbeno potrebna zaštita (čime se također olakšao dugoročni pritisak povezan s integracijom).

42. Komisija želi istaknuti da je referentno razdoblje na koje su se primjenjivale odluke o premještanju<sup>2</sup> naknadno skraćeno u praksi zbog učinka Izjave EU-a i Turske. S obzirom na to da je Grčka korisnica programa, mogla je odlučiti o tome koga će predložiti za premještanje. Grčka je odlučila da neće uključiti tražitelje azila koji ispunjavaju uvjete za premještanje ako su stigli nakon stupanja na snagu Izjave EU-a i Turske.

44. Komisija upućuje na svoj odgovor na točku 41. u pogledu mjerenja djelotvornosti programa i uzimajući u obzir gornju granicu od 98 256 koju je postavilo Vijeće, bez obzira na broj dolazaka tijekom referentnog razdoblja.

Komisija napominje da je 96 % zahtjeva za premještanje upućenih državama članicama primateljicama i pridruženim zemljama rezultiralo učinkovitim premještanjem.

Programi su osmišljeni isključivo za primjenu na tražitelje azila kojima je potrebna međunarodna zaštita i koji su u relevantnom razdoblju prisutni u Grčkoj i Italiji. Nakon donošenja Izjave EU-a i Turske broj tražitelja azila koji ispunjavaju uvjete znatno se smanjio.

45. Brojni čimbenici utjecali su na konačan broj premještenih osoba, uključujući pozitivan učinak Izjave EU-a i Turske na predviđene dolaske. Nakon stupanja na snagu Izjave EU-a i Turske tražitelji azila morali su ostati u Grčkoj, a jedina mogućnost za odlazak u druge države članice EU-a bila im je premještanje. Masovna predregistracija u Grčkoj pridonijela je bržem pristupu postupku azila. Bez te predregistracije premještanje bi trajalo dulje, ali ona ne bi utjecala na broj tražitelja azila koji ispunjavaju uvjete za premještanje i broj onih koji su konačno premješteni. Premješteni su gotovo svi tražitelji azila koji su ispunjavali uvjete.

Postupak masovne predregistracije pokazao je da je u Grčkoj u to vrijeme bilo mnogo manje osoba te da je velika većina otišla u druge države članice.

Vidjeti i odgovor Komisije na točku 48.

46. Mnogi migranti željeli su odabrati zemlju odredišta, posebno dok su još mogli otputovati iz Grčke. Iako Komisija priznaje da je bilo teško organizirati pružanje informacija kada je broj dolazaka bio tako izuzetno velik, želi naglasiti da je od ožujka 2016. informiranje bilo sustavnije i ciljanije. Nadalje, pružanje informacija poboljšano je i prilagođeno svakoj

---

<sup>1</sup> Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka).

<sup>2</sup> Odluka Vijeća (EU) 2015/1523 od 14. rujna 2015. i 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke.

pojedinoj skupini migranata jer su tijekom provedbe utvrđene prepreke i ostvarena znatna poboljšanja.

47. Na početku programa bilo je u stvari više preuzetih obveza nego registriranih tražitelja azila. Stoga na početku programa nije postojao odvratajući element. Slično tomu, na vrhuncu programa (ljetu 2017.) bilo je više preuzetih obveza nego tražitelja azila za premještanje.

48. Komisija smatra da je za ocjenu privremenih programa hitnog premještanja nužno jasno razlikovati i. način na koji su programi osmišljeni, što je politička odluka Vijeća, i ii. provedbu programa, koja je zapravo bila vrlo uspješna, s ukupno 96 % premještenih osoba koje ispunjavaju uvjete, kako je objašnjeno u Izvješću o napretku u provedbi Europskog migracijskog programa od 16. svibnja 2018.

### **Okvir 3. Operativne slabosti u postupku premještanja**

Operativne prepreke bile su očekivane s obzirom na to da je sustav bio potpuno nov i osmišljen kao odgovor na hitnu situaciju. Kako bi riješila brojne operativne probleme, Komisija je donijela protokole za provedbu odluka koje su podržale države članice, agencije EU-a i međunarodne organizacije. To je dovelo do znatnog ubrzanja premještanja i provedbe, tako da je na vrhuncu programa bilo moguće premjestiti 3 000 osoba u mjesec dana (na početku programa broj premještanja iznosio je 87 osoba mjesečno).

Ti se protokoli sada koriste *mutatis mutandi* za *ad hoc* dobrovoljna premještanja.

51. Komisija napominje da su samo četiri države članice izvijestile o visokoj stopi bijega. Većina premještenih tražitelja azila ostala je u zemlji u koju su premješteni.

52. Komisija je stalno pratila provedbu programa, uključujući 15 izvješća o premještanju i preseljenju do svibnja 2018., te stoga ne smatra da su potrebne daljnje evaluacije.

Komisija želi naglasiti da su na slici 7. prikazani samo podaci iz četiriju država članica (i da podaci za Estoniju uključuju i preseljenje).

58. Potrebe su se promijenile i manje su usmjerene na kapacitet za prvi prihvat. Međutim, hitne potrebe i dalje su prisutne zbog visokog pritiska na sustave azila. Za njih je potrebno uspostaviti programe za trajni smještaj ako ih nema (u dovoljnoj mjeri), osmisliti nove i sustavne strategije integracije i povećati broj vraćanja. Projekti hitne pomoći u tim područjima uvijek su mjere koje treba početi primjenjivati u vrlo kratkom roku, iako pridonose poboljšanju sustava država članica u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. To je u skladu s ciljevima Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) te pridonosi održivosti osiguranih sredstava.

60. U sljedećem višegodišnjem financijskom okviru Komisija je predložila da se hitna pomoć uključi u tematski instrument koji podliježe općem okviru za nadzor i praćenje budućih fondova.

### **Okvir 4. Primjer projekta bez pokazatelja ostvarenja i ishoda**

Službenici nadležni za projekt EMAS IT-1 slijedili su preporuke odbora za evaluaciju te su one prosljeđene Italiji. O uključivanju relevantnih pokazatelja raspravljalo se tijekom pripreme projekta na lokalnoj razini između talijanskih nadležnih tijela i Glavne uprave HOME, no talijanska tijela bila su izrazito nesklona uključivanju tih pokazatelja.

Naposljetku je zaključeno da je važnije nastaviti s potpisivanjem sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, čak i ako ne postoje dobri pokazatelji ostvarenja, kako bi se zajamčio učinak djelovanja, čak i ako se taj učinak ne bi mogao izmjeriti.

Tijekom provedbe projekta praćenje se prije svega sastoji od preispitivanja izvješća o napretku. Na taj način Glavna uprava HOME ima priliku nadoknaditi nedostatak odgovarajućih pokazatelja zahtijevanjem dodatnih pojašnjenja i jasnih operativnih informacija. Prvo izvješće o napretku za taj projekt zaprimljeno je u svibnju 2019. Komisija isto provodi posjete u svrhu praćenja kako bi provjerila rezultate i učinke projekata.

Komisija je općenito pažljivo nadzirala stvarnu provedbu projekata, uključujući putem operativnih posjeta provjere.

61. Komisija pozdravlja izjavu Europskog revizorskog suda da se projekti hitne pomoći nisu preklapali s nacionalnim programima ili potporom EASO-a i Frontexa.

62. Vidjeti odgovor Komisije na točku 58.

#### **Okvir 5. Primjeri pomaka hitne pomoći s hitnih intervencija na dugoročniju strukturnu potporu**

Kada je Komisija dodijelila hitnu pomoć za projekt EMAS GR-2, nadležno tijelo još nije bilo u potpunosti funkcionalno i operativno te stoga nije bilo moguće izvršiti plaćanja za pretfinanciranje u okviru nacionalnog programa. Budući da se nacionalni program nije mogao provesti kako bi se krizna situacija na terenu poboljšala, dodjela bespovratnih sredstava za hitne slučajeve bila je propisno opravdana.

Za projekt EMAS IT-1 Komisija smatra da je postojala hitna potreba (hitne i posebne potrebe za koje nisu bila raspoloživa dodatna proračunska sredstva u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju). Prilikom preispitivanja nacionalnih programa u sredini razdoblja 2017., u planovima Italije i Grčke podnesenima 2015. i utemeljenima na Komisijinim preporukama za nastavak transfera u skladu s Dublinskom uredbom (u slučaju Grčke) utvrđene su hitne i posebne potrebe za koje nisu bila raspoloživa dodatna proračunska sredstva za nacionalne programe u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju.

Talijanska tijela upozorila su Glavnu upravu HOME u studenome 2018. na potrebu za povećanjem kapaciteta opreme i usmenog prevođenja/kulturnog posredovanja u odjelima policijskih uprava (*questure*) nadležnima za rješavanje zahtjeva za azil. Prijedlog projekta podnesen je tek u lipnju 2018., kada je nova vlada preuzela dužnost, te se o njemu opširno raspravljalo. Ti čimbenici utjecali su na kašnjenje u izradi i finalizaciji zahtjeva za financiranje za projekt EMAS IT-1. Financiranje je odobreno u srpnju 2018., a sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava potpisan je u listopadu 2018. Projekt je trenutačno u provedbi. Prvo izvješće o napretku podneseno je Glavnoj upravi HOME u svibnju 2019.

63. Strukturirani mehanizam s ključevima za raspodjelu sredstava državama neće riješiti situaciju u kojoj hitne potrebe premašuju raspoloživ proračun jer se te potrebe neprestano mijenjaju.

Komisija smatra da su uspostavljeni mehanizmi dostatni za pravednu raspodjelu hitne pomoći među državama članicama. Komisija stalno preispituje potrebe, posebno država članica na prvoj liniji.

Postoje brojni načini za rješavanje problema nedostatnih raspoloživih proračunskih sredstava, kao što je određivanje prioriteta u nacionalnom programu te među zahtjevima za hitnu pomoć, ili zahtjev za povećanje proračuna.

64. Komisija dodaje da u budućem višegodišnjem financijskom okviru planira definirati skup općih parametara za dodjelu hitne pomoći državama članicama.

Europska komisija namjerava uvesti takve opće parametre u buduće programe rada u okviru tematskog instrumenta fondova u području unutarnjih poslova u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru. Međutim, treba napomenuti da će se, prema procjenama Komisije, takva metodologija uvesti do polovine 2021.

#### **Okvir 6. Primjeri projekata financiranih sredstvima FAMI-ja za hitnu pomoć koji nisu u potpunosti ostvarili svoje ciljeve**

Kad je riječ o projektu EMAS IT-3, Komisija želi istaknuti još jedan razlog za niže stope popunjenosti kandidatima za premještanje u namjenskim prihvatnim centrima za premještanje obuhvaćenima projektom hitne pomoći: u nekim od tih specijaliziranih centara bili su smješteni ranjivi tražitelja azila s posebnim potrebama, koje zbog toga nije bilo jednostavno premjestiti u druge centre kako bi se oslobodio prostor za kandidate za premještanje.

68. Višegodišnje strateško planiranje nacionalnih programa FAMI-ja dobro je strukturirano. Mogu se poboljšati mehanizmi u okviru kojih se nacionalni program može brže prilagoditi potrebama koje se brzo mijenjaju i povezane su s migracijskim tokovima i učincima političkih odluka koje donose vlade.

69. Vidjeti odgovor Komisije na točku 68.

71. Budući da su dva spomenuta projekta provedena u okviru nacionalnog programa FAMI-ja, Komisija nije sudjelovala u njihovu odabiru niti u pripremi povezanih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava (koje je potpisalo talijansko tijelo nadležno za FAMI s predmetnim korisnicima projekta), tijekom čega je bilo moguće otkriti i riješiti moguća geografska preklapanja.

72. Komisija želi istaknuti da operativna potpora Frontexa za države članice i nacionalni programi FAMI-ja podupiru istu vrstu aktivnosti prisilnog vraćanja, ali se međusobno nadopunjuju.

Mogućnost organiziranja operacija vraćanja koje se financiraju iz nacionalnih programa FAMI-ja državama članicama pruža fleksibilnost potrebnu za provedbu vraćanja ako

Agencija ne može pružiti potporu ili ako države članice smatraju da sudjelovanje Agencije nije potrebno.

73. Za uzrok kašnjenja u Grčkoj vidjeti odgovor Komisije na okvir 5.

76. Komisija ipak ističe da je Delegirana uredba (EU) 2017/207 kojom se uspostavlja zajednički okvir za praćenje i evaluaciju (CMEF) donesena 3. listopada 2016. Sadržavala je evaluacijska pitanja za oba fonda, kao i popis zajedničkih rezultata i pokazatelja učinka. Važno je napomenuti da su pravne osnove za pojedine fondove već obuhvaćale zajedničke pokazatelje za mjerenje posebnih ciljeva, stoga je program bio dostupan od samog početka te se koristi za praćenje uspješnosti nacionalnih programa na temelju godišnjih izvješća o provedbi.

77. Za rezultate i pokazatelje učinka, kao i za zajedničke pokazatelje koji su dio nacionalnih programa, ishodišna vrijednost postavljena je na nula jer se smatralo da su programi novi, pa se doprinos fondova mogao mjeriti zasebno.

Određivanje ciljeva prepušteno je državama članicama kako bi odražavalo nacionalnu situaciju.

78. Komisija je u sljedećem VFO-u predložila da hitna pomoć bude uključena u tematski instrument i da podliježe općem okviru za nadzor i praćenje budućih fondova.

U prijedlogu Komisije preispitat će se okvir upravljanja uspješnošću te će uključivati i pokazatelje ostvarenja i pokazatelje rezultata. Za pokazatelje ostvarenja utvrdit će se ključne etape, a za pokazatelje ostvarenja i rezultata utvrdit će se ciljne vrijednosti. To je zajedničko svim fondovima s podijeljenim upravljanjem koji su obuhvaćeni Uredbom o zajedničkim odredbama. Ishodišna vrijednost može biti nula samo za pokazatelje ostvarenja. Hitna pomoć može se provesti u bilo kojem obliku upravljanja. Ako se hitna pomoć provodi u okviru izravnog upravljanja, koristit će se i ovaj okvir za praćenje.

79. Kako bi se uklonila ograničenja iz Uredbe (EZ) br. 862/2007, Komisija je u svibnju 2018. podnijela prijedlog izmjene. Cilj izmjene bio je odgovoriti na potrebu za detaljnijim, učestalijim i pravodobnijim statističkim podacima o azilu i upravljanju migracijama, posebno u pogledu maloljetnika bez pratnje i vraćanja. Iako je politički dogovor postignut na trijalogu 31. siječnja 2019., kompromis nikada nije potvrđen u Coreperu. Neke države članice nisu bile voljne pristati na kompromis tvrdeći da bi to i dalje predstavljalo znatno dodatno opterećenje. Europski parlament donio je 16. travnja 2019. svoje izvješće u prvom čitanju. Pregovori s novim Europskim parlamentom i Vijećem trebali bi ponovno započeti u drugoj polovini godine.

80. Kako bi se ograničilo dodatno opterećivanje država članica, prijedlog Komisije (COM (2018) 307 final) bio je usmjeren na najvažnija potrebna poboljšanja. Predložene izmjene u velikoj se mjeri temelje na postojećem dobrovoljnom prikupljanju podataka koje su osmislila i koje provode većina nacionalnih tijela.

81. Eurostat unatoč tome prikuplja mjesečne podatke o neriješenim zahtjevima za azil. To uključuje broj osoba s neriješenim zahtjevima u svim fazama upravnog i/ili sudskog postupka.

EASO svakog mjeseca izvješćuje o broju neriješenih prvostupanjskih predmeta, raščlanjenih prema trajanju (< 6 mjeseci i > 6 mjeseci). Prikupljanje podataka poboljšava se zahvaljujući sustavu ranog upozorenja i pripravnosti, u kojem se podaci prikupljaju od država članica.

82. Vidjeti odgovor Komisije na točku 80.

87. Tijekom programiranja (dijalog o politikama), odobrenja i revizije nacionalnih programa FAMI-ja, u Glavnoj upravi HOME postoji utvrđeni postupak internog savjetovanja. Taj postupak uključuje sudjelovanje odjela za politike koji su zaduženi i za odnose s agencijama u dijalogu o politikama te u postupku odobravanja i savjetovanje s njima. Kada je riječ o operacijama u Grčkoj i Italiji za 2019., Glavna uprava HOME EASO-u je postavila detaljna pitanja kako bi, među ostalim, osigurala komplementarnost aktivnosti s izvorima FAMI-ja. Naposljetku, s ciljem bolje koordinacije aktivnosti u Grčkoj, EASO je pozvan da sudjeluje u mjesečnim sastancima Upravljačkog odbora za financijski plan za 2019. koji se održavaju u Ateni, a na kojima se također razmatra provedba nacionalnog programa.

Nadalje, Komisija ocjenjuje i operativne planove agencija kako bi se izbjegla preklapanja s EMAS-om ili posebnim aktivnostima u okviru nacionalnih programa.

89. Komisija želi istaknuti da EASO provodi dvije vrste operacija u Grčkoj: podupiranje strukturnih reformi radi stvaranja čvrstog sustava otpornog na krize i pružanje operativne potpore, npr. provedbi osnovnih zadaća za koje su zadužene države članice, u okviru strukturiranog sustava EU-a za potporu upravljanju migracijama u skladu s temeljnim načelom solidarnosti (kako je navedeno u prijedlogu o Agenciji Europske unije za azil). Zasad je očito preuranjeno razmatrati izlazak EASO-a iz Grčke, s obzirom na stanje u toj državi članici koja je na prvoj liniji. Međutim, operativni planovi EASO-a uključuju daljnje mjere za izgradnju kapaciteta s ciljem povećanja odgovornosti i kapaciteta grčkih tijela.

92. Komisija se slaže s ocjenom Europskog revizorskog suda i podsjeća da kontinuirano poziva države članice da imenuju stručnjake.

### **Okvir 7. Operativni problemi koji utječu na potporu EASO-a postupcima azila na grčkim otocima**

Komisija se slaže s ukupnom ocjenom za relevantno razdoblje koju je predstavio Europski revizorski sud, koja je u skladu s preporukama iznesenima u njegovim redovnim izvješćima o Europskom migracijskom programu. Komisija je u više navrata istaknula potrebu za homogenijim pristupom analizama ranjivosti, što je dovelo do sljedećeg: i. izrada novog predloška i priručnika 2018., ii. Grčka je izdala upute na tu temu u travnju 2019. i iii. EASO i grčka služba za azil postigli su dogovor o izmjenama svojih zajedničkih standardnih operativnih postupaka i radnih postupaka u lipnju 2019.

96. Iako je točno da se Frontexovom potporom vraćanju i nacionalnim programima FAMI-ja podupire ista vrsta aktivnosti prisilnog vraćanja, one se međusobno nadopunjuju. U skladu s

politikom EU-a za povećanje učinkovitosti vraćanja, sustav je osmišljen tako da omogućuje fleksibilnost kako bi države članice mogle odabrati najprikladniji sustav i povećati broj vraćanja.

Mogućnost organiziranja operacija vraćanja koje se financiraju iz nacionalnih programa u okviru FAMI-ja državama članicama pruža potrebnu fleksibilnost za provedbu vraćanja u slučajevima kada Frontex ne može pružiti svoju potporu.

Frontex u potpunosti ispunjava svoj potencijal za pružanje pomoći u aktivnostima povezanim s vraćanjem upotrebom dostupnih financijskih instrumenata EU-a na fleksibilan i komplementaran način.

Povećanom potporom Frontexa državama članicama omogućuje se da preusmjere sredstva dostupna u okviru FAMI-ja na rješavanje drugih relevantnih potreba.

97. Vidjeti odgovor Komisije na točku 87. – slični postupci primjenjuju se na Frontex.

Komisija ističe da se s Frontexom savjetuje tijekom programiranja aktivnosti vraćanja u okviru FAMI-ja.

Tijekom programiranja (dijalog o politikama), odobrenja i revizije nacionalnih programa FAMI-ja, u Glavnoj upravi HOME postoji utvrđeni postupak internog savjetovanja. Taj postupak uključuje sudjelovanje odjela za politike koji su zaduženi i za odnose s agencijama u dijalogu o politikama te u postupku odobravanja i savjetovanje s njima.

Nadalje, država članica mora uspostaviti odgovarajuće mehanizme kojima se osigurava komplementarnost različitih alata i izvora financiranja. U slučaju Grčke, grčka policija koristi alate i FAMI-ja i Frontexa te je odgovorna za koordinaciju komplementarne potpore obaju alata.

105. Komisija se slaže s ocjenom Europskog revizorskog suda i ističe da je opetovano tražila od Grčke da donese bolji strateški pristup azilu i općenito upravljanju migracijama upotrebom svih mogućnosti u okviru prava EU-a i nacionalnog prava. Nadalje, Komisija preko EMAS-a i dalje pruža potporu grčkoj službi za azil.

### **Okvir 9. Manjak radnih prostora u grčkoj službi za azil**

Komisija ističe da postoje dodatne mogućnosti (npr. rad u dvije smjene i veća produktivnosti zahvaljujući boljem strateškom pristupu). Komisija želi naglasiti da i dalje podupire grčku službu za azil preko EMA-e te je u okviru te potpore od grčke službe za azil zatražila da u suradnji s EASO-om predstavi plan kako znatno smanjiti zaostatak u sljedećih nekoliko godina.

107. Komisija napominje da, na temelju prava EU-a, najveću odgovornost za obradu zahtjeva za azil trenutačno ima azila zemlji prvog ulaska u EU; što je razlog povećanja potpore EASO-a i Komisije Grčkoj, uključujući u financijskom, operativnom i tehničkom smislu.

108. Komisija napominje da je dodijelila znatna financijska sredstva za potporu postupcima azila na grčkim otocima.

## **Okvir 10. Problemi koji utječu na učinkovitost ubrzanog postupka na granici**

Komisija ističe da je financirala slanje liječnika na sve otoke sa žarišnim točkama.

114. Komisija napominje da su EASO i grčka služba za azil nedavno izmijenili svoje standardne operativne postupke kako bi uspostavili učinkovitiji sustav za provedbu analiza ranjivosti.

135. Mogućnost da nacionalna tijela uzajamno priznaju odluku o vraćanju koju je izdala druga država članica postoji od 2001., u skladu s Direktivom 2001/40/EZ. Međutim, nedostatak sredstava za razmjenu informacija u pogledu izdanih odluka o vraćanju otežava provedbu u praksi.

Uredbom (EU) 2018/1860 od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom olakšat će se praktična primjena pravila o uzajamnom priznavanju odluka o vraćanju.

Ta je uredba stupila na snagu u prosincu 2018. i primjenjivat će se kada se dovrše potrebni tehnički koraci. Komisija će donijeti odluku o datumu početka djelovanja Schengenskog informacijskog sustava najkasnije do 28. prosinca 2021.

142. Komisija napominje da je od rujna 2019. u Grčkoj na snazi novi trogodišnji program potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije koji se provodi u okviru nacionalnih programa FAMI-ja.

### **ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

146. Značajna financijska i operativna potpora EU-a koju su pružile Komisija i relevantne agencija EU-a imala je znatan učinak. Bez te bi potpore situacija na terenu u državama članicama na prvoj liniji bila još teža, posebno u Italiji i Grčkoj. Pri razmatranju te potpore EU-a treba imati na umu i to da talijanska i grčka tijela i dalje imaju isključivu konačnu pravnu i političku odgovornost za upravljanje migracijskim tokovima na svojim državnim područjima. Ni Komisija ni agencije EU-a nemaju izvršne ovlasti u državama članicama i nisu mogle djelovati umjesto grčkih ili talijanskih tijela u obavljanju njihovih dužnosti i u pogledu nedostataka u njihovim nacionalnim postupcima azila ili vraćanja.

147. Vidjeti odgovor Komisije na točku 23.

148. Komisija ponavlja da su države članice zadužene za provedbu preporuka. Države članice koje šalju stručnjake odlučuju koga će i na koliko dugo poslati na temelju mjerodavnog pravnog okvira.

U pogledu slanja osoblja Frontexa, Komisija želi naglasiti da je stalna prisutnost u žarišnoj točki i dalje ključna s obzirom na nepredvidivost tokova (u kombinaciji s njihovom sezonskim obrascem), kao što su pokazali slučajevi premještanja na *ad hoc* osnovi nakon niza iskrcaja 2019. Osim toga, preraspoređivanje stručnjaka, koje u velikoj mjeri osiguravaju države članice, vrlo je komplicirano. Komisija podržava fleksibilan pristup kombiniranjem stalnih i mobilnih timova koji mogu pokriti iskrcaje u južnoj Italiji.

150. Vidjeti odgovore Komisije na točke 36., 41., 44. i 48.

Komisija želi naglasiti da su programi privremenog premještanja vrlo uspješno provedeni.

Oni su uvijek bili namijenjeni premještanju iz Grčke i Italije samo ograničenog broja podnositelja zahtjeva za azil kojima je potrebna međunarodna zaštita u usporedbi s ukupnim brojem dolazaka u te države članice, koji su u Italiji uglavnom velikom većinom bili migranti s državljanstvima koja ne ispunjavaju uvjete za premještanje.

151. Vidjeti odgovor Komisije na točke 48. i 150.

152. U svojem Izvješću o napretku u provedbi Europskog migracijskog programa od 16. svibnja 2018., Komisija napominje da je učinkovito premješteno 96 % osoba koje su ispunjavale uvjete za premještanje (tj. podnositelji zahtjeva za azil za koje su bile odgovorne Italija ili Grčka te koji su imali državljanstva koja ispunjavaju uvjete za premještanje, registrirani su i ne predstavljaju prijetnju javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti). Oni koji su isključeni jer predstavljaju prijetnju javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti ne mogu se uzeti u obzir jer ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti iz odluka.

Komisija nije posebno pratila situaciju u državama članicama premještanja.

### **Preporuka 1. – Korištenje stečenih iskustava za bilo koji budući mehanizam dobrovoljnog premještanja**

Komisija prihvaća preporuku.

153. Komisija je u sljedećem VFO-u predložila da hitna pomoć bude uključena u tematski instrument koji podliježe općem okviru za nadzor i praćenje budućih fondova.

154. U vrijeme revizije još su se provodila dva projekta EMAS-a.

155. Višegodišnje strateško planiranje nacionalnih programa FAMI-ja dobro je strukturirano. Mogu se poboljšati mehanizmi u okviru kojih se nacionalni program može brže prilagoditi potrebama koje se brzo mijenjaju u vezi s migracijskim tokovima i učincima političkih odluka koje donose vlade.

Komisija od 2017. surađuje s Grčkom u sveobuhvatnim procjenama potreba i financijskom planiranju. Grčka tijela dostavljaju godišnji financijski plan koji se redovito prati i preispituje u okviru upravljačkih odbora na kojima prisustvuju relevantna grčka ministarstva, Europska komisija i EASO (vidjeti i odgovor Komisije na točku 68.).

157. Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/207 kojom se uspostavlja zajednički okvir za praćenje i evaluaciju (CMEF) donesena je 3. listopada 2016. Sadržavala je evaluacijska pitanja za oba fonda, kao i popis zajedničkih rezultata i pokazatelja učinka. Važno je napomenuti da su pravne osnove za pojedine fondove već obuhvaćale zajedničke pokazatelje za mjerenje posebnih ciljeva, stoga je program bio dostupan od samog početka.

### **Preporuka 2. – Ojačati upravljanje hitnom pomoći i nacionalnim programima FAMI-ja**

(a) Komisija prihvaća preporuku.

U budućem višegodišnjem financijskom okviru Komisija planira odrediti skup općih parametara za dodjelu hitne pomoći državama članicama.

Komisija namjerava uvesti takve opće parametre u buduće programe rada u okviru tematskog instrumenta fondova u području unutarnjih poslova u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru.

(b) Prva alineja: Komisija prihvaća preporuku i nastaviti će i dalje zahtijevati od provedbenih partnera i država članica da u svaki zahtjev za hitnu pomoć uključe kriterije RACER s odgovarajućim ishodišnim i ciljnim vrijednostima. Međutim uvijek će postojati slučajevi u kojima je za definiranje kriterija potreban dugotrajan postupak razmatranja ili je situacija presložena za predviđanje ciljeva ili procjenu polaznog stanja. U takvim slučajevima Komisija će morati prihvatiti ograničene pokazatelje ili nedefinirane ciljeve zbog hitnosti dodjele financijske potpore. Kako bi ublažila situaciju, Komisija će nastaviti pomno pratiti projekte kako bi pomogla državama članicama u maksimiziranju stvarnih rezultata i ishoda na terenu.

Komisija stoga neće prestati s odobravanjem projekata EMAS-a isključivo zbog nedostatnih pokazatelja jer se oslanja i na svoj stabilan okvir za nadzor i praćenje kako bi osigurala rezultate na terenu.

(b) Druga alineja: Komisija prihvaća ovu preporuku. To će se provesti u kontekstu *ex post* evaluacije predviđene Uredbom (EU) br. 514/2014.

(b) Treća alineja: Komisija prihvaća preporuku. U prijedlog FAMI-ja već je uključila pokazatelje ostvarenja i rezultata za razdoblje od 2021. do 2027. koji obuhvaćaju i nacionalne programe i hitnu pomoć s pokazateljima, uključujući ishodišne i ciljne vrijednosti.

(c) Komisija prihvaća ovu preporuku. Za EASO-ove operativne planove za Grčku i Italiju za 2020. već su započele rasprave između Glavne uprave HOME i EASO-a u lipnju 2019. kako bi se osigurale sinergije s tekućim i planiranim aktivnostima u okviru nacionalnih programa i EMAS-a. Nadalje, u slučaju Italije, EASO izrađuje svoje godišnje operativne planove u bliskoj suradnji s istim odjelom talijanskog Ministarstva unutarnjih poslova koji nadzire talijansku tijelo nadležno za FAMI, što olakšava sinergiju s nacionalnim programima.

159. Vidjeti odgovor Komisije na okvir 7. i odgovor o slanju nacionalnih stručnjaka u točkama 29. i 30.

160. Frontexovom potporom vraćanju i nacionalnim programima FAMI-ja podupire se ista vrsta aktivnosti prisilnog vraćanja, ali one se međusobno nadopunjuju. Mogućnost organiziranja operacija vraćanja koje se financiraju iz nacionalnih programa FAMI-ja državama članicama pruža potrebnu fleksibilnost za provedbu vraćanja u slučajevima kada Agencija ne može pružiti svoju potporu.

**Preporuka 5. – Ojačati upravljanje nacionalnim sustavima azila**

(a) Komisija prihvaća preporuku. Komisija je u potpunosti predana pružanju potpore grčkim tijelima kako bi se riješili zaostaci u prvostupanjskim postupcima.

Komisija ističe i. da grčka (nadležna) tijela trebaju riješiti brojne probleme kako bi se Komisiji i EASO-u omogućilo da povećaju svoju potporu grčkoj službi za azil (vidjeti okvir 7. u prethodnom tekstu) i ii. da je donošenje odluka o zahtjevima za azil (tj. stvarno smanjenje broja neriješenih predmeta) u nadležnosti države članice.

(b) Komisija prihvaća preporuku. Komisija je u potpunosti predana pružanju potpore žalbenim tijelima u Grčkoj.

Komisija ističe i. da je organizacija pravnog sustava u Grčkoj u nadležnosti nacionalnih tijela i ii. da EASO već pruža potporu žalbenim tijelima slanjem izvjestitelja (koji nisu uključeni u donošenje odluka).

(c) Komisija prihvaća ovu preporuku. Komisija naglašava da njezina provedba ovisi o konačnom ishodu zakonodavnih postupaka u tijeku o povezanim instrumentima koji su trenutačno tema međuinstitucijskih pregovora: prijedlog Komisije iz 2018. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 862/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o statistici Zajednice o migracijama i međunarodnoj zaštiti (COM(2018) 307 final), prijedlog Komisije o Uredbi o Agenciji Europske unije za azil (COM(2018) 633 final).

#### **Preporuka 6 – Potpora daljnjim nacionalnim postupcima vraćanja**

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je u potpunosti predana pružanju potpore grčkim i talijanskim tijelima kako bi se riješili uzroci malog broja vraćanja. Komisija je već uspostavila mjere u skladu sa svojim mandatom koje grčka i talijanska tijela trebaju provesti.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će u kontekstu sveobuhvatnih partnerstava s trećim zemljama pokušati dosljedno primijeniti svoje politike i alate s ciljem jačanja suradnje u području vraćanja i ponovnog prihvata te će nastojati povećati svoj utjecaj na treće zemlje. Novi Zakonik o vizama stupit će na snagu u veljači 2020., s posebnom odredbom kojom se uvodi mogućnost viznih ograničenja državama izvan EU-a koje ne surađuju u postupcima ponovnog prihvata.

Osim toga, u kontekstu pregovora o stanju nakon okvira Sporazuma iz Cotonoua, države članice ovlašćuju Komisiju da osigura uključenje konkretnijih odredbi o ponovnom prihvatu u budući sporazum.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

(d) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija naglašava da je prikupljanje podataka primarno u nadležnosti država članica.