PL 2017 nr 06

Sprawozdanie specjalne

Podejście „Hotspot” – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, której przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak działania zewnętrzne, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości. Kontrolą kierowali członkowie Trybunału Hans Gustaf Wessberg i Istvan Szabolcs Fazakas, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Peter Eklund, szef gabinetu szwedzkiego i Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; Márton Baranyi, attaché gabinetu węgierskiego; Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik; Ruurd de Jong, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner i Cyril Messein.

Od lewej: 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.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz skrótów	
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	1-30
Wprowadzenie	1-3
Ramy polityki	4-22
Wspólny europejski system azylowy	4-8
Europejski program w zakresie migracji	9-10
Podejście „Hotspot”	11-13
Procedury następcze	14-17
Powiązane działania w ramach polityki	18-22
Ramy finansowania	23-30
Zakres kontroli i podejście kontrolne	31-33
Uwagi	34-83
Utworzenie hotspotów	34-66
Tworzenie hotspotów trwało dłużej, niż planowano, a ich obecne zdolności przyjmowania migrantów są wciąż niewystarczające	35-47
Wsparcie ze strony agencji UE jest znaczne, ale w dużym stopniu zależne od udostępnienia wystarczających środków przez państwa członkowskie	48-55
Komisja odgrywała czynną rolę koordynującą	56-64
Regularne monitorowanie jest prowadzone, ale można ulepszyć pomiary wyników na poziomie hotspotu	65-66
Skuteczność podejścia „Hotspot”	67-83
Podejście „Hotspot” poprawiło tempo rejestracji przybywających migrantów i pobierania od nich odcisków palców	68-74

Na funkcjonowaniu hotspotów odbijają się wąskie gardła w procedurach następczych 75-83

Wnioski i zalecenia 84-89

Załącznik I – Kalendarium działań unijnych podjętych w odpowiedzi na kryzys migracyjny

Załącznik II – Podejście „Hotspot”

Odpowiedzi Komisji

WYKAZ SKRÓTÓW

EASO	Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
Europol	Europejski Urząd Policji
EURTF	regionalna grupa zadaniowa Unii Europejskiej
Frontex	Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (od października 2016 r.: Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej)
IOM	Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
UNHCR	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
WESA	wspólny europejski system azylowy

STRESZCZENIE

I. Migracja do Europy nagle przybrała na sile: łączna liczba osób przybywających na kontynent wzrosła najpierw w 2014 r., a w jeszcze większym stopniu w 2015 r., kiedy ponad milion ludzi odbyło niebezpieczną podróż przez Morze Śródziemne do Europy jako migranci o nieuregulowanym statusie.

II. W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano kluczowy element zarządzania łańcuchem migracyjnym zawarty w Europejskim programie w zakresie migracji z maja 2015 r. – podejście „Hotspot".

III. Zasadnicza odpowiedzialność za wszelkie aspekty kontroli granicznej i rozpatrywanie wniosków o azyl spoczywa na państwach członkowskich UE. W związku z tym, aby pomóc Grecji i Włochom, państwom członkowskim pierwszej linii, w stawieniu czoła nagłemu, drastycznemu wzrostowi liczby migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających na granice zewnętrzne tych państw w latach 2015-2016, Komisja wprowadziła nowe podejście „Hotspot". Podejście to miało wesprzeć państwa członkowskie pod względem operacyjnym, zapewniając, by przybywający migranci zostali zidentyfikowani i zarejestrowani, by pobierano ich odciski palców oraz by zostali oni skierowani do odpowiednich procedur następczych. Trybunał stwierdził, że w kontekście bardzo trudnych i ciągle zmieniających się okoliczności podejście „Hotspot" zasadniczo pomogło poprawić zarządzanie migracjami w dwóch wspomnianych państwach członkowskich pierwszej linii poprzez zwiększenie zdolności do przyjmowania migrantów oraz ulepszenie procedur rejestracji i koordynacji wsparcia.

IV. W obu państwach podczas wyboru lokalizacji hotspotów wzięto pod uwagę najważniejsze punkty wjazdu i dostępność istniejących struktur. Samo ich utworzenie trwało jednak dłużej, niż zakładano. W marcu 2016 r. w Grecji funkcjonowały cztery z pięciu zaplanowanych hotspotów, a ostatni uruchomiono w czerwcu 2016 r. We Włoszech w marcu 2016 r. funkcjonowały cztery z sześciu zaplanowanych hotspotów, a pod koniec lutego 2017 r. pozostałe dwa były nadal tworzone, ale jeszcze nie funkcjonowały. Mimo że Unia udzieliła znacznego wsparcia, pod koniec 2016 r. ośrodki recepcyjne w obu państwach nie pozwalały na odpowiednie przyjmowanie (Włochy) lub zakwaterowanie (Grecja) wszystkich przybywających migrantów. Nadal brakowało odpowiedniej infrastruktury do

zakwaterowania i rozpatrywania wniosków małoletnich bez opieki zgodnie ze standardami międzynarodowymi, zarówno w hotspotach, jak i na kolejnym etapie przyjmowania.

V. W swoich działaniach państwa członkowskie uzyskiwały wsparcie Komisji i właściwych agencji unijnych, które zapewniały ekspertów, zasoby finansowe i techniczne, doradztwo i koordynację. Zdolność agencji do zapewniania takiego wsparcia była i nadal pozostaje w znacznym stopniu uzależniona od zasobów udostępnianych przez państwa członkowskie. Ponadto ekspertów delegowano często na bardzo krótkie okresy, co ograniczało ich skuteczność. Niedociągnięcia te mają zostać usunięte dzięki nowym (lub planowanym) uprawnieniom właściwych agencji.

VI. W obu państwach koordynację podejścia „Hotspot" ułatwiała obecność wyznaczonego personelu Komisji i agencji, a na poziomie operacyjnym – działalność regionalnych grup zadaniowych, chociaż rola tych ostatnich wymaga jeszcze dookreślenia. Niezbędnym elementem pozwalającym na wyjaśnienie obowiązków i zharmonizowanie procedur, zwłaszcza wymagających zaangażowania wielu podmiotów, tak jak w przypadku podejścia „Hotspot", są obowiązujące procedury działania. We Włoszech ustanowiono takie procedury w odniesieniu do hotspotów i stosuje się je zarówno w hotspotach, jak i w innych portach, w których schodzą na ląd migranci, a które pełnią funkcję hotspotów. W Grecji nie przyjęto jeszcze takich procedur. Koordynacja na poziomie poszczególnych hotspotów pozostaje fragmentaryczna i chociaż ustalono, że za ogólne zarządzanie tymi ośrodkami odpowiadają władze centralne państw członkowskich, przynajmniej w Grecji nie wzięły one jeszcze w pełni na siebie tych zadań. Komisja prowadzi monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące postępów i problemów związanych z hotspotami w sposób regularny i kompleksowy, ale poszczególne zainteresowane strony nie wymieniają się wszystkimi informacjami. Brakuje także sprawozdawczości w odniesieniu do niektórych kluczowych wskaźników efektywności.

VII. W 2016 r. zarówno w Grecji, jak i we Włoszech podejście „Hotspot" zapewniło właściwą identyfikację i rejestrację większości przybywających migrantów oraz pobieranie od nich odcisków palców, a także weryfikację ich danych w odpowiednich bazach danych dotyczących bezpieczeństwa. W tym wymiarze podejście to przyczyniło się do poprawy zarządzania przepływami migracyjnymi. Innym wymogiem wprowadzonym w tym podejściu jest kierowanie migrantów do odpowiednich procedur następczych, obejmujących złożenie

krajowego wniosku o udzielenie azylu, relokację do innego państwa członkowskiego (w stosownych przypadkach) lub powrót do kraju pochodzenia (bądź tranzyt). Realizacja tych procedur jest często powolna i występują w niej liczne wąskie gardła, co może odbijać się na funkcjonowaniu hotspotów.

VIII. Trybunał formułuje pod adresem Komisji szereg zaleceń dotyczących pomocy państwom członkowskim w ulepszeniu podejścia „Hotspot" w zakresie zdolności hotspotów do przyjmowania migrantów, traktowania małoletnich bez opieki, delegowania ekspertów oraz ról i obowiązków w ramach tego podejścia. Ponadto Trybunał zaleca Komisji, by dokonała oceny podejścia „Hospot" i by w dalszym stopniu je rozwijała z myślą o jak największej skuteczności unijnego wsparcia na rzecz zarządzania migracjami.

WSTĘP

Wprowadzenie

1. Migracja do Europy nagle przybrała na sile: łączna liczba osób przybywających na kontynent wzrosła najpierw w 2014 r., a w jeszcze większym stopniu w 2015 r., kiedy ponad milion ludzi przybyło przez Morze Śródziemne do Europy jako migranci o nieuregulowanym statusie[1]. Wspomniane przepływy migracyjne na granicach zewnętrznych UE zazwyczaj obejmowały po części osoby ubiegające się o azyl, a po części migrantów ekonomicznych. Znajdowało się wśród nich wiele dzieci i małoletnich bez opieki, wymagających szczególnej uwagi i troski.

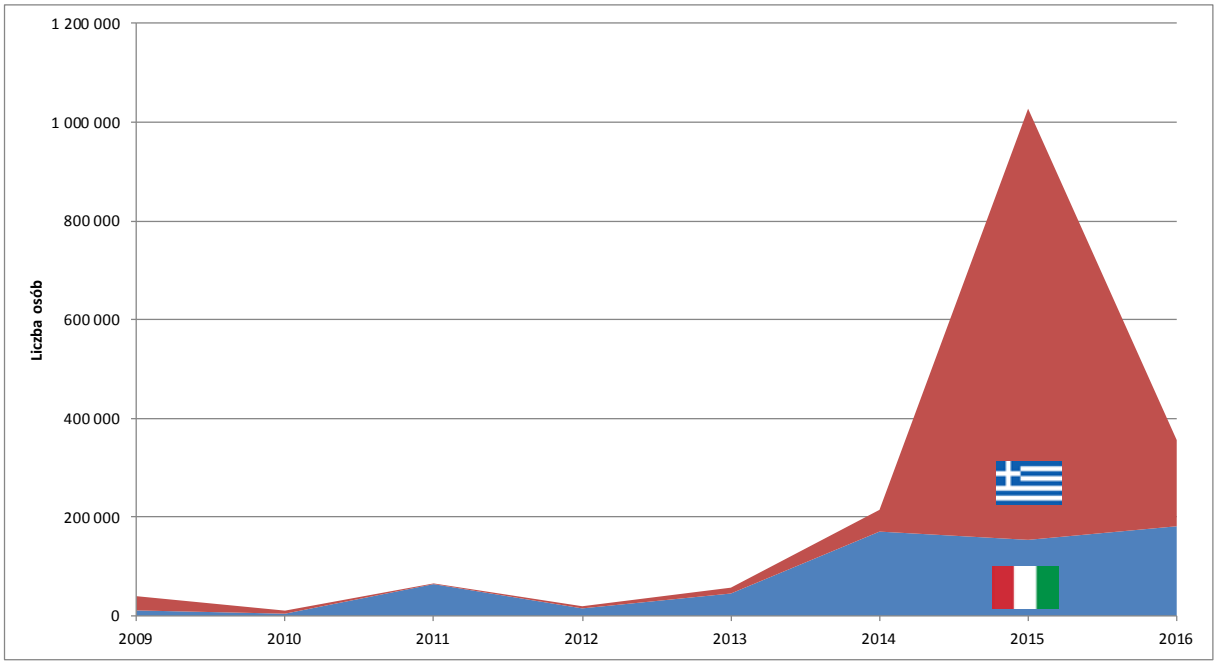
2. W 2014 r. większość migrantów przybywała „szlakiem środkowośródziemnomorskim" (wiodącym z północnej Afryki do Włoch), natomiast w 2015 r. nastąpiła zmiana trendu: 850 tys. osób przybyło „szlakiem wschodniośródziemnomorskim" (wiodącym z Turcji do Grecji; zob. ***rys. 1***). Istotnym czynnikiem powodującym wzrost liczby osób przybywających z Turcji był przedłużający się kryzys w Syrii, czego dowodzi wykres na ***rys. 2*** ilustrujący, z jakich państw pochodzą migranci. Począwszy od kwietnia 2016 r., duży napływ migrantów do Grecji znacznie spadł, podczas gdy ich napływ do Włoch utrzymywał się na poziomie z poprzednich lat. W 2016 r. liczba osób przybyłych drogą morską do Włoch i do Grecji wyniosła łącznie ok. 350 tys.

3. W ***załączniku I*** przedstawiono kalendarium działań unijnych podjętych w odpowiedzi na kryzys migracyjny.

---

[1] Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) nie ma powszechnie akceptowanej definicji tego, co stanowi migracje nieuregulowane. Z punktu widzenia krajów docelowych oznacza to wjazd do danego kraju, pobyt lub pracę w nim bez niezbędnych dokumentów wymaganych zgodnie z przepisami w sprawie imigracji.

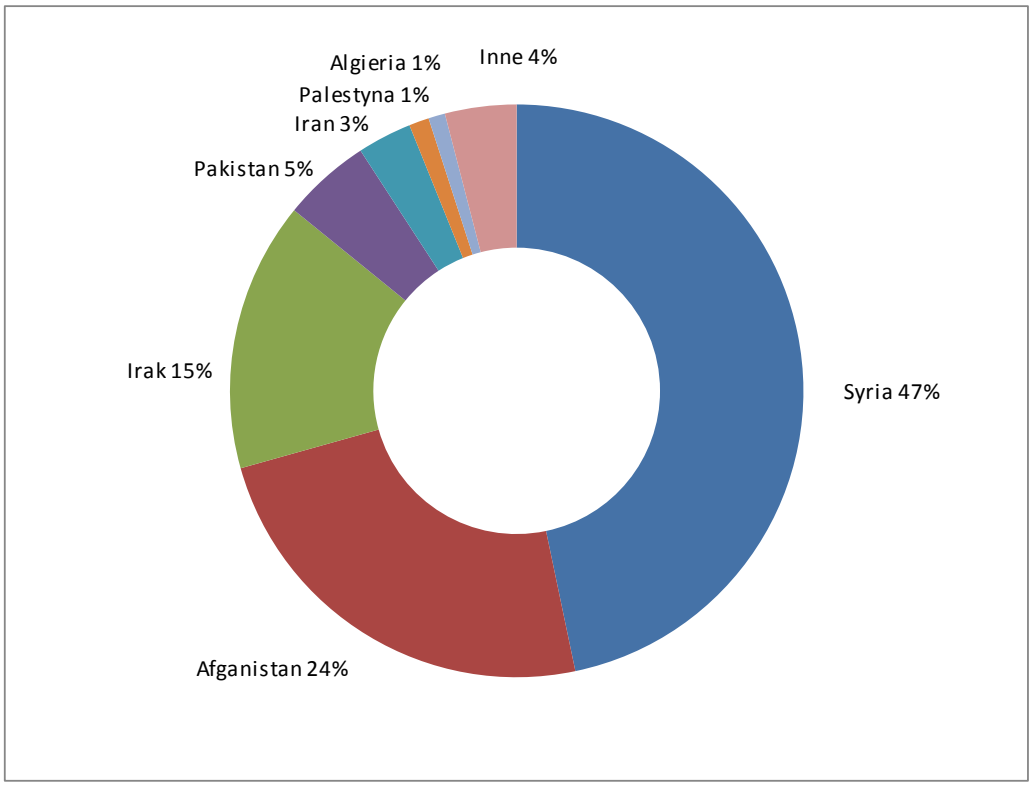
<u>Rys. 1</u> – Napływ migrantów o nieuregulowanym statusie do Grecji i Włoch w latach 2009-2016



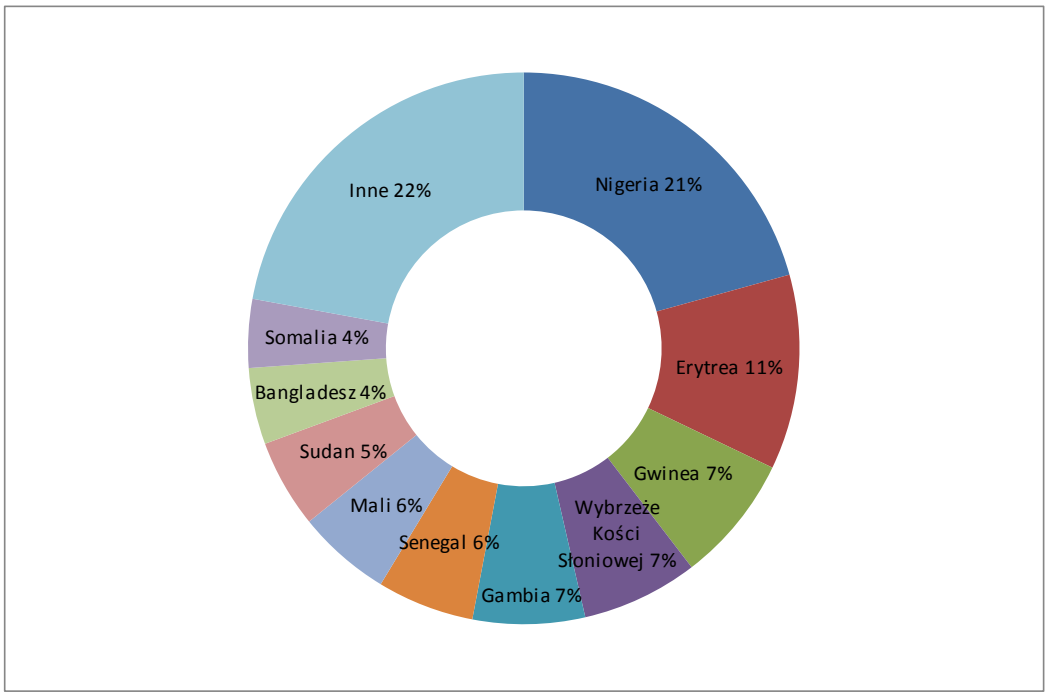
Źródło: Frontex.

<u>Rys. 2</u> – Migranci przybyli w 2016 r. według obywatelstwa

Grecja



Włochy



Źródło: Frontex.

Ramy polityki

Wspólny europejski system azylowy

4. Azylu udziela się osobom uciekającym przed prześladowaniami lub narażonym na ryzyko doznania poważnej krzywdy we własnym kraju i dlatego wymagających ochrony międzynarodowej. Azyl jest prawem podstawowym, a udzielenie go stanowi zobowiązanie międzynarodowe wynikające z Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.

5. Zasadnicze ramy prawne i polityczne UE dotyczące azylu stanowi wspólny europejski system azylowy (WESA). System tworzono i rozwijano od 1999 r., a obecnie jest on po raz kolejny poddawany przeglądowi[2]. Składa się z szeregu dyrektyw i rozporządzeń, których głównym celem jest ustanowienie przez państwa członkowskie minimalnych wspólnych standardów dotyczących postępowania z osobami wymagającymi ochrony międzynarodowej.

6. Jednym z jego najważniejszych elementów jest rozporządzenie dublińskie[3], określające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Co do zasady jest to kraj pierwszego wjazdu.

Doprowadziło to do sytuacji, w której ograniczona liczba państw członkowskich musiała rozpatrywać wnioski znacznej większości osób ubiegających się o azyl, co oznacza przeciążenie ich systemów azylowych. W kwietniu 2016 r. Komisja przedstawiła wnioski

---

[2] COM(2016) 197 z dnia 6 kwietnia 2016 r. pt. „W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz rozwijania legalnych sposobów migracji do Europy". W komunikacie tym Komisja przedstawia opcje stworzenia sprawiedliwego i zrównoważonego systemu podziału osób ubiegających się o azyl między państwami członkowskimi, dalszej harmonizacji procedur i standardów azylowych oraz zwiększenia uprawnień Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO).

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

dotyczące reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego[4]. Obejmują one między innymi mechanizm postępowania w sytuacjach nieproporcjonalnej presji na systemy azylowe państw członkowskich.

7. Innym elementem obecnych zasad dublińskich jest odsyłanie migrantów do kraju pierwszego wjazdu do UE, aby mogli wystąpić tam o azyl (zamiast podróżować do wybranego przez siebie kraju). Tego rodzaju przekazywanie osób do Grecji z innych państw członkowskich na mocy rozporządzenia dublińskiego jest jednak zawieszone od 2011 r. w następstwie dwóch wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE, w których stwierdzono niedociągnięcia w greckim systemie azylowym.

8. Od tego czasu władze greckie dokładają starań, aby poprawić jego wydolność, w czym wspiera je Komisja, EASO oraz inne państwa członkowskie i organizacje. W 2016 r. Komisja przedstawiła szereg zaleceń dotyczących działań, które powinna podjąć Grecja, aby zapewnić pełne funkcjonowanie systemu azylowego. Pozwoliłoby to stworzyć warunki do stopniowego wznowienia przekazywania osób na mocy rozporządzenia dublińskiego[5].

Europejski program w zakresie migracji

9. Przybycie dużej liczby migrantów w 2015 r. (zob. ***rys. 3***) wywarło nieproporcjonalną presję na granice zewnętrzne UE w Grecji i we Włoszech, co pociągnęło za sobą potrzebę unijnego wsparcia na rzecz systemów zarządzania granicami i systemów azylowych w tych państwach. Ponieważ wielu z tych migrantów podróżowało dalej do innych państw europejskich (np. szlakiem zachodniobałkańskim), wystąpiła również zwiększona presja na systemy zarządzania granicami, systemy przyjmowania i systemy azylowe w tych państwach (zob. ***rys. 4***).

---

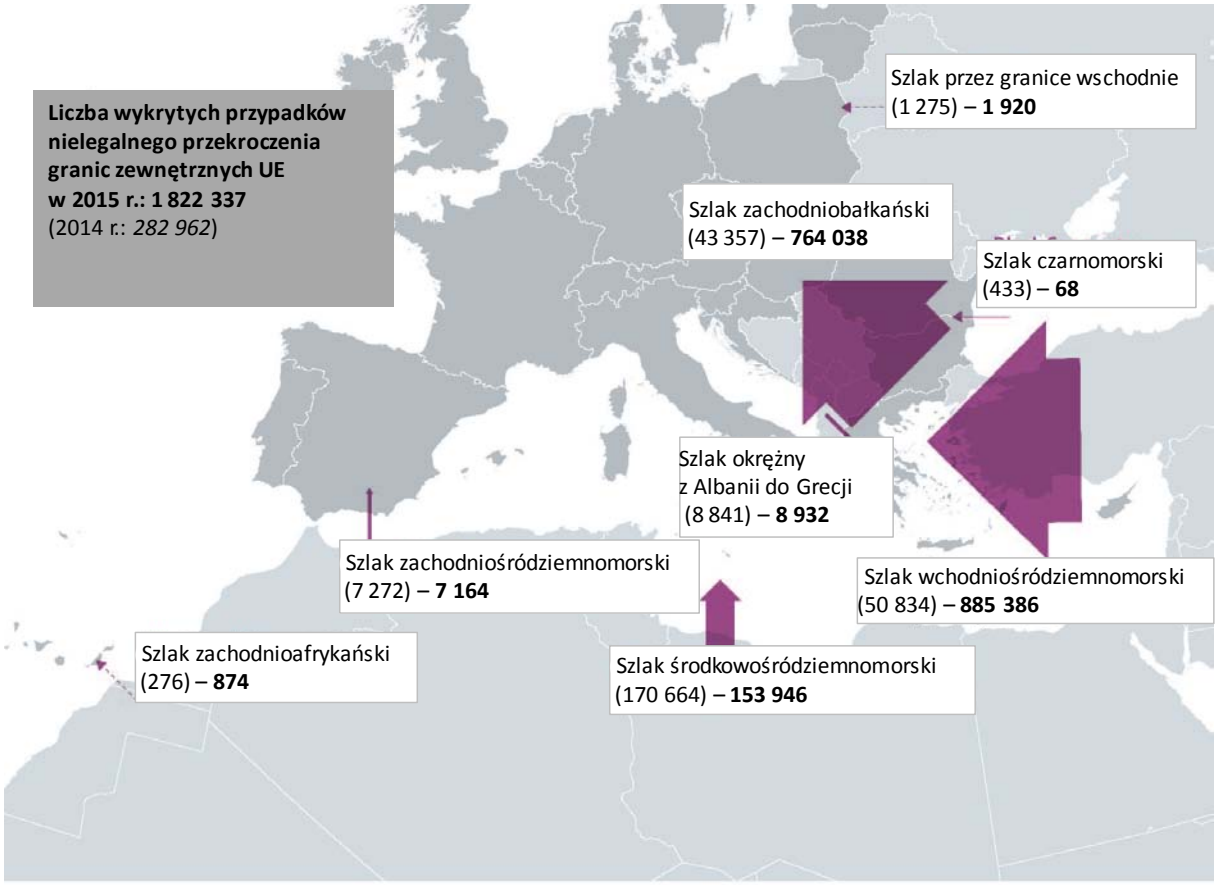
[4] Zob. przypis 2.

[5] Ich podsumowanie zawarto w zaleceniu Komisji skierowanym do państw członkowskich w sprawie wznowienia przekazywania osób do Grecji na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013, C(2016) 8525 final z dnia 8 grudnia 2016 r.

10. W tym kontekście Komisja przedstawiła w maju 2015 r. Europejski program w zakresie migracji[6], w którym zawarto kompleksowe podejście do zarządzania migracjami. Program obejmuje działania niezwłoczne mające na celu przykładowo ratowanie życia na morzu, ukierunkowaną działalność przeciwko przestępczym sieciom przemytniczym oraz pomoc państwom członkowskim pierwszej linii w radzeniu sobie z napływem dużej liczby osób. Ponadto w programie uwzględniono działania w dłuższej perspektywie, zmierzające na przykład do zapewnienia bezpieczeństwa europejskich granic zewnętrznych, ograniczenia zachęt do migracji nieuregulowanej i opracowania nowej polityki w dziedzinie legalnej migracji.

[6] COM(2015) 240 final z dnia 13 maja 2015 r. pt. „Europejski program w zakresie migracji”.

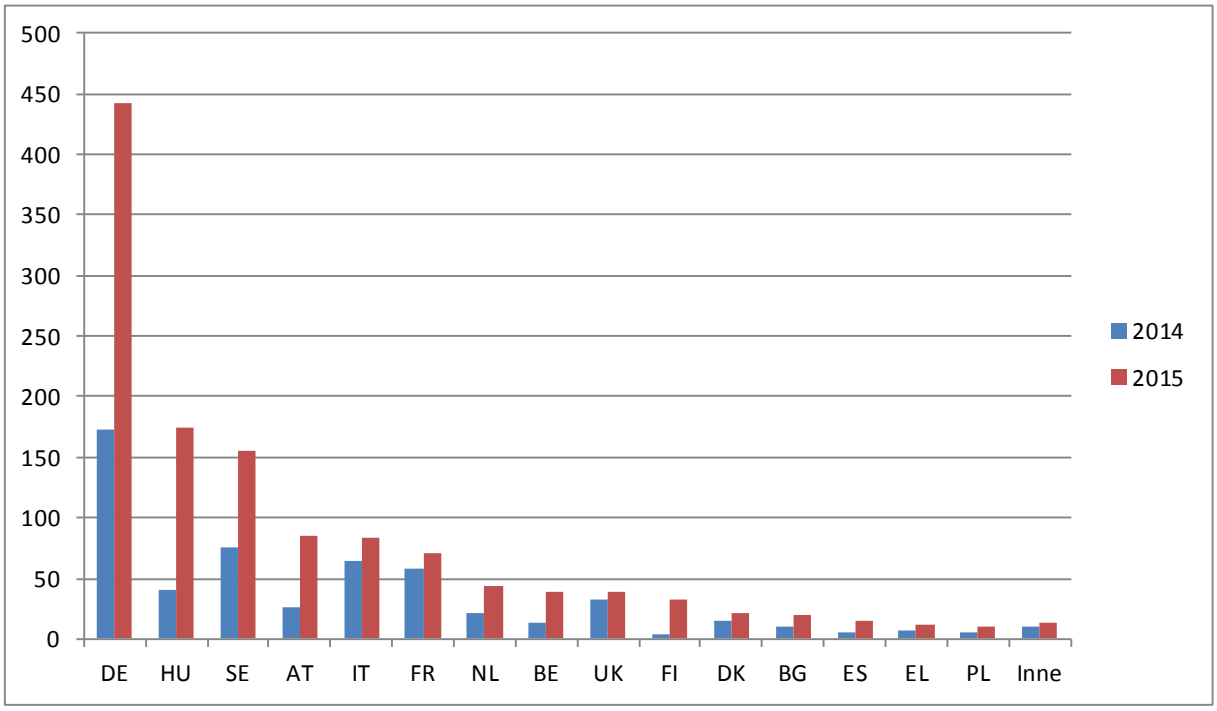
<u>Rys. 3</u> – Liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE w 2015 r. (2014 r.)[1]



[1] Większość migrantów zarejestrowanych na szlaku zachodniobałkańskim przybyła wcześniej na jedną z wysp greckich, a następnie opuściła UE, podróżując przez byłą jugosłowiańską republikę Macedonii i Serbię.

Źródło: Frontex, analiza ryzyka na 2016 r.

Rys. 4 – Liczba osób (spoza UE) ubiegających się o azyl w UE w 2014 i 2015 r. ***(w tys.)***



Źródło: Eurostat.

Podejście „Hotspot”

11. Jednym najważniejszych działań operacyjnych zaproponowanych w programie jest ustanowienie nowego podejścia „Hotspot” w celu zarządzania napływem dużych fal migrantów. Podejście to było pomyślane jako natychmiastowa reakcja na poważny kryzys migracyjny i musiało zostać wdrożone w bardzo trudnych i zmieniających się warunkach. „Hotspot” zdefiniowano jako obszar na granicy zewnętrznej UE poddany wyjątkowej presji migracyjnej. Większość migrantów dostaje się na terytorium Unii przez te obszary i zdaniem Komisji to właśnie na nich UE powinna udzielić wsparcia operacyjnego, aby zapewnić rejestrację przybywających migrantów i, w stosownych przypadkach, skierowanie ich do odpowiednich, krajowych procedur następczych ***rys. 5***).

<u>Rys. 5</u> – Lokalizacja hotspotów we Włoszech i w Grecji oraz zdolność tych ośrodków do przyjmowania migrantów[1]

[1] W przypadku Włoch uwzględniono sześć zaproponowanych pierwotnie lokalizacji hotspotów, z których dwóch (Augusta i Porto Empedocle) ostatecznie nie wykorzystano.

Źródło: Komisja Europejska.

12. Podejście „Hotspot" opisano następująco: „[…] Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Frontex i Europol będą pracować w terenie z państwami członkowskimi pierwszej linii w celu szybkiej identyfikacji i rejestracji napływających migrantów oraz pobierania od nich odcisków palców. Działalność poszczególnych agencji będzie się wzajemnie uzupełniać. Osoby ubiegające się o azyl będą niezwłocznie kierowane do procedury azylowej, a zespoły wsparcia EASO będą pomagać w możliwie jak najszybszym rozpatrywaniu spraw. W przypadku osób niepotrzebujących ochrony Frontex będzie udzielał państwom członkowskim pomocy przez koordynowanie powrotów nielegalnych migrantów.

Europol i Eurojust pomogą przyjmującym państwom członkowskim w dochodzeniach mających na celu rozbicie sieci przemytu i handlu ludźmi".[7] (zob. ***ramka 1***).

13. Ramy operacyjne dotyczące podejścia „Hotspot" określono najpierw w nocie wyjaśniającej przesłanej przez komisarza Dimitrisa Avramopoulosa do ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w dniu 15 lipca 2015 r[8]. Zasady te przedstawiono ponownie w załączniku do komunikatu Komisji z września 2015 r.[9]. Zgodnie z tymi zasadami podejście „Hotspot" ma zapewniać Komisji i agencjom unijnym ramy operacyjne, umożliwiające skoncentrowanie wsparcia (za pośrednictwem „zespołów wspierających zarządzanie migracjami") w miejscach, gdzie jest ono najbardziej potrzebne, koordynację przeprowadzanych interwencji oraz ścisłą współpracę z organami przyjmującego państwa członkowskiego. Zespoły wspierające mogą podejmować działania jedynie we współpracy z państwami członkowskimi i pod ich pełną kontrolą, ponieważ wyłączne kompetencje do ustanawiania (w stosownych przypadkach przy wykorzystaniu wsparcia ze środków unijnych) infrastruktury recepcyjnej i rejestracyjnej, dbania o jej sprawność oraz do wdrażania stosownych procedur rejestracji i procedur następczych mają władze krajowe.

Ramka 1 – Rola agencji

Agencje UE udzielają przyjmującym państwom członkowskim konkretnego wsparcia zgodnie ze swoimi uprawnieniami i wiedzą fachową, wysyłając zespoły ekspertów zapewnionych przez inne państwa członkowskie.

Frontex

Frontex udziela na wniosek państw członkowskich wsparcia operacyjnego, które przyjmuje postać wspólnych operacji i szybkich interwencji. Deleguje ekspertów (w tym tłumaczy ustnych, którzy pełnią również funkcję mediatorów kulturowych), aby pomóc przyjmującym państwom

[7] „Europejski program w zakresie migracji", s. 6.

[8] Nota wyjaśniająca jest dostępna pod adresem http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf.

[9] COM(2015) 490 final z dnia 23 września 2015 r. pt. „Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji", w szczególności załącznik II.

członkowskim w identyfikowaniu i rejestrowaniu przybywających migrantów i pobieraniu od nich odcisków palców. Ponadto agencja deleguje ekspertów, którzy pomagają w przeprowadzaniu (dobrowolnych) rozmów z migrantami, aby dowiedzieć się, jakimi szlakami przybywają do Europy, oraz zebrać informacje o sieciach przemytników i ich działaniach. W odpowiednich przypadkach specjaliści Frontexu udzielają również pomocy poprzedzającej powrót i koordynują loty powrotne.

EASO

EASO udziela lub koordynuje udzielanie państwom członkowskim wsparcia operacyjnego w ramach swojego zakresu uprawnień oraz w kontekście planów operacyjnych uzgodnionych z państwami członkowskimi. Wsparcie takie jest udzielane poprzez delegowanie ekspertów mających wiedzę fachową na temat obecnych przepisów w zakresie imigracji i azylu (oraz, w stosownych przypadkach, we Włoszech – relokacji), a także tego, jak należy złożyć wniosek o ochronę międzynarodową. Eksperci tego urzędu wspierają przyjmujące państwo członkowskie w rejestrowaniu osób ubiegających się o azyl i przygotowywaniu ich wniosku o udzielenie azylu (Grecja) lub w identyfikowaniu kandydatów do relokacji i przygotowywaniu ich dossier dotyczącego relokacji (Włochy).

Europol

Europol wysyła zespoły śledczych, aby pomóc władzom krajowym w zapobieganiu działaniom zorganizowanych sieci przestępczych zajmujących się przemytem migrantów i innymi formami poważnej przestępczości zorganizowanej oraz w ich rozbijaniu, a także w wykrywaniu powiązań z dochodzeniami w zakresie zwalczania terroryzmu. Ponadto, w ramach unijnych działań antyterrorystycznych, w dniu 10 marca 2016 r.[10] Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE (WSiSW) wzmocniła swoje stanowisko przedstawione w konkluzjach z dnia 20 listopada 2015 r.[11], zwracając się do Europolu, aby we współpracy z państwami członkowskimi opracował i wdrożył koncepcję zakładającą oddelegowywanie do hotspotów funkcjonariuszy[12], którzy

[10] Konkluzje Rady ds. WSiSW z dnia 10 marca 2016 r., opublikowane na stronie www.consilium.europa.eu.

[11] Konkluzje Rady ds. WSiSW z dnia 20 listopada 2015 r., opublikowane na stronie www.consilium.europa.eu.

[12] Koncepcja delegowania funkcjonariuszy oznacza utworzenie przez Europol puli śledczych oddelegowanych przez państwa członkowskie, którzy mają być rozmieszczani w kluczowych punktach na granicy zewnętrznej UE w celu wzmocnienia kontroli bezpieczeństwa.

będą pomagać w przeprowadzaniu ocen (ang. „screening”), nazywanych także dodatkowymi kontrolami bezpieczeństwa.

Procedury następcze

14. Po rejestracji obywateli państw trzecich przybywających do UE nielegalnie i po pobraniu ich odcisków palców należy skierować ich do jednej z trzech następujących procedur[13] (zob. wykres dotyczący podejścia „Hotspot” w ***załączniku II***):

- krajowy system azylu kraju przybycia (jeżeli migrant składa wniosek o udzielenie azylu i uznano, że wymaga ochrony międzynarodowej),
- mechanizm relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych (zob. pkt 16), lub
- system powrotów (jeżeli migrant nie składa wniosku o udzielenie azylu lub uznano, że nie wymaga ochrony międzynarodowej).

15. System azylowy i system powrotów stanowią uzupełniające się elementy skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi i są regulowane istniejącymi rozporządzeniami i dyrektywami unijnymi, takimi jak rozporządzenie Eurodac (w sprawie pobierania odcisków palców) i rozporządzenie dublińskie (zob. pkt 6), dyrektywa w sprawie procedur azylowych, dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania i dyrektywa powrotowa.

16. System relokacji jest natomiast mechanizmem tymczasowym, który ma na celu rozlokowanie osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej, aby zapewnić sprawiedliwy podział obciążeń między państwami członkowskimi i zmniejszyć presję na państwa członkowskie pierwszej linii. Komisja Europejska zaproponowała ten system, który jest *de facto* tymczasowym wyłączeniem w odniesieniu do mechanizmu dublińskiego (opisanego w pkt 6 powyżej), w swoim programie w zakresie migracji w maju 2015 r. Z powodu dużej liczby przybywających osób oraz ogromnej presji na systemy azylowe i obiekty recepcyjne państw członkowskich pierwszej linii Komisja zaproponowała

[13] COM(2016) 85 final z dnia 10 lutego 2016 r. pt. „Stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji”.

uruchomienie systemu reagowania w nadzwyczajnej sytuacji przewidzianego w TFUE[14]. W następstwie wniosku Komisji Rada podjęła dwie decyzje, przyjęte we wrześniu 2015 r.[15], którymi ustanowiono system tymczasowy. Miał on na celu relokację łącznie ok. 106 tys. wnioskodawców ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej z Grecji i Włoch do innych państw członkowskich w okresie od września 2015 r. do września 2017 r. Te państwa członkowskie stałyby się wówczas odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków migrantów o udzielenie azylu.

17. Podejście „Hotspot", w którym nacisk położony został na identyfikację, rejestrację i pobieranie odcisków palców przybywających migrantów, ma zatem ułatwić wdrażanie procedur następczych i można je wręcz uznać za warunek konieczny ich właściwego funkcjonowania.

Powiązane działania w ramach polityki

18. Poza różnorodnymi działaniami krótkoterminowymi przewidzianymi w Europejskim programie w zakresie migracji, w tym podejściem „Hotspot" i tymczasowym mechanizmem relokacji, zawarto w nim także inne działania zakładające dłuższą perspektywę. Działania te mają na celu lepsze zarządzanie migracjami, takie jak skuteczniejsze zarządzanie granicami i działalność ukierunkowaną na pierwotne przyczyny migracji nieuregulowanej. Poniżej przedstawiono kilka najważniejszych działań, o których postanowiono w okresie objętym kontrolą.

---

[14] Art. 78 ust. 3 TFUE: „W przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim".

[15] Decyzje Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. (Dz.U. L 239 z 15.9.2015, s. 146) i 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 80) ustanawiające środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji Pierwotnie w dwóch decyzjach przewidziano relokację łącznie 160 tys. osób z Włoch, Grecji i Węgier, a następnie plan zmieniono na 106 tys. osób wyłącznie z Włoch i Węgier. Zgodnie z tymi decyzjami relokacja miała obejmować migrantów posiadających obywatelstwo państw, dla których wskaźnik przyznawania ochrony międzynarodowej według najnowszych danych Eurostatu wynosi 75%.

Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki

19. Kryzysowy fundusz powierniczego UE dla Afryki uruchomiono w dniu 12 listopada 2015 r. na szczycie w Valletcie (Malta) poświęconym migracji. Z powodu bezprecedensowej skali migracji nieuregulowanej utworzono fundusz powierniczy mający na celu wsparcie krajów będących w najtrudniejszej sytuacji i w największym stopniu dotkniętych kryzysem migracyjnym, znajdujących się w regionie Sahelu, regionie Jeziora Czad, Rogu Afryki i na północy Afryki. Fundusz powierniczy ma pomóc w zajęciu się pierwotnymi przyczynami destabilizacji, wysiedleń i migracji nieuregulowanej w krajach pochodzenia, tranzytu i krajach docelowych poprzez promowanie szans gospodarczych, równości szans, bezpieczeństwa i rozwoju. W funduszu powierniczym zgromadzono środki z różnych instrumentów finansowych zarządzanych przez Komisję w ramach unijnego budżetu i z Europejskiego Funduszu Rozwoju, których wysokość na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosiła ok. 2,4 mld euro. Kwotę tę uzupełniono dodatkowymi środkami od państw członkowskich UE i innych darczyńców w wysokości 152 mln euro.

Oświadczenie UE-Turcja

20. W dniu 18 marca 2016 r. państwa członkowskie UE i Turcja uzgodniły szereg działań mających na celu zmniejszenie napływu migrantów o nieuregulowanym statusie przedostających się z Turcji na wyspy greckie[16]. W myśl oświadczenia migranci przybywający na wyspy greckie będą nadal należycie rejestrowani, a wszelkie wnioski o udzielenie azylu indywidualnie rozpatrywane przez greckie organy w hotspotach zgodnie z dyrektywą w sprawie procedur azylowych. Migranci, którzy nie występują o udzielenie azylu lub których wnioski uznano za bezzasadne bądź niedopuszczalne zgodnie ze wspomnianą dyrektywą, będą odsyłani do Turcji. Każdemu odesłaniu Syryjczyka z wysp greckich do Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do UE. Ustalenia te miały zasadniczy wpływ na funkcjonowanie hotspotów i podejścia „Hotspot” w Grecji.

[16] Oświadczenie UE-Turcja: http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

21. Trwający kryzys migracyjny wyraźnie pokazał, że strefę Schengen bez granic wewnętrznych można utrzymać tylko w przypadku skutecznego zabezpieczenia i ochrony granic zewnętrznych, co leży we wspólnym interesie wszystkich stron. W Europejskim programie w zakresie migracji stwierdzono zatem potrzebę, aby uczynić zarządzanie granicami zewnętrznymi wspólnym zadaniem państw członkowskich i UE. W ramach dalszych działań w grudniu 2015 r. Komisja przyjęła pakiet działań mających na celu zabezpieczenie granic UE, skuteczniejsze zarządzanie migracjami oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

22. Kluczowym elementem pakietu był wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego utworzenia nowej agencji – Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej – i połączenie niezależnych zasobów tej nowej jednostki i organów państw członkowskich odpowiedzialnych za zarządzanie granicami. Parlament Europejski i Rada bardzo szybko wyraziły zgodę na utworzenie nowej agencji, która zaczęła działać w dniu 6 października 2016 r. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna ma znacznie szersze uprawnienia niż Frontex[17]; jej stały personel będzie dwukrotnie liczniejszy, będzie mogła także korzystać z rezerwy szybkiego reagowania liczącej 1,5 tys. ekspertów, co zmniejszy jej zależność od państw członkowskich.

Ramy finansowania

23. Środki i wsparcie na rzecz ustanowienia i funkcjonowania hotspotów pochodzą z wielu różnych źródeł, w tym UE, agencji unijnych, władz krajowych, organizacji międzynarodowych i organizacji pozarządowych.

24. Środki unijne (zob. ***rys. 6***), w tym na wsparcie na rzecz podejścia „Hotspot", są udostępniane Grecji i Włochom w formie odpowiednich przydziałów na lata 2014–2020 z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Finansowanie może także przyjąć formę pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach

[17] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s.1).

Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W przypadku Grecji dostępne są także środki z instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych[18] przeznaczone na poprawę sytuacji humanitarnej. Działania finansowane poprzez krajowe przydziały z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego są współfinansowane przez przyjmujące państwa członkowskie, natomiast pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych może być finansowana w 100% z budżetu UE. Kwoty wypłacone w momencie przeprowadzania kontroli stanowią zaliczki przekazane odpowiednio na rzecz władz greckich i włoskich oraz organizacji międzynarodowych i agencji unijnych.

Rys. 6 – Unijne wsparcie finansowe (w mln euro)

	GRECJA		WŁOCHY	
Programy	**Przyznano**	**Wypłacono**	**Przyznano**	**Wypłacono**
Fundusz Azylu, Migracji i Integracji	**585**	**247**	**365**	**55**
Programy krajowe 2014-2020	295	45	348	44
Pomoc nadzwyczajna na rzecz państw członkowskich	126	101	16	10
Pomoc nadzwyczajna na rzecz organizacji międzynarodowych / agencji UE	165	101	1	1
Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego	**277**	**75**	**291**	**36**
Programy krajowe 2014-2020	215	26	245	29
Pomoc nadzwyczajna na rzecz państw członkowskich	52	42	46	7
Pomoc nadzwyczajna na rzecz organizacji międzynarodowych / agencji UE	10	7	0	0
Instrument wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych (zakontraktowane)	**192**	**127**	**0**	**0**
OGÓŁEM	**1 055**	**448**	**656**	**91**

Źródło: Komisja Europejska: Zestawienie informacji dotyczące unijnego wsparcia dla Grecji z dnia 8 grudnia 2016 r., załącznik 8 do dokumentu COM(2015) 510 z dnia 14 października 2015 r. pt. „Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji", zaktualizowane w dniu 4.12.2016 r., oraz intranet ECHO Hope, sytuacja na dzień 15.12.2016 r. Ewentualne różnice w sumach (i w sumach częściowych) wynikają z zastosowania zaokrąglenia.

[18] Rozporządzenie Rady (UE) 2016/369 z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii (Dz.U. L 70 z 16.3.2016, s. 1).

Grecja

25. Z powodu opóźnień w uruchamianiu środków oraz ustanowieniu wymaganych systemów zarządzania i kontroli w Grecji, wraz z ograniczeniami budżetu krajowego we współfinansowaniu wydatków UE, w 2016 r. nie potwierdzono wydatkowania środków z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2015 r.[19]. Komisja informuje, że od początku 2015 r. przydzieliła ponad 352 mln euro ze specjalnej puli na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych (z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego)[20], oprócz 192 mln euro pomocy humanitarnej[21] za pośrednictwem instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych. Większość tych środków była ukierunkowana na działania w Grecji kontynentalnej (gdzie w listopadzie 2016 r. znajdowało się wciąż ok. 45 tys. migrantów[22]), natomiast według szacunków Komisji prawie 100 mln euro przydzielono na wspieranie szeregu działań na wyspach i w hotspotach.

26. Projekty zatwierdzone przez Komisję w ramach pomocy w sytuacjach kryzysowych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, obejmują udzielanie schronienia i zakwaterowania, wyżywienie, opiekę zdrowotną, roboty budowlane dotyczące systemów wodno-kanalizacyjnych, transport z punktów zejścia na ląd do hotspotów, zwiększenie zdolności władz greckich w zakresie pobierania odcisków palców oraz modernizację istniejących systemów informatycznych greckiej policji wykorzystywanych w procesie rejestracji. Ponieważ większość decyzji o udzieleniu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego podjęto od października 2015 r., a okres realizacji wynosi zazwyczaj 12 miesięcy, sprawozdania dotyczące wykorzystania środków nie były jeszcze

---

[19] Wykorzystanie środków w 2016 r. będzie przedmiotem sprawozdania, które władze greckie prześlą Komisji do dnia 15 lutego 2017 r.

[20] Komisja Europejska, zestawienie informacji, Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami, Wsparcie finansowe UE dla Grecji, aktualizacja według stanu na dzień 8 grudnia 2016 r.

[21] Intranet ECHO Hope, sytuacja na dzień 15 grudnia 2016 r.

[22] COM(2016) 720 final z dnia 9 listopada 2016 r. pt. „Siódme sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń”.

dostępne. To samo dotyczy działań w ramach instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych (w tym przypadku pierwsze decyzje podjęto w marcu 2016 r.) Pod koniec lutego 2017 r. Komisja nie otrzymała jeszcze szczegółowych informacji dotyczących wykorzystania tych środków.

Włochy

27. Sytuacja we Włoszech jest nieco inna niż w Grecji. W momencie przeprowadzania kontroli wydatki zgłoszone Komisji[23] z programów krajowych za okres do połowy października 2015 r. wynosiły 1,6 mln euro w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (ale nie na rzecz hotspotów) i zero w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Informacje dotyczące wydanych środków oraz projektów wybranych i zakontraktowanych do połowy października 2016 r. miały być dostępne w marcu 2017 r.

28. Jeżeli chodzi o komponent pomocy w sytuacjach kryzysowych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, do końca 2016 r. na rzecz Włoch przyznano 62,8 mln euro. W momencie przeprowadzania kontroli sprawozdanie z wykorzystania tych środków na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych nie było jeszcze dostępne.

Finansowanie pośrednie poprzez agencje unijne

29. W odniesieniu do wkładów finansowych wnoszonych za pośrednictwem dwóch głównych zaangażowanych agencji unijnych (Frontex i EASO), Frontex pierwotnie przydzielił 20 mln euro ze swojego budżetu na 2016 r. na działania przeznaczone na hotspoty[24], ale od tego czasu (do końca listopada 2016 r.) rozdysponował na ten cel prawie 35 mln euro. Finansowanie unijne przydzielone na rzecz EASO w 2016 r. zwiększono z kwoty ok. 19,4 mln do 63,5 mln euro (w tym 26 mln z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu

[23] Zestawienia wydatków przedstawione w dniu 15 lutego 2016 r. dotyczące płatności dokonanych do dnia 15 października 2015 r.

[24] Informacje przekazane przez Frontex.

Bezpieczeństwa Wewnętrznego), aby uwzględnić wsparcie przyznane na podejście „Hotspot" i program relokacji[25].

30. W 2016 r. Europol otrzymał z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotację na pomoc nadzwyczajną w wysokości 1,5 mln euro w celu oddelegowania do hotspotów ekspertów (oddelegowanych funkcjonariuszy), którzy będą przeprowadzać dodatkowe kontrole bezpieczeństwa.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

31. Trybunał ocenił realizację podejścia „Hotspot" we Włoszech i Grecji w okresie od jego ogłoszenia w programie na rzecz migracji w maju 2015 r. do końca lata 2016 r. Skoncentrowano się głównie na dwóch zasadniczych kwestiach:

- Czy wybrano właściwą lokalizację hotspotów, czy ustanowiono je w sposób terminowy i czy zapewniono zdolności niezbędne do spełnienia potrzeb, obejmujące odpowiednie usługi wsparcia, konieczne mechanizmy koordynacji i stosowne procedury monitorowania?

- Czy podejście „Hotspot" pozwalało skutecznie zarządzać napływem przybywających migrantów, umożliwiając ich pełną identyfikację i rejestrację oraz pobranie od nich odcisków palców, a także na skierowanie ich w odpowiednim czasie do właściwych procedur następczych (azylu, relokacji, powrotu)?

32. Trybunał skoncentrował się na wsparciu udzielonym przez samą Komisję oraz Frontex, EASO i Europol. Nie brał natomiast pod uwagę szczególnej roli agencji Eurojust, ponieważ jej zaangażowanie w kwestię hotspotów było bardziej pośrednie, bez obecności w hotspotach. Trybunał nie badał także rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu ani procedur relokacji i powrotu. Chociaż samo podejście „Hotspot" nie obejmuje wdrożenia tych procedur, są one w wyraźny sposób powiązane, ponieważ skuteczność tego podejścia jest warunkiem koniecznym efektywności procedur następczych. Równocześnie natomiast wąskie gardła w tych procedurach mogą odbijać się na efektywności hotspotów. Mając na uwadze te

[25] Informacje przekazane przez EASO.

powiązania, Trybunał odnosi się zatem do stwierdzonych podczas kontroli problemów z wprowadzaniem w życie tych procedur.

33. Prace kontrolne obejmowały przegląd dostępnej dokumentacji, a także wywiady z personelem Komisji Europejskiej i agencji[26], przedstawicielami organów krajowych we Włoszech i w Grecji, organizacji międzynarodowych[27] oraz organizacji pozarządowych[28]. Przeprowadzono również wizyty w terenie w kilku hotspotach (Pozzallo i Trapani we Włoszech, Lesbos, Chios i Leros w Grecji) i u regionalnych grup zadaniowych w obu krajach. Trybunał uwzględnił fakt, że niedawna sytuacja kryzysowa i częste zmiany w obszarze zarządzania migracjami sprawiły, że środowisko, w którym działa Komisja, agencje i państwa członkowskie, jest trudne i niestabilne.

UWAGI

Utworzenie hotspotów

34. Trybunał zbadał, czy hotspoty utworzono w sposób terminowy, a ich liczba, lokalizacja i zdolności odpowiadały rzeczywistym potrzebom, czy zapewniono odpowiednie usługi wsparcia, czy zadbano o należytą koordynację i czy procedury monitorowania były odpowiednie.

Tworzenie hotspotów trwało dłużej, niż planowano, a ich obecne zdolności przyjmowania migrantów są wciąż niewystarczające

35. Zgodnie z decyzją Rady mającą pomóc Włochom i Grecji w radzeniu sobie z nadzwyczajną sytuacją (zob. pkt 16), w dniu 16 września 2015 r. państwa te miały przedłożyć Komisji plany działania obejmujące odpowiednie środki w dziedzinie azylu, pierwszego przyjęcia i powrotu zwiększające zdolność, jakość i skuteczność ich systemów w tych dziedzinach.

---

[26] EASO, Frontex, Europol.

[27] Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża.

[28] Organizacje Amnesty International, Save the Children, Terre des Hommes.

Grecja

36. W planie działania przedłożonym Komisji Grecja wyznaczyła pięć hotspotów, które miały zostać utworzone do końca 2015 r. w „obecnych głównych miejscach wjazdu": na wyspach Lesbos, Chios, Samos, Leros i Kos (zob. ***rys. 5***). W swoich uwagach dotyczących planu działania Komisja nie kwestionowała planowanych lokalizacji hotspotów, uznając to za kompetencję władz krajowych. Dane dotyczące przyjazdów potwierdzały, że rzeczywiście w tym czasie były to główne punkty wjazdu migrantów na terytorium Grecji.

37. Hotspoty w miejscowościach Moria (Lesbos) i Vathi (Samos) stworzono w oparciu o mniejsze, już istniejące struktury. Na pozostałych wyspach pod koniec 2015 r. utworzono tymczasowe ośrodki recepcyjne, a na początku 2016 r. władze greckie dołożyły starań, aby rozbudować istniejące ośrodki hotspot, i w okresie od stycznia do marca 2016 r. cztery z pięciu zaplanowanych hotspotów stopniowo zyskiwały zdolność funkcjonowania. Nastąpiło to później, niż planowano, w związku z czym w okresie do marca 2016 r. nie zagwarantowano pełnej identyfikacji i rejestracji wszystkich migrantów.

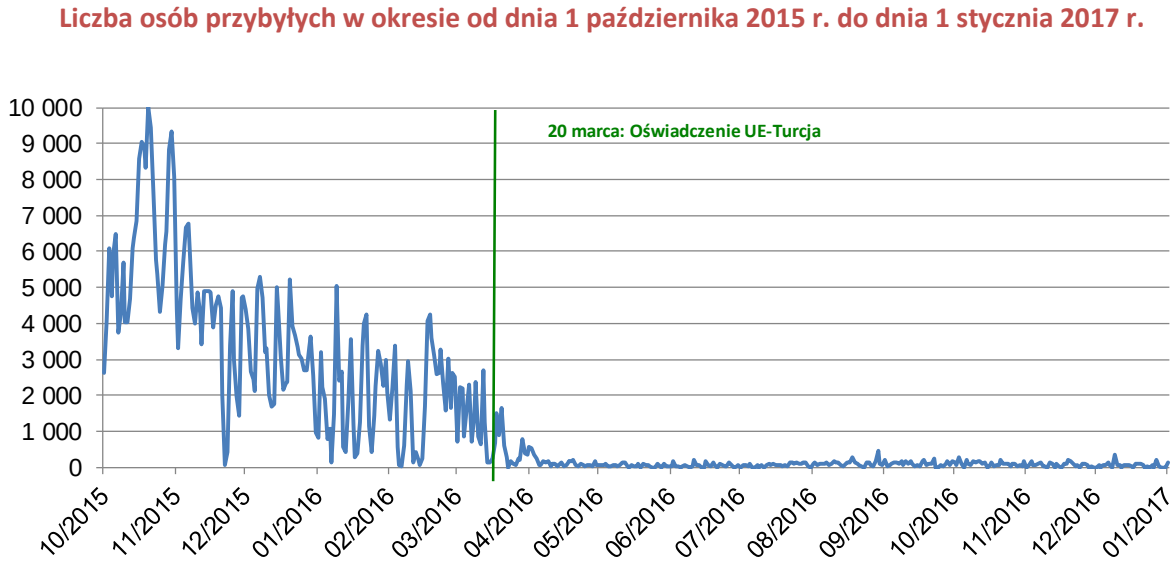
38. W czerwcu 2016 r. Komisja uznała, że wszystkie pięć greckich hotspotów funkcjonuje w pełni i pozwala na przyjęcie łącznie 7 450 osób[29]. Z powodu zmiany okoliczności okazało się to jednak niewystarczające do przyjęcia migrantów przybyłych w 2016 r. W następstwie zamknięcia szlaku zachodniobałkańskiego i przyjęcia oświadczenia UE-Turcja w okresie od maja do czerwca liczba przybywających osób znacznie spadła (zob. ***rys. 7***), do ok. 50 osób na dobę (w porównaniu z ok. 2 tys. w okresie od stycznia do lutego). Począwszy od lipca 2016 r., liczba ta zaczęła znów rosnąć i pod koniec sierpnia przekroczyła 100 osób na dobę. Chociaż liczba przybywających osób zdecydowanie zmalała, w dalszym ciągu więcej migrantów przybywa do hotspotów, niż je opuszcza. Po wizycie Trybunału w lipcu 2016 r. liczba migrantów na wyspach wzrosła: z 8 502 osób na początku lipca do 12 515 – na początku września i 16 250 – na początku listopada[30].

---

[29] COM(2016) 416 final z dnia 15 czerwca 2016 r. pt. „Czwarte sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedlenia".

[30] Dane o liczbie migrantów na wyspach zaczerpnięto z następujących źródeł: UNHCR, grecka policja, Komisja Europejska, 7. sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń.

<u>Rys. 7</u> – Liczba osób przybyłych do Grecji drogą morską



Źródło: Komisja Europejska.

39. Wcześniej migrantów przybywających do hotspotów przenoszono po kilku dniach do Grecji kontynentalnej po przeprowadzeniu wstępnej identyfikacji i rejestracji oraz pobraniu odcisków palców. Po przyjęciu oświadczenia UE-Turcja sytuacja zmieniła się. Nowo przybywającym migrantom nie zezwalano już na udanie się na kontynent i musieli oni złożyć wniosek o udzielenie azylu bezpośrednio w hotspocie. Ich przebywanie w hotspotach zmieniło zatem charakter z kilkudniowego tranzytu na znacznie dłuższy pobyt (liczony w miesiącach).

40. Doprowadziło to do poważnego przeludnienia hotspotów, zwłaszcza na Lesbos, Chios i Samos, ponieważ na greckie wyspy przyjeżdża więcej migrantów, niż je opuszcza[31]. Warunki materialne w obozach (jakość posiłków, zbyt mała liczba koców i brak prywatności, niewystarczający dostęp do opieki medycznej) były przedmiotem krytyki ze strony

[31] Jak przyznała Komisja w trzecim sprawozdaniu z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja: „Bezustanny […] napływ osób przybywających oraz powolne tempo powrotów sprawia, że zdolność do przyjmowania migrantów na wyspach podlega coraz większej presji. W konsekwencji greckie hotspoty są coraz bardziej przeludnione, co przekłada się na trudne, a niekiedy niebezpieczne warunki”.

organizacji pozarządowych, takich jak[32] Human Rights Watch[33] i Save the Children[34]. Jednostki mieszkaniowe dla uchodźców (standardowe budynki typu kontener) są przepełnione do tego stopnia, że wielu migrantów zbudowało tymczasowe schronienia wokół granic hotspotów (zob. ***ramka 2***).

Ramka 2 – Problemy w hotspotach na greckich wyspach

Na wyspie Chios ludzie uciekli z głównego obozu (po części z powodu obaw o bezpieczeństwo spowodowanych bójkami w hotspotach) i spali pod gołym niebem w głównym porcie w centrum miejscowości Chios i w jego okolicach. Poziom bezpieczeństwa był tam bardzo niski, a dostęp do podstawowych usług – niewystarczający. Mimo że w czasie wizyty Trybunału na początku lipca hotspot na wyspie Leros był mniej przepełniony, kilka dni później wybuchły tam zamieszki i uszkodzeniu uległo kilka budynków. Obóz w Morii na wyspie Lesbos uległ poważnemu uszkodzeniu na skutek pożaru podczas zamieszek we wrześniu. Na wszystkich trzech wyspach występują problemy z prowadzeniem hotspotów i stworzeniem dla nich właściwych warunków; dotyczy to infrastruktury, usług wsparcia i sprzeciwu ze strony lokalnych mieszkańców i przedstawicieli branży turystycznej.

41. W częściach mieszkalnych często nie oddzielano samotnych mężczyzn od samotnych kobiet, dzieci, rodzin czy małoletnich. Liczbę małoletnich bez opieki szacuje się na ok. 2,5 tys. osób (wrzesień 2016 r.[35]), a kraj nie dysponuje wystarczającą liczbą miejsc w wyspecjalizowanych ośrodkach, aby zakwaterować ich zgodnie ze standardami

---

[32] Grecki oddział organizacji Amnesty International: „Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey" [Uchodźcy zatrzymani w fatalnych warunkach podczas pospiesznego wdrażania porozumienia UE-Turcja], 7 kwietnia 2016 r., https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/.

[33] Grecki oddział organizacji Human Rights Watch: „Refugee „Hotspots' Unsafe, Unsanitary" [Hotspoty dla uchodźców – złe warunki higieniczne i brak bezpieczeństwa], 19 maja 2016 r., https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary.

[34] Grecki oddział organizacji Save the Children, 20 września 2016 r., https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos.

[35] COM(2016) 636 final z dnia 28 września 2016 r. pt. „Szóste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń".

międzynarodowymi[36]. Sprawia to, że wielu małoletnich bez opieki umieszczano na długie okresy w hotspotach w nieodpowiednich warunkach[37], chociaż zgodnie z prawem należy ich traktować priorytetowo[38] (zob. ***ramka 3***).

Ramka 3 – Warunki przyjmowania małoletnich bez opieki

Podczas wizyty w hotspocie w Morii (Lesbos) Trybunał ustalił, że małoletnich bez opieki (których liczba wynosiła w tym czasie ok. 90) umieszczano w warunkach ograniczających swobodę poruszania się po obozie, oddzielnie od dorosłych. Większość z nich przebywała tam od ponad trzech miesięcy w związku z przyjęciem oświadczenia UE-Turcja. Według informacji Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z połowy lipca dziewczęta bez opieki były nadal zakwaterowane z chłopcami przez ponad dwa tygodnie, a jedynym środkiem bezpieczeństwa pozostawała możliwość zamykania na noc drzwi sypialni na klucz. Kolejnych 60 małoletnich bez opieki zakwaterowano w otwartych schroniskach poza obozem w Mytilene.

W czasie wizyty Trybunału na Leros 39 przebywających tam małoletnich bez opieki nie oddzielono od dorosłych, ale umieszczono razem z nimi w ośrodku w miejscowości Lepida. Wcześniej byli zakwaterowani w ośrodku otwartym (PIKPA) razem z innymi grupami o szczególnych potrzebach, ale według urzędników służb zajmujących się przyjmowaniem i identyfikacją zostali stamtąd przeniesieni przez poprzedniego kierownika służb zajmujących się przyjmowaniem i identyfikacją. W ośrodku w Lepidzie, gdzie nie zapewniono odpowiedniej ochrony dla dzieci, mieli ograniczoną możliwość poruszania się, a tego rodzaju sytuacja stwarzała zagrożenie dla ich stanu psychofizycznego. Także na wyspie Chios małoletnich bez opieki zakwaterowywano razem z dorosłymi.

42. Ponadto personel agencji był narażony na gwałtowne protesty i agresję; konieczna była ewakuacja personelu (także unijnego) i doszło do zniszczenia lub uszkodzenia części infrastruktury hotspotu.

---

[36] Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka. Jej główne zasady zapisano także w poszczególnych częściach składowych WESA.

[37] Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), cotygodniowa notatka na temat oddelegowania ekspertów FRA ds. praw podstawowych do Grecji – tydzień od 18 do 22 lipca 2016 r., Wiedeń, 25 lipca 2016 r.

[38] Dyrektywa w sprawie procedur azylowych, art. 31 ust. 7 lit. b).

43. Na etapie planowania nie oceniono w należyty sposób kwestii bezpieczeństwa i ochrony, które wchodzą w zakres kompetencji państwa członkowskiego. Pierwotnie nie opracowano planów bezpieczeństwa, a obozy nie miały wyjść awaryjnych. Kwestie bezpieczeństwa omawiano podczas szeregu spotkań koordynacyjnych, podczas których Komisja i agencje UE w porozumieniu z władzami greckimi opracowały plan bezpieczeństwa i procedury awaryjne.

Włochy

44. Także Włochy przedłożyły we wrześniu 2015 r. plan działania obejmujący środki w dziedzinie azylu, pierwszego przyjęcia i powrotu, mające usprawnić odpowiednie systemy krajowe. W planie działania przewidziano łącznie sześć hotspotów, które miały zostać utworzone i funkcjonować do końca 2015 r., z łącznie 2 500 miejsc. W informacjach zwrotnych dotyczących planu działania Komisja uznała, że określenie wstępnej lokalizacji hotspotów, w oparciu o dostępność istniejących struktur, wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. W planie nie uwzględniono jednak czasu potrzebnego na zaadaptowanie tych struktur ani ich procedur operacyjnych, a zaproponowane lokalizacje nie pokrywały się z ustalonymi miejscami, gdzie migranci najczęściej schodzą na ląd.

45. Pod koniec 2015 r. funkcjonowały tylko dwa z sześciu zaplanowanych hotspotów (Lampedusa, Pozzallo) (zob. ***rys. 5***), a kolejne dwa (Trapani, Tarent) zaczęły funkcjonować w pierwszych miesiącach 2016 r. Do lipca 2016 r. (termin wizyty kontrolnej) w czterech funkcjonujących hotspotach dostępnych było łącznie 1 600 miejsc, co ewidentnie nie wystarcza w sytuacji, gdy liczba przybywających osób regularnie wzrasta do ponad 2tys. na dobę. Z danych otrzymanych od władz włoskich wynika, że w pierwszych siedmiu miesiącach 2016 r. ok. 70% migrantów wciąż schodziło na ląd poza istniejącymi hotspotami, co zwiększało groźbę niepełnej rejestracji.

46. Aby zaradzić sytuacji, w czerwcu 2016 r. władze włoskie ogłosiły utworzenie dwóch dodatkowych hotspotów (w zamian za dwa anulowane), które pod koniec lutego 2017 r. jeszcze nie funkcjonowały. Ponadto od stycznia 2016 r. władze włoskie i Komisja rozmawiają o nowej strategii (opartej na podejściu „Hotspot", ale bez fizycznych obiektów do zakwaterowania), która jest wciąż wdrażana. Strategia ta ma na celu podniesienie statusu innych portów zejścia na ląd, aby umożliwić stosowanie standardowych procedur operacyjnych opracowanych dla podejścia „Hotspot". Jednocześnie jednak w listopadowym

sprawozdaniu z postępów[39] Komisja słusznie wezwała Włochy do szybszego otwarcia dwóch dodatkowych zapowiedzianych hotspotów.

47. W przypadku Włoch powodem do dużych obaw jest rosnąca liczba małoletnich bez opieki, którzy przybyli w 2016 r. – do końca września 2016 r. ich liczba przekroczyła 20 tys.[40]. Ponieważ w regionach, w których schodzą na ląd małoletni bez opieki, brakuje specjalistycznych ośrodków, przebywają oni za długo w hotspotach, nieprzystosowanych do ich szczególnych potrzeb.

Wsparcie ze strony agencji UE jest znaczne, ale w dużym stopniu zależne od udostępnienia wystarczających środków przez państwa członkowskie

48. Zapewnianie usług wsparcia przez Komisję i agencje opiera się na wnioskach władz włoskich i greckich. W odniesieniu do hotspotów oba kraje po raz pierwszy określiły potrzebę uzyskania wsparcia w swoich planach działania. Wsparcie polega przede wszystkim na delegowaniu przez Frontex i EASO ekspertów z państw członkowskich, którzy pomagają w identyfikacji, kontroli obywatelstwa, rejestracji, pobieraniu odcisków palców i przeprowadzaniu rozmów. Frontex pomaga także przy powrotach. EASO służy wsparciem w udzielaniu informacji na temat relokacji i rozpatrywaniu wniosków o relokację we Włoszech oraz pomaga w rejestracji i ocenie wniosków o udzielenie azylu w Grecji. Obie agencje zapewniają mediatorów kulturowych. Europol przeprowadza dodatkowe kontrole bezpieczeństwa w przypadkach wytypowanych na skutek działań organów przyjmującego państwa członkowskiego lub przekazanych tym organom przez agencje unijne lub inne obecne tam organizacje.

49. Ze sprawozdań agencji wynika, że liczba oddelegowanych ekspertów była znacznie mniejsza niż zapotrzebowanie. Wynika to z faktu, że agencje są uzależnione od państw członkowskich, którzy zobowiązują się wysłać ekspertów w odpowiedzi na wnioski agencji. Ponadto agencje i państwa członkowskie nie oczekiwały ani nie zaplanowały zwiększonego

---

[39] COM(2016) 720 final.

[40] COM(2016) 636 final z dnia 28 września 2016 r. pt. „Szóste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń”.

zapotrzebowania w 2015 r. i 2016 r. Ogólnie rzecz biorąc, według Frontexu oferty od państw członkowskich pozwoliły odpowiedzieć na ok. 65% wniosków o bezpośrednie wsparcie na rzecz działań w hotspotach, natomiast w przypadku EASO średni wynik był jeszcze niższy (ok. 57%). Ponadto państwa członkowskie dysponują ograniczoną liczbą personelu, a niektóre z nich same odnotowały zwiększony napływ wniosków o udzielenie azylu, zwłaszcza w drugiej połowie 2015 r.

50. Ponieważ ekspertów zazwyczaj deleguje się na ograniczone okresy (czasem sześć tygodni, czasem jeszcze krócej), agencje muszą stale występować z nowymi wnioskami, aby zastępować wyjeżdżających ekspertów. Ta duża rotacja oznacza naturalnie duży spadek skuteczności, ponieważ nowo przybyli eksperci potrzebują czasu na przystosowanie się i zapoznanie z konkretną sytuacją. Wszystkie zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono wywiady, podkreślały potrzebę delegowania ekspertów na dłuższe okresy.

Grecja

51. W Grecji zapotrzebowanie na wsparcie ze strony Frontexu w dziedzinie identyfikacji i rejestracji zmniejszyło się, ponieważ od czasu przyjęcia oświadczenia UE-Turcja liczba przybywających osób spadła. W tym samym okresie wzrosło natomiast zapotrzebowanie na pomoc ze strony EASO, ponieważ większość migrantów przeniesionych na kontynent w marcu 2016 r. złożyła wniosek o udzielenie azylu. Tak samo wygląda sytuacja w przypadku migrantów przybywających na wyspy.

52. W sprawozdaniach z postępów z września[41] i listopada 2016 r.[42] Komisja wzywa państwa członkowskie do zwiększenia wsparcia na rzecz EASO w udostępnianiu ekspertów, ponieważ obecna liczba ekspertów delegowanych do Grecji nie pozwala na rozpatrywanie rosnącej liczby wniosków o udzielenie azylu. Na przykład we wrześniu 2016 r. szacowano, że w hotspotach potrzebnych było 100 pracowników zajmujących się sprawami azylowymi (tj.

[41] COM(2016) 636 final.

[42] COM(2016) 720 final.

przeprowadzających wywiady), ale pod koniec tego miesiąca oddelegowanych przez EASO było zaledwie 41[43].

53. Od marca 2016 r. personel Europolu jest delegowany do przeprowadzania dodatkowych kontroli bezpieczeństwa w przypadkach wytypowanych przez grecką policję podczas procedur rejestracji i kontroli. Mają one na celu głównie identyfikowanie przemieszczania się osób podejrzewanych o terroryzm oraz rozbijanie sieci przestępczych zajmujących się przemytem migrantów. Ze sprawozdań Komisji dotyczących stanu realizacji działań[44] wynika, że do lipca 2016 r. Europol oddelegował dziewięciu funkcjonariuszy na pięć wysp, zgodnie z planem operacyjnym uzgodnionym z grecką policją w czerwcu 2016 r. Zgodnie z informacjami Europolu we wrześniu 2016 r. do Grecji oddelegowano pierwszą grupę 10 funkcjonariuszy tego urzędu. W październiku 2016 r. oddelegowano kolejny kontyngent 16 funkcjonariuszy z innych państw członkowskich do przeprowadzania dodatkowych kontroli bezpieczeństwa w bazach Europolu we wszystkich pięciu greckich hotspotach.

Włochy

54. Władze włoskie uważają, że co do zasady wsparcie ze strony agencji UE jest zadowalające, zwłaszcza że sytuacja poprawiła się od maja, kiedy do Włoch oddelegowano ekspertów Frontexu, którzy mieli pierwotnie trafić do Grecji. Komisja jest jednak zdania, że odpowiedź państw członkowskich na wnioski EASO o udostępnienie ekspertów w celu ich oddelegowania do Włoch jest niewystarczająca, aby poradzić sobie z napływem dużej liczby osób uprawnionych do relokacji. Do końca września 2016 r. oddelegowano 33 ekspertów ds. azylu (i 35 mediatorów kulturowych), podczas gdy w planie uzgodnionym z władzami włoskimi przewidziano 74 ekspertów[45].

55. We wrześniu 2016 r. Włochy zgodziły się, aby Europol uczestniczył w dodatkowych kontrolach bezpieczeństwa na miejscu, o co zwróciła się Rada. Europol wniósł wkład

---

[43] COM(2016) 634 final z 28 września 2016 r. pt. „Trzecie sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja".

[44] Komisja Europejska, Stan realizacji działań, 28 lipca 2016 r.

[45] COM(2016) 636 final.

w stworzenie planu operacyjnego i przygotowywała oddelegowywanie funkcjonariuszy. Ponadto w październiku 2016 r. Włochy zwróciły się do tego urzędu o wsparcie na dodatkowe kontrole bezpieczeństwa związane z relokacją[46].

Komisja odgrywała czynną rolę koordynującą

56. Podejście „Hotspot" zakłada uczestnictwo wielu podmiotów na różnych szczeblach. Oznacza to, że właściwe funkcjonowanie hotspotów wymaga dobrej koordynacji działań Komisji Europejskiej, agencji UE, władz krajowych na poziomie centralnym i lokalnym, organizacji międzynarodowych (UNHCR i IOM) oraz organizacji pozarządowych.

57. Koordynacja ta odbywa się na poziomie unijnym, krajowym i operacyjnym oraz na poziomie hotspotu. W obu krajach ułatwiała ją obecność specjalnie wyznaczonego personelu Komisji i agencji.

Grecja

58. W Grecji koordynacja centralna odbywa się w ramach międzyagencyjnego posiedzenia koordynacyjnego, na którym spotykają się przedstawiciele wszystkich organów krajowych, Komisji, agencji UE i głównych organizacji międzynarodowych. Ze strony Komisji wsparcia udziela nowa służba utworzona w 2015 r., Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych, wraz z personelem innych departamentów Komisji. Posiedzeniu, które odbywa się co dwa tygodnie w Atenach, przewodniczy dyrektor generalny tej służby.

59. Wszystkie zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono wywiady w trakcie wizyty kontrolnej w Grecji, zgłaszały obawy dotyczące braku obowiązujących procedur działania w odniesieniu do hotspotów. Chociaż w greckim planie działania[47] uznano tego rodzaju procedury za zasadniczy cel dla wszystkich ośrodków recepcyjnych, nigdy ich nie przyjęto. Na początku 2016 r. rząd grecki opracowywał obowiązujące procedury działania, a Komisja przedstawiła uwagi do projektu dokumentu. Oświadczenie UE-Turcja zasadniczo zmieniło jednak funkcjonowanie hotspotów. Równolegle Grecja przyjęła nowe przepisy,

---

[46] Informacje udzielone przez Europol.

[47] Plan działania w sprawie relokacji i hotspotów dla Grecji, 29 września 2015 r., s. 6 i 15.

przekształcające służbę ds. pierwszego przyjmowania w służby zajmujące się przyjmowaniem i identyfikacją. Przerwało to opracowywanie obowiązujących procedur działania i oznaczało konieczność ich zmiany. W trakcie wizyty Trybunału Grecja nie sfinalizowała zmiany projektu tych procedur, mimo że Komisja wielokrotnie się o to zwracała.

60. Koordynacja na poziomie operacyjnym odbywa się poprzez regionalną grupę zadaniową Unii Europejskiej[48], której siedziba znajduje się w porcie Aten, Pireusie. Platformę tę opracowano tak, aby agencje UE mogły spotykać się regularnie oraz ułatwiać ogólną koordynację i wymianę informacji pomiędzy poszczególnymi zainteresowanymi stronami, zgodnie ze swoim zakresem uprawnień. Obecni są także przedstawiciele Komisji Europejskiej, którzy przewodniczą tym posiedzeniom. Rola grupy zadaniowej w podejściu „Hotspot" nie jest jednak do końca jasno określona, a w jej posiedzeniach nie uczestniczą władze krajowe.

61. Na poziomie hotspotów odpowiedzialność za ogólne zarządzanie ośrodkami spoczywa na władzach centralnych, ale wciąż nie objęły one tych obowiązków w pełni. Nie powołano na przykład osoby ani organu, które byłyby na stałe odpowiedzialne za ogólne zarządzanie strukturą i operacjami. Formalnie za zarządzanie hotspotami odpowiadały służby zajmujące się przyjmowaniem i identyfikacją, ale w trakcie wizyty kontrolnej dysponowały one bardzo ograniczoną liczbą personelu w terenie, która nie pozwalała na zapewnienie całodobowej obecności. W praktyce nie dla wszystkich zainteresowanych stron było jasne, jaki organ odpowiada za podejmowanie decyzji dotyczących tych obiektów.

Włochy

62. We Włoszech władze krajowe wykazały się dużym poczuciem odpowiedzialności za podejście „Hotspot" i związane z nim zarządzanie migracjami. Wdrażanie podejścia

[48] Zob. COM(2015) 490 final z dnia 23 września 2015 r. pt. „Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji", którego załącznik II stanowi, że: „[w] każdym przyjmującym państwie członkowskim istnieje wspólny sztab operacyjny, w którego skład wchodzą przedstawiciele wszystkich trzech agencji (regionalna grupa zadaniowa Unii Europejskiej – EURTF). Sztab ten koordynuje prace zespołów wsparcia na obszarach pod szczególną presją migracyjną („hotspotach") i zapewnia bliską współpracę z organami krajowymi przyjmującego państwa członkowskiego".

„Hotspot” wchodzi w zakres kompetencji specjalnego zespołu krajowego w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (departament wolności obywatelskich i imigracji). Na poziomie centralnym wsparcie ze strony Komisji zapewnia mały zespół z siedzibą w Rzymie. Obowiązujące procedury działania na tym poziomie zostały opracowane przez grupę roboczą pod kierownictwem włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w której uczestniczyły wszystkie najważniejsze zainteresowane strony (władze włoskie, Komisja, Frontex, Europol, EASO, UNHCR i IOM). W dniu 17 maja 2016 r. procedury oficjalnie przyjęto i przekazano odpowiednim zainteresowanym stronom. Zawierają one wytyczne operacyjne dotyczące działań prowadzonych w hotspotach i mają na celu zapewnienie znormalizowanego i skutecznego procesu działań. Wszystkie zainteresowane strony postrzegają ich przyjęcie, które poprzedził kilkumiesięczny proces konsultacji, jako ważny krok naprzód pozwalający ustrukturyzować podejście „Hotspot” we Włoszech.

63. Na poziomie operacyjnym koordynację zapewnia regionalna grupa zadaniowa UE z siedzibą w Katanii na Sycylii. W pracach EURTF we Włoszech oprócz agencji UE i Komisji uczestniczą także różne organy krajowe.

64. Na poziomie hotspotów za koordynację struktury poszczególnych hotspotów i ogólne zarządzanie nimi odpowiedzialne są władze lokalne (Prefetture), ale ich przedstawiciele nie są stale obecni w hotspotach. Obecni są natomiast przedstawiciele dwóch najważniejszych podmiotów: policji państwowej (Questura) i podmiotu zarządzającego daną strukturą (często jest to organizacja pozarządowa), zgodnie z zakresem ich uprawnień. Różne zainteresowane strony podkreślają, że w praktyce prowadzi to do poczucia, że brakuje jasno określonego „punktu kontaktowego” dla każdego hotspotu.

Regularne monitorowanie jest prowadzone, ale można ulepszyć pomiary wyników na poziomie hotspotu

65. Po przyjęciu Europejskiego programu w zakresie migracji Komisja szeroko zdawała sprawę z ogólnego zarządzania kryzysem uchodźczym. Wdrażanie podejścia „Hotspot” jest

omawiane przede wszystkim w sprawozdaniach Komisji w sprawie relokacji i przesiedleń[49]. Od marca 2016 r. sprawozdania te są publikowane co miesiąc i zawierają część poświęconą wdrożeniu planów działania w Grecji i we Włoszech, która jest ściśle związana z podejściem „Hotspot". Celem tych sprawozdań jest zapewnienie aktualnych informacji o stanie realizacji działań (w wymiarze ilościowym i jakościowym) podsumowujących poczynione postępy i stwierdzone problemy, a także przedstawienie zaleceń Komisji Europejskiej dla wszystkich zainteresowanych stron. Uwagi o sytuacji w hotspotach są także zawarte w odrębnych sprawozdaniach z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja[50]. Ostatnim elementem tych skonsolidowanych ram sprawozdawczości są sprawozdania *ad hoc* lub szczegółowe komunikaty[51] i zestawienia informacji.

---

[49] Publikowanie sprawozdania w sprawie relokacji i przesiedleń wynika z określonego w art. 12 decyzji Rady 2015/1523 i 2015/1601 obowiązku przedstawiania co sześć miesięcy sprawozdań z wykonania tych decyzji oraz planów działania.

[50] Zob. COM(2016) 634 final, który zawiera uwagi np. na temat łącznej liczby osób przybywających na wyspy greckie, przeludnienia hotspotów, braku stałego koordynatora greckich hotspotów i potrzebie przyjęcia obowiązujących procedur działania.

[51] COM(2016) 220 final z dnia 12 kwietnia 2016 r. pt. „Ocena greckiego planu działań na rzecz usunięcia niedociągnięć stwierdzonych w ocenie z 2015 r. na temat stosowania dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi".

66. Regularne komunikaty Komisji Europejskiej dotyczące podejścia „Hotspot” przyczyniają się do stworzenia przejrzystych i otwartych ram sprawozdawczych dotyczących wdrożenia systemu. Aspekt jakościowy sprawozdań (stwierdzone problemy, zalecenia itp.) dowodzi chęci Komisji Europejskiej do monitorowania postępów i zdawania z nich sprawozdań[52]. Trybunał odnotował jednak następujące kwestie:

- mimo że Komisja cały czas zachęca władze włoskie do zwiększenia liczby hotspotów[53], brakuje analizy kosztów i korzyści, która pozwoliłaby porównać otwarcie kolejnych hotspotów z nowym planem zakładającym regularne stosowanie podejścia „Hotspot” bez obiektów mieszkalnych we wszystkich portach, do których przybywają migranci;

- hotspoty funkcjonują od ponad roku, ale nie ustanowiono jeszcze ram monitorowania wyników na poziomie poszczególnych hotspotów, które pozwalałyby śledzić skuteczność działań i wykorzystanie zasobów (takich jak personel i sprzęt), zidentyfikować ewentualne niewykorzystane zdolności lub wąskie gardła i zaradzić im oraz ułatwić identyfikację dobrych praktyk, dzielenie się wyciągniętymi wnioskami i w razie potrzeby wprowadzanie zmian;

- mimo że Komisja próbuje skonsolidować dane od władz krajowych i agencji unijnych, nie jest prowadzona wymiana niektórych danych, dotyczących np. czasu, jaki migranci spędzają w hotspotach w oczekiwaniu na rejestrację i skompletowanie ich wniosków o udzielenie azylu (Grecja). Niektóre kluczowe dane nie są natomiast uwzględnianie ani publikowane, np. te dotyczące łącznej liczby migrantów, których zidentyfikowano

---

[52] Mimo że Komisja nie ukrywa ewentualnych stwierdzonych problemów czy braku postępów, czasem sprawia wrażenie nadmiernie optymistycznej, np. w dokumencie COM(2016) 636 final stwierdza, że cel zakładający co najmniej 6 tys. relokacji miesięcznie pozostaje aktualny. Komisja początkowo uznała taki cel za niezbędny w pierwszym sprawozdaniu w sprawie relokacji i przesiedleń z dnia 16 marca 2016 r. (COM(2016)165 final), ale ponieważ w pierwszym pełnym roku wdrażania decyzji o relokacji nie objęto nimi nawet 6 tys. osób, realizacja łącznego zobowiązania do relokacji 106 tys. osób do września 2017 r. wymagałaby ustanowienia miesięcznego celu znacznie przekraczającego 8 tys. osób. Nawet biorąc pod uwagę niedawne niewielkie przyspieszenie relokacji, ten ogólny cel wydaje się zdecydowanie poza zasięgiem.

[53] Zob. np. COM(2016) 636 final.

i zarejestrowano w hotspotach lub w stosunku do których wydano zarządzenie powrotu, oraz liczby przypadków, w których powrót ten faktycznie nastąpił (Włochy).

Skuteczność podejścia „Hotspot"

67. Trybunał zbadał, czy podejście „Hotspot" pozwalało na pełną identyfikację i rejestrację migrantów oraz pobranie od nich odcisków palców, a także czy zapewniało skierowanie ich w odpowiednim czasie do właściwych procedur następczych (azylu, relokacji lub powrotu).

Podejście „Hotspot" poprawiło tempo rejestracji przybywających migrantów i pobierania od nich odcisków palców

68. Głównym celem podejścia „Hotspot" było przyczynienie się do poprawy zarządzania granicami poprzez zapewnienie właściwej identyfikacji i rejestracji wszystkich przybywających migrantów oraz pobierania od nich odcisków palców. Kroki te są niezbędne, aby odpowiednio skierować migrantów do krajowej procedury azylowej, mechanizmu relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych lub procedury powrotu.

69. Podczas identyfikacji ustala się dane osobowe migrantów i ocenia ich obywatelstwo (ang. *screening*) oraz wskazuje się przypadki osób o szczególnych potrzebach w celu nadania im priorytetu. Następnie, podczas rejestracji, zgodnie z wymogami rozporządzenia Eurodac pobierane są odciski palców, które są przechowywane w unijnym zautomatyzowanym systemie identyfikacji odcisków palców Eurodac. Migrantów fotografuje się, wprowadza ich dane do odpowiednich europejskich i międzynarodowych baz danych i weryfikuje je, sprawdza autentyczność ewentualnych dokumentów, a policja przeprowadza kontrole bezpieczeństwa.

70. Policja przeprowadza te wstępne procedury przy wsparciu przedstawicieli Frontexu, wykonując serię działań na obszarze hotspotu[54]. Na tym lub na następnym etapie migranci mogą wyrazić chęć złożenia wniosku o udzielenie azylu (zob. wykres dotyczący podejścia „Hotspot" w ***załączniku II***).

[54] We Włoszech także we wszystkich portach, do których przybywają migranci, poza hotspotami.

71. W Grecji w czasie trwania wizyty Trybunału w lipcu 2016 r. identyfikacja i rejestracja migrantów oraz pobranie od nich odcisków palców trwały do trzech dni[55] od momentu ich przybycia na wyspy. Jak wynika z danych Komisji, od marca 2016 r. w greckich hotspotach kroki te są wykonywane prawidłowo w przypadku praktycznie wszystkich migrantów. Stanowi to znaczną poprawę w porównaniu z odsetkiem rejestracji we wrześniu 2015 r., który wynosił 8%[56] (w styczniu 2016 r. osiągnął już 78%). Ponadto zadanie to stało się łatwiejsze od czasu przyjęcia oświadczenia UE-Turcja, jako że liczba przybywających migrantów znacznie spadła w porównaniu z 2015 r.

72. We Włoszech liczba osób, które przybyły w 2016 r., była porównywalna do tej z 2014 i 2015 r. Jeżeli chodzi o pełną rejestrację przybywających migrantów, we Włoszech tylko około jednej trzeciej schodzi na ląd (i jest rejestrowanych) w hotspotach[57], natomiast większość schodzi na ląd w innych portach. Według najnowszych informacji otrzymanych od władz włoskich[58]odsetek osób, które zarejestrowano i od których pobrano odciski palców, znacznie wzrósł: z ok. 60% w pierwszej połowie 2015 r. do średnio 97% w całym 2016 r. Pokazuje to pozytywny wpływ stosowania podejścia „Hotspot" nie tylko w czterech hotspotach, lecz także, na przestrzeni 2016 r., w 15 innych portach, w których migranci schodzą na ląd (zob. też pkt 45-46), i oznacza zmniejszenie ryzyka, że niektórzy z nich wjadą do kraju bez należytej identyfikacji i pobrania odcisków palców. Wszystkie zainteresowane

---

[55] Zgodnie z art. 14 rozporządzenia Eurodac nr 603/2013 (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 1) państwa członkowskie są zobowiązane niezwłocznie pobierać odciski wszystkich palców od każdego obywatela państwa trzeciego w wieku co najmniej 14 lat, który został zatrzymany w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie przesyła do systemu centralnego – najszybciej jak to możliwe i nie później niż 72 godzin po dniu zatrzymania – odciski palców i inne zebrane dane dotyczące takiej osoby.

[56] COM(2016) 85 final.

[57] Według stanu na dzień 29 lipca 2016 r. w hotspotach schodziło na ląd 29,7% migrantów (*źródło*: włoskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). Mimo to niektórych migrantów schodzących na ląd poza hotspotami przenoszono do hotspotów i tam rejestrowano. Ogólnie rzecz biorąc, odsetek migrantów, którzy przeszli przynajmniej część procesu identyfikacji/rejestracji w hotspocie, był wyższy niż 29,7% (szacuje się go na ok. 40% na dzień 30 czerwca 2016 r., ale dokładne dane nie są dostępne).

[58] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, „Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016" z dnia 11 stycznia 2017 r.

strony, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, były zdania, że podejście „Hotspot" odegrało ważną rolę w poprawie sytuacji we Włoszech. Stało się tak dzięki stworzeniu odpowiedniej infrastruktury, lecz także opracowaniu obowiązujących procedur działania i wywarciu ogólnego pozytywnego wpływu na praktykę.

73. Ponadto podejście „Hotspot" wymaga, aby podczas rejestracji dane osobowe i odciski palców wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie wprowadzano do odpowiednich krajowych, europejskich i międzynarodowych baz danych dotyczących bezpieczeństwa i sprawdzano je w nich, jak przewidziano w przepisach o WESA. Przeprowadzane kontrole bezpieczeństwa były jednak ograniczone obowiązującymi ramami prawnymi i sposobem zaprojektowania systemów. Do września 2016 r., zgodnie z poprzednim zakresem uprawnień Frontexu, oddelegowani funkcjonariusze mogli uzyskać dostęp do europejskich baz danych bezpieczeństwa i weryfikacji dokumentów[59], tylko jeśli udzieliło im go państwo przyjmujące. W Grecji ich udział w tej części prac wymagał nieformalnych ustaleń z miejscową policją.

74. Nowe rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej umożliwia jej zespołom dostęp do właściwych baz danych[60]. Jeśli jednak chodzi o systematyczne kontrole bezpieczeństwa, problemem, którego nie można rozwiązać w krótkiej perspektywie, jest brak interoperacyjności baz danych bezpieczeństwa (brak systemu opartego na pojedynczym punkcie wprowadzania danych, który pozwalałby na przeszukiwanie wielu baz jednocześnie)[61].

---

[59] COM(2016) 85 final: „Kontrole danych w bazach Interpolu i europejskich bazach danych bezpieczeństwa i weryfikacji dokumentów, w szczególności w bazach systemu informacyjnego Schengen, muszą być przeprowadzane systematycznie, a europejskie bazy danych muszą zostać udostępnione oddelegowanym funkcjonariuszom agencji Frontex".

[60] Art. 40 ust. 8 rozporządzenia (UE) 2016/1624.

[61] COM(2016) 85 final, załącznik 3 – Sprawozdanie z postępu prac dotyczące Włoch: „Wzajemne połączenia między bazami danych są nadal ograniczone. W szczególności nie ma bezpośredniego i automatycznego połączenia między procesem rejestracji (foglio notizie) a bazami danych SIS, Europolu i Interpolu. Należy ustanowić takie połączenie w trybie priorytetowym, aby umożliwić systematyczne kontrole".

Na funkcjonowaniu hotspotów odbijają się wąskie gardła w procedurach następczych

75. Podejście „Hotspot” jest ściśle powiązane z procedurami następczymi. Aby zapewnić skuteczne kierowanie migrantów do procedury azylowej, a następnie, w stosownych przypadkach, ich relokację lub powrót, procedur następujących po rejestracji należy dopełnić w rozsądnym terminie. Migranci powinni także otrzymywać odpowiednie informacje o poszczególnych procedurach.

Grecja

76. Stając wobec alternatywy niezwłocznego powrotu, praktycznie wszystkie nowo przybyłe osoby składają wniosek o ochronę międzynarodową. Ponieważ do marca 2016 r. w Grecji składano niewiele wniosków o udzielenie azylu, greckie służby azylowe dysponowały ograniczoną liczbą personelu, którą należało zwiększyć, aby stawić czoła gwałtownie rosnącej liczbie tego rodzaju wniosków. Tego zwiększenia obsady nie zaplanowano jednak przed wejściem w życie oświadczenia UE-Turcja, a przeprowadzony później proces rekrutacji i szkolenia personelu wymagał czasu, co odbiło się na zdolności greckich służb azylowych do rozpatrywania wniosków. W sierpniu 2016 r. w greckich służbach azylowych zatrudniono dodatkowo 124 osoby na czas określony, co sfinansowano poprzez dotację na pomoc nadzwyczajną z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na podstawie umowy zawartej z EASO[62].

77. We wrześniu 2016 r.[63] większość migrantów, którzy przybyli po 20 marca, wciąż nie miała możliwości złożenia wniosku o udzielenie azylu[64]. Priorytetowe traktowanie wniosków

---

[62] Informacje przedstawione przez Komisję Europejską.

[63] Dane uzyskane od Komisji pokazują, że spośród migrantów, którzy znajdowali się na wyspach w połowie września 2016 r., możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu miało ok. jednej trzeciej z nich, a przesłuchano tylko ok. 20% migrantów.

[64] Art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur azylowych stanowi: „Państwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku”.

obywateli niektórych krajów[65] oraz niezapewnienie migrantom jasnych informacji na temat procedur i czasu oczekiwania przyczyniły się do narastania napięć w obozach.

78. Ponadto od marca 2016 r. relokacja nie jest już możliwa w przypadku nowo przybyłych migrantów. Wynika to z decyzji greckich służb azylowych i jest zgodne ze stanowiskiem państw członkowskich wyrażonym na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, w którym zasugerowano, że relokacja powinna być ukierunkowana na migrantów przybyłych przed 20 marca. Dwie decyzje Rady dotyczące relokacji nie zawierają jasnej podstawy prawnej tego stanowiska.

79. Co więcej, jak zaznaczyła Komisja[66], powroty na podstawie oświadczenia UE-Turcja odbywają się w zbyt wolnym tempie, co także przyczyniło się do przeludnienia hotspotów. Ponieważ niemal wszyscy nowo przybywający składają wniosek o udzielenie azylu, objęcie ich procedurą powrotową można rozważyć dopiero, kiedy otrzymają odmowę i wyczerpią prawo do odwołania. W okresie od końca marca do początku grudnia 2016 r. całkowita liczba migrantów zawrócona z wysp greckich do Turcji wyniosła 748 osób, natomiast liczba przybyłych osób wyniosła ok. 17 tys.[67].

Włochy

80. We Włoszech podejście „Hotspot" działa zgodnie z planem – oprócz rejestrowania i pobierania odcisków palców od 97% przybywających migrantów (zob. pkt 72) umożliwiono im wyrażenie chęci złożenia wniosku o udzielenie azylu. Ponadto osoby mogące kwalifikować się do relokacji typuje się podczas rejestracji w hotspotach, a następnie przenosi do specjalnych ośrodków recepcyjnych.

81. Na początku wdrażania podejścia „Hotspot" głównym problemem związanym z realizacją programu relokacji było znalezienie odpowiednich kandydatów zainteresowanych udziałem

---

[65] Dowodzą tego wywiady na miejscu i protokoły posiedzeń komitetu sterującego w sprawie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja.

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

[67] COM(2016) 792 final z dnia 8 grudnia 2016 r. pt. „Czwarte sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja".

w programie. Obecnie, kiedy migranci są lepiej informowani o relokacji, w ramach bardziej ustrukturyzowanego podejścia „Hotspot" udało się wytypować więcej kandydatów. Najpoważniejszym wąskim gardłem w procesie jest natomiast brak zobowiązań ze strony państw członkowskich Na dzień 27 września 2016 r., a zatem rok po przyjęciu decyzji Rady w sprawie relokacji i w połowie dwuletniego okresu realizacji, z Włoch relokowano zaledwie 1 196 osób – w tym ani jednego małoletniego bez opieki – a państwa członkowskie udzieliły Włochom 3 809 zobowiązań formalnych[68] (w porównaniu z łącznym zobowiązaniem przewidującym relokację z Włoch 34 953 osób, określonym w decyzjach Rady).

82. Przyczyną innego wąskiego gardła jest niski odsetek wykonania decyzji o powrotach, który zgodnie z danymi otrzymanymi od władz włoskich wciąż nie przekracza 20%[69]. Trudności strukturalne związane z realizacją powrotów, określone i opisane przez władze włoskie w planie działania, obejmują ograniczone zdolności ośrodków identyfikacyjno-deportacyjnych oraz brak współpracy w zakresie readmisji z krajami pochodzenia.

83. W świetle trwającego napływu migrantów (ponad 150 tys. osób rocznie od 2014 r.), powiązanego z istniejącymi wąskimi gardłami dotyczącymi ograniczonego „odpływu" migrantów poprzez relokację i powroty, w niedalekiej przyszłości we Włoszech może zabraknąć miejsc w obiektach mieszkalnych dla osób ubiegających się o azyl.

WNIOSKI I ZALECENIA

84. Zasadnicza odpowiedzialność za wszelkie aspekty kontroli granicznej i rozpatrywanie wniosków o azyl spoczywa na państwach członkowskich UE. Aby zatem pomóc Grecji i Włochom, państwom członkowskim pierwszej linii, w stawieniu czoła nagłemu, drastycznemu wzrostowi liczby migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających na

---

[68] COM(2016) 636 final. Rozbieżność między zobowiązaniami formalnymi (oferty państw członkowskich) a liczbą faktycznie relokowanych osób można wyjaśnić po części czasem potrzebnym na rozpatrzenie wniosków o relokację, a po części innymi czynnikami określonymi przez Komisję w kolejnych sprawozdaniach w sprawie relokacji i przesiedleń, takimi jak nieuzasadnione odmowy ze strony państw członkowskich, przeszkody związane z kontrolami bezpieczeństwa i potrzeba usprawnienia rozpatrywania wniosków we Włoszech.

[69] *Źródło:* Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Dane te dotyczą 2015 r. i pierwszych 7 miesięcy 2016 r.

granice zewnętrzne tych państw w latach 2015-2016, Komisja wprowadziła nowe podejście „Hotspot”. Miało to na celu udzielenie państwom członkowskim wsparcia operacyjnego, aby zapewnić identyfikację i rejestrację przybywających migrantów, pobieranie od nich odcisków palców oraz skierowanie ich do odpowiednich procedur następczych. Trybunał stwierdził, że w bardzo trudnych i ciągle zmieniających się okolicznościach podejście „Hotspot” pomogło poprawić zarządzanie migracjami w dwóch wspomnianych państwach członkowskich pierwszej linii poprzez zwiększenie zdolności do przyjmowania migrantów oraz ulepszenie procedur rejestracji i koordynacji wsparcia.

85. W obu państwach podczas wyboru lokalizacji hotspotów wzięto pod uwagę najważniejsze punkty wjazdu i dostępność istniejących struktur. Samo ich utworzenie trwało jednak dłużej, niż zakładano. W marcu 2016 r. w Grecji funkcjonowały cztery z pięciu zaplanowanych hotspotów, a ostatni uruchomiono w czerwcu 2016 r. We Włoszech w marcu 2016 r. funkcjonowały cztery z sześciu zaplanowanych hotspotów, a pod koniec lutego 2017 r. pozostałe dwa były nadal tworzone, ale jeszcze nie funkcjonowały. Mimo że Unia udzieliła znacznego wsparcia, pod koniec 2016 r. obecne ośrodki recepcyjne w obu państwach nie pozwalały na odpowiednie przyjmowanie (Włochy) lub zakwaterowanie (Grecja) wszystkich przybywających migrantów. Nadal brakowało odpowiedniej infrastruktury do zakwaterowania i rozpatrywania wniosków małoletnich bez opieki zgodnie ze standardami międzynarodowymi, zarówno w hotspotach, jak i na kolejnym etapie przyjmowania (zob. pkt 36–47).

86. W swoich działaniach państwa członkowskie pierwszej linii uzyskiwały wsparcie Komisji i właściwych agencji UE, które zapewniały ekspertów, zasoby finansowe i techniczne, doradztwo i koordynację. Zdolność agencji do zapewniania takiego wsparcia była i nadal pozostaje w znacznym stopniu uzależniona od zasobów udostępnianych przez inne państwa członkowskie. Ponadto ekspertów delegowano często na bardzo krótkie okresy, co ograniczało ich skuteczność. Niedociągnięcia te mają zostać usunięte dzięki rozszerzeniu lub zmianie zakresów uprawnień właściwych agencji (zob. pkt 48–55).

87. W obu państwach koordynację podejścia „Hotspot” ułatwiała obecność wyznaczonego personelu Komisji i agencji, a na poziomie operacyjnym – działalność regionalnych grup zadaniowych. Rola tych ostatnich nadal wymaga jednak dookreślenia. Niezbędnym

elementem pozwalającym na wyjaśnienie obowiązków i zharmonizowanie procedur – zwłaszcza wymagających zaangażowania wielu podmiotów, tak jak w przypadku podejścia „Hotspot” – są obowiązujące procedury działania. We Włoszech ustanowiono takie procedury w odniesieniu do hotspotów i stosuje się je zarówno w hotspotach, jak i w innych portach, w których schodzą na ląd migranci, a które pełnią funkcję hotspotów. W Grecji nie przyjęto jeszcze takich procedur. Koordynacja na poziomie poszczególnych hotspotów pozostaje fragmentaryczna i chociaż ustalono, że za ogólne zarządzanie tymi ośrodkami odpowiadają władze centralne państw członkowskich, przynajmniej w Grecji nie wzięły one jeszcze w pełni na siebie tych zadań. Komisja prowadzi monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące postępów i problemów związanych z hotspotami w sposób regularny i kompleksowy, ale poszczególne zainteresowane strony nie wymieniają się wszystkimi informacjami. Brakuje także sprawozdawczości w odniesieniu do niektórych kluczowych wskaźników efektywności (zob. pkt 56-66).

88. W 2016 r. zarówno w Grecji, jak i we Włoszech podejście „Hotspot” zapewniło właściwą identyfikację i rejestrację przybywających migrantów oraz pobieranie od nich odcisków palców, a także weryfikację ich danych w odpowiednich bazach danych dotyczących bezpieczeństwa. W tym wymiarze podejście „Hotspot” przyczyniło się do poprawy zarządzania przepływami migracyjnymi (zob. pkt 68-74). Innym wymogiem wprowadzonym w tym podejściu jest kierowanie migrantów do odpowiednich procedur następczych, obejmujących złożenie krajowego wniosku o udzielenie azylu, relokację do innego państwa członkowskiego (w stosownych przypadkach) lub powrót do kraju pochodzenia (bądź tranzyt). Realizacja tych procedur jest często powolna i występują w niej liczne wąskie gardła, co może odbijać się na funkcjonowaniu hotspotów (zob. pkt 76–83).

89. Na podstawie tych wniosków Trybunał sformułował szereg zaleceń, przedstawionych poniżej. Z uwagi na trwający kryzys migracyjny na granicach zewnętrznych UE w zaleceniach 1–4 odniesiono się do kwestii, które należy potraktować priorytetowo, w możliwie jak najkrótszym terminie.

Zalecenie 1 – Zdolność hotspotów do przyjmowania migrantów
• Komisja, razem z właściwymi agencjami, powinna dalej wspierać Grecję w radzeniu sobie z brakiem zdolności hotspotów do przyjmowania migrantów poprzez:

- modernizację obiektów mieszkalnych na wyspach, gdzie zlokalizowane są hotspoty;

- dalsze przyspieszenie rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu (przy wsparciu ze strony EASO) oraz udzielanie migrantom jasnych informacji na temat tego, w jaki sposób i w jakim terminie zostaną rozpatrzone ich wnioski;

- w stosownych przypadkach egzekwowanie stosownych procedur powrotu (przy wsparciu ze strony Frontexu).

- Komisja, wraz z właściwymi agencjami, powinna nadal wspierać Włochy w zwiększeniu liczby hotspotów, tak jak planowano pierwotnie, oraz we wprowadzaniu dalszych działań mających na celu rozszerzenie podejścia „Hotspot", tak by obejmowało ono także przypadki zejścia na ląd poza ustalonymi obszarami tych ośrodków.

Zalecenie 2 – Małoletni bez opieki

- Komisja, wraz z właściwymi agencjami i organizacjami międzynarodowymi, powinna pomóc władzom w Grecji i we Włoszech podjąć wszelkie możliwe środki, aby zapewnić traktowanie małoletnich bez opieki przybywających jako migranci w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi, co obejmuje odpowiednie zakwaterowanie, ochronę, dostęp do procedur azylowych i priorytetowe traktowanie oraz ewentualnie rozważenie relokacji.

- Komisja powinna nalegać na wyznaczenie funkcjonariusza zajmującego się ochroną dzieci w każdym hotspocie/obiekcie.

- Komisja i właściwe agencje powinny nadal wspierać odpowiedzialne organy, zapewniając szkolenia i doradztwo prawne oraz w dalszym ciągu monitorować sytuację i zdawać sprawozdania z podjętych działań i poczynionych postępów.

Zalecenie 3 – Delegowanie ekspertów

- Komisja i agencje powinny nadal zwracać się do wszystkich państw członkowskich, aby udostępniły większą liczbę ekspertów w celu lepszego zaspokojenia obecnych potrzeb.
- Państwa członkowskie powinny delegować ekspertów o wymaganych profilach i na dostatecznie długi okres, tak by wsparcie udzielane przez Frontex, EASO i Europol na rzecz Grecji i Włoch było wystarczająco skuteczne i wydajne.

Zalecenie 4 – Role i obowiązki w ramach podejścia „Hotspot”

- Komisja, razem z agencjami i władzami krajowymi, powinna bardziej precyzyjnie określić rolę, strukturę i obowiązki regionalnej grupy zadaniowej UE w ramach podejścia „Hotspot”.
- Komisja i agencje powinny dalej nalegać na wyznaczenie przez Włochy i Grecję jednej osoby, która przez dłuższy okres odpowiadałaby za zarządzanie danym obszarem hotspotu i za jego funkcjonowanie, oraz na ustanowienie obowiązujących procedur działania w hotspotach w Grecji.

Zalecenie 5 – Ocena podejścia „Hotspot”

- Do końca 2017 r. Komisja i agencje powinny ocenić koncepcję i dotychczasowe wdrożenie podejścia „Hotspot” i przedstawić sugestie dotyczące jego dalszego rozwoju. Powinny one obejmować standardowy model wsparcia, które będzie stosowany w przyszłości w przypadku ruchów migracyjnych na dużą skalę, definicję ról i obowiązków, minimalne wymogi w zakresie infrastruktury i zasobów ludzkich, rodzaje wsparcia oraz obowiązujące procedury działania.
- W analizie tej należy także ocenić potrzebę dalszego doprecyzowania ram prawnych związanych z podejściem „Hotspot” w ramach zarządzania unijnymi granicami zewnętrznymi.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 21 marca 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

Załącznik I

Kalendarium działań unijnych podjętych w odpowiedzi na kryzys migracyjny

2015	
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	Dwa wypadki na Morzu Śródziemnym, w których ginie łącznie ponad tysiąc osób
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	Przedstawienie przez Komisję Europejskiego programu w zakresie migracji Przedstawienie przez Komisję pierwszego pakietu wniosków (m.in. relokacja 40 tys. osób)
	Przedstawienie przez Komisję drugiego pakietu wniosków (m.in. relokacja 120 tys. osób)
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	Decyzja Rady (UE) 2015/1523 ustanawiająca tymczasowy, nadzwyczajny mechanizm relokacji migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich, obejmująca 40 tys. osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej Decyzja Rady (UE) 2015/1601 ustanawiająca tymczasowy, nadzwyczajny mechanizm relokacji migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich, obejmująca 120 tys. osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej Komunikat Komisji: „Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji” Przedstawienie programów działania Grecji i Włoch dotyczących relokacji i hotspotów
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	Komunikat Komisji: Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji
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	Komunikat Komisji: Sprawozdanie z postępu prac we wdrażaniu hotspotów w Grecji (obecnie jedynym nie w pełni funkcjonującym hotspotem jest ten na Lesbos) i we Włoszech (obecnie jedynym funkcjonującym hotspotem jest ten na

LUTY

2016						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	**10**	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29						

Komunikat Komisji: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji
(załącznik 2 – Grecja: hotspot na Lesbos funkcjonuje; prace nad pozostałymi trwają; załącznik 3 – Włochy: (hotspoty na Lampedusie i w Pozzallo funkcjonują)

MARZEC

	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			

Komunikat Komisji: Pierwsze sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń (w Grecji i we Włoszech funkcjonują po cztery hotspoty)
Oświadczenie UE-Turcja

KWIECIEŃ

				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	

Komunikat Komisji: Drugie sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń
Komunikat Komisji: Pierwsze sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja

MAJ

						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

Komunikat Komisji: Trzecie sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń

CZERWIEC

		1	2	3	4	5
6	6	7	8	9	10	11
13	14	**15**	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

Komunikat Komisji: Czwarte sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń (wszystkie pięć hotspotów w Grecji funkcjonuje)
Komunikat Komisji: Trzecie sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja

LIPIEC

				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

Komunikat Komisji: Piąte sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń

WRZESIEŃ

			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		

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej
Komunikat Komisji: Szóste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń
Komunikat Komisji: Trzecie sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja

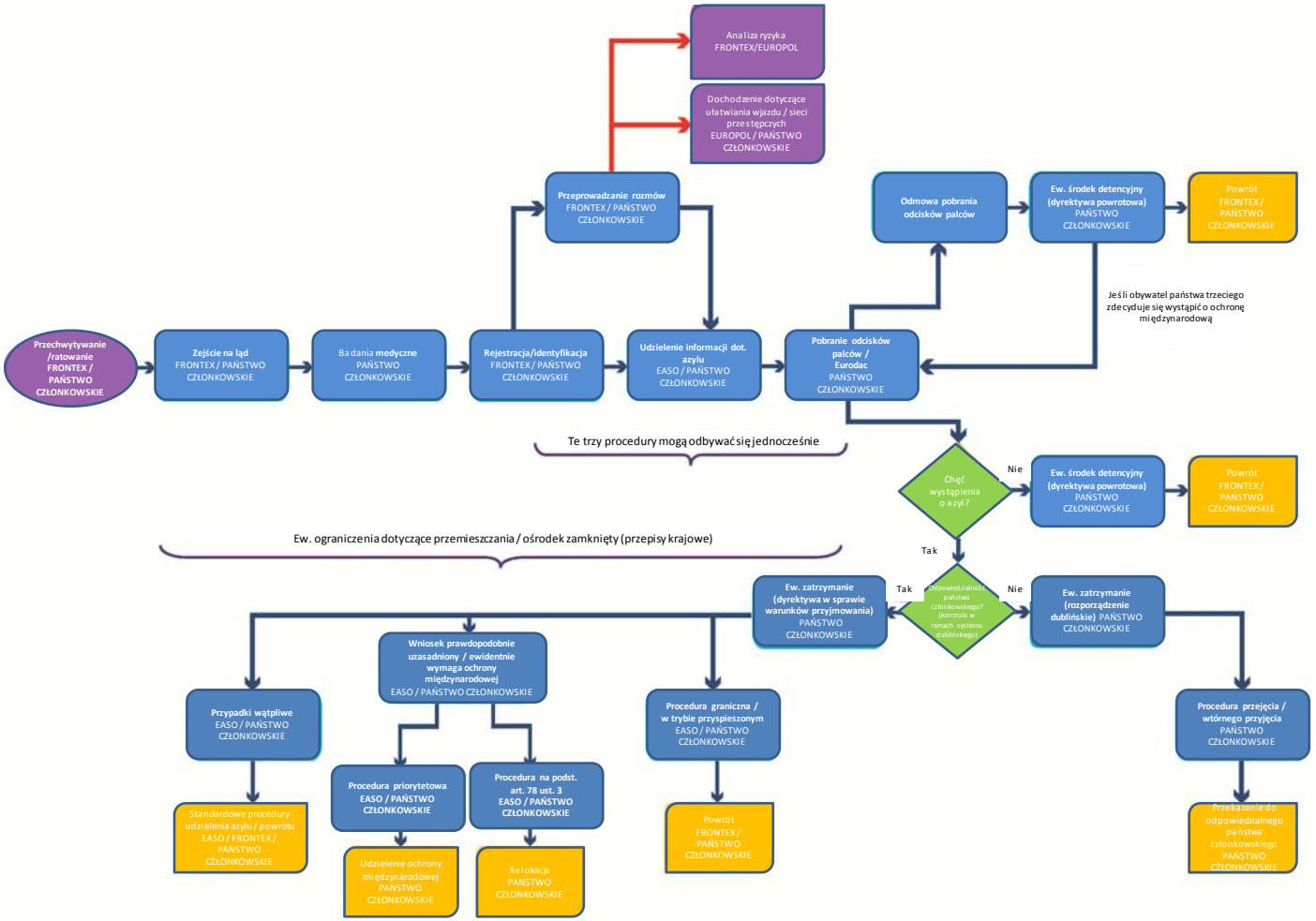
LISTOPAD

	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			

Komunikat Komisji: Siódme sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń

ZAŁĄCZNIK II

Podejście „Hotspot”



Źródło: Komisja Europejska, nota wyjaśniająca z dnia 15 lipca 2015 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„UNIJNA ODPOWIEDŹ NA KRYZYS UCHODŹCZY: PODEJŚCIE »HOTSPOT«"

STRESZCZENIE

I. Komisja uważa, że sprawozdanie to zapewnia wyważoną analizę jednego z najbardziej ambitnych działań określonych w Europejskim programie w zakresie migracji, polegającego na wspieraniu państw członkowskich pierwszej linii stojących w obliczu wyjątkowej presji migracyjnej.

Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać Włochy i Grecję w zarządzaniu przepływami migracyjnymi i w tym celu będzie nadal ściśle współpracować z agencjami UE.

W związku z tym Komisja przyjmuje zalecenia Trybunału służące dalszemu rozwijania poszczególnych aspektów podejścia „Hotspot".

WPROWADZENIE

7. W zasadach dublińskich uwzględnia się również brak ścisłych powiązań z innymi państwami UE (np. więzy rodzinne, wiza lub dokument pobytowy), jak też fakt, czy przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji o przekazaniu wnioskodawcy, w innym państwie członkowskim złożony został wcześniej wniosek.

28. Chociaż w czasie przeprowadzania kontroli nie dysponowano jeszcze żadnym sprawozdaniem dotyczącym konkretnie wykorzystania środki kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych w przypadku hotspotów, Komisja szacuje, że z przyznanej Włochom kwoty 62,8 mln EUR w ramach nadzwyczajnych funduszy (z FAMI/FBW) do grudnia 2016 r., pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych na maksymalną kwotę 21,6 mln EUR (z czego 19,1 mln EUR w ramach FBW, a 2,5 mln EUR w ramach FAMI) dotyczy projektów obejmujących działania w obszarach objętych zakresem hotspotów.

UWAGI

39. Osoby ubiegające się o azyl mogły być przekazywane do Grecji kontynentalnej wyłącznie wtedy, gdy po indywidualnej ocenie ich sytuacji uznano by je za osoby o szczególnych potrzebach kwalifikujące się do przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego ze względu na kryterium łączenia rodzin, ich wnioski uznano by za dopuszczalne do rozpatrzenia w Grecji lub uznano by je za kwalifikujące się do objęcia ochroną międzynarodową.

46. We wrześniu 2016 r. władze włoskie poinformowały Komisję o decyzji o zastosowaniu podejścia „Hotspot" w stosunku do sześciu portów, w których schodzą na ląd migranci, których nie zdefiniowano jako hotspoty, ale które stosowałyby obowiązujące procedury działania stosowane w hotspotach.

W dniu 7 grudnia 2016 r. włoskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przyjęło decyzję w sprawie rozszerzenia tego podejścia na w sumie 15 portów, w których schodzą na ląd migranci.

50. W drugiej połowie 2017 r. Europol planuje przeprowadzić ocenę systemu zaproszonego funkcjonariusza, także na podstawie zdobytych doświadczeń. Komisja zostanie w pełni włączona w ten proces.

58. Komisja wyznaczyła pracowników w Atenach, Brukseli i na wyspach objętych zasięgiem działania hotspotów do wsparcia podejścia „Hotspot".

78. Decyzja Rady w sprawie relokacji ustanawia tymczasowe środki w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji w celu wsparcia tych państw członkowskich, aby

mogły skuteczniej sprostać sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli krajów trzecich na ich terytorium (art. 1 decyzji Rady). Jednak mimo tego, że Włochy i Grecja są beneficjentami zgodnie z decyzjami Rady, nie są one prawnie zobowiązane do relokacji kwalifikujących się wnioskodawców. Wnioskodawcy nie dysponują też prawem podmiotowym do relokacji. W związku z tym Włochy i Grecja mogą w sposób zgodny z prawem decydować o zachowaniu odpowiedzialności za wnioskodawcę i albo badać dopuszczalność sprawy albo, w przypadku wniosków uznanych za dopuszczalne, podjąć decyzję co do istoty sprawy.

79. Oprócz 748 migrantów, którzy od końca marca do początku grudnia 2016 r. powrócili z wysp greckich do Turcji na mocy oświadczenia UE–Turcja, 439 migrantów, którzy przybyli do Grecji kontynentalnej, zawrócono w okresie od dnia 4 kwietnia 2016 r. do dnia 6 grudnia 2016 r. do Turcji na mocy dwustronnego protokołu zawartego między Grecją a Turcją. Ponadto w okresie od dnia 1 czerwca 2016 r. do dnia 6 grudnia 2016 r. 393 migrantów, którzy przybyli na wyspy, dobrowolnie powróciło do swojego kraju pochodzenia w ramach programu wspomaganych powrotów dobrowolnych i reintegracji.

81. W swoim najnowszym 10. sprawozdaniu w sprawie relokacji i przesiedlenia z dnia 2 marca 2017 r. Komisja wyjaśniła, że – oprócz braku zobowiązań ze strony państw członkowskich (np. brak specjalnej procedury relokacji osób małoletnich bez opieki lub szczególne wymagania niektórych państw członkowskich w odniesieniu do przesłuchań w ramach kontroli bezpieczeństwa) – istnieje kilka powodów, które przyczyniają się do tego, że wdrożenie nadzwyczajnej procedury relokacji we Włoszech postępuje wolniej niż by tego oczekiwano.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1 – Zdolność hotspotów do przyjmowania migrantów

Komisja przyjmuje zalecenie 1.

Zalecenie 2 – Małoletni bez opieki

Komisja przyjmuje zalecenie 2.

Zalecenie 3 – Delegowanie ekspertów

Komisja przyjmuje zalecenie 3.

Zalecenie 4 – Role i obowiązki w ramach podejścia „Hotspot”

Komisja przyjmuje zalecenie 4.

Zalecenie 5 – Ocena podejścia „Hotspot”

Komisja przyjmuje zalecenie 5.

Wydarzenie	**Data**
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	19.4.2016
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	26.1.2017
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	21.3.2017
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	5.4.2017

W maju 2015 r. Komisja wprowadziła nowe podejście „Hotspot", aby pomóc Grecji i Włochom w stawieniu czoła nagłemu, drastycznemu wzrostowi liczby migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających na granice zewnętrzne tych państw. W niniejszym sprawozdaniu Trybunał stwierdza, że i w Grecji, i we Włoszech podejście to zapewniło właściwą identyfikację i rejestrację większości przybywających migrantów oraz pobieranie od nich odcisków palców, a także weryfikację ich danych w odpowiednich bazach danych dotyczących bezpieczeństwa. Niemniej jednak pod koniec 2016 r. – mimo znacznego wsparcia ze strony Unii – ośrodki recepcyjne w obu tych państwach wciąż nie były odpowiednio dostosowane do sytuacji. Co więcej, brakowało odpowiedniej infrastruktury do zakwaterowania i rozpatrywania wniosków małoletnich bez opieki zgodnie ze standardami międzynarodowymi. W podejściu „Hotspot" wprowadzono ponadto wymóg kierowania migrantów do odpowiednich procedur następczych, obejmujących złożenie krajowego wniosku o udzielenie azylu, relokację do innego państwa członkowskiego lub powrót do kraju pochodzenia. Realizacja tych procedur jest często powolna i występują w niej liczne wąskie gardła, co może odbijać się na funkcjonowaniu hotspotów.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2017

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.