

Īpašais ziņojums

ES reakcija uz bēgļu krīzi: karsto punktu pieeja

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

Revīzijas darba grupa

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti atsevišķu budžeta jomu vai vadības aspektu lietderības un atbilstības revīzijās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu un izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP locekļa *Karel Pinxten* vadītā III apakšpalāta, kura atbild par ārējo darbību, drošības un tiesiskuma izdevumu jomām. Revīziju vadīja ERP locekļi *Hans Gustaf Wessberg* un *Istvan Szabolcs Fazakas*, un viņiem palīdzēja Zviedrijas locekļa biroja vadītājs *Peter Eklund* un atašējs *Emmanuel-Douglas Hellinakis*, Ungārijas locekļa biroja atašējs *Márton Baranyi*, atbildīgā vadītāja *Sabine Hiernaux-Fritsch*, darbuzdevuma vadītājs *Ruurd de Jong* un revidenti *Wayne Codd*, *Jiri Lang*, *Karel Meixner* un *Cyril Messein*.



No kreisās uz labo: *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* un *Karel Meixner*.

SATURS

	Punkts
Akronīmi un saīsinājumi	
Kopsavilkums	I–VIII
Ievads	1–30
Vispārīga informācija	1–3
Migrācijas politikas tiesiskais regulējums	4–22
Kopēja Eiropas patvēruma sistēma	4–8
Eiropas programma migrācijas jomā	9–10
Karsto punktu pieeja	11–13
Turpmākas procedūras	14–17
Saistītie politikas pasākumi	18–22
Finansēšanas sistēma	23–30
Revīzijas tvērums un pieeja	31–33
Apsvērumi	34–83
Karsto punktu izveide	34–66
Karsto punktu izveide bija lēnāka, nekā plānots, un pašreizējā uzņemtspēja joprojām ir nepietiekama	35–47
ES aģentūru atbalsts ir bijis svarīgs, taču tas ir ļoti atkarīgs no tā, vai dalībvalsts ir nodrošinājusi pietiekamus resursus	48–55
Komisija aktīvi darbojās koordinēšanas jomā	56–64
Notiek regulāra uzraudzība, taču darbības rezultātu mērīšana karsto punktu līmenī var būt labāka	65–66
Karsto punktu pieejas efektivitāte	67–83
Karsto punktu pieeja ir uzlabojusi iebraukušo migrantu reģistrācijas un pirkstu nospiedumu noņemšanas koeficientu	68–74

Karsto punktu darbību negatīvi ietekmē problemātiskie posmi turpmākās procedūrās	75–83
Secinājumi un ieteikumi	84–89
I pielikums. Hronoloģisks pārskats par ES reakciju uz migrācijas krīzi	
II pielikums. Karsto punktu pieeja	
Komisijas atbildes	

AKRONĪMI UN SAĪSINĀJUMI

<i>AMIF</i>	Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonds
<i>EASO</i>	Eiropas Patvēruma atbalsta birojs
Eiropols	Eiropas Policijas birojs
<i>EURTF</i>	Eiropas Savienības reģionālā darba grupa
<i>Frontex</i>	Eiropas Aģentūra operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (kopš 2016. gada oktobra: Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra)
<i>IOM</i>	Starptautiskā Migrācijas organizācija
<i>ISF</i>	Iekšējās drošības fonds
KEPS	kopēja Eiropas patvēruma sistēma
LESD	Līgums par Eiropas Savienības darbību
NVO	nevalstiskā organizācija
<i>RIS</i>	Uzņemšanas un identifikācijas dienests
<i>SOP</i>	standarta operāciju procedūra
<i>SRSS</i>	Strukturālo reformu atbalsta dienests
<i>UNHCR</i>	Apvienoto Nāciju Organizācijas Augstais komisārs bēgļu jautājumos

KOPSAVILKUMS

- I. Migrācija uz Eiropu ir pēkšņi palielinājusies, par ko liecina iebraucēju kopskaits, vispirms 2014. gadā, bet īpaši 2015. gadā, kad vairāk nekā miljons cilvēku kā neatbilstīgi migranti veica bīstamo ceļojumu pāri Vidusjūrai uz Eiropu.
 - II. Šajā ziņojumā mēs aplūkojam migrācijas plūsmas pārvaldības svarīgu daļu, kas iekļauta 2015. gada maijā pieņemtajā Eiropas programmā migrācijas jomā, – tā ir karsto punktu pieeja.
 - III. ES dalībvalstis ir galvenās atbildīgās par visiem robežkontroles aspektiem un patvēruma pieteikumu izskatīšanu. Tādēļ Komisija ieviesa jaunu karsto punktu pieeju, lai palīdzētu Grieķijai un Itālijai, kas ir priekšposteņa dalībvalstis, tikt galā ar pēkšņo un milzīgo neatbilstīgo migrantu skaita pieaugumu, kuri 2015./2016. gadā ieradās pie to ārējām robežām. Šīs pieejas mērķis bija sniegt operatīvu atbalstu dalībvalstīm, lai nodrošinātu, ka ieradušos migrantus identificē, reģistrē, tiem paņem pirkstu nospiedumus un tos attiecīgi novirza turpmākām procedūrām. Kopumā mēs secinājām, ka karsto punktu pieeja ir palīdzējusi uzlabot migrācijas pārvaldību abās priekšposteņa dalībvalstīs ļoti sarežģītos un pastāvīgi mainīgos apstākļos un ka tā ir palielinājusi šo valstu uzņemšanas spēju, uzlabojusi reģistrācijas procedūras un stiprinājusi atbalsta centienu koordināciju.
 - IV. Abās valstīs karsto punktu atrašanās tika izraudzīta, pareizi ņemot vērā galvenās ieceļošanas vietas un pastāvošo struktūru pieejamību. Taču šo punktu izveide prasīja vairāk laika, nekā bija plānots. Grieķijā četri no pieciem plānotajiem karstajiem punktiem darbojās 2016. gada martā, bet pēdējais sāka darboties 2016. gada jūnijā. Itālijā četri no sešiem plānotajiem karstajiem punktiem darbojās 2016. gada martā, bet divi papildu karstie punkti joprojām bija veidošanas procesā un 2017. gada beigās tie vēl nebija atvērti. Neraugoties uz ievērojamo atbalstu, ko sniedza ES, 2016. gada beigās uzņemšanas centri abās valstīs vēl nebija tādi, lai pienācīgi uzņemtu (Itālijā) vai izmitinātu (Grieķijā) daudzus ieceļojošos migrantus. Joprojām trūka pienācīgu telpu, lai izmitinātu nepavadītus nepilngadīgos un nodrošinātu tiem starptautiskiem standartiem atbilstošu aprūpi gan karstajos punktos, gan nākamajā uzņemšanas līmenī.
-

V. Komisija un attiecīgās ES aģentūras atbalstīja dalībvalstu centienus, nodrošinot ekspertus, finanšu un tehniskos resursus, konsultācijas un koordināciju. Aģentūru spēja sniegt šādu atbalstu bija un ir ļoti atkarīga no dalībvalstu piedāvātajiem resursiem. Turklāt eksperti bieži vien bija norīkoti uz ļoti īsu laiku, un tas samazināja viņu efektivitāti. Šīs nepilnības pašlaik tiek novērstas ar jaunām (vai paredzētām) pilnvarām, ko piešķirs attiecīgajām aģentūrām.

VI. Abās valstīs karsto punktu pieejas koordinēšanu atviegloja tam īpaši norīkoti Komisijas un aģentūru darbinieki, bet operatīvā līmenī tika izmantotas reģionālas darba grupas, kaut arī to uzdevumi karsto punktu pieejā vēl ir jānosaka pilnīgāk. Standarta operāciju procedūras ir svarīgs elements pienākumu noskaidrošanai un procedūru saskaņošanai, īpaši tad, kad iesaistīti daudzi un dažādi dalībnieki, kā tas ir pašreizējās karsto punktu pieejas gadījumā. Itālija ir izveidojusi karsto punktu standarta operāciju procedūras un piemēro tās gan karstajos punktos, gan citās ostās, kur notiek izkāpšana un kas darbojas kā karstie punkti. Grieķijā tās joprojām nav pieņemtas. Koordinācija atsevišķu karsto punktu līmenī joprojām ir fragmentāra un, kaut arī ir noteikts, ka galvenās valsts iestādes dalībvalstīs atbild par karsto punktu pārvaldību kopumā, vismaz Grieķijā tās savus pienākumus vēl nav pilnībā uzņēmušās. Komisijas veiktā uzraudzība un ziņošana par progresu un problēmām karstajos punktos ir bijusi regulāra un plaša, tomēr starp dažādajām ieinteresētajām personām nenotiek visas informācijas apmaiņa un trūkst ziņojumu par dažiem galvenajiem darbības rezultātu rādītājiem.

VII. Gan Grieķijā, gan Itālijā karsto punktu pieeja nodrošināja to, ka 2016. gadā lielākā daļa ieradušos migrantu bija pienācīgi identificēti un reģistrēti, tiem bija paņemti pirkstu nospiedumi un to dati bija salīdzināti ar informāciju attiecīgās drošības datubāzēs. Šajā aspektā karsto punktu pieeja sekmēja labāku migrācijas plūsmu pārvaldību. Karsto punktu pieeja paredz turpmāku rīcību: migranti ir attiecīgi jānovirza uz turpmākām procedūrām, tādām kā patvēruma pieteikums kādā valstī, pārcelšana uz citu dalībvalsti (atbilstīgos gadījumos) vai atgriešana izcelsmes valstī (vai tranzītvalstī). Šo turpmāko procedūru īstenošana bieži vien ir lēna un to palēnina dažādi šķēršļi, kas var nelabvēlīgi ietekmēt karsto punktu darbību.

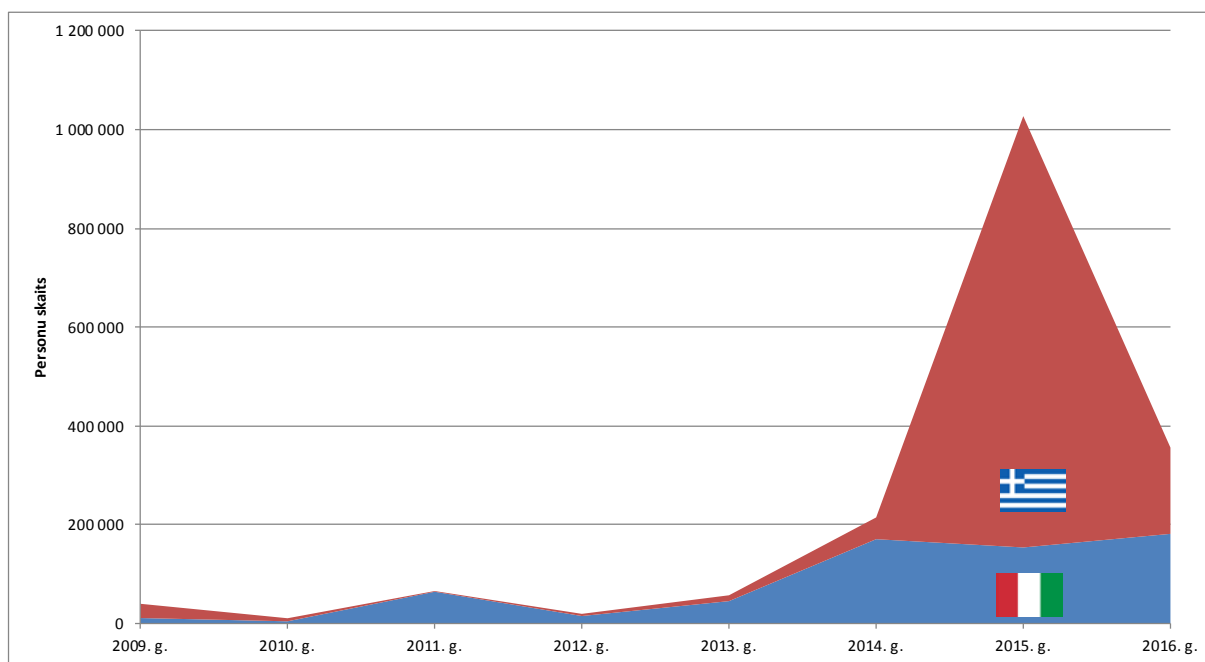
VIII. Mēs sniedzam vairākus ieteikumus Komisijai, lai palīdzētu dalībvalstīm uzlabot karsto punktu pieeju attiecībā uz karsto punktu uzņemtspeju, rīcību saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgajiem, ekspertu norīkošanu un karsto punktu pieejas uzdevumiem un pienākumiem. Mēs arī iesakām Komisijai novērtēt un turpmāk pilnveidot karsto punktu pieeju nolūkā pēc iespējas labāk izmantot ES palīdzību migrācijas pārvaldībā.

IEVADS

Vispārīga informācija

1. Migrācija uz Eiropu ir pēkšņi palielinājusies, par ko liecina iebraucēju kopskaits, vispirms 2014. gadā, bet īpaši 2015. gadā, kad vairāk nekā miljons cilvēku kā neatbilstīgi migranti šķērsoja Vidusjūru, lai nokļūtu Eiropā¹. Šīs migrācijas plūsmas pie ES ārējām robežām galvenokārt veidoja patvēruma meklētāji un ekonomiskie migranti. Turklāt daudzi bija bērni un nepavadīti nepilngadīgie, kam vajadzīga īpaša uzmanība un aprūpe.
2. Kaut arī 2014. gadā lielākā daļa migrantu ieradās pa “Vidusjūras centrālās daļas maršrutu” (t. i., izbrauca no Ziemeļāfrikas un ieradās Itālijā), 2015. gadā šis modelis mainījās, un kopā aptuveni 850 000 cilvēku ieradās pa “Vidusjūras austrumdaļas maršrutu” (t. i., izbrauca no Turcijas un ieradās Grieķijā; sk. **1. attēlu**). Ilgusī krīze Sīrijā ir bijusi viens no galvenajiem iemesliem tam, ka palielinājās no Turcijas iebraukušo skaits, kā parādīts valstspiederības diagrammā **2. attēlā**. Pēc 2016. gada aprīļa milzīgais ieplūdums Grieķijā samazinājās, bet Itālijā tas saglabājās aptuveni iepriekšējo gadu līmenī, un 2016. gadā pa jūru Itālijā un Grieķijā nokļuva aptuveni 350 000 cilvēku.
3. Hronoloģisks pārskats par ES reakciju uz migrācijas krīzi sniegts **I pielikumā**.

¹ Saskaņā ar Starptautiskās Migrācijas organizācijas viedokli nav vienas vispārpieņemtas neatbilstīgu migrāciju definīcijas. Galamērķa valstu skatījumā tā ir iekļūšana valstī, palikšana vai strādāšana tajā bez vajadzīgās atļaujas vai dokumentiem, kas paredzēti imigrācijas noteikumos.

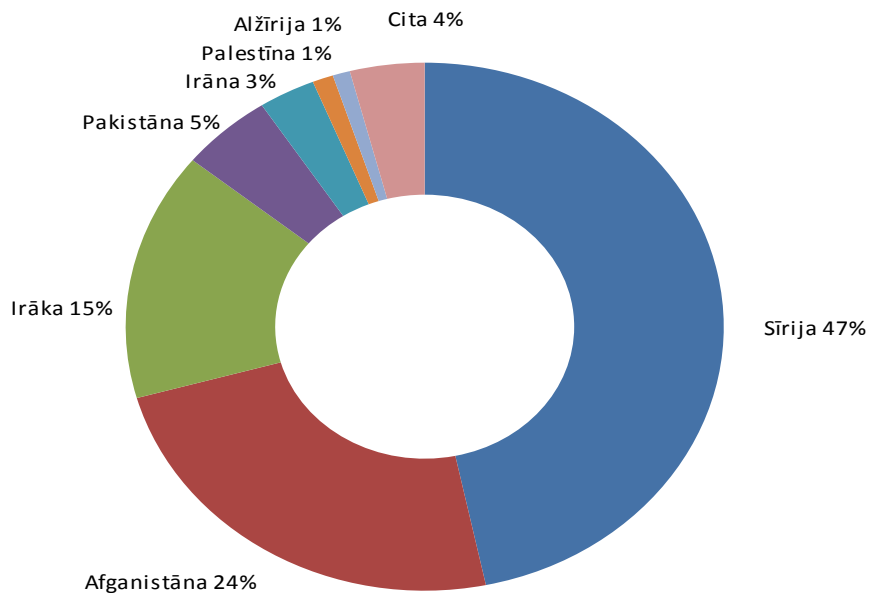
1. attēls. Nelikumīga ieceļošana pa jūru Grieķijā un Itālijā, 2009.–2016. gads

Avots: Frontex.

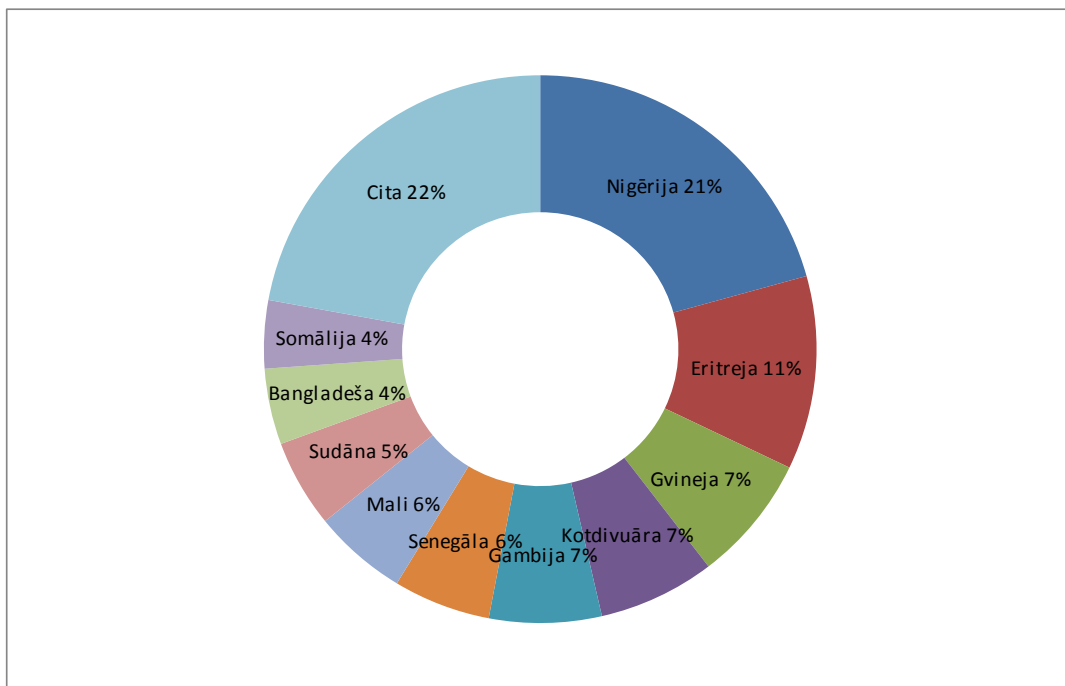
2. attēls. Ieceļojušo migrantu valstspiederība (galvenās valstis), 2016. gads

Grieķija

□



Itālija



Avots: Frontex.

Migrācijas politikas tiesiskais regulējums

Kopēja Eiropas patvēruma sistēma

4. Patvērumu piešķir cilvēkiem, kuri bēg no vajāšanas vai nopietna kaitējuma savā valstī, un tādēļ tiem ir nepieciešama starptautiskā aizsardzība. Tiesības uz patvērumu ir pamattiesības, un to piešķirt prasa starptautiskās saistības, kas izriet no Ženēvas konvencijas par bēgļu statusu.

5. Kopējā Eiropas patvēruma sistēma (KEPS) tika izveidota kā galvenais ES tiesiskais un politiskais regulējums patvēruma jomā. Kopš 1999. gadā šī sistēma tika izveidota, tā ir attīstījusies un pašlaik atkal tiek pārskatīta². To veido virkne direktīvu un regulu, kuru galvenais mērķis ir noteikt kopējus obligātos standartus, kas dalībvalstīm jāpiemēro, kad tās saskaras ar cilvēkiem, kuriem vajadzīga starptautiskā aizsardzība.

6. Viens no tās galvenajiem komponentiem ir Dublinas regula³, kur izklāstīti kritēriji un mehānismi tam, lai noteiktu, kura dalībvalsts ir atbildīga par starptautiskās aizsardzības pieteikumu izskatīšanu; principā tā ir pirmā ieceļošanas valsts.

Rezultātā nelielam skaitam dalībvalstu ir jātiek galā ar lielāko daļu patvēruma meklētāju, kas rada lielu slodzi to patvēruma sistēmām. Komisija 2016. gada aprīlī sagatavoja priekšlikumus kopējās Eiropas patvēruma sistēmas reformēšanai⁴. Cita starpā šie priekšlikumi ietver mehānismu, kas paredzēts, lai risinātu situācijas, kad dalībvalstu patvēruma sistēmas saskaras ar nesamērīgu spiedienu.

² “Ceļā uz kopējās Eiropas patvēruma sistēmas reformu un uzlabotām iespējām likumīgai ieceļošanai Eiropā”, COM(2016)197 final, 6.4.2016. Šajā paziņojumā Komisija izklāsta, kādas ir iespējas izveidot taisnīgu un ilgtspējīgu sistēmu patvēruma pieteikumu sadalīšanai starp dalībvalstīm un turpmākai patvēruma procedūru un standartu saskaņošanai, un pastiprina Eiropas Patvēruma atbalsta biroja (EASO) pilnvaras.

³ Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Regula (ES) Nr. 604/2013, ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm (pārstrādāta redakcija) (OV L 180, 29.6.2013., 31. lpp.).

⁴ Sk. 2. zemsvītras piezīmi.

7. Vēl viens pašreizējo Dublinas noteikumu elements paredz, ka migranti ir jānosūta atpakaļ uz to pirmās ieceļošanas valsti Eiropas Savienībā, lai tie varētu pieteikties uz patvērumu tajā (nevis ceļot uz kādu valsti pēc savas izvēles). Tomēr šī Dublinas pārsūtīšanas procedūra uz Grieķiju no pārējām dalībvalstīm ir pārtraukta kopš 2011. gada pēc diviem Eiropas Cilvēktiesību tiesas un ES Tiesas spriedumiem, kuros tika konstatētas Grieķijas patvēruma sistēmas nepilnības.

8. Kopš tā laika Grieķijas iestādes ar Komisijas, *EASO*, citu dalībvalstu un organizāciju palīdzību ir pastāvīgi centušās uzlabot savas patvēruma sistēmas darbību. 2016. gadā Komisija sagatavoja vairākus ieteikumus par pasākumiem, kas Grieķijai jāveic, lai patvēruma sistēma labi darbotos, tādējādi radot nosacījumus pakāpeniskai pārsūtīšanas atsākšanai, kā to paredz Dublinas regula⁵.

Eiropas programma migrācijas jomā

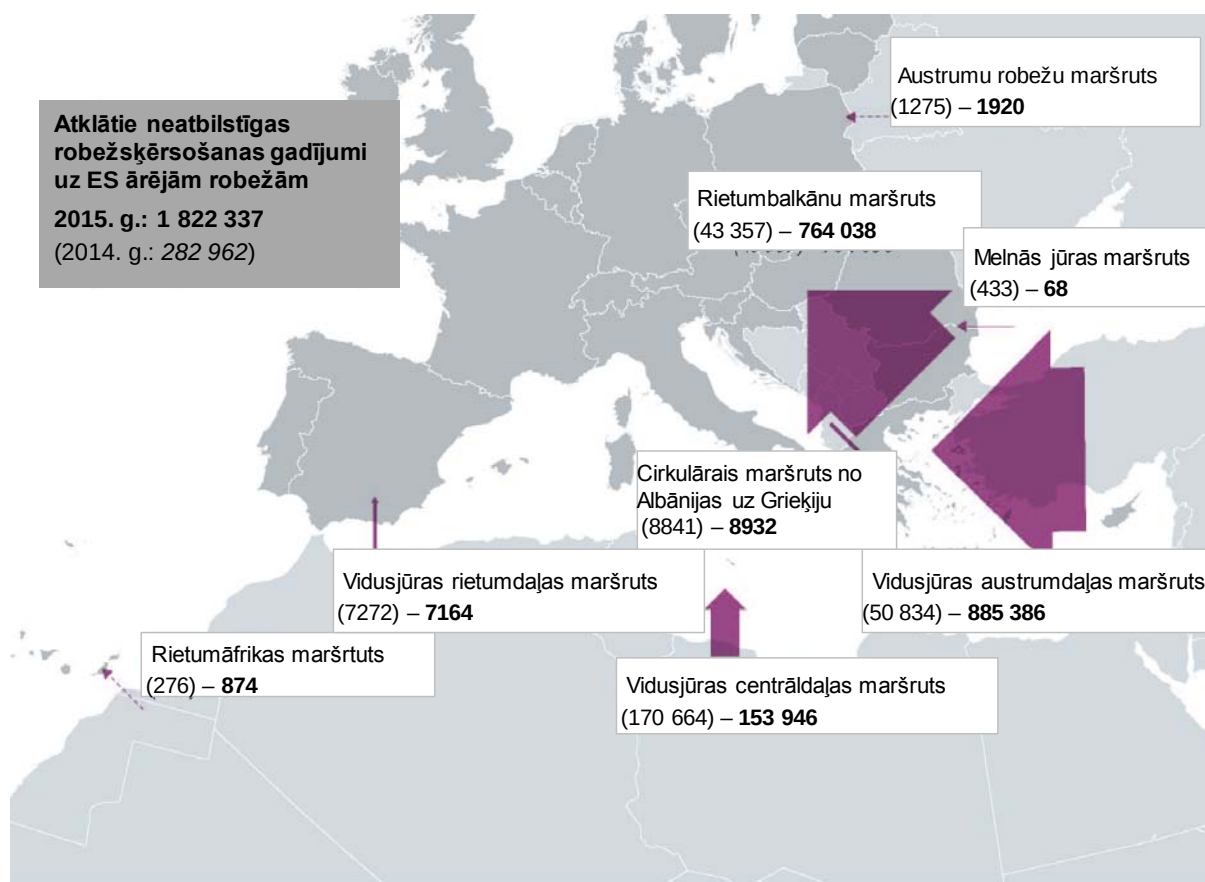
9. Lielais ieobraucēju skaits 2015. gadā (sk. **3. attēlu**) radīja nesamērīgu spiedienu uz ES ārējām robežām Grieķijā un Itālijā, tādēļ bija vajadzīgs ES atbalsts to robežu pārvaldības un patvēruma sistēmām. Tā kā daudzi no šiem migrantiem turpināja ceļot uz citām Eiropas valstīm (proti, pa Rietumbalkānu maršrutu), arī tas radīja lielāku slodzi šo valstu robežu pārvaldības, uzņemšanas un patvēruma sistēmām (sk. **4. attēlu**).

10. Šajā kontekstā Komisija 2015. gada maijā iepazīstināja ar Eiropas programmu migrācijas jomā⁶, kurā izklāstīta visaptveroša pieeja migrācijas pārvaldībai. Programma paredz tūlītēju rīcību ar mērķi, piemēram, glābt dzīvības jūrā, cīnīties pret noziedzīgajiem migrantu kontrabandas tīkliem un palīdzēt priekšposteņa dalībvalstīm tikt galā ar lielo ieobraucēju skaitu, kā arī ilgtermiņa pasākumus, piemēram, izveidot Eiropā drošākas ārējās robežas, samazināt stimulus neatbilstīgai migrācijai un izstrādāt jaunu likumīgas migrācijas politiku.

⁵ Šo ieteikumu kopsavilkumu skatīt dokumentā "Komisijas ieteikums, kas adresēts dalībvalstīm saistībā ar pārsūtīšanas atsākšanu uz Grieķiju saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 604/2013", C(2016) 8525 final, 8.12.2016.

⁶ "Eiropas programma migrācijas jomā", COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

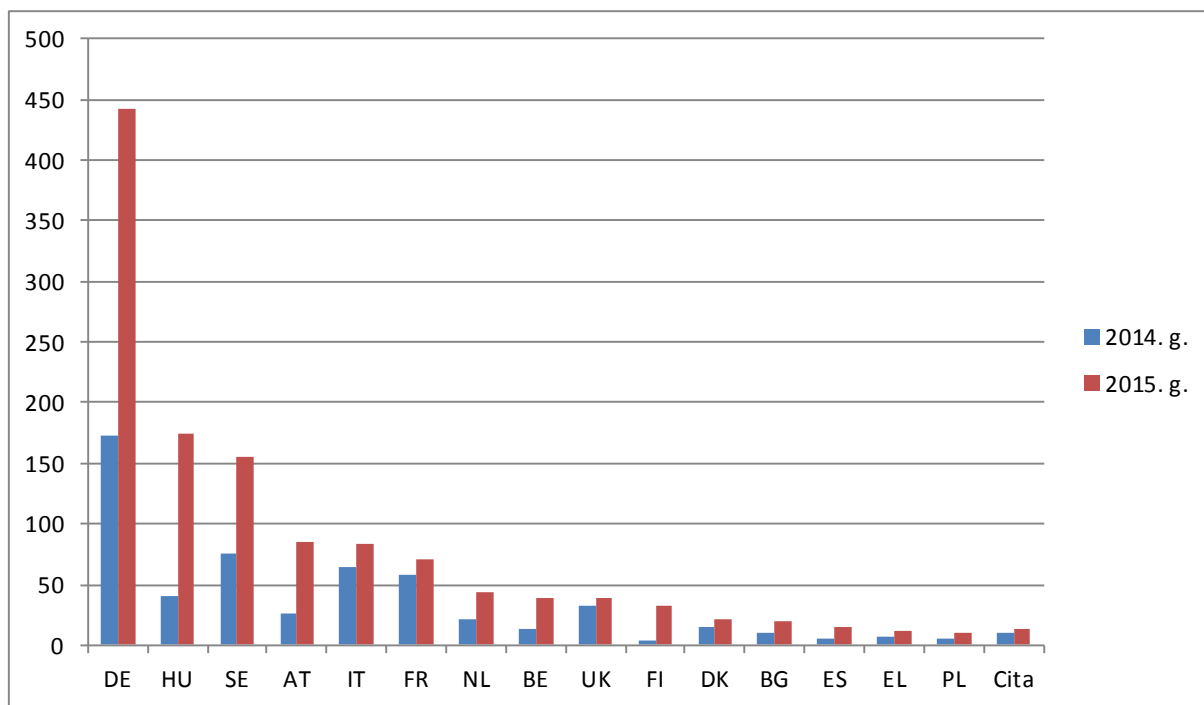
3. attēls. Atklātie nelegālas robežšķērsošanas gadījumi uz ES ārējām robežām, 2015. g. (2014. g.)¹



¹ Lielākā daļa Rietumbalkānu maršrutā reģistrēto migrantu bija iepriekš ieradušies kādā no Grieķijas salām, bet pēc tam atstājuši ES, lai ceļotu caur bijušo Dienvidslāvijas Maķedonijas Republiku un Serbiju.

Avots: Frontex, 2016. gada riska analīze.

4. attēls. To personu skaits, kuru izcelsme ir trešās valstīs un kuras meklē patvērumu Eiropas Savienībā, 2014. un 2015. g. (tūkstoši)

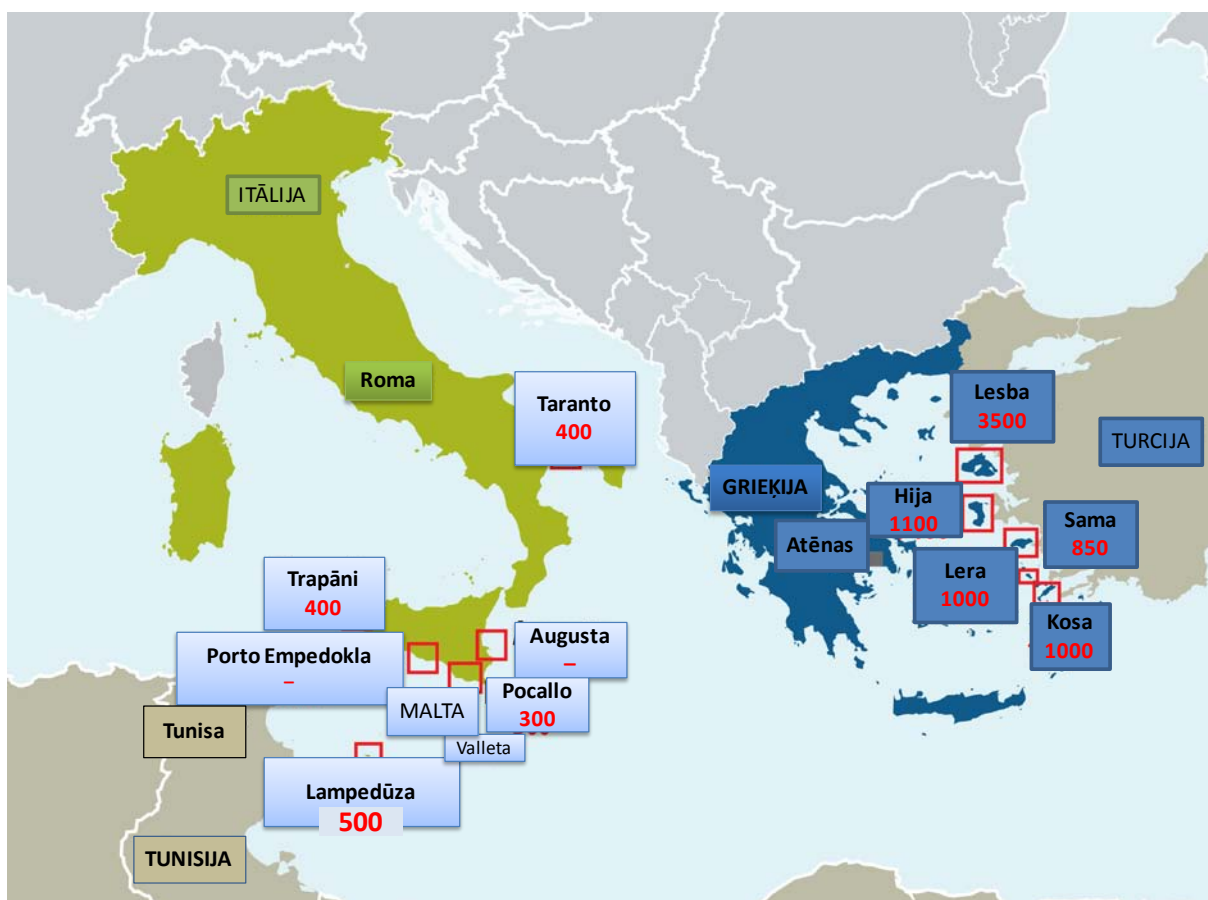


Avots: Eurostat.

Karsto punktu pieeja

11. Viens no galvenajiem operatīvajiem pasākumiem, kas ierosināti Programmā, ir izveidot jaunu “karsto punktu” pieeju, lai pārvaldītu milzīgo migrantu ieplūdumu. Karsto punktu pieeja bija iecerēta kā tūlītēja atbilde uz smago migrācijas krīzi, un tā bija jāīsteno ļoti sarežģītos un mainīgos apstākļos. Karstais punkts bija definēts kā teritorija pie ES ārējās robežas, kura saskaras ar nesamērīgu migrācijas spiedienu. Lielākā daļa migrantu iekļūst Savienībā caur šiem karstajiem punktiem, un saskaņā ar Komisijas viedokli tieši tur ir jāsniedz ES operatīvais atbalsts, lai nodrošinātu ieradušos migrantu reģistrēšanu un attiecīgu novirzīšanu turpmākām valsts procedūrām (sk. **5. attēlu**).

5. attēls. Karte ar Itālijas un Grieķijas karsto punktu izvietojumu un to attiecīgā uzņemtspēja¹



¹ Itālijai ir parādīts sešu sākotnēji ierosināto karsto punktu izvietojums; divi (Augustā un Porto Empedoklā) netika izveidoti.

Avots: Eiropas Komisija.

12. Karsto punktu pieeja aprakstīta šādi: “...Eiropas Patvēruma atbalsta birojs, *Frontex* un Eiropols ar dalībvalstīm, kas ģeogrāfiskās atrašanās vietas dēļ pirmās saskaras ar migrāciju, sadarbosies uz vietas, lai ātri identificētu un reģistrētu ieceļojošos migrantus un noņemtu pirkstu nospiedumus. Aģentūras papildinās cita citas darbu. Patvēruma pieprasītājus nekavējoties novirzīs uz patvēruma procedūru, kur *EASO* atbalsta grupas palīdzēs iespējami ātri apstrādāt patvēruma pieprasījuma lietas. Attiecībā uz tiem, kuriem aizsardzība nav nepieciešama, *Frontex* palīdzēs dalībvalstīm koordinēt nelikumīgo migrantu nosūtīšanai

atpakaļ. Eiropols un *Eurojust* palīdzēs uzņēmējai dalībvalstij izmeklēšanās, kuru mērķis ir likvidēt nelegālās migrantu kontrabandas un cilvēku tirdzniecības tīklus”⁷ (sk. **1. izcēlumu**).

13. Darbības regulējumu attiecībā uz karsto punktu pieeju sākotnēji noteica “paskaidrojuma” veidā, ko komisārs Dimitris Avramopuls (*Dimitris Avramopoulos*) 2015. gada 15. jūlijā nosūtīja tieslietu un iekšlietu ministriem⁸. Principus par jaunu noteica Komisijas paziņojuma pielikumā 2015. gada septembrī⁹. Saskaņā ar šiem principiem karsto punktu pieejas mērķis ir sniegt darbības regulējumu Komisijai un aģentūrām, lai tās koncentrētu savu atbalstu (izmantojot migrācijas pārvaldības atbalsta vienības) vietās, kur tas visvairāk nepieciešams, koordinētu savus intervences pasākumus un cieši sadarbotos ar uzņēmējas dalībvalsts iestādēm. Atbalsta vienības var strādāt vienīgi partnerībā ar uzņēmēju dalībvalsti un pilnīgā tās pakļautībā, jo tikai valsts iestāžu kompetencē ir izveidot (vajadzības gadījumā ar ES finansējuma atbalstu) un pārvaldīt labi funkcionējošas uzņemšanas un reģistrācijas infrastruktūras un īstenot attiecīgas reģistrācijas un turpmākas procedūras.

1. izcēlums. Aģentūru uzdevumi

ES aģentūras sniedza īpašu atbalstu uzņēmējām dalībvalstīm saskaņā ar savām pilnvarām un speciālajām zināšanām, nosūtot citu dalībvalstu nodrošināto ekspertu grupas.

Frontex

Frontex nodrošina operatīvo sadarbību, tai izmantojot kopīgas operācijas un ātrus intervences pasākumus pēc dalībvalstu pieprasījuma. Lai palīdzētu uzņēmējai dalībvalstij pēc migrantu ierašanās veikt identifikāciju, reģistrāciju un noņemt pirkstu nospiedumus, *Frontex* norīko ekspertus, tostarp tulkus, kas darbojas arī kā kultūras vidutāji. *Frontex* arī norīko ekspertus, kuru uzdevums ir palīdzēt iztaujāt migrantus (izmantojot brīvprātīgas iztaujāšanas), lai saprastu, kā tie nonākuši Eiropā, un iegūtu informāciju par migrantu kontrabandistu tīkliem un darbībām. Vajadzības gadījumā *Frontex* eksperti arī nodrošina palīdzību pirms atgriešanās un koordinē atgriešanās lidojumus.

⁷ “Eiropas programma migrācijas jomā”, 6. lpp.

⁸ Paskaidrojums pieejams <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf>.

⁹ “Bēgļu krīzes pārvaldība: tūlītēji operatīvie, budžeta un juridiskie pasākumi saskaņā ar Eiropas programmu migrācijas jomā”, COM(2015) 490 final, 23.9.2015, īpaši II pielikums.

EASO

EASO sniedz operatīvo atbalstu dalībvalstīm vai koordinē to atbilstoši savām pilnvarām un ar dalībvalstīm saskaņotu darbības plānu ietvaros. Šādu atbalstu sniedz, norīkojot darbā ekspertus, kuri pārzina pašreizējos tiesību aktus par imigrāciju un patvērumu (un Itālijā – vajadzības gadījumā – par pārcelšanu) un par to, kā piemērot starptautisko aizsardzību. EASO eksperti atbalsta uzņēmējas dalībvalstis, reģistrējot patvēruma meklētājus un sagatavojot to patvēruma pieteikuma dokumentus (Grieķijā) vai apzinot pārcelšanas kandidātus un sagatavojot to pārcelšanas dokumentus (Itālijā).

Eiropols

Eiropols nosūta izmeklētāju grupas, lai tās palīdzētu valsts iestādēm apkarot un izjaukt organizētās noziedzības tīklus, kas nodarbojas ar migrantu kontrabandu un cita veida nopietnu un organizētu noziedzību, kā arī identificēt saiknes ar terorisma apkarošanas nolūkā veikto izmeklēšanu.

ES terorisma apkarošanas kontekstā 2016. gada 10. martā¹⁰ ES Tieslietu un iekšlietu padome (TI) pastiprināja savus 2015. gada 20. novembra secinājumus¹¹ un lūdza, lai Eiropols sadarbībā ar dalībvalstīm izstrādātu un īstenotu pieaicināto amatpersonu¹² koncepciju karstajos punktos nolūkā sniegt atbalstu izvērtēšanas procesā (ko sauc arī par sekundārajām drošības pārbaudēm).

Turpmākas procedūras

14. Pēc tam, kad personas, kas nav ES dalībvalstu pilsoņi un kas nelikumīgi ieradušās Eiropas Savienībā, ir reģistrētas un tām ir noņemti pirkstu nospiedumi, tās ir jānovirza vienā no trim turpmāk minētajiem procesiem¹³ (sk. karsto punktu pieejas plūsmkarti **II pielikumā**):

- ierašanās valsts patvēruma sistēma (ja migrants lūdz patvērumu un tiek uzskatīts, ka viņam ir vajadzīga starptautiskā aizsardzība),

¹⁰ TI padomes 2016. gada 10. marta secinājumi; publicēti www.consilium.europa.eu.

¹¹ TI padomes 2015. gada 20. novembra secinājumi; publicēti www.consilium.europa.eu.

¹² Pieaicinātas amatpersonas koncepcija paredz, ka Eiropols veidos dalībvalstu norīkotu izmeklētāju grupu, lai stiprinātu drošības pārbaudes galvenajos ES ārējās robežas punktos.

¹³ “Par pašreizējo situāciju saistībā ar Eiropas programmā migrācijas jomā izvirzīto prioritāro darbību īstenošanu”, COM(2016) 85 final, 10.2.2016.

- ārkārtas pārceļšanas shēma (sk. 16. punktu) vai
- atgriešanas sistēma (ja migrants nelūdz starptautisko aizsardzību vai tiek uzskatīts, ka tā viņam nav vajadzīga).

15. Patvēruma sistēma un atgriešanas sistēma ir migrācijas plūsmu efektīvas pārvaldības savstarpēji papildinošas daļas, ko reglamentē spēkā esošās Eiropas regulas un direktīvas, piemēram, *Eurodac* regula (par pirkstu nospiedumu ņemšanu) un Dublinas regula (sk. 6. punktu), Patvēruma procedūras direktīva, Uzņemšanas nosacījumu direktīva un Atgriešanas direktīva.

16. Pārceļšanas shēma, no otras puses, ir pagaidu mehānisms, ar kuru pārdalīt cilvēkus, kam nepārprotami vajadzīga starptautiskā aizsardzība, lai nodrošinātu slodzes taisnīgu sadalījumu starp dalībvalstīm un samazinātu spiedienu uz priekšposteņa dalībvalstīm. Eiropas Komisija ierosināja šo pārceļšanas shēmu, kas faktiski ir pagaidu izņēmums no Dublinas mehānisma (tas aprakstīts 6. punktā), kā daļu no 2015. gada maijā pieņemtās Migrācijas programmas. Tā kā liels atbraucēju skaits radīja milzīgu spiedienu uz priekšposteņa dalībvalstu patvēruma sistēmām un uzņemšanas centriem, Komisija ierosināja izmantot ārkārtas reaģēšanas sistēmu, kas paredzēta LESD¹⁴. Saistībā ar šo ierosinājumu 2015. gada septembrī tika pieņemti divi Padomes lēmumi¹⁵, ar kuriem izveido pagaidu pārceļšanas shēmu. Šis ierosinājums paredzēja pārcelt kopā aptuveni 106 000 pieteikuma iesniedzēju, kam nepārprotami vajadzīga starptautiskā aizsardzība, no Grieķijas un Itālijas uz citām dalībvalstīm laikposmā no 2015. gada septembra līdz 2017. gada septembrim; tad šīm dalībvalstīm būtu jāuzņemas pārcelto personu patvēruma pieteikumu izskatīšana.

¹⁴ LESD 78. panta 3. punkts: "Ja viena vai vairākas dalībvalstis saskaras ar ārkārtas situāciju, ko raksturo pēkšņs trešo valstu pilsoņu pieplūdums, Padome pēc Komisijas priekšlikuma var paredzēt pagaidu pasākumus attiecīgās dalībvalsts vai dalībvalstu labā. Tā pieņem lēmumu pēc apspriešanās ar Eiropas Parlamentu."

¹⁵ Padomes 2015. gada 14. septembra Lēmums (ES) 2015/1523 (OV L 239, 15.9.2015., 146. lpp.) un Padomes 2015. gada 22. septembra Lēmums (ES) 2015/1601 (OV L 248, 24.9.2015., 80. lpp.), ar ko nosaka pagaidu pasākumus starptautiskās aizsardzības jomā Itālijas un Grieķijas labā. Sākumā šie abi lēmumi paredzēja pārcelt 160 000 cilvēku no Itālijas, Grieķijas un Ungārijas; tas tika korigēts uz 106 000 cilvēku tikai no Itālijas un Grieķijas. Saskaņā ar šiem lēmumiem pārceļšana būtu jāattiecinā tikai uz tiem migrantiem, kuru valstspiederība pēc jaunākajiem *Eurostat* datiem liecinātu par 75 % atzīšanas rādītāju starptautiskās aizsardzības piešķiršanas lēmumu aspektā.

17. Karsto punktu pieeja, koncentrējoties uz migrantu identifikāciju, reģistrāciju un pirkstu nospiedumu noņemšanu uzreiz pēc ierašanās, tādējādi bija paredzēta, lai atvieglotu šīs turpmākās procedūras, un to pat var uzskatīt par nepieciešamu priekšnosacījumu šo turpmāko procedūru efektīvai darbībai.

Saistītie politikas pasākumi

18. Papildus dažādiem īstermiņa pasākumiem, kas ierosināti Eiropas programmā migrācijas jomā, tostarp karsto punktu pieejai un pagaidu pārceļšanas mehānismam, Programmā iekļauti arī citi, ilgtermiņa pasākumi, kuru mērķis ir labāk pārvaldīt migrāciju, piemēram, labāka robežu pārvaldība un pasākumi neatbilstīgas migrācijas pamatcēloņu novēršanai. Daži no svarīgākajiem pasākumiem, par kuriem tika nolemts revidētajā periodā, ir īsi aprakstīti turpmāk.

ES Ārkārtas trasta fonds Āfrikai

19. ES Ārkārtas trasta fondu Āfrikai izveidoja 2015. gada 12. novembrī Maltā, Valletas samitā par migrāciju. Tā kā neatbilstīgas migrācijas līmenis sasniedza nebijušu augstumu, Trasta fondu izveidoja, lai sniegtu atbalstu pašām neaizsargātākajām un visvairāk skartajām Āfrikas valstīm, kas atrodas Sāhelas un Čadas ezera reģionā, Āfrikas ragā un Āfrikas ziemeļos. Trasta fonda mērķis ir palīdzēt novērst destabilizācijas, piespiedu pārceļšanas un neatbilstīgas migrācijas pamatcēloņus izcelsmes, tranzīta un galamērķa valstīs, veicinot ekonomiku un vienlīdzīgas iespējas, drošību un attīstību. Trasta fondā tiek apkopoti līdzekļi no dažādiem Eiropas Komisijas pārvaldītiem ES budžeta un Eiropas Attīstības fonda finanšu instrumentiem; 2016. gada 31. decembrī šie līdzekļi kopā veidoja aptuveni 2,4 miljardus EUR, ko papildina 152 miljoni EUR no ES dalībvalstīm un citiem līdzekļu devējiem.

ES un Turcijas paziņojums

20. ES dalībvalstis un Turcija 2016. gada 18. martā vienojās par virkni pasākumu, lai samazinātu vai pārtrauktu neatbilstīgo migrantu plūsmu no Turcijas uz Grieķijas salām¹⁶.

¹⁶ ES un Turcijas paziņojums: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

Saskaņā ar šo paziņojumu visi migranti, kas ierodas Grieķijas salās, ir pienācīgi jāreģistrē, un Grieķijas iestādēm visi pieprasījumi ir atsevišķi jāapstrādā karstajā punktā saskaņā ar Patvēruma procedūru direktīvu. Migrantus, kuri nelūdz patvērumu vai kuru pieteikumus uzskata par nepamatotiem vai nepieņemamiem, saskaņā ar šo direktīvu būtu jāsūta atpakaļ uz Turciju. Katra no Grieķijas salām uz Turciju atpakaļ nosūtītā sīrieša vietā no Turcijas uz ES būtu jāpārceļ cits sīrietis. Tam ir bijusi milzīga ietekme uz karsto punktu darbību un karsto punktu pieeju Grieķijā.

Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra

21. Saistībā ar pašreizējo migrācijas krīzi ir kļuvis skaidrs, ka Šengenas zona bez iekšējām robežām varētu būt ilgtspējīga tikai tad, ja ārējās robežas būtu efektīvi nodrošinātas un aizsargātas, un tas ir kopīgas un vispārējās intereses jautājums. Tādējādi Eiropas programma migrācijas jomā apzināja to, ka ārējo robežu pārvaldības atbildība ir jādala starp dalībvalstīm un ES. Turpinot iesākto, 2015. gada decembrī Komisija ieviesa pasākumu kopumu, un to mērķis bija aizsargāt ES robežas, efektīvāk pārvaldīt migrāciju un uzlabot ES iekšējo drošību.

22. Šā kopuma galvenais elements bija priekšlikums regulai, ar kuru izveido jaunu aģentūru – Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūru – un apvieno jaunās aģentūras neatkarīgos resursus ar dalībvalsts robežpārvaldības iestādēm. Eiropas Parlaments un Padome ļoti ātri piekrita izveidot jauno aģentūru, un tā sāka darbu 2016. gada 6. oktobrī. Eiropas robežu un krasta apsardzes aģentūras pilnvaras¹⁷ ir ievērojami plašākas nekā *Frontex*; tajā būs divreiz vairāk pastāvīgu darbinieku un tā spēs ātri piesaistīt 1500 ekspertu rezerves grupu, samazinot savu atkarību no dalībvalstu iemaksām.

Finansēšanas sistēma

23. Finansējumu un atbalstu karsto punktu izveidei un darbībai sniedz no daudziem un dažādiem avotiem, tostarp Eiropas Savienība, ES aģentūras, valsts iestādes, starptautiskās organizācijas un NVO.

¹⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 14. septembra Regula (ES) Nr. 2016/1624 par Eiropas Robežu un krasta apsardzi (OV L 251, 16.9.2016., 1. lpp.).

24. ES finansējums (sk. **6. attēlu**), tostarp atbalsts karsto punktu pieejai, ir pieejams Grieķijai un Itālijai attiecīgu piešķirumu veidā no Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonda (*AMIF*) un Iekšējās drošības fonda (*ISF*) un aptver periodu no 2014. līdz 2020. gadam. Tas ir pieejams arī no *AMIF* un *ISF* ārkārtas palīdzības. Grieķijā humanitārās situācijas risināšanai ir pieejams arī ārkārtas atbalsta instruments¹⁸ (*ESI*). Darbības, ko finansē no *AMIF* un *ISF* valsts piešķirumiem, līdzfinansē saņēmējas dalībvalstis, bet ārkārtas palīdzību var 100 % finansēt no ES budžeta. Revīzijas laikā izmaksātās summas bija avansa maksājumi, kas attiecīgi bija veikti Grieķijas un Itālijas iestādēm, starptautiskajām organizācijām un ES aģentūrām.

6. attēls. ES finanšu atbalsts (miljonos EUR)

Programmas	GRIEĶIJA		ITĀLIJA	
	Piešķirts	Izmaksāts	Piešķirts	Izmaksāts
AMIF	585	247	365	55
AMIF valsts programmas 2014.–2020. g.	295	45	348	44
AMIF ārkārtas palīdzība dalībvalstij	126	101	16	10
AMIF ārkārtas palīdzība starptautiskajām organizācijām /ES aģentūrām	165	101	1	1
ISF	277	75	291	36
ISF valsts programmas 2014.–2020. g.	215	26	245	29
ISF ārkārtas palīdzība dalībvalstij	52	42	46	7
ISF ārkārtas palīdzība starptautiskajām organizācijām /ES aģentūrām	10	7	0	0
Ārkārtas atbalsta instruments (uz līgumu pamata)	192	127	0	0
KOPĀ	1 055	448	656	91

Avots: Eiropas Komisijas faktu lapa “ES atbalsts Grieķijai”, 8.12.2016., “Bēgļu krīzes pārvaldība: Eiropas programmā migrācijas jomā izvirzīto prioritāro darbu īstenošanas pašreizējais stāvoklis” COM(2015) 510 final, 14.10.2015., 8. pielikums, atjaunināts 4.12.2016., un *ECHO Hope* iekštīkls, stāvoklis 15.12.2016. Visas starpsummā atšķirības radušās noapaļošanas rezultātā.

¹⁸ Padomes 2016. gada 15. marta Regula (ES) 2016/369 par ārkārtas atbalsta sniegšanu Savienībā (OV L 70, 16.3.2016., 1. lpp.).

Griekija

25. Tā kā Grieķijā aizkavējās fondu ieviešana un vajadzīgo pārvaldības un kontroles sistēmu izveide, turklāt valsts budžets ES izdevumu līdzfinansēšanai bija ierobežots, 2016. gadā netika apstiprināti 2015. gada izdevumi no *AMIF/ISF* valsts piešķirumiem Grieķijai¹⁹. Komisija ziņo, ka kopš 2015. gada sākuma tā bija piešķirusi vairāk nekā 352 miljonus EUR ārkārtas finansējuma (no *AMIF/ISF*)²⁰, papildus 192 miljoniem EUR humānās palīdzības²¹ no *ESI*. Lielākā daļa šo līdzekļu bija paredzēti pasākumiem Grieķijas kontinentālajā daļā (kur 2016. gada novembrī joprojām atradās aptuveni 45 000 migrantu²²), bet saskaņā ar Komisijas aplēsēm gandrīz 100 miljoni EUR bija piešķirti, lai atbalstītu plašu pasākumu spektru salās un karstajos punktos.

26. Projekti, kurus Komisija piešķīra *AMIF* un *ISF* sniegtās ārkārtas palīdzības ietvaros, paredzēja dot pajumti un izmitināt, nodrošināt ēdināšanu, veselības aprūpi, būvdarbus ūdens un sanitārijas sistēmām, transportēšanu no izkāpšanas vietām uz karstajiem punktiem, Grieķijas iestāžu spējas uzlabošanu saistībā ar pirkstu nospiedumu noņemšanu un Grieķijas policijas esošo IT sistēmu pilnveidošanu reģistrācijas procesam. Tā kā lielākā daļa lēmumu par ārkārtas līdzekļu piešķiršanu no *AMIF* un *ISF* bija pieņemti, sākot no 2015. gada oktobra (parasti īstenošanas periods bija 12 mēneši), ziņojumi par šo līdzekļu izlietojumu vēl nebija pieejami. Tas pats attiecas uz *ESI* atbalstītajām darbībām, par kurām pirmie lēmumi tika pieņemti 2016. gada martā. Līdz 2017. gada februāra beigām Komisija vēl nebija saņēmusi detalizētu informāciju par šo līdzekļu izlietojumu.

¹⁹ Fondu izlietojums 2016. gadā būs atkarīgs no ziņojuma, kuru Grieķijas iestādes nosūtīs Komisijai līdz 2017. gada 15. februārim.

²⁰ Eiropas Komisija, fakts lapa "Bēgļu krīzes pārvaldība: ES atbalsts Grieķijai", atjaunināta 2016. gada 8. decembrī.

²¹ *ECHO Hope* iekštīkls, stāvoklis 2016. gada 15. decembrī.

²² "Septītais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu", COM(2016) 720 final, 9.11.2016.

Itālija

27. Stāvoklis Itālijā dažā ziņā ir citādāks nekā Grieķijā. Revīzijas laikā Komisijai paziņotie izdevumi²³ no Itālijas valsts programmām bija 1,6 miljoni EUR no *AMIF* (taču to saņēmēji nebija karstie punkti) un nulle no *ISF* par periodu līdz 2015. gada oktobra vidum. Informācija par līdzekļiem, kas līdz 2016. gada oktobra vidum izlietoti, un projektiem, kas līdz tam atlasīti un par kuriem noslēgti līgumi, bija jāsniedz 2017. gada martā.

28. Ārkārtas palīdzība no *AMIF* un *ISF*. Līdz 2016. gada beigām Itālijai bija piešķirti 62,8 miljoni EUR. Revīzijas laikā ziņojums par šo ārkārtas līdzekļu izlietojumu karstajiem punktiem vēl nebija pieejams.

Netiešais finansējums no ES aģentūrām

29. Finanšu ieguldījums no divām galvenajām iesaistītajām ES aģentūrām (*Frontex* un *EASO*). *Frontex* sākotnēji piešķīra 20 miljonus EUR no sava 2016. gada budžeta karstajiem punktiem paredzētiem izdevumiem²⁴, bet pa šo laiku (līdz 2016. gada novembra beigām) jau ir uzņēmies saistības vēl par gandrīz 35 miljoniem EUR šim mērķim. Lai segtu atbalstu karsto punktu pieejai un pārceļšanas mehānismam, ES finansējums, ko piešķīra Eiropas Patvēruma atbalsta birojam 2016. gadā, ir palielinājies no aptuveni 19,4 miljoniem EUR līdz 63,5 miljoniem EUR (ieskaitot 26 miljonus EUR no *AMIF/ISF*)²⁵.

30. Eiropols 2016. gadā saņēma *ISF* ārkārtas palīdzības dotāciju 1,5 miljonu EUR apmērā ar mērķi karstajos punktos izvietot ekspertus (pieaicinātās amatpersonas), kuri veiktu sekundāras drošības pārbaudes.

²³ 2016. gada 15. februārī sniegtie pārskati attiecas uz maksājumiem, kas veikti līdz 2015. gada 15. oktobrim.

²⁴ *Frontex* sniegtā informācija.

²⁵ *EASO* sniegtā informācija.

REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA

31. Mēs vērtējām karsto punktu pieejas īstenošanu Itālijā un Grieķijā no 2015. gada maija, kad par to tika pirmo reizi paziņots Programma migrācijas jomā, līdz 2016. gada vasaras beigām. Mēs īpaši pievērsāmies diviem galvenajiem jautājumiem:

- vai karstie punkti bija labi izvietoti, izveidoti savlaicīgi un ar pietiekamu uzņemtspēju vajadzību risināšanai, vai bija nodrošināti pietiekami atbalsta pakalpojumi, vajadzīgie koordinācijas mehānismi un pienācīgas uzraudzības procedūras;
- vai karsto punktu pieeja efektīvi pārvaldīja ienākošo migrantu plūsmu, ļaujot tos pilnībā identificēt, reģistrēt un noņemt pirkstu nospiedumus, kā arī savlaicīgi novirzīt migrantus uz attiecīgām turpmākām procedūrām (patvērums, pārcelšana, atgriešana).

32. Mūsu uzmanības centrā bija pašas Komisijas, *Frontex*, *EASO* un Eiropola sniegtais atbalsts. Mēs nevērtējām *Eurojust* īpašo lomu, jo tā iesaiste karstajos punktos bija drīzāk netieša un tā darbinieki karstajos punktos neatradās. Mēs arī nepārbaudījām ne patvēruma pieteikumu izskatīšanu, ne pārcelšanas vai atgriešanas procedūras. Kaut arī karsto punktu pieeja pati par sevi uz šo procedūru īstenošanu neattiecas, tās ir cieši saistītas, jo efektīva karsto punktu pieeja ir priekšnosacījums sekmīgām turpmākām procedūrām, tāpat kā problemātiskie posmi turpmākajās procedūrās var ietekmēt karsto punktu piemērotību. Ņemot vērā šo saikni, mēs atsaucamies uz grūtībām, kas radās saistībā ar šo procedūru īstenošanu un ko novērojām revīzijas laikā.

33. Mūsu revīzijas darbu veidoja pieejamo dokumentu pārbaudes, Eiropas Komisijas un aģentūru darbinieku²⁶, Itālijas un Grieķijas valsts iestāžu darbinieku, starptautisko organizāciju²⁷ un nevalstiska organizāciju (NVO)²⁸ darbinieku iztaujāšana. Mēs turklāt uz vietas apmeklējām vairākus karstos punktus (Pocallo un Trapāni Itālijā un Lesbu, Hiju un Leru

²⁶ *EASO, Frontex, Eiropols.*

²⁷ Apvienoto Nāciju Organizācijas Augstais komisārs bēgļu jautājumos (*UNHCR*), Starptautiskā Migrācijas organizācija (*IOM*), Starptautiskā Sarkanā Krusta komiteja.

²⁸ *Amnesty International, Save the Children, Terre des Hommes.*

Grieķijā) un reģionālās darba grupas abās valstīs. Mēs ņēmām vērā to, ka nesenā krīzes situācija un biežā apstākļu maiņa migrācijas pārvaldības jomā ir radījusi Komisijai, aģentūrām un dalībvalstīm grūtu un nestabilu darbības vidi.

APSVĒRUMI

Karsto punktu izveide

34. Mēs pārbaudījām, vai karstie punkti bija izveidoti savlaicīgi un vai to skaits, atrašanās vieta un uzņemtspēja atbilda faktiskajām vajadzībām, vai bija nodrošināti pienācīgi atbalsta pakalpojumi, vai bija ieviesta vajadzīgā koordinācija un vai uzraudzības procedūras bija pienācīgas.

Karsto punktu izveide bija lēnāka, nekā plānots, un pašreizējā uzņemtspēja joprojām ir nepietiekama

35. Saskaņā ar Padomes lēmumu, kas bija pieņemts, lai palīdzētu Itālijai un Grieķijai labāk pārvaldīt ārkārtas situāciju (sk. 16. punktu), 2015. gada 16. septembrī Itālijai un Grieķijai katrai bija jāiesniedz Komisijai savs ceļvedis, kurā iekļauti pienācīgi pasākumi saistībā ar patvērumu, pirmo uzņemšanu un atgriešanu un kuru mērķis ir stiprināt valstī esošo sistēmu kapacitāti, kvalitāti un efektivitāti šajās jomās.

Grieķija

36. Ceļvedī, kuru Grieķija iesniedza Komisijai, bija norādīti pieci karstie punkti, kas bija jāizveido līdz 2015. gada beigām “pašreizējos galvenajos ieejas vārtos”: Lesbā, Hijā, Samā, Lerā un Kosā (sk. **5. attēlu**). Kad Komisija komentēja šo ceļvedi, tā neapšaubīja plānoto karsto punktu izvietojumu, jo uzskatīja, ka tas ir valsts pārziņā. Dati par ierašanos liecināja, ka šīs salas tajā laikā patiešām bija galvenās vietas, pa kurām migranti ieradās Grieķijā.

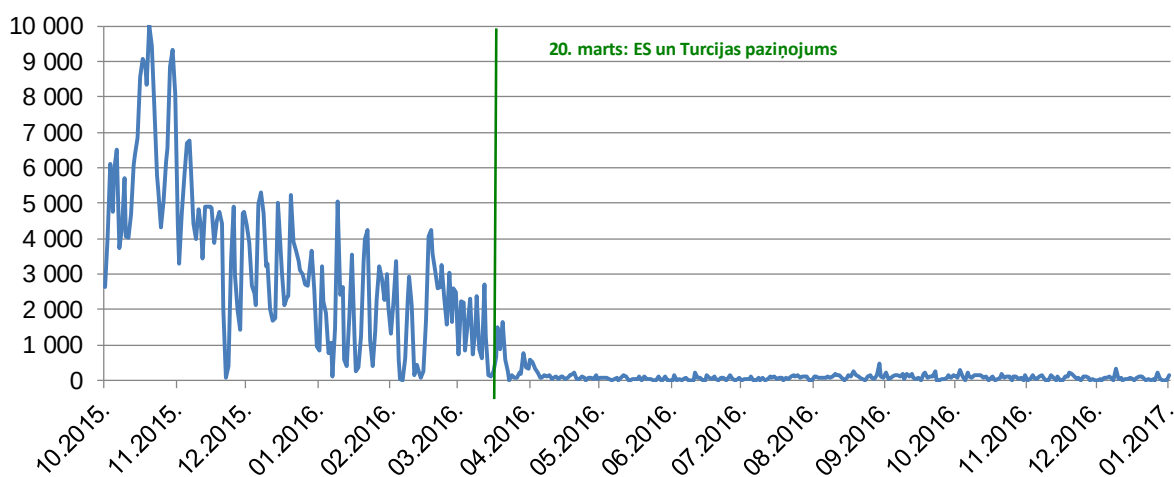
37. Karstie punkti Morija (Lesbā) un Vathi (Samā) tika izveidoti, izmantojot mazākas jau eksistējošas struktūras. Pārējās salās līdz 2015. gada beigām tika izbūvētas pagaidu uzņemšanas telpas, un 2016. gada sākumā Grieķijas iestādes ieguldīja lielu darbu, lai izveidotu pašreizējos karsto punktu centrus un lai četri no pieciem plānotajiem karstajiem punktiem laikā no 2016. gada janvāra līdz martam pakāpeniski sāktu darboties. Tas notika

vēlāk, nekā plānots, un tāpēc nebija pilnībā nodrošināta visu to migrantu identifikācija un reģistrācija, kuri ieradās līdz 2016. gada martam.

38. Komisija 2016. gada jūnijā novērtēja visus piecus Grieķijas karstos punktus kā pilnībā funkcionālus, kas nodrošināja uzņemtspeļu kopumā 7 450 cilvēkiem²⁹. Tomēr ar to nepietika, lai uzņemtu daudzus migrantus, kas apstākļu maiņas dēļ ieradās 2016. gadā. Iebraucēju skaits ievērojami samazinājās pēc Rietumbalkānu maršruta slēgšanas un pēc ES un Turcijas paziņojuma (sk. **7. attēlu**) līdz aptuveni 50 cilvēkiem dienā maijā un jūnijā (salīdzinot ar apmēram 2000 cilvēkiem dienā janvārī un februārī). 2016. gada jūlijā tas atkal sāka palielināties un augusta beigās sasniedza vairāk nekā 100 cilvēkus dienā. Kaut arī iebraucēju bija mazāk nekā iepriekš, karstajos punktos kopumā joprojām ierodas vairāk migrantu, nekā tos atstāj. Pēc mūsu apmeklējuma 2016. gada jūlijā migrantu skaits salās palielinājās no 8 502 jūlija sākumā līdz 12 515 septembra sākumā un 16 250 novembra sākumā³⁰.

7. attēls. Ieceļotāji Grieķijas salās pa jūru

Ieceļotāju skaits 1.10.2015. – 1.1.2017.



Avots: Eiropas Komisija.

²⁹ “Ceturtais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu”, COM(2016) 416 final, 15.6.2016.

³⁰ Datu avots salās esošo migrantu skaitam: UNHCR, Grieķijas policija, Eiropas Komisija, Septītais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu.

39. Iepriekš migranti, kuri ieradās karstajos punktos, pēc dažām dienām tika pārvesti uz kontinentālo daļu, tiklīdz bija pabeigta sākotnējā identifikācija un reģistrācija un bija noņemti pirkstu nospiedumi. Pēc ES un Turcijas paziņojuma stāvoklis mainījās. Jauniebraukušajiem vairs nebija atļauts doties uz kontinentālo daļu, bet tiem bija jāiesniedz savs patvēruma pieteikums attiecīgajā karstajā punktā. Migrantu pavadītais laiks karstajos punktos mainījās no dažām tranzīta dienām uz daudz ilgāku uzturēšanos (mēnešiem).

40. Tādējādi karstie punkti, īpaši Lesbā, Hijā un Samā, ir ļoti pārpildīti, jo Grieķijas salās ierodas vairāk migrantu nekā tās atstāj³¹. Dzīves apstākļus nometnēs (ēdiena kvalitāti, segu un privātuma trūkumu, nepienācīgu piekļuvi medicīniskai aprūpei, ūdens trūkumu) ir kritizējušas tādas NVO kā *Amnesty International*³², *Human Rights Watch*³³ un *Save the Children*³⁴. Bēgļu mājokļi (standarta konteineru ēkas) ir tik ļoti pārpildīti, ka daudzi migranti karsto punktu teritorijā ir uzbūvējuši pagaidu nojumes (sk. 2. izcēlumu).

2. izcēlums. Grūtības Grieķijas karsto punktu salās

Hijā cilvēki bija aizbēguši no galvenās nometnes (daļēji bailēs par drošību, jo karstajos punktos notika kautiņi) un nakšņoja bez pajumtes galvenajā ostā un ap to Hijas iekšpilsētā. Tur nebija droši un bija ierobežota piekļuve pamatpakalpojumiem. Lerā mūsu apmeklējuma laikā jūlija sākumā apstākļi bija labāki (mazāk cilvēku), taču pēc dažām dienām izcēlās nemieri un daudzas ēkas tika bojātas. Lesbā Morijas nometni septembra nemieru laikā pamatīgi izpostīja uguns. Visu trīs salu teritorijās bija

³¹ Kā Komisija atzina savā trešajā ziņojumā par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanā gūto progresu: "Lai arī iecelto personu plūsma ir (...) samazinājusies, tā un lēnā personu atgriešanas gaita salās esošās uzņemšanas spējas pakļauj aizvien lielākam spiedienam. Līdz ar to Grieķijā esošie karstie punkti kļūst aizvien pārbīvētāki, radot sarežģītus un nereti arī bīstamus apstākļus."

³² *Amnesty International*, Grieķija: "Steidzoties īstenot ES un Turcijas darījumu, bēgļi tiek turēti šausmīgos apstākļos", 2016. gada 7. aprīlis, <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*, Grieķija: "Bēgļu karstie punkti nav droši un ir antisanitāri", 2016. gada 19. maijs, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

³⁴ *Save the Children*, Grieķija, 2016. gada 20. septembris, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

grūtības ar karsto punktu izveidošanu un apgādi attiecībā uz infrastruktūru un atbalsta pakalpojumiem vai saistībā ar vietējo iedzīvotāju un tūrisma biroju pretestību.

41. Mitekļos bieži nebija nekādu nodalošu sienu starp neprecētiem vīriešiem un citām migrantu kategorijām, piemēram, neprecētām sievietēm, ģimenēm vai nepilngadīgajiem. Saskaņā ar aplēsēm nepavadītu nepilngadīgo skaits ir ap 2500 (2016. gada septembrī³⁵), un valstī nepietiek īpašu telpu, lai viņus izmitinātu saskaņā ar starptautiskajiem standartiem³⁶. Rezultātā daudzi nepavadīti nepilngadīgie tiek ilgstoši turēti karstajos punktos nepiemērotos apstākļos³⁷, kaut arī likumā tiem paredzēta prioritāte³⁸ (sk. **3. izcēlumu**).

3. izcēlums. Nepavadīto nepilngadīgo uzņemšanas apstākļi

Apmeklējot Morijas karsto punktu (Lesbā), mēs konstatējām, ka nepavadīti nepilngadīgie (tajā laikā aptuveni 90 personas) nometnē bija turēti ierobežotos apstākļos atsevišķi no pieaugušajiem. Ievērojot ES un Turcijas paziņojumu, lielākā daļa no viņiem tur atradās vairāk nekā trīs mēnešus. Saskaņā ar ES Pamattiesību aģentūras ziņām jūlija vidū pieaugušo nepavadītas meitenes turpināja uzturēties kopā ar pieaugušo nepavadītiem zēniem vairāk nekā divas nedēļas, un vienīgais drošības pasākums bija iespēja uz nakti aizslēgt guļamistabas durvis. Vēl 60 nepavadīti nepilngadīgie bija izmitināti vaļējās nojumēs ārpus nometnes Mitilinē.

Laikā, kad ERP revidenti apmeklēja Leru, 39 nepavadīti nepilngadīgie nebija nošķirti no pieaugušajiem, bet tika turēti kopā ar tiem Lepidas centrā. Iepriekš viņi bija izmitināti nenoslēgtā teritorijā (*PIKPA*) līdzās citām mazāk aizsargātu personu grupām, taču saskaņā ar Grieķijas Uzņemšanas un identifikācijas dienesta (*RIS*) sniegto informāciju viņus no turienes pārcēla iepriekšējais *RIS* vadītājs viņu pašu drošībai. Lepidā nebija pienācīgas aizsardzības tieši bērniem, viņi

³⁵ “Sestais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu”, COM(2016) 636 final, 28.9.2016.

³⁶ Apvienoto Nāciju Organizācijas Bērna tiesību konvencija. Tās galvenie principi ir paredzēti arī KEPS dažādajos komponentos.

³⁷ *Weekly note on the temporary deployment of FRA fundamental rights experts to Greece – Week 18 July-22 July 2016* [Iknedēļas paziņojums par FRA ekspertu pagaidu norīkojumu Grieķijā, 2016. gada 18.–22. jūlijs], Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūra (FRA), Vīne, 2016. gada 25. jūlijs.

³⁸ Patvēruma procedūru direktīva, 31. panta 7. punkta b) apakšpunkts.

bija ierobežoti un šāda attieksme apdraudēja viņu labklājību. Arī Hijā nepavadīti nepilngadīgie tika izmitināti, tos nenorobežojot no pieaugušajiem.

42. Arī aģentūru darbinieki piedzīvoja vardarbīgus protestus un agresiju; ES un citus darbiniekus nācās evakuēt, un daļa no karstā punkta telpām tika sagrauta vai bojāta.

43. Drošums un drošība, par ko jāgādā dalībvalstij, plānošanas posmā nebija pienācīgi novērtēti. Sākotnēji nekādu drošības plānu nebija, un nometnēm nebija rezerves izeju. Drošības jautājumi tika apspriesti vairākās koordinācijas sanāksmēs, kur Komisija un ES aģentūras, vienojoties ar Grieķijas iestādēm, izstrādāja drošības plānus un ārkārtas procedūras.

Itālija

44. Arī Itālija 2015. gada septembrī iesniedza savu ceļvedi ar pasākumiem, kas saistīti ar patvērumu, pirmo uzņemšanu un atgriešanu nolūkā stiprināt savas sistēmas šajās jomās. Šajā ceļvedī bija paredzēti kopumā seši karstie punkti, kas jāizveido un kam jāsāk darboties līdz 2015. gada beigām, lai varētu uzņemt 2500 cilvēku. Komentējot ceļvedi, Komisija uzskatīja, ka sākotnēji plānotais karsto punktu izvietojums, kas balstījās uz esošajām struktūrām, ir valsts iestāžu pārziņā. Tomēr plānā nebija ņemts vērā laiks, kas vajadzīgs, lai pielāgotu šīs struktūras vai to darbības procedūras, turklāt ne visu karsto punktu ierosinātais izvietojums atbilda vietām, kur notika izkāpšana krastā.

45. Līdz 2015. gada beigām sāka darboties tikai divi (Lampedūza, Pocallo) no plānotajiem sešiem karstajiem punktiem (sk. **5. attēlu**) un vēl divi (Trapāni, Taranto) sāka darbu pirmajos 2016. gada mēnešos. Līdz 2016. gada jūlijam (revīzijas apmeklējuma laiks), četri atvērtie karstie punkti kopā spēja uzņemt 1 600 cilvēku, bet ar to ir par maz, lai tiktu galā ar iebraucēju skaita regulāro kāpumu, kas dienā varēja sasniegt 2 000 vai vairāk. Saskaņā ar Itālijas iestāžu datiem 2016. gada pirmajos septiņos mēnešos ārpus esošajiem karstajiem punktiem joprojām krastā izkāpa aptuveni 70 % migrantu, un tas palielināja iebraukušo migrantu nepilnīgas reģistrācijas risku.

46. Lai stāvokli labotu, 2016. gada jūnijā Itālijas iestādes paziņoja par divu papildu karsto punktu izveidi (aizstājot divus likvidētos), kuri 2017. gada februāra beigās vēl nedarbojās. Kopš 2016. gada janvāra Itālijas iestādes un Komisija ir apspriedušas arī jaunu stratēģiju,

pamatojoties uz karsto punktu pieeju, taču neveidojot fiziskas uzņemšanas infrastruktūras, un tā joprojām tiek īstenota. Šī pieeja paredz atjaunināt pārējās izkāpšanas ostas, lai būtu iespējams piemērot standarta operāciju procedūras, kas izstrādātas karsto punktu pieejai. Tomēr tajā pašā laikā Komisijas novembra progresa ziņojumā³⁹ Itālija pamatoti tika mudināta turpināt arī divu papildu karsto punktu atvēršanu, kas jau bija izziņota.

47. Lielas raizes Itālijai sagādā pieaugošais skaits nepavadītu nepilngadīgo, kas ieradās 2016. gadā; līdz 2016. gada septembra beigām to bija vairāk par 20 000⁴⁰. Tā kā izkāpšanas reģionos nepietiek nepilngadīgajiem īpaši paredzētu telpu, tie pārāk ilgi paliek karstajos punktos, kas nav piemēroti to īpašajām vajadzībām.

ES aģentūru atbalsts ir bijis svarīgs, taču tas ir ļoti atkarīgs no tā, vai dalībvalsts ir nodrošinājusi pietiekamus resursus

48. Komisija un aģentūras nodrošina atbalsta pakalpojumus pēc Itālijas un Grieķijas iestāžu lūguma. Saistībā ar karstajiem punktiem abas valstis atbalsta vajadzības vispirms izklāstīja savos ceļvežos. Šo atbalstu galvenokārt veido dalībvalstu eksperti, kurus *Frontex* un *EASO* norīko, lai tie palīdzētu identificēšanas, valstspiederības pārbaudes, reģistrācijas, pirkstu nospiedumu noņemšanas un iztaujāšanas darbībās. *Frontex* palīdz arī veikt atgriešanas darbības. *EASO* palīdz sniegt informāciju par pārcelšanu un apstrādā pārcelšanas pieteikumus Itālijā, kā arī palīdz reģistrēt un novērtēt patvēruma pieteikumus Grieķijā. Abas aģentūras arī nodrošina kultūras vidutājus. Eiropols veic sekundāras drošības pārbaudes gadījumos, kuri atlasīti uzņēmējas dalībvalsts iestāžu darbības rezultātā vai par kuriem šīm iestādēm paziņojušas ES aģentūras vai citas pārstāvētās organizācijas.

49. Aģentūru ziņojumi liecināja, ka bija norīkots daudz mazāk ekspertu, nekā vajadzīgs. Tas ir tāpēc, ka aģentūras ir atkarīgas no sadarbības ar dalībvalstīm; tās nodrošina ekspertus pēc aģentūru lūguma. Turklāt aģentūras un dalībvalstis negaidīja vai neplānoja vajadzību pieaugumu 2015. un 2016. gadā. Kopumā saskaņā ar *Frontex* datiem aptuveni 65 % no tā lūgumiem tieši atbalstīt darbības karstajos punktos sedza no dalībvalstīm saņemtie

³⁹ COM(2016) 720 final.

⁴⁰ "Sestais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu", COM(2016) 636 final, 28.9.2016.

piedāvājumi, bet attiecībā uz *EASO* vidējais rezultāts bija vēl zemāks (apmēram 57 %). Arī dalībvalstīs ir pieejams tikai ierobežots skaits darbinieku, un dažas dalībvalstis sastapās ar ļoti lielu patvēruma pieprasījumu skaitu, īpaši 2015. gada otrajā pusē.

50. Tā kā ekspertus parasti norīko uz ierobežotu laika periodu (reizēm uz sešām nedēļām, reizēm vēl mazāk), aģentūrām pastāvīgi jāiesniedz jauni lūgumi, lai aizstātu ekspertus, kuru norīkojums ir beidzies. Protams, biežās rotācijas rezultātā ievērojami zūd lietderība, jo ekspertiem, kas tikko ieradušies, ir vajadzīgs laiks, lai pielāgotos un iepazītos ar konkrēto situāciju. Visas revīzijas apmeklējumu laikā iztaujātās ieinteresētās personas uzsvēra, ka eksperti ir jānorīko uz ilgāku laiku.

Griekija

51. Grieķijā vajadzība pēc *Frontex* atbalsta identifikācijas un reģistrācijas jomās ir samazinājusies, jo kopš ES un Turcijas paziņojuma iebraucēju skaits ir krities. No otras puses, kopš tā laika ir pieaugusi vajadzība pēc *EASO* atbalsta, jo lielākā daļa migrantu, kurus 2016. gada martā pārveda uz kontinentālo daļu, ir pieprasījuši patvērumu, un lielākā daļa salās jauniebraukušo migrantu dara to pašu.

52. Komisija 2016. gada septembra⁴¹ un novembra⁴² progresu ziņojumos turpina aicināt dalībvalstis palielināt atbalstu *EASO*, nodrošinot ekspertus, jo Grieķijā norīkoto ekspertu skaits joprojām nav pietiekams, lai apstrādātu pieaugošo atbalsta pieteikumu skaitu, kas ir jāizskata. Piemēram, 2016. gada septembrī tika lēsts, ka karstajos punktos ir vajadzīgi 100 cilvēki, kas strādā ar patvēruma lietām (proti, intervētāji), bet 2016. gada septembrī *EASO* faktiski nodarbināja tikai 41 cilvēku⁴³.

53. Kopš 2016. gada marta Eiropola darbinieki bija norīkoti veikt sekundāras drošības pārbaudes gadījumos, kurus reģistrācijas un pārbaudžu procedūru laikā bija atlasījuši Grieķijas

⁴¹ COM(2016) 636 final.

⁴² COM(2016) 720 final.

⁴³ "Trešais ziņojums par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanā gūto progresu", COM(2016) 634 final, 28.9.2016.

policija un par kuriem tā bija paziņojusi. Šo pārbaužu galvenais mērķis ir apzināt aizdomās turētu teroristu pārvietošanos un izjaukt organizētās noziedzības tīklus, kas nodarbojas ar migrantu kontrabandu. Saskaņā ar Komisijas pašreizējā stāvokļa ziņojumiem⁴⁴ Eiropols līdz 2016. gada jūlijam piecās salās nodarbināja deviņas amatpersonas, un tas atbilda darbības plānam, kas ar Grieķijas policiju bija saskaņots 2016. gada jūnijā. Saskaņā ar Eiropola datiem 2016. gada septembrī pirmā pieaicinātu amatpersonu grupa (desmit cilvēki) tika norīkota darbā Grieķijā. 2016. gada oktobrī visos piecos Grieķijas karstajos punktos tika izvietotas vēl 16 pieaicinātās amatpersonas no dalībvalstīm, lai Eiropola datubāzēs veiktu sekundārās drošības pārbaudes.

Itālija

54. Kopumā Itālijas iestādes uzskatīja, ka ES aģentūru atbalsts ir apmierinošs, īpaši tāpēc, ka kopš maija situācija uzlabojās, kad dažus *Frontex* ekspertus, kurus sākumā bija paredzēts norīkot uz Grieķiju, varēja pārcelt uz Itāliju. Tomēr Komisija joprojām uzskata, ka dalībvalstu atbilde uz *EASO* lūgumiem nodrošināt ekspertus norīkošanai uz Itāliju nav pietiekama, jo ierodas liels skaits tādu personu, kurām ir tiesības uz pārcelšanu. Līdz 2016. gada septembra beigām bija norīkoti 33 patvēruma eksperti (un 35 kultūras vidutāji), bet ar Itālijas iestādēm saskaņotajā plānā bija paredzēti 74 eksperti⁴⁵.

55. 2016. gada septembrī Itālija piekrita, ka Eiropols iesaistīsies uz vietas, lai veiktu sekundārās drošības pārbaudes, kā to bija lūgusi Padome. Eiropols ir sniedzis ieguldījumu darbības plānā un gatavojās izvietot pieaicinātās amatpersonas. 2016. gada oktobrī Itālija arī lūdza Eiropola atbalstu papildu drošības pārbaudēm saistībā ar pārcelšanu⁴⁶.

Komisija aktīvi darbojās koordinēšanas jomā

56. Karsto punktu pieeja paredz daudzu dalībnieku iesaisti dažādos līmeņos. Tas nozīmē, ka pienācīgai karsto punktu darbības nodrošināšanai ir labi jākoordinē Eiropas Komisijas,

⁴⁴ Pašreizējais stāvoklis, Eiropas Komisija, 2016. gada 28. jūlijs.

⁴⁵ COM(2016) 636 final.

⁴⁶ *Eiropola* sniegtā informācija.

ES aģentūru, centrālā un vietējā līmeņa valsts iestāžu, starptautisko organizāciju (*UNHCR* un *IOM*) un NVO darbības.

57. Koordinācija notiek ES, valsts, darbības un karsto punktu līmenī. Abās valstīs koordināciju atviegloja īpaši norīkoti Komisijas un aģentūru darbinieki.

Griekija

58. Grieķijā centralizēta koordinācija notiek starpaģentūru koordinācijas sanāksmē, kur piedalās dažādas valsts iestādes, Komisija, ES aģentūras un galvenās starptautiskās organizācijas. Komisijas atbalstu sniedz tās jaunais, 2015. gadā izveidotais dienests – Strukturālo reformu atbalsta dienests (*SRSS*) – kopā ar citu Komisijas struktūrvienību darbiniekiem. *SRSS* ģenerāldirektors vada šo starpaģentūru sanākumi, kura Atēnās notiek katru otro nedēļu.

59. Grieķijas revīzijas apmeklējuma laikā visas iztaujātās ieinteresētās personas pauda bažas saistībā ar karsto punktu standarta operāciju procedūru (SOP) trūkumu. Kaut arī Grieķijas ceļvedī⁴⁷ šīs procedūras bija minētas starp galvenajiem visu uzņemšanas centru mērķiem, tās nav pieņemtas. 2016. gada sākumā Grieķijas valdība gatavoja SOP, un Komisija komentēja šā dokumenta projektu. Taču ES un Turcijas paziņojums radikāli mainīja karsto punktu darbību. Paralēli Grieķija pieņēma jaunu tiesību aktu, ar kuru Pirmās uzņemšanas dienestu pārvērtā par Uzņemšanas un identifikācijas dienestu (*RIS*) un noteica tam jaunus pienākumus. Arī tas pārtrauca SOP izstrādi un prasīja to pārskatīšanu. Mūsu revīzijas laikā Grieķija vēl nebija beigusi SOP projekta pārskatīšanu, kaut arī Komisija jau vairākas reizes bija to pieprasījusi.

60. Koordināciju operatīvā līmenī īsteno ar ES reģionālās darba grupas palīdzību⁴⁸; tā atrodas Atēnās, Pirejas ostā. Šī platforma bija izstrādāta tā, lai ES aģentūras varētu regulāri satikties

⁴⁷ Grieķijas ceļvedis par pārceļšanu un karstajiem punktiem, 2015. gada 29. septembris, 6. un 15. lpp.

⁴⁸ Sk. "Bēgļu krīzes pārvaldība: tūlītēji operatīvie, budžeta un juridiskie pasākumi saskaņā ar Eiropas programmu migrācijas jomā" (COM(2015) 490 final, 23.9.2015.) II pielikumu, kurā teikts: "Katrā uzņēmējā dalībvalstī ir kopīgu operāciju štābs, kurā ir visu triju aģentūru pārstāvji (Eiropas Reģionālā darba grupa – *EURTF*). Tas koordinē atbalsta grupu darbu karstajos punktos un nodrošina ciešu sadarbību ar uzņēmējas dalībvalsts valsts iestādēm."

nolūkā atvieglot vispārējo koordināciju un informācijas apmaiņu starp dažādažām ieinteresētajām personām atbilstoši to attiecīgajām pilnvarām. Eiropas Komisija arī piedalās un vada šīs sanāksmes. Tomēr šīs darba grupas loma karsto punktu pieejā nav pārāk skaidri formulēta un valsts iestādes darba grupas sanāsmēs nepiedalās.

61. Karsto punktu līmenī valsts centrālās iestādes atbild par to kopējo pārvaldību, taču tās vēl nav pilnībā uzņēmušās šo atbildību. Piemēram, nebija īpaši ieceltas personas vai iestādes, kas pastāvīgi atbildētu par struktūras un darbību kopējo pārvaldību. Oficiāli par karsto punktu pārvaldību atbildēja Uzņemšanas un identifikācijas dienests, taču revīzijas apmeklējuma laikā tam uz vietas bija ļoti maz darbinieku, un tas neļāva nodrošināt viņu nepārtrauktu klātbūtni. Praktiski nevienai no ieinteresētajām personām nebija skaidrs, kura ir tā lēmumu pieņemšanas iestāde, kas atbild par šiem punktiem.

Itālija

62. Itālijā valsts iestādes cieši iesaistījās karsto punktu pieejā un attiecīgi arī migrācijas pārvaldībā. Par karsto punktu pieejas īstenošanu ir atbildīga Iekšlietu ministrijā īpaši izveidota struktūrvienība (Pilsoniskās brīvības un imigrācijas dienests). Komisijas atbalstu centrālā līmenī sniedz neliela grupa Romā. Standarta operāciju procedūras šajā līmenī izstrādāja darba grupa, kuru vadīja Itālijas iekšlietu ministrija un kurā piedalījās galvenās ieinteresētās personas (Itālijas iestādes, Komisija, *Frontex*, Eiropols, *EASO*, *UNHCR* un *IOM*). Šīs procedūras oficiāli pieņēma un attiecīgajām iesaistītajām personām paziņoja 2016. gada 17. maijā. Tās paredz operatīvus norādījumus par karstajos punktos veicamajām darbībām nolūkā panākt standartizētu un efektīvu darba plūsmu. To pieņemšanu pēc vairākiem apspriešanās mēnešiem visas ieinteresētās personas uzskatīja par lielu pozitīvu soli, kas sekmē karsto punktu pieejas turpmāku strukturēšanu Itālijā.

63. Koordināciju operatīvā līmenī nodrošina ES reģionālā darba grupa, kas atrodas Katānijā, Sicīlijā. Turklāt līdz ar ES aģentūrām un Komisiju ES reģionālajā darba grupā Itālijā piedalās arī dažādas valsts iestādes.

64. Karsto punktu līmenī vietējās iestādes (*Prefetture*) atbild par katra karstā punkta struktūras koordināciju un kopējo pārvaldību, taču to pastāvīga klātbūtne karstajos punktos nav paredzēta atšķirībā no divām galvenajām iesaistītajām struktūrām – valsts policijas

(*Questura*) un struktūras pārvaldības vienības (bieži NVO); katrai no tām ir savas pienākumu jomas. Kā minēja vairākas ieinteresētās personas, izskatās, ka faktiski katram karstajam punktam trūkst skaidri noteikta kontaktpunkta.

Notiek regulāra uzraudzība, taču darbības rezultātu mērīšana karsto punktu līmenī var būt labāka

65. Ievērojot Eiropas programmu migrācijas jomā, Eiropas Komisija ir plaši ziņojusi par bēgļu krīzes pārvaldību kopumā. Īpaši tās ziņojumos par pārcelšanu un pārmitināšanu ir aplūkota karsto punktu pieejas īstenošana⁴⁹. Kopš 2016. gada marta šos ziņojumus publicē katru mēnesi, un ciešā saistībā ar karsto punktu pieeju tajos ir sadaļa par ceļvežu īstenošanu Grieķijā un Itālijā. Šo ziņojumu mērķis ir atjaunināt kvalitatīvu un kvantitatīvu stāvokļa aprakstu, kurā apkopota panāktā virzība un apzinātās grūtības, un tajos ir iekļauti arī Eiropas Komisijas ieteikumi visām ieinteresētajām personām. Atsevišķajos progresu ziņojumos par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanu arī iekļauti apsvērumi par stāvokli karstajos punktos⁵⁰. Visbeidzot, *ad hoc* ziņojumi vai īpaši paziņojumi⁵¹ un faktu lapas noslēdz konsolidēto ziņošanas sistēmu.

⁴⁹ Ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu balstās uz Padomes lēmumu 2015/1523 un 2015/1601 12. pantā noteikto pienākumu divreiz gadā ziņot par šo lēmumu un ceļveža īstenošanu.

⁵⁰ Sk. COM(2016) 634 final, kurā ir komentāri par, piemēram, Grieķijas salās iebraukušo skaitu, pārapdzīvotību karstajos punktos, pastāvīga Grieķijas karsto punktu koordinatora trūkumu un vajadzību pieņemt SOP.

⁵¹ “Novērtējums par Grieķijas rīcības plānu, ar ko paredzēts novērst būtiskos trūkumus, kuri konstatēti 2015. gada izvērtējumā par Šengenas *acquis* piemērošanu ārējo robežu pārvaldības jomā”, COM(2016) 220 final, 12.4.2016.

66. Eiropas Komisijas regulārie paziņojumi par karsto punktu pieeju veicina pārredzamu un atklātu ziņošanas sistēmu par šīs pieejas īstenošanu. Šo ziņojumu kvalitatīvais aspekts (apzinātās grūtības, ieteikumi utt.) parāda Eiropas Komisijas gatavību uzraudzīt panākto virzību un ziņot par to⁵². Tomēr mums radās turpmāk minētie konstatējumi.

- Kaut arī Komisija pastāvīgi mudināja Itālijas iestādes palielināt karsto punktu skaitu⁵³, nav pieejama izmaksu un ieguvumu analīze, lai salīdzinātu karsto punktu atvēršanu citās vietās ar neseno plānu sistemātiski piemērot karsto punktu pieeju visās izkāpšanas ostās arī bez uzņemšanas telpām.
- Karstie punkti ir darbojušies vairāk nekā gadu, tomēr vēl nav izveidota darbības rezultātu uzraudzības sistēma katra karstā punkta līmenī, lai uzraudzītu darbību efektivitāti un resursu izlietojumu (personāls un aprīkojums), apzinātu un koriģētu potenciāli brīvo kapacitāti un/vai problemātiskos posmus un veicinātu paraugprakses apzināšanu, dalītos ar apgūto pieredzi un vajadzības gadījumā ieviestu izmaiņas.
- Kaut arī Komisija cenšas konsolidēt valsts iestāžu un ES aģentūru sniegtos datus, daļa datu netiek izplatīta, piemēram, par to, ilgi migranti paliek karstajos punktos, gaidot uz reģistrāciju un patvēruma pieteikumu izskatīšanas pabeigšanu (Grieķijā), daži pamatdati netiek ietverti vai publicēti, piemēram par karstajos punktos identificēto un reģistrēto vai atgriešanās rīkojumu saņēmušo migrantu kopskaitu un par faktiski atpakaļ nosūtīto skaitu (Itālija).

⁵² Kaut arī Komisija neslēpj konstatētās grūtības vai virzības trūkumu, tā reizēm šķiet pārāk optimistiska, piemēram, COM(2016) 636 final tā uzskata, ka mēneša mērķis veikt 6 000 personu pārcelšanu joprojām ir spēkā. Šo mērķi kā nepieciešamu Komisija aprēķināja savā pirmajā pārcelšanas ziņojumā 2016. gada 16. martā (COM(2016) 165 final), taču visā pirmajā pārcelšanas lēmumu īstenošanas gadā vēl nav pārcelti 6 000 cilvēku; ja līdz 2017. gada septembrim būtu jāizpilda apņemšanās īstenot 106 000 pārcelšanas, tad būtu jānosaka mērķis, kas krietni lielāks par 8 000. Pat ja ņem vērā neseno mēreno pārcelšanas ātruma palielināšanos, šis kopējais mērķis šķiet nerasniedzams.

⁵³ Sk., piemēram, COM(2016) 636 final.

Karsto punktu pieejas efektivitāte

67. Mēs pārbaudījām, vai karsto punktu pieeja ļāva migrantus pilnībā identificēt, reģistrēt un noņemt pirkstu nospiedumus un vai tā nodrošināja, ka migranti tiek savlaicīgi novirzīti uz attiecīgām turpmākām procedūrām (patvērums, pārcelšana, atgriešana).

Karsto punktu pieeja ir uzlabojusi iebraukušo migrantu reģistrācijas un pirkstu nospiedumu noņemšanas koeficientu

68. Karsto punktu pieejas sākotnējais mērķis bija sekmēt labāku robežu pārvaldību, nodrošinot pareizu visu iebraukušo migrantu identifikāciju, reģistrāciju un pirkstu nospiedumu noņemšanu. Tas ir arī priekšnoteikums pareizai migrantu novirzīšanai uz valsts patvēruma procedūru, ārkārtas pārcelšanas shēmu vai atgriešanas procedūru.

69. Identifikācijas laikā tiek noskaidroti migranta personas dati un noteikta viņa valstspiederība (pārbaude), turklāt tiek apzinātas neaizsargātās personas, kam vajadzīga prioritāra attieksme. Pēc tam reģistrācijas laikā tiek noņemti pirkstu nospiedumi, kā tas prasīts *Eurodac* regulā; tos noglabā *Eurodac* – ES pirkstu nospiedumu datubāzē. Migrantus nofotografē, viņu datus ievada attiecīgās Eiropas un starptautiskās datubāzēs un veic to salīdzināšanu, pārbauda viņu dokumentu autentiskumu (ja viņiem ir dokumenti), un policija veic drošības pārbaudes.

70. Šīs sākotnējās procedūras policija veic ar *Frontex* atbalstu kā virkni secīgu darbību karstā punkta darba zonā⁵⁴. Šajā vai vēlākā posmā migranti var paust vēlēšanos pieteikties patvērumam (sk. arī karsto punktu pieejas plūsmkarti **II pielikumā**).

71. Kad mēs 2016. gada jūlijā apmeklējām Grieķiju, migranti bija identificēti, reģistrēti un to pirkstu nospiedumi bija noņemti trīs dienās pēc ierašanās⁵⁵ salās. Saskaņā ar Komisijas

⁵⁴ Itālijā arī izkāpšanas ostās ārpus karstajiem punktiem.

⁵⁵ Saskaņā ar *Eurodac* regulas (ES) Nr. 603/2013 (OV L 180, 29.6.2013., 1. lpp.) 14. pantu katrā dalībvalstī nekavējoties paņem visus pirkstu nospiedumus katram vismaz 14 gadus vecam trešās valsts valstspiederīgajam vai bezvalstniekam, kas ir aizturēts sakarā ar nelikumīgu šīs valsts robežas šķērsošanu. Attiecīgā dalībvalsts iespējami drīz un ne vēlāk kā pēc 72 stundām pēc aizturēšanas dienas pārsūta centrālajai sistēmai pirkstu nospiedumus un citus par šādu personu savāktos datus.

datiem kopš 2016. gada marta Grieķijas karstajos punktos šos uzdevumus bija iespējams pienācīgi veikt praktiski attiecībā uz visiem migrantiem. Tas ir būtisks uzlabojums salīdzinājumā ar 8 % reģistrācijas koeficientu 2015. gada septembrī⁵⁶ (2016. gada janvārī šis koeficients jau bija 78 %). Šis uzdevums kļuva labāk paveicams arī pēc ES un Turcijas paziņojuma, jo ieradušos migrantu skaits ievērojami samazinājās salīdzinājumā ar 2015. gada skaitliskajiem datiem.

72. Itālijā 2016. gadā ieradušos migrantu skaits joprojām ir pielīdzināms 2014. un 2015. gada skaitam. Attiecībā uz iebrukušo migrantu pilnīgu reģistrāciju Itālijā tikai aptuveni trešdaļa izkāpa krastā (un ir reģistrēti) karsto punktu atrašanās vietās⁵⁷, bet lielākā daļa kāpj krastā citās ostās. Saskaņā ar jaunāko informāciju, ko sniedza Itālijas iestādes⁵⁸, reģistrācijas un pirkstu nospiedumu noņemšanas rādītājs ir ievērojami uzlabojies – no aptuveni 60 % 2015. gada pirmajā pusē līdz vidēji 97 % 2016. gadā kopumā. Tas atspoguļo karsto punktu pieejas piemērošanas pozitīvo ietekmi ne tikai četros karstajos punktos, bet 2016. gada gaitā arī 15 citās ostās, kur notiek izkāpšana krastā (sk. arī 45. un 46. punktu), tādējādi samazinot risku, ka daļa migrantu iekļūst valstī bez pienācīgas reģistrēšanas un pirkstu nospiedumu noņemšanas. Visas mūsu iztaujātās ieinteresētās personas piekrita, ka karsto punktu pieeja ir palīdzējusi nozīmīgi uzlabot stāvokli Itālijā, ne tikai nodrošinot pienācīgu infrastruktūru, bet arī izveidojot standarta procedūras, kas jāievēro, un kopumā pozitīvi ietekmējot praksi.

73. Turklāt karsto punktu pieeja paredz, ka reģistrācijas laikā visu neatbilstīgo migrantu personas dati un pirkstu nospiedumi ir jāievada dažādās valsts un Eiropas un starptautiskajās drošības datubāzēs, kur veic to salīdzināšanu, kā to prasa KEPS noteikumi. Taču veicamās drošības pārbaudes ierobežoja pastāvošais tiesiskais regulējums un sistēmu izstrādes veids. Līdz 2016. gada septembrim saskaņā ar iepriekšējām *Frontex* pilnvarām *Frontex* pieaicinātās

⁵⁶ COM(2016) 85 final.

⁵⁷ Piemēram, līdz 2016. gada 29. jūlijam karstajā punktā bija ieradušies 29,7 % migrantu (*avots*: Itālijas Iekšlietu ministrija). Tomēr daļa no migrantiem, kas bija izkāpuši krastā ārpus karstajiem punktiem, pēc tam tika pārvesti un reģistrēti karstajā punktā. Kopumā to migrantu īpatsvars, kuri karstajos punktos izgāja vismaz daļu no identifikācijas/reģistrācijas procesa, bija lielāks nekā 29,7 % (tiek lēsts, ka līdz 2016. gada 30. jūnijam tas bija aptuveni 40 %, bet precīzi dati nav pieejami).

⁵⁸ Iekšlietu ministrijas “*Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016*”, 11. 1.2017.

amatpersonas tikai tad varēja piekļūt Eiropas drošības un dokumentu verifikācijas datubāzēm⁵⁹, ja šādu atļauju deva uzņēmēja valsts. Grieķijā tās šajā darba daļā varēja iesaistīties, tikai neoficiāli vienojoties par sadarbības mehānismiem ar vietējo policiju.

74. Šajā sakarā jaunā regula par Eiropas robežu un krasta apsardzi atļauj Eiropas Robežsardzes darbiniekiem piekļūt attiecīgajām datubāzēm⁶⁰. Tomēr drošības datubāzu sadarbības problēma (nav vienota ievades punkta sistēmā, kas ļautu vienā meklēšanā pārbaudīt vairākas datubāzes) apgrūtina sistemātiskas drošības pārbaudes, un īsā termiņā to nevar atrisināt⁶¹.

Karsto punktu darbību negatīvi ietekmē problemātiskie posmi turpmākās procedūrās

75. Karsto punktu pieeja ir cieši saistīta ar turpmākajām procedūrām. Lai nodrošinātu migrantu efektīvu novirzīšanu uz patvēruma procedūru un tai sekojošu pārcelšanu vai vajadzības gadījumā atgriešanu, procedūras pēc reģistrācijas ir jāpabeidz saprātīgā termiņā. Migrantiem arī jāsaņem pienācīga informācija par šīm dažādajām procedūrām.

Grieķija

76. Uzzinot par tūlītēju atgriešanas iespēju, praktiski visi jauniebraucēji lūdz starptautisko aizsardzību. Tā kā patvēruma pieteikumu skaits Grieķijā līdz 2016. gada martam nebija liels, Grieķijas Patvēruma dienesta darbinieku skaits bija ierobežots, un tāpēc to vajadzēja steidzami palielināt, lai tiktu galā ar pēkšņo patvēruma pieteikumu skaita pieaugumu. Taču darbinieku skaita palielināšana nebija plānota, pirms stājās spēkā ES un Turcijas paziņojums, un turpmākais darbā pieņemšanas un jauno darbinieku apmācības process prasīja laiku, bet tas negatīvi ietekmēja Grieķijas Patvēruma dienesta spēju apstrādāt patvēruma pieteikumus.

⁵⁹ "Pārbaudēm, salīdzinot ar Interpola un Eiropas drošības un dokumentu verifikācijas datubāzēm, īpaši Šengenas informācijas sistēmu, ir jāklūst sistemātiskām, turklāt Eiropas datubāzes ir jādara pieejamas no *Frontex* pieaicinātajām amatpersonām" (COM(2016) 85 final).

⁶⁰ Regula (ES) 2016/1624, 40. panta 8. punkts.

⁶¹ COM(2016) 85 final, 3. pielikums. Itālija: ziņojums par situāciju: "Starpsavienojums starp datubāzēm vēl joprojām ir ierobežots. Jo īpaši nav tieša un automātiska savienojuma starp reģistrācijas procesu (*foglio notizie*) un SIS, Eiropola un Interpola datubāzēm. Šāds savienojums būtu jāizveido prioritārā kārtā, lai varētu veikt sistemātiskas pārbaudes."

Patvēruma dienesta personālu 2016. gada augustā papildināja 124 uz laiku pieņemti darbinieki, un to finansēja no *EASO* parakstītas *AMIF* ārkārtas palīdzības dotācijas⁶².

77. Vēl 2016. gada septembrī⁶³ lielākajai daļai migrantu, kas bija ieradušies pēc 20. marta, joprojām nebija radusies iespēja iesniegt patvēruma pieteikumu⁶⁴. Tas, ka atsevišķu valstspiederīgo patvēruma pieprasījumiem bija priekšroka salīdzinājumā ar pārējiem⁶⁵, un tas, ka migrantiem nebija skaidras informācijas par procedūrām un gaidīšanas laiks bija ilgs, veicināja nometnēs augošo spriedzi.

78. Turklāt kopš 2016. gada jauniebraukušajiem migrantiem pārcelšanas iespēja vairs nav pieejama. Tas atbilst Grieķijas Patvēruma dienesta lēmumam un saskan ar nostājām, ko dalībvalstis pauda Tieslietu un iekšlietu padomē, kura noteica, ka pārcelšana jāattiecinā uz tiem migrantiem kontinentālajā daļā, kas ieradušies pirms 20. marta. Abos Padomes lēmumos par pārcelšanu skaidrs juridiskais pamats šādai nostājai nav iekļauts.

79. Turklāt, kā jau Komisija atzīmēja⁶⁶, atpakaļ sūtīšanas temps saskaņā ar ES un Turcijas paziņojumu ir bijis lēns, un arī tas sekmēja pārpildītību karstajos punktos. Tā kā gandrīz visi jauniebraucēji lūdz patvērumu, viņu atpakaļ sūtīšanu var izskatīt tikai pēc tam, kad ir saņemts negatīvs lēmums par patvēruma piešķiršanu un viņu apelācijas tiesības ir izsmeltas. Līdz šim laikposmā no 2016. gada marta beigām līdz 2016. gada decembra sākumam kopumā

⁶² Eiropas Komisijas sniegtā informācija.

⁶³ Komisijas sniegtie dati liecina, ka līdz 2016. gada septembra vidum apmēram trešdaļai migrantu, kas tajā laikā atradās salās, bija iespēja faktiski iesniegt patvēruma pieprasījumu, bet tikai aptuveni 20 % bija notikušas intervijas.

⁶⁴ Patvēruma procedūru direktīvas 6. panta 2. punktā teikts: "Dalībvalstis nodrošina, lai personai, kura sagatavojusi starptautiskās aizsardzības pieteikumu, būtu reāla iespēja to iesniegt iespējami īsā laikā."

⁶⁵ To apliecināja uz vietas veiktā iztaujāšana un protokoli no Koordinācijas komitejas sanāksmēm par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanu.

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

748 migranti ir aizsūtīti no Grieķijas salām atpakaļ uz Turciju salīdzinājumā ar aptuveni 17 000 iebraukušo⁶⁷.

Itālija

80. Itālijā karsto punktu pieeja darbojas, kā plānots, tādā nozīmē, ka papildus 97 % ieradušos migrantu reģistrācijai un pirkstu nospiedumu noņemšanai (sk. 72. punktu), viņiem ir dota iespēja izpaust vēlmi par patvēruma pieteikumu. Turklāt reģistrācijas laikā karstajos punktos jau tiek identificēti potenciālie pārcelšanai atbilstīgie migranti, kurus pēc tam nosūta uz paredzētajiem uzņemšanas centriem.

81. Kad sāka īstenot karsto punktu pieeju, pārcelšanas shēmas galvenās sākotnējās grūtības bija atrast atbilstīgus kandidātus, kas būtu ieinteresēti šajā shēmā piedalīties. Pašlaik, tā kā migranti saņem labāku informāciju par pārcelšanu, labāk strukturētā karsto punktu pieeja ļauj apzināt vairāk kandidātu, un galvenais pārcelšanas aizkavēšanās iemesls tagad ir nepietiekamas dalībvalstu saistības migrantus uzņemt. 2016. gada 27. septembrī – gadu pēc tam, kad Padome pieņēma lēmumus par pārcelšanu, un divu gadu īstenošanas perioda vidusposmā – no Itālijas uz citu valsti faktiski ir pārcelti tikai 1 196 cilvēki, starp tiem nav nepavadītu nepilngadīgo, un Itālija no dalībvalstīm ir saņēmusi oficiālas saistības par gatavību uzņemt vēl 3 809 cilvēkus⁶⁸ (taču kopējās saistības ir par 34 953 cilvēku pārcelšanu no Itālijas, kā noteikts Padomes lēmumos).

82. Vēl viens ierobežotās caurlaidspējas iemesls ir tas, ka atgriešanas lēmumu īstenošanas līmenis ir zems; saskaņā ar Itālijas iestāžu sniegtajiem datiem tas joprojām ir mazāks par 20 %⁶⁹. Starp strukturālajām grūtībām, kas saistītas ar atgriešanas īstenošanu, kā to savā

⁶⁷ “Ceturtais ziņojums par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanā gūto progresu”, COM(2016) 792 final, 8.12.2016.

⁶⁸ COM(2016) 636 final. Atšķirību starp oficiālajām saistībām (dalībvalstu piedāvājumiem) un faktiski pārceltajiem cilvēkiem daļēji var izskaidrot ar pārcelšanas lūgumu apstrādei vajadzīgo laiku un daļēji ar citiem faktoriem, kurus Komisija apzināja vairākos secīgos ziņojumos par pārcelšanu un pārmitināšanu, piemēram, dalībvalstu nepamatoti noraidījumi, ar drošības pārbaudēm saistīti šķēršļi un nepieciešamība palielināt dokumentu apstrādes spēju Itālijā.

⁶⁹ Avots: Iekšlietu ministrija. Tie ir dati par 2015. gadu un 2016. gada pirmajiem septiņiem mēnešiem.

ceļvedī norādīja un aprakstīja Itālijas iestādes, ir identifikācijas un izraidīšanas centru ierobežotā uzņemspēja un tas, ka izcelsmes valsts nesadarbojas attiecībā uz atpakaļuzņemšanu.

83. Tā kā joprojām ierodas daudz migrantu (kopš 2014. gada – vairāk nekā 150 000 atbraucēji gada laikā) un tā kā jau ir sarežģījumi saistībā ar pārcelto vai atpakaļ nosūtīto migrantu nelielo skaitu, tuvākajā nākotnē var rasties patvēruma meklētāju uzņemspējas problēma Itālijas uzņemšanas centros kopumā.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

84. ES dalībvalstis ir galvenās atbildīgās par visiem robežkontroles aspektiem un patvēruma pieteikumu izskatīšanu. Tādēļ Komisija ieviesa jaunu “karsto punktu” pieeju, lai palīdzētu Grieķijai un Itālijai, kas ir priekšposteņa dalībvalstis, tikt galā ar pēkšņo un milzīgo neatbilstīgo migrantu skaita pieaugumu, kuri 2015./2016. gadā ieradās pie to ārējām robežām. Šīs pieejas mērķis bija sniegt operatīvu atbalstu dalībvalstīm, lai nodrošinātu, ka ieradušos migrantus identificē, reģistrē, tiem paņem pirkstu nospiedumus un tos attiecīgi novirza turpmākām procedūrām. Kopumā mēs secinājām, ka karsto punktu pieeja ir palīdzējusi uzlabot migrācijas pārvaldību abās priekšposteņa dalībvalstīs ļoti sarežģītos un pastāvīgi mainīgos apstākļos, ka tā ir palielinājusi šo valstu uzņemšanas spēju, uzlabojusi reģistrācijas procedūras un stiprinājusi atbalsta centienu koordināciju.

85. Abās valstīs karsto punktu atrašanās tika izraudzīta, pareizi ņemot vērā galvenās ieceļošanas vietas un pastāvošo struktūru pieejamību. Taču šo punktu izveide prasīja vairāk laika, nekā bija plānots. Grieķijā četri no pieciem plānotajiem karstajiem punktiem darbojās 2016. gada martā, bet pēdējais sāka darboties 2016. gada jūnijā. Itālijā četri no sešiem plānotajiem karstajiem punktiem darbojās 2016. gada martā, bet divi papildu karstie punkti joprojām bija veidošanas procesā un 2017. gada februāra beigās tie vēl nebija atvērti. Neraugoties uz ievērojamo atbalstu, ko sniedza ES, 2016. gada beigās pašreizējie uzņemšanas centri abās valstīs vēl nebija tādi, lai pienācīgi uzņemtu (Itālijā) vai izmitinātu (Grieķijā) daudzus ieceļojošos migrantus. Joprojām trūka pienācīgu telpu, lai izmitinātu nepavadītus nepilngadīgos un nodrošinātu tiem starptautiskiem standartiem atbilstošu aprūpi gan karstajos punktos, gan nākamajā uzņemšanas līmenī (sk. 36.–47. punktu).

86. Komisija un attiecīgās ES aģentūras atbalstīja priekšposteņa dalībvalstu centienus, nodrošinot ekspertus, finanšu un tehniskos resursus, konsultācijas un koordināciju. Aģentūru spēja sniegt šādu atbalstu bija un ir ļoti atkarīga no pārējo dalībvalstu piedāvātajiem resursiem. Turklāt eksperti bieži vien bija norīkoti uz ļoti īsu laiku, un tas samazināja norīkoto ekspertu efektivitāti. Šīs nepilnības pašlaik tiek novērstas ar jaunām (vai paredzētām) pilnvarām, ko piešķirs attiecīgajām aģentūrām (sk. 48.–55. punktu).

87. Abās valstīs karsto punktu pieejas koordinēšanu atviegloja tam īpaši norīkoti Komisijas un aģentūru darbinieki, bet operatīvā līmenī tika izmantotas reģionālas darba grupas, kaut arī to uzdevumi karsto punktu pieejā vēl ir jānosaka pilnīgāk. Standarta operāciju procedūras ir svarīgs elements pienākumu noskaidrošanai un procedūru saskaņošanai, īpaši tad, kad iesaistīti daudzi un dažādi dalībnieki, kā tas ir pašreizējās karsto punktu pieejas gadījumā. Itālija ir izveidojusi karsto punktu standarta operāciju procedūras un piemēro tās gan karstajos punktos, gan citās ostās, kur notiek izkāpšana un kas darbojas kā karstie punkti. Grieķijā tās joprojām nav pieņemtas. Koordinācija atsevišķu karsto punktu līmenī joprojām ir fragmentāra un, kaut arī ir noteikts, ka galvenās valsts iestādes dalībvalstīs atbild par karsto punktu pārvaldību kopumā, vismaz Grieķijā tās savus pienākumus vēl nav pilnībā uzņēmušās. Komisijas veiktā uzraudzība un ziņošana par progresu un problēmām karstajos punktos ir bijusi regulāra un plaša, tomēr starp dažādajām ieinteresētajām personām nenotiek visas informācijas apmaiņa un trūkst ziņojumu par dažiem galvenajiem darbības rezultātu rādītājiem (sk. 56.–66. punktu).

88. Gan Grieķijā, gan Itālijā karsto punktu pieeja nodrošināja to, ka 2016. gadā lielākā daļa ieradušos migrantu bija pienācīgi identificēti un reģistrēti, tiem bija paņemti pirkstu nospiedumi un to dati bija salīdzināti ar informāciju attiecīgās drošības datubāzēs. Šajā aspektā karsto punktu pieeja sekmēja labāku migrācijas plūsmu pārvaldību (sk. 68.–74. punktu). Karsto punktu pieeja paredz turpmāku rīcību: migranti ir attiecīgi jānovirza uz turpmākām procedūrām, tādām kā patvēruma pieteikums kādā valstī, pārceļšana uz citu dalībvalsti (atbilstīgos gadījumos) vai atgriešana izcelsmes valstī (vai tranzīvalstī). Šo turpmāko procedūru īstenošana bieži vien ir lēna un to palēnina dažādi šķēršļi, kas var nelabvēlīgi ietekmēt karsto punktu darbību (sk. 76.–83. punktu).

89. Pamatojoties uz šiem secinājumiem, mēs esam sagatavojuši turpmāk izklāstītos ieteikumus. Ņemot vērā to, ka migrācijas krīze ietekmē ES ārējās robežas, 1.–4. ieteikums attiecas uz problēmām, kas risināmas steidzami un visīsākajā termiņā.

1. ieteikums. Karsto punktu uzņemšanas spēja

- Komisijai kopā ar attiecīgajām aģentūrām ir jāsniedz Grieķijai turpmāks atbalsts un jāuzlabo uzņemšanas spēja karstajos punktos,
 - uzlabojot uzņemšanas centrus salās, kur izvietoti karstie punkti;
 - vēl vairāk paātrinot patvēruma pieteikumu izskatīšanu (ar *EASO* atbalstu) un sniegtot migrantiem skaidru informāciju par to, kā un kad viņu pieteikumi tiks izskatīti;
 - vajadzības gadījumā piemērojot esošās atgriešanas procedūras (ar *Frontex* atbalstu).
- Komisijai kopā ar attiecīgajām aģentūrām turpmāk jāatbalsta Itālijas centieni palielināt karsto punktu skaitu līdz sākotnēji plānotajam un jāveic turpmāki pasākumi karsto punktu pieejas plašākai piemērošanai, lai ietvertu izkāpšanu krastā arī ārpus fiksētajiem karstajiem punktiem.

2. ieteikums. Nepavadīti nepilngadīgie

- Komisijai kopā ar attiecīgajām aģentūrām un starptautiskajām organizācijām jāpalīdz gan Grieķijas, gan Itālijas iestādēm veikt visus iespējamus pasākumus, lai nodrošinātu, ka pret nepavadītiem nepilngadīgajiem, ja tie ierodas kā migranti, attiecas atbilstoši starptautiskajiem standartiem, nodrošinot pienācīgu pajumti, aizsardzību, prioritāru piekļuvi patvēruma procedūrām un iespējamai pārceļošanas izskatīšanai.
- Komisijai jāuzstāj, lai katrā karstajā punktā/centrā tiktu iecelta bērnu aizsardzības amatpersona.
- Komisijai un attiecīgajām aģentūrām ir turpmāk jāpalīdz atbildīgajām iestādēm ar mācībām un juridiskām konsultācijām, jāturpina stāvokļa uzraudzība un jāziņo par veiktajiem pasākumiem un panākto virzību.

3. ieteikums. Ekspertu norīkojumi

- Komisijai un aģentūrām jāturpina lūgt visām dalībvalstīm, lai tās nodrošinātu vairāk ekspertu, kas labāk apmierinātu pašreizējās vajadzības.
- Dalībvalstīm eksperti jānorīko uz pietiekami ilgu laiku un atbilstoši pieprasītajiem prasmju profiliem, lai atbalsts, ko Grieķijai un Itālijai sniedz *Frontex*, *EASO* un Eiropols, būtu pietiekami efektīvs un lietderīgs.

4. ieteikums. Funkcijas un pienākumi karsto punktu pieejā

- Komisijai kopā ar aģentūrām un valsts iestādēm skaidrāk jānosaka ES reģionālās darba grupas funkcijas, struktūra un pienākumi saistībā ar karsto punktu pieeju.
- Komisijai un aģentūrām jāturpina uzstāt, lai Itālija un Grieķija ieceltu vienu cilvēku, kas būtu atbildīgs par katras atsevišķas karsto punktu teritorijas kopējo pārvaldību un darbību ilgākā laikposmā, un Grieķijā ir jāizstrādā karsto punktu standarta operāciju procedūras.

5. ieteikums. Karsto punktu pieejas novērtēšana

- Līdz 2017. gada beigām Komisijai un aģentūrām jānovērtē karsto punktu pieejas koncepcija un līdzšinējā īstenošana un jā sagatavo ierosinājumi turpmākai attīstībai. Tajos jāiekļauj standarta modelis atbalstam, kas piemērojams turpmākām liela mēroga migrācijas kustībām, dažādo funkciju un pienākumu formulējums, obligātās infrastruktūras un cilvēkresursu prasības, sniedzamā atbalsta veidi un standarta operāciju procedūras.
- Šajā analīzē arī jāizsver vajadzība plašāk paskaidrot tiesisko regulējumu attiecībā uz karsto punktu pieeju, kas ir daļa no ES ārējo robežu pārvaldības.

Šo ziņojumu 2017. gada 21. marta sēdē Luksemburgā pieņēma III apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Karel PINXTEN*.

Revīzijas palātas vārdā –

priekšsēdētājs

Klaus-Heiner LEHNE

Hronoloģisks pārskats par ES reakciju uz migrācijas krīzi

2015. gads	
APRĪLIS	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
MAIJS	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
SEPTEMBRIS	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
OKTOBRIS	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
DECEMBRIS	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

Divos atsevišķos negadījumos vairāk nekā 1000 cilvēku noslīkuši Vidusjūrā

Komisija iepazīstina ar Eiropas programmu migrācijas jomā

Komisija iepazīstina ar pirmo priekšlikumu kopumu (ietver 40 000 personu pārcelšanu)

Komisija iepazīstina ar otro priekšlikumu kopumu (ietver 120 000 personu pārcelšanu)

Padomes Lēmums (ES) 2015/1523, ar ko nosaka pagaidu pasākumus starptautiskās aizsardzības jomā Itālijas un Grieķijas labā; šis lēmums attiecas uz 40 000 cilvēku, kuriem nepārprotami vajadzīga starptautiskā aizsardzība

Padomes Lēmums (ES) 2015/1601, ar ko nosaka pagaidu pasākumus starptautiskās aizsardzības jomā Itālijas un Grieķijas labā; šis lēmums attiecas uz 120 000 cilvēku, kuriem nepārprotami vajadzīga starptautiskā aizsardzība

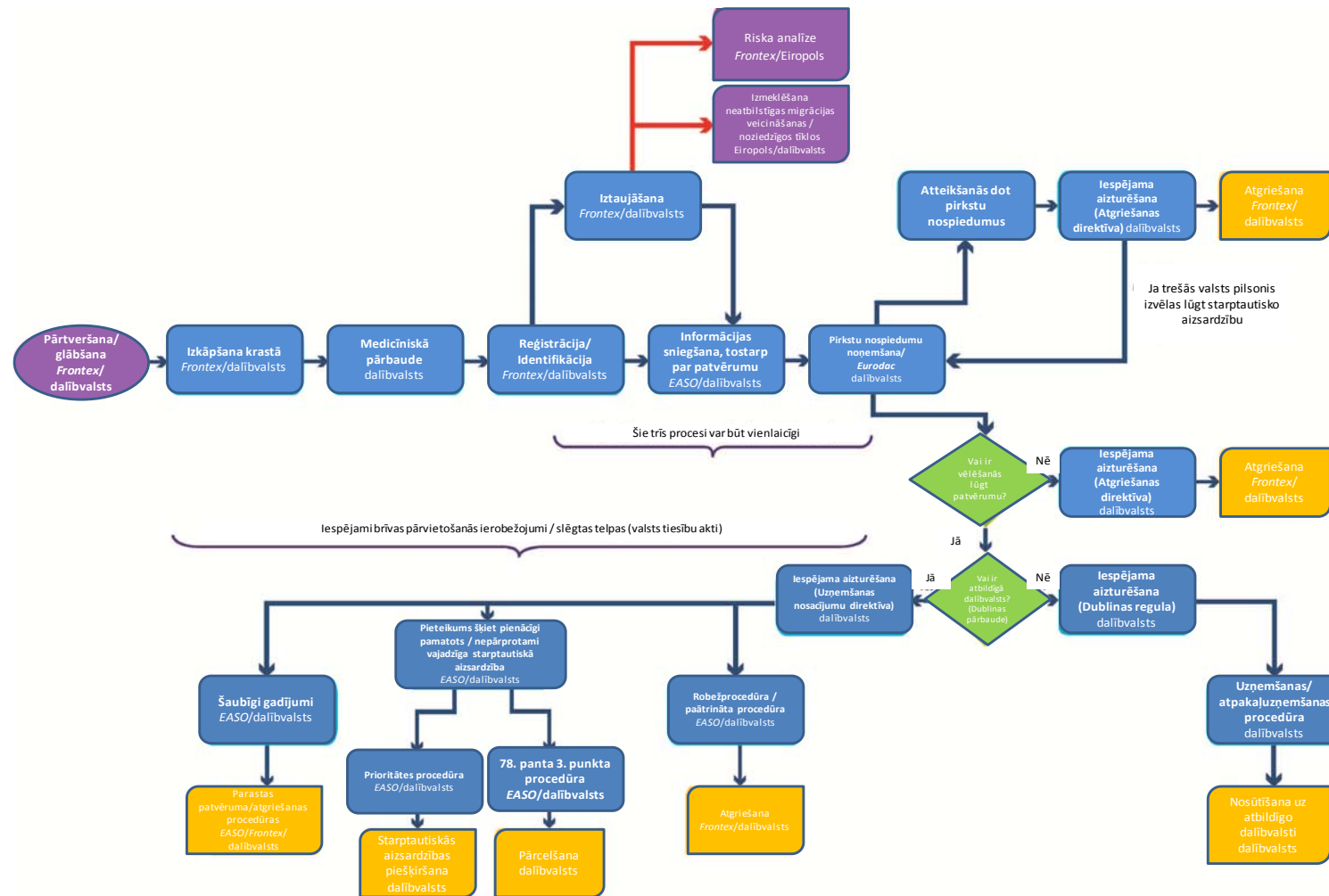
Komisijas paziņojums "Bēgļu krīzes pārvaldība: tūlītēji operatīvie, budžeta un juridiskie pasākumi saskaņā ar Eiropas programmu migrācijas jomā"

Sagatavoti šādi dokumenti: "Roadmap Relocation and hotspots Greece" ["Ceļvedis Grieķijai: pārcelšana un karstie punkti"] un "Roadmap Italiana" ["Ceļvedis Itālijai"]

Komisijas paziņojums "Bēgļu krīzes pārvaldība: Eiropas programmā migrācijas jomā izvirzīto prioritāro darbu īstenošanas pašreizējais stāvoklis"

Komisijas paziņojums: progresu ziņojumi par karsto punktu īstenošanu Grieķijā ("Pašlaik ir tikai viens karstais punkts, kas vēl nefunkcionē pilnībā, proti, (...) Lesbā") un Itālijā ("Lampedūza pašlaik ir vienīgais karstais punkts,

2016. gads	
FEBRUĀRIS	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
Komisijas paziņojums par pašreizējo situāciju saistībā ar Eiropas programmā migrācijas jomā izvirzīto prioritāro darbību īstenošanu (2. pielikums. Grieķija: karstais punkts Lesbā darbojas, tiek strādāts pie citiem; 3. pielikums. Itālija: darbojas karstie punkti Lampedūzā un Pocallo)	
MARTS	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
Komisijas paziņojums "Pirmais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu" (Grieķijā darbojas četri karstie punkti, Itālijā darbojas četri karstie punkti) ES un Turcijas paziņojums	
APRĪLIS	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
Komisijas paziņojums "Otrais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu" Komisijas paziņojums "Pirmais ziņojums par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanā gūto progresu"	
MAIJS	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
Komisijas paziņojums "Trešais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu"	
JŪNIJS	1 2 3 4 5
	6 6 7 8 9 10 11
	13 14 15 16 17 18 19
	20 21 22 23 24 25 26
	27 28 29 30
Komisijas paziņojums "Ceturtais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu" (visi pieci karstie punkti Grieķijā darbojas) Komisijas paziņojums "Otrais ziņojums par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanā gūto progresu"	
JŪLIJS	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
Komisijas paziņojums "Piektais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu"	
SEPTEMBRIS	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
Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 14. septembra Regula (EK) Nr. 2016/1624 par Eiropas Robežu un krasta apsardzi Komisijas paziņojums "Sestais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu" Komisijas paziņojums "Trešais ziņojums par ES un Turcijas paziņojuma īstenošanā gūto progresu"	
NOVEMBRIS	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
Komisijas paziņojums "Septītais ziņojums par pārcelšanu un pārmitināšanu"	

II pielikums**Karsto punktu pieeja**

KOMISIJAS ATBILDES UZ EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTAS ĪPAŠO ZIŅOJUMU

“ES REAKCIJA UZ BĒGLU KRĪZI: “KARSTO PUNKTU” PIEEJA”

KOPSAVILKUMS

I. Komisija uzskata, ka ziņojums nodrošina līdzsvarotu analīzi par vienu no vissarežģītākajiem pasākumiem, kas paredzēti Eiropas programmā migrācijas jomā, lai palīdzētu priekšposteņa dalībvalstīm, kuras saskaras ar pārmērīgi lielu migrācijas spiedienu.

Komisija turpinās atbalstīt Itāliju un Grieķiju migrācijas plūsmu pārvaldībā un turpinās cieši sadarboties ar ES aģentūrām šajā nolūkā.

Šajā sakarībā Komisija pieņem Revīzijas palātas ieteikumus, kuru mērķis ir pilnveidot karsto punktu pieejas konkrētus aspektus.

IEVADS

7. Dublinas noteikumos ņemts vērā arī tas, ka nepastāv stingrākas saiknes ar citām ES valstīm (piemēram, ģimenes saites, vīza vai uzturēšanās atļauja), kā arī tas, vai pieteikums iepriekš bija iesniegts citā dalībvalstī, pirms tiek pieņemts lēmums pārsūtīt pieteikuma iesniedzēju.

28. Lai gan revīzijas laikā vēl nebija pieejama konkrēta ziņojuma par ārkārtas fondu izmantošanu karstajos punktos, Komisija lēš, ka no EUR 62,8 miljoniem, kas līdz 2016. gada decembrim piešķirti Itālijai ārkārtas finansējuma veidā (no AMIF/IDF), ārkārtas palīdzība par maksimālo summu EUR 21,6 miljoni (EUR 19,1 miljons no IDF un EUR 2,5 miljoni no AMIF) attiecas uz projektiem, kas ietver darbības karstajos punktos.

APSVĒRUMI

39. Patvēruma meklētājus var pārsūtīt uz kontinentālo daļu tikai tad, ja pēc viņu lietas atsevišķas izskatīšanas viņi tika atzīti par neaizsargātiem, tiesīgiem uz Dublinas pārsūtīšanas procedūru sakarā ar ģimenes atkalapvienošanās kritērijiem, viņu pieteikumi tika atzīti par pieņemamiem izskatīšanai Grieķijā vai viņi tika atzīti par tiesīgiem saņemt starptautisku aizsardzību.

46. Itālijas iestādes 2016. gada septembrī informēja Komisiju par lēmumu piemērot karsto punktu pieeju sešās ostās, kurās notiek izkāpšana un kuras nebija noteiktas kā karstie punkti, bet piemēros karsto punktu standarta darbības procedūras.

2016. gada 7. decembrī Itālijas iekšlietu ministrija pieņēma lēmumu attiecināt šo pieeju kopumā uz 15 ostām, kurās notiek izkāpšana.

50. Eiropols 2017. gada otrajā pusē plāno veikt novērtējumu pieaicināto amatpersonu shēmai, arī pamatojoties uz gūto pieredzi. Komisija būs pilnībā iesaistīta šajā pasākumā.

58. Komisijai ir specializēti darbinieki Atēnās, Briselē un karsto punktu salās, kuri sniedz atbalstu karsto punktu pieejai.

78. Padomes lēmumos par pārcelšanu noteikti pagaidu pasākumi starptautiskās aizsardzības jomā Itālijas un Grieķijas labā, lai palīdzētu tām labāk pārvarēt ārkārtas situāciju, ko raksturo trešo valstu valstspiederīgo pēkšņs pieplūdums šajās dalībvalstīs (Padomes lēmumu 1. pants). Tomēr, kaut arī Itālija un Grieķija ir atbalsta saņēmējas saskaņā ar Padomes lēmumiem, tām juridiski nav pienākuma pārcelt tiesīgos pieteikuma iesniedzējus. Pieteikuma iesniedzējiem nav arī subjektīvu tiesību tikt pārceltiem. Tāpēc Itālija un Grieķija var likumīgi pieņemt lēmumu saglabāt atbildību par pieteikuma iesniedzēju un vai nu apsvērts lietas pieņemamību, vai attiecībā uz tām prasībām, kuras uzskata par pieņemamām, pieņemt lēmumu par lietas būtību.

79. Papildus 748 migrantiem, kuri no 2016. gada marta beigām līdz decembra sākumam no Grieķijas salām atgriezti Turcijā saistībā ar ES un Turcijas paziņojumu, 439 migranti, kuri bija ieradušies kontinentālajā daļā, no 2016. gada 4. aprīļa līdz 2016. gada 6. decembrim tika atgriezti Turcijā saskaņā ar Grieķijas un Turcijas divpusējo protokolu. Turklāt 393 migranti, kuri bija ieradušies salās, no 2016. gada 1. jūnija līdz 2016. gada 6. decembrim brīvprātīgi atgriezās savā izcelsmes valstī saskaņā ar brīvprātīgas atgriešanās un reintegrācijas programmu.

81. Savā jaunākajā 10. ziņojumā par pārcelšanu un pārmitināšanu 2017. gada 2. martā Komisija paskaidroja, ka ir vairāki iemesli, ne tikai neesošas dalībvalstu saistības (piemēram, nav īpašas procedūras attiecībā uz nepavadītu nepilngadīgo pārcelšanu vai dažu dalībvalstu konkrētas prasības attiecībā uz drošības intervijām), kuru dēļ ārkārtas pārcelšanas procedūras īstenošana Itālijā joprojām neattaisno cerības.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

1. ieteikums. Karsto punktu uzņemšanas spēja

Komisija pieņem 1. ieteikumu.

2. ieteikums. Nepavadīti nepilngadīgie

Komisija pieņem 2. ieteikumu.

3. ieteikums. Ekspertu norīkojumi

Komisija pieņem 3. ieteikumu.

4. ieteikums. Funkcijas un pienākumi karsto punktu pieejā

Komisija pieņem 4. ieteikumu.

5. ieteikums. Karsto punktu pieejas novērtēšana

Komisija pieņem 5. ieteikumu.

Notikums	Datums
Revīzijas plāna pieņemšana / revīzijas sākums	19.4.2016
Ziņojuma projekta oficiāla nosūtīšana Komisijai (vai citai revidējamai vienībai)	26.1.2017
Galīgā ziņojuma pieņemšana pēc pretrunu procedūras	21.3.2017
Komisijas (vai citas revidējamās vienības) oficiālās atbildes saņemtas visās valodās	5.4.2017

Komisija 2015. gada maijā ieviesa jaunu karsto punktu pieeju, lai palīdzētu Grieķijai un Itālijai tikt galā ar pēkšņo un milzīgo neatbilstīgo migrantu skaita pieaugumu, kuri ieradās pie to ārējām robežām. Šajā ziņojumā mēs secinām, ka abās valstīs karsto punktu pieeja ir nodrošinājusi to, ka lielākā daļa 2016. gadā ieradušos migrantu bija pienācīgi identificēti un reģistrēti, tiem bija noņemti pirkstu nospiedumi un to dati bija salīdzināti ar datiem attiecīgās drošības datubāzēs. Tomēr, neraugoties uz ievērojamo ES atbalstu, 2016. gada beigās uzņemšanas infrastruktūras abās valstīs vēl nebija pienācīgas. Joprojām trūka piemērotu telpu, lai izmitinātu nepavadītus nepilngadīgos un nodrošinātu tiem starptautiskiem standartiem atbilstošu aprūpi. Karsto punktu pieeja paredz turpmāku rīcību: migranti ir attiecīgi jānovirza uz turpmākām procedūrām, tādām kā patvēruma pieteikums kādā valstī, pārcelšana uz citu dalībvalsti vai atgriešana izcelsmes valstī. Šo turpmāko procedūru īstenošana bieži vien ir lēna, un to palēnina dažādi šķēršļi, kas var nelabvēlīgi ietekmēt karsto punktu darbību.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/Pages/ContactForm.aspx

Timekļa vietne: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors