

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia.

Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III jaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Jaosto on erikoistunut ulkoisten toimien, turvallisuuden ja oikeuden menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenten Hans Gustaf Wessbergin ja Istvan Szabolcs Fazakasın johdolla, ja siihen osallistuivat myös kabinettipäällikkö Peter Eklund ja kabinettiavustaja Emmanuel-Douglas Hellinakis Ruotsin jäsenen kabinetista, kabinettiavustaja Márton Baranyi Unkarin jäsenen kabinetista, toimialapäällikkö Sabine Hiernaux-Fritsch, tehtävävastaava Ruurd de Jong sekä tarkastajat Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner ja Cyril Messein.



Vasemmalta oikealle: 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, Karel Meixner.

SISÄLLYS

	Kohta
Lyhenteet	
Tiivistelmä	I–VIII
Johdanto	1–30
Taustaa	1–3
Toimintakehys	4–22
Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä	4–8
Euroopan muuttoliikeagenda	9–10
Hotspot-lähestymistapa	11–13
Jatkomenettelyt	14–17
Asianomainen toimintapolitiikka	18–22
Rahoituskehys	23–30
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	31–33
Huomautukset	34–83
Hotspot-alueiden perustaminen	34–66
Hotspot-alueiden perustaminen tapahtui suunniteltua hitaammin eivätkä nykyiset vastaanottovalmiudet edelleenkään riitä	35–47
EU:n virastoilta saatu tuki on ollut merkittävää, mutta se on paljolti riippuvainen jäsenvaltioiden käyttöön asettamien resurssien riittävydestä	48–55
Komissiolla oli aktiivinen rooli koordinoijana	56–64
Seuranta on säännöllistä, mutta tuloksellisuuden mittaamista voidaan vielä parantaa hotspot-alueiden tasolla	65–66
Hotspot-lähestymistavan vaikuttavuus	67–83
Hotspot-lähestymistapa on lisännyt maahantulijoiden rekisteröintiä ja sormenjälkien ottamista	68–74

Jatkomenettelyjen pullonkaulat vaikuttavat hotspot-alueiden toimintaan	75–83
Johtopäätökset ja suositukset	84–89
Liite I – EU:n toiminta muuttoliikekriisissä	
Liite II – Hotspot-lähestymistapa	
Komission vastaukset	

LYHENTEET

AMIF	Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto
CEAS	Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä
EASO	Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto
Europol	Euroopan poliisivirasto
EURTF	Euroopan unionin alueellinen toimintayksikkö
Frontex	Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (lokakuusta 2016 alkaen: Euroopan raja- ja merivartiovirasto)
IOM	Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö
ISF	Sisäisen turvallisuuden rahasto
RIS-palvelu	Vastaanotosta ja henkilöllisyyden todentamisesta vastaava virasto
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SOPs	Vakioidut toimintaohjeet
SRSS	Rakennemuutosten tukipalvelu
UNHCR	Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu

TIIVISTELMÄ

I. Eurooppaan suuntautuva muuttoliike lisääntyi äkkiä ensin vuonna 2014 ja tämän jälkeen vielä enemmän vuonna 2015, jolloin yli miljoona ihmistä teki sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana vaarallisen matkan Välimeren yli Eurooppaan.

II. Tilintarkastustuomioistuin tarkastelee tässä kertomuksessa niin sanottua hotspot-lähestymistapaa, joka on olennaisen tärkeä osa toukokuussa 2015 julkaistuun Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvää muuttoliikeketjun hallinnointia.

III. EU:n jäsenvaltiot ovat ensi kädessä vastuussa rajavalvonnan ja turvapaikkahakemusten käsittelyn kaikista osa-alueista. Komissio otti tästä syystä käyttöön uuden hotspot-lähestymistavan, jonka avulla oli tarkoitus auttaa etulinjassa olevia jäsenvaltioita Kreikkaa ja Italiaa selviytymään niiden ulkorajoille vuosina 2015 ja 2016 sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana saapuneiden maahanpyrkijöiden määrän äkillisestä merkittävästä kasvusta. Lähestymistavan päämääränä oli antaa jäsenvaltioille operatiivista tukea, jotta nämä voisivat varmistaa, että maahantulijoiden henkilöllisyys todennetaan ja heidän sormenjälkensä otetaan ja heidät rekisteröidään ja ohjataan tarkoituksenmukaisesti jatkomenettelyihin. Tarkastuksessa ilmeni, että kaiken kaikkiaan hotspot-lähestymistapa on auttanut parantamaan muuttoliikkeen hallintaa molemmissa etulinjan jäsenvaltiossa hyvin haastavissa ja jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa. Tähän on päästy lisäämällä maiden vastaanottovalmiuksia, parantamalla rekisteröintimenettelyjä ja vahvistamalla tukitoimien koordinoitua.

IV. Molemmissa maissa hotspot-järjestelykeskusten sijaintipaikan valinnassa otettiin aivan oikein huomioon keskeiset rajanylityspisteet ja mahdollisuus käyttää olemassa olevia rakenteita. Hotspot-alueiden perustaminen kesti kuitenkin suunniteltua kauemmin. Kreikassa neljä viidestä suunnitellusta hotspot-alueesta oli toiminnassa maaliskuussa 2016 ja viidennen toiminta alkoi kesäkuussa 2016. Italiassa neljä kuudesta suunnitellusta hotspot-alueesta oli toiminnassa maaliskuussa 2016 ja kahta muuta oltiin edelleen perustamassa (mutta ne eivät olleet vielä toiminnassa helmikuun 2017 lopussa). Vaikka EU:n antama tuki oli merkittävää, vastaanottovalmiudet eivät vuoden 2016 lopussa riittäneet kunnolla vastaanottamaan (Italiassa) tai majoittamaan (Kreikassa) suurta maahantulijoiden määrää. Hotspot-alueilla ja seuraavalla vastaanotto-tasolla oli edelleen puute riittävästä ilman

huoltajaa oleville alaikäisille tarkoitetuista tiloista ja valmiuksista käsitellä heidän tapauksiaan kansainvälisten standardien mukaisesti.

V. Komissio ja asianomaiset EU:n virastot tukivat jäsenvaltioiden ponnisteluja tarjoamalla asiantuntijoita, taloudellisia ja teknisiä resursseja, neuvontaa ja koordinointia. EU:n virastojen valmius antaa tällaista tukea riippui ja riippuu edelleen hyvin paljon jäsenvaltioiden käyttöön antamista resursseista. Lisäksi asiantuntijoita lähetettiin paikalle usein hyvin lyhyeksi aikaa, mikä vähensi asiantuntijatoiminnan tehokkuutta. Näitä puutteita pyritään tällä hetkellä korjaamaan kyseessä olevien virastojen uusien (tai suunnitteilla olevien) toimeksiantojen kautta.

VI. Molemmissa maissa hotspot-lähestymistavan koordinointia helpotti tehtävään osoitetun komission ja EU:n virastojen henkilöstön läsnäolo. Toiminnan tasolla koordinointia helpottivat alueelliset toimintayksiköt, vaikka niiden roolia hotspot-lähestymistavassa ei ole vielä kaikilta osin määritetty. Vakioituilla toimintaohjeilla on olennaisen tärkeä rooli pyrittäessä selkiyttämään vastuualueita ja yhdenmukaistamaan menettelyjä – erityisesti nykyisessä hotspot-lähestymistavassa, jossa on mukana on lukuisia eri toimijoita. Italia on ottanut käyttöön vakioituneet hotspot-toimintaohjeet ja soveltaa niitä sekä hotspot-alueilla että muilla hotspot-alueiden kaltaisesti toimivilla mairinnouspaikoilla. Kreikassa ei ole vielä otettu käyttöön vakioituneita toimintaohjeita. Koordinointi on yksittäisten hotspot-alueiden tasolla edelleen hajanaista, ja vaikka on vahvistettu, että jäsenvaltioiden keskusviranomaiset vastaavat hotspot-alueiden yleisestä hallinnoinnista, ainakin Kreikassa nämä eivät vielä ole ottaneet tätä vastuuta kaikilta osin. Komission hotspot-alueiden osalta suorittama edistymisen ja ongelmien seuranta ja raportointi on ollut säännöllistä ja laaja-alaista, mutta joitakin tietoja ei vaihdeta eri sidosryhmien välillä eikä eräistä keskeisistä tulosindikaattoreista raportoida lainkaan.

VII. Sekä Kreikassa että Italiassa hotspot-lähestymistavalla varmistettiin, että vuonna 2016 useimpien maahantulijoiden henkilöllisyys todennettiin ja heidät rekisteröitiin ja heidän sormenjälkensä otettiin asianmukaisella tavalla. Lisäksi näiden maahantulijoiden tietoja verrattiin asiaankuuluvien turvallisuustietokantojen tietoihin. Tältä osin hotspot-lähestymistapa auttoi parantamaan muuttajavirtojen hallintaa. Hotspot-lähestymistavassa vaaditaan lisäksi, että muuttajat ohjataan tarkoituksenmukaisiin jatkomenettelyihin, joita

ovat kansallinen turvapaikkahakemus, siirto toiseen jäsenvaltioon (soveltuviissa tapauksissa) tai palautus lähtömaahan (tai kauttakulkumaahan). Jatkomenettelyiden täytäntöönpano on usein hidasta ja altis erilaisille pullonkauloille, mikä voi vaikuttaa hotspot-alueiden toimintaan.

VIII. Tilintarkastustuomioistuin esittää joukon suosituksia, joissa se kehottaa komissiota auttamaan jäsenvaltioita hotspot-lähestymistavan parantamisessa, erityisesti kun on kyse hotspot-alueiden valmiuksista, ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohtelusta, asiantuntijoiden käytöstä ja hotspot-lähestymistapaan liittyvistä rooleista ja vastuualueista. Tilintarkastustuomioistuin suositteli lisäksi, että komissio arvioisi hotspot-lähestymistavan ja kehittäisi sitä edelleen, jotta EU:n muuttoliikkeen hallintaan antama tuki saataisiin optimoitua.

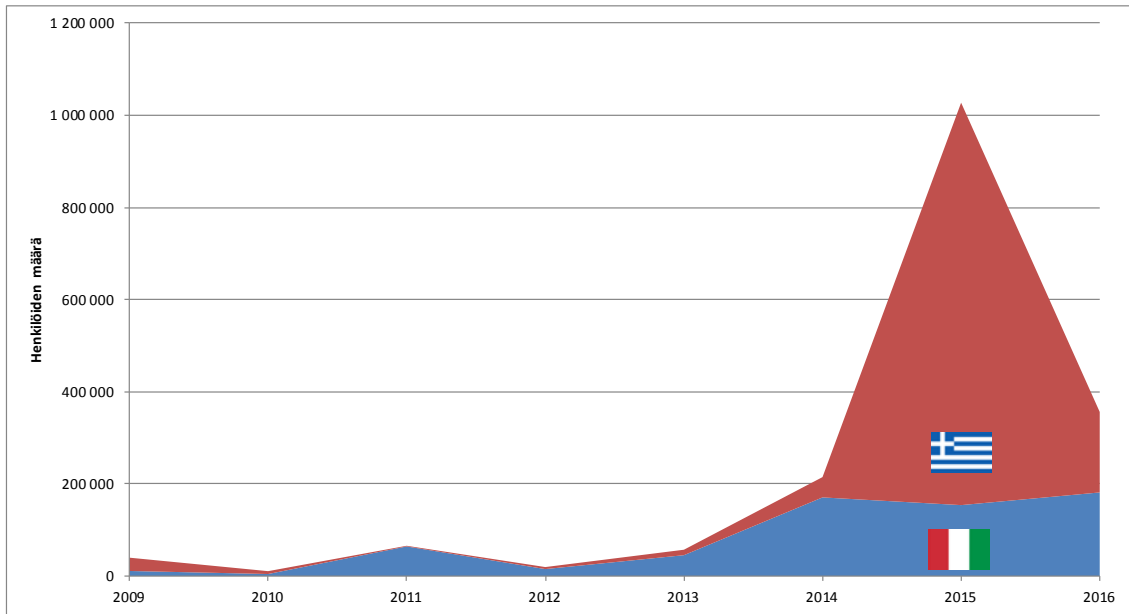
JOHDANTO

Taustaa

1. Eurooppaan suuntautuva muuttoliike lisääntyi äkkiä ensin vuonna 2014 ja tämän jälkeen vielä enemmän vuonna 2015, jolloin Välimeren yli tuli Eurooppaan sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana yli miljoona ihmistä¹. Euroopan ulkorajoille saapuneet muuttajavirrat koostuivat yleensä sekä turvapaikanhakijoista että taloudellisista syistä muuttavista henkilöistä. Lisäksi joukossa oli paljon lapsia ja ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka tarvitsevat erityistä huomiota ja huolenpitoa.
2. Vuonna 2014 suurin osa muuttajista saapui keskeisen Välimeren reittiä (Pohjois-Afrikasta Italiaan), mutta tämä muuttui vuoden 2015 aikana, jolloin yhteensä noin 850 000 ihmistä käytti itäisen Välimeren reittiä (eli he lähtivät matkalle Turkista ja saapuivat Kreikkaan, ks. **kaavio 1**). Syyrian pitkittynyt kriisi on ollut suurin syy Turkista saapuneiden muuttajien määrän lisääntymiseen, kuten **kaavion 2** kansallisuuskartasta ilmenee. Kreikkaan saapuvien muuttajien laajamittainen virta on pienentynyt merkittävästi huhtikuusta 2016 lähtien, kun taas Italiassa tulijoiden määrä on pysynyt suunnilleen edellisvuoden tasolla. Meren yli Italiaan ja Kreikkaan saapuneiden kokonaismäärä oli vuonna 2016 noin 350 000 henkeä.
3. EU:n toiminta muuttoliikekriisin hoitamisessa esitetään **liitteessä I**.

¹ Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) mukaan sääntelemättömälle muuttoliikkeelle ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Kohdemaan näkökulmasta sillä tarkoitetaan maahantuloa taikka maassa oleskelua tai työskentelyä ilman tarvittavaa lupaa tai maahanmuuttoa koskevien säännösten nojalla vaadittuja asiakirjoja.

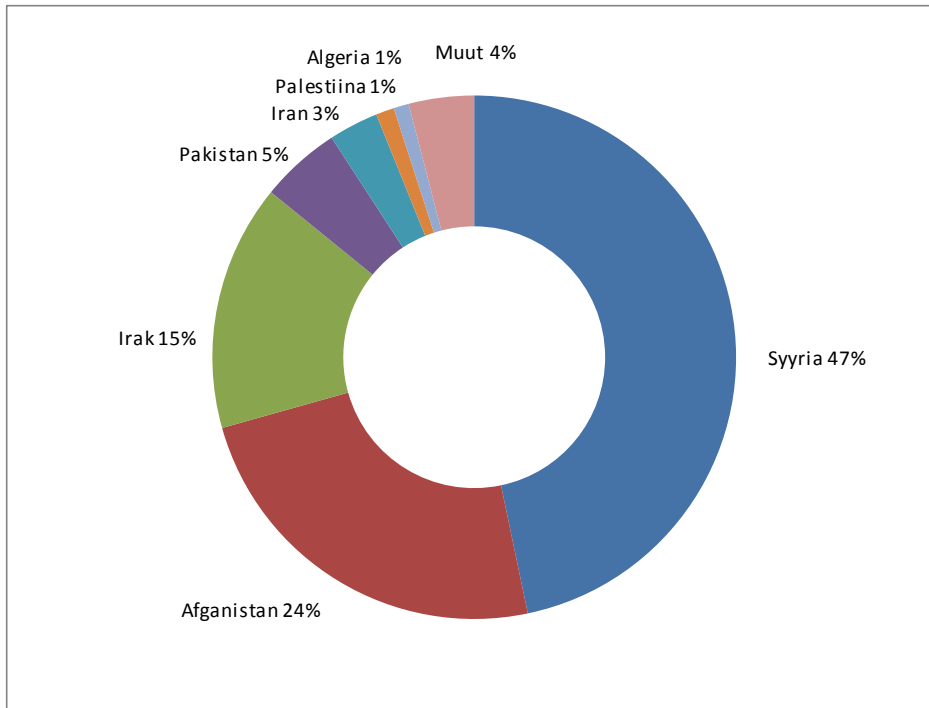
Kaavio 1 – Kreikkaan ja Italiaan sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana meriteitse tulleet vuosina 2009–2016



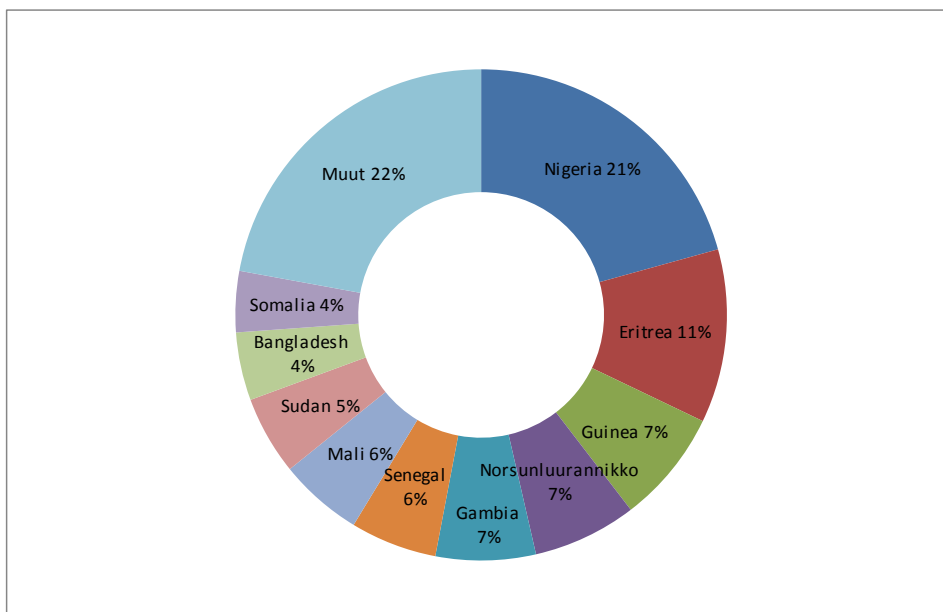
Lähde: Frontex

**Kaavio 2 – Maahantulijoiden kansallisuusjakauma pääasiallisten lähtömaiden mukaan –
2016**

Kreikka



Italia



Lähde: Frontex

Toimintakehys

Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä

4. Turvapaikan voi saada henkilö, joka saattaa kotimaassaan joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa ja tarvitsee näin ollen kansainvälistä suojelua. Turvapaikka kuuluu perusoikeuksiin ja sen myöntäminen on kansainvälinen velvoite, joka perustuu vuonna 1951 tehtyyn pakolaisten oikeusasemaa koskevaan Geneven yleissopimukseen.

5. Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä (CEAS) perustettiin EU:n lainsäädännölliseksi ja toimintapoliittiseksi kehykseksi turvapaikka-asioita varten. Järjestelmää on rakennettu ja kehitetty vuodesta 1999 lähtien, ja tällä hetkellä sitä tarkistetaan jälleen². Järjestelmä koostuu joukosta direktiivejä ja asetuksia, joiden pääasiallisena tarkoituksena on asettaa jäsenvaltioille yhteiset vähimmäisstandardit käsitellä tapauksia, joissa ihmiset ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa.

6. Yksi järjestelmän keskeisistä osatekijöistä on Dublin-asetus³, joka sisältää perusteet ja menettelyt sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä; periaatteessa vastuussa on ensimmäinen tulomaa.

Tämän seurauksena muutamat harvat jäsenvaltiot ovat joutuneet hoitamaan valtaosan turvapaikanhakijoista, minkä vuoksi niiden turvapaikkajärjestelmän valmiudet ovat joutuneet koetukselle. Komissio esitti huhtikuussa 2016 ehdotukset Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi⁴. Ehdotukset sisältävät muun muassa mekanismin

² COM (2016) 197 final, 6.4.2016 ”Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja laillisten maahanpääsyyväylien kehittäminen”. Komissio esittää tiedonannossa vaihtoehtoja muodostaa jäsenvaltioiden keskuuteen oikeudenmukainen ja kestävä turvapaikanhakijoiden jakamisjärjestelmä, lisätä turvapaikkamenettelyiden ja -standardien harmonisointia ja vahvistaa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) mandaattia.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu) (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31).

⁴ Ks. alaviite 1.

sellaisia tilanteita varten, joissa jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu suhteeton paine.

7. Nykyisessä Dublin-asetuksessa säädetään myös, että muuttajat on lähetettävä takaisin siihen EU-maahan, johon he ovat ensin saapuneet, niin että he voivat hakea sieltä turvapaikkaa (sen sijaan että matkustaisivat maahan, johon mieluiten haluaisivat). Dublin-järjestelmän mukaiset turvapaikanhakijoiden siirrot muista jäsenvaltioista Kreikkaan ovat kuitenkin olleet keskeytettyinä vuodesta 2011, jolloin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin antoivat tuomiot Kreikan turvapaikkajärjestelmään liittyvistä puutteista.

8. Kreikan viranomaiset ovat siitä lähtien pyrkineet jatkuvasti parantamaan turvapaikkajärjestelmänsä toimintaa komission, EASOn, muiden jäsenvaltioiden ja järjestöjen avulla. Komissio suositteli vuoden 2016 aikana useita toimenpiteitä, jotka toteuttamalla Kreikka saisi kehitettyä hyvin toimivan turvapaikkajärjestelmän. Näin komissio loi olosuhteet siirtojen asteittaiselle uudelleenaloittamiselle Dublin-asetuksen puitteissa⁵.

Euroopan muuttoliikeagenda

9. Maahanpyrkijöiden suuri määrä vuonna 2015 (ks. **kaavio 3**) aiheutti suhteettoman paineen EU:n ulkorajoille Kreikassa ja Italiassa. Maiden rajavalvontaan ja turvapaikkajärjestelmään tarvittiin siksi EU:n tukea. Monet maahantulijoista jatkoivat matkaansa toiseen Euroopan maahan (esimerkiksi Länsi-Balkanin reitillä), mikä niin ikään lisäsi kyseisten maiden rajavalvonta-, vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvaa painetta (ks. **kaavio 4**).

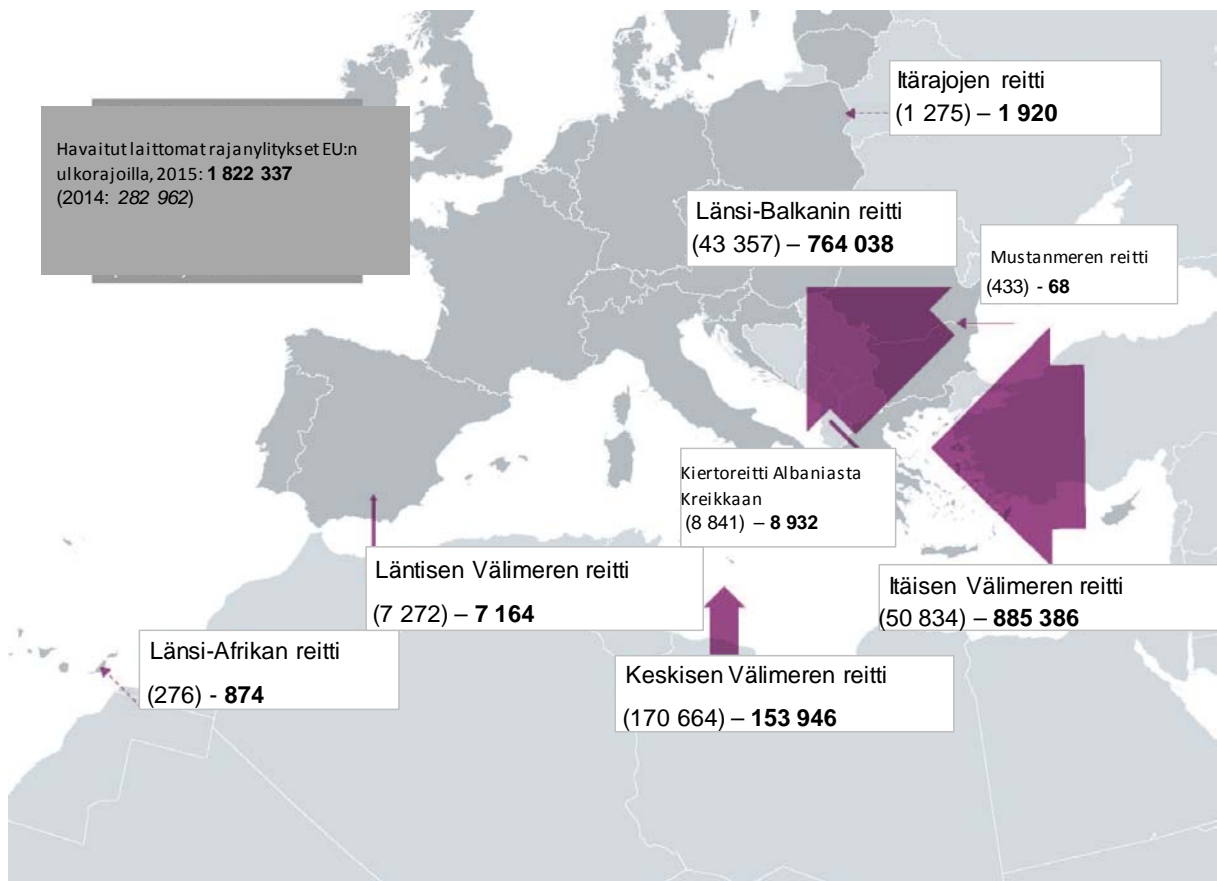
10. Juuri tässä yhteydessä Euroopan komissio esitti toukokuussa 2015 Euroopan muuttoliikeagendan⁶, jossa esitellään muuttoliikkeen hallintaa varten kokonaisvaltainen lähestymistapa. Muuttoliikeagenda sisältää välittömiä toimia, joiden tarkoituksena on

⁵ Ks. yhteenveto näistä suosituksista: Komission suositus jäsenvaltioille asetuksen (EU) N:o 604/2013 nojalla Kreikkaan tehtävien siirtojen uudelleen aloittamisesta, C(2016) 8525 final, 8.12.2016.

⁶ COM(2015) 240 final, 13.2015 ”Euroopan muuttoliikeagenda”.

esimerkiksi ihmishenkien pelastaminen merellä, rikollisiin salakuljetusverkostoihin puuttuminen ja etulinjan jäsenvaltioiden auttaminen suurten tulijamäärien käsittelyssä. Lisäksi agendassa esitetään pidemmän aikavälin toimenpiteitä, kuten Euroopan ulkorajojen turvaaminen, sääntelemättömän muuttoliikkeen kannustimien vähentäminen sekä laillista muuttoliikettä koskeva uusi politiikka.

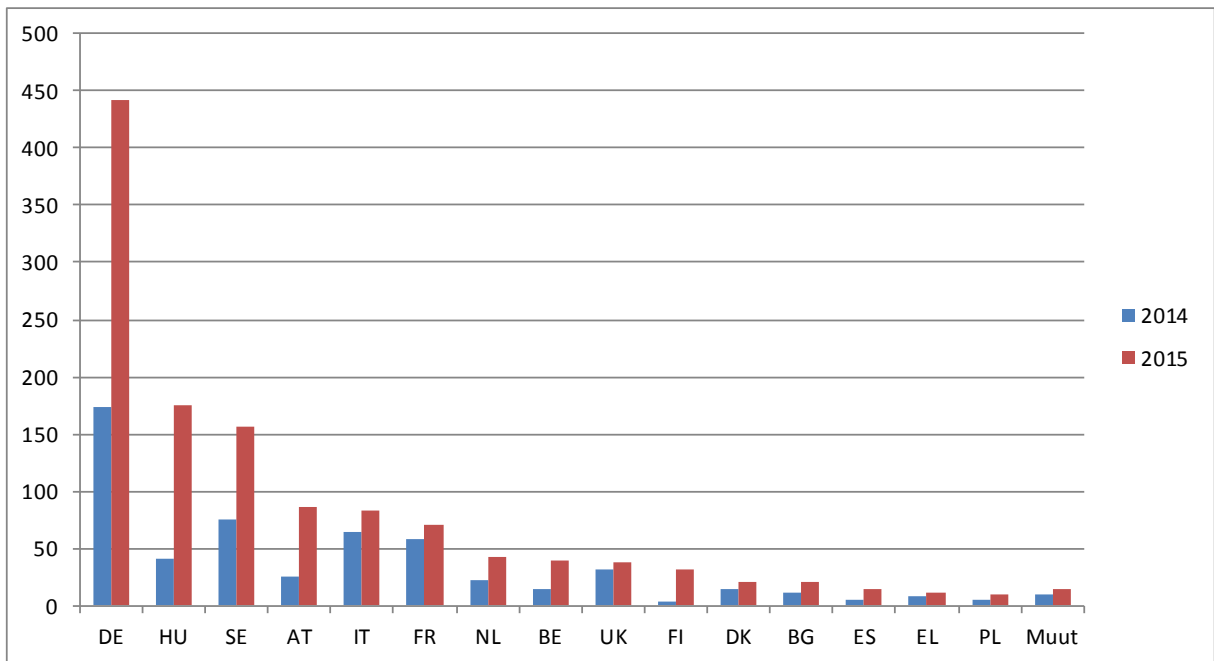
Kaavio 3 – Havaitut laittomat rajanylitykset EU:n ulkorajoilla, 2015 (2014)¹



¹ Useimmat Länsi-Balkanin reitillä rekisteröidyt muuttajat olivat saapuneet aiemmin jollekin Kreikan saarista ja poistuneet tämän jälkeen EU:sta matkustaakseen entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Serbian kautta.

Lähde: Frontex, vuoden 2016 riskianalyysi

**Kaavio 4 – (EU:n ulkopuolelta tulevien) turvapaikanhakijoiden määrä EU:ssa, 2014 ja 2015
(tuhatta hakijaa)**



Lähde: Eurostat.

Hotspot-lähestymistapa

11. Eräs muuttoliikeagendassa ehdotetuista keskeisistä operatiivisista toimenpiteistä on uuden niin sanotun hotspot-lähestymistavan käyttöönotto laajamittaisen maahantulijoiden virran hallitsemiseksi. Hotspot-lähestymistavalla on tarkoitus reagoida välittömästi suureen muuttoliikekriisiin. Sitä jouduttiin käyttämään hyvin haastavissa ja muuttuvissa olosuhteissa. Hotspot-alue määriteltiin EU:n ulkorajalla sijaitsevaksi alueeksi, johon kohdistuu suhteeton muuttovirtojen aiheuttama paine. Komission mukaan useimmat muuttajat tulevat Euroopan unioniin hotspot-alueille, ja juuri näillä alueilla tarvitaan EU:n operatiivista tukea, jolla varmistetaan, että maahantulijat rekisteröidään ja ohjataan tarkoituksenmukaisesti kansallisen tason jatkomenettelyihin (ks. **kaavio 5**).

Kaavio 5 – Italian ja Kreikan hotspot-alueiden sijainti sekä alueiden kapasiteetti¹



¹ Italian osalta esitetään kuusi alun perin ehdotettua hotspot-aluetta, joista kahdesta (Augusta ja Porto Empedocle) ei tehty hotspot-aluetta.

Lähde: Euroopan komissio.

12. Hotspot-lähestymistapaa kuvaillaan seuraavasti: "...Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO), Frontex ja Europol tekevät paikan päällä yhteistyötä etulinjassa olevien jäsenvaltioiden kanssa tulijoiden henkilöllisyyden selvittämiseksi, rekisteröimiseksi ja sormenjälkien ottamiseksi nopeasti. Virastot täydentävät toistensa työtä. Turvapaikkaa hakevat ohjataan suoraan EASOn puoleen, jonka tukitiimit auttavat käsittelemään turvapaikkahakemukset mahdollisimman nopeasti. Sellaisten tulijoiden tapauksessa, jotka eivät tarvitse suojelua, Frontex auttaa jäsenvaltioita palauttamisen koordinoinnissa. Europol

ja Eurojust auttavat vastaanottavaa jäsenvaltiota tutkimuksissa, joiden tarkoituksena on hajottaa salakuljettajien ja ihmiskauppioiden verkostot”⁷ (ks. **laatikko 1**).

13. Hotspot-lähestymistapaa koskeva toimintakehys vahvistettiin aluksi selvityksessä, jonka komission jäsen Dimitris Avramopoulos lähetti oikeus- ja sisäasioiden ministereille 15. heinäkuuta 2015⁸. Periaatteet esitettiin uudelleen komission tiedonannon liitteessä syyskuussa 2015⁹. Näiden periaatteiden mukaan hotspot-lähestymistavan on tarkoitus olla toimintakehys, jonka avulla komissio ja EU:n virastot voivat keskittää tukensa (muuttoliikkeen hallinnan tukitiimien kautta) sitä eniten tarvitsevaan paikkaan, koordinoida toimensa ja tehdä tiivistä yhteistyötä vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten kanssa. Tukitiimit toimivat aina yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten kanssa ja näiden täydessä valvonnassa, sillä ainoastaan kansalliset viranomaiset ovat toimivaltaisia perustamaan (tarvittaessa EU-rahoituksen avulla) ja hallinnoimaan hyvin toimivia vastaanotto- ja rekisteröinti-infrastruktuureja ja panemaan täytäntöön tarkoituksenmukaiset rekisteröinti- ja jatkomenettelyt.

Laatikko 1 – EU:n virastojen rooli

EU:n virastot antavat vastaanottaville jäsenvaltioille toimivaltuuksiansa ja asiantuntemuksensa mukaista erityistukea lähettämällä paikalle muiden jäsenvaltioiden käyttöön asettamia asiantuntijaryhmiä.

Frontex

Frontex tarjoaa operatiivista yhteistyötä yhteisten operaatioiden ja nopeiden interventioiden kautta jäsenvaltioiden pyynnöstä. Se lähettää paikalle asiantuntijoita, mukaan lukien tulkit, jotka myös toimivat kulttuurinvälittäjinä, tukeakseen vastaanottavia jäsenvaltioita maahantulijoiden henkilöllisyyden todentamisessa ja rekisteröinnissä sekä sormenjälkien ottamisessa. Lisäksi Frontex

⁷ Euroopan muuttoliikeagenda, s. 6.

⁸ Selvitys on saatavilla osoitteessa http://data.consilium.europa.eu/doc/documents/ST-10_962-2015-ADD-1/en/pdf.

⁹ COM (2015) 490 final, 23.9.2015 ”Pakolaiskriisin hallinta: Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvat välittömät operatiiviset, taloudelliset ja lainsäädäntötoimenpiteet”, ja erityisesti sen liite II.

lähettää asiantuntijoita auttamaan maahantulijoiden kuulemisessa (jotka tapahtuvat vapaaehtoisin haastatteluin). Kuulemisten avulla pyritään saamaan tietoon, mitä reittiä muuttajat ovat tulleet Eurooppaan, sekä keräämään tietoa ihmissalakuljettajien verkostoista ja toiminnasta. Tarvittaessa Frontexin asiantuntijat voivat antaa myös palauttamisen valmisteluun liittyvää tukea ja koordinoita palauttamislentoja.

EASO

EASO antaa jäsenvaltioille operatiivista tukea tai koordinoi sitä toimeksiantonsa ja jäsenvaltioiden kanssa sovittujen toimintasuunnitelmien puitteissa. Tukea annetaan lähettämällä asiantuntijoita, joilla on tietämystä nykyisestä maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädännöstä (ja Italian kohdalla tarvittaessa siirroista toiseen jäsenvaltioon) sekä kansainvälisen suojelun hakumenettelyistä. EASOn asiantuntijat tukevat vastaanottavia jäsenvaltioita turvapaikanhakijoiden rekisteröinnissä ja näitä koskevan turvapaikkahakemusaineiston laatimisessa (Kreikka) tai siirrettäväksi ehdotettujen henkilöiden tunnistamisessa ja näiden siirtämisasiakirjojen valmistelussa (Italia).

Europol

Europol lähettää paikalle tutkintaryhmiä, jotka tukevat kansallisia viranomaisia ihmissalakuljetukseen ja muuhun vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen sekaantuneiden rikollisverkostojen torjumisessa ja hajottamisessa sekä terrorismin tutkintaan liittyvien yhteyksien yksilöimisessä. EU:n oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti 10. maaliskuuta 2016¹⁰ osana EU:n terrorisminvastaista toimintaa päätelmiään, jotka se oli tehnyt 20. marraskuuta 2015¹¹, ja pyysi, että Europol yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kehittää ja panee täytäntöön 'vierailevan virkamiehen'¹² käsitteen seulontaprosessin tukemiseksi hotspot-alueilla (tästä käytetään myös ilmaisua ylemmän tason turvatarkastukset).

¹⁰ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmät 10. maaliskuuta 2016, julkaistu osoitteessa www.consilium.europa.eu

¹¹ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmät 20. marraskuuta 2015, julkaistu osoitteessa www.consilium.europa.eu

¹² 'Vierailevalla virkamiehellä' tarkoitetaan, että Europol muodostaa tutkintaryhmän, joka lähetetään komennukselle jäsenvaltioihin vahvistamaan turvatarkastuksia keskeisissä paikoissa EU:n ulkorajoilla.

Jatkomenettelyt

14. Rekisteröinnin ja sormenjälkien ottamisen jälkeen EU:n ulkopuolelta sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana saapuneet henkilöt ohjataan yhteen seuraavista kolmesta menettelystä¹³ (ks. hotspot-lähestymistapaa kuvaava kaavio *liitteessä II*):

- tulomaan kansallinen turvapaikkajärjestelmä (jos maahantulija hakee turvapaikkaa ja hänen katsotaan olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa)
- hätätilanteessa sovellettava siirtojärjestelmä (ks. kohta 16) tai
- palauttamisjärjestelmä (jos maahantulija ei pyydä kansainvälistä suojelua tai hänen ei katsota olevan sellaisen tarpeessa).

15. Turvapaikkajärjestelmä ja palauttamisjärjestelmä ovat osa muuttajavirtojen vaikuttavaa hallintaa ja niitä säännellään olemassa olevilla EU:n asetuksilla ja direktiiveillä, kuten Eurodac-asetus (sormenjälkien ottamisesta) ja Dublin-asetus (ks. kohta 6), turvapaikkamenettelydirektiivi, vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi ja palauttamisdirektiivi.

16. Siirtojärjestelmä on puolestaan väliaikainen mekanismi, jonka avulla on tarkoitus suorittaa selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten uudelleenjakoa ja varmistaa näin oikeudenmukainen vastuunjako jäsenvaltioiden välillä sekä vähentää etulinjan jäsenvaltioihin kohdistuvaa painetta. Euroopan komissio ehdotti toukokuussa 2015 julkaisemansa muuttoliikeagendan yhteydessä kyseistä siirtojärjestelmää, joka tosiasiaassa tarkoittaa väliaikaista poikkeamista Dublin-järjestelmästä (jota kuvaillaan edellä kohdassa 6). Maahantulijoiden suuren määrän ja etulinjan jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin ja vastaanottovalmiuksiin kohdistuvan äärimmäisen paineen vuoksi komissio ehdotti, että käyttöön otettaisiin SEUT-sopimuksessa¹⁴ tarkoitettu hätätilannejärjestelmä. Ehdotus johti

¹³ COM(2016) 85 final, 10. helmikuuta 2016 ”Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen”.

¹⁴ SEUT, 78 artiklan 3 kohta: ”Jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi

kahteen neuvoston päätökseen, jotka annettiin syyskuussa 2015¹⁵ ja joilla perustettiin väliaikainen siirtojärjestelmä. Järjestelmän avulla oli tarkoitus siirtää yhteensä noin 106 000 selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa turvapaikanhakijaa Kreikasta ja Italiasta muihin jäsenvaltioihin syyskuun 2015 ja syyskuun 2017 välisenä aikana; nämä muut jäsenvaltiot olisivat tämän jälkeen vastuussa siirrettyjen henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittelystä.

17. Hotspot-lähestymistavalla, joka keskittyy henkilöllisyyden todentamiseen, rekisteröintiin ja sormenjälkien ottamiseen maahantulijoiden saapuessa EU:n alueelle, on määrä helpottaa jatkomenettelyjen täytäntöönpanoa, ja ne voidaan jopa nähdä välttämättömänä edellytyksenä jatkomenettelyjen vaikuttavalle toiminnalle.

Asianomainen toimintapolitiikka

18. Erilaisten lyhyen aikavälin toimenpiteiden, kuten hotspot-lähestymistavan ja väliaikaisen siirtojärjestelmän lisäksi Euroopan muuttoliikeagendassa ehdotetaan myös muita, pidemmän aikavälin toimenpiteitä, joilla pyritään hallitsemaan muuttoliikettä paremmin. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi rajavalvonnan parantaminen ja toimenpiteet, joilla puututaan sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Kertomuksen seuraavassa osassa esitellään lyhyesti monia tärkeimpiä toimenpiteitä, joista päätettiin tarkastuskohteena olleen jakson kuluessa.

komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

¹⁵ Neuvoston päätökset (EU) 2015/1523, annettu 14 päivänä syyskuuta 2015 (EUVL L 239, 15.9.2015, s. 146) ja 2015/1601, annettu 22 päivänä syyskuuta 2015 (EUVL 248, 24.9.2015, s. 80), Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta. Alun perin päätöksissä oli tarkoitus siirtää yhteensä 160 000 ihmistä Italiasta, Kreikasta ja Unkarista; päätöksiä mukautettiin siten, että kyse oli 106 000 henkilön siirtämisestä vain Italiasta ja Kreikasta. Päätösten mukaan maahantulijoiden siirtäminen koski ainoastaan sellaisia kansallisuuksia, joiden kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista hyväksyttiin EU:ssa keskimäärin vähintään 75 prosenttia Eurostatin tuoreimpien tietojen mukaan.

EU:n Afrikka-hätärahasto

19. EU:n Afrikka-hätärahasto käynnistettiin Maltalla 12. marraskuuta 2015 pidetyssä Vallettan muuttoliikehuippukokouksessa. Afrikan hätärahasto perustettiin sääntelemättömän muuttoliikkeen kasvettua nykyiselle ennennäkemättömälle tasolle. Rahaston kautta tuetaan kaikkein epävakaimpia muuttoliikkeen koskettamia Afrikan maita Sahelin ja Tšad-järven alueella, Afrikan sarvessa sekä Pohjois-Afrikassa. Hätärahaston tavoitteena on auttaa puuttumaan epävakauden, pakkomuuton ja sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaissa edistämällä taloudellisia mahdollisuuksia, yhdenvertaisuutta, turvallisuutta ja kehitystä. Hätärahasto kokoaa yhteen rahoitusta Euroopan komission hallinnoimista unionin talousarviosta ja Euroopan kehitysrahastosta rahoitettavista rahoitusvälineistä. Varojen kokonaisrahamäärä oli 31. joulukuuta 2016 noin 2,4 miljardia euroa, ja lisäksi rahoitusta saatiin 152 miljoonaa euroa myös EU:n jäsenvaltioilta ja muilta avunantajilta.

EU:n ja Turkin julkilausuma

20. EU:n jäsenvaltiot ja Turkki sopivat 18. maaliskuuta 2016 joukosta toimenpiteitä, joilla on tarkoitus vähentää Turkista Kreikan saarille suuntautuvaa sääntelemätöntä muuttoliikettä tai pysäyttää se¹⁶. Kyseisen julkilausuman mukaan kaikki Kreikan saarille saapuvat muuttajat rekisteröidään edelleen asianmukaisesti ja Kreikan viranomaiset käsittelevät kaikki hakemukset yksittäin hotspot-alueella turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisesti. Ne maahantulijat, jotka eivät hae turvapaikkaa tai joiden hakemus todetaan direktiivin nojalla perusteettomaksi tai sitä ei voida ottaa käsiteltäväksi, palautetaan Turkkiin. Jokaista Turkkiin Kreikan saarilta palautettua syyrialaista kohti uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista EU:hun. Tämä on vaikuttanut huomattavalla tavalla hotspot-alueiden ja hotspot-lähestymistavan toimintaan Kreikassa.

¹⁶ EU:n ja Turkin julkilausuma: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto

21. Nykyisen muuttoliikekriisin yhteydessä kävi selväksi, että sisärajan Schengen-alue voi toimia kestäväällä tavalla vain, jos ulkorajat turvataan ja suojataan tehokkaasti, mikä on yleinen ja yhteinen etu. Euroopan muuttoliikeagendassa tuotiin siksi esiin, että jäsenvaltioiden ja EU:n on aiheellista jakaa vastuu ulkorajojen valvonnasta.

Jatkotoimenpiteenä komissio esitteli joulukuussa 2015 toimenpidepaketin, jonka avulla pyritään turvaamaan EU:n rajat, hallitsemaan muuttoliikettä tuloksettaammin ja parantamaan EU:n sisäistä turvallisuutta.

22. Keskeinen osa toimenpidepakettia oli asetusehdotus uuden viraston – Eurooppalaisen raja- ja merivartioston – perustamiseksi. Asetusehdotuksessa myös esitettiin uuden viraston riippumattomien resurssien ja rajavalvonnasta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten yhdistämistä. Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät hyvin nopeasti sopimukseen uudesta virastosta, joka aloitti toimintansa 6. lokakuuta 2016. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston tehtävä¹⁷ on huomattavasti laaja-alaisempi kuin Frontexilla: sillä on kaksinkertainen määrä vakituista henkilöstöä ja sillä tulee olemaan käytössään nopeasti mobilisoitava 1 500 asiantuntijan reservi, mikä vähentää sen riippuvuutta jäsenvaltioiden tarjoamista resursseista.

Rahoituskehys

23. Hotspot-alueiden perustamista ja toimintaa rahoittavat ja tukevat useat eri rahoittajat, kuten EU, EU:n virastot, kansalliset viranomaiset, kansainväliset järjestöt ja valtiosta riippumattomat järjestöt.

24. Kreikka ja Italia voivat saada kaudelle 2014–2020 EU-rahoitusta (ks. kaavio 6) muun muassa hotspot-lähestymistavan tukemiseen; rahoitus on saatavissa maille osoitettujen määrärahojen kautta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) ja sisäisen turvallisuuden (ISF) rahastosta. Lisäksi rahoitusta on saatavilla AMIF:n ja ISF:n hätäavun kautta. Kreikan tapauksessa on käytettävissä humanitaarisen tilanteen

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1).

helpottamiseen myös hätätilanteen tukiväline¹⁸ (ESI). Kun on kyse AMIF:n ja ISF:n kansallisten määrärahojen avulla rahoitetuista toimista, tuensaajajäsenvaltiot osallistuvat toimien rahoittamiseen, mutta hätäapu voidaan rahoittaa kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta. Tarkastusajankohtaan mennessä maksetut määrät olivat Kreikan ja Italian viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille ja EU:n virastoille suoritettuja ennakkomaksuja.

Kaavio 6 – EU:n rahoitustuki (miljoonaa euroa)

Ohjelmat	KREIKKA		ITALIA	
	Myönnetty	Maksettu	Myönnetty	Maksettu
AMIF	585	247	365	55
AMIF, kansalliset ohjelmat 2014-2020	295	45	348	44
AMIF, hätäapu jäsenvaltioille	126	101	16	10
AMIF, hätäapu kansainvälisille järjestöille/EU:n virastoille	165	101	1	1
ISF	277	75	291	36
ISF, kansalliset ohjelmat 2014-2020	215	26	245	29
ISF, hätäapu jäsenvaltioille	52	42	46	7
ISF, hätäapu kansainvälisille järjestöille/EU:n virastoille	10	7	0	0
Hätätilanteen tukiväline (sidottu)	192	127	0	0
YHTEENSÄ	1 055	448	656	91

Lähde: Euroopan komissio: Factsheet 'EU support to Greece', 8.12.2016; COM(2015) 510 final 14.10.2015 "Pakolaiskriisin hallinta: Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen" (päivitetty 4.12.2016), liite 8, ja ECHO:n Hope-intranetportaali 15.12.2016. Kokonaismäärissä ilmenevät erot johtuvat pyörityksestä.

Kreikka

25. Kreikassa varojen käyttöönotto ja vaadittujen hallinnointi- ja valvontajärjestelmien perustaminen viivästyivät, ja lisäksi maan talousarvio asetti omat rajoituksensa EU-menojen osarahoitukselle. Tämän vuoksi vuonna 2016 ei ollut vahvistettu, että Kreikan kansallisia

¹⁸ Neuvoston asetus (EU) 2016/369, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2016, hätätilanteen tuen antamisesta unionin sisällä (EUVL L 70, 16.3.2016, p. 1).

AMIF-ISF -määrärahoja käytettiin vuonna 2015¹⁹. Komissio ilmoittaa myöntäneensä yli 352 miljoonaa euroa hätäapurahan (AMIF/ISF-rahastoista) vuoden 2015 alusta lähtien²⁰ ja lisäksi 192 miljoonaa euroa humanitaarista tukea²¹ hätätilanteen tukivälineen kautta. Valtaosa näistä varoista kohdistettiin toimintaan Manner-Kreikassa (jossa oli marraskuussa 2016 vielä noin 45 000 maahantulijaa²²). Komissio arvioi, että Kreikan saarilla ja hotspot-alueilla toteuttaviin monenlaisiin toimiin myönnettiin lähes 100 miljoonaa euroa.

26. Komission AMIF:n ja ISF:n hätäavun puitteissa toteutettavaksi hyväksymät hankkeet sisältävät seuraavia toimia: suojan ja majoituksen järjestäminen, aterioiden järjestäminen, terveydenhuolto, vesi- ja sanitaatiojärjestelmien rakentaminen, kuljetus mairinnousupaikoista hotspot-alueille, Kreikan viranomaisten valmiuksien parantaminen sormenjälkien ottamiseen ja rekisteröintiprosessissa nykyisin käytettävien Kreikan poliisin tietotekniikkajärjestelmien parantaminen. Useimmat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ja sisäisen turvallisuuden rahaston hätäapurahan myöntämistä koskevat päätökset on tehty lokakuusta 2015 alkaen (täytäntöönpanokauden ollessa yleensä 12 kuukautta), ja näin ollen tilintarkastustuomioistuimella ei ollut vielä saatavillaan kertomuksia varojen käytöstä. Sama koskee hätätilanteen tukivälineen kautta rahoitettuja toimia, joiden osalta ensimmäiset päätökset tehtiin maaliskuussa 2016. Komissio ei ollut helmikuun 2017 loppuun mennessä vielä saanut yksityiskohtaisia tietoja kyseisten varojen käytöstä.

¹⁹ Varojen käyttöä vuonna 2016 käsitellään kertomuksessa, jonka Kreikan viranomaiset lähettävät komissiolle 15. helmikuuta 2017 mennessä.

²⁰ Euroopan komissio: Factsheet, Managing the refugee crisis, EU Financial Support to Greece, päivitetty 8. joulukuuta 2016.

²¹ ECHO:n Hope-intranetportaali 15. joulukuuta 2016.

²² COM(2016) 720 final, 9.11.2016 ”Seitsemäs kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta”.

Italia

27. Italian tilanne eroaa jossakin määrin Kreikan tilanteesta. Komissiolle ilmoitettu Italian kansallisista ohjelmista maksettu menomäärä²³ oli tarkastuksen aikaan 1,6 miljoonaa euroa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston osalta (ei kuitenkaan hotspot-alueiden hyödyksi) ja nolla euroa sisäisen turvallisuuden rahaston osalta lokakuun 2015 puoliväliin ulottuvalta jaksolta. Lokakuun 2016 puoliväliin mennessä maksatettuja varoja sekä samaan ajankohtaan mennessä valittuja ja sopimuksen kattamia hankkeita koskevat tiedot oli määrä toimittaa viimeistään maaliskuussa 2017.

28. Hätäapua koskevasta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ja sisäisen turvallisuuden rahaston osiosta oli vuoden 2016 loppuun mennessä myönnetty Italialle 62,8 miljoonaa euroa. Tarkastuksen aikaan ei ollut vielä saatavilla kertomusta hätärahoituksen käytöstä hotspot-alueisiin.

Epäsuora rahoitus EU:n virastojen kautta

29. Kahden keskeisen EU:n viraston (Frontex ja EASO) kautta tuli rahoitusta seuraavasti: Frontex osoitti alun perin 20 miljoonaa euroa vuoden 2016 talousarviostaan hotspot-alueisiin liittyviin menoihin²⁴, mutta se on sittemmin (marraskuun 2016 loppuun mennessä) sitonut jo lähes 35 miljoonaa euroa kyseiseen tarkoitukseen. EASOlle vuonna 2016 myönnetty EU-rahoitus lisääntyi noin 19,4 miljoonasta eurosta 63,5 miljoonaan euroon (josta 26 miljoonaa euroa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta/sisäisen turvallisuuden rahastosta). Tarkoituksena oli kattaa menot, jotka aiheutuvat virastolle hotspot-lähestymistavan ja väliaikaisen siirtojärjestelmän tukemisesta²⁵.

30. Europol sai sisäisen turvallisuuden rahastosta hätäapuna 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2016, jotta se voi lähettää hotspot-alueille asiantuntijoita (vierailevia virkamiehiä) suorittamaan ylemmän tason turvatarkastuksia.

²³ Tilit toimitettiin 15.2.2016 maksuista, jotka oli tehty 15.10.2015 mennessä.

²⁴ Frontexin toimittamat tiedot.

²⁵ EASOn toimittamat tiedot.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

31. Tilintarkastustuomioistuin arvioi hotspot-lähestymistavan täytäntöönpanoa Italiassa ja Kreikassa. Tarkastus kattoi ajanjakson siitä, kun muuttoliikeagendasta ensimmäisen kerran ilmoitettiin toukokuussa 2015, kesän 2016 loppuun saakka. Tarkastuksessa keskityttiin kahteen pääkysymykseen:

- Sijaitisivatko tarvittavat hotspot-alueet hyvissä paikoissa, oliko ne perustettu oikea-aikaisesti ja riittivätkö niiden valmiudet vastaamaan tarpeisiin; oliko hotspot-alueilla riittävät tukipalvelut, tarvittavat koordinoitimekanismit ja riittävät seurantamenettelyt?
- mahdollistiko hotspot-lähestymistapa maahantulijavirran vaikuttavan hallinnan siten, että kaikkien maahantulijoiden henkilöllisyys todennettiin ja heidät rekisteröitiin ja heidän sormenjälkensä otettiin ja heidät ohjattiin ripeästi tarkoituksenmukaisiin jatkomenettelyihin (turvapaikka, sisäinen siirto, palauttaminen)?

32. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessa komission itsensä antamaan tukeen sekä Frontexin, EASOn ja Europolin antamaan tukeen. Eurojust-yksikön rooli ei ollut tarkastuskohteena, sillä Eurojustin osuus hotspot-toiminnassa oli epäsuorempaa eikä se ollut läsnä hotspot-alueilla. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään tarkastanut turvapaikkahakemusten käsittelyä eikä sisäisten siirtojen menettelyä tai palauttamismenettelyä. Hotspot-lähestymistapa ei sinänsä ulotu kyseisten menettelyjen soveltamiseen, mutta menettelyt ja lähestymistapa ovat selvästi sidoksissa toisiinsa, sillä vaikuttava hotspot-lähestymistapa on onnistuneiden jatkomenettelyjen edellytys. Samaan tapaan jatkomenettelyiden pullonkaulat voivat vaikuttaa hotspot-kapasiteetin riittävyyteen. Koska tällainen yhteys on olemassa, tilintarkastustuomioistuin tuo esiin tarkastuksen yhteydessä havaitsemiaan jatkomenettelyjen täytäntöönpanoon liittyviä haasteita.

33. Tarkastustyö koostui saatavilla olevien asiakirjojen tarkastuksesta, Euroopan komission ja EU:n virastojen henkilöstön haastatteluista²⁶ sekä Italian ja Kreikan viranomaisten,

²⁶ EASO, Frontex, Europol.

kansainvälisten järjestöjen²⁷ ja kansalaisjärjestöjen edustajien²⁸ haastatteluista. Lisäksi molemmissa maissa tehtiin tarkastuskäyntejä useille hotspot-alueille (Pozzallo ja Trapani Italiassa, Lesbos, Chios ja Leros Kreikassa) ja alueellisiin toimintayksiköihin.

Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon, että viimeaikainen kriisitilanne ja olosuhteiden toistuvat muutokset muuttoliikkeen hallinnan alalla ovat saaneet aikaan vaikean ja epävakaan toimintaympäristön komissiolle, virastoille ja jäsenvaltioille.

HUOMAUTUKSET

Hotspot-alueiden perustaminen

34. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko hotspot-alueet perustettu oikea-aikaisesti ja olivatko niiden lukumäärä, sijainti ja valmiudet riittävät todellisiin tarpeisiin nähden. Lisäksi tutkittiin, oliko alueita varten järjestetty riittävät tukipalvelut, koordinoitiinko toimintaa asianmukaisesti ja olivatko seurantamenettelyt riittävät.

Hotspot-alueiden perustaminen tapahtui suunniteltua hitaammin eivätkä nykyiset vastaanottovalmiudet edelleenkään riitä

35. Häätötilanteessa toimimaan joutuvien Italian ja Kreikan auttamiseksi tehdyn neuvoston päätöksen mukaan (ks. kohta 16) Italian ja Kreikan oli esitettävä 16. syyskuuta 2015 komissiolle etenemissuunnitelma, joka sisältäisi riittäviä toimenpiteitä turvapaikka-asioiden, ensivastaanoton ja palauttamisen aloilla. Tarkoituksena oli kyseisten alojen järjestelmien kapasiteetin, laadun ja tehokkuuden parantaminen molemmissa maissa.

Kreikka

36. Kreikan komissiolle esittämässä etenemissuunnitelmassa yksilöitiin viisi hotspot-aluetta, jotka oli määrä perustaa vuoden 2015 loppuun mennessä silloisiin pääasiallisiin saapumispaikkoihin: Lesbos, Chios, Samos, Leros ja Kos (ks. **kaavio 5**). Komissio ei

²⁷ YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR), Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM), Punaisen Ristin kansainvälinen komitea.

²⁸ Amnesty International, Pelastakaa lapset -järjestö, Terre des Hommes -järjestö.

etenemissuunnitelmaa koskevissa kommenteissaan kyseenalaistanut suunniteltuja hotspot-alueiden sijaintipaikkoja, sillä se katsoi niiden kuuluvan kansalliselle vastuulle. Maahantuloa koskevien tietojen mukaan kyseiset saaret todellakin olivat tuolloin pääasiallisia muuttajien maahantuloaikoja Kreikan alueella.

37. Lesboksen saarella sijaitseva Morian hotspot-alue ja Samoksella sijaitseva Vathin hotspot-alue rakennettiin jo olemassa olevien pienempien rakenteiden pohjalta. Muille saarille perustettiin väliaikaiset vastaanottokeskukset vuoden 2015 loppupuolella. Lisäksi Kreikan viranomaiset rakensivat vuoden 2016 alussa nykyiset hotspot-keskukset huomattavin ponnistuksin, ja näin neljä viidestä suunnitellusta hotspot-alueesta lisäsi vähitellen toimintaansa tammi-maaliskuussa 2016. Tämä tapahtui kuitenkin suunniteltua myöhemmin, minkä seurauksena ei pystytty täysin takaamaan kaikkien maaliskuuhun 2016 mennessä maahan tulleiden henkilöiden henkilöllisyyden todentamista ja rekisteröintiä.

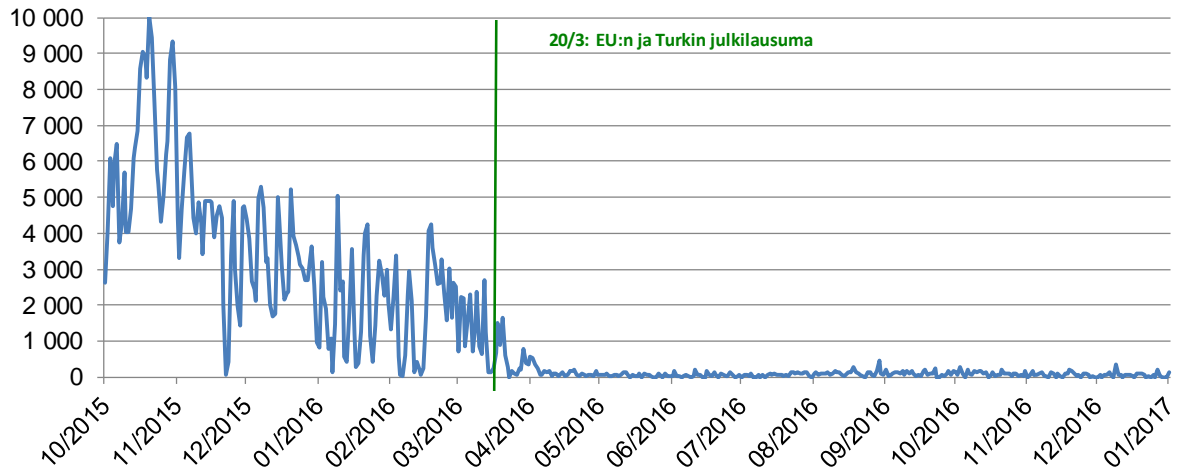
38. Kesäkuussa 2016 komissio arvioi, että Kreikan kaikki viisi hotspot-aluetta olivat täydessä toiminnassa²⁹ ja pystyivät vastaanottamaan yhteensä 7 450 henkeä. Tämä ei kuitenkaan riittänyt vuoden 2016 tulijamäärälle, sillä olosuhteet olivat muuttuneet. Uusien maahantulijoiden määrä laski huomattavasti Länsi-Balkanin reitin sulkemisen ja EU:n ja Turkin julkilausuman seurauksena (ks. *kaavio 7*): touko-kesäkuussa tulijoita oli noin 50 päivässä (tammi-helmikuussa tulijoita oli keskimäärin 2000 päivässä). Heinäkuusta 2016 lähtien määrä alkoi taas nousta, ja elokuun lopussa maahantulijoita oli yli 100 päivässä. Vaikka tulijamäärät ovat aiempaan verrattuna huomattavasti pienentyneet, yleisesti ottaen hotspot-alueille saapuu edelleen enemmän muuttajia kuin sieltä lähtee. Tilintarkastustuomioistuimen heinäkuussa 2016 tekemän tarkastuskäynnin jälkeen maahantulleiden määrä saarilla on noussut siten, että heinäkuun alussa heitä oli 8 502, syyskuun alussa 12 515 ja marraskuun alussa 16 250³⁰.

²⁹ COM(2016) 416 final, 15.6.2016 ”Neljäs kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta”.

³⁰ Saarilla olevia muuttajamääriä koskevat tiedot perustuvat seuraaviin lähteisiin: UNHCR, Kreikan poliisi, Euroopan komissio, Seitsemäs kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta.

Kaavio 7 – Kreikan saarille meritse saapuneet

Tulijoiden määrä 1.10.2015 – 1.1.2017



Lähde: Euroopan komissio.

39. Aiemmin hotspot-alueille saapuvat muuttajat siirrettiin Manner-Kreikkaan muutaman päivän kuluessa, kun alustava henkilöllisyyden selvittäminen, rekisteröinti ja sormienjälkien ottaminen oli suoritettu. Tilanne muuttui EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen. Uusien maahantulijoiden Manner-Kreikkaan lähtöä ei enää sallittu vaan heidän oli jätettävä turvapaikkahakemuksensa hotspot-alueella. Maahantulijoiden oleskelu hotspot-alueella muutti luonnettaan: kyseessä ei enää ollut muutaman päivän kauttakulku vaan paljon pidempiaikainen (kuukausien) oleskelu.

40. Hotspot-alueet ovat erityisesti Lesboksella, Chioksella ja Samoksella täysin ylikuormitettuja, sillä Kreikan saarille saapuu enemmän muuttajia kuin sieltä lähtee³¹. Kansalaisjärjestöt, kuten Amnesty International³², Human Rights Watch³³ ja Pelastakaa

³¹ Komissio totesi EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanoa koskevassa kolmannessa edistymiskertomuksessa, että maahantulijoiden vakaa virta ja palautusten hitaus ovat lisänneet saarten vastaanottokapasiteettiin kohdistuvia paineita. Tämän seurauksena Kreikan hotspot-alueet ovat yhä ylikansoitettuja, minkä vuoksi olosuhteet ovat vaikeat ja joskus vaaralliset.

³² Amnesty International, Kreikka. Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal, 7. huhtikuuta 2016,

lapset³⁴ ovat arvostelleet leirien aineellisia olosuhteita (ruuan laatu, peittojen puute ja yksityisyyden puute, riittämätön terveydenhuolto, vedenpuute). Pakolaisten asunnot (vakiomalliset konttityyppiset rakennukset) ovat niin täyteen ahdettuja, että monet maahantulijat ovat rakentaneet tilapäissuojia hotspot-alueiden laitamille (ks. **laatikko 2**).

Laatikko 2 – Haasteita Kreikan saarten hotspot-alueilla

Chioksella ihmiset olivat paenneet pääleiriltä (lähinnä hotspot-alueilla syntyneiden tappelujen aiheuttaman turvattomuuden tunteen vuoksi) ja nukkuivat pääsataman lähistöllä Chioksen kantakaupungissa. Alue ei ollut turvallinen eikä siellä ollut saatavilla peruspalveluja. Leroksella ihmisiä oli hotspot-alueella vähemmän tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikaan heinäkuun alussa, mutta muutamaa päivää myöhemmin siellä puhkesi mellakoita ja osa rakennuksista vahingoittui. Lesboksella Morian leiri kärsi pahoista palovahingoista syyskuussa puhjenneiden mellakoiden yhteydessä. Kaikille kolmelle saarelle on haasteellista vastaanottaa ja ylläpitää hotspot-alueita alueellaan, erityisesti mitä tulee infrastruktuureihin ja tukipalveluihin sekä paikallisten asukkaiden tai matkailuyrittäjien vastustukseen.

41. Asuintiloja ei ollut usein mitenkään jaoteltu naimattomien miesten ja muiden ryhmien, kuten naimattomien naisten, perheiden tai alaikäisten välillä. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä on arviolta 2 500 (syyskuu 2016³⁵), mutta maassa ei ole riittävästi tiloja, jonne heidät voitaisiin järjestää asumaan kansainvälisten standardien mukaisesti³⁶. Tämän vuoksi monia ilman huoltajaa olevia alaikäisiä on pidetty hotspot-alueilla pitkiä aikoja

<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, Kreikka: Refugee 'Hotspots' Unsafe, Unsanitary, 19. toukokuuta 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

³⁴ Pelastakaa lapset, Kreikka, 20. syyskuuta 2016, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

³⁵ COM(2016) 636 final, 28.9.2016 "Kuudes kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta".

³⁶ Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista. Sen pääperiaatteet on sisällytetty myös Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) eri osa-alueisiin.

epäasianmukaisissa oloissa³⁷, vaikka heidät lain mukaan pitäisi asettaa etusijalle³⁸ (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3 – Ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanotto-olosuhteet

Morian hotspot-alueella (Lesbos) ilmeni tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikana, että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä (joita oli tuolloin noin 90) pidettiin leirillä rajoittavissa olosuhteissa, aikuisista erillään. EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen monet heistä olivat olleet siellä yli kolme kuukautta. EU:n perusoikeusvirasto raportoi heinäkuun puolivälissä, että ilman huoltajaa olevia tyttöjä oli edelleen majoitettu yhdessä ilman huoltajaa olevien poikien kanssa yli kaksi viikkoa siten, että ainoana turvatoimenpiteenä oli mahdollisuus lukita makuuhuoneen ovi yöaikaan. Lisäksi 60 muuta ilman huoltajaa olevaa alaikäistä oli majoitettu avoimiin suojiin Mytilenen leirin ulkopuolella.

Tilintarkastustuomioistuimen Lerokselle tekemän tarkastuskäynnin aikaan 39:ää ilman huoltajaa olevaa alaikäistä ei ollut erotettu aikuisista, vaan heitä pidettiin näiden kanssa samoissa tiloissa Lepidan keskuksessa. Kyseiset alaikäiset oli aikaisemmin sijoitettu avoimeen leiriin (PIKPA) muiden heikossa asemassa olevien ryhmien kanssa, mutta RIS-palvelun henkilöstön mukaan edellinen RIS-päällikkö oli siirtänyt heidät sieltä pois turvallisuussyistä. Lepidan riittämättömän lapsille tarkoitetun suojelun vuoksi he elivät rajoitetuissa olosuhteissa ja heidän hyvinvointinsa vaarantui tällaisessa kohtelussa. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei myöskään Chioksella majoitettu erillään aikuisista.

42. Myös EU:n virastojen henkilöstö joutui alttiiksi väkivaltaisille protesteille ja hyökkäyksille; EU:n henkilöstöä ja muuta henkilöstöä oli evakuoitava ja osa hotspot-alueen tiloista tuhoutui tai vahingoittui.

43. Turvallisuus ja turvatoimet kuuluvat jäsenvaltion vastuualueeseen eikä niitä arvioitu riittävästi suunnitteluvaiheessa. Alussa ei laadittu turvallisuussuunnitelmia eikä leireillä ollut hätäuloskäyntejä. Turvallisuuskysymyksistä keskusteltiin joissakin koordinoitinkokouksissa, joissa komissio ja EU:n virastot yhdessä Kreikan viranomaisten kanssa laativat turvallisuussuunnitelman ja hätämenettelyt.

³⁷ Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), Weekly note on the temporary deployment of FRA fundamental rights experts to Greece – Viikko 18. heinäkuuta-22. heinäkuuta 2016, Wien, 25. heinäkuuta 2016.

³⁸ Turvapaikkamenettelydirektiivi 31 artiklan 7 kohdan b alakohta.

Italia

44. Myös Italia esitti syyskuussa 2015 etenemissuunnitelman, joka sisälsi turvapaikka-asioihin, ensivastaanottoon ja palauttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden avulla oli tarkoitus vahvistaa Italian järjestelmiä mainituilla aloilla. Etenemissuunnitelmassa kaavailtiin yhteensä kuuden hotspot-alueen perustamista ja toimintaan saattamista vuoden 2015 loppuun mennessä. Alueiden kokonaiskapasiteetiksi suunniteltiin 2 500:ta paikkaa. Etenemissuunnitelmasta antamassaan palautteessa komissio totesi, että alun perin suunnitellut hotspot-alueet, jotka perustuivat olemassa oleviin rakenteisiin, kuuluivat kansallisten viranomaisten vastuulle. Suunnitelmassa ei kuitenkaan otettu huomioon aikaa, joka tarvittiin olemassa olevien rakenteiden tai toimintamenettelyiden mukauttamiseen, eivätkä kaikki siinä ehdotetut hotspot-alueiden paikat sijainneet eniten käytettyjen mairinnouspaikkojen läheisyydessä.

45. Vuoden 2015 lopussa vain kaksi kuudesta suunnitteilla olevasta hotspot-alueesta (ks. **kaavio 5**) oli toiminnassa (Lampedusa, Pozzallo) ja kaksi muuta aloitti toimintansa vuoden 2016 ensimmäisten kuukausien aikana (Trapani, Taranto). Heinäkuussa 2016 (tarkastuskäynnin aikaan) neljän toiminnassa olevan hotspot-alueen yhteiskapasiteetti oli 1 600 paikkaa, eli se ei mitenkään riittänyt toistuvien saapumispiikkien aikaan, jolloin päivittäinen tulijamäärä oli 2 000 henkeä tai enemmän. Italian viranomaisilta saatujen tietojen mukaan vuoden 2016 seitsemän ensimmäisen kuukauden aikana edelleen noin 70 prosenttia maahantulijoista nousi maihin olemassa olevien hotspot-alueiden ulkopuolella. Tämä lisäsi riskiä siitä, että kaikkia maahantulojoita ei saatu rekisteröityä.

46. Italian viranomaiset pyrkivät korjaamaan tilanteen ja ilmoittivat kesäkuussa 2016 kahden uuden hotspot-alueen perustamisesta (alueet korvasivat kaksi peruttua hotspot-aluetta). Uudet hotspot-alueet eivät olleet vielä toiminnassa helmikuun 2017 lopussa. Italian viranomaiset ovat lisäksi keskustelleet tammikuusta 2016 lähtien komission kanssa uudesta strategiasta, joka perustuu hotspot-lähestymistapaan. Uusi strategia ei kuitenkaan sisällä fyysisiä majoitustiloja ja se on vielä täytäntöönpanovaiheessa. Kyseisen lähestymistavan tarkoituksena on parantaa muita mairinnoususatamia siten, että hotspot-alueita varten kehitettyjen vakioitujen toimintaohjeiden soveltaminen on mahdollista. Samaan aikaan

komission esittämässä marraskuun edistymiskertomuksessa³⁹ kuitenkin kiirehdyttiin Italiaa kahden muun, jo aiemmin ilmoitetun hotspot-alueen avaamisessa.

47. Italian suurena huolenaiheena on ilman huoltajaa olevien alaikäisten määrän lisääntyminen vuonna 2016. Syyskuun 2016 loppuun mennessä heitä oli tullut maahan yli 20 000⁴⁰. Alaikäisille maahantulijoille tarkoitetut järjestelyt ovat puutteelliset mairinnouspaikkojen lähiseuduilla, ja näin ollen alaikäiset maahantulijat joutuvat oleskelemaan liian pitkään hotspot-alueilla, jotka eivät sovellu heidän erityisiin tarpeisiinsa.

EU:n virastoilta saatu tuki on ollut merkittävää, mutta se on paljolti riippuvainen jäsenvaltioiden käyttöön asettamien resurssien riittävydestä

48. Komissio ja EU:n virastot tarjoavat tukipalveluita Italian ja Kreikan viranomaisten pyyntöjen perusteella. Molemmat maat ilmoittivat hotspot-alueisiin liittyvät tukitarpeensa omassa etenemissuunnitelmassaan. Tuessa on kyse lähinnä jäsenvaltioiden Frontexin ja EASOn kautta lähettämistä asiantuntijoista, joiden tehtävänä on avustaa henkilöllisyyden todentamisessa, kansalaisuuden selvittämisessä, rekisteröinnissä, sormienjälkien ottamisessa ja kuulemisessa. Frontex auttaa myös palauttamisissa. EASO auttaa sisäisiä siirtoja koskevien tietojen hankkimisessa ja sisäistä siirtoa koskevien hakemusten käsittelyssä Italiassa sekä antaa tukea turvapaikkahakemusten rekisteröinnissä ja arvioinnissa Kreikassa. Molemmat virastot toimittavat lisäksi kulttuurinvälittäjiä. Europol suorittaa ylemmän tason turvatarkastuksia tapauksissa, joista on annettu tieto vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten toiminnan tuloksena tai joista EU:n virastot tai muut paikalla toimivat järjestöt ovat ilmoittaneet kyseisille viranomaisille.

49. Virastojen raporteista ilmenee, että paikalle on lähetetty paljon vähemmän asiantuntijoita kuin todellisuudessa olisi tarvittu. Tämä johtuu siitä, että virastot ovat riippuvaisia jäsenvaltioiden yhteistyöhalusta; jäsenvaltiot lupaavat asiantuntijoita virastojen pyyntöjen perusteella. Lisäksi virastot ja jäsenvaltiot eivät odottaneet tai ennakoineet

³⁹ COM(2016) 720 final.

⁴⁰ COM(2016) 636 final, 28.9.2016 ”Kuudes kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta”.

tarpeiden lisääntymistä vuosina 2015 ja 2016. Frontexin mukaan kaikkiaan noin 65 prosenttia pyynnöistä, jotka se esitti saadakseen suoraa tukea toimintaan hotspot-alueilla, saatiin katettua jäsenvaltioiden tarjoamalla asiantuntijoilla. EASOn tapauksessa vastaava luku oli keskimäärin jopa pienempi (noin 57 prosenttia). Jäsenvaltioilla on lisäksi vain rajallinen määrä henkilöstöä käytettävissä, ja joissakin tapauksissa jäsenvaltiot itse saivat suuren määrän turvapaikkahakemuksia, erityisesti vuoden 2015 jälkipuoliskolla.

50. Asiantuntijat lähetetään paikalle yleensä vain vähäksi aikaa (joskus kuudeksi viikoksi, joskus lyhyemmäksi ajaksi), ja näin ollen virastojen on esitettävä jatkuvasti uusia pyyntöjä tehtäväkomentonsa päättävien asiantuntijoiden korvaamiseksi. Suuri vaihtuvuus luonnollisesti heikentää tehokkuutta merkittävästi, sillä vastasaapuneet asiantuntijat tarvitsevat aikaa sopeutuakseen ja perehtyäkseen tilanteeseen. Kaikki tarkastuskäyntien aikana haastatellut sidosryhmät korostivat tarvetta saada asiantuntijat paikalle pidemmäksi ajaksi.

Kreikka

51. Kreikka tarvitsee nykyisin vähemmän Frontexin tukea henkilöllisyyden todentamisessa ja rekisteröinnissä, koska maahantulijamäärät ovat pienentyneet EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen. EASOlta saatavan tuen tarve on sitä vastoin lisääntynyt, sillä useimmat Manner-Kreikkaan maaliskuussa 2016 siirretyt muuttajat ovat hakeneet turvapaikkaa ja enemmistö uusista saarelle saapuvista muuttajista hakee myös turvapaikkaa.

52. Komission esittämässä syyskuun⁴¹ ja marraskuun 2016⁴² edistymiskertomuksissa kehoitetaan uudelleen jäsenvaltioita tukemaan EASOa lähettämällä lisää asiantuntijoita, sillä Kreikkaan lähetettyjen asiantuntijoiden määrä ei nykyisellään riitä käsittelemään lisääntyntä määrää turvapaikkahakemuksia. Esimerkiksi syyskuussa 2016 arvioitiin, että

⁴¹ COM(2016) 636 final.

⁴² COM(2016) 720 final.

hotspot-alueilla tarvittiin 100 turvapaikkatapausten käsittelijää (haastattelijaa), mutta EASO oli tosiasiasa lähettänyt vain 41 käsittelijää syyskuun 2016 loppuun mennessä⁴³.

53. Europolin henkilökuntaa on lähetetty paikalle maaliskuusta 2016 alkaen suorittamaan ylemmän tason turvatarkastuksia tapauksissa, joista Kreikan poliisi on tiedottanut Europolille rekisteröinti- ja tarkastusmenettelyjensä perusteella. Näiden tarkastusten ensisijaisena tarkoituksena on selvittää terroristiepäiltyjen liikkeitä ja estää ihmissalakuuljetukseen sekaantuneiden järjestäytyneen rikollisuuden verkostojen toimintaa. Komission tilannekatsausten mukaan⁴⁴ Europol oli heinäkuuhun 2016 mennessä lähettänyt viidelle saarelle yhdeksän virkamiestä Kreikan poliisin kanssa kesäkuussa 2016 sovitun toimintasuunnitelman mukaisesti. Europolin mukaan Kreikkaan lähetettiin syyskuussa 2016 ensimmäinen ryhmä, joka koostui kymmenestä Europolin vierailevasta virkamiehestä. Lokakuussa 2016 muut jäsenvaltiot lähettivät lisäksi yhteensä 16 vierailevaa virkamiestä kaikille Kreikan viidelle hotspot-alueelle tekemään ylemmän tason turvatarkastuksia Europolin tietokannoissa.

Italia

54. EU:n virastojen antama tuki oli Italian viranomaisten mielestä kaiken kaikkiaan tyydyttävää erityisesti toukokuusta eteenpäin, kun tilanne parantui siten, että osa alun perin Kreikkaan tarkoitetuista Frontexin asiantuntijoista voitiinkin lähettää Italiaan. Komissio katsoo kuitenkin edelleen, että asiantuntijamäärä, jonka jäsenvaltiot ovat EASOn pyyntöjen perusteella lähettäneet Italiaan, ei riitä sisäisten siirtojen piiriin kuuluvien maahantulijoiden suuren määrän käsittelyyn. Syyskuun 2016 loppuun mennessä oli lähetetty 33 turvapaikka-asiantuntijaa (ja 35 kulttuurivälittäjää), vaikka Italian viranomaisten kanssa sovitussa suunnitelmassa oli kyse 74 asiantuntijasta⁴⁵.

⁴³ COM(2016) 634 final, 28.9.2016 "Kolmas kertomus EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanon edistymisestä".

⁴⁴ Euroopan komissio, tilannekatsaus 28. heinäkuuta 2016.

⁴⁵ COM(2016) 636 final.

55. Syyskuussa 2016 Italia suostui siihen, että Europol osallistuu ylemmän tason turvatarkastuksiin paikan päällä neuvoston pyynnön mukaisesti. Europol oli tarjonnut omaa panostaan operatiivista suunnitelmaa varten ja oli valmistelemassa vierailevien virkamiesten lähettämistä. Italia pyysi lokakuussa 2016 lisäksi Europolilta tukea sisäisiin siirtoihin liittyviin ylimääräisiin turvallisuustarkastuksiin⁴⁶.

Komissiolla oli aktiivinen rooli koordinoijana

56. Hotspot-lähestymistapa käsittää monia toimijoita useammilla eri tasoilla. Tämä tarkoittaa, että Euroopan komission, EU:n virastojen, keskus- ja paikallistason kansallisten viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen (YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu ja Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö) ja kansalaisjärjestöjen toiminta on koordinoitava hyvin, jotta voidaan varmistaa, että hotspot-alueet toimivat kunnolla.

57. Koordinointi tapahtuu EU:n, kansallisella ja operatiivisella tasolla sekä hotspot-alueiden tasolla. Molemmissa maissa koordinointia on helpottanut se, että paikalla on tehtävään osoitettua komission ja viraston henkilöstöä.

Kreikka

58. Kreikassa keskustason koordinointi tapahtuu viranomaisten välisissä koordinointikokouksissa, jotka keräävät yhteen kaikki eri kansalliset viranomaiset, komission, EU:n virastot ja keskeiset kansainväliset järjestöt. Komission taholta tukea antavat uusi komission yksikkö eli vuonna 2015 perustettu rakenneuudistusten tukipalvelu (SRSS) sekä komission muiden osastojen henkilöstö. Rakenneuudistusten tukipalvelun pääjohtaja toimii puheenjohtajana näissä koordinointikokouksissa, jotka järjestetään joka toinen viikko Ateenassa.

59. Kaikkien Kreikkaan tehdyn tarkastuskäynnin aikana haastateltujen sidosryhmien huolenaiheena on ollut vakioitujen hotspot-toimintaohjeiden puuttuminen. Vaikka Kreikan etenemissuunnitelmassa⁴⁷ mainittiin vakioidut toimintaohjeet kaikkien

⁴⁶ Europolin toimittamat tiedot.

⁴⁷ Roadmap on Relocation and Hotspots Greece, 29. syyskuuta 2015, s. 6 ja 15.

vastaanottokeskusten kohdalla keskeiseksi tavoitteeksi, niitä ei ole koskaan annettu. Vuoden 2016 alussa Kreikan hallitus oli valmistelemassa vakioituja toimintaohjeita ja komissio esitti kommenttinsa asiakirjaluonnoksesta. EU:n ja Turkin julkilausuma kuitenkin muutti hotspot-alueiden toimintaa perusteellisella tavalla. Samaan aikaan Kreikka antoi uutta lainsäädäntöä, jolla muutettiin ensivaiheen vastaanottopalvelu vastaanotosta ja henkilöllisyyden todentamisesta vastaavaksi virastoksi (RIS) ja annettiin sille uusia tehtäviä. Tämän seurauksena myös vakioitujen toimintaohjeiden laatiminen keskeytyi ja ohjeita oli tarkistettava. Kreikka ei ollut tilintarkastustuomioistuimen tarkastusajankohtaan mennessä saanut päätökseen toimintaohjeluonnosten tarkistusta, vaikka komissio oli pyytänyt sitä useaan kertaan.

60. Operatiivisen tason koordinointi toteutetaan Ateenan satamaan Pireukseen perustetun EU:n alueellisen toimintayksikön avulla⁴⁸. Kyseisen foorumin tarkoituksena on, että EU:n virastot voisivat tavata säännöllisesti ja helpottaa siten omien toimivaltuuksiensa mukaisesti kokonaistason koordinoitua ja eri sidosryhmien välistä tiedonvaihtoa. Myös Euroopan komissio osallistuu foorumiin ja toimii sen kokousten puheenjohtajana. Alueellisen toimintayksikön roolia hotspot-lähestymistavassa ei ole kuitenkaan määritetty kovin selvästi, eivätkä kansalliset viranomaiset osallistu toimintayksikön kokouksiin.

61. Hotspot-alueiden yleisestä hallinnoinnista vastaavat keskusviranomaiset, mutta nämä eivät vielä ole ottaneet tätä vastuuta kaikilta osin. Esimerkiksi rakenteen ja toiminnan yleiseen hallinointiin ei ollut nimitetty pysyvästi erityistä henkilöä tai viranomaista. Vastaanotosta ja henkilöllisyyden todentamisesta vastaava virasto oli virallisesti vastuussa hotspot-alueiden hallinnoinnista, mutta tarkastuksen aikaan sillä oli hyvin rajallinen määrä henkilöstöä paikan päällä eikä se näin ollen voinut taata päivittäistä ympärivuorokautista läsnäoloa. Kaikille sidosryhmille ei käytännössä ollut selvää, mikä toimivaltainen päättävä viranomainen oli vastuussa kyseisistä paikoista.

⁴⁸ Ks. COM(2015) 490 final, 23.9.2015 ”Pakolaiskriisin hallinta: Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvat välittömät operatiiviset, taloudelliset ja lainsäädäntötoimenpiteet”, liite II, jossa todetaan seuraavaa: ”Kussakin vastaanottavassa jäsenvaltiossa on yhteinen operatiivinen keskus (Euroopan unionin alueellinen toimintayksikkö – EURTF), jossa on edustajia kaikista kolmesta virastosta. Se koordinoi tukitiimien työtä eniten pakolaisia vastaanottavilla alueilla ja huolehtii tiiviistä yhteistyöstä vastaanottavan jäsenvaltion kansallisten viranomaisten kanssa.”

Italia

62. Italiassa kansalliset viranomaiset olivat voimakkaasti sitoutuneita hotspot-lähestymistapaan ja siihen liittyvään muuttoliikkeen hallintaan. Hotspot-lähestymistavan täytäntöönpanosta vastaa erityinen yksikkö Italian sisäministeriössä (kansalaisvapaus- ja muuttoliikeasioiden osasto). Komissio antaa tukea keskustasolla pienen Roomassa toimivan tiimin kautta. Italian sisäministeriön vetämä työryhmä laati vakioidut toimintaohjeet tällä tasolla. Työryhmässä olivat mukana kaikki keskeiset sidosryhmät (Italian viranomaiset, komissio, Frontex, Europol, EASO, UNCHR ja IOM). Toimintaohjeet hyväksyttiin virallisesti ja toimitettiin asianomaisille toimijoille 17. toukokuuta 2016. Niiden tavoitteena on antaa operatiivista ohjausta hotspot-alueilla tapahtuvaan toimintaan ja varmistaa vakioitu ja tehokas työnkulku. Toimintaohjeiden antaminen useita kuukausia kestäneiden kuulemisen jälkeen nähdään kaikkien sidosryhmien keskuudessa suurena edistysaskeleena, joka osaltaan edistää hotspot-lähestymistavan jäsentämistä Italiassa.

63. Operatiivisen tason koordinointi tapahtuu Cataniaan Sisiliaan perustetun EU:n alueellisen toimintayksikön avulla. Euroopan unionin alueelliseen toimintayksikköön (EURTF) osallistuvat Italiassa EU:n virastojen ja komission lisäksi myös eri kansalliset viranomaiset.

64. Hotspot-alueiden tasolla paikallisviranomaiset (Prefetture) vastaavat kunkin hotspot-rakenteen koordinoinnista ja yleisestä hallinnoinnista, mutta niillä ei ole pysyvää edustusta paikan päällä, toisin kuin kahdella paikalla olevalla keskeisellä toimijalla: valtionpoliisi (Questura) ja hotspot-rakenteen hallintoyksikkö (usein jokin kansalaisjärjestö), joilla molemmilla on omat vastuualueensa. Käytännössä monet sidosryhmät ovat ilmoittaneet kokevansa tämän vuoksi, että jokaiselta hotspot-alueelta puuttuu selvästi osoitettu yhteyshenkilö.

Seuranta on säännöllistä, mutta tuloksellisuuden mittaamista voidaan vielä parantaa hotspot-alueiden tasolla

65. Euroopan muuttoliikeagendan antamisen jälkeen Euroopan komissio on yleisesti ottaen raportoinut laajasti pakolaiskriisin hallinnasta. Muun muassa hotspot-lähestymistavan

täytäntöönpanoa käsitellään sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta laadituissa komission kertomuksissa⁴⁹. Näitä kertomuksia on julkaistu kuukausittain maaliskuusta 2016 lähtien ja niihin sisältyy osio, jossa käsitellään hotspot-lähestymistapaan läheisesti liittyvää etenemissuunnitelmien täytäntöönpanoa Kreikassa ja Italiassa. Kertomusten tarkoituksena on antaa ajan tasalla oleva määrällinen ja laadullinen tilannekatsaus, jossa esitetään saavutettu edistys ja yksilöidyt haasteet lyhyesti; lisäksi kertomukset sisältävät Euroopan komission kaikille sidosryhmille antamat suositukset. Erilliset EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanosta laaditut edistymiskertomukset sisältävät myös hotspot-alueiden tilannetta koskevia havaintoja⁵⁰. Raportointikehystä täydentävät lisäksi tapauskohtaiset kertomukset, tiedotteet⁵¹ ja erilaiset tietosivut.

⁴⁹ Sisäisiä siirtoja ja uudelleensijoittamista koskeva kertomus perustuu neuvoston päätösten 2015/1523 ja 2015/1601 12 artiklan mukaiseen veloitteeseen raportoida kahdesti vuodessa kyseisten päätösten ja etenemissuunnitelman täytäntöönpanosta.

⁵⁰ Ks. COM(2016) 634 final, joka sisältää kommentteja muun muassa Kreikan saarille saapuneiden maahantulijoiden määrästä, hotspot-alueiden väenpaljoudesta, pysyvän kreikkalaisen hotspot-koordinaattorin puuttumisesta ja vakioitujen toimintaohjeiden tarpeesta.

⁵¹ COM(2016) 220 final, 12.4.2016 ”Arvio Kreikan toimintasuunnitelmasta Schengenin säännöstön täytäntöönpanosta ulkorajojen valvonnan alalla vuonna 2015 tehdyssä arvioinnissa havaittujen vakavien puutteiden korjaamiseksi”.

66. Euroopan komission säännölliset hotspot-lähestymistapaa koskevat tiedonannot edistävät lähestymistavan täytäntöönpanoa koskevan raportoinnin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Raportoinnin kvalitatiivinen näkökulma (esiin tuodut haasteet, annetut suositukset jne.) osoittaa, että Euroopan komissio on halukas seuraamaan saavutettua edistystä ja raportoimaan siitä⁵². Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin seuraavaa:

- vaikka komissio johdonmukaisesti kannustaa Italian viranomaisia lisäämään hotspot-alueiden määrää⁵³, käytettävissä ei ole kustannus-hyötyanalyysiä, jonka avulla uusien hotspot-alueiden avaamista voitaisiin verrata hiljattain laadittuun suunnitelmaan; suunnitelman mukaan hotspot-lähestymistapaa noudatetaan systemaattisesti kaikissa mairinnoususatamissa, joissa ei ole majoitustiloja
- hotspot-alueet ovat nyt olleet toiminnassa yli vuoden, mutta yksittäisiä hotspot-alueita varten ei ole edelleenkään luotu tuloksellisuuden seurantakehystä, jonka avulla seurattaisiin toimien tehokkuutta ja resurssien (esim. henkilöstön ja välineistön) käyttöä, yksilöitäisiin mahdollinen käyttämätön kapasiteetti ja otettaisiin se käyttöön, havaittaisiin pullonkaulat ja poistettaisiin ne sekä helpotettaisiin parhaiden käytäntöjen yksilöintiä, saatujen kokemusten jakamista ja tarvittavien muutosten tekemistä
- komissio pyrkii konsolidoimaan kansallisten viranomaisten ja EU:n virastojen toimittamat tiedot, mutta silti joitakin tietoja ei vaihdeta – tällaisia tietoja ovat esimerkiksi aika, jonka maahantulijat viettävät hotspot-alueilla odottamassa rekisteröintiä ja turvapaikkahakemustensa valmiiksi saamista (Kreikka); lisäksi osa

⁵² Vaikka komissio ei piilotele haasteita tai mahdollisesti havaittua edistymisen puutetta, se vaikuttaa joskus turhan optimistiselta; esimerkiksi asiakirjassa COM(2016) 636 final komissio katsoo, että kuukausittainen tavoite toteuttaa 6 000 sisäistä siirtoa on edelleen realistinen. Komissio oli aluksi laskenut tämän tavoitearvon pitäen sitä välttämättömänä ensimmäisessä sisäisistä siirroista antamassaan kertomuksessa (COM(2016) 165 final, 16. maaliskuuta 2016). Sisäisiä siirtoja ei kuitenkaan tehty 6 000 ihmisen osalta edes siirtoja koskevien päätösten ensimmäisenä kokonaisuena täytäntöönpanovuonna, joten tarvittaisiin reilusti yli 8 000 siirretyn kuukausittainen tavoitearvo, jos 106 000 siirretyn ihmisen kokonaismäärä, johon on sitouduttu, aiottaisiin saavuttaa syyskuuhun 2017 mennessä. Vaikka otettaisiin huomioon viime aikoina havaittu sisäisten siirtojen hienoinen nopeutuminen, kyseinen kokonaistavoite näyttää olevan saavuttamattomissa.

⁵³ Ks. esimerkiksi COM(2016) 636 final.

keskeisistä tiedoista puuttuu tai niitä ei julkaista, kuten niiden hotspot-alueilla rekisteröityjen maahantulijoiden kokonaismäärä, joiden henkilöllisyys on todennettu tai jotka saavat palauttamismääräyksen, sekä tosiasiasa palautettujen määrä (Italia).

Hotspot-lähestymistavan vaikuttavuus

67. Tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko hotspot-alueet mahdollistaneet sen, että kaikkien maahantulijoiden henkilöllisyys todennettiin ja heidän sormenjälkensä otettiin ja heidät rekisteröitiin ja pystyttiin ohjaamaan ripeästi tarkoituksenmukaisiin jatkomenettelyihin (turvapaikka, sisäinen siirto, palauttaminen).

Hotspot-lähestymistapa on lisännyt maahantulijoiden rekisteröintiä ja sormenjälkien ottamista

68. Hotspot-lähestymistavan ensisijaisena tavoitteena oli edistää rajavalvonnan parantamista varmistamalla, että kaikki maahantulijat rekisteröidään ja heidän henkilöllisyytensä todennetaan ja sormenjälkensä otetaan. Tämä on myös ennakoedellytys sille, että maahantulijat voidaan ohjata oikealla tavalla kansalliseen turvapaikkamenettelyyn, hätätilanteessa sovellettavaan siirtojärjestelmään tai palauttamismenettelyyn.

69. Henkilöllisyyden todentamisen yhteydessä selvitetään maahantulijoiden henkilötiedot ja arvioidaan (selvitetään) heidän kansalaisuutensa. Haavoittuvassa asemassa olevat tunnistetaan ja heidän tapaustensa käsittely laitetaan etusijalle. Tämän jälkeen seuraa rekisteröinti, jonka aikana otetaan sormenjäljet Eurodac-asetuksessa vaaditulla tavalla. Sormenjäljet tallennetaan EU:n sormenjälkitietokantaan Eurodaciin. Maahantulijat valokuvataan, heidän tietonsa syötetään asiaankuuluviin eurooppalaisiin ja kansainvälisiin tietokantoihin ja ristiintarkistetaan, heidän esittämiensä asiakirjojen aitous tarkistetaan (jos niitä on) ja poliisi suorittaa turvatarkastuksia.

70. Poliisi suorittaa nämä alkuprosessit Frontexin tuella peräkkäisinä toimintoina hotspot-työskentelyalueilla⁵⁴. Maahantulojoilla on mahdollisuus tässä vaiheessa tai milloin tahansa

⁵⁴ Italiassa myös maihinnoususatamissa hotspot-alueiden ulkopuolella.

myöhemmin ilmaista haluavansa hakea turvapaikkaa (ks. myös hotspot-lähestymistapaa kuvaava kaavio *liitteessä II*).

71. Kreikassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikaan heinäkuussa 2016 maahantulijoiden henkilöllisyys todennettiin ja heidät rekisteröitiin ja heidän sormenjälkensä otettiin kolmen päivän kuluessa saarille saapumisesta⁵⁵. Komission tietojen mukaan Kreikan hotspot-alueet ovat maaliskuusta 2016 lähtien pystyneet suorittamaan nämä tehtävät asianmukaisesti käytännössä kaikkien maahantulijoiden kohdalla. Tämä on merkittävä parannus verrattuna 8 prosentin rekisteröintiasteeseen syyskuussa 2015⁵⁶ (tammikuussa 2016 rekisteröintiaste oli jo 78 prosenttia). Tehtävä on myös helpottunut EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen, sillä maahantulijoiden määrä on laskenut merkittävästi vuoden 2015 määriin verrattuna.

72. Italiassa tulijoiden määrä vuonna 2016 pysyi vuosien 2014 ja 2015 määrien tasolla. Mitä tulee maahantulijoiden täysimääräiseen rekisteröintiin, Italiassa vain noin kolmasosa tulijoista nousee maihin (ja rekisteröidään) hotspot-alueilla⁵⁷, kun taas suurin osa nousee maihin muissa satamissa. Tuoreimpien Italian viranomaisten toimittamien tietojen mukaan⁵⁸ rekisteröintiaste ja sormenjälkien ottamisaste ovat parantuneet merkittävästi noin 60 prosentista (vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla) keskimäärin 97 prosenttiin (koko vuoden 2016 osalta). Tämä osoittaa positiivisen vaikutuksen, joka hotspot-lähestymistavan

⁵⁵ Eurodac-asetuksen N:o 603/2013 (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 1) 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava viipymättä sormenjäljet kaikilta jäsenvaltion ulkorajan laittomasta ylittämistä tavatuilta kolmannen maan kansalaisilta, jotka ovat vähintään 14-vuotiaita. Asianomaisen jäsenvaltion on mahdollisimman pian ja 72 tunnin kuluessa kiinniottopäivästä siirrettävä keskusjärjestelmään kyseisen henkilön sormenjäljet ja muut hänestä kerätyt tiedot.

⁵⁶ COM(2016) 85 final.

⁵⁷ Heinäkuun 29. päivän 2016 tilanteen mukaan 29,7 prosenttia maahantulijoista nousi maihin hotspot-alueella (*lähde*: Italian sisäasianministeriö). Osa hotspot-alueiden ulkopuolella maihinnousseista maahantulijoista siirrettiin kuitenkin hotspot-alueelle, jossa heidät rekisteröitiin. Kokonaisuutena tarkastellen niiden maahantulijoiden osuus, jotka kulkivat hotspot-alueiden kautta ainakin osan henkilöllisyyden todentamis-/rekisteröintiprosessia, oli yli 29,7 prosenttia (osuus oli arviolta 40 prosenttia 30. kesäkuuta 2016 tilanteen mukaan, mutta tarkkoja tietoja ei ole saatavissa).

⁵⁸ Sisäministeriö, "Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016", 11.1.2017.

soveltamisella on ollut paitsi neljällä hotspot-alueella myös 15 muussa maihinnoususatamassa vuonna 2016 (ks. myös kohdat 45-46); on siten pienempi riski, että osaa maahantulijoista ei asianmukaisesti rekisteröidä eikä heidän sormenjälkiään oteta. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen haastattelemat merkittävät sidosryhmät myönsivät, että hotspot-lähestymistavalla oli ollut tärkeä merkitys Italian tilanteen parantumisessa. Hotspot-lähestymistapa loi asianmukaisen infrastruktuurin, mutta lisäksi sen avulla vahvistettiin vakioidut menettelyt, joita on noudatettava – ylipäätään hotspot-lähestymistapa vaikutti käytäntöihin myönteisellä tavalla.

73. Lisäksi hotspot-lähestymistavassa vaaditaan, että rekisteröinnin aikana kaikkien sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana maahantulevien henkilötiedot ja sormenjäljet syötetään eri kansallisiin sekä EU:n ja kansainvälisiin turvallisuustietokantoihin, joiden tietoihin niitä verrataan CEAS-järjestelmän sääntöjen mukaisesti. Suoritettavia turvatarkastuksia rajoittivat kuitenkin voimassa oleva oikeudellinen kehys ja järjestelmien perusrakenne. Syyskuun 2016 loppuun saakka – aiempien Frontex-toimivaltuuksien puitteissa – Frontexin vierailevilla virkamiehillä oli pääsy EU:n turvallisuus- ja asiakirjatarkastustietokantoihin⁵⁹ ainoastaan siinä tapauksessa, että vastaanottava maa salli sen. Kreikassa he pystyivät osallistumaan kyseiseen osaan työtä ainoastaan epävirallisten, paikallisen poliisin kanssa sovittujen työskentelyjärjestelyjen kautta.

74. Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva uusi asetus mahdollistaa viraston ryhmille pääsyn relevantteihin tietokantoihin⁶⁰. Turvallisuustietokantojen yhteentoimivuuteen liittyvä ongelma (monien tietokantojen käytön yhdellä haulla mahdollistava keskitetyn yhteispisteen järjestelmä puuttuu) on kuitenkin järjestelmällisille turvatarkastuksille haaste, jota ei saada ratkaistua lyhyellä aikavälillä⁶¹.

⁵⁹ COM(2016) 85 final ”Hakuja Interpolin ja EU:n turvallisuus- ja asiakirjatarkastustietokannoista, etenkin Schengenin tietojärjestelmästä, on alettava tehdä järjestelmällisesti, ja Frontexin vierailevilla virkamiehillä on oltava pääsy EU:n tietokantoihin.

⁶⁰ Asetus (EU) 2016/1624, 40 artiklan 8 kohta.

⁶¹ COM(2016) 85 final, liite 3 – Italiaa koskeva tilannekatsaus: ”Tietokantojen yhteenliittämisessä on edelleen parantamisen varaa. Varsinkaan rekisteröintimenettelyn (Foglio Notizie) ja SIS-järjestelmän, Europolin ja Interpolin tietokantojen välillä ei ole välitöntä ja automaattista

Jatkomenettelyjen pullonkaulat vaikuttavat hotspot-alueiden toimintaan

75. Hotspot-lähestymistapa ja sitä seuraavat menettelyt ovat hyvin tiiviisti sidoksissa toisiinsa. Rekisteröinnin jälkeiset menettelyt on saatava suoritettua kohtuullisessa ajassa, jotta voidaan varmistaa, että maahantulijat ohjataan vaikuttavalla tavalla turvapaikkamenettelyyn ja myöhemmin siirto- tai tarvittaessa palauttamismenettelyyn. Maahantulijoiden olisi myös saatava riittävästi tietoa eri menettelyistä.

Kreikka

76. Käytännössä kaikki uudet maahantulijat, joilla on vaihtoehtona välitön palauttaminen, hakevat kansainvälistä suojelua. Maaliskuuhun 2016 asti Kreikassa jätettiin pieni määrä turvapaikkahakemuksia ja Kreikan turvapaikkavirastolla oli siksi vain vähän henkilöstöä. Kun turvapaikkahakemukset äkkiä lisääntyivät, virasto tarvitsi kiireellisesti lisää henkilöstöä. Henkilöstön lisäämistä ei kuitenkaan ollut suunniteltu ennen EU:n ja Turkin julkilausuman voimaantuloa, ja lisäksi uuden henkilöstön rekrytointi- ja koulutusprosessi vaati aikaa. Tämä heikensi Kreikan turvapaikkaviraston valmiuksia käsitellä turvapaikkahakemuksia. Turvapaikkaviraston henkilöstöä vahvistettiin elokuussa 2016 rekrytoimalla väliaikaisesti 124 henkilöä, joiden palkkaaminen rahoitettiin EASOn kanssa sovitulla AMIF-hätärahoituksella⁶².

77. Enemmistöllä 20. maaliskuuta jälkeen saapuneista maahantulijoista ei ollut vielä syyskuuhun 2016 mennessä⁶³ ollut mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta⁶⁴. Jännitteet leireillä ovat lisääntyneet osittain siksi, että tiettyjen maiden kansalaisten

yhteyttä. Sellainen olisi luotava ensi tilassa, jotta olisi mahdollista tehdä järjestelmällisiä hakuja.”

⁶² Euroopan komission toimittamat tiedot.

⁶³ Komission toimittamista tiedoista selviää, että syyskuun 2016 puoliväliin mennessä noin kolmasosalla saarilla tuolloin olevista maahantulijoista oli ollut tosiasiallisesti mahdollisuus jättää turvapaikkahakemus ja vain noin 20 prosenttia oli päässyt haastatteluun.

⁶⁴ Turvapaikkamenettelydirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian”.

turvapaikkahakemukset on asetettu etusijalle muihin nähden⁶⁵ ja maahantulijoilla ei ole selvää tietoa menettelyistä ja odotusajoista.

78. Lisäksi maaliskuusta 2016 lähtien sisäisten siirtojen mahdollisuus ei ole enää ollut uusien maahantulijoiden ulottuvilla. Ratkaisu on seurausta Kreikan turvapaikkaviraston päätöksestä, ja lisäksi se on yhdenmukainen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston jäsenvaltioiden esittämien näkemysten kanssa. Niiden mukaan sisäisiä siirtoja tulisi soveltaa Manner-Kreikassa oleviin maahantuliijoihin, jotka ovat saapuneet ennen 20. maaliskuuta. Kummassakaan sisäisiä siirtoja koskevassa neuvoston päätöksessä ei ole selvää oikeusperustaa tälle näkemykselle.

79. Lisäksi palautustahti on ollut EU:n ja Turkin julkilausuman voimaantultua hidas, kuten komissio on pannut merkille⁶⁶. Tämä on osaltaan vaikuttanut hotspot-alueiden ylikuormituksen lisääntymiseen. Kun lähes kaikki uudet maahantulijat hakevat nyt turvapaikkaa, heidän palauttamisensa tulee mahdolliseksi vasta kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen ja muutoksenhakuoikeuden rauettua. Toistaiseksi maaliskuun 2016 lopun ja joulukuun 2016 alun välisellä jaksolla on palautettu yhteensä 748 maahantulijaa Kreikan saarilta Turkkiin; samaan aikaan tulijoita on ollut noin 17 000⁶⁷.

Italia

80. Italiassa hotspot-lähestymistapa toimii suunnitellulla tavalla siinä mielessä, että 97 prosenttia maahantuliijoista rekisteröidään ja heidän sormenjälkensä otetaan (ks. kohta 72) ja lisäksi heille annetaan mahdollisuus ilmaista halunsa hakea turvapaikkaa. Lisäksi sisäiseen siirtoon oikeutetut henkilöt yksilöidään jo rekisteröintivaiheessa hotspot-alueilla, minkä jälkeen heidät siirretään asiaankuuluviin vastaanottokeskuksiin.

81. Alkuvaiheessa hotspot-lähestymistavan käynnistyessä siirtojärjestelmän suurimpana haasteena oli löytää sisäisiin siirtoihin oikeutettuja, siirtojärjestelmään osallistumisesta

⁶⁵ Tämä kävi ilmi paikalla tehdyissä haastatteluissa sekä EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanoa koskevien ohjauskomitean kokousten pöytäkirjoista.

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

⁶⁷ COM(2016) 792 final, 28.9.2016 ”Neljäs kertomus EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanon edistymisestä”.

kiinnostuneita henkilöitä. Nykyisin maahantulijat saavat paremmin tietoa sisäisistä siirroista ja näin ollen siirtoon oikeutettujen henkilöiden määrä on jäsennellymmän hotspot-lähestymistavan puitteissa kasvanut. Siirtojärjestelmän pääasiallisena pullonkaulana on nyt se, että jäsenvaltioilta ei ole saatu riittävästi lupauksia sisäisiin siirtoihin osallistumisesta. Syyskuun 27. päivänä 2016, vuosi sisäisiä siirtoja koskevien neuvoston päätösten antamisesta ja kaksivuotisen täytäntöönpanokauden puolivälissä, vain 1 196 henkilöä oli tosiasiallisesti siirretty Italiasta – eikä heidän joukossaan ollut yhtään alaikäistä. Lisäksi jäsenvaltiot olivat esittäneet Italialle 3 809 virallista siirrettyjen vastaanottolupausta⁶⁸ (neuvoston päätöksissä vahvistetun kokonaissitoumuksen ollessa 34 953 Italiasta muihin jäsenvaltioihin siirrettävää henkilöä).

82. Toisen pullonkaulan muodostaa palauttamispäätösten alhainen täytäntöönpanoaste, joka on Italian viranomaisilta saatujen tietojen mukaan edelleen alle 20 prosenttia⁶⁹. Italian viranomaiset yksilöivät ja kuvailivat etenemissuunnitelmassa muun muassa seuraavia palauttamisten täytäntöönpanoon liittyviä rakenteellisia vaikeuksia: säilöönottokeskusten (joissa tunnistus ja karkotus tapahtuvat) rajallinen kapasiteetti ja alkuperämaiden tai takaisinottomaiden yhteistyöhalukkuuden puute.

83. Kun otetaan huomioon maahantulijoiden edelleen suuri määrä (vuodesta 2014 lähtien yli 150 000 tulijaa vuodessa) sekä nykyiset pullonkaulat, jotka liittyvät muuttajien ”ulosvirtaamiseen” siirto- ja palauttamisjärjestelmän kautta, turvapaikanhakijoiden majoitustilojen kokonaiskapasiteetti saattaa tulla riittämättömäksi Italiassa lähitulevaisuudessa.

⁶⁸ COM(2016) 636 final. Virallisten lupausten (jäsenvaltioiden tarjoukset) ja tosiasiasa siirrettyjen henkilömäärien välinen ero selittyy osin siirtopyyntöjen käsittelyn vaatimalla ajalla ja osittain muilla syillä, jotka komissio on tuonut esiin sisäisiä siirtoja ja uudelleensijoittamista koskevissa peräkkäisissä kertomuksissaan. Tällaisia syitä ovat muun muassa siirtopyyntöjen perusteettomat hylkäykset jäsenvaltion taholta, turvatarkastuksiin liittyvät esteet ja käsittelykapasiteetin parantamisen tarve Italiassa.

⁶⁹ Lähde: Sisäministeriö Tiedot liittyvät vuoteen 2015 ja vuoden 2016 seitsemään ensimmäiseen kuukauteen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

84. EU:n jäsenvaltiot ovat ensi kädessä vastuussa rajavalvonnan ja turvapaikkahakemusten käsittelyn kaikista osa-alueista. Komissio otti tästä syystä käyttöön uuden hotspot-lähestymistavan, jonka avulla oli tarkoitus auttaa etulinjassa olevia jäsenvaltioita Kreikkaa ja Italiaa selviytymään niiden ulkorajoille vuosina 2015 ja 2016 sääntelemättömän muuttoliikkeen mukana saapuneiden maahanpyrkijöiden määrän äkillisestä merkittävästä kasvusta. Lähestymistavan päämääränä oli antaa jäsenvaltioille operatiivista tukea, jotta nämä voisivat varmistaa, että maahantulijoiden henkilöllisyys todennetaan ja heidän sormenjälkensä otetaan ja heidät rekisteröidään ja ohjataan tarkoituksenmukaisesti jatkomenettelyihin. Tarkastuksessa ilmeni, että kokonaisuutena tarkastellen hotspot-lähestymistapa on auttanut parantamaan muuttoliikkeen hallintaa molemmissa etulinjan jäsenvaltiossa hyvin haastavissa ja jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa. Tähän on päästy lisäämällä maiden vastaanottovalmiuksia, parantamalla rekisteröintimenettelyjä ja vahvistamalla tukitoimien koordinoitua.

85. Molemmissa maissa hotspot-alueiden valinnassa otettiin aivan oikein huomioon keskeiset rajanylityspisteet ja olemassa olevien rakenteiden käyttömahdollisuus. Hotspot-alueiden perustaminen kesti kuitenkin suunniteltua kauemmin. Kreikassa neljä viidestä suunnitellusta hotspot-alueesta oli toiminnassa maaliskuussa 2016 ja viidennen toiminta alkoi kesäkuussa 2016. Italiassa neljä kuudesta suunnitellusta hotspot-alueesta oli toiminnassa maaliskuussa 2016 ja kahta muuta oltiin edelleen perustamassa (mutta ne eivät olleet vielä toiminnassa helmikuun 2017 lopussa). EU:n merkittävästä tuesta huolimatta vastaanottovalmiudet eivät kummassakaan maassa vuoden 2016 lopussa vielä kunnolla riittäneet ottamaan vastaan (Italiassa) tai majoittamaan (Kreikassa) suurta maahantulijoiden määrää. Hotspot-alueilla ja seuraavalla vastaanottotasolla oli edelleen puute riittävästä ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarkoitetuista tiloista ja valmiuksista käsitellä heidän tapuksensa kansainvälisten standardien mukaisesti (ks. kohdat 36–47).

86. Komissio ja asianomaiset EU:n virastot tukivat etulinjan jäsenvaltioiden ponnisteluja lähettämällä asiantuntijoita sekä tarjoamalla taloudellisia ja teknisiä resursseja, neuvontaa ja koordinoitua. Virastojen valmius antaa tällaista tukea riippui ja riippuu edelleen hyvin paljon muiden jäsenvaltioiden tarjoamista resursseista. Lisäksi asiantuntijoita lähetettiin paikalle

usein hyvin lyhyeksi aikaa, mikä vähensi asiantuntijatoiminnan tehokkuutta. Näitä puutteita pyritään tällä hetkellä korjaamaan asianomaisten virastojen uusien (tai suunnitteilla olevien) toimeksiantojen kautta (ks. kohdat 48–55).

87. Molemmissa maissa hotspot-lähestymistavan koordinoitua helpotti tehtävään osoitetun komission ja virastojen henkilöstön läsnäolo. Toiminnan tasolla koordinoitua helpottivat alueelliset toimintayksiköt, vaikka niiden roolia hotspot-lähestymistavassa ei ole vielä kaikilta osin määritetty. Vakioituilla toimintaohjeilla on olennaisen tärkeä rooli pyrittäessä selkiyttämään vastuualueita ja yhdenmukaistamaan menettelyjä – erityisesti nykyisessä hotspot-lähestymistavassa, jossa on mukana on lukuisia eri toimijoita. Italia on ottanut käyttöön vakioitua hotspot-toimintaohjeet ja soveltaa niitä sekä hotspot-alueilla että muilla hotspot-alueiden kaltaisesti toimivilla mairinnousupaikoilla. Kreikassa ei ole vielä otettu käyttöön vakioitua toimintaohjeita. Koordinointi on yksittäisten hotspot-alueiden tasolla edelleen hajanaista, ja vaikka on vahvistettu, että jäsenvaltioiden keskusviranomaiset vastaavat hotspot-alueiden yleisestä hallinnoinnista, ainakin Kreikassa nämä eivät vielä ole ottaneet tätä vastuuta kaikilta osin. Komission hotspot-alueiden osalta suorittama edistymisen ja ongelmien seuranta ja raportointi on ollut säännöllistä ja laaja-alaista, mutta joitakin tietoja ei vaihdeta eri sidosryhmien välillä eikä joistakin keskeisistä tulosindikaattoreista raportoida lainkaan (ks. kohdat 56–66).

88. Sekä Kreikassa että Italiassa hotspot-lähestymistavalla varmistettiin, että vuonna 2016 useimpien maahantulijoiden henkilöllisyys todennettiin ja heidät rekisteröitiin ja heidän sormenjälkensä otettiin asianmukaisella tavalla. Lisäksi näiden maahantulijoiden tietoja verrattiin asiaankuuluvien turvallisuustietokantojen tietoihin. Tässä suhteessa hotspot-lähestymistapa paransi osaltaan muuttajavirtojen hallintaa (ks. kohdat 68–74). Hotspot-lähestymistavassa vaaditaan lisäksi, että muuttajat ohjataan tarkoituksenmukaisiin jatkomenettelyihin, joita ovat kansallinen turvapaikkahakemus, siirto toiseen jäsenvaltioon (soveltuvissa tapauksissa) tai palautus lähtömaahan (tai kauttakulkumaahan). Jatkomenettelyiden täytäntöönpano on usein hidasta ja altis monille pullonkauloille, mikä voi vaikuttaa hotspot-alueiden toimintaan (ks. kohdat 76–83).

89. Tilintarkastustuomioistuin esittää näiden johtopäätösten pohjalta jäljempänä esitetyt suositukset. Meneillään oleva EU:n ulkorajoihin vaikuttava muuttoliikekriisi vaikuttaa

suositusten 1–4 taustalla. Suosituksissa puututaan näin ollen kysymyksiin, joita olisi pidettävä kiireellisinä ja käsiteltävä mahdollisimman pian.

Suositus 1 – Hotspot-alueiden valmiudet

- Komission olisi yhdessä asiaankuuluvien EU-virastojen kanssa annettava Kreikalle lisätukea hotspot-alueiden valmiusongelman ratkaisemisessa seuraavin tavoin:
 - parantamalla majoitustiloja saarilla, joilla hotspot-alueet sijaitsevat
 - nopeuttamalla turvapaikkahakemusten käsittelyä edelleen (EASOn tukemana) ja antamalla maahantulijoille selvää tietoa siitä, miten ja milloin näiden hakemukset käsitellään
 - valvomalla olemassa olevien palauttamismenettelyjen täytäntöönpanoa palauttamistapauksissa (Frontexin tukemana).
- Komission olisi yhdessä asiaankuuluvien EU-virastojen kanssa tuettava vielä lisää Italian ponnisteluja, joiden tarkoituksena on lisätä hotspot-alueita alun perin suunnitellun määrän saavuttamiseksi ja toteuttaa lisätoimenpiteitä, jotta hotspot-lähestymistapa otettaisiin käyttöön myös hotspot-alueiden ulkopuolella sijaitsevilla majoituspaikoissa.

Suositus 2 – Ilman huoltajaa olevat alaikäiset

- Komission olisi yhdessä asiaankuuluvien EU:n virastojen ja kansainvälisten järjestöjen kanssa autettava sekä Kreikan että Italian viranomaisia toteuttamaan kaikki mahdolliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä maahantuloja kohdellaan noudattaen kansainvälisiä standardeja, joihin kuuluvat muun muassa riittävä suoja, suojeleminen, ensisijainen pääsy turvapaikkamenettelyihin sekä mahdollinen sisäinen siirto.
- Komission olisi vaadittava lastensuojeluviranomaisen nimittämistä jokaiselle hotspot-alueelle.

- Komission ja asianomaisten EU:n virastojen pitäisi auttaa vastuuviranomaisia vielä entisestään järjestämällä koulutusta ja oikeudellista neuvontaa; lisäksi sen olisi jatkettava tilanteen seuraamista ja raportoitava toteutetuista toimista ja saavutetusta edistyksestä.

Suositus 3 – Asiantuntijoiden lähettäminen

- Komission ja EU:n virastojen olisi edelleen pyydettävä kaikkia jäsenvaltioita lähettämään enemmän asiantuntijoita, jotta nykyiset tarpeet saataisiin täytettyä paremmin.
- Jäsenvaltioiden pitäisi lähettää asiantuntijat riittävän pitkäksi aikaa ja otettava huomioon tarvittava asiantuntijaprofiili, jotta Frontexin, EASOn ja Europolin Kreikalle ja Italialle antama apu olisi riittävän tehokasta ja vaikuttavaa.

Suositus 4 – Roolit ja vastualueet hotspot-lähestymistavassa

- Komission olisi yhdessä asianomaisten EU:n virastojen ja kansallisten viranomaisten kanssa vahvistettava selvemmin EU:n alueellisen toimintayksikön rooli, rakenne ja vastualueet hotspot-lähestymistavassa.
- Komission ja EU:n virastojen olisi edelleen vaadittava, että Italia ja Kreikka nimittävät yhden henkilön, joka vastaa pysyvämmiin kunkin yksittäisen hotspot-alueen yleisestä hallinnoinnista ja toiminnasta; lisäksi niiden olisi vaadittava, että Kreikassa otetaan käyttöön vakioidut hotspot-toimintaohjeet.

Suositus 5 – Hotspot-lähestymistavan arviointi

- Komission ja virastojen olisi arvioitava vuoden 2017 loppuun mennessä, miten hotspot-lähestymistapa on kehitetty ja pantu täytäntöön tähän mennessä, sekä esitettävä ehdotuksia lähestymistavan kehittämiseksi edelleen. Ehdotuksissa olisi muun muassa käsiteltävä seuraavia asioita: vakiomuotoinen tukimalli, jota sovellettaisiin tulevien

laajamittaisten muuttoliikkeiden yhteydessä, eri roolien ja vastuualueiden määritelmät, vähimmäisinfrastruktuuri ja tarvittavat vähimmäishenkilöresurssit, tuen antamisen muodot ja vakioidut toimintaohjeet.

- Analyysissä olisi myös arvioitava, tarvitaanko lisäselvennyksiä siitä, mikä on hotspot-lähestymistavan oikeudellinen kehys osana EU:n ulkorajojen valvontaa.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 21. maaliskuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

EU:n toiminta muuttoliikekriisissä

2015		
HUHTIKUU	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Yli 1 000 ihmistä hukkuu Välimeren kahdessa erillisessä onnettomuudessa
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
	<hr/>	
	TOUKOKUU	1 2 3
4 5 6 7 8 9 10		Komissio esittelee Euroopan muuttoliikeagendan
11 12 13 14 15 16 17		
18 19 20 21 22 23 24		Komissio esittelee ensimmäisen ehdotuspaketin (joka sisältää 40 000 henkilön sisäisen siirron)
25 26 27 28 29 30 31		
<hr/>		
SYYSKUU	1 2 3 4 5 6	Neuvoston päätös (EU) 2015/1523 tilapäisestä ja poikkeuksellisesta siirtomekanismista, jolla 40 000 selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa henkilöä voidaan siirtää Italiasta ja Kreikasta muihin jäsenvaltioihin
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Neuvoston päätös (EU) 2015/1601 tilapäisestä ja poikkeuksellisesta siirtomekanismista, jolla 120 000 selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa henkilöä voidaan siirtää Italiasta ja Kreikasta muihin jäsenvaltioihin
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30	Komission tiedonanto: Pakolaiskriisin hallinta: Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvat välittömät operatiiviset, taloudelliset ja lainsäädäntötoimenpiteet 'Roadmap Relocation and hotspots Greece' ja 'Roadmap Italiana' esitellään
<hr/>		
LOKAKUU	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Komission tiedonanto: Pakolaiskriisin hallinta: Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
	<hr/>	
JOULUKUU	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Komission tiedonanto: Kertomukset hotspot-järjestelmän täytäntöönpanon edistymisestä Kreikassa ("tällä hetkellä vain yksi järjestelykeskus Lesboksen saarella, mutta se ei ole vielä täydessä toiminnassa") ja Italiassa
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	
	<hr/>	

2016						
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						

HELMIKUU

Komission tiedonanto: Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikkeen sisäisten ensisijaisten toimien toteutukseen
(Liite 2 - Kreikka: Lesboksen hotspot-alue on toiminnassa, työt meneillään muilla hotspot-alueilla); liite 3 - Italia: Lampedusan ja Pozzallon hotspot-alueet toiminnassa)

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			

MAALISUU

Komission tiedonanto: Ensimmäinen kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta (Kreikassa neljä hotspot-alueita toiminnassa, Italiassa neljä hotspot-alueita toiminnassa)
EU:n ja Turkin julkilausuma

				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	

HUHTIKUU

Komission tiedonanto: Toinen kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta
Komission tiedonanto: Ensimmäinen kertomus EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanon edistymisestä

						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

TOUKOKUU

Komission tiedonanto: Kolmas kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta

			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				

KESÄKUU

Komission tiedonanto: Neljäs kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta (Kreikassa viisi hotspot-alueita toiminnassa)
Komission tiedonanto: Toinen kertomus EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanon edistymisestä

				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

HEINÄKUU

Komission tiedonanto: Viides kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta

			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		

SYYSKUU

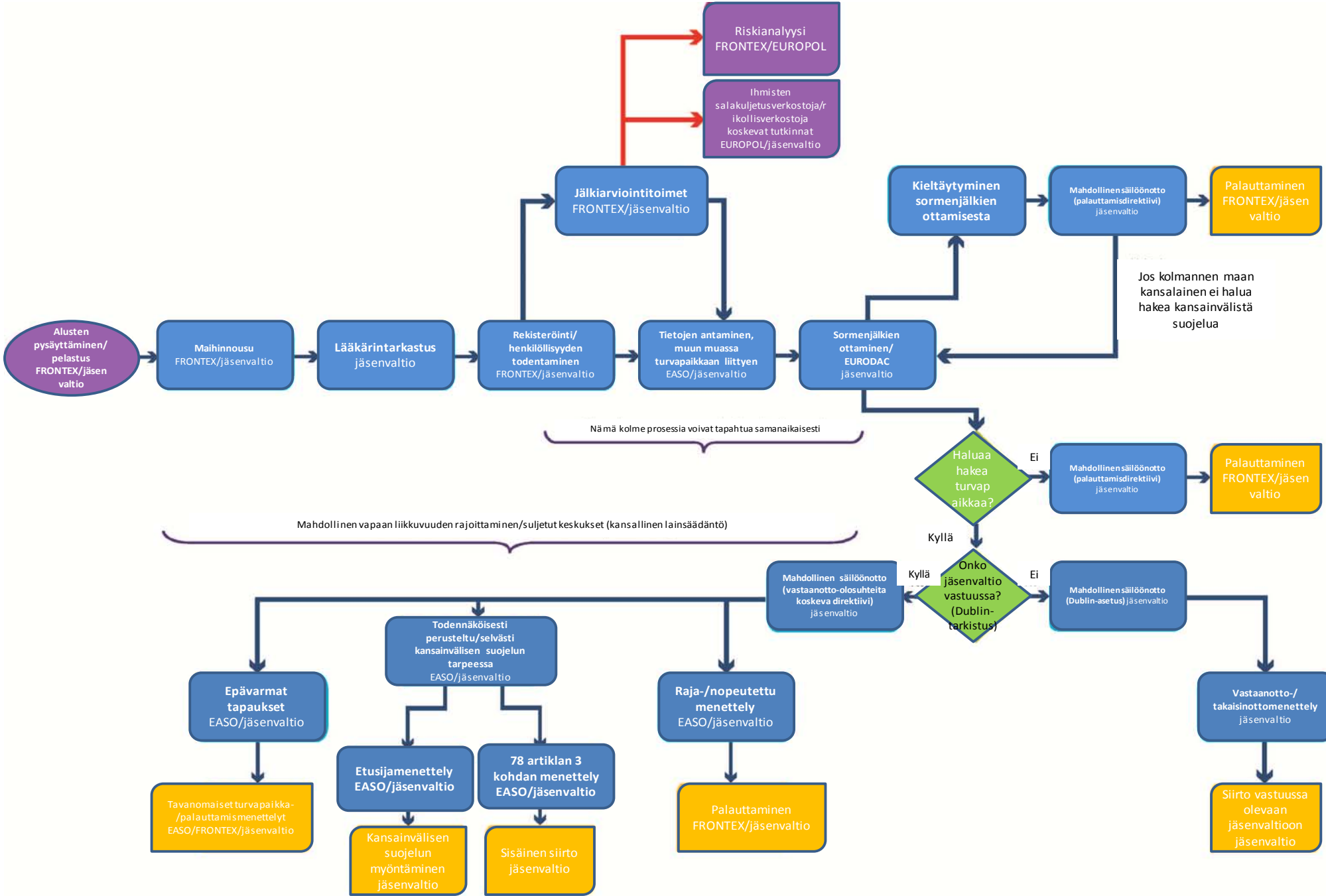
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta.
Komission tiedonanto: Kuudes kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta
Komission tiedonanto: Kolmas kertomus EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanon edistymisestä

			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					

MARRASKUU

Komission tiedonanto: Seitsemäs kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta

Hotspot-lähestymistapa



Lähde: Euroopan komissio, selvitys 15. heinäkuuta 2015.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”EU-TASON RATKAISU PAKOLAISKRIISIIN: HOTSPOT-LÄHESTYMISTAPA”

TIIVISTELMÄ

1. Komissio katsoo, että kertomus tarjoaa tasapainoisen analyysin yhdestä Euroopan muuttoliikeagendan haastavimmista toimenpiteistä, jonka tarkoituksena on auttaa etulinjan jäsenvaltioita, joihin kohdistuu suhteeton muuttopaine.

Komissio tukee edelleen Italian ja Kreikan viranomaisia muuttovirtojen hallinnoinnissa ja jatkaa sitä varten tiivistä yhteistyötä EU:n virastojen kanssa.

Tältä osin komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suositukset, jotka tähtäävät hotspot-lähestymistavan tiettyjen näkökohtien kehittämiseen edelleen.

JOHDANTO

7. Dublin-asetuksen perusteella ennen hakijaa koskevan siirtopäätöksen tekemistä otetaan myös huomioon vahvempien siteiden (esim. perhesiteet, viisumi- tai oleskelulupa) puuttuminen muihin EU-maihin ja se, onko toisessa jäsenvaltiossa jätetty aikaisemmin hakemus.

28. Vaikka tarkastushetkellä ei vielä ollut vielä saatavilla erillistä kertomusta hotspot-alueille tarkoitetun hätärahoituksen käytöstä, komissio arvioi, että joulukuuhun 2016 mennessä Italialle (AMIF/ISF-rahastoista) myönnetystä 62,8 miljoonan euron hätäavusta korkeintaan 21,6 miljoonaa (ISF:stä 19,1 miljoonaa ja AMIF:stä 2,5 miljoonaa) koskee hankkeita, jotka liittyvät hotspot-alueilla toteutettaviin toimiin.

HUOMAUTUKSET

39. Turvapaikanhakijat voitiin siirtää Manner-Kreikkaan ainoastaan, jos heidät yksilöllisen arvioinnin jälkeen todettiin haavoittuviksi ja perheen yhdistämistä koskevien kriteerien perusteella oikeutetuiksi Dublin-asetuksen mukaisesti siirtoihin, heidän hakemuksensa todettiin soveltuviksi käsittelyyn Kreikassa tai heidät todettiin oikeutetuiksi kansainväliseen suojeluun.

46. Syyskuussa 2016 Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle päätöksestä soveltaa hotspot-lähestymistapaa kuuteen maahantulosatamaan, joita ei ollut määritelty hotspot-alueiksi, mutta joissa sovellettaisiin vakioituja järjestelykeskusten menettelyohjeita.

Italian sisäministeriö päätti 7. joulukuuta 2016 laajentaa lähestymistavan soveltamista yhteensä 15:een maahantulosatamaan.

50. Europol aikoo toteuttaa saatujen kokemusten pohjalta arvioinnin vieraillevien virkamiesten järjestelmästä vuoden 2017 jälkipuoliskolla. Komissio osallistuu työhön täysimääräisesti.

58. Komissiolla on hotspot-lähestymistapaa tukemassa henkilöstöä Ateenassa, Brysselissä ja Kreikan saarilla.

78. Uudelleensijoittamista koskevissa neuvoston päätöksissä määritellään Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavat kansainvälistä suojelua koskevat väliaikaiset toimenpiteet. Niiden tarkoituksena on auttaa kyseisiä jäsenvaltioita selviytymään paremmin kolmansien maiden kansalaisten äkillisen joukoittaisen maahantulon aiheuttamasta hätätilanteesta (neuvoston päätösten 1 artikla). Vaikka Italia ja Kreikka ovat neuvoston päätösten mukaan edunsaajia, niillä ei kuitenkaan ole lakisääteistä velvollisuutta siirtää siirtoedellytykset täyttäviä hakijoita. Hakijoilla ei myöskään ole subjektiivista oikeutta tulla siirretyksi. Italia ja Kreikka voivat tämän vuoksi laillisesti päättää pitää vastuun

hakijasta ja joko harkita tapauksen ottamista käsittelyyn tai – käsittelyyn soveltuvien tapausten osalta – antaa asiassa päätös.

79. Niiden 748 muuttajan lisäksi, jotka palautettiin EU:n ja Turkin julkilausuman nojalla Kreikan saarilta Turkkiin vuoden 2016 maaliskuun lopun ja joulukuun alun välillä, 439 Manner-Kreikkaan saapunutta muuttajaa palautettiin Turkkiin 4. huhtikuuta 2016 – 6. joulukuuta 2016 Kreikan ja Turkin kahdenvälisen pöytäkirjan perusteella. Lisäksi 393 saarille saapunutta muuttajaa palasi vapaaehtoisesti lähtömaahansa vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukiohjelman mukaisesti 1. kesäkuuta 2016 – 6. joulukuuta 2016.

81. Viimeisimmässä eli 2. maaliskuuta 2017 julkaistussa sisäisiä siirtoja ja uudelleensijoittamista koskevassa kymmenennessä kertomuksessa komissio totesi, ettei hätätilanteessa sovellettava siirtomenettely Italiassa edelleenkään vastaa odotuksia. Jäsenvaltioiden vähäisten vastaanottolupausten lisäksi tähän on useita muitakin syitä (esim. ilman huoltajaa olevien alaikäisten siirtämiseen tarkoitettun erityisen menettelyn puute tai joidenkin jäsenvaltioiden turvallisuushaastatteluihin liittyvät erityisvaatimukset).

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Suositus 1 - Hotspot-alueiden valmiudet

Komissio hyväksyy suosituksen 1.

Suositus 2 - Ilman huoltajaa olevat alaikäiset

Komissio hyväksyy suosituksen 2.

Suositus 3 - Asiantuntijoiden lähettäminen

Komissio hyväksyy suosituksen 3.

Suositus 4 - Roolit ja vastualueet hotspot-lähestymistavassa

Komissio hyväksyy suosituksen 4.

Suositus 5 - Hotspot-lähestymistavan arviointi

Komissio hyväksyy suosituksen 5.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	19.4.2016
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	26.1.2017
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	21.3.2017
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	5.4.2017