

Zvláštní zpráva

Azyl, relokační a navrácení migrantů: nastal čas zintenzivnit opatření k řešení rozporů mezi cíli a výsledky



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–IX
Úvod	01–15
Rozsah a koncepce auditu	16–21
Připomínky	22–145
Opatření EU týkající se řízení migrace v Řecku a Itálii byla relevantní, nedosáhla však svého plného potenciálu	22–101
Hlavní doporučení se v řeckých hotspotech provádějí, bylo dosaženo plné registrace a snímání otisků prstů	23–30
Úplná registrace migrantů, snímání jejich otisků prstů a pohovory s migranty v hotspotech a mimo ně	31–34
Dočasné nouzové programy relokace nedosáhly svých cílů a hlavního cíle	35–53
Zkoumané projekty v rámci mimořádné pomoci a národních programů fondu AMIF se zabývaly zjištěnými potřebami, nedosáhly však zcela svých cílů	54–82
Provozní podpora agentur EU nevyužita v plné míře	83–101
Navzdory zvýšené kapacitě jsou doby zpracování žádostí o azyl stále dlouhé a počet navrácení nelegálních migrantů zůstává nízký	102–145
Celý řecký azylový systém je navzdory významnému nárůstu kapacity pro zpracování i nadále přetížený	104–118
V Itálii se nevyřízené žádosti o azyl přesunují k přetíženým odvolacím orgánům	119–129
Skutečné navracení nelegálních migrantů zůstává problematické v celé EU	130–145
Závěry a doporučení	146–166

Přílohy

Příloha I – Finanční plnění (v mil. EUR)

Příloha II – Souhrnné posouzení vzorku 20 podpůrných opatření EU v Řecku a Itálii

Příloha III – Následná kontrola opatření přijatých na základě doporučení pro přístup založený na hotspotech

Příloha IV – Provádění projektů národního programu fondu AMIF

Zkratková slova a zkratky

Slovník pojmů

Odpovědi Komise a agentur

Auditní tým

Harmonogram

Shrnutí

I V nedávných letech zažila EU nebývalou míru migrace a následný nárůst počtu žádostí o azyl, jež se posléze vrátily k předkrizovým úrovním.

II V roce 2017 jsme zveřejnili zprávu o hotspotech zřízených v Řecku a Itálii, které mají sloužit jako střediska prvotního přijetí, v nichž je zjišťována totožnost přicházejících migrantů, migranti jsou zde registrováni a jsou jim snímány otisky prstů. Evropský parlament schválil její závěry a požádal nás, abychom zvažili rychlou navazující zprávu zahrnující analýzu azylových, relokačních a návratových postupů.

III Při tomto auditu jsme posuzovali, zda podpůrná opatření pro Řecko a Itálii financovaná ze strany EU dosáhla svých cílů a zda byly azylové a návratové postupy účinné a pohotové. Posuzovali jsme také, zda dočasné nouzové programy relokační dosáhly svých cílů a záměrů. Došli jsme k závěru, že existují rozdíly mezi cíli podpory EU a dosaženými výsledky. Ačkoli se kapacita řeckých a italských orgánů zvýšila, provádění azylových řízení v Řecku a Itálii nadále ovlivňují dlouhé lhůty jejich zpracování a problematická místa. Stejně jako v ostatních oblastech EU jsou počty navrácení z Řecka a Itálie nízké.

IV Zjistili jsme, že doporučení z naší zvláštní zprávy z roku 2017 byla většinou provedena nebo se prováděla, a určili jsme důvody případů, kdy tomu tak nebylo. Registrace migrantů a snímání jejich otisků prstů v hotspotech se významně zlepšilo. Dočasné nouzové programy relokační však nedosáhly svých cílů a účinně tak nezmírnily tlak na řecké a italské azylové systémy.

V Přezkoumali jsme 20 podpůrných opatření v Řecku a Itálii. I když se zjištěnými potřebami zabývaly, identifikovali jsme v jejich koncepci slabé stránky. Zjistili jsme také, že většina projektů, které jsme zkoumali, nedosáhla svých cílů v plném rozsahu. Prověřili jsme rámec řízení výkonnosti a zjistili jsme, že byl ustaven příliš pozdě a bez cílů. Dále nebylo k dispozici dost informací o výkonnosti.

VI Dopad podpůrných opatření EU na vnitrostátní úrovni jsme posuzovali pomocí přezkumu, který se zaměřil na to, zda se zvýšila pohotovost a účinnost azylových řízení a řízení o navrácení. Zjistili jsme, že schopnost zpracovat azylové spisy se zvýšila jak v Řecku, tak v Itálii, avšak stále nebyla dostatečná k řešení narůstajícího počtu nevyřízených případů v Řecku. V Itálii se snížil počet nových žádostí, a proto se počet dosud nevyřízených případů snižuje, chybí však kapacita pro zpracování vysokého počtu odvolání proti prvnímu rozhodnutí.

VII V Řecku i v Itálii stejně jako v EU jako celku je skutečně navraceno daleko méně migrantů, než by odpovídalo počtu přijatých rozhodnutí o navracení. Zjistili jsme důvody této skutečnosti, jako je například doba zpracování azylových spisů, nedostatečná kapacita v zajišťovacích zařízeních, obtížná spolupráce se zeměmi původu migrantů nebo migranty, kteří se poté, co je přijato rozhodnutí o jejich navracení, jednoduše skrývají.

VIII Hlavními kontrolovanými subjekty byly Evropská komise, Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) a Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (běžně nazývaná Frontex). Kromě toho jsme navštívili vnitrostátní orgány, mezinárodní organizace a nevládní organizace provádějící projekty financované ze strany EU.

IX V důsledku našeho auditu doporučujeme, aby Evropská komise a agentury:

- v budoucnu využily své zkušenosti při koncipování případného mechanismu pro dobrovolnou relokační;
- posílily řízení mimořádné pomoci a národních programů v rámci Azylového, migračního a integračního fondu,
- posílily provozní podporu úřadu EASO určenou pro azylová řízení,
- upravily podporu pro navracení a vysílání odborníků agentury Frontex do hotspotů,
- posílily řízení národních azylových systémů;
- podpořily další vnitrostátní řízení o navracení.

Úvod

01 V nedávných letech zažila EU nebývalou míru migrace a následný nárůst počtu žádostí o azyl. Migrační krize dosáhla svého vrcholu v roce 2015, kdy se více než 1 milion osob vydal na nelehkou cestu do Evropy po moři; migrace se posléze vrátila k předkrizovým úrovním.

02 Tento nárůst migrace fungoval jako výzva pro rámec EU pro azyl, migraci a správu vnějších hranic. Zavedené postupy se dostaly pod značný tlak a v některých případech byly dokonce dočasně pozastaveny. Řecko a Itálie ležící v první linii čelí nepřiměřené zátěži.

03 EU za účelem řešení této krize navrhla několik opatření, aby doplnila financování poskytované členskými státy v rámci politiky řízení migrace. Patří k nim zřízení „hotspotů“ a zavedení dočasných programů relokace. Kromě toho vydala legislativní návrhy s cílem revidovat společný evropský azylový systém. Ústředním bodem této reformy je revize mechanismu Dublin III, který ukládá žadatelům o azyl povinnost podat žádost v zemi jejich prvního vstupu do Evropské unie. Navrhovaná revize – nařízení Dublin IV – zahrnuje trvalý systém relokace, který by nahradil dočasné distribuční systémy založené na kvótách, jež pozbyly platnosti v září 2017. Rada se na tomto návrhu dosud neshodla.

04 Podle přístupu založeného na hotspotech pomáhají agentury EU (zejména EASO, Frontex a Agentura Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva) členskými státy v první linii v terénu se zjišťováním totožnosti, registrací, snímáním otisků prstů a shromažďováním informací od nově příchozích, aby se zjistilo, kteří z nich potřebují mezinárodní ochranu. Mezi lety 2015 a 2018 bylo pět hotspotů v Řecku a pět v Itálii ([obrázek 1](#)). Kvůli nízkému počtu příchozích migrantů byl hotspot v Trapani v říjnu 2018 přeměněn na zajišťovací zařízení.

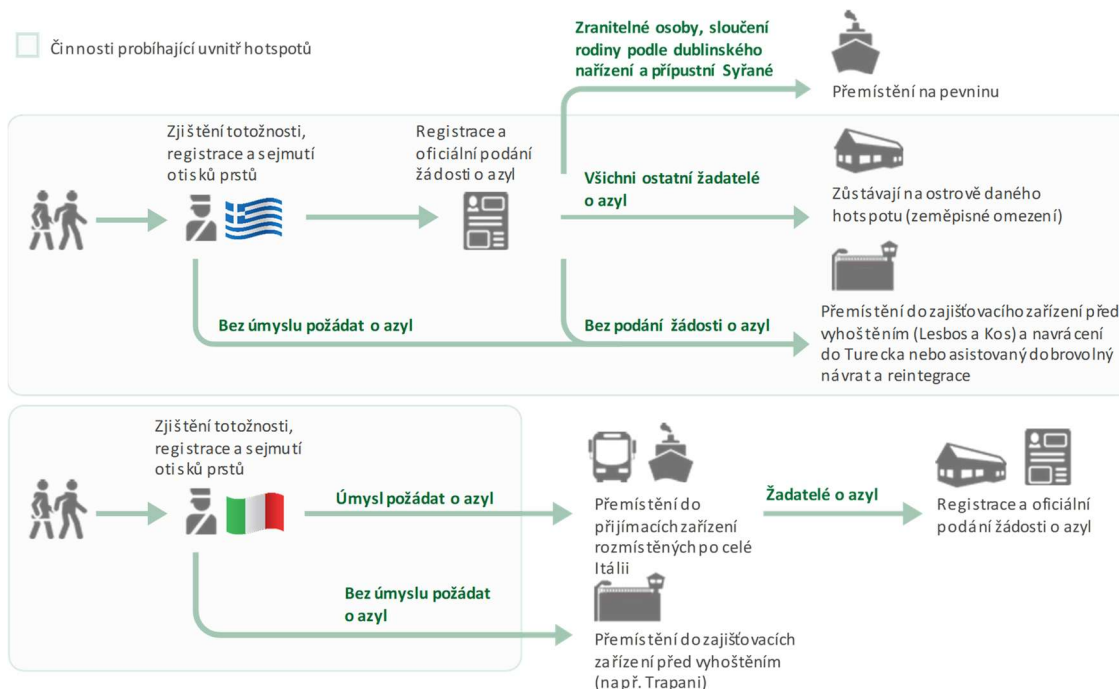
Obrázek 1 – Hotspoty v Řecku a Itálii



© Agentura Evropské unie pro základní práva.

05 Řecko a Itálie uplatňují přístup založený na hotspotech odlišně. Při registraci a zjišťování totožnosti nelegálních migrantů obě země zaznamenávají, zda má nově příchozí migrant v úmyslu požádat o mezinárodní ochranu. V Itálii jsou ti, kteří mají tento úmysl, přepraveni autobusem nebo člunem do přijímacích zařízení v celé Itálii. Naproti tomu migranti na řeckých ostrovech (s výjimkou zranitelných osob, případů sloučení rodiny a přípustných Syřanů) jsou na základě prohlášení EU a Turecka ze dne 18. března 2016 povinni zůstat na ostrově hotspotu (v souladu s tzv. „zeměpisným omezením“) po celou dobu azylového řízení, včetně veškerých odvolání ([obrázek 2](#)).

Obrázek 2 – Přehled činností hotspotů v Řecku a Itálii



Zdroj: EÚD.

06 Dočasné programy relokační byly zavedeny dvěma rozhodnutími Rady v září 2015¹. Cílem těchto programů, které byly v platnosti od 24. března 2015 do 26. září 2017, bylo relokovat 160 000 migrantů na základě kvót za účelem sdílení zátěže mezi členskými státy, a tím zmírnění tlaku na země prvního vstupu.

07 Účinná politika navracení je nezbytnou součástí komplexní a legitimní migrační politiky. Na konci roku 2010 vstoupila v platnost směrnice EU o navracení, která stanovila společná pravidla pro navracení neoprávněně pobývajících migrantů. V září 2018 navrhla Komise revizi této směrnice².

¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, a rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (ve znění rozhodnutí Rady (EU) 2016/1754 ze dne 29. září 2016). Zákonnost těchto rozhodnutí potvrdil Soudní dvůr Evropské unie v rozhodnutí 2017/C 374/05 o spojených věcech podaných Slovenskem a Maďarskem proti Radě.

² Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (přepřpracované znění), COM(2018) 634 final ze dne 12. září 2018.

08 Většinu finančních prostředků EU pro řízení migrace poskytuje Azylový, migrační a integrační fond (AMIF). Tento fond byl zřízen na období 2014–2020 za účelem podpory efektivního řízení migračních toků a provedení a posílení společné azylové a přistěhovalecké politiky EU.

09 Většina jeho finančních prostředků je prostřednictvím sdíleného řízení poskytována na podporu víceletých národních programů členských států. Tyto programy jsou spolufinancovány členskými státy, které dohlíží na jejich přípravu, provádění, sledování a hodnocení. Kromě toho je ze zdrojů fondu AMIF financována mimořádná pomoc. Tato pomoc, kterou řídí buď přímo Komise, nebo nepřímo mezinárodní organizace, je financována téměř výhradně z rozpočtu EU.

10 Řeckým i italským orgánům pomáhá úřad EASO na základě ročních operačních plánů. V roce 2018 pomáhal úřad EASO v Řecku s registrací a zpracováním žádostí o azyl na hranicích a poskytoval podporu při řádném azylovém řízení, odvolacím orgánům a jednotce dublinského systému. V Itálii informoval úřad EASO migranty v hotspotech o azylu, pomáhal registrovat žádosti o azyl a podporoval vnitrostátní a územní azylové výbory a jednotku dublinského systému.

11 Kromě toho byl tento úřad zapojen do posilování kapacity vnitrostátních orgánů pro oblast azylu, zlepšování přijímacího systému a ochrany zranitelných skupin, včetně nezletilých osob bez doprovodu.

12 Frontex na žádost členských států koordinuje návrat nelegálních migrantů způsobilých pro mezinárodní ochranu na jejich území. Její Evropské centrum pro navrácení zajišťuje provozní a technickou podporu pro členské státy a země přidružené k Schengenu během operací před navrácením a při navrácení.

13 Od roku 2006 do roku 2016 agentura Frontex koordinovala společné operace týkající se charterových letů. V roce 2016 byl její mandát rozšířen na organizaci/koordinaci vnitrostátních návratových operací. V prosinci 2017 také začala podporovat navrácení v rámci pravidelných komerčních letů.

14 Podrobné informace o finančním plnění fondu AMIF, úřadu EASO a agentury Frontex jsou k dispozici v [příloze I](#).

15 V roce 2017 jsme zveřejnili zprávu³ o hotspotech v Řecku a Itálii. Evropský parlament schválil její závěry⁴ a požádal nás, abychom zvážili „možnost vydání rychlé navazující zprávy o fungování hotspotů, která bude mít širší záběr a bude zahrnovat analýzu azylových, relokačních a návratových postupů“. Tato zpráva je reakcí na uvedenou žádost.

³ Zvláštní zpráva č. 6/2017: Reakce EU na uprchlickou krizi: přístup založený na hotspotech.

⁴ EP (CONT) Pracovní dokument PE604.614v01-00.

Rozsah a koncepce auditu

16 Cílem tohoto auditu výkonnosti bylo určit, zda podpora EU pro řízení migrace (včetně přístupu založeného na hotspotech) pomohla v Řecku a Itálii zavést účinná a pohotová azylová řízení a řízení o navrácení. Abychom mohli na tuto hlavní otázku auditu odpovědět, zabývali jsme se dvěma níže uvedenými dílčími otázkami.

- a) Dosáhla podpůrná opatření pro Řecko a Itálii financovaná ze strany EU svých cílů?

Abychom zodpověděli tuto dílčí otázku, posuzovali jsme, zda byla provedena naše doporučení ze zvláštní zprávy č. 6/2017 a zda dočasné nouzové programy relokace dosáhly svých cílů. Posuzovali jsme rovněž význam a koncepci vzorku podpůrných opatření financovaných ze strany EU a zkoumali jsme, zda bylo dosaženo plánovaných výstupů a splněny jejich cíle.

- b) Byla azylová řízení a řízení o navrácení v Itálii a Řecku účinná a pohotová?

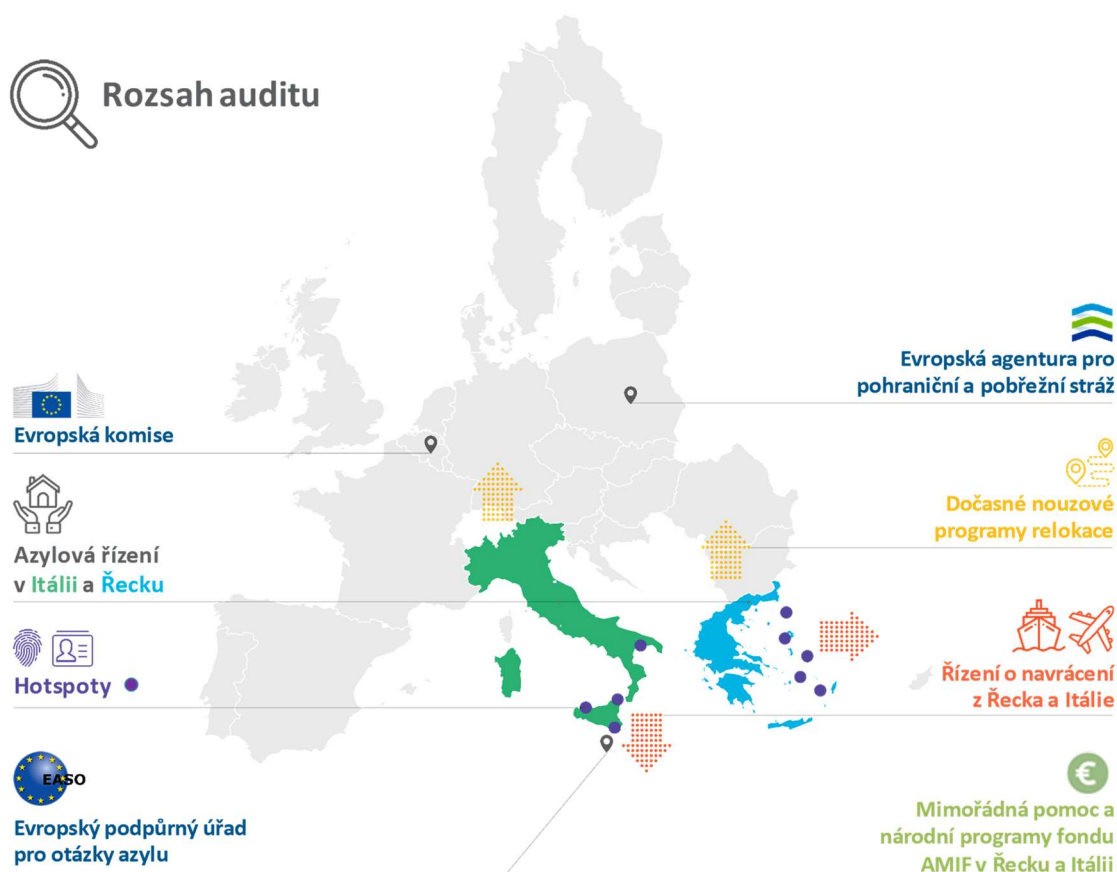
Abychom zodpověděli tuto dílčí otázku, zkoumali jsme, zda se v daných dvou členských státech od roku 2015 zlepšila výkonnost azylových řízení a řízení o navrácení. Výkonnost jsme analyzovali na základě údajů shromážděných Komisí, úřadem EASO, agenturou Frontex a vnitrostátními orgány a určili jsme důvody nedostatečné výkonnosti.

17 Audit se vztahuje na období od roku 2015 (kdy začala migrační krize a byly zřízeny první hotspoty v Řecku a Itálii) do konce roku 2018.

18 Náš vzorek podpůrných opatření financovaných ze strany EU obsahoval šest projektů mimořádné pomoci fondu AMIF (AMIF EMAS) a deset projektů národních programů fondu AMIF (AMIF NP). Při výběru projektů jsme se řídili svým odborným úsudkem, abychom zajistili vyvážené pokrytí kontrolovaných postupů (azylových (s výjimkou přijetí), relokačních a návratových) a typů partnerů, kteří je prováděli (agentury OSN nebo vnitrostátní orgány), přičemž jsme zvažovali rovněž finanční závažnost a období provádění. Další zkoumaná podpůrná opatření EU zahrnovala provozní podporu úřadu EASO za rok 2018 pro azylová řízení v Řecku a Itálii a podporu agentury Frontex za rok 2018 pro Řecko a Itálii týkající se navrácení. Úplný seznam zkontrolovaných projektů je k dispozici v [příloze II](#).

19 Hlavními kontrolovanými subjekty byly Evropská komise, úřad EASO a agentura Frontex coby poskytovatelé podpory EU v oblasti azylových, relokačních a návratových postupů (viz také [obrázek 3](#)). Kromě toho jsme navštívili řecké a italské orgány a hotspoty a mezinárodní a nevládní organizace provádějící projekty fondu AMIF v Řecku a Itálii. Auditní činnost zahrnovala dokumentární přezkumy směrnic a nařízení, strategií, dokumentů politik, pokynů, hodnocení, monitorovacích zpráv a interních dokumentů, jakož i dokumentů zveřejněných vnitrostátními orgány, výzkumnými subjekty, akademickými pracovníky a nevládními organizacemi.

Obrázek 3 – Rozsah auditu



Zdroj: EÚD.

Hotspoty

Relokace

Financování
AMIF

Agentury EU

Azyl v Řecku

Azyl v Itálii

Výnosy

20 Neposuzovali jsme platnost jednotlivých rozhodnutí o udělení azylu a navrácení, protože to by znamenalo vstoupit do odůvodněnosti jednotlivých případů, což je v jurisdikci vnitrostátních správních/soudních orgánů a v konečné fázi Evropského soudu pro lidská práva.

21 Účelem auditu nebylo posuzovat spolehlivost statistických údajů poskytnutých Komisí, úřadem EASO a agenturou Frontex, vnitrostátními orgány nebo partnery provádějícími projekty.

Připomínky

Opatření EU týkající se řízení migrace v Řecku a Itálii byla relevantní, nedosáhla však svého plného potenciálu

22 Prověřovali jsme, zda:

- a) byla provedena naše opatření ze zvláštní zprávy č. 6/2017;
- b) byli registrováni všichni noví nelegální migranti a byly jim sejmuty otisky prstů, jak v hotspotech, tak mimo ně;
- c) dočasné nouzové programy relokace dosáhly svých cílů a záměrů;
- d) 20 zkoumaných podpůrných opatření EU v Řecku a Itálii bylo správně navrženo z hlediska i) jejich významu pro řešení zjištěných potřeb; ii) cílů SMART a ukazatelů RACER; iii) nepřekrývání se s ostatními aktivitami financovanými ze strany EU; iv) mimořádné situace (u projektů mimořádné pomoci fondu AMIF) a v) strategie přechodu z mimořádných na zavedené dlouhodobé národní programy;
- e) 20 zkoumaných podpůrných opatření EU splnilo to, co bylo naplánováno;
- f) byl zaveden spolehlivý rámec monitorování výkonnosti a podávání zpráv.

Hlavní doporučení se v řeckých hotspotech provádějí, bylo dosaženo plné registrace a snímání otisků prstů

23 Provádění přístupu založeného na hotspotech v Řecku a Itálii jsme posoudili ve zvláštní zprávě č. 6/2017, přičemž jsme vypracovali 11 doporučení, která Komise a příslušné agentury zcela přijaly. Šest z nich bylo plně provedeno.

24 Dvě klíčová doporučení se provádějí: 1.1 (podpora při řešení nedostatečné kapacity hotspotů v Řecku) a 2.1 (pomoc se zajištěním toho, aby s nezletilými osobami bez doprovodu bylo zacházeno podle mezinárodních norem). Pokud jde o Komisi a příslušné agentury, byla provedena dvě doporučení: 2.2 (trvat na jmenování úředníka odpovědného za ochranu dětí pro každý hotspot) a 3.1 (požádat o více odborníků z členských států, aby mohly být lépe uspokojeny potřeby hotspotů). Jedno doporučení

– 3.2 (vysílat odborníky na dostatečně dlouhou dobu) – nebylo provedeno. Podrobné posouzení předkládáme níže v *příloze III* a v bodech **25–30**.

Nedostatečná kapacita řeckých hotspotů

25 Italské hotspoty jsou buď prázdné, nebo téměř prázdné, čisté a dobře vybavené. V příkrém rozporu s tím jsou životní podmínky v řeckých hotspotech, zejména na ostrovech Lesbos a Samos, které jsou špatné v důsledku přeplnění, nedostatku lékařů a nedostatečné bezpečnosti. Hotspoty na ostrovech Lesbos a Samos s kapacitou 3 100 a 640 migrantů ubytovávaly v době naší auditní návštěvy, která se uskutečnila v únoru 2019, 5 096 a 3 745 osob. Mnohé z nich žily ve stanech mimo hranice hotspotu (*obrázek 1*). Pomalá zadávací řízení, zpožděné provádění údržby a aktualizace projektů, pokračující příchody nových migrantů a zdoluhavá azylová řízení jsou ve svém souhrnu překážkou pro jakékoli rychlé zlepšení situace⁵.

Obrázek 1 – Provizorní stany mimo hranice hotspotu na řeckém ostrově Lesbos (únor 2019)



Zdroj: EÚD.

⁵ Viz také stanovisko FRA č. 3/2019: Aktualizace stanoviska Agentury Evropské unie pro základní práva z roku 2016 o základních právech v hotspotech zřízených v Řecku a Itálii.

Zoufalé podmínky nezletilých osob bez doprovodu

26 Podmínky nezletilých osob bez doprovodu na řeckých ostrovech jsou zoufalé (**ráměček 1**).

Ráměček 1

Nezletilé osoby bez doprovodu v hotspotech na ostrově Samos

Na ostrově Samos jsme navštívili část hotspotu určenou pro nezletilé osoby. Tvořilo ji sedm kontejnerů, přičemž v každém z nich byla jedna koupelna a dva obývací pokoje. Některé kontejnery neměly dveře, okna, postele nebo klimatizaci. Oficiální kapacita jednotlivých kontejnerů byla 8–10 nezletilých osob, ale v každém kontejneru přebývalo okolo 16 nezletilých osob bez doprovodu, a dokonce spaly na zemi. V části pro nezletilé osoby byli ubytováni pouze chlapci. Celkem 78 nezletilých osob bez doprovodu žilo ve stanech nebo opuštěných zchátralých domech mimo hotspot v neoficiální rozšířené oblasti daného zařízení. Devět dívek bez doprovodu přespávalo na podlaze v kontejneru o velikosti 10 m² vedle policejního úřadu, bez toalety a sprchy.

27 V Itálii se pozornost přesunula na situaci na moři, neboť některým záchranným plavidlům nebylo umožněno zakotvit, protože neměly schválené místo k vylodění. Zpoždění při vylodění se dotklo také mnoha dětí, včetně nezletilých osob bez doprovodu, které uvízly na moři na několik dnů a někdy týdnů⁶.

Vysílání odborníků úřadu EASO a agentury Frontex není zcela v souladu s potřebami hotspotu

28 Zaznamenali jsme trvalý nedostatek vnitrostátních odborníků, kteří by pracovali na operacích úřadu EASO. Naproti tomu agentura Frontex měla díky svým ročním plánům vysílání dostatečný počet personálu z členských států. V době naší návštěvy Itálie měla agentura Frontex vlastně více personálu, než bylo v hotspotech třeba, neboť nepřizpůsobila svůj plán nízkému počtu migrantů připlouvajících po moři, a zachovala tak trvalou obsazenost hotspotů personálem (kontrolní pracovníci, experti na

⁶ Posouzení přijímacích zařízení, přístup k mezinárodní ochraně a dodržování lidských práv v Libyi – kam je navracena většina migrantů zachráněných na moři na trase přes centrální Středomoří – je mimo rozsah tohoto auditu.

debriefing, odborníci na snímání otisků prstů) i v případě, že byly hotspoty prázdné (**rámček 2**).

Rámček 2

Vysílání odborníků agentury Frontex do italských hotspotů

Během naší auditní návštěvy v únoru 2019 bylo v prázdném hotspotu v obci Pozzallo vysláno devět zaměstnanců agentury Frontex. Vzhledem k nepřítomnosti migrantů se zabývali zejména hledáním sítí převaděčů na sociálních médiích. V obci Messina pomáhal personál agentury Frontex místní policii s registrací žádostí o azyl, ačkoli nejde o ústřední činnost této agentury.

Z personálu agentury Frontex zabývajících se jazykovou podporou se již staly mobilní týmy, avšak trvalá přítomnost všech dalších odborníků byla v jednotlivých hotspotech (8–10 v době mimo sezónu, 8–12 v hlavní sezóně) naplánována podle operačního plánu z roku 2019 do ledna 2020. Vzhledem k tomu, že do Itálie po moři připlouvalo velmi málo migrantů, bylo to neopodstatněné. Platilo to především pro odborníky na snímání otisků prstů, kteří neměli přístup k vnitrostátní databázi otisků prstů, čímž se jejich přidaná hodnota omezuje na poskytování základní pomoci italským příslušníkům policie během snímání otisků prstů.

29 Průměrná doba vyslání vnitrostátních odborníků zůstává krátká jak v případě úřadu EASO, tak v případě agentury Frontex.

30 Profil odborníků úřadu EASO je obecně v souladu s požadavky, ačkoli existuje nedostatek zkušených vedoucích odborníků. Profil odborníků agentury Frontex také odpovídá požadavkům, ačkoli vysoký podíl⁷ odborníků agentury Frontex v oblasti zpětného přebírání Tureckem má pouze profil osoby pověřené doprovodem; to není zcela v souladu s potřebami hotspotů. V průměru proběhne jedna návratová operace týdně, která trvá jeden pracovní den, nicméně tyto pracovníky s jediným profilem osoby pověřené doprovodem nelze během zbývajících šesti dnů v týdnu využít pro žádný jiný typ operace agentury Frontex.

⁷ 2016: 81,8 %, 2017: 65,7 %, 2018: 54,0 %.

Úplná registrace migrantů, snímání jejich otisků prstů a pohovory s migranty v hotspotech a mimo ně

31 Míra registrace a snímání otisků prstů⁸ se výrazně zlepšila, neboť přístup založený na hotspotech v Řecku a Itálii vytvořil standardní operační postupy a jasně rozdělil povinnosti mezi vnitrostátní orgány a podpůrné agentury EU.

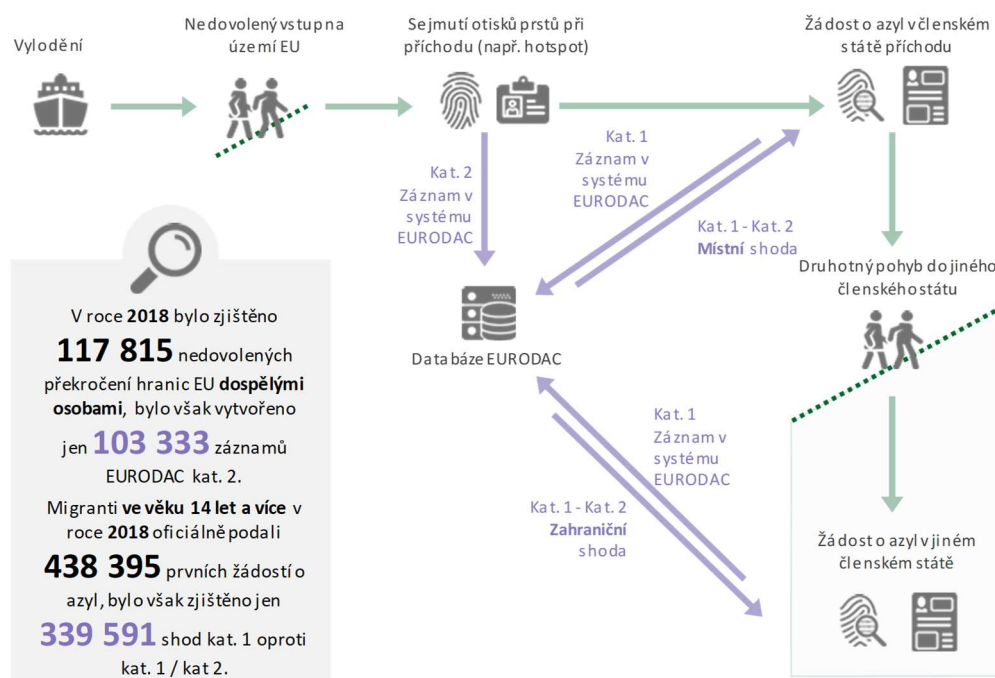
32 Pokud se nicméně podíváme mimo hotspoty v Itálii a v Řecku, poměrně vysoký podíl migrantů žádá o azyl v jiných členských státech EU, aniž by jejich otisky prstů byly uloženy v databázi EURODAC v kategorii 2⁹ (**obrázek 4**). Pokud vyloučíme legální migranty žádající o azyl, kteří jsou vyjmuti z kategorie 2 snímání otisků prstů v systému EURODAC, lze chybějící údaje týkající se otisků prstů v systému EURODAC vysvětlit jedním z těchto důvodů:

- i) žadatel o azyl vstoupil do EU po jiné trase než přes řecké ostrovy v Egejském moři nebo Itálii, kde při absenci přístupu založeného na hotspotech nemusela být registrace v systému EURODAC v některých členských státech tak účinná (**obrázek 4**);
- ii) žadatel o azyl zaregistroval svou žádost více než 18 měsíců poté, co byla zaznamenána odpovídající položka v systému EURODAC, a údaje týkající se otisků prstů proto již nejsou uloženy v databázi;
- iii) příchod žadatele o azyl do EU nebyl zjištěn, a žadatel tedy nebyl zaregistrován.

⁸ Řecké ostrovy v Egejském moři: z 8 % v září 2015 na 100 % v roce 2018; Itálie: z 60 % v první polovině roku 2015 na 100 % v roce 2018.

⁹ Údaje EURODAC **kategorie 1** jsou soubory otisků prstů jednotlivých žadatelů o mezinárodní ochranu ve věku 14 let a více, kteří podají žádost o azyl v některém členském státě; údaje **kategorie 2** jsou soubory otisků prstů všech státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti ve věku 14 let a více, které orgány zadržely kvůli nedovolenému překročení vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzdušnou cestou, přičemž přišli ze třetí země a nebyli vráceni zpět.

Obrázek 4 – Postup snímání otisků prstů v rámci systému EURODAC



Zdroj: EÚD na základě údajů od agentury Frontex, systému EURODAC a úřadu EUROSTAT.

33 Skutečnost, že mezi lety 2015 a 2018 se v systému EURODAC objevilo mnoho zahraničních shod otisků prstů¹⁰, ukazuje, že vysoký počet žadatelů o azyl se přesunul z Řecka a Itálie do jiného členského státu¹¹. Tento vysoký objem druhotných pohybů v EU dále zhoršuje obtížné provádění dublinského mechanismu.

34 Podle současného systému vedou zahraniční shody otisků prstů v systému EURODAC k přemístování podle dublinského nařízení zpět do země prvního vstupu. Analýza údajů úřadu EUROSTAT ukazuje nízkou míru skutečných výstupních a vstupních přemístění podle dublinského nařízení v případě Řecka, Itálie a vlastně i EU jako celku¹². To má mnoho důvodů, mimo jiné skrývání, humanitární důvody, odkladná rozhodnutí soudu a případy sloučení rodiny.

¹⁰ Zahraniční shoda v systému EURODAC se objeví, pokud je totožný otisk prstu nalezen v jiném členském státě. Shody neodpovídají počtu osob, nýbrž počtu souborů údajů, neboť jedna osoba může požádat o azyl více než jednou.

¹¹ Zahraniční shody mimo Itálii a Řecko – 2015: 236 422; 2016: 317 455; 2017: 164 639; 2018: 112 817.

¹² V roce 2018 bylo v EU podáno 148 021 odchozích žádostí o přemístění podle dublinského nařízení, ale skutečně bylo provedeno pouze 25 960 přemístění.

Dočasné nouzové programy relokace nedosáhly svých cílů a hlavního cíle

Hlavního cíle tohoto projektu bylo dosaženo pouze částečně

35 Přístup založený na hotspotech byl součástí balíčku okamžitých opatření, který vytvořila Rada v reakci na krizi rozvíjející se v roce 2015. Další částí tohoto balíčku byl dočasný a výjimečný mechanismus relokace pro žadatele, kteří zjevně potřebují mezinárodní ochranu, z Řecka a Itálie do jiných zemí v EU, aby se snížila zátěž, s níž se tyto hraniční členské státy potýkají.

36 Rada stanovila dva počáteční cíle pro relokaci ve výši 40 000, resp. 120 000 osob (celkem 160 000). Jelikož se tak stalo v době, kdy migrační krize dosáhla vrcholu, cíle byly spíše výsledkem politického jednání než spolehlivé analýzy odhadovaných migračních toků. Protože 7 744 míst (ze 40 000) nebylo nikdy přiděleno¹³ a 54 000 (ze 120 000) bylo vyčleněno pro přesídlení Syřanů z Turecka po přijetí prohlášení EU a Turecka, členské státy se právně zavázaly k relokaci 98 256 z 160 000 migrantů.

37 Podle rozhodnutí o relokaci byly k relokaci způsobilé pouze národnosti s průměrnou mírou uznaných žádostí o azyl v EU ve výši 75 % a více, které tedy měly velkou naději na udělení mezinárodní ochrany v členském státě relokace. Využití tohoto celoevropského průměru předpokládalo soudržný přístup k azylu ve všech členských státech v rámci společného evropského azylového systému. Míra uznaných žádostí se však v jednotlivých členských státech významně liší, zejména u některých národností¹⁴. Průměr v celé EU tedy nebyl optimálním ukazatelem naděje na udělení mezinárodní ochrany v konkrétním členském státě. Uznáváme nicméně, že šlo o jasné kritérium umožňující rychlé posouzení způsobilosti k relokaci.

¹³ Členské státy relokace se zavázaly k přidělení zbývajících míst do konce roku 2015, zatím však tento závazek nebyl splněn.

¹⁴ V roce 2018 se míra uznaných žádostí o azyl pro Afghánce pohybovala v členských státech EU od 6 % do 98 %, zatímco u Iráčanů šlo o rozmezí 8 % až 98 %. Zdroj: EASO.

Hotspoty

Relokace

Financování
AMIF

Agentury EU

Azyl v Řecku

Azyl v Itálii

Výnosy

38 *Obrázek 5* ukazuje, že 34 705 způsobilých migrantů (12 706 z Itálie a 21 999 z Řecka) bylo relokováno do 22 členských států a 3 přidružených zemí (Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko). Spojené království a Dánsko uplatnily své právo výjimky v souladu se Smlouvami. Maďarsko a Polsko nerelokovaly žádné migranty¹⁵.

¹⁵ V červnu 2017 Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti Maďarsku, Polsku a Česku kvůli nedodržení rozhodnutí o relokaci. Maďarsko nepříslíbilo žádná místa pro relokaci a nerelovalo žádné migranty. Polsko příslíbilo několik míst v prosinci 2015, poté však žádné, a nerelovalo nikoho. Česko učinilo několik příslibů a relokovalo 12 migrantů, později však s přísliby přestalo.

Obrázek 5 – Relokace migrantů z Řecka a Itálie podle dočasného nouzového programu relokace (2015–2017)

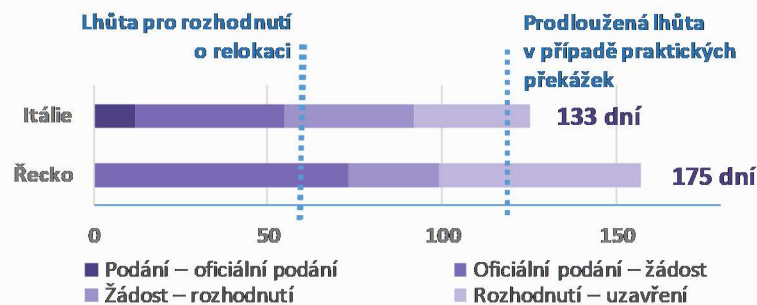


Hlavní čísla

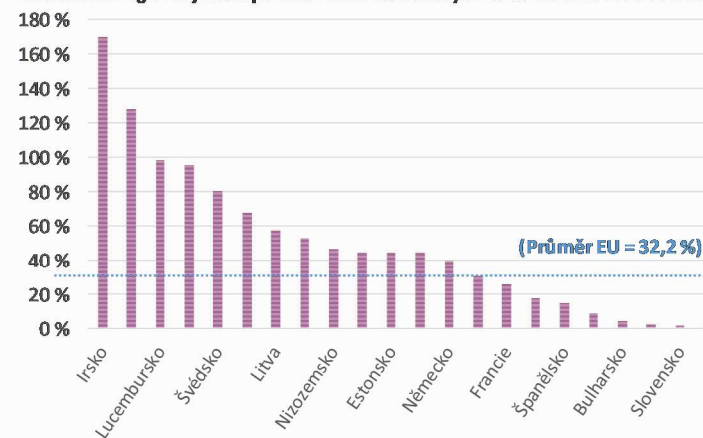
Migranti relokovaní z Řecka představovali okolo **22 %** všech žadatelů o azyl v zemi v období způsobilosti. Pro Itálii je toto číslo okolo **4 %**.

80 % a 89 % přihlášených migrantů bylo skutečně relováno z Řecka, resp. Itálie.

Medián doby zpracování žádostí o relokaci



Relokování migrantů jako % právních závazků členských států relovovat 98 256 osob



Dánsko a Spojené království využily výjimky. Maďarsko a Polsko nerelokovaly žádné migranty.

Zdroj: EÚD na základě údajů získaných od členských států.

39 Na každého relokovaného migranta Komise uvolnila z fondu AMIF 500 EUR pro Řecko nebo Itálii na pokrytí cestovních nákladů a 6 000 EUR pro přijímající členský stát na náklady na přijetí. Celkem šlo o 225,6 milionu EUR na všechny relokované migranty.

40 Povinné programy relokace byly první solidární iniciativou v historii evropské migrační politiky zaměřenou na rozsáhlé přerozdělení žadatelů o azyl mezi členskými státy. Rozhodnutí o relokaci také poskytla ochranu významnému počtu žadatelů, kteří by jinak zůstali v Itálii nebo Řecku, nebo by se mohli přesunout do jiné země nezákonně.

41 Počet relokovaných žadatelů o azyl nicméně nebyl dostatečný, aby účinně zmírnil tlak na azylové systémy v Řecku a Itálii. Migranti relokovaní během období způsobilosti představovali okolo 4 % žadatelů o azyl v Itálii a okolo 22 % žadatelů v Řecku.

Byl relokován velmi malý podíl potenciálně způsobilých migrantů

42 Rozhodnutí o relokaci se vztahovala na migranty, kteří přišli do Řecka nebo Itálie v období od 24. března 2015 do 26. září 2017. Hlavními národnostmi, které zůstaly způsobilé po celé období, byli Syřané a Eritrejci. Iráčané byli způsobilí do 15. června 2016¹⁶.

43 Přijímající členské státy však akceptovaly pouze kandidáty na relokaci z Řecka, kteří do této země přišli před 20. březnem 2016 (datum vstupu prohlášení EU a Turecka v platnost).

44 Rozhodnutí vstoupila v platnost v době, kdy migrační krize vrcholila, kdy většina migrantů, kteří by byli potenciálně způsobilí, procházela Řeckem a Itálií v rámci druhotné migrace do jiných členských států. Na přelomu let 2015 a 2016 neměly řecké ani italské orgány dostatečnou kapacitu, aby určily a informovaly všechny potenciálně způsobilé kandidáty na svém území. Programy nedosáhly dostatečných výsledků zejména kvůli velmi nízkému počtu zaregistrovaných teoreticky způsobilých kandidátů (viz [obrázek 5](#)).

45 Uzavření balkánské trasy v březnu 2016 významně omezilo nekontrolovaný průchod Řeckem a ponechalo mnoho teoreticky způsobilých kandidátů na relokaci bez

¹⁶ Tabulka 6 čtvrtletní zprávy úřadu Eurostat o azylu ze dne 15. června 2016.

pomoci v Řecku. V březnu 2016 Komise odhadla, že v Řecku muselo zůstat 50 000 až 56 000 osob, včetně 35 000 až 40 000 teoreticky způsobilých kandidátů na relokaci. Hromadná předběžná registrace financovaná prostřednictvím mimořádné pomoci a podporovaná ze strany UNHCR a úřadu EASO pomohla určit a zaregistrovat migranty, kteří se v létě 2016 stále nacházeli v Řecku. Bez této akce by byl počet relokací ještě nižší.

46 Informace o zemích relokace a přínosech řádné relokace (oproti nezákonné „samorelokaci“) poskytované určeným migrantům nebyly dostatečně účinné, aby si získaly jejich důvěru a přesvědčily je o atraktivnosti těchto programů.

47 Nízký počet příslibů relokace a pomalé tempo, jakým členské státy prováděly přísliby a přesuny, rovněž odradily některé migranty od podání žádosti o relokaci, ačkoli časem se situace zlepšovala.

Navzdory nedostatkům v postupu relokace byl relokován vysoký podíl registrovaných kandidátů

48 Vysoký podíl všech kandidátů registrovaných v programech v Řecku a Itálii (80 %, resp. 89 %) byl skutečně relokován. Dvěma hlavními důvody neúspěšné relokace bylo selhání bezpečnostních kontrol a skrývání se.

49 Zjistili jsme však několik provozních nedostatků v postupu relokace ([rámeček 3](#) a [obrázek 6](#)).

Rámeček 3

Provozní nedostatky v postupu relokace

Rozhodnutí o relokaci musela být rychle přijata v září 2015, před tím, než byly vytvořeny postupy nebo zavedeny nezbytné struktury (pro registraci, přepravu a ubytování kandidátů na relokaci). Nebylo tedy jasné, jak postupovat; například kdo by měl provádět bezpečnostní kontroly a zdravotní prohlídky a jak? Hlavní zúčastněné strany se na provozních protokolech shodly až později (v létě 2016 v Řecku a na konci roku 2016 v Itálii).

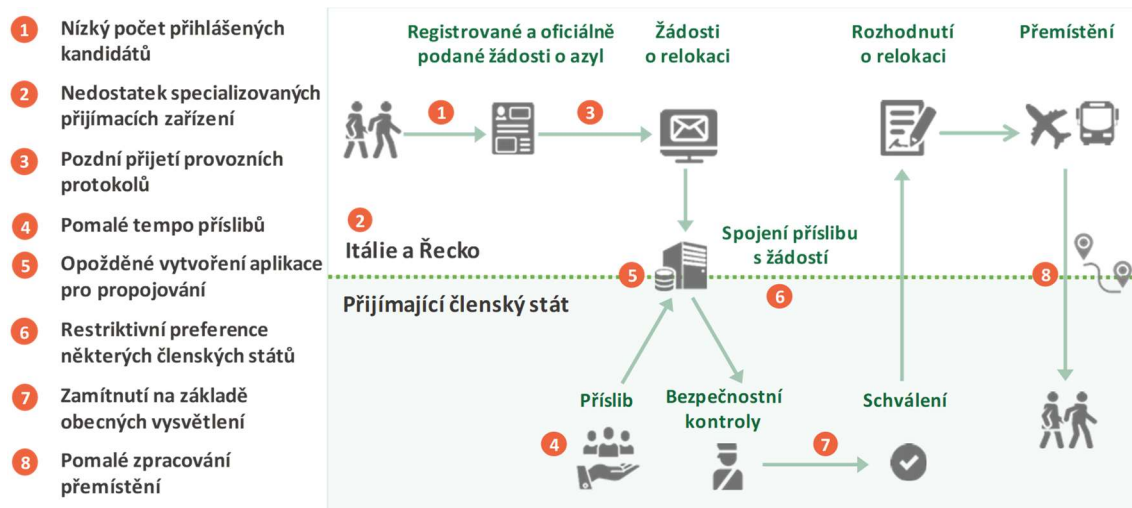
Většina zamítnutí byla odůvodněna zajištěním veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v souladu s rozhodnutími o relokaci. Podaná vysvětlení však byla často obecná a bez podrobného odůvodnění jednotlivých případů. Počet zamítnutí byl v případě Řecka vyšší než v případě Itálie kvůli odlišným bezpečnostním profilům způsobilých migrantů. Řecko směřovalo zamítnuté kandidáty do vnitrostátního azylového systému, zatímco Itálie je nabídla k relokaci jinému členskému státu.

Některé členské státy uplatňovaly restriktivní preference, které neměly základ v rozhodnutích (např. žádní Eritrejci v Bulharsku, pouze kandidáti s průkazem totožnosti a cestovními dokumenty v Česku). Úřadu EASO trvalo dlouhou dobu, než vytvořil systém sladování preferencí. Projekt, jehož zprovoznění bylo naplánováno na říjen 2016, byl dokončen až po skončení relokací, a ačkoli byl otestován v Řecku, nebyl nikdy zaveden v Řecku ani v Itálii.

Kandidáti nezůstali na společném místě, nýbrž byli rozmístěni po celé Itálii a Řecku. Jejich ubytování ve speciálních zařízeních pro relokaci by urychlilo zpracování jejich žádostí tím, že by usnadnilo různé kroky, včetně povinných zdravotních prohlídek a kurzů kulturní orientace.

Protože rozhodnutí nestanovují žádné závazné předběžné cíle relokace, vydávání příslibů přijímajícími členskými státy bylo zpočátku pomalé, ale postupně s pokrokem při provádění nabralo na tempu. Některé členské státy byly aktivnější než jiné.

Obrázek 6 – Přehled provozních nedostatků při relokaci



Zdroj: EÚD.

Nedostatečné monitorování po relokaci a absence struktury pro dobrovolnou relokaci

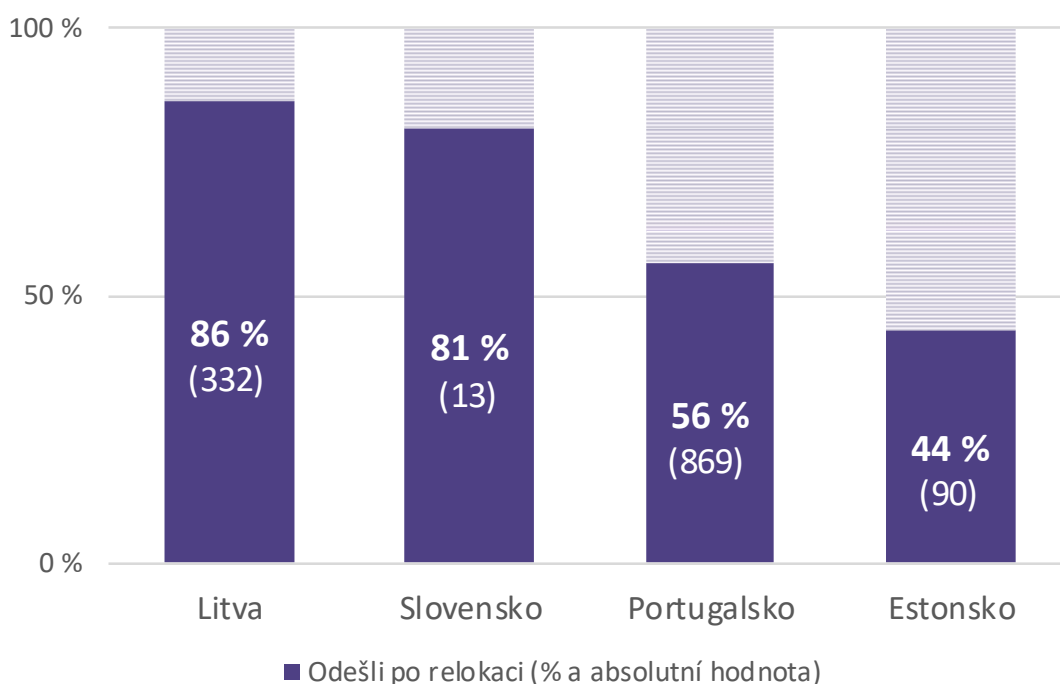
50 Komise spolu s úřadem EASO a Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) monitorovala provádění programů relokace, zejména počet skutečných přemístění. Byly rovněž shromážděny údaje o registracích, skrývajících se migrantech a zamítnutích, ale podávání zpráv o těchto aspektech nebylo mezi Řeckem a Itálií harmonizováno.

51 Předběžné výsledky, které Komise shromáždila v únoru 2018, ukázaly vysokou míru uznaných žádostí o azyl mezi relokovanými migranty v přijímajících členských státech. Ukázaly také poměrně vysokou míru druhotných pohybů po relokaci v určitých členských státech, ačkoli většina států tento typ informací neshromažďuje.

52 Od února 2018 Komise situaci v zemích relokace nemonitoruje. Údaje, které jsme získali od přijímajících členských států v dubnu a květnu 2019, potvrzují postřehy z předchozího odstavce ([obrázek 7](#)).

53 Dočasné programy relokace skončily v září 2017. Ohledně návrhu Komise týkajícího se trvalého systému relokace dosud nebylo dosaženo shody. Protože chybí dohodnutý mechanismus relokace na úrovni EU, dochází k dobrovolné relokaci *ad hoc*, zejména v případě migrantů, kteří se vylodili v Itálii.

Obrázek 7 – Vysoký podíl druhotných pohybů mezi migranty relokovanými do určitých členských států¹



¹ Španělsko údaje neposkytlo. Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Finsko, Francie, Německo, Irsko, Lotyšsko, Malta, Nizozemsko a Rumunsko tento typ údajů neshromažďovaly. Procentní podíl v Estonsku zahrnoval přesídlené migranty.

Zdroj: EÚD na základě údajů o relokaci získaných od členských států (stav k dubnu 2019).

Zkoumané projekty v rámci mimořádné pomoci a národních programů fondu AMIF se zabývaly zjištěnými potřebami, nedosáhly však zcela svých cílů

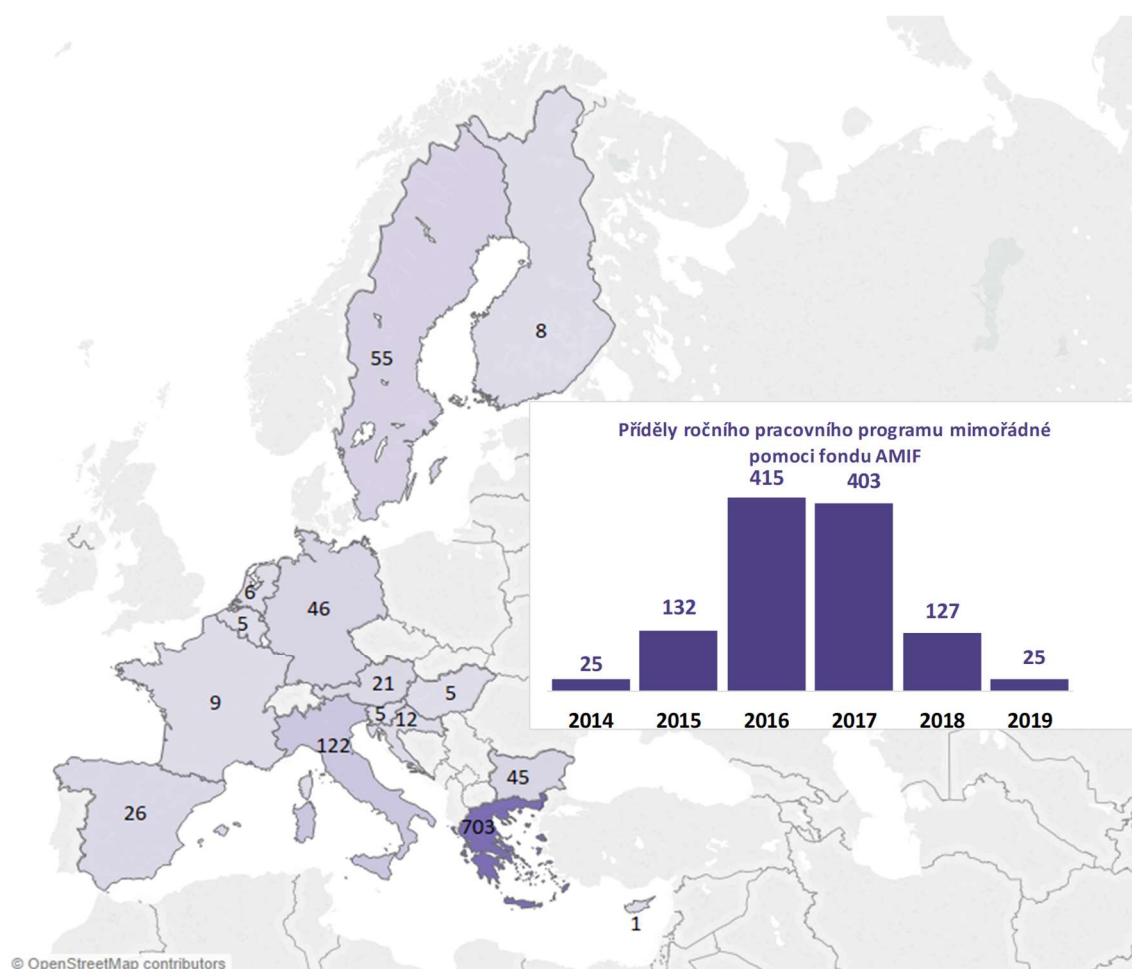
Projekty mimořádné pomoci fondu AMIF jsou významné, ale nezabývají se pouze naléhavými a zvláštními potřebami, jak bylo zamýšleno

54 Cílem mimořádné pomoci fondu AMIF je poskytovat finanční pomoc na řešení naléhavých a specifických potřeb v případě mimořádné situace¹⁷.

¹⁷ Článek 21 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014 ze dne 16. dubna 2014.

55 Ačkoli původní rozpočet byl 160 milionů EUR pro víceletý finanční rámec na období 2014–2020, celkové přiděly pro mimořádnou pomoc fondu AMIF byly zvýšeny a činí 1,1 miliardy EUR až do ročního pracovního programu na rok 2019. Jak ukazuje [obrázek 8](#), Řecko a Itálie jsou dvěma největšími příjemci financování v rámci mimořádné pomoci fondu AMIF.

Obrázek 8 – Granty mimořádné pomoci fondu AMIF v členských státech (v mil. EUR)



Členské státy bez financování v rámci mimořádné pomoci fondu AMIF nebyly způsobilé nebo o tyto finanční prostředky nepožádaly.

Zdroj: Výpočet EÚD na základě údajů Evropské komise, stav k březnu 2019. Mapový podklad © přispěvatelé OpenStreetMap, povolení uděleno na základě licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

56 Mimořádná pomoc byla původně navržena jako nástroj malého rozsahu za účelem řešení bezodkladných a specifických naléhavých potřeb. Navýšení finančních prostředků na mimořádnou pomoc pomohlo zlepšit flexibilitu krizové podpory Komise a její schopnost reagovat. Průběžné hodnocení fondu AMIF¹⁸ také zdůraznilo úlohu mimořádné pomoci při posilování solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy. Mimořádná pomoc tudíž hrála klíčovou úlohu při podpoře provádění programů relokace v Řecku a Itálii tím, že financovala předběžnou registraci kandidátů na relokaci (v Řecku), přijímací zařízení a přepravu způsobilých kandidátů na relokaci.

57 Současně se mimořádná pomoc stala hlavním strategickým nástrojem Komise pro opětovné vyvážení podpory vůči zemím nejvíce postiženým migrační krizí, zejména Řecku, prostřednictvím doplnění finančního krytí jejich národních programů¹⁹.

58 Některé projekty mimořádné pomoci se tedy nezabývají jen naléhavými a specifickými potřebami, ale doplňují národní programy fondu AMIF tím, že financují dlouhodobější strukturální činnosti, jejichž součástí jsou složky pro budování kapacit. To Komise také zdůraznila ve svém posouzení dopadů²⁰.

59 Přezkoumali jsme šest projektů mimořádné pomoci: tři v Řecku a tři v Itálii. V každé zemi šlo o jeden projekt týkající se azylu, jeden týkající se navrácení a jeden týkající se relokace. Podrobné posouzení je k dispozici v [příloze II](#).

¹⁸ SWD(2018) 339 final, Průběžné hodnocení Azylového, migračního a integračního fondu za období 2014–2017.

¹⁹ Národní programy fondu AMIF mají pevný klíč pro základní přiděly (stejně jako ISF), který je založen na údajích z počátku desetiletí po roce 2010, a nezohledňuje tedy situaci po roce 2015. Dodatečné zdroje mohly být pouze poměrně rozděleny mezi všechny země podle tohoto klíče pro základní přiděly nebo prostřednictvím specifických opatření, která se týkají jen malého počtu investičních priorit.

²⁰ SWD(2018) 347 final, Posouzení dopadů z roku 2018 připojené k návrhu nařízení o novém Azylovém a migračním fondu, oddíl 1.2.1.1.

60 Domníváme se, že všechny přezkoumané projekty byly z hlediska zjištěných potřeb relevantní. Cíle stanovené pro každý z projektů z našeho vzorku byly jasné, pokud jde o to, čeho by měla opatření dosáhnout. Co se týče výstupů, všechny projekty z našeho vzorku se zaměřily na okamžité výstupy, ale nikoli na výsledky a dopad. Výjimkou byl projekt EMAS-IT-1, který neměl ani ukazatele výstupů ([rámeček 4](#)).

Rámeček 4

Příklad projektu bez ukazatelů výstupů a výsledků

Projekt **EMAS-IT-1** podporuje úřady cizinecké policie („*questure*“) pomocí financování jazykové podpory a vybavení. Hodnotící výbor došel k závěru, že by měly být výslovně uvedeny výstupy navrhovaného opatření s náležitým souborem ukazatelů, jež by odpovídaly cílům daného opatření (např. denní/měsíční průměr žádostí o azyl zpracovaných jedním úřadem cizinecké policie). Tyto ukazatele by umožnily řádně monitorovat výkonnost a posuzovat dosažené výsledky.

Grantová dohoda nebyla upravena v souladu s žádostí hodnotícího výboru a zaměřila se jen na vstupy (např. počet poskytnutých překladatelů, množství dodaného vybavení), aniž by stanovila výkonnostní cíle.

61 Nejistili jsme žádná překrytí mezi projekty financovanými v rámci mimořádné pomoci na jedné straně a národními programy fondu AMIF nebo operacemi EASO/Frontex na straně druhé.

62 Dva ze šesti přezkoumaných projektů mimořádné pomoci se nicméně nezabývaly naléhavými a specifickými potřebami (EMAS-GR-2 and EMAS-IT-1), ale spíše nahradily opatření v národních programech fondu AMIF tím, že financovaly dlouhodobější strukturální činnosti, jejichž součástí byly složky pro budování kapacit ([rámeček 5](#)).

Rámeček 5

Posun EMAS od reakce na mimořádnou situaci k dlouhodobější strukturální podpoře

EMAS-GR-2 financoval nucené návraty nelegálních migrantů prováděné řeckou policií v době od prosince 2015 do listopadu 2016. Tyto standardní dlouhodobé činnosti v oblasti navrácení však kryje vnitrostátní rozpočet. Projekt národního programu fondu AMIF týkající se nucených návratů zpětně pokrýl celé období od roku 2014 do roku 2019 (s výjimkou období krytého mimořádnou pomocí). To ukazuje, že nebylo naléhavě zapotřebí financování pro mimořádné situace.

EMAS-IT-1 bude probíhat po dobu 18 měsíců. Kromě vybavení v oblasti IT podpora zahrnuje také nákup automobilů a nábytku. Namísto toho, aby se projekt soustředil na nejvíce přetížené úřady cizinecké policie, které čelí dlouhým čekacím dobám při registraci žádostí o azyl, zaměřuje se na posílení kapacity všech úřadů cizinecké policie v Itálii, včetně těch, jež podporu naléhavě nepotřebují.

Ačkoli toto opatření přesto může Itálii pomoci zpracovat nevyřízené žádosti o azyl, bývalo by vhodnější, kdyby byl takový projekt proveden v letech 2016/2017, kdy registrace žádostí o azyl v Itálii dosáhly svého vrcholu. Byl však zahájen až v září 2018, kdy byly registrace žádostí o azyl oproti předchozím rokům již výrazně nižší. Do doby auditní návštěvy na konci února 2019 neproběhla žádná činnost z důvodu probíhajících zadávacích řízení.

63 V červenci 2017 Komise vyčlenila dodatečné finanční prostředky mimořádné pomoci fondu AMIF pro Itálii ve výši 100 milionů EUR, které byly použity na financování projektů EMAS-IT1 a EMAS-IT-2. Nebyl však zaveden strukturovaný mechanismus, který by finanční prostředky mimořádné pomoci spravedlivě rozdělil mezi členské státy v případě žádostí o financování projektu přesahujících dostupný rozpočet. Pokud by všechny způsobilé členské státy požádaly o granty mimořádné pomoci fondu AMIF za účelem financování podobných činností (vnitrostátní nucené návraty, asistovaný dobrovolný návrat a reintegrace nebo posílení kapacity policejních úřadů), rozpočet mimořádné pomoci by se brzy vyčerpal.

64 Komise navrhla začlenit mimořádnou pomoc v rámci sdíleného řízení s členskými státy do nového finančního rámce na období 2021–2027²¹. Kritéria pro přidělování finančních prostředků mimořádné pomoci je ještě třeba vypracovat.

Pouze dva ze šesti přezkoumaných projektů mimořádné pomoci fondu AMIF zcela dosáhly svých cílů

65 Cíle plánované pro projekty EMAS-GR-3 a EMAS-IT-2 byly dosaženy v plné míře, zatímco u projektů EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 a EMAS-IT-3 byly splněny částečně (***rámeček 6***). EMAS-IT-1 je stále v rané fázi provádění (***rámeček 5*** a ***příloha II***).

Rámeček 6

Příklady projektů mimořádné pomoci fondu AMIF, které zcela nedosáhly svých cílů

EMAS-GR-2: Řecká policie nesplnila svůj cíl, přičemž z cílového počtu 1 080 státních příslušníků třetích zemí jich v rámci nucených návratů navrátila jen 121. Naproti tomu Mezinárodní organizace pro migraci překonala očekávání a navrátila 1 464 státních příslušníků třetích zemí (oproti 1 000 plánovaných) v rámci asistovaných dobrovolných návratů. Tento projekt také nevyčerpal všechny své zdroje a využil jen 65 % (1,7 milionu EUR) původní přidělené částky (2,5 milionu EUR).

EMAS-IT-3: Cíl ubytovat v průměru 1 310 kandidátů na relokaci během 12 měsíců nemohl být splněn, neboť ve skutečnosti bylo méně kandidátů na relokaci, než se odhadovalo. Kromě toho byli migranti způsobilí k relokaci roztroušeni po celé Itálii. Bylo tedy náročné přemístit je do speciálních středisek pro relokaci, ve kterých se nakonec nacházela směs migrantů, včetně těch, kteří nebyli způsobilí k relokaci. V důsledku toho byla částka, kterou si tento projekt vyžádal, nižší, než se plánovalo, a využilo se 63 % (9,7 milionu EUR) původní přidělené částky (15,3 milionu EUR).

²¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond, COM(2018) 471 final ze dne 12. června 2018.

66 Ačkoli projekt EMAS-IT-2 přesáhl své cíle tři měsíce před koncem prováděcího období, je třeba poznamenat, že vzhledem k počtu vydaných rozhodnutí o navrácení a počtu nelegálních migrantů pobývajících v Itálii byly cíle poměrně skromné. Na výkonnost programu pro asistované dobrovolné návraty a reintegraci v Itálii má dopad několik problémů, které analyzujeme v [rámečku 12](#).

Pro národní programy fondu AMIF nejsou zavedena spolehlivá komplexní posouzení potřeb

67 Národní programy fondu AMIF na období 2014–2020 přidělily 328,3 milionu EUR Řecku a 394,2 milionu EUR Itálii. Národní programy fondu AMIF byly nicméně kvůli pozdnímu přijetí nařízení o AMIF dohodnuty až v červenci v případě Řecka a v srpnu 2015 v případě Itálie.

68 Víceletý fond, jako je AMIF, který je součástí celkového strategického plánu, vyžaduje spolehlivé a komplexní posouzení potřeb, ve kterém jsou všechny potřeby vyčísleny z hlediska nákladů, seřazeny podle priorit a pravidelně aktualizovány²². Na vypracování takových posouzení potřeb v Řecku a Itálii bylo z důvodu neustále se měnící situace jen málo času.

69 Přezkoumali jsme deset projektů národních programů AMIF: pět v Řecku a pět v Itálii (podrobné posouzení GR-1 až 5 a IT-1 až 5 je k dispozici v [příloze II](#)). Zjistili jsme, že všechny kontrolované projekty byly relevantní, neboť měly prokazatelnou tematickou vazbu na cíle národního programu. Bez vyčíslení všech potřeb z hlediska nákladů a jejich seřazení podle priorit nicméně není možné posoudit, zda byly finanční prostředky z fondu AMIF přiděleny tam, kde byly nejvíce zapotřebí.

²² Například v oblasti azylu by toto posouzení porovnálo požadovanou výkonnost se skutečnou výkonností (např. z hlediska kapacity pro zpracování, snížení nevyřízených žádostí a doby zpracování) s ohledem na minulé tendence a plánované přílivy a odlivy. Z toho by poté vzešla víceletá analýza nedostatků v oblasti zdrojů potřebných ke splnění potřeb (z hlediska personálu, pracovních prostor, správní/školicí kapacity). Předvídané potřeby by byly kryté v rámci národního programu AMIF a vnitrostátního rozpočtu, zatímco potřeby vzešlé z nepředvídaných a neočekávaných událostí by mohly být splněny prostřednictvím mimořádné pomoci.

70 Nalezli jsme nedostatky v ukazatelích výkonnosti kontrolovaných projektů. Některé projekty postrádaly zvláštní ukazatele výstupů a efektů (IT-1, GR-2). Některé ukazatele stanovily cíle, které byly příliš nízké (IT-2, 3, 4) nebo jich již bylo dosaženo (GR-1). Některé ukazatele nebyly aktualizovány poté, co byl změněn rozsah projektu (GR-3) nebo stanoven restriktivní časový rámec pro asistované dobrovolné návraty a reintegraci (GR-5).

71 Zjistili jsme překrytí mezi kontrolovanými projekty pro asistované dobrovolné návraty a reintegraci IT-2 a IT-3. Tyto projekty byly schváleny v rámci téže výzvy k předkládání návrhů, vztahovaly se na tytéž země původu a byly prováděny v týchž italských regionech. Bez mapování, které by zajistilo, aby projekty fungovaly v doplňujících se zeměpisných oblastech, usilovaly tyto projekty o tytéž navrátilce.

72 Protože byl mandát agentury Frontex v roce 2016 rozšířen, došlo k tomu, že dva nástroje EU (národní program AMIF a podpora agentury Frontex týkající se navracení) souběžně podporovaly naprosto stejný typ činností v oblasti nucených návratů. To se týká rovněž projektů AMIF v oblasti nucených návratů GR-4 a IT-4.

Většina kontrolovaných projektů národních programů AMIF v Řecku a Itálii v době auditu zcela nedosáhla svých cílů

73 Na konci roku 2016 nebyly z národního programu Řecka mobilizovány téměř žádné finanční zdroje z fondu AMIF za účelem řešení potřeb této země vyplývajících z migrační krize. Řecko zpoždění při plnění závazků kompenzovalo, platby provedené v rámci národních programů AMIF ale zůstávaly nízké. Itálie vyrovnala zpoždění při plnění závazků v rámci specifických cílů 1 a 2, avšak závazky v rámci specifického cíle 3 v době auditní návštěvy zaostávaly (viz [příloha I](#)).

74 V Řecku byl v době auditu jeden z pěti zkoumaných projektů (GR-1) ukončen, čtyři stále probíhaly. Čtyři z pěti projektů buď nedosáhly svých zamýšlených výsledků, nebo bylo (v případě probíhajících projektů) nepravděpodobné, že by jich dosáhly (*příloha IV*). U všech zkoumaných projektů jsme našli důkazy pravidelného podávání zpráv a monitorování. U třech z pěti projektů bylo monitorování výkonnosti projektů a konečné posouzení jejich úspěšnosti kvůli vysokému počtu změn obtížnější²³.

75 V Itálii byly v době auditu čtyři z pěti zkoumaných projektů ukončeny. Dva z nich částečně splnily své cíle. Jeden projekt byl pozastaven a k dalšímu nebyly konečné údaje k dispozici (*příloha IV*). U dvou z pěti projektů bylo podávání zpráv a sledování nedostatečné.

Rámec sledování výkonnosti stanoven pozdě a bez cílů

76 Společný rámec pro monitorování a hodnocení je hlavním nástrojem Komise pro monitorování a hodnocení výkonnosti národních programů AMIF. Kvůli vleklým diskusím s členskými státy, jejichž cílem bylo dosáhnout shody na harmonizovaném souboru ukazatelů výsledků a dopadu, byl tento rámec dokončen až v únoru 2017²⁴. Tou dobou byly již mnohé projekty AMIF zahájeny.

77 Nejenže byl rámec zveřejněn pozdě, ale jeho ukazatele výsledků a dopadů neměly cíle ani východiska, což hodnocení výkonnosti ztížilo. Kromě toho Itálie ani Řecko v průběžných hodnotících zprávách z roku 2017 neshromáždily úplný soubor údajů o žádném z ukazatelů rámce.

78 Komise nevytvořila rámec pro sledování výkonnosti za účelem monitorování výsledků projektů financovaných z mimořádné pomoci a podávání souvisejících zpráv.

²³ Například projekt GR-3 byl předmětem 12 změn, přičemž se změnil jeho rozsah, doba trvání a rozpočet, u projektu GR-2 došlo k 8 změnám, jež upravily jeho dobu trvání a rozpočet, a projekt GR-4 zaznamenal 6 změn týkajících se jeho rozsahu, doby trvání a rozpočtu.

²⁴ Na základě nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/207 z října 2016.

Nedostatečné údaje o výkonnosti pro usnadnění spolehlivého hodnocení politiky na úrovni EU

79 V květnu 2018 Komise navrhla²⁵ revizi statistik úřadu EUROSTAT týkajících se migrace a azylu za účelem mimo jiné: i) zvýšení četnosti a obsahu statistik o navráceních; ii) zajištění rozčleněných údajů o azylu týkajících se nezletilých osob bez doprovodu; iii) zavedení nových statistik o žádostech o přezkum podle dublinského nařízení.

80 V průběhu tohoto auditu se ozřejmilo, že je zapotřebí více údajů o výkonnosti, které by usnadnily spolehlivé hodnocení politiky na úrovni EU. Tímto aspektem se návrh Komise nezabývá.

81 Například pokud jde o azylová řízení, úřady EUROSTAT a EASO neshromažďují údaje o výkonnosti týkající se doby zpracování žádostí o azyl mezi hlavními milníky²⁶ v daném řízení, a to navzdory četným časovým limitům stanoveným v právních předpisech o azylu na úrovni EU a členských států. Úřad EASO shromažďuje základní údaje o nevyřízených případech týkající se pouze věkové struktury nevyřízených žádostí o azyl ve fázi prvního stupně. Úřad EUROSTAT shromažďuje pouze omezené údaje²⁷ o soudní fázi / fázi odvolání, avšak žádné údaje o nevyřízených odvoláních v různých stupních.

82 O pohotovosti řízení o navrácení nejsou shromažďovány žádné údaje. Kromě toho neexistují ukazatele, které by měřily udržitelnost navracení, jako je počet navracených migrantů, kteří se pokusí vrátit do EU, nebo úspěch reintegračních balíčků v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace.

²⁵ COM(2018) 307 final.

²⁶ Podání, registrace a oficiální podání žádosti o azyl, rozhodnutí v prvním stupni, rozhodnutí ve druhém stupni, rozhodnutí v posledním stupni.

²⁷ Pouze rozhodnutí v posledním stupni, databáze: migr_asydcfina.

Provozní podpora agentur EU nevyužita v plné míře

Úsilí úřadu EASO vypracovat strategičtější přístup k jeho podpoře azylových řízení

83 Operace úřadu EASO jsme vyhodnotili jako relevantní vzhledem k obrovskému počtu potřeb vyplývajících z velkého přílivu migrantů do Řecka a Itálie.

84 Při podpoře těchto členských států během migrační krize, zejména v době vrcholu příchodů migrantů v letech 2015 a 2016 a s ohledem na stávající vývoj situace a časté změny, neměl úřad EASO čas provést komplexní posouzení potřeb se stanovením jejich priorit a vyčíslením jejich nákladů nebo vypracovat víceleté plány či strategie ukončení pomoci. Takové strukturované posouzení nicméně nebylo připraveno ani pro operační plány na období let 2017 a 2018. Plány schválil úřad EASO i hostitelské členské státy. Protože však chybí jasné seřazení potřeb podle priorit a jejich vyčíslení z hlediska nákladů, nemohlo být prokázáno, že úřad EASO zaměřil svou podporu tam, kde byla nejvíce zapotřebí.

85 Při přípravě svých operačních plánů na rok 2019 vyvinul úřad EASO značné úsilí s cílem zavést hlavní prvky strategického plánování²⁸. Z koncepčního hlediska považujeme tento přístup za správnou praxi, ačkoli jeho skutečné provedení lze posoudit pouze při přezkumu operačních plánů na rok 2019, což je mimo rozsah našeho auditu.

86 Do roku 2018 vycházely operační plány ze vstupů. Zavedení nástroje pro monitorování výkonnosti v únoru 2018 pro Itálii a v květnu 2018 pro Řecko vedlo ke stanovení ukazatelů výstupů a výsledků, zjistili jsme však několik nedostatků²⁹.

87 Ačkoli jsme nenašli konkrétní příklady překrytí, Komise a EASO nemají zavedený postup pro systematické zapojování úřadu EASO do plánování projektů fondu AMIF, zejména v případě projektů (ať už v rámci národních programů nebo mimořádné

²⁸ Byla využita série analytických dokumentů (komplexní posouzení potřeb, zpráva o posouzení potřeb seřazených podle priorit a výsledná struktura na vysoké úrovni) k vypracování tříletého plánu jak pro Itálii, tak pro Řecko. Tyto plány zahrnují zjištěné potřeby, jejich hierarchii a řešení doplněné o odhadované náklady.

²⁹ V Řecku nebyly stanoveny cíle ani východiska pro výstupní údaje a nebyly definovány žádné ukazatele výsledků/dopadů. V Itálii došlo k pokusu stanovit ukazatele dopadů, nebyly však stanoveny žádné cíle ani východiska.

pomoci fondu AMIF) financujících podobné činnosti (např. financování personálu Řecké azylové služby (GAS) nebo podpora úřadů cizinecké policie v Itálii).

88 V Itálii úřad EASO svou podporu upravil, neboť migrační toky významně poklesly. Na konci roku 2018 přestal podporovat poskytování informací. Pro registrace byla poskytnuta menší podpora, než se plánovalo, a do konce roku 2019 by podle plánu měla být postupně ukončena. Úřad EASO má rovněž v úmyslu do konce roku 2019 přestat podporovat územní azylové komise³⁰.

89 Ačkoli určité prvky podpory úřadu EASO by mohly být prováděny vnitrostátními orgány a financovány v rámci fondu AMIF (např. dočasní zaměstnanci – odborníci na registraci a pracovníci rozhodující o žádostech, kteří již byli přiděleni službě GAS, nebo tlumočnické služby), EASO takovou strategii ukončení činnosti pro Řecko nemá.

Podpora úřadu EASO narušována trvalým nedostatkem odborníků z členských států, krátkou dobou jejich vyslání a dalšími provozními problémy

90 Pokud jde o vstupy (počet odborníků, dočasní konzultanti atd.), působení úřadu EASO v Řecku a Itálii je obecně v souladu s operačními plány. *Příloha I* ukazuje, že výdaje byly každoročně vyšší než původní rozpočet.

91 Protože chybí cíle/východiska pro ukazatele, je obtížné posoudit výkonnost/účinnost podpory úřadu EASO z hlediska výstupů a výsledků. Řecké a italské orgány, s nimiž jsme provedli rozhovor, považují nicméně podporu úřadu EASO za užitečnou jak při podpoře azylových řízení, tak při posilování vnitrostátní kapacity.

92 Operace úřadu EASO nadále trpí trvalým nedostatkem odborníků z členských států a průměrná doba jejich vyslání se ukázala být příliš krátká (v roce 2018 činila v průměru 50 dnů v Řecku a 46 dnů v Itálii). Úřad EASO nesestavuje roční plány vyslání jako agentura Frontex. Namísto toho požaduje jmenování odborníků od členských států, často však neobdrží dostatečnou odpověď. Úřad EASO pak musí využít více dočasných zaměstnanců, aby tento nedostatek nahradil.

93 Podpoře úřadu EASO na řeckých ostrovech brání další provozní problémy (*rámeček 7*).

³⁰ Italské správní orgány příslušné k přezkumu žádostí o azyl a přijetí rozhodnutí v prvním stupni.

Rámeček 7

Provozní problémy mající dopad na podporu úřadu EASO na řeckých ostrovech

Podporu úřadu EASO komplikuje nedostatek pracovních prostor a bezpečnostní obavy (nepokoje, zablokované evakuační silnice). Například ve velmi přelidněném hotspotu na ostrově Samos provedl úřad EASO pouze čtyři pohovory za směnu, neboť měl k dispozici jen čtyři pracovní stanice. V zimě se nevykonávaly odpolední směny kvůli obavám o bezpečnost personálu úřadu EASO po setmění.

Pohovory o přípustnosti, které trvají dvě až tři hodiny, se provádějí u všech národností, u nichž je míra uznaných žádostí vyšší než 25 %. Služba GAS systematicky anulují právní stanoviska úřadu EASO (závěrečné poznámky) k nepřipustnosti pro všechny migranty s výjimkou Syřanů podléhajících dočasné ochraně v Turecku, neboť (na rozdíl od úřadu EASO a Komise) obecně nepovažuje Turecko z hlediska mezinárodní ochrany za bezpečnou třetí zemi. Výslednou neefektivnost částečně vyřešilo sloučení pohovorů o přípustnosti a způsobilosti do jednoho kroku, k němuž došlo v roce 2017. Od září 2018 vydává úřad EASO závěrečné poznámky o přípustnosti a způsobilosti pro službu GAS souběžně, aby se zabránilo zbytečnému vzájemnému předávání.

Podle statistických údajů vyhodnotila v roce 2018 stanoviska úřadu EASO 70 % uchazečů, s nimi byly vedeny pohovory, a jejich rodinné příslušníky jako zranitelné osoby (nebo osoby potřebující lékařské posouzení) v souladu s kategoriemi definovanými řeckými právními předpisy, což vedlo k postoupení případů službou GAS do řádného řízení. Zaznamenali jsme odlišné názory úřadu EASO a služby GAS na výsledek těchto posouzení zranitelnosti. Tato absence harmonizovaného přístupu vedla k neefektivnímu vzájemnému předávání³¹. Služba GAS ani úřad EASO neshromažďují statistiky o míře anulací posouzení zranitelnosti, které by nám umožnily posoudit rozsah tohoto problému.

V podpůrných operacích agentury Frontex týkajících se nucených návratů chyběly informace od členských států a koordinace s fondem AMIF

94 Domníváme se, že všechny návratové operace agentury Frontex byly významné z hlediska potřeb zjištěných v oblasti navrácení.

³¹ Na rozdíl od řádného azylového řízení je posouzení zranitelnosti rozhodující v rámci řeckého zrychleného řízení na hranicích, neboť v případě žadatelů považovaných za zranitelné je zrušeno zeměpisné omezení a jsou převedeni na řádné/zrychlené řízení na pevnině.

95 Od roku 2016 je agentura Frontex schopna koordinovat a organizovat operace týkající se nucených návratů z vlastní iniciativy. Aby však mohla tyto operace lépe plánovat, členské státy by musely systematicky a pravidelně poskytovat spolehlivé a včasné provozní informace (např. aktuální údaje o státních příslušnících třetích zemí způsobilých pro navrácení, o jejich zemích původu, počtech v zajišťovacích zařízeních před vyhoštěním, datu ukončení jejich zajištění atd.).

96 Jelikož mandát agentury Frontex byl v roce 2016 rozšířen, EU má dva nástroje pro činnosti související s nucenými návraty (vnitrostátní programy AMIF a podpora agentury Frontex týkající se navrácení). Tyto dvě struktury financování EU existují souběžně a financují stejný typ činností v oblasti nucených návratů (společné operace, vnitrostátní operace a pravidelné komerční lety). V souvislosti s nízkým počtem navrácení to znamená, že potenciál agentury Frontex poskytovat podporu pro návraty zůstává nevyužit (**rámeček 8**).

Rámeček 8

Příklady nedostatečné koordinace mezi agenturou Frontex a podporou AMIF na nucené návratové operace

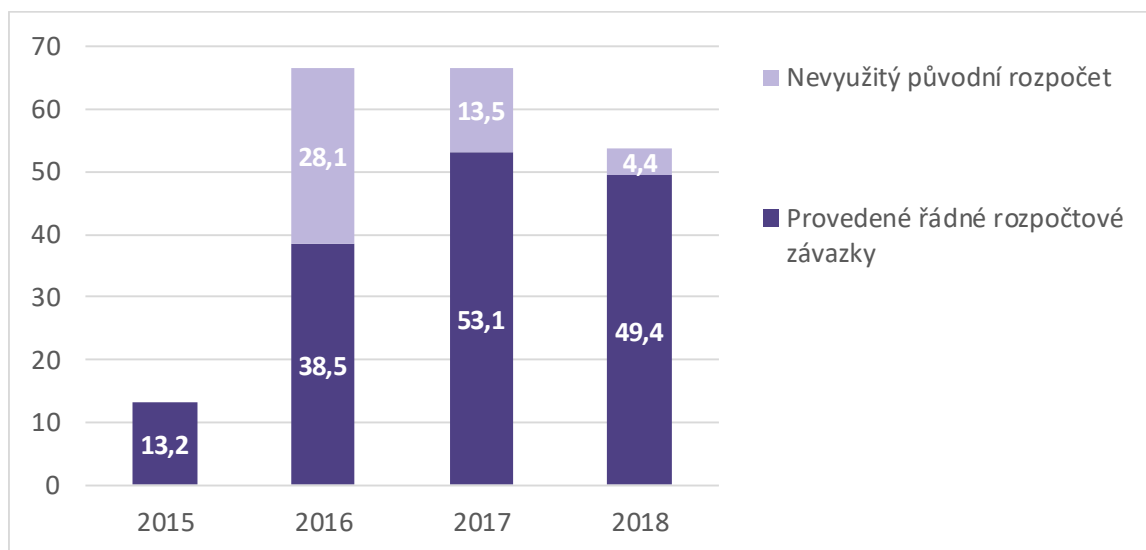
Řecko před rokem 2018 zřídka organizovalo společné návratové operace, neboť nemělo svou vlastní rámcovou smlouvu pro charterová letadla. Namísto toho se účastnilo společných operací jiných členských států. V roce 2018 Řecko uzavřelo svou vlastní rámcovou smlouvu, ale namísto toho, aby uspořádalo společné operace s dalšími členskými státy s cílem lépe využít kapacitu letadla, ji dosud využilo jen pro vnitrostátní operace financované národním programem AMIF.

97 Neexistuje žádná struktura, která by koordinovala opatření fondu AMIF a agentury Frontex. Frontex není zapojen do programování opatření fondu AMIF týkajících se navrácení a nemá přístup k informacím o národních programech AMIF nebo příslušných projektech financovaných v rámci tohoto fondu.

Potenciál agentury Frontex týkající se podpory pro navrácení nenaplněn

98 Protože členské státy plně nevyužily potenciál agentury Frontex týkající se podpory pro návratové operace (**obrázek 9**), agentura zatím od doby, kdy byl její mandát rozšířen, nemohla plně využít svůj navýšený rozpočet na podporu pro navrácení.

Obrázek 9 – Využití rozpočtu agentury Frontex na podporu pro navracení (v mil. EUR)



Zdroj: EÚD na základě údajů agentury Frontex.

99 Jak ukazuje [obrázek 10](#), Řecko a Itálie patří k členským státům, které plně nevyužívají potenciál agentury Frontex³². Hlavním důvodem je nízký počet navrátilců z obou zemí. Dalším vysvětlením tohoto stavu je skutečnost, že tyto země si pro nucené návraty zvolily NP AMIF místo podpory agentury Frontex.

³² Zejména pokud jde o vnitrostátní návratové operace (Řecko), organizaci společných návratových operací za využití nové řecké vnitrostátní rámcové smlouvy (Řecko), účast na společných operacích (Itálie) nebo pravidelné lety (Řecko a Itálie).

Obrázek 10 – Podpora agentury Frontex pro navracení v roce 2018

Využití podpory agentury Frontex pro návratové operace v Řecku a Itálii



Charterové lety: počet návratců a letů

	Řecko		Itálie	
Národní operace	0	0	1 897	66
Společné návratové operace (jako organizátor)	24	2	186	7
Společné návratové operace (jako účastník)	44	11	6	2

Pravidelné lety: počet návratců a letů

	Řecko		Itálie	
	6	6	23	18

Zpětné přebírání z Řecka na základě dohody uzavřené mezi EU a Tureckem

	322	13	31
--	-----	----	----

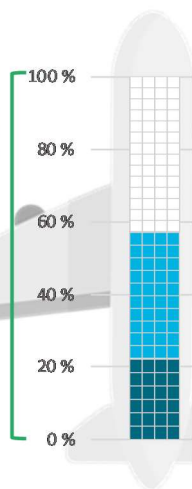
Statistiky týkající se všech členských států EU



Charterové lety v roce 2018

12 245 345

Využití z celkového počtu 55 151 sedadel



Nevyužitá kapacita 43 % (23 672 sedadel)

Doprovodný personál 35 % (19 234 sedadel)
V průměru 1,6 zaměstnanec na návratilce

Návratci 22 % (12 245 sedadel)

Pravidelné komerční lety v roce 2018

1 477 1 082

2 857

1 898

Průměrné přímé náklady na návratilce hrazené agenturou Frontex

Zrušené operace: 433
(zapojeno 694 návratců)

17 z 28 členských států se zúčastnilo operací

Návraty do 49 třetích zemí prostřednictvím pravidelných letů (včetně 13 zemí, do kterých nikdy nebyl vypraven žádný charterový let)

100 Zaznamenali jsme, že provozní problémy mají dopad na nákladovou efektivnost charterových operací (**obrázek 10**).

- i) Vzhledem k riziku skrývání se je třeba poté, co je migrant připraven k navracení, jednat rychle; není čas čekat na to, až se naplní charterový let. To vede k nevyužití kapacitě (43 %) v charterových letadlech, zejména proto, že na návratové operace na dlouhé vzdálenosti s cílem v Africe nebo v Asii je nutné použít velké letadlo s dostatečným rozsahem doletu.
- ii) Skutečný počet pasažérů je často nižší než jejich plánovaný počet (67 % v roce 2018) kvůli chybějícím cestovním dokumentům, žádostem o azyl obnoveným na poslední chvíli, skrývajícím se migrantům atd.
- iii) Navrátilce musí doprovázet mnoho členů personálu (osoby pověřené doprovodem a dozorem, pozorovatelé, lékařský personál atd.).
- iv) Návratovým operacím rovněž brání obtížná spolupráce se třetími zeměmi³³.

101 Obecně jsou pravidelné lety nákladově efektivnější než charterové lety. Na druhé straně byla přibližně třetina návratových operací prováděných prostřednictvím pravidelných letů zrušena, především kvůli odmítnutí navrátilců, chybějícím cestovním dokladům, skrývání se, rozhodnutím soudu nebo odmítnutí kapitána.

³³ Například: Alžírsko a Maroko nepřijímají charterové lety a upřednostňují dvoustranné dohody před dohodami EU o zpětném přebírání osob. Alžírsko někdy požaduje, aby bylo navracení jednotlivce dokončeno do 24 hodin od vydání cestovních dokumentů, což není proveditelné. Ústava Íránu zakazuje navracení občanů proti jejich vůli, v důsledku čehož nejsou možné jejich nucené návraty. Tuniské orgány přijímají pouze navrátilce z Itálie a Německa přepravené charterovými lety podle příslušných dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob. Turecko doložku dohody o zpětném přebírání osob uzavřené mezi EU a Tureckem v praxi neuplatňuje. Pouze Afghánistán přijímá dočasné cestovní dokumenty EU. Nigérie (a mnohé další africké země) nemá úplný rejstřík svých občanů, což ztěžuje zjišťování jejich totožnosti.

Navzdory zvýšené kapacitě jsou doby zpracování žádostí o azyl stále dlouhé a počet navrácení nelegálních migrantů zůstává nízký

102 Posoudili jsme dopad podpůrných opatření EU na vnitrostátní úrovni pomocí přezkumu, jenž se zaměřil na to, zda se zvýšila pohotovost a účinnost azylových řízení a řízení o navrácení, přičemž jsme zkoumali:

- a) průměrnou dobu zpracování mezi hlavními fázemi azylového řízení (viz [obrázek 11](#));
- b) zpracovávání dosud nevyřízených žádostí o azyl;
- c) podíl odvolání anulujících rozhodnutí o udělení azylu v prvním stupni;
- d) počet skutečných navrácení oproti počtu vydaných rozhodnutí o navrácení;
- e) průměrnou dobu zpracování mezi hlavními fázemi azylového řízení (viz [obrázek 12](#)).

Obrázek 11 – Azylové řízení



Zdroj: EÚD.

Obrázek 12 – Řízení o navrácení



Zdroj: EÚD.

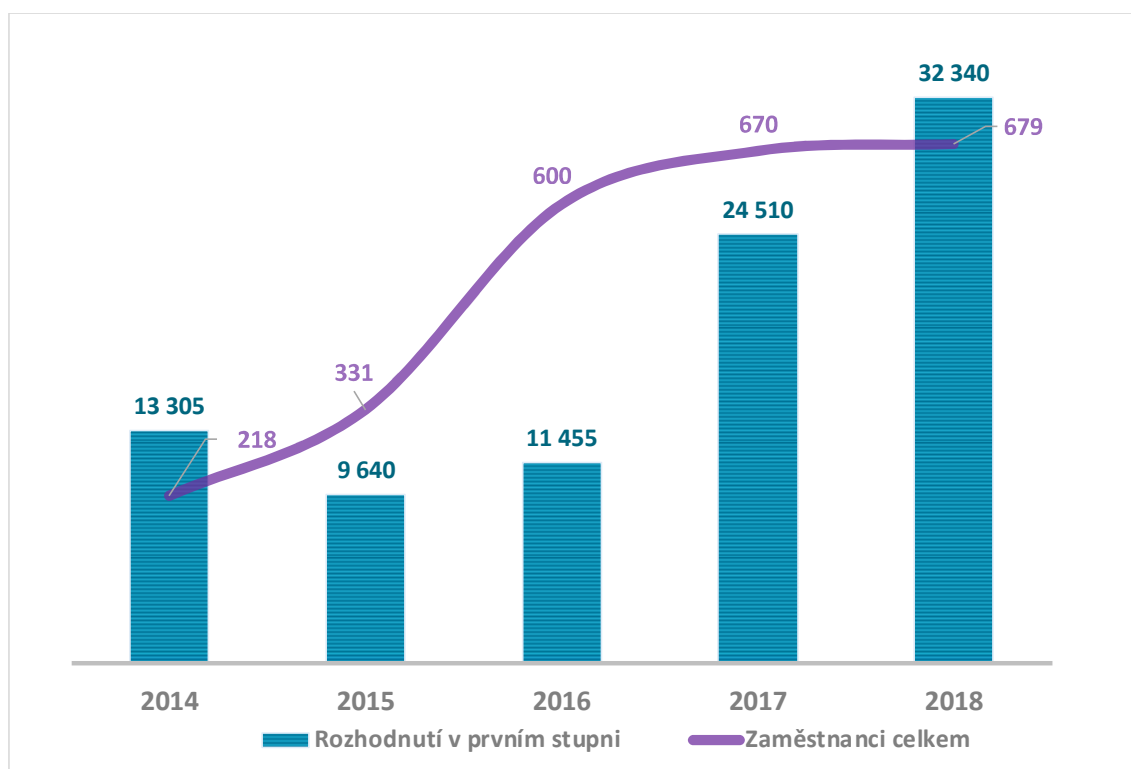
103 Většina nelegálních migrantů přicházejících do Evropy během krize přišla buď do Itálie, nebo do Řecka. Tyto dva členské státy se proměnily z tranzitních zemí na země, ve kterých migranti žádají o azyl. Vzhledem k tomu, že současná situace v těchto dvou zemích je odlišná, předkládáme svá zjištění o azylových řízeních pro každou z nich zvlášť. Shromážděné a analyzované údaje o azylu navíc neumožňují přímé srovnání řeckých a italských azylových systémů.

Celý řecký azylový systém je navzdory významnému nárůstu kapacity pro zpracování i nadále přetížený

Navzdory nárůstu kapacity pro zpracování se počet nevyřízených žádostí zvyšuje

104 Řecká azylová služba (GAS) začala fungovat v červnu 2013. Za podpory mimořádné pomoci fondu AMIF, národních programů fondu AMIF a úřadů EASO a UNHCR se v posledních letech zvýšil počet jejích pracovníků, což vedlo k nárůstu kapacity pro zpracování rozhodnutí v prvním stupni (viz [obrázek 13](#)).

Obrázek 13 – Personál služby GAS oproti rozhodnutím v prvním stupni



Zdroj: EÚD na základě údajů GAS a úřadu EUROSTAT.

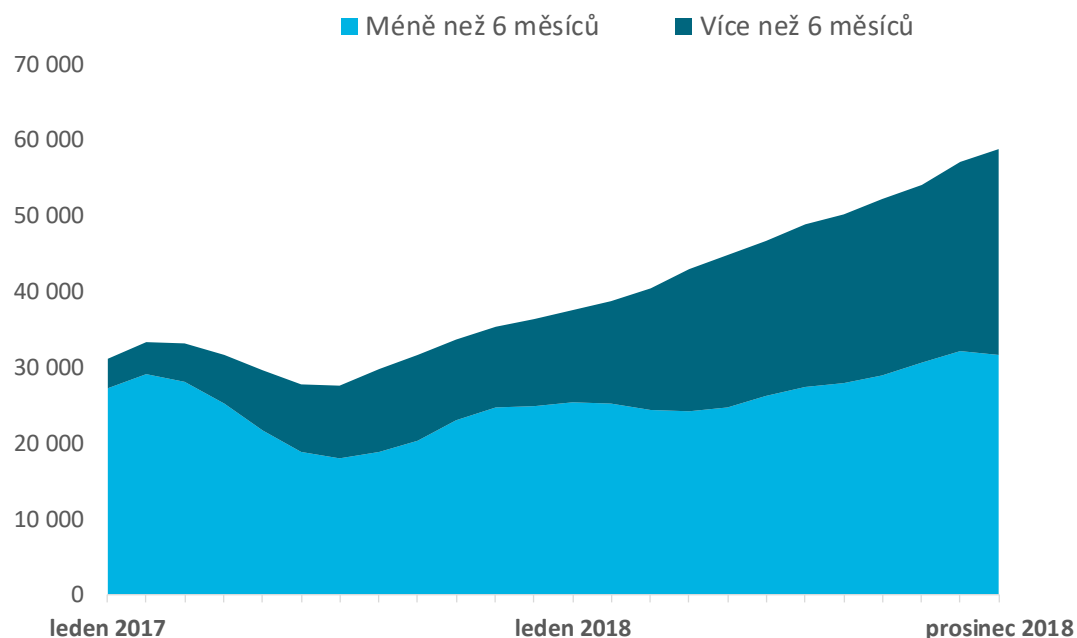
105 Navzdory nárůstu lidských zdrojů je s ohledem na rostoucí počet žádostí o azyl současná kapacita zaměstnanců GAS týkající se vyřizování případů stále nedostatečná. V roce 2018 měla služba GAS v průměru 240 pracovníků rozhodujících o žádostech. Odhadli jsme (na základě vydělení 66 970 žádostí o azyl obdržených v roce 2018 standardní mírou produktivity 16 případů za měsíc na pracovníka), že služba GAS by potřebovala přibližně dalších 110 pracovníků rozhodujících o žádostech jen za tím účelem, aby zvládla nevyřízené žádosti v prvním stupni. Kromě obtíží při náboru kvalifikovaných pracovníků je dalším faktorem omezujícím další růst služby GAS kritický nedostatek pracovních prostor (**rámeček 9**).

Rámeček 9

Nedostatek pracovních prostor v Řecké azylové službě

V Aténách zabírají ústřední útvary služby GAS starou budovu s přeplněnými kancelářemi. Kanceláře pro pohovory, registraci a jednotku dublinského systému jsou umístěny mimo hlavní budovu v kontejnerech, ve kterých jsou spisy kvůli nedostatku místa naskládány na podlaze. Prostorová omezení byla viditelná rovněž během naší auditní návštěvy hotspotů na ostrovech Lesbos a Samos.

106 Celkový počet nevyřízených případů v prvním stupni se v období od poloviny roku 2017 do konce roku 2018 téměř zdvojnásobil a došlo k prudkému nárůstu počtu případů starších šesti měsíců (**obrázek 14**).

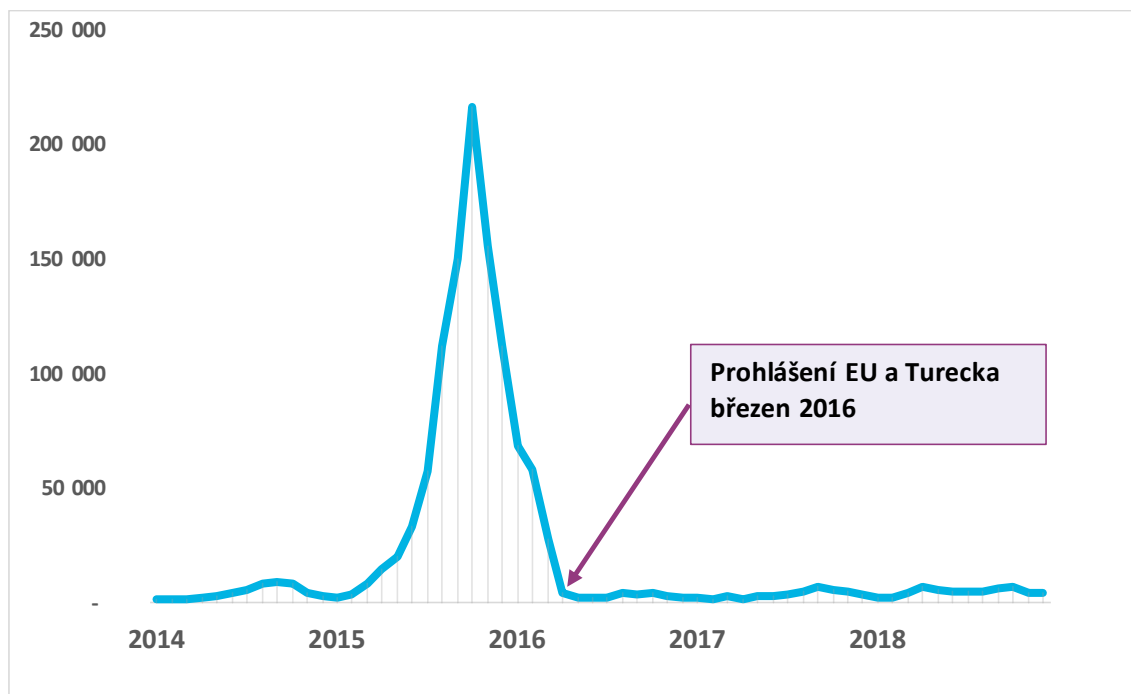
Obrázek 14 – Nevyřízené případy v prvním stupni v Řecku

Toto číslo pokrývá pevninu i ostrovy, nezahrnuje však nevyřízené žádosti ve fázi předběžné registrace, pro které jsme nezískali údaje od vnitrostátních orgánů.

Zdroj: EÚD na základě údajů úřadu EASO.

107 Prohlášení EU a Turecka ze dne 18. března 2016 mělo významný dopad na situaci v oblasti azylu v Řecku. Nedovolená překročení hranic z Turecka do Řecka výrazně poklesla (viz [obrázek 15](#)). Současně však byla služba GAS vystavena značné zátěži, neboť od uzavření balkánské trasy žádá velká většina státních příslušníků třetích zemí o mezinárodní ochranu v Řecku.

Obrázek 15 – Nedovolená překročení hranic ve východním Středomoří



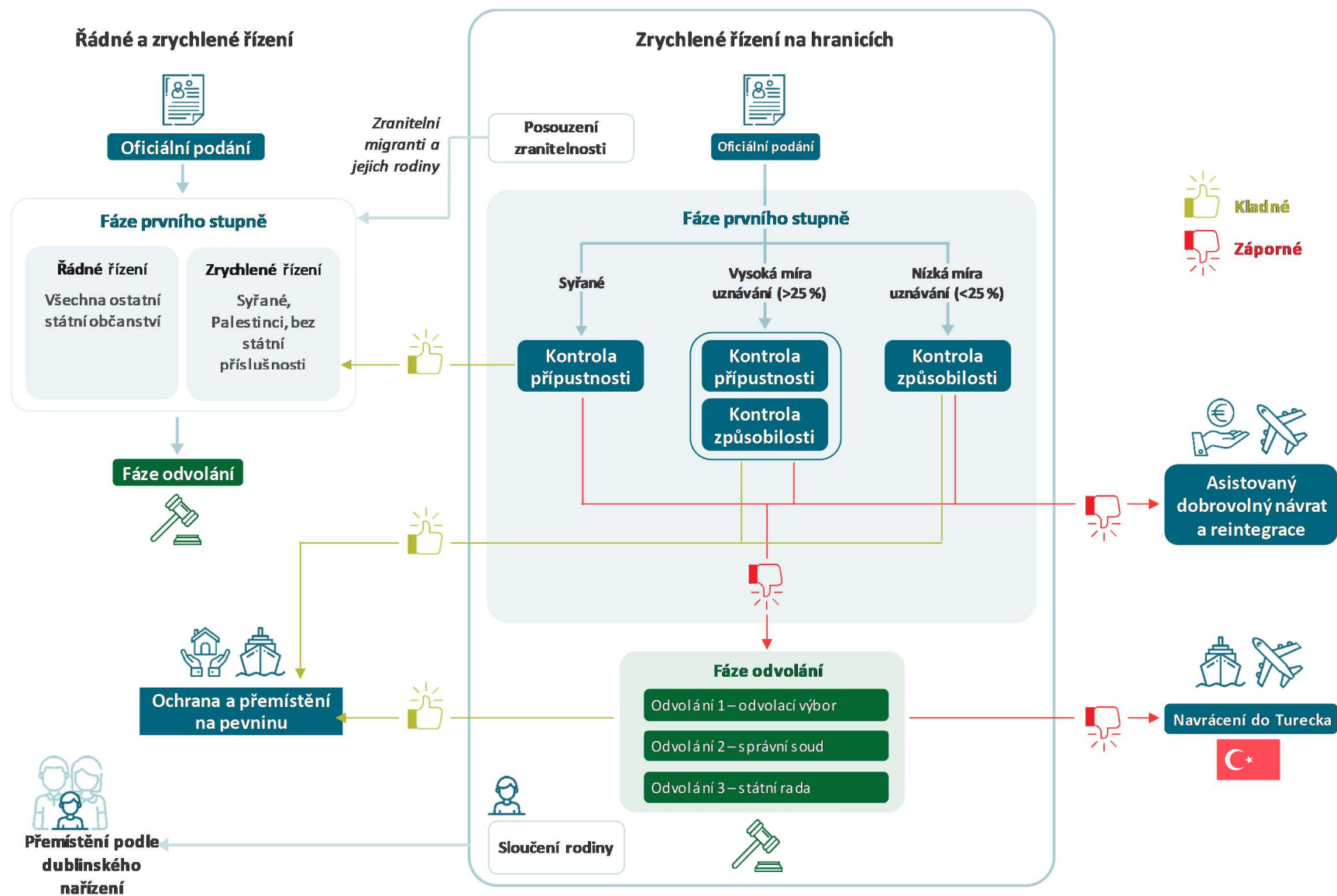
Zdroj: EÚD na základě měsíčních údajů agentury Frontex.

108 V reakci na prohlášení EU a Turecka bylo na řeckých ostrovech zavedeno zrychlené řízení na hranicích³⁴. Bylo navrženo jako doplněk stávajících řádných a zrychlených azylových řízení (viz schéma na [obrázku 16](#)). Nevyřízené případy v prvním stupni dosahovaly na ostrovech na konci března 2019 počtu 24 533³⁵.

³⁴ Týká se žadatelů, na něž se vztahuje prohlášení EU a Turecka, tj. žadatelů, kteří přišli na řecké ostrovy po 20. březnu 2016, s výjimkou těch, kteří jsou klasifikováni jako zranitelní, a případů sloučení rodiny podle dublinského nařízení. Koncepce „bezpečné třetí země“ se poprvé uplatňuje na žadatele s národností, u níž je míra uznávání žádostí vyšší než 25 %, včetně Syřanů, aby se usnadnily rychlé návraty.

³⁵ Ve fázi předběžné registrace: 2 389 případů; ve fázi plánovaného pohovoru: 14 132 případů; na konci řízení: 8 012 případů.

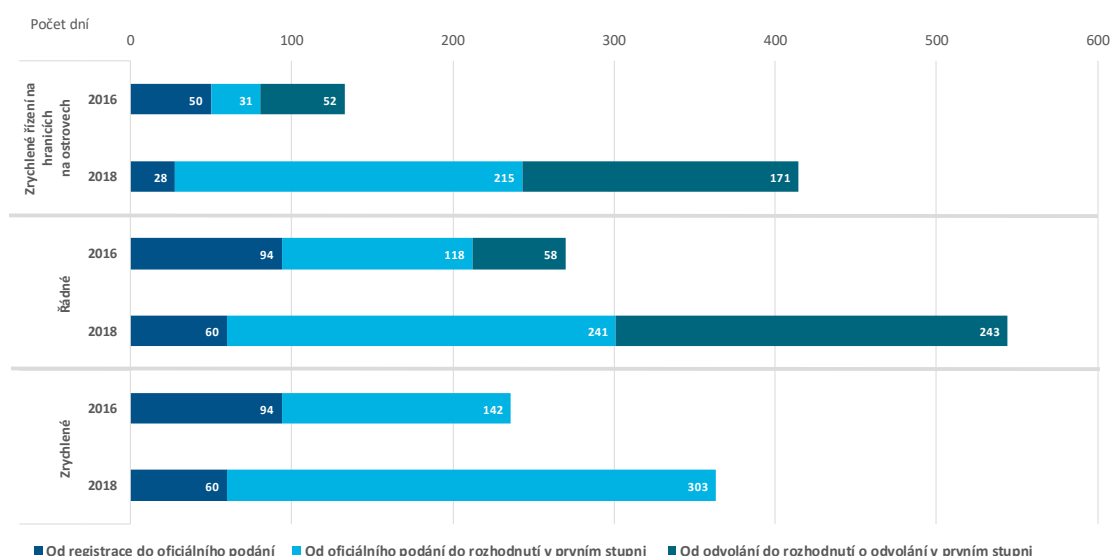
Obrázek 16 – Schéma zjednodušující zrychlené řízení na hranicích na řeckých ostrovech



Doba zpracování se prodlužuje

109 Doba zpracování žádostí o azyl – od registrace po rozhodnutí ve věci odvolání – se v roce 2018 u všech azylových řízení v Řecku prodloužila ([obrázek 17](#)).

Obrázek 17 – Přehled doby zpracování podle azylových řízení (v počtu dní)



Nejsou k dispozici údaje o době zpracování ve fázi odvolání ve zrychleném řízení a v případech na úrovni správních odvolacích soudů a státní rady.

Zdroj: EÚD na základě údajů od služby GAS a řeckého odvolacího orgánu.

110 Zaměstnanci služby GAS nebo úřadu EASO vedou pohovory v rámci zrychleného řízení na hranicích na pěti řeckých ostrovech s hotspoty. Ačkoli vnitrostátní právní předpisy stanovují velmi přísné lhůty (pohovor ohledně azylu by měl být proveden do jednoho dne od oficiálního podání žádosti a rozhodnutí v prvním stupni přijato do jednoho dne od pohovoru), průměrná doba zpracování se také rok od roku zvyšuje ([rámeček 10](#)).

Rámeček 10

Problémy s dopadem na efektivnost zrychleného řízení na hranicích

Zrychlené řízení na hranicích zahrnuje mnoho zúčastněných stran (přijímací a identifikační služba, Frontex, lékaři Ministerstva zdravotnictví, policie, GAS, EASO), a proto je jejich dobrá koordinace nezbytná. Problematické místo v jakékoli fázi poškozuje efektivnost celého procesu. V roce 2018 například nedostatek³⁶ lékařů Ministerstva zdravotnictví, kteří jsou jako jediní oprávněni provést posouzení zranitelnosti, v hotspotech ovlivnil efektivnost celého řízení, a tím zvýšil počet nevyřízených žádostí. Dalším příkladem jsou odlišná identifikační čísla vydávaná lékaři Ministerstva zdravotnictví a přijímací a identifikační službou. To ztížilo určení zranitelných žadatelů o azyl a zpracování jejich případů.

Velká většina žadatelů (74 % v roce 2018) je klasifikována jako zranitelná³⁷ a vyloučena ze zrychleného řízení na hranicích. V některých případech (služba GAS ani úřad EASO neshromažďují přesné statistiky) služba GAS anulovala posouzení zranitelnosti, které provedl úřad EASO, a předala případ k dalšímu lékařskému přezkumu. To dále prodloužilo azylové řízení týkající se dotčených jednotlivců. Kromě toho služba GAS systematicky anuluje stanoviska týkající se nepřípustnosti pro jiné než syrské migranty vydaná úřadem EASO³⁸ (**rámeček 7**).

Odvolání by měla být projednána do tří dnů a rozhodnutí poté přijata do dvou dnů od projednání nebo předložení doplňkové zprávy. Průměrná doba zpracování v roce 2018 nicméně byla 171 dnů (**obrázek 17**).

Na konci roku 2018 bylo v souladu s prohlášením EU a Turecka do Turecka skutečně vráceno pouze 1 806 z 8 928 migrantů způsobilých k navrácení.

111 Pokud jde o řádná a zrychlená řízení, situace je ještě problematičtější.

³⁶ Od srpna 2018 nebyli na ostrově Chios žádní lékaři Ministerstva zdravotnictví a dva lékaři vyslaní na ostrov Lesbos podali výpověď na konci října 2018. Na ostrovech Leros, Samos a Kos byl od prosince 2017 většinou jeden lékař Ministerstva zdravotnictví na jeden ostrovní hotspot.

³⁷ Řecké právo definuje sedm kategorií zranitelnosti: 1. osoby se zdravotním postižením nebo závažným onemocněním; 2. oběti závažného násilí; 3. těhotné ženy a ženy s novorozenci; 4. nezletilé osoby bez doprovodu; 5. rodiče samoživitelé; 6. starší osoby; 7. oběti obchodování s lidmi.

112 Průměrná doba od registrace do rozhodnutí v prvním stupni se v rámci řádného řízení zvýšila z 84 dnů v roce 2016 na 241 dnů v roce 2018. Toto období se pravděpodobně ještě prodlouží, neboť jsme našli příklady žadatelů o azyl, kteří podali žádost v roce 2018 a obdrželi pozvánku na pohovor na rok 2022 nebo dokonce 2023.

113 V rámci zrychleného řízení pro žadatele ze Sýrie, Palestiny nebo žadatele bez státní příslušnosti se průměrná doba od registrace do rozhodnutí v prvním stupni více než zdvojnásobila ze 142 dnů v roce 2016 na 303 dnů v roce 2018. Zaznamenali jsme případy Syřanů, kteří požádali o azyl v roce 2018 a pohovor jim byl nabídnut až na březen 2021, což naznačuje, že hrozí riziko, že se tato doba prodlouží.

114 To vytváří paradoxní situaci pro přípustné Syřany a zranitelné žadatele na ostrovech³⁹. Ačkoli bylo jejich zeměpisné omezení zrušeno a mohou ostrovy opustit, musí mnohem déle čekat, až bude na pevnině přezkoumána odůvodněnost jejich případu, než kdyby zůstali ve zrychleném řízení na hranicích na ostrovech⁴⁰.

Odvolací orgány jsou přetíženy

115 Řecko vyvinulo úsilí s cílem zvýšit kapacitu svých odvolacích orgánů. V prosinci 2018 se počet odvolacích výborů zvýšil z 12 na 20. Tato větší kapacita je velmi zapotřebí, aby se zabránilo situaci z roku 2017, kdy se výbory pro nevyřízené případy stále zabývaly nevyřízenými žádostmi z období před rokem 2013 (viz projekt národního programu fondu AMIF GR-1 v [příloze IV](#)).

116 Na konci roku 2018 čekalo na vyřízení u odvolacích orgánů 13 755⁴¹ případů. Značný podíl záporných rozhodnutí v prvním stupni (která tvořila téměř polovinu

³⁸ Do konce roku 2018 bylo všech 3 737 jiných než syrských případů přijato k přezkumu odůvodněnosti v Řecku s výjimkou dvou palestinských případů prohlášených za nepřípustné.

³⁹ 889 přípustných Syřanů a 42 288 zranitelných migrantů na konci roku 2018.

⁴⁰ Podle řecké Rady pro uprchlíky někteří zranitelní žadatelé z Palestiny (s vysokou mírou uznávání a skutečnou nadějí získat mezinárodní ochranu) upřednostňují, aby nebyli označeni za zranitelné, a mohli tak zůstat ve zrychleném řízení na hranicích, kdy je jejich případ zpracován rychleji.

⁴¹ To však nezahrnuje případy na úrovni vyšších soudů a státní rady, pro které nebyly poskytnuty údaje.

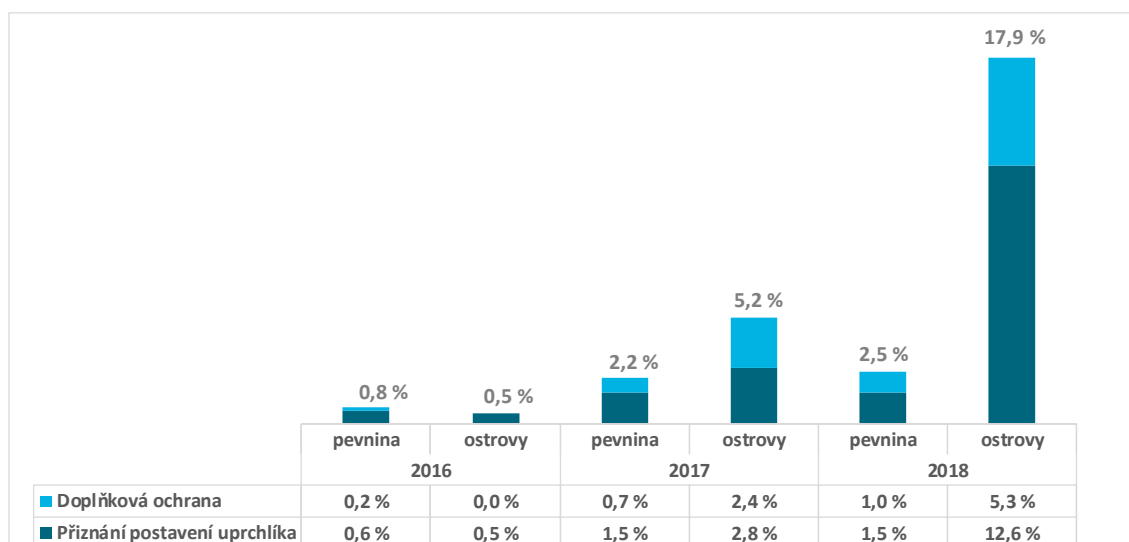
těchto rozhodnutí od roku 2013) se přesunul do fáze odvolání, což vedlo k dalšímu tlaku na odvolací orgány. Průměrná doba zpracování na pevnině i na ostrovech se mezi lety 2016 a 2018 prodloužila.

117 Nejsou naplánovány žádné projekty financované z fondu AMIF, které by podpořily odvolací výbory, a podpora úřadu EASO je omezená kvůli jeho zapojení ve fázi prvního stupně.

Známky klesající kvality rozhodnutí v prvním stupni na ostrovech

118 Možným ukazatelem kvality rozhodnutí v prvním stupni je procento anulovaných rozhodnutí v rámci odvolání podaných u odvolacích orgánů. **Obrázek 18** ukazuje nízkou míru anulací pro pevninu, situace na ostrovech se však za poslední dva roky výrazně zhoršila. To ukazuje na pokles kvality rozhodnutí v prvním stupni (v roce 2018 odvolací orgány anulovaly 17,8 %).

Obrázek 18 – Podíl anulovaných záporných rozhodnutí v prvním stupni



Ostrovy: Lesbos, Kos, Leros, Samos, Chios.

Nebyly poskytnuty žádné údaje o kladných rozhodnutích ve věci odvolání u humanitární ochrany.

Zdroj: EÚD na základě údajů od řeckého odvolacího orgánu.

Hotspoty

Relokace

Financování
AMIF

Agentury EU

Azyl v Řecku

Azyl v Itálii

Výnosy

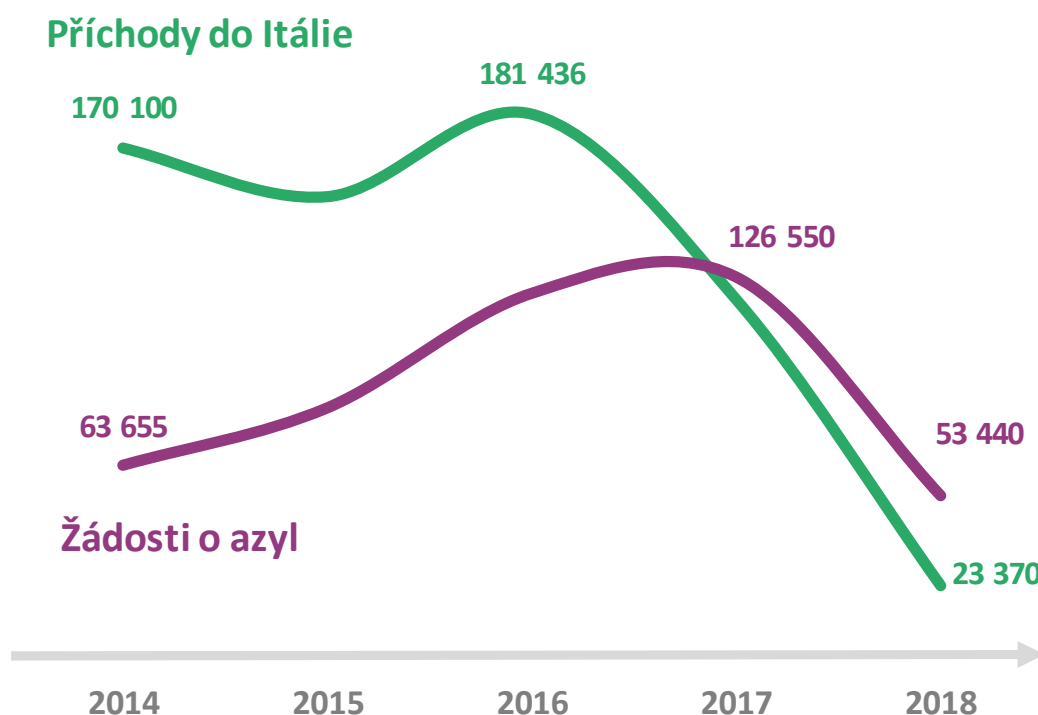
V Itálii se nevyřízené žádosti o azyl přesunují k přetíženým odvolacím orgánům

Počet nevyřízených žádostí v prvním stupni se snižuje

119 Italské orgány nemohly předložit informace o ročním vývoji počtu nevyřízených případů od roku 2015 ve fázi registrace, oficiálního podání žádosti, odvolání a konečného rozhodnutí, které jsme požadovali. Tento oddíl se tudíž týká pouze počtu nevyřízených případů ve fázi rozhodnutí v prvním stupni.

120 Příchody do Itálie od roku 2016 prudce klesají: v roce 2017 poklesly oproti předchozímu roku o 34 % a v roce 2018 o dalších 80 % (*obrázek 19*). Počet žádostí o azyl se od roku 2016 do roku 2018 snížil o 56 %.

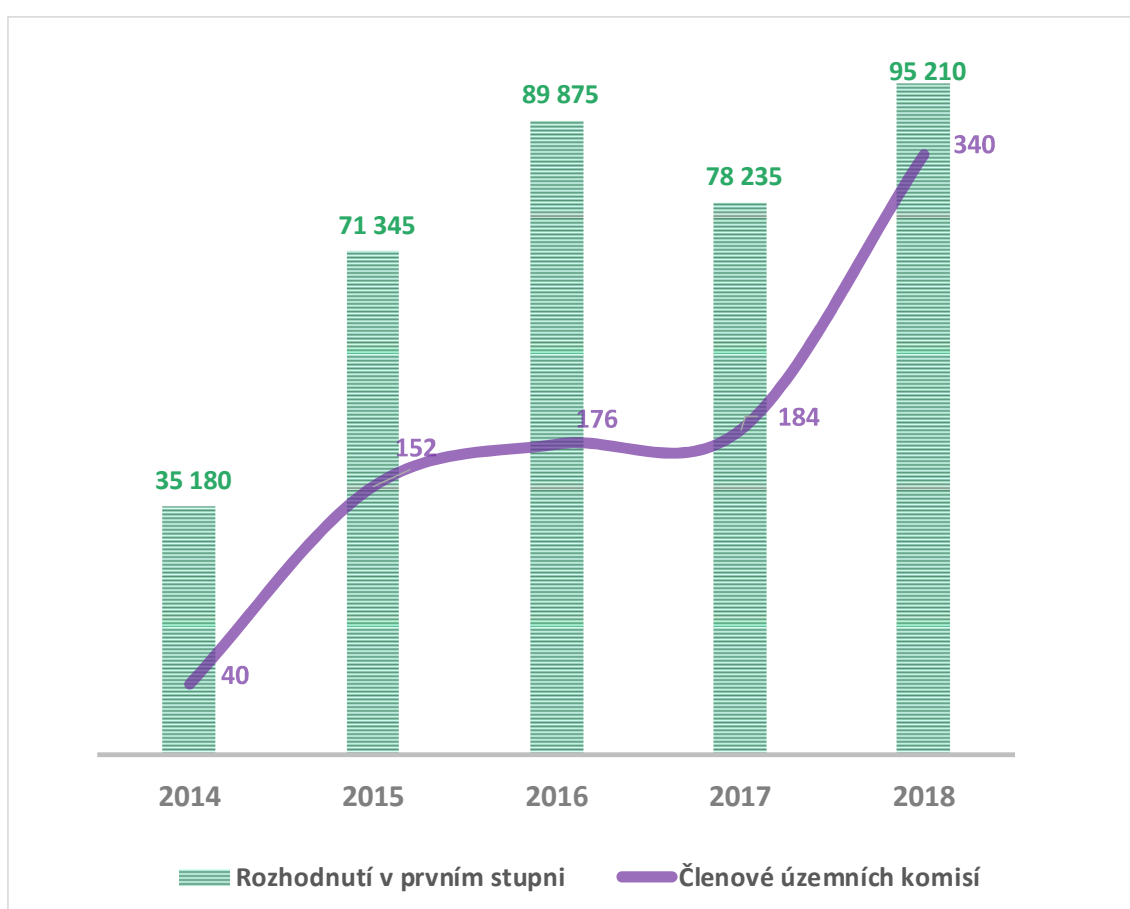
Obrázek 19 – Příchody a žádosti o azyl



Zdroj: EÚD na základě údajů od Ministerstva vnitra (příchody) a úřadu EUROSTAT (žádosti).

121 Žádosti o mezinárodní ochranu v Itálii posuzuje vnitrostátní azylová komise spolu se svými regionálními pobočkami, komise je také pověřena vydáváním rozhodnutí v prvním stupni. S podporou z vnitrostátního rozpočtu se její personální kapacita mezi lety 2014 a 2018 zvyšovala (viz [obrázek 20](#)). Posílení v oblasti personálu zvýšilo kapacitu pro zpracování žádostí v prvním stupni.

Obrázek 20 – Počet členů územních azylových komisí oproti počtu rozhodnutí v prvním stupni



Zdroj: EÚD na základě údajů od vnitrostátní azylové komise a úřadu EUROSTAT.

122 Do konce roku 2017 se vnitrostátní azylová komise stále potýkala se zvládáním rostoucího počtu žádostí o azyl. Do prosince 2017 se počet nevyřízených případů zvýšil na 149 006, což na azylový systém Itálie vyvinulo značný tlak. To se však v roce 2018 změnilo, když se počet nevyřízených případů dramaticky snížil o 45 % díky dalšímu zvýšení kapacity pro zpracování případů v první instanci a současně došlo k výraznému poklesu nově příchozích. To se projevilo v nižším počtu žádostí o mezinárodní ochranu ([obrázek 21](#)).

Hotspoty

Relokace

Financování
AMIF

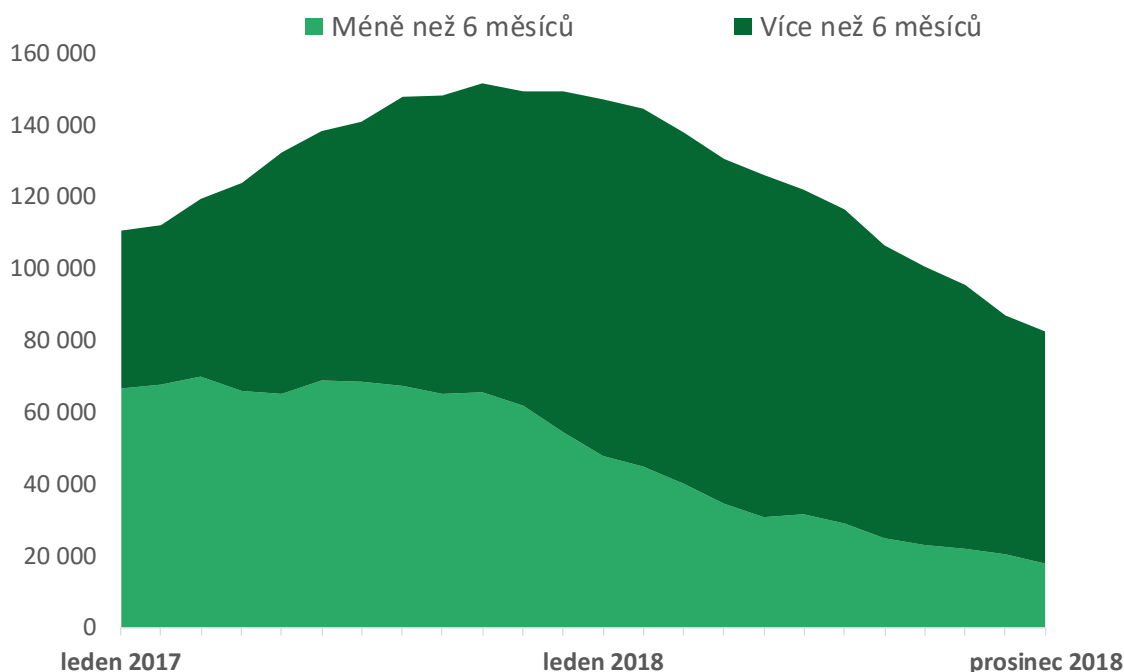
Agentury EU

Azyl v Řecku

Azyl v Itálii

Výnosy

Obrázek 21 – Nevyřízené případy v prvním stupni v Itálii



Zdroj: EÚD, na základě údajů úřadu EASO.

123 Vnitrostátní azylová komise očekává, že všechny dosud nevyřízené žádosti v prvním stupni budou uzavřeny do konce roku 2019. Pokud se však toto úsilí spojí s přísnější migrační politikou (zrušení humanitární ochrany a snížení míry uznávání žádostí⁴²), očekává se, že se během roku velký počet zamítnutých případů přesune do fáze odvolání, která je již nyní přetížena (viz bod **127** níže).

Doby zpracování se prodlužují

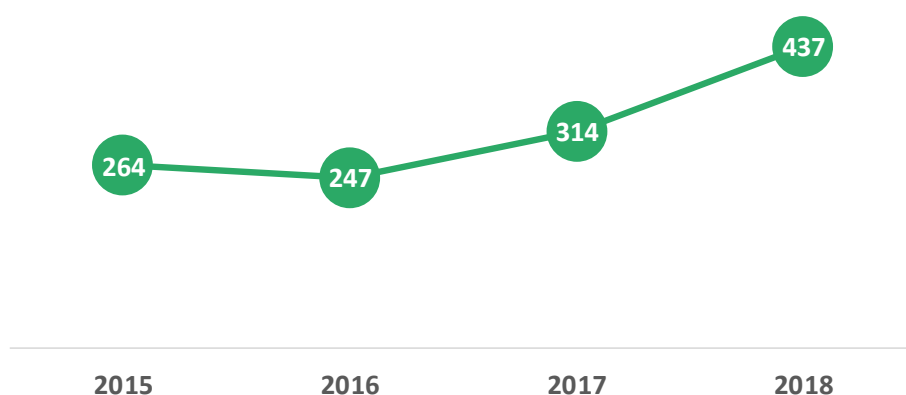
124 Z italských systémů IT není možné extrahovat medián nebo průměrnou dobu zpracování mezi vyloděním, podáním žádosti o azyl a její registrací na úřadu cizinecké policie.

⁴² Míra uznávání v roce 2018 byla 32 %. Z toho 21 % připadalo na případy humanitární ochrany. Humanitární ochrana však byla zrušena, a proto míra uznávání v roce 2019 poklesla (19 % v první polovině roku 2019).

125 V rámci řádného řízení italské právní předpisy stanovují maximální lhůtu 33 dnů⁴³ od data oficiálního podání žádosti k vydání rozhodnutí v prvním stupni.

Obrázek 22 ukazuje, že průměrná doba zpracování se od roku 2015 do roku 2018 značně zvýšila.

Obrázek 22 – Průměrná doba zpracování žádostí v prvním stupni v Itálii (počet dní)



Zdroj: EÚD na základě údajů od italského Ministerstva vnitra.

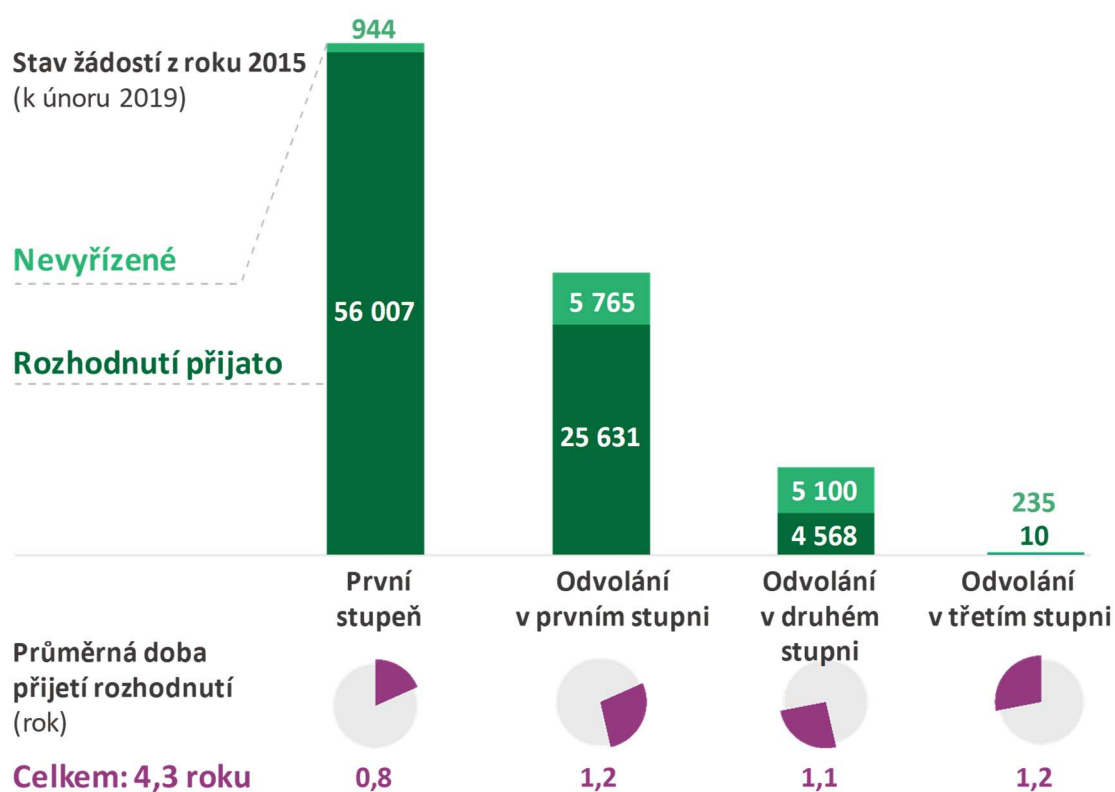
126 Kritickou otázkou je absence integrovaného systému IT pro řízení, který by umožnil sledovat výkonnost od počátku do konce řízení, včetně soudní (odvolací) fáze. Územní azylové komise evidují rozhodnutí ve věci odvolání manuálně a činí tak zpožděním, čímž oslabují úplnost a spolehlivost údajů. Ne všechna rozhodnutí jsou systematicky předkládána územní komisi. Tyto komise musí shromažďovat informace od migrantů nebo úřadů cizinecké policie. I územní komise navíc evidují svá vlastní rozhodnutí v prvním stupni se zpožděním. Chybějící spolehlivé a včasné údaje o záporných rozhodnutích ve všech fázích rovněž brání úřadům cizinecké policie ve vydání rozhodnutí o navrácení.

⁴³ Osobní pohovor musí být proveden do 30 dnů od registrace žádosti a rozhodnutí musí být přijato do tří pracovních dnů od pohovoru.

Odvolací orgány jsou přetížené

127 Jak ukazuje [obrázek 23](#), dosažení konečného rozhodnutí následující po všech možných kolech odvolání může trvat 4,3 roku. Nejnaléhavější potřebou italského azylového systému se tedy pravděpodobně stane podpora soudních orgánů.

Obrázek 23 – Průměrná doba potřebná v Itálii k dosažení konečného rozhodnutí o žádostech z roku 2015



Zdroj: EÚD na základě údajů od italského Ministerstva vnitra.

128 V době auditu neexistoval žádný projekt fondu AMIF na posílení soudní kapacity. Úřad EASO zjistil tuto potřebu, ale dosud poskytl jen nepřímou podporu: pomáhá vnitrostátní azylové komisi s případy, jež se dostanou do druhého stupně, ale nepomáhá přímo odvolacím soudům.

Hotspoty

Relokace

Financování
AMIF

Agentury EU

Azyl v Řecku

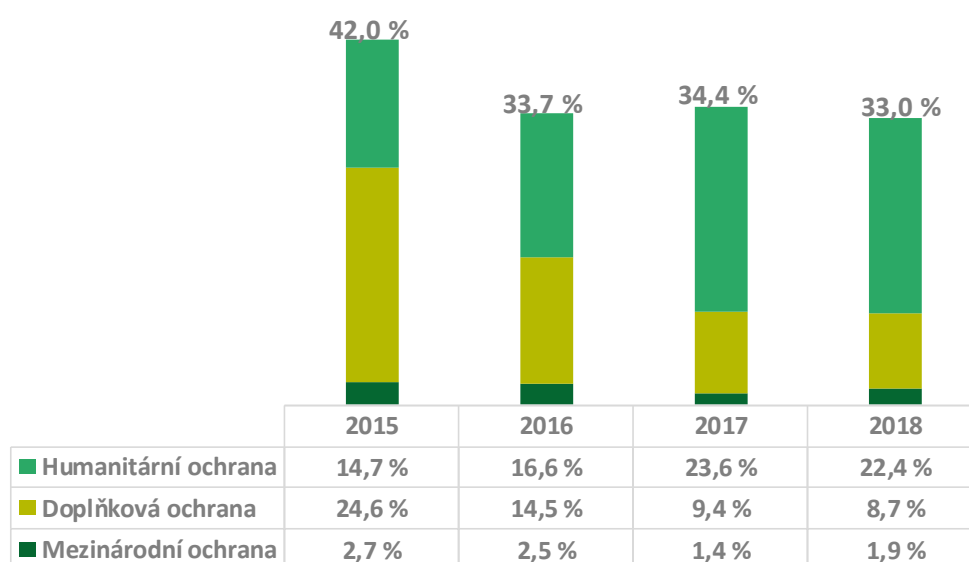
Azyl v Itálii

Výnosy

Poměrně vysoká míra anulací rozhodnutí v prvním stupni ze strany odvolacích orgánů

129 *Obrázek 24* ukazuje, že odvolací orgány v roce 2018 anulovaly 33 % rozhodnutí v prvním stupni, proti nimž bylo podáno odvolání. Ačkoli je tato míra poměrně vysoká, oproti předchozím rokům se mírně zlepšila.

Obrázek 24 – Podíl anulovaných záporných rozhodnutí o udělení azylu v prvním stupni



Rozhodnutí ve věci odvolání podaných mezi lety 2012 a 2015.

Zdroj: EÚD na základě údajů od italského Ministerstva vnitra.

Hotspoty

Relokace

Financování
AMIF

Agentury EU

Azyl v Řecku

Azyl v Itálii

Výnosy

Skutečné navracení nelegálních migrantů zůstává problematické v celé EU

Nízká míra navracení v celé EU

130 S vysokým počtem osob hledajících od roku 2015 mezinárodní ochranu v Evropě se nízká míra navracení nelegálních migrantů stala problémem pro Řecko, Itálii i EU jako celek, jak ukazuje [obrázek 25](#). Míra navracení je ještě nižší, pokud zvážíme pouze navracení mimo Evropu. Má to mnoho důvodů, jež rozebíráme níže.

Obrázek 25 – Navracení v Řecku a Itálii

MÍRA SKUTEČNÝCH NAVRÁČENÍ V EU MEZI LETY 2014 A 2018



HLAVNÍ DŮVODY nízkého počtu navracení v Řecku a Itálii:

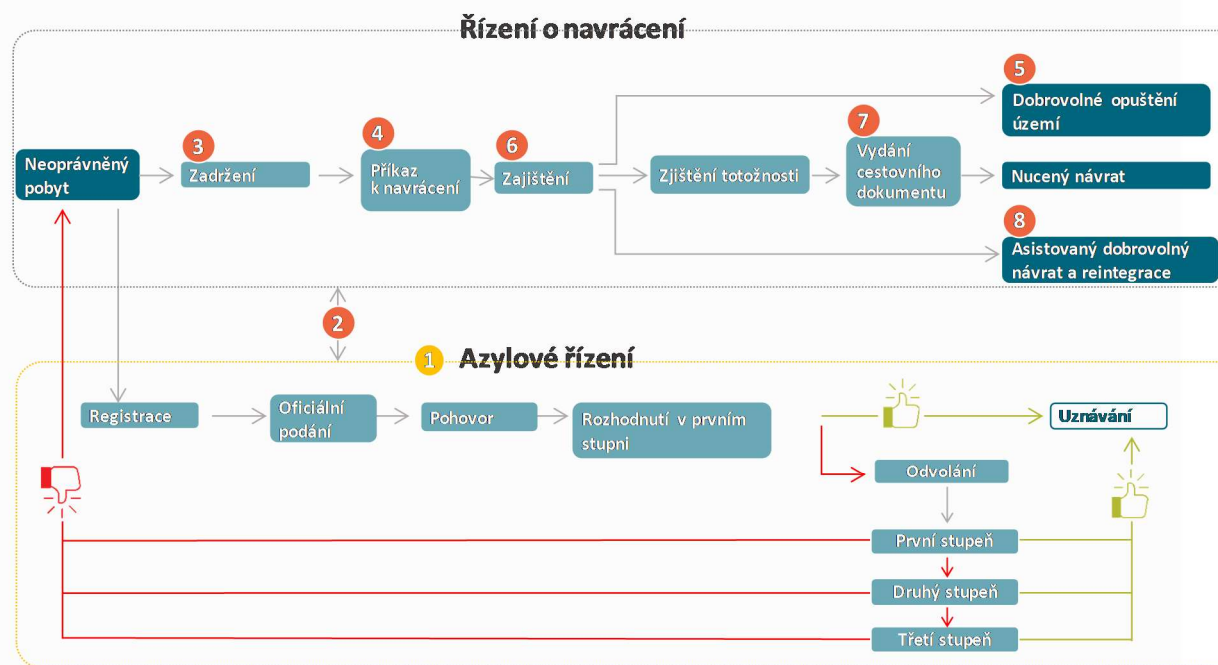
- 1 Délka azylového řízení (**bod 132**)
- 2 Chybějící spojení mezi azylovými řízeními a řízeními o navracení bránící koordinaci a sdílení informací (**133**)
- 3 Absence spolehlivého a integrovaného systému řízení případů navracení (**134**)
- 4 Bez vzájemného uznávání a systematického evidování rozhodnutí o navracení v EU (**135**)
- 5 Skrývání se a obtížná lokalizace migrantů, kteří by měli být navraceni, včetně sledování dobrovolných opuštění území (**136**)
- 6 Nedostatečná kapacita zajišťovacích zařízení před vyhoštěním (**137 a 138**)
- 7 Obtížná spolupráce s třetími zeměmi původu migrantů (**139**)
- 8 Nízká výkonnost asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace (**140 až 143**)



Kladné



Záporné



Zdroj: EÚD, míra navracení vypočtena na základě údajů od úřadu EUROSTAT.

131 Co se týče provádění prohlášení EU a Turecka, řecké ostrovy vrátily do konce roku 2018 celkem pouze 1 806 nelegálních migrantů. Počet navrácení podle prohlášení EU a Turecka byl v roce 2018 (322) ještě nižší než v roce 2017 (687).

Výkonnost návratových operací oslabuje několik faktorů

132 Jedním z faktorů ovlivňujících výkonnost návratových operací je délka azylového řízení (viz také body [109–114](#) a [124–126](#)). Pokud jde o omezený počet státních příslušníků třetích zemí, které lze v souladu s právními předpisy z oblasti azylu zadržet, je maximální doba zajištění šest měsíců. Poté, co doba zajištění skončí, jsou migranti propuštěni a mohou se skrývat. Jak v Itálii, tak v Řecku migranti často podávají žádosti o azyl na poslední chvíli, aby dosáhli odkladu návratového řízení.

133 Pro optimalizaci sdílení informací a automatizaci vydání rozhodnutí o navrácení na základě záporného rozhodnutí o udělení azylu je dobrá koordinace azylových orgánů a orgánů v oblasti navrácení zásadní ([rámeček 11](#)).

Rámeček 11

Spojitost mezi azylovým řízením a řízením o navrácení v Řecku a Itálii

V Řecku jsou státní příslušníci třetích zemí registrováni jako žadatelé o mezinárodní ochranu v databázi služby GAS nazvané ALKIONI. Ačkoli byl policii na pevnině udělen omezený přístup k určitým modulům této databáze, není automaticky upozorněna, pokud je v systému ALKIONI vydáno záporné rozhodnutí o udělení azylu. Rozhodnutí o navrácení je tedy vydáno pouze tehdy, pokud je daná osoba náhodou zadržena. Na ostrovech je výměna informací lepší, zůstává však neformální a závisí na osobních kontaktech.

Itálie rozhodnutí o navrácení nevydává, jakmile je vydáno záporné rozhodnutí o udělení azylu. Tyto dva typy rozhodnutí vydávají dva odlišné orgány: úřad cizinecké policie a azylové komise. Policie má přístup k databázi, do níž se registrují rozhodnutí o udělení azylu, není však automaticky upozorněna, když je vydáno záporné rozhodnutí. Stejně jako v Řecku je rozhodnutí o navrácení rovněž vydáno pouze tehdy, pokud je daná osoba náhodou zadržena.

Jak je uvedeno v bodě [126](#), chybějící spolehlivé a včasné údaje o záporných rozhodnutích ve fázi odvolání rovněž brání úřadům cizinecké policie ve vydání rozhodnutí o navrácení.

134 Řecko má centralizovaný systém IT (řecký mapovací systém) sloužící k řízení migrace, ten však dosud není vyspělý z hlediska poskytovaných informací a funkcí. Nejde o integrovaný systém, který by mapoval celý proces navrácení. Chybí například aktuální údaje o zajištění. Místo toho každé zajišťovací zařízení před vyhoštěním používá svůj vlastní excelový soubor a koordinační jednotka na ústředí policie musí jednotlivá zařízení před vyhoštěním žádat, aby jí pravidelně poskytovala aktuální informace s cílem získat přehled o situaci. Agentura Frontex podporuje Řecko při digitalizaci jeho postupu navrácení.

135 Členské státy EU si navíc vzájemně neuznávají svá rozhodnutí o navrácení. Do roku 2018 neexistovala výměna informací o těchto rozhodnutích v rámci EU. Od prosince 2018 by se rozhodnutí o navrácení měla systematicky zaznamenávat do Schengenského informačního systému, aby byla viditelná pro všechny členské státy.

136 V případě dobrovolného opuštění území existuje riziko skrývání se. Hlavní příčinou je absence standardního systému pro ověřování, zda státní příslušník třetí země překročil vnější hranici země, jež je součástí schengenského prostoru. Není tedy možné s jistotou stanovit, zda státní příslušník třetí země skutečně opustil EU, skrývá se v daném členském státě nebo se přesunul do jiného členského státu.

137 Podle směrnice o navrácení⁴⁴ by využití zajištění za účelem vyhoštění mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění nebo v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nepostačovalo. Počáteční doba zajištění je nejvýše šest měsíců. Za určitých podmínek ji lze prodloužit až o 18 měsíců. V Řecku je v současnosti šest zajišťovacích zařízení před vyhoštěním na pevnině a dvě na ostrovech Lesbos a Kos. Další je plánováno na ostrově Samos. Podmínky v některých z těchto zařízení byly kritizovány (viz projekt GR-3 v *příloze IV*).

138 Navzdory úsilí Itálie mají její zajišťovací zařízení před vyhoštěním stále nedostatečnou kapacitu pro ubytování všech osob, které mají být vráceny (815 míst oproti 27 070 rozhodnutí o navrácení vydaných v roce 2018). Není naplánován žádný projekt z fondu AMIF, který by se touto otázkou zabýval.

⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008.

139 Dalším důvodem nízké míry skutečných navrácení migrantů, kterým bylo nařízeno opustit EU, je nedostatečná spolupráce některých třetích zemí při identifikaci a zpětném přebírání svých státních příslušníků (viz také bod [100 iv](#)). Například dohoda z Cotonou uzavřená mezi EU a africkými, karibskými a tichomořskými státy stanoví⁴⁵, že tyto země musí bez dalších náležitostí převzít zpět všechny své státní příslušníky, kteří se nelegálně nacházejí na území některého z členských států EU. V praxi se toto právní ustanovení nedodrжуje.

Asistovaný dobrovolný návrat a reintegrace čelí provozním problémům

140 Protože neexistuje harmonizovaný přístup v celé EU, balíčky opatření v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace se v jednotlivých členských státech liší. Podle výzkumné služby Evropského parlamentu vytvořily členské státy EU nejméně 90 zvláštních programů v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace, které spolufinancuje Evropská unie.

141 Operace asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace dosud představovaly pouze zlomek celkového počtu navrácení v Itálii (v roce 2018 to bylo 15 %), neboť projektům v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace bránily v účinném přispění k řešení potíží s navracením četné problémy ([rámeček 12](#)).

⁴⁵ Článek 13.5c Dohody o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, podepsané v Cotonou v červnu 2000.

Rámeček 12

Příklady problémů, které brání účinnosti projektů v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace v Itálii

V období let 2015/2016 došlo v důsledku přechodu na opožděný fond AMIF k jednoleté pauze, kdy neprobíhal žádný program pro asistované dobrovolné návraty a reintegraci. Projekty v této oblasti financované z fondu AMIF zahájené v roce 2016 nedoprovázela žádná vnitrostátní kampaň pro zvyšování informovanosti a každý projekt prováděl svou informační činnost individuálně (viz bod 71 o překrývání). Kromě toho projekty při zahájení postrádaly účinnou osvětovou činnost. Situaci později vyřešilo zavedení specializovaných zaměstnanců pro osvětu: regionálních poradců. Cíle stanovené pro ukazatele projektů nebyly vzhledem k potřebám ambiciózní.

Velká skupina migrantů neoprávněně pobývajících v Itálii byla z programu pro asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci vyloučena, neboť aby byl migrant pro tento program způsobilý, musel požádat v krátkém období 7–30 dnů po vydání rozhodnutí o navrácení.

Čas, který uplynul od podání žádosti do jejího schválení úřadem cizinecké policie nebo prefekturou, byl dlouhý, v průměru se jednalo o 37 dnů (v projektu IT-3) a 40 dnů (v projektu IT-2). Protože Itálie nemá pro žadatele o asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci ubytování, tato dlouhá čekací doba přispěla k vysoké míře opuštění programu ve výši 27 %⁴⁶.

V programu pro asistované dobrovolné návraty a reintegraci došlo k pauze, neboť poté, co skončily projekty v červnu 2018, byla nová výzva zveřejněna až v říjnu 2018. Tato výzva se v době naší auditní návštěvy v únoru 2019 vyhodnocovala. Mezinárodní organizace pro migraci nás informovala, že se nezúčastnila z důvodu příliš přísných pravidel uznatelnosti nákladů⁴⁷.

⁴⁶ Statistiky obdržené od Mezinárodní organizace pro migraci odhalují toto: z 1 606 žádostí o asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci, které agentura obdržela od ledna do září 2018, 67 (4 %) nebylo schváleno, 169 (10 %) nedostalo odpověď od orgánů, 118 (7 %) zrušilo žádost před schválením a 319 (20 %) zrušilo žádost po schválení.

⁴⁷ Podle pravidel v poslední výzvě k předkládání návrhů by byly náklady způsobilé pouze tehdy, pokud by byl migrant skutečně vrácen. Protože migranti mohou až do poslední chvíle změnit názor, všechny náklady až do této chvíle by musela nést agentura.

142 V Řecku program pro asistované dobrovolné návraty a reintegraci prováděný Mezinárodní organizací pro migraci dosahuje svých cílů⁴⁸. Nicméně pomoc při reintegraci, která příjemce podporuje po návratu do jejich země původu, je dostupná jen pro 26 % žadatelů. Tento rozdíl při poskytování pomoci při reintegraci mohl být částečně zaplněn zvláštním akčním programem sítě evropského nástroje pro reintegraci (ERIN)⁴⁹, Řecko jej však dosud nevyužilo.

143 Ačkoli je kromě toho období způsobilosti k programu na pevnině neomezené, migranti na ostrovech musí o asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci požádat ve velmi krátké době (15 dnů od záporného rozhodnutí služby GAS v prvním stupni).

144 Bez ohledu na výše uvedené jsme zaznamenali příklad správné praxe v otevřeném centru pro migranty přihlášené do programu pro asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci v Attiko Alsos, jež poskytuje bezpečné prostředí a podporu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří se chtějí dobrovolně vrátit do své země původu (viz [rámeček 13](#)).

⁴⁸ Podle Mezinárodní organizace pro migraci požádalo od 1. června 2016 do 14. března 2019 o asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci 17 740 státních příslušníků třetích zemí a 15 031 (85 %) se vrátilo do své vlasti.

⁴⁹ Cílem tohoto společného programu pro návrat a reintegraci je provádět udržitelné návraty státních příslušníků třetích zemí do jejich zemí původu a jejich reintegraci v těchto zemích s další spoluprací mezi partnerskými institucemi sítě ERIN.

Rámeček 13

Příklad správné praxe v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace

Otevřené centrum pro migranty přihlášené do programu pro asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci v Attiko Alsos, které je financováno v rámci mimořádné pomoci fondu AMIF, bylo zřízeno poblíž centra Atén za účelem poskytnutí přístřeší migrantům v Řecku, kteří se přihlásili do programu pro asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci a do svého odjezdu nemají kde zůstat. Příjemci jsou zranitelní migranti definovaní pro účely projektu jako těhotné ženy, rodiny rodičů samoživitelů, migranti s potřebami souvisejícími se zdravotním stavem, starší migranti a migranti bez prostředků. Otevřené centrum má dobré dopravní spoje a nachází se v blízkosti nemocnic a konzulárních služeb. Poskytuje nezbytné služby zranitelným migrantům do doby, než se vrátí do své země původu.

Absence údajů o pohotovosti návratových operací

145 Řecké ani italské systémy IT nejsou schopny generovat statistiky o pohotovosti řízení o navrácení⁵⁰. Tento aspekt jsme proto nemohli posoudit.

⁵⁰ Průměrná doba zpracování od vydání rozhodnutí o navrácení do skutečného navrácení (pro nucené i dobrovolné návraty).

Závěry a doporučení

146 Náš audit zjišťoval, zda podpora EU pro řízení migrace (včetně přístupu založeného na hotspotech) přispěla k zavedení účinných a pohotových azylových řízení a řízení o navrácení v Řecku a Itálii. Došli jsme k závěru, že existují rozdíly mezi cíli podpory EU a dosaženými výsledky. Ačkoli se kapacita řeckých a italských orgánů zvýšila, provádění azylových postupů v Řecku a Itálii nadále ovlivňují dlouhé lhůty jejich zpracování a problematická místa. Stejně jako v ostatních oblastech EU jsou počty navrácení nelegálních státních příslušníků třetích zemí z Řecka a Itálie nízké.

147 Z 11 doporučení, která jsme předložili v roce 2017 a jež se týkala přístupu založeného na hotspotech v Řecku a Itálii, bylo šest doporučení plně provedeno, dvě doporučení byla provedena, pokud jde o Komisi a agentury, a jedno členské státy neprovedly (*příloha III*). Dvě hlavní doporučení (týkající se kapacity hotspotů a situace nezletilých osob bez doprovodu v řeckých hotspotech) se stále provádějí, neboť situace v řeckých hotspotech zůstává vysoce kritická (body 23 až 27).

148 Naše doporučení, aby byli odborníci z členských států vysíláni na dostatečně dlouhou dobu, dosud nebylo provedeno. Ačkoliv Komise a agentury opakovaně vyzývaly členské státy, aby angažovaly více národních odborníků, nedostatek národních odborníků při operacích EASO přetrvává. Naproti tomu agentura Frontex do italských hotspotů vyslala více pracovníků, než bylo ve skutečnosti potřeba, neboť nepřizpůsobila své plány nižšímu počtu migrantů připlouvajících po moři. Navzdory malému počtu návratových operací jsme také zaznamenali, že vysoký podíl odborníků agentury Frontex v oblasti doprovodu při operacích zpětného přebírání Tureckem měl pouze profil osoby pověřené doprovodem, a nemohl být tedy využit k pro žádný jiný typ operace (body 28–30).

149 Zjistili jsme, že míra registrace a snímání otisků prstů se v hotspotech výrazně zlepšila, neboť byly vypracovány standardní operační postupy a jasně rozděleny povinnosti mezi vnitrostátní orgány a podpůrné agentury EU. Vysoký podíl migrantů se nicméně nadále přesunuje do jiných členských států EU, ve kterých žádá o azyl, aniž by jejich otisky prstů byly uloženy v databázi EURODAC (body 31–34).

150 Nouzové programy relokační navržené jako dočasné byly první solidární iniciativou v historii evropské migrační politiky zaměřenou na rozsáhlé přerozdělení žadatelů o azyl mezi členskými státy. Nedosáhly však svých cílů, a nezmírnily tak účinně tlak na řecké a italské azylové systémy (body 35–41).

151 Ve skutečnosti byl pro účely žádosti o relokační identifikován a k relokační úspěšně nasměrován jen velmi malý podíl potenciálně způsobilých migrantů (body 42–47).

152 Vysoký podíl kandidátů, kteří podali žádost, byl skutečně relokován (80 % v Řecku a 89 % v Itálii). Zjistili jsme však několik provozních nedostatků v postupu relokace. Od února 2018 Komise nemonitoruje postup relokace v zemích přijímajících migranty. Dočasné programy relokace skončily v září 2017 a dosud nebylo dosaženo shody ohledně návrhu Komise týkajícího se trvalého systému relokace. Protože chybí dohodnutý mechanismus relokace na úrovni EU, dochází k dobrovolné relokační *ad hoc*, zejména v případě migrantů, kteří se vylodili v Itálii a na Maltě (body 48–53).

Doporučení č. 1 – V budoucnu využít své zkušenosti při koncipování případného mechanismu pro dobrovolnou relokační

Komise by měla využít svých zkušeností s nouzovými programy relokace (včetně situace v přijímajících členských státech po relokační) s cílem vyvodit ponaučení pro možný dobrovolný mechanismus relokace v budoucnosti.

Časový rámec: 31. prosince 2020

153 Mimořádná pomoc fondu AMIF byla původně navržena jako nástroj malého rozsahu za účelem řešení bezodkladných a specifických naléhavých potřeb. Navýšení finančních prostředků na mimořádnou pomoc pomohlo zlepšit flexibilitu krizové podpory Komise a její schopnost reagovat. Mimořádná pomoc se stala hlavním strategickým nástrojem Komise pro opětovné vyvážení podpory pro země nejvíce postižené migrační krizí, zejména Řecko, prostřednictvím doplnění finančního krytí jejich národních programů. K tomuto posunu došlo, aniž by byl vytvořen rámec pro sledování výkonnosti. Komise navrhla začlenit mimořádnou pomoc v rámci sdíleného řízení s členskými státy do nového finančního rámce na období 2021–2027 (body 54–64).

154 Ze šesti přezkoumaných projektů mimořádné pomoci pouze dva zcela dosáhly svých cílů, tři splnily své cíle částečně a jeden je stále v rané fázi provádění (body 65–66).

155 Všech deset přezkoumaných projektů v rámci národních programů fondu AMIF je relevantních. Národní program fondu AMIF je víceletý nástroj financování, v Řecku ani v Itálii však nebyl dosud zaveden spolehlivý víceletý strategický mechanismus

plánování, který by zajišťoval, aby finanční prostředky byly přidělovány tam, kde jsou nejvíce zapotřebí (body 67–72).

156 Z pěti dokončených projektů národního programu fondu AMIF, které jsme přezkoumali, žádný zcela nedosáhl svých cílů: tři dosáhly svých cílů částečně, jeden svých cílů nedosáhl a u posledního nebyly údaje dostatečné k posouzení pokroku. Zbývajících pět projektů v době auditu dosud probíhalo (body 73–75).

157 Rámec sledování výkonnosti fondu AMIF byl stanoven pozdě a bez cílů. V průběhu auditu se ozřejmilo, že je zapotřebí více údajů o výkonnosti, které by usnadnily spolehlivé hodnocení politiky na úrovni EU (body 76–82).

Doporučení č. 2 – Posílit řízení mimořádné pomoci a národních programů fondu AMIF

Komise by měla:

- a) definovat kritéria pro přidělování finančních prostředků mimořádné pomoci v rámci sdíleného řízení s členskými státy v příštím finančním rámci;
- b) posílit rámec pro sledování výkonnosti, a to tak, že:
 - i) zajistí, aby všechny projekty mimořádné pomoci fondu AMIF obsahovaly ukazatele výstupů a výsledků s jasnými cíli a východisky, a odůvodní všechny případy, kdy tomu tak nebude;
 - ii) zajistí monitorování dopadů realizovaných projektů financovaných z mimořádné pomoci a podávání souvisejících zpráv;
 - iii) navrhne ukazatele společného rámce pro monitorování a hodnocení fondu AMIF pro nový víceletý finanční rámec na období 2021–2027, včetně jejich výchozích hodnot a cílů, a to před zahájením projektů na období 2021–2027;
- c) zavést opatření k zajištění doplňkovosti a lepší koordinace mezi AMIF a EASO/Frontex (např. v oblasti nucených návratů nebo podpory pro azylové orgány).

Časový rámec: 30. června 2021

158 Vnitrostátní orgány v Řecku i Itálii považují provozní podporu poskytovanou úřadem EASO za relevantní a užitečnou. Plány provozní podpory úřadu EASO do roku

2018 vycházely nicméně z velké části ze vstupů a postrádaly cíle týkající se výstupů a výsledků za účelem posouzení výkonnosti úřadu EASO. V roce 2019 se situace pomalu zlepšuje (body 83–89).

159 Zatímco nedostatek odborníků z členských států vynahradili dočasní poskytovatelé služeb, vysílání odborníků na krátkou dobu zůstává problémem. Operace úřadu EASO v řeckých hotspotech jsou ovlivněny bezpečnostními otázkami, nedostatkem pracovních prostor, odlišnými názory na posouzení zranitelnosti ze strany služby GAS a systematickým anulováním rozhodnutí o nepřipustnosti pro jiné než syrské migranty službou GAS (body 90–93).

Doporučení č. 3 – Posílit provozní podporu úřadu EASO určenou pro azylová řízení

Úřad EASO by měl:

- a) upravit svůj model vysílání odborníků s cílem zvýšit jeho předvídatelnost s ohledem na trvalý nedostatek odborníků z členských států;
- b) dokončit své rámce pro sledování výkonnosti pro Řecko a Itálii tím, že doplní ukazatele výsledků, východiska a cíle a bude shromažďovat příslušné údaje o výkonnosti ke všem ukazatelům;
- c) pracovat spolu se službou GAS na sblížení odlišných názorů týkajících se posouzení zranitelnosti a přípustnosti jiných než syrských migrantů v rámci zrychleného řízení na hranicích.

Časový rámec: 31. prosince 2020

160 Řecko a Itálie patří k členským státům, které plně nevyužily potenciál agentury Frontex týkající se podpory pro navrácení (rozšířený mandát a zvýšený rozpočet). Kromě nízkého počtu navrátilců vysvětluje tuto situaci existence dvou souběžných nástrojů EU v oblasti financování, jež podporují stejný typ činností (nucené návraty financované v rámci národních programů fondu AMIF a operace agentury Frontex (body 94–101).

Doporučení č. 4 – Upravit podporu pro navracení a vysílání odborníků agentury Frontex do hotspotů

Agentura Frontex by měla:

- a) spolupracovat s Komisí s cílem zajistit doplňkovost a lepší koordinaci podpory na návraty agentury Frontex a fondu AMIF;
- b) v souvislosti s nízkým počtem návratových operací v Řecku již dále nevysílat pracovníky s jediným profilem osoby pověřené doprovodem, kteří nemohou být využiti pro operace v hotspotech;
- c) upravit operační plán s cílem zajistit, aby vysílání personálu (včetně odborníků na snímání otisků prstů) do hotspotů v Itálii lépe reagovalo na vzorce příchodů po moři.

Časový rámec: 31. prosince 2020

161 Většina nelegálních migrantů přicházejících do Evropy během krize přišla buď do Itálie, nebo do Řecka. Tyto dva členské státy se proměnily z tranzitních zemí na země, ve kterých migranti žádají o azyl (bod [103](#)).

162 V Řecku se od roku 2015 zvýšila kapacita služby GAS pro zpracování žádostí, stále však není dostatečná pro zpracování narůstajícího počtu dosud nevyřízených žádostí o azyl. Prohlášení EU a Turecka mělo významný dopad na příchody, ale jeho základní kámen, kterým je zrychlené řízení na hranicích, není dostatečně pohotový. V případě řádných a zrychlených řízení je situace ještě problematičtější, neboť pohovory jsou plánovány až na rok 2023 pro řádná a rok 2021 pro zrychlená řízení. Velký počet záporných rozhodnutí v prvním stupni se přesunuje do fáze odvolání, které chybí podpora a je již přetížená (body [104–118](#)).

163 V souvislosti s prudkým poklesem příchodů a žádostí o azyl je současná kapacita Itálie pro zpracování žádostí v prvním stupni dostatečná. Očekává se, že stávající značný počet dosud nevyřízených žádostí bude zpracován do konce roku 2019. To však podle očekávání povede k silnému tlaku na odvolací orgány. Trvalo více než čtyři roky, než se žádost o azyl oficiálně podaná v roce 2015 dostala do konečné fáze odvolání. Bez dostatečné podpory by se tento zdlouhavý rámec v budoucnosti mohl dále prodloužit (body [119–129](#)).

Doporučení 5 – Posílit řízení národních azylových systémů

Ve spolupráci s vnitrostátními orgány by Komise a úřad EASO měly:

- a) dále zvýšit svou podporu pro službu GAS při zpracovávání narůstajícího počtu dosud nevyřízených žádostí v prvním stupni;
- b) poskytnout podporu přetíženým odvolacím orgánům v Řecku a Itálii a současně se vyhnout možným střetům zájmů úřadu EASO v Řecku;
- c) navrhnout opatření umožňující systematicky shromažďovat údaje o výkonnosti týkající se doby zpracování (rozčleněné podle typu řízení a hlavních milníků) a dosud nevyřízených žádostí (rozčleněné podle hlavních milníků, včetně různých fází odvolání) s cílem usnadnit tvorbu politik a hodnocení výkonnosti a sledovat dodržování souladu s právními předpisy EU.

Časový rámec: 31. prosince 2020

164 V obou zemích a v EU jako celku bylo provedeno daleko méně skutečných navrácení, než kolik bylo vydáno rozhodnutí o navrácení. Zjistili jsme několik důvodů této situace (body [130–139](#)).

165 Na asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci má dopad chybějící harmonizovaný přístup v rámci EU. Nalezli jsme strukturální nedostatky v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace v Itálii. V Řecku program pro asistované dobrovolné návraty a reintegraci dosahuje svých cílů, avšak reintegrační balíček je poskytován pouze 26 % žadatelů. Specializované ubytovací zařízení pro žadatele o asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci je příkladem osvědčeného postupu, který zvyšuje lákavost tohoto projektu (body [140–144](#)).

166 O pohotovosti řízení o navrácení nejsou shromažďovány žádné údaje. Kromě toho neexistují ukazatele, které by měřily udržitelnost navrácení, jako je počet navrácených migrantů, kteří se pokusí vrátit do EU, nebo úspěch reintegračních balíčků v oblasti asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace (bod [145](#)).

Doporučení č. 6 – Podpořit další vnitrostátní řízení o navrácení

Ve spolupráci s vnitrostátními orgány by Komise měla:

- a) poskytovat spolu s agenturou Frontex větší podporu s cílem řešit příčiny nízkého počtu navrácení v Řecku a Itálii, které byly zjištěny v této zprávě, a zaměřit se při

tom na nízké počty navrácení z řeckých ostrovů a asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci v Itálii;

- b) přijmout opatření, která zajistí uplatňování stávajících dohod s třetími zeměmi a jejich plné využívání členskými státy týkající se navracení státních příslušníků třetích zemí, jako je dohoda z Cotonou a dohody EU o zpětném přebírání osob;
- c) podporovat v rámci EU koordinovaný přístup pro pomoc při reintegraci ve třetích zemích navrácení;
- d) navrhnout opatření umožňující systematicky shromažďovat údaje o výkonnosti týkající se pohotovosti a udržitelnosti řízení o navrácení s cílem usnadnit tvorbu politik, hodnocení výkonnosti a výzkum.

Časový rámec: 31. prosince 2020

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Bettina Jakobsenová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 22. října 2019.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner Lehne
předseda

Přílohy

Příloha I – Finanční plnění (v mil. EUR)

Mimořádná pomoc fondu AMIF:

Roční pracovní program	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
AMIF EMAS	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Zdroj: Evropská komise na základě zveřejněných ročních pracovních programů.

Národní program fondu AMIF Řecko:

Specifický cíl	Příděl NP	Plánované závazky na konci roku 2018 (**)	Skutečné závazky na konci roku 2018	Skutečné platby na konci roku 2018	Plánovaná míra závazků	Skutečná míra závazků	Rozdíl mezi plánovanými a skutečnými závazky
SO1 Azyl	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
SO2 Integrace	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
SO3 Navracení	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Celkem*	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) Celkový příděl národního programu fondu AMIF pro Řecko je 328,3 milionu EUR (včetně solidární a technické pomoci).

(**) Vypočteno na základě víceletého plánování závazků v národním programu.

Zdroj: odpovědný orgán fondu AMIF, Řecko.

Národní program fondu AMIF Itálie:

Specifický cíl	Příděl NP	Plánované závazky na konci roku 2018 (**)	Skutečné závazky na konci roku 2018	Skutečné platby na konci roku 2018	Plánovaná míra závazků	Skutečná míra závazků	Rozdíl mezi plánovanými a skutečnými závazky
SO1 Azyl	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
SO2 Integrace	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
SO3 Navracení	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Celkem*	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) Celkový příděl národního programu fondu AMIF pro Itálii je 394,2 milionu EUR (včetně zvláštních případů a technické pomoci).

(**) Vypočteno na základě víceletého plánování závazků v národním programu.

Zdroj: odpovědný orgán fondu AMIF, Itálie.

Provozní podpora úřadu EASO:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Řecko	Původní rozpočet	Údaje o rozpočtu a závazcích pro jednotlivé země nejsou k dispozici	8,6	27,2	24,5
	Poslední opravný rozpočet		45,4	34,0	27,6
	Provedené řádné rozpočtové závazky		25,2	33,4	26,9
	Nevyužitý původní rozpočet		0,0	0,0	0,0
Itálie	Původní rozpočet	Údaje o rozpočtu a závazcích pro jednotlivé země nejsou k dispozici	8,6	8,0	14,5
	Poslední opravný rozpočet		45,4	14,5	19,5
	Provedené řádné rozpočtové závazky		6,3	14,4	22,4
	Nevyužitý původní rozpočet		0,0	0,0	0,0

(1) V roce 2016 nebyl rozpočet rozdělen podle zemí. Údaje o původním a opravném rozpočtu pro rok 2016 pokrývají veškerou provozní podporu zahrnující ostatní země a horizontální náklady.

Zdroj: EASO.

Podpora agentury Frontex pro navracení:

Rozpočtová položka 18 02 03, Podpora pro navracení	2015	2016	2017	2018
Původní rozpočet	9,5	66,6	66,6	53,8
Poslední opravný rozpočet	13,2	38,5	53,1	49,4
Provedené řádné rozpočtové závazky	13,2	38,5	53,1	49,4
Nevyužitý původní rozpočet	0,0	28,1	13,5	4,4

Zdroj: Frontex.

Příloha II – Souhrnné posouzení vzorku 20 podpůrných opatření EU v Řecku a Itálii

Číslo projektu	Země	Referenční číslo projektu	Název projektu	Stav (k lednu 2019)	Původní přidělená částka (v mil. EUR)	Skutečná částka (v mil. EUR)	Kritérium 1 Význam	Kritérium 2 Cíle SMART / ukazatele RACER	Kritérium 3 Bez překrytí	Kritérium 4 Odůvodněná naléhavost	Kritérium 5 Přechod na národní program fondu AMIF	Kritérium 6 Dosažené výsledky	Kritérium 7 Výsledky v oblasti podávání zpráv a sledování
EMAS-GR-1	Řecko	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Zajištění spravedlivého a účinného azylového řízení, včetně v souvislosti s prováděním dohody mezi EU a Tureckem	Dokončen	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Řecko	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Navracení státních příslušníků třetích zemí do jejich země původu (5 dílčích opatření)	Dokončen	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Řecko	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OO01	Podpora pro Řecko týkající se vytvoření programů v oblasti hotspotů/relokace a vybudování kapacity pro přijímání žadatelů o azyl	Dokončen	75	75							
EMAS-IT-1	Itálie	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Podpůrné opatření pro azylová oddělení úřadů cizinecké policie a pohraniční policie	Probíhá	11,9	Není relevantní						Činnosti projektu dosud nezačaly	Činnosti projektu dosud nezačaly
EMAS-IT-2	Itálie	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Asistovaný dobrovolný návrat a reintegrace z Itálie	Probíhá	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Itálie	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Přijímací služby pro migranty způsobilé pro relokaci	Dokončen	17,0	10,7							
GR-1	Řecko	5003616 GR_2017_PR_0002	Podpora pro zpracování dosud nevyřízených odvolání v azylovém řízení v Řecku	Dokončen	2,2	1,9					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
GR-2	Řecko	5004578 GR_2017_PR_0004	Posílení azylového řízení	Probíhá	10,0	19,2					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
GR-3	Řecko	5002787 GR_2017_PR_0010	Struktury a provozní výkonnost zařízení před odjezdem	Probíhá	11,9	46,3					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
GR-4	Řecko	5003182 GR_2017_PR_0012	Vymáhání nucených návratů státních příslušníků třetích zemí	Probíhá	9,4	9,5					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
GR-5	Řecko	5003202 GR_2017_PR_0013	Provádění asistovaných dobrovolných návratů včetně reintegrace	Probíhá	32,4	32,4					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
IT-1	Itálie	IT/2015/PR/1003	Podpůrné opatření 1	Dokončen	1,2	1,0					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
IT-2	Itálie	IT/2016/PR/0205	Integrace po návratu 3	Dokončen	1,1	0,7					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
IT-3	Itálie	IT/2016/PR/0312	Restart asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace	Dokončen	8,0	1,2					Národní program AMIF	Národní program AMIF	
IT-4	Itálie	IT/2017/PR/1019	Nucené návraty	Dokončen	27,5						Národní program AMIF	Národní program AMIF	údaje jsou k dispozici jen pro první dva roky z pětiletého prováděcího období projektu
IT-5	Itálie	IT/2017/PR/1494	Podpora týkající se více opatření	Probíhá	7,6						Národní program AMIF	Národní program AMIF	probíhá
EASO-GR	Řecko		Provozní podpora pro Řecko v roce 2018	Dokončen	24,5	26,9							
EASO-IT	Itálie		Provozní podpora pro Itálii v roce 2018	Dokončen	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Řecko		Podpora pro navracení v Řecku v roce 2018	Dokončen	příděl, který se netýká konkrétní země	4,0					podpora poskytována ve všech členských státech	podpora poskytována ve všech členských státech	
FRONTEX-IT	Itálie		Podpora pro navracení v Itálii v roce 2018	Dokončen	příděl, který se netýká konkrétní země	6,5					podpora poskytována ve všech členských státech	podpora poskytována ve všech členských státech	

	Neuspokojivé
	Částečně uspokojivé
	Uspokojivé
	Není relevantní

Příloha III – Následná kontrola opatření přijatých na základě doporučení pro přístup založený na hotspotech

Doporučení	Stav	Připomínky
1.1. Komise by měla spolu s příslušnými agenturami poskytnout Řecku podporu při řešení nedostatečné kapacity hotspotů tím, že: se zlepší ubytovací zařízení na ostrovech, kde jsou hotspoty umístěny, dále se zrychlí zpracování azylových žádostí (s podporou agentury EASO) a migrantům budou poskytovány jasné informace o tom, jak a kdy budou jejich žádosti zpracovány, v příslušných případech se budou uplatňovat stávající řízení o navrácení (s podporou agentury Frontex).	Provádí se	Komise, úřad EASO a agentura Frontex poskytly další podporu za účelem zvýšení kapacity řeckých hotspotů prostřednictvím financování nových projektů infrastruktury, podpory všech smluvních zaměstnanců služby GAS a provedení všech operací zpětného přebírání osob Tureckem. Stále je však zapotřebí další podpora, neboť situace v terénu zůstává kritická.
1.2. Komise spolu s příslušnými agenturami by měla dále podporovat úsilí Itálie zvýšit počet hotspotů, jak bylo původně naplánováno, a přijmout další opatření, aby se přístup založený na hotspotech rozšířil i na osoby vyložené mimo vymezené hotspoty.	Provedeno	
2.1. Komise by měla spolu s příslušnými agenturami a mezinárodními organizacemi orgánům v Řecku i Itálii pomoci přijmout veškerá možná opatření, aby s nezletilými osobami bez doprovodu přicházejícími jako migranti bylo zacházeno podle mezinárodních norem, včetně dostatečného přístřeší, ochrany, přednostního přístupu k azylovému řízení a zvážení možnosti relokace.	Provádí se	Komise poskytla další podporu prostřednictvím financování nových projektů infrastruktury, které mají zlepšit situaci nezletilých osob bez doprovodu. Úřad EASO zahájil v prosinci 2018 projekt, který má řešit naléhavou situaci na ostrově Samos. V Řecku je však stále zapotřebí další podpora, neboť situace v terénu zůstává kritická.
2.2. Komise by měla trvat na tom, aby byl pro každý hotspot či lokalitu jmenován úředník odpovědný za ochranu dětí.	Provedeno Komisí	Komise na jmenování trvala, ale italské orgány úředníka odpovědného za ochranu dětí v hotspotech nejmenovaly.
2.3. Komise a příslušné agentury by dále měly odpovědným orgánům pomáhat tím, že jim budou poskytovat školení a právní poradenství a nadále monitorovat situaci a informovat o prováděných činnostech a dosaženém pokroku.	Provedeno	

3.1. Komise a agentury by měly nadále všechny členské státy žádat, aby poskytly více odborníků, a mohly tak být lépe uspokojeny současné potřeby.	Prováděné Komisí a agenturami	Stálý nedostatek odborníků zajišťovaných členskými státy pro operace EASO v Řecku a Itálii.
3.2. Členské státy by měly odborníky vysílat na dostatečně dlouhou dobu a v souladu s požadovanými profily, aby podpora poskytovaná agenturami Frontex, EASO a Europol v Řecku a Itálii byla dostatečně efektivní a účinná.	Nebylo provedeno	Průměrná doba vyslání odborníků úřadu EASO a agentury Frontex byla v roce 2018 nadále kratší než dva měsíce. Vysoký podíl odborníků s jediným profilem v oblasti doprovodu v Řecku v souvislosti s nízkým počtem navrácení.
4.1. Komise by měla spolu s agenturami a vnitrostátními orgány jasněji vymezit roli, strukturu a odpovědnost regionální jednotky EU v přístupu založeném na hotspotech.	Provedeno	
4.2. Komise a agentury by měly dále trvat na tom, aby Itálie a Řecko jmenovaly jedinou osobu dlouhodoběji odpovědnou za celkové řízení a fungování každého jednotlivého hotspotu, a na vymezení standardních operačních postupů pro hotspoty v Řecku.	Provedeno	
5.1. Komise a agentury by měly do konce roku 2017 vyhodnotit koncepci a dosavadní provádění přístupu založeného na hotspotech a předložit návrhy jeho dalšího vývoje. Ty by měly obsahovat standardní model podpory poskytované při rozsáhlých migračních pohybech, vymezení jednotlivých rolí a rozdělení odpovědnosti, požadavky na minimální infrastrukturu a lidské zdroje, druhy poskytované podpory a standardní operační postupy.	Provedeno	
5.2. V této analýze by se také měla posoudit potřeba dalšího vyjasnění právního rámce pro přístup založený na hotspotech jako součásti správy vnějších hranic EU.	Provedeno	Komise doporučila, aby standardní operační postupy pro hotspoty měly podobu právního aktu, vládního či ministerského rozhodnutí nebo oběžníku, a to podle ústavních požadavků hostitelského členského státu. V Itálii byly standardní operační postupy pro hotspoty předány dotčeným vnitrostátním orgánům v oběžníku z prosince 2016. V Řecku byly standardní operační postupy pro hotspoty zveřejněny a distribuovány prostřednictvím správního oběžníku v roce 2017.

Příloha IV – Provádění projektů národního programu fondu AMIF

Řecko

GR-1 jako jediný dokončený projekt ze vzorku pro Řecko zcela nedosáhl svého hlavního cíle zpracovat dosud nevyřízené azylové případy v druhém stupni (14 % případů v druhém stupni zůstalo nevyřízeno). Projekt mohl využít prodloužení, o které však bylo požádáno příliš pozdě a jež bylo zmařeno právními spory ohledně finančního ohodnocení členů výboru pro nevyřízené případy. Po skončení projektu zůstalo nevyužito 20 % rozpočtu na projekt. Navzdory stále rostoucímu počtu nevyřízených případů (viz také body **106** a **107**), které jsou nadále překážkou pro azylové řízení, jsme zaznamenali, že není naplánován žádný nový projekt, který by se zabýval dosud nevyřízenými případy z období po roce 2013.

Pokud jde o probíhající kontrolované projekty, dosahuje projekt **GR-2** týkající se posílení azylového řízení svých cílů z hlediska náboru zaměstnanců za účelem posílení služby GAS. Stanovené cíle by se však mohly ukázat jako nedostatečné s ohledem na trvalý tlak způsobený stálým přílivem migrantů do Řecka.

V souvislosti s projektem **GR-3**, který podporuje zajišťovací zařízení před vyhoštěním, jsme navštívili středisko Amygdaleza a zjistili jsme, že jeho podmínky jsou přijatelné. Podle zprávy výboru Rady Evropy proti mučení⁵¹ se podmínky v zařízeních před vyhoštěním značně liší. V některých jsou zajišťovací podmínky velmi špatné až nepřijatelné, buňky jsou přeplněné a nehygienické.

Projekt **GR-4** podporuje vymáhání nucených návratů státních příslušníků třetích zemí. Kvůli velmi nízké míře nucených návratů projekt pravděpodobně nedosáhne svých cílů (viz také body **130** až **139**).

Projekt **GR-5** týkající se asistovaných dobrovolných návratů zatím své cíle splnil. Reintegrační balíček je však v současnosti poskytován pouze 26 % kandidátů na asistovaný dobrovolný návrat a reintegraci. Splnění přísných ročních cílů s odchylkou +/- 10 % je náročné, neboť rozhodnutí migrantů využít asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace ovlivňuje několik faktorů (situace v zemi původu, rodinný stav, zdravotní problémy atd.).

⁵¹ Zpráva pro řeckou vládu o návštěvě Řecka, kterou uskutečnil Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ve dnech 10. až 19. dubna 2018, Štrasburk, 19. února 2019.

Itálie:

Projekt **IT-1** splnil své cíle, ale malý počet stanovených ukazatelů nebyl dostatečný, aby prokázal dosažení plánovaných cílů. Chyběl například ukazatel pro monitorování dosažení cíle zjišťování a postupování případů zranitelných migrantů. Projekt vyčerpal 84 % svého rozpočtu.

Ani jeden z projektů týkajících se asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace, IT-2 a IT-3, nedosáhl dostatečných výsledků. [Rámeček 12](#) obsahuje více informací o problémech v oblasti asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace v Itálii.

Projektu **IT-2**, který provedla rada Consiglio Italiano per i Rifugiati, se podařilo vrátit zpět pouze 49 % původně plánovaného počtu migrantů, a to navzdory tomu, že byl o tři měsíce prodloužen. Jeho rozpočet rovněž nevyčerpal všechny zdroje, přičemž zbylo 35 %.

Projekt **IT-3**, který provedla Mezinárodní organizace pro migraci, splnil pouze 12 % až 28 % svých cílů a vyčerpal jen 15 % svého rozpočtu. Italské orgány tento projekt fondu AMIF pozastavily a rozhodly se namísto toho financovat činnosti Mezinárodní organizace pro migraci v oblasti asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace pouze za využití vnitrostátních rozpočtových zdrojů (bez podpory EU).

Projekt **IT-4** vytvořilo Ministerstvo vnitra a týkal se nucených návratů. Grantová dohoda byla podepsána v září 2017 na období 2014–2018. Činnosti prováděné v prvních dvou letech (2014 a 2015) představovaly přibližně 70 % celkových cílů a 67 % rozpočtu. V době auditu italské orgány dosud neshromáždily údaje o ukazatelích a výdajích za léta 2016, 2017 a 2018.

Probíhající projekt **IT-5** zahrnuje činnosti týkající se odborné přípravy, identifikace migrantů se zvláštními potřebami a poskytování informací a pomoci. Zatímco cíle týkající se odborné přípravy již byly překročeny, další dva cíle dosud splněny nebyly, a to z těchto důvodů: a) obtíže při identifikaci nebo zapojování konečných příjemců; b) nedostatečná komunikace ohledně příchodů migrantů od místních protějšků; c) značný pokles příchodů v roce 2018. Projekt by měl podle plánu pokračovat až do konce roku 2019. V době auditu orgány zvažovaly úpravu jeho cílů.

Zkratková slova a zkratky

AMIF: Azylový, migrační a integrační fond

AVRR: asistovaný dobrovolný návrat a reintegrace

CMEF: společný rámec pro monitorování a hodnocení

EASO: Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu

EMAS: mimořádná pomoc

EURODAC: evropská daktyloskopická databáze otisků prstů

Frontex: Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž

GAS: Řecká azylová služba

IOM: Mezinárodní organizace pro migraci

NAC: vnitrostátní azylová komise v Itálii

NP: národní program

RACER: relevantní, akceptované, důvěryhodné, snadné a robustní

SMART: konkrétní, měřitelný, dosažitelný, relevantní a časově vymezený

UNHCR: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Slovník pojmů

Azyl: forma mezinárodní ochrany, kterou EU uděluje na svém území osobám považovaným za uprchlíky podle Ženevské úmluvy, tj. osobám prchajícím ze své země původu z důvodu opodstatněného strachu z pronásledování nebo splňujícím podmínky pro doplňkovou ochranu.

Dobrovolné opuštění území: odchod nelegálně pobývajícího migranta z jeho vlastní vůle v souladu s lhůtou, která je za tím účelem stanovena v rozhodnutí o navrácení.

Doplňková ochrana: forma ochrany udělovaná státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují podmínky pro uprchlíka, u kterých však lze důvodně předpokládat, že by se v případě navrácení do země původu nemohli sami chránit před určitým typem závažné újmy, na niž se nevztahuje Ženevská úmluva.

Hotspot: zařízení umístěné na vnější hranici EU čelící silnému migračnímu tlaku, které slouží jako středisko prvotního přijetí, v němž je zjištěna totožnost příchozích, jsou registrováni a jsou jim sejmuty otisky prstů.

Humanitární ochrana: forma ochrany udělovaná osobám, které nejsou způsobilé k azylové nebo doplňkové ochraně, avšak nemohou být navráceny s ohledem např. na osobní situaci, jako je špatný zdravotní stav nebo věk (včetně nezletilých osob bez doprovodu), přírodní katastrofa nebo ozbrojený konflikt.

Jednotka dublinského systému: oddělení vnitrostátního azylového orgánu odpovědné za uplatňování nařízení Dublin III.

Migrace: pohyb osoby nebo skupiny osob přes mezinárodní hranici nebo v rámci státu po dobu přesahující jeden rok, a to bez ohledu na příčiny a prostředky.

Míra navrácení: poměr mezi počtem státních příslušníků třetích zemí, kteří byli skutečně navráceni, a počtem, kterému bylo v daném roce nařízeno opustit EU. Nedokonalé měřítko účinnosti navrácení z důvodu časového rozdílu mezi vydáním rozhodnutí a skutečným navrácením.

Míra uznávání: podíl kladných rozhodnutí z celkového počtu rozhodnutí o udělení azylu pro každou fázi azylového řízení.

Nelegální přistěhovalec: osoba, která se v určité zemi nachází bez nezbytného povolení podle cizineckého práva.

Posouzení způsobilosti: postup určení, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu na základě opodstatněného strachu z pronásledování v jeho zemi původu.

Prohlášení EU a Turecka: soubor akčních bodů dohodnutý mezi Evropskou radou a Tureckem na jejich schůzi konané dne 18. března 2016, který se zabývá nelegální migrací přes Turecko do EU. Podle tohoto prohlášení budou všichni noví nelegální migranti, kteří přijdou na řecké ostrovy po 20. březnu 2016, vráceni do Turecka. Prohlášení také zavedlo program znovusídlování pro Syřany.

Relokace: přemístění osob, které mají vysokou naději získat azyl, z jednoho členského státu EU do jiného.

Rozhodnutí o navrácení: správní nebo soudní akt, kterým se prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá povinnost návratu.

Řízení o přípustnosti: posouzení provedené vnitrostátními orgány s cílem určit, zda by měla být žádost o azyl připuštěna, tj. přezkoumána její odůvodněnost. Žádost je považována za nepřipustnou, pokud byla žadateli udělena mezinárodní ochrana v jiném členském státě EU, přišel z bezpečné země původu, bezpečné třetí země nebo první země azylu nebo podal následnou žádost bez nových prvků.

Uprchlík: osoba, která byla nucena uprchnout ze své země kvůli pronásledování, válce nebo násilí.

Úřad cizinecké policie (*questura*): orgán veřejné bezpečnosti na regionální úrovni v Itálii, který má správní povinnosti týkající se přistěhovalectví.

Zajišťovací zařízení: Zařízení pro umístění občanů třetích zemí, kteří jsou účastníky návratových řízení, za účelem usnadnění řízení v případech, kdy existuje riziko útěku nebo odporu.

Žádost o azyl: formální žádost o mezinárodní ochranu. Od okamžiku, kdy žadatel vyjádří svůj úmysl požádat o azyl, považuje se jeho žádost za podanou a dotýčný požívá práv žadatele o azyl. Žádost je poté registrována členským státem a považována za oficiálně podanou poté, co se dostane k příslušným orgánům.

Odpovědi Komise a agentur

Komise: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52087>

EASO: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52146>

Frontex: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52147>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52089>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za audit oblastí vnější činnost a bezpečnost a právo a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová. Audit řídil člen EÚD Leo Brincat a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Romuald Kayibanda a tajemnice kabinetu Annette Farrugiová, vyšší manažerka Sabine Hiernaux-Fritschová, vedoucí úkolu Andrej Minarovič a auditoři Emmanuel-Douglas Hellinakis a Florin-Alexandru Farcas. Jazykovou podporu zajišťovala Hannah Critophová.



Zleva doprava: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPHOVÁ, Annette FARRUGIAOVÁ, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Emmanuel-Douglas HELLINAKIS, Florin-Alexandru FARCAS.

Odpovědi Komise a agentur

Komise: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52087>

EASO: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52146>

Frontex: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52147>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=52089>

Při tomto auditu jsme posuzovali, zda podpůrná opatření pro Řecko a Itálii financovaná ze strany EU dosáhla svých cílů a zda byly azylové a návratové postupy účinné a pohotové. Posuzovali jsme také, zda dočasné nouzové programy relokační dosáhly svých cílů a záměrů. Došli jsme k závěru, že existují rozdíly mezi cíli podpory EU a dosaženými výsledky. Nouzové programy relokační nedosáhly svých cílů. Ačkoli se kapacita řeckých a italských orgánů zvýšila, provádění azylových řízení nadále ovlivňují dlouhé lhůty jejich zpracování a problematická místa. Stejně jako v ostatních oblastech EU jsou počty návratů z Řecka a Itálie z důvodů popsanych v této zprávě nízké.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2019

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.