

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„AZILUL, TRANSFERUL ȘI RETURNAREA MIGRANȚILOR: ESTE MOMENTUL SĂ SE ACCELEREZE MĂSURILE DE REDUCERE A DISPARIȚIILOR DINTRE OBIECTIVE ȘI REZULTATE”

SINTEZĂ

I Comisia ar dori să precizeze că apogeul crizei migrației a fost în perioada 2015-2016 și a vizat doar ruta est-mediteraneeană și central-mediteraneeană. După intrarea în vigoare a Declarației UE-Turcia, în martie 2016, și scăderea semnificativă a numărului sosirilor în Italia începând cu luna iulie 2017, cifrele au revenit acum într-adevăr la nivelurile anterioare crizei.

III Răspunsul comun al Comisiei la punctele III, V, VI, VII și VIII.

Este important de subliniat faptul că sprijinul substanțial al UE furnizat pe plan financiar și operațional de către Comisie și agențiile relevante ale UE a adus o schimbare semnificativă. Fără acest sprijin, situația ar fi fost și mai dificilă pe teren în țările din prima linie, în special Italia și Grecia. Atunci când se ia în considerare acest sprijin al UE, ar trebui, de asemenea, să se aibă în vedere faptul că responsabilitatea juridică și politică finală pentru gestionarea fluxurilor de migrație pe teritoriile lor a rămas exclusiv în seama autorităților italiene și elene. Nici Comisia și nici agențiile UE nu au competențe executive în statele membre și nu au putut înlocui autoritățile elene sau italiene în atribuțiile lor și în ceea ce privește deficiențele din cadrul procedurilor lor naționale de azil sau de returnare. Deși acest lucru depășește sfera unui audit al acțiunii de sprijin a UE, o evaluare a performanței autorităților elene și italiene, în special cu privire la modul în care acestea au primit și au pus în aplicare sprijinul, ar oferi o imagine mai completă.

IV În ceea ce privește recomandările emise în raportul special din 2017, Comisia reiterează că recomandarea care, potrivit Curții, nu este pusă în aplicare, revine statelor membre. Comisia va continua să ofere sprijin financiar și operațional Italiei și Greciei, dar nu poate înlocui autoritățile naționale. În ceea ce privește mecanismele de transfer, Comisia ar dori să sublinieze că acestea au avut un mare succes întrucât, astfel cum a explicat ulterior în răspunsurile sale la punctele 35-53, 96 % dintre cererile de transfer trimise statelor membre de primire și țărilor asociate în cadrul mecanismelor de urgență temporare au avut ca rezultat un transfer efectiv.

V Comisia a sprijinit statele membre, în special prin creșterea asistenței de urgență, care completează programul național multianual. Cu toate acestea, asistența de urgență nu a fost inclusă în cadrul general de gestionare a performanței. Acest lucru va fi îmbunătățit în următorul cadru financiar multianual (CFM).

IX Comisia acceptă toate recomandările care i se aplică. A se vedea răspunsurile Comisiei la sfârșitul raportului.

INTRODUCERE

01 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul I.

02 Comisia consideră că alte state membre care nu se află în prima linie, cum ar fi Germania, Suedia sau Țările de Jos, au suportat, de asemenea, o sarcină grea, întrucât au reprezentat adesea destinația-țintă finală a migranților care au intrat în UE prin Italia sau Grecia.

05 Abordarea-hotspot este aceeași în Italia și Grecia, aceasta constând în identificarea, amprentarea, anchetarea și canalizarea cazului către procedura adecvată (fie că este vorba de azil, fie de returnare). Diferența constă în procedurile de monitorizare (azil/returnare), care, în cazul Greciei, sunt puse în aplicare pe insule, deoarece Grecia aplică o restricție geografică care reprezintă o componentă-cheie în punerea în aplicare a Declarației UE-Turcia.

08 Fondurile UE, cum ar fi FEDR și FSE, oferă, de asemenea, finanțare substanțială în domeniul migrației, cu referire în special (dar nu numai) la măsurile de integrare. Mai mult, Fondul pentru securitate internă - componenta frontiere și vize abordează, de asemenea, problemele legate de migrație, deși în majoritatea cazurilor în mod indirect.

11 Comisia subliniază rolul important pe care EASO îl are, de asemenea, în procedura de transfer (furnizare de informații, înregistrare, interviu, evaluarea interesului superior al copilului, pregătirea dosarului de transfer și acordare de asistență unității „Dublin”).

15 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul III.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

16 Comisia subliniază că procedurile de azil și de returnare intră în responsabilitatea autorităților naționale (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul III).

OBSERVAȚII

23 Comisia consideră că toate recomandările privind sprijinul oferit de Comisie au fost puse în aplicare. Punerea în aplicare a recomandărilor rămase revine statelor membre. A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele IV și 25-27.

25 Comisia ar dori să sublinieze că în Italia și Grecia există diferențe în ceea ce privește procedurile de monitorizare a abordării-hotspot. Restricțiile geografice ale insulelor din Grecia pe care există hotspoturi, o componentă-cheie în punerea în aplicare a Declarației UE-Turcia, au avut un impact asupra condițiilor de trai din hotspoturile din Grecia.

Comisia a oferit o finanțare semnificativă pentru creșterea capacității, modernizarea infrastructurii și îmbunătățirea condițiilor de trai (inclusiv pentru minorii neînsoțiți) și a solicitat în mod repetat o accelerare a procedurilor de azil, o creștere durabilă și semnificativă a returnărilor în Turcia și o utilizare mai rapidă a fondurilor existente. În plus, Comisia a oferit și va continua să ofere toate fondurile necesare pentru a acoperi infrastructura și modernizarea hotspoturilor din Grecia, a sprijinit transferul solicitanților vulnerabili de pe insule pe continent, precum și crearea unei capacități sporite pe continent. Cu toate acestea,

responsabilitatea punerii în aplicare a procedurii de azil revine autorităților elene și nu Comisiei (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul III).

Caseta 1 Situația minorilor neînsoțiți în hotspotul din Samos

Comisia este de acord cu evaluarea Curții referitoare la situația minorilor neînsoțiți din Samos și, în general, din Grecia. Comisia a oferit fonduri semnificative și continuă să ofere resurse pentru a extinde capacitatea hotspoturilor din Grecia și pentru a îmbunătăți condițiile de trai pentru minori și solicitanții vulnerabili, de exemplu, crearea și extinderea zonelor sigure, adăposturi pe continent, lucrări de întreținere și de modernizare în centrele de primire și identificare, furnizarea tuturor produselor nealimentare necesare. Dialogul dintre Comisie și autoritățile elene și eforturile de îmbunătățire a situației continuă. Grecia a prezentat Comisiei o strategie privind minorii neînsoțiți, care este în prezent actualizată. Responsabilitatea instituirii unui sistem durabil pentru minorii neînsoțiți revine autorităților elene, și nu Comisiei (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul III).

27 Comisia reamintește că, în pofida faptului că nu are competența de a coordona evenimente de căutare și salvare sau de a desemna portul de debarcare, a depus toate eforturile pentru a invita statele membre să abordeze imperativul umanitar, care, prin coordonarea sa proactivă, a produs o schimbare concretă pe teren pentru a facilita debarcarea și pentru a găsi soluții pentru procesul de distribuție voluntară a migranților debarcați, acordând o atenție deosebită minorilor.

28 Ținând seama de caracterul sezonier al sosirilor și de nevoia de a planifica misiunile pe teren în mod strategic, în avans, Comisia consideră că agențiile ar trebui să fie cât se poate de flexibile, în limitele mandatelor lor respective, în ceea ce privește răspunsul acestora la nevoile de pe teren. Cu toate acestea, chiar și în perioadele cu un număr scăzut de sosiri, este în continuare nevoie de prezența permanentă și regulată a agențiilor pe teren, astfel cum a demonstrat-o în mod clar seria de debarcări ad hoc din vara anului 2019. În plus, nivelurile actuale de mobilizare ale Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) s-au redus cu peste jumătate comparativ cu 2016, anul sosirilor record în Italia.

Caseta 2 Mobilizarea experților Frontex în hotspoturile din Italia

Prezența permanentă în hotspot rămâne esențială, având în vedere imprevizibilitatea fluxurilor (combinată cu caracterul lor sezonier), astfel cum o arată cazurile de transfer ad hoc în urma evenimentelor de debarcare din 2019. În plus, redistribuirea experților, care sunt în mare parte puși la dispoziție de statele membre, constituie o sarcină foarte complicată. Comisia sprijină o abordare flexibilă, cu o combinație de echipe permanente și mobile care pot acoperi debarcările din sudul Italiei.

29 Comisia împărtășește punctul de vedere al Curții și subliniază că statele membre care pun la dispoziție experți decid asupra duratei mobilizării acestora și asupra persoanelor pe care le mobilizează.

30 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 29.

31 Comisia salută evaluarea efectuată de Curte.

32 În ceea ce privește cifrele de la figura 4 pentru CAT 1, Comisia subliniază că Eurodac nu contabilizează în prezent solicitanții, ci cererile. În plus, Comisia remarcă faptul că cifrele în cauză se referă la întregul teritoriu al UE, implicând astfel toate rutele de sosire și toate statele membre. Prin urmare, pentru aceste cifre, discrepanțele ar putea fi explicate, de exemplu, prin întârzierile anumitor state membre în ceea ce privește transmiterea amprentelor, din diverse motive legate, printre altele, de metodele de prelevare a amprentelor.

33 Comisia recunoaște că în perioada 2015-martie 2016 a existat un grad ridicat de deplasări secundare în UE; în consecință, Comisia a propus stabilirea abordării-hotspot și a îndemnat Italia și Grecia să elaboreze foi de parcurs pentru a aborda problemele structurale ca o condiție prealabilă pentru transfer.

34 Comisia face trimitere la punctul 32, referitor la înregistrarea și amprentarea în Grecia și Italia, care reprezintă o problemă separată în ceea ce privește funcționarea transferurilor în temeiul Regulamentului Dublin.

36 Plafonul, inițial de 160 000, redus ulterior la 98 256, a fost rezultatul evoluției negocierilor politice, pe baza unei analize a previziunilor privind fluxurile migratorii ținând cont de tendințele în materie de sosiri, astfel cum se arată în considerentele deciziilor Consiliului privind transferurile. Comisia subliniază impactul extraordinar pe care Declarația UE-Turcia l-a avut asupra reducerii fluxurilor, schimbând regulile jocului și modificând toate previziunile privind sosirile pe ruta est-mediteraneană.

37 Comisia este de acord cu faptul că existența unor criterii clare care să permită o evaluare rapidă a fost esențială pentru funcționarea mecanismului de transfer. Rata medie de recunoaștere de 75 % la nivelul UE a contribuit la stabilirea unor criterii uniforme pentru grupul de persoane considerate „susceptibile” de a avea nevoie de protecție internațională.

38 96 % dintre cererile de transfer trimise statelor membre de primire și țărilor asociate în cadrul mecanismelor de urgență temporare au avut drept rezultat un transfer efectiv.

39 Comisia subliniază că acest sprijin financiar s-a aplicat numai în cazul transferului solicitanților de azil.

41 Comisia remarcă faptul că 96 % dintre cererile de transfer trimise statelor membre de primire și țărilor asociate în cadrul mecanismelor de transfer au avut drept rezultat transferuri efective.

De asemenea, Comisia consideră că eficacitatea mecanismului, astfel cum a fost conceput de Consiliu, poate fi măsurată doar cu referire la solicitanții de azil *potențial eligibili*.

Aceasta înseamnă că trebuie ținut cont exclusiv de:

- (i) solicitanții de azil a căror cetățenie are o rată medie de recunoaștere a cererilor de azil la nivelul UE mai mare sau egală cu 75 %, și nu de toți solicitanții de azil;
- (ii) solicitanții de azil efectiv disponibili pentru înregistrare în Italia și Grecia în perioada de referință relevantă, și nu de numărul de sosiri: majoritatea migrantilor nu au dorit să rămână în Grecia, ci și-au continuat mai departe călătoria din Grecia. De asemenea, unii

solicitanți au făcut obiectul transferurilor în conformitate cu Regulamentul Dublin¹. În sfârșit, persoanele care au sosit în Grecia după intrarea în vigoare a Declarației UE-Turcia au fost excluse din mecanism.

Mecanismele de transfer au reușit să reducă presiunea asupra sistemelor de azil din Italia și Grecia cu o proporție semnificativă a cererilor persoanelor care au o nevoie clară de protecție (reducând astfel și presiunea pe termen lung asociată integrării).

42 Comisia ar dori să sublinieze că perioada de referință care a făcut obiectul deciziilor privind transferurile² a fost ulterior redusă în practică datorită efectului Declarației UE-Turcia. Întrucât Grecia a fost beneficiara mecanismului, aceasta a putut decide pe cine să transfere, iar Grecia a decis să nu includă solicitanții de transfer eligibili dacă aceștia au sosit după intrarea în vigoare a Declarației UE-Turcia.

44 Comisia face trimitere la răspunsul său la punctul 41 privind măsurarea eficacității mecanismului și ținând seama de plafonul de 98 256 stabilit de Consiliu, indiferent de numărul de sosiri din perioada de referință.

Comisia remarcă faptul că 96 % dintre cererile de transfer trimise statelor membre de primire și țărilor asociate au avut drept rezultat transferuri efective.

Structura mecanismelor a fost întotdeauna menită să se aplice doar solicitanților de azil care au nevoie de protecție internațională, prezenți în Grecia și Italia în perioada relevantă. Odată cu adoptarea Declarației UE-Turcia, grupul solicitanților de azil eligibili s-a redus considerabil.

45 Au existat mai mulți factori care au influențat numărul final al persoanelor transferate, inclusiv impactul pozitiv al Declarației UE-Turcia asupra sosirilor preconizate. După intrarea în vigoare a Declarației UE-Turcia, solicitanții de azil au fost nevoiți să rămână în Grecia iar singura lor opțiune de a se deplasa în alte țări ale UE a fost transferul. Preînregistrarea în masă în Grecia a contribuit la accelerarea accesului la procedura de azil. Fără aceasta, transferul ar fi necesitat mai mult timp, dar nu ar fi afectat grupul solicitanților de azil eligibili pentru transfer și numărul persoanelor care au fost în final transferate. Aproape toți solicitanții de azil eligibili au fost transferați.

Exercițiul de preînregistrare în masă a arătat că, la momentul respectiv, în Grecia, existau mult mai puține persoane și că marea majoritate se deplasaseră în alte state membre.

A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 48.

46 Un număr mare de migranți au dorit să își aleagă țara de destinație, în special cât încă mai puteau călători în afara Greciei. Deși Comisia recunoaște că a fost dificil să organizeze

¹ Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare).

² Decizia (UE) 2015/1523 a Consiliului din 14 septembrie 2015 și Decizia 2015/1601 a Consiliului din 22 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei.

furnizarea de informații atunci când numărul de sosiri a fost extraordinar de mare, dorește să sublinieze că, începând cu luna martie 2016, informațiile furnizate au fost mai sistematice și mai specifice. În plus, furnizarea de informații a fost îmbunătățită și adaptată fiecărui grup specific de migranți, deoarece în cursul punerii în aplicare obstacolele au fost identificate și îmbunătățite semnificativ.

47 La începutul mecanismului, au existat de fapt mai multe locuri promise decât solicitanți înregistrați. Prin urmare, la începutul mecanismului, nu a existat niciun element cu efect de descurajare. În mod similar, în perioada de vârf a mecanismului (vara anului 2017), au existat mai multe locuri promise decât solicitanți care trebuiau transferați.

48 În ceea ce privește evaluarea mecanismelor de urgență temporare, Comisia consideră că este indispensabil să se facă o distincție clară între (i) structura mecanismelor, astfel cum a fost decisă din punct de vedere politic de către Consiliu și (ii) punerea în aplicare a mecanismelor, care a avut de fapt un succes deosebit, un procent total de 96 % dintre persoanele eligibile fiind transferate, după cum se explică în Raportul privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a Agendei europene privind migrația din 16 mai 2018.

Caseta 3 Deficiențe operaționale în procesul de transfer

Era de așteptat ca un sistem complet nou și menit să ofere un răspuns de urgență să genereze obstacole operaționale. Comisia a elaborat protocoale pentru punerea în aplicare a deciziilor, care au fost aprobate de statele membre, de agențiile UE și de organizațiile internaționale, pentru a aborda o mare parte dintre chestiunile de ordin operațional. Acest lucru a condus la o accelerare semnificativă a transferurilor și a punerii în aplicare, astfel încât, în perioada de vârf a mecanismului, a fost posibil transferul unui număr de 3 000 de persoane într-o lună (mecanismul a început prin transferul unui număr de 87 de persoane pe lună).

În prezent, aceste protocoale sunt utilizate *mutatis mutandis* pentru transferurile voluntare ad hoc.

51 Comisia remarcă faptul că doar patru state membre au raportat un nivel ridicat de sustragere. Majoritatea solicitanților transferați au rămas în țara de transfer.

52 Comisia a efectuat o monitorizare constantă a punerii în aplicare a mecanismului, inclusiv 15 rapoarte privind transferurile și relocările până în mai 2018 și, prin urmare, nu consideră că sunt necesare evaluări suplimentare.

Comisia dorește să sublinieze că figura 7 prezintă doar date din patru state membre (și că datele din Estonia includ și relocări).

58 Nevoile au evoluat și se concentrează mai puțin pe capacitatea de primire inițială. Cu toate acestea, există în continuare nevoi urgente din cauza presiunii ridicate asupra sistemelor de azil. Acestea necesită instituirea unor sisteme de cazare permanentă dacă prezența lor este insuficientă, elaborarea unor strategii de integrare noi și sistematice și creșterea numărului returnărilor. Proiectele de asistență de urgență din aceste domenii sunt întotdeauna acțiuni care trebuie să înceapă într-un termen foarte scurt, deși ele contribuie la îmbunătățirea pe

termen mediu și lung a sistemului din statul membru, ceea ce este în conformitate cu obiectivele FAMI și contribuie la durabilitatea finanțării furnizate.

60 În următorul cadru financiar multianual, Comisia a propus includerea asistenței de urgență în facilitatea tematică care face obiectul cadrului general de control și monitorizare a viitoarelor fonduri.

Caseta 4 Exemplet de proiect fără indicatori de realizare și indicatori de rezultat

În ceea ce privește proiectul EMAS IT-1, recomandările formulate de comisia de evaluare au fost urmate de responsabilii de proiect și transmise Italiei. Pe durata elaborării proiectului, includerea indicatorilor relevanți a fost discutată la nivel local între autoritățile italiene competente și DG HOME, dar a existat o reticență puternică din partea autorităților italiene de a include astfel de indicatori.

În sfârșit, s-a considerat că este mai importantă semnarea acordului de grant, chiar și în absența unor indicatori de realizare adecvați, cu scopul de a garanta impactul acțiunii, chiar dacă acest impact nu ar putea fi măsurat în mod corespunzător.

Pe durata punerii în aplicare a proiectului, monitorizarea constă în primul rând în revizuirea rapoartelor privind progresele înregistrate. Acest lucru oferă DG HOME ocazia de a corecta absența indicatorilor adecvați, solicitând clarificări suplimentare și informații operaționale clare. Pentru acest proiect special, în luna mai 2019, a fost primit un prim raport privind progresele înregistrate. De asemenea, Comisia efectuează vizite de monitorizare pentru a verifica rezultatul și impactul proiectelor.

În general, Comisia a supravegheat îndeaproape evoluția efectivă a proiectelor, inclusiv prin vizite operaționale de verificare.

61 Comisia salută declarația Curții potrivit căreia proiectele de asistență de urgență nu s-au suprapus cu programele naționale sau cu sprijinul oferit de EASO și Frontex.

62 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 58.

Caseta 5 Tranziția EMAS de la răspunsul în situații de urgență către un sprijin structural pe termen mai lung

În ceea ce privește proiectul EMAS GR-2, atunci când Comisia a acordat asistența de urgență, autoritatea responsabilă nu era încă pe deplin funcțională și operațională și, prin urmare, plățile de prefinanțare în cadrul programului național nu au putut fi efectuate. Întrucât programul național nu a putut fi pus în aplicare pentru a contribui la îmbunătățirea situației de criză pe teren, acordarea unui grant de asistență de urgență a fost justificată în mod corespunzător.

În ceea ce privește proiectul EMAS IT-1, Comisia consideră că a existat o nevoie urgentă (nevoi stringente și specifice pentru care nu a fost disponibil un buget suplimentar în cadrul FAMI). În cadrul exercițiului de evaluare la jumătatea perioadei a programelor naționale, desfășurat în 2017, în foile de parcurs IT/EL prezentate în 2015 și pe baza recomandărilor Comisiei privind reluarea transferurilor în temeiul Regulamentului Dublin în cazul Greciei,

au fost identificate anumite nevoi urgente și specifice pentru care nu a fost posibilă punerea la dispoziție a unui buget suplimentar pentru programele naționale din cadrul FAMI.

Problema necesității de a spori capacitățile în materie de echipamente și de interpretare/mediere culturală în secțiunile în care Questure prelucrează cererile de azil a fost ridicată de autoritățile italiene în cadrul DG HOME în noiembrie 2017. Abia în iunie 2018, când noul guvern și-a început mandatul, a fost prezentată o propunere de proiect care a fost dezbătută pe larg. Acești factori au întârziat elaborarea și finalizarea cererii de finanțare a proiectului EMAS IT-1. Cererea a fost aprobată în iulie 2018, fiind urmată de semnarea Acordului de grant în octombrie 2018. Proiectul este în curs de desfășurare. Primul raport privind progresele înregistrate a fost trimis către DG HOME în mai 2019.

63 Un mecanism structurat cu chei de alocare pentru fiecare țară nu va rezolva problema nevoilor urgente care depășesc bugetul disponibil, întrucât aceste nevoi evoluează în mod constant.

Comisia consideră că mecanismele existente sunt suficiente pentru alocarea echitabilă a asistenței de urgență între statele membre. Comisia examinează în permanență nevoile, în special ale statelor membre din prima linie.

Există numeroase mijloace de abordare a disponibilității bugetare insuficiente, precum ierarhizarea priorităților în cadrul programului național, precum și între cererile de asistență de urgență sau prin solicitarea unui buget mai mare.

64 Comisia adaugă că, pentru viitorul CFM, intenționează să definească un set de parametri generali pentru alocarea asistenței de urgență statelor membre.

Comisia Europeană intenționează să introducă acești parametri generali în programele de lucru viitoare din cadrul facilității tematice a fondurilor pentru afacerile interne ale următorului CFM. Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că Comisia estimează că o astfel de metodologie va fi introdusă până la jumătatea anului 2021.

Caseta 6 Exemple de proiecte EMAS finanțate prin FAMI care nu și-au îndeplinit în totalitate obiectivele

În ceea ce privește proiectul EMAS IT-3, Comisia ar dori să sublinieze că un alt motiv pentru gradul de ocupare mai redus de către candidații la transfer din centrele specializate de primire pentru transfer vizate de proiectul de asistență de urgență a fost faptul că unele dintre aceste centre specializate au găzduit solicitanți de azil vulnerabili cu nevoi specifice, care, din acest motiv nu puteau fi transferați cu ușurință în alte centre în scopul eliberării spațiului pentru candidații la transfer.

68 Planificarea strategică multianuală a programelor naționale FAMI este bine structurată. Printre aspectele care pot fi îmbunătățite se numără mecanismele prin care programul național poate fi adaptat mai prompt la nevoile în rapidă schimbare legate de modelele de migrație și de efectele deciziilor politice adoptate de guvernele existente.

69 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 68.

71 Datorită faptului că cele două proiecte au fost puse în aplicare în cadrul programului național FAMI, Comisia nu a fost implicată în selecția lor și nici în procesul de pregătire a acordurilor de grant aferente (semnate de autoritatea responsabilă pentru FAMI din Italia cu beneficiarii proiectului în cauză), pe durata căruia ar fi putut fi detectată și abordată orice eventuală suprapunere geografică.

72 Comisia ar dori să sublinieze că sprijinul operațional oferit de Frontex statelor membre și programele naționale FAMI susțin același tip de activități de returnare forțată, dar în mod complementar.

Posibilitatea de a organiza operațiuni de returnare finanțate prin programe naționale FAMI oferă statelor membre flexibilitatea necesară pentru a efectua returnări atunci când și acolo unde agenția nu poate asigura sprijin sau atunci când statele membre consideră că implicarea agenției nu este necesară.

73 Cu privire la motivul acestei întârzieri în Grecia, a se vedea răspunsul Comisiei la caseta 5.

76 Cu toate acestea, Comisia subliniază că Regulamentul delegat (UE) 2017/207 privind cadrul comun de monitorizare și evaluare (CMEF) a fost adoptat la 3 octombrie 2016. Acesta include întrebările de evaluare pentru ambele fonduri, precum și listele indicatorilor comuni de rezultat și de impact. Este important de remarcat faptul că temeiurile juridice specifice fondurilor includeau deja indicatori comuni pentru măsurarea obiectivelor specifice, prin urmare, un sistem a fost disponibil încă de la început și este utilizat pentru a monitoriza performanța programelor naționale prin intermediul rapoartelor anuale de implementare.

77 Pentru indicatorii de rezultat și de impact, precum și pentru indicatorii comuni, care fac parte din programele naționale, valoarea de referință a fost stabilită la zero, întrucât programele au fost considerate noi, astfel încât contribuția fondului să poată fi măsurată în mod izolat.

Stabilirea țintelor a fost lăsată în sarcina statelor membre cu scopul de a reflecta situația națională.

78 În următorul CFM, Comisia a propus ca asistența de urgență să fie inclusă în facilitatea tematică și să facă obiectul cadrului general de control și monitorizare a viitoarelor fonduri.

În propunerea Comisiei, cadrul de performanță va fi revizuit și va include, atât indicatori de realizare, cât și indicatori de rezultat. Pentru indicatorii de realizare vor fi stabilite etape, iar pentru indicatorii de realizare și de rezultat vor fi stabilite ținte. Această situație se aplică tuturor fondurilor în gestiune partajată reglementate de Regulamentul privind dispozițiile comune. Valoarea de referință poate fi egală cu zero doar pentru indicatorii de realizare. Asistența de urgență poate fi pusă în aplicare în orice regim de gestiune. În cazul în care asistența de urgență este pusă în aplicare prin gestiune directă, acest cadru de monitorizare va fi, de asemenea, utilizat.

79 Pentru a aborda limitările Regulamentului (CE) nr. 862/2007, Comisia a depus o propunere de modificare în mai 2018. Scopul propunerii a fost de a răspunde nevoii unor

statistici mai detaliate, mai frecvente și mai oportune privind azilul și migrația controlată, în special privind minorii neînsoțiți și pentru returnări. Deși, la 31 ianuarie 2019, s-a ajuns la un acord politic în cadrul trilogului, compromisul nu a fost niciodată confirmat în cadrul Coreper. Unele state membre au fost reticente în a accepta compromisul, argumentând că acesta ar însemna în continuare o sarcină suplimentară semnificativă. La 16 aprilie 2019, Parlamentul European a adoptat raportul său în primă lectură. Negocierile cu noul Parlament European și cu Consiliul sunt planificate a fi reluate în a doua jumătate a anului.

80 Pentru a limita sarcina suplimentară asupra statelor membre, propunerea Comisiei [COM (2018) 307 final] s-a concentrat pe cele mai importante îmbunătățiri necesare. Modificările propuse s-au bazat în mare parte pe colectările voluntare de date existente elaborate împreună cu majoritatea autorităților naționale și efectuate de acestea.

81 Totuși, Eurostat colectează date lunare cu privire la cererile de azil pendinte. Aceste date includ numărul persoanelor cu cereri pendinte în toate etapele procedurii administrative și/sau judiciare.

EASO prezintă rapoarte lunare cu privire la numărul cazurilor pendinte în primă instanță, defalcate în funcție de durată (< 6 luni și > 6 luni). Colectarea datelor este îmbunătățită datorită sistemului de alertă timpurie și pregătire, în cadrul căruia sunt colectate date de la statele membre.

82 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 80.

87 Pe durata programării (dialog în materie de politici) și a aprobării, inclusiv a revizuirii programelor naționale FAMI, în cadrul DG HOME există o procedură de consultare internă stabilită. O astfel de procedură include implicarea și consultarea unităților politice, care răspund și de relațiile cu agențiile, în dialogul în materie de politici, precum și în procesul de aprobare. În legătură cu operațiunile desfășurate în Grecia și Italia pentru anul 2019, DG HOME a adresat întrebări detaliate Biroului European de Sprijin pentru Azil pentru a asigura, printre altele, complementaritatea acțiunilor cu sursele FAMI. În final, în vederea unei mai bune coordonări a activităților în Grecia, EASO a fost invitat să participe la reuniunile lunare ale comitetului de conducere privind planul financiar pentru 2019, organizate la Atena, în cadrul cărora se analizează și aspecte privind punerea în aplicare a programului național.

În plus, Comisia evaluează, de asemenea, planurile operaționale ale agențiilor pentru a evita orice suprapunere cu EMAS sau cu acțiuni specifice în cadrul programelor naționale.

89 Comisia dorește să certifice faptul că operațiunile EASO în Grecia au un dublu obiectiv: sprijinirea reformelor structurale, pentru crearea unui sistem robust, rezilient și rezistent la criză și furnizarea de sprijin operațional, de exemplu, punerea în aplicare a sarcinilor principale, sub controlul statelor membre, ca parte a unui sistem european structurat de sprijin pentru gestionarea migrației, în conformitate cu principiul fundamental al solidarității (astfel cum este reflectat în propunerea privind Agenția Uniunii Europene pentru Azil). Momentan, este în mod evident prematur să se ia în considerare o ieșire a EASO din Grecia, având în vedere situația din acest stat membru de primă linie. Cu toate acestea, planurile operaționale

ale EASO includ măsuri suplimentare de consolidare a capacității, care vizează sporirea gradului de responsabilitate și consolidarea capacității autorităților elene.

92 Comisia este de acord cu evaluarea Curții și reamintește că a solicitat în mod constant statelor membre să desemneze experți.

Caseta 7 Probleme operaționale care au afectat sprijinul acordat de EASO pentru procedurile de azil pe insulele grecești

Comisia este de acord cu evaluarea generală pentru perioada relevantă prezentată de Curte, care este în conformitate cu recomandările prezentate în rapoartele sale periodice privind Agenda europeană privind migrația. Problema necesității unei abordări mai omogene a evaluărilor vulnerabilității a fost ridicată de Comisie cu diferite ocazii, iar acest lucru a condus (i) la crearea unui nou model și manual în 2018, (ii) la emiterea de către Grecia a unor instrucțiuni pe această temă în aprilie 2019 și (iii) la un acord între EASO și Serviciul elen pentru azil cu privire la modificarea procedurilor standard de operare și a fluxurilor de lucru comune ale acestora în iunie 2019.

96 Deși este adevărat că sprijinul pentru returnare acordat de Frontex și programele naționale FAMI susțin același tip de activități de returnare forțată, ele fac acest lucru în mod complementar. Sistemul a fost conceput pentru a permite flexibilitate, astfel încât statele membre să poată alege cel mai convenabil sistem și să crească numărul de returnări, în conformitate cu politica UE de eficientizare a returnării.

Posibilitatea de a organiza operațiuni de returnare finanțate prin programele naționale FAMI oferă statelor membre flexibilitatea necesară pentru a efectua o returnare atunci când și acolo unde Frontex nu poate oferi sprijin.

Frontex își valorifică pe deplin potențialul de a oferi asistență în activitățile legate de returnare, utilizând instrumentele financiare disponibile ale UE într-un mod flexibil și complementar.

Sprijinul sporit oferit de Frontex permite statelor membre să redirecționeze fondurile disponibile în cadrul FAMI pentru a răspunde altor nevoi relevante.

97 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 87 – proceduri similare se aplică în cazul Frontex.

Comisia subliniază că Frontex este consultată în cursul perioadei de programare a acțiunilor de returnare finanțate prin FAMI.

Pe durata programării (dialog în materie de politici) și a aprobării, inclusiv a revizuirii programelor naționale FAMI, în cadrul DG HOME există o procedură de consultare internă stabilă. O astfel de procedură include implicarea și consultarea unităților politice, care răspund și de relațiile cu agențiile, în dialogul în materie de politici, precum și în procesul de aprobare.

În plus, statul membru este obligat să adopte mecanismele adecvate care să asigure complementaritatea între diferitele instrumente și surse de finanțare. În cazul Greciei, Poliția

Elenă este beneficiar atât al instrumentului FAMI, cât și al instrumentului Frontex, fiind responsabilă pentru coordonarea sprijinului complementar al ambelor instrumente.

105 Comisia este de acord cu evaluarea Curtii și subliniază faptul că a solicitat în mod repetat Greciei să adopte o abordare mai strategică a procedurii de azil și, în sens mai larg, a gestionării migrației, utilizând toate posibilitățile în conformitate cu legislația UE și cea națională. De asemenea, Comisia continuă să sprijine Serviciul elen pentru azil prin intermediul EMAS.

Caseta 9 Lipsa spațiilor de lucru în cadrul Serviciului elen pentru azil

Comisia remarcă faptul că există opțiuni suplimentare disponibile (de exemplu, două schimburi și productivitate crescută printr-o abordare mai strategică). Comisia ar dori să sublinieze faptul că sprijină în continuare Serviciul elen pentru azil prin intermediul EMAS și, în cadrul acestui sprijin, a solicitat Serviciului elen pentru azil ca, în cooperare cu EASO, să prezinte un plan pentru reducerea semnificativă a întârzierilor în următorii doi ani.

107 Comisia menționează că legislația UE atribuie în prezent responsabilitatea principală pentru examinarea cererilor de azil primei țări de intrare din UE; acesta este motivul pentru care Grecia beneficiază de un sprijin sporit, inclusiv din punct de vedere financiar, operațional și tehnic, din partea EASO și a Comisiei.

108 Comisia menționează că a acordat o finanțare semnificativă pentru sprijinirea procedurilor de azil pe insulele elene.

Caseta 10 Probleme care afectează eficiența procedurii rapide la frontieră

Comisia menționează că a finanțat mobilizarea medicilor pe toate insulele-hotspot.

114 Comisia remarcă faptul că EASO și Serviciul elen pentru azil și-au modificat de curând procedurile standard de operare pentru a institui un sistem mai eficient care să gestioneze evaluările vulnerabilității.

135 Posibilitatea ca autoritățile naționale să recunoască reciproc decizia de returnare emisă de un alt stat membru există din 2001, în conformitate cu Directiva 2001/40/CE. Cu toate acestea, lipsa mijloacelor de asigurare a schimbului de informații cu privire la deciziile de returnare emise îngreunează punerea în practică a acestei posibilități.

Regulamentul (UE) 2018/1860 din 28 noiembrie 2018 privind utilizarea Sistemului de informații Schengen pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală va facilita punerea în aplicare practică a normelor privind recunoașterea reciprocă a deciziilor de returnare.

Acest regulament a intrat în vigoare în decembrie 2018 și va fi aplicabil după finalizarea etapelor tehnice necesare. Până la 28 decembrie 2021, cel târziu, Comisia va adopta o decizie prin care se va stabili data de începere a operațiunilor SIS.

142 Comisia constată că un nou program AVRR pe trei ani în cadrul programelor naționale FAMI există în Grecia din septembrie 2019.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

146 Sprijinul substanțial al UE furnizat pe plan financiar și operațional de către Comisie și agențiile UE relevante a adus o schimbare semnificativă. Fără acest sprijin, situația ar fi fost și mai dificilă pe teren în țările din prima linie, în special Italia și Grecia. Atunci când se ia în considerare acest sprijin al UE, ar trebui, de asemenea, să se aibă în vedere faptul că responsabilitatea juridică și politică finală pentru gestionarea fluxurilor de migrație pe teritoriile lor a rămas exclusiv în seama autorităților italiene și elene. Nici Comisia și nici agențiile UE nu au competențe executive în statele membre și nu au putut înlocui autoritățile elene sau italiene în atribuțiile lor și în ceea ce privește deficiențele din cadrul procedurilor lor naționale de azil sau de returnare.

147 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 23.

148 Comisia reiterează faptul că punerea în aplicare a recomandărilor revine statelor membre. Statele membre care pun la dispoziție experți decid asupra duratei perioadei de mobilizare a acestora și asupra persoanelor pe care le mobilizează, pe baza cadrului juridic aplicabil.

În ceea ce privește mobilizarea personalului Frontex, Comisia ar dori să sublinieze că prezența permanentă în hotspot rămâne esențială, având în vedere imprevizibilitatea fluxurilor (combinată cu caracterul lor sezonier), astfel cum o arată cazurile de transfer ad hoc în urma evenimentelor legate de debarcare din 2019. În plus, redistribuirea experților, care sunt în mare parte puși la dispoziție de statele membre, constituie o sarcină foarte complicată. Comisia sprijină o abordare flexibilă, cu o combinație de echipe permanente și mobile care pot acoperi debarcările din sudul Italiei.

150 A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 36, 41, 44 și 48.

Comisia ar dori să sublinieze că mecanismele de transfer temporare au fost puse în aplicare cu foarte mare succes.

Ele au fost dintotdeauna concepute să asigure transferul din Grecia și Italia doar al unui număr limitat de solicitanți de azil care au nevoie de protecție internațională, comparativ cu numărul total de sosiri în aceste state membre, care, în special în Italia, au constat în marea lor majoritate în migranți cu cetățenii neeligibile pentru transfer.

151 A se vedea răspunsul Comisiei la punctele 48 și 150.

152 În Raportul său privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a Agendei europene privind migrația din 16 mai 2018, Comisia constată că 96 % dintre persoanele eligibile pentru transfer (și anume solicitanții de azil pentru care Italia sau Grecia erau responsabile, care dețineau una dintre cetățeniile eligibile pentru transfer, care erau înregistrați pentru transfer și care nu reprezentau o amenințare pentru ordinea publică sau securitatea națională) au fost efectiv transferate. Persoanele excluse din motive de ordine publică sau siguranță națională nu pot fi luate în considerare, întrucât nu îndeplinesc efectiv criteriile de eligibilitate prevăzute în decizii.

Comisia nu a monitorizat în mod special situația din statele membre de transfer.

Recomandarea 1 – Utilizarea lecțiilor învățate pentru a dobândi experiență pentru un eventual mecanism voluntar de transfer în viitor

Comisia acceptă recomandarea.

153 În următorul CFM, Comisia a propus includerea asistenței de urgență în facilitatea tematică care face obiectul cadrului general de control și monitorizare a viitoarelor fonduri.

154 Două proiecte EMAS erau încă în curs de desfășurare la data auditului.

155 Planificarea strategică multianuală a programelor naționale FAMI este bine structurată. Printre aspectele care pot fi îmbunătățite se numără mecanismele prin care programele naționale pot fi adaptate mai prompt la nevoile în rapidă schimbare legate de modelele de migrație și de efectele deciziilor politice adoptate de guvernele existente.

Din 2017, Comisia colaborează cu Grecia în cadrul unui exercițiu cuprinzător de evaluări ale nevoilor și de planificare financiară. Autoritățile elene prezintă un plan financiar anual care este monitorizat și revizuit în mod regulat de către un comitet de conducere la care participă ministerele elene vizate, Comisia Europeană și EASO (a se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 68).

157 Regulamentul delegat (UE) 2017/207 al Comisiei privind cadrul comun de monitorizare și evaluare (CMEF) a fost adoptat la 3 octombrie 2016. Acesta include întrebările de evaluare pentru ambele fonduri, precum și listele indicatorilor comuni de rezultat și de impact. Este important de remarcat faptul că temeiurile juridice specifice fondurilor includeau deja indicatori comuni pentru măsurarea obiectivelor specifice, prin urmare, un sistem a fost disponibil încă de la început.

Recomandarea 2 – Consolidarea gestionării asistenței de urgență prin FAMI și a programelor naționale din cadrul FAMI

a) Comisia acceptă recomandarea.

Pentru viitorul CFM, Comisia intenționează să definească un set de parametri generali pentru alocarea asistenței de urgență statelor membre.

Comisia intenționează să introducă acești parametri generali în programele de lucru viitoare din cadrul facilității tematice a fondurilor pentru afacerile interne ale următorului CFM.

b) Prima liniuță: Comisia acceptă recomandarea și va continua să depună toate eforturile posibile pentru a impune partenerilor de punere în aplicare și statelor membre să includă indicatori RACER cu ținte și valori de referință adecvate în fiecare cerere de asistență de urgență. Cu toate acestea, vor exista întotdeauna cazuri în care definirea indicatorilor va necesita un proces îndelungat de reflecție sau în care estimarea țintelor sau evaluarea valorilor de referință va reprezenta un proces prea complex. În astfel de cazuri, este posibil ca Comisia să fie în continuare nevoită să accepte indicatori limitați sau ținte nedefinite din cauza caracterului urgent al alocării sprijinului financiar. Pentru a atenua situația, Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape proiectele cu scopul de a ajuta statele membre să maximizeze realizările și rezultatele concrete pe teren.

Prin urmare, Comisia nu va înceta să aprobe proiecte EMAS pentru unicul motiv că indicatorii sunt insuficienți, întrucât se bazează, de asemenea, pe cadrul său stabil de monitorizare și control pentru a se asigura că se obțin rezultate pe teren.

b) A doua liniuță: Comisia acceptă această recomandare. Acest lucru se va realiza în contextul evaluării *ex post* prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 514/2014.

b) A treia liniuță: Comisia acceptă recomandarea. Comisia a inclus deja în propunerea privind FAMI indicatori de realizare și de rezultat pentru perioada 2021-2027, care acoperă atât programele naționale, cât și asistența de urgență, cu indicatori care includ valori de referință și valori-țintă.

c) Comisia acceptă această recomandare. În ceea ce privește planurile operaționale ale EASO pentru 2020 pentru Grecia și Italia, discuțiile dintre DG HOME și EASO au început deja în iunie 2019, pentru a se asigura sinergii cu acțiunile în curs și cu cele planificate în cadrul programelor naționale și al proiectelor EMAS. Mai mult, în cazul Italiei, planurile operaționale anuale ale EASO sunt elaborate de EASO în strânsă cooperare cu același departament din cadrul Ministerului de Interne al Italiei care supraveghează autoritatea responsabilă pentru FAMI din Italia; acest lucru facilitează sinergiile cu programele naționale.

159 A se vedea răspunsul Comisiei la caseta 7 și cu privire la mobilizarea experților naționali la punctele 29-30.

160 Sprijinul pentru returnare oferit de Frontex și programele naționale FAMI susțin același tip de activități de returnare forțată, dar în mod complementar. Posibilitatea de a organiza operațiuni de returnare finanțate prin programele naționale FAMI oferă statelor membre flexibilitatea necesară pentru a efectua o returnare atunci când și acolo unde agenția nu poate oferi sprijin.

Recomandarea 5 – Consolidarea gestionării procedurilor naționale de azil

a) Comisia acceptă recomandarea. Comisia se angajează pe deplin să sprijine autoritățile elene pentru a lichida întârzierile în primă instanță.

Comisia subliniază că (i) autoritățile elene trebuie să soluționeze o serie de probleme pentru a permite Comisiei și EASO să își intensifice sprijinul acordat Serviciului elen pentru azil (a se vedea caseta 7 de mai sus) și (ii) luarea deciziilor privind cererile de azil (adică diminuarea efectivă a stocului de dosare) este o competență a statului membru.

b) Comisia acceptă recomandarea. Comisia se angajează pe deplin să sprijine autoritățile competente pentru căile de atac din Grecia.

Comisia subliniază că (i) organizarea sistemului juridic în Grecia este de competența autorităților naționale și (ii) EASO oferă deja sprijin autorităților competente pentru căile de atac prin punerea la dispoziție de raportori (care nu sunt implicați în procesul decizional).

c) Comisia acceptă această recomandare. Comisia subliniază că punerea în aplicare a acestei recomandări depinde de rezultatul final al procedurilor legislative privind instrumentele

aferente, în prezent în curs de adoptare, care, în momentul de față, fac obiectul unor negocieri interinstituționale: propunerea Comisiei din 2018 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 862/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 iulie 2007 privind statisticile comunitare din domeniul migrației și protecției internaționale [COM(2018) 307 final], propunerea de regulament al Comisiei privind Agenția Uniunii Europene pentru Azil [COM(2018) 633 final].

Recomandarea 6 – Consolidarea sprijinului acordat pentru procedurile naționale de returnare

a) Comisia acceptă recomandarea.

Comisia se angajează pe deplin să sprijine în continuare autoritățile elene și italiene pentru a aborda cauzele numărului scăzut de returnări. Comisia a pus deja în aplicare măsuri posibile în conformitate cu mandatul său, care trebuie să fie puse în aplicare de autoritățile elene și italiene.

b) Comisia acceptă recomandarea.

În contextul parteneriatelor cuprinzătoare cu țările terțe, Comisia va analiza posibilitatea utilizării efective a politicilor și instrumentelor sale într-un mod coerent, cu scopul de a consolida cooperarea în materie de returnare și readmisie și va depune eforturi pentru a-și consolida influența asupra țărilor terțe. În februarie 2020, va intra în vigoare noul Cod de vize, cu o dispoziție specifică care stipulează posibilitatea de a impune restricții în materie de vize țărilor din afara UE care nu cooperează în ceea ce privește readmisia.

De asemenea, în contextul negocierii cadrului post-Cotonou, Comisia este mandată de statele membre să asigure faptul că în viitorul acord sunt incluse dispoziții mai concrete privind readmisia.

c) Comisia acceptă recomandarea.

d) Comisia acceptă această recomandare.

Comisia subliniază că responsabilitatea principală pentru colectarea datelor revine statelor membre.