

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III – där ledamoten Karel Pinxten är ordförande – som är specialiserad på utgiftsområdena yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa. Revisionsarbetet leddes av revisionsrättens ledamöter Hans Gustaf Wessberg och Istvan Szabolcs Fazakas med stöd av Peter Eklund (chef för det svenska kansliet) och Emmanuel-Douglas Hellinakis (attaché), Márton Baranyi (attaché vid det ungerska kansliet), Sabine Hiernaux-Fritsch (förstechef), Ruurd de Jong (uppgiftsansvarig), Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner och Cyril Messein (revisorer).



Från vänster till höger: 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 och Karel Meixner.

INNEHÅLL

	Punkt
Akronymer och förkortningar	
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	1–30
Bakgrund	1–3
Politisk ram	4–22
Det gemensamma europeiska asylsystemet	4–8
Den europeiska migrationsagendan	9–10
Systemet med mottagningscentrum	11–13
Uppföljningsförfaranden	14–17
Tillhörande politiska åtgärder	18–22
Finansieringsram	23–30
Revisionens inriktning och omfattning och samt revisionsmetod	31–33
lakttagelser	34–83
Inrättandet av mottagningscentrum	34–66
Inrättandet av mottagningscentrum gick långsammare än planerat och den nuvarande mottagningskapaciteten är fortfarande otillräcklig	35–47
Stödet från EU-byråerna har varit omfattande, men det är mycket beroende av att medlemsstaterna ställer tillräckligt med resurser till förfogande	48–55
Kommissionen spelade en aktiv roll som samordnare	56–64
Uppföljning görs regelbundet men resultatmätningen på mottagningscentrumen kan förbättras	65–66
Ändamålsenligheten hos systemet med mottagningscentrum	67–83
Systemet med mottagningscentrum har ökat registreringen och fingeravtryckstagningen av inkommande migranter	68–74

Flaskhalsar i uppföljningsförfarandena påverkar på hur mottagningscentrumen fungerar	75–83
Slutsatser och rekommendationer	84–89
Bilaga I – Tidslinje över EU:s svar på migrationskrisen	
Bilaga II – Systemet med mottagningscentrum (hotspots)	
Kommissionens svar	

AKRONYMER OCH FÖRKORTNINGAR

Amif	Asyl-, migrations- och integrationsfonden
Ceas	det gemensamma europeiska asylsystemet
Easo	Europeiska stödkontoret för asylfrågor
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europol	Europeiska polisbyrå
EURTF	Europeiska unionens regionala insatsstyrka
Frontex	Europeiska byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens yttre gränser (från oktober 2016: Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå)
IOM	Internationella organisationen för migration
RIS	mottagnings- och identifieringsmyndigheten
SRSS	Stödtjänsten för strukturreformer
UNHCR	Förenta nationernas höge flyktingkommissarie

SAMMANFATTNING

- I. Migrationen till Europa ökade plötsligt – först 2014 och ännu mer 2015 – när över en miljon människor gjorde den farliga resan över Medelhavet till Europa som irreguljära migranter.
 - II. Vår rapport handlar om en kritisk del i hanteringen av migrationskedjan, som är en del av den europeiska migrationsagendan från maj 2015: systemet med mottagningscentrum (hotspots)
 - III. Det är EU:s medlemsstater som i första hand ansvarar för alla aspekter av gränskontroll och asylhantering. Kommissionen införde därför det nya systemet med mottagningscentrum för att hjälpa Grekland och Italien – de medlemsstater som ligger i frontlinjen – att hantera den plötsliga och dramatiska ökningen av antalet irreguljära migranter som anlände till deras yttre gränser 2015 och 2016. Syftet med systemet var att ge medlemsstaterna operativt stöd för att se till att de migranter som anlände identifierades, registrerades och lämnade fingeravtryck, och därefter slussades vidare till rätt uppföljningsförfarande. Generellt konstaterade vi att systemet med mottagningscentrum, under mycket svåra och konstant växlande förhållanden, har underlättat migrationshanteringen i de två medlemsstater som ligger i frontlinjen genom att öka deras mottagningskapacitet, förbättra registreringsförfarandena och stärka samordningen av stödinsatser.
 - IV. I båda länderna tog man på ett korrekt sätt hänsyn till de vanligaste inreseställena och tillgången till befintliga strukturer när man bestämde var mottagningscentrumen skulle ligga. Det tog dock längre tid än planerat att få igång dem. I Grekland var fyra av de fem planerade mottagningscentrumen operativa i mars 2016, och det sista kom igång i juni 2016. I Italien var fyra av sex planerade mottagningscentrum operativa i mars 2016, och ytterligare två mottagningscentrum höll fortfarande på att sättas upp men hade inte börjat användas i slutet av februari 2017. Trots ansenligt stöd från EU hade mottagningsanläggningarna i de båda länderna i slutet av 2016 ännu inte kapacitet att på ett lämpligt sätt ta emot (Italien) eller inkvartera (Grekland) alla de migranter som anlände. Det rådde fortfarande brist på lämpliga anläggningar för att inkvartera och hantera ensamkommande barn i enlighet med internationella normer, både vid mottagningscentrumen och i nästa led i mottagandet.
-

V. Kommissionen och de berörda EU-byråerna stödde medlemsstaternas ansträngningar genom att tillhandahålla experter, ekonomiska och tekniska resurser, råd och samordning. Byråernas kapacitet att tillhandahålla sådant stöd var och är i hög grad beroende av de resurser som medlemsstaterna ställer till förfogande. Vidare var experterna ofta utplacerade mycket kort tid, vilket minskade deras effektivitet. Bristerna håller för närvarande på att åtgärdas med hjälp av de berörda byråernas nya (eller planerade) mandat.

VI. I båda länderna fanns särskild personal från kommissionen och byråerna på plats för att underlätta samordningen av systemet med mottagningscentrum. På operativ nivå sköttes samordningen av regionala insatsgrupper trots att deras roll i systemet ännu inte är helt definierad. Standardrutiner är en viktig del av en tydlig ansvarsfördelning och harmoniserade förfaranden, i synnerhet när många olika aktörer är involverade som i det nuvarande systemet med mottagningscentrum. Italien har fastställt standardrutiner för mottagningscentrum och tillämpar dem både vid mottagningscentrumen och i andra landstigningshamnar som fungerar som mottagningscentrum. Grekland har ännu inte antagit några standardrutiner. Samordningen vid varje mottagningscentrum är fortfarande splittrad, och även om det har fastställts att medlemsstatens centrala myndigheter ansvarar för den övergripande förvaltningen av mottagningscentrumen har de ännu inte, åtminstone inte i Grekland, tagit på sig ansvaret fullt ut. Kommissionens uppföljning och rapportering om framsteg och problem vid mottagningscentrumen har varit regelbunden och omfattande, men en del av informationen delas inte mellan olika aktörer, och det saknas rapportering om några nyckelresultatindikatorer.

VII. Tack vare systemet med mottagningscentrum blev de flesta migranter som anlände till Grekland och Italien 2016 korrekt identifierade, registrerade och fick lämna fingeravtryck, och deras uppgifter kontrollerades mot relevanta säkerhetsdatabaser.

Mottagningscentrumen bidrog i detta avseende till att förvaltningen av migrationsflödena förbättrades. I systemet med mottagningscentrum ska migranter också slussas vidare till lämpliga uppföljningsförfaranden, det vill säga till det nationella asylförfarandet, omplacering till en annan medlemsstat (i förekommande fall) eller återvändande till ursprungslandet (eller transiteringslandet). Det tar ofta lång tid att genomföra uppföljningsförfarandena och det finns flera flaskhalsar som kan påverka hur mottagningscentrumen fungerar.

VIII. Vi lämnar ett antal rekommendationer till kommissionen om hur den kan hjälpa medlemsstaterna att förbättra systemet med mottagningscentrum i fråga om mottagningscentrumens kapacitet, behandlingen av ensamkommande barn, utplaceringen av experter samt roller och ansvarsområden inom systemet. Vi rekommenderar även att kommissionen utvärderar och utvecklingar systemet med mottagningscentrum ytterligare för att optimera EU-stödet till migrationshantering.

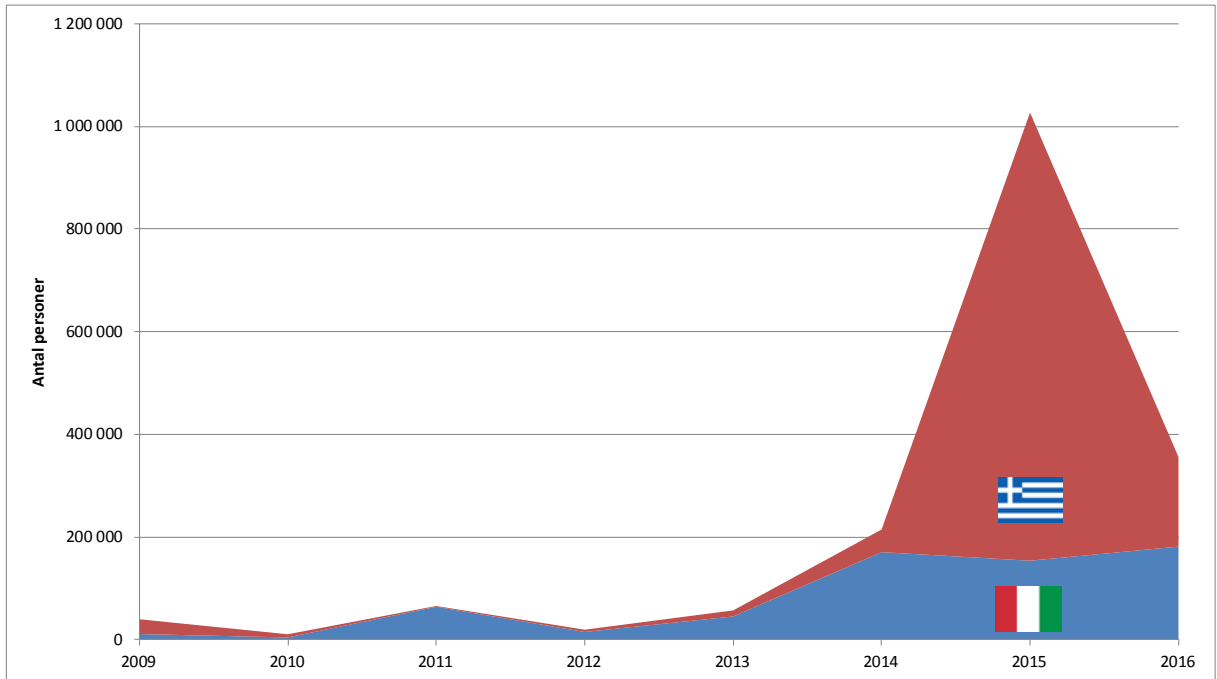
INLEDNING

Bakgrund

1. Migrationen till Europa ökade plötsligt – först 2014 och ännu mer 2015 – när över en miljon människor korsade Medelhavet för att komma till Europa som irreguljära migranter¹. Migrationsflödena till EU:s yttre gränser bestod i allmänhet av en blandning av asylsökande och ekonomiska migranter. Dessutom var många barn eller ensamkommande barn som behövde särskild uppmärksamhet och omsorg.
2. Under 2014 följde de flesta migranter den centrala Medelhavsrutten (dvs. från Nordafrika till Italien), men under 2015 ändrades mönstret och totalt 850 000 personer kom längs den östra Medelhavsrutten (dvs. från Turkiet till Grekland, se ***figur 1***). Den utdragna krisen i Syrien har på ett avgörande sätt bidragit till att antalet migranter från Turkiet har ökat, vilket framgår av nationalitetsdiagrammet i ***figur 2***. Det stora inflödet till Grekland minskade betydligt från och med april 2016, medan ungefär lika många migranter kom till Italien som året innan. Totalt kom ungefär 350 000 personer sjövägen till Italien och Grekland under 2016.
3. En tidslinje över EU:s svar på migrationskrisen finns i ***bilaga 1***.

¹ Enligt IOM finns det ingen allmänt accepterad definition av irreguljär migration. För mottagarländerna innebär det inresa, uppehåll eller arbete i ett land utan de nödvändiga tillstånd eller handlingar som krävs enligt immigrationsreglerna.

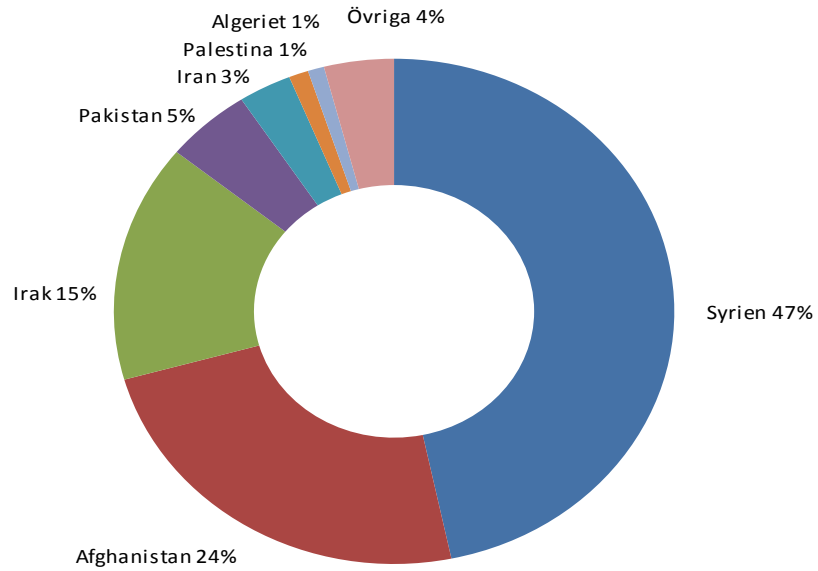
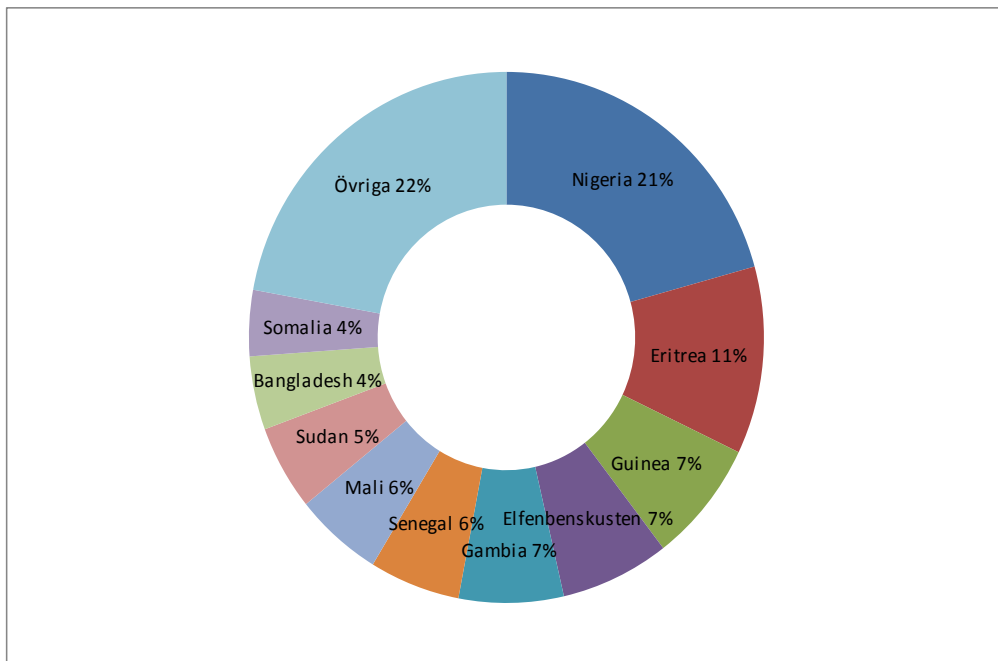
Figur 1 – Irreguljära inresor sjövägen till Grekland och Italien, 2009–2016



Källa: Frontex.

Figur 2 – De vanligaste nationaliteterna bland de migranter som anlände 2016**Grekland**

□

**Italien**

Källa: Frontex.

Politisk ram

Det gemensamma europeiska asylsystemet

4. Asyl beviljas personer som flyr från förföljelse eller allvarlig skada i hemlandet och därför är i behov av internationellt skydd. Asyl är en grundläggande rättighet, och att bevilja asyl är en internationell skyldighet som härstammar från Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning från 1951.

5. Det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) inrättades som EU:s främsta rättsliga och politiska ram för asylfrågor. Systemet har byggts upp och utvecklats sedan 1999 och håller nu på att ses över². Det består av en serie direktiv och förordningar som i första hand anger gemensamma minimistandarder för medlemsstaterna när det gäller behandlingen av personer som behöver internationellt skydd.

6. En central komponent är Dublinförordningen³, som innehåller kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva en ansökan om internationellt skydd, vilket i princip är det första inreselandet.

Det har lett till att ett begränsat antal medlemsstater måste hantera den stora majoriteten asylsökande, vilket har gjort att kapaciteten hos deras asylsystem är ansträngd. I april 2016 lade kommissionen fram förslag om en reform av det gemensamma asylsystemet⁴. Bland annat föreslås en mekanism som ska användas för att hantera situationer med ett oproportionerligt hårt tryck på medlemsstaters asylsystem.

² COM(2016) 197 final, 6.4.2016, *För en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa*. I meddelandet presenterar kommissionen alternativ för ett rättvist och hållbart system för fördelning av asylsökande mellan medlemsstater, ytterligare harmonisering av förfaranden och normer för asyl och ett starkare mandat för Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (EUT L 180, 29.6.2013, s. 31).

⁴ Se fotnot 2.

7. En annan komponent i de nuvarande Dublinreglerna är att migranter ska skickas tillbaka till det land där de först kom in i EU för att ansöka om asyl där (i stället för att resa till det land som de själva väljer). Men sedan 2011 är sådana Dublinöverföringar till Grekland från andra medlemsstater inställda efter det att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och EU-domstolen i två domar slog fast att det grekiska asylsystemet hade systembrister.

8. De grekiska myndigheterna har sedan dess kontinuerligt arbetat med att förbättra sitt asylsystems funktioner och fått hjälp av kommissionen, Easo, andra medlemsstater och organisationer. Under 2016 lämnade kommissionen flera rekommendationer om åtgärder som Grekland ska vidta för att få ett välfungerande asylsystem och därigenom skapa förutsättningar för att överföringarna enligt Dublinförordningen gradvis ska kunna återupptas⁵.

Den europeiska migrationsagendan

9. Det stora antalet personer som anlände under 2015 (se **figur 3**) orsakade ett oproportionerligt tryck på EU:s yttre gränser i Grekland och Italien som gjorde att dessa länder behövde få EU-stöd till sin gränsförvaltning och sina asylsystem. Eftersom många migranter reste vidare till andra europeiska länder (t.ex. längs Västra Balkanrutten) ledde det till att trycket ökade även på dessa länders gränsförvaltning, mottagande- och asylsystem (se **figur 4**).

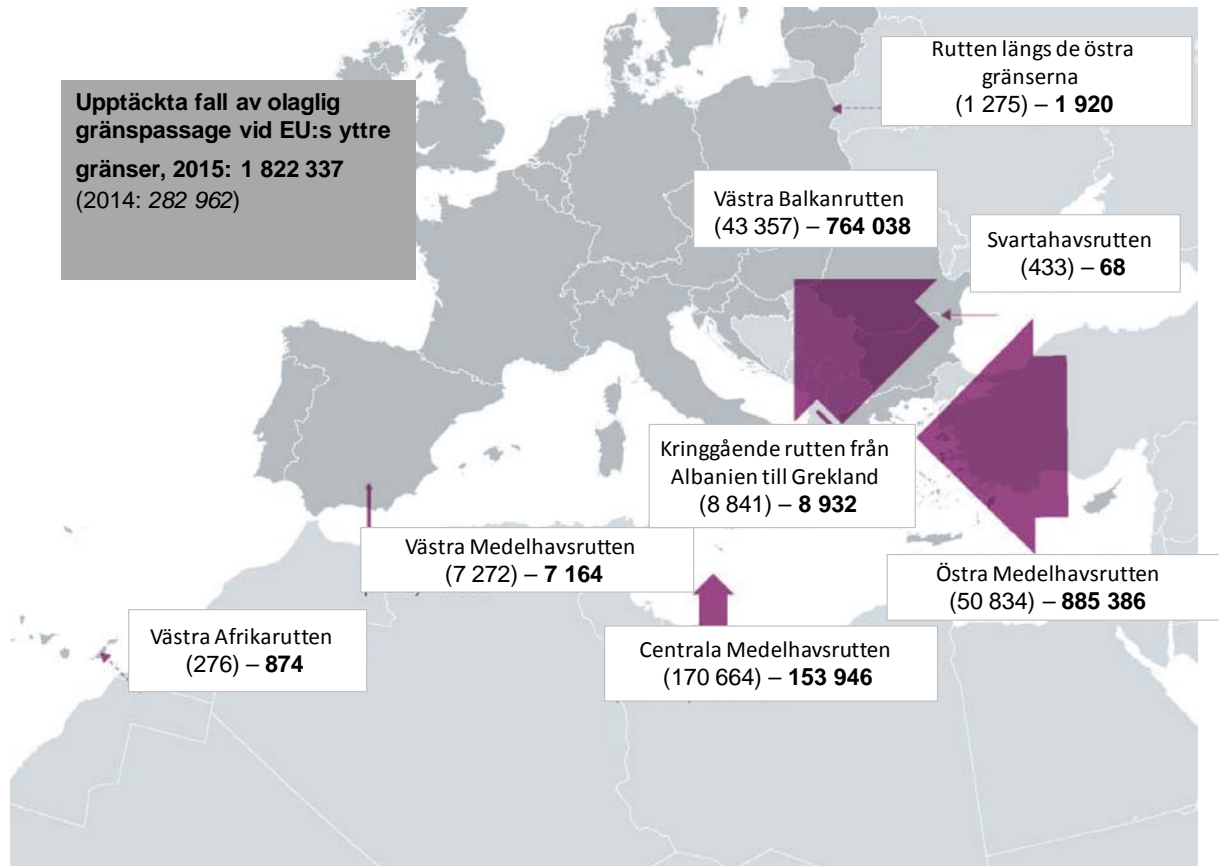
10. Det var mot den bakgrunden som Europeiska kommissionen i maj 2015 lade fram *En europeisk migrationsagenda*⁶ med en omfattande strategi för migrationshantering. Agendan innehåller omedelbara åtgärder för att till exempel rädda liv till sjöss, komma åt kriminella nätverk för människosmuggling och hjälpa medlemsstater i frontlinjen med att hantera det stora antalet anländande, och även mer långsiktiga åtgärder som att säkra Europas yttre

⁵ För en sammanfattning av rekommendationerna, se *Kommissionens rekommendation riktad till medlemsstaterna om återupptagandet av överföringar till Grekland enligt förordning (EU) nr 604/2013*, C(2016) 8525 final, 8.12.2016.

⁶ KOM(2015) 240 slutlig, 13.5.2015, *En europeisk migrationsagenda*.

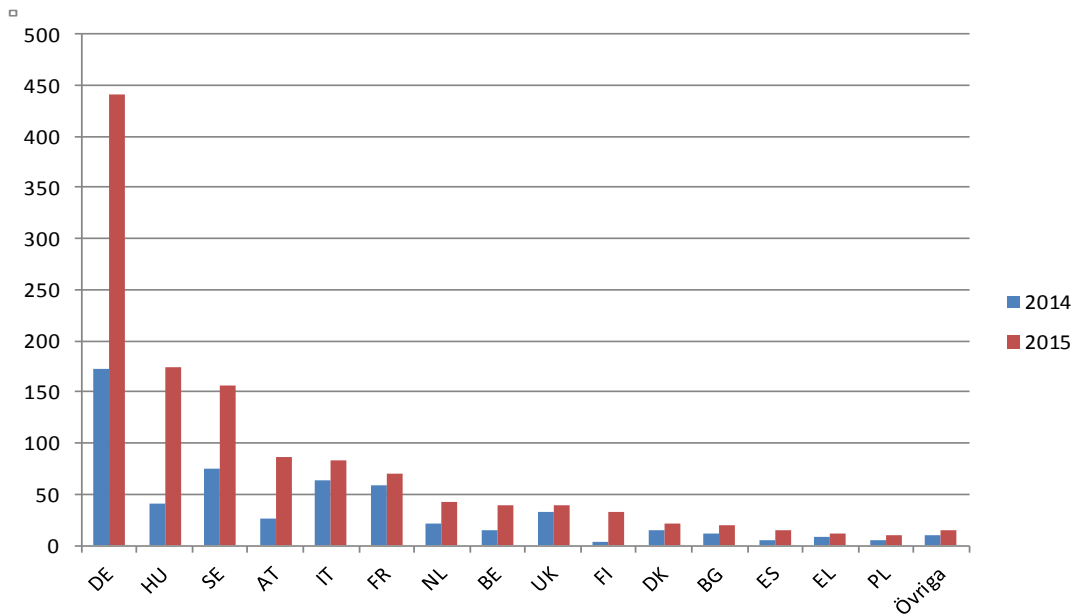
gränser, minska incitamenten till irreguljär migration och utforma en ny politik för laglig migration.

Figur 3 – Upptäckta fall av olaglig gränspassage vid EU:s yttre gränser, 2015 (2014)¹



¹ De flesta migranter som registrerades på Västra Balkanrutten hade först anlänt till en av de grekiska öarna och sedan lämnat EU för att resa genom f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien.

Källa: Frontex, riskanalys för 2016.

Figur 4 – Antal asylsökande i EU (från länder utanför EU), 2014 och 2015 (i tusental)

Källa: Eurostat.

Systemet med mottagningscentrum

11. En central operativ åtgärd som föreslås i agendan är att man ska införa ett nytt system med mottagningscentrum (hotspots) för att hantera det stora inflödet av migranter. Systemet med mottagningscentrum utformades som ett snabbt svar på en större migrationskris och skulle genomföras under mycket svåra och växlande förhållanden. En hotspot definierades som ett utsatt område vid EU:s yttre gräns som står inför ett oproportionerligt migrationstryck. De flesta migranter kommer in i unionen via dessa områden och enligt kommissionen är det här som EU måste ge operativt stöd för att se till att anländande migranter registreras och på lämpligt sätt slussas vidare till rätt uppföljningsförfarande (se **figur 5**).

Figur 5 – Karta över placeringen av mottagningscentrum i Italien och Grekland och deras respektive kapacitet¹



¹ För Italien visas de sex mottagningscentrum som först föreslogs, varav två (Augusta och Porto Empedocle) inte gjordes till mottagningscentrum.

Källa: Europeiska kommissionen

12. Systemet med mottagningscentrum beskrivs enligt följande: "... Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Frontex och Europol kommer att samarbeta på fältet med medlemsstater i frontlinjen, för att snabbt identifiera, registrera och ta fingeravtryck av migranter. De tre organen kommer att komplettera varandra i sitt arbete. De asylsökande kommer omedelbart att slussas in i ett asylförfarande. Medan det pågår kommer stödkontorets stödgrupper att arbeta med att handlägga asylärenden så skyndsamt som möjligt. Vad gäller personer utan skyddsbehov, kommer Frontex att bistå medlemsstaterna genom att samordna de irreguljära migranternas återvändande. Europol och Eurojust kommer att

hjälpa värdmedlemsstaten med att utreda och spränga nätverk för människosmuggling och människohandel⁷ (se **ruta 1**).

13. Den operativa ramen för systemet med mottagningscentrum angavs först i en så kallad förklarande not från kommissionsledamot Dimitris Avramopoulos till ministrarna i rådet för rättsliga och inrikes frågor daterad den 15 juli 2015⁸. Principerna upprepades i en bilaga till ett meddelande från kommissionen från september 2015⁹. Enligt principerna är syftet med systemet med mottagningscentrum i utsatta områden att ge kommissionen och EU-byråerna en operativ ram inom vilken de kan koncentrera sitt stöd (via stödgrupperna för migrationshantering) till ställen där det bäst behövs, samordna sina insatser och samarbeta nära med myndigheterna i värdmedlemsstaten. Stödgrupperna kan endast arbeta i partnerskap med värdmedlemsstaten, och under dess fulla överinseende, eftersom endast de nationella myndigheterna kan upprätta (med hjälp av EU-medel) och förvalta välfungerande infrastruktur för mottagandet och registreringen och genomföra de nödvändiga registrerings- och uppföljningsförfarandena.

Ruta 1 – Byråernas roll

EU-byråerna ger värdmedlemsstaten särskilt stöd inom sina respektive mandat och kompetensområden genom att sända ut expertgrupper som tillhandahålls av andra medlemsstater.

Frontex

På begäran av medlemsstaterna tillhandahåller Frontex operativt samarbete genom gemensamma åtgärder och snabba insatser. Byrån placerar ut experter, bland annat tolkar, som även fungerar som kulturtolkar, som kan hjälpa värdmedlemsstaten med att identifiera och registrera migranterna och ta deras fingeravtryck när de anländer. Frontex placerar även ut experter som stödjer utfrågningen av migranterna (genom frivilliga intervjuer) för att förstå de rutter de använt för att komma till

⁷ *En europeisk migrationsagenda*, s. 6.

⁸ Den förklarande noten finns här: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/sv/pdf>.

⁹ COM(2015) 490 final, 23.9.2015, *Hantering av flyktingkrisen: omedelbara operativa, budgetära och rättsliga åtgärder enligt den europeiska migrationsagendan*, särskilt bilaga II.

Europa och samla information om människosmugglarnas nätverk och operationer. Vid behov kan specialister från Frontex också ge bistånd till återvändande och samordna återvändandeflyg.

Easo

Easo ger eller samordnar operativt stöd till medlemsstaterna inom ramen för sitt uppdrag och genom operativa planer som antas i samarbete med medlemsstaterna. Det sker genom att Easo tillhandahåller specialister med kunskap om aktuell lagstiftning om immigration- och asylfrågor (och i Italien om omplacering i förekommande fall) och om hur man ansöker om internationellt skydd. Specialister från Easo stöder värdmedlemsstaterna med registrering av asylsökande och beredning av deras asylansökningsärenden (Grekland) eller med identifiering av personer som eventuellt ska omplaceras och beredning av deras omplaceringsärenden (Italien).

Europol

Europol och Eurojust sänder utredargrupper som hjälper de nationella myndigheterna att störa organiserade kriminella nätverk som ägnar sig åt migrantsmuggling och annan allvarlig och organiserad brottslighet och att upptäcka kopplingar till utredningar som handlar om terrorismbekämpning. Som ett led i EU:s terrorismbekämpning förtydligade rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 10 mars 2016¹⁰ sina slutsatser av den 20 november 2015¹¹ och bad Europol att i samarbete med medlemsstaterna utveckla och genomföra ett koncept med utstationering av gästande tjänstemän¹² till hotspots som ett stöd i kontrollprocessen (även kallat sekundära säkerhetskontroller).

¹⁰ RIF-rådets slutsatser av den 10 mars 2016 som offentliggjorts på www.consilium.europa.eu.

¹¹ RIF-rådets slutsatser av den 20 november 2015 som offentliggjorts på www.consilium.europa.eu.

¹² Konceptet med "gästande tjänstemän" innebär att Europol ska inrätta en pool med utredare som utstationeras av medlemsstaterna och som ska placeras ut för att förstärka säkerhetskontrollerna vid viktiga punkter längs EU:s yttre gränser.

Uppföljningsförfaranden

14. Efter att ha registrerats och lämnat fingeravtryck ska medborgare från länder utanför EU som kommer irreguljärt därefter slussas vidare i en av följande tre processer¹³ (se flödesschemat över systemet med mottagningscentrum i ***bilaga II***):

- Ankomstlandets nationella asylsystem (om en migrant ansöker om asyl och anses vara i behov av internationellt skydd).
- Systemet för omplacering i nödsituationer (se punkt 1616).
- Återvändandesystemet (om en migrant inte begär internationellt skydd eller inte anses behöva det).

15. Asylsystemet och återvändandesystemet är kompletterande delar av en ändamålsenlig hantering av migrationsströmmarna och regleras av EU:s befintliga förordningar och direktiv, som Eurodacförordningen (om fingeravtryck) och Dublinförordningen (se punkt 6), direktivet om asyلفörfaranden, direktivet om mottagningsvillkor och återvändandedirektivet.

16. Omplaceringssystemet är däremot en tillfällig mekanism för att fördela om personer som är i tydligt behov av internationellt skydd så att bördan fördelas rättvist mellan medlemsstaterna och trycket på de medlemsstater som ligger i frontlinjen. Europeiska kommissionen lade fram förslaget om ett omplaceringssystem, som i själva verket är ett tillfälligt undantag från Dublinmekanismen (som beskrivs i punkt 6 ovan), som en del av sin migrationsagenda i maj 2015. På grund av det stora antalet anländande och det extrema trycket på asylsystemen och mottagningsanläggningarna i medlemsstaterna i frontlinjen föreslog kommissionen att det krishanteringssystem som avses i EUF-fördraget¹⁴ skulle

¹³ COM(2016) 85 final, 10.2.2016, *Lägesrapporten om genomförandet av de prioriterade åtgärderna i den europeiska migrationsagendan.*

¹⁴ Artikel 78.3 i EUF-fördraget: "Om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, får rådet på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet ska besluta efter att ha hört Europaparlamentet."

aktiveras. Förslaget ledde till att rådet i september 2015¹⁵ antog två beslut om att införa en tillfällig omplaceringsmekanism. Syftet var att omplacera omkring 106 000 sökande i klart behov av internationellt skydd från Grekland och Italien till andra medlemsstater under perioden september 2015 – september 2017, och att de medlemsstaterna då skulle ansvara för att pröva deras asylansökningar.

17. Systemet med mottagningscentrum, som är inriktat på att vid ankomsten identifiera och registrera migranter och att ta deras fingeravtryck, är därför tänkt att underlätta genomförandet av uppföljningsförfarandena, och det kan till och med ses som en nödvändig förutsättning för att förfarandena ska fungera ändamålsenligt.

Tillhörande politiska åtgärder

18. Förutom de olika kortsiktiga åtgärder som föreslogs i den europeiska migrationsagendan, bland annat systemet med mottagningscentrum och den tillfälliga omplaceringsmekanismen, innehöll agendan även andra, mer långsiktiga åtgärder för bättre migrationsförvaltning, såsom bättre gränsförvaltning och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration. Flera av de viktigaste åtgärderna som beslutades under den granskade perioden presenteras kort nedan.

EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika

19. EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika lanserades vid toppmötet om migration den 12 november 2015 i Valletta i Malta. Till följd av den aldrig tidigare skådade omfattningen av irreguljär migration som nu pågår inrättades förvaltningsfonden för att stödja de bräckligaste och mest drabbade afrikanska länderna i Sahelregionen och kring Tchadsjön, i Afrikas horn och i Nordafrika. Förvaltningsfondens mål är att hjälpa till att ta itu med bakomliggande orsaker till destabilisering, folkförflyttning och irreguljär migration i

¹⁵ Rådets beslut (EU) 2015/1523 av den 14 september 2015 (EUT L 239, 15.9.2015, s. 146) och 2015/1601 av den 22 september 2015 (EUT L 248, 24.9.2014, s. 80) om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland. Från början angav de två besluten att totalt 160 000 personer skulle omplaceras från Italien, Grekland och Ungern. Detta ändrades till 106 000 personer från enbart Italien och Grekland. Enligt besluten skulle omplacering endast tillämpas på migranter av en nationalitet där 75 % enligt de senaste uppgifterna från Eurostat beviljas internationellt skydd.

ursprungs-, transit- och destinationsländer genom att främja ekonomiska och lika möjligheter, säkerhet och utveckling. I förvaltningsfonden sammanförs anslag från olika finansieringsinstrument som förvaltas av kommissionen inom EU:s budget och Europeiska utvecklingsfonden som den 31 december 2016 uppgick till på 2,4 miljarder euro och som kompletteras med ytterligare anslag från EU:s medlemsstater och andra givare på 152 miljoner euro.

Uttalande från EU och Turkiet

20. Den 18 mars 2016 kom EU:s medlemsstater och Turkiet överens om en serie åtgärder för att minska eller stoppa flödet av irreguljära migranter som korsade Medelhavet från Turkiet till de grekiska öarna¹⁶. Alla migranter som anlände till de grekiska öarna skulle fortfarande registreras i vederbörlig ordning, och de grekiska myndigheterna skulle handlägga alla ansökningar individuellt vid mottagningscentrumet i enlighet med direktivet om asylförfaranden. Migranter som inte ansökte om asyl, eller vars ansökan bedömdes vara ogrundad eller som nekades prövning enligt direktivet, skulle sändas tillbaka till Turkiet. För varje syrier som återsändes till Turkiet från de grekiska öarna skulle en annan syrier omplaceras från Turkiet till EU. Överenskommelsen har i mycket hög grad påverkat verksamheten vid mottagningscentrumen och systemet för mottagningscentrum i Grekland.

En europeisk gräns- och kustbevakningsbyrå

21. Den nuvarande migrationskrisen visade klart att Schengenområdet endast är hållbart som ett område utan inre gränser om de yttre gränserna säkras och skyddas på ett effektivt sätt, vilket är ett gemensamt och delat intresse. I den europeiska migrationsagendan identifierades därför behovet av att ge medlemsstaterna och EU ett gemensamt ansvar för förvaltningen av de yttre gränserna. I december 2015 följde kommissionen upp detta genom att införa ett åtgärdspaket för att säkra EU:s gränser, förvalta migration på ett mer ändamålsenligt sätt och förbättra den inre säkerheten i EU.

¹⁶ Uttalandet från EU och Turkiet: <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

22. En central komponent i paketet var ett förslag till förordning om inrättande av en ny byrå – den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå – och kombinera den nya byråns oberoende resurser med de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för gränsförvaltning. Europaparlamentet och rådet godkände den nya byrå mycket snabbt, och den blev operativ den 6 oktober 2016. Den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå har ett mycket bredare mandat¹⁷ än Frontex; den kommer att ha dubbelt så många fast anställda och kunna ta minst 1 500 experter i anspråk för snabba operativa insatser, vilket minskar dess beroende av bidrag från medlemsstaterna.

Finansieringsram

23. Inrättandet och driften av mottagningscentrumen finansieras och får stöd från många olika håll, bland annat av EU, EU-byråerna, nationella myndigheter, internationella organisationer och icke-statliga organisationer.

24. Grekland och Italien får EU-medel (se ***figur 6***) bland annat till stöd för systemet med mottagningscentrum genom sina respektive anslag inom asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) och fonden för inre säkerhet (ISF) för perioden från 2014 till 2020. De får även medel genom nödhjälpen inom Amif och ISF. I Greklands fall finns det även medel i krisstödsinstrumentet¹⁸ (ESI) för åtgärder som gäller den humanitära situationen. Åtgärder som finansieras med de nationella anslagen från Amif och ISF medfinansieras av den mottagande medlemsstaten, men nödhjälp kan finansieras till 100 % från EU-budgeten. De belopp som hade betalats ut när vi gjorde revisionen är förskott till de grekiska och italienska myndigheterna respektive till de internationella organisationerna och EU-byråerna.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning (EUT L 251, 16.9.2016, s. 1).

¹⁸ Rådets förordning (EU) 2016/369 av den 15 mars 2016 om tillhandahållande av krisstöd inom unionen (EUT L 70, 16.3.2016, s. 1).

Figur 6 – EU:s ekonomiska stöd (miljoner euro)

Program	GREKLAND		ITALIEN	
	Tilldelat	Utbetalat	Tilldelat	Utbetalat
Amif	585	247	365	55
Amif Nationella program 2014–2020	295	45	348	44
Amif Nödhjälp till medlemsstaterna	126	101	16	10
Amif Nödhjälp till internationella organisationer/EU-byråer	165	101	1	1
Fonden för inre säkerhet	277	75	291	36
ISF Nationella program 2014–2020	215	26	245	29
ISF Nödhjälp till medlemsstaterna	52	42	46	7
ISF Nödhjälp till internationella organisationer/EU-byråer	10	7	0	0
Krisstödsinstrument (ingångna kontrakt)	192	127	0	0
TOTALT	1 055	448	656	91

Källa: Europeiska kommissionen: faktablad om EU:s stöd till Grekland, 8.12.2016, bilaga 8 till COM(2015) 510 final, 14.10.2015, *Hantering av flyktingkrisen: lägesrapporten om genomförandet av de prioriterade åtgärderna i den europeiska migrationsagendan*, uppdaterad 4.12.2015, och GD Echos intranät HOPE, situationen den 15.12.2016. Eventuella avvikelser i (del)totalerna beror på avrundning.

Grekland

25. Eftersom lanseringen av fonderna och inrättandet av de nödvändiga förvaltnings- och kontrollsystemen i Grekland försenades och den inhemska budgeten för medfinansiering av EU-utgifter var begränsad hade inga utgifter under 2015 från Amis/ISF:s nationella anslag till Grekland bekräftats under 2016¹⁹. Kommissionen rapporterar att den hade anslagit över 352 miljoner euro i nödhjälp (från Amif/ISF) sedan början av 2015²⁰, utöver 192 miljoner euro i humanitärt bistånd²¹ från ESI. Större delen av anslagen gick till

¹⁹ Användningen av anslag under 2016 kommer att behandlas i en rapport som de grekiska myndigheterna ska skicka till kommissionen senast den 15 februari 2017.

²⁰ Europeiska kommissionen: faktablad, *Hantering av flyktingkrisen, EU:s ekonomiska stöd till Grekland*, uppdaterad 8.12.2016.

²¹ GD Echos intranät HOPE, situationen den 15.12.2016.

verksamhet på grekiska fastlandet (där det i november 2016 fortfarande fanns omkring 45 000 migranter²²), och kommissionen uppskattar att närmare 100 miljoner euro användes för att stödja olika åtgärder på öarna och vid mottagningscentrumen.

26. De projekt som kommissionen beviljade inom ramen för nödhjälpen från Amif och ISF handlade bland annat om att tillhandahålla skydd och inkvartering, måltider och hälsovård, bygga dricksvatten- och sanitetssystem, ordna transporter från landstigningsplatser till mottagningscentrumen, förbättra de grekiska myndigheternas kapacitet att ta fingeravtryck och uppdatera den grekiska polisens befintliga it-system för registreringsprocessen. Eftersom de flesta beslut om nödhjälp från Amif och ISF togs från oktober 2015 och framåt (vanligen med genomförandeperioder på tolv månader) fanns det ännu inga rapporter om hur anslagen hade använts. Detta gäller även för åtgärderna inom ESI, för vilka de första besluten togs i mars 2016. I slutet av februari 2017 hade kommissionen ännu inte fått någon detaljerad information om hur anslagen användes.

Italien

27. Situationen i Italien skiljer sig något från den i Grekland. När vi gjorde revisionen hade utgifter på 1,6 miljoner euro från Italiens nationella program inom Amif (men inte till stöd för mottagningscentrum) rapporterats till kommissionen²³, och inga utgifter inom ISF, för perioden fram till mitten av oktober 2015. Informationen om utbetalda medel och om utvalda och kontrakterade projekt fram till mitten av oktober 2016 skulle lämnas in i mars 2017.

28. När det gäller nödhjälpsdelen inom Amif och ISF hade Italien fram till slutet av 2016 tilldelats 62,8 miljoner euro. När vi gjorde revisionen fanns det ännu ingen rapport om hur nödhjälpen hade använts till mottagningscentrum.

²² COM(2016) 720 final, 9.11.2016, *Sjunde rapporten om omplacering och vidarebosättning*.

²³ Räkenskaper som överlämnades den 15 februari 2016 om betalningar som gjorts fram till den 10 oktober 2015.

Indirekt finansiering genom EU-byråer

29. När det gäller de ekonomiska bidrag som tillhandahölls genom de två största EU-byråerna som var involverade (Frontex och Easo) anslog Frontex ursprungligen 20 miljoner euro från sin budget 2016 till utgifter för mottagningscentrum²⁴, men har sedan dess (fram till slutet av november 2016) redan gjort åtaganden för närmare 35 miljoner euro för samma syfte. EU:s anslag till Easo för 2016 ökade från cirka 19,4 till 63,5 miljoner euro (varav 26 miljoner euro från Amif/ISF) för att täcka byråns stöd till systemet med mottagningscentrum och omplaceringsmekanismen²⁵.

30. Europol fick 2016 ett nödhjälpsanslag från ISF på 1,5 miljoner euro för att placera ut experter (gästande tjänstemän) på mottagningscentrumen som ska göra sekundära säkerhetskontroller.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING OCH SAMT REVISIONSMETOD

31. Vi bedömde genomförandet av systemet med mottagningscentrum i Italien och Grekland från det att systemet först presenterades i migrationsagendan i maj 2015 fram till slutet av sommaren 2016. Vi inriktade oss särskilt på två huvudfrågor:

- Låg de nödvändiga mottagningscentrumen på rätt plats, hade de inrättats vid rätt tidpunkt och fått tillräcklig kapacitet för att tillgodose behoven med hjälp av lämpliga stödtjänster, nödvändiga samordningsmekanismer och lämplig uppföljning?
- Var systemet med mottagningscentrum ändamålsenligt när det gällde att hantera inflödet av migranter och göra det möjligt att identifiera och registrera och ta fingeravtryck på alla migranter, och vid lämplig tidpunkt slussa dem vidare till rätt uppföljningsförfarande (asyl, omplacering eller återvändande)?

32. Vi koncentrerade oss på det stöd som lämnades av kommissionen själv och av Frontex, Easo och Europol. Vi tittade inte på Eurojusts specifika roll eftersom byrån var mer indirekt

²⁴ Information från Frontex.

²⁵ Information från Easo.

involverad i mottagningscentrumen och inte fanns på plats vid centrumen. Vi granskade inte heller handläggningen av asylansökningar eller förfarandena för omplacering eller återvändande. Dessa förfaranden omfattas inte av systemet med mottagningscentrum men det finns en tydlig koppling mellan dem eftersom ett ändamålsenligt system med mottagningscentrum är en nödvändig förutsättning för att uppföljningen ska fungera väl, på samma sätt som flaskhalsar i uppföljningsförfarandena kan påverka mottagningscentrumens lämplighet. Eftersom det finns en sådan koppling hänvisar vi också till svårigheter vid genomförandet av uppföljningsförfaranden som vi iakttog under revisionen.

33. Vårt granskningsarbete utgjordes av en skrivbordsgranskning av tillgänglig dokumentation, intervjuer med personal vid Europeiska kommissionen och byråerna²⁶, företrädare för de nationella myndigheterna i Italien och Grekland, internationella organisationer²⁷ och icke-statliga organisationer²⁸. Vi gjorde även fältbesök vid flera mottagningscentrum (Pozzallo och Trapani i Italien och Lesbos, Chios and Leros i Grekland) och regionala insatsgrupper i båda länderna. Vi tog hänsyn till det faktum att den senaste krissituationen och de frekvent ändrade förutsättningarna för migrationshantering har skapat en besvärlig och instabil miljö för kommissionen, byråerna och medlemsstaterna att arbeta i.

IAKTTAGELSER

Inrättandet av mottagningscentrum

34. Vi undersökte om mottagningscentrumen hade inrättats vid rätt tidpunkt och om deras antal, placering och kapacitet på lämpligt sätt motsvarade de faktiska behoven, om de tillhandahöll lämpliga stödtjänster, om den nödvändiga samordningen hade införts och om uppföljningen var lämplig.

²⁶ Easo, Frontex och Europol.

²⁷ FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), Internationella organisationen för migration (IOM) och Internationella rödakorskommittén.

²⁸ Amnesty International, Rädda Barnen och Terre des Hommes.

Inrättandet av mottagningscentrum gick långsammare än planerat och den nuvarande mottagningskapaciteten är fortfarande otillräcklig

35. Enligt det rådsbeslut som utformades för att hjälpa Italien och Grekland att hantera en nödsituation bättre (se punkt 16) skulle båda länderna den 16 september 2015 lägga fram en färdplan för kommissionen med lämpliga åtgärder på området asyl, inledande mottagande och återsändande för att förstärka kapaciteten, kvaliteten och effektiviteten i sina system på dessa områden.

Grekland

36. I den färdplan som Grekland lade fram för kommissionen identifierades fem mottagningscentrum som skulle upprättas före slutet av 2015 vid de då vanligaste inreseställena: Lesbos, Chios, Samos, Leros och Kos (se **figur 5**). Kommissionen ifrågasatte inte placeringen av de planerade mottagningscentrumen i sina kommentarer om färdplanen därför att den såg det som ett nationellt ansvar. Användandeuppgifterna visade att dessa öar då också var migranternas vanligaste inreseställen till grekiskt territorium.

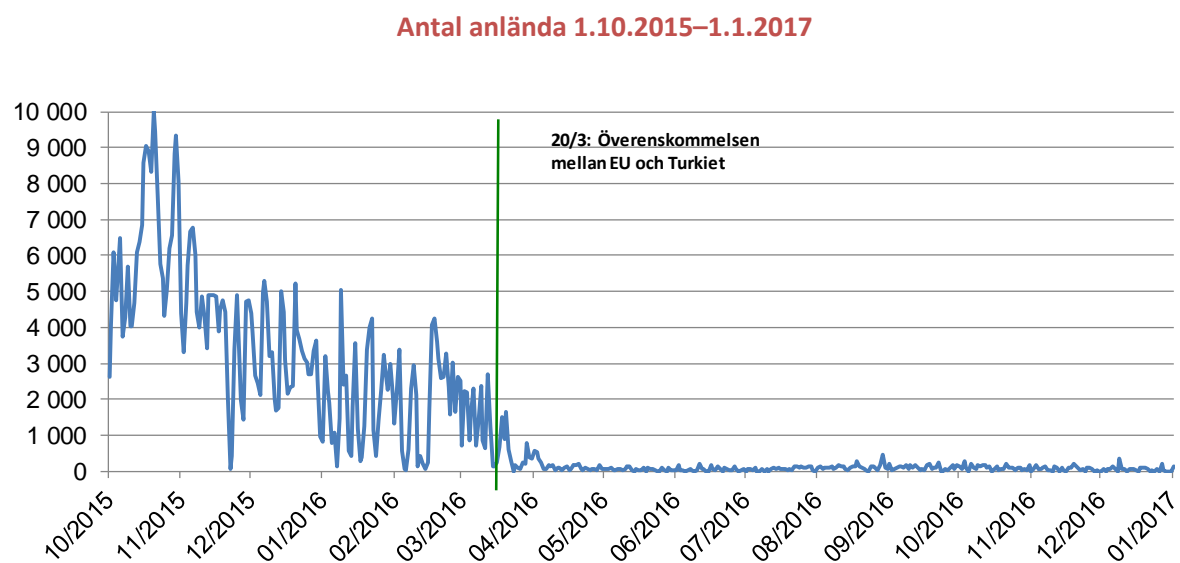
37. När mottagningscentrumen i Moira på Lesbos och Vahi på Samos byggdes användes mindre strukturer som redan fanns. På de andra öarna inrättades provisoriska mottagningsanläggningar i slutet av 2015, och i början av 2016 gjorde de grekiska myndigheterna stora ansträngningar för att bygga de nu existerande mottagningscentrumen. Fyra av de fem planerade mottagningscentrumen blev därför gradvis mer operativa mellan januari och mars 2016. Detta var senare än planerat, och följaktligen kunde identifieringen och registreringen av alla migranter som anlände före mars 2016 inte helt garanteras.

38. I juni 2016 bedömde kommissionen att alla de fem grekiska mottagningscentrumen var fullt operativa och hade en mottagningskapacitet på totalt 7 450 personer²⁹. Det räckte dock inte för att inkvartera alla migranter som anlände under 2016 på grund av de ändrade omständigheterna. Antalet nyanlända sjönk betydligt efter det att Västra Balkanrutten

²⁹ COM(2016) 416 final, 15.6.2016, *Fjärde rapporten om omplacering och vidarebosättning*.

stängdes och efter uttalandet från EU och Turkiet (se **figur 7**) till omkring 50 personer per dag under maj och juni (jämfört med omkring 2 000 personer per dag under januari och februari). Från juli 2016 började antalet stiga igen, och i slutet av augusti anlände över 100 personer per dag. Trots att betydligt färre anländer till mottagningscentrumen än tidigare är det generellt fler personer som kommer till anläggningarna än som lämnar dem. Efter vårt besök i juli 2016 steg migrantpopulationen på öarna från 8 502 i början av juli till 12 515 i början av september och 16 250 i början av november³⁰.

Figur 7 – Inresor sjövägen till de grekiska öarna



Källa: Europeiska kommissionen

39. Tidigare skickades de migranter som anlände till mottagningscentrumen efter några dagar vidare till fastlandet när den inledande identifieringen och registreringen var klar och de hade lämnat fingeravtryck. Detta ändrades efter överenskommelsen mellan EU och Turkiet. Nyanlända fick inte längre åka till fastlandet utan skulle i stället lämna in sin asylansökan på mottagningscentrumet. Migranternas tid på mottagningscentrumen förlängdes från några dagars transitering till en mycket längre vistelse (månader).

³⁰ Följande källor har använts för antalet migranter på öarna: UNHCR, den grekiska polisen, Europeiska kommissionen och *Sjunde rapporten om omplacering och vidarebosättning*.

40. Mottagningscentrumen är därför kraftigt överbefolkade, särskilt de på Lesbos, Chios och Samos, eftersom det är fler migranter som anländer till de grekiska öarna än som lämnar dem³¹. Förhållandena i lägren (matkvaliteten, bristen på filter, trångboddheten, den bristande tillgången på sjukvård och vattenbristen) har kritiserats av icke-statliga organisationer som Amnesty International³², Human Rights Watch³³ och Rädda barnen³⁴. Flyktningbostäderna (standardbyggnader av containertyp) är överbefolkade, vilket har gjort att många migranter har byggt provisoriska skydd utanför området (se [ruta 2](#)).

Ruta 2 – Utmaningar på de utsatta grekiska öarna

På Chios hade människor flytt från huvudlägret (delvis på grund av oro för säkerheten efter slagsmål i mottagningscentrumen) och sov utomhus i och omkring den största hamnen i centrala Chios. Där var säkerheten låg och tillgången på grundläggande tjänster knapp. På Leros var trångboddheten inte lika stor när vi besökte centrumet i början av juli, men några dagar senare utbröt upplopp och ett antal byggnader fick skador. På Lesbos fick Moria-lägret stora brandskador när upplopp bröt ut i september. Alla tre öarna ställs inför stora utmaningar när det gäller att ta emot och hysa mottagningscentrumen på sitt territorium i fråga om infrastruktur, stödtjänster eller motstånd från lokalbefolkningen eller turistnäringen.

41. Inkvarteringsanläggningarna saknade ofta skiljeväggar mellan ensamma män och andra kategorier, som ensamma kvinnor, familjer eller barn. Antalet ensamkommande barn

³¹ Vilket kommissionen medgav i sin tredje lägesrapport om genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet: "Den stabila tillströmningen av migranter och de långsamma återsändandena har utsatt mottagningskapaciteten på öarna för allt större påfrestningar. Det får till följd att trångboddheten ökar på de grekiska mottagningscentrumen, vilket skapar svåra och ibland riskfyllda villkor".

³² Amnesty International, Grekland: *Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal* (flyktingar hålls kvar under svåra förhållanden samtidigt som genomförandet av överenskommelsen mellan EU och Turkiet forceras fram), 7.4.2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

³³ Human Rights Watch, Grekland: *Refugee 'Hotspots' Unsafe, Unsanitary* (mottagningscentrumen för flyktingar är osäkra och ohälsosamma) 19.5.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

³⁴ Rädda barnen, Grekland, 20.9. 2016, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

uppskattas till cirka 2 500 (september 2016³⁵) och landet har inte tillräcklig kapacitet i form av särskilda anläggningar för att inkvartera dem i enlighet med internationella normer³⁶.

Många ensamkommande barn har därför under lång tid hållits kvar på mottagningscentrumen under olämpliga förhållanden³⁷, trots att de enligt lag ska prioriteras³⁸ (se ruta 3).

Ruta 3 – Förhållandena för mottagning av ensamkommande barn

Vid vårt besök på mottagningscentrumet i Moria (Lesbos) fann vi att de ensamkommande barnen (som då var omkring 90 stycken) levde under restriktiva förhållanden i lägret, separat från vuxna. De flesta hade varit där längre än tre månader som en konsekvens av uttalandet från EU och Turkiet. Enligt EU:s byrå för grundläggande rättigheter inkvarterades fortfarande ensamkommande flickor i mitten av juli tillsammans med ensamkommande pojkar under mer än två veckor, och den enda säkerhetsåtgärden var att sovrumsdörren kunde låsas på natten. Ytterligare 60 ensamkommande barn inhystes i öppna skydd utanför lägret i Mytilene.

När vi besökte Leros bodde inte de 39 ensamkommande barnen åtskilda från vuxna utan inhystes tillsammans med dem i Lepida-centrumet. De hade tidigare inkvarterats i en öppen anläggning (Pikpa) tillsammans med andra utsatta grupper, men enligt tjänstemän vid den grekiska mottagnings- och identifieringstjänsten hade tjänstens tidigare chef beslutat att de för sin egen säkerhet skulle flyttas från anläggningen. I Lepida hade de inget särskilt skydd för barn, de fick inte röra sig fritt och behandlingen utgjorde en risk för deras välmående. Även på Chios inhystes ensamkommande barn tillsammans med vuxna.

42. Byråernas personal utsattes också för våldsamma protester och angrepp, EU-personal och andra anställda måste evakueras och delar av mottagningsanläggningarna förstördes eller skadades.

³⁵ COM(2016) 636 final, 28.9.2016, *Sjätte rapporten om omplacering och vidarebosättning*.

³⁶ FN-konventionen om barnets rättigheter. Dess huvudprinciper ingår även i olika delar av Ceas.

³⁷ Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, veckomeddelande om den tillfälliga utplaceringen av experter på grundläggande rättigheter från byrån till Grekland – veckan 18–22 juli 2016, Wien, 25.7.2016.

³⁸ Artikel 31.7 b i direktivet om asylförfaranden.

43. Skyddet och säkerheten är medlemsstaternas ansvar, men det utvärderades inte på lämpligt sätt under planeringsstadiet. I början fanns det inga säkerhetsplaner och lägren hade inga nödutgångar. Säkerhetsfrågor diskuterades vid ett antal samordningsmöten, och kommissionen och EU-byråerna utarbetade tillsammans med de grekiska myndigheterna en säkerhetsplan och förfaranden för nödsituationer.

Italien

44. Italien lämnade också in en färdplan i september 2015 med åtgärder som rörde asyl, inledande mottagande och återsändande för att förstärka sina system på dessa områden. I färdplanen planerades totalt sex mottagningscentrum som skulle inrättas och vara operativa i slutet av 2015 och tillsammans ha en kapacitet på 2 500 platser. I sina kommentarer om färdplanen ansåg kommissionen att placeringen av de ursprungligen planerade mottagningscentrumen, som utgick från befintliga strukturer, var de nationella myndigheternas ansvar. I planen tog man dock inte hänsyn till den tid som behövdes för att anpassa strukturerna eller förfarandena för att driva dem, och alla föreslagna placeringar överensstämde inte med landstigningsmönstren.

45. I slutet av 2015 var endast två av sex planerade mottagningscentrum operativa (se **figur 5**) (Lampedusa och Pozzallo) och ytterligare två blev operativa under de första månaderna av 2016 (Trapani och Taranto). I juli 2016 (när vi gjorde vårt granskningsbesök) uppgick den totala kapaciteten vid de fyra operativa mottagningscentrumen till 1 600 platser, vilket helt klart inte räckte vid de regelbundna topparna på 2 000 personer eller mer per dag. Enligt uppgifter från de italienska myndigheterna landsteg omkring 70 % av migranterna under de första sju månaderna 2016 fortfarande utanför mottagningscentrumen, vilket ökade risken för att registreringen av inkommande migranter var ofullständig.

46. För att åtgärda situationen meddelade de italienska myndigheterna i juni 2016 att ytterligare två mottagningscentrum skulle inrättas (för att ersätta två som inte blev av), som ännu inte var operativa i slutet av februari 2017. Sedan januari 2016 diskuterar de italienska myndigheterna och kommissionen också en ny strategi som bygger på systemet med mottagningscentrum men saknar fysiska inkvarteringsanläggningar, och man håller fortfarande på att genomföra den. Syftet är att uppgradera andra ankomsthamnar för att

kunna tillämpa de standardrutiner som har tagits fram för systemet med mottagningscentrum. I kommissionens lägesrapport från november³⁹ uppmanades dock Italien, med rätta, att också gå vidare med öppnandet av de två ytterligare mottagningscentrum som redan hade aviserats.

47. Ett stort bekymmer för Italien är det allt större antalet ensamkommande barn som anlände under 2016 – över 20 000 fram till slutet av september 2016⁴⁰. Eftersom det saknas särskilda anläggningar för ensamkommande barn i de regioner där landstigningarna äger rum blir barnen kvar för länge på mottagningscentrumen som inte är anpassade till deras särskilda behov.

Stödet från EU-byråerna har varit omfattande, men det är mycket beroende av att medlemsstaterna ställer tillräckligt med resurser till förfogande

48. Kommissionen och byråerna tillhandahåller stödtjänster på begäran av de italienska och grekiska myndigheterna. När det gäller mottagningscentrumen formulerade båda länderna först sina stödbehov i färdplanerna. Stödet utgörs främst av experter från medlemsstaterna som placeras ut genom Frontex och Easo för att hjälpa till med åtgärder för identifiering, nationalitetskontroll, registrering, fingeravtryckstagning och utfrågning. Frontex hjälper även till med återsändande. Easo hjälper till med information om omplacering, handläggning av omplaceringsansökningar, stöd till registrering och bedömning av asylansökningar. Båda byråerna tillhandahåller kulturtolkare. Europol gör sekundära säkerhetskontroller av ärenden som flaggats efter åtgärder som vidtagits av myndigheterna i en värdmedlemsstat eller som hänskjutits till myndigheterna av EU-organ eller andra organisationer som finns på plats.

49. Byråernas rapporter visar att betydligt färre experter har placerats ut än vad som behövs. Det beror på att byråerna är beroende av att medlemsstaterna samarbetar och förbinder sig att skicka experter när byråerna begär det. Vidare varken förväntade sig eller planerade byråerna och medlemsstaterna för de ökade behoven 2015 och 2016. Enligt Frontex tillgodosåg medlemsstaternas erbjudanden cirka 65 % av förfrågningarna om

³⁹ COM(2016) 720 final.

⁴⁰ COM(2016) 636 final, 28.9.2016, *Sjätte rapporten om omplacering och vidarebosättning*.

direktstöd till insatser på mottagningscentrumen, och för Easo var det genomsnittliga resultatet ännu lägre (cirka 57 %). Medlemsstaterna har dessutom bara tillgång till ett begränsat antal anställda, och några medlemsstater skulle själva handlägga ett stort antal asylansökningar, särskilt under andra halvåret 2015.

50. Eftersom experterna normalt endast placeras ut för en begränsad period (ibland sex veckor, ibland till och med kortare tid) måste byråerna ständigt göra nya förfrågningar för att ersätta experter som har avslutat sina uppdrag. Den ständiga rotationen leder naturligtvis till stora effektivitetsförluster eftersom de nyanlända experterna behöver tid för att anpassa sig och sätta sig in i den specifika situationen. Samtliga aktörer som vi intervjuade under revisionen underströk att experterna måste placeras ut på längre tid.

Grekland

51. I Grekland har behovet av stöd från Frontex inom områdena identifiering och registrering minskat på grund av att färre personer anländer efter uttalandet från EU och Turkiet. Behovet av stöd från Easo har å andra sidan ökat sedan dess eftersom de flesta migranter som skickades till fastlandet i mars 2016 har ansökt om asyl, och även merparten av de nyanlända migranterna på öarna.

52. I lägesrapporterna från september⁴¹ och november 2016⁴² uppmanar kommissionen återigen medlemsstaterna att öka sitt stöd till Easo och tillhandahålla experter eftersom de utplacerade experterna i Grekland fortfarande är för få för att klara av de allt fler asylansökningar som ska handläggas. I september 2016 uppskattades till exempel att det behövdes 100 asylhandläggare (dvs. utfrågare) vid mottagningscentrumen men i slutet av september 2016 hade Easo endast placerat ut 41 handläggare⁴³.

⁴¹ COM(2016) 636 final.

⁴² COM(2016) 720 final.

⁴³ COM(2016) 634 final, 28.9.2016, *Tredje lägesrapporten om genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet*.

53. Personal från Europol är sedan mars 2016 utplacerad för att göra sekundära säkerhetskontroller av ärenden som har flaggats på grund av information som den grekiska polisen har fått fram under registrerings- och kontrollförfarandena. Kontrollerna syftar i första hand till att identifiera misstänkta terroristers rörelser och störa den organiserade brottslighetens nätverk för migrantsmuggling. Enligt kommissionens lägesrapporter⁴⁴ hade Europol placerat ut nio tjänstemän på de fem öarna fram till juli 2016 i enlighet med den operativa plan som fastställts tillsammans med den grekiska polisen i juni 2016. Enligt Europol utplaceras den första gruppen med tio gästade tjänstemän i september 2016 i Grekland. I oktober 2016 utplaceras ytterligare en grupp med 16 gästade tjänstemän från andra medlemsstater till alla de fem grekiska mottagningscentrumen för att göra sekundära säkerhetskontroller i Europols databaser.

Italien

54. De italienska myndigheterna ansåg generellt att stödet från EU-byråerna var tillfredsställande, i synnerhet som situationen förbättrades från och med maj när några Frontex-expertyper som ursprungligen skulle ha utplaceras till Grekland kunde placeras i Italien i stället. Kommissionen anser dock fortfarande att medlemsstaternas svar på Easos begäran om experter för utplacering i Italien fortfarande inte räcker för att man ska kunna hantera det höga antalet personer med rätt till omplacering. I slutet av september 2016 hade 33 asylexperter placerats ut (och 35 kulturtolkare), medan den plan som man kommit överens om med de italienska myndigheterna talade om 74 experter⁴⁵.

55. I september 2016 godkände Italien att Europol deltog i sekundära säkerhetskontroller på plats i enlighet med rådets begäran. Europol har lämnat bidrag till en operativ plan och förberedde utplaceringen av gästade tjänstemän. I oktober 2016 begärde Italien också stöd från Europol med ytterligare säkerhetskontroller i samband med omplacering⁴⁶.

⁴⁴ Europeiska kommissionen, lägesrapport, 28.7.2016.

⁴⁵ COM(2016) 636 final.

⁴⁶ Information från Europol.

Kommissionen spelade en aktiv roll som samordnare

56. Många olika aktörer deltar på olika nivåer av systemet med mottagningscentrum. Det innebär att de verksamheter som bedrivs av Europeiska kommissionen, EU-byråerna, de nationella myndigheterna centralt och lokalt, internationella organisationer (UNHCR och IOM) och icke-statliga organisationer måste vara väl samordnade för att mottagningscentrumen ska fungera korrekt.

57. Samordningen sker på EU-nivå, på nationell och operativ nivå och på mottagningscentrumen. I båda länderna underlättades samordningen av att särskild personal från kommissionen och byråerna fanns på plats.

Grekland

58. I Grekland sker den centrala samordningen vid samordningsmöten där alla de olika nationella myndigheterna, kommissionen, EU-byråerna och de största internationella organisationerna deltar. Kommissionens stöd tillhandahålls av en ny kommissionsavdelning som inrättades 2015, stödtjänsten för strukturreformer och personal från andra kommissionsavdelningar. Generaldirektören vid stödtjänsten för strukturreformer är ordförande för mötet som hålls varannan vecka i Aten.

59. Samtliga aktörer som vi intervjuade under granskningsbesöket i Grekland påpekade att avsaknaden av standardrutiner för mottagningscentrumen har lett till problem. Trots att färdplanen för Grekland⁴⁷ identifierade standardrutiner som ett nyckelmål för alla mottagningscentrum antogs de aldrig. Greklands regering utarbetade i början av 2016 ett förslag till standardrutiner som kommissionen kommenterade. Men uttalandet från EU och Turkiet ändrade i grunden hur mottagningscentrumen fungerade. Samtidigt antog Grekland ny lagstiftning som omvandlade förstamottagningsmyndigheten till mottagnings- och identifieringstjänsten och gav den nya uppgifter. Det innebar också att utarbetandet av standardrutiner avbröts och att de måste omarbetas. När vi gjorde granskningsbesöket hade

⁴⁷ *Roadmap on Relocation and Hotspots Greece* (färdplanen om omplacering och mottagningscentrum i Grekland), 29.9.2015, s. 6 och 15.

Grekland ännu inte slutfört ändringen av förslaget till standardrutiner trots att kommissionen flera gånger hade begärt det.

60. EU:s regionala insatsgrupp (EURTF)⁴⁸, som är baserad i Athens hamn Piraeus, ska se till att samordningen på operativ nivå fungerar. Plattformen utformades så att EU-byråerna kunde träffas regelbundet för att underlätta den övergripande samordningen och informationsutbytet mellan de olika aktörerna i enlighet med sina respektive mandat. Europeiska kommissionen deltar också och är ordförande för mötena. Insatsgruppens roll i systemet med mottagningscentrum är dock inte särskilt tydligt definierad, och de nationella myndigheterna deltar inte vid insatsgruppens möten.

61. I de utsatta områdena ansvarar medlemsstatens centrala myndigheter för den övergripande förvaltningen av mottagningscentrumen, men de har ännu inte tagit på sig ansvaret fullt ut. Till exempel hade man inte utsett en särskild person eller myndighet som på permanent basis ansvarade för den övergripande förvaltningen av strukturen och driften. Mottagnings- och identifieringsmyndigheten ansvarade formellt för förvaltningen av mottagningscentrumen, men vid vårt granskningsbesök hade myndigheten mycket begränsad personal på plats, vilket gjorde att de inte kunde vara närvarande dygnet runt, alla dagar. I praktiken visste inte alla aktörer vilken behörig beslutsfattande myndighet som ansvarade för anläggningen.

Italien

62. I Italien visade de nationella myndigheterna att de kände ett starkt egenansvar för systemet med mottagningscentrum och den tillhörande migrationshanteringen. Ansvaret för genomförandet av systemet med mottagningscentrum ligger hos ett särskilt italienskt team inom inrikesministeriet (avdelningen för medborgerliga fri- och rättigheter samt migration). Kommissionens stöd tillhandahålls på central nivå av ett litet team i Rom. Standardrutinerna

⁴⁸ Se COM(2015) 490 final, 23.9.2015: *Hantering av flyktingkrisen: omedelbara operativa, budgetära och rättsliga åtgärder enligt den europeiska migrationsagendan*, bilaga II, där följande anges: "I varje värdmedlemsstat finns det ett gemensamt operativt högkvarter med företrädare för alla tre organen (Europeiska unionens regionala insatsstyrka – EURTF). Det samordnar stödgruppernas arbete i de utsatta områdena och säkerställer nära samarbete med de nationella myndigheterna i värdmedlemsstaten".

utformades på den här nivån av en arbetsgrupp som leddes av inrikesministeriet och involverade alla huvudaktörer (de italienska myndigheterna, kommissionen, Frontex, Europol, Easo, UNHCR och IOM). Rutinerna antogs officiellt och meddelades de berörda aktörerna den 17 maj 2016. De ger operativ vägledning om vad som ska göras på mottagningscentrumen för att arbetsflödet ska bli standardiserat och fungera effektivt. Antagandet av dem, efter flera månaders samråd, ses av alla aktörer som ett stort och avgörande steg mot att strukturera systemet med mottagningsystem i Italien.

63. EU:s regionala insatsgrupp, som är baserad i Catania på Sicilien, ska se till att samordningen på operativ nivå fungerar. I Italien deltar förutom EU-byråerna och kommissionen även de olika nationella myndigheterna i EURTF.

64. På mottagningscentrumen sköter de lokala myndigheterna (*Preffecture*) samordningen och den övergripande förvaltningen av varje mottagningsstruktur, men de har ingen permanent företrädare på plats, vilket de två huvudaktörerna har: statspolisen (*Questura*) och den enhet som förvaltar anläggningen (ofta en icke-statlig organisation), som var och en har sina egna ansvarsområden. Olika aktörer påpekade att detta i praktiken upplevs som att det saknas en tydligt definierad kontaktpunkt vid varje mottagningscentrum.

Uppföljning görs regelbundet men resultatmätningen på mottagningscentrumen kan förbättras

65. Efter den europeiska migrationsagendan har Europeiska kommissionen lämnat omfattande rapporter om den allmänna hanteringen av flyktingkrisen. Genomförandet av systemet med mottagningscentrum diskuteras framförallt i rapporterna om omplacering och vidarebosättning⁴⁹. Rapporterna har offentliggjorts varje månad sedan mars 2016 och innehåller ett avsnitt som handlar om genomförandet av färdplanerna i Grekland och Italien, som är nära knutet till systemet med mottagningscentrum. Syftet med rapporterna är att ge en uppdaterad kvantitativ och kvalitativ lägesrapport om de framsteg som gjorts och de svårigheter som konstaterats, och de innehåller även rekommendationer från Europeiska

⁴⁹ Rapporten om omplacering och vidarebosättning bygger på kravet i artikel 12 i rådets beslut 2015/1523 och 2015/1601 att två gånger om året rapportera om genomförandet av besluten och genomförandet av färdplanen.

kommissionen till alla aktörer. Separata lägesrapporter om genomförandet av överenskommelsen mellan EU och Turkiet innehåller också iakttagelser om situationen vid mottagningscentrumen⁵⁰. Slutligen kompletterar "ad hoc-rapporter" eller meddelanden⁵¹ och faktablad den konsoliderade rapporteringsramen.

66. Europeiska kommissionens regelbundna meddelanden om systemet med mottagningscentrum bidrar till en öppen rapporteringsram för genomförandet av systemet. De kvalitativa aspekterna av rapporteringen (konstaterade svårigheter, rekommendationer etc.) visar att Europeiska kommission är villig att följa upp och rapportera om gjorda framsteg⁵². Vi gjorde dock följande iakttagelser:

- Trots att kommissionen konsekvent uppmanar de italienska myndigheterna att öka antalet mottagningscentrum⁵³ finns det ingen kostnadsnyttoanalys som gör det möjligt att jämföra öppnandet av ytterligare mottagningsanläggningar med den senaste planen om att systematiskt tillämpa systemet med mottagningscentrum i alla landstigningshamnar utan inkvarteringsanläggningar.
- Mottagningscentrumen har nu varit i drift i över ett år, men det har ännu inte fastställts en ram för uppföljning av resultaten på enskilda mottagningscentrum som gör det möjligt att se om verksamheten är effektiv och resurserna (som personal och

⁵⁰ Se COM(2016) 634 final med kommentarer om till exempel antalet personer som anlänt till de grekiska öarna, trångboddheten vid mottagningscentrumen, bristen på en permanent grekisk samordnare för mottagningscentrumen och behovet av att anta standardrutiner.

⁵¹ COM(2016) 220 final, 12.4.2016, *Bedömning av Greklands handlingsplan för att avhjälpa de allvarliga brister som konstaterats i samband med 2015 års utvärdering av tillämpningen av Schengenregelverket på området förvaltning av de yttre gränserna.*

⁵² Även om kommissionen inte döljer konstaterade svårigheter eller brist på framsteg förefaller den ibland vara överoptimistisk, till exempel i COM(2016) 636 final när den anser att målet på 6 000 omplaceringar per månad fortfarande gäller. Kommissionen beräknade i sin första omplaceringsrapport från den 16 mars 2016 (COM(2016) 165 final) att det var det mål som krävdes, men eftersom inte ens 6 000 personer hade omplacerats under hela det första året som omplaceringsbesluten genomfördes skulle det krävas ett mål på många fler än 8 000 personer per månad om det totala åtagandet på 106 000 omplaceringar ska uppnås till september 2017. Även om man tar hänsyn till att omplaceringarna på senare tid har gått något snabbare förefaller detta övergripande mål vara alldeles för högt för att kunna uppnås.

⁵³ Se till exempel COM(2016) 636 final.

utrustning) används effektivt, identifiera och åtgärda potentiell outnyttjad kapacitet och/eller flaskhalsar och göra det lättare att identifiera bästa praxis, utbyta erfarenheter och ändra där så behövs.

- Trots att kommissionen försöker konsolidera uppgifter från nationella myndigheter och EU-byråerna är det några uppgifter som inte delas, till exempel hur länge migranterna väntar på mottagningscentrumen för att bli registrerade och få fylla i sina asylansökningar (Grekland), och några centrala uppgifter rapporteras (eller offentliggörs) inte, till exempel hur många av de migranter som har identifierats och registrerats på mottagningscentrumen eller får ett återvändandebeslut och hur många återvändandebeslut som faktiskt verkställs (Italien).

Ändamålsenligheten hos systemet med mottagningscentrum

67. Vi undersökte om systemet med mottagningscentrum hade gjort det möjligt att identifiera och registrera och ta fingeravtryck på alla migranter, och om det säkerställde att migranterna vid lämplig tidpunkt slussades vidare till rätt uppföljningsförfarande (asyl, omplacering eller återvändande).

Systemet med mottagningscentrum har ökat registreringen och fingeravtryckstagningen av inkommande migranter

68. Systemet med mottagningscentrum skulle i första hand bidra till en bättre gränsförvaltning genom att se till att alla inkommande migranter identifierades, registrerades och fick lämna fingertryck korrekt. Det är även en förutsättning för att migranter på ett korrekt sätt slussas vidare till det nationella asylförfarandet, omplaceringssystemet eller återvändandeförfarandet.

69. Under identifieringen fastställs migranternas personliga uppgifter och deras nationalitet bedöms (kontroll), och utsatta fall identifieras för prioriterad handläggning. Registreringen fortsätter med att deras fingeravtryck tas enligt kraven i Eurodacförordningen och lagras i Eurodac som är EU:s fingeravtrycksdatabas. Migranterna fotograferas, deras uppgifter registreras och dubbelkontrolleras i de relevanta europeiska och internationella databaserna, det kontrolleras om deras handlingar (om de har några) är äkta och polisen gör säkerhetskontroller.

70. Polisen utför dessa inledande processer med stöd av Frontex genom en serie successiva åtgärder inom mottagningscentrumets område⁵⁴. Migranterna kan i detta skede, eller senare, ange att de önskar ansöka om asyl (se även flödesschemat över systemet med mottagningscentrum i ***bilaga II***).

71. Vid vårt granskningsbesök i Grekland i juli 2016 var migranterna identifierade, registrerade och fick sina fingeravtryck tagna inom tre dagar från ankomsten⁵⁵ till öarna. Enligt kommissionens uppgifter utför de grekiska mottagningscentrumen sedan mars 2016 dessa uppgifter på ett korrekt sätt för praktiskt taget alla migranter. Det är en väsentlig förbättring jämfört med registreringsnivån på 8 % i september 2015⁵⁶ (i januari 2016 hade nivån redan stigit till 78 %). Uppgiften har också blivit mer hanterbar efter uttalandet från EU och Turkiet eftersom betydligt färre migranter anländer jämfört med 2015.

72. I Italien anlände ungefär lika många personer 2016 som 2014 och 2015. När det gäller registrering av alla anländande migranter kommer endast omkring en tredjedel till mottagningscentrumen (och registreras)⁵⁷, medan majoriteten stiger i land i andra hamnar. Enligt de senaste uppgifterna från de italienska myndigheterna⁵⁸ har andelen som registreras och lämnar fingeravtryck ökat betydligt från ungefär 60 % under första halvåret 2015 till i genomsnitt 97 % under hela 2016. Det visar den positiva effekten av att systemet

⁵⁴ I Italien även i anläggningshamnar utanför mottagningscentrumen.

⁵⁵ Enligt artikel 14 i Eurodacförordningen nr 603/2013 (EUT L 180, 29.6.2013, s. 1) ska medlemsstaten skyndsamt ta fingeravtryck på varje tredjelandsmedborgare som är 14 år eller äldre och som grips i samband med olaglig passage över medlemsstatens gräns. Den berörda medlemsstaten ska så snart som möjligt, dock senast 72 timmar efter den dag då gripandet ägde rum, till det centrala systemet överföra fingeravtrycken och andra insamlade uppgifter om personen.

⁵⁶ COM(2016) 85 final.

⁵⁷ Fram till den 29 juli 2016 hade 29,7 % av migranterna anlånt till ett mottagningscentrum (*källa*: inrikesministeriet i Italien). Dock överfördes några migranterna som ankom utanför mottagningscentrumen senare till ett mottagningscentrum där de registrerades. Totalt var andelen migranter som transiterade genom mottagningscentrumen för åtminstone en del av sin identifierings-/registreringsprocess högre än 29,7 % (den uppskattas till omkring 40 % fram till den 30 juni 2016, men det finns inga exakta uppgifter).

⁵⁸ Inrikesministeriet, *Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016*, 11.1.2017.

med mottagningscentrum tillämpas inte bara vid de fyra mottagningscentrumen utan under 2016 även i de övriga 15 landstigningshamnarna (se även punkterna 45–46) vilket minskaderisken för att några migranter om in i landet utan att registreras korrekt och lämna fingeravtryck. Alla berörda aktörer som vi intervjuade var överens om att systemet med mottagningscentrum hade varit viktigt för att förbättra situationen i Italien, inte bara genom att den tillhandahöll lämplig infrastruktur utan också genom att den fastställde standardrutiner som ska följas och hade ett positivt inflytande över rutinerna i allmänhet.

73. Vidare anger systemet med mottagningscentrum att personuppgifter och fingeravtryck för alla irreguljära migranter i samband med registreringen även ska registreras i och kontrolleras mot olika nationella, europeiska och internationella säkerhetsdatabaser i enlighet med Ceas-reglerna. De säkerhetskontroller som skulle göras begränsades dock av den befintliga rättsliga ramen och systemens utformning. Enligt det tidigare Frontex-mandatet kunde de utplacerade tjänstemännen från Frontex fram till september 2016 endast få tillgång till EU:s säkerhets- och dokumentkontrolldatabaser⁵⁹ om värdlandet gav dem tillstånd till det. I Grekland kunde de endast bidra till denna del av arbetet genom informella arbetsarrangemang med den lokala polisen.

74. Den nya förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen ger nu de europeiska gräns- och kustbevakningsenheterna tillgång till relevanta databaser⁶⁰. Men problemet med interoperabiliteten mellan säkerhetsdatabaserna (det saknas ett system som gör det möjligt att göra samma sökning i flera databaser samtidigt) är ett problem vid systematiska säkerhetskontroller som inte kan lösas på kort sikt⁶¹.

⁵⁹ COM(2016) 85 final, "Kontroller i Interpols och EU:s säkerhets- och dokumentkontrolldatabaser, särskilt Schengens informationssystem, måste göras systematiskt och utbytestjänstemännen från Frontex måste få tillgång till de europeiska databaserna".

⁶⁰ Artikel 40.8 i förordning (EU) 2016/1624.

⁶¹ COM(2016) 85 final, bilaga 3 – lägesrapport om Italien: "Sammankopplingen av databaserna är fortfarande begränsad. I synnerhet görs vid registreringsprocessen (*foglio notizie*) ingen direkt och automatisk samkörning med SIS samt Europols och Interpols databaser. En sådan samkörning bör prioriteras för att möjliggöra systematiska kontroller".

Flaskhalsar i uppföljningsförfarandena påverkar på hur mottagningscentrumen fungerar

75. Systemet med mottagningscentrum och vad som följer sedan hänger i hög grad samman. För att migranter på ett ändamålsenligt sätt ska kunna slussas vidare till asylförfarandet och därefter omplaceras eller i förekommande fall återsändas måste de förfaranden som följer på registreringen slutföras inom rimlig tid. Migranterna bör även få tillräcklig information om de olika förfarandena.

Grekland

76. Praktiskt taget alla nyanlända ansöker om internationellt skydd när de ställs inför alternativet att omedelbart sändas tillbaka. Eftersom få asylansökningar hade gjorts i Grekland före mars 2016 hade den grekiska asylenheten lite personal och måste därför snabbt öka antalet anställda för att klara den plötsliga ökningen av asylansökningar. Personalökningen var dock inte planerad innan överenskommelsen mellan EU och Turkiet trädde i kraft, och den följande processen för att rekrytera och utbilda ny personal tog tid, vilket påverkade den grekiska asylenhetens kapacitet att handlägga asylansökningar. Under augusti 2016 förstärktes personalen vid asylenheten genom att 124 personer rekryterades tillfälligt med hjälp av ett nödhjälpsbidrag från Amif som undertecknades av Easo⁶².

77. I september 2016⁶³ hade majoriteten av de migranter som anlant efter den 20 mars ännu inte fått möjlighet att lämna in en asylansökan⁶⁴. Det faktum att asylansökningar från vissa nationaliteter har prioriterats framför andra⁶⁵ och bristen på tydlig information till

⁶² Information från Europeiska kommissionen.

⁶³ Uppgifter som vi har fått från kommissionen visar att i mitten av september 2016 hade omkring en tredjedel av de migranter som då fanns på öarna fått en faktisk möjlighet att lämna in sin asylansökan, och att endast omkring 20 % hade intervjuats.

⁶⁴ Artikel 6.2 i direktivet om asylförfaranden föreskriver följande: "Medlemsstaterna ska se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt".

⁶⁵ Vilket framkom vid intervjuer på plats och bekräftades i protokollen från styrkommittémötena om genomförandet av överenskommelsen mellan EU och Turkiet.

migranterna om förfarandena och väntetider har bidragit till den växande spänningen i lägren.

78. Omplaceringsalternativet är dessutom sedan mars 2016 inte längre tillgängligt för nyanlända migranter. Det är en konsekvens av ett beslut som fattades av den grekiska asylenheten i linje med åsikter som uttrycktes av medlemsstater i rådet (rättsliga och inrikes frågor) som medförde att omplacering ska gälla för migranter på fastlandet som anlände före den 20 mars. Det finns ingen tydlig rättslig grund för denna åsikt i de två rådsbesluten om omplacering.

79. Kommissionen har vidare noterat⁶⁶ att återsändandet enligt uttalandet från EU och Turkiet har gått långsamt, vilket också har bidragit till trångboddheten vid mottagningscentrumen. Eftersom så gott som alla nyanlända ansöker om asyl är de inte aktuella för återvändande förrän de har fått avslag på sin asylansökan och möjligheterna till omprövning har uttömts. Under perioden från slutet av mars till början av december 2016 har totalt 748 migranter återsänts från de grekiska öarna till Turkiet, vilket ska ställas mot de omkring 17 000 migranterna som har anlät⁶⁷.

Italien

80. I Italien fungerade systemet med mottagningscentrum som det var tänkt i så motto att förutom att över 97 % av de anländande migranterna registreras och får lämna fingeravtryck (se punkt 72) får de också möjlighet att ange att de vill ansöka om asyl. Vidare identifieras personer som eventuellt ska omplaceras redan under registreringsprocessen vid mottagningscentrumen och förs därefter över till särskilda omplaceringscentrum.

81. När systemet med omplaceringscentrum började genomföras var den största utmaningen inledningsvis att hitta personer med rätt till omplacering som ville delta. Eftersom migranterna nu får bättre information om omplacering har fler sökande identifierats i det mer strukturerade systemet med mottagningscentrum, och den största

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

⁶⁷ COM(2016) 792 final, 8.12.2016, *Fjärde lägesrapporten om genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet*.

flaskhalsen när det gäller omplacering är nu bristen på utfästelser från medlemsstaternas sida. Fram till den 27 september 2016, ett år efter det att rådet fattade beslut om omplacering och efter halva genomförandetiden på två år, hade endast 1 196 personer verkligen omplacerats från Italien – men inga ensamkommande barn – och medlemsstaterna hade gjort 3 809 formella utfästelser⁶⁸ till Italien (vilket ska ses mot bakgrund av den övergripande utfästelsen i rådets beslut om att 34 953 personer skulle omplaceras från Italien).

82. En annan flaskhals uppkommer på grund av det låga genomförandet av återvändandebeslut, som enligt uppgifter från de italienska myndigheterna fortfarande ligger under 20 %⁶⁹. Strukturella svårigheter i samband med genomförandet av återvändande, som de italienska myndigheterna identifierade och beskrev i färdplanen, handlar bland annat om att centrumen för identifiering och utvisning har begränsad kapacitet och att ursprungsländerna inte samarbetar om återtagande.

83. Eftersom det fortfarande anländer många migranter (över 150 000 personer per år sedan 2014), och de befintliga flaskhalsarna som uppstår på grund av det begränsade "utflödet" av migranter genom omplacering och återvändande, kan Italiens alla anläggningar för inkvartering av migranter komma att få kapacitetsproblem inom en nära framtid.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

84. Det är EU:s medlemsstater som i första hand ansvarar för alla aspekter av gränskontroll och asylhantering. Kommissionen införde därför det nya systemet med mottagningscentrum för att hjälpa Grekland och Italien – de medlemsstater som ligger i frontlinjen – att hantera den plötsliga och dramatiska ökningen av antalet irreguljära migranter som anlände till deras yttre gränser 2015 och 2016. Syftet med systemet var att ge medlemsstaterna operativt stöd

⁶⁸ COM(2016) 636 final. Skillnaden mellan de formella utfästelserna (erbjudanden från medlemsstater) och de personer som verkligen omplaceras förklaras delvis av den tid som behövs för att behandla framställningar om omplacering och delvis av andra faktorer som kommissionen har identifierat i sina återkommande rapporter om omplacering och vidarebosättning, såsom omotiverade avslag från medlemsstater, hinder relaterade till säkerhetskontroller och behovet av bättre handläggningskapacitet i Italien.

⁶⁹ Källa: Inrikesministeriet. Uppgifterna gäller 2015 och de första sju månaderna av 2016.

för att se till att de migranter som anlände identifierades, registrerades och lämnade fingeravtryck, och därefter slussades vidare till rätt uppföljningsförfarande. Generellt konstaterade vi att systemet med mottagningscentrum, under mycket svåra och konstant växlande förhållanden, har underlättat migrationshanteringen i de två medlemsstater som ligger i frontlinjen genom att öka deras mottagningskapacitet, förbättra registreringsförfarandena och stärka samordningen av stödinsatser.

85. I båda länderna tog man på ett korrekt sätt hänsyn till de vanligaste inreseställen och tillgången till befintliga strukturer när man bestämde var mottagningscentrumen skulle ligga. Det tog dock längre tid än planerat att få igång dem. I Grekland var fyra av de fem planerade mottagningscentrumen operativa i mars 2016, och det sista kom igång i juni 2016. I Italien var fyra av sex planerade mottagningscentrum operativa i mars 2016, och ytterligare två mottagningscentrum höll fortfarande på att sättas upp men hade inte börjat användas i slutet av februari 2017. Trots ansenligt stöd från EU hade mottagningsanläggningarna i de båda länderna i slutet av 2016 ännu inte kapacitet att på ett lämpligt sätt ta emot (Italien) eller inkvartera (Grekland) alla de migranter som anlände. Det rådde fortfarande brist på lämpliga anläggningar för att inkvartera och hantera ensamkommande barn i enlighet med internationella normer, både vid mottagningscentrumen och i nästa led i mottagandet (se punkterna 36–47).

86. Kommissionen och de berörda EU-byråerna stödde ansträngningarna i de medlemsstater som ligger i frontlinjen genom att tillhandahålla experter, ekonomiska och tekniska resurser, råd och samordning. Byråernas kapacitet att tillhandahålla sådant stöd var och är i hög grad beroende av de resurser som andra medlemsstater ställer till förfogande. Vidare var experterna ofta utplacerade mycket kort tid, vilket minskade deras effektivitet. Bristerna håller för närvarande på att åtgärdas med hjälp av de berörda byråernas nya (eller planerade) mandat (se punkterna 48–55).

87. I båda länderna fanns särskild personal från kommissionen och byråerna på plats för att underlätta samordningen av systemet med mottagningscentrum. På operativ nivå sköttes samordningen av regionala insatsgrupper trots att deras roll i systemet ännu inte är helt definierad. Standardrutiner är en viktig del av en tydlig ansvarsfördelning och harmoniserade förfaranden, i synnerhet när många olika aktörer är involverade som i det nuvarande

systemet med mottagningscentrum. Italien har fastställt standardrutiner för mottagningscentrum och tillämpar dem både vid mottagningscentrumen och i andra landstigningshamnar som fungerar som mottagningscentrum. Grekland har ännu inte antagit några standardrutiner. Samordningen vid varje mottagningscentrum är fortfarande splittrad, och även om det har fastställts att medlemsstatens centrala myndigheter ansvarar för den övergripande förvaltningen av mottagningscentrumen har de ännu inte, åtminstone inte i Grekland, tagit på sig ansvaret fullt ut. Kommissionens uppföljning och rapportering om framsteg och problem vid mottagningscentrumen har varit regelbunden och omfattande, men en del av informationen delas inte mellan olika aktörer, och det saknas rapportering om några nyckelresultatindikatorer (se punkterna 56–66).

88. Tack vare systemet med mottagningscentrum blev de flesta migranter som anlände till Grekland och Italien 2016 korrekt identifierade, registrerade och fick lämna fingeravtryck, och deras uppgifter kontrollerades mot relevanta säkerhetsdatabaser.

Mottagningscentrumen bidrog i detta avseende till att hanteringen av migrationsflödena förbättrades (se punkterna 68–74). I systemet med mottagningscentrum ska migranter också slussas vidare till rätt uppföljningsförfarande, det vill säga till det nationella asylförfarandet, omplacering till en annan medlemsstat (i förekommande fall) eller återvändande till ursprungslandet (eller transiteringslandet). Det tar ofta lång tid att genomföra uppföljningsförfarandena och det finns flera flaskhalsar som kan påverka hur mottagningscentrumen fungerar (se punkterna 76–83).

89. Utifrån dessa slutsatser lämnar vi ett antal rekommendationer nedan. Eftersom migrationskrisen fortsätter att påverka EU:s yttre gränser gäller rekommendationerna 1 till 4 brådskande frågor som bör hanteras så snart som möjligt.

Rekommendation 1 – Kapaciteten vid mottagningscentrumen

- Kommissionen bör tillsammans med de berörda byråerna ge Grekland ytterligare stöd för att åtgärda mottagningscentrumens brist på kapacitet genom att
- uppgradera inkvarteringsanläggningarna på de öar där mottagningscentrumen ligger,

- ytterligare påskynda handläggningen av asylansökningar (med stöd från Easo) och ge migranterna tydlig information om hur och när deras ansökningar kommer att handläggas,
- verkställa befintliga återsändandeförfaranden, i förekommande fall (med stöd från Frontex).
- Kommissionen bör tillsammans med de berörda byråerna ytterligare stödja Italiens ansträngningar för att öka antalet mottagningscentrum till det antal som ursprungliga planerades, och vidta ytterligare åtgärder för att även täcka in landstigningar som sker utanför de fasta mottagningscentrumen.

Rekommendation 2 – Ensamkommande barn

- Kommissionen bör tillsammans med de berörda byråerna och internationella organisationerna hjälpa myndigheterna i både Grekland och Italien att vidta alla tänkbara åtgärder för att se till att ensamkommande barn som anländer som migranter behandlas i enlighet med internationella normer och bland annat får tillgång till lämpliga boendeförhållanden, ges skydd, får tillträde till prioriterade asylförfaranden och eventuellt övervägs för omplacering.
- Kommissionen bör insistera på att det utses en barnskyddsansvarig vid varje mottagningscentrum/mottagningsplats.
- Kommissionen och de berörda organen bör ge de ansvariga myndigheterna mer hjälp i form av utbildning och juridisk rådgivning, och fortsätta övervaka situationen och rapportera om vidtagna åtgärder och gjorda framsteg.

Rekommendation 3 – Utplacering av experter

- Kommissionen och byråerna bör fortsätta be alla medlemsstaterna att tillhandahålla fler experter så att de nuvarande behoven kan tillfredsställas bättre.

- Medlemsstaterna bör placera ut experter tillräckligt länge och med de efterfrågade profilerna för att stödet från Frontex, Easo och Europol till Grekland och Italien ska bli tillräckligt effektivt och ändamålsenligt.

Rekommendation 4 – Roller och ansvarsområden i systemet med mottagningscentrum

- Kommissionen bör tillsammans med byråerna och de nationella myndigheterna tydligare ange roll, struktur och ansvarsområden för EU:s regionala insatsgrupp i systemet med mottagningscentrum.
- Kommissionen och byråerna bör fortsätta insistera på att Italien och Grekland utser en person som får permanent ansvar för den övergripande förvaltningen och driften av varje enskilt mottagningscentrumsområde och på att det fastställs standardrutiner för mottagningscentrum i Grekland.

Rekommendation 5 – Utvärdering av systemet med mottagningscentrum

- I slutet av 2017 bör kommissionen och byråerna utvärdera hur systemet med mottagningscentrum har satts upp och genomförts så här långt och lägga fram förslag på hur det kan utvecklas ytterligare. Förslagen bör bland annat ange en standardmodell för stöd som kan tillämpas vid framtida storskalig migration, definitioner av olika roller och ansvarsområden, minimikrav på infrastruktur och personalresurser, typer av stöd som ska tillhandahållas och standardrutiner.
- Analysen bör även omfatta en bedömning av behovet av att ytterligare förtydliga den rättsliga ramen för systemet med mottagningscentrum som en del av EU:s förvaltning av de yttre gränserna.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 21 mars 2017.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

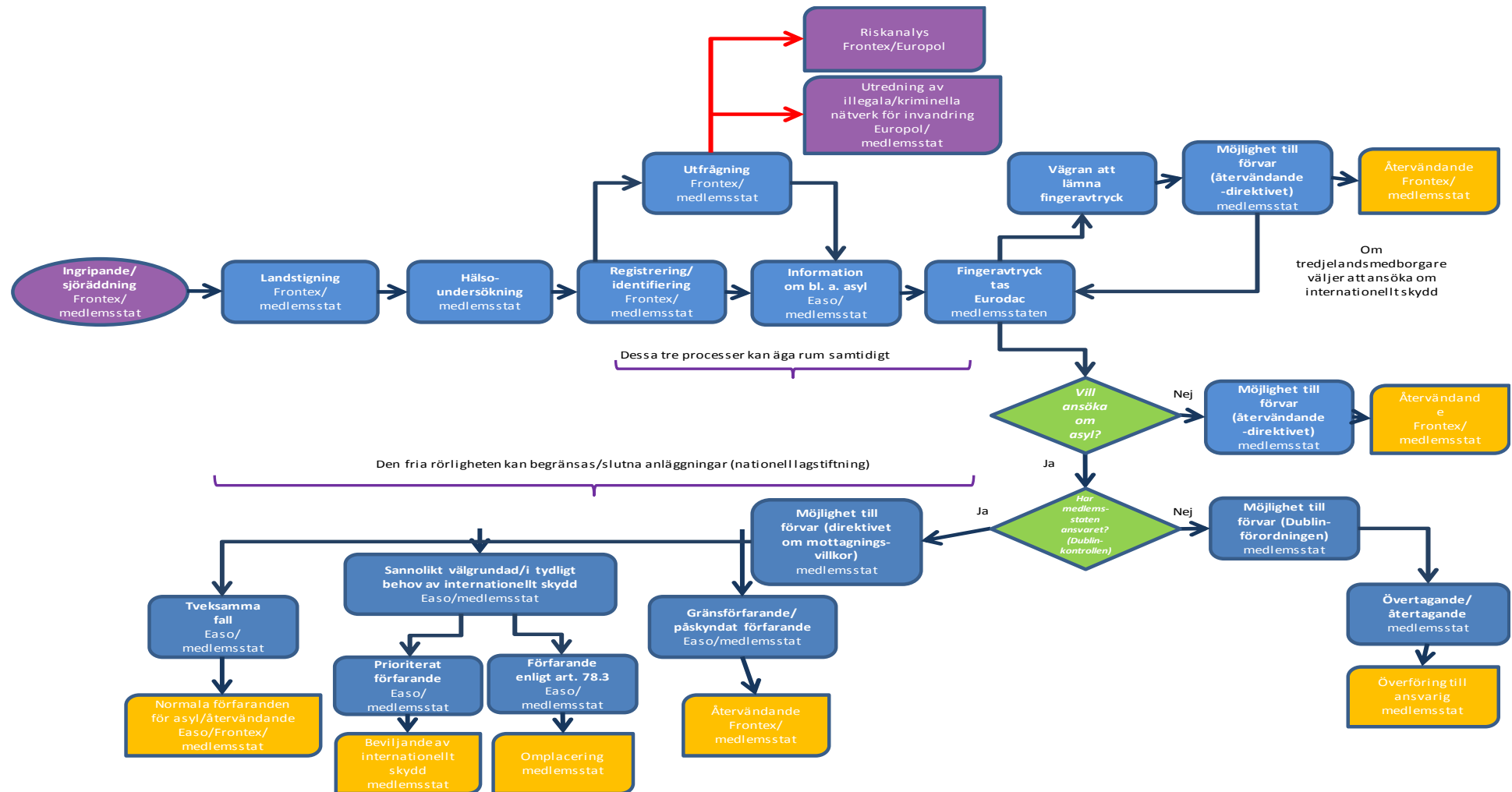


Tidslinje över EU:s svar på migrationskrisen

2015		
APRIL	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Över 1 000 personer drunknar i Medelhavet, vid två separata händelser
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
MAJ	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	Kommissionen lägger fram <i>En europeisk migrationsagenda</i>
	11 12 13 14 15 16 17	
	18 19 20 21 22 23 24	Kommissionen presenterar det första förslagspaketet (med bland annat omplacering av 40 000 personer)
	25 26 27 28 29 30 31	Kommissionen presenterar det andra förslagspaketet (med bland annat omplacering av 120 000 personer)
SEPTEMBER	1 2 3 4 5 6	Rådets beslut (EU) 2015/1523 där en tillfällig och extraordinär mekanism för omplacering från Italien och Grekland till andra medlemsstater av 40 000 personer i tydligt behov av internationellt skydd fastställdes.
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Rådets beslut (EU) 2015/1601 där en tillfällig och extraordinär mekanism för omplacering från Italien och Grekland till andra medlemsstater av 120 000 personer i tydligt behov av internationellt skydd fastställdes.
	21 22 23 24 25 26 27	Meddelande från kommissionen: <i>Hantering av flyktingkrisen: omedelbara operativa, budgetära och rättsliga åtgärder enligt den europeiska migrationsagendan</i>
	28 29 30	Färdplanen om omplacering och mottagningscentrum i Grekland och färdplanen Italiana presenteras
OKTOBER	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Meddelande från kommissionen: <i>Hantering av flyktingkrisen: lägesrapporten om genomförandet av de prioriterade åtgärderna i den europeiska migrationsagendan</i>
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
DECEMBER	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	Meddelande från kommissionen: <i>Lägesrapporter om genomförandet av mottagningscentrum (hotspots) i Grekland och Italien</i> (Grekland: endast ett mottagningscentrum på Lesbos som inte fungerar fullt ut) och <i>Italien</i> (endast ett fungerande mottagningscentrum på Lampedusa)
	14 15 16 17 18 19 20	
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

2016						
FEBRUARI	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	Meddelande från kommissionen: <i>Lägesrapporten om genomförandet av de prioriterade åtgärderna i den europeiska migrationsagendan</i> (Annex 2 - Greece: Lesbos hotspot operational, work ongoing on others; Annex 3 - Italy: Lampedusa and Pozzallo hotspots operational)				
	MARS	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	Meddelande från kommissionen: <i>Första rapporten om omplacering och vidarebosättning</i> (Grekland: fyra mottagningscentrum är operativa, Italien: fyra mottagningscentrum är operativa) Uttalande från EU och Turkiet			
		APRIL	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	Meddelande från kommissionen: <i>Andra rapporten om omplacering och vidarebosättning</i> Meddelande från kommissionen: <i>Första lägesrapporten om genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet</i>		
			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	Meddelande från kommissionen: <i>Tredje rapporten om omplacering och vidarebosättning</i>	
				JUNI	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	Meddelande från kommissionen: <i>Fjärde rapporten om omplacering och vidarebosättning</i> (Grekland: alla fem mottagningscentrumen är operativa) Meddelande från kommissionen: <i>Andra lägesrapporten om genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet</i>
					JULI	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
SEPTEMBER						1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30
	NOVEMBER					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

Systemet med mottagningscentrum (hotspots)



Källa: Europeiska kommissionen, förklarande not från den 15 juli 2015.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

EU:S SVAR PÅ FLYKTINGKRISEN: SYSTEMET MED MOTTAGNINGSCENTRUM ("HOTSPOTS")

SAMMANFATTNING

I. Kommissionen anser att rapporten ger en väl avvägd analys av en av de största utmaningarna i fråga om de åtgärder som anges i europeiska migrationsagendan för att hjälpa de medlemsstater i frontlinjen som utsätts för ett oproportionerligt stort migrationstryck.

Kommissionen kommer att fortsätta att stödja Italien och Grekland i hanteringen av migrationsströmmarna och fortsätta sitt nära samarbete med EU:s organ för detta ändamål.

I detta avseende godtar kommissionen revisionsrättens rekommendationer som syftar till att vidareutveckla vissa delar av systemet med mottagningscentrum.

INLEDNING

7. Dublinreglerna tar även avsaknaden av starkare kopplingar till andra EU-länder i beaktande (t.ex. familjeanknytning, visum eller uppehållstillstånd) och huruvida ansökan lämnats in till en annan medlemsstat innan något beslut om överföring av en asylsökande fattas.

28. Även om det inte fanns någon särskild rapport om användningen av nödhjälpen för mottagningscentrum att tillgå när revisionen gjordes gör kommissionen bedömningen att av de 62,8 miljoner euro som tilldelats Italien för nödhjälp (från Amif/ISF) fram till december 2016 avser högst 21,6 miljoner euro (19,1 miljoner euro inom ramen för ISF och 2,5 miljoner inom ramen för Amif) nödhjälp för projekt som omfattar verksamhet i mottagningsområdena.

OBSERVATIONER

39. Asylsökande kunde endast skickas till fastlandet om deras ansökningar – efter att det vid den individuella bedömningen av deras ärende konstaterats att de var utsatta, med rätt till Dublinöverföringar utifrån kriterierna för familjeåterförening – befanns ha rätt till prövning i Grekland eller om de befanns vara berättigade till internationellt skydd.

46. I september 2016 underrättade de italienska myndigheterna kommissionen om beslutet att tillämpa systemet med mottagningscentrum vid sex landstigningshamnar, som inte hade angivits som mottagningscentrum men där standardrutinerna för sådana centrum skulle tillämpas.

Den 7 december 2016 antog det italienska inrikesministeriet ett beslut om utvidgning av detta system till att omfatta sammanlagt 15 landstigningshamnar.

50. Europol planerar att genomföra en utvärdering av systemet med gästande tjänstemän under andra halvåret 2017 också på grundval av de erfarenheter som gjorts. Kommissionen kommer att medverka fullt ut i detta arbete.

58. Kommissionen har specialiserad personal i Aten, Bryssel och på öarna med mottagningscentrum för att ge stöd till systemet med mottagningscentrum.

78. Genom rådsbesluten om omplacering införs provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland för att stödja dem så att de bättre kan hantera en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer till dessa medlemsstater (artikel 1 i rådsbesluten). Även om Italien och Grekland är stödmottagare i enlighet med rådets beslut har de ingen rättslig skyldighet att omplacera berättigade sökande. Sökande har inte heller någon subjektiv rätt att omplaceras. Italien och Grekland kan därför lagligen besluta att behålla

ansvaret för en sökande och antingen utreda den sökandes rätt till prövning eller, vad gäller de ansökningar som bedöms ha rätt till prövning, besluta om sakförhållandena i ärendet.

79. Utöver de 748 migranter som återsänts till Turkiet från de grekiska öarna inom ramen för uttalandet från EU och Turkiet, från slutet av mars till början av december 2016, hade 439 migranter som anlänt till fastlandet återsänts till Turkiet inom ramen för det bilaterala protokollet mellan Grekland och Turkiet mellan den 4 april 2016 och den 6 december 2016. Vidare hade 393 migranter som anlänt till öarna frivilligt återvänt till sitt ursprungsland inom ramen för programmet för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning mellan den 1 juni 2016 och den 6 december 2016.

81. I sin senaste rapport, den tionde, av den 2 mars 2017 om omplacering och vidarebosättning påpekade kommissionen att det finns flera olika skäl, förutom bristen på åtaganden från medlemsstaternas sida (t.ex. bristen på särskilda förfaranden för omplacering av ensamkommande barn eller särskilda krav från vissa medlemsstater när det gäller säkerhetsintervjuer), till att förfarandet för omplacering i nödsituationer i Italien fortfarande inte är genomfört på ett tillfredsställande sätt.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Rekommendation 1 – Kapaciteten vid mottagningscentrumen

Kommissionen godkänner rekommendation 1.

Rekommendation 2 – Ensamkommande barn

Kommissionen godkänner rekommendation 2.

Rekommendation 3 – Utplacering av experter

Kommissionen godkänner rekommendation 3.

Rekommendation 4 – Roller och ansvarsområden i systemet med mottagningscentrum

Kommissionen godkänner rekommendation 4.

Rekommendation 5 – Utvärdering av systemet med mottagningscentrum

Kommissionen godkänner rekommendation 5.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	19.4.2016
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	26.1.2017
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	21.3.2017
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	5.4.2017