

## Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen, veiligheid en justitie. De controle werd geleid door ERK-leden Hans Gustaf Wessberg en Istvan Szabolcs Fazakas, ondersteund door de kabinetschef en de attaché van het Zweedse kabinet Peter Eklund en Emmanuel-Douglas Hellinakis, de attaché van het Hongaarse kabinet Márton Baranyi, hoofdmanager Sabine Hiernaux-Fritsch, taakleider Ruurd de Jong en controleurs Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner en Cyril Messein.



*Van links naar rechts:* Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, Istvan Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd, Karel Meixner.

## INHOUD

	Paragraaf
Acroniemen en afkortingen	
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	1-30
Achtergrond	1-3
Beleidskader	4-22
Gemeenschappelijk Europees asielstelsel	4-8
De Europese migratieagenda	9-10
De hotspotbenadering	11-13
Vervolgprocedures	14-17
Gerelateerde beleidsmaatregelen	18-22
Financieringskader	23-30
Reikwijdte en aanpak van de controle	31-33
Opmerkingen	34-83
Het opzetten van hotspots	34-66
De hotspots kwamen langzamer tot stand dan gepland en de huidige opvangcapaciteit is nog steeds ontoereikend	35-47
De steun van de EU-agentschappen was substantieel, maar sterk afhankelijk van de toereikendheid van de middelen die de lidstaten ter beschikking stelden	48-55
De Commissie speelde een actieve, coördinerende rol	56-64
Er wordt regelmatig gemonitord, maar de prestatiemeting op hotspotniveau kan worden verbeterd	65-66
De doeltreffendheid van de hotspotbenadering	67-83
De hotspotbenadering heeft gezorgd voor een verbetering van het percentage binnenkomende migranten dat wordt geregistreerd en waarvan de vingerafdrukken worden afgenomen	68-74

---

Knelpunten in de vervolgpcedures doen afbreuk aan het functioneren van hotspots	75-83
Conclusies en aanbevelingen	84-89
Bijlage I – EU-reacties op de migratiecrisis door de tijd heen	
Bijlage II – De “hotspotbenadering”	
Antwoorden van de Commissie	

---

**ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN**

AMIF	Fonds voor asiel, migratie en integratie (Asylum Migration and Integration Fund)
CEAS	gemeenschappelijk Europees asielstelsel (Common European Asylum System)
DOI	dienst voor opvang en identificatie
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (European Asylum Support Office)
Europol	Europese politiedienst
EURTF	regionale taskforce van de Europese Unie (European Union Regional Task Force)
Frontex	Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (sinds oktober 2016: Europees Grens- en kustwachtagentschap)
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISF	Fonds voor interne veiligheid (Internal Security Fund)
Ngo	niet-gouvernementele organisatie
SOP's	operationele standaardprocedures (Standard Operating Procedures)
SRSS	Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (Structural Reform Support Service)
UNHCR	Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

---

## SAMENVATTING

- I. Het totale aantal personen dat naar Europa migreerde, nam plotseling toe in 2014 en nam nog sterker toe in 2015, toen meer dan 1 miljoen mensen als irreguliere migranten de gevaarlijke oversteek over de Middellandse Zee naar Europa waagden.
  - II. In dit verslag kijken we naar een essentieel onderdeel van het beheer van de migratieketen dat is opgenomen in de Europese migratieagenda van mei 2015: de “hotspotbenadering”.
  - III. De verantwoordelijkheid voor alle aspecten van grenscontrole en de behandeling van asielaanvragen ligt in de eerste plaats bij de EU-lidstaten. De Commissie voerde deze nieuwe “hotspotbenadering” dan ook in om Griekenland en Italië, de lidstaten in de frontlinie, te helpen omgaan met de plotselinge dramatische stijging van het aantal irreguliere migranten dat in 2015/2016 bij hun buitengrenzen aankwam. Deze benadering was bedoeld om operationele steun te verlenen aan de lidstaten om te zorgen dat de binnenkomende migranten werden geïdentificeerd en geregistreerd en dat de voor de migrant relevante vervolprocedure werd ingeleid, nadat er vingerafdrukken waren afgenomen. We stelden vast dat de hotspotbenadering in het algemeen onder zeer lastige en constant veranderende omstandigheden heeft bijgedragen tot een verbetering van het migratiebeheer in de twee lidstaten in de frontlinie doordat de opvangcapaciteit daarvan werd vergroot, de registratieprocedures werden verbeterd en de coördinatie van de steuninspanningen werd versterkt.
  - IV. In beide landen werd bij de selectie van de hotspots terecht rekening gehouden met de belangrijkste plaatsen van binnenkomst en de beschikbaarheid van bestaande structuren. De oprichting ervan duurde echter langer dan gepland. In Griekenland waren vier van de vijf geplande hotspots in maart 2016 operationeel en werd de laatste in juni 2016 operationeel. In Italië waren vier van de zes geplande hotspots in maart 2016 operationeel; de andere twee waren eind februari 2017 nog niet operationeel maar ze werden nog opgezet. Ondanks de aanzienlijke steun van de EU waren de opvangfaciliteiten in beide landen eind 2016 nog niet toereikend om het aantal binnenkomende migranten naar behoren op te vangen (Italië) of onder te brengen (Griekenland). Zowel in de hotspots als in de volgende fase van het opvangproces waren er nog steeds onvoldoende geschikte faciliteiten om onbegeleide
-

minderjarigen onder te brengen en hun dossier af te handelen overeenkomstig de internationale normen.

V. De Commissie en de betrokken EU-agentschappen ondersteunden de inspanningen van de lidstaten door deskundigen, financiële en technische middelen ter beschikking te stellen en te zorgen voor advies en coördinatie. De capaciteit van agentschappen om dergelijke steun te verstrekken was en blijft in hoge mate afhankelijk van de door de lidstaten geboden middelen. De deskundigen werden bovendien vaak voor een zeer korte periode gedetacheerd, waardoor hun efficiëntie afnam. Deze tekortkomingen worden momenteel aangepakt door middel van de nieuwe (of beoogde) mandaten van de desbetreffende agentschappen.

VI. In beide landen werd de coördinatie van de hotspotbenadering vergemakkelijkt door de aanwezigheid van met deze taak belaste personeelsleden bij de Commissie en de agentschappen en, op operationeel niveau, door regionale taskforces, hoewel de rol daarvan in de hotspotbenadering nog niet volledig is vastgelegd. Operationele standaardprocedures zijn essentieel om verantwoordelijkheden te verduidelijken en procedures te harmoniseren, met name *in situaties* waarbij zeer veel verschillende actoren betrokken zijn, zoals bij de huidige hotspotbenadering. Italië heeft operationele standaardprocedures voor hotspots vastgesteld en past deze toe in hotspots en andere ontschepingshavens die functioneren als hotspots. In Griekenland moeten deze nog worden vastgesteld. De coördinatie op het niveau van de afzonderlijke hotspots is nog versnipperd en hoewel is bepaald dat de centrale autoriteiten in de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het algemene beheer van de hotspots, hebben zij deze verantwoordelijkheid in ieder geval in Griekenland nog niet volledig op zich genomen. Monitoring van en rapportage over de voortgang en problemen bij de hotspots door de Commissie vond regelmatig en uitgebreid plaats, maar bepaalde informatie werd niet uitgewisseld tussen de verschillende belanghebbenden en over een aantal essentiële prestatie-indicatoren werd geen verslag uitgebracht.

VII. In zowel Griekenland als Italië zorgde de hotspotbenadering ervoor dat de meeste aankomende migranten in 2016 naar behoren werden geïdentificeerd en geregistreerd, dat hun vingerafdrukken werden afgenomen en hun gegevens werden gecontroleerd aan de hand van de relevante veiligheidsdatabanken. In dit opzicht droeg de hotspotbenadering bij

---

tot een beter beheer van de migratiestromen. Volgens de hotspotbenadering moet verder de juiste vervolgpcedure voor de migrant worden ingeleid: een nationale asielaanvraag, herplaatsing in een andere lidstaat (waar passend) of terugkeer naar het land van herkomst (of doorreis). De uitvoering van deze vervolgpcedures verloopt vaak traag en kent verscheidene knelpunten, hetgeen consequenties kan hebben voor het functioneren van de hotspots.

VIII. We doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie om de lidstaten bij te staan bij het verbeteren van de hotspotbenadering met betrekking tot de hotspotcapaciteit, de behandeling van onbegeleide minderjarigen, de inzet van deskundigen en de taken en verantwoordelijkheden bij de hotspotbenadering. We bevelen de Commissie ook aan de hotspotbenadering te evalueren en verder te ontwikkelen met het oog op het optimaliseren van de EU-bijstand voor migratiebeheer.

---

## **INLEIDING**

### ***Achtergrond***

1. Het totale aantal personen dat naar Europa migreerde, nam plotseling toe in 2014 en nam nog sterker toe in 2015, toen meer dan 1 miljoen mensen als irreguliere migranten<sup>1</sup> de Middellandse Zee overstaken naar Europa. Deze migratiestromen aan de buitengrenzen van de EU bestonden over het algemeen uit een combinatie van asielzoekers en economische migranten. Daarnaast waren velen daarvan kinderen en onbegeleide minderjarigen die bijzondere aandacht en zorg nodig hadden.
2. Terwijl de meeste migranten in 2014 via de “route door het centrale Middellandse Zeegebied” kwamen (d.w.z. vanuit noordelijk Afrika naar Italië), veranderde dit patroon in de loop van 2015 en kwamen in totaal ongeveer 850 000 mensen via “de route via het oostelijke Middellandse Zeegebied” (d.w.z. vanuit Turkije naar Griekenland; zie ***figuur 1***). De aanhoudende crisis in Syrië was een belangrijke oorzaak van de toename van het aantal mensen dat aankwam vanuit Turkije, zoals blijkt uit de nationaliteitsdiagrammen in ***figuur 2***. De grote instroom in Griekenland liep vanaf april 2016 aanzienlijk terug, terwijl het aantal migranten dat in Italië aankwam op ongeveer hetzelfde niveau bleef als de jaren ervoor, waarbij er in 2016 in totaal ongeveer 350 000 mensen over zee aankwamen in Italië en Griekenland.
3. Een overzicht van de EU-reactie op de migratiecrisis door de tijd heen is te vinden in ***bijlage I***.

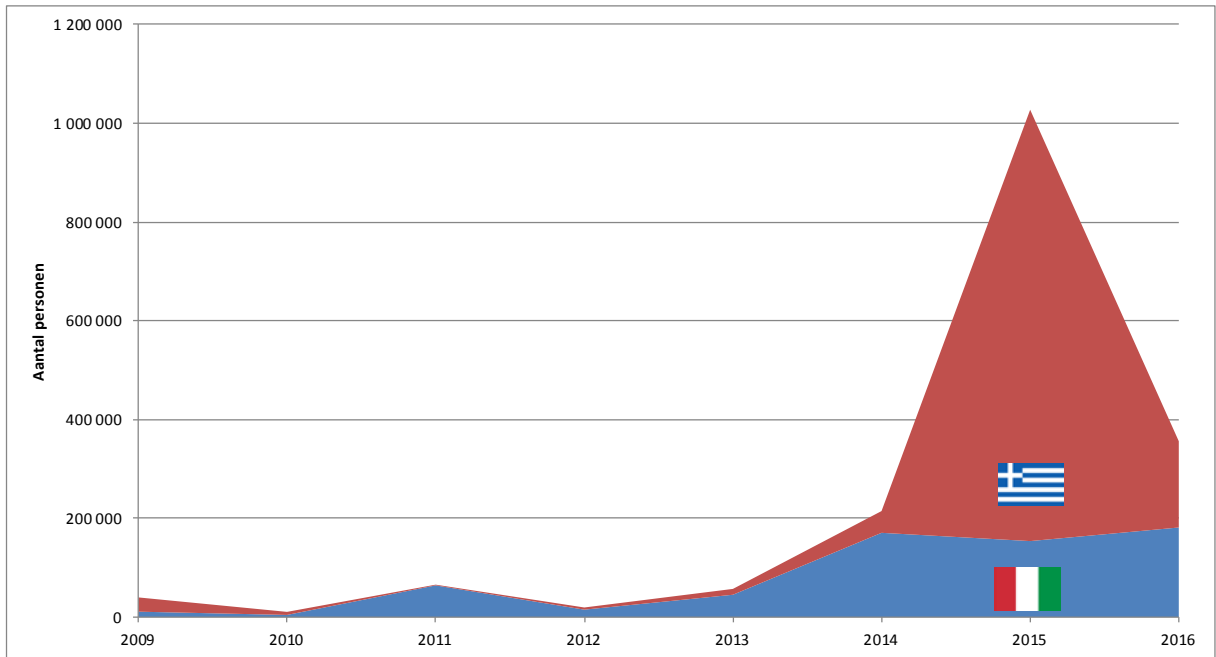
---

<sup>1</sup> Volgens de IOM bestaat er geen algemeen aanvaarde definitie van irreguliere migratie. Vanuit het oogpunt van de landen van bestemming is irreguliere migratie het binnenkomen, verblijven of werken in een land zonder de benodigde toestemming of de overeenkomstig de immigratiewetgeving vereiste documenten.

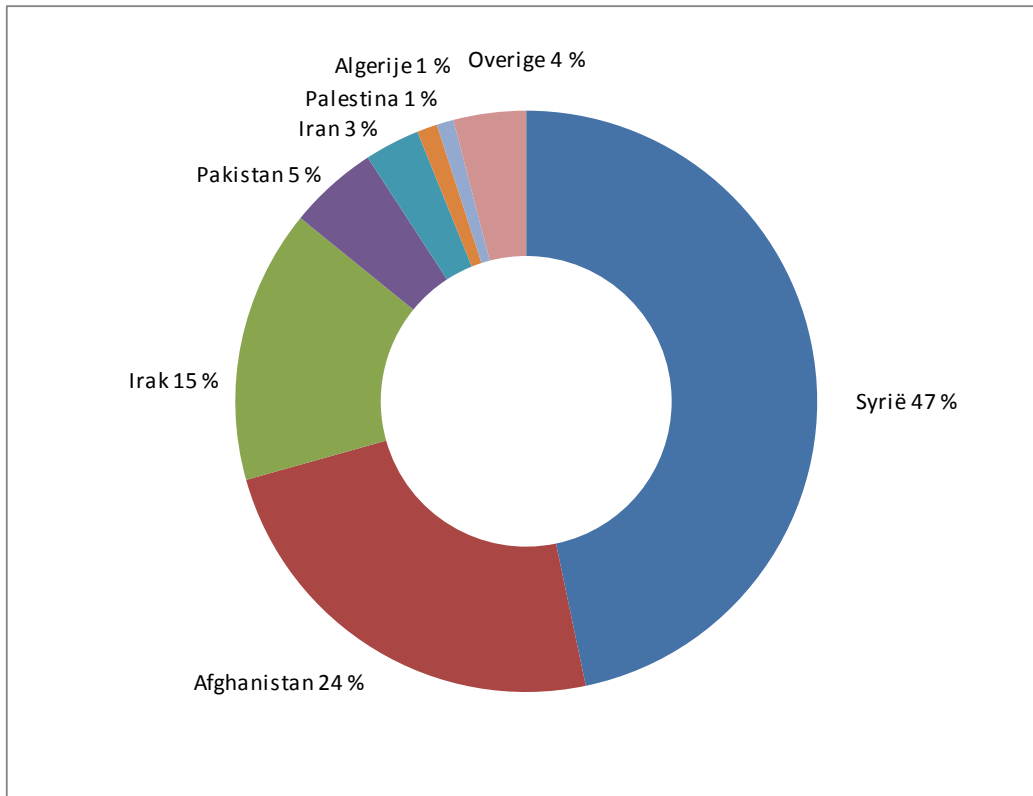
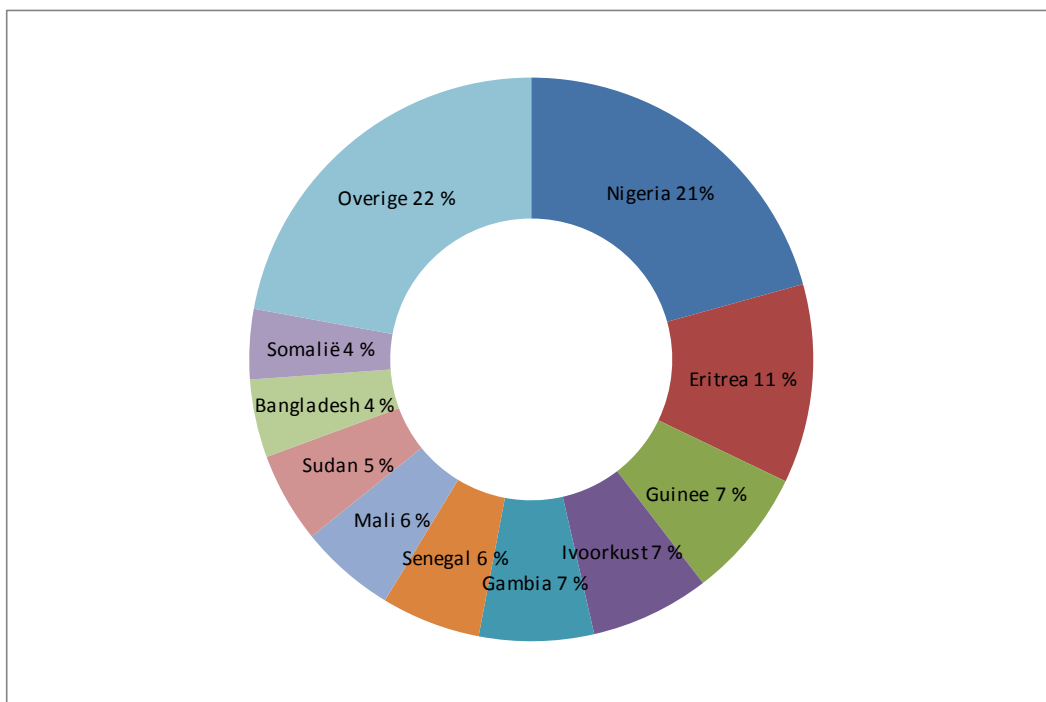
---



**Figuur 1 – Aantal irreguliere migranten dat over zee aankomt in Griekenland en Italië, 2009-2016**



*Bron:* Frontex.

**Figuur 2 – Meest voorkomende nationaliteiten van binnenkomende migranten — 2016****Griekenland****Italië**

Bron: Frontex.

## **Beleidskader**

### **Gemeenschappelijk Europees asielstelsel**

4. Asiel wordt verleend aan mensen die vluchten voor vervolging of ernstig gevaar in hun eigen land en daarom internationale bescherming nodig hebben. Asiel is een fundamenteel recht en het verlenen ervan een internationale verplichting op grond van het Verdrag van Genève uit 1951 betreffende de status van vluchtelingen.

5. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) werd ingesteld als het voornaamste juridische en beleidskader van de EU voor asiel. Dit stelsel werd in 1999 opgezet en is sindsdien verder ontwikkeld; momenteel wordt het opnieuw herzien<sup>2</sup>. Het bestaat uit een reeks richtlijnen en verordeningen met als belangrijkste doel het tussen de lidstaten onderling vaststellen van gemeenschappelijke minimumnormen voor de behandeling van mensen die internationale bescherming nodig hebben.

6. Een van de belangrijkste onderdelen ervan is de Dublinverordening<sup>3</sup>, waarin de criteria en mechanismen zijn vastgesteld aan de hand waarvan wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, in beginsel het eerste land van binnenkomst.

Dit heeft ertoe geleid dat een beperkt aantal lidstaten het leeuwendeel van asielzoekers te verwerken krijgt, wat de capaciteit van hun asielstelsels onder druk zet. In april 2016 deed de Commissie voorstellen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> COM(2016) 197 final van 6.4.2016 “Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen”. In deze mededeling presenteert de Commissie opties voor een billijk en duurzaam stelsel voor de verdeling van asielzoekers onder de lidstaten, verdere harmonisering van asielprocedures en -normen, en versterking van het mandaat van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO).

<sup>3</sup> Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

<sup>4</sup> Zie voetnoot 2.

---

De voorstellen omvatten onder andere een mechanisme om situaties aan te pakken waarin disproportionele druk bestaat op de asielstelsels van lidstaten.

7. Een andere bepaling in de bestaande Dublinregels is dat migranten moeten worden teruggestuurd naar het land van eerste binnenkomst in de EU om daar asiel aan te vragen (en dat ze niet mogen doorreizen naar hun voorkeursland). Dergelijke “Dublinoverdrachten” vanuit andere lidstaten naar Griekenland zijn echter geschorst sinds 2011, toen het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU in hun arresten systeemgebreken in het Griekse asielstelsel vaststelden.

8. Sindsdien hebben de Griekse autoriteiten, bijgestaan door de Commissie, het EASO, andere lidstaten en organisaties, zich voortdurend ingespannen om hun asielstelsel beter te laten functioneren. In 2016 deed de Commissie meerdere aanbevelingen met betrekking tot de maatregelen die Griekenland zou moeten nemen om te kunnen beschikken over een goed functionerend asielstelsel, waardoor de omstandigheden worden geschapen waarin de overdrachten op grond van de Dublinverordening geleidelijk weer hervat zouden kunnen worden<sup>5</sup>.

### **De Europese migratieagenda**

9. In 2015 zorgde het grote aantal aankomende migranten (zie **figuur 3**) voor een disproportionele druk op de EU-buitengrenzen in Griekenland en Italië, waardoor er behoefte ontstond aan EU-steun voor hun grensbeheersysteem en asielstelsel. Doordat veel van deze migranten doorreisden naar andere Europese landen (bijv. via de westelijke Balkanroute), nam de druk op de systemen voor grensbeheer en opvang van die landen en op hun asielstelsel ook toe (zie **figuur 4**).

10. Tegen deze achtergrond presenteerde de Europese Commissie in mei 2015 de Europese migratieagenda<sup>6</sup>, waarin een omvattende aanpak van migratiebeheer uiteen werd gezet. De

---

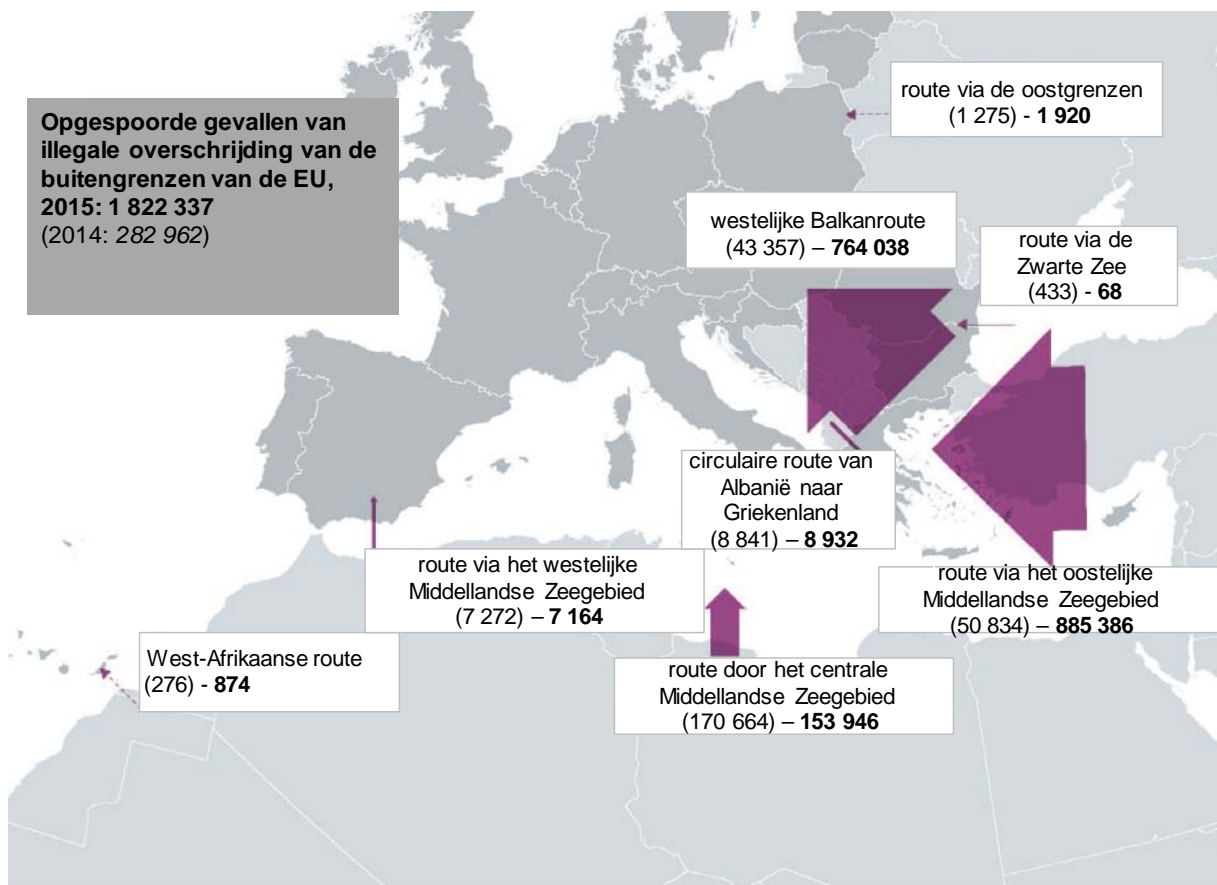
<sup>5</sup> Zie voor een samenvatting van deze aanbevelingen “Aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten inzake de hervatting van overdrachten aan Griekenland uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013”, C(2016) 8525 final van 8.12.2016.

<sup>6</sup> COM(2015) 240 final van 13.5.2015 “Een Europese migratieagenda”.

---

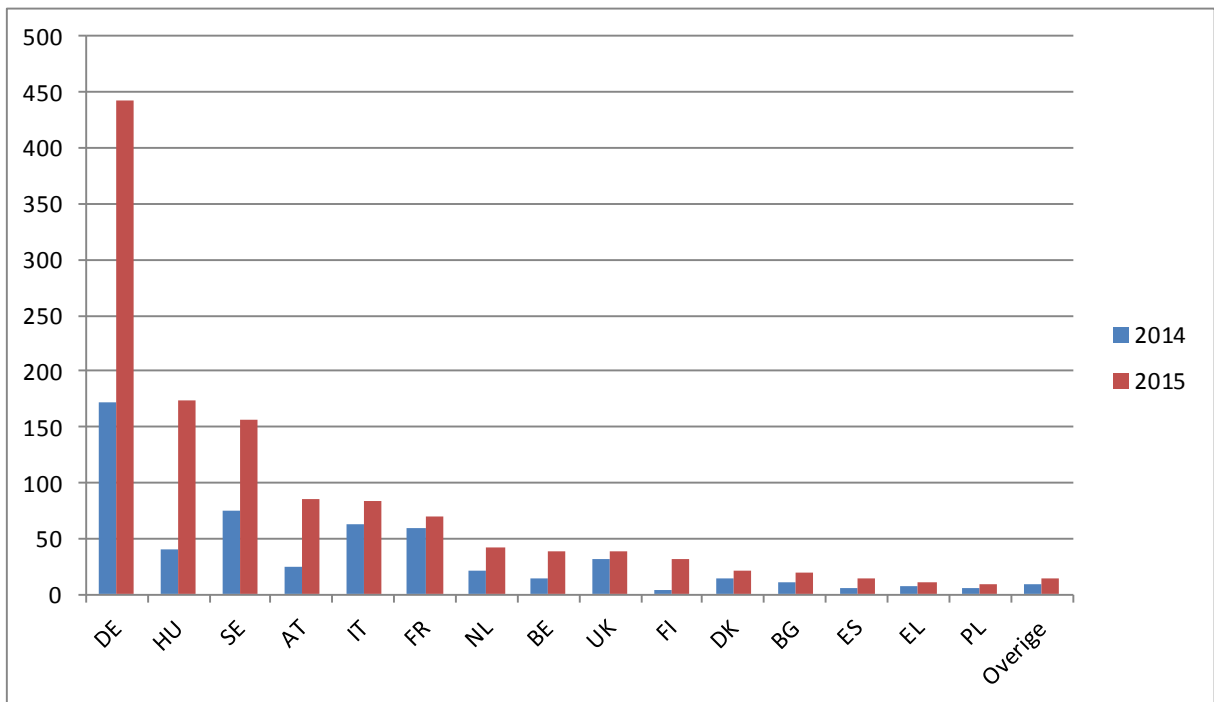
agenda omvat onmiddellijke maatregelen die bijvoorbeeld gericht zijn op het redden van levens op zee, het bestrijden van criminele netwerken van mensensmokkelaars en het helpen van de lidstaten in de frontlinie met de grote toestroom, alsmede maatregelen voor de langere termijn, zoals het beveiligen van de buitengrenzen van Europa, het wegnemen van de oorzaken van onregelmatige migratie en het opzetten van nieuw beleid inzake legale migratie.

**Figuur 3 – Opgespoorde gevallen van illegale overschrijding van de buitengrenzen van de EU, 2015 (2014)<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> De meeste migranten die werden geregistreerd op de westelijke Balkanroute waren eerder op een van de Griekse eilanden aangekomen en hadden de EU vervolgens verlaten om door de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië te reizen.

Bron: Frontex, Risicoanalyse voor 2016.

**Figuur 4 – Aantal asielzoekers (uit derde landen) in de EU, 2014 en 2015 (in 000)**

Bron: Eurostat.

### De hotspotbenadering

11. Een van de belangrijkste operationele maatregelen die worden voorgesteld in de agenda is de ontwikkeling van een hotspotbenadering voor het beheer van de grote toestroom van migranten. De hotspotbenadering was bedoeld als onmiddellijke respons op een grote migratiecrisis en moest worden toegepast in zeer lastige en veranderende omstandigheden. Een hotspot werd gedefinieerd als een gebied aan de buitengrens van de EU dat te maken heeft met buitenproportionele migratiedruk. De meeste migranten komen de Unie binnen via deze hotspots en hier moet, volgens de Commissie, de EU operationele steun verlenen om te zorgen dat de aankomende migranten worden geregistreerd en dat de juiste nationale vervolprocedure wordt ingeleid (zie **figuur 5**).

**Figuur 5 – Kaart met de locatie van de Italiaanse en Griekse hotspots en de respectieve capaciteit daarvan<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Voor Italië staan de zes oorspronkelijk voorgestelde hotspots erop, maar twee daarvan (Augusta en Porto Empedocle) zijn uiteindelijk geen hotspots geworden.

Bron: Europese Commissie.

12. De hotspotbenadering wordt als volgt omschreven: “... het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, Frontex en Europol [helpen] de lidstaten in de frontlinie (...) om arriverende migranten snel te identificeren en te registreren en snel hun vingerafdrukken te nemen. De activiteiten van de agentschappen zullen elkaar aanvullen. EASO-teams zullen steun bieden om de asielprocedures, die onmiddellijk bij het asielverzoek worden opgestart, zo snel mogelijk te doen verlopen. Frontex zal de lidstaten helpen bij de coördinatie van de terugkeer van personen die geen bescherming nodig hebben en irreguliere migranten zijn. Europol en Eurojust zullen de gastlidstaten helpen bij het

onderzoek naar netwerken van mensensmokkelaars en -handelaars met het oog op ontmanteling”<sup>7</sup> (zie **tekstvak 1**).

13. Het operationele kader voor de hotspotbenadering werd in eerste instantie beschreven in een toelichting (“explanatory note”) die commissaris Avramopoulos op 15 juli 2015 de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken toezond<sup>8</sup>. Sinds september 2015 staan de beginselen ook in een bijlage bij een mededeling van de Commissie<sup>9</sup>. Volgens deze beginselen is de hotspotbenadering bedoeld als operationeel kader waarmee de Commissie en de agentschappen hun ondersteuning (met behulp van ondersteuningsteams voor migratiebeheer) kunnen concentreren op de plek waar deze het meest nodig is, hun interventies kunnen coördineren en nauw kunnen samenwerken met de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst. De ondersteuningsteams kunnen alleen functioneren als samenwerkingspartner van de lidstaat van ontvangst en onder de volledige controle daarvan, omdat uitsluitend de nationale autoriteiten bevoegd zijn om (indien nodig met EU-financiering) goed functionerende opvang- en registratie-infrastructuur op te zetten en te beheren en de relevante registratie- en vervolgpcedures uit te voeren.

#### **Tekstvak 1 – Rol van de agentschappen**

De EU-agentschappen bieden de lidstaten van ontvangst specifieke ondersteuning overeenkomstig hun mandaat en deskundigheid door teams van door andere lidstaten beschikbaar gestelde deskundigen te sturen.

##### Frontex

Frontex voorziet op verzoek van de lidstaten in operationele samenwerking door middel van gezamenlijke acties of snelle interventies. Frontex detacheert deskundigen, waaronder tolken, die ook optreden als cultureel bemiddelaars, om de lidstaten van ontvangst te helpen met het bij

<sup>7</sup> “Een Europese migratieagenda”, blz. 6.

<sup>8</sup> De “explanatory note” is te vinden op <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf>.

<sup>9</sup> COM(2015) 490 final van 23.9.2015 “Aanpak van de vluchtelingencrisis: nu te nemen operationele, budgettaire en wetgevende maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda”, met name bijlage II.



aankomst identificeren en registreren van migranten en het afnemen van hun vingerafdrukken. Frontex zet ook deskundigen in om te helpen bij het ondervragen van migranten (door middel van vrijwillige vraaggesprekken) om te achterhalen welke route ze hebben afgelegd naar Europa en om informatie te verkrijgen over netwerken van migrantensmokkelaars en hun praktijken. Waar nodig verlenen deskundigen van Frontex ook bijstand voorafgaand aan de terugkeer en coördineren zij terugkeervluchten.

### EASO

Het EASO verleent of coördineert de verlening van operationele steun aan lidstaten in het kader van zijn mandaat en van met de lidstaten overeengekomen operationele plannen. Dergelijke steun bestaat in de detachering van deskundigen die de huidige wetgeving inzake immigratie en asiel (en in Italië, indien van toepassing, inzake herplaatsing) kennen en weten hoe internationale bescherming moet worden aangevraagd. Deskundigen van het EASO ondersteunen de lidstaten van ontvangst bij de registratie van asielzoekers en de voorbereiding van hun asielaanvraagdossiers (Griekenland) of bij de identificatie van personen die in aanmerking komen voor herplaatsing en de voorbereiding van hun herplaatsingsdossiers ( Italië).

### Europol

Europol stuurt onderzoeksteams om de nationale autoriteiten te helpen voorkomen dat georganiseerde criminele netwerken die zich bezighouden met migrantensmokkel en andere zware georganiseerde misdaad ontstaan en deze te helpen ontwrichten, alsook om verbanden met onderzoeken in het kader van terrorismebestrijding te helpen vaststellen. In het kader van terrorismebestrijding door de EU bouwde de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van de EU op 10 maart 2016<sup>10</sup> voort op zijn conclusies van 20 november 2015<sup>11</sup> en verzocht hij Europol om in samenwerking met de lidstaten een concept te ontwikkelen en uit te voeren van “uitzending van functionarissen”<sup>12</sup> naar de hotspots ter ondersteuning van de screening (ook wel secundaire veiligheidscontroles genoemd).

---

<sup>10</sup> Conclusies van de Raad JBZ van 10 maart 2016, gepubliceerd op [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>11</sup> Conclusies van de Raad JBZ van 20 november 2015, gepubliceerd op [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>12</sup> Dit concept van “uitzending van functionarissen” houdt in dat Europol door middel van de detachering van onderzoekers door de lidstaten een pool van onderzoekers zal vormen, die

---

## Vervolgprocedures

14. Nadat ze zijn geregistreerd en hun vingerafdrukken zijn afgenomen, moet voor onderdanen van derde landen die irregulier zijn binnengekomen, een van de drie volgende procedures worden ingeleid<sup>13</sup> (zie het stroomschema van de hotspotbenadering in ***bijlage II***):

- het nationale asielstelsel van het land van aankomst (indien een migrant asiel aanvraagt en er wordt geoordeeld dat hij internationale bescherming nodig heeft),
- de noodherplaatsingsregeling (zie paragraaf 16), of
- de terugkeerregeling (indien een migrant geen asiel aanvraagt of er wordt geoordeeld dat hij geen internationale bescherming nodig heeft).

15. Het asielstelsel en de terugkeerregeling zijn elkaar aanvullende elementen van een doeltreffend beheer van migratiestromen en daarvoor gelden de bestaande Europese verordeningen en richtlijnen, zoals de Eurodac-verordening (over het afnemen van vingerafdrukken), de Dublinverordening (zie paragraaf 6), de richtlijn asielprocedures, de richtlijn opvangvoorzieningen en de terugkeerrichtlijn.

16. De herplaatsingsregeling is daarentegen een tijdelijke maatregel om personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben te herverdelen met het oog op een eerlijke lastenverdeling onder de lidstaten en verlichting van de druk op de landen in de frontlinie. De Europese Commissie stelde deze herplaatsingsregeling, die in feite een tijdelijke uitzondering op het Dublinmechanisme (beschreven in paragraaf 6) vormt, voor in haar migratieagenda van mei 2015. Vanwege de grote toestroom van migranten en de uitzonderlijke druk op de asielstelsels en opvangfaciliteiten van de lidstaten in de frontlinie

---

zullen worden ingezet om de veiligheidscontroles op de belangrijkste locaties aan de buitengrenzen van de EU te verscherpen.

<sup>13</sup> COM(2016) 85 final van 10.2.2016: “Mededeling over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda”.

---

stelde de Commissie voor om het noodstelsel bedoeld in het VWEU<sup>14</sup> te activeren. Dit voorstel mondde uit in twee besluiten van de Raad die in september 2015 werden vastgesteld<sup>15</sup> en waarbij een tijdelijke herplaatsingsregeling werd ingesteld. Het was de bedoeling dat in de periode september 2015-september 2017 in totaal ongeveer 106 000 asielzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, zouden worden herplaatst van Griekenland en Italië naar andere lidstaten; deze lidstaten zouden dan verantwoordelijk worden voor de behandeling van hun asielaanvragen.

17. De hotspotbenadering, die is gericht op de identificatie en registratie van migranten bij aankomst en het afnemen van hun vingerafdrukken, beoogt dus de uitvoering van deze vervolgpcedures te vergemakkelijken en kan zelfs worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de doeltreffende werking van deze vervolgpcedures.

### **Gerelateerde beleidsmaatregelen**

18. Naast verscheidene kortetermijnmaatregelen, waaronder de hotspotbenadering en het tijdelijke herplaatsingsmechanisme, omvatte de Europese migratieagenda ook andere maatregelen voor de langere termijn die gericht waren op een beter migratiebeheer, zoals beter grensbeheer en maatregelen om de diepere oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken. Hieronder volgt een korte beschrijving van een aantal van de belangrijkste maatregelen waartoe werd besloten tijdens de gecontroleerde periode.

---

<sup>14</sup> Artikel 78, lid 3, VWEU: “Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, kan de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.”

<sup>15</sup> Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 (PB L 239 van 15.9.2015, blz. 146) en Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 80) tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland. Oorspronkelijk werd in de twee besluiten beoogd in totaal 160 000 mensen te herplaatsen vanuit Italië, Griekenland en Hongarije; dit werd veranderd in 106 000 personen enkel vanuit Italië en Griekenland. Volgens deze besluiten zouden alleen migranten worden herplaatst die een nationaliteit hebben waarvoor geldt dat, volgens de meest recente Eurostat-gegevens, het percentage ingewilligde verzoeken om internationale bescherming 75 % is.

---

### EU-noodtrustfonds voor Afrika

19. Het startschot voor het EU-noodtrustfonds voor Afrika werd gegeven tijdens de top van Valletta over migratie op 12 november 2015 in Malta. In het licht van de voortdurende irreguliere migratie van ongekende omvang werd het trustfonds opgericht om de meest fragiele en zwaarst getroffen Afrikaanse landen in de Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika te ondersteunen. Het trustfonds beoogt bij te dragen tot de aanpak van de diepere oorzaken van destabilisatie, ontheemding en irreguliere migratie in de landen van herkomst, doorvoer en bestemming, door de economie, gelijke kansen, veiligheid en ontwikkeling te bevorderen. Het trustfonds bundelt geldmiddelen uit verschillende financiële instrumenten die door de Europese Commissie worden beheerd in het kader van de EU-begroting en het Europees Ontwikkelingsfonds, die op 31 december 2016 ongeveer 2,4 miljard euro bedroegen, aangevuld met bijkomende middelen van de EU-lidstaten en andere donoren ter hoogte van ongeveer 152 miljoen euro.

### Verklaring van de EU en Turkije

20. Op 18 maart 2016 kwamen de EU-lidstaten en Turkije een reeks maatregelen overeen om de stroom irreguliere migranten die vanuit Turkije naar de Griekse eilanden oversteken, te beperken of stop te zetten<sup>16</sup>. In het kader van deze verklaring zouden alle migranten die op een Grieks eiland aankomen nog steeds naar behoren worden geregistreerd en de Griekse autoriteiten zouden alle aanvragen in de hotspot afzonderlijk afhandelen in overeenstemming met de richtlijn asielprocedures. Migranten die geen asiel aanvragen of van wie de aanvraag ongegrond of onontvankelijk is bevonden krachtens de richtlijn, zouden worden teruggestuurd naar Turkije. Voor iedere Syriër die naar Turkije werd teruggebracht vanaf de Griekse eilanden, zou een andere Syriër vanuit Turkije in de EU worden hervestigd. Dit heeft een grote invloed gehad op het functioneren van de hotspots en op de hotspotbenadering in Griekenland.

---

<sup>16</sup> De verklaring EU-Turkije: <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

---

## Een Europees grens- en kustwachtagentschap

21. De huidige migratiecrisis maakte duidelijk dat een Schengengebied zonder binnengrenzen alleen duurzaam kan zijn indien de buitengrenzen doeltreffend werden beveiligd en beschermd, hetgeen een gemeenschappelijk en gedeeld belang is. In de Europese migratieagenda werd daarom vastgesteld dat het nodig was het beheer van de buitengrenzen tot een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de EU te maken. In vervolg hierop voerde de Commissie in december 2015 een maatregelenpakket in dat erop gericht was, de grenzen van de EU te beveiligen, de migratie doeltreffender te beheren en de interne veiligheid van de EU te verbeteren.

22. Een belangrijk onderdeel van het pakket was het voorstel voor een verordening tot oprichting van een nieuw agentschap – de Europese grens- en kustwacht – en de bundeling van de onafhankelijke middelen van dit nieuwe agentschap en de met het grensbeheer belaste autoriteiten van de lidstaten. Het Europees Parlement en de Raad stemden zeer snel in met het nieuwe agentschap en het werd operationeel op 6 oktober 2016. Het mandaat van de Europese grens- en kustwacht<sup>17</sup> is aanzienlijk ruimer dan dat van Frontex; het agentschap zal twee maal zoveel vast personeel hebben en het zal gebruik kunnen maken van een snel inzetbare reservepool van 1 500 deskundigen, waardoor het minder afhankelijk wordt van bijdragen van de lidstaten.

### ***Financieringskader***

23. De financiering en steun voor het opzetten en functioneren van de hotspots is afkomstig uit veel verschillende bronnen, waaronder de EU, EU-agentschappen, nationale autoriteiten, internationale organisaties en ngo's.

24. Er is EU-financiering (zie ***figuur 6***), inclusief steun voor de hotspotbenadering, beschikbaar voor Griekenland en Italië uit hun nationale toewijzingen uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) voor de periode 2014-2020. Er is ook EU-financiering beschikbaar als AMIF- en ISF-noodhulp. Voor

---

<sup>17</sup> Verordening (EU) nr. 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

Griekenland is tevens het instrument voor noodhulp<sup>18</sup> (ESI) beschikbaar om de humanitaire situatie aan te pakken. Maatregelen die worden gefinancierd met de nationale toewijzingen uit het AMIF en het ISF worden gefinancierd door de ontvangende lidstaten, terwijl noodhulp voor 100 % uit de EU-begroting kan worden gefinancierd. De bedragen die ten tijde van de controle waren uitbetaald, betroffen voorschotten aan de Griekse en Italiaanse autoriteiten respectievelijk aan de internationale organisaties en EU-agentschappen.

**Figuur 6 – Financiële steun van de EU (in miljoen euro)**

Programma's	GRIEKENLAND		ITALIË	
	Toegekend	Uitbetaald	Toegekend	Uitbetaald
<b>AMIF</b>	<b>585</b>	<b>247</b>	<b>365</b>	<b>55</b>
Nationale AMIF-programma's 2014-2020	295	45	348	44
AMIF-noodhulp aan lidstaat	126	101	16	10
AMIF-noodhulp aan internationale organisaties/EU-agentschappen	165	101	1	1
<b>ISF</b>	<b>277</b>	<b>75</b>	<b>291</b>	<b>36</b>
Nationale ISF-programma's 2014-2020	215	26	245	29
ISF-noodhulp aan lidstaat	52	42	46	7
ISF-noodhulp aan internationale organisaties/EU-agentschappen	10	7	0	0
<b>Instrument voor noodhulp (gecontracteerd)</b>	<b>192</b>	<b>127</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>1 055</b>	<b>448</b>	<b>656</b>	<b>91</b>

Bron: Europese Commissie: Factsheet "EU support to Greece" van 8.12.2016, bijlage 8 bij COM(2015) 510 final van 14.10.2015 "Aanpak van de vluchtelingencrisis: voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda", bijgewerkt op 4.12.2016 en HOPE-intranet van ECHO, stand van 15.12.2016. (Sub)totalen kunnen afwijken vanwege afronding.

### Griekenland

25. Vanwege vertragingen bij het opstarten van de fondsen en het opzetten van de benodigde beheers- en controlesystemen in Griekenland en vanwege interne budgettaire

<sup>18</sup> Verordening (EU) 2016/369 van de Raad van 15 maart 2016 betreffende de verstrekking van noodhulp binnen de Unie (PB L 70 van 16.3.2016, blz. 1).

beperkingen met betrekking tot de cofinanciering van EU-uitgaven waren er in 2016 geen uitgaven in 2015 uit de Griekse nationale AMIF-/ISF-toewijzingen bevestigd<sup>19</sup>. De Commissie meldt dat zij sinds begin 2015 meer dan 352 miljoen euro aan noodhulp (uit het AMIF/ISF) heeft toegekend<sup>20</sup>, bovenop de 192 miljoen euro aan humanitaire steun<sup>21</sup> via het ESI. Het grootste deel van deze middelen was gericht op activiteiten op het Griekse vasteland (waar in november 2016 nog zo'n 45 000 migranten verbleven<sup>22</sup>), terwijl volgens schattingen van de Commissie 100 miljoen euro werd toegekend ter ondersteuning van allerlei activiteiten op de eilanden en hotspots.

26. De projecten die de Commissie heeft gegund in het kader van de noodhulp uit het AMIF en ISF, betroffen onder meer het bieden van opvang en onderdak, voedselverstrekking, gezondheidszorg, de aanleg van water- en sanitaire voorzieningen, vervoer van ontschepingsplaatsen naar de hotspots, verbetering van de capaciteit van de Griekse autoriteiten om vingerafdrukken af te nemen en modernisering van de voor het registratieproces bestaande IT-systemen van de Griekse politie. Aangezien de meeste besluiten tot toekenning van noodhulp in het kader van het AMIF en het ISF werden genomen vanaf oktober 2015 (en de uitvoeringsperiode gewoonlijk twaalf maanden bedroeg), waren er nog geen verslagen over de besteding van de middelen beschikbaar. Hetzelfde geldt voor maatregelen in het kader van het ESI, waarvoor de eerste besluiten in maart 2016 werden genomen. Eind februari 2017 had de Commissie nog geen gedetailleerde informatie over het gebruik van deze middelen ontvangen.

---

<sup>19</sup> Over de besteding van de middelen in 2016 zal worden gerapporteerd in een verslag dat de Griekse autoriteiten uiterlijk op 15 februari 2017 aan de Commissie zullen toesturen.

<sup>20</sup> Europese Commissie, factsheet "Managing the refugee crisis, EU Financial Support to Greece", update van 8 december 2016.

<sup>21</sup> Hope-intranet van ECHO, stand van 15 december 2016.

<sup>22</sup> COM(2016) 720 final van 9.11.2016, "Zevende verslag over herplaatsing en hervestiging".

---

## Italië

27. De situatie in Italië verschilt enigszins van die in Griekenland. Ten tijde van de controle bedroegen de aan de Commissie gerapporteerde uitgaven<sup>23</sup> in het kader van de nationale programma's van Italië 1,6 miljoen euro voor het AMIF (maar niet ten behoeve van de hotspots) en nul voor het ISF voor de periode tot medio oktober 2015. De informatie betreffende de tot medio oktober 2016 uitbetaalde middelen en de tot dan toe geselecteerde en gecontracteerde projecten moest in maart 2017 worden verstrekt.

28. Tot eind 2016 was er in het kader van het noodhulponderdeel van het AMIF en het ISF 62,8 miljoen euro toegekend aan Italië. Ten tijde van de controle was er nog geen verslag beschikbaar over de besteding van deze noodhulp voor hotspots.

## Indirecte financiering via EU-agentschappen

29. Wat betreft de financiële bijdragen via de twee belangrijkste betrokken EU-agentschappen (Frontex en EASO) wees Frontex oorspronkelijk 20 miljoen euro uit zijn begroting voor 2016 toe aan uitgaven voor hotspots<sup>24</sup>, maar inmiddels (tot eind november 2016) heeft het hiervoor al bijna 35 miljoen euro vastgelegd. De in 2016 aan het EASO toegekende EU-financiering nam toe van ongeveer 19,4 miljoen euro tot 63,5 miljoen euro (inclusief 26 miljoen euro uit het AMIF/ISF) ter dekking van zijn ondersteuning van de hotspotbenadering en de herplaatsingsregeling<sup>25</sup>.

30. Europol ontving in 2016 een ISF-noodhulpsubsidie van 1,5 miljoen euro voor de inzet van deskundigen (uitgezonden functionarissen) in de hotspots om secundaire veiligheidscontroles uit te voeren.

---

<sup>23</sup> Op 15.2.2016 ingediende rekeningen betreffende tot 15.10.2015 gedane betalingen.

<sup>24</sup> Door Frontex verstrekte gegevens.

<sup>25</sup> Door het EASO verstrekte gegevens.

---



## **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

31. We beoordeelden de uitvoering van de hotspotbenadering in Italië en Griekenland in de periode waarbinnen deze werd aangekondigd in de migratieagenda in mei 2015 tot het einde van de zomer 2016. We richtten ons met name op twee kernvragen:

- Werden de noodzakelijke hotspots tijdig op een goede locatie opgericht en met voldoende capaciteit om te voorzien in de behoeften, waarbij werd gezorgd voor toereikende ondersteuningsdiensten, de noodzakelijke coördinatiemechanismen en adequate monitoringprocedures?
- Was de hotspotbenadering doeltreffend in het beheren van de stroom aan binnenkomende migranten doordat het mogelijk werd gemaakt alle migranten te identificeren en te registeren en hun vingerafdrukken af te nemen, en door te zorgen dat migranten tijdig werden doorgeleid naar de juiste vervolprocedure (asiel, herplaatsing, terugkeer)?

32. We concentreerden ons op de steun die werd verleend door de Commissie zelf, Frontex, het EASO en Europol. We gingen niet in op de specifieke rol van Eurojust, omdat dat agentschap meer indirect bij de hotspots was betrokken en er niet aanwezig was. Evenmin onderzochten we de behandeling van asielaanvragen of de herplaatsings- en terugkeerprocedures. Hoewel de hotspotbenadering op zich geen betrekking heeft op de uitvoering van deze procedures, bestaat hiertussen wel een duidelijk verband, aangezien een doeltreffende hotspotbenadering een noodzakelijke voorwaarde is voor een geslaagd vervolg en knelpunten in deze vervolprocedures invloed kunnen hebben op toereikendheid van de hotspots. Gezien dit verband vermelden we de problemen bij de uitvoering van deze vervolprocedures die we hebben geconstateerd tijdens de controle wel.

33. Onze controlewerkzaamheden bestonden in een onderzoek van de beschikbare documentatie, interviews met personeelsleden van de Commissie en agentschappen<sup>26</sup>, vertegenwoordigers van de nationale autoriteiten in Italië en Griekenland, internationale

---

<sup>26</sup> EASO, Frontex, Europol.

---

organisaties<sup>27</sup> en niet-gouvernementele organisaties (ngo's)<sup>28</sup>. We bezochten ook een aantal hotspots (Pozzallo en Trapani in Italië, en Lesbos, Chios en Leros in Griekenland) en de regionale taskforces in beide landen. Wij hielden rekening met het feit dat de recente crisissituatie en de vaak veranderende omstandigheden op het gebied van migratiebeheer ervoor hebben gezorgd dat de Commissie, agentschappen en lidstaten in een moeilijke en onstabiele omgeving moeten werken.

## **OPMERKINGEN**

### ***Het opzetten van hotspots***

34. We onderzochten of de hotspots tijdig waren opgericht en of hun aantal, locatie en capaciteit adequaat waren gelet op de werkelijke behoeften, of er was voorzien in toereikende ondersteuningsdiensten, of er was gezorgd voor de noodzakelijke coördinatie en of de monitoringprocedures adequaat waren.

### **De hotspots kwamen langzamer tot stand dan gepland en de huidige opvangcapaciteit is nog steeds ontoereikend**

35. Volgens het besluit van de Raad dat bedoeld was om Italië en Griekenland te helpen om beter het hoofd te kunnen bieden aan de noodsituatie (zie paragraaf 16) moesten Italië en Griekenland op 16 september 2015 elk een stappenplan indienen bij de Commissie met passende maatregelen op het gebied van asiel, eerste opvang en terugkeer, teneinde de capaciteit, kwaliteit en efficiëntie van hun systemen op die gebieden te verbeteren.

### **Griekenland**

36. In het stappenplan dat het indiende bij de Commissie, vermeldde Griekenland vijf hotspots die eind 2015 moesten zijn ingericht op de “momenteel belangrijkste plaatsen van binnenkomst”: Lesbos, Chios, Samos, Leros en Kos (zie ***figuur 5***). De Commissie heeft in haar

---

<sup>27</sup> Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR), Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het Internationaal Comité van het Rode Kruis.

<sup>28</sup> Amnesty International, Save the Children, Terre des Hommes.

---

opmerkingen bij het stappenplan geen vraagtekens geplaatst bij de geplande locaties van de hotspots, aangezien zij dit als een nationale verantwoordelijkheid beschouwde. Uit de aankomstgegevens bleek dat deze eilanden toen inderdaad de belangrijkste plaatsen van binnenkomst op het Griekse grondgebied waren voor migranten.

37. Bij de aanleg van de hotspots bij Moria op Lesbos en Vathi op Samos werden kleinere, reeds bestaande structuren gebruikt. Op de andere eilanden werden eind 2015 tijdelijke opvangfaciliteiten gecreëerd en de Griekse autoriteiten leverden begin 2016 forse inspanningen om de nu bestaande hotspotcentra aan te leggen, zodat vier van de vijf geplande hotspots geleidelijk steeds operationeler werden in de periode tussen januari en maart 2016. Dit was later dan gepland en dus was de identificatie en registratie van alle migranten die in de periode tot maart 2016 aankwamen, niet volledig gewaarborgd.

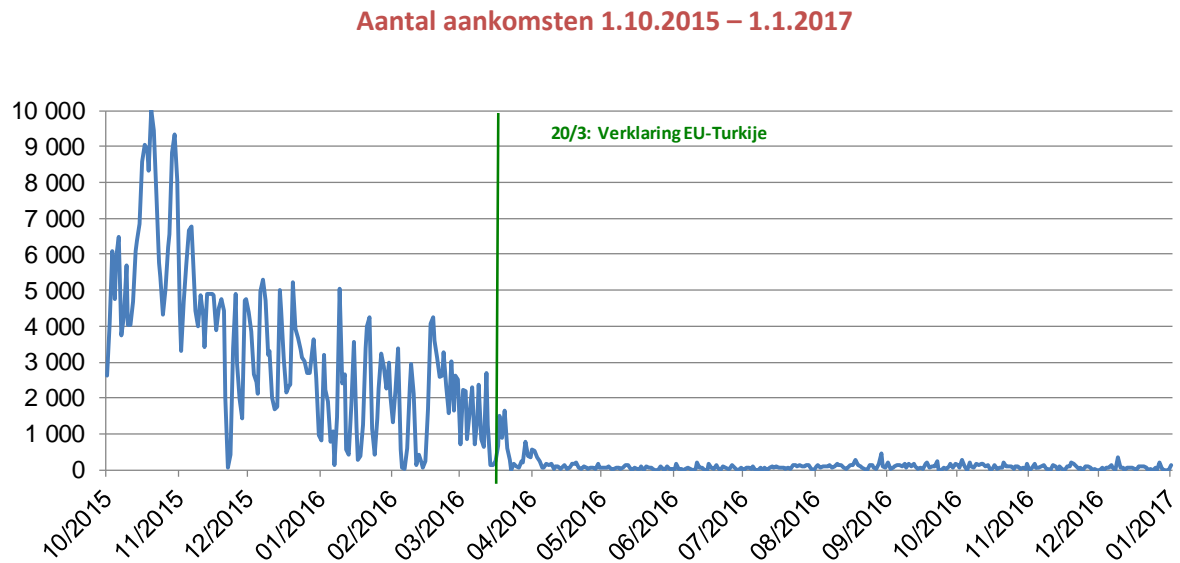
38. In juni 2016 had de Commissie alle vijf de Griekse hotspots als volledig operationeel beoordeeld en was er capaciteit om in totaal 7 450 mensen op te vangen<sup>29</sup>. Vanwege de gewijzigde omstandigheden was dit echter niet toereikend om het aantal migranten dat in 2016 aankwam onder te brengen. Het aantal nieuwe migranten nam sterk af na de afsluiting van de westelijke Balkanroute en de verklaring EU-Turkije (zie **figuur 7**) tot ongeveer 50 per dag in mei-juni (in vergelijking met een gemiddelde van zo'n 2 000 per dag in januari-februari). Vanaf juli 2016 nam hun aantal weer toe, tot meer dan 100 per dag eind augustus. Zelfs al komen er veel minder migranten aan dan vroeger, toch komen er in totaal meer aan in de hotspots dan er weggaan. Na ons bezoek in juli 2016 nam de migrantenpopulatie op de eilanden toe van 8 502 begin juli tot 12 515 begin september en 16 250 begin november<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> COM(2016) 416 final van 15.6.2016, Vierde verslag over herplaatsing en hervestiging.

<sup>30</sup> Bronnen voor het aantal op de eilanden aanwezige migranten zijn: UNHCR, Griekse politie, Europese Commissie, het zevende verslag over herplaatsing en hervestiging.

---

**Figuur 7 – Aankomsten op de Griekse eilanden over zee**

Bron: Europese Commissie.

39. Vroeger werden migranten die in de hotspots aankwamen na een paar dagen overgebracht naar het vasteland, zodra de eerste fase van identificatie, registratie en het afnemen van vingerafdrukken was afgerond. Deze situatie veranderde na de verklaring EU-Turkije. Nieuwe binnenkomende migranten mochten niet langer naar het vasteland gaan maar moesten hun asielaanvraag in de hotspot indienen. Het karakter van het verblijf van de migranten in de hotspots veranderde van een tussenstop van een paar dagen in een veel langer verblijf (maanden).

40. Daarom zijn de hotspots, en met name die in Lesbos, Chios en Samos, zwaar overbezet, aangezien er meer migranten op de Griekse eilanden aankomen dan er weggaan<sup>31</sup>. Er is kritiek geuit op de materiële omstandigheden in de kampen (kwaliteit van het voedsel, tekort aan dekens, gebrek aan privacy, ontoereikende toegang tot medische zorg,

---

<sup>31</sup> Zoals de Commissie al erkende in haar derde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije. “Door de gestage (...) migrantenstroom en de langzame terugkeerprocedures loopt de druk op de opvangcapaciteit op de eilanden steeds verder op. Als gevolg daarvan raken de Griekse hotspots meer dan overvol, wat zorgt voor moeilijke en soms gevaarlijke omstandigheden (...)”

watertekorten) door ngo's zoals Amnesty International<sup>32</sup>, Human Rights Watch<sup>33</sup> en Save the Children<sup>34</sup>. De wooneenheden voor de vluchtelingen (normale containergebouwen) zijn zeer vol, zozeer zelfs dat veel migranten tijdelijke schuilplaatsen hebben gebouwd buiten de eigenlijke hotspots (zie **tekstvak 2**).

#### **Tekstvak 2 – Uitdagingen op de Griekse hotspoteilanden**

Op Chios waren mensen weggevlucht uit het hoofdkamp (deels uit veiligheidsoverwegingen omdat er werd gevochten in de hotspots) en leefden ze op straat in en rond de belangrijkste haven in de binnenstad van Chios. Het was daar niet erg veilig en er was nauwelijks toegang tot basisvoorzieningen. Op Leros was het ten tijde van ons bezoek begin juli minder druk, maar een paar dagen later braken er rellen uit en werd een aantal gebouwen beschadigd. Op Lesbos werd het Moria-kamp ernstig beschadigd door brand toen er in september rellen plaatsvonden. Op alle drie de eilanden vormt het hebben en huisvesten van een hotspot op het grondgebied een uitdaging wat betreft infrastructuur, ondersteuningsdiensten of verzet van inwoners of aanbieders van toeristische diensten.

41. De huisvesting voor alleenstaande mannen was vaak niet gescheiden van die voor andere categorieën, zoals alleenstaande vrouwen, gezinnen en minderjarigen. Het aantal onbegeleide minderjarigen wordt geschat op ongeveer 2 500 (september 2016<sup>35</sup>) en het land beschikt over onvoldoende capaciteit in speciale faciliteiten om ze in overeenstemming met de internationale normen op te vangen<sup>36</sup>. Als gevolg daarvan zijn veel onbegeleide

---

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

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

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

<sup>35</sup> COM(2016) 636 final van 28.9.2016, "Zesde verslag over herplaatsing en hervestiging".

<sup>36</sup> Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind. De belangrijkste beginselen daarvan zijn ook vastgelegd in verschillende onderdelen van het CEAS.

---

minderjarigen lange tijd in de hotspots vastgehouden onder ongepaste omstandigheden<sup>37</sup>, hoewel ze op grond van de wet voorrang behoren te krijgen<sup>38</sup> (zie **tekstvak 3**).

### **Tekstvak 3 – Opvangomstandigheden voor onbegeleide minderjarigen**

Uit ons bezoek bleek dat onbegeleide minderjarigen (toen ongeveer 90) in de Moria-hotspot (Lesbos) in het kamp werden vastgehouden in vrijheidsbeperkende omstandigheden, afgezonderd van volwassenen. De meesten van hen waren er al meer dan drie maanden na de verklaring EU-Turkije. Volgens het Bureau van de EU voor de grondrechten waren midden juli onbegeleide meisjes meer dan twee weken gehuisvest met onbegeleide jongens, waarbij de enige veiligheidsmaatregel was dat ze de slaapkamerdeur ‘s nachts op slot konden doen. Zestig andere onbegeleide minderjarigen waren buiten het kamp in Mytilene ondergebracht in open opvangplaatsen.

Ten tijde van het bezoek van de ERK aan Leros waren de 39 onbegeleide minderjarigen niet afgezonderd van de volwassenen, maar werden ze samen met hen vastgehouden in het Lepida-centrum. Voordien waren ze, samen met andere kwetsbare groepen, gehuisvest in een open faciliteit (PIKPA), maar volgens de DOI-ambtenaren waren ze voor hun eigen veiligheid door de vorige DOI-manager overgeplaatst. Omdat er geen toereikende bescherming voor kinderen was in Lepida, werd hun vrijheid beperkt en hun welzijn werd door deze behandeling in gevaar gebracht. Op Chios werden onbegeleide minderjarigen ook niet afgezonderd van volwassenen gehuisvest.

42. Personeel van de agentschappen werd ook blootgesteld aan gewelddadige protesten en agressie; personeelsleden van de EU en andere organisaties moesten worden geëvacueerd, en delen van de hotspotfaciliteiten werden vernietigd of beschadigd.

43. In de planningsfase werd het aspect beveiliging en veiligheid, een verantwoordelijkheid van de lidstaat, niet naar behoren geëvalueerd. In eerste instantie werden er geen veiligheidsplannen opgesteld en er waren geen nooduitgangen in de kampen.

Veiligheidskwesaties werden op een aantal coördinatievergaderingen besproken en de

---

<sup>37</sup> Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), wekelijkse nota over de tijdelijke detachering van FRA-deskundigen op het gebied van de grondrechten in Griekenland – week 18-22 juli 2016, Wenen, 25 juli 2016.

<sup>38</sup> Artikel 31, lid 7, onder b), van de richtlijn inzake asielprocedures.

---

Commissie en de EU-agentschappen ontwikkelden in overleg met de Griekse autoriteiten een veiligheidsplan en noodprocedures.

### Italië

44. Italië diende in september 2015 ook een stappenplan in met maatregelen op het gebied van asiel, eerste opvang en terugkeer, teneinde zijn systemen op die gebieden te verbeteren. Volgens dit stappenplan zouden in totaal zes hotspots worden opgericht die eind 2015 operationeel zouden zijn en een totale capaciteit van 2 500 plaatsen zouden hebben. In haar commentaar op het stappenplan overwoog de Commissie dat de oorspronkelijk geplande hotspotlocaties, die waren gebaseerd op de beschikbaarheid van bestaande structuren, de verantwoordelijkheid waren van de nationale autoriteiten. In het plan werd echter geen rekening gehouden met de tijd die nodig was om deze structuren of de operationele procedures daarvan aan te passen; daarnaast sloten niet alle voorgestelde locaties aan op de bestaande ontschepingspatronen.

45. Eind 2015 waren slechts twee van de zes geplande hotspots (zie **figuur 5**) operationeel (Lampedusa en Pozzallo) en twee andere werden in de eerste maanden van 2016 operationeel (Trapani en Taranto). In juli 2016 (ten tijde van het controlebezoek) was de totale capaciteit in de vier operationele hotspots 1 600 plaatsen, hetgeen duidelijk niet volstond voor de regelmatige pieken van 2 000 of meer nieuwe migranten per dag. Volgens gegevens van de Italiaanse autoriteiten ontscheepte gedurende de eerste zeven maanden van 2016 zo'n 70 % van de migranten nog steeds buiten de bestaande hotspots, waardoor het risico toenam dat niet alle binnenkomende migranten werden geregistreerd.

46. Om deze situatie te verhelpen, kondigden de Italiaanse autoriteiten in juni 2016 de oprichting van twee bijkomende hotspots aan (ter vervanging van de twee die waren geannuleerd), die eind februari 2017 nog niet operationeel waren. Daarnaast voerden de Italiaanse autoriteiten en de Commissie sinds januari 2016 gesprekken over een nieuwe strategie die voortbouwt op de hotspotbenadering maar geen fysieke huisvestingsfaciliteiten omvat, en deze wordt nog steeds ten uitvoer gelegd. Bij deze aanpak is het de bedoeling dat andere ontschepingshavens worden opgewaardeerd zodat de operationele standaardprocedures die zijn ontwikkeld voor de hotspotbenadering, daar kunnen worden toegepast. Tegelijkertijd werd Italië in het voortgangsverslag van de Commissie van

---

november<sup>39</sup> echter terecht opgeroepen om ook verder te gaan met de opening van de twee bijkomende hotspots die al waren aangekondigd.

47. Een grote bron van zorg voor Italië is het stijgende aantal onbegeleide minderjarigen dat in 2016 aankwam — meer dan 20 000 per eind september 2016<sup>40</sup>. Aangezien er een gebrek is aan speciale faciliteiten voor minderjarigen in de regio's waar zij aankomen, blijven ze te lang in de hotspots, die niet zijn afgestemd op hun specifieke behoeften.

**De steun van de EU-agentschappen was substantieel, maar sterk afhankelijk van de toereikendheid van de middelen die de lidstaten ter beschikking stelden**

48. De Commissie en de agentschappen verlenen ondersteuningsdiensten op verzoek van de Italiaanse en Griekse autoriteiten. Met betrekking tot de hotspot formuleerden beide landen hun behoefte aan steun voor het eerst in hun respectievelijke stappenplannen. De steun bestaat er met name in dat deskundigen van lidstaten, gedetacheerd via Frontex en het EASO, helpen bij de identificatie, het onderzoeken van de nationaliteit, de registratie, het afnemen van vingerafdrukken en de interviews. Frontex helpt ook met terugkeeroperaties. Het EASO biedt ondersteuning bij de verstrekking van informatie over herplaatsing en de verwerking van aanvragen tot herplaatsing in Italië en bij de registratie en de beoordeling van asielaanvragen in Griekenland. Beide agentschappen voorzien tevens in interculturele bemiddelaars. Europol verricht secundaire veiligheidscontroles met betrekking tot gevallen die zijn gesignaleerd naar aanleiding van activiteiten van de autoriteiten van de ontvangende lidstaat of die zijn doorverwezen naar deze autoriteiten door de EU-agentschappen of andere aanwezige organisaties.

49. Uit de verslagen van de agentschappen blijkt dat er veel minder deskundigen zijn gedetacheerd dan er eigenlijk nodig waren. Dit komt doordat de agentschappen afhankelijk zijn van de medewerking van de lidstaten, die deskundigen toezeggen op verzoek van de agentschappen. Daarnaast hadden de agentschappen en de lidstaten de toegenomen behoeften in 2015 en 2016 niet verwacht of er voorzieningen voor getroffen. Volgens

---

<sup>39</sup> COM(2016) 720 final.

<sup>40</sup> COM(2016) 636 final van 28.9.2016, “Zesde verslag over herplaatsing en hervestiging”.

---



Frontex werd in het algemeen voor ongeveer 65 % van zijn verzoeken om rechtstreekse steun voor activiteiten in de hotspots een aanbod gedaan door de lidstaten, terwijl het resultaat voor het EASO gemiddeld nog lager lag (ongeveer 57 %). De lidstaten beschikken zelf ook over slechts een beperkt aantal personeelsleden en sommige lidstaten hadden zelf een groot aantal asiilverzoeken te verwerken, met name in de tweede helft van 2015.

50. Aangezien deskundigen gewoonlijk slechts voor een beperkte periode worden gedetacheerd (soms zes weken, soms zelfs nog korter), moeten de agentschappen telkens nieuwe verzoeken doen om de deskundigen die hun opdracht hebben voltooid te vervangen. Deze frequente roulatie houdt vanzelfsprekend een aanzienlijk verlies aan efficiëntie in, aangezien pas gearriveerde deskundigen enige tijd nodig hebben om zich aan te passen en de specifieke situatie te leren kennen. Alle belanghebbenden die we spraken tijdens de controlebezoeken, benadrukten de noodzaak om deskundigen langer te detacheren.

#### Griekenland

51. In Griekenland is de behoefte aan Frontex-steun op het gebied van identificatie en registratie gedaald doordat er minder migranten binnenkomen na de verklaring EU-Turkije. Anderzijds is de behoefte aan EASO-steun sindsdien toegenomen, aangezien de meeste migranten die in maart 2016 naar het vasteland waren overgebracht, asiel hebben aangevraagd, en de meerderheid van de nieuwe migranten die op de eilanden aankomen, hetzelfde doen.

52. In de voortgangsverslagen van de Commissie van september<sup>41</sup> en november 2016<sup>42</sup> worden de lidstaten weer opgeroepen om hun steun aan het EASO te vergroten en meer deskundigen ter beschikking te stellen, aangezien het aantal deskundigen dat wordt ingezet in Griekenland ontoereikend blijft om het gestegen aantal af te handelen asielaanvragen te kunnen verwerken. Zo werd er in september 2016 geschat dat er 100

---

<sup>41</sup> COM(2016) 636 final.

<sup>42</sup> COM(2016) 720 final.

---

asiel dossierbehandelaars (d.w.z. interviewers) nodig waren in de hotspots, maar eind september 2016 waren er slechts 41 werkelijk gedetacheerd door het EASO<sup>43</sup>.

53. Sinds maart 2016 wordt personeel van Europol ingezet om secundaire veiligheidscontroles te verrichten met betrekking tot gevallen die zijn gesignaleerd op grond van verwijzingen van de Griekse politie tijdens de registratie- en screeningprocedures. Het hoofddoel van deze controles is het vaststellen van de bewegingen van terreurverdachten en het ontwrichten van georganiseerde criminele netwerken die zich bezighouden met migrantensmokkel. Volgens de voortgangsverslagen van de Commissie<sup>44</sup> had Europol overeenkomstig het operationele plan dat in juni 2016 met de Griekse politie was overeengekomen, in juli 2016 negen functionarissen op de vijf eilanden ingezet. Volgens Europol werd in september 2016 de eerste groep van tien uitgezonden Europol-functionarissen gedetacheerd in Griekenland. In oktober 2016 werd een extra contingent van 16 uitgezonden functionarissen uit andere lidstaten ingezet in alle vijf hotspots in Griekenland, teneinde tweedelijnsveiligheidscontroles in de gegevensbanken van Europol te verrichten.

### Italië

54. In het algemeen achtten de Italiaanse autoriteiten de steun van de EU-agentschappen bevredigend, met name sinds de situatie vanaf mei verbeterde, toen een aantal Frontex-deskundigen die oorspronkelijk in Griekenland zouden worden ingezet, in plaats daarvan in Italië konden worden ingezet. De Commissie acht de respons van de lidstaten op de verzoeken van het EASO om deskundigen voor Italië echter nog steeds ontoereikend om het hoofd te kunnen bieden aan het grote aantal binnenkomende personen dat in aanmerking komt voor herplaatsing. Eind september 2016 waren 33 asielsdeskundigen (en 35

---

<sup>43</sup> COM(2016) 634 final van 28.9.2016 “Derde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije”.

<sup>44</sup> Europese Commissie, voortgangsverslag, 28 juli 2016.

---

interculturele bemiddelaars) gedetacheerd, terwijl in het plan dat met de Italiaanse autoriteiten was overeengekomen, was voorzien in 74 deskundigen<sup>45</sup>.

55. In september 2016 heeft Italië erin toegestemd dat Europol ter plaatse zou worden betrokken bij tweedelijnsveiligheidscontroles, zoals gevraagd door de Raad. Europol heeft een bijdrage geleverd aan een operationeel plan en bereidde het inzetten van uitgezonden functionarissen voor. In oktober 2016 heeft Italië daarnaast verzocht om steun van Europol voor bijkomende veiligheidscontroles in verband met herplaatsing<sup>46</sup>.

### **De Commissie speelde een actieve, coördinerende rol**

56. Bij de hotspotbenadering zijn vele actoren op verschillende niveaus betrokken. Dit betekent dat de activiteiten van de Europese Commissie, de EU-agentschappen, de nationale autoriteiten op centraal en lokaal niveau, internationale organisaties (UNHCR en IOM) en ngo's goed moeten worden gecoördineerd om te waarborgen dat de hotspots naar behoren functioneren.

57. Coördinatie vindt plaats op EU-, nationaal, operationeel en hotspotniveau. In beide landen is de coördinatie vergemakkelijkt door de aanwezigheid van gespecialiseerd personeel van de Commissie en de agentschappen.

### Griekenland

58. In Griekenland vindt de centrale coördinatie plaats tijdens een coördinatievergadering waarbij alle verschillende nationale autoriteiten, de Commissie, de EU-agentschappen en de belangrijkste internationale organisaties aanwezig zijn. De steun van de Commissie wordt verleend door een nieuwe dienst van de Commissie, de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS), die in 2015 werd opgericht, en personeelsleden van andere afdelingen van de Commissie. De directeur-generaal van de SRSS zit deze tweewekelijkse vergadering tussen de verschillende instanties voor.

---

<sup>45</sup> COM(2016) 636 final.

<sup>46</sup> Door Europol verstrekte gegevens.

---

59. Een punt van zorg dat werd gedeeld door alle belanghebbenden die werden geïnterviewd tijdens het controlebezoek in Griekenland, betreft het ontbreken van operationele standaardprocedures (SOP's) voor de hotspots. Hoewel SOP's in het Griekse stappenplan<sup>47</sup> als hoofddoelstelling voor alle opvangcentra werden aangemerkt, werden ze nooit vastgesteld. Begin 2016 was de Griekse regering de SOP's aan het voorbereiden en becommentarieerde de Commissie het concept. De verklaring EU-Turkije bracht echter een fundamentele wijziging in het functioneren van de hotspots met zich mee. Tegelijkertijd nam Griekenland nieuwe wetgeving aan waarbij de dienst voor eerste opvang werd omgevormd tot de dienst voor opvang en identificatie (DOI) en nieuwe taken kreeg. Dit onderbrak ook de ontwikkeling van de SOP's en maakte herziening ervan noodzakelijk. Ten tijde van ons bezoek had Griekenland de herziening van de concept-SOP's nog niet afgerond, hoewel de Commissie daar al wel een aantal malen om had verzocht.

60. Voor coördinatie op operationeel niveau wordt gezorgd door middel van de regionale taskforce van de EU<sup>48</sup>, die is gevestigd in de haven van Athene, Piraeus. Dit platform werd opgezet zodat de EU-agentschappen regelmatig bijeen konden komen om de algehele coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de verschillende belanghebbenden, overeenkomstig hun respectieve mandaten, te vergemakkelijken. De Europese Commissie is ook aanwezig en zit deze vergaderingen voor. De rol van de taskforce in de hotspotbenadering is echter niet heel duidelijk omschreven en de nationale autoriteiten nemen niet deel aan de vergaderingen van de taskforce.

61. Op het niveau van de hotspot zijn de centrale autoriteiten verantwoordelijk voor het algemene beheer van de hotspot maar hebben zij deze verantwoordelijkheid nog niet volledig op zich genomen. Zo was er geen speciaal daarvoor aangestelde persoon of

---

<sup>47</sup> Het stappenplan inzake herplaatsing en hotspots van Griekenland, 29 september 2015, blz. 6 en 15.

<sup>48</sup> Zie COM(2015) 490 final van 23.9.2015 "Aanpak van de vluchtelingencrisis: nu te nemen operationele, budgettaire en wetgevende maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda", bijlage II, waarin het volgende staat: "In elke lidstaat van ontvangst is er een gezamenlijk operationeel hoofdkwartier met vertegenwoordigers van alle drie de agentschappen (regionale taskforce van de Europese Unie – EURTF). Het coördineert de werkzaamheden van de ondersteuningsteams op de "hotspots" en zorgt voor een nauwe samenwerking met de nationale autoriteiten van de lidstaat van ontvangst."

---

autoriteit permanent belast met het algemene beheer van de structuur en de activiteiten. Formeel was de dienst voor opvang en identificatie belast met het beheer van de hotspots, maar ten tijde van de controle was zeer weinig personeel van deze dienst ter plaatse werkzaam, waardoor de dienst niet 24/7 aanwezig kon zijn. In de praktijk was niet voor alle belanghebbenden duidelijk welke instantie de bevoegde besluitvormende autoriteit was voor de locaties.

### Italië

62. In Italië lieten de nationale autoriteiten zien dat zij zich zeer verantwoordelijk voelden voor de hotspotbenadering en het gerelateerde migratiebeheer. De uitvoering van de hotspotbenadering valt onder de verantwoordelijkheid van een gespecialiseerd Italiaans team binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken (de afdeling Burgerlijke Vrijheden en Immigratie). De steun van de Commissie wordt op centraal niveau verleend door een klein team in Rome. De operationele standaardprocedures werden op dit niveau opgesteld door een werkgroep die werd geleid door de Italiaanse minister van Binnenlandse Zaken en waarbij alle belangrijke belanghebbenden (de Italiaanse autoriteiten, de Commissie, Frontex, Europol, het EASO, de UNHCR en het IOM) waren betrokken. Deze procedures werden officieel vastgesteld en medegedeeld aan de betrokkenen op 17 mei 2016. Ze bieden operationele richtsnoeren voor de activiteiten die in de hotspots worden uitgevoerd om een gestandaardiseerde en doelmatige workflow te realiseren. De vaststelling ervan, na enkele maanden van overleg, wordt door alle belanghebbenden gezien als belangrijke positieve stap die bijdraagt tot de structurering van de hotspotbenadering in Italië.

63. Voor coördinatie op operationeel niveau wordt gezorgd door middel van de regionale taskforce van de EU die is gevestigd in Catania, Sicilië. In Italië nemen naast de EU-agentschappen en de Commissie ook verscheidene nationale autoriteiten deel aan de EURTF.

64. Op het niveau van de hotspot zijn de lokale autoriteiten (Prefecture) belast met de coördinatie en het algemene beheer van elke hotspotstructuur, maar zij zijn niet permanent aanwezig in de hotspots, in tegenstelling tot de twee belangrijkste aanwezige actoren: de rijkspolitie (Questura) en de entiteit die de structuur beheert (vaak een ngo), die ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben. In de praktijk bestaat daardoor het gevoel dat niet

---

duidelijk is welke organisatie het centrale aanspreekpunt is voor iedere hotspot, zoals meerdere belanghebbenden hebben aangegeven.

**Er wordt regelmatig gemonitord, maar de prestatiemeting op hotspotniveau kan worden verbeterd**

65. In het verlengde van de Europese migratieagenda heeft de Europese Commissie uitgebreid gerapporteerd over het beheer van de vluchtelingencrisis in het algemeen. De uitvoering van de hotspotbenadering komt met name aan de orde in haar verslagen over herplaatsing en hervestiging<sup>49</sup>. Sinds maart 2016 worden deze verslagen maandelijks gepubliceerd; ze omvatten een onderdeel over de uitvoering van de stappenplannen in Griekenland en Italië, wat nauw samenhangt met de hotspotbenadering. Deze verslagen moeten een bijgewerkt overzicht van de kwantitatieve en kwalitatieve stand van zaken bieden waarin de voortgang wordt samengevat en de uitdagingen worden geïdentificeerd; ze bevatten ook aanbevelingen van de Europese Commissie aan alle betrokkenen. Afzonderlijke voortgangsverslagen over de uitvoering van de verklaring EU-Turkije bevatten ook opmerkingen over de situatie in de hotspots<sup>50</sup>. Tot slot maken *ad hoc*-verslagen of specifieke mededelingen<sup>51</sup> en factsheets het geconsolideerde rapportagekader compleet.

66. De regelmatige mededelingen van de Europese Commissie over de hotspotbenadering dragen bij tot een transparant en open rapportagekader voor de uitvoering van de benadering. Het kwalitatieve aspect van de rapportage (geïdentificeerde uitdagingen,

---

<sup>49</sup> Het verslag over herplaatsing en hervestiging is gebaseerd op de verplichting op grond van artikel 12 van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 van de Raad om twee maal per jaar haar verslag uit te brengen over de uitvoering van deze besluiten en van het stappenplan.

<sup>50</sup> Zie COM(2016) 634 final, waarin bijvoorbeeld opmerkingen staan over het aantal migranten dat aankwam op de Griekse eilanden, overbezetting van de hotspots, het ontbreken van een permanente Griekse hotspotcoördinator en de noodzaak van het vaststellen van SOP's.

<sup>51</sup> COM(2016) 220 final van 12.4.2016 "Beoordeling van het actieplan dat Griekenland heeft opgesteld om de ernstige tekortkomingen te verhelpen die bij de in 2015 verrichte evaluatie van de toepassing van het Schengenacquis inzake het beheer van de buitengrenzen zijn vastgesteld".

---

aanbevelingen, enz.) toont aan dat de Europese Commissie bereid is de geboekte vooruitgang te monitoren en er verslag over uit te brengen<sup>52</sup>. We merken echter op dat:

- hoewel de Commissie de Italiaanse autoriteiten steeds aanmoedigt om het aantal hotspots te vergroten<sup>53</sup>, er geen kosten-batenanalyse beschikbaar is om het openen van toekomstige hotspotlocaties af te zetten tegen het nieuwe plan om de hotspotbenadering systematisch toe te passen in alle ontschepingshavens zonder huisvestingsfaciliteiten;
- de hotspots nu meer dan een jaar operationeel zijn, maar er nog geen kader voor prestatie-monitoring is opgezet op het niveau van de afzonderlijke hotspots om de doelmatigheid van de activiteiten en het gebruik van middelen (zoals personeel en materiaal) te monitoren, mogelijk onbenutte capaciteit en/of knelpunten op te sporen en aan te pakken, en de vaststelling van beste praktijken, het uitwisselen van ervaringen en aanbrengen van veranderingen waar nodig te vergemakkelijken;
- hoewel de Commissie probeert gegevens van nationale autoriteiten en de EU-agentschappen te consolideren, bepaalde gegevens niet worden gedeeld, zoals de tijd die migranten in de hotspots doorbrengen terwijl ze wachten om te worden geregistreerd en hun asielaanvragen af te ronden (Griekenland), en dat bepaalde essentiële gegevens niet worden afgedekt of gepubliceerd, zoals het totale aantal migranten dat is geïdentificeerd en geregistreerd in hotspots of dat een terugkeerbevel heeft ontvangen, en het aantal personen dat daadwerkelijk is teruggekeerd (Italië).

---

<sup>52</sup> Hoewel de Commissie uitdagingen of een gebrek aan voortgang niet verhult indien zij die vaststelt, lijkt zij soms overoptimistisch; zo acht zij een maandelijks streefdoel van 6 000 per maand te realiseren herplaatsingen in COM(2016) 636 final nog geldig. De Commissie had in haar eerste verslag over herplaatsing van 16 maart 2016 (COM(2016) 165 final) uitgerekend dat dit streefdoel noodzakelijk was, maar aangezien er in het eerste volledige jaar van uitvoering van de herplaatsingsbesluiten nog niet eens 6 000 mensen werden herplaatst, zou het maandelijks streefdoel ruim 8 000 moeten zijn om de totale toezegging van 106 000 herplaatsingen in september 2017 te realiseren. Zelfs al wordt rekening gehouden met de recente bescheiden stijging in het tempo van de herplaatsingen, dan nog lijkt dit algemene streefdoel onmogelijk haalbaar.

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld COM(2016) 636 final.

---

### ***De doeltreffendheid van de hotspotbenadering***

67. We onderzochten of de hotspotbenadering het mogelijk maakte alle migranten te identificeren en te registreren en hun vingerafdrukken af te nemen, en of deze ervoor zorgde dat migranten tijdig werden doorgeleid naar de juiste vervolprocedure (asiel, herplaatsing, terugkeer).

### **De hotspotbenadering heeft gezorgd voor een verbetering van het percentage binnenkomende migranten dat wordt geregistreerd en waarvan de vingerafdrukken worden afgenomen**

68. De hoofddoelstelling van de hotspotbenadering was bij te dragen tot een beter grensbeheer door te waarborgen dat alle binnenkomende migranten correct worden geïdentificeerd en geregistreerd en dat hun vingerafdrukken worden afgenomen. Dit is ook een voorwaarde om migranten goed te kunnen doorgeleiden naar de nationale asielprocedure, de noodherplaatsingsregeling of de terugkeerprocedure.

69. Bij de identificatie worden de persoonsgegevens van de migranten vastgesteld en wordt hun nationaliteit beoordeeld (“screening”), waarbij kwetsbare gevallen worden vastgesteld die met voorrang zullen worden behandeld. Zoals voorgeschreven in de Eurodac-verordening, worden vervolgens tijdens de registratie vingerafdrukken afgenomen en opgeslagen in Eurodac, de EU-databank van vingerafdrukken. Migranten worden gefotografeerd, hun gegevens worden ingevoerd in de relevante Europese en internationale databanken en aan de hand daarvan gecontroleerd, de echtheid van hun documenten (als ze die al hebben) wordt gecontroleerd en de politie voert veiligheidscontroles uit.

70. De politie voert deze eerste procedures met de steun van Frontex uit door middel van een reeks opeenvolgende acties binnen het werkterrein van de hotspot<sup>54</sup>. Migranten kunnen in dit stadium of later laten weten dat ze asiel willen aanvragen (zie ook het stroomschema van de hotspotbenadering in ***bijlage II***).

---

<sup>54</sup> In Italië ook in ontschepingshavens buiten de hotspots.

---



71. In Griekenland werden migranten ten tijde van ons bezoek in juli 2016 binnen drie dagen na aankomst<sup>55</sup> op de eilanden geïdentificeerd en geregistreerd en werden ook hun vingerafdrukken afgenomen. Volgens de gegevens van de Commissie konden deze taken in de Griekse hotspots sinds maart 2016 voor bijna alle migranten correct worden uitgevoerd. Dit is een substantiële verbetering ten opzichte van het registratiepercentage van 8 % in september 2015<sup>56</sup> (in januari 2016 was het percentage al 78 %). Deze taak is ook eenvoudiger uitvoerbaar geworden sinds de verklaring EU-Turkije, aangezien het aantal aankomende migranten significant is afgenomen ten opzichte van 2015.

72. In Italië bleef het aantal aankomsten in 2016 vergelijkbaar met 2014 en 2015. Wat betreft de volledige registratie van de binnenkomende migranten komt in Italië slechts ongeveer een derde aan in de hotspots<sup>57</sup> (en wordt daar geregistreerd), terwijl de meerderheid in andere havens aan land gaat. Volgens de meest recente informatie van de Italiaanse autoriteiten<sup>58</sup> is het percentage migranten die worden geregistreerd en waarvan de vingerafdrukken worden afgenomen aanzienlijk verbeterd van ongeveer 60 % in de eerste helft van 2015 tot gemiddeld 97 % voor heel 2016. Hieruit blijkt de positieve impact van het feit dat de hotspotbenadering niet alleen in de vier hotspots maar, in de loop van 2016, ook in vijftien andere ontschepingshavens werd toegepast (zie ook de paragrafen 45 en 46), waardoor het risico afnam dat er migranten het land binnenkomen zonder dat ze naar behoren zijn geregistreerd en zonder dat hun vingerafdrukken naar behoren zijn

---

<sup>55</sup> Volgens artikel 14 van de Eurodac-verordening nr. 603/2013 (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1) zijn de lidstaten verplicht om onverwijld de vingerafdrukken af te nemen van elke onderdaan van een derde land van veertien jaar of ouder die is aangehouden in verband met het illegaal overschrijden van de grens van die lidstaat. De betrokken lidstaat zendt de vingerafdrukken van, en andere verzamelde gegevens over een dergelijke persoon zo spoedig mogelijk en uiterlijk 72 uur na de datum van aanhouding toe aan het centraal systeem.

<sup>56</sup> COM(2016) 85 final.

<sup>57</sup> Per 29 juli 2016 kwam 29,7 % van de migranten aan land in een hotspot (*bron*: Italiaans Ministerie van Binnenlandse Zaken). Toch werd een aantal migranten dat buiten de hotspots aan land kwam, vervolgens naar een hotspot overgebracht en daar geregistreerd. In totaal is het aandeel migranten van wie het identificatie-/registratieproces ten minste gedeeltelijk via een hotspot liep, hoger dan die 29,7 % (het wordt geschat op ongeveer 40 % per 30 juni 2016, maar exacte gegevens zijn niet beschikbaar).

<sup>58</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, "Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016", 11.1.2017.

---

afgenomen. Alle relevante belanghebbenden die we hebben geïnterviewd, vonden dat de hotspotbenadering een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verbetering van de situatie in Italië, omdat in het kader hiervan niet alleen in een adequate infrastructuur is voorzien, maar er ook standaardprocedures zijn vastgesteld die moeten worden toegepast en de praktijken in het algemeen positief zijn beïnvloed.

73. Daarnaast wordt bij de hotspotbenadering voorgeschreven dat de persoonsgegevens en vingerafdrukken van alle irreguliere migranten tijdens de registratie worden ingevoerd in verschillende nationale, Europese en internationale veiligheidsdatabanken en aan de hand daarvan worden gecontroleerd, zoals beoogd in de CEAS-regels. De uit te voeren veiligheidscontroles werden echter beperkt door het bestaande wettelijk kader en door de wijze waarop de systemen zijn opgezet. Tot september 2016 hadden uitgezonden Frontex-functionarissen op basis van het vorige Frontex-mandaat slechts toegang tot de Europese veiligheids- en documentcontroledatabanken<sup>59</sup> indien het ontvangende land hen daartoe had gemachtigd. In Griekenland konden ze slechts bijdragen tot dit gedeelte van het werk door middel van informele werkregelingen met de lokale politie.

74. In dit opzicht krijgen teams van de Europese grens- en kustwacht op grond van de nieuwe verordening betreffende het agentschap toegang tot de relevante databanken<sup>60</sup>. De kwestie van de interoperabiliteit van de veiligheidsdatabanken (het ontbreken van een systeem voor centrale toegang waarmee meerdere databanken in één keer zouden kunnen worden doorzocht) vormt echter een probleem voor systematische veiligheidscontroles dat niet op de korte termijn kan worden opgelost<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> COM(2016) 85 final: “De controles aan de hand van Europese en Interpol-veiligheids- en documentcontroledatabases, met name het Schengeninformatiesysteem, moeten een systematische praktijk worden, waarbij de uitgezonden functionarissen van Frontex toegang moeten hebben tot de Europese databases.”

<sup>60</sup> Artikel 40, lid 8, van Verordening (EU) 2016/1624.

<sup>61</sup> COM(2016) 85 final, bijlage 3 – Voortgangsverslag voor Italië: “De interconnectie tussen de databanken is momenteel nog beperkt. Er is met name geen rechtstreekse automatische connectie tussen het registratieproces (foglio notizie) en het SIS en de databanken van Europol en Interpol. Deze connectie moet er zo snel mogelijk komen, zodat systematische controles kunnen worden verricht.”

---

### **Knelpunten in de vervolgpcedures doen afbreuk aan het functioneren van hotspots**

75. De hotspotbenadering en het vervolg daarop zijn nauw met elkaar verweven. Om een doeltreffende doorgeleiding van migranten naar de asielprocedure en, indien van toepassing, hun daaropvolgende herplaatsing of terugkeer te waarborgen, moeten de procedures na registratie binnen een redelijke termijn worden afgerond. Migranten behoren ook voldoende te worden geïnformeerd over de verschillende procedures.

#### Griekenland

76. Omdat ze anders onmiddellijk moeten terugkeren, verzoeken bijna alle pas aangekomen migranten om internationale bescherming. Vanwege het geringe aantal asielaanvragen in Griekenland vóór maart 2016 beschikte de Griekse asieldienst slechts over een beperkt aantal personeelsleden en was er dus dringend meer personeel nodig om deze plotselinge stijging van het aantal asielaanvragen aan te kunnen. Deze personeelstoename was echter niet gepland voordat de verklaring EU-Turkije van kracht werd, en het daaropvolgende proces van aanwerving en opleiding van nieuw personeel kostte tijd, hetgeen van invloed was op de capaciteit van de Griekse asieldienst om asielaanvragen af te handelen. Het personeelsbestand van de asieldienst werd in augustus 2016 uitgebreid met de tijdelijke aanwerving van 124 personen, hetgeen werd gefinancierd door middel van een AMIF-noodhulpsubsidie-overeenkomst die werd gesloten met het EASO<sup>62</sup>.

77. In september 2016<sup>63</sup> was de situatie zo dat de meerderheid van de migranten die waren aangekomen na 20 maart, nog niet de mogelijkheid had gehad om een asielaanvraag in te dienen<sup>64</sup>. Het feit dat asielaanvragen van personen met bepaalde nationaliteiten voorrang

---

<sup>62</sup> Door de Europese Commissie verstrekte gegevens.

<sup>63</sup> Uit van de Commissie verkregen gegevens blijkt dat midden september 2016 ongeveer een derde van de toentertijd op de eilanden aanwezige migranten de mogelijkheid had gehad hun asielaanvraag werkelijk in te dienen en dat slechts zo'n 20 % was geïnterviewd.

<sup>64</sup> Artikel 6, lid 2, van de richtlijn asielprocedures bepaalt: "De lidstaten zorgen ervoor dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het zo snel mogelijk in te dienen."

---

kregen boven die van anderen<sup>65</sup> en het gebrek aan duidelijke voorlichting van de migranten over de procedures en wachttijden hebben bijgedragen tot toenemende spanningen in de kampen.

78. Ook is herplaatsing sinds maart 2016 geen optie meer voor pas aangekomen migranten. De Griekse asiendienst nam een besluit in deze zin dat in overeenstemming is met de standpunten van de lidstaten in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, die inhielden dat herplaatsing gericht moet zijn op migranten op het vasteland die vóór 20 maart waren aangekomen. De twee besluiten van de Raad over herplaatsing bieden geen duidelijke rechtsgrondslag voor dit standpunt.

79. Verder verloopt, zoals de Commissie heeft opgemerkt<sup>66</sup>, de terugkeer in het kader van de verklaring EU-Turkije langzaam, hetgeen ook heeft bijgedragen tot de overbezetting van de hotspots. Aangezien bijna alle nieuwe migranten asiel aanvragen, komen zij pas voor terugkeer in aanmerking nadat hun asielaanvraag is afgewezen en hun rechtsmiddelen zijn uitgeput. Tot dusver zijn er in de periode van eind maart 2016 tot begin december 2016 in totaal 748 migranten van de Griekse eilanden teruggestuurd naar Turkije, terwijl er in totaal ongeveer 17 000 nieuwe migranten zijn aangekomen<sup>67</sup>.

### Italië

80. In Italië werkt de hotspotbenadering zoals bedoeld, in die zin dat niet alleen 97 % van de aankomende migranten wordt geregistreerd en dat hun vingerafdrukken worden afgenomen (zie paragraaf 72), maar dat zij ook de mogelijkheid krijgen de wens te uiten dat zij asiel willen aanvragen. Ook worden kandidaten die mogelijk voor herplaatsing in aanmerking komen al geïdentificeerd tijdens het registratieproces in de hotspots, waarna zij worden overgebracht naar speciale opvangcentra.

---

<sup>65</sup> Zoals blijkt uit de gesprekken ter plaatse en de notulen van de vergaderingen van de stuurgroep over de uitvoering van de verklaring EU-Turkije.

<sup>66</sup> COM(2016) 349 final en COM(2016) 634 final.

<sup>67</sup> COM(2016) 792 final van 8.12.2016 "Vierde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de Verklaring EU-Turkije".

---

81. Aanvankelijk, toen de hotspotbenadering net werd uitgevoerd, was de grootste uitdaging in het kader van de herplaatsingsregeling het vinden van in aanmerking komende kandidaten die geïnteresseerd waren in deelname aan de regeling. Nu migranten betere informatie ontvangen over herplaatsingen, zijn er meer kandidaten geïdentificeerd in het kader van de meer gestructureerde hotspotbenadering en is het grootste knelpunt het tekort aan toezeggingen van de lidstaten. Op 27 september 2016, één jaar nadat de besluiten van de Raad over herplaatsing waren genomen en halverwege de tweejarige uitvoeringsperiode, waren er slechts 1 196 mensen – waaronder geen enkele onbegeleide minderjarige – daadwerkelijk vanuit Italië herplaatst en waren er 3 809 formele toezeggingen<sup>68</sup> gedaan door de lidstaten aan Italië (op een totale verbintenis voor 34 953 uit Italië te herplaatsen personen, zoals vastgelegd in de besluiten van de Raad).

82. Een ander knelpunt houdt verband met het lage uitvoeringspercentage van terugkeerbesluiten, dat volgens van de Italiaanse autoriteiten ontvangen gegevens nog steeds onder de 20 % ligt<sup>69</sup>. De structurele problemen met betrekking tot de uitvoering van terugkeeroperaties zoals vastgesteld en omschreven door de Italiaanse autoriteiten in het stappenplan, omvatten de beperkte capaciteit van de centra voor identificatie en uitwijzing en een gebrek aan medewerking van de landen van herkomst wat betreft terugname.

83. Gelet op de aanhoudende grote instroom van migranten (meer dan 150 000 mensen per jaar sinds 2014) en de bestaande knelpunten met betrekking tot de beperkte “uitstroom” van migranten via herplaatsing en terugkeer kan er in de nabije toekomst een capaciteitsprobleem ontstaan in de huisvestingsvoorzieningen voor asielzoekers in Italië als geheel.

---

<sup>68</sup> COM(2016) 636 final. Het verschil tussen de formele toezeggingen (aanbiedingen van de lidstaten) en het aantal daadwerkelijk herplaatste personen kan deels worden verklaard door de tijd die nodig is om herplaatsingsverzoeken te verwerken en deels door de andere factoren die de Commissie in haar opeenvolgende verslagen over herplaatsing en hervestiging heeft geïdentificeerd, zoals ongerechtvaardigde afwijzingen door lidstaten, belemmeringen in verband met veiligheidscontroles en het feit dat de verwerkingscapaciteit in Italië moet worden verbeterd.

<sup>69</sup> Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze gegevens hebben betrekking op 2015 en de eerste zeven maanden van 2016.

---

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

84. De verantwoordelijkheid voor alle aspecten van grenscontrole en de behandeling van asielaanvragen ligt in de eerste plaats bij de EU-lidstaten. De Commissie voerde deze nieuwe “hotspotbenadering” dan ook in om Griekenland en Italië, de lidstaten in de frontlinie, te helpen omgaan met de plotselinge dramatische stijging van het aantal irreguliere migranten dat in 2015/2016 bij hun buitengrenzen aankwam. Deze benadering was bedoeld om operationele steun te verlenen aan de lidstaten teneinde ervoor te zorgen dat de binnenkomende migranten werden geïdentificeerd en geregistreerd en dat de voor de migrant relevante vervolgprocedure werd ingeleid nadat er vingerafdrukken waren afgenomen. We stelden vast dat de hotspotbenadering in het algemeen onder zeer lastige en constant veranderende omstandigheden heeft bijgedragen tot een verbetering van het migratiebeheer in de twee lidstaten in de frontlinie doordat de opvangcapaciteit daarvan werd vergroot, de registratieprocedures werden verbeterd en de coördinatie van de steun werd versterkt.

85. In beide landen werd bij de selectie van de hotspots terecht rekening gehouden met de belangrijkste plaatsen van binnenkomst en de beschikbaarheid van bestaande structuren. De oprichting ervan duurde echter langer dan gepland. In Griekenland waren vier van de vijf geplande hotspots in maart 2016 operationeel en werd de laatste in juni 2016 operationeel. In Italië waren vier van de zes geplande hotspots in maart 2016 operationeel; de andere twee waren eind februari 2017 nog niet operationeel, maar ze werden nog opgezet. Ondanks de aanzienlijke steun van de EU waren de opvangfaciliteiten in beide landen eind 2016 nog niet toereikend om het aantal binnenkomende migranten naar behoren op te vangen (Italië) of onder te brengen (Griekenland). Zowel in de hotspots als in de volgende fase van het opvangproces waren er nog steeds onvoldoende faciliteiten om onbegeleide minderjarigen onder te brengen en hun dossier af te handelen overeenkomstig de internationale normen (zie de paragrafen 36-47).

86. De Commissie en de betrokken EU-agentschappen ondersteunden de inspanningen van de lidstaten in de frontlinie door deskundigen, financiële en technische middelen en advies ter beschikking te stellen en te zorgen voor coördinatie. De capaciteit van agentschappen om dergelijke steun te verstrekken was en blijft in hoge mate afhankelijk van de door de

---

andere lidstaten geboden middelen. De deskundigen werden bovendien vaak voor een zeer korte periode gedetacheerd, waardoor hun efficiëntie afnam. Deze tekortkomingen worden momenteel aangepakt door middel van de nieuwe (of geplande) mandaten van de desbetreffende agentschappen (zie de paragrafen 48-55).

87. In beide landen werd de coördinatie van de hotspotbenadering vergemakkelijkt door de aanwezigheid van hiermee belaste personeelsleden bij de Commissie en de agentschappen en, op operationeel niveau, door regionale taskforces, hoewel de rol daarvan in de hotspotbenadering nog niet volledig is vastgelegd. Operationele standaardprocedures zijn essentieel om verantwoordelijkheden te verduidelijken en procedures te harmoniseren, met name *in situaties* waarbij zeer veel verschillende actoren betrokken zijn, zoals bij de huidige hotspotbenadering. Italië heeft operationele standaardprocedures voor hotspots vastgesteld en past deze toe in hotspots en andere ontschepingshavens die functioneren als hotspots. In Griekenland moeten deze nog worden vastgesteld. De coördinatie op het niveau van de afzonderlijke hotspots is nog versnipperd en hoewel is bepaald dat de centrale autoriteiten in de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het algemene beheer van de hotspots, hebben zij deze verantwoordelijkheid in ieder geval in Griekenland nog niet volledig op zich genomen. De monitoring van en de rapportage over de voortgang en problemen bij de hotspots door de Commissie vond regelmatig en uitgebreid plaats, maar bepaalde informatie werd niet uitgewisseld tussen de verschillende belanghebbenden en over een aantal essentiële prestatie-indicatoren werd geen verslag uitgebracht (zie de paragrafen 56-66).

88. In zowel Griekenland als Italië zorgde de hotspotbenadering ervoor dat de meeste aankomende migranten in 2016 naar behoren werden geïdentificeerd en geregistreerd, dat hun vingerafdrukken werden afgenomen en hun gegevens werden gecontroleerd aan de hand van de relevante veiligheidsdatabanken. In dit opzicht droeg de hotspotbenadering bij tot een beter beheer van de migratiestromen (zie de paragrafen 68-74). Volgens de hotspotbenadering moet verder de juiste vervolprocedure voor de migrant worden ingeleid: een nationale asielaanvraag, herplaatsing in een andere lidstaat (waar passend) of terugkeer naar het land van herkomst (of doorreis). De uitvoering van deze vervolprocedures verloopt vaak langzaam en kent verscheidene knelpunten, hetgeen consequenties kan hebben voor het functioneren van de hotspots (zie de paragrafen 76-83).

---

89. Op basis van deze conclusies formuleren we meerdere aanbevelingen, zoals hierna weergegeven. Gelet op de aanhoudende migratiecrisis met gevolgen voor de buitengrenzen van de EU betreffen de aanbevelingen 1 tot en met 4 dringende kwesties die zo spoedig mogelijk moeten worden aangepakt.

#### **Aanbeveling 1 – Capaciteit van de hotspots**

- De Commissie moet samen met de betrokken agentschappen Griekenland verder ondersteunen bij het aanpakken van het capaciteitsgebrek in de hotspots door:
  - de huisvestingsvoorzieningen op de eilanden waar de hotspots zijn gevestigd, op te waarderen;
  - (met de steun van het EASO) de verwerking van asielaanvragen verder te versnellen en tegelijk duidelijke informatie te verstrekken aan migranten over de wijze waarop en het tijdsbestek waarbinnen hun aanvragen zullen worden behandeld;
  - (met de steun van Frontex) waar passend de bestaande terugkeerprocedures te handhaven.
- De Commissie moet samen met de betrokken agentschappen de inspanningen van Italië verder ondersteunen om het aantal hotspots te vergroten, zoals oorspronkelijk gepland, en om aanvullende maatregelen te nemen om de hotspotbenadering uit te breiden tot de ontschepingen buiten de vastgestelde hotspotlocaties.

#### **Aanbeveling 2 – Onbegeleide minderjarigen**

- De Commissie moet samen met de betrokken agentschappen en internationale organisaties de autoriteiten in zowel Griekenland als Italië helpen om alle mogelijke maatregelen te nemen om te waarborgen dat onbegeleide minderjarigen die als migrant aankomen, worden behandeld in overeenstemming met de internationale normen, ook wat betreft passend onderdak, bescherming, toegang tot en voorrang bij asielprocedures en het in aanmerking nemen van deze minderjarigen voor mogelijke herplaatsing.



- De Commissie moet blijven aandringen op de benoeming van een functionaris kinderbescherming voor iedere hotspot/locatie.
- De Commissie en de betrokken agentschappen moeten de verantwoordelijke autoriteiten blijven bijstaan door opleidingen te verzorgen en juridisch advies te verstrekken, en zij moeten de situatie blijven monitoren en verslag blijven uitbrengen over de getroffen maatregelen en de geboekte vooruitgang.

### **Aanbeveling 3 – Detachering van deskundigen**

- De Commissie en de agentschappen moeten alle lidstaten blijven verzoeken meer deskundigen ter beschikking te stellen om beter te voorzien in de bestaande behoeften.
- De lidstaten moeten deskundigen met het gevraagde profiel lang genoeg detacheren om de steun die Frontex, het EASO en Europol aan Griekenland en Italië verlenen voldoende doelmatig en doeltreffend te maken.

### **Aanbeveling 4 – Taken en verantwoordelijkheden in de hotspotbenadering**

- De Commissie moet samen met de agentschappen en de nationale autoriteiten duidelijker de rol, structuur en verantwoordelijkheden van de regionale taskforce van de EU in de hotspotbenadering uiteenzetten.
- De Commissie en de agentschappen moeten erop blijven aandringen dat Italië en Griekenland één persoon benoemen die op een meer permanente basis belast is met het algemene beheer en het functioneren van iedere afzonderlijke hotspot en dat in Griekenland operationele standaardprocedures voor hotspots worden vastgesteld.

**Aanbeveling 5 – Evaluatie van de hotspotbenadering**

- De Commissie en de agentschappen moeten eind 2017 de opzet en uitvoering van de hotspotbenadering tot nu toe evalueren en voorstellen doen voor de verdere ontwikkeling ervan. Deze moeten het volgende omvatten: een standaardsteunmodel voor toekomstige grootschalige migratiebewegingen, vaststelling van de verschillende taken en verantwoordelijkheden, minimumeisen ten aanzien van de infrastructuur en personele middelen, de vormen van te verlenen steun en operationele standaardprocedures.
- In deze analyse moet ook de noodzaak worden beoordeeld om het wettelijk kader voor de hotspotbenadering als onderdeel van het beheer van de buitengrenzen van de EU nader te verduidelijken.

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 21 maart 2017.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner LEHNE

*President*

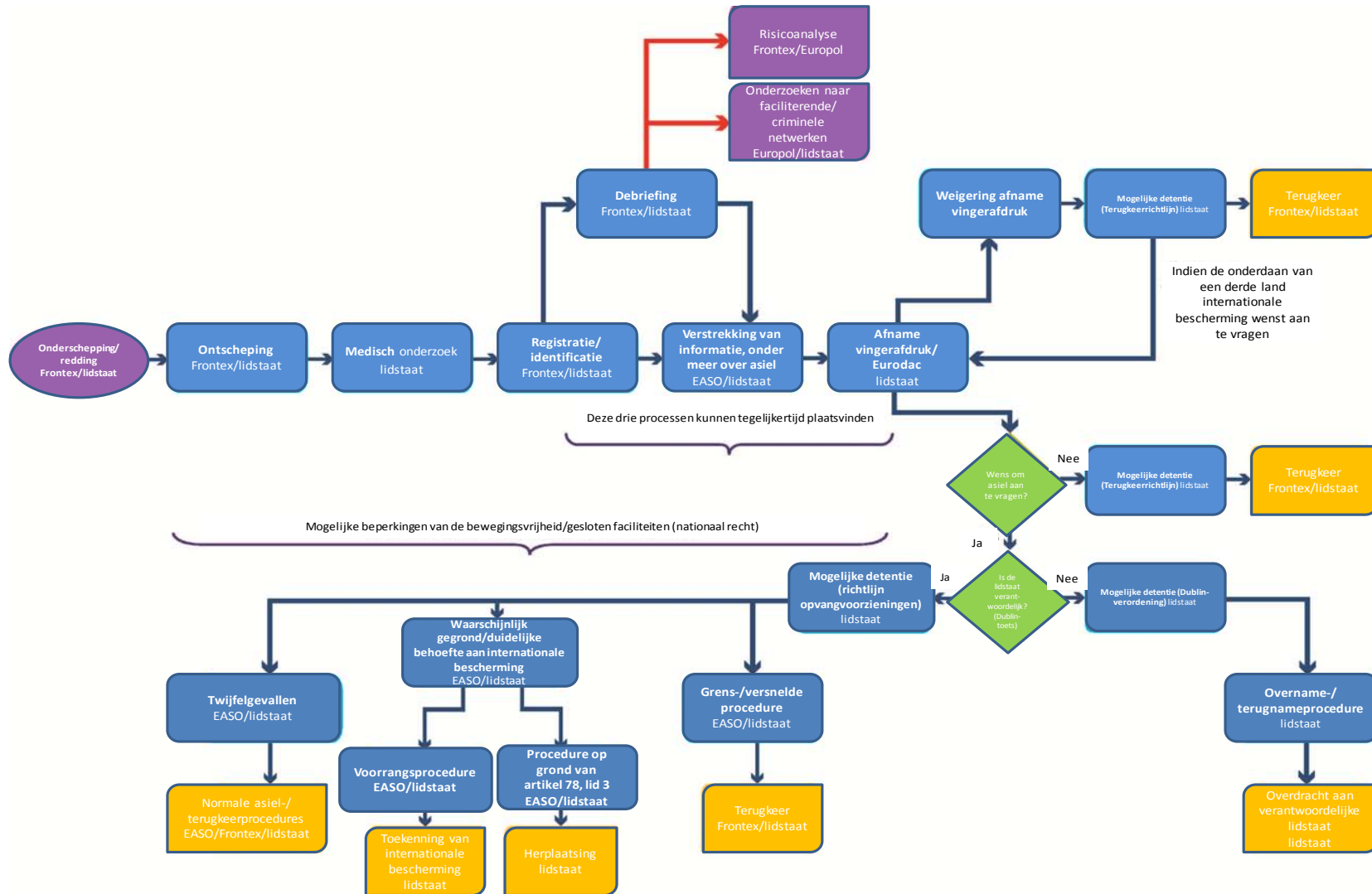
---

**EU-reacties op de migratiecrisis door de tijd heen**

2015		
APRIL	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Meer dan 1 000 mensen verdrinken in de Middellandse Zee, bij 2 afzonderlijke ongelukken
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
MEI	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	Commissie presenteert de Europese migratieagenda
	11 12 13 14 15 16 17	
	18 19 20 21 22 23 24	Commissie presenteert eerste pakket voorstellen (waaronder herplaatsing van 40 000)
	25 26 27 28 29 30 31	Commissie presenteert tweede pakket voorstellen (waaronder herplaatsing van 120 000)
SEPTEMBER	1 2 3 4 5 6	Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad tot instelling van een mechanisme voor de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing, vanuit Italië en Griekenland naar andere lidstaten, van 40 000 mensen die duidelijk internationale
	7 8 9 10 11 12 13	herplaatsing, vanuit Italië en Griekenland naar andere lidstaten, van 40 000 mensen die duidelijk internationale
	14 15 16 17 18 19 20	herplaatsing, vanuit Italië en Griekenland naar andere lidstaten, van 120 000 mensen die duidelijk internationale
	21 22 23 24 25 26 27	herplaatsing, vanuit Italië en Griekenland naar andere lidstaten, van 120 000 mensen die duidelijk internationale
	28 29 30	Mededeling van de Commissie: Aanpak van de vluchtelingencrisis: nu te nemen operationele, budgettaire en wetgevende maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda gepresenteerd
OKTOBER	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Mededeling van de Commissie: Aanpak van de vluchtelingencrisis: voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
DECEMBER	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	Mededeling van de Commissie: Voortgangsverslagen over de uitvoering van de hotspotbenadering in Griekenland ("Er is momenteel nog slechts één hotspot [...] op Lesbos, die echter nog niet volledig functioneert") en Italië
	14 15 16 17 18 19 20	
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

2016																																									
<b>FEBRUARI</b>	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr> <tr><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td></tr> <tr><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td></tr> <tr><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td></tr> <tr><td>29</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mededeling van de Commissie: Voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda (Bijlage 2 - Griekenland: Hotspot op Lesbos operationeel, werkzaamheden lopen voor andere locaties; bijlage 3 - Italië: Hotspots van Lampedusa en Pozzallo)</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29											
1	2	3	4	5	6	7																																			
8	9	10	11	12	13	14																																			
15	16	17	18	19	20	21																																			
22	23	24	25	26	27	28																																			
29																																									
<b>MAART</b>	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td></tr> <tr><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td></tr> <tr><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td></tr> <tr><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mededeling van de Commissie: Eerste verslag over herplaatsing en hervestiging (Griekenland: vier operationele hotspots, Italië: vier operationele hotspots) <a href="#">Verklaring EU-Turkije</a></p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31									
1	2	3	4	5	6																																				
7	8	9	10	11	12	13																																			
14	15	16	17	18	19	20																																			
21	22	23	24	25	26	27																																			
28	29	30	31																																						
<b>APRIL</b>	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td></tr> <tr><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td></tr> <tr><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td></tr> </table> <p>Mededeling van de Commissie: Tweede verslag over herplaatsing en hervestiging Mededeling van de Commissie: Eerste verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30							
			1	2	3																																				
4	5	6	7	8	9	10																																			
11	12	13	14	15	16	17																																			
18	19	20	21	22	23	24																																			
25	26	27	28	29	30																																				
<b>MEI</b>	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>1</td></tr> <tr><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td></tr> <tr><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td></tr> <tr><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td></tr> <tr><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td></tr> </table> <p>Mededeling van de Commissie: Derde verslag over herplaatsing en hervestiging</p>						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29						
					1																																				
2	3	4	5	6	7	8																																			
9	10	11	12	13	14	15																																			
16	17	18	19	20	21	22																																			
23	24	25	26	27	28	29																																			
<b>JUNI</b>	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr> <tr><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td></tr> <tr><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td></tr> <tr><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td></tr> <tr><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mededeling van de Commissie: Vierde verslag over herplaatsing en hervestiging (alle vijf de hotspots in Griekenland operationeel) Mededeling van de Commissie: Tweede verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije</p>			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30								
		1	2	3	4	5																																			
6	7	8	9	10	11	12																																			
13	14	15	16	17	18	19																																			
20	21	22	23	24	25	26																																			
27	28	29	30																																						
<b>JULI</b>	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td></tr> <tr><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td></tr> <tr><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td></tr> </table> <p>Mededeling van de Commissie: Vijfde verslag over herplaatsing en hervestiging</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31						
			1	2	3																																				
4	5	6	7	8	9	10																																			
11	12	13	14	15	16	17																																			
18	19	20	21	22	23	24																																			
25	26	27	28	29	30	31																																			
<b>SEPTEMBER</b>	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td></tr> <tr><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td></tr> <tr><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td></tr> <tr><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td></tr> <tr><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Verordening (EU) nr. 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht Mededeling van de Commissie: Zesde verslag over herplaatsing en hervestiging Mededeling van de Commissie: Derde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30							
			1	2	3	4																																			
5	6	7	8	9	10	11																																			
12	13	14	15	16	17	18																																			
19	20	21	22	23	24	25																																			
26	27	28	29	30																																					
<b>NOVEMBER</b>	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td></tr> <tr><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td></tr> <tr><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td></tr> <tr><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td></tr> <tr><td>31</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mededeling van de Commissie: Zevende verslag over herplaatsing en hervestiging</p>			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31							
		1	2	3	4	5	6																																		
7	8	9	10	11	12	13	14																																		
15	16	17	18	19	20	21	22																																		
23	24	25	26	27	28	29	30																																		
31																																									

**De “hotspotbenadering”**



Bron: Europese Commissie, “explanatory note” d.d. 15 juli 2015.

## **ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER**

### **“DE EU-REACTIE OP DE VLUCHTELINGENCRISIS: DE “HOTSPOTBENADERING””**

#### **SAMENVATTING**

I. De Commissie is van oordeel dat de maatregel ter ondersteuning van de lidstaten in de voorste linie die onder onevenredige migratiedruk staan – een van de meest uitdagende maatregelen uit de Europese agenda voor migratie – in dit verslag op een evenwichtige manier wordt beoordeeld.

De Commissie zal Italië en Griekenland blijven ondersteunen bij het beheer van de migratiestromen en zal hiertoe nauw blijven samenwerken met de EU-agentschappen.

In dit verband aanvaardt de Commissie de aanbevelingen van de Rekenkamer voor de verdere ontwikkeling van bepaalde aspecten van de hotspotbenadering.

#### **INLEIDING**

7. Volgens de Dublinregels wordt, voordat een besluit tot overdracht van de aanvrager wordt genomen, ook bekeken of er geen sterkere banden met andere EU-landen bestaan (zoals familiebanden, een visum of verblijfsvergunning) en of er eerder bij een andere lidstaat een aanvraag is ingediend.

28. Hoewel er ten tijde van de controle nog geen specifiek verslag over de besteding van de noodhulp voor hotspots beschikbaar was, schat de Commissie dat van de tot en met december 2016 aan Italië toegekende 62,8 miljoen EUR aan noodfinanciering (uit het AMIF/ISF) maximaal 21,6 miljoen EUR aan noodhulp (19,1 miljoen EUR uit het ISF en 2,5 miljoen EUR uit het AMIF) aan projecten voor activiteiten in de hotspots is besteed.

#### **OPMERKINGEN**

39. Een asielzoeker kan pas naar het vasteland worden overgebracht indien na een individuele beoordeling van zijn situatie wordt vastgesteld dat hij kwetsbaar is, dat hij in aanmerking komt voor Dublinoverdrachten omdat hij aan de gezinsherenigingscriteria voldoet, dat zijn aanvraag ontvankelijk is bevonden voor onderzoek in Griekenland, of dat hij in aanmerking blijkt te komen voor internationale bescherming.

46. In september 2016 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van hun besluit om de hotspotbenadering toe te passen op zes ontschepingshavens die niet als hotspots zijn aangemerkt, maar waar de operationele standaardprocedures voor hotspots zouden worden toegepast.

Op 7 december 2016 heeft het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken beslist deze benadering uit te breiden naar een totaal van 15 ontschepingshavens.

50. Europol is van zins in de tweede helft van 2017 de regeling voor uitgezonden functionarissen, mede op basis van de opgedane ervaring, te evalueren. De Commissie zal daarbij volledig worden betrokken.

58. De Commissie beschikt over specifiek personeel in Athene en Brussel en op de hotspoteilanden om de hotspotbenadering te ondersteunen.

78. In de Raadsbesluiten inzake herplaatsing worden ten gunste van Italië en Griekenland voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming vastgesteld. Deze hebben ten doel deze landen te helpen beter het hoofd te bieden aan noodsituaties ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op hun grondgebied (artikel 1 van de

besluiten van de Raad). Hoewel Italië en Griekenland volgens de Raadsbesluiten begunstigd zijn, zijn zij wettelijk niet verplicht de in aanmerking komende aanvragers te herplaatsen en hebben de aanvragers ook geen subjectief recht op herplaatsing. Wettelijk gezien kunnen Italië en Griekenland dus besluiten de verantwoordelijkheid voor de aanvrager te blijven dragen en hetzij de ontvankelijkheid van de aanvraag onderzoeken, hetzij een uitspraak ten gronde doen over de ontvankelijk geachte zaken.

79. Naast de 748 migranten die tussen eind maart en begin december 2016 in het kader van de verklaring EU-Turkije van de Griekse eilanden naar Turkije zijn teruggestuurd, zijn tussen 4 april 2016 en 6 december 2016 439 migranten die op het vasteland waren aangekomen, teruggestuurd naar Turkije in het kader van het Grieks-Turkse bilaterale protocol. Bovendien zijn tussen 1 juni 2016 en 6 december 2016 393 migranten die op de eilanden waren aangekomen, vrijwillig naar hun land van herkomst teruggekeerd in het kader van het programma voor begeleide vrijwillige terugkeer en reïntegratie.

81. In haar meest recente, 10e verslag over herplaatsing en hervestiging van 2 maart 2017 heeft de Commissie toegelicht dat er, afgezien van het gebrek aan toezeggingen van de lidstaten, diverse redenen zijn (bijv. het ontbreken van een specifieke procedure voor de herplaatsing van ongegeleide minderjarigen of specifieke voorschriften van sommige lidstaten met betrekking tot veiligheidsgesprekken) die ertoe bijdragen dat de implementatie van de noodherplaatsingsprocedure in Italië nog niet aan de verwachtingen voldoet.

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **Aanbeveling 1 – Capaciteit van de hotspots**

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1.

### **Aanbeveling 2 – Onbegeleide minderjarigen**

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2.

### **Aanbeveling 3 – Detachering van deskundigen**

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3.

### **Aanbeveling 4 – Taken en verantwoordelijkheden in de hotspotbenadering**

De Commissie aanvaardt aanbeveling 4.

### **Aanbeveling 5 – Evaluatie van de hotspotbenadering**

De Commissie aanvaardt aanbeveling 5.

<b>Gebeurtenis</b>	<b>Datum</b>
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	19.4.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	26.1.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	21.3.2017
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	5.4.2017