

Relatório Especial

## Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos «centros de registo»

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE)



4  
1977 - 2017



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

## **Equipa de auditoria**

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – presidida pelo Membro do TCE Karel Pinxten – especializada nos domínios de despesas das ações externas, segurança e justiça. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade dos Membros do TCE Hans Gustaf Wessberg e Istvan Szabolcs Fazakas, com a colaboração de Peter Eklund, chefe do gabinete sueco e Emmanuel-Douglas Hellinakis, assessor de gabinete; Márton Baranyi, assessor do gabinete húngaro; Sabine Hiernaux-Fritsch, responsável principal; Ruurd de Jong, responsável de tarefa; Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner e Cyril Messein, auditores.



*Da esquerda para a direita:* Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, Istvan Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd e Karel Meixner.

## ÍNDICE

	Pontos
Abreviaturas, siglas e acrónimos	
Síntese	I-VIII
Introdução	1-30
Contexto	1-3
Quadro político	4-22
Sistema Europeu Comum de Asilo	4-8
A Agenda Europeia da Migração	9-10
Abordagem dos centros de registo	11-13
Procedimentos de acompanhamento	14-17
Medidas políticas relacionadas	18-22
Quadro de financiamento	23-30
Âmbito e método da auditoria	31-33
Observações	34-83
Criação de centros de registo	34-66
A criação dos centros de registo foi mais lenta do que o previsto e a capacidade de acolhimento atual continua a ser insuficiente	35-47
O apoio das agências da UE tem sido significativo mas está muito dependente da disponibilização de recursos suficientes por parte dos Estados-Membros	48-55
A Comissão desempenhou um papel de coordenação ativo	56-64
São realizados acompanhamentos regulares mas a medição do desempenho ao nível dos centros de registo pode ser melhorada	65-66
Eficácia da abordagem dos centros de registo	67-83
A abordagem dos centros de registo melhorou a taxa de registo e de recolha de impressões digitais dos migrantes que chegam	68-74

---

O funcionamento dos centros de registo é afetado por estrangulamentos nos procedimentos de acompanhamento	75-83
Conclusões e recomendações	84-89

Anexo I - Calendário das respostas da UE à crise migratória

Anexo II - A abordagem dos centros de registo

Respostas da Comissão

---

**ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS**

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
Europol	Serviço Europeu de Polícia
EURTF	Grupo de Missão Regional da União Europeia
FAMI	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
Frontex	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (a partir de outubro de 2016: Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira)
FSI	Fundo para a Segurança Interna
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG	Organização não-governamental
PON	Procedimentos Operacionais Normalizados
SAI	Serviço de Acolhimento e Identificação
SARE	Serviço de Apoio às Reformas Estruturais
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

---

## SÍNTESE

I. A migração para a Europa registou um aumento súbito no número total de entradas em 2014, situação que se agravou em 2015, quando mais de 1 milhão de pessoas fizeram a perigosa viagem de travessia do Mediterrâneo para a Europa, como migrantes irregulares.

II. No presente relatório, o Tribunal analisa uma questão crítica na gestão da cadeia migratória, incluída na Agenda Europeia da Migração de maio de 2015: a abordagem dos centros de registo.

III. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por todas as questões relativas ao processamento do controlo das fronteiras e asilo. A Comissão introduziu esta nova abordagem tendo em vista ajudar a Grécia e Itália, os Estados-Membros da primeira linha, a lidarem com o súbito e dramático aumento do número de migrantes irregulares que chegaram às suas fronteiras externas em 2015/2016. O objetivo desta abordagem foi a prestação de apoio operacional aos Estados-Membros, de forma a garantir a identificação, o registo e a recolha de impressões digitais dos migrantes que chegavam, bem como o seu encaminhamento para os procedimentos de acompanhamento pertinentes. Em termos gerais, o Tribunal constatou que a abordagem dos "centros de registo" ajudou a melhorar a gestão da migração nos dois Estados-Membros da primeira linha, realizada em condições extremamente difíceis e em mutação constante, aumentando a sua capacidade de acolhimento, melhorando os procedimentos de registo e reforçando a coordenação dos esforços de apoio.

IV. Em ambos os países, a escolha da localização dos centros de registo teve corretamente em conta os principais pontos de entrada e a disponibilidade de infraestruturas existentes. No entanto, a sua criação demorou mais tempo do que o previsto. Na Grécia, quatro dos cinco centros de registo planeados ficaram operacionais em março de 2016, tendo o último iniciado o seu funcionamento em junho de 2016. Em Itália, quatro dos seis centros de registo planeados ficaram operacionais em março de 2016, continuando dois centros de registo adicionais em processo de criação, que ainda não estavam operacionais no final de fevereiro de 2017. Apesar do considerável apoio da UE, no final de 2016 as instalações de acolhimento em ambos os países continuavam a não ser adequadas para acolher (Itália) ou alojar (Grécia) de forma adequada o número de migrantes que chegavam. Continuava a verificar-se uma

---

insuficiência de instalações adequadas para alojar e processar menores não acompanhados em conformidade com as normas internacionais, tanto nos centros de registo como no nível seguinte de acolhimento.

V. A Comissão e as agências da UE competentes apoiaram os esforços dos Estados-Membros através da disponibilização de peritos, concessão de recursos financeiros e técnicos, aconselhamento e coordenação. A capacidade das agências para a prestação desse apoio esteve e continua a estar muito dependente dos recursos oferecidos pelos Estados-Membros. Além disso, a duração dos destacamentos de peritos foi, em demasiados casos, muito curta, o que reduziu a eficiência dos peritos destacados. Estas insuficiências estão a ser atualmente resolvidas através dos novos (ou previstos) mandatos para as agências competentes.

VI. Em ambos os países, a coordenação da abordagem dos centros de registo foi facilitada pela presença de pessoal especializado da Comissão e das agências e, a nível operacional, através de grupos de trabalho regionais, ainda que a definição do papel destes últimos na abordagem dos centros de registo não esteja totalmente finalizada. Os procedimentos operacionais normalizados constituem um elemento essencial para a clarificação de responsabilidades e para a harmonização de procedimentos, especialmente quando estão envolvidos diversos parceiros diferentes, como sucede na atual abordagem dos centros de registo. A Itália instituiu procedimentos operacionais normalizados para os centros de registo e aplica-os, tanto nos centros de registo como noutros portos de desembarque que funcionam como centros de registo. Na Grécia, a sua aprovação continua pendente. A coordenação ao nível de cada centro de registo continua dispersa e, apesar de ter sido estabelecido que as autoridades centrais dos Estados-Membros são responsáveis pela gestão global dos centros de registo, pelo menos na Grécia ainda não assumiram totalmente essa responsabilidade. O acompanhamento e a comunicação de informações pela Comissão sobre os progressos registados e os problemas existentes nos centros de registo têm sido regulares e abrangentes, mas algumas informações não são partilhadas entre as diferentes partes interessadas e não são comunicadas informações sobre alguns indicadores de desempenho fundamentais.

---

VII. Tanto na Grécia como em Itália, a abordagem dos centros de registo assegurou que, em 2016, se procedesse de forma adequada à identificação, ao registo e à recolha de impressões digitais da maioria dos imigrantes que chegaram, e que os seus dados fossem cruzados com bases de dados de segurança pertinentes. Neste sentido, a abordagem dos centros de registo contribuiu para melhorar a gestão dos fluxos migratórios. Esta abordagem também exige que os migrantes sejam encaminhados para procedimentos de acompanhamento adequados, ou seja, um pedido de asilo nacional, a recolocação nouro Estado-Membro (quando adequado) ou o regresso ao país de origem (ou de trânsito). A execução destes procedimentos de acompanhamento é muitas vezes lenta e sujeita a diversos estrangulamentos, que podem ter repercussões no funcionamento dos centros de registo.

VIII. O Tribunal formula um conjunto de recomendações para que a Comissão ajude os Estados-Membros a melhorar a abordagem dos centros de registo no que se refere à sua capacidade, ao tratamento de menores não acompanhados, ao destacamento de peritos, bem como às suas funções e responsabilidades. O Tribunal recomenda igualmente que a Comissão avalie e continue a desenvolver a abordagem dos centros de registo, tendo em vista a otimização da assistência da UE no que se refere à gestão da migração.

---

## INTRODUÇÃO

### **Contexto**

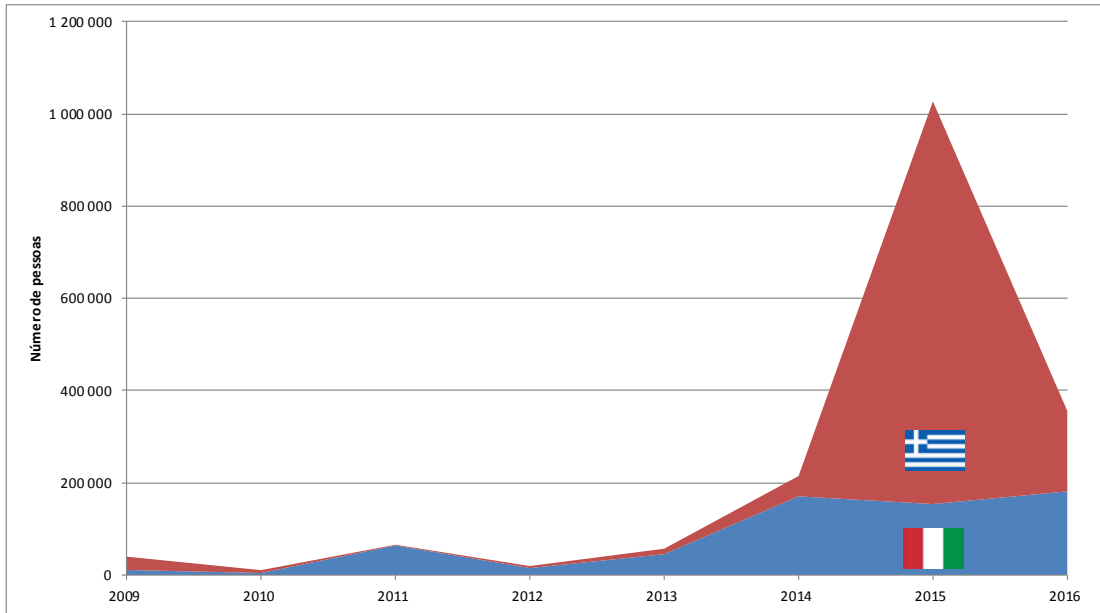
1. A migração para a Europa registou um aumento súbito no número total de entradas em 2014, situação que se agravou em 2015, quando mais de 1 milhão de pessoas atravessaram o Mediterrâneo para entrar na Europa, como migrantes irregulares<sup>1</sup>. Estes fluxos migratórios nas fronteiras externas da UE foram, de um modo geral, constituídos por uma mistura de requerentes de asilo e migrantes económicos. Além disso, muitas dessas pessoas eram crianças e menores não acompanhados, que necessitavam de atenção e cuidados especiais.
2. Enquanto em 2014 a maioria dos migrantes chegou através da "rota do Mediterrâneo Central" (ou seja, partindo do Norte de África com chegada a Itália), em 2015 esse padrão alterou-se, tendo um total de 850 000 pessoas chegado através da "rota do Mediterrâneo Oriental" (ou seja, partindo da Turquia com chegada à Grécia, ver ***figura 1***). A crise prolongada na Síria tem sido um fator decisivo no aumento das chegadas provenientes da Turquia, como demonstrado no quadro de nacionalidades da ***figura 2***. O elevado afluxo à Grécia diminuiu significativamente a partir de 2016, mas as chegadas a Itália mantiveram-se próximas do nível dos anos anteriores, com um número total de chegadas a Itália e à Grécia por via marítima de cerca de 350 000 pessoas em 2016.
3. O ***anexo 1*** apresenta um calendário das respostas da UE à crise migratória.

---

<sup>1</sup> De acordo com a OIM, não existe uma definição universalmente aceite de migrações irregulares. Na perspetiva dos países de destino diz respeito à entrada, permanência ou trabalho num país, sem a autorização ou os documentos necessários ao abrigo dos regulamentos relativos a imigração.

---

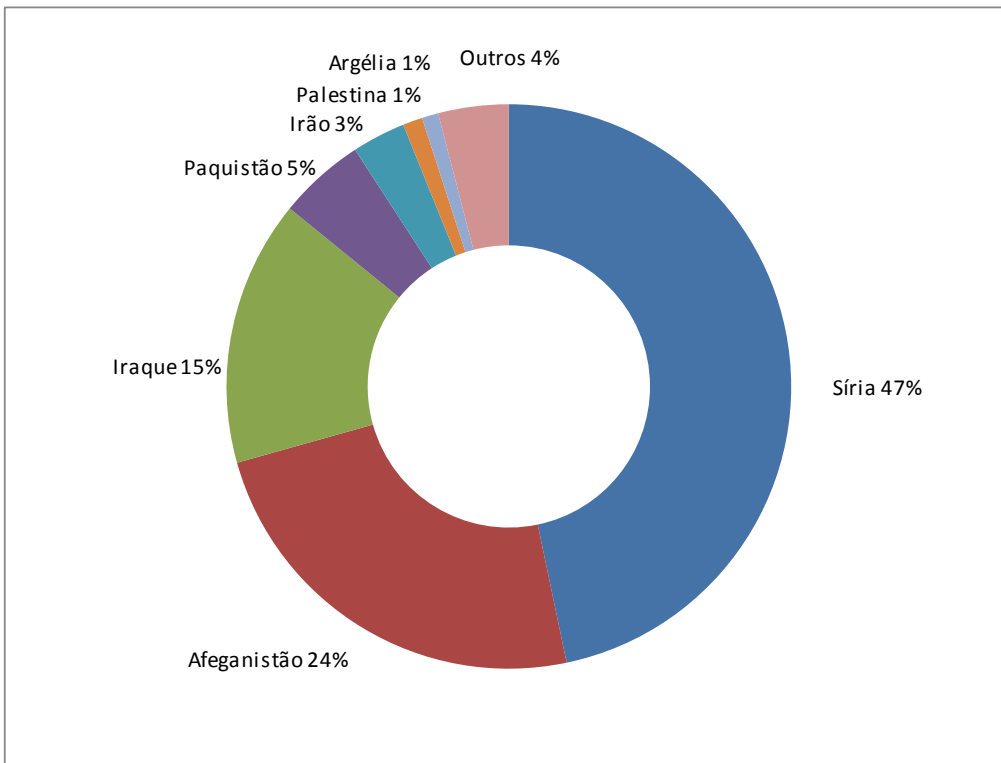
**Figura 1 - Chegadas irregulares por via marítima à Grécia e a Itália, 2009-2016**



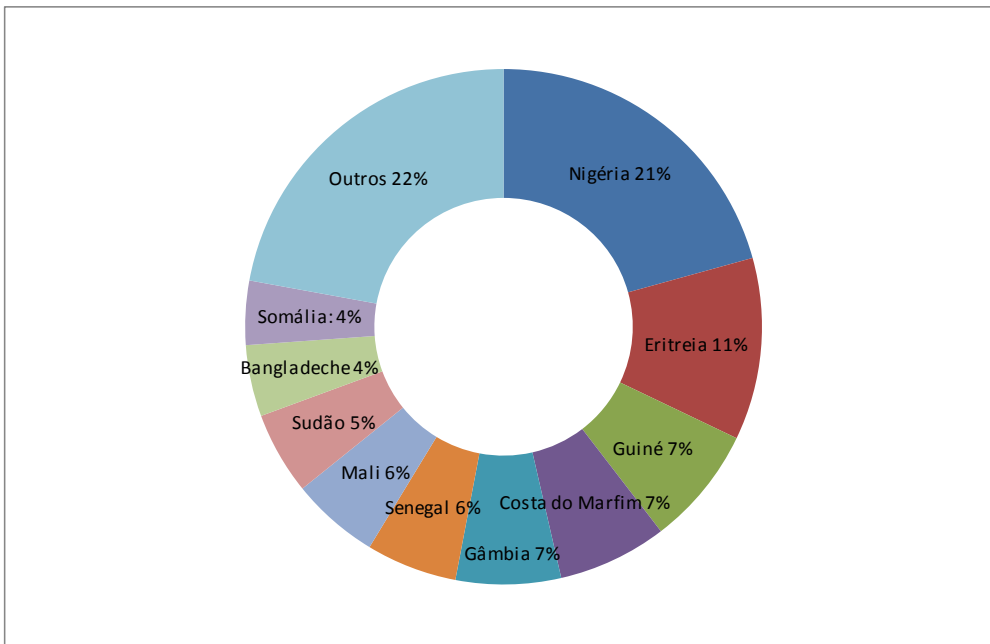
Fonte: Frontex.

**Figura 2 - Principais nacionalidades dos migrantes que chegaram – 2016**

**Grécia**



## Itália



Fonte: Frontex.

### Quadro político

#### Sistema Europeu Comum de Asilo

4. O asilo é concedido a pessoas que tentam fugir a perseguições ou ofensas graves no seu país de origem e necessitam, por conseguinte, de proteção internacional. O asilo é um direito fundamental e a sua concessão constitui uma obrigação internacional, decorrente da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados.

5. O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) foi instituído como o principal quadro jurídico e político da UE para o asilo. O sistema foi criado em 1999 e tem sido desenvolvido, encontrando-se atualmente em nova fase de revisão<sup>2</sup>. É constituído por um conjunto de diretivas e regulamentos e tem como principal objetivo a definição de normas mínimas

---

<sup>2</sup> COM(2016)197 final, de 6.4.2016, "Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa". Nesta comunicação, a Comissão apresenta opções para um sistema justo e sustentável de colocação de requerentes de asilo entre os Estados-Membros, uma melhor harmonização dos procedimentos e das normas, e um reforço do mandato do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO).

comuns entre os Estados-Membros, quando lidam com pessoas com necessidade de proteção internacional.

6. Um dos seus elementos fundamentais é o Regulamento de Dublin<sup>3</sup>, que define os critérios e mecanismos para determinar qual o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional e que é, em princípio, o primeiro país de entrada.

Esta situação fez com que um reduzido número de Estados-Membros tivesse de lidar com a grande maioria dos pedidos de asilo, colocando a capacidade dos seus sistemas de asilo sob pressão. Em abril de 2016, a Comissão apresentou propostas para reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo<sup>4</sup>. Entre outros aspetos, estas propostas incluem um mecanismo para lidar com situações de pressão desproporcionada no sistema de asilo de um Estado-Membro.

7. Outro elemento das atuais regras de Dublin é o de que os migrantes devem ser reenviados para o primeiro país de entrada na UE, para que possam requerer o asilo nesse país (em vez de viajarem para o seu país de preferência). No entanto, essas "transferências de Dublin" para a Grécia por parte de outros Estados-Membros estão suspensas desde 2011, na sequência de dois acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça da União Europeia, que identificaram insuficiências sistémicas no sistema de asilo grego.

8. Desde então, as autoridades gregas envidaram esforços continuados para melhorar o funcionamento do seu sistema de asilo, com o auxílio da Comissão, do EASO, bem como de outros Estados-Membros e organizações. Ao longo de 2016, a Comissão apresentou diversas recomendações sobre as medidas a adotar pela Grécia, tendo em vista o bom

---

<sup>3</sup> Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) (JO L 180, 29.6.2013, p. 31).

<sup>4</sup> Ver nota de rodapé 2.

---

funcionamento do sistema de asilo e criando, para o efeito, as condições necessárias a uma normalização progressiva das transferências no âmbito do Regulamento de Dublin<sup>5</sup>.

### **A Agenda Europeia da Migração**

9. O elevado número de chegadas verificado em 2015 (ver **figura 3**) criou uma pressão desproporcionada nas fronteiras externas da UE na Grécia e em Itália, o que fez com que os seus sistemas de gestão de fronteiras e asilo necessitassem de apoio da UE. O facto de muitos desses migrantes terem continuado a viajar para outros países europeus (por exemplo, ao longo da rota dos Balcãs Ocidentais) também aumentou a pressão nos sistemas de gestão das fronteiras, acolhimento e asilo desses países (ver **figura 4**).

10. Foi neste contexto que, em maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou uma Agenda Europeia da Migração<sup>6</sup>, que instituiu uma abordagem abrangente da gestão da migração. A Agenda inclui medidas imediatas destinadas, por exemplo, a salvar vidas no mar, desmantelar redes criminosas de tráfico de pessoas e ajudar os Estados-Membros da primeira linha a lidar com os elevados números de chegadas, bem como medidas de médio prazo, como por exemplo a segurança das fronteiras externas da Europa, a redução dos incentivos para a migração irregular e a conceção de uma nova política em matéria de migração legal.

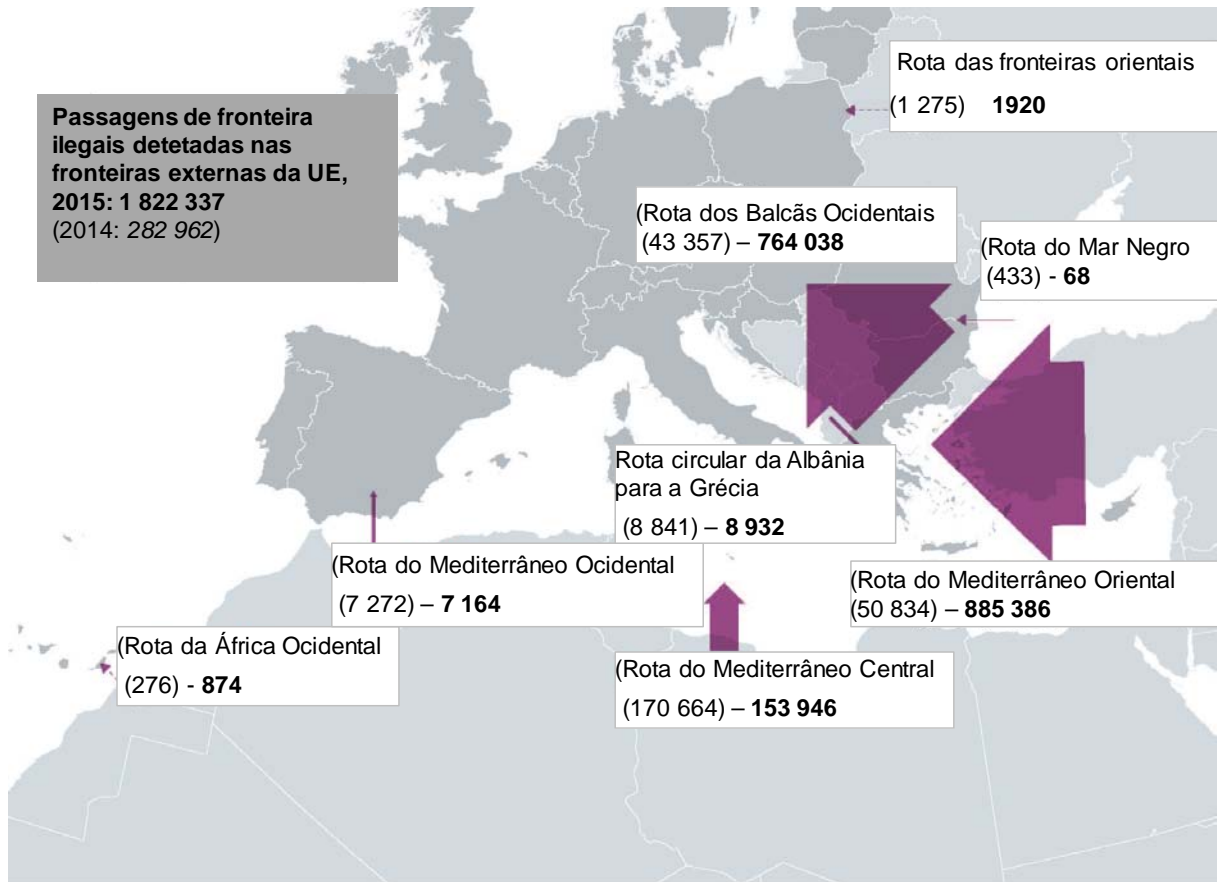
---

<sup>5</sup> Para uma síntese dessas recomendações, ver "Recomendação da Comissão dirigida aos Estados-Membros sobre o reatamento das transferências para a Grécia ao abrigo do Regulamento (UE) nº 604/2013", C(2016) 8525 final, de 8 de dezembro de 2016.

<sup>6</sup> COM(2015) 240 final, de 13 de maio de 2015, "Agenda Europeia da Migração".

---

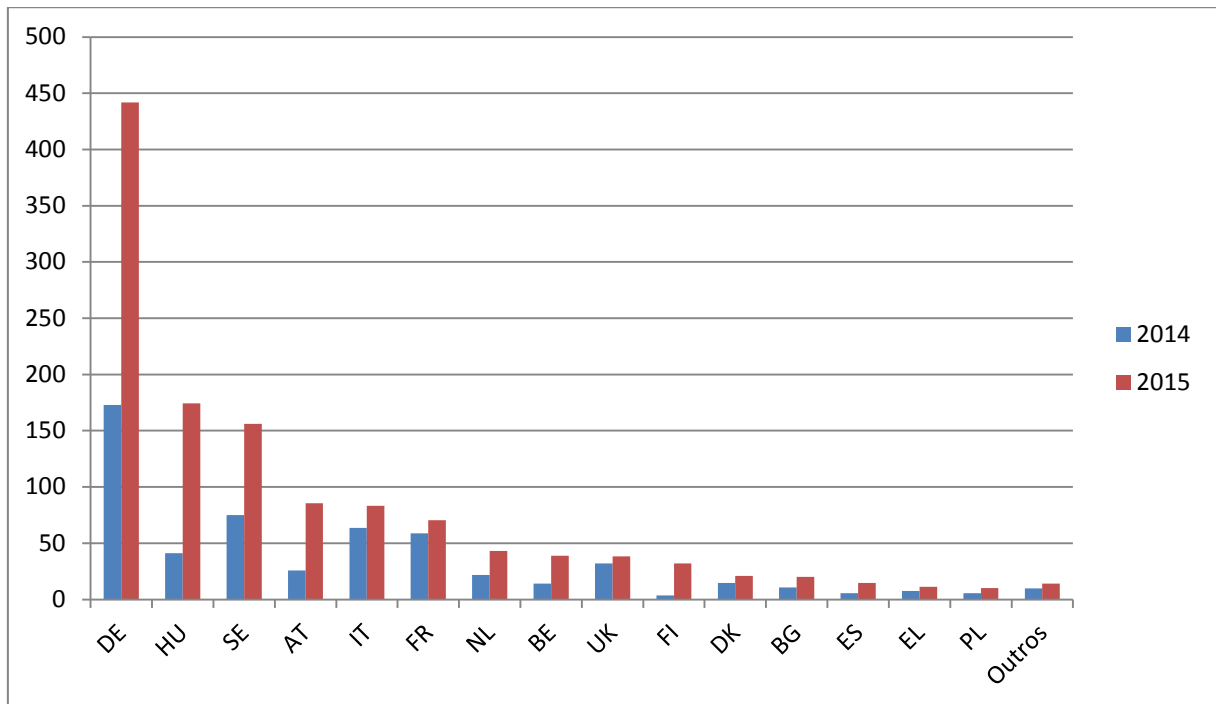
**Figura 3 - Passagens de fronteira ilegais detetadas nas fronteiras externas da UE, 2015 (2014)<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> A maioria dos migrantes registados na rota dos Balcãs Ocidentais tinha chegado anteriormente a uma das ilhas gregas e deixado posteriormente a UE para viajar através da antiga República jugoslava da Macedónia e da Sérvia.

Fonte: Frontex, análise dos riscos para 2016.

**Figura 4 - Número de requerentes de asilo (não pertencentes à UE) na UE, 2014 e 2015**  
(em 000)



Fonte: Eurostat.

### Abordagem dos centros de registo

11. Uma das principais medidas operacionais propostas na Agenda consiste na criação de uma nova abordagem dos centros de registo para a gestão do grande fluxo de migrantes. A abordagem inicial foi concebida como resposta imediata a uma grande crise migratória e teve de ser executada em circunstâncias muito difíceis e em rápida mutação. Os centros de registo foram definidos como uma zona na fronteira externa da UE sujeita a uma pressão migratória desproporcionada. A maioria dos migrantes entra na União nessas zonas e, de acordo com a Comissão, é aí que a UE necessita de prestar apoio operacional, de forma a garantir que os migrantes que chegam são registados e encaminhados, quando adequado, para os procedimentos nacionais de acompanhamento pertinentes (ver [figura 5](#)).

**Figura 5 - Mapa com a localização dos centros de registo italianos e gregos e respetivas capacidades<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Relativamente a Itália, são indicadas as seis localizações dos centros de registo inicialmente propostas, duas das quais (Augusta e Porto Empedocle) não foram transformadas em centros de registo.

Fonte: Comissão Europeia.

12. A abordagem dos centros de registo é descrita nos seguintes termos: "... o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), a Frontex e a Europol trabalharão no terreno com os Estados-Membros da primeira linha para proceder rapidamente à identificação, registo e recolha das impressões digitais dos migrantes. O trabalho desenvolvido por estas agências complementar-se-á mutuamente. Os migrantes que pedirem asilo serão imediatamente orientados para um procedimento de asilo que contará com equipas de apoio do EASO para ajudar a processar os pedidos de asilo o mais depressa possível. Quanto aos migrantes sem necessidade de proteção, os Estados-Membros serão ajudados pela Frontex, que coordenará o regresso dos migrantes em situação irregular. A Europol e a Eurojust, por seu turno, ajudarão os Estados-Membros de acolhimento mediante

investigações judiciais para dismantelar as redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas"<sup>7</sup> (ver **caixa 1**).

13. O quadro operacional que rege a abordagem dos centros de registo foi inicialmente estabelecido numa "nota explicativa" enviada pelo Comissário Avramopoulos aos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos, em 15 de julho de 2015<sup>8</sup>. Os princípios foram reiterados num anexo de uma Comunicação da Comissão, de setembro de 2015<sup>9</sup>. De acordo com esses princípios, a abordagem dos centros de registo tem por objetivo fornecer um quadro operacional que permita às agências concentrarem o seu apoio (através de "Equipas de Apoio à Gestão da Migração") no local onde ele é mais necessário, coordenando as suas intervenções e cooperando estreitamente com as autoridades do Estado-Membro de acolhimento. As Equipas de Apoio apenas podem trabalhar em colaboração e sob pleno controlo do Estado-Membro de acolhimento, uma vez que só as autoridades nacionais têm competência para criar (com o apoio do financiamento da UE, quando necessário) e gerir o bom funcionamento das infraestruturas de acolhimento e de registo, bem como executar os procedimentos de registo e de acompanhamento adequados.

#### **Caixa 1 - Papel das agências**

As agências da UE prestam apoio específico aos Estados-Membros de acolhimento, nos termos dos respetivos mandatos e conhecimentos especializados, através do envio de equipas de peritos, disponibilizadas por outros Estados-Membros.

##### Frontex

A Frontex presta cooperação operacional através de operações conjuntas e intervenções rápidas, mediante pedido dos Estados-Membros. Destaca peritos, incluindo intérpretes, que também agem como mediadores culturais, para ajudar os Estados-Membros no registo, na identificação e na

<sup>7</sup> "Agenda Europeia da Migração", p. 7.

<sup>8</sup> Nota explicativa disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf>.

<sup>9</sup> COM(2015) 490 final, de 23 de setembro de 2015 "Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração", em especial o Anexo II.

recolha de impressões dos migrantes à chegada. A Frontex também destaca peritos para apoiar a obtenção de informações junto dos migrantes (através de entrevistas voluntárias), tendo em vista compreender as suas rotas para a Europa e recolher informações sobre as redes de tráfico de migrantes e as suas operações. Se necessário, os peritos da Frontex também podem prestar assistência prévia e coordenar os voos de regresso.

#### EASO

O EASO presta ou coordena a prestação de apoio operacional aos Estados-Membros, no quadro do seu mandato e no contexto dos Planos Operacionais acordados com os Estados-Membros. Esse apoio é prestado através do destacamento de peritos com conhecimentos sobre a legislação em vigor em matéria de imigração e asilo (e em Itália, quando adequado, em matéria de recolocação) e sobre os procedimentos a seguir no pedido de proteção internacional. Os peritos do EASO apoiam os Estados-Membros de acolhimento no registo dos requerentes de asilo e na preparação dos seus processos de pedido de asilo (Grécia) ou na identificação dos candidatos a recolocação e preparação dos seus processos de recolocação (Itália).

#### Europol

A Europol envia equipas de investigadores para ajudarem as autoridades nacionais na prevenção e no desmantelamento de redes de crime organizado que envolvam tráfico de migrantes e outros tipos de crime grave e organizado, bem como a identificar ligações com investigações de luta antiterrorista. Em 10 de março de 2016<sup>10</sup>, no âmbito da resposta da UE contra o terrorismo, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI) da UE reforçou as suas conclusões de 20 de novembro de 2015<sup>11</sup>, solicitando à Europol para, em colaboração com os Estados-Membros, desenvolver e aplicar um conceito de "agentes convidados"<sup>12</sup> nos centros de registo, para apoiar o processo de triagem (também referido como controlo de segurança secundário).

---

<sup>10</sup> Conclusões do Conselho JAI de 10 de março de 2016, publicadas em [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>11</sup> Conclusões do Conselho JAI de 20 de novembro de 2015, publicadas em [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>12</sup> O conceito de "agentes convidados" implica que a Europol constitua um grupo de investigadores, destacados pelos Estados-Membros, para reforçarem os controlos de segurança em pontos-chave da fronteira externa da UE.

---

## Procedimentos de acompanhamento

14. Após o respetivo registo e recolha de impressões digitais, os cidadãos não pertencentes à UE devem ser encaminhados para um dos três processos que se seguem<sup>13</sup> (ver o fluxograma da abordagem dos centros de registo no ***anexo II***):

- o sistema nacional de asilo do país de chegada (no caso de um migrante requerer asilo e ser considerado como tendo necessidade de proteção internacional),
- o regime de recolocação de emergência (ver ponto 16),
- o sistema de regresso (se um migrante não requerer ou não for considerado como necessitando de proteção internacional).

15. O sistema de asilo e o sistema de regresso são partes complementares de uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e regem-se pelos regulamentos e diretivas europeus em vigor, tais como o Regulamento EURODAC (relativo a impressões digitais) e o Regulamento de Dublin (ver ponto 6), a Diretiva Procedimentos de Asilo, a Diretiva Condições de Acolhimento e a Diretiva Regresso.

16. Por seu lado, o regime de recolocação consiste num mecanismo temporário que tem por objetivo redistribuir as pessoas com necessidade evidente de proteção internacional, de forma a assegurar uma distribuição justa dos encargos entre Estados-Membros e a reduzir a pressão sobre os Estados-Membros da primeira linha. Em maio de 2015, a Comissão Europeia propôs este regime de recolocação, que constitui na realidade uma isenção temporária do mecanismo de Dublin (referido no ponto 6), como parte da sua Agenda da Migração. Face ao elevado número de chegadas e à pressão extrema colocada sobre os sistemas de asilo e instalações de acolhimento dos Estados-Membros da primeira linha, a Comissão propôs a ativação do sistema de resposta de emergência previsto no TFUE<sup>14</sup>. Esta

---

<sup>13</sup> COM(2016) 85 final, de 10 de fevereiro de 2016, "Situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração".

<sup>14</sup> Artigo 78º, nº 3 do TFUE: "No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros,

---

proposta resultou em duas Decisões do Conselho, que foram adotadas em setembro de 2015<sup>15</sup> e que instituíram um regime de recolocação temporária. Este regime teve por objetivo a recolocação de cerca de 106 000 candidatos com clara necessidade de proteção internacional, da Grécia e de Itália em outros Estados-Membros, entre setembro de 2015 e setembro de 2017, data a partir da qual estes Estados-Membros passariam a ser responsáveis pela análise dos seus pedidos de asilo.

17. A abordagem dos centros de registo, centrada na identificação, no registo e na recolha de impressões digitais dos migrantes à chegada destina-se, portanto, a facilitar a aplicação destes procedimentos de acompanhamento, podendo mesmo ser entendida como uma condição prévia necessária para que esses procedimentos funcionem de forma eficaz.

### **Medidas políticas relacionadas**

18. Além das diversas medidas a curto prazo propostas na Agenda Europeia da Migração, incluindo a abordagem dos centros de registo e o mecanismo de recolocação temporária, a Agenda também incluiu outras medidas, a mais longo prazo, tendo em vista gerir melhor a migração, tais como uma gestão aperfeiçoada das fronteiras e medidas destinadas a dar resposta às causas profundas da migração irregular. Em seguida apresentam-se sucintamente algumas das medidas mais importantes, aprovadas durante o período auditado.

### Fundo Fiduciário de Emergência da UE em favor de África

19. O Fundo Fiduciário de Emergência da UE em favor de África foi lançado na Cimeira de Valeta sobre Migração, em 12 de novembro de 2015, em Malta. Face aos níveis sem

---

o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu".

<sup>15</sup> Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015 (JO L 239, 15.9.2015, p. 146) e 2015/1601 de 22 de setembro de 2015 (JO L 248, 24.9.2015, p. 80), que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. Inicialmente, as duas decisões previam a recolocação de um total de 160 000 pessoas de Itália, Grécia e Hungria. Esta previsão foi ajustada para 106 000 pessoas, apenas de Itália e da Grécia. De acordo com essas decisões, a recolocação só seria aplicada a migrantes com uma nacionalidade que demonstrasse, nos últimos dados do Eurostat, uma taxa de reconhecimento de 75% em termos de decisões de concessão de proteção internacional.

---

precedentes de migração irregular em curso, o Fundo Fiduciário foi criado para apoiar os países africanos mais frágeis e afetados nas regiões do Sael e do Lago Chade, no Corno de África e no norte de África. O Fundo Fiduciário tem por objetivo ajudar a dar resposta às causas profundas da desestabilização, da deslocação e da migração irregular nos países de origem, de trânsito e de destino, através da promoção de oportunidades económicas e de igualdade, de segurança e de desenvolvimento. O Fundo Fiduciário reúne financiamento de diferentes instrumentos financeiros geridos pela Comissão Europeia no âmbito do orçamento da UE e do Fundo Europeu de Desenvolvimento, que ascendia, em 31 de dezembro de 2016, a aproximadamente 2,4 mil milhões de euros, acrescido de fundos adicionais de Estados-Membros da UE e de outros doadores, no montante de 152 milhões de euros.

#### Declaração UE-Turquia

20. Em 18 de março de 2016, os Estados-Membros da UE e a Turquia assinaram uma série de medidas destinadas a reduzir ou pôr termo ao fluxo de migrantes irregulares que atravessavam a Turquia para chegar às ilhas gregas<sup>16</sup>. No âmbito desta Declaração, todos os migrantes que chegassem às ilhas gregas continuariam a ser devidamente registados e as autoridades gregas processariam todos os pedidos individualmente nos centros de registo, em conformidade com a Diretiva Procedimentos de Asilo. Os migrantes que não requeressem asilo ou cujo pedido fosse considerado infundamentado ou inadmissível nos termos da Diretiva seriam transferidos para a Turquia. A UE reinstalaria na UE um sírio proveniente da Turquia por cada sírio que regressasse à Turquia a partir de ilhas gregas. Esta situação teve um impacto significativo no funcionamento dos centros de registo e da respetiva abordagem na Grécia.

#### Uma Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

21. A atual crise migratória tornou claro que o espaço Schengen sem fronteiras internas só pode ser sustentável se as fronteiras externas tiverem um nível de segurança e de proteção

---

<sup>16</sup> A Declaração UE-Turquia:  
<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

---

eficaz. A Agenda Europeia para a Migração identificou a necessidade de fazer da gestão das fronteiras externas uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a UE. Em dezembro de 2015 a Comissão introduziu um pacote de medidas destinadas a garantir a segurança das fronteiras da UE, gerir a migração de forma mais eficaz e melhorar a segurança interna da UE.

22. Um elemento fundamental do pacote consistiu numa proposta de Regulamento para a criação de uma nova agência - a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira - e a combinação dos recursos independentes desta nova Agência com as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras. O Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram com grande celeridade a nova agência, que ficou operacional em 6 de outubro de 2016. O mandato<sup>17</sup> da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira é consideravelmente mais abrangente do que o da Frontex. Terá o dobro de pessoal permanente e poderá recorrer a uma reserva de recrutamento de 1 500 peritos, reduzindo a sua dependência das contribuições dos Estados-Membros.

### ***Quadro de financiamento***

23. O financiamento e o apoio para a criação e o funcionamento dos centros de registo são feitos a partir de diversas fontes, incluindo a UE, agências da UE, autoridades nacionais, organizações internacionais e ONG.

24. O financiamento da UE (ver ***figura 6***), incluindo o apoio à abordagem dos centros de registo, é disponibilizado à Grécia e a Itália através das respetivas dotações do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo para a Segurança Interna (FSI), abrangendo o período de 2014 a 2020. Também está disponível através da ajuda de emergência do FAMI e do FSI. No caso da Grécia, o Instrumento de Apoio de Emergência<sup>18</sup> (IAE) também está disponível para dar resposta a situações humanitárias. As ações

---

<sup>17</sup> Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (JO L 251, 16.9.2016, p. 1).

<sup>18</sup> Regulamento (UE) nº 2016/369 do Conselho, de 15 de março de 2016, relativo à prestação de ajuda de emergência na União (JO L 70 de 16.3.2016, p. 1).

---

financiadas através das dotações nacionais do FAMI e do FSI são cofinanciadas pelos Estados-Membros destinatários, mas a assistência de emergência pode ser financiada a 100% pelo orçamento da UE. Os montantes pagos à data da auditoria representam pagamentos antecipados às autoridades gregas e italianas, às organizações internacionais e a agências da UE, respetivamente.

**Figura 6 — Apoio financeiro da UE (em milhões de euros)**

Programas	GRÉCIA		ITÁLIA	
	Concedido	Desembolsado	Concedido	Desembolsado
<b>FAMI</b>	<b>585</b>	<b>247</b>	<b>365</b>	<b>55</b>
Programas Nacionais do FAMI 2014-2020	295	45	348	44
Ajuda de emergência do FAMI aos EM	126	101	16	10
Ajuda de emergência do FAMI a OI/Agências da UE	165	101	1	1
<b>FSI</b>	<b>277</b>	<b>75</b>	<b>291</b>	<b>36</b>
Programas Nacionais do FSI 2014-2020	215	26	245	29
Ajuda de emergência do FSI aos EM	52	42	46	7
Ajuda de emergência do FSI a OI/Agências da UE	10	7	0	0
<b>Instrumento de Apoio de Emergência (contratado)</b>	<b>192</b>	<b>127</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 055</b>	<b>448</b>	<b>656</b>	<b>91</b>

*Fonte:* Comissão Europeia, Ficha técnica "Apoio da UE à Grécia", de 8.12.2016, anexo 8 do COM(2015) 510 final, de 14 de outubro de 2015, "Gerir a crise dos refugiados: balanço da execução das ações prioritárias no quadro da Agenda Europeia da Migração", atualizada em 4.12.2016, e intranet da ECHO Hope, situação em 15.12.2016. Qualquer diferença nos (sub)-totais deve-se ao arredondamento.

### Grécia

25. Face aos atrasos registados no lançamento dos fundos e na criação dos sistemas de gestão e de controlo exigidos na Grécia, a par das limitações orçamentais nacionais no cofinanciamento das despesas da UE, em 2016<sup>19</sup> não tinham sido confirmadas quaisquer despesas relativas a 2015 das dotações nacionais gregas do FAMI/FSI. A Comissão informa

<sup>19</sup> Em 2016 a utilização dos fundos será o tema de um relatório que as autoridades gregas deverão enviar à Comissão até 15 de fevereiro de 2017.

que, desde o início de 2015<sup>20</sup>, atribuiu mais de 352 milhões de euros em financiamento de emergência (do FAMI e do FSI), além dos 192 milhões de euros concedidos para ajuda humanitária<sup>21</sup> através do IAE. A maior parte desses fundos foi orientada para atividades na Grécia continental (onde, em novembro de 2016, existiam cerca de 45 000 migrantes<sup>22</sup>), e a Comissão estima terem sido concedidos quase 100 milhões de euros para apoiar uma gama variada de atividades nas ilhas e nos centros de registo.

26. Os projetos adjudicados pela Comissão no quadro da ajuda de emergência do FAMI e do FSI incluem a disponibilização de alojamento e proteção, alimentação, cuidados de saúde, trabalhos de construção de sistemas de abastecimento de água e de saneamento, transporte dos pontos de desembarque para os centros de registo, reforço da capacidade de recolha de impressões digitais pelas autoridades gregas e atualização dos sistemas informáticos existentes da Polícia Helénica para o processo de registo. Tendo em conta que a maioria das decisões de concessão de ajuda de emergência no âmbito do FAMI e do FSI (geralmente com períodos de execução de 12 meses) foi tomada a partir de outubro de 2015, ainda não estavam disponíveis relatórios sobre a utilização dos fundos. O mesmo se aplica às ações realizadas no âmbito do IAE, relativamente ao qual as primeiras decisões foram adotadas em março de 2016. No final de fevereiro de 2017, a Comissão ainda não tinha recebido informações detalhadas sobre a utilização desses fundos.

### Itália

27. A situação em Itália é ligeiramente diferente da verificada na Grécia. À data da auditoria, a despesa comunicada à Comissão<sup>23</sup> pelos programas nacionais de Itália ascendia a 1,6 milhões de euros no âmbito do FAMI (mas não em benefício dos centros de registo) e era

---

<sup>20</sup> Comissão Europeia, ficha técnica, Gerir a crise dos refugiados, Apoio financeiro prestado pela UE à Grécia, atualização de 8 de dezembro de 2016.

<sup>21</sup> Intranet da ECHO Hope, situação em 15 de dezembro de 2016.

<sup>22</sup> COM(2016) 720 final, de 9 de novembro de 2016, "Sétimo relatório sobre recolocação e reinstalação".

<sup>23</sup> Contas apresentadas em 15 de fevereiro de 2016, relativas aos pagamentos efetuados até 15 de outubro de 2015.

---

nula no âmbito do FSI no período decorrido até meados de outubro de 2015. As informações relativas aos fundos desembolsados e aos projetos selecionados e contratados até meados de outubro de 2016 deviam ser apresentadas em março de 2017.

28. Até ao final de 2016, a Itália recebeu 62,8 milhões de euros relativos à prestação de ajuda de emergência do FAMI e do FSI. À data da auditoria ainda não estava disponível nenhum relatório sobre a utilização destes fundos de emergência para os centros de registo.

#### Financiamento indireto através de agências da UE

29. No que se refere às contribuições financeiras feitas através das duas agências mais envolvidas (Frontex e EASO), a Frontex atribuiu inicialmente 20 milhões de euros do seu orçamento de 2016 para despesas dedicadas aos centros de registo<sup>24</sup> mas, entretanto (até ao final de novembro de 2016) já afetou quase 35 milhões de euros para este efeito.

Em 2016, o financiamento da UE atribuído ao EASO aumentou de cerca de 19,4 milhões de euros para 63,5 milhões de euros (incluindo 26 milhões de euros do FAMI/FSI) de forma a cobrir o seu apoio à abordagem dos centros de registo e ao regime de recolocação<sup>25</sup>.

30. Em 2016, a Europol recebeu uma subvenção de ajuda de emergência do FSI no montante de 1,5 milhões de euros, tendo em vista o destacamento de peritos (Agentes Convidados) para os centros de registo a fim de realizarem controlos de segurança secundários.

#### **ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA**

31. O Tribunal avaliou a execução da abordagem dos centros de registo em Itália e na Grécia, durante o período que decorreu desde a sua apresentação, na Agenda da Migração, em maio de 2015, até ao final do verão de 2016. A auditoria centrou-se especificamente em duas questões principais:

- os centros de registo necessários foram bem localizados, criados atempadamente e com capacidade suficiente para dar resposta às necessidades, garantindo os serviços de

---

<sup>24</sup> Informações fornecidas pela Frontex.

<sup>25</sup> Informações fornecidas pelo EASO.

---

apoio adequados, os mecanismos de coordenação necessários e os procedimentos de acompanhamento apropriados?

- a abordagem dos centros de registo foi eficaz na gestão do fluxo de chegada de migrantes, permitindo a sua identificação completa, registo e recolha de impressões digitais, bem como no encaminhamento atempado dos migrantes para os processos de acompanhamento adequados (asilo, recolocação, regresso)?

32. O Tribunal centrou-se no apoio prestado pela própria Comissão, pela Frontex, pelo EASO e pela Europol. A auditoria excluiu o papel específico da Eurojust, na medida em que o seu envolvimento nos centros de registo foi mais indireto, não estando presente nos centros. O Tribunal também não examinou o processamento dos pedidos de asilo, nem os procedimentos de recolocação e de regresso. Apesar de a abordagem dos centros de registo não abranger, em si, a execução destes procedimentos, os mesmos estão claramente ligados, tendo em conta que a eficácia desta abordagem é uma condição prévia necessária a um acompanhamento bem-sucedido, do mesmo modo que os estrangulamentos nestes procedimentos de acompanhamento podem afetar o funcionamento adequado dos centros de registo. Tendo em conta esta ligação, o Tribunal faz referência aos desafios observados durante a auditoria relativos à execução desses procedimentos de acompanhamento.

33. Os trabalhos de auditoria consistiram numa análise da documentação disponível e em entrevistas com funcionários da Comissão Europeia e das agências<sup>26</sup>, representantes das autoridades nacionais em Itália e na Grécia, organizações internacionais<sup>27</sup> e organizações não-governamentais (ONG)<sup>28</sup>. O Tribunal realizou igualmente visitas no terreno a diversos centros de registo (Pozzallo e Trapani em Itália, Lesbos, Quios e Leros na Grécia) e grupos de trabalho regionais em ambos os países. A auditoria teve em conta o facto de a recente situação de crise e as frequentes alterações das circunstâncias no domínio da gestão da

---

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

<sup>27</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Comité Internacional da Cruz Vermelha.

<sup>28</sup> Amnistia Internacional, *Save the Children*, *Terre des Hommes*.

---

migração terem criado um ambiente difícil e instável para o trabalho da Comissão, das agências e dos Estados-Membros.

## **OBSERVAÇÕES**

### ***Criação de centros de registo***

34. O Tribunal examinou se os centros de registo foram criados de forma atempada e se o seu número, localização e capacidade foram adequados às necessidades existentes, se foram prestados serviços adequados, se foi aplicada a coordenação necessária e se os procedimentos de acompanhamento foram apropriados.

### **A criação dos centros de registo foi mais lenta do que o previsto e a capacidade de acolhimento atual continua a ser insuficiente**

35. De acordo com a decisão do Conselho concebida para ajudar Itália e a Grécia a lidarem melhor com uma situação de emergência (ver ponto 16), em 16 de setembro de 2016 os dois países deviam apresentar um roteiro à Comissão, do qual constassem medidas adequadas no domínio do asilo, do primeiro acolhimento e do regresso, para reforçar a capacidade, a qualidade e a eficiência dos respetivos sistemas nestes domínios.

### **Grécia**

36. No roteiro enviado à Comissão, a Grécia identificou cinco centros de registo que deviam ser criados até ao final de 2015 nas principais portas de entrada atuais: Lesbos, Quios, Samos, Leros e Cós (ver ***figura 5***). Quando formulou os seus comentários sobre o roteiro, a Comissão não questionou as localizações previstas dos centros de registo, por ter considerado tratar-se de uma responsabilidade nacional. Os dados relativos às chegadas demonstraram que essas ilhas constituíam efetivamente os principais pontos de entrada no território grego nesse momento.

37. Os centros de registo de Moria em Lesbos e de Vathi em Samos foram construídos com utilização de estruturas preexistentes de menores dimensões. Nas outras ilhas foram criadas instalações de acolhimento provisório perto do final de 2015 e, no início de 2016, as autoridades gregas desenvolveram esforços significativos para a construção dos centros de registo atualmente existentes, de forma a que quatro dos cinco centros de registo previstos

---

ficassem progressivamente mais operacionais entre janeiro e março de 2016. O atraso registado fez com que não fosse plenamente garantida a identificação e o registo de todos os migrantes que chegaram até março de 2016.

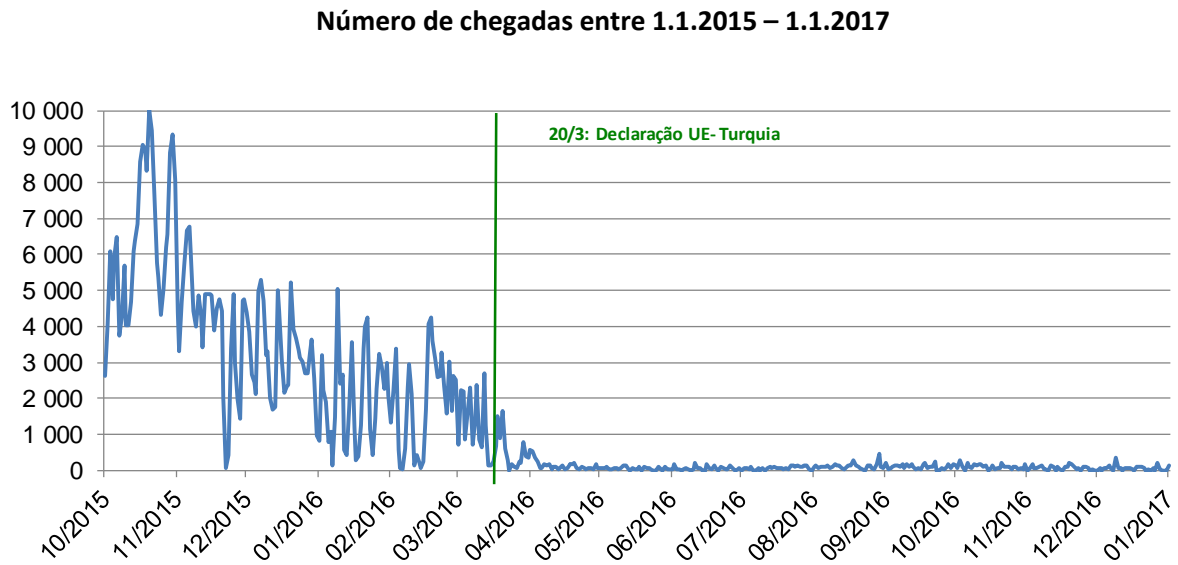
38. Em junho de 2016, a Comissão avaliou os cinco centros de registo gregos como plenamente operacionais, com capacidade para acolher um total de 7 450 pessoas<sup>29</sup>. No entanto, essa capacidade não foi suficiente para alojar o elevado número de migrantes chegados em 2016, em virtude das alterações circunstanciais. Na sequência do encerramento da rota dos Balcãs Ocidentais e da Declaração UE-Turquia, entre maio e junho as novas chegadas diminuíram consideravelmente (ver *figura 7*) para cerca de 50 pessoas por dia (em comparação com uma média diária de aproximadamente 2 000 pessoas entre janeiro e fevereiro). A partir de julho e até ao final de agosto de 2016, as chegadas voltaram a aumentar para mais de 100 pessoas por dia. Em termos globais, mesmo com um número de chegadas inferior ao anteriormente verificado, continuam a chegar mais migrantes aos centros de registo do que a sair dos mesmos. Após a visita do Tribunal, em julho de 2016, a população migrante nas ilhas aumentou de 8 502 no início de julho para 12 515 no início de setembro e para 16 250 no início de novembro<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> COM(2016) 416 final, de 15 de junho de 2016, "Quarto relatório sobre recolocação e reinstalação".

<sup>30</sup> As fontes utilizadas para o número de migrantes presentes nas ilhas são: ACNUR, Polícia Helénica, Comissão Europeia, 7º relatório sobre recolocação e reinstalação.

---

**Figura 7 - Chegadas às ilhas gregas por via marítima**

Fonte: Comissão Europeia.

39. Anteriormente, os migrantes que chegavam aos centros de registo eram transferidos para o continente após alguns dias, depois de concluída a identificação, o registo e a recolha de impressões digitais iniciais. Esta situação alterou-se na sequência da Declaração UE-Turquia. Os migrantes recém-chegados deixaram de poder partir para o continente e passaram a ter de apresentar o seu pedido de asilo no centro de registo. A natureza da permanência dos migrantes nos centros de registo passou de um curto trânsito de alguns dias para um período muito mais longo (meses).

40. Por esse motivo, os centros de registo, especialmente os de Lesbos, Quios e Samos, encontram-se gravemente sobrelotados, uma vez que há mais migrantes a chegar às ilhas gregas do que a partir das mesmas<sup>31</sup>. As condições materiais nos campos (qualidade dos alimentos, insuficiência de cobertores e falta de privacidade, acesso desadequado a cuidados de saúde, restrições de água) têm sido criticadas por ONG como a Amnistia

---

<sup>31</sup> Tal como reconhecido pela Comissão no seu terceiro relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia: "O fluxo constante de chegadas (...) e o ritmo lento dos regressos têm vindo a exercer uma pressão cada vez maior sobre as capacidades de receção das ilhas. Consequentemente, os centros de registo gregos estão cada vez mais sobrelotados, criando condições difíceis e por vezes perigosas".

Internacional<sup>32</sup>, a *Human Rights Watch*<sup>33</sup> e a *Save the Children*<sup>34</sup>. As Unidades de Alojamento de Refugiados (edifícios modelo de tipo contentor) estão muito cheias, ao ponto de muitos migrantes terem construído abrigos *ad hoc* em volta dos perímetros dos centros de registo (ver **caixa 2**).

#### **Caixa 2 - Desafios dos centros de registo nas ilhas gregas**

Em Quios, as pessoas fugiram do campo principal (o que se deveu, em parte, a questões de segurança causadas por confrontos nos centros de registo) e pernoitavam perto ou mesmo no principal porto do centro da cidade de Quios. Nesse local existia pouca segurança e um acesso muito limitado a serviços básicos. Em Leros, as condições eram menos sobrelotadas no momento da visita do Tribunal, realizada no início de julho mas, alguns dias mais tarde, ocorreram tumultos, dos quais resultaram danos em alguns edifícios. Em Lesbos, o campo de Moria ficou gravemente danificado por um incêndio, na sequência de tumultos ocorridos em setembro. As três ilhas confrontam-se com desafios no que se refere ao acolhimento e instalação dos centros de registo no seu território, em termos de infraestruturas, serviços de apoio ou oposição de residentes locais ou de prestadores de serviços turísticos.

41. Em muitos casos, as unidades de alojamento não procedem a qualquer separação entre homens solteiros e pessoas noutras situações, tais como mulheres solteiras, famílias ou menores. Estima-se que existam 2 500 menores não acompanhados (setembro de 2016<sup>35</sup>) e o país não dispõe de capacidade suficiente em instalações especializadas para os alojar em

---

<sup>32</sup> Amnistia Internacional, Grécia: "*Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal*" (Refugiados detidos em condições miseráveis na pressa de aplicar o acordo UE-Turquia), 7 de abril de 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

<sup>33</sup> *Human Rights Watch*, Grécia: "*Refugee 'Hotspots' Unsafe, Unsanitary*" (Centros de Registo de Refugiados sem Segurança e Insalubres), 19 de maio de 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

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

<sup>35</sup> COM(2016) 636 final, de 28 de setembro de 2016 "'Sexto relatório sobre recolocação e reinstalação"'.  

---

conformidade com as normas internacionais<sup>36</sup>. Consequentemente, muitos menores não acompanhados ficaram retidos nos centros de registo por longos períodos em condições desadequadas<sup>37</sup>, apesar de a legislação exigir que lhes seja atribuída prioridade<sup>38</sup> (ver **caixa 3**).

### **Caixa 3 - Condições de acolhimento para menores não acompanhados**

No centro de registo de Moria (Lesbos), a visita do Tribunal constatou que os menores não acompanhados (nessa altura cerca de 90 pessoas) estavam retidos em condições restritivas no campo, separados dos adultos. A maioria encontrava-se nesse local há mais de três meses, na sequência da Declaração UE-Turquia. De acordo com a Agência dos Direitos Fundamentais da UE, em meados de julho as meninas não acompanhadas continuavam a ser alojadas juntamente com meninos não acompanhados durante mais de duas semanas, sendo a única medida de segurança existente a possibilidade de trancar a porta do quarto à noite. Em Mitilene, outros 60 menores não acompanhados foram alojados em abrigos situados fora do campo.

À data da visita do TCE a Leros, os 39 menores não acompanhados não estavam separados dos adultos e encontravam-se retidos com os mesmos no centro de Lepida. Anteriormente, tinham estado num campo de alojamento (PIKPA) juntamente com outros grupos vulneráveis e, de acordo com os agentes do SAI, tinham sido transferidos para aquele local pelo anterior gestor do SAI para assegurar a sua proteção. Em Lepida não existia uma proteção especificamente adequada às crianças, que se encontravam circunscritas e cujo tratamento punha em causa o seu bem-estar. Em Quios, os menores não acompanhados também foram alojados sem ficarem separados dos adultos.

42. Os funcionários das agências também foram expostos a violentos protestos e agressões, e funcionários da UE e de outras entidades tiveram de ser evacuados, tendo partes das instalações dos centros de registo sido destruídas ou danificadas.

---

<sup>36</sup> Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Os seus principais princípios estão consagrados em diversos elementos do SECA.

<sup>37</sup> Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), Nota semanal sobre o destacamento temporário de peritos em direitos fundamentais da FRA para a Grécia - Semana de 18 a 22 de julho de 2016, Viena, 25 de julho de 2016.

<sup>38</sup> Diretiva Procedimentos de Asilo, artigo 31º, nº 7, alínea b).

---

43. A segurança e a proteção, que constituem uma responsabilidade do Estado-Membro, não foram avaliadas de forma adequada na fase de planeamento. Não foram elaborados planos de segurança desde o início e os campos não dispunham de saídas de emergência. As questões relativas à segurança foram debatidas em algumas reuniões de coordenação, durante as quais a Comissão e as agências da UE, em acordo com as autoridades gregas, desenvolveram um plano de segurança e procedimentos de emergência.

#### Itália

44. Itália também apresentou um roteiro em setembro de 2015, com medidas nos domínios do asilo, do primeiro acolhimento e do regresso, destinado a melhorar os seus sistemas nessas áreas. Este roteiro previa um total de seis centros de registo, que deveriam ser criados e estar operacionais até ao final de 2015, com uma capacidade total de 2 500 lugares. Na sua resposta ao roteiro, a Comissão considerou que as localizações inicialmente planeadas para os centros de registo, com base na disponibilidade de estruturas existentes, eram uma responsabilidade das autoridades nacionais. No entanto, o plano não teve em conta o tempo necessário para adaptar essas estruturas ou os seus procedimentos operacionais, nem todas as localizações propostas estavam em conformidade com os padrões de desembarque existentes.

45. No final de 2015, apenas dois dos seis centros de registo previstos (ver **figura 5**) estavam operacionais (Lampedusa, Pozzallo), tendo outros dois ficado em condições de funcionamento nos primeiros meses de 2016 (Trapani, Taranto). Em julho de 2016 (data da visita de auditoria) a capacidade total dos quatro centros de registo operacionais era de 1 600 lugares, claramente insuficiente para dar resposta aos picos regulares de chegada de 2 000 ou mais pessoas por dia. De acordo com os dados das autoridades italianas, durante os primeiros sete meses de 2016, cerca de 70% dos migrantes continuaram a desembarcar fora dos centros de registo existentes, aumentando o risco de um registo incompleto desses migrantes.

46. Em junho de 2016, tendo em vista solucionar esta situação, as autoridades italianas anunciaram a criação de dois centros de registo adicionais (substituindo dois que tinham sido cancelados) que, no final de fevereiro de 2017, ainda não estavam operacionais. Além disso, desde janeiro de 2016, as autoridades italianas e a Comissão têm debatido uma nova

---

estratégia, baseada na abordagem dos centros de registo mas sem instalações físicas de alojamento, que ainda está a ser aplicada. Esta abordagem tem por objetivo a modernização de outros portos de desembarque, a fim de permitir a aplicação dos procedimentos operacionais normalizados desenvolvidos para a abordagem dos centros de registo. No entanto, o relatório<sup>39</sup> de novembro da Comissão sobre os progressos realizados instou corretamente Itália a proceder igualmente à abertura dos dois centros de registo adicionais que já tinham sido anunciados.

47. Uma preocupação significativa para Itália consiste no aumento do número de menores não acompanhados que chegaram em 2016, totalizando mais de 20 000 até ao final de setembro de 2016<sup>40</sup>. Tendo em conta a escassez de instalações específicas nas regiões onde são feitos os desembarques, os menores permanecem demasiado tempo nos centros de registo, que não são adequados às suas necessidades específicas.

**O apoio das agências da UE tem sido significativo mas está muito dependente da disponibilização de recursos suficientes por parte dos Estados-Membros**

48. A prestação de serviços de apoio pela Comissão e pelas agências baseia-se nos pedidos das autoridades italianas e gregas. No que se refere aos centros de registo, ambos os países começaram por pormenorizar as suas necessidades de apoio nos respetivos roteiros. O apoio consiste principalmente no destacamento de peritos dos Estados-Membros, através da Frontex e do EASO, para ajudar na identificação, no rastreio de nacionalidade, no registo, na recolha de impressões digitais e em atividades de recolha de informações. A Frontex também presta apoio nos regressos. O EASO concede ajuda na prestação de informações sobre recolocação e no processamento dos pedidos de recolocação em Itália, e apoia o registo e a avaliação dos pedidos de asilo na Grécia. Ambas as agências disponibilizam mediadores culturais. A Europol efetua controlos de segurança secundários em casos assinalados na sequência de atividades realizadas pelas autoridades do Estado-Membro de

---

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

<sup>40</sup> COM(2016) 636 final, de 28 de setembro de 2016, "Sexto relatório da recolocação e reinstalação".

---

acolhimento, ou referenciadas a essas autoridades pelas agências da UE e outras organizações presentes.

49. Os relatórios das agências demonstram que foram destacados muito menos peritos do que os efetivamente necessários. Esta situação deve-se ao facto de as agências dependerem da cooperação dos Estados-Membros, que se comprometem a enviar peritos, na sequência dos pedidos das agências. Além disso, as agências e os Estados-Membros não esperavam nem planearam o acréscimo de necessidades verificado em 2015 e 2016. De acordo com a Frontex, em termos globais, cerca de 65% dos seus pedidos de apoio direto para atividades nos centros de registo foram cobertas pelas ofertas recebidas dos Estados-Membros enquanto, no EASO, o resultado ainda foi, em média, inferior (57%). Os Estados-Membros também dispõem de um número limitado de efetivos disponíveis e alguns Estados-Membros confrontaram-se com um elevado número de pedidos de asilo, especialmente na segunda metade de 2015.

50. Tendo em conta que, normalmente, os peritos apenas são destacados por um período limitado (por vezes seis semanas, por vezes um período ainda mais curto) as agências necessitam de fazer constantemente novos pedidos para substituir os peritos que terminaram o respetivo período de destacamento. Esta rotatividade frequente acarreta, obviamente, uma perda significativa de eficiência, uma vez que os peritos recém-chegados necessitam de algum tempo para se ajustarem e para se familiarizarem com a especificidade da situação. Todas as partes interessadas entrevistadas durante as visitas de auditoria realçaram a necessidade de destacar os peritos por períodos mais longos.

### Grécia

51. Na Grécia, a necessidade de apoio da Frontex no que se refere à identificação e ao registo diminuiu, em virtude da redução das chegadas verificada desde a Declaração UE-Turquia. Por outro lado, a necessidade de apoio do EASO aumentou desde então, uma vez que a maioria dos migrantes que foram transferidos para o continente em março de 2016 requereu asilo, e que a maioria dos migrantes recém-chegados às ilhas faz o mesmo.

---

52. Os relatórios da Comissão de setembro<sup>41</sup> e novembro de 2016<sup>42</sup> sobre os progressos realizados continuam a instar os Estados-Membros a intensificarem o seu apoio ao EASO no destacamento de peritos, uma vez que o número de peritos destacados para a Grécia continua a ser insuficiente para dar resposta ao acréscimo do número de pedidos de asilo que necessitam de ser processados. Por exemplo, em setembro de 2016, estimou-se que seriam necessários 100 agentes responsáveis por processos de asilo (entrevistadores) nos centros de registo, mas até ao final de setembro de 2016<sup>43</sup>, apenas 41 tinham sido efetivamente destacados pelo EASO.

53. A partir de março de 2016 foram destacados funcionários da Europol para a realização de controlos de segurança secundários relativos a casos assinalados na sequência de consultas pela Polícia Helénica durante os procedimentos de registo e de rastreio. O principal objetivo destes controlos consiste na identificação de movimentações de suspeitos de terrorismo e no desmantelamento de redes de crime organizado envolvidas no tráfico de migrantes. De acordo com os relatórios<sup>44</sup> da Comissão sobre a Situação Atual, até julho de 2016 a Europol destacara nove agentes para as cinco ilhas, em conformidade com o plano operacional acordado com a Polícia Helénica em junho de 2016. De acordo com a Europol, em setembro de 2016 foi destacado o primeiro grupo de dez agentes da Europol na Grécia. Em outubro de 2016, foi destacado um contingente adicional de 16 agentes convidados de outros Estados-Membros para os cinco centros de registo na Grécia, para realizarem controlos de segurança de segunda linha nas bases de dados da Europol.

### Itália

54. Em termos gerais, as autoridades italianas consideraram o apoio das agências da UE satisfatório, especialmente tendo em conta que a situação melhorou a partir de maio,

---

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

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

<sup>43</sup> COM(2016) 634 final, de 28 de setembro de 2016 "Terceiro relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia".

<sup>44</sup> Comissão Europeia, Situação Atual, 28 de julho de 2016.

---

quando alguns peritos da Frontex com destacamento originalmente previsto para a Grécia puderam ser destacados para Itália. No entanto, a Comissão continua a considerar a resposta dos Estados-Membros aos pedidos de destacamento de peritos do EASO em Itália insuficiente para dar resposta ao elevado número de chegadas de pessoas elegíveis para recolocação. No final de setembro de 2016, tinham sido destacados 33 peritos em asilo (e 35 mediadores culturais), apesar de o plano acordado com as autoridades italianas prever 76 peritos<sup>45</sup>.

55. Em setembro de 2016, a Itália concordou com o envolvimento da Europol em controlos de segurança secundários no local, tal como solicitado pelo Conselho. A Europol deu o seu contributo para um plano operacional e estava a preparar o destacamento de agentes convidados. Em outubro de 2016, a Itália solicitou ainda o apoio da Europol para a realização de controlos de segurança adicionais relacionados com a recolocação<sup>46</sup>.

#### **A Comissão desempenhou um papel de coordenação ativo**

56. A abordagem dos centros de registo envolve uma multiplicidade de intervenientes a diferentes níveis. Isso significa que as atividades da Comissão Europeia, das agências da UE, das autoridades nacionais a nível central e local, de organizações internacionais (ACNUR e a OIM) e das ONG têm de ser bem coordenadas, de forma a assegurar um funcionamento adequado dos centros de registo.

57. A coordenação ocorre a nível da UE, nacional, operacional e dos centros de registo. Em ambos os países, a coordenação foi facilitada pela presença de pessoal especializado da Comissão e da Agência.

#### Grécia

58. Na Grécia, a coordenação central é feita numa reunião de coordenação interagências, que reúne todas as autoridades nacionais, a Comissão, as agências da UE e as principais organizações internacionais. O apoio da Comissão é prestado por um novo serviço da

---

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

<sup>46</sup> Informações fornecidas pela Europol.

Comissão, criado em 2015, o Serviço de Apoio às Reformas Estruturais (SARE), juntamente com pessoal de outros serviços da Comissão. O Diretor-Geral do SARE preside a esta reunião interagências, que se realiza quinzenalmente em Atenas.

59. Um motivo de preocupação manifestado por todas as partes interessadas entrevistadas durante a visita de auditoria à Grécia consistiu na inexistência de procedimentos operacionais normalizados para os centros de registo (PON). Apesar de o Roteiro<sup>47</sup> grego ter identificado os PON como um objetivo fundamental para todos os centros de acolhimento, esses procedimentos nunca foram adotados. No início de 2016, o governo grego preparou os PON e a Comissão fez comentários sobre o projeto de documento. No entanto, a Declaração UE-Turquia alterou profundamente o funcionamento dos centros de registo. Paralelamente, a Grécia aprovou nova legislação, transformando o Serviço de Acolhimento Inicial no Serviço de Acolhimento e Identificação (SAI) e atribuiu-lhe novas funções. Esta alteração também interrompeu o desenvolvimento do PON e exigiu a sua revisão. À data da visita do Tribunal, a Grécia não tinha finalizado a revisão do projeto de PON, apesar de a Comissão lhe ter solicitado que o fizesse em diversas ocasiões.

60. A coordenação ao nível operacional deve ser realizada através do Grupo de Missão Regional da UE<sup>48</sup>, sediado no porto do Pireu, em Atenas. Esta plataforma foi concebida para que as agências da UE se pudessem reunir regularmente e facilitar a coordenação global, bem como a partilha de informações entre as diferentes partes interessadas, em conformidade com os respetivos mandatos. A Comissão Europeia também está presente e preside a estas reuniões. A função do grupo de trabalho na abordagem dos centros de registo não está definida de forma muito clara e as autoridades nacionais não participam nessas reuniões.

---

<sup>47</sup> Roteiro sobre a Recolocação e os Centros de Registo na Grécia, 29 de setembro de 2015, p. 6 e 15.

<sup>48</sup> Ver COM(2015) 490 final, de 23 de setembro de 2015, "Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração", anexo II, que estabelece: Em cada Estado-Membro de acolhimento, existe uma sede operacional conjunta com representantes das três agências (o Grupo de Missão Regional da UE - EURTF). Coordena o trabalho das equipas de apoio nos centros de registo e assegura uma cooperação estreita com as autoridades nacionais do Estado-Membro de acolhimento.

---

61. Ao nível dos centros de registo, as autoridades centrais são responsáveis pela gestão global dos centros de registo mas ainda têm de assumir plenamente essa responsabilidade. Por exemplo, não existia uma pessoa ou autoridade especificamente nomeada responsável pela gestão global da estrutura e das operações numa base permanente. O Serviço de Acolhimento e Identificação foi formalmente incumbido da gestão dos centros de registo mas, à data da visita de auditoria, dispunha de um número muito limitado de agentes no terreno, o que não lhe permitia garantir uma presença permanente (24/7). Na prática, não era claro para todas as partes interessadas qual a autoridade de decisão competente, responsável pelos locais.

### Itália

62. Em Itália, as autoridades italianas revelaram uma forte apropriação da abordagem dos centros de registo e da respetiva gestão da migração. A aplicação da abordagem dos centros de registo é da responsabilidade de uma equipa italiana especializada do Ministério do Interior (Serviço das Liberdades Civas e da Imigração). O apoio da Comissão é prestado ao nível central através de uma pequena equipa em Roma. Os procedimentos operacionais normalizados foram elaborados a este nível por um grupo de trabalho presidido pelo Ministro do Interior italiano e envolveu todas as principais partes interessadas (as autoridades italianas, a Comissão, a Frontex, a Europol, o EASO, o ACNUR e a OIM). Estes procedimentos foram oficialmente aprovados e comunicados aos intervenientes competentes em 17 de maio de 2016. Fornecem orientações operacionais para as atividades realizadas nos centros de registo, tendo em vista a concretização de um fluxo de trabalho normalizado e eficiente. A sua aprovação, após diversos meses de consulta, é entendida por todas as partes interessadas como um importante passo positivo que contribui para a estruturação da abordagem dos centros de registo em Itália.

63. Ao nível operacional, a coordenação é assegurada através do Grupo de Missão Regional da UE, sediado em Catânia, Sicília. Em Itália, além das agências da UE e da Comissão, as diversas autoridades nacionais também participam nesse grupo.

64. Ao nível dos centros de registo, as autoridades locais (*Prefettura*) são responsáveis pela coordenação e pela gestão global de cada estrutura dos centros de registo, mas não têm uma presença permanente nos mesmos, contrariamente aos dois principais intervenientes

---

presentes: a Polícia Estatal (*Questura*) e a entidade de gestão da estrutura (muitas vezes uma ONG), cada uma com áreas de responsabilidade específicas. Na prática, esta situação resulta na inexistência de um ponto focal claramente definido para cada centro de registo, tal como referido por diversas partes interessadas.

**São realizados acompanhamentos regulares mas a medição do desempenho ao nível dos centros de registo pode ser melhorada**

65. Na sequência da Agenda Europeia da Migração, a Comissão Europeia prestou informações exaustivas sobre a gestão da crise dos refugiados em geral. Em especial, a aplicação da abordagem dos centros de registo é debatida nos seus relatórios sobre recolocação e reinstalação<sup>49</sup>. Estes relatórios foram publicados numa base mensal desde março de 2016, e incluem uma secção relativa à execução dos roteiros na Grécia e em Itália, que está estreitamente relacionada com a abordagem dos centros de registo. Os relatórios têm por objetivo apresentar um ponto da situação quantitativo e qualitativo que sintetize os progressos realizados e os desafios identificados; incluem ainda recomendações da Comissão Europeia para todas as partes interessadas. Os relatórios separados sobre a aplicação da Declaração UE-Turquia também contêm observações sobre a situação nos centros de registo<sup>50</sup>. Por último, os relatórios *ad hoc* ou as comunicações<sup>51</sup> e fichas de trabalho específicas completam o quadro consolidado de comunicação de informações.

66. As comunicações regulares da Comissão Europeia sobre a abordagem dos centros de registo contribuem para um quadro de prestação de informações transparente e aberto sobre a aplicação da abordagem. O aspeto qualitativo dos relatórios (desafios identificados,

---

<sup>49</sup> O relatório sobre recolocação e reinstalação baseia-se na obrigação prevista no artigo 12º das Decisões 2015/1523 e 2015/1601 do Conselho, de apresentação de seis em seis meses, de relatórios sobre a aplicação do roteiro.

<sup>50</sup> Ver COM(2016) 634 final, que contém comentários sobre, por exemplo, o número de chegadas às ilhas gregas, a sobrelotação nos centros de registo, a inexistência de um coordenador grego dos centros de registo e a necessidade de aprovar PON.

<sup>51</sup> COM(2016) 220 final, de 12 de abril de 2016, "Avaliação do plano de ação da Grécia destinado a corrigir as graves deficiências identificadas na avaliação de 2015 sobre a aplicação do acervo de Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas"

---

recomendações, etc.) demonstra a disponibilidade da Comissão Europeia para acompanhar e prestar informações sobre os progressos realizados<sup>52</sup>. No entanto, o Tribunal constatou que:

- apesar de a Comissão encorajar continuamente as autoridades italianas a aumentarem o número de centros de registo<sup>53</sup>, não está disponível nenhuma análise da relação custos-benefícios que permita comparar a abertura de novos centros de registo com o recente plano de aplicar a abordagem dos centros de registo de forma sistemática em todos os portos de desembarque, sem instalações de alojamento;
- os centros de registo encontram-se em funcionamento há mais de um ano mas ainda não foi criado nenhum quadro de acompanhamento do desempenho de cada centro de registo, tendo em vista acompanhar a eficiência das operações e a utilização dos recursos (tais como pessoal e equipamento), identificar e corrigir potenciais capacidades não utilizadas e/ou estrangulamentos, bem como facilitar a identificação de boas práticas, a partilha de conhecimentos adquiridos e as alterações, quando necessárias;
- apesar de a Comissão tentar consolidar os dados das autoridades nacionais e das agências da UE, alguns dados não são partilhados, tais como o período de tempo que os migrantes passam nos centros de registo enquanto aguardam o registo e preenchem os seus pedidos de asilo (Grécia) e alguns dados fundamentais não são abrangidos nem publicados, tais como o número total de migrantes identificado e registado em centros

---

<sup>52</sup> Embora a Comissão não esconda os desafios ou a falta de progressos que deteta, por vezes parece demasiado otimista, como por exemplo no seu COM(2016) 636 final, onde indica que a meta de concluir, no mínimo, 6 000 recolocações por mês permanece válida. No seu primeiro relatório sobre recolocação, de 16 de março de 2016 (COM(2016) 165 final), a Comissão considerou inicialmente esta meta necessária mas, tendo em conta que durante o primeiro ano completo de execução das decisões de recolocação foram recolocadas menos de 6 000 pessoas, seria necessária uma meta mensal bastante superior a 8 000 pessoas para que o compromisso total de 106 000 recolocações fosse alcançado em setembro de 2017. Mesmo tendo em conta o ligeiro aumento recente na velocidade da recolocação, esta meta global não parece ser, de todo, atingível.

<sup>53</sup> Ver, por exemplo, COM(2016) 636 final.

---

de registo ou que recebe uma ordem de regresso, e o número efetivo de regressos (Itália).

### ***Eficácia da abordagem dos centros de registo***

67. O Tribunal examinou se a abordagem dos centros de registo permitiu a identificação completa, o registo e a recolha de impressões digitais dos migrantes e se garantiu o encaminhamento atempado dos migrantes para os processos de acompanhamento adequados (asilo, recolocação e regresso).

### **A abordagem dos centros de registo melhorou a taxa de registo e de recolha de impressões digitais dos migrantes que chegam**

68. A abordagem dos centros de registo tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da gestão das fronteiras, assegurando a correta identificação, o registo e a recolha de impressões digitais de todos os migrantes que chegam. Trata-se de uma condição prévia para o encaminhamento correto dos migrantes para o procedimento nacional de asilo, regime de recolocação de emergência ou o procedimento de regresso.

69. Durante a identificação, os dados pessoais dos migrantes são registados e a sua nacionalidade avaliada (rastreo), sendo os casos vulneráveis identificados para tratamento prioritário. Em seguida, durante o registo, são recolhidas as impressões digitais, tal como exigido pelo Regulamento Eurodac, e guardadas na Eurodac, a base de dados de impressões digitais da UE. Os migrantes são fotografados, os seus dados são introduzidos e cruzados nas devidas bases de dados europeias e internacionais, a autenticidade dos seus documentos é verificada (se estiverem na posse de algum documento) e a polícia realiza controlos de segurança.

70. A polícia realiza esses procedimentos iniciais com o apoio da Frontex, através de uma série de medidas consecutivas dentro da área de trabalho do centro de registo<sup>54</sup>. Nesta fase ou posteriormente, os migrantes podem expressar a sua vontade de requerer asilo (ver também fluxograma no **anexo II**).

---

<sup>54</sup> Em Itália o mesmo sucede nos portos de desembarque fora dos centros de registo.

---

71. À data da visita do Tribunal, em julho de 2016, na Grécia procedia-se à identificação, ao registo e à recolha das impressões digitais dos migrantes, no prazo de três dias a contar da respetiva chegada<sup>55</sup> às ilhas. De acordo com os dados da Comissão, a partir de março de 2016 os centros de registo gregos conseguiram desempenhar estas funções corretamente em relação a praticamente todos os migrantes. Trata-se de uma melhoria significativa, em comparação com a taxa de registo de 8% em setembro de 2015<sup>56</sup> (em janeiro de 2016, a taxa já era de 78%). Esta função também se tornou mais fácil de gerir desde a Declaração UE-Turquia, uma vez que o número de chegadas de migrantes diminuiu significativamente em comparação com os números de 2015.

72. Em Itália, o número de chegadas em 2016 permaneceu comparável com os números verificados em 2014 e 2015. No que se refere ao registo completo dos migrantes que chegam, em Itália apenas cerca de um terço desembarca (e é registado) nos centros de registo<sup>57</sup>, enquanto a grande maioria desembarca noutros portos. De acordo com as últimas informações prestadas pelas autoridades italianas<sup>58</sup>, a taxa de registo e de recolha de impressões digitais melhorou significativamente, passando de cerca de 60% na primeira metade de 2015 para uma média de 97% em todo o ano de 2016. Este dado reflete o impacto positivo da aplicação da abordagem, não apenas nos quatro centros de registo mas também, ao longo de 2016, em outros 15 portos de desembarque (ver também

---

<sup>55</sup> Nos termos do artigo 14º do Regulamento Eurodac 603/2013 (JO L 180, 29.6.2013, p. 1), os Estados-Membros recolhem sem demora as impressões digitais dos nacionais de países terceiros com, pelo menos, 14 anos de idade, intercetados por passagem ilegal das fronteiras do Estado-Membro. O Estado-Membro em questão transmite ao Sistema Central, o mais rapidamente possível e no prazo de 72 horas a contar da data da interceção, as impressões digitais e outros dados recolhidos sobre a pessoa.

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

<sup>57</sup> Em 29 de julho de 2016, 29,7% dos migrantes desembarcavam num centro de registo (*fonte*: Ministério do Interior italiano). No entanto, alguns migrantes que desembarcaram fora dos centros de registo foram posteriormente transferidos e registados num centro de registo. Em termos globais, a proporção de migrantes que transita entre centros de registo durante, pelo menos, uma parte do respetivo processo de identificação/registo foi superior a 29,7% (este valor está estimado em cerca de 40% até junho de 2016 mas não estão disponíveis dados exatos).

<sup>58</sup> Ministério do Interior, "*Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016*", 11.1.2017.

---

pontos 45-46), o que reduz o perigo de alguns migrantes entrarem no país sem que se proceda ao registo e à recolha de impressões digitais adequados. Todas as partes interessadas pertinentes entrevistadas pelo Tribunal concordaram com o importante papel desempenhado pela abordagem dos centros de registo na melhoria da situação em Itália, não só através da disponibilização de infraestruturas adequadas mas também através do estabelecimento de procedimentos normalizados a seguir, bem como pela influência positiva sobre as práticas em geral.

73. Além disso, durante o registo, a abordagem dos centros de registo exige que os dados pessoais e as impressões digitais de todos os migrantes em situação irregular sejam introduzidos e verificados em diversas bases de dados de segurança nacionais, europeias e internacionais, tal como previsto nas regras do SECA. Porém, os controlos de segurança a realizar foram limitados pelo quadro jurídico em vigor e pela forma como os sistemas foram concebidos. Nos termos do anterior mandato da Frontex, até setembro de 2016 os agentes convidados da Frontex só podiam aceder a bases de dados<sup>59</sup> de segurança e verificação de documentos europeias, se obtivessem autorização do país de acolhimento. Na Grécia, apenas podiam contribuir para esta parte do trabalho através de convénios informais com a polícia local.

74. No que se refere a esta questão, o novo regulamento Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira permite que as equipas da GEFC tenham acesso às bases de dados pertinentes<sup>60</sup>. No entanto, o problema da interoperabilidade das bases de dados de segurança (inexistência de um sistema de ponto de entrada único que permita a consulta de múltiplas bases de dados com apenas uma pesquisa) constitui um desafio para controlos de segurança sistemáticos, que não pode ser resolvido a curto prazo<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> COM(2016) 85 final: "As verificações nas bases de dados de segurança e de documentos europeias e da Interpol, nomeadamente o Sistema de Informação de Schengen, devem passar a ser sistemáticas, devendo ser disponibilizado acesso às bases de dados europeias aos agentes convidados da Frontex".

<sup>60</sup> Artigo 40º, nº 8, do Regulamento (UE) nº 2016/1624.

<sup>61</sup> COM(2016) 85 final, anexo 3 – Itália - Relatório sobre o ponto da situação: " A interligação entre as bases de dados ainda é limitada). Mais especificamente, não existe uma ligação direta e

---

## O funcionamento dos centros de registo é afetado por estrangulamentos nos procedimentos de acompanhamento

75. A abordagem dos centros de registo e aquilo que sucede posteriormente são praticamente indissociáveis. Para poderem garantir um encaminhamento eficaz dos migrantes para o procedimento de asilo e subsequente recolocação ou regresso, quando adequado, os procedimentos que se seguem ao registo devem ser concluídos num prazo razoável. Os migrantes também devem receber informações adequadas sobre os diversos procedimentos.

### Grécia

76. Confrontadas com a alternativa do regresso imediato, praticamente todas as pessoas que acabam de chegar requerem proteção internacional. Em virtude do reduzido número de pedidos de asilo verificado na Grécia até março de 2016, o Serviço de Asilo grego dispunha de um número limitado de efetivos, tendo tido necessidade de solicitar um reforço urgente para poder dar resposta a esse súbito aumento do número de pedidos de asilo. No entanto, este reforço dos efetivos não estava planeado antes da entrada em vigor da Declaração UE-Turquia, e o posterior processo de recrutamento e de formação do novo pessoal demorou algum tempo, o que afetou a capacidade do Serviço de Asilo grego para tratar dos pedidos de asilo. Em agosto de 2016, os seus efetivos foram reforçados com o recrutamento temporário de 124 pessoas, financiado através de uma subvenção da assistência de emergência do FAMI assinada com o EASO<sup>62</sup>.

77. Em setembro de 2016<sup>63</sup>, a maioria dos migrantes chegados após 20 de março ainda não tinha tido a possibilidade de apresentar um pedido de asilo<sup>64</sup>. A atribuição de prioridades

---

automática entre o processo de registo (*foglio notizie*) e as bases de dados do SIS, da Europol e da Interpol. Esta questão deve ser prioritária, a fim de permitir verificações sistemáticas."

<sup>62</sup> Informações fornecidas pela Comissão Europeia.

<sup>63</sup> Os dados fornecidos pela Comissão indicam que, em meados de setembro de 2016, cerca de um terço dos migrantes presentes naquele momento nas ilhas tivera a oportunidade de apresentar o seu pedido de asilo e apenas 20% tinham sido entrevistados.

---

aos pedidos de asilo de determinadas nacionalidades em detrimento de outras<sup>65</sup> e a falta de informações claras dadas aos migrantes sobre os procedimentos e os tempos de espera contribuíram para um aumento da tensão nos campos.

78. Além disso, desde março de 2016, a opção de recolocação deixou de estar disponível para os migrantes recém-chegados. Esta alteração deu-se na sequência de uma decisão do Serviço de Asilo grego e em conformidade com os argumentos defendidos pelos Estados-Membros no Conselho Justiça e Assuntos Internos, de que a recolocação devia ser orientada para os migrantes que se encontrassem no continente e tivessem chegado antes de 20 de março. As duas decisões do Conselho sobre recolocação não incluem uma base jurídica clara relativamente a esta questão.

79. Além disso, tal como observado<sup>66</sup> pela Comissão, o ritmo dos regressos realizados ao abrigo da Declaração UE-Turquia foi lento, o que também contribuiu para a sobrelotação dos centros de registo. Tendo em conta que a maioria dos recém-chegados requer asilo, os migrantes só podem ser considerados para efeitos de regresso depois de receberem uma decisão de indeferimento do pedido de asilo e de terem esgotado o direito a recurso dessa decisão. Entre o final de março de 2016 e o início de dezembro de 2016 foram transferidos, no total, 748 migrantes das ilhas gregas para a Turquia, face a um número global de cerca de 17 000 chegadas<sup>67</sup>.

### Itália

80. Em Itália, a abordagem dos centros de registo funciona nos termos em que foi concebida uma vez que, além de se proceder ao registo e à recolha de impressões digitais de 97% dos

---

<sup>64</sup> O artigo 6º, nº 2 da Diretiva Procedimentos de Asilo estipula que: "Os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas que apresentam um pedido de proteção internacional tenham a possibilidade efetiva de o apresentar o mais rapidamente possível".

<sup>65</sup> Tal como comprovado durante as entrevistas no local e nas atas das reuniões do Comité Diretor sobre a aplicação da Declaração UE-Turquia.

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

<sup>67</sup> COM(2016) 792 final, de 8 de dezembro de 2016, "Quarto relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia".

---

migrantes que chegam (ver ponto 72), é-lhes dada a possibilidade de expressarem a sua vontade de requerer asilo. Além disso, os candidatos potencialmente elegíveis para a recolocação são logo identificados nos centros durante o processo de registo, sendo posteriormente transferidos para centros de acolhimento específicos.

81. No início da aplicação da abordagem dos centros de registo, o principal desafio para o regime de recolocação consistia em encontrar candidatos elegíveis, interessados em participar nesse regime. Atualmente, no âmbito da abordagem melhor estruturada dos centros de registo e uma vez que os migrantes recebem informações mais completas sobre a recolocação, foram identificados mais candidatos, e a escassez de compromissos apresentados pelos Estados-Membros constitui o principal estrangulamento em matéria de recolocação. Em 27 de setembro de 2016, um ano após a aprovação das decisões do Conselho em matéria de recolocação e a meio do período de aplicação de dois anos, apenas 1 196 pessoas tinham efetivamente sido recolocadas a partir de Itália – sem incluir quaisquer menores não acompanhados - e tinham sido apresentados 3 809 compromissos formais<sup>68</sup> por Estados-membros para Itália (face a um compromisso total de recolocação de 34 953 pessoas a partir de Itália, estabelecido nas Decisões do Conselho).

82. Um outro estrangulamento é causado pela reduzida taxa de execução das decisões de regresso que, de acordo com os dados recebidos das autoridades italianas, continua a ser inferior a 20%<sup>69</sup>. As dificuldades estruturais relativas à execução dos regressos, tal como identificadas e descritas pelas autoridades italianas no roteiro, incluem a capacidade limitada dos centros de identificação e de expulsão, bem como a falta de cooperação dos países de origem para efeitos de readmissão.

---

<sup>68</sup> COM(2016) 636 final. A diferença entre os compromissos formais (apresentados pelos Estados-Membros) e as pessoas efetivamente recolocadas explica-se, em parte, pelo tempo necessário para processar os pedidos de recolocação e, em certa medida também, por outros fatores identificados pela Comissão nos seus sucessivos relatórios sobre recolocação e reinstalação, tais como rejeições injustificadas pelos Estados-Membros, obstáculos relativos a controlos de segurança e necessidade de melhorar a capacidade de processamento em Itália.

<sup>69</sup> *Fonte:* Ministério do Interior. Estes dados dizem respeito a 2015 e aos primeiros 7 meses de 2016.

---

83. Em Itália, tendo em conta o elevado número de chegadas contínuas de migrantes (mais de 150 000 chegadas por ano desde 2014), a par dos estrangulamentos existentes no que se refere ao reduzido "fluxo de saída" de migrantes através da recolocação e do regresso, num futuro próximo pode vir a colocar-se um problema de capacidade em todas as instalações de alojamento para requerentes de asilo.

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

84. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por todas as questões relativas ao processamento do controlo das fronteiras e dos pedidos de asilo. Por conseguinte, a Comissão introduziu esta nova abordagem dos "centros de registo" a fim de ajudar a Grécia e Itália, os Estados-Membros da primeira linha, a lidarem com o súbito e dramático aumento do número de migrantes irregulares que chegaram às suas fronteiras externas em 2015/2016. O objetivo desta abordagem foi a prestação de apoio operacional aos Estados-Membros, de forma a garantir a identificação, o registo e a recolha de impressões digitais dos migrantes que chegavam, bem como o seu encaminhamento para os procedimentos de acompanhamento pertinentes. Em termos gerais, o Tribunal constatou que a abordagem dos centros de registo ajudou a melhorar a gestão da migração nos dois Estados-Membros da primeira linha, em condições extremamente difíceis e em mutação constante, aumentando a sua capacidade de acolhimento, melhorando os procedimentos de registo e reforçando a coordenação dos esforços de apoio.

85. Em ambos os países, a escolha da localização dos centros de registo teve devidamente em conta os principais pontos de entrada e a disponibilidade de infraestruturas existentes. No entanto, a sua criação demorou mais tempo do que o esperado. Na Grécia, quatro dos cinco centros de registo planeados ficaram operacionais em março de 2016, tendo o último iniciado o seu funcionamento em junho de 2016. Em Itália, quatro dos seis centros de registo planeados ficaram operacionais em março de 2016, continuando dois centros de registo adicionais em processo de criação, que ainda não estavam operacionais no final de fevereiro de 2017. Apesar do considerável apoio da UE, no final de 2016 as instalações de acolhimento em ambos os países continuavam a não ser adequadas para acolher (Itália) ou alojar (Grécia) de forma adequada o número de migrantes que chegavam. Continuava a verificar-se uma escassez de instalações adequadas para alojar menores não acompanhados e dar

---

seguimento aos seus processos em conformidade com as normas internacionais, tanto nos centros de registo como no nível seguinte de acolhimento (ver pontos 36 a 47).

86. A Comissão e as agências da UE competentes apoiaram os esforços dos Estados-Membros da primeira linha, disponibilizando peritos, recursos financeiros e técnicos, aconselhamento e coordenação. A capacidade das agências para prestar esse apoio esteve e continua a estar muito dependente dos recursos disponibilizados por outros Estados-Membros. Além disso, a duração dos destacamentos de peritos foi, em demasiados casos, muito curta, o que reduziu a eficiência dos peritos destacados. Estas insuficiências estão atualmente a ser colmatadas através dos novos (ou previstos) mandatos para as agências competentes (ver pontos 48 a 55).

87. Em ambos os países, a coordenação da abordagem dos centros de registo foi facilitada pela presença de pessoal especializado da Comissão e das agências e, a nível operacional, através de grupos de trabalho regionais, ainda que o papel destes últimos na abordagem dos centros de registo ainda não esteja totalmente definido. Os procedimentos operacionais normalizados constituem um elemento essencial para a clarificação de responsabilidades e para a harmonização de procedimentos, especialmente quando estão envolvidos diversos parceiros diferentes, como sucede na atual abordagem dos centros de registo. A Itália instituiu procedimentos operacionais normalizados para os centros de registo e aplica-os, tanto nos centros de registo como noutros portos de desembarque que funcionam como centros de registo. Na Grécia, a sua aprovação continua pendente. A coordenação ao nível de cada centro de registo continua dispersa e, apesar de ter sido estabelecido que as autoridades centrais dos Estados-Membros são responsáveis pela gestão global dos centros de registo, pelo menos na Grécia ainda não assumiram totalmente essa responsabilidade. O acompanhamento e a comunicação de informações pela Comissão sobre os progressos registados e os problemas existentes nos centros de registo têm sido regulares e abrangentes, mas algumas informações não são partilhadas entre as diferentes partes interessadas e não são comunicadas informações sobre alguns indicadores de desempenho fundamentais (ver pontos 56-66).

88. Tanto na Grécia como em Itália, a abordagem dos centros de registo assegurou que, em 2016, se procedesse de forma adequada à identificação, ao registo e à recolha de

---

impressões digitais da maioria dos imigrantes que chegaram, e que os seus dados fossem cruzados com bases de dados de segurança pertinentes. Neste sentido, a abordagem dos centros de registo contribuiu para melhorar a gestão dos fluxos migratórios (ver pontos 68-74). Esta abordagem também exige que os migrantes sejam encaminhados para procedimentos de acompanhamento adequados, ou seja, um pedido de asilo nacional, a recolocação noutra Estado-Membro (quando adequado) ou o regresso ao país de origem (ou de trânsito). A execução destes procedimentos de acompanhamento é muitas vezes lenta e sujeita a diversos estrangulamentos, que podem ter repercussões no funcionamento dos centros de registo (ver pontos 76 a 83).

89. Com base nestas conclusões, o Tribunal formula um conjunto de recomendações, abaixo apresentadas. Tendo em conta a crise migratória contínua que afeta as fronteiras externas da UE, as recomendações 1 a 4 dizem respeito a questões que devem ser resolvidas com carácter urgente e no mais curto prazo possível.

#### **Recomendação 1 — Capacidade dos centros de registo**

- A Comissão, juntamente com as agências competentes, deve prestar mais apoio à Grécia para dar resposta à falta de capacidade dos centros de registo, no que se refere a:
  - modernizar as instalações de alojamento nas ilhas onde se situam os centros de registo;
  - continuar a acelerar o tratamento dos pedidos de asilo (com o apoio do EASO), fornecendo simultaneamente informações claras aos migrantes quanto à forma e ao momento em que os seus pedidos serão tratados;
  - aplicar os procedimentos de regresso existentes, se for caso disso (com o apoio da Frontex).
- A Comissão, juntamente com as agências competentes, deve reforçar o apoio aos esforços envidados por Itália para aumentar o número de centros de registo, tal como inicialmente previsto, e adotar mais medidas para alargar a abordagem dos centros de registo, de forma a abranger igualmente os desembarques realizados fora das áreas definidas dos centros de registo.

### **Recomendação 2 — Menores não acompanhados**

- A Comissão, juntamente com as agências e organizações internacionais competentes, deve ajudar as autoridades, tanto na Grécia como em Itália, a tomar todas as medidas possíveis para assegurar que os menores não acompanhados que chegam como migrantes sejam tratados em conformidade com as normas internacionais, incluindo alojamento adequado, proteção, acesso e prioridade nos procedimentos de asilo e eventual recolocação.
- A Comissão deve insistir na nomeação de um responsável pela proteção de crianças para cada centro de registo/local.
- A Comissão e as agências competentes devem reforçar o apoio às autoridades responsáveis através da prestação de formação e de aconselhamento jurídico, bem como continuar a acompanhar a situação e a prestar informações sobre as medidas adotadas e os progressos realizados.

### **Recomendação 3 - Destacamento de peritos**

- A Comissão e as agências devem continuar a solicitar aos Estados-Membros a disponibilização de mais peritos, para dar uma melhor resposta às necessidades atuais.
- Os destacamentos de peritos pelos Estados-Membros devem ser suficientemente longos e em conformidade com os perfis solicitados, para tornar o apoio prestado pela Frontex, pelo EASO e pela Europol à Grécia e a Itália suficientemente eficiente e eficaz.

### **Recomendação 4 — Funções e responsabilidades na abordagem dos centros de registo**

- A Comissão, juntamente com as agências e as autoridades nacionais, deve definir de forma mais clara o papel, a estrutura e as responsabilidades do Grupo de Missão regional da UE no âmbito da abordagem dos centros de registo.

- A Comissão e as agências devem continuar a insistir na nomeação, pela Itália e pela Grécia, de uma única pessoa como responsável pela gestão e pelo funcionamento gerais de cada centro de registo numa base mais permanente, bem como no estabelecimento de procedimentos operacionais normalizados para os centros de registo na Grécia.

#### **Recomendação 5 — Avaliação da abordagem dos centros de registo**

- Até ao final de 2017, a Comissão e as agências devem avaliar a criação e a aplicação da abordagem dos centros de registo até ao momento, e apresentar sugestões para o seu desenvolvimento futuro. Estas sugestões devem incluir um modelo normalizado de apoio a aplicar a futuros movimentos migratórios de grande escala, a definição de diferentes funções e responsabilidades, os requisitos mínimos em matéria de infraestruturas e recursos humanos, os tipos de apoio a prestar e os procedimentos operacionais normalizados.
- Esta análise também deve avaliar a necessidade de maior clarificação do quadro jurídico relativo à abordagem dos centros de registo, como parte da gestão das fronteiras externas da UE.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 21 de março de 2017.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

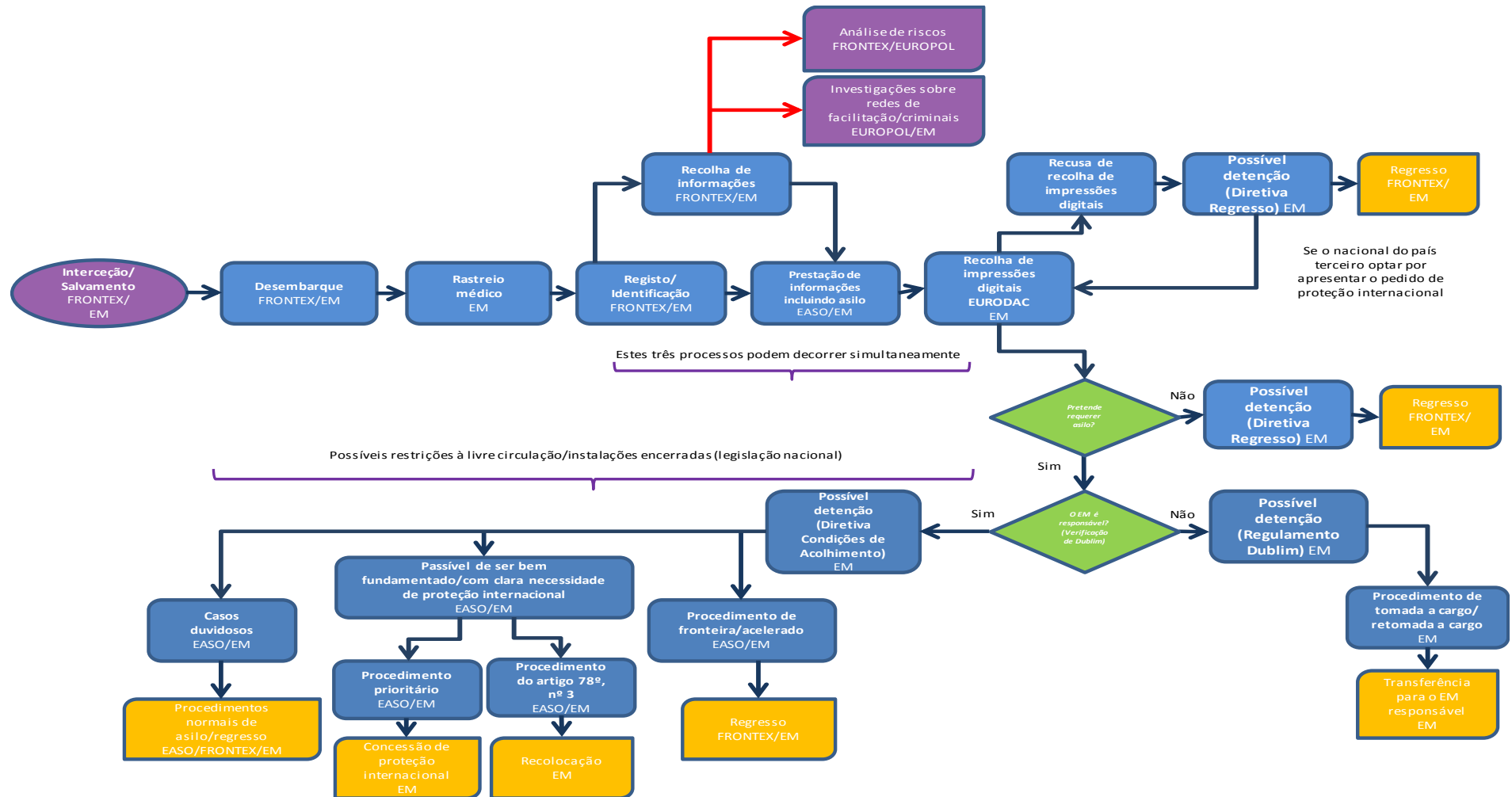
---

## Calendário da resposta da UE à crise migratória

2015		
ABRIL	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Mais de 1 000 pessoas morrem por afogamento, em dois incidentes separados
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
MAIO	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	A Comissão apresenta a Agenda Europeia da Migração
	11 12 13 14 15 16 17	
	18 19 20 21 22 23 24	A Comissão apresenta o 1º pacote de propostas (incluindo a recolocação de 40 000 pessoas)
	25 26 27 28 29 30 31	
SETEMBRO	1 2 3 4 5 6	Decisão (UE) nº 2015/1523 do Conselho, que estabelece um mecanismo de recolocação temporária e excepcional a partir da Itália e da Grécia para outros Estados-Membros, de 40 000 pessoas com clara necessidade de proteção internacional
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Decisão (UE) nº 2015/1601 do Conselho, que estabelece um mecanismo de recolocação temporária e excepcional a partir da Itália e da Grécia para outros Estados-Membros, de 120 000 pessoas com clara necessidade de proteção internacional
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30	Comunicação da Comissão, Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração São apresentados os "Roteiro grego relativo à recolocação e pontos de registo" e o "Roteiro italiano"
OUTUBRO	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Comunicação da Comissão, Gerir a crise dos refugiados: balanço da execução das ações prioritárias no quadro da Agenda Europeia da Migração
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
DEZEMBRO	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Comunicação da Comissão: Relatórios intercalares sobre a aplicação da abordagem dos centros de registo na Grécia (atualmente, em Lesbos, apenas um centro de registo não está a funcionar plenamente) e em Itália (atualmente, em Lampedusa, apenas um centro de registo funciona)
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

2016																																					
FEVEREIRO	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr> <tr><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td></tr> <tr><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td></tr> <tr><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td></tr> <tr><td>29</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Comunicação da Comissão: balanço da execução das ações prioritárias no quadro da Agenda Europeia da Migração (Anexo 2 - Grécia: Centro de registo de Lesbos operacional, trabalhos em cursos nos outros; Anexo 3 - Itália: Centros de registo de Lampedusa e Pozzallo operacion</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29							
1	2	3	4	5	6	7																															
8	9	10	11	12	13	14																															
15	16	17	18	19	20	21																															
22	23	24	25	26	27	28																															
29																																					
MARÇO	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td></tr> <tr><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td></tr> <tr><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td></tr> <tr><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td></tr> <tr><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td></tr> <tr><td>31</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Comunicação da Comissão: Primeiro relatório sobre a recolocação e a reinstalação (Grécia: 4 centros de registo operacionais, Itália: 4 centros de registo operacion Declaração UE-Turquia</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31					
1	2	3	4	5	6																																
7	8	9	10	11	12																																
13	14	15	16	17	18																																
19	20	21	22	23	24																																
25	26	27	28	29	30																																
31																																					
ABRIL	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td></tr> <tr><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td></tr> <tr><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td></tr> <tr><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Comunicação da Comissão: Segundo relatório sobre a recolocação e a reinstalação Comunicação da Comissão: Primeiro relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30			
			1	2	3																																
4	5	6	7	8	9																																
10	11	12	13	14	15																																
16	17	18	19	20	21																																
22	23	24	25	26	27																																
28	29	30																																			
MAIO	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>1</td></tr> <tr><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr> <tr><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td></tr> <tr><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td></tr> <tr><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td></tr> <tr><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td></tr> </table> <p>Comunicação da Comissão: Terceiro relatório sobre a recolocação e a reinstalação</p>						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
					1																																
2	3	4	5	6	7																																
8	9	10	11	12	13																																
14	15	16	17	18	19																																
20	21	22	23	24	25																																
26	27	28	29	30																																	
JUNHO	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td></tr> <tr><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td></tr> <tr><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td></tr> <tr><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td></tr> <tr><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Comunicação da Comissão: Quarto relatório sobre a recolocação e a reinstalação (Grécia: os 5 centros de registo estão operacionais) Comunicação da Comissão: Segundo relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia</p>			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30				
		1	2	3	4																																
5	6	7	8	9	10																																
11	12	13	14	15	16																																
17	18	19	20	21	22																																
23	24	25	26	27	28																																
29	30																																				
JULHO	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td></tr> <tr><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td></tr> <tr><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td></tr> <tr><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Comunicação da Comissão: Quinto relatório sobre a recolocação e a reinstalação</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31		
			1	2	3																																
4	5	6	7	8	9																																
10	11	12	13	14	15																																
16	17	18	19	20	21																																
22	23	24	25	26	27																																
28	29	30	31																																		
SETEMBRO	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td></tr> <tr><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td></tr> <tr><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td></tr> <tr><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Regulamento (UE) n.º 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira Comunicação da Comissão: Sexto relatório sobre a recolocação e a reinstalação Comunicação da Comissão: Terceiro relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30			
			1	2	3																																
4	5	6	7	8	9																																
10	11	12	13	14	15																																
16	17	18	19	20	21																																
22	23	24	25	26	27																																
28	29	30																																			
NOVEMBRO	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td></tr> <tr><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td></tr> <tr><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td></tr> <tr><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td></tr> <tr><td>29</td><td>30</td><td>31</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Comunicação da Comissão: Sétimo relatório sobre a recolocação e a reinstalação</p>			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31			
		1	2	3	4																																
5	6	7	8	9	10																																
11	12	13	14	15	16																																
17	18	19	20	21	22																																
23	24	25	26	27	28																																
29	30	31																																			

## A "abordagem dos centros de registo"



## **RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

### **«RESPOSTA DA UE À CRISE DOS REFUGIADOS: A ABORDAGEM DOS “CENTROS DE REGISTO”»**

#### **RESUMO**

I. A Comissão considera que o relatório oferece uma análise equilibrada de uma das ações mais difíceis previstas na Agenda Europeia da Migração destinada a ajudar os Estados-Membros da primeira linha que enfrentam pressões migratórias desproporcionadas.

A Comissão continuará a apoiar a Itália e a Grécia no domínio da gestão dos fluxos migratórios e a cooperar estreitamente com as agências da UE para o efeito.

A este respeito, a Comissão aceita as recomendações do Tribunal no sentido de aprofundar aspetos específicos da abordagem dos «centros de registo».

#### **INTRODUÇÃO**

7. O Regulamento de Dublin também tem em conta a inexistência de laços mais fortes com outros países da UE (por exemplo, laços familiares, visto ou autorização de residência), bem como os eventuais pedidos anteriormente apresentados noutra Estado-Membro, antes de tomar qualquer decisão de transferência de um requerente.

28. Embora qualquer relatório específico sobre a utilização dos fundos de emergência para as áreas de centros de registo ainda não estivesse disponível à data da auditoria, a Comissão estima que, dos 62,8 milhões de EUR atribuídos à Itália a título de financiamento de emergência (do FAMI/FSI) até dezembro de 2016, um montante máximo de 21,6 milhões de euros de ajuda de emergência (19,1 milhões de euros provenientes do FSI e 2,5 milhões de EUR do FAMI) diz respeito a projetos que abrangem atividades nas áreas de centros de registo.

#### **OBSERVAÇÕES**

39. Os requerentes de asilo só podem ser transferidos para o continente se, após uma avaliação individual do seu caso, forem considerados vulneráveis, elegíveis para transferências de Dublin devido ao critério do reagrupamento familiar, se as suas candidaturas forem consideradas admissíveis para exame na Grécia ou se forem considerados elegíveis para proteção internacional.

46. Em setembro de 2016, as autoridades italianas informaram a Comissão da decisão de aplicar o sistema de centros de registo em seis portos de desembarque, que não foram definidos como centros de registo mas também aplicam os procedimentos operacionais normalizados para os centros de registo.

Em 7 de dezembro de 2016, o Ministério do Interior italiano adotou uma decisão de alargar esta abordagem a 15 portos de desembarque, no total.

50. A Europol tenciona realizar uma avaliação sobre o regime dos agentes convidados na segunda metade de 2017, com base na experiência adquirida. A Comissão será plenamente associada a este processo.

58. A Comissão dispõe de pessoal especializado em Atenas, Bruxelas e nas ilhas onde existem centros de registo para apoiar a abordagem dos centros de registo.

78. As decisões do Conselho em matéria de recolocação estabelecem medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, a fim de ajudar estes países a enfrentarem melhor uma situação de emergência caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de

países terceiros a estes Estados-Membros (artigo 1.º das decisões do Conselho). No entanto, apesar de, segundo as decisões do Conselho, a Itália e a Grécia serem os beneficiários, não estão juridicamente obrigadas a recolocar os requerentes elegíveis. Os requerentes também não têm um direito subjetivo a serem transferidos. Assim, a Itália e a Grécia podem legalmente decidir manter a responsabilidade por um requerente e analisar a admissibilidade do processo ou, no caso dos pedidos considerados admissíveis, decidir sobre o mérito da causa.

79. Para além dos 748 migrantes transferidos das ilhas gregas para a Turquia no âmbito da Declaração UE-Turquia entre o final de março e o início de dezembro de 2016, 439 migrantes que entraram no território continental foram devolvidos à Turquia ao abrigo do protocolo bilateral greco-turco, entre 4 de abril e 6 de dezembro de 2016. Além disso, 393 migrantes que chegaram às ilhas regressaram voluntariamente ao seu país de origem no âmbito do programa de regresso voluntário assistido e de reintegração, entre 1 de junho de 2016 e 6 de dezembro de 2016.

81. No seu recente «10.º relatório sobre a recolocação e a reinstalação», de 2 de março de 2017, a Comissão explicou que existem várias razões, para além da falta de compromissos dos Estados-Membros (por exemplo, a inexistência de um procedimento específico para a transferência de menores não acompanhados ou as exigências específicas de alguns Estados-Membros no que respeita a entrevistas de segurança), o que contribui para o facto de a aplicação do procedimento de recolocação de emergência em Itália continuar aquém das expectativas.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **Recomendação 1 - Capacidade dos centros de registo**

A Comissão aceita a recomendação 1.

### **Recomendação 2 - Menores não acompanhados**

A Comissão aceita a recomendação 2.

### **Recomendação 3 - Destacamento de peritos**

A Comissão aceita a recomendação 3.

### **Recomendação 4 — Funções e responsabilidades na abordagem dos centros de registo**

A Comissão aceita a recomendação 4.

### **Recomendação 5 — Avaliação da abordagem dos centros de registo**

A Comissão aceita a recomendação 5.

<b>Etapa</b>	<b>Data</b>
Adoção do PGA / Início da auditoria	19.4.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	26.1.2017
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	21.3.2017
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	5.4.2017

Em maio de 2015, a Comissão introduziu uma nova abordagem dos «centros de registo», tendo em vista ajudar a Grécia e Itália a lidarem com o súbito e dramático aumento do número de migrantes irregulares que chegaram às suas fronteiras externas. No presente relatório, o Tribunal conclui que, em ambos os países, a abordagem dos centros de registo assegurou que se procedesse de forma adequada à identificação, ao registo e à recolha de impressões digitais da maioria dos imigrantes que chegaram em 2016, e que os seus dados fossem cruzados com bases de dados de segurança pertinentes. No entanto, apesar do considerável apoio da UE, no final de 2016 as instalações de acolhimento em ambos os países continuavam a não ser adequadas. Verificou-se igualmente uma insuficiência de instalações adequadas para alojar e processar menores não acompanhados em conformidade com as normas internacionais. A abordagem dos centros de registo também exige que os migrantes sejam encaminhados para procedimentos de acompanhamento adequados, ou seja, um pedido de asilo nacional, a recolocação noutro Estado Membro ou o regresso ao país de origem. A execução destes procedimentos de acompanhamento é muitas vezes lenta e sujeita a diversos estrangulamentos, que podem ter repercussões no funcionamento dos centros de registo.

40  
1977-2017



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors