

Særberetning

EU's reaktion på flygtningekrisen: "hotspottilgangen"

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



4
1977 - 2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling III - der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområderne foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed. Revisionsarbejdet blev ledet af Hans Gustaf Wessberg og Istvan Szabolcs Fazakas, medlemmer af Revisionsretten, med støtte fra Peter Eklund, kabinetschef i Det Svenske Kabinet, og attaché Emmanuel-Douglas Hellinakis, Márton Baranyi, attaché i Det Ungarske Kabinet, ledende administrator Sabine Hiernaux-Fritsch, opgaveansvarlig Ruurd de Jong samt revisorerne Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner og Cyril Messein.



Fra venstre til højre: Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, Istvan Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd og Karel Meixner.

INDHOLD

	Punkt
Akronymer og forkortelser	
Resumé	I-VIII
Indledning	1-30
Baggrund	1-3
Politiske rammer	4-22
Det fælles europæiske asylsystem	4-8
Den europæiske dagsorden for migration	9-10
Hotspottilgangen	11-13
Opfølgingsprocedurer	14-17
Relaterede politiske foranstaltninger	18-22
Finansieringsramme	23-30
Revisionens omfang og revisionsmetoden	31-33
Bemærkninger	34-83
Etablering af hotspots	34-66
Oprettelsen af hotspots gik langsommere end planlagt, og modtagelseskapaciteten er på nuværende tidspunkt stadig utilstrækkelig	35-47
Støtten fra EU-agenturerne har været omfattende, men er i høj grad afhængig af, at medlemsstaterne stiller tilstrækkelige ressourcer til rådighed	48-55
Kommissionen spillede en aktiv rolle i koordineringen	56-64
Der finder regelmæssig overvågning sted, men resultatmålingen på hotspotniveau kan blive bedre	65-66
Hotspottilgangens effektivitet	67-83
Hotspottilgangen har øget den andel af ankommande migranter, der registreres og får optaget fingeraftryk	68-74

Flaskehalse i opfølgingsprocedurerne indvirker negativt på hotspottenes funktion	75-83
Konklusioner og anbefalinger	84-89
Bilag I - Tidslinje for EU's reaktion på migrationskrisen	
Bilag II - "Hotspottilgangen"	
Kommissionens svar	

AKRONYMER OG FORKORTELSER

AMIF	Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden
CEAS	Det fælles europæiske asylsystem
EASO	Det Europæiske Asylstøttekontor
Europol	Den Europæiske Politienhed
EURTF	Den Europæiske Unions Taskforce for Regionale Strategier
Frontex	Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (fra og med oktober 2016: Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning)
IOM	Den Internationale Organisation for Migration.
ISF	Fonden for Intern Sikkerhed
NGO	Ikke-statslig organisation
SOP'er	Operative standardprocedurer
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
UNHCR	De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge

RESUMÉ

- I. Migrationen til Europa i form af det samlede antal ankomster steg pludselig i 2014 og endnu mere i 2015, hvor over 1 million mennesker begav sig ud på den farefulde rejse tværs over Middelhavet til Europa som irregulære migranter.

 - II. I denne beretning gennemgår vi et kritisk element i forvaltningen af migrationskæden, der indgår i den europæiske dagsorden for migration fra maj 2015: "hotspottilgangen".

 - III. EU-medlemsstaterne er hovedansvarlige for alle aspekter af grænsekontrollen og behandlingen af asylansøgninger. Kommissionen indførte derfor denne nye "hotspottilgang" for at bistå frontlinjemedlemsstaterne Grækenland og Italien med at håndtere den pludselige dramatiske stigning i antallet af irregulære migranter, der ankom til deres ydre grænser i 2015/16. Formålet med denne tilgang var at yde medlemsstaterne operationel støtte til at sikre, at ankommende migranter blev identificeret og registreret, at der blev taget fingeraftryk af dem, og at de blev kanaliseret ind i de relevante opfølgingsprocedurer. Samlet set konstaterede vi, at hotspottilgangen under meget udfordrende og konstant skiftende forhold har bidraget til at forbedre migrationsstyringen i de to medlemsstater i frontlinjen ved at øge deres modtagelseskapacitet, forbedre registreringsprocedurerne og styrke koordineringen af støtteindsatsen.

 - IV. I begge lande blev der ved udvælgelsen af hotspotområder taget behørigt hensyn til de vigtigste indrejsesteder og eksisterende strukturer. Det tog imidlertid længere tid end planlagt at oprette hotspottene. I Grækenland var fire af de fem planlagte hotspots operationelle i marts 2016, mens det sidste blev operationelt i juni 2016. I Italien var fire ud af seks planlagte hotspots operationelle i marts 2016, og to supplerende hotspots var stadig i gang med at blive oprettet, men endnu ikke operationelle ved udgangen af februar 2017. Trods betragtelig støtte fra EU var modtagelsesfaciliteterne i begge lande ved udgangen af 2016 endnu ikke tilstrækkelige til på passende vis at modtage (Italien) eller indkvartere (Grækenland) det antal migranter, der ankommer. Der manglede stadig passende faciliteter til at indkvartere uledsagede mindreårige og til at behandle deres sager i overensstemmelse med internationale standarder, både på hotspottene og på det næste modtagelsestrin.
-

V. Kommissionen og de relevante EU-agenturer støttede medlemsstaternes indsats med eksperter, finansielle og tekniske ressourcer, rådgivning og koordinering. Agenturernes kapacitet til at yde denne støtte afhang og afhænger stadig meget af de ressourcer, medlemsstaterne tilbyder. Hertil kommer, at varigheden af eksperternes udsendelse ofte var meget kort, hvilket reducerede de udsendte eksperters effektivitet. Disse mangler søges for øjeblikket afhjulpet i de nye (eller planlagte) mandater for de relevante agenturer.

VI. I begge lande gjorde tilstedeværelsen af særligt udpegede kommissionsansatte og agenturerne det lettere at koordinere hotspottilgangen. På det operationelle plan foregik koordineringen gennem de regionale taskforcer, selv om disses rolle i hotspottilgangen ikke er fuldt ud defineret. Operative standardprocedurer er et væsentligt element til afklaring af ansvarsområder og harmonisering af procedurer, navnlig hvor der som i den nuværende hotspottilgang er involveret mange forskellige aktører. Italien har fastlagt operative standardprocedurer for hotspots og anvender dem både på hotspottene og i andre ankomsthavne, der fungerer som hotspots. I Grækenland er der stadig ikke vedtaget sådanne procedurer. Koordineringen på det enkelte hotspot er stadig sporadisk, og selv om det er fastsat, at de centrale myndigheder i medlemsstaterne er ansvarlige for den samlede forvaltning af hotspottene, har de i det mindste i Grækenland endnu ikke fuldt ud påtaget sig dette ansvar. Kommissionens overvågning og rapportering af fremskridt og problemer ved hotspottene har været regelmæssig og omfattende, men en række oplysninger bliver ikke udvekslet mellem de forskellige interessenter, og der mangler rapporter om en række centrale resultatindikatorer.

VII. I både Grækenland og Italien sikrede hotspottilgangen, at de fleste af de ankommende migranter i 2016 blev identificeret og registreret behørigt, at deres fingeraftryk blev taget, og at dataene om dem blev kontrolleret i de relevante sikkerhedsdatabaser. I den henseende bidrog hotspottilgangen til at forbedre styringen af migrationsstrømmene. Hotspottilgangen kræver desuden, at migranterne kanaliseres ind i passende opfølgingsprocedurer, dvs. en national asylansøgning, omfordeling til en anden medlemsstat (hvis det er relevant) eller tilbagesendelse til oprindelseslandet (eller transitlandet). Gennemførelsen af disse opfølgingsprocedurer tager ofte lang tid, og der er forskellige flaskehalse, hvilket kan få konsekvenser for hotspottenes funktion.

VIII. Vi fremsætter en række anbefalinger til, hvordan Kommissionen kan bistå medlemsstaterne med at forbedre hotspottilgangen med hensyn til hotspottenes kapacitet, behandlingen af uledsagede mindreårige, udsendelsen af eksperter samt roller og ansvarsområder. Vi anbefaler også Kommissionen at evaluere og videreudvikle hotspottilgangen med henblik på at optimere EU's bistand til migrationsstyring.

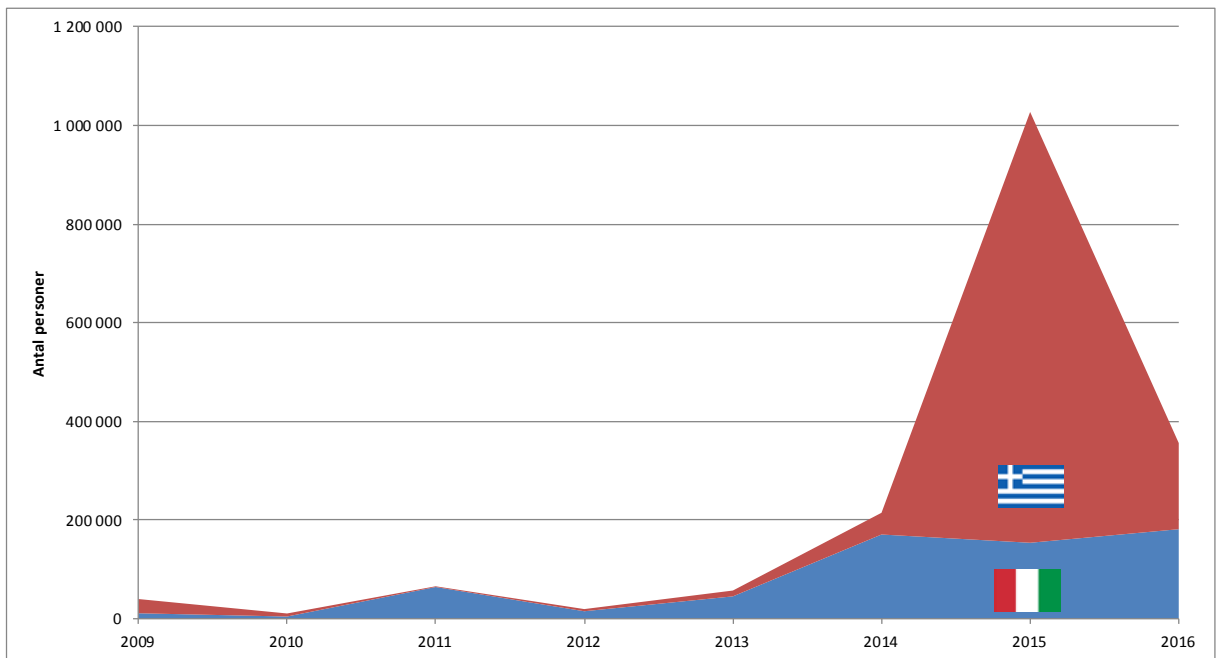
INDLEDNING

Baggrund

1. Migrationen til Europa i form af det samlede antal ankomster steg pludselig i 2014 og endnu mere i 2015, hvor over 1 million mennesker krydsede Middelhavet som irregulære migranter for at komme til Europa¹. Disse migrantstrømme ved EU's ydre grænser bestod generelt af en blanding af asylansøgere og økonomiske migranter. Desuden var der mange børn og uledsagede mindreårige med behov for særlig opmærksomhed og omsorg.
2. De fleste migranter i 2014 kom ad "den centrale Middelhavsroute" (dvs. fra Nordafrika til Italien), men dette mønster ændrede sig i 2015, hvor i alt ca. 850 000 personer kom ad "den østlige Middelhavsroute" (dvs. fra Tyrkiet til Grækenland, jf. ***figur 1***). Den langvarige krise i Syrien har været en væsentlig faktor bag stigningen i antallet af ankommende migranter fra Tyrkiet, som det fremgår af diagrammet i ***figur 2***. Den store tilstrømning til Grækenland aftog betydeligt fra og med april 2016, mens antallet af ankommende migranter til Italien forblev på omtrent samme niveau som året før, med et samlet antal ankomster ad søvejen på næsten 350 000 personer (for året 2016).
3. Tidslinjen for EU's reaktion på migrationskrisen gives i ***Bilag I***.

¹ Ifølge IOM findes der ikke nogen universelt anerkendt definition af begrebet irregulær migration. Set i destinationslandenes perspektiv er der tale om indrejse, ophold eller arbejde i et land uden den nødvendige tilladelse eller de dokumenter, der stilles krav om i immigrationsbestemmelserne.

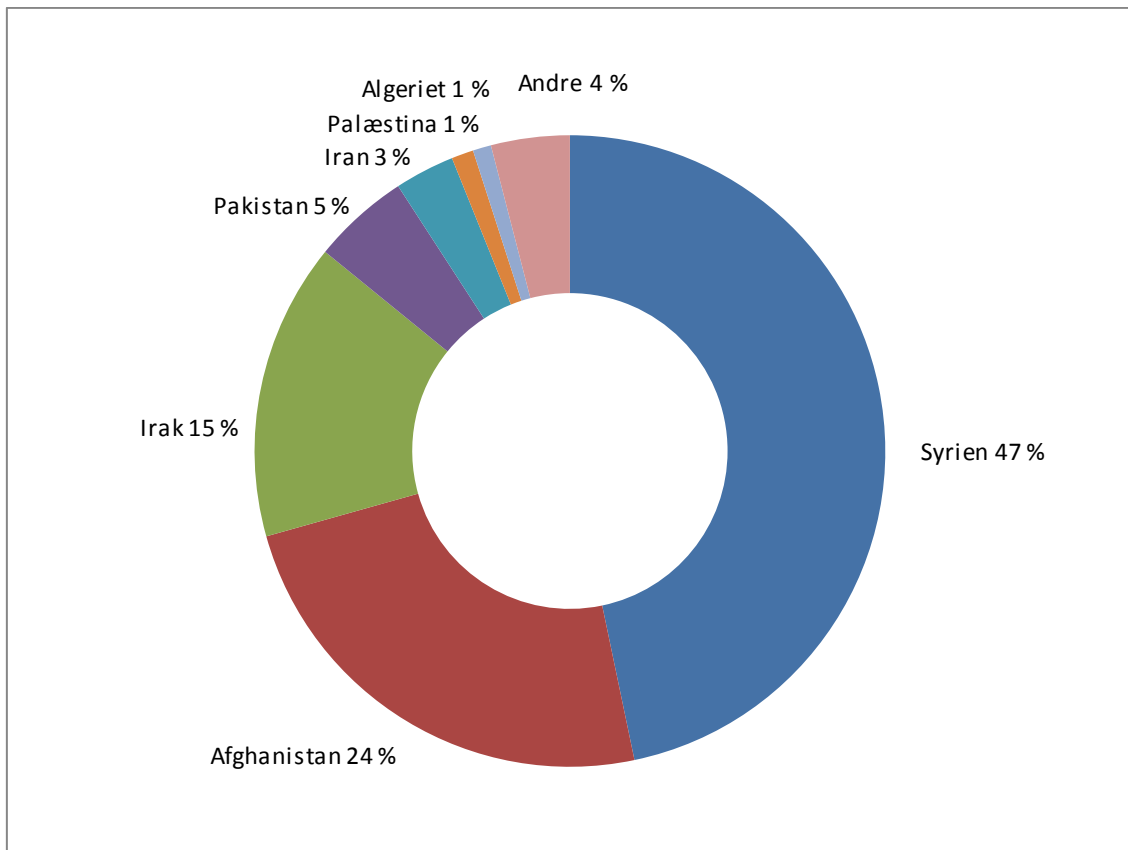
Figur 1 - Irregulære migranter ankommet ad søvejen i Grækenland og Italien, 2009-2016



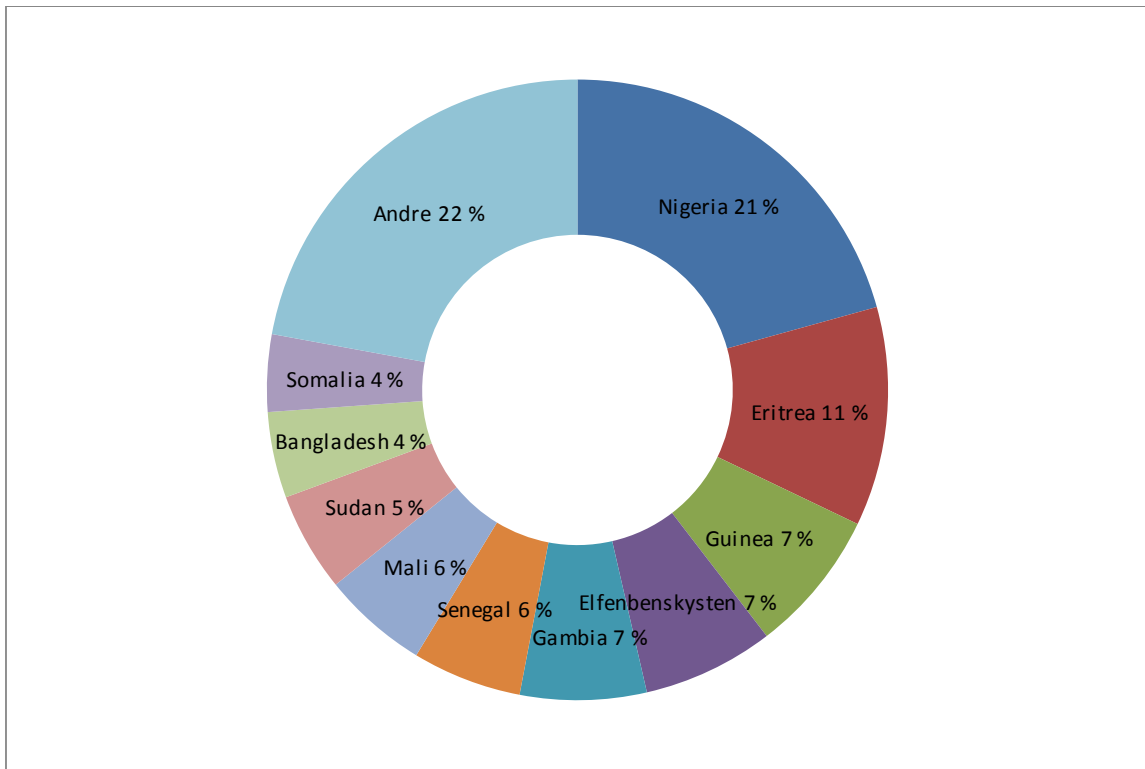
Kilde: Frontex.

Figur 2 - Vigtigste nationaliteter blandt de ankommende - 2015

Grækenland



Italien



Kilde: Frontex.

Politiske rammer

Det fælles europæiske asylsystem

4. Der gives asyl til personer, der flygter fra forfølgelse eller alvorlig overlast i deres hjemland og derfor har behov for international beskyttelse. Asyl er en grundlæggende rettighed, og ifølge Genèvekonventionen fra 1951 om status for flygtninge er det en international forpligtelse at give asyl.

5. Det fælles europæiske asylsystem blev oprettet som EU's vigtigste retlige og politiske ramme for asyl. Dette system er blevet opbygget og videreudviklet siden 1999 og er nu igen under revision². Det består af en række direktiver og forordninger, der som hovedmål har at

² COM(2016) 197 final af 6.4.2016 "Om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa". I denne meddelelse fremlægger Kommissionen muligheder for et retfærdigt og bæredygtigt system til at fordele asylansøgerne mellem medlemsstaterne, en yderligere harmonisering af asylprocedurerne og -standarderne og en styrkelse af mandatet for Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

fastsætte fælles minimumsstandarder medlemsstaterne imellem for behandling af personer med behov for international beskyttelse.

6. En af dets væsentligste komponenter er Dublinforordningen³, som fastsætter kriterier og mekanismer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse: principielt det første indrejseland.

Det har medført, at nogle få medlemsstater har skullet tage sig af langt de fleste asylansøgere, hvilket har sat deres asylsystemer under pres. I april 2016 fremlagde Kommissionen en række forslag til ændring af det fælles europæiske asylsystem⁴. Forslagene indeholder bl.a. en mekanisme til håndtering af situationer, hvor der er et uforholdsvis stort pres på en medlemsstats asylsystem.

7. Et andet element i de nuværende Dublinregler er, at migranter bør sendes tilbage til det land, hvor de først ankom til EU, så de kan ansøge om asyl dér (i stedet for at rejse videre til det land, de foretrækker). Sådanne "Dublinoverførsler" til Grækenland fra andre medlemsstater har imidlertid været suspenderet siden 2011 efter to domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EU-Domstolen, som pegede på systemiske svagheder i det græske asylsystem.

8. Siden da har de græske myndigheder fortsat bestræbt sig på at forbedre deres asylsystems funktion assisteret af Kommissionen, EASO, andre medlemsstater og organisationer. I 2016 fremsatte Kommissionen flere anbefalinger vedrørende de foranstaltninger, Grækenland skulle træffe for at have et velfungerende asylsystem, og

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31).

⁴ Jf. fodnote 2.

skabte derved betingelser for en gradvis genoptagelse af overførslerne i henhold til Dublinforordningen⁵.

Den europæiske dagsorden for migration

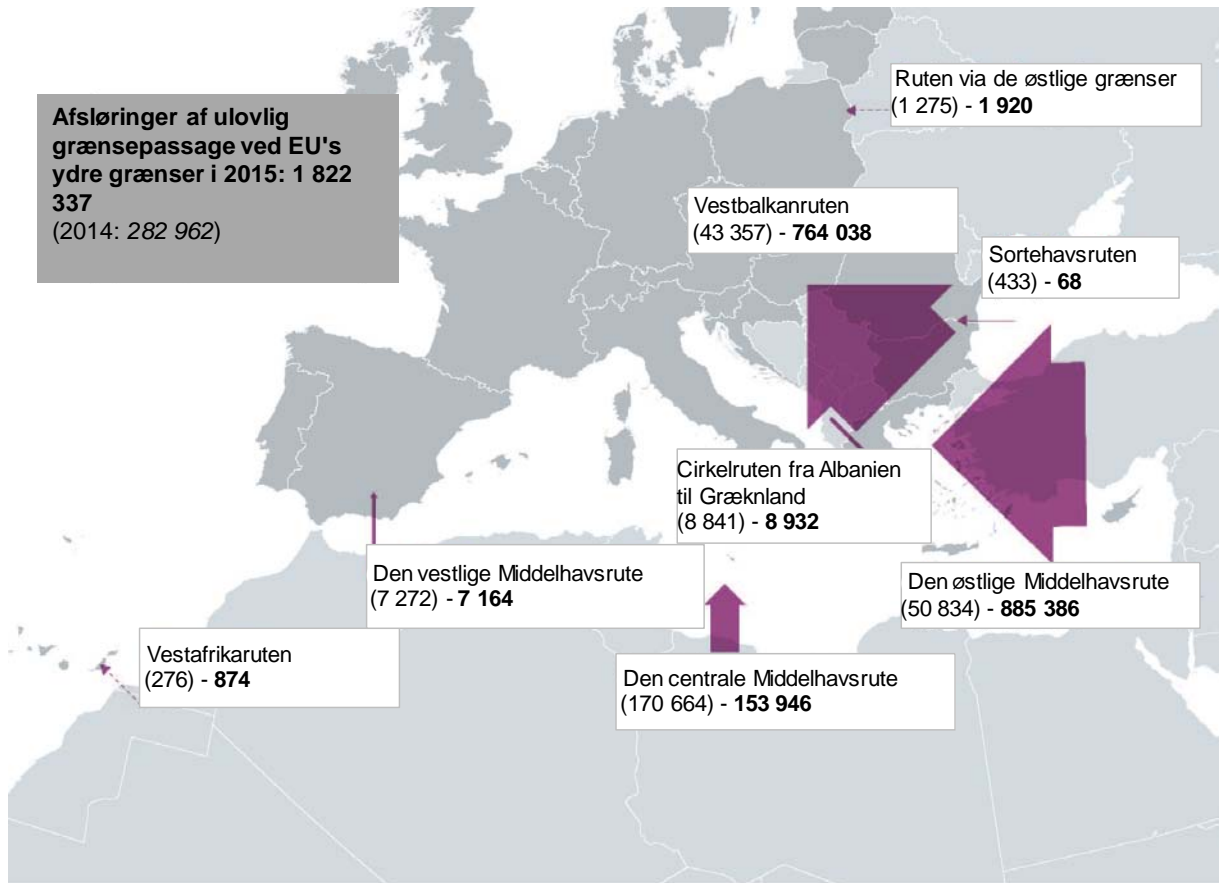
9. Det store antal ankomster i 2015 (jf. **figur 3**) lagde et uforholdsvist stort pres på EU's ydre grænser i Grækenland og Italien, der førte til et behov for EU-støtte til deres grænseforvaltnings- og asylsystemer. Mange af migranterne rejste videre til andre europæiske lande (f.eks. ad Vestbalkanruten), hvilket også øgede presset på disse landes grænseforvaltnings-, modtagelses- og asylsystemer (jf. **figur 4**).

10. Det var i den sammenhæng, Europa-Kommissionen i maj 2015 fremlagde en europæisk dagsorden for migration⁶, som fastlægger en omfattende tilgang til migrationsstyring. Dagsordenen indebærer omgående handling med det sigte f.eks. at redde liv på havet, at sætte fokus på kriminelle menneskesmuglernetværk og at hjælpe medlemsstaterne i frontlinjen med at tage hånd om det store antal ankommende migranter samt foranstaltninger på længere sigt, f.eks. at sikre Europas ydre grænser, mindske incitamentet til irregulær migration og udforme en ny politik for regulær migration.

⁵ Et sammendrag af disse anbefalinger findes i "Kommissionens henstilling rettet til medlemsstaterne om genoptagelse af overførsler til Grækenland i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013" (C(2016) 8525 final af 8.12.2016).

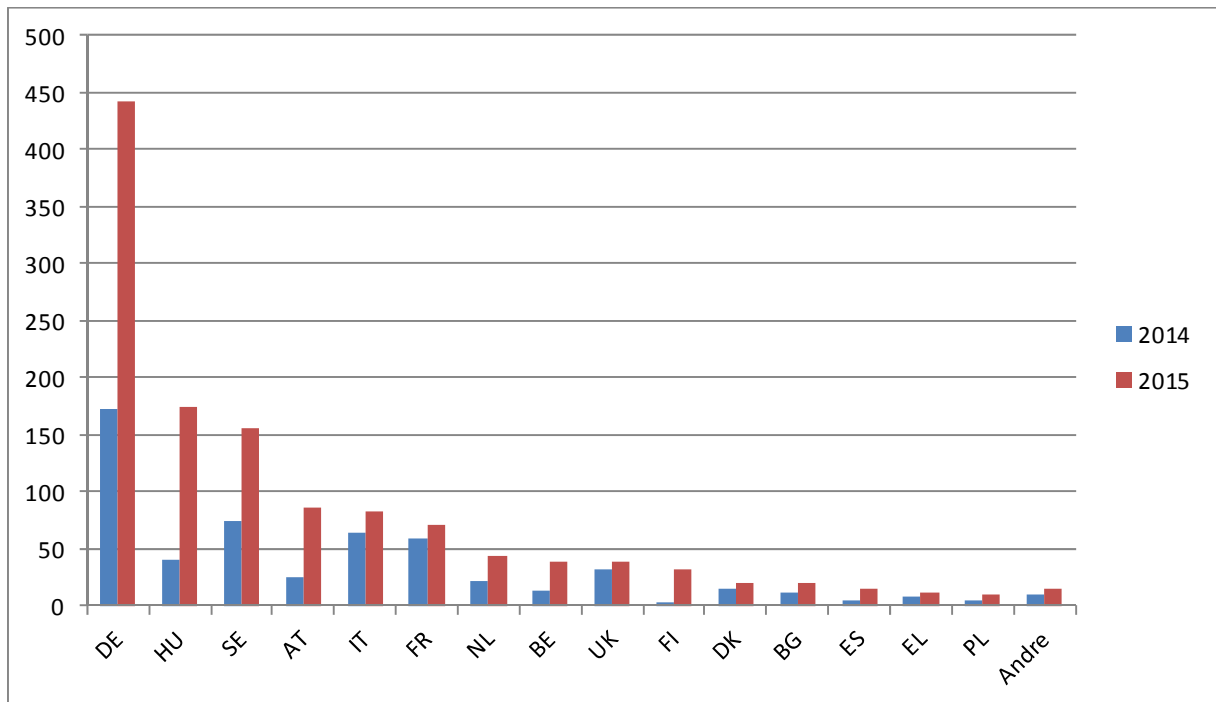
⁶ COM(2015) 240 final af 13.5.2015 "En europæisk dagsorden for migration".

Figur 3 - Afløringer af ulovlig grænsepassage ved EU's ydre grænser, 2015 (2014)¹



¹ De fleste af de migranter, der blev registreret på Vestbalkanruten var tidligere ankommet til en af de græske øer og havde så forladt EU for at rejse gennem den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Serbien.

Kilde: Frontex, risikoanalyse for 2016.

Figur 4 - Antal (ikke-EU-)asylansøgere i EU, 2014 og 2015 (1 000)

Kilde: Eurostat.

Hotspottilgangen

11. En af de væsentligste operationelle foranstaltninger, der foreslås i dagsordenen, er at indføre en ny tilgang, "hotspottilgangen", for forvaltningen af den store tilstrømning af migranter. Hotspottilgangen blev udtænkt som en umiddelbar reaktion på en alvorlig migrationskrise og måtte gennemføres under meget udfordrende og skiftende forhold. Et "hotspot" blev defineret som et område ved EU's ydre grænse, hvor man står over for et uforholdsvist stort migrationspres. De fleste migranter kommer ind i Unionen ved disse hotspots, og ifølge Kommissionen er det her, EU er nødt til at yde operationel støtte for at sikre, at ankommende migranter bliver registreret og om nødvendigt kanaliseret ind i de relevante nationale opfølgingsprocedurer (jf. [figur 5](#)).

Figur 5 - Kort, der viser placeringen af de italienske og græske hotspots og deres respektive kapacitet¹



¹ For Italiens vedkommende vises den oprindelig foreslåede placering af seks hotspots, hvoraf to (Augusta og Porto Empedocle) ikke blev gjort til hotspots.

Kilde: Europa-Kommissionen.

12. Hotspottilgangen beskrives således: "... Det Europæiske Asylstøttekontor, Frontex og Europol vil arbejde på stedet med de udsatte medlemsstater for hurtigt at identificere og registrere immigranter og optage deres fingeraftryk. Agenturernes indsats vil komplementere hinanden. De, der søger om asyl, vil straks blive kanaliseret ind i asylproceduren, hvor Det Europæiske Asylstøttekontor vil hjælpe med at behandle asylansøgningerne hurtigst muligt. For så vidt angår dem, der ikke har behov for beskyttelse, vil Frontex hjælpe medlemsstaterne ved at koordinere tilbagesendelsen af illegale migranter.

Europol og Eurojust vil bistå værtsmedlemsstaten med undersøgelser, således at menneskesmuglings- og menneskehandelsnetværk kan optrevles"⁷ (jf. **tekstboks 1**).

13. Den operationelle ramme for "hotspottilgangen" blev oprindeligt fastsat i en forklarende note, som kommissær Dimitris Avramopoulos sendte til justits- og indenrigsministrene den 15. juli 2015⁸. Princippet blev gentaget i et bilag til en meddelelse fra Kommissionen fra september 2015⁹. Ifølge disse principper skal hotspottilgangen være en operationel ramme, inden for hvilken Kommissionen og agenturerne (via "migrationsstyringsstøttehold") kan koncentrere deres støtte de steder, hvor der er mest behov for den, koordinere deres interventioner og arbejde tæt sammen med værtsmedlemsstatens myndigheder. Støtteholdene kan kun arbejde i partnerskab med værtsmedlemsstaten og under dennes fulde kontrol, da kun de nationale myndigheder har beføjelser til (om nødvendigt med støtte fra EU-midler) at oprette og forvalte velfungerende modtagelses- og registreringsinfrastrukturer og gennemføre de relevante registrerings- og opfølgingsprocedurer.

Tekstboks 1 - Agenturernes rolle

EU-agenturerne yder specifik støtte til værtsmedlemsstaterne i overensstemmelse med deres mandat og ekspertise ved at sende eksperthold, som andre medlemsstater stiller til rådighed.

Frontex

Frontex bidrager til det operationelle samarbejde ved at organisere fælles operationer og hurtige interventioner på anmodning af medlemsstaterne. Agenturet indsætter eksperter, herunder tolke, som også fungerer som kulturformidlere, der støtter værtsmedlemsstaterne i forbindelse med identifikation og registrering af migranter og optagelse af deres fingeraftryk ved ankomsten. Frontex indsætter også eksperter, der skal hjælpe med at debriefe migranterne (gennem frivillige samtaler),

⁷ "En europæisk dagsorden for migration", s. 6.

⁸ Den forklarende note kan fås på <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf>.

⁹ COM(2015) 490 final af 23.9.2015 "Håndtering af flygtningekrisen: øjeblikkelige operationelle, budgetmæssige og retlige foranstaltninger som led i den europæiske dagsorden for migration", særlig bilag II.

for at få kendskab til deres rute til Europa og indsamle oplysninger om migrantsmuglernes netværk og virksomhed. Om nødvendigt kan Frontex' eksperter også yde bistand forud for tilbagesendelse og koordinere tilbagesendelsesflyvninger.

EASO

EASO yder eller koordinerer ydelsen af operationel støtte til medlemsstaterne inden for rammerne af sit mandat og i forbindelse med operationsplaner, der aftales med medlemsstaterne. Støtten har form af indsættelse af eksperter med knowhow om den gældende asyl- og immigrationslovgivning (og i Italien, hvis det er relevant, om omfordeling) og om, hvordan man ansøger om international beskyttelse. EASO's eksperter bistår værtsmedlemsstaterne med registreringen af asylansøgere og med at udarbejde asylansøgninger for dem (Grækenland) eller med at identificere omfordelingskandidater og udarbejde omfordelingssager for dem (Italien).

Europol

Europol sender undersøgelseksperter, der skal støtte de nationale myndigheder i at forhindre dannelsen af og få opløst organiserede kriminelle netværk involveret i migrantsmugling og anden alvorlig og organiseret kriminalitet, og identificere forbindelser til terrorefterforskninger. Som led i EU's terrorbekæmpelse forstærkede EU-Rådet (retlige og indre anliggender (RIA)) den 10. marts 2016¹⁰ sine konklusioner af 20. november 2015¹¹ og anmodede Europol om i samarbejde med medlemsstaterne at udvikle og gennemføre en model med "gæstemedarbejdere"¹² på hotspottene til at støtte screeningsprocessen (også kaldet sekundær sikkerhedskontrol).

¹⁰ RIA-Rådets konklusioner af 10. marts 2016, offentliggjort på www.consilium.europa.eu.

¹¹ RIA-Rådets konklusioner af 20. november 2015, offentliggjort på www.consilium.europa.eu.

¹² Begrebet "gæstemedarbejder" indebærer, at Europol vil oprette en pulje af udstationerede efterforskningsmedarbejdere fra medlemsstaterne, som skal anvendes til at forstærke sikkerhedskontrollen på vigtige steder langs EU's ydre grænse.

Opfølgingsprocedurer

14. Efter registrering og fingeraftryksoptagelse bør tredjelandstatsborgere, der ankommer irregulært, kanaliseres ind i en af følgende tre processer¹³ (jf. flowdiagrammet i ***bilag II***):

- det nationale asylsystem i ankomstlandet (hvis en migrant ansøger om asyl og anses for at have behov for international beskyttelse)
- nødomfordelingsordningen (jf. punkt 16)
- tilbagesendelsessystemet (hvis en migrant ikke ansøger om eller ikke anses for at have behov for international beskyttelse).

15. Asylsystemet og tilbagesendelsessystemet er indbyrdes supplerende dele af en effektiv styring af migrationsstrømme og reguleres af de eksisterende europæiske forordninger og direktiver, f.eks. EURODAC-forordningen (om fingeraftryksoptagelse) og Dublinforordningen (jf. punkt 6), direktivet om asylprocedurer, direktivet om modtagelsesforhold og tilbagesendelsesdirektivet.

16. Omfordelingsordningen er derimod en midlertidig mekanisme, hvis mål er at omfordele personer med et klart behov for international beskyttelse for at sikre en retfærdig byrdefordeling mellem medlemsstaterne og mindske presset på frontlinjemedlemsstaterne. Europa-Kommissionen foreslog denne omfordelingsordning, som reelt er en midlertidig undtagelse fra Dublinmekanismen (beskrevet i punkt 6), som led i sin dagsorden for migration i maj 2015. På grund af det store antal ankommende og det ekstraordinære pres på asylsystemerne og modtagelsesfaciliteterne i frontlinjemedlemsstaterne foreslog Kommission at iværksætte den nørdordning, der er omhandlet i TEUF¹⁴. Forslaget førte til to

¹³ COM(2016) 85 final af 10.2.2016 "om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration".

¹⁴ Artikel 78, stk. 3, i TEUF: "Hvis en eller flere medlemsstater står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandstatsborgere, kan Rådet på forslag af Kommissionen vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for den eller de berørte medlemsstater. Det træffer afgørelse efter høring af Europa-Parlamentet."

rådsafgørelser, der blev vedtaget i september 2015¹⁵, og som indførte en midlertidig omfordelingsordning. Målet var at flytte i alt ca. 106 000 ansøgere med et klart behov for international beskyttelse fra Grækenland og Italien til andre medlemsstater i perioden september 2015-september 2017, hvorefter disse medlemsstater ville blive ansvarlige for at undersøge deres asylansøgninger.

17. Hotspottilgangen med dens fokus på identifikation og registrering af migranter og optagelse af deres fingeraftryk ved ankomsten skal derfor lette gennemførelsen af disse opfølgingsprocedurer og kan endog betragtes som en nødvendig forudsætning for, at de kan fungere effektivt.

Relaterede politiske foranstaltninger

18. Ud over de forskellige kortsigtede foranstaltninger, der foreslås i den europæiske dagsorden for migration, herunder hotspottilgangen og den midlertidige omfordelingsmekanisme, omfattede dagsordenen også andre, mere langsigtede foranstaltninger, der sigtede mod en bedre migrationsstyring, f.eks. bedre grænseforvaltning, og foranstaltninger med det formål at behandle kerneårsagerne til irregulær migration. En række af de vigtigste foranstaltninger, der blev truffet afgørelse om i den periode, revisionen omfattede, præsenteres kort nedenfor.

EU's Nødtrustfond for Afrika

19. Aftalen om EU's Nødtrustfond for Afrika blev iværksat på Vallettatopmødet om migration den 12. november 2015 i Malta. På grund af det fortsatte, aldrig før sete omfang af den irregulære migration blev trustfonden oprettet til at støtte de mest skrøbelige og berørte afrikanske lande i Sahelregionen, Tchad Sø-området, Afrikas Horn og Nordafrika. Målet for

¹⁵ Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 (EUT L 239 af 15.9.2015, s. 146) og 2015/1601 af 22. september 2015 (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 80) om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse. Oprindeligt var det i begge afgørelser planlagt, at i alt 160 000 personer skulle flyttes fra Italien, Grækenland og Ungarn; tallet blev justeret til 106 000 personer udelukkende fra Italien og Grækenland. I henhold til disse afgørelser vil omfordeling kun blive anvendt på migranter af en nationalitet, for hvilken "anerkendelsesprocenten" for afgørelser om tildeling af international beskyttelse ifølge de seneste data fra Eurostat er på 75 %.

trustfonden er at hjælpe med at behandle kerneårsagerne til destabilisering, fordrivelse og irregulær migration i oprindelses-, transit- og destinationslandene ved at fremme økonomiske muligheder, lige muligheder, sikkerhed og udvikling. Trustfonden samler finansiering fra forskellige finansielle instrumenter under EU-budgettet og Den Europæiske Udviklingsfond, som Europa-Kommissionen forvalter, pr. 31. december 2016 i alt ca. 2,4 milliarder euro, hvortil kommer yderligere 152 millioner euro fra EU's medlemsstater og andre donorer.

Erklæringen fra EU og Tyrkiet

20. Den 18. marts 2016 blev EU's medlemsstater og Tyrkiet enige om en række foranstaltninger til at mindske eller standse strømmen af irregulære migranter fra Tyrkiet til de græske øer¹⁶. Ifølge denne erklæring skal alle migranter, der ankommer til de græske øer, fortsat registreres behørigt, og de græske myndigheder vil behandle alle ansøgninger enkeltvis ved hotspottet i overensstemmelse med direktivet om asylprocedurer. Migranter, der ikke ansøger om asyl, eller hvis ansøgninger anses for ubegrundede eller uantagelige i henhold til direktivet, skal tilbagesendes til Tyrkiet. For hver syrer, som tilbagesendes til Tyrkiet fra de græske øer, vil en anden syrer fra Tyrkiet blive genbosat i EU. Det har haft stor indvirkning på, hvordan hotspottene og hotspottilgangen fungerer i Grækenland.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

21. Under den aktuelle migrationskrise blev det klart, at Schengenområdet uden indre grænser kun kan være bæredygtigt, hvis de ydre grænser sikres og beskyttes effektivt, hvilket er en fælles interesse. Den europæiske dagsorden for migration pegede derfor på behovet for at gøre forvaltningen af de ydre grænser til et fælles ansvar for medlemsstaterne og EU. Som opfølgning herpå indførte Kommissionen i december 2015 en pakke af foranstaltninger, der skulle sikre EU's grænser, styre migrationen mere effektivt og forbedre EU's indre sikkerhed.

¹⁶ Erklæringen fra EU og Tyrkiet: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

22. Et centralt element i pakken var et forslag til forordning om at oprette et nyt agentur - den europæiske grænse- og kystvagt - og kombinere de uafhængige ressourcer i dette nye agentur med ressourcerne i medlemsstaternes myndigheder med ansvar for grænseforvaltning. Europa-Parlamentet og Rådet godkendte meget hurtigt det nye agentur, og det blev operationelt den 6. oktober 2016. Den europæiske grænse- og kystvagts mandat¹⁷ er betydelig bredere end Frontex', dens fastansatte personale bliver dobbelt så stort, og den vil kunne trække på en reserve på 1 500 eksperter til hurtige interventioner, hvilket reducerer agenturets afhængighed af medlemsstaternes bidrag.

Finansieringsramme

23. Finansieringen af og støtten til oprettelsen af hotspottene og deres funktion kommer fra mange forskellige kilder, herunder EU, EU's agenturer, nationale myndigheder, internationale organisationer og NGO'er.

24. EU-finansieringen (jf. **figur 6**) herunder støtten til hotspottilgangen stilles til rådighed for Grækenland og Italien gennem deres respektive tildelinger under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) og Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) i perioden 2014-2020. Der er også midler til rådighed gennem nødhjælpen fra disse to fonde. For Grækenland kan nødhjælpsinstrumentet¹⁸ også anvendes til at håndtere den humanitære situation. Foranstaltninger, der finansieres gennem de nationale tildelinger fra AMIF og ISF, medfinansieres af modtagermedlemsstaterne, men nødhjælp kan finansieres 100 % fra EU-budgettet. De beløb, der var udbetalt, da revisionen fandt sted, er forskud til henholdsvis de græske og italienske myndigheder og til de internationale organisationer og EU-agenturerne.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt (EUT L 251 af 16.9.2016, s. 1).

¹⁸ Rådets forordning (EU) 2016/369 af 15. marts 2016 om ydelse af nødhjælp i Unionen (EUT L 70 af 16.3.2016, s. 1).

Figur 6 - Finansiell støtte fra EU

Programmer	GRÆKENLAND		ITALIEN	
	Tildelt	Udbetalt	Tildelt	Udbetalt
AMIF	585	247	365	55
Nationale AMIF-programmer 2014-2020	295	45	348	44
AMIF-nødhjælp til medlemsstater	126	101	16	10
AMIF-nødhjælp til internationale	165	101	1	1
ISF	277	75	291	36
Nationale ISF-programmer 2014-2020	215	26	245	29
ISF-nødhjælp til medlemsstater	52	42	46	7
ISF-nødhjælp til internationale organisationer/EU-agenturer	10	7	0	0
Nødhjælpsinstrument (indgåede kontrakter)	192	127	0	0
I ALT	1 055	448	656	91

Kilde: Europa-Kommissionen: Faktablad "EU-støtten til Grækenland" af 8.12.2016, bilag 8 til COM(2015) 510 final af 14.10.2015 Håndtering af flygtningekrisen: status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration, ajourført den 4.12.2016, og ECHO Hopes intranet, situationen pr. 15.12.2016. Eventuelle afvigelser i (sub)totaler skyldes afrunding.

Grækenland

25. Fordi lanceringen af fondene og oprettelsen af de nødvendige forvaltnings- og kontrolsystemer i Grækenland var forsinkede, og der samtidig var begrænsninger i det nationale budget til medfinansiering af EU-udgifter, var der i 2016¹⁹ ikke bekræftet udgifter afholdt over de græske tildelinger fra AMIF/ISF i 2015. Kommissionen rapporterer, at den siden begyndelsen af 2015²⁰ havde tildelt over 352 millioner euro i nødfinansiering (fra de to fonde) ud over 192 millioner euro i humanitær støtte²¹ gennem nødhjælpsinstrumentet.

¹⁹ Udnyttelsen af midlerne i 2016 vil blive behandlet i en rapport, de græske myndigheder vil sende til Kommissionen senest den 15. februar 2017.

²⁰ Europa-Kommissionens faktablad om håndtering af flygtningekrisen, EU's finansielle støtte til Grækenland, ajourført 8. december 2016.

²¹ ECHO Hopes intranet, situationen pr. 15. december 2016.

Hovedparten af disse midler var beregnet til aktiviteter på det græske fastland (hvor der i november 2016 stadig befandt sig ca. 45 000 migranter²²), mens Kommissionen anslår, at næsten 100 millioner euro blev tildelt som støtte til en bred vifte af aktiviteter på øerne og hotspottene.

26. De projekter, som Kommissionen har tildelt støtte inden for rammerne af nødhjælp fra AMIF og ISF, omfatter fremskaffelse af husly og indkvartering, forplejning, sundhedspleje, bygge- og anlægsarbejder med henblik på vandsystemer og sanitære systemer, transport fra ilandsætningsstederne til hotspottene, forbedring af de græske myndigheders kapacitet til optagelse af fingeraftryk og opgradering af de IT-systemer, det græske politi bruger til registrering. Eftersom hovedparten af afgørelserne om at yde nødhjælp under AMIF og ISF blev truffet fra og med oktober 2015 (sædvanligvis med gennemførelsesperioder på 12 måneder), forelå der endnu ikke rapporter om udnyttelsen af midlerne. Det samme gælder aktionerne under nødhjælpsinstrumentet, hvor de første afgørelser blev truffet i marts 2016. Ved udgangen af februar 2017 havde Kommissionen endnu ikke fået detaljerede oplysninger om anvendelsen af disse midler.

Italien

27. Situationen er noget anderledes i Italien end i Grækenland. Da revisionen fandt sted, beløb de udgifter fra Italiens nationale programmer, der var indberettet til Kommissionen²³ i perioden frem til medio oktober 2015, sig til 1,6 millioner euro for AMIF (men ikke til hotspottene), og der var ikke afholdt udgifter over ISF. Oplysningerne om de midler, der var udbetalt, og de projekter, der var valgt og indgået kontrakt om frem til medio oktober 2016, skulle foreligge i marts 2017.

28. For så vidt angår nødhjælpsdelen af de to fonde fik Italien frem til udgangen af 2016 tildelt 62,8 millioner euro. Da revisionen fandt sted, forelå der endnu ikke nogen rapport om udnyttelsen af disse krisemidler til hotspottene.

²² COM(2016) 720 final af 9.11.2016 "Syvende rapport om omfordeling og genbosætning".

²³ Regnskab over betalinger afholdt indtil 15.10.2015 indsendt den 15.2.2016.

Indirekte finansiering gennem EU-agenturer

29. Hvad angår de finansielle bidrag fra de to vigtigste af de involverede EU-agenturer (Frontex og EASO), tildelte Frontex oprindeligt 20 millioner euro fra sit 2016-budget til udgifter specielt til hotspots²⁴, men i mellemtiden (frem til udgangen af november 2016) har det allerede indgået forpligtelser for næsten 35 millioner euro til dette formål. EU-finansieringen til EASO i 2016 er steget fra ca. 19,4 millioner euro til 63,5 millioner euro (inkl. 26 millioner fra AMIF/ISF) til dækning af kontorets støtte til hotspottilgangen og omfordelingsordningen²⁵.

30. Europol fik et nødhjælpstilskud fra Fonden for Intern Sikkerhed på 1,5 millioner euro i 2016 med henblik på at indsætte eksperter (gæstemedarbejdere) til at udføre sekundær sikkerhedskontrol på hotspottene.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

31. Vi vurderede gennemførelsen af hotspottilgangen i Italien og Grækenland i hele perioden fra maj 2015, da den for første gang blev annonceret i dagsordenen for migration, og til udgangen af sommeren 2016. Vi koncentrerede os særlig om to centrale aspekter:

- Var de nødvendige hotspots placeret hensigtsmæssigt, og blev de oprettet rettidigt, havde de tilstrækkelig kapacitet til at opfylde behovene og levere passende støttetjenester, og var der sørget for de nødvendige koordineringsmekanismer og for passende overvågningsprocedurer?
- Var hotspottilgangen effektiv med hensyn til at styre strømmen af ankommende migranter og sikre fuld identifikation og registrering af migranter, optagelse af deres fingeraftryk og rettidig kanalisering af dem ind i de relevante opfølgingsprocesser (asyl, omfordeling, tilbagesendelse)?

²⁴ Oplysninger fra Frontex.

²⁵ Oplysninger fra EASO.

32. Vi koncentrerede os om støtten fra Kommissionen selv samt Frontex, EASO og Europol. Eurojusts specifikke rolle så vi bort fra, da den var mere indirekte, og agenturet ikke var til stede på hotspottene. Vi undersøgte heller ikke behandlingen af asylansøgninger eller omfordelings- og tilbagesendelsesprocedurerne. Hotspottilgangen i sig selv omfatter ikke gennemførelse af disse procedurer, men de er klart forbundet med den, da en effektiv hotspottilgang er en nødvendig forudsætning for en vellykket opfølgning, og flaskehalse i disse opfølgningsprocedurer omvendt kan indvirke negativt på hotspottenes funktion og effektivitet. På grund af denne forbindelse omtaler vi udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af disse opfølgningsprocedurer, som vi konstaterede under revisionen.

33. Vores revisionsarbejde bestod af en skrivebordsgennemgang af den tilgængelige dokumentation samt samtaler med ansatte i Europa-Kommissionen og agenturerne²⁶, repræsentanter for de nationale myndigheder i Italien og Grækenland, internationale organisationer²⁷ og ikke-statslige organisationer (NGO'er)²⁸. Vi aflagde også besøg på stedet på flere hotspots (Pozzallo og Trapani i Italien samt Lesbos, Chios og Leros i Grækenland) og hos de regionale taskeforce i begge lande. Vi tog hensyn til, at den nylige krisesituation og de hyppigt ændrede forhold inden for migrationsstyring har givet Kommissionen, agenturerne og medlemsstaterne et vanskeligt og ustabil miljø at arbejde i.

BEMÆRKNINGER

Etablering af hotspots

34. Vi undersøgte, om hotspottene var blevet oprettet rettidigt, om deres antal, placering og kapacitet passede til de konkrete behov, om der blev leveret passende støttetjenester, om der var sørget for den nødvendige koordinering, og om overvågningsprocedurerne var tilstrækkelige.

²⁶ EASO, Frontex og Europol.

²⁷ De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og Den Internationale Røde Kors Komité.

²⁸ Amnesty International, Red Barnet og Terre des Hommes.

Oprettelsen af hotspots gik langsommere end planlagt, og modtagelseskapaciteten er på nuværende tidspunkt stadig utilstrækkelig

35. Ifølge den rådsafgørelse, der skulle hjælpe Italien og Grækenland med bedre at håndtere en nødsituation (jf. punkt 16), skulle Italien og Grækenland hver især den 16. september 2015 forelægge en køreplan for Kommissionen med passende foranstaltninger vedrørende asyl, første modtagelse og tilbagesendelse, der skulle øge kapaciteten, kvaliteten og effektiviteten i deres systemer på disse områder.

Grækenland

36. I den køreplan, Grækenland forelagde for Kommissionen, pegede landet på fem hotspots, der skulle oprettes ved udgangen af 2015 ved de vigtigste af de daværende indgangssteder: Lesbos, Chios, Samos, Leros og Kos (jf. **figur 5**). I sine bemærkninger til køreplanen satte Kommissionen ikke spørgsmålstegn ved de planlagte placeringer af hotspots, idet den anså dette for at være et nationalt ansvar. Ankomstdataene viste, at disse øer dengang virkelig var de vigtigste indgangspunkter for migranter til det græske territorium.

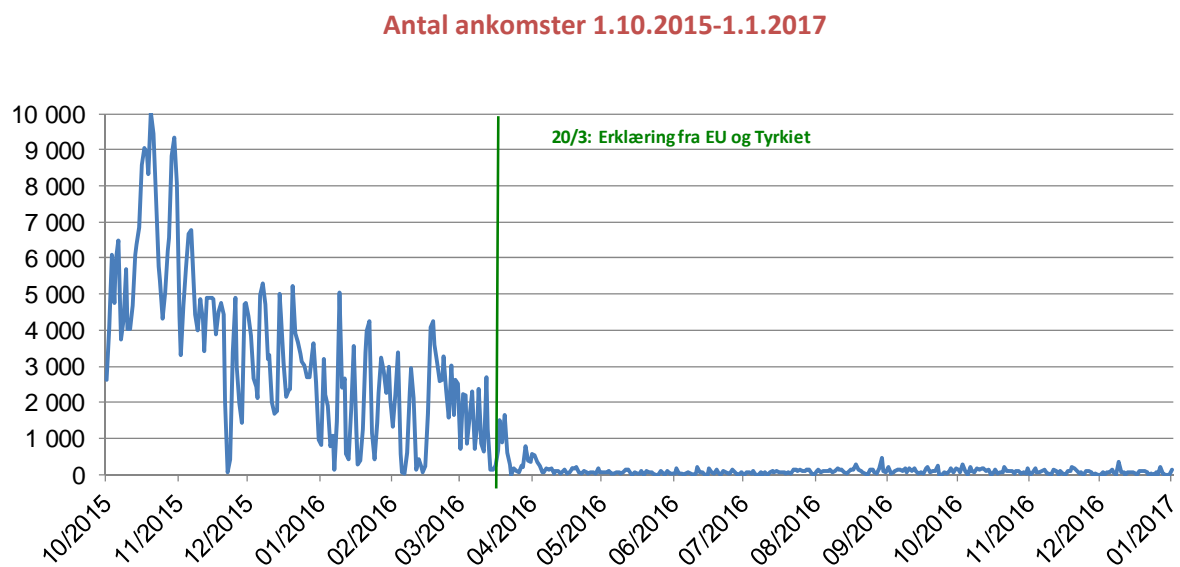
37. Hotspottene ved Moria på Lesbos og Vathi på Samos blev bygget med brug af mindre allerede eksisterende strukturer. På de øvrige øer blev der oprettet midlertidige modtagelsesfaciliteter hen imod udgangen af 2015, og de græske myndigheder gjorde i starten af 2016 en stor indsats for at bygge de nuværende hotspotcentre, så fire af de fem planlagte hotspots gradvis blev mere operationelle i perioden mellem januar og marts 2016. Det var senere end planlagt, og derfor var der ikke fuld sikkerhed for, at alle migranter, der ankom i perioden frem til marts 2016, blev identificeret og registreret.

38. I juni 2016 vurderede Kommissionen, at alle fem græske hotspots var fuldt operationelle og havde kapacitet til at modtage i alt 7 450 personer²⁹. Det var imidlertid ikke nok til at indkvartere det antal migranter, der ankom i 2016 på grund af de ændrede forhold. Antallet af nyankomne faldt betydeligt efter lukningen af Vestbalkanruten og erklæringen fra EU og

²⁹ COM(2016) 416 final af 15.6.2016 Fjerde rapport om omfordeling og genbosætning.

Tyrkiet (jf. **figur 7**) - til ca. 50 pr. dag i maj-juni (mod et dagsgennemsnit på ca. 2 000 i januar-februar). Fra og med juli 2016 begyndte det atter at stige, til mere end 100 pr. dag ved udgangen af august. Selv om der ankommer langt færre end før, er antallet af migranter, der ankommer til hotspottene, samlet set større end antallet af migranter, der forlader dem. Efter vores besøg i juli 2016 steg antallet af migranter på øerne fra 8 502 i begyndelsen af juli til 12 515 i begyndelsen af september og 16 250 i begyndelsen af november³⁰.

Figur 7 - Migranter ankommet til de græske øer ad søvejen



Kilde: Europa-Kommissionen.

39. Tidligere blev migranter, der ankom til hotspottene, efter nogle få dage overført til fastlandet, når den indledende identifikation, registrering og optagelse af fingeraftryk var afsluttet. Dette ændrede sig efter erklæringen fra EU og Tyrkiet. Nyankommende fik ikke længere tilladelse til at tage til fastlandet, men skulle i stedet indgive deres asylansøgning på hotspottet. Migranternes ophold på hotspottene ændrede karakter fra nogle få dage i transit til et meget længere ophold (måneder).

³⁰ Kilderne til antallet af migranter på øerne er: UNHCR, det græske politi og Europa-Kommissionens Syvende rapport om omfordeling og genbosætning.

40. Derfor er hotspottene, og navnlig hotspottene på Lesbos, Chios og Samos, stærkt overfyldte, da antallet af migranter, der ankommer til de græske øer, er større end antallet af migranter, der forlader dem³¹. NGO'er som Amnesty International³², Human Rights Watch³³ og Red Barnet³⁴ har kritiseret de materielle vilkår i lejrene (fødevarekvalitet, mangel på tæpper og mangel på privatliv, utilstrækkelig adgang til lægehjælp samt mangel på vand). Flygtningeboligerne (containerlignende standardbygninger) er så overfyldte, at mange migranter har bygget ad hoc-boliger rundt omkring hotspottene (jf. **tekstboks 2**).

Tekstboks 2 - Udfordringer på de græske hotspots

På Chios var folk flygtet fra den primære lejr (til dels på grund af sikkerhedsproblemer, der skyldtes slåskampe på hotspottene) og sov på gaden i og omkring hovedhavnen i Chios by. Der var der meget lidt sikkerhed og ringe adgang til basale tjenester. På Leros var der mindre overfyldt under vores besøg i starten af juli, men nogle få dage senere opstod der uroligheder, og en række bygninger blev skadet. På Lesbos blev Morialejren alvorlig brandskadet under uroligheder i september. For alle tre øer gælder det, at der er udfordringer med hensyn til infrastruktur, støttetjenester og modstand fra lokale beboere eller turismeudbydere, som gør det svært at stå for og give plads til hotspots på deres territorium.

41. På indkvarteringsstederne var enlige mænd i mange tilfælde ikke adskilt fra andre grupper, f.eks. enlige kvinder, familier eller mindreårige. Antallet af uledsagede mindreårige

³¹ Som Kommissionen erkendte det i sin tredje rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet: "Den stabile tilstrømning af migranter og den langsomme tilbagesendelse har sat modtagelseskapaciteten på øerne under stadig større pres. Dette har ført til, at de græske hotspots er blevet stadig tættere befolket, hvilket har skabt vanskelige og til tider farlige forhold".

³² Amnesty International Grækenland: "Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal", 7. april 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

³³ Human Rights Watch, "Greece: Refugee "Hotspots" Unsafe, Unsanitary", 19. maj 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

³⁴ Red Barnet, Grækenland, 20. september 2016, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

anslås til ca. 2 500 (september 2016³⁵), og landet har ikke tilstrækkelig kapacitet i form af særlige faciliteter, hvor de kan indkvarteres i overensstemmelse med internationale standarder³⁶. Derfor er mange uledsagede mindreårige i lange perioder blevet tilbageholdt på hotspottene under uhensigtsmæssige vilkår³⁷ trods lovens krav om, at de skal prioriteres³⁸ (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 3 - Modtagelsesvilkårene for uledsagede mindreårige

Under vores besøg på Moriahotspottet (Lesbos) konstaterede vi, at uledsagede mindreårige (på det tidspunkt ca. 90 personer) boede i lejren under restriktive vilkår, adskilt fra voksne. De fleste af dem havde været der i mere end tre måneder efter erklæringen fra EU og Tyrkiet. I midten af juli forlød det fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, at uledsagede piger fortsat blev indlogeret sammen med uledsagede drenge i mere end to uger, og den eneste sikkerhedsforanstaltning var muligheden for at låse soveværelsesdøren om natten. Yderligere 60 uledsagede mindreårige blev indkvarteret i åbne centre uden for lejren i Mytilene.

Da Revisionsretten aflagde besøg på Leros, var de 39 uledsagede mindreårige ikke adskilt fra de voksne, men boede sammen med dem på Lepidacentret. Tidligere havde de været indkvarteret i en åben facilitet (PIKPA) sammen med andre sårbare grupper, men ifølge de ansatte i modtagelses- og identifikationstjenesten havde den tidligere leder af tjenesten overført dem derfra af hensyn til deres egen sikkerhed. Da de ikke fik passende specifik børnebeskyttelse i Lepida, betød denne behandling en begrænsning af deres bevægelsesfrihed og en trussel mod deres velfærd. Også på Chios blev uledsagede mindreårige indkvarteret uden at blive adskilt fra voksne.

42. Personalet i agenturerne blev også udsat for voldsomme protester og aggressiv adfærd, EU-ansatte og andre ansatte måtte evakueres, og nogle af hotspotfaciliteterne blev ødelagt eller skadet.

³⁵ COM(2016) 636 final af 28.9.2016 "Sjette rapport om omfordeling og genbosætning".

³⁶ FN's konvention om børns rettigheder. Hovedprincipperne heri er også indarbejdet i de forskellige dele af det fælles europæiske asylsystem.

³⁷ Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Weekly note on the temporary deployment of FRA fundamental rights experts to Greece - ugen den 18. juli-22. juli 2016, Wien, 25. juli 2016.

³⁸ Artikel 31, stk. 7, litra b), i direktivet om asylprocedurer.

43. Sikkerheden, som medlemsstaten er ansvarlig for, var ikke blevet evalueret tilstrækkeligt i planlægningsfasen. Oprindeligt var der ikke udarbejdet sikkerhedsplaner, og lejrene havde ikke nødudgange. Sikkerhedsspørgsmål blev drøftet på en række koordineringsmøder, hvor Kommissionen og EU-agenturerne i samråd med de græske myndigheder udviklede en sikkerhedsplan og forholdsregler med henblik på nødsituationer.

Italien

44. I september 2015 indsendte også Italien en køreplan for foranstaltninger vedrørende asyl, første modtagelse og tilbagesendelse, der skulle styrke landets systemer på disse områder. I denne køreplan var der planlagt i alt seks hotspots, der skulle oprettes og være operationelle ved udgangen af 2015 med en samlet kapacitet på 2 500 pladser. I sin feedback på køreplanen bemærkede Kommissionen, at de oprindeligt planlagte placeringer af hotspottene baseret på allerede eksisterende strukturer, var de nationale myndigheders ansvar. I planen var der imidlertid ikke taget højde for den tid, der skulle bruges til at tilpasse disse strukturer eller deres driftsprocedurer, og de foreslåede placeringer stemte ikke alle overens med de eksisterende mønstre for ilandsætning.

45. Ved udgangen af 2015 var kun to af de planlagte seks hotspots (jf. **figur 5**) operationelle (Lampedusa, Pozzallo) og yderligere to blev operationelle i de første måneder af 2016 (Trapani, Taranto). I juli 2016 (tidspunktet for revisionsbesøget) havde de fire operationelle hotspots en samlet kapacitet på 1 600 pladser, hvilket var klart for lidt til at dække antallet af ankomster, der jævnlig nåede op på 2 000 eller mere om dagen. Ifølge data fra de italienske myndigheder blev ca. 70 % af migranterne i de første syv måneder i 2016 stadig sat i land uden for de eksisterende hotspots, hvilket øgede risikoen for ufuldstændig registrering af de ankommende migranter.

46. For at rette op på denne situation bekendtgjorde de italienske myndigheder i juni 2016, at der ville blive oprettet to supplerende hotspots (til erstatning for de to, der var blevet annulleret), som endnu ikke var operationelle ved udgangen af februar 2017. Siden januar 2016 har de italienske myndigheder og Kommissionen desuden drøftet en ny strategi, der bygger på hotspottilgangen, men ikke omfatter fysiske indkvarteringsfaciliteter, og den er stadig under gennemførelse. Denne tilgang sigter mod at opgradere andre ankomsthavne for at gøre det muligt at anvende de operationelle standardprocedurer, der er udviklet til

hotspottilgangen. Men samtidig rettede Kommissionen i sin situationsrapport for november³⁹ en berettiget indtrængende henstilling til Italien om også at gå videre med åbningen af de to supplerende hotspots, der allerede var blevet bekendtgjort.

47. En stor bekymring for Italien er det stigende antal uledsagede mindreårige, der ankom i 2016, mere end 20 000 ved udgangen af september 2016⁴⁰. Da der mangler specielle faciliteter til mindreårige i de regioner, hvor ilandsætningen finder sted, bliver de for længe på hotspottene, der ikke er tilpasset til deres specifikke behov.

Støtten fra EU-agenturerne har været omfattende, men er i høj grad afhængig af, at medlemsstaterne stiller tilstrækkelige ressourcer til rådighed

48. Kommissionens og agenturernes levering af støttetjenester er baseret på anmodninger fra de italienske og græske myndigheder. Begge lande angav først deres behov for støtte i relation til hotspottene i deres respektive køreplaner. Støtten udgøres navnlig af eksperter fra medlemsstaterne, der udsendes gennem Frontex og EASO for at bistå med identifikation, nationalitetsundersøgelse, registrering, fingeraftryksoptagelse og debriefingaktiviteter. Frontex hjælper også med tilbagesendelser. EASO støtter tilvejebringelse af oplysninger om omfordeling og behandling af omfordelingsansøgninger i Italien og registrering og vurdering af asylansøgninger i Grækenland. Begge agenturer stiller også kulturmediatorer til rådighed. Europol udfører sekundær sikkerhedskontrol af sager, som myndighederne i værtsmedlemsstaten har markeret som følge af sine egne aktiviteter, eller fordi de er blevet henvist til dem af EU-agenturerne eller andre organisationer på stedet.

49. Agenturernes rapporter viser, at der er blevet indsat langt færre eksperter, end der reelt er behov for. Det skyldes, at agenturerne er afhængige af samarbejdet med medlemsstaterne, der giver tilsagn om eksperter på anmodning fra agenturerne. Desuden havde agenturerne og medlemsstaterne ikke forventet de øgede behov i 2015 og 2016 og tog derfor ikke højde for dem i deres planlægning. Ifølge Frontex blev samlet set ca. 65 % af dets anmodninger om direkte støtte til aktiviteter på hotspottene dækket af tilbud modtaget

³⁹ COM(2016) 720 final.

⁴⁰ COM(2016) 636 final af 28.9.2016 "Sjette rapport om omfordeling og genbosætning".

fra medlemsstaterne, mens resultatet for EASO's vedkommende i gennemsnit var endnu lavere (ca. 57 %). Medlemsstaterne har også kun et begrænset antal ansatte til rådighed, og nogle medlemsstater stod selv med et stort antal asylansøgere, særlig i sidste halvår af 2015.

50. Da eksperterne normalt kun udsendes i en begrænset periode (somme tider seks uger, somme tider endnu mindre), er agenturerne nødt til hele tiden at indgive nye anmodninger for at erstatte de eksperter, der har afsluttet deres opgaver. Denne hyppige rotation medfører helt klart et væsentligt effektivitetstab, da de nyankomne eksperter skal bruge tid på at tilpasse sig og blive bekendt med den specifikke situation. Alle de interessenter, vi talte med under revisionsbesøgene, understregede, at der var behov for, at eksperterne udsendes i længere perioder.

Grækenland

51. I Grækenland er behovet for støtte fra Frontex i forbindelse med identifikation og registrering blevet mindre, fordi der siden erklæringen fra EU og Tyrkiet er ankommet færre personer. På den anden side er behovet for EASO-støtte siden da steget, fordi de fleste af de migranter, der blev overført til fastlandet i marts 2016, har ansøgt om asyl, og hovedparten af de migranter, der for nylig er ankommet til øerne, også gør det.

52. I Kommissionens situationsrapporter for september⁴¹ og november 2016⁴² opfordres medlemsstaterne fortsat til at optrappe deres støtte til EASO i form af eksperter, da der stadig udsendes for få eksperter til Grækenland, til at de kan overkomme det øgede antal asylansøgninger, der skal behandles. I september 2016 blev det f.eks. anslået, at der var behov for 100 asylsagsbehandlere (dvs. interviewere) ved hotspottene, men ved udgangen af september 2016⁴³ havde EASO kun udsendt 41.

⁴¹ COM(2016) 636 final.

⁴² COM(2016) 720 final.

⁴³ COM(2016) 349 final af 15.6.2016 "Tredje rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet."

53. Siden marts 2016 er ansatte i Europol blevet udsendt for at udføre sekundær sikkerhedskontrol af sager, som det græske politi har markeret under registrerings- og screeningsprocedurerne. Det primære formål med denne kontrol er at kortlægge formodede terroristers bevægelser og ødelægge organiserede kriminelle netværk, der er involveret i smugling af migranter. Ifølge Kommissionens statusrapporter⁴⁴ havde Europol i juli 2016 udsendt ni medarbejdere til de fem øer, i overensstemmelse med den operationsplan, der var blevet aftalt med det græske politi i juni 2016. Ifølge Europol blev den først gruppe på ti gæstemedarbejdere fra Europol udsendt til Grækenland i september 2016. I oktober 2016 blev en gruppe på yderligere 16 gæstemedarbejdere fra medlemsstaterne udsendt til alle fem græske hotspots for at udføre sekundær sikkerhedskontrol i Europol's databaser.

Italien

54. Samlet set fandt de italienske myndigheder støtten fra EU-agenturerne tilfredsstillende, særlig fordi situationen forbedredes fra og med maj, hvor Frontexekspertes, der oprindeligt var tænkt udsendt til Grækenland, i stedet kunne udsendes til Italien. Kommissionen mener dog stadig, at medlemsstaternes reaktion på EASO's anmodninger om eksperter til Italien var utilstrækkelig til at klare det store antal ankommende personer, der var berettiget til omfordeling. Ved udgangen af september 2016 var der udsendt 33 asylekspertes (og 35 kulturmediatorer), mens der var tale om 74 eksperter i den plan, der var aftalt med de italienske myndigheder⁴⁵.

55. I september 2016 accepterede Italien Rådets anmodning om, at Europol blev involveret i den sekundære sikkerhedskontrol på stedet. Europol har bidraget med input til en operationel plan og var i gang med at forberede udsendelsen af gæstemedarbejdere. I oktober 2016 anmodede Italien herudover om støtte fra Europol til yderligere sikkerhedskontrol i forbindelse med omfordeling⁴⁶.

⁴⁴ Europa-Kommissionen, State of Play, 28. juli 2016.

⁴⁵ COM(2016) 636 final.

⁴⁶ Oplysninger fra Europol.

Kommissionen spillede en aktiv rolle i koordineringen

56. Hotspottilgangen inddrager en lang række aktører på forskellige niveauer. Det betyder, at Europa-Kommissionens, EU-agenturernes, de nationale centrale og lokale myndigheders, de internationale organisationers (UNHCR's og IOM's) og NGO'ernes aktiviteter skal koordineres godt for at sikre, at hotspottene fungerer, som de skal.

57. Koordineringen sker på EU-plan, på nationalt og operationelt niveau samt på hotspotniveau. I begge lande er koordineringen blevet fremmet af, at der har været specialiserede medarbejdere fra Kommissionen og agenturerne til stede.

Grækenland

58. I Grækenland finder den centrale koordinering sted på et samlet koordineringsmøde, som alle de forskellige nationale myndigheder, Kommissionen, EU-agenturerne og de vigtigste internationale organisationer deltager i. Støtten fra Kommissionen ydes af en ny tjeneste i Kommissionen, der blev oprettet i 2015, Strukturreformtjenesten, og af ansatte fra andre tjenester i Kommissionen. Generaldirektøren for Strukturreformtjenesten leder dette møde, som afholdes hver anden uge i Athen.

59. Alle de interessenter, vi talte med under revisionsbesøget i Grækenland, har fundet det bekymrende, at der mangler operative standardprocedurer (SOP'er) for hotspottene. Selv om den græske køreplan⁴⁷ udpegede SOP'er som et centralt mål for alle modtagelsescentre, er der aldrig blevet vedtaget sådanne procedurer. I begyndelsen af 2016 havde den græske regering udarbejdet et udkast til SOP'er, og Kommissionen fremsatte bemærkninger til regeringens dokument. Erklæringen fra EU og Tyrkiet ændrede imidlertid hotspottenes funktion fundamentalt. Samtidig vedtog Grækenland en ny lov, hvorved tjenesten for første modtagelse blev ændret til modtagelses- og identifikationstjenesten og fik nye opgaver. Det afbrød også udarbejdelsen af SOP'er og nødvendiggjorde en revision af dem. På tidspunktet for vores besøg havde Grækenland ikke

⁴⁷ Roadmap on Relocation and Hotspots Greece, 29. september 2015, s. 6 og 15.

afsluttet revisionen af udkastet til SOP'er, selv om Kommissionen havde anmodet landet herom ved flere lejligheder.

60. Den Europæiske Unions Taskforce for Regionale Strategier⁴⁸, der har hjemsted i Athens havn i Piræus, står for koordineringen på operationelt niveau. Denne platform blev udformet, så EU-agenturerne kunne mødes regelmæssigt for at fremme den samlede koordinering og udveksle oplysninger mellem de forskellige interessenter i overensstemmelse med deres respektive mandater. Europa-Kommissionen er også til stede og leder disse møder. Taskforcens rolle i hotspottilgangen er imidlertid ikke særlig klart defineret, og de nationale myndigheder deltager ikke i taskforcens møder.

61. På hotspotniveau er de centrale myndigheder ansvarlige for den samlede forvaltning af hotspottene, men de har endnu ikke fuldt ud påtaget sig dette ansvar. F.eks. var der ikke udpeget nogen specifik person eller myndighed til permanent at påtage sig den samlede forvaltning af strukturen og operationerne. Det påhvilede formelt modtagelses- og identifikationstjenesten at forvalte hotspottene, men den havde meget begrænset personale på stedet, da revisionsbesøget fandt sted, og kunne derfor ikke være til stede 24 timer i døgnet, 7 dage om ugen. I praksis var det ikke klart for alle interessenterne, hvem der var den kompetente myndighed, der havde beslutningskompetencen og var ansvarlig for lokaliteterne.

Italien

62. I Italien udviste de nationale myndigheder et stærkt ejerskab for hotspottilgangen og den dermed forbundne migrationsstyring. Gennemførelsen af hotspottilgangen påhviler en særlig italiensk afdeling i indenrigsministeriet (departementet for borgerlige frihedsrettigheder og immigration). Støtten fra Kommissionen ydes på centralt niveau af et

⁴⁸ Jf. COM(2015) 490 final af 23.9.2015 "Håndtering af flygtningekrisen: øjeblikkelige operationelle, budgetmæssige og retlige foranstaltninger som led i den europæiske dagsorden for migration", bilag II, hvori det hedder: "I hver værtsmedlemsstat er der et fælles operationelt hovedkvarter med repræsentanter for alle tre agenturer (Den Europæiske Unions Taskforce for Regionale Strategier - EURTF). Den koordinerer støtteholdenes arbejde i brændpunktsovråder og sikrer et tæt samarbejde med værtsmedlemsstatens nationale myndigheder."

beskeden team i Rom. Der blev udarbejdet operative standardprocedurer på dette niveau af en arbejdsgruppe, der blev ledet af det italienske indenrigsministerium og involverede alle de vigtigste interessenter (de italienske myndigheder, Kommissionen, Frontex, Europol, EASO, UNHCR og IOM). Disse procedurer blev officielt vedtaget og meddelt de relevante aktører den 17. maj 2016. De giver operationel vejledning vedrørende aktiviteter ved hotspottene og har til formål at sikre en standardiseret og produktiv arbejdsgang. Alle interessenterne anser vedtagelsen af dem - efter flere måneders høring - for et stort positivt skridt, der bidrager til at strukturere hotspottilgangen i Italien.

63. Koordineringen på operationelt niveau sikres gennem Den Europæiske Unions Taskforce for Regionale Strategier (EURTF), der har hjemsted i Catania på Sicilien. Ud over EU-agenturerne og Kommissionen deltager også de forskellige nationale myndigheder i Italien i EURTF.

64. På hotspotniveau er de lokale myndigheder (prefecture) ansvarlige for koordineringen og den samlede forvaltning af hver enkelt hotspotstruktur, men de er ikke permanent til stede på hotspottene i modsætning til de to vigtigste tilstedeværende aktører: det statslige politi (questura) og strukturens forvaltningsenhed (ofte en NGO), der hver har sine ansvarsområder. I praksis giver dette en fornemmelse af, at det enkelte hotspot mangler et klart defineret "brændpunkt", hvilket diverse interessenter har påpeget.

Der finder regelmæssig overvågning sted, men resultatmålingen på hotspotniveau kan blive bedre

65. Efter den europæiske dagsorden for migration har Europa-Kommissionen rapporteret grundigt om forvaltningen af flygtningekrisen generelt. Der gøres navnlig rede for gennemførelsen af hotspottilgangen i rapporter om omfordeling og genbosætning⁴⁹. Siden marts 2016 er disse rapporter blevet offentliggjort hver måned, og de indeholder et afsnit om gennemførelsen af køreplanerne i Grækenland og Italien, som er nært forbundet med hotspottilgangen. Formålet med disse rapporter er at give en ajourført kvantitativ og

⁴⁹ Rapporten om omfordeling og genbosætning er baseret på forpligtelsen i henhold til artikel 12 i Rådets afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 til to gange årlig at rapportere om gennemførelsen af disse afgørelser og om gennemførelsen af køreplanen.

kvalitativ situationsrapport, der opsummerer de fremskridt, der er gjort, og de udfordringer, der er identificeret, og de omfatter også Europa-Kommissionens henstillinger til alle interessenterne. Særskilte situationsrapporter om gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet indeholder også bemærkninger om situationen på hotspottene⁵⁰. Og endelig udfyldes den samlede rapporteringramme med ad hoc-beretninger eller særlige meddelelser⁵¹ og faktablade.

66. Europa-Kommissionens regelmæssige meddelelser om hotspottilgangen bidrager til at gøre rammen for rapportering om gennemførelsen af tilgangen gennemsigtig og åben. De kvalitative aspekter ved rapporteringen (identificerede udfordringer, henstillinger mv.) viser, at Europa-Kommissionen er villig til at overvåge og rapportere om de opnåede fremskridt⁵². Vi noterede dog, at:

- der - selv om Kommissionen konsekvent opfordrer de italienske myndigheder til at øge antallet af hotspots⁵³ - ikke foreligger nogen cost-benefit-analyse, så man kan sammenligne åbningen af yderligere hotspotområder med den nye plan om systematisk at anvende hotspottilgangen på alle ankomsthavne uden indkvarteringsfaciliteter

⁵⁰ Jf. COM(2016) 634 final, som indeholder bemærkninger om f.eks. antallet af ankomne personer til de græske øer, overbefolkningen på hotspottene, manglen på en permanent græsk hotspotkoordinator og behovet for at vedtage SOP'er.

⁵¹ COM(2016) 220 final af 12.4.2016 "Vurdering af Grækenlands handlingsplan til afhjælpning af de alvorlige mangler, der blev konstateret ved evalueringen i 2015 af Grækenlands anvendelse af Schengenreglerne på området forvaltning af den ydre grænse".

⁵² Kommissionen skjuler ikke de udfordringer eller manglende fremskridt, den konstaterer, men synes til tider alt for optimistisk, f.eks. mener den ifølge COM(2016) 636 final, at et mål om, at der skal gennemføres 6 000 omfordelinger pr. måned, stadig er gyldigt. Kommissionen havde først beregnet dette mål som nødvendigt i sin første omfordelingsrapport af 16. marts 2016 (COM(2016) 165 final), men eftersom der ikke engang var blevet omfordelt 6 000 personer i løbet af det første hele år i gennemførelsen af omfordelingsafgørelserne, ville det kræve et månedligt mål på et godt stykke over 8 000, hvis den samlede forpligtelse på 106 000 omfordelinger skulle være opfyldt i september 2017. Selv når den nylige beskedne stigning i omfordelingstempoet medregnes, forekommer dette samlede mål at være helt uden for rækkevidde.

⁵³ Jf. f.eks. COM(2009) 636 final.

- hotspottene nu har været operative i over et år, men at der indtil nu ikke er blevet etableret en ramme for overvågning af de enkelte hotspots' resultater med henblik på at overvåge aktionernes produktivitet og anvendelsen af ressourcer (såsom personale og udstyr), finde frem til og afhjælpe potentiel manglende kapacitetsudnyttelse og/eller flaskehalse samt gøre det nemmere at identificere bedste praksis, udveksle erfaringer og efter behov foretage ændringer
- Kommissionen forsøger at konsolidere dataene fra de nationale myndigheder og EU-agenturerne, men at en del af dataene ikke udveksles, f.eks. hvor lang tid migranterne tilbringer på hotspottene, mens de venter på at blive registreret og udfylde deres asylansøgninger (Grækenland), og at nogle data ikke findes eller ikke bliver offentliggjort, f.eks. hvor mange migranter der i alt identificeres og registreres på hotspottene eller får en tilbagesendelsesordre, og hvor mange der faktisk tilbagesendes (Italien).

Hotspottilgangens effektivitet

67. Vi undersøgte, om hotspottilgangen havde gjort det muligt i fuldt omfang at identificere og registrere migranterne og optage deres fingeraftryk, og om tilgangen sikrede, at migranterne rettidigt blev kanaliseret ind i de relevante opfølgingsprocesser (asyl, omfordeling og tilbagesendelse).

Hotspottilgangen har øget den andel af ankommende migranter, der registreres og får optaget fingeraftryk

68. Det primære formål med hotspottilgangen var at bidrage til at forbedre grænseforvaltningen ved at sikre, at alle ankommende migranter bliver identificeret og registreret korrekt, og at deres fingeraftryk bliver optaget. Det er også en forudsætning for, at migranterne kan kanaliseres korrekt ind i den nationale asylprocedure, nødforordningsordningen eller tilbagesendelsesproceduren.

69. Som led i identifikationen fastslås migranternes personoplysninger, deres nationalitet vurderes (screening), og sårbare personer identificeres med henblik på prioritetsbehandling. Som krævet i Eurodacforordningen optages der derefter som led i registreringen fingeraftryk, der lagres i Eurodac, EU's fingeraftryksdatabase. Migranterne fotograferes,

deres data indlæses og krydstjekkes i de relevante europæiske og internationale databaser, det efterprøves, at deres dokumenter (hvis de har nogen) er ægte, og politiet foretager sikkerhedskontrol.

70. Politiet gennemfører disse indledende procedurer med støtte fra Frontex gennem en række på hinanden følgende handlinger på hotspottets arbejdsområde⁵⁴. På dette eller et hvilket som helst senere trin kan migranterne give udtryk for, at de ønsker at ansøge om asyl (jf. også flowdiagrammet i **bilag II**).

71. Da vi aflagde besøg i juli 2016, blev migranterne i Grækenland identificeret og registreret, og deres fingeraftryk blev optaget inden for tre dage efter deres ankomst⁵⁵ til øerne. Ifølge Kommissionens data har de græske hotspots siden marts 2016 kunnet udføre disse opgaver korrekt for stort set alle migranter. Det er en væsentlig forbedring i forhold til registreringsraten på 8 % i september 2015⁵⁶ (i januar 2016 var den allerede på 78 %). Denne opgave er også blevet mere overkommelig siden erklæringen fra EU og Tyrkiet, da antallet af ankommende migranter er faldet betydeligt i forhold til 2015.

72. I Italien forblev antallet af ankomster i 2016 sammenligneligt med tallene for 2014 og 2015. Hvad fuldstændig registrering af de ankommende migranter angår, er det i Italien kun ca. en tredjedel, der ankommer til (og registreres på) hotspotområderne⁵⁷, mens flertallet ilandsættes i andre havne. Ifølge de seneste oplysninger fra de italienske

⁵⁴ I Italien også i ankomsthavne uden for hotspottene.

⁵⁵ Ifølge artikel 14 i Eurodacforordningen nr. 603/2013 (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 1) skal medlemsstaterne omgående optage fingeraftryk af alle tredjelandsstatsborgere, der er fyldt 14 år, og som pågribes i forbindelse med illegal passage af grænsen til den pågældende medlemsstat. Den pågældende medlemsstat skal snarest muligt og senest 72 timer efter datoen for pågribelsen til det centrale system videregive en sådan persons fingeraftryk og andre indsamlede oplysninger om vedkommende.

⁵⁶ COM(2016) 85 final.

⁵⁷ Pr. 29. juli 2016 ankom 29,7 % af migranterne til et hotspot (*kilde*: det italienske indenrigsministerium). Men nogle af de migranter, der var ankommet uden for hotspottene, blev derefter overført til og registreret på et hotspot. Samlet set var andelen af migranter, der passerede hotspottene under i det mindste en del af deres identifikations-/registreringsproces højere end 29,7 % (den anslås til ca. 40 % pr. 30. juni 2016, men der foreligger ikke nøjagtige tal).

myndigheder⁵⁸ er andelen af migranter, der registreres og får taget fingeraftryk, steget væsentligt fra ca. 60 % i første halvdel af 2015 til i gennemsnit 97 % for hele 2016. Det afspejler den positive effekt, det har haft at anvende hotspottilgangen ikke kun på de fire hotspots, men i løbet af 2016 også i 15 andre ilandsætningshavne (jf. også punkt 45 og 46), hvilket har mindsket risikoen for, at nogle migranter kommer ind i landet uden at blive korrekt registreret og få optaget fingeraftryk. Alle de relevante interessenter, vi talte med, var enige om, at hotspottilgangen havde spillet en væsentlig rolle med hensyn til at forbedre situationen i Italien, ikke kun ved at etablere passende infrastrukturer, men også ved at indføre standardprocedurer, der skal følges, og ved at indvirke positivt på praksis generelt.

73. Desuden betyder hotspottilgangen, at personoplysninger om alle irregulære migranter og deres fingeraftryk ifølge CEAS-reglerne under registreringen skal indlæses i og kontrolleres ved hjælp af forskellige nationale, europæiske og internationale sikkerhedsdatabaser. Sikkerhedskontrollen blev imidlertid begrænset af de retlige rammer og af systemernes udformning. Indtil september 2016 kunne gæstemedarbejdere fra Frontex ifølge Frontex' tidligere mandat kun med værtslandets tilladelse få adgang til de europæiske databaser til sikkerhedskontrol og kontrol af dokumenter⁵⁹. I Grækenland kunne de kun bidrage til denne del af arbejdet via uformelle samarbejdsordninger med det lokale politi.

74. På det punkt sætter den nye forordning om den europæiske grænse- og kystvagt grænsevagtholdene i stand til at foretage søgninger i relevante databaser⁶⁰. Problemet med interoperabilitet mellem databaserne til sikkerhedskontrol (der findes ikke et system med ét enkelt kontaktpunkt, så der kan søges i flere databaser på én gang) er imidlertid en

⁵⁸ Indenrigsministeriet, "Tabella monitoraggio fotosegnamenti 2016" af 11.1.2017.

⁵⁹ COM(2016) 85 final: "Kontrollen i Interpols og europæiske databaser til sikkerhedskontrol og kontrol af dokumenter, navnlig Schengeninformationssystemet, skal være systematisk, og europæiske databaser skal gøres tilgængelige for gæstemedarbejdere fra Frontex".

⁶⁰ Artikel 40, stk. 8, i forordning (EU) 2016/1624.

udfordring i forbindelse med systematisk sikkerhedskontrol, som ikke kan løses på kort sigt⁶¹.

Flaskehalse i opfølgingsprocedurerne indvirker negativt på hotspottenes funktion

75. Hotspottilgangen hænger uløseligt sammen med, hvad der følger efter. De procedurer, der følger efter registreringen, kan kun sikre, at migranterne effektivt kanaliseres ind i asylproceduren eller den senere omfordelings- eller, om nødvendigt, tilbagesendelsesprocedure, hvis de afvikles inden for en rimelig tid. Migranterne bør også få tilstrækkelige oplysninger om de forskellige procedurer.

Grækenland

76. Da alternativet er øjeblikkelig tilbagesendelse, ansøger praktisk talt alle nyankomne om international beskyttelse. På grund af det lave antal asylansøgere i Grækenland før marts 2016 var den græske asyltjenestes personale begrænset, og den havde derfor et presserende behov for mere personale for at kunne klare den pludselige stigning i antallet af asylansøgninger. Denne personaleforøgelse var imidlertid ikke blevet planlagt, før erklæringen fra EU og Tyrkiet trådte i kraft, og den efterfølgende proces med at ansætte og uddanne nye medarbejdere tog tid, og det indvirkede negativt på den græske asyltjenestes kapacitet til at behandle asylansøgninger. Asyltjenestens personale blev i august 2016 forøget ved, at der midlertidigt blev ansat 124 personer finansieret med et nødhjælpstilskud fra AMIF efter aftale med EASO⁶².

77. I september 2016 var situationen den⁶³, at flertallet af de migranter, der var ankommet efter den 20. marts, stadig ikke havde haft mulighed for at indgive en asylansøgning⁶⁴.

⁶¹ COM(2016) 85 final, bilag 3 - Statusrapport for Italien: "Der er stadig begrænset forbindelse mellem de forskellige databaser. Navnlige er der ingen direkte og automatisk forbindelse mellem registreringsprocessen (foglio notize) og SIS samt Europols og Interpols databaser. Denne forbindelse bør oprettes som en prioritet, så der er mulighed for systematisk kontrol".

⁶² Oplysninger fra Europa-Kommissionen.

⁶³ Data fra Kommissionen viser, at ved midten af september 2016 havde ca. en tredjedel af de migranter, der på det tidspunkt opholdt sig på øerne, rent faktisk haft mulighed for at indgive deres asylansøgning, og kun ca. 20 % havde opnået en samtale.

Prioriteringen af asylansøgninger fra visse nationaliteter frem for andre⁶⁵ og manglen på klare oplysninger til migranterne om procedurerne og ventetiderne har bidraget til at skabe stigende spændinger i lejrene.

78. Desuden har omfordeling siden marts 2016 ikke længere været en mulighed for nyankomne migranter. Dette følger af en afgørelse truffet af den græske asyltjeneste og stemmer overens med de synspunkter, som medlemsstaterne havde fremsat i Rådet for Retlige og Indre Anliggender, og som betød, at omfordeling skulle rettes mod migranter på fastlandet, der var ankommet før den 20. marts. De to rådsafgørelser om omfordeling indeholder ikke et klart retsgrundlag for dette synspunkt.

79. Som Kommissionen har noteret⁶⁶, har tempoet i tilbagesendelserne i henhold til erklæringen fra EU og Tyrkiet været langsomt, hvilket også har bidraget til overbefolkningen på hotspottene. Da næsten alle nyankomne ansøger om asyl, kan de først tilbagesendes, når de har fået afslag på deres ansøgning, og deres ret til at appellere afgørelsen er udtømt. I perioden fra udgangen af marts 2016 til begyndelsen af december 2016 er der i alt blevet tilbagesendt 748 migranter fra de græske øer til Tyrkiet mod i alt ca. 17 000 ankommende migranter⁶⁷.

Italien

80. I Italien fungerer hotspottilgangen efter hensigten, forstået derhen, at 97 % af de ankommende migranter bliver registreret og får optaget fingeraftryk (jf. punkt 72), og at de får mulighed for at udtrykke ønske om at ansøge om asyl. Også potentielle kandidater, der er

⁶⁴ I artikel 6, stk. 2, i direktivet om asylprocedurer hedder det: Medlemsstaterne sikrer, at en person, der har udfyldt en ansøgning om international beskyttelse, i praksis har mulighed for at indgive den så hurtigt som muligt.

⁶⁵ Som det blev bekræftet under samtaler på stedet og i referaterne fra styringskomitéens møder om gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet.

⁶⁶ COM(2016) 349 final og COM(2016) 634 final.

⁶⁷ COM(2016) 792 final af 8.12.2016 "Fjerde rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet".

berettigede til omfordeling, bliver allerede identificeret i løbet af registreringsprocessen på hotspottene, hvorefter de overføres til særlige modtagelsescentre.

81. Den største udfordring i forbindelse med omfordelingsordningen ved begyndelsen af gennemførelsen af hotspottilgangen var at finde berettigede kandidater, der var interesseret i at deltage i ordningen. Da migranterne nu får bedre oplysninger om omfordeling, bliver der nu fundet flere kandidater under den mere strukturerede hotspottilgang, og den største flaskehals for omfordeling er nu manglen på tilsagn fra medlemsstaterne. Pr. 27. september 2016, ét år efter ikrafttrædelsen af Rådets afgørelser om omfordeling og halvvejs gennem den toårs gennemførelsesperiode, var kun 1 196 personer reelt blevet omfordelt fra Italien - heraf ikke nogen uledsagede mindreårige - og medlemsstaterne havde givet Italien 3 809 formelle tilsagn⁶⁸ (mod en samlet forpligtelse til at omfordele 34 953 personer fra Italien, som fastsat i rådsafgørelserne).

82. En anden flaskehals skyldes den lave gennemførelsesgrad for afgørelser om tilbagesendelse, som ifølge data fra de italienske myndigheder stadig er på under 20 %⁶⁹. De italienske myndigheder har i køreplanen identificeret og beskrevet de strukturelle vanskeligheder, der er forbundet med at gennemføre tilbagesendelser, herunder identifikations- og udvisningscentrenes begrænsede kapacitet og oprindelseslandenes mangel på samarbejde i forbindelse med tilbagetagelse.

83. I betragtning af det fortsatte store antal ankommende migranter (over 150 000 årlig siden 2014) i kombination med de eksisterende flaskehalse i relation til den begrænsede "udsivning" af migranter gennem omfordeling og tilbagesendelse, kan der i nær fremtid opstå et kapacitetsproblem i Italiens samlede indkvarteringsfaciliteter for asylansøgere.

⁶⁸ COM(2016) 636 final. Kløften mellem de formelle tilsagn (tilbud fra medlemsstaterne) og de personer, der reelt er blevet omfordelt, skyldes delvis den tid, det tager at behandle omfordelingsanmodningerne, delvis andre faktorer, som Kommissionen har peget på i sine forskellige rapporter om omfordeling og genbosætning, f.eks. ubegrundede afvisninger fra medlemsstaterne, forhindringer i relation til sikkerhedskontrollen og behovet for bedre sagsbehandlingskapacitet i Italien.

⁶⁹ *Kilde:* Indenrigsministeriet. Disse data vedrører 2015 og de første 7 måneder af 2016.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

84. EU-medlemsstaterne er hovedansvarlige for alle aspekter af grænsekontrollen og behandlingen af asylansøgninger. Kommissionen indførte derfor en ny tilgang, "hotspottilgangen", for at bistå frontlinjemedlemsstaterne Grækenland og Italien med at håndtere den pludselige dramatiske stigning i antallet af irregulære migranter, der ankom til deres ydre grænser i 2015/16. Formålet med denne tilgang var at yde operationel støtte til medlemsstaterne for at sikre, at ankommende migranter blev identificeret og registreret, og at de fik taget fingeraftryk og blev kanaliseret ind i de relevante opfølgingsprocedurer. Samlet set konstaterede vi, at hotspottilgangen har bidraget til at forbedre migrationsstyringen i de to frontlinjemedlemsstater under meget udfordrende og konstant skiftende forhold ved at øge deres modtagelseskapacitet, forbedre registreringsprocedurerne og styrke koordineringen af støtteindsatsen.

85. I begge lande blev der ved udvælgelsen af hotspotområder taget behørigt hensyn til de vigtigste indgangssteder og de eksisterende strukturer. Det tog imidlertid længere tid end planlagt at oprette hotspottene. I Grækenland var fire af de fem planlagte hotspots operationelle i marts 2016, mens det sidste blev operationelt i juni 2016. I Italien var fire ud af seks planlagte hotspots operationelle i marts 2016, og to supplerende hotspots var stadig ved at blive oprettet, men var endnu ikke operationelle ved udgangen af februar 2017. Trods betragtelig støtte fra EU var modtagelsesfaciliteterne i begge lande ved udgangen af 2016 endnu ikke tilstrækkelige til at modtage (Italien) eller indkvartere (Grækenland) de ankommende migranter ordentligt. Der manglede stadig passende faciliteter til at indkvartere uledsagede mindreårige og behandle deres sager i overensstemmelse med internationale standarder, både på hotspottene og på det næste modtagelsestrin (jf. punkt 36-47).

86. Kommissionen og de relevante EU-agenturer støttede frontlinjemedlemsstaternes indsats med eksperter, finansielle og tekniske ressourcer, rådgivning og koordinering. Agenturernes kapacitet til at yde denne støtte afhang og afhænger stadig meget af de ressourcer, andre medlemsstater tilbyder. Hertil kommer, at varigheden af eksperternes udsendelse ofte var meget kort, hvilket reducerede de udsendte eksperters effektivitet.

Disse mangler søges for øjeblikket afhjulpet i de nye (eller planlagte) mandater for de relevante agenturer (jf. punkt 48-55).

87. I begge lande gjorde tilstedeværelsen af særligt udpegede kommissionsansatte og agenturerne det lettere at koordinere hotspottilgangen. På det operationelle plan foregik koordineringen gennem de regionale taskforcer, selv om disses rolle i hotspottilgangen ikke er fuldt ud defineret. Operative standardprocedurer er et væsentligt element til afklaring af ansvarsområder og harmonisering af procedurer, navnlig hvor der som i den nuværende hotspottilgang er involveret mange forskellige aktører. Italien har fastlagt operative standardprocedurer for hotspots og anvender dem både på hotspottene og i andre ankomsthavne, der fungerer som hotspots. I Grækenland er der stadig ikke vedtaget operative standardprocedurer. Koordineringen på det enkelte hotspot er stadig sporadisk, og selv om det er fastsat, at de centrale myndigheder i medlemsstaterne er ansvarlige for den samlede forvaltning af hotspottene, har de i det mindste i Grækenland endnu ikke fuldt ud påtaget sig dette ansvar. Kommissionens overvågning og rapportering af fremskridt og problemer på hotspottene har været regelmæssig og omfattende, men en række oplysninger bliver ikke udvekslet mellem de forskellige interessenter, og der mangler rapporter om en række centrale resultatindikatorer (jf. punkt 56-66).

88. I både Grækenland og Italien sikrede hotspottilgangen, at de fleste af de ankommende migranter i 2016 blev identificeret og registreret behørigt, at deres fingeraftryk blev optaget, og at dataene om dem blev kontrolleret ved hjælp af relevante sikkerhedsdatabaser. I den henseende bidrog hotspottilgangen til at forbedre styringen af migrationsstrømmene (jf. punkt 68-74). Hotspottilgangen kræver desuden, at migranterne kanaliseres ind i passende opfølgingsprocedurer, dvs. en national asylansøgning, omfordeling til en anden medlemsstat (hvis det er relevant) eller tilbagesendelse til oprindelseslandet (eller transitlandet). Gennemførelsen af disse opfølgingsprocedurer tager ofte lang tid, og der er forskellige flaskehalse, hvilket kan have konsekvenser for hotspottenes funktion (jf. punkt 76-83).

89. På grundlag af disse konklusioner fremsætter vi en række anbefalinger, som gengives herunder. På grund af den fortsatte migrationskrise, der påvirker EU's ydre grænser, tages der i anbefaling 1-4 spørgsmål op, der bør behandles hurtigst muligt.

Anbefaling 1 - Hotspotkapacitet

- Kommissionen bør sammen med de relevante agenturer give Grækenland yderligere støtte til at afhjælpe den manglende kapacitet på hotspottene ved:
 - at opgradere indkvarteringsfaciliteterne på de øer, hvor hotspottene er placeret
 - yderligere at fremskynde behandlingen af asylansøgninger (med støtte fra EASO) og samtidig give migranterne klare oplysninger om, hvordan og hvornår deres ansøgninger vil blive behandlet
 - at håndhæve de eksisterende tilbagesendelsesprocedurer (med støtte fra Frontex), når det er nødvendigt.
- Kommissionen bør sammen med de relevante agenturer yderligere støtte Italiens bestræbelser på at øge antallet af hotspots som oprindeligt planlagt og på at træffe yderligere foranstaltninger til at udvide hotspottilgangen til også at omfatte ilandsætninger uden for de fastlagte hotspotområder.

Anbefaling 2 - Uledsagede mindreårige

- Kommissionen bør sammen med de relevante agenturer og internationale organisationer hjælpe myndighederne i både Grækenland og Italien med at træffe alle mulige foranstaltninger til at sikre, at uledsagede mindreårige, der ankommer som migranter, behandles i overensstemmelse med internationale standarder, herunder at de sikres passende indkvartering, beskyttelse, prioriteret adgang til asylprocedurer, og at de kan komme i betragtning med henblik på omfordeling.
- Kommissionen bør insistere på, at der udnævnes en medarbejder med ansvar for børnebeskyttelse for hvert hotspot/sted.
- Kommissionen og de relevante agenturer bør bistå de ansvarlige myndigheder yderligere med uddannelse og juridisk rådgivning samt fortsat overvåge situationen og rapportere om de foranstaltninger, der bliver truffet, og de fremskridt, der gøres.

Anbefaling 3 - Udsendelse af eksperter

- Kommissionen og agenturerne bør fortsat bede alle medlemsstaterne om at stille flere eksperter til rådighed, så de nuværende behov dækkes bedre.
- Eksperterne fra medlemsstaterne bør udstationeres længe nok til, at støtten fra Frontex, EASO og Europol til Grækenland og Italien bliver tilstrækkelig produktiv og effektiv, og modsvare de ønskede profiler.

Anbefaling 4 - Roller og ansvar i forbindelse med hotspottilgangen

- Kommissionen bør sammen med agenturerne og de nationale myndigheder give en klarere beskrivelse af Den Europæiske Unions Taskforce for Regionale Strategiers rolle, struktur og ansvar i forbindelse med hotspottilgangen.
- Kommissionen og agenturerne bør fortsat insistere på, at Italien og Grækenland udnævner en enkelt person til på et mere permanent grundlag at være ansvarlig for den samlede forvaltning af det enkelte hotspotområde og dets funktion, og på, at der fastsættes operative standardprocedurer for hotspottene i Grækenland.

Anbefaling 5 - Evaluering af hotspottilgangen

- Kommissionen og agenturerne bør inden udgangen af 2017 evaluere udformningen og den hidtidige gennemførelse af hotspottilgangen og fremsætte forslag til, hvordan den kan videreudvikles. Forslagene bør indeholde en standardmodel for støtte, der skal anvendes i forbindelse med fremtidige store migrationsbevægelser, samt fastlægge de forskellige roller og ansvarsområder, minimumsinfrastrukturer, behovene for menneskelige ressourcer, de mulige støttetyper og operative standardprocedurer.
 - Denne analyse bør også omfatte en vurdering af behovet for yderligere præciseringer af den retlige ramme for hotspottilgangen som led i EU's forvaltning af de ydre grænser.
-

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 21. marts 2017.

På Revisionsrettens vegne

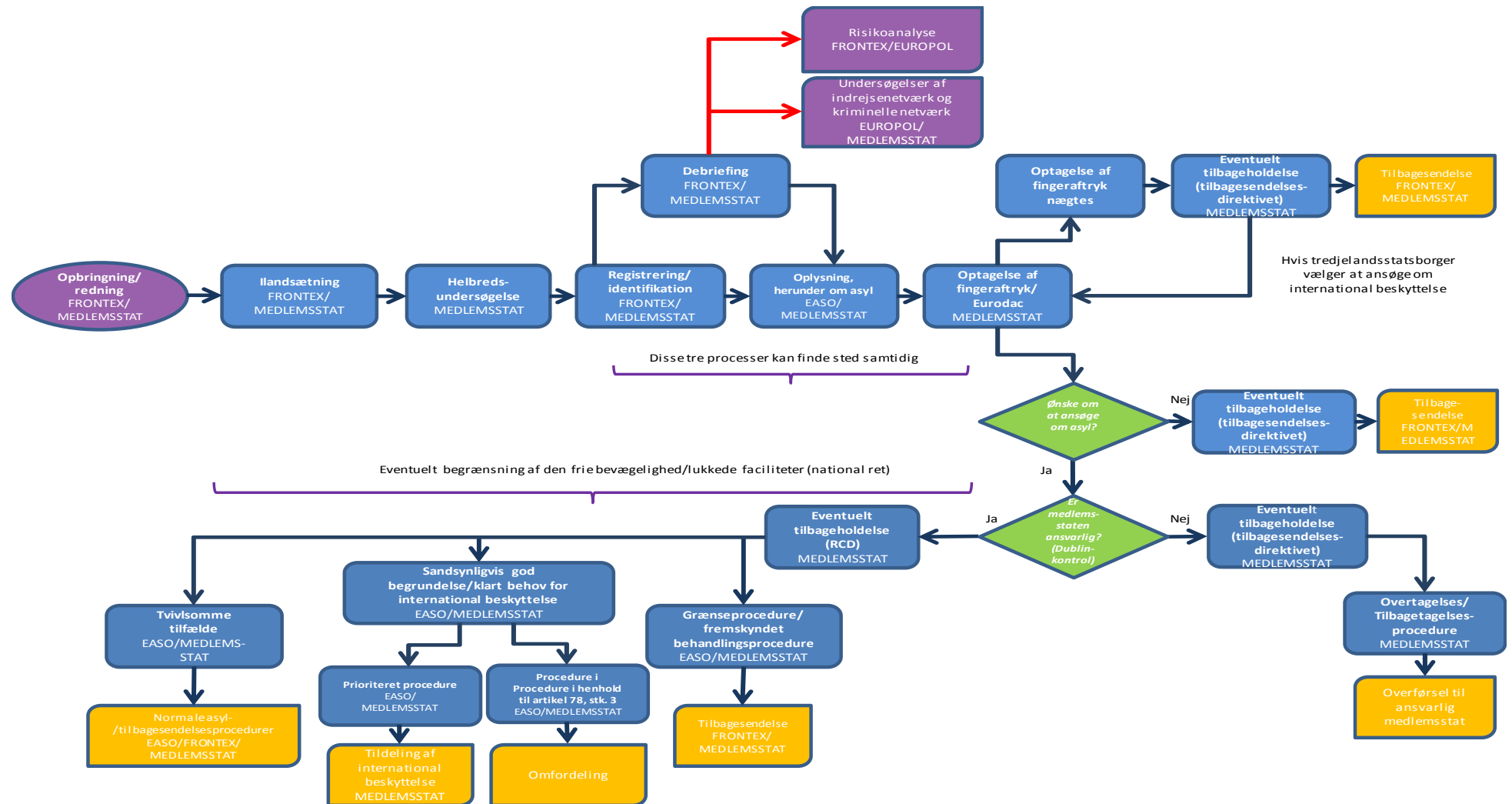
Klaus-Heiner Lehne

Formand

Tidslinje for EU's reaktion på migrationskrisen

2015		
APRIL	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Over 1 000 personer drukner i Middelhavet ved 2 særskilte hændelser
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
MAJ	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	Kommissionen forelægger Den europæiske dagsorden for migration
	11 12 13 14 15 16 17	
	18 19 20 21 22 23 24	Kommissionen forelægger den 1. forslagspakke (som omfatter omfordeling af 40 000 personer)
	25 26 27 28 29 30 31	
SEPTEMBER	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	Rådets afgørelse (EU) 2015/1523, der fastsætter en midlertidig og ekstraordinær omfordelingsordning fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater for 40 000 personer med et klart behov for international beskyttelse
	14 15 16 17 18 19 20	Rådets afgørelse (EU) 2015/1601, der fastsætter en midlertidig og ekstraordinær omfordelingsordning fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater for 120 000 personer med et klart behov for international beskyttelse
	21 22 23 24 25 26 27	Meddelelse fra Kommissionen: Styring af flygtningekrisen: øjeblikkelige operationelle, bugetmæssige og retlige foranstaltninger som led i den europæiske dagsorden for migration
	28 29 30	Køreplanen for omfordeling og hotspots i Grækenland og den italienske køreplan forelægges
OKTOBER	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Meddelelse fra Kommissionen: Håndtering af flygtningekrisen: status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
DECEMBER	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	Meddelelse fra Kommissionen: Statusrapporter om gennemførelsen af hotspotcentre i Grækenland (p.t. kun ét endnu ikke fuldt fungerende hotspot på Lesbos) og Italien (Lampedusa p.t. kun ét fungerende hotspot)
	14 15 16 17 18 19 20	
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

2016																																									
FEBRUAR	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr> <tr><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td></tr> <tr><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td></tr> <tr><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td></tr> <tr><td>29</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Meddelelse fra Kommissionen: status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration (Bilag 2 - Grækenland: Hotspottet på Lesbos operationelt, arbejdet i gang med de øvrige. Bilag 3 - Italien: Hotspottene på Lampedusa og i Possallo operationelle)</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29											
1	2	3	4	5	6	7																																			
8	9	10	11	12	13	14																																			
15	16	17	18	19	20	21																																			
22	23	24	25	26	27	28																																			
29																																									
MARTS	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td></td></tr> <tr><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td></tr> <tr><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td></tr> <tr><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Meddelelse fra Kommissionen: Første rapport om omfordeling og genbosætning (Grækenland 4 hotspots operationelle, Italien 4 hotspots operationelle) Erklæringen fra EU og Tyrkiet</p>	1	2	3	4	5	6		7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31								
1	2	3	4	5	6																																				
7	8	9	10	11	12	13																																			
14	15	16	17	18	19	20																																			
21	22	23	24	25	26	27																																			
28	29	30	31																																						
APRIL	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td></td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td></tr> <tr><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td></tr> <tr><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td></tr> </table> <p>Meddelelse fra Kommissionen: Anden rapport om omfordeling og genbosætning Meddelelse fra Kommissionen: Første rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet</p>				1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30						
			1	2	3																																				
4	5	6	7	8	9	10																																			
11	12	13	14	15	16	17																																			
18	19	20	21	22	23	24																																			
25	26	27	28	29	30																																				
MAJ	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>1</td></tr> <tr><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td></tr> <tr><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td></tr> <tr><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td></tr> <tr><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td></tr> </table> <p>Meddelelse fra Kommissionen: Tredje rapport om omfordeling og genbosætning</p>							1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29					
						1																																			
2	3	4	5	6	7	8																																			
9	10	11	12	13	14	15																																			
16	17	18	19	20	21	22																																			
23	24	25	26	27	28	29																																			
JUNI	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr> <tr><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td></tr> <tr><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td></tr> <tr><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td></tr> <tr><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Meddelelse fra Kommissionen: Fjerde rapport om omfordeling og genbosætning (alle 5 hotspots i Grækenland operationelle) Meddelelse fra Kommissionen: Anden rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet</p>			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30								
		1	2	3	4	5																																			
6	7	8	9	10	11	12																																			
13	14	15	16	17	18	19																																			
20	21	22	23	24	25	26																																			
27	28	29	30																																						
JULI	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td></td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td></tr> <tr><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td></tr> <tr><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td></tr> </table> <p>Meddelelse fra Kommissionen: Femte rapport om omfordeling og genbosætning</p>				1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31					
			1	2	3																																				
4	5	6	7	8	9	10																																			
11	12	13	14	15	16	17																																			
18	19	20	21	22	23	24																																			
25	26	27	28	29	30	31																																			
SEPTEMBER	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td></tr> <tr><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td></tr> <tr><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td></tr> <tr><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td></tr> <tr><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt Meddelelse fra Kommissionen: Sjette rapport om omfordeling og genbosætning Meddelelse fra Kommissionen: Tredje rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30							
			1	2	3	4																																			
5	6	7	8	9	10	11																																			
12	13	14	15	16	17	18																																			
19	20	21	22	23	24	25																																			
26	27	28	29	30																																					
NOVEMBER	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td></tr> <tr><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td></tr> <tr><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td></tr> <tr><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Meddelelse fra Kommissionen: Syvende rapport om omfordeling og genbosætning</p>			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27				28	29	30	31				
		1	2	3	4	5	6																																		
7	8	9	10	11	12	13	14																																		
15	16	17	18	19	20	21	22																																		
23	24	25	26	27																																					
28	29	30	31																																						

"Hotspottilgangen"

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING "EU'S REAKTION PÅ FLYGTNINGEKRISEN: "HOTSPOT" TILGANGEN"

RESUMÉ

I. Kommissionen mener, at rapporten giver en velafbalanceret analyse af de mest udfordrende foranstaltninger, der er fastsat i den europæiske dagsorden for migration med henblik på at bistå de medlemsstater i frontlinjen, som står over for et uforholdsmæssigt stort migrationspres.

Kommissionen vil fortsat støtte Italien og Grækenland i forvaltningen af migrationsstrømmene og vil med dette mål for øje fortsat arbejde tæt sammen med EU-agenturerne.

I denne henseende accepterer Kommissionen Revisionsrettens anbefalinger, der har til formål at videreudvikle specifikke aspekter af hotspottilgangen.

INDLEDNING

7. Ved Dublinreglerne tages der også højde for manglen af en stærkere tilknytning til et andet EU-land (såsom familiemæssig tilknytning, visum eller opholdstilladelse), samt hvorvidt der tidligere er indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, før der træffes afgørelse om at overføre en ansøger.

28. Selv om der på tidspunktet for revisionen endnu ikke forelå en specifik rapport om anvendelsen af nødhjælpsmidler til hotspots, anslår Kommissionen at af de 62,8 mio. EUR, som Italien har fået tildelt i form af nødhjælp (fra AMIF/ISF) frem til december 2016, er et beløb på højst 21,6 mio. EUR (19,1 mio. EUR under ISF og 2,5 mio. EUR under AMIF) gået til nødhjælp til projekter med aktiviteter i hotpotområderne.

BEMÆRKNINGER

39. Asylansøgere må kun overføres til fastlandet, hvis de efter en individuel vurdering af deres sag anses for sårbare, hvis de på baggrund af kriterierne for familiesammenføring er berettiget til Dublinoverførsel, hvis deres ansøgninger blev fundet antagelige til behandling i Grækenland, eller hvis de er berettiget til international beskyttelse.

46. I september 2016 informerede de italienske myndigheder Kommissionen om beslutningen om at anvende hotspottilgangen i seks ilandsætningshavne, som ikke er defineret som hotspots, men hvor man vil anvende standardprocedurerne for hotspotcentre.

Den 7. december 2016 vedtog det italienske indenrigsministerium en afgørelse, hvorved brug af hotspottilgangen blev udvidet til at omfatte 15 ilandsætningshavne i alt.

50. Europol har i sinde at gennemføre en evaluering af gæstemedarbejderordningen i anden halvdel af 2017, bl.a. på grundlag af de indhentede erfaringer. Kommissionen vil fuldt ud blive inddraget i dette arbejde.

58. I Athen, Bruxelles samt på hotspotøerne har Kommissionen personale, der er specifikt udpeget til at yde støtte til ved gennemførelsen af hotspottilgangen.

78. Rådets afgørelser om omfordeling fastsætter midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse med henblik på at støtte disse lande i bedre at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til disse medlemsstater (artikel 1 i Rådets afgørelser). Selvom Italien og Grækenland er omfattet af Rådets afgørelser, er de imidlertid ikke retligt forpligtet til at omfordele berettigede ansøgere. Ansøgerne har heller ingen subjektiv ret til at blive omfordelt. Italien og Grækenland kan derfor lovligt beslutte at bevare ansvaret for en ansøger og enten undersøge, om sagen kan antages til realitetsbehandling, eller, i tilfælde hvor sagen antages til realitetsbehandling, træffe afgørelse i sagen.

79. Udover de 748 migranter, der i forbindelse med erklæringen fra EU og Tyrkiet blev sendt tilbage til Tyrkiet fra de græske øer fra slutningen af marts til begyndelsen af december 2016, blev 439 migranter, som var ankommet til fastlandet, sendt tilbage til Tyrkiet mellem den 4. april 2016 og den 6. december 2016 i henhold til den bilaterale protokol mellem Grækenland og Tyrkiet. Derudover er 393 migranter, der var ankommet til øerne, tilbagevendt frivilligt til deres oprindelsesland mellem den 1. juni 2016 og den 6. december 2016 som led i programmet for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration.

81. Kommissionen forklarer i sin nylige tiende rapport af den 2. marts 2017 om omfordeling og genbosætning, at der ud over manglen på tilsagn fra medlemsstater er flere omstændigheder (f.eks. manglen på en særlig procedure til omfordelingen af uledsagede mindreårige og visse medlemsstaters specifikke krav hvad angår sikkerhedsinterview), som bidrager til, at gennemførelsen af nødforordningsproceduren i Italien stadig ikke lever op til forventningerne.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Anbefaling 1 – Hotspotkapacitet

Kommissionen accepterer anbefaling 1.

Anbefaling 2 – Uledsagede mindreårige

Kommissionen accepterer anbefaling 2.

Anbefaling 3 – Udsendelse af eksperter

Kommissionen accepterer anbefaling 3.

Anbefaling 4 – Roller og ansvar i forbindelse med hotspottilgangen

Kommissionen accepterer anbefaling 4.

Anbefaling 5 – Evaluering af hotspottilgangen

Kommissionen accepterer anbefaling 5.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	19.4.2016
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	26.1.2017
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	21.3.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	5.4.2017

I maj 2015 indførte Kommissionen en ny «hotspottilgang» for at hjælpe Grækenland og Italien med at håndtere den pludselige dramatiske stigning i antallet af irregulære migranter, der ankom til deres ydre grænser. I denne beretning konkluderer vi, at hotspottilgangen i begge lande har sikret, at de fleste af de ankommende migranter i 2016 blev identificeret og registreret og fik taget fingeraftryk, og at deres data blev kontrolleret ved sammenholdelse med relevante sikkerhedsdatabaser. Men trods betragtelig støtte fra EU var modtagelsesfaciliteterne i begge landene stadig ikke tilstrækkelige ved udgangen af 2016. Der manglede også passende faciliteter til at indkvartere uledsagede mindreårige og behandle deres sager i overensstemmelse med internationale standarder. Ifølge hotspottilgangen skal migranterne endvidere kanaliseres ind i de relevante opfølgingsprocedurer, dvs. en national asylansøgning, omfordeling til en anden medlemsstat eller tilbagesendelse til oprindelseslandet. Det tager ofte lang tid at gennemføre disse opfølgingsprocedurer, og der er forskellige flaskehalse, hvilket kan få konsekvenser for hotspottenes funktion.

40
1977-2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors