

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«ASILO, RECOLOCAÇÃO E REGRESSO DE MIGRANTES: É HORA DE REFORÇAR A LUTA CONTRA AS DISPARIDADES ENTRE OBJETIVOS E RESULTADOS»

RESUMO

I. A Comissão gostaria de especificar que o pico da crise migratória ocorreu em 2015/16 e incidiu apenas sobre a rota do Mediterrâneo Oriental e Central. Após a entrada em vigor da Declaração UE-Turquia, em março de 2016, e da redução significativa do número de chegadas a Itália desde julho de 2017, atualmente os números voltaram efetivamente aos níveis anteriores à crise.

III. Resposta comum da Comissão aos pontos III, V, VI, VII e VIII.

É importante sublinhar que o apoio substancial da UE, prestado em termos financeiros e operacionais pela Comissão e pelas agências da UE relevantes, se traduziu numa diferença significativa. Sem este apoio, a situação no terreno teria sido ainda mais difícil nos países da linha da frente, nomeadamente na Itália e na Grécia. Ao considerar este apoio da UE, convém também ter presente que a responsabilidade jurídica e política final por gerir os fluxos migratórios nos seus territórios permaneceu exclusivamente nas mãos das autoridades italianas e gregas. A Comissão e as agências da UE não dispõem de poderes executivos nos Estados-Membros e não podem substituir as autoridades gregas ou italianas no cumprimento dos seus deveres e relativamente às falhas nos seus procedimentos nacionais de asilo ou regresso. Embora esta matéria ultrapasse o âmbito de uma auditoria das medidas de apoio da UE, uma avaliação do desempenho das autoridades gregas e italianas, nomeadamente em relação à forma como receberam e implementaram apoio, proporcionaria uma visão mais completa.

IV. Relativamente às recomendações feitas no relatório especial de 2017, a Comissão reitera que a recomendação que, segundo o Tribunal de Contas, não é implementada, é responsabilidade dos Estados-Membros. A Comissão continuará a prestar apoio financeiro e operacional à Itália e à Grécia, mas não pode substituir as autoridades nacionais. Relativamente aos regimes de recolocação, a Comissão gostaria de sublinhar que foram muito bem-sucedidos, uma vez que, conforme explicado nas respostas aos pontos 35 a 53, 96 % dos pedidos de recolocação enviados aos Estados-Membros de acolhimento e aos países associados ao abrigo dos programas temporários de emergência resultaram numa recolocação efetiva.

V. A Comissão apoiou os Estados-Membros, nomeadamente ao aumentar a ajuda de emergência, que complementa o programa nacional plurianual. No entanto, a ajuda de emergência não foi incluída no quadro geral de gestão do desempenho. Isto será melhorado no próximo quadro financeiro plurianual (QFP).

IX. A Comissão aceita todas as recomendações que se aplicam à mesma. Ver as respostas da Comissão no final do relatório.

INTRODUÇÃO

01. Ver resposta da Comissão ao ponto I.

02. A Comissão considera que outros Estados-Membros que não estão localizados na linha da frente, como a Alemanha, a Suécia ou os Países Baixos, também carregaram um fardo pesado, pois muitas vezes foram o destino final dos migrantes que entraram na UE através da Itália ou da Grécia.

05. A abordagem de ponto crítico é a mesma na Itália e na Grécia, consistindo na identificação, recolha de impressões digitais, entrevista e encaminhamento do caso para o procedimento adequado (seja asilo ou regresso). A diferença reside nos procedimentos de seguimento (asilo/regresso), que no caso da Grécia são implementados nas ilhas, uma vez que a Grécia aplica uma limitação geográfica que é uma componente fundamental na implementação da Declaração UE-Turquia.

08. Os fundos da UE, como o FEDER e o FSE também fornecem financiamento substancial no domínio da migração, com especial destaque (mas não só) para medidas de integração. Além disso, o FSI (Fronteiras e Vistos) também aborda questões relacionadas com a migração, embora o faça indiretamente na maioria dos casos.

11. A Comissão realça o papel importante desempenhado pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) também no domínio da recolocação (divulgação de informação, registo, entrevista, avaliação do interesse superior da criança, elaboração do ficheiro de recolocação e apoio à unidade de Dublin).

15. Ver resposta da Comissão ao ponto III.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

16. A Comissão sublinha que os procedimentos de asilo e regresso são responsabilidade das autoridades nacionais (ver a resposta da Comissão ao ponto III).

OBSERVAÇÕES

23. A Comissão considera que todas as recomendações foram implementadas, no que respeita ao apoio da Comissão. A implementação das restantes recomendações cabe aos Estados-Membros. Ver as respostas da Comissão aos pontos IV e 25 a 27.

25. A Comissão gostaria de realçar que existem diferenças na Itália e na Grécia, em relação aos procedimentos de seguimento à abordagem de ponto crítico. A limitação geográfica nas ilhas gregas que são pontos críticos, uma componente fundamental na implementação da Declaração UE-Turquia, teve impacto nas condições de vida nos pontos críticos gregos.

A Comissão disponibilizou financiamento significativo para aumentar a capacidade, atualizar as infraestruturas e melhorar as condições de vida (incluindo para menores não acompanhados [UAM]) e apelou repetidamente à aceleração dos procedimentos de asilo, ao aumento sustentável e significativo dos regressos à Turquia, e a uma utilização mais adequada dos fundos existentes. Além disso, a Comissão disponibilizou, e continuará a

fazê-lo, todos os fundos necessários para cobrir as necessidades em termos de infraestruturas e a melhoria dos pontos críticos na Grécia, e apoiou a transferência de requerentes vulneráveis das ilhas para o território continental, bem como a criação de capacidade acrescida no território continental. No entanto, a responsabilidade de implementar o procedimento de asilo cabe às autoridades gregas e não à Comissão (ver a resposta da Comissão ao ponto III).

Caixa 1 -.Menores não acompanhados no ponto crítico em Samos

A Comissão subscreve a avaliação do Tribunal em relação à situação dos menores não acompanhados em Samos e, de um modo mais geral, na Grécia. A Comissão disponibilizou fundos significativos e continua a fornecer recursos para ampliar a capacidade dos pontos críticos na Grécia e melhorar as condições de vida dos menores e requerentes de asilo vulneráveis, por exemplo, mediante a criação e alargamento de zonas seguras, abrigos no território continental, trabalhos de manutenção e melhoria nas RIC, fornecimento de todos os produtos não alimentares necessários. O diálogo entre a Comissão e as autoridades gregas e os esforços para melhorar a situação prosseguem. A Grécia apresentou à Comissão uma estratégia para os menores não acompanhados, que atualmente está a ser atualizada. A responsabilidade de estabelecer um sistema sustentável para os menores não acompanhados cabe às autoridades gregas e não à Comissão (ver a resposta da Comissão ao ponto III).

27. A Comissão lembra que, apesar de não ter competência para coordenar eventos de Busca e Salvamento (SAR) ou atribuir o porto de desembarque, fez todos os possíveis para instar os Estados-Membros a responder ao imperativo humanitário, o que através da sua coordenação pró-ativa, fez uma diferença concreta no terreno para facilitar o desembarque e encontrar soluções para o processo de distribuição voluntária dos migrantes desembarcados, prestando especial atenção aos menores.

28. Tendo em conta o padrão sazonal das chegadas e a necessidade de planear estrategicamente os destacamentos com antecedência, a Comissão considera que as agências devem ser tão flexíveis quanto possível no âmbito dos respetivos mandatos nas suas respostas às necessidades no terreno. No entanto, mesmo em períodos com poucas chegadas, continua a ser necessária a presença permanente e regular das agências no terreno, conforme demonstrado claramente pela série de desembarques *ad hoc* durante o verão de 2019. Além disso, os atuais níveis de destacamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) foram reduzidos para menos de metade, em comparação com 2016, o ano em se registou um número recorde de chegadas a Itália.

Caixa 2 -.Destacamento de peritos da Frontex para pontos críticos em Itália

A presença permanente no ponto crítico continua a ser essencial, tendo em conta a imprevisibilidade dos fluxos (juntamente com a sua sazonalidade), conforme demonstrado pelos casos de recolocação *ad hoc* após operações de desembarque em 2019. Além disso, é muito complicado reafetar os peritos, que em grande parte são disponibilizados pelos Estados-Membros. A Comissão apoia uma abordagem flexível, com uma combinação de equipas permanentes e móveis, que consigam cobrir os desembarques no Sul da Itália.

29. A Comissão subscreve o ponto de vista do Tribunal de Contas e sublinha que os Estados-Membros que fornecem os peritos decidem sobre as pessoas em causa e a duração do respetivo destacamento.

30. Ver resposta da Comissão ao ponto 29.

31. A Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal de Contas.

32. Em relação aos números na Figura 4 relativos à CAT 1, a Comissão sublinha que atualmente o Eurodac não contabiliza requerentes, mas sim pedidos. Além disso, a Comissão salienta que os números em causa dizem respeito a toda a UE, pelo que englobam todas as vias de chegada e todos os Estados-Membros. Por conseguinte, relativamente a estes números, as discrepâncias também podem ser explicadas, por exemplo, por atrasos de determinados Estados-Membros ao transmitir impressões digitais, devido a vários motivos associados, entre outros aspetos, aos métodos de recolha de impressões digitais.

33. A Comissão reconhece que, entre 2015 e março de 2016, verificou-se um elevado nível de movimentos secundários na UE; em resultado disto, a Comissão propôs o estabelecimento da abordagem de pontos críticos e instou a Itália e a Grécia a desenvolver roteiros para resolver problemas estruturais, como uma condição prévia para a recolocação.

34. A Comissão faz referência ao ponto 32, relativo ao registo e recolha de impressões digitais na Grécia e na Itália, que é um problema distinto do funcionamento das transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin.

36. O limite máximo, que inicialmente se cifrava em 160 000, tendo depois sido reduzido para 98 256, foi o resultado da evolução das negociações políticas, apoiadas por uma análise da previsão dos fluxos migratórios com base nas tendências de chegadas, conforme mostrado nos considerandos das decisões do Conselho sobre a recolocação. A Comissão sublinha o impacto extraordinário que a Declaração UE-Turquia teve na redução dos fluxos, o que foi um fator decisivo que alterou todas as previsões relativas a chegadas através da via do Mediterrâneo Oriental.

37. A Comissão concorda que ter critérios claros para permitir uma avaliação rápida foi fundamental para o funcionamento do regime de recolocação. A taxa média de reconhecimento de 75 % em toda a UE ajudou a estabelecer critérios uniformes para o conjunto de pessoas consideradas «provavelmente» necessitadas de proteção internacional.

38. 96 % dos pedidos de recolocação enviados aos Estados-Membros de acolhimento e aos países associados ao abrigo dos programas temporários de emergência resultaram na recolocação efetiva.

39. A Comissão realça que este apoio financeiro apenas se aplicou à recolocação dos requerentes de asilo.

41. A Comissão salienta que 96 % dos pedidos de recolocação enviados aos Estados-Membros de acolhimento e aos países associados ao abrigo dos regimes de recolocação resultaram na recolocação efetiva.

A Comissão considera também que a eficácia do programa, conforme criado pelo Conselho, apenas pode ser medida relativamente a requerentes de asilo *potencialmente elegíveis*.

Isto significa relativamente apenas a:

- (i) requerentes de asilo de uma nacionalidade com uma taxa média de reconhecimento de asilo na UE de 75 % ou superior, ao invés de todos os requerentes de asilo;
- (ii) requerentes de asilo efetivamente disponíveis para registo em Itália e na Grécia durante o período de referência relevante, ao invés do número de chegadas: a maioria dos migrantes não queria permanecer na Grécia, tendo prosseguido viagem a partir deste país. Alguns requerentes também estavam sujeitos a transferências em conformidade com o Regulamento de Dublin¹. Finalmente, as pessoas que chegaram à Grécia após a entrada em vigor da Declaração UE-Turquia foram excluídas do programa.

Os programas de recolocação atenuaram com êxito a pressão colocada sobre os sistemas de asilo italiano e grego por uma parte significativa dos pedidos de asilo de pessoas com uma clara necessidade de ser protegidas (atenuando assim também a pressão a longo prazo associada à integração).

42. A Comissão gostaria de salientar que o período de referência ao qual se aplicaram as Decisões de recolocação² foi posteriormente encurtado na prática, devido ao efeito da Declaração UE-Turquia. Uma vez que a Grécia foi a beneficiária do programa, podia decidir quem apresentar para recolocação e decidiu não incluir requerentes elegíveis para recolocação que chegaram após a entrada em vigor da Declaração UE-Turquia.

44. A Comissão faz referência à sua resposta ao ponto 41, relativamente à medição da eficácia do programa e tendo em conta o limite máximo de 98 256 definido pelo Conselho, independentemente do número de chegadas durante o período de referência.

A Comissão salienta que 96 % dos pedidos de recolocação enviados aos Estados-Membros de acolhimento e aos países associados resultaram numa recolocação efetiva.

A criação dos programas destinou-se sempre a ser aplicada apenas a requerentes de asilo que necessitavam de proteção internacional, presentes na Grécia e na Itália durante o período relevante. Com a adoção da Declaração UE-Turquia, o grupo de requerentes de asilo elegíveis diminuiu consideravelmente.

45. Houve muitos fatores que influenciaram o número final de pessoas recolocadas, incluindo o impacto positivo da Declaração UE-Turquia nas chegadas previstas. Após a entrada em vigor da Declaração UE-Turquia, os requerentes de asilo tinham de ficar na Grécia e a sua

¹ Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).

² Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, e Decisão 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.

única opção de transitar para outros países da UE era a recolocação. O pré-registo em massa na Grécia ajudou a acelerar o acesso ao procedimento de asilo. Sem este pré-registo, a recolocação teria demorado mais tempo, mas não teria afetado o conjunto de requerentes de asilo elegíveis para recolocação e o número dos que foram eventualmente recolocados. Praticamente todos os requerentes de asilo elegíveis foram recolocados.

O exercício de pré-registo em massa mostrou que, nesse momento, havia muito menos pessoas na Grécia e a grande maioria tinha transitado para outros Estados-Membros.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 48.

46. Muitos migrantes queriam escolher o seu país de destino, especialmente enquanto ainda podiam sair da Grécia. Embora a Comissão reconheça que foi difícil organizar a divulgação de informação quando o número de chegadas era tão extraordinário, pretende sublinhar que, a partir de março de 2016, a informação divulgada foi mais sistemática e direcionada. Além disso, a divulgação de informação foi melhorada e adaptada a cada grupo específico de migrantes, à medida que os obstáculos foram sendo identificados e melhorados significativamente durante a implementação.

47. No início do programa, havia mais lugares prometidos do que requerentes registados. Por conseguinte, no início do programa, não havia nenhum elemento dissuasor. Do mesmo modo, no auge do programa (verão de 2017), havia mais promessas do que requerentes a recolocar.

48. Ao avaliar os programas de recolocação temporária, a Comissão considera indispensável fazer uma distinção clara entre (i) a criação dos programas, conforme a decisão política do Conselho e (ii) a implementação dos programas, que na verdade foi muito bem-sucedida, tendo uma taxa total de 96 % das pessoas elegíveis sido recolocadas, conforme explicado no Relatório Intercalar sobre a Implementação da Agenda Europeia da Migração, de 16 de maio de 2018.

Caixa 3 - Deficiências operacionais no processo de recolocação

Era de esperar a existência de obstáculos operacionais num sistema completamente novo e destinado a fornecer uma resposta de emergência. A Comissão desenvolveu protocolos para a implementação das decisões, que foram subscritos pelos Estados-Membros, agências da UE e organizações internacionais, para dar resposta a muitas das questões operacionais. Isto levou a uma aceleração significativa da recolocação e da implementação, permitindo que no auge do programa, fosse possível realocar 3 000 pessoas num mês (o programa começou por realocar 87 pessoas por mês).

Estes protocolos estão atualmente a ser utilizados *mutatis mutandi* para as recolocações voluntárias *ad hoc*.

51. A Comissão salienta que apenas quatro Estados-Membros comunicaram taxas elevadas de fuga. A maioria dos requerentes recolocados permaneceu no país de recolocação.

52. A Comissão acompanhou constantemente a implementação do programa, incluindo a elaboração de 15 relatórios sobre recolocação e reinstalação até maio de 2018, pelo que não considera necessárias avaliações adicionais.

A Comissão deseja realçar que a Figura 7 apenas apresenta dados de quatro Estados-Membros (e que os dados da Estónia também incluem a reinstalação).

58. As necessidades evoluíram e estão menos concentradas na capacidade de acolhimento inicial. No entanto, continuam a existir necessidades urgentes devido à pressão elevada sobre os sistemas de asilo, que exigem o estabelecimento de programas de alojamento permanentes quando os mesmos não existam (de forma suficiente), a criação de estratégias de integração novas e sistemáticas e o aumento dos regressos. Os projetos de ajuda de emergência nestes domínios são sempre ações que é necessário iniciar a muito curto prazo, embora contribuam para melhorar o sistema do Estado-Membro no médio a longo prazo, o que está em consonância com os objetivos do FAMI e contribui para a sustentabilidade do financiamento concedido.

60. No próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão propôs que a ajuda de emergência seja incluída na facilidade temática que está sujeita ao quadro geral de controlo e acompanhamento dos Fundos futuros.

Caixa 4 - Exemplo de um projeto sem indicadores de realizações e resultados

Para o EMAS IT-1, as recomendações feitas pelo comité de avaliação foram seguidas pelos responsáveis do projeto e transmitidas à Itália. Durante a preparação do projeto, a inclusão de indicadores relevantes foi debatida a nível local entre as autoridades italianas competentes e a Direção-Geral da Migração e Assuntos Internos (DG HOME), mas houve forte relutância das autoridades italianas em incluir esses indicadores.

Finalmente, considerou-se mais importante prosseguir com a assinatura da convenção de subvenção, mesmo na ausência de bons indicadores de realizações, para garantir o impacto da ação, mesmo se este impacto não pudesse ser bem medido.

Durante a execução do projeto, o acompanhamento consiste, antes de mais, na análise dos relatórios intercalares. Isto proporciona à DG HOME a oportunidade de corrigir a ausência de indicadores adequados, ao solicitar esclarecimentos adicionais e informações operacionais claras. Para este projeto específico, foi recebido um primeiro relatório intercalar em maio de 2019. A Comissão também realiza visitas de acompanhamento para verificar os resultados e o impacto dos projetos.

Em geral, a Comissão supervisionou atentamente o desenvolvimento efetivo dos projetos, incluindo através de visitas de verificação operacional.

61. A Comissão congratula-se com a declaração do Tribunal de Contas de que os projetos de ajuda de emergência não se sobrepuseram a Programas Nacionais, ou ao apoio prestado pelo EASO e pela Frontex.

62. Ver a resposta da Comissão ao ponto 58.

Caixa 5 - Passagem do EMAS da resposta de emergência para o apoio estrutural a longo prazo

Relativamente ao EMAS GR-2, quando a Comissão concedeu a ajuda de emergência, a autoridade responsável ainda não estava totalmente operacional e em funcionamento, pelo que não era possível proceder aos pagamentos pré-financiamento ao abrigo do programa nacional. Uma vez que não era possível implementar o programa nacional para ajudar a melhorar a situação de crise no terreno, a concessão de uma subvenção a título de ajuda de emergência foi devidamente justificada.

Relativamente ao projeto EMAS IT-1, a Comissão considera que houve uma necessidade de emergência (necessidades urgentes e específicas, para as quais não havia orçamento disponível ao abrigo do FAMI). No quadro do exercício de revisão intercalar dos programas nacionais de 2017, dos roteiros da Itália e da Grécia apresentados em 2015 e com base nas recomendações da Comissão relativamente à retoma das transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin no caso da Grécia, foram identificadas determinadas necessidades urgentes e específicas, para as quais não podia ser disponibilizado orçamento adicional destinado aos programas nacionais do FAMI.

Em novembro de 2017, as autoridades italianas sublinharam junto da DG HOME a necessidade de aumentar as capacidades em termos de equipamento e a interpretação/mediação cultural nas secções da Polícia (Questura) que tratavam de pedidos de asilo. Apenas em junho de 2018, quando o novo governo tomou posse, foi apresentada uma proposta de projeto que foi amplamente debatida. Estes fatores atrasaram o desenvolvimento e finalização do pedido de financiamento para o EMAS IT-1. O pedido foi deferido em julho de 2018, tendo-se seguido a assinatura da Convenção de Subvenção, em outubro de 2018. O projeto encontra-se em curso. O primeiro relatório intercalar foi enviado à DG HOME em maio de 2019.

63. Um mecanismo estruturado com chaves de repartição a países não resolverá a situação de existência de necessidades de emergência que excedem o orçamento disponível, pois estas evoluem constantemente.

A Comissão considera que os mecanismos implementados são suficientes para distribuir ajuda de emergência equitativamente entre os Estados-Membros. A Comissão analisa em permanência as necessidades, especialmente dos Estados-Membros na linha da frente.

Há muitas formas de lidar com uma disponibilidade orçamental insuficiente, como o estabelecimento de prioridades no programa nacional, bem como pedidos de ajuda de emergência ou a solicitação de um reforço orçamental.

64. A Comissão acrescenta que, para o futuro QFP, planeia definir um conjunto de parâmetros gerais para a concessão de ajuda de emergência aos Estados-Membros.

A Comissão Europeia tenciona introduzir esses parâmetros gerais nos programas de trabalho futuros no quadro da Facilidade Temática, ao abrigo dos Fundos de Assuntos Internos do próximo QFP. Note-se, contudo, que a Comissão estima que essa metodologia será introduzida até meados de 2021.

Caixa 6 - Exemplos de projetos do EMAS ao abrigo do FAMI que não atingiram totalmente os seus objetivos

Relativamente ao EMAS IT-3, a Comissão gostaria de realçar que outro motivo para a taxa de ocupação mais baixa por parte de candidatos à recolocação nos centros de acolhimento específicos para recolocação abrangidos pelo projeto de ajuda de emergência se deveu ao facto de alguns destes centros especializados acolherem requerentes de asilo vulneráveis, com necessidades específicas, que por este motivo não podiam ser facilmente transferidos para outros centros a fim de libertar espaço para candidatos à recolocação.

68. O planeamento estratégico plurianual dos programas nacionais do FAMI está bem estruturado. O que é passível de melhoria são os mecanismos através dos quais o Programa Nacional pode ser adaptado mais rapidamente às necessidades em rápida mutação associadas aos padrões migratórios e aos efeitos das decisões políticas dos governos em funções.

69. Ver a resposta da Comissão ao ponto 68.

71. Uma vez que os dois projetos foram executados ao abrigo do programa nacional do FAMI, a Comissão não esteve envolvida na sua seleção, nem na elaboração das respetivas convenções de subvenção (assinadas pela Autoridade Responsável pelo FAMI de Itália com os beneficiários dos projetos em causa), durante as quais poderia ter sido detetada e resolvida qualquer eventual sobreposição geográfica.

72. A Comissão gostaria de salientar que o apoio operacional da Frontex aos Estados-Membros e os programas nacionais do FAMI apoiam o mesmo tipo de atividades de regresso forçado, mas de forma complementar.

Dispor da possibilidade de organizar operações de regresso financiadas através dos programas nacionais do FAMI proporciona aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para tratar de regressos nas situações em que a agência não consegue prestar apoio ou quando os Estados-Membros consideram que o envolvimento daquela não é necessário.

73. Relativamente ao motivo para este atraso na Grécia, ver a resposta da Comissão à Caixa 5.

76. Não obstante, a Comissão salienta que o Regulamento Delegado (UE) 2017/207, que estabelece o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (CMEF), foi adotado a 3 de outubro de 2016 e incluiu as perguntas de avaliação de ambos os fundos, bem como listas de resultados comuns e indicadores de impacto. Importa salientar que os fundamentos jurídicos específicos dos fundos já incluíam indicadores comuns para a medição dos objetivos específicos, pelo que estava disponível um programa desde o início, sendo o mesmo utilizado para acompanhar o desempenho dos programas nacionais através dos relatórios anuais de execução.

77. Para os indicadores de resultados e impacto, bem como para os indicadores comuns, que fazem parte dos programas nacionais, o valor de referência foi definido como zero, uma vez

que os programas foram considerados novos, para que o contributo do fundo pudesse ser medido isoladamente.

A definição de objetivos foi deixada a cargo dos Estados-Membros, para refletir a situação nacional.

78. No próximo QFP, a Comissão propôs que a ajuda de emergência seja incluída na facilidade temática e sujeita ao quadro geral de controlo e acompanhamento dos Fundos futuros.

Na proposta da Comissão, o quadro de desempenho será revisto e incluirá indicadores de realizações e resultados. Serão fixados marcos para os indicadores de realizações, sendo fixados objetivos para os indicadores de realizações e resultados. Isto é comum para todos os fundos de gestão partilhados abrangidos pelo Regulamento de Disposições Comuns. O valor de referência pode ser zero apenas para os indicadores de realizações. A ajuda de emergência também pode ser implementada em qualquer modo de gestão. Se for implementada ajuda de emergência na gestão direta, este quadro de acompanhamento também será utilizado.

79. Para colmatar as lacunas do Regulamento (CE) n.º 862/2007, a Comissão apresentou uma proposta de alteração em maio de 2018, para satisfazer a necessidade de ter estatísticas mais detalhadas, frequentes e oportunas sobre o asilo e a migração controlada, nomeadamente em relação a menores não acompanhados e regressos. Embora se tenha alcançado um acordo político no âmbito do tríplice a 31 de janeiro de 2019, o compromisso nunca foi confirmado no Coreper. Alguns Estados-Membros mostraram relutância em dar o consentimento ao compromisso, argumentando que este continuaria a significar um fardo adicional significativo. A 16 de abril de 2019, o Parlamento Europeu adotou o seu relatório em primeira leitura. Está previsto o retomar das negociações com o novo Parlamento Europeu e o Conselho no segundo semestre do ano.

80. Para limitar o fardo adicional sobre os Estados-Membros, a proposta da Comissão (COM(2018) 307 final) centrou-se nas melhorias mais importantes que eram necessárias. As alterações propostas basearam-se, em grande medida, em recolhas de dados voluntárias existentes, desenvolvidas em coordenação e realizadas pela maioria das autoridades nacionais.

81. Não obstante, o Eurostat recolhe dados mensais sobre pedidos de asilo pendentes. Isto inclui o número de pessoas com pedidos pendentes em todas as instâncias do procedimento administrativo e/ou judicial.

O EASO comunica todos os meses o número de casos pendentes em primeira instância, desagregados por duração (< 6 meses e > 6 meses). A recolha de dados está a ser melhorada graças ao sistema de alerta rápido e de preparação, no âmbito do qual são recolhidos dados dos Estados-Membros.

82. Ver resposta da Comissão ao ponto 80.

87. Durante a programação (diálogo político) e a aprovação, incluindo a revisão, dos programas nacionais do FAMI, há um procedimento de consulta interna estabelecido na DG

HOME. Esse procedimento inclui o envolvimento e a consulta de unidades políticas, que também têm a seu cargo as relações com as agências, tanto no quadro do diálogo político como no processo de aprovação. Relativamente às operações na Grécia e na Itália para 2019, a DG HOME formulou perguntas pormenorizadas ao EASO para garantir, entre outros aspetos, a complementaridade das medidas com as fontes do FAMI. Finalmente, atendendo à melhoria da coordenação das atividades na Grécia, o EASO foi convidado a participar na reunião mensal do Comité Diretor do Plano Financeiro para 2019, realizada em Atenas, que também analisou a execução do programa nacional.

Além disso, a Comissão também avalia os planos operacionais das agências, para evitar quaisquer sobreposições com o EMAS ou medidas específicas ao abrigo dos programas nacionais.

89. A Comissão deseja esclarecer que as operações do EASO na Grécia têm duas vertentes: apoiar as reformas estruturais, para criar um sistema robusto, resiliente e à prova de crises, e prestar apoio operacional, por exemplo, mediante a implementação de tarefas fundamentais a cargo dos Estados-Membros, como parte de um sistema estruturado de apoio à migração controlada da UE, de acordo com o princípio fundamental da solidariedade (conforme refletido na proposta para a Agência da União Europeia para o Asilo). Por enquanto, é claramente prematuro considerar uma saída da Grécia por parte do EASO, tendo em conta a situação neste Estado-Membro da linha da frente. No entanto, os Planos Operacionais do EASO incluem medidas adicionais de desenvolvimento de capacidades, com o objetivo de aumentar a apropriação e o desenvolvimento de capacidades pelas autoridades gregas.

92. A Comissão concorda com a avaliação do Tribunal de Contas e lembra que tem apelado constantemente aos Estados-Membros para nomearem peritos.

Caixa 7 - Problemas operacionais que afetam o apoio do EASO aos procedimentos de asilo nas ilhas gregas

A Comissão concorda com a avaliação global para o período relevante apresentada pelo Tribunal de Contas, que está em linha com as recomendações apresentadas nos seus relatórios regulares sobre a Agenda Europeia da Migração. A Comissão referiu, em diversas ocasiões, a necessidade de uma abordagem mais homogénea e isto levou (i) à criação de um novo modelo e manual, em 2018, (ii) à emissão de instruções sobre esta matéria pela Grécia, em abril de 2019 e (iii) ao acordo entre o EASO e o GAS sobre alterações aos seus PON e fluxos de trabalho conjuntos, em junho de 2019.

96. Embora seja verdade que o apoio ao regresso da Frontex e os programas nacionais do FAMI apoiam o mesmo tipo de atividades de regresso forçado, fazem-no de forma complementar. O sistema foi concebido para permitir flexibilidade, para que os Estados-Membros possam escolher o sistema mais conveniente e aumentar o número de regressos, em conformidade com a política da UE de aumentar a eficácia dos regressos.

Dispor da possibilidade de organizar operações de regresso financiadas através dos programas nacionais do FAMI proporciona aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para tratar de um regresso nas situações em que a Frontex não pode prestar apoio.

A Frontex cumprirá em pleno o seu potencial para prestar apoio em atividades relacionadas com o regresso, ao utilizar os instrumentos financeiros da UE disponíveis de forma flexível e complementar.

O aumento do apoio prestado pela Frontex permite aos Estados-Membros reencaminhar fundos disponíveis através do FAMI para satisfazer outras necessidades relevantes.

97. Ver resposta da Comissão ao ponto 87 – procedimentos semelhantes aplicam-se à Frontex.

A Comissão salienta que a Frontex é consultada durante a programação de medidas de regresso do FAMI.

Durante a programação (diálogo político) e a aprovação, incluindo a revisão, dos programas nacionais do FAMI, há um procedimento de consulta interna estabelecido na DG HOME. Esse procedimento inclui o envolvimento e a consulta de unidades de planeamento, que também têm a seu cargo as relações com as agências, no diálogo político, bem como no processo de aprovação.

Além disso, o Estado-Membro é obrigado a ter implementados os mecanismos adequados que assegurem a complementaridade entre as diferentes ferramentas de financiamento e as fontes. No caso da Grécia, a Polícia Helénica é a mesma beneficiária das ferramentas do FAMI e da Frontex, sendo responsável pela coordenação do apoio complementar de ambas as ferramentas.

105. A Comissão subscreve a avaliação do Tribunal de Contas e sublinha que solicitou repetidamente à Grécia para adotar uma abordagem mais estratégica ao asilo e, de forma mais abrangente, ao controlo da migração, utilizando todas as possibilidades ao abrigo do direito comunitário e nacional. Além disso, a Comissão continua a apoiar o Serviço de Asilo Grego (GAS) através do EMAS.

Caixa 9 - Falta de espaço de trabalho no Serviço de Asilo Grego

A Comissão salienta que existem opções adicionais disponíveis (por exemplo, turnos duplos e aumento da produtividade através de uma abordagem mais estratégica). A Comissão gostaria de sublinhar que continua a apoiar o Serviço de Asilo Grego através do EMAS e, como parte deste apoio, solicitou a esse serviço que, em cooperação com o EASO, apresente um plano para reduzir significativamente os processos acumulados nos próximos dois anos.

107. A Comissão observa que o direito da UE atribui atualmente a principal responsável pela análise dos pedidos de asilo ao primeiro país de entrada da UE; é por este motivo que foi aumentado o apoio à Grécia, incluindo a nível financeiro, operacional e técnico, por parte do EASO e da Comissão.

108. A Comissão salienta que concedeu financiamento substancial para apoiar os procedimentos de asilo nas ilhas gregas.

Caixa 10 - Problemas que afetam a eficiência do procedimento fronteiriço acelerado

A Comissão salienta que financiou o destacamento de médicos em todas as ilhas consideradas ponto crítico.

114. A Comissão salienta que, recentemente, o EASO e o Serviço de Asilo Grego modificaram os seus procedimentos operativos normalizados, com vista à implementação de um sistema mais eficiente para lidar com as avaliações de vulnerabilidade.

135. A possibilidade de as autoridades nacionais reconhecerem mutuamente as decisões de regresso emitidas por outro Estado-Membro existe desde 2001, ao abrigo da Diretiva 2001/40/CE. No entanto, a falta de meios para garantir a troca de informações relativas às decisões de regresso emitidas dificulta a sua implementação na prática.

O Regulamento (UE) 2018/1860, de 28 de novembro de 2018, sobre a utilização do Sistema de Informação de Schengen para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, facilitará a aplicação prática das normas sobre o reconhecimento mútuo das decisões de regresso.

Este Regulamento entrou em vigor em dezembro de 2018 e será aplicável quando as medidas técnicas necessárias tiverem sido concluídas. O mais tardar até 28 de dezembro de 2021, a Comissão adotará uma decisão estabelecendo a data de início para as operações do SIS.

142. A Comissão salienta que um novo programa trienal de AVRR (assistência ao regresso voluntário e à reintegração), ao abrigo dos programas nacionais do FAMI, entrou em vigor na Grécia em setembro de 2019.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

146. O apoio substancial da UE, prestado em termos financeiros e operacionais pela Comissão e pelas agências da UE relevantes, traduziu-se numa diferença significativa. Sem este apoio, a situação no terreno teria sido ainda mais difícil nos países da linha da frente, nomeadamente na Itália e na Grécia. Ao considerar este apoio da UE, convém também ter presente que a responsabilidade jurídica e política final por gerir os fluxos migratórios nos seus territórios permaneceu exclusivamente nas mãos das autoridades italianas e gregas. A Comissão e as agências da UE não dispõem de poderes executivos nos Estados-Membros e não podem substituir as autoridades gregas ou italianas no cumprimento dos seus deveres e relativamente às falhas nos seus procedimentos nacionais de asilo ou regresso.

147. Ver resposta da Comissão ao ponto 23.

148. A Comissão reitera que a implementação das recomendações cabe aos Estados-Membros. Os Estados-Membros que disponibilizam os peritos decidem sobre a duração do respetivo destacamento e quais as pessoas que destacam, com base no quadro jurídico aplicável.

Relativamente aos destacamentos de pessoal da Frontex, a Comissão gostaria de sublinhar que a presença permanente no ponto crítico continua a ser essencial, tendo em conta a imprevisibilidade dos fluxos (juntamente com a sua sazonalidade), conforme demonstrado

pelos casos de recolocação ad hoc na sequência das operações de desembarque em 2019. Além disso, é muito complicado reafetar os peritos, que em grande parte são fornecidos pelos Estados-Membros. A Comissão apoia uma abordagem flexível, com uma combinação de equipas permanentes e móveis, que consigam cobrir os desembarques no Sul da Itália.

150. Ver as respostas da Comissão aos pontos 36, 41, 44 e 48.

A Comissão gostaria de sublinhar que os programas de recolocação temporária foram implementados com muito êxito.

Estes destinavam-se sempre a recolocar, a partir da Itália e da Grécia, apenas um número limitado de requerentes de asilo que necessitavam de proteção internacional, face ao número total de chegadas a esses Estados-Membros, que nomeadamente no caso da Itália, eram na sua grande maioria migrantes com nacionalidades que não eram elegíveis para recolocação.

151. Ver a resposta da Comissão aos pontos 48 e 150.

152. No seu Relatório Intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração de 16 de maio de 2018, a Comissão salienta que 96 % das pessoas elegíveis para recolocação (ou seja, requerentes de asilo sob a responsabilidade da Itália ou da Grécia, pertencentes a uma das nacionalidades elegíveis para recolocação, registados para recolocação e que não representavam uma ameaça para a ordem pública ou a segurança nacional) foram efetivamente recolocadas. Os que foram excluídos por motivos de ordem pública ou segurança nacional não podem ser considerados, pois na verdade não cumpriam os critérios de elegibilidades das decisões.

A Comissão não acompanhou a situação especificamente nos Estados-Membros de recolocação.

Recomendação 1 – Utilizar as lições aprendidas para desenvolver a experiência para qualquer possível mecanismo de recolocação voluntária no futuro

A Comissão aceita a recomendação.

153. No próximo QFP, a Comissão propôs que a ajuda de emergência seja incluída na facilidade temática, que está sujeita ao quadro geral de controlo e acompanhamento dos Fundos futuros.

154. Dois projetos do EMAS ainda estavam em curso no momento da auditoria.

155. O planeamento estratégico plurianual dos programas nacionais do FAMI está bem estruturado. O que é passível de melhoria são os mecanismos através dos quais os programas nacionais podem ser adaptados mais rapidamente às necessidades em rápida mutação associadas aos padrões migratórios e aos efeitos das decisões políticas dos governos em funções.

Desde 2017, a Comissão vem realizando com a Grécia um exercício abrangente de avaliação das necessidades e planeamento financeiro. As autoridades gregas apresentam um Plano Financeiro anual, que é regularmente acompanhado e analisado através de um Comité

Diretor, no qual participam os ministérios gregos afetados, a Comissão Europeia e o EASO (ver também a resposta da Comissão ao ponto 68).

157. O Regulamento Delegado da Comissão (UE) 2017/207, que estabelece o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (CMEF), foi adotado a 3 de outubro de 2016 e incluiu as perguntas de avaliação de ambos os Fundos, bem como listas de resultados comuns e indicadores de impacto. Importa salientar que os fundamentos jurídicos específicos dos Fundos já incluíam indicadores comuns para a medição dos objetivos específicos, pelo que estava disponível um programa desde o início.

Recomendação n.º 2 – Reforçar a gestão da ajuda de emergência ao abrigo do FAMI e os programas nacionais

a) A Comissão aceita a recomendação.

Para o futuro QFP, a Comissão planeia definir um conjunto de parâmetros gerais para a concessão de ajuda de emergência aos Estados-Membros.

A Comissão tenciona introduzir esses parâmetros gerais nos programas de trabalho futuros no quadro da Facilidade Temática, ao abrigo dos Fundos de Assuntos Internos do próximo QFP.

b) Primeiro travessão: A Comissão aceita a recomendação e continuará a envidar todos os esforços possíveis para exigir que os parceiros responsáveis pela execução e os Estados-Membros incluam indicadores RACER, com objetivos e valores de referência adequados, em todos os pedidos de ajuda de emergência. No entanto, haverá sempre casos em que a definição de indicadores exige um longo processo de reflexão, ou em que é demasiado complexo prever as metas ou avaliar o valor de referência. Nesses casos, a Comissão poderá ser obrigada a aceitar indicadores limitados ou metas indefinidas, devido à urgência em conceder apoio financeiro. Para atenuar a situação, a Comissão continuará a acompanhar atentamente os projetos, para ajudar os Estados-Membros a maximizar as realizações e os resultados efetivos no terreno.

Por conseguinte, a Comissão não deixará de conceder financiamento a projetos do EMAS pelo simples facto de não existirem indicadores suficientes, uma vez que também confia no seu quadro estável de acompanhamento e controlo para assegurar a concretização das realizações no terreno.

b) Segundo travessão: A Comissão aceita esta recomendação. Isto será feito no contexto da avaliação *ex post* prevista no Regulamento (UE) n.º 514/2014.

b) Terceiro travessão: A Comissão aceita a recomendação. Já incluiu, na proposta do FAMI, indicadores de realizações e resultados para o período 2021-2027, abrangendo programas nacionais e a ajuda de emergência, com indicadores que incluem valores de referência e objetivos.

c) A Comissão aceita esta recomendação. Relativamente aos Planos Operacionais do EASO para a Grécia e a Itália em 2020, as discussões entre a DG HOME e o EASO já se iniciaram, em junho de 2019, para assegurar sinergias com as ações em curso e planeadas ao abrigo dos programas nacionais e do EMAS. Além disso, no caso da Itália, os planos operacionais

anuais do EASO são desenvolvidos pelo EASO em estreita colaboração com o mesmo departamento do Ministério da Administração Interna que supervisiona a Autoridade Responsável pelo FAMI da Itália; isto facilita as sinergias com os programas nacionais.

159. Ver a resposta da Comissão à Caixa 7 e sobre o destacamento de peritos nacionais nos pontos 29-30.

160. O apoio da Frontex ao regresso e os programas nacionais do FAMI apoiam o mesmo tipo de atividades de regresso forçado, mas fazem-no de forma complementar. Dispor da possibilidade de organizar operações de regresso financiadas através dos programas nacionais do FAMI proporciona aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para tratar de um regresso nas situações em que a agência não pode prestar apoio.

Recomendação n.º 5 – Reforçar a gestão dos sistemas nacionais de asilo

a) A Comissão aceita a recomendação. A Comissão está plenamente empenhada em apoiar as autoridades gregas para tratar dos processos acumulados assim que possível.

A Comissão realça que (i) é necessário que as autoridades gregas resolvam vários problemas para permitir que a Comissão e o EASO aumentem o seu apoio ao GAS (ver a Caixa 7 supra) e (ii) tomar decisões sobre pedidos de asilo (ou seja, para efetivamente reduzir o número de processos acumulados) é uma competência do Estado-Membro.

b) A Comissão aceita a recomendação. A Comissão está plenamente empenhada em apoiar as autoridades de recurso na Grécia.

A Comissão realça que (i) a organização do sistema jurídico na Grécia é competência das autoridades nacionais e (ii) que o EASO já está a prestar apoio às autoridades de recurso, ao fornecer relatores (que não estão envolvidos na tomada de decisões).

c) A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão realça que a sua execução depende do resultado final de procedimentos legislativos pendentes sobre instrumentos relacionados, que atualmente são alvo de negociações interinstitucionais: a proposta apresentada em 2018 pela Comissão para alterar o Regulamento (CE) n.º 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, relativo a estatísticas comunitárias sobre a migração e a proteção internacional (COM(2018) 307 final), e a proposta da Comissão para um Regulamento sobre a Agência da União Europeia para o Asilo (COM(2018) 633 final).

Recomendação n.º 6 – Apoiar outros procedimentos nacionais de regresso

a) A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão está plenamente empenhada em continuar a apoiar as autoridades gregas e italianas, para dar resposta às causas dos baixos níveis de regresso. A Comissão já implementou medidas possíveis de acordo com o seu mandato, que têm de ser aplicadas pelas autoridades gregas e italianas.

b) A Comissão aceita a recomendação.

No contexto de parcerias abrangentes com países terceiros, a Comissão analisará a utilização eficaz das suas políticas e ferramentas de forma coerente, com o objetivo de reforçar a cooperação no domínio do regresso e readmissão, e trabalhará para aumentar o seu efeito de alavancagem junto de países terceiros. Em fevereiro de 2020, entrará em vigor o novo Código de Vistos, com uma disposição específica que estabelece a possibilidade de impor limites em termos de vistos aos países terceiros que não cooperem em matéria de readmissão.

Além disso, no contexto da negociação do quadro pós-Cotonu, a Comissão está mandatada pelos Estados-Membros para garantir que disposições mais concretas sobre a readmissão fazem parte do futuro acordo.

c) A Comissão aceita a recomendação.

d) A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão sublinha que a responsabilidade principal pela recolha de dados cabe aos Estados-Membros.