

Special Report

Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-IX
Εισαγωγή	01-15
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	16-21
Παρατηρήσεις	22-145
Παρότι ανταποκρινόταν στις ανάγκες, η δράση της ΕΕ για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ιταλία δεν απέδωσε το μέγιστο των δυνατοτήτων της	22-101
Οι βασικές συστάσεις τελούν υπό υλοποίηση στα ελληνικά κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης, ενώ έχει επιτευχθεί η καταγραφή και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων του συνόλου των νεοαφικνούμενων	23-30
Καταγραφή, λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων και ενημέρωση του συνόλου των μεταναστών στα ΚΥΤ και εκτός αυτών	31-34
Τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν πέτυχαν τις τιμές-στόχο και τον κύριο στόχο τους	35-53
Τα εξετασθέντα έργα στο πλαίσιο της βοήθειας έκτακτης ανάγκης και των εθνικών προγραμμάτων του ΤΑΜΕ ανταποκρίθηκαν στις διαπιστωθείσες ανάγκες, αλλά δεν πέτυχαν πλήρως τις τιμές-στόχο που είχαν οριστεί	54-82
Η επιχειρησιακή στήριξη που παρέχουν οι οργανισμοί της ΕΕ δεν αξιοποιείται πλήρως	83-101
Οι περίοδοι διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου εξακολουθούν να είναι μακρές παρά την αύξηση της ικανότητας, και οι επιστροφές παράτυπων μεταναστών παραμένουν σε χαμηλά επίπεδα	102-145
Το ελληνικό σύστημα ασύλου εξακολουθεί να επιβαρύνεται με υπερβολικό φόρτο στο σύνολό του, παρά τη σημαντική αύξηση της ικανότητας	104-118
Οι εκκρεμείς υποθέσεις αιτήσεων ασύλου στην Ιταλία μεταφέρονται σε αρχές προσφυγών με υπερβολικό φόρτο εργασίας	119-129
Η επιστροφή παράτυπων μεταναστών στην πράξη παραμένει προβληματική σε ολόκληρη την ΕΕ	130-145
Συμπεράσματα και συστάσεις	146-166

Παραρτήματα

Παράρτημα I - Εκτέλεση του προϋπολογισμού (σε εκατομμύρια ευρώ)

Παράρτημα II - Συνοπτική αξιολόγηση δείγματος 20 δράσεων στήριξης της ΕΕ στην Ελλάδα και την Ιταλία

Παράρτημα III - Παρακολούθηση των συστάσεων για την προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης

Παράρτημα IV - Υλοποίηση έργων στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων TAME

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής και των οργανισμών

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ βρέθηκε αντιμέτωπη με μεταναστευτικές ροές άνευ προηγουμένου και, κατ' επέκταση, με αύξηση του αριθμού των αιτήσεων ασύλου, ο οποίος στη συνέχεια επανήλθε στα προ κρίσης επίπεδα.

II Το 2017 δημοσιεύσαμε έκθεση σχετικά με τα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης (ΚΥΤ ή «hotspot») που δημιουργήθηκαν στην Ελλάδα και την Ιταλία για να λειτουργήσουν ως κέντρα πρώτης υποδοχής, στα οποία πραγματοποιείται η ταυτοποίηση, καταγραφή και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των μεταναστών κατά την άφιξή τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τα συμπεράσματα της έκθεσης αυτής και μας ζήτησε να εξετάσουμε «το ενδεχόμενο κατάρτισης σύντομης έκθεσης επακολούθησης [...] που θα περιλαμβάνει ανάλυση των διαδικασιών ασύλου, μετεγκατάστασης και επιστροφής».

III Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, αξιολογήσαμε κατά πόσον οι δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ για τη στήριξη της Ελλάδας και της Ιταλίας πέτυχαν τους στόχους τους και κατά πόσον οι διαδικασίες ασύλου και επιστροφής ήταν αποτελεσματικές και ταχείες. Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης πέτυχαν τον στόχο και τις τιμές-στόχο που είχαν τεθεί. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν αποκλίσεις μεταξύ των στόχων της στήριξης της ΕΕ και των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Παρά το γεγονός ότι η ικανότητα των ελληνικών και των ιταλικών αρχών ενισχύθηκε, οι μεγάλοι χρόνοι διεκπεραίωσης και η ύπαρξη σημείων συμφόρησης εξακολουθούν να ταλανίζουν τις διαδικασίες ασύλου στις δύο χώρες. Όπως και στην υπόλοιπη ΕΕ, τα ποσοστά επιστροφής μεταναστών από την Ελλάδα και την Ιταλία είναι χαμηλά.

IV Διαπιστώσαμε ότι, στην πλειονότητά τους, οι συστάσεις που διατυπώσαμε στην ειδική έκθεσή μας του 2017 είτε είχαν υλοποιηθεί είτε βρίσκονταν στο στάδιο της υλοποίησης, και εξακριβώσαμε για ποιους λόγους αυτό δεν συνέβη με τις υπόλοιπες. Οι διαδικασίες καταγραφής και λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων των μεταναστών στα ΚΥΤ βελτιώθηκαν σημαντικά. Ωστόσο, τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν πέτυχαν τις τιμές-στόχο που είχαν τεθεί και, ως εκ τούτου, απέτυχαν να μειώσουν αποτελεσματικά την πίεση που υφίσταντο τα συστήματα ασύλου στην Ελλάδα και την Ιταλία.

V Εξετάσαμε 20 ενωσιακές δράσεις στήριξης στην Ελλάδα και την Ιταλία. Μολονότι αντιμετώπισαν τις προσδιορισθείσες ανάγκες, εντοπίσαμε αδυναμίες στον σχεδιασμό τους. Διαπιστώσαμε επίσης ότι τα περισσότερα από τα έργα που εξετάσαμε δεν είχαν επιτύχει πλήρως τις τιμές-στόχο τους. Εξετάσαμε το πλαίσιο διαχείρισης των επιδόσεων και διαπιστώσαμε ότι αναπτύχθηκε με καθυστέρηση και χωρίς να συνοδεύεται από τιμές-στόχο. Επιπλέον, δεν υπήρχαν αρκετά διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις.

VI Αξιολογήσαμε τον αντίκτυπο της ενωσιακής δράσης στήριξης σε εθνικό επίπεδο, εξετάζοντας κατά πόσον αυξήθηκε η ταχύτητα και η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής. Διαπιστώσαμε πως, μολονότι η ικανότητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων ασύλου ενισχύθηκε τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ιταλία, στην Ελλάδα εξακολουθούσε να μην επαρκεί για την εκκαθάριση του αυξανόμενου όγκου των εκκρεμών υποθέσεων. Στην Ιταλία, το πλήθος των εκκρεμών υποθέσεων μειώνεται, λόγω της μείωσης του αριθμού των νέων αιτήσεων, αλλά η διαθέσιμη ικανότητα δεν επαρκεί για τη διεκπεραίωση του μεγάλου αριθμού προσφυγών κατά της πρωτοβάθμιας απόφασης.

VII Ο αριθμός των μεταναστών που πράγματι επιστρέφονται είναι πολύ μικρότερος από τον αριθμό των αποφάσεων επιστροφής που εκδίδονται στην Ελλάδα και την Ιταλία, αλλά και στην ΕΕ συνολικά. Προσδιορίσαμε τα αίτια της κατάστασης αυτής, στα οποία περιλαμβάνονται η μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας διεκπεραίωσης των υποθέσεων ασύλου, η ανεπαρκής χωρητικότητα των κέντρων κράτησης, η προβληματική συνεργασία με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών ή το γεγονός ότι οι μετανάστες απλώς διαφεύγουν μόλις εκδοθεί η οικεία απόφαση επιστροφής.

VIII Οι κύριοι ελεγχόμενοι ήταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (γνωστός ως «Frontex»). Επιπλέον, πραγματοποιήσαμε επισκέψεις στις εθνικές αρχές, καθώς και σε διεθνείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις που υλοποιούν έργα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ.

IX Ως αποτέλεσμα του ελέγχου μας, συνιστούμε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στους οργανισμούς της ΕΕ τα εξής:

- να αξιοποιήσουν τα αντληθέντα διδάγματα ως βάση για την ανάπτυξη τυχόν μελλοντικών μηχανισμών εθελοντικής μετεγκατάστασης·
- να ενισχύσουν τη διαχείριση της βοήθειας έκτακτης ανάγκης και των εθνικών προγραμμάτων στο πλαίσιο του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης·
- να ενισχύσουν την επιχειρησιακή στήριξη που παρέχει η EASO στις διαδικασίες ασύλου·
- να προσαρμόσουν τη στήριξη των διαδικασιών επιστροφής που παρέχει ο Frontex και την τοποθέτηση εμπειρογνομόνων στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης·
- να ενισχύσουν τη διαχείριση των εθνικών συστημάτων ασύλου·
- να υποστηρίξουν περαιτέρω τις εθνικές διαδικασίες επιστροφής.

Εισαγωγή

01 Τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ βρέθηκε αντιμέτωπη με μεταναστευτικές ροές άνευ προηγουμένου και, κατ' επέκταση, με κατακόρυφη αύξηση του αριθμού των αιτήσεων ασύλου. Η μεταναστευτική κρίση κορυφώθηκε το 2015, όταν περισσότεροι από ένα εκατομμύριο άνθρωποι αποτόλμησαν τον επικίνδυνο διάπλου προς την Ευρώπη, ενώ στη συνέχεια οι αριθμοί επανήλθαν στα προ κρίσης επίπεδα.

02 Αυτή η απότομη αύξηση των μεταναστευτικών ροών έθεσε προ προκλήσεων το πλαίσιο της ΕΕ για το άσυλο, τη μετανάστευση και τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Οι υφιστάμενοι μηχανισμοί δέχθηκαν ισχυρές πιέσεις, με αποτέλεσμα έως και την προσωρινή αναστολή τους σε ορισμένες περιπτώσεις. Ευρισκόμενες στην πρώτη γραμμή, η Ελλάδα και η Ιταλία επιβαρύνονται δυσανάλογα.

03 Για την αντιμετώπιση της κρίσης, η ΕΕ επινόησε διάφορα μέτρα για να συμπληρώσει τη χρηματοδότηση που παρέχεται στα κράτη μέλη στο πλαίσιο της πολιτικής της για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Σε αυτά περιλαμβάνονται η δημιουργία κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης μεταναστών (ΚΥΤ ή «hotspot») και η θέσπιση προσωρινών προγραμμάτων μετεγκατάστασης. Επιπλέον, κατήρτισε νομοθετικές προτάσεις για την αναμόρφωση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Στο επίκεντρο αυτής της μεταρρύθμισης βρίσκεται η αναθεώρηση του μηχανισμού «Δουβλίνο III», ο οποίος υποχρεώνει τους αιτούντες άσυλο να υποβάλλουν την αίτησή τους στη χώρα πρώτης εισόδου τους στην Ένωση. Η προτεινόμενη αναθεώρησή του, ο κανονισμός «Δουβλίνο IV», προβλέπει την αντικατάσταση των προσωρινών συστημάτων κατανομής βάσει ποσοστώσεων που έληξαν τον Σεπτέμβριο του 2017 από ένα μόνιμο σύστημα μετεγκατάστασης. Το Συμβούλιο δεν έχει ακόμη καταλήξει σε συμφωνία όσον αφορά την εν λόγω πρόταση.

04 Στο πλαίσιο της προσέγγισης των ΚΥΤ, οι οργανισμοί της ΕΕ (κυρίως η EASO, ο Frontex και ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου) βοηθούν εμπράκτως τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή στην ταυτοποίηση, την καταγραφή, τη λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων και την απενημέρωση (debriefing) των αφικνούμενων μεταναστών, προκειμένου να εξακριβώνεται ποιοι χρειάζονται διεθνή προστασία. Κατά το διάστημα 2015-2018, υπήρχαν πέντε ΚΥΤ στην Ελλάδα και άλλα τόσα στην Ιταλία ([γράφημα 1](#)). Λόγω του μικρού αριθμού αφίξεων, τον Οκτώβριο του 2018 το ΚΥΤ στο Trapani μετατράπηκε σε κέντρο κράτησης.

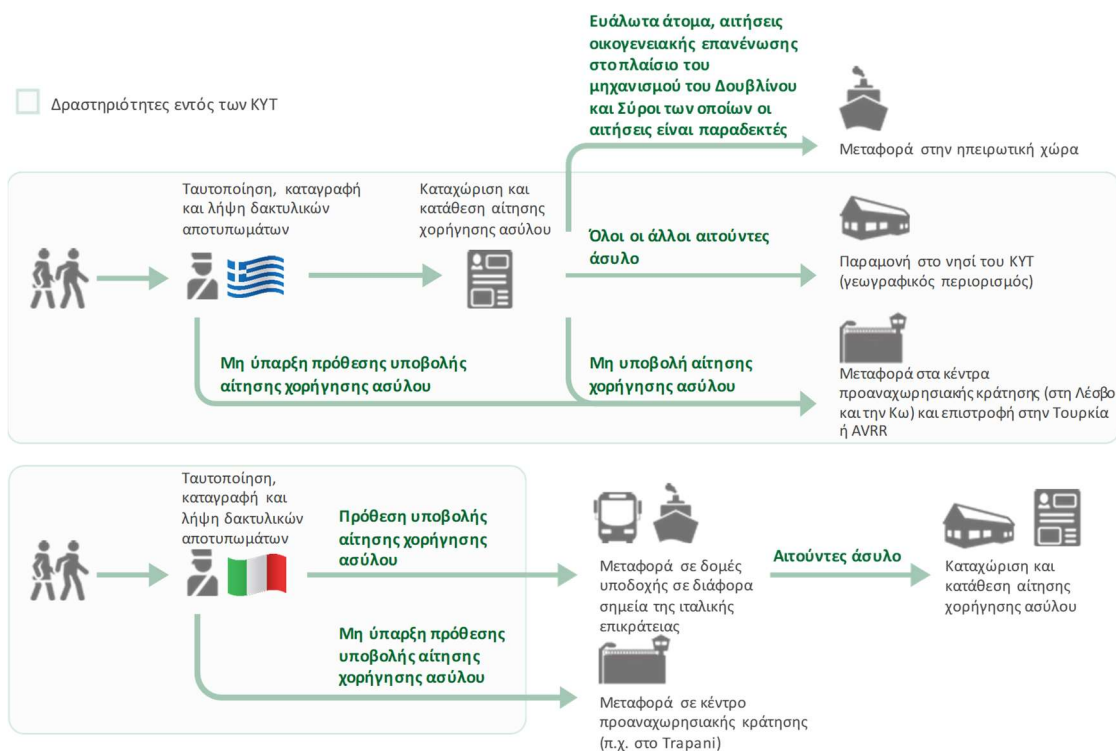
Γράφημα 1 – Κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης στην Ελλάδα και την Ιταλία



© Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

05 Η Ελλάδα και η Ιταλία εφαρμόζουν με διαφορετικό τρόπο την προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης. Κατά την καταγραφή και ταυτοποίηση των παράτυπων μεταναστών, και στις δύο χώρες καταγράφεται αν ο νεοεισελθών προτίθεται να ζητήσει διεθνή προστασία. Στην Ιταλία, όσοι έχουν αυτή την πρόθεση μεταφέρονται με λεωφορείο ή πλοίο σε δομές υποδοχής σε διάφορες περιοχές της ιταλικής επικράτειας. Αντίθετα, σε συνέχεια της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016, οι μετανάστες στα ελληνικά νησιά (εκτός από τα ευάλωτα άτομα, τα άτομα που αιτούνται οικογενειακή επανένωση και τους Σύρους των οποίων οι αιτήσεις είναι παραδεκτές) είναι υποχρεωμένοι να παραμείνουν στο νησί όπου βρίσκεται το ΚΥΤ (στο πλαίσιο του λεγόμενου «γεωγραφικού περιορισμού») καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου, συμπεριλαμβανομένων των σταδίων τυχόν προσφυγών ([γράφημα 2](#)).

Γράφημα 2 – Επισκόπηση των δραστηριοτήτων των ΚΥΤ στην Ελλάδα και την Ιταλία



Πηγή: ΕΕΣ.

06 Τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης θεσπίστηκαν με δύο αποφάσεις του Συμβουλίου τον Σεπτέμβριο του 2015¹. Εφαρμόστηκαν από τις 24 Μαρτίου 2015 έως τις 26 Σεπτεμβρίου 2017 και αποσκοπούσαν στη μετεγκατάσταση 160 000 μεταναστών, βάσει ποσοτώσεων, προκειμένου να επιμεριστεί η επιβάρυνση μεταξύ των κρατών μελών, ανακουφίζοντας έτσι την πίεση που υφίστανται οι χώρες πρώτης εισόδου.

¹ Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, και απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας (όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση (ΕΕ) 2016/1754 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2016). Η νομιμότητα των αποφάσεων αυτών επιβεβαιώθηκε από την απόφαση 2017/C 374/05 του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις που αφορούσαν προσφυγές της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας κατά του Συμβουλίου.

07 Η ύπαρξη μιας αποτελεσματικής πολιτικής επιστροφής είναι αναγκαία στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης και σύννομης μεταναστευτικής πολιτικής. Στο τέλος του 2010 τέθηκε σε ισχύ η οδηγία της ΕΕ για την επιστροφή, στην οποία καθορίζονται κοινοί κανόνες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων μεταναστών. Τον Σεπτέμβριο του 2018, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση της οδηγίας αυτής².

08 Η πλειονότητα των ενωσιακών πόρων για τη διαχείριση της μετανάστευσης προέρχεται από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME). Το TAME συστάθηκε για την περίοδο 2014-2020 με σκοπό την προαγωγή της αποδοτικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, καθώς και την εφαρμογή και ενίσχυση της κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ.

09 Το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης του TAME διοχετεύεται στο πλαίσιο του καθεστώτος της επιμερισμένης διαχείρισης για τη στήριξη των πολυετών εθνικών προγραμμάτων των κρατών μελών. Τα προγράμματα αυτά συγχρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη, τα οποία μεριμνούν για την προετοιμασία, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγησή τους. Επιπλέον, με πόρους του TAME χρηματοδοτείται η βοήθεια έκτακτης ανάγκης. Η βοήθεια αυτή χρηματοδοτείται σχεδόν εξ ολοκλήρου από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής ή την έμμεση διαχείριση διεθνών οργανισμών.

10 Η EASO επικουρεί τις ελληνικές και τις ιταλικές αρχές βάσει ετήσιων επιχειρησιακών σχεδίων. Το 2018, στην Ελλάδα, η EASO συνέβαλε στην καταγραφή και τη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου στα σύνορα και υποστήριξε την τακτική διαδικασία ασύλου, τις αρχές προσφυγών και τη μονάδα του Δουβλίνου. Στην Ιταλία, παρείχε ενημέρωση στους μετανάστες στα ΚΥΤ σχετικά με το άσυλο, συνέβαλε στην καταχώριση των αιτήσεων ασύλου και υποστήριξε τις εθνικές και περιφερειακές επιτροπές ασύλου και τη μονάδα Δουβλίνου.

11 Επιπλέον, συνέβαλε στην ενίσχυση της ικανότητας των εθνικών αρχών ασύλου, στη βελτίωση του συστήματος υποδοχής και στην προστασία των ευάλωτων ομάδων, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων.

² Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιατύπωση), COM (2018) 634 final της 12ης Σεπτεμβρίου 2018.

12 Κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, ο Frontex συντονίζει την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών που δεν δικαιούνται διεθνή προστασία στην επικράτειά του. Το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τις Επιστροφές του Frontex παρέχει επιχειρησιακή και τεχνική υποστήριξη στα κράτη μέλη και στις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν κατά την προετοιμασία και διεξαγωγή των επιχειρήσεων επιστροφής.

13 Από το 2006 έως το 2016, ο Frontex συντόνισε κοινές επιχειρήσεις με ναυλωμένες πτήσεις. Το 2016 η εντολή του διευρύνθηκε ώστε να συμπεριλάβει την οργάνωση / τον συντονισμό εθνικών επιχειρήσεων επιστροφής. Τον Δεκέμβριο του 2017 άρχισε επίσης να υποστηρίζει επιχειρήσεις επιστροφής με τακτικές εμπορικές πτήσεις.

14 Λεπτομερή στοιχεία σχετικά με την εκτέλεση των προϋπολογισμών του TAME, της EASO και του Frontex παρατίθενται στο [παράρτημα I](#).

15 Το 2017 δημοσιεύσαμε έκθεση³ σχετικά με τα ΚΥΤ στην Ελλάδα και την Ιταλία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τα συμπεράσματα που διατυπώσαμε στην έκθεση αυτή⁴ και μας ζήτησε να εξετάσουμε «το ενδεχόμενο κατάρτισης σύντομης έκθεσης επακολούθησης της λειτουργίας των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης με ευρύτερη εμβέλεια που θα περιλαμβάνει ανάλυση των διαδικασιών ασύλου, μετεγκατάστασης και επιστροφής». Η παρούσα έκθεση καταρτίστηκε σε συνέχεια του εν λόγω αιτήματος.

³ Ειδική έκθεση αριθ. 06/2017, με τίτλο «Η ανταπόκριση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση: η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspots)».

⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (CONT), έγγραφο εργασίας PE604.614v01-00.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

16 Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου επιδόσεων ήταν να διαπιστωθεί κατά πόσον η στήριξη της ΕΕ για τη διαχείριση της μετανάστευσης (συμπεριλαμβανομένης της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης) συνετέλεσε στην εφαρμογή αποτελεσματικών και ταχείων διαδικασιών ασύλου και επιστροφής στην Ελλάδα και την Ιταλία. Προκειμένου να απαντηθεί το κύριο αυτό ερώτημα του ελέγχου, διατυπώθηκαν τα εξής δύο επιμέρους ερωτήματα:

- α) Επιτεύχθηκαν οι στόχοι της χρηματοδοτούμενης από την ΕΕ δράσης στήριξης στην Ελλάδα και την Ιταλία;

Για να απαντήσουμε σε αυτό το επιμέρους ερώτημα, εξετάσαμε αν υλοποιήθηκαν οι συστάσεις που διατυπώσαμε στην ειδική έκθεση αριθ. 06/2017 και κατά πόσον τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης πέτυχαν τους στόχους τους. Αξιολογήσαμε επίσης την καταλληλότητα και τον σχεδιασμό δείγματος δράσεων στήριξης που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ, και εξετάσαμε αν επιτεύχθηκαν οι προβλεπόμενες εκροές και οι στόχοι.

- β) Είναι αποτελεσματικές και ταχείες οι διαδικασίες ασύλου και επιστροφής που εφαρμόζονται στην Ιταλία και την Ελλάδα;

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο εν λόγω επιμέρους ερώτημα, εξετάσαμε αν οι επιδόσεις των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής στα δύο κράτη μέλη βελτιώθηκαν από το 2015. Αναλύσαμε τις επιδόσεις βάσει των στοιχείων που συγκεντρώθηκαν από την Επιτροπή, την EASO, τον Frontex και τις εθνικές αρχές, και εντοπίσαμε τα αίτια στα οποία οφείλονταν τυχόν ανεπαρκείς επιδόσεις.

17 Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο από το 2015 (έτος κατά το οποίο ξέσπασε η μεταναστευτική κρίση και δημιουργήθηκαν τα πρώτα ΚΥΤ στην Ελλάδα και την Ιταλία) μέχρι το τέλος του 2018.

ΚΥΤ

Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση από το ΤΑΜΕ

Οργανισμοί της ΕΕ

Άσυλο στην Ελλάδα

Άσυλο στην Ιταλία

Επιστροφές

18 Το δείγμα των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ δράσεων στήριξης που εξετάσαμε περιλάμβανε έξι έργα έκτακτης βοήθειας στο πλαίσιο του ΤΑΜΕ (EMAS του ΤΑΜΕ) και δέκα έργα στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων του ΤΑΜΕ. Κατά την επιλογή των έργων, ασκήσαμε επαγγελματική κρίση προκειμένου να διασφαλίσουμε την ισόρροπη κάλυψη των ελεγχόμενων διαδικασιών [ασύλου (πλην της υποδοχής), μετεγκατάστασης και επιστροφής] και των διάφορων κατηγοριών εταιρών υλοποίησης (οργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών ή εθνικές αρχές), λαμβάνοντας επίσης υπόψη την οικονομική σημασία και την περίοδο υλοποίησης. Άλλες δράσεις στήριξης της ΕΕ που εξετάστηκαν είναι, ενδεικτικά, η επιχειρησιακή στήριξη που παρείχε η ΕΑΣΟ το 2018 στις διαδικασίες ασύλου στην Ελλάδα και την Ιταλία, και η στήριξη των διαδικασιών επιστροφής που παρείχε ο Frontex το 2018 στην Ελλάδα και την Ιταλία. Ο πλήρης κατάλογος των ελεγχθέντων έργων παρατίθεται στο [παράρτημα II](#).

ΚΥΤ

Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση από το ΤΑΜΕ

Οργανισμοί της ΕΕ

Άσυλο στην Ελλάδα

Άσυλο στην Ιταλία

Επιστροφές

20 Δεν αξιολογήσαμε την εγκυρότητα μεμονωμένων αποφάσεων χορήγησης ασύλου και επιστροφής, δεδομένου ότι αυτό θα συνεπαγόταν την εξέταση της ουσίας των οικείων υποθέσεων, που υπάγεται στη δικαιοδοσία των εθνικών διοικητικών/δικαστικών αρχών και, στο τελευταίο στάδιο, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

21 Σκοπός του ελέγχου δεν ήταν η αξιολόγηση της αξιοπιστίας των στατιστικών στοιχείων που παρασχέθηκαν από την Επιτροπή, την EASO, τον Frontex, τις εθνικές αρχές ή τους εταίρους υλοποίησης των έργων.

Παρατηρήσεις

Παρότι ανταποκρινόταν στις ανάγκες, η δράση της ΕΕ για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ιταλία δεν απέδωσε το μέγιστο των δυνατοτήτων της

22 Εξετάσαμε αν:

- α) υλοποιήθηκαν οι συστάσεις που διατυπώσαμε στην ειδική έκθεση αριθ. 06/2017·
- β) όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που εισέρχονταν στις δύο χώρες καταγράφονταν και δακτυλοσκοπούνταν, είτε στα ΚΥΤ είτε εκτός αυτών·
- γ) τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης πέτυχαν τις τιμές-στόχο και τους στόχους τους·
- δ) οι 20 ενωσιακές δράσεις στήριξης που εξετάστηκαν στην Ελλάδα και την Ιταλία είχαν σχεδιαστεί ορθά από την άποψη i) της καταλληλότητάς τους για την αντιμετώπιση των αναγκών που είχαν εντοπιστεί, ii) της ύπαρξης στόχων SMART και δεικτών RACER· iii) της μη αλληλοεπικάλυψης με άλλες δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ· iv) του χαρακτήρα έκτακτης ανάγκης (για τα έργα EMAS του ΤΑΜΕ), και v) της στρατηγικής μετάβασης από την κατάσταση έκτακτης ανάγκης σε περισσότερο μακροπρόθεσμα εθνικά προγράμματα·
- ε) οι 20 ενωσιακές δράσεις στήριξης που εξετάστηκαν παρήγαγαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα·
- στ) εφαρμόζεται ένα άρτιο πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων και αναφοράς των σχετικών στοιχείων.

Οι βασικές συστάσεις τελούν υπό υλοποίηση στα ελληνικά κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης, ενώ έχει επιτευχθεί η καταγραφή και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων του συνόλου των νεοαφικνούμενων

23 Στην ειδική έκθεσή μας αριθ. 6/2017 αξιολογήσαμε την εφαρμογή της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης στην Ελλάδα και την Ιταλία και διατυπώσαμε 11 συστάσεις, οι οποίες έγιναν δεκτές στο σύνολό τους από την Επιτροπή και τους εμπλεκόμενους οργανισμούς. Από τις συστάσεις αυτές, έξι έχουν υλοποιηθεί πλήρως.

24 Δύο βασικές συστάσεις τελούν υπό υλοποίηση: 1.1 (στήριξη για την αντιμετώπιση του προβλήματος της δυναμικότητας στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης στην Ελλάδα) και 2.1 (συνδρομή προκειμένου να διασφαλιστεί η σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων). Όσον αφορά την Επιτροπή και τους οργανισμούς, δύο συστάσεις υλοποιήθηκαν: 2.2 (πίεση για διορισμό υπεύθυνου προστασίας παιδιών σε κάθε ΚΥΤ) και 3.1 (αίτημα για περισσότερους εμπειρογνώμονες για την πληρέστερη κάλυψη των αναγκών στα ΚΥΤ). Μία σύσταση δεν έχει υλοποιηθεί: 3.2 (οι εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη πρέπει να τοποθετούνται για επαρκές χρονικό διάστημα). Λεπτομερής αξιολόγηση παρουσιάζεται στο [παράρτημα III](#), καθώς και στα σημεία **25** έως **30** κατωτέρω.

Ελλείψεις δυναμικότητας στα ελληνικά ΚΥΤ

25 Τα ιταλικά κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης είναι άδεια ή σχεδόν άδεια, καθαρά και καλά εξοπλισμένα. Σε καταφανή αντίθεση, οι συνθήκες διαβίωσης στα ελληνικά κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης, ιδίως στη Λέσβο και τη Σάμο, είναι κακές, εξαιτίας του υπερπληθυσμού, της έλλειψης ιατρών και των ακατάλληλων συνθηκών ασφάλειας. Κατά τον χρόνο της επίσκεψης ελέγχου, τον Φεβρουάριο του 2019, τα ΚΥΤ στη Λέσβο και τη Σάμο, δυναμικότητας 3 100 και 640 μεταναστών, φιλοξενούσαν 5 096 και 3 745 άτομα αντίστοιχα. Πολλοί από αυτούς διαμένουν σε σκηνές εκτός της περιμέτρου των ΚΥΤ ([φωτογραφία 1](#)). Εμπόδιο στην άμεση βελτίωση της κατάστασης αποτελούν συνδυαστικά οι βραδείες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, οι καθυστερήσεις στην εκτέλεση έργων συντήρησης και αναβάθμισης, οι συνεχείς αφίξεις νέων μεταναστών, καθώς και οι χρονοβόρες διαδικασίες χορήγησης ασύλου⁵.

⁵ Βλέπε επίσης γνώμη αριθ. 3/2019 του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Επικαιροποίηση της γνώμης του Οργανισμού Θεμελιωδών

Φωτογραφία 1 – Αυτοσχέδιες σκηνές εκτός της περιμέτρου του ΚΥΤ στη Λέσβο, Ελλάδα (Φεβρουάριος 2019)



Πηγή: ΕΕΣ.

Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 2016 για τα θεμελιώδη δικαιώματα στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης που δημιουργήθηκαν στην Ελλάδα και στην Ιταλία.

Άθλιες οι συνθήκες για τους ασυνόδευτους ανηλίκους

26 Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι στα ελληνικά νησιά ζουν υπό άθλιες συνθήκες (πλαίσιο 1).

Πλαίσιο 1

Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι στο ΚΥΤ της Σάμου

Στη Σάμο, επισκεφθήκαμε την πτέρυγα του ΚΥΤ όπου φιλοξενούνται οι ανήλικοι. Αποτελείται από επτά οικίσκους-κοντέινερ, καθένας από τους οποίους περιλαμβάνει μία τουαλέτα και δύο δωμάτια. Ορισμένοι δεν είχαν πόρτες, παράθυρα, κρεβάτια ή συσκευές κλιματισμού. Σε κάθε οικίσκο, χωρητικότητας, επισήμως, 8-10 ανηλίκων, διέμεναν περίπου 16 ασυνόδευτοι ανήλικοι, ορισμένοι από τους οποίους κοιμούνταν στο δάπεδο. Στην πτέρυγα των ανηλίκων φιλοξενούνταν μόνον αγόρια. Εβδομήντα οκτώ ασυνόδευτοι ανήλικοι διέμεναν σε σκηνές ή εγκαταλελειμμένες οικίες εκτός του ΚΥΤ, χώρους που αποτελούν ανεπίσημες επεκτάσεις της δομής. Εννέα ασυνόδευτα κορίτσια κοιμούνταν στο δάπεδο ενός οικίσκου εμβαδού 10 m² δίπλα στο γραφείο της αστυνομίας, χωρίς τουαλέτα ή ντους.

27 Στην Ιταλία, η προσοχή έχει μετατοπιστεί στην κατάσταση στη θάλασσα, καθώς ορισμένα σωστικά σκάφη έχουν εμποδιστεί να ελλιμενιστούν, ελλείψει εγκεκριμένου σημείου αποβίβασης. Οι καθυστερήσεις στην αποβίβαση είχαν επίσης αρνητικές συνέπειες για πολλά παιδιά, συμπεριλαμβανομένων ασυνόδευτων ανηλίκων, που εγκλωβίστηκαν στη θάλασσα για ημέρες και σε ορισμένες περιπτώσεις για εβδομάδες⁶.

⁶ Η εμβέλεια του εν προκειμένω ελέγχου δεν καλύπτει την αξιολόγηση των εγκαταστάσεων υποδοχής, της πρόσβασης σε διεθνή προστασία και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Λιβύη, όπου επιστρέφονται οι περισσότεροι μετανάστες που διασώζονται στη θάλασσα στη διαδρομή της κεντρικής Μεσογείου.

Η τοποθέτηση εμπειρογνομόνων της EASO και του Frontex δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις ανάγκες των ΚΥΤ

28 Διαπιστώσαμε μόνιμη έλλειψη εθνικών εμπειρογνομόνων για τις επιχειρήσεις της EASO. Αντιθέτως, ο Frontex διέθετε επαρκές προσωπικό από τα κράτη μέλη χάρη στα ετήσια σχέδια τοποθέτησης προσωπικού που καταρτίζει. Κατά τον χρόνο της επίσκεψής μας στην Ιταλία, ο Frontex είχε μάλιστα τοποθετήσει στα ΚΥΤ περισσότερο προσωπικό από το αναγκαίο, καθώς δεν είχε προσαρμόσει το σχέδιό του βάσει του χαμηλότερου αριθμού αφίξεων από θαλάσσης, ενώ διατηρούσε προσωπικό με μόνιμη παρουσία (υπεύθυνους για την εξακρίβωση στοιχείων, τον έλεγχο και την εξέταση και ειδικούς για τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων), ακόμη και στα κενά από μετανάστες ΚΥΤ ([πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Τοποθέτηση εμπειρογνομόνων του Frontex σε ιταλικά κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης

Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης ελέγχου μας τον Φεβρουάριο του 2019, εννέα μέλη του προσωπικού του Frontex ήταν τοποθετημένα στο κενό ΚΥΤ στο Pozzallo. Απουσία μεταναστών, ασχολούνταν κυρίως με την αναζήτηση εμπλεκόμενων σε δίκτυα λαθραίας διακίνησης στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Στη Μεσσίνα, οι υπάλληλοι του Frontex επικουρούσαν την τοπική αστυνομία στην καταχώριση αιτήσεων ασύλου, παρότι αυτό δεν εμπίπτει στις κύριες αρμοδιότητες του Frontex.

Το προσωπικό γλωσσικής υποστήριξης του Frontex είχε ήδη ενταχθεί σε κινητές ομάδες, αλλά, σύμφωνα με το επιχειρησιακό σχέδιο του 2019, προβλεπόταν μόνιμη παρουσία εμπειρογνομόνων όλων των άλλων ειδικοτήτων (8-10 κατά την περίοδο μειωμένης κίνησης, 8-12 κατά την περίοδο αυξημένης κίνησης) σε κάθε ΚΥΤ έως τον Ιανουάριο του 2020. Δεδομένου ότι πολύ λίγοι μετανάστες έφθαναν στην Ιταλία από θαλάσσης, η πρόβλεψη αυτή δεν δικαιολογείται. Αυτό ίσχυε ιδιαίτερα για τους ειδικούς δακτυλοσκόπησης, οι οποίοι δεν είχαν πρόσβαση στην εθνική βάση δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων, γεγονός που περιόριζε την προστιθέμενη αξία τους στην παροχή βασικής συνδρομής στους ιταλούς αστυνομικούς κατά τη διαδικασία λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων.

29 Η μέση διάρκεια της τοποθέτησης των εθνικών εμπειρογνομόνων παραμένει σύντομη, τόσο για την ΕΑΣΟ όσο και για τον Frontex.

30 Τα προφίλ των εμπειρογνομόνων της ΕΑΣΟ ανταποκρίνονται σε γενικές γραμμές στις απαιτήσεις, αν και υπάρχει έλλειψη πεπειραμένων εμπειρογνομόνων. Τα προφίλ των εμπειρογνομόνων του Frontex ανταποκρίνονταν επίσης στις απαιτήσεις, αν και ένα μεγάλο ποσοστό⁷ των επιφορτισμένων με τις επιχειρήσεις επανεισοχής στην Τουρκία είχε προφίλ συνοδού υπαλλήλου, που δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις ανάγκες των ΚΥΤ. Δεδομένου ότι, κατά μέσο όρο, πραγματοποιείται μία μόνο επιχείρηση επιστροφής την εβδομάδα, διάρκειας μίας εργάσιμης ημέρας, οι εν λόγω συνοδοί υπάλληλοι που διαθέτουν μόνο το συγκεκριμένο επαγγελματικό προφίλ δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για κανενός άλλου είδους επιχείρηση του Frontex τις υπόλοιπες έξι ημέρες της εβδομάδας.

Καταγραφή, λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων και ενημέρωση του συνόλου των μεταναστών στα ΚΥΤ και εκτός αυτών

31 Τα ποσοστά καταγραφής και λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων⁸ βελτιώθηκαν σημαντικά, καθώς, στο πλαίσιο της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης, θεσπίστηκαν τόσο στην Ελλάδα όσο και την Ιταλία τυποποιημένες επιχειρησιακές διαδικασίες και οι αρμοδιότητες κατανεμήθηκαν σαφώς μεταξύ των εθνικών αρχών και των συναφών οργανισμών της ΕΕ.

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

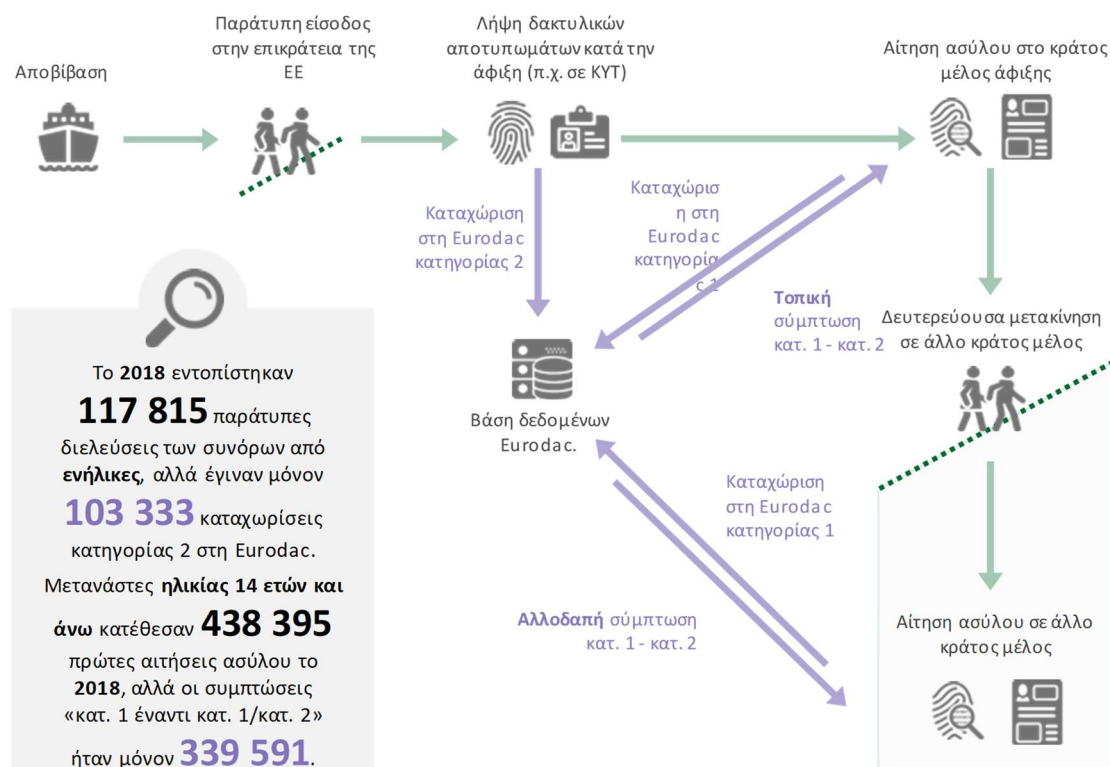
⁸ Νησιά του Αιγαίου: από 8 % τον Σεπτέμβριο του 2015 σε 100 % το 2018. Ιταλία: από 60 % το πρώτο εξάμηνο του 2015 σε 100 % το 2018.

32 Ωστόσο, πέραν της κατάστασης που επικρατεί στα ΚΥΤ στην Ιταλία και την Ελλάδα, σχετικά υψηλό ποσοστό μεταναστών υποβάλλει αίτηση ασύλου σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, χωρίς τα δακτυλικά αποτυπώματά τους να καταχωρίζονται στη βάση δεδομένων Eurodac στην «κατηγορία 2»⁹ (*γράφημα 4*). Εξαιρουμένων των νόμιμων μεταναστών που υποβάλλουν αίτηση ασύλου, οι οποίοι απαλλάσσονται από την υποχρέωση καταχώρισης των δακτυλικών αποτυπωμάτων τους στην κατηγορία 2 στη βάση δεδομένων Eurodac, η απουσία δακτυλοσκοπικών δεδομένων στη Eurodac θα μπορούσε να οφείλεται σε έναν από τους εξής λόγους:

- i) Ο αιτών άσυλο εισήλθε στην ΕΕ μέσω άλλης οδού εκτός των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου ή της Ιταλίας, στην οποία περίπτωση, μη εφαρμοζομένης της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης, ενδεχομένως η καταχώριση στη βάση δεδομένων Eurodac σε ορισμένα κράτη μέλη να μη γίνεται κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό (*γράφημα 4*).
- ii) Η αίτηση ασύλου καταχωρίστηκε πάνω από 18 μήνες μετά τη σχετική καταχώριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων του αιτούντος άσυλο στη βάση δεδομένων Eurodac και, ως εκ τούτου, τα δακτυλοσκοπικά δεδομένα δεν είναι πλέον αποθηκευμένα στη βάση δεδομένων.
- iii) Ο αιτών άσυλο εισήλθε στην ΕΕ χωρίς να εντοπιστεί και, ως εκ τούτου, τα δακτυλικά αποτυπώματά του δεν καταχωρίστηκαν.

⁹ Τα δεδομένα της **κατηγορίας 1** στη βάση δεδομένων Eurodac είναι τα σύνολα δακτυλικών αποτυπωμάτων κάθε αιτούντος διεθνή προστασία, ηλικίας 14 ετών και άνω, που υποβάλλει αίτηση ασύλου σε κράτος μέλος. Τα δεδομένα της **κατηγορίας 2** είναι τα σύνολα δακτυλικών αποτυπωμάτων κάθε υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, ηλικίας 14 ετών και άνω, που συνελήφθη από τις αρχές για παράτυπη διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους από ξηράς, θαλάσσης ή αέρος, προερχόμενος από τρίτη χώρα, και δεν επαναπροωθήθηκε.

Γράφημα 4 – Διαδικασία δακτυλοσκόπησης Eurodac



Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων του Frontex, της Eurodac και της Eurostat.

33 Ο μεγάλος αριθμός αλλοδαπών συμπτώσεων στη Eurodac¹⁰ μεταξύ 2015 και 2018 δείχνει ότι σημαντικός αριθμός αιτούντων άσυλο μετακινήθηκε από την Ελλάδα και την Ιταλία προς άλλα κράτη μέλη¹¹. Ο μεγάλος όγκος δευτερευουσών μετακινήσεων εντός της ΕΕ αυξάνει τον βαθμό δυσκολίας εφαρμογής του μηχανισμού του Δουβλίνου.

¹⁰ «Αλλοδαπή σύμπτωση» προκύπτει στη Eurodac όταν εντοπίζεται πανομοιότυπο δακτυλικό αποτύπωμα σε άλλο κράτος μέλος. Οι συμπτώσεις δεν αντιστοιχούν στον αριθμό των ατόμων, αλλά στον αριθμό των συνόλων δεδομένων, καθώς ένα πρόσωπο μπορεί να υποβάλει αίτηση ασύλου περισσότερες από μία φορές.

¹¹ Αλλοδαπές συμπτώσεις πλην της Ιταλίας και της Ελλάδας - 236 422 το 2015, 317 455 το 2016, 164 639 το 2017, και 112 817 το 2018.

34 Σύμφωνα με το ισχύον σύστημα, οι αλλοδαπές συμπτώσεις στη Eurodac έχουν ως αποτέλεσμα την ενεργοποίηση της διαδικασίας μεταφοράς στη χώρα πρώτης εισόδου βάσει της διαδικασίας του Δουβλίνου. Από την ανάλυση των δεδομένων της Eurostat προκύπτουν χαμηλά ποσοστά εισερχόμενων και εξερχόμενων μεταφορών που πράγματι έγιναν στο πλαίσιο της διαδικασίας του Δουβλίνου τόσο για την Ελλάδα και την Ιταλία, όσο και σε επίπεδο ΕΕ¹². Η κατάσταση αυτή οφείλεται σε πληθώρα λόγων, όπως στη διαφυγή των ενδιαφερομένων, ανθρωπιστικούς λόγους, δικαστικές αποφάσεις με ανασταλτικό αποτέλεσμα ή υποθέσεις οικογενειακής επανένωσης.

Τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν πέτυχαν τις τιμές-στόχο και τον κύριο στόχο τους

Ο κύριος στόχος της μετεγκατάστασης επιτεύχθηκε εν μέρει μόνον

35 Η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης αποτελούσε μέρος μιας δέσμης άμεσων μέτρων που ενέκρινε το Συμβούλιο για την αντιμετώπιση της εκτυλισσόμενης κρίσης το 2015. Η δέσμη αυτή περιλάμβανε επίσης έναν προσωρινό και έκτακτο μηχανισμό μετεγκατάστασης αιτούντων, χρηζόντων σαφώς διεθνούς προστασίας, από την Ελλάδα ή την Ιταλία σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, προκειμένου να αποσυμφορηθούν τα επιβαρυμένα αυτά δύο κράτη μέλη της πρώτης γραμμής.

36 Το Συμβούλιο καθόρισε δύο αρχικές τιμές-στόχο σχετικά με τη μετεγκατάσταση: 40 000 και 120 000 άτομα αντίστοιχα (160 000 άτομα συνολικά). Αυτό συνέβη στην κορύφωση της μεταναστευτικής κρίσης και, ως εκ τούτου, οι εν λόγω τιμές-στόχος ήταν το αποτέλεσμα μάλλον πολιτικής διαπραγμάτευσης παρά εμπειριστατωμένης ανάλυσης των προβλεπόμενων μεταναστευτικών ροών. Καθώς 7 744 θέσεις (από τις 40 000) δεν διατέθηκαν ποτέ¹³, και 54 000 (από τις 120 000) διατέθηκαν για την επανεγκατάσταση Σύρων από την Τουρκία σε συνέχεια της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, τα κράτη μέλη δεσμεύθηκαν νομικά να προβούν στη μετεγκατάσταση 98 256 από τους 160 000 μετανάστες.

¹² Το 2018, υποβλήθηκαν στην ΕΕ 148 021 εξερχόμενες αιτήσεις μεταφορών στο πλαίσιο της διαδικασίας του Δουβλίνου, αλλά πραγματοποιήθηκαν μόλις 25 960 μεταφορές.

¹³ Τα κράτη μέλη μετεγκατάστασης ανέλαβαν τη δέσμευση να διαθέσουν τις εκκρεμείς θέσεις έως το τέλος του 2015, πράγμα που δεν συνέβη.

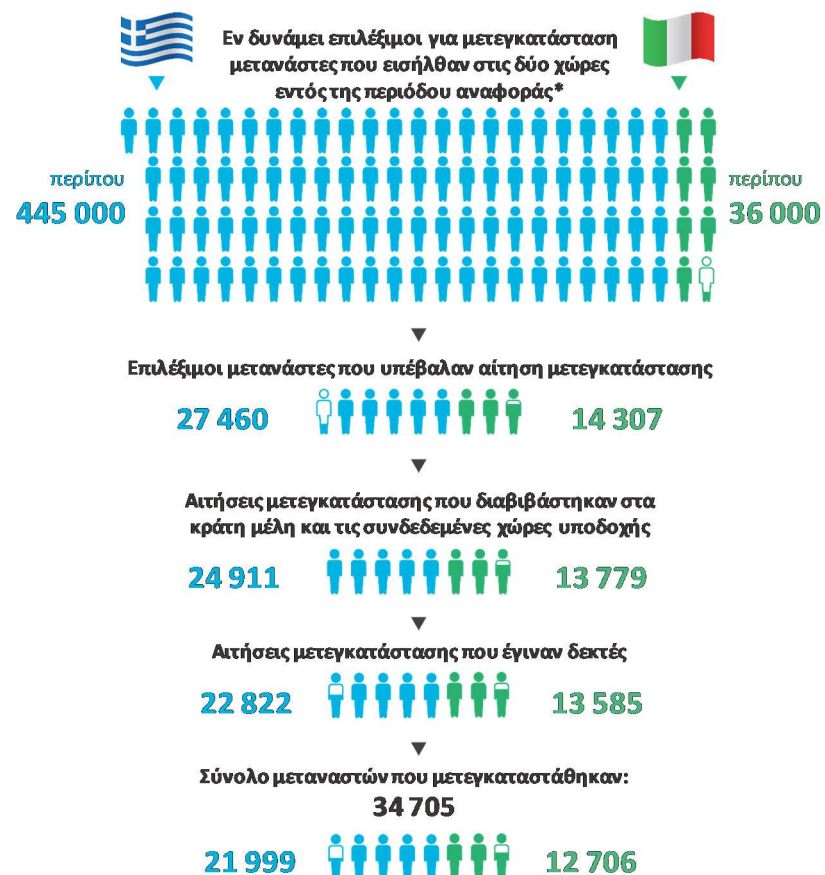
37 Σύμφωνα με τις αποφάσεις για τη μετεγκατάσταση, επιλέξιμες ήταν μόνον οι ιθαγένειες με μέσο ποσοστό αναγνώρισης του δικαιώματος ασύλου τουλάχιστον 75 %, που έχουν επομένως σημαντικές πιθανότητες να τους χορηγηθεί διεθνής προστασία στα κράτη μέλη μετεγκατάστασης. Η χρήση του πανευρωπαϊκού αυτού μέσου όρου προϋποθέτει την εφαρμογή συνεκτικών προσεγγίσεων στα κράτη μέλη στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Ωστόσο, τα ποσοστά αναγνώρισης διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως για ορισμένες ιθαγένειες¹⁴. Επομένως, ο πανευρωπαϊκός μέσος όρος δεν αποτελούσε τον βέλτιστο δείκτη της πιθανότητας χορήγησης διεθνούς προστασίας σε συγκεκριμένο κράτος μέλος. Ωστόσο, αναγνωρίζουμε ότι πρόκειται για ένα σαφές κριτήριο που καθιστά δυνατή την ταχεία αξιολόγηση της επιλεξιμότητας για μετεγκατάσταση.

38 Όπως φαίνεται στο [γράφημα 5](#), 34 705 επιλέξιμοι μετανάστες (12 706 από την Ιταλία και 21 999 από την Ελλάδα) μετεγκαταστάθηκαν σε 22 κράτη μέλη και τρεις συνδεδεμένες χώρες (Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία). Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία άσκησαν το δικαίωμα αυτοεξαίρεσής τους, όπως προβλέπεται στις Συνθήκες. Η Ουγγαρία και η Πολωνία δεν δέχθηκαν κανέναν μετανάστη προς μετεγκατάσταση¹⁵.

¹⁴ Το 2018 το ποσοστό αναγνώρισης του δικαιώματος ασύλου για τους Αφγανούς κυμαινόταν από 6 % έως 98 % στα κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ για τους Ιρακινούς από 8 % έως 98 %. Πηγή: EASO.

¹⁵ Τον Ιούνιο του 2017 η Επιτροπή κίνησε διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ουγγαρίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας για μη συμμόρφωση με τις αποφάσεις για τη μετεγκατάσταση. Η Ουγγαρία ούτε ανέλαβε δέσμευση για μετεγκατάσταση μεταναστών ούτε μετεγκατέστησε κανέναν. Η Πολωνία δεσμεύθηκε να υποδεχθεί ορισμένο αριθμό μεταναστών τον Δεκέμβριο του 2015, αλλά μόνον τότε, και δεν μετεγκατέστησε κανέναν μετανάστη. Η Τσεχία δεσμεύθηκε να υποδεχθεί ορισμένο αριθμό μεταναστών και μετεγκατέστησε 12 μετανάστες, αλλά στη συνέχεια σταμάτησε να αναλαμβάνει δεσμεύσεις για μετεγκατάσταση.

Γράφημα 5 – Μετεγκατάσταση μεταναστών από την Ελλάδα και την Ιταλία στο πλαίσιο του προσωρινού προγράμματος μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης (2015-2017)



(*) Κατ' εκτίμηση μόνο για τους Ερυθραίους, τους Ιρακινούς και τους Σύρους από τις 16/09/2015 έως τις 26/09/2017 για την Ιταλία και τις 20/03/2016 για την Ελλάδα, βάσει στοιχείων του Frontex. Οι Ιρακινοί ήταν επιλέξιμοι έως τον Ιούνιο του 2016.

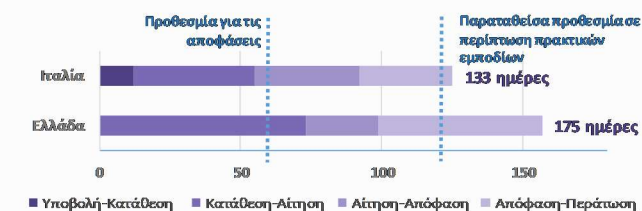
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που συγκεντρώθηκαν από τα κράτη μέλη.

Βασικά αριθμητικά στοιχεία

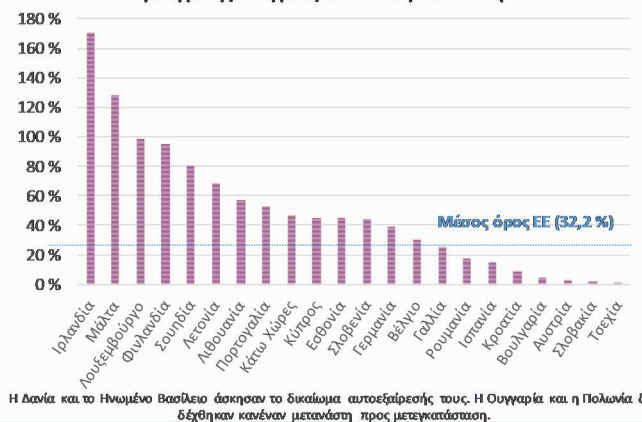
Οι μετανάστες που μετεγκαταστάθηκαν από την Ελλάδα αντιστοιχούν περίπου στο 22 % του συνόλου των αιτούντων άσυλο στη χώρα κατά την περίοδο επιλεξιμότητας. Το αντίστοιχο ποσοστό για την Ιταλία είναι περίπου 4 %.

80 % και 89 % αντιστοίχα του συνόλου των μεταναστών που υπέβαλαν αίτηση μετεγκατάστασης πράγματι μετεγκαταστάθηκαν από την Ελλάδα και την Ιταλία.

Διάμεσος χρόνος διεκπεραίωσης των αιτήσεων μετεγκατάστασης



Μετεγκατασταθέντες μετανάστες ως % της νομικής δέσμευσης που είχαν αναλάβει τα κράτη μέλη για τη μετεγκατάσταση 98 256 ατόμων



39 Για κάθε μετεγκατασταθέντα μετανάστη, η Επιτροπή εκταμίευε από το ΤΑΜΕ 500 ευρώ προς την Ελλάδα ή την Ιταλία για την κάλυψη των εξόδων ταξιδιού και 6 000 ευρώ στο κράτος μέλος υποδοχής για την κάλυψη των δαπανών υποδοχής. Το ποσό αυτό ανήλθε συνολικά σε 225,6 εκατομμύρια ευρώ για το σύνολο των μετεγκατασταθέντων μεταναστών.

40 Τα υποχρεωτικά προγράμματα μετεγκατάστασης ήταν η πρώτη πρωτοβουλία αλληλεγγύης στην ιστορία της ευρωπαϊκής μεταναστευτική πολιτικής και αποσκοπούσαν στην ευρείας κλίμακας ανακατανομή των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών. Επίσης, οι αποφάσεις για τη μετεγκατάσταση διασφάλισαν την προστασία σημαντικού αριθμού αιτούντων που σε διαφορετική περίπτωση θα είχαν παραμείνει στην Ιταλία ή την Ελλάδα ή που ενδεχομένως θα είχαν μετακινηθεί παράτυπα σε άλλες χώρες.

41 Εντούτοις, ο αριθμός των αιτούντων άσυλο που μετεγκαταστάθηκαν δεν ήταν επαρκής ώστε να μετριαστούν αποτελεσματικά οι πιέσεις που υφίσταντο τα συστήματα άσυλου της Ελλάδας και της Ιταλίας. Οι μετανάστες που μετεγκαταστάθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου επιλεξιμότητας αντιστοιχούσαν στο 4 % περίπου του συνόλου των αιτούντων άσυλο στην Ιταλία και στο 22 % περίπου των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα.

Πολύ χαμηλό το ποσοστό των δυνητικά επιλέξιμων μεταναστών που πράγματι μετεγκαταστάθηκαν

42 Οι αποφάσεις για τη μετεγκατάσταση ίσχυαν για τους μετανάστες που είχαν εισέλθει στην Ελλάδα ή την Ιταλία το διάστημα μεταξύ 24 Μαρτίου 2015 και 26 Σεπτεμβρίου 2017. Οι Σύροι και οι Ερυθραίοι ήταν οι δύο βασικές ιθαγένειες που παρέμειναν επιλέξιμες καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου αυτής. Οι Ιρακινοί ήταν επιλέξιμοι έως τις 15 Ιουνίου 2016¹⁶.

43 Ωστόσο, τα κράτη μέλη υποδοχής έκαναν δεκτούς μόνον υποψήφιους για μετεγκατάσταση οι οποίοι είχαν εισέλθει στην Ελλάδα πριν από τις 20 Μαρτίου 2016 (ημερομηνία έναρξης ισχύος της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας).

¹⁶ Πίνακας 6 της τριμηνιαίας έκθεσης της Eurostat για το άσυλο, της 15/06/2016.

44 Οι αποφάσεις τέθηκαν σε ισχύ κατά την κορύφωση της μεταναστευτικής κρίσης, όταν η πλειονότητα των μεταναστών που θα μπορούσαν να είναι επιλέξιμοι διέρχονταν από την Ελλάδα ή την Ιταλία στο πλαίσιο μιας δευτερεύουσας μετανάστευσης με προορισμό άλλα κράτη μέλη. Στα τέλη του 2015 και στις αρχές του 2016, οι ικανότητες των ελληνικών και των ιταλικών εθνικών αρχών δεν επαρκούσαν για την ταυτοποίηση και την ενημέρωση όλων των δυνητικά επιλέξιμων υποψηφίων στην επικράτεια των δύο χωρών. Οι επιδόσεις των προγραμμάτων ήταν ανεπαρκείς, κυρίως λόγω του πολύ μικρού αριθμού των δυνητικά επιλέξιμων υποψηφίων που υπέβαλαν αίτηση μετεγκατάστασης (βλέπε [γράφημα 5](#)).

45 Το κλείσιμο της βαλκανικής οδού τον Μάρτιο του 2016 περιόρισε σημαντικά την ανεξέλεγκτη διέλευση από την Ελλάδα, αφήνοντας πολλούς δυνητικά επιλέξιμους υποψήφιους προς μετεγκατάσταση στην Ελλάδα. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής, τον Μάρτιο του 2016 αναγκάστηκαν να παραμείνουν στην Ελλάδα 50 000 έως 56 000 άτομα, συμπεριλαμβανομένων 35 000 έως 40 000 δυνητικά επιλέξιμων υποψηφίων προς μετεγκατάσταση. Μια εκτεταμένη διαδικασία προκαταγραφής που χρηματοδοτήθηκε με βοήθεια έκτακτης ανάγκης (EMAS) και υποστηρίχθηκε από την UNHCR και την EASO συνέβαλε στην ταυτοποίηση και την καταγραφή εκείνων που βρίσκονταν ακόμη στην Ελλάδα το καλοκαίρι του 2016. Χωρίς αυτή τη διαδικασία, ο αριθμός των μετεγκαταστάσεων θα ήταν ακόμη χαμηλότερος.

46 Η ενημέρωση των μεταναστών που είχαν ταυτοποιηθεί σχετικά με τις χώρες και τα πλεονεκτήματα της οργανωμένης μετεγκατάστασης (σε αντιδιαστολή προς την παράτυπη μετεγκατάσταση ιδία πρωτοβουλία) δεν έγινε κατά τρόπο επαρκώς αποτελεσματικό, ώστε να κερδηθεί η εμπιστοσύνη τους και να πεισθούν για την ελκυστικότητα των σχετικών προγραμμάτων.

47 Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεσμεύθηκαν να υποδεχθούν μικρούς αριθμούς μεταναστών για μετεγκατάσταση, καθώς και η βραδύτητα με την οποία προχωρούσαν οι διαδικασίες ανάληψης των σχετικών δεσμεύσεων και μεταφοράς θεωρείται επίσης ότι απέτρεψαν ορισμένους μετανάστες από την υποβολή αίτησης για μετεγκατάσταση, παρότι η κατάσταση βελτιώθηκε με την πάροδο του χρόνου.

Μεγάλο ποσοστό των υποψηφίων μετεγκαταστάθηκε, παρά τις αδυναμίες της σχετικής διαδικασίας

48 Μεγάλο ποσοστό του συνόλου των υποψηφίων που είχαν εγγραφεί στα σχετικά προγράμματα στην Ελλάδα και την Ιταλία (80 % και 89 % αντίστοιχα) πράγματι μετεγκαταστάθηκε. Δύο ήταν οι κύριοι λόγοι για τη μη μετεγκατάσταση εγγεγραμμένων: το αρνητικό πόρισμα των ελέγχων ασφάλειας και η διαφυγή των αιτούντων.

49 Ωστόσο, εντοπίσαμε ορισμένες επιχειρησιακές αδυναμίες στις διαδικασίες μετεγκατάστασης (**πλαίσιο 3** και **γράφημα 6**).

Πλαίσιο 3

Επιχειρησιακές αδυναμίες στη διαδικασία μετεγκατάστασης

Οι αποφάσεις για τη μετεγκατάσταση χρειάστηκε να εγκριθούν γρήγορα τον Σεπτέμβριο του 2015, χωρίς να έχουν θεσπιστεί οι αναγκαίες διαδικασίες ή να έχουν δημιουργηθεί οι απαιτούμενες δομές (για την καταγραφή, τη μεταφορά και τη φιλοξενία των υποψηφίων προς μετεγκατάσταση). Επομένως, δεν ήταν σαφές τι ακριβώς έπρεπε να γίνει, παραδείγματος χάριν ποιος ήταν αρμόδιος για τη διενέργεια των ελέγχων ασφάλειας και των ιατρικών ελέγχων και με ποιον τρόπο αυτοί θα πραγματοποιούνταν. Οι βασικοί ενδιαφερόμενοι κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με τα επιχειρησιακά πρωτόκολλα αρκετά αργότερα (το καλοκαίρι του 2016 στην Ελλάδα και στα τέλη του 2016 στην Ιταλία).

Στην πλειονότητα των απορριπτικών αποφάσεων η αιτιολογία ήταν ότι συνέτρεχαν λόγοι δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας, που μνημονεύονται στις αποφάσεις για τη μετεγκατάσταση. Ωστόσο, οι εξηγήσεις που δίνονταν ήταν συχνά αόριστες, χωρίς λεπτομερή κατά περίπτωση αιτιολόγηση. Ο αριθμός των απορριπτικών αποφάσεων ήταν υψηλότερος για την Ελλάδα από ό,τι για την Ιταλία λόγω των διαφορετικών διαβαθμίσεων ασφαλείας των προφίλ των επιλέξιμων μεταναστών. Η Ελλάδα παρέπεμπε τους απορριφθέντες υποψηφίους στο εθνικό σύστημα ασύλου, ενώ η Ιταλία τους πρόσφερε τη δυνατότητα μετεγκατάστασης σε άλλο κράτος μέλος.

Ορισμένα κράτη μέλη εφάρμοσαν περιοριστικές προτιμήσεις οι οποίες δεν προβλέπονταν στις αποφάσεις (π.χ. η Βουλγαρία δεν δεχόταν Ερυθραίους και η Τσεχία δεχόταν μόνον υποψήφιους με έγγραφα ταυτότητας και ταξιδιωτικά έγγραφα). Η ΕΑΣΟ χρειάστηκε πολύ χρόνο για την ανάπτυξη του συστήματος αντιστοίχισης των προτιμήσεων. Παρότι είχε προγραμματιστεί να είναι λειτουργικό τον Οκτώβριο του 2016, το έργο αυτό δεν ολοκληρώθηκε παρά μετά

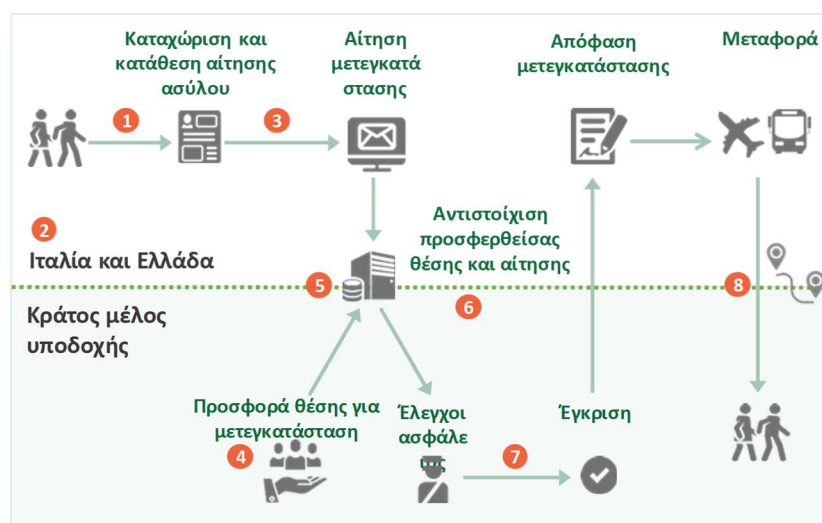
τη λήξη των προγραμμάτων μετεγκατάστασης και, αν και υποβλήθηκε σε δοκιμές στην Ελλάδα, δεν τέθηκε ποτέ σε λειτουργία ούτε στην Ελλάδα ούτε στην Ιταλία.

Οι υποψήφιοι ήταν διασκορπισμένοι σε διάφορα σημεία της επικράτειας των δύο χωρών. Η φιλοξενία τους σε ειδικές δομές μετεγκατάστασης θα είχε επιταχύνει τη διεκπεραίωση των αιτήσεών τους, καθώς διάφορα στάδια θα είχαν διευκολυνθεί, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεωτικών ιατρικών ελέγχων και των μαθημάτων πολιτιστικού προσανατολισμού.

Δεδομένου ότι στις αποφάσεις δεν προβλέπονταν δεσμευτικές τιμές-στόχος για την προσωρινή μετεγκατάσταση, τα κράτη μέλη υποδοχής καθυστέρησαν αρχικά να προσφέρουν θέσεις, αλλά σταδιακά, καθώς η υλοποίηση των προγραμμάτων προχωρούσε, ο ρυθμός επιταχύνθηκε. Ορισμένα κράτη μέλη επέδειξαν μεγαλύτερη πρωτοβουλία από άλλα.

Γράφημα 6 – Επισκόπηση των επιχειρησιακών αδυναμιών της διαδικασίας μετεγκατάστασης

- 1 Χαμηλός αριθμός εγγεγραμμένων υποψηφίων
- 2 Έλλειψη ειδικών δομών υποδοχής
- 3 Καθυστέρηση στην έγκριση των επιχειρησιακών πρωτοκόλλων
- 4 Βραδύς ρυθμός ανάληψης δεσμεύσεων
- 5 Καθυστέρηση στην ανάπτυξη της εφαρμογής αντιστοίχισης των προτιμήσεων
- 6 Περιοριστικές προτιμήσεις ορισμένων κρατών μελών
- 7 Απορριπτικές αποφάσεις με γενικόλογη αιτιολόγηση
- 8 Βραδεία διεκπεραίωση των μεταφορών



Πηγή: ΕΕΣ.

Ανεπαρκής παρακολούθηση μετά τη μετεγκατάσταση και απουσία δομής για την εθελοντική μετεγκατάσταση

50 Η Επιτροπή, από κοινού με την EASO και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), παρακολούθησε την εφαρμογή των προγραμμάτων μετεγκατάστασης, ιδίως τον αριθμό των πραγματικών μεταφορών. Επίσης, συλλέχθηκαν στοιχεία για τις αιτήσεις εγγραφής στα προγράμματα, τα άτομα που διέφυγαν και τις απορριπτικές αποφάσεις, αλλά ο τρόπος αναφοράς των σχετικών στοιχείων δεν έχει εναρμονιστεί μεταξύ της Ελλάδας και της Ιταλίας.

51 Τα προκαταρκτικά αποτελέσματα που συγκεντρώθηκαν από την Επιτροπή τον Φεβρουάριο του 2018 έδειξαν υψηλά ποσοστά αναγνώρισης του δικαιώματος ασύλου στα κράτη μέλη υποδοχής μεταξύ των μεταναστών που μετεγκαταστάθηκαν. Κατέδειξαν επίσης σχετικά υψηλά ποσοστά δευτερευουσών μετακινήσεων μετά τη μετεγκατάσταση σε ορισμένα κράτη μέλη, παρότι τα περισσότερα από αυτά δεν συλλέγουν στοιχεία για την πτυχή αυτή.

52 Η Επιτροπή δεν παρακολούθησε την κατάσταση στις χώρες μετεγκατάστασης από τον Φεβρουάριο του 2018. Τα στοιχεία που συλλέξαμε από τα κράτη μέλη υποδοχής τον Απρίλιο και τον Μάιο του 2019 επιβεβαιώνουν τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στο προηγούμενο σημείο ([γράφημα 7](#)).

53 Τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έληξαν τον Σεπτέμβριο του 2017, και δεν έχει μέχρι στιγμής επιτευχθεί συναίνεση σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για μόνιμο σύστημα μετεγκατάστασης. Ελλείψει εγκεκριμένου μηχανισμού μετεγκατάστασης σε ενωσιακό επίπεδο, η εθελοντική μετεγκατάσταση πραγματοποιείται σε ad hoc βάση, κυρίως για τους μετανάστες που αποβιβάζονται στην Ιταλία και τη Μάλτα.

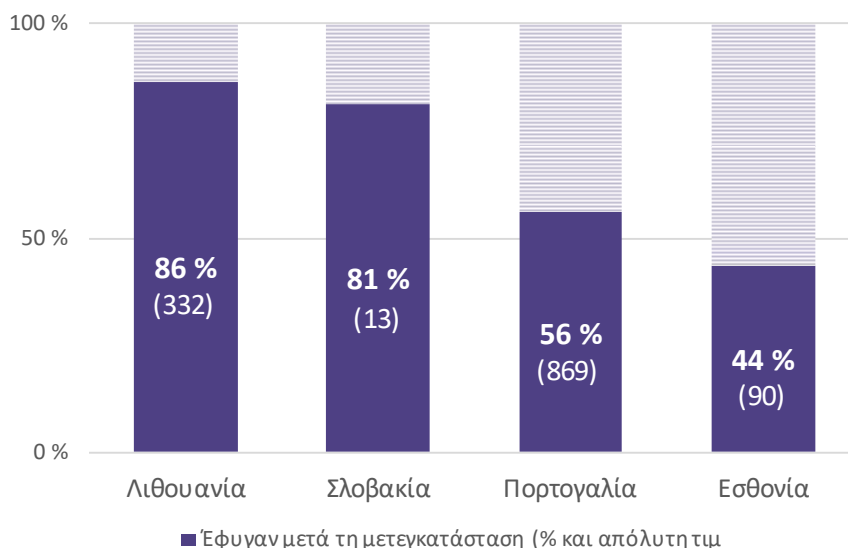
ΚΥΤ

Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση
από το ΤΑΜΕΟργανισμοί της
ΕΕΆσυλο στην
ΕλλάδαΆσυλο στην
Ιταλία

Επιστροφές

Γράφημα 7 – Υψηλό ποσοστό δευτερευουσών μετακινήσεων μεταξύ των μεταναστών που μετεγκαταστάθηκαν σε ορισμένα κράτη μέλη¹



¹ Η Ισπανία δεν διαβίβασε στοιχεία. Το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Λετονία, η Μάλτα, οι Κάτω Χώρες και η Ρουμανία δεν συλλέγουν στοιχεία για την πτυχή αυτή. Το ποσοστό για την Εσθονία περιλάμβανε τους μετανάστες που επανεγκαταστάθηκαν.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στοιχείων σχετικά με τη μετεγκατάσταση που συγκεντρώθηκαν από τα κράτη μέλη (στοιχεία Απριλίου του 2019).

Τα εξετασθέντα έργα στο πλαίσιο της βοήθειας έκτακτης ανάγκης και των εθνικών προγραμμάτων του ΤΑΜΕ ανταποκρίθηκαν στις διαπιστωθείσες ανάγκες, αλλά δεν πέτυχαν πλήρως τις τιμές-στόχο που είχαν οριστεί

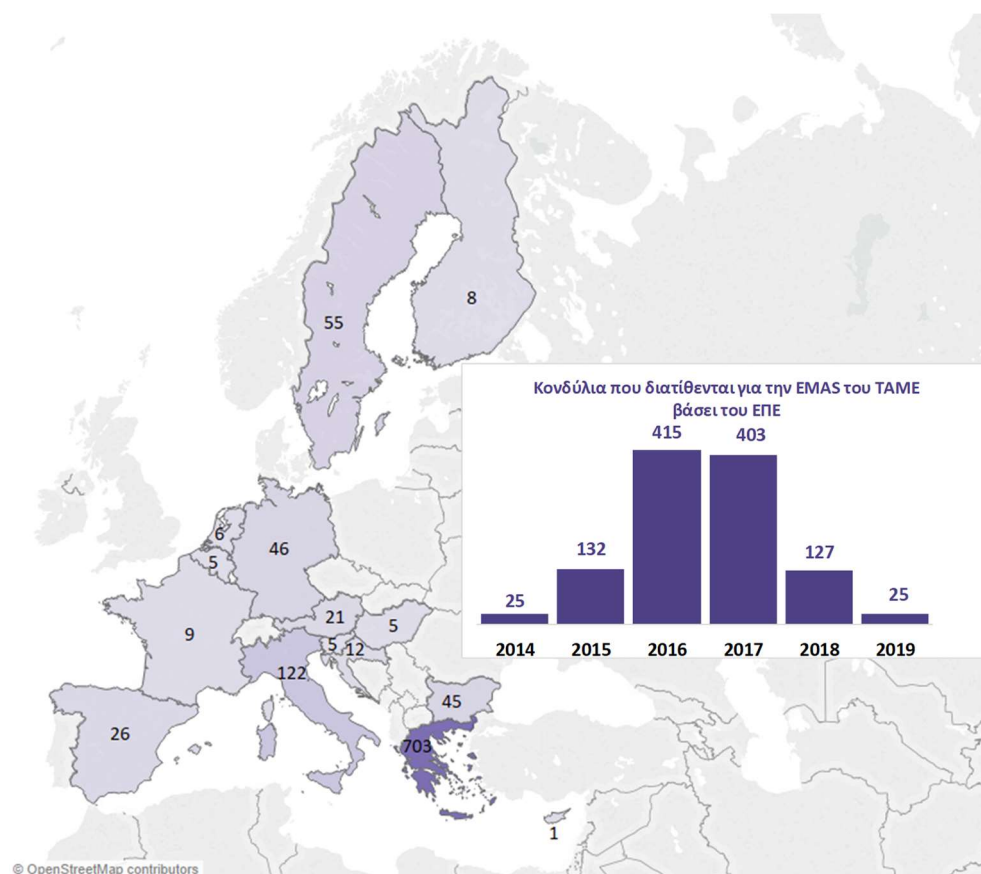
Παρότι ανταποκρίνονται σε διαπιστωθείσες ανάγκες, τα έργα βοήθειας έκτακτης ανάγκης (EMAS) στο πλαίσιο του ΤΑΜΕ δεν καλύπτουν μόνον έκτακτες και ειδικές ανάγκες όπως προβλεπόταν

54 Η EMAS του ΤΑΜΕ αποσκοπεί στη χορήγηση χρηματοδοτικής συνδρομής για την αντιμετώπιση έκτακτων και ειδικών αναγκών σε περίπτωση κατάστασης έκτακτης ανάγκης¹⁷.

¹⁷ Άρθρο 21 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014.

55 Μολονότι ο αρχικός προϋπολογισμός ήταν 160 εκατομμύρια ευρώ για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020, τα συνολικά κονδύλια για την EMAS του TAME αυξήθηκαν έκτοτε και ανέρχονται πλέον σε 1,1 δισεκατομμύρια ευρώ έως το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας (ΕΠΕ) για το 2019. Όπως φαίνεται στο [γράφημα 8](#), η Ελλάδα και η Ιταλία είναι οι δύο μεγαλύτεροι αποδέκτες χρηματοδότησης από την EMAS του TAME.

Γράφημα 8 - Επιχορηγήσεις της EMAS του TAME προς κράτη μέλη (σε εκατ. ευρώ)



Τα κράτη μέλη που δεν έλαβαν χρηματοδότηση από την EMAS του TAME είτε δεν ήταν επιλέξιμα είτε δεν υπέβαλαν αίτημα χρηματοδότησης.

Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Μαρτίου του 2019.
Χάρτης βάσης
© Συνεισφέροντες του OpenStreetMap, με άδεια του Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

56 Η EMAS σχεδιάστηκε αρχικά ως μικρής κλίμακας μέσο για την αντιμετώπιση έκτακτων και ειδικών αναγκών. Η αύξηση των σχετικών κονδυλίων ενίσχυσε την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα της στήριξης που παρέχει η Επιτροπή σε καταστάσεις κρίσης. Στο πλαίσιο της προσωρινής αξιολόγησης του ΤΑΜΕ¹⁸, επισημάνθηκε επίσης ο ρόλος της EMAS στην ενίσχυση της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Πράγματι, η EMAS διαδραμάτισε καίριο ρόλο στην υλοποίηση των προγραμμάτων μετεγκατάστασης στην Ελλάδα και την Ιταλία μέσω της χρηματοδότησης της προκαταγραφής των υποψηφίων για μετεγκατάσταση (στην Ελλάδα), των δομών υποδοχής και της μεταφοράς των επιλέξιμων υποψηφίων.

57 Ταυτόχρονα, η EMAS έχει καταστεί το βασικό στρατηγικό μέσο που διαθέτει η Επιτροπή για την επανεξισορρόπηση της στήριξης προς τις χώρες που επλήγησαν περισσότερο από τη μεταναστευτική κρίση, ιδίως την Ελλάδα, μέσω της συμπλήρωσης των κονδυλίων των εθνικών προγραμμάτων¹⁹.

58 Ως εκ τούτου, ορισμένα έργα στο πλαίσιο της EMAS δεν καλύπτουν μόνο έκτακτες και ειδικές ανάγκες, αλλά συμπληρώνουν τα εθνικά προγράμματα του ΤΑΜΕ μέσω της χρηματοδότησης περισσότερο μακροπρόθεσμων διαρθρωτικών δραστηριοτήτων που περιλαμβάνουν συνιστώσες ανάπτυξης ικανοτήτων. Αυτό επισημάνθηκε και από την Επιτροπή στην εκτίμηση αντικτύπου της²⁰.

59 Εξετάσαμε έξι έργα EMAS, τρία στην Ελλάδα και τρία στην Ιταλία. Σε κάθε χώρα, ένα έργο αφορούσε το άσυλο, ένα τις επιστροφές και ένα τη μετεγκατάσταση. Λεπτομερής αξιολόγηση παρατίθεται στο [παράρτημα II](#).

¹⁸ SWD(2018) 339 final, «Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2017».

¹⁹ Τα εθνικά προγράμματα του ΤΑΜΕ έχουν αυστηρή βασική κλείδα κατανομής (όπως και το TEA), η οποία βασίζεται σε δεδομένα από τις αρχές της δεκαετίας του 2010 και, ως εκ τούτου, δεν αντικατοπτρίζει την κατάσταση που επικρατεί μετά το 2015. Σύμφωνα με αυτή την κλείδα κατανομής, οι πρόσθετοι πόροι θα μπορούσαν να κατανεμηθούν μόνον αναλογικά σε όλες τις χώρες ή σε ειδικές δράσεις, οι οποίες περιορίζονται σε μικρό αριθμό επενδυτικών προτεραιοτήτων.

²⁰ SWD(2018) 347 final, «2018 Impact assessment accompanying the proposal for the new AMF regulation», ενότητα 1.2.1.1.

60 Διαπιστώσαμε ότι και τα έξι έργα που εξετάστηκαν ανταποκρίνονταν σε διαπιστωθείσες ανάγκες. Οι στόχοι που είχαν τεθεί για κάθε έργο του δείγματος ήταν σαφείς όσον αφορά τα προσδοκώμενα αποτελέσματα της δράσης. Όσον αφορά τα παραδοτέα, όλα τα έργα του δείγματος επικεντρώνονταν στις άμεσες εκροές, όχι όμως και στα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο. Εξάιρεση αποτέλεσε το έργο EMAS-IT-1, το οποίο δεν διέθετε καν δείκτες εκροής (**πλαίσιο 4**).

Πλαίσιο 4

Παράδειγμα έργου χωρίς δείκτες εκροής και επακόλουθου

Το **EMAS-IT-1** παρέχει στήριξη στα γραφεία μετανάστευσης της αστυνομίας («*questure*») χρηματοδοτώντας τη γλωσσική υποστήριξη και την προμήθεια εξοπλισμού. Η επιτροπή αξιολόγησης κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εκροές της προτεινόμενης δράσης πρέπει να ορίζονται ρητά με κατάλληλους δείκτες, οι οποίοι να αντιστοιχούν στους στόχους της δράσης (π.χ. ημερήσιος/μηνιαίος μέσος όρος αιτήσεων ασύλου που διεκπεραιώνονται ανά *questura*). Οι δείκτες αυτοί θα καθιστούσαν δυνατή την επαρκή παρακολούθηση των επιδόσεων και την αξιολόγηση των επιτευγμάτων.

Η συμφωνία επιχορήγησης δεν τροποποιήθηκε σύμφωνα με το αίτημα της επιτροπής αξιολόγησης και εστίασε μόνο στις εισροές (π.χ. αριθμός μεταφραστών που παρασχέθηκαν, ποσότητες εξοπλισμού που παραδόθηκαν) χωρίς να προβλέπει τιμές-στόχο για τις επιδόσεις.

61 Δεν διαπιστώσαμε αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ των έργων που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της EMAS, αφενός, και των εθνικών προγραμμάτων του ΤΑΜΕ ή των επιχειρήσεων της EASO / του Frontex, αφετέρου.

62 Ωστόσο, δύο από τα έξι εξετασθέντα έργα EMAS δεν κάλυπταν έκτακτες και ειδικές ανάγκες (EMAS-GR-2 και EMAS-IT-1), αλλά μάλλον υποκαθιστούσαν δράσεις των εθνικών προγραμμάτων του ΤΑΜΕ μέσω της χρηματοδότησης πιο μακροπρόθεσμων διαρθρωτικών δραστηριοτήτων που περιλάμβαναν συνιστώσες ανάπτυξης ικανοτήτων (**πλαίσιο 5**).

Πλαίσιο 5

Η στροφή της EMAS από την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε πιο μακροπρόθεσμη διαρθρωτική στήριξη

Το **EMAS-GR-2** χρηματοδότησε αναγκαστικές επιστροφές παράτυπων μεταναστών από την Ελληνική Αστυνομία, μεταξύ Δεκεμβρίου του 2015 και Νοεμβρίου του 2016. Ωστόσο, τέτοιου είδους τακτικές μακροπρόθεσμες δραστηριότητες επιστροφής καλύπτονται από τον εθνικό προϋπολογισμό. Ένα έργο στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος του ΤΑΜΕ για τις αναγκαστικές επιστροφές κάλυψε αναδρομικά το σύνολο της περιόδου από το 2014 έως το 2019 (με εξαίρεση την περίοδο που κάλυψε η EMAS). Προκύπτει έτσι ότι δεν υπήρχε επείγουσα ανάγκη για έκτακτη χρηματοδότηση.

Το έργο **EMAS-IT-1** προβλέπεται να διαρκέσει 18 μήνες. Επιπλέον της προμήθειας εξοπλισμού ΤΠ, η στήριξη περιλαμβάνει επίσης την αγορά οχημάτων και επίπλων. Αντί να δοθεί έμφαση στις πλέον επιβαρυνόμενες *questure* όπου υπάρχουν μεγάλες καθυστερήσεις στην καταχώριση των αιτήσεων ασύλου, το έργο αποσκοπεί στην ενίσχυση της ικανότητας του συνόλου των *questure* στην Ιταλία, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που δεν χρειάζονται επειγόντως στήριξη.

Και παρότι η δράση αυτή μπορεί πράγματι να βοηθήσει τις ιταλικές αρχές να εκκαθαρίσουν τις συσσωρευμένες εκκρεμείς αιτήσεις ασύλου, το έργο αυτό θα ήταν ακόμη χρησιμότερο αν είχε υλοποιηθεί το διάστημα 2016/2017, όταν ο όγκος των αιτήσεων ασύλου στην Ιταλία βρισκόταν στο ζενίθ του. Ωστόσο, ξεκίνησε μόλις τον Σεπτέμβριο του 2018, όταν οι καταχωρίσεις αιτήσεων ασύλου είχαν ήδη μειωθεί σημαντικά σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη. Κατά τον χρόνο της επίσκεψης ελέγχου, στο τέλος Φεβρουαρίου του 2019, δεν είχε ακόμη πραγματοποιηθεί καμία δραστηριότητα, λόγω του ότι βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

63 Τον Ιούλιο του 2017 η Επιτροπή διέθεσε στην Ιταλία πρόσθετο ποσό ύψους έως 100 εκατομμυρίων ευρώ από την EMAS του ΤΑΜΕ, το οποίο χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση, μεταξύ άλλων, των έργων EMAS-IT1 και EMAS-IT-2. Ωστόσο, δεν υπήρχε δομημένος μηχανισμός για τη δίκαιη κατανομή των πόρων της EMAS μεταξύ των κρατών μελών, σε περίπτωση που τα αιτήματα για χρηματοδότηση έργων υπερέβαιναν τον διαθέσιμο προϋπολογισμό. Εάν όλα τα επιλέξιμα κράτη μέλη υπέβαλλαν αιτήματα επιχορήγησης από την EMAS του ΤΑΜΕ για τη χρηματοδότηση παρόμοιων δραστηριοτήτων (εθνικές επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής, υποβοηθούμενη οικειοθελής επιστροφή ή ενίσχυση της ικανότητας των αστυνομικών τμημάτων), ο προϋπολογισμός της EMAS θα εξαντλείτο σύντομα.

64 Η Επιτροπή έχει προτείνει την υπαγωγή της βοήθειας έκτακτης ανάγκης στο καθεστώς της επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη στο νέο δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2021-2027²¹. Δεν έχουν ακόμη καταρτιστεί κριτήρια για την κατανομή των κονδυλίων της EMAS.

Μόνο δύο από τα έξι εξετασθέντα έργα της EMAS του TAME πέτυχαν πλήρως τις τιμές-στόχο τους

65 Οι προγραμματισμένοι στόχοι των έργων EMAS-GR-3 και EMAS-IT-2 επιτεύχθηκαν πλήρως, ενώ των έργων EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 και EMAS-IT-3 εν μέρει (**πλαίσιο 6**). Το έργο EMAS-IT-1 βρίσκεται ακόμη σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης (**πλαίσιο 5** και **παράρτημα II**).

Πλαίσιο 6

Παραδείγματα έργων της EMAS στο πλαίσιο του TAME τα οποία δεν πέτυχαν πλήρως τους στόχους τους

EMAS-GR-2: Η Ελληνική Αστυνομία δεν πέτυχε τις τιμές-στόχο που είχαν τεθεί, καθώς επιστράφηκαν αναγκαστικά μόλις 121 υπήκοοι τρίτων χωρών από τους 1 080 που είχε προβλεφθεί. Αντιθέτως, ο ΔΟΜ υπερέβη τις προσδοκίες, επιστρέφοντας 1 464 υπηκόους τρίτων χωρών (έναντι 1 000 που είχε προβλεφθεί) στο πλαίσιο υποβοηθούμενων οικειοθελών επιστροφών. Οι δαπάνες του εν λόγω έργου ήταν επίσης χαμηλότερες από τις προβλεφθείσες, καθώς χρησιμοποιήθηκε το 65 % (1,7 εκατομμύρια ευρώ) του αρχικής διατεθέντος ποσού (2,5 εκατομμύρια ευρώ).

EMAS-IT-3: Η τιμή-στόχος της φιλοξενίας 1 310 υποψηφίων για μετεγκατάσταση κατά μέσο όρο σε διάστημα 12 μηνών δεν κατέστη δυνατό να επιτευχθεί, δεδομένου ότι οι υποψήφιοι για μετεγκατάσταση ήταν λιγότεροι από τον αριθμό που είχε προβλεφθεί. Επιπλέον, οι επιλέξιμοι για μετεγκατάσταση μετανάστες είχαν διασκορπιστεί σε διάφορα σημεία της επικράτειας της Ιταλίας. Ως εκ τούτου, δεν ήταν εύκολο να μεταφερθούν σε ειδικά κέντρα μετεγκατάστασης, τα οποία κατέληξαν να φιλοξενούν μετανάστες διάφορων κατηγοριών, συμπεριλαμβανομένων κάποιων που δεν ήταν επιλέξιμοι για μετεγκατάσταση. Ως αποτέλεσμα, το ποσό που δαπανήθηκε στο πλαίσιο του συγκεκριμένου έργου ήταν χαμηλότερο από το προβλεπόμενο, καθώς χρησιμοποιήθηκε το 63 %

²¹ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης, COM(2018) 471 final της 12ης Ιουνίου 2018.

(9,7 εκατομμύρια ευρώ) του αρχικώς διατεθέντος ποσού (15,3 εκατομμύρια ευρώ).

66 Μολονότι το EMAS-IT-2 υπερέβη τις τιμές-στόχο που είχαν τεθεί τρεις μήνες πριν από τη λήξη της περιόδου υλοποίησης, πρέπει να σημειωθεί ότι οι τιμές αυτές ήταν σχετικά χαμηλές, λαμβανομένου υπόψη του αριθμού των αποφάσεων επιστροφής που εκδόθηκαν και του αριθμού των παράτυπων μεταναστών που διέμεναν στην Ιταλία. Οι επιδόσεις του προγράμματος AVRR στην Ιταλία επηρεάζονται από διάφορους παράγοντες, οι οποίοι αναλύονται στο [πλαίσιο 12](#).

Τα εθνικά προγράμματα του TAME δεν βασίστηκαν σε αξιόπιστες, σφαιρικές εκτιμήσεις αναγκών

67 Στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων του TAME για την περίοδο 2014-2020 διατέθηκαν στην Ελλάδα 328,3 εκατομμύρια ευρώ και στην Ιταλία 394,2 εκατομμύρια ευρώ. Ωστόσο, τα προγράμματα αυτά οριστικοποιήθηκαν μόλις τον Ιούλιο και τον Αύγουστο του 2015 αντίστοιχα, λόγω της καθυστέρησης στην έγκριση του κανονισμού για το TAME.

68 Ένα πολυετές ταμείο όπως το TAME, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα ενός συνολικού στρατηγικού σχεδίου, πρέπει να βασίζεται σε αξιόπιστες, σφαιρικές εκτιμήσεις αναγκών, στο πλαίσιο των οποίων οι ανάγκες στο σύνολό τους να κοστολογούνται, να προτεραιοποιούνται και να επικαιροποιούνται τακτικά²². Η διαρκώς μεταβαλλόμενη κατάσταση δεν άφησε χρονικό περιθώριο για τη διενέργεια τέτοιων εκτιμήσεων αναγκών στην Ελλάδα και την Ιταλία.

²² Παραδείγματος χάριν, στον τομέα του ασύλου, στο πλαίσιο μιας τέτοιας εκτίμησης θα έπρεπε να γίνεται σύγκριση μεταξύ των επιθυμητών και των πραγματικών επιδόσεων (π.χ. όσον αφορά την ικανότητα διεκπεραίωσης υποθέσεων, τη μείωση του όγκου των εκκρεμών υποθέσεων και του χρόνου διεκπεραίωσης), λαμβανομένων υπόψη των προηγούμενων τάσεων και των προβλεπόμενων εισροών και εκροών. Η εκτίμηση αυτή στη συνέχεια θα οδηγούσε σε πολυετή ανάλυση των ελλείψεων σε πόρους που θα απαιτούνταν για την κάλυψη των αναγκών (προσωπικό, κτιριακές υποδομές, διοικητική ικανότητα / ικανότητα επιμόρφωσης). Οι εκτιμώμενες ανάγκες θα καλύπτονταν από το εθνικό πρόγραμμα του TAME και τον εθνικό προϋπολογισμό, ενώ ανάγκες που τυχόν θα προέκυπταν εξαιτίας απρόβλεπτων/απροσδόκητων συμβάντων θα μπορούσαν να καλυφθούν με έκτακτη βοήθεια.

69 Εξετάσαμε δέκα εθνικά έργα στο πλαίσιο του TAME: πέντε στην Ελλάδα και πέντε στην Ιταλία (λεπτομερής αξιολόγηση των GR-1 έως 5 και IT-1 έως 5 παρατίθεται στο [παράρτημα II](#)). Διαπιστώσαμε ότι όλα τα έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο ήταν κατάλληλα, στον βαθμό που είχαν αποδεδειγμένη θεματική σύνδεση με τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων. Ωστόσο, απουσία κοστολόγησης και προτεραιοποίησης του συνόλου των αναγκών, δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί αν τα κονδύλια του TAME διατέθηκαν εκεί όπου χρειαζόνταν περισσότερο.

70 Εντοπίσαμε αδυναμίες στους δείκτες επιδόσεων των ελεγχθέντων έργων. Ορισμένα έργα δεν διέθεταν ειδικούς δείκτες εκροής ή επακόλουθου (IT-1, GR-2). Ορισμένοι δείκτες συνοδεύονταν από τιμές-στόχοι οι οποίες είτε ήταν εξαιρετικά χαμηλές (IT-2,3,4) είτε είχαν ήδη επιτευχθεί (GR-1). Ορισμένοι δείκτες δεν επικαιροποιήθηκαν μετά την τροποποίηση του αντικειμένου του έργου (GR-3) ή, τέλος, έθεταν περιοριστικό χρονικό πλαίσιο για τις υποβοηθούμενες οικειοθελείς επιστροφές και την επανένταξη (GR-5).

71 Διαπιστώσαμε αλληλοεπικάλυψη μεταξύ των ελεγχθέντων έργων υποβοηθούμενης οικειοθελούς επιστροφής και επανένταξης (AVRR) στην Ιταλία (IT-2 και IT-3). Τα εν λόγω έργα χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο της ίδιας πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, κάλυψαν τις ίδιες χώρες καταγωγής και πραγματοποιήθηκαν στις ίδιες περιφέρειες της Ιταλίας. Χωρίς χαρτογράφηση προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι υλοποιούνται σε συμπληρωματικές γεωγραφικές περιοχές, τα έργα ανταγωνίζονταν για την επιστροφή των ίδιων μεταναστών.

72 Μετά τη διεύρυνση της εντολής του Frontex το 2016, δύο ενωσιακά μέσα (εθνικά προγράμματα του TAME και στήριξη των διαδικασιών επιστροφής από τον Frontex) υποστηρίζουν παράλληλα το ίδιο είδος δραστηριοτήτων αναγκαστικής επιστροφής. Αυτό συμβαίνει και στην περίπτωση των έργων αναγκαστικής επιστροφής του TAME GR-4 και IT-4.

Κατά τον χρόνο του ελέγχου, τα περισσότερα από τα ελεγχθέντα έργα στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων του TAME στην Ελλάδα και την Ιταλία δεν είχαν επιτύχει πλήρως τις τιμές-στόχο τους

73 Έως το τέλος του 2016, η κινητοποίηση χρηματοδοτικών πόρων του TAME από το εθνικό πρόγραμμα της Ελλάδας για την αντιμετώπιση των αναγκών που δημιουργήσε η μεταναστευτική κρίση ήταν σχεδόν μηδενική. Η Ελλάδα ανακτούσε το χαμένο έδαφος από τη μη εκτέλεση αναλήψεων υποχρεώσεων, αν και οι πληρωμές

που πραγματοποιούνταν στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος του TAME εξακολουθούσαν να κινούνται σε χαμηλά επίπεδα. Η Ιταλία κάλυψε τον χαμένο χρόνο όσον αφορά την εκτέλεση αναλήψεων υποχρεώσεων στο πλαίσιο των ειδικών στόχων 1 και 2, αν και, στο πλαίσιο του ειδικού στόχου 3, η εκτέλεση εμφάνιζε καθυστερήσεις κατά τον χρόνο της επίσκεψης ελέγχου (βλέπε [παράρτημα I](#)).

74 Στην Ελλάδα, ένα από τα πέντε έργα που εξετάστηκαν (GR-1) είχε ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου και τέσσερα βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη. Τέσσερα από τα πέντε ελεγχθέντα έργα είτε δεν είχαν επιτύχει είτε ήταν απίθανο να επιτύχουν (στην περίπτωση των εν εξελίξει έργων) τα επιδιωκόμενα αποτελέσματά τους ([παράρτημα IV](#)). Στο πλαίσιο όλων των έργων που εξετάστηκαν, εντοπίσαμε στοιχεία που αποδεικνύουν την τακτική αναφορά σχετικών στοιχείων και την παρακολούθηση της προόδου τους. Στις περιπτώσεις τριών από τα πέντε έργα, ο μεγάλος αριθμός τροποποιήσεων δυσχέρανε την παρακολούθηση των επιδόσεων και, κατά συνέπεια, την αξιολόγηση της επιτυχίας τους²³.

75 Στην Ιταλία, τέσσερα από τα πέντε έργα που εξετάστηκαν είχαν ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου και δύο εξ αυτών είχαν επιτύχει εν μέρει τους στόχους τους. Ένα έργο είχε ανασταλεί και για ένα άλλο δεν υπήρχαν διαθέσιμα οριστικά στοιχεία ([παράρτημα IV](#)). Στις περιπτώσεις δύο από τα πέντε έργα, η αναφορά στοιχείων και η παρακολούθηση ήταν ανεπαρκείς.

Το πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων αναπτύχθηκε με καθυστέρηση και δεν συνοδεύεται από τιμές-στόχο

76 Το κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης είναι το κύριο εργαλείο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των επιδόσεων των εθνικών προγραμμάτων του TAME. Εξαιτίας μακρών συζητήσεων με τα κράτη μέλη για την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με ένα εναρμονισμένο σύνολο δεικτών αποτελέσματος και αντικτύπου, το πλαίσιο οριστικοποιήθηκε μόλις τον Φεβρουάριο

²³ Παραδείγματος χάριν, το έργο GR-3 έχει τροποποιηθεί 12 φορές, με αποτέλεσμα τη μεταβολή του αντικειμένου, της διάρκειας και του προϋπολογισμού του, το έργο GR-2 οκτώ φορές, με αποτέλεσμα τη μεταβολή της διάρκειας και του προϋπολογισμού του, και το έργο GR-4 έξι φορές, με αποτέλεσμα τη μεταβολή του αντικειμένου, της διάρκειας και του προϋπολογισμού του.

του 2017²⁴, χρονικό σημείο κατά το οποίο είχαν ήδη αρχίσει να υλοποιούνται πολλά έργα στο πλαίσιο του TAME.

77 Πέραν του ότι το πλαίσιο τέθηκε σε ισχύ με καθυστέρηση, οι δείκτες αποτελέσματος και αντικτύπου του δεν συνοδεύονται ούτε από τιμές-στόχο ούτε από τιμές βάσης, γεγονός που δυσχεραίνει την αξιολόγηση των επιδόσεων. Επιπλέον, η Ιταλία και η Ελλάδα δεν είχαν συγκεντρώσει πλήρη σύνολα δεδομένων για κανέναν από τους δείκτες του πλαισίου για τους σκοπούς των εκθέσεων ενδιάμεσης αξιολόγησης του 2017.

78 Η Επιτροπή δεν έχει αναπτύξει πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των έργων που χρηματοδοτούνται από την EMAS και την αναφορά των σχετικών στοιχείων.

Ανεπαρκή στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις, γεγονός που δεν διευκολύνει την αξιόπιστη αξιολόγηση της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ

79 Τον Μάιο του 2018, η Επιτροπή πρότεινε²⁵ να αναθεωρηθούν οι στατιστικές της Eurostat για τη μετανάστευση και το άσυλο προκειμένου, μεταξύ άλλων: i) να αυξηθεί η συχνότητα κατάρτισης στατιστικών σχετικά με τις επιστροφές και να εμπλουτιστεί το περιεχόμενό τους· ii) να παρέχονται αναλυτικά στοιχεία σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου από ασυνόδευτους ανήλικους και iii) να καθιερωθούν νέες στατιστικές για τις αιτήσεις επανεξέτασης στο πλαίσιο της διαδικασίας του Δουβλίνου.

80 Κατά τη διάρκεια του εν προκειμένω ελέγχου, κατέστη σαφές ότι χρειάζονται περισσότερα στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις προκειμένου να διευκολυνθεί η αξιόπιστη αξιολόγηση της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Η πρόταση της Επιτροπής δεν καλύπτει αυτή την ανάγκη.

²⁴ Βάσει του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 207/2017 του Οκτωβρίου του 2016.

²⁵ COM(2018) 307 τελικό.

81 Παραδείγματος χάριν, όσον αφορά τις διαδικασίες ασύλου, η Eurostat και η EASO δεν συλλέγουν στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις όσον αφορά τον χρόνο διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των βασικών σταδίων της διαδικασίας²⁶, παρά τις πολυάριθμες προθεσμίες που καθορίζονται στην ενωσιακή και την εθνική νομοθεσία για το άσυλο. Η EASO συγκεντρώνει βασικά στοιχεία για τη συσσώρευση εκκρεμών υποθέσεων, σχετικά μόνο με το χρονικό διάστημα κατά το οποίο οι αιτήσεις ασύλου εκκρεμούν σε πρώτο βαθμό. Η Eurostat συλλέγει περιορισμένα μόνο στοιχεία²⁷ σχετικά με το στάδιο της δικαστικής διαδικασίας / της προσφυγής, αλλά δεν συλλέγει στοιχεία για τις εκκρεμείς προσφυγές στους διάφορους βαθμούς.

82 Δεν συλλέγονται στοιχεία για την ταχύτητα διεξαγωγής των διαδικασιών επιστροφής. Επιπλέον, δεν υπάρχουν δείκτες μέτρησης της βιωσιμότητας των επιστροφών, όπως ο αριθμός των μεταναστών που επιστράφηκαν οι οποίοι επιχειρούν να εισέλθουν εκ νέου στην ΕΕ ή η επιτυχία των μέτρων επανένταξης AVRR.

²⁶ Υποβολή, καταχώριση και κατάθεση αίτησης ασύλου, πρωτοβάθμια απόφαση, δευτεροβάθμια απόφαση, οριστική απόφαση.

²⁷ Μόνον οριστικές αποφάσεις, βάση δεδομένων: migr_asydcfina.

Η επιχειρησιακή στήριξη που παρέχουν οι οργανισμοί της ΕΕ δεν αξιοποιείται πλήρως

Προσπάθειες της EASO να αναπτύξει μια στρατηγικότερη προσέγγιση για την υποστήριξη των διαδικασιών ασύλου

83 Κρίναμε ότι οι δραστηριότητες της EASO ανταποκρίνονται στην πληθώρα των αναγκών που δημιουργήσαν οι μεγάλες εισροές μεταναστών στην Ελλάδα και την Ιταλία.

84 Κατά τη διάρκεια της μεταναστευτικής κρίσης, και ιδίως κατά την κορύφωσή της το 2015 και το 2016, και με δεδομένες τις αλλεπάλληλες και συχνές εξελίξεις, η EASO υποστήριζε μεν τις δύο χώρες, αλλά δεν είχε το χρονικό περιθώριο να πραγματοποιήσει σφαιρικές εκτιμήσεις των αναγκών βάσει των οποίων να προτεραιοποιήσει τις ανάγκες και να προσδιορίσει το κόστος τους, ούτε να καταρτίσει πολυετή σχέδια ή στρατηγικές εξόδου. Ωστόσο, αυτό δεν έγινε ούτε στο πλαίσιο της κατάρτισης των επιχειρησιακών σχεδίων του 2017 και του 2018. Τα σχέδια αυτά συμφωνήθηκαν μεταξύ της EASO και των κρατών μελών υποδοχής. Ωστόσο, ελλείψει σαφούς προτεραιοποίησης και κοστολόγησης των αναγκών, δεν ήταν δυνατό να αποδειχθεί ότι η EASO εστίασε τη στήριξή της εκεί όπου χρειαζόταν περισσότερο.

85 Κατά την κατάρτιση των επιχειρησιακών σχεδίων της για το 2019, η EASO κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες να συγκεντρώσει τα βασικά στοιχεία του στρατηγικού σχεδιασμού²⁸. Από άποψη σχεδιασμού, θεωρούμε ότι αυτή η προσέγγιση συνιστά ορθή πρακτική, αν και η αποτελεσματική εφαρμογή της θα μπορέσει να αξιολογηθεί μόνο στο πλαίσιο της εξέτασης των επιχειρησιακών σχεδίων του 2019, τα οποία δεν εμπίπτουν στην εμβέλεια του ελέγχου μας.

86 Μέχρι το 2018, τα επιχειρησιακά σχέδια επικεντρώνονταν στις εισροές. Η έναρξη χρησιμοποίησης ενός εργαλείου παρακολούθησης των επιδόσεων, τον Φεβρουάριο του 2018 για την Ιταλία και τον Μάιο του 2018 για την Ελλάδα, οδήγησε στον

²⁸ Χρησιμοποιήθηκε σειρά αναλυτικών εγγράφων (σφαιρική εκτίμηση αναγκών, έκθεση αξιολόγησης των προτεραιοτήτων και πίνακας αποτελεσμάτων υψηλού επιπέδου) για την κατάρτιση τριετούς οδικού χάρτη για την Ιταλία και την Ελλάδα. Οι οδικοί χάρτες περιλαμβάνουν τις διαπιστωθείσες ανάγκες, την κατά προτεραιότητα ιεράρχησή τους και τις λύσεις, συνοδευόμενες από το εκτιμώμενο κόστος τους.

καθορισμό δεικτών εκροής και επακόλουθου, αλλά διαπιστώσαμε αρκετές αδυναμίες²⁹.

87 Αν και δεν εντοπίσαμε συγκεκριμένα παραδείγματα αλληλοεπικαλύψεων, η Επιτροπή και η ΕΑΣΟ δεν έχουν καθιερώσει κάποια διαδικασία που να εξασφαλίζει τη συστηματική συμμετοχή της ΕΑΣΟ στον σχεδιασμό των έργων του ΤΑΜΕ, ιδίως δε των έργων (στο πλαίσιο είτε των εθνικών προγραμμάτων είτε της EMAS του ΤΑΜΕ) που χρηματοδοτούν παρεμφερείς δραστηριότητες (π.χ. κάλυψη δαπανών προσωπικού της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου ή υποστήριξη των *questure* στην Ιταλία).

88 Στην Ιταλία, η ΕΑΣΟ προσάρμοσε τη στήριξη που παρέχει σε συνέχεια της σημαντικής μείωσης των μεταναστευτικών ροών. Στο τέλος του 2018 διέκοψε τη στήριξη ενεργειών πληροφόρησης. Η στήριξη για την καταγραφή ήταν χαμηλότερη από την προγραμματισμένη και προβλέπεται η σταδιακή παύση της έως το τέλος του 2019, οπότε η ΕΑΣΟ προτίθεται επίσης να διακόψει τη στήριξη που παρέχει στις περιφερειακές επιτροπές ασύλου³⁰.

89 Αν και μέρος της στήριξης που παρέχει η ΕΑΣΟ στην Ελλάδα θα μπορούσε να παρασχεθεί από τις εθνικές αρχές και να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο του ΤΑΜΕ (π.χ. αποσπάσεις στην ελληνική Υπηρεσία Ασύλου εμπειρογνομόνων αρμόδιων για την καταγραφή των μεταναστών και τη διεκπεραίωση αιτήσεων ασύλου ή υπηρεσίες διερμηνείας), η ΕΑΣΟ δεν διαθέτει τέτοια στρατηγική εξόδου για τη χώρα.

Η στήριξη της ΕΑΣΟ προσκρούει στη μόνιμη έλλειψη εμπειρογνομόνων των κρατών μελών, τη σύντομη διάρκεια της τοποθέτησής τους και σε άλλα ζητήματα επιχειρησιακής φύσης

90 Όσον αφορά τις εισροές (αριθμός εμπειρογνομόνων, προσωρινών συμβούλων κ.λπ.), η τοποθέτηση προσωπικού της ΕΑΣΟ στην Ελλάδα και την Ιταλία συμβαδίζει σε γενικές γραμμές με τα επιχειρησιακά σχέδια. Από το **παράρτημα Ι** προκύπτει ότι οι δαπάνες ήταν κάθε χρόνο υψηλότερες από τον αρχικό προϋπολογισμό.

²⁹ Στην περίπτωση της Ελλάδας δεν ορίστηκαν τιμές-στόχος ή τιμές βάσης για τα δεδομένα για τις εκροές, ούτε δείκτες επακόλουθου/αντικτύπου. Στην Ιταλία, επιχειρήθηκε να καθοριστούν δείκτες αντικτύπου, αλλά δεν ορίστηκαν τιμές-στόχος ή τιμές βάσης.

³⁰ Οι ιταλικές διοικητικές αρχές που είναι αρμόδιες για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου και την έκδοση των πρωτοβάθμιων αποφάσεων.

91 Καθώς οι δείκτες δεν συνοδεύονται από τιμές-στόχο / τιμές βάσης, είναι δύσκολο να αξιολογηθούν οι επιδόσεις και η αποτελεσματικότητα της στήριξης της EASO από την άποψη των εκροών και των επακόλουθων. Ωστόσο, οι υπάλληλοι των αρμόδιων για το άσυλο ελληνικών και ιταλικών αρχών με τους οποίους πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις έκριναν χρήσιμη τη στήριξη της EASO τόσο για την υποστήριξη των διαδικασιών ασύλου όσο και για την ενίσχυση της εθνικής ικανότητας.

92 Οι επιχειρήσεις της EASO εξακολουθούν να πάσχουν από μόνιμη έλλειψη εμπειρογνομόνων των κρατών μελών, και η μέση διάρκεια της τοποθέτησης των τελευταίων έχει αποδειχθεί υπερβολικά σύντομη (κατά μέσο όρο 50 ημέρες στην Ελλάδα και 46 στην Ιταλία το 2018). Η EASO δεν καταρτίζει, όπως ο Frontex, ετήσιο σχέδιο τοποθέτησης προσωπικού. Αντιθέτως, ζητεί από τα κράτη μέλη να διορίσουν εμπειρογνώμονες, αλλά συχνά η ανταπόκριση δεν είναι η αναμενόμενη. Ως εκ τούτου, η EASO υποχρεώνεται να χρησιμοποιεί περισσότερους προσωρινούς υπαλλήλους για να καλύψει τα κενά που δημιουργούνται.

93 Επιπλέον, και άλλα προβλήματα επιχειρησιακής φύσης δημιουργούν προσκόμματα στην παροχή στήριξης από την EASO στα ελληνικά νησιά ([πλαίσιο 7](#)).

Πλαίσιο 7

Προβλήματα επιχειρησιακής φύσης με αντίκτυπο στη στήριξη που παρέχει η ΕΑΣΟ στις διαδικασίες ασύλου στα ελληνικά νησιά

Πρόσκομμα για τη στήριξη της ΕΑΣΟ αποτέλεσαν η έλλειψη χώρων εργασίας, καθώς και προβλήματα ασφάλειας (ταραχές, αποκλεισμένες οδοί εκκένωσης). Παραδείγματος χάριν, στο υπερπλήρες ΚΥΤ της Σάμου η ΕΑΣΟ πραγματοποιούσε μόλις τέσσερις συνεντεύξεις ανά βάρδια, καθώς έχει στη διάθεσή της τέσσερις μόνο σταθμούς εργασίας. Τους χειμερινούς μήνες δεν υπήρχε απογευματινή βάρδια, λόγω ανησυχιών για την ασφάλεια των υπαλλήλων της ΕΑΣΟ όταν σκοτείνιαζε.

Συνεντεύξεις για την κρίση του παραδεκτού, διάρκειας 2-3 ωρών, διεξάγονται για όλες τις ιθαγένειες με ποσοστό αναγνώρισης υψηλότερο του 25 %. Η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου συστηματικά ανατρέπει τις νομικές γνωμοδοτήσεις της ΕΑΣΟ (τελικές παρατηρήσεις) σχετικά με το απαράδεκτο των αιτήσεων για όλες τις ιθαγένειες πλην των Σύρων που τελούν υπό καθεστώς προσωρινής προστασίας στην Τουρκία, επειδή, σε αντίθεση με την ΕΑΣΟ και την Επιτροπή, δεν θεωρεί εν γένει την Τουρκία ασφαλή τρίτη χώρα για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Τα προβλήματα αποδοτικότητας που δημιουργούσε η κατάσταση αυτή αντιμετωπίστηκαν εν μέρει μέσω της συγχώνευσης το 2017 των συνεντεύξεων για την κρίση του παραδεκτού και την επιλεξιμότητα σε ένα στάδιο. Από τον Σεπτέμβριο του 2018, η ΕΑΣΟ διαβιβάζει ταυτόχρονα στην ελληνική Υπηρεσία Ασύλου τις τελικές παρατηρήσεις της σχετικά με το παραδεκτό και την επιλεξιμότητα, προκειμένου να αποφεύγονται περιττές παραπομπές εκατέρωθεν.

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία, το 2018 με τις γνωμοδοτήσεις της ΕΑΣΟ χαρακτηρίστηκαν ως ευάλωτοι ποσοστό 70 % των αιτούντων και των μελών των οικογενειών τους που υποβλήθηκαν σε συνέντευξη (ή ως χρήζοντες περαιτέρω ιατρικής εξέτασης), σύμφωνα με τις κατηγορίες που προβλέπονται στην ελληνική νομοθεσία, με αποτέλεσμα η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου να τους παραπέμψει στην τακτική διαδικασία. Διαπιστώσαμε διαφωνίες μεταξύ της ΕΑΣΟ και της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου σχετικά με την έκβαση αυτών των αξιολογήσεων ευαλωτότητας. Αυτή η απουσία εναρμονισμένης προσέγγισης έχει οδηγήσει σε εκατέρωθεν παραπομπές με αντίκτυπο στην αποδοτικότητα³¹. Ούτε η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου ούτε η ΕΑΣΟ συλλέγουν στατιστικά στοιχεία σχετικά με το ποσοστό ανατροπής των αξιολογήσεων ευαλωτότητας που θα μας επέτρεπαν να αξιολογήσουμε το μέγεθος του προβλήματος.

³¹ Σε αντίθεση με την τακτική διαδικασία ασύλου, η αξιολόγηση ευαλωτότητας είναι καίριας σημασίας για την ελληνική ταχεία διαδικασία στα σύνορα, καθώς για τους αιτούντες που

Έλλειψη ενημέρωσης από τα κράτη μέλη και συντονισμού με το ΤΑΜΕ στο πλαίσιο της υποστήριξης επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής του Frontex

94 Θεωρούμε ότι όλες οι επιχειρήσεις επιστροφής του Frontex ανταποκρίνονταν στις διαπιστωθείσες ανάγκες στον τομέα των επιστροφών.

95 Από το 2016, ο Frontex μπορεί να συντονίζει και να διοργανώνει επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής με δική του πρωτοβουλία. Ωστόσο, για τον καλύτερο προγραμματισμό των εν λόγω επιχειρήσεων, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να διαβιβάζουν εγκαίρως και συστηματικά αξιόπιστες επιχειρησιακές πληροφορίες σε τακτική βάση (π.χ. επικαιροποιημένα δεδομένα για τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι επιλέξιμοι για επιστροφή, τη χώρα καταγωγής τους, τον αριθμό των υποψηφίων στα κέντρα προαναχωρησιακής κράτησης, την ημερομηνία λήξης της κράτησής τους κ.λπ.).

96 Μετά τη διεύρυνση της εντολής του Frontex το 2016, δύο είναι τα ενωσιακά μέσα (εθνικά προγράμματα του ΤΑΜΕ και στήριξη των διαδικασιών επιστροφής από τον Frontex) που υποστηρίζουν δραστηριότητες αναγκαστικής επιστροφής. Οι δύο δομές χρηματοδότησης της ΕΕ συνυπάρχουν και χρηματοδοτούν το ίδιο είδος δραστηριοτήτων αναγκαστικής επιστροφής (κοινές επιχειρήσεις, εθνικές επιχειρήσεις και τακτικές εμπορικές πτήσεις). Δεδομένου ότι ο αριθμός των επιστροφών είναι χαμηλός, η κατάσταση αυτή έχει ως αποτέλεσμα να μην αξιοποιούνται επαρκώς οι δυνατότητες του Frontex να προσφέρει στήριξη στις διαδικασίες επιστροφής **(πλαίσιο 8)**.

θεωρούνται ευάλωτοι αίρεται ο γεωγραφικός περιορισμός και παραπέμπονται στην τακτική/ταχύρρυθμη διαδικασία στην ηπειρωτική Ελλάδα.

Πλαίσιο 8

Παράδειγμα ανεπαρκούς συντονισμού μεταξύ της στήριξης του Frontex και αυτής του ΤΑΜΕ σε σχέση με επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής

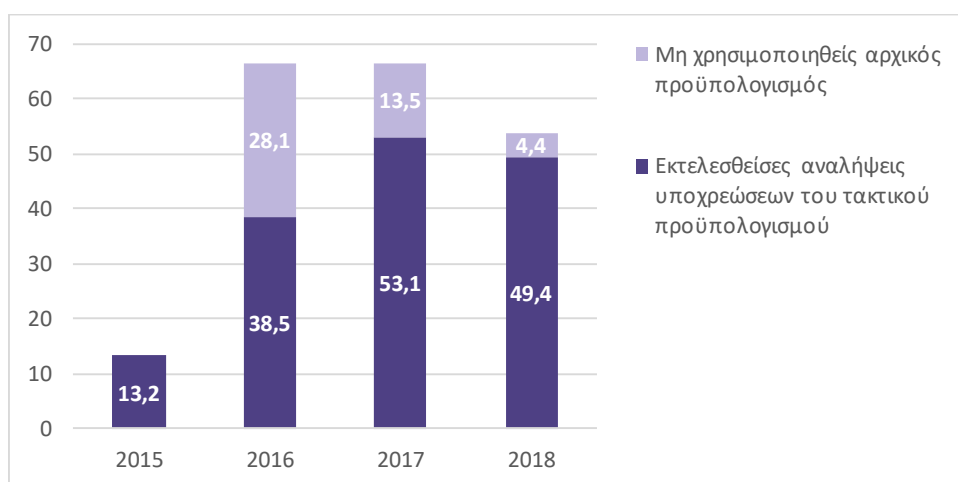
Πριν από το 2018, η Ελλάδα διοργάνωσε κοινές επιχειρήσεις επιστροφής σε ελάχιστες μόνο περιπτώσεις, καθώς δεν είχε συνάψει σύμβαση-πλαίσιο για τη ναύλωση αεροσκαφών. Αντ' αυτού, συμμετείχε στις κοινές επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών. Το 2018 η Ελλάδα σύναψε σχετική σύμβαση-πλαίσιο, αλλά μέχρι στιγμής τη χρησιμοποιεί μόνο για τις εθνικές επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από το εθνικό πρόγραμμα του ΤΑΜΕ, αντί να διοργανώνει κοινές επιχειρήσεις με άλλα κράτη μέλη ώστε να αξιοποιείται καλύτερα η χωρητικότητα των πτήσεων.

97 Δεν υπάρχει δομή για τον συντονισμό των δράσεων του ΤΑΜΕ και του Frontex. Ο Frontex δεν συμμετέχει στον προγραμματισμό των δράσεων επιστροφής στο πλαίσιο του ΤΑΜΕ και δεν έχει πρόσβαση σε πληροφορίες για τα εθνικά προγράμματα του ΤΑΜΕ ή τα σχετικά έργα που χρηματοδοτούνται από το ΤΑΜΕ.

Δεν έχουν αξιοποιηθεί οι δυνατότητες του Frontex όσον αφορά τη στήριξη των διαδικασιών επιστροφής

98 Τα κράτη μέλη δεν αξιοποιούν πλήρως τη δυνατότητα του Frontex να στηρίζει επιχειρήσεις επιστροφής (*γράφημα 9*), και για τον λόγο αυτό ο Οργανισμός δεν μπόρεσε να χρησιμοποιήσει στο σύνολό του τον αυξημένο προϋπολογισμό του για τη στήριξη των επιχειρήσεων επιστροφής μετά τη διεύρυνση της εντολής του.

Γράφημα 9 – Χρήση του προϋπολογισμού του Frontex για τη στήριξη των διαδικασιών επιστροφής (σε εκατ. ευρώ)



Πηγή: Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του Frontex.

99 Όπως φαίνεται στο *γράφημα 10*, η Ελλάδα και η Ιταλία συγκαταλέγονται μεταξύ των κρατών μελών που δεν αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητες του Frontex³². Αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στον μικρό αριθμό των επιστρεφόντων και από τις δύο αυτές χώρες. Πέραν αυτού, οφείλεται επίσης στο γεγονός ότι οι χώρες αυτές επέλεξαν το εθνικό πρόγραμμα του ΤΑΜΕ αντί της στήριξης του Frontex για τη χρηματοδότηση επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής.

³² Συγκεκριμένα όσον αφορά τις εθνικές επιχειρήσεις επιστροφής (Ελλάδα), την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφής κατ' εφαρμογή της νέας ελληνικής εθνικής σύμβασης-πλασίου (Ελλάδα), τη συμμετοχή σε κοινές επιχειρήσεις (Ιταλία) ή τις επιχειρήσεις επιστροφής με τακτικές πτήσεις (Ελλάδα και Ιταλία).

Γράφημα 10 – Στήριξη των διαδικασιών επιστροφής από τον Frontex το 2018

Χρήση στήριξης του Frontex για επιχειρήσεις επιστροφής στην Ελλάδα και την Ιταλία



Ναυλωμένες πτήσεις: αριθμός επιστρεφόντων και πτήσεις

	Ελλάδα		Ιταλία	
Εθνικές επιχειρήσεις	0	0	1 897	66
Κοινές επιχειρήσεις επιστροφής (ως διοργανώτρια)	24	2	186	
Κοινές επιχειρήσεις επιστροφής (ως συμμετέχουσα)	44	11	6	2

Τακτικές πτήσεις: αριθμός επιστρεφόντων και πτήσεις

	Ελλάδα		Ιταλία	
Εθνικές επιχειρήσεις	6	6	23	18

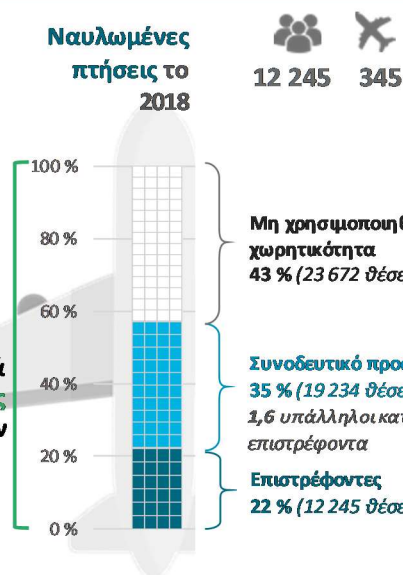
Επανεισδοχές από την Ελλάδα δυνάμει της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας

	Ελλάδα	Πτήσεις	Επιστρεφόντες
Επανεισδοχές	322	13	31

Οι στατιστικές αφορούν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ



Από τις συνολικά **55 151 θέσεις** χρησιμοποιήθηκαν



Μη χρησιμοποιηθείσα χωρητικότητα
43 % (5 267 θέσεις)

Συνοδευτικό προσωπικό
35 % (4 788 θέσεις)
1,6 υπάλληλοι κατά μέσο όρο ανά επιστρέφοντα

Επιστρέφοντες
22 % (2 190 θέσεις)

2 857 €
1 898 €

Μέσο άμεσο κόστος ανά επιστρέφοντα που καλύπτει ο Frontex

Τακτικές εμπορικές πτήσεις το 2018

1 477 1 082

Ακυρωθείσες επιχειρήσεις: 433
(Συμμετείχαν 694 επιστρέφοντες)

17 από τα 28 κράτη μέλη έλαβαν μέρος στις επιχειρήσεις

Επιστροφές σε **49 τρίτες χώρες** με τακτικές πτήσεις (περιλαμβανομένων 13 χωρών στις οποίες δεν πραγματοποιήθηκαν ποτέ ναυλωμένες πτήσεις)

100 Διαπιστώσαμε ότι υπάρχουν επιχειρησιακές προκλήσεις που επηρεάζουν την οικονομική αποδοτικότητα των επιχειρήσεων με ναυλωμένες πτήσεις (*γράφημα 10*).

- i) Λόγω του κινδύνου διαφυγής, υπάρχει ανάγκη για ταχεία ανάληψη δράσης από τη στιγμή που ένας μετανάστης είναι έτοιμος να επιστραφεί. Δεν υπάρχει περιθώριο αναμονής μέχρις ότου να πληρωθούν όλες οι θέσεις στη ναυλωμένη πτήση. Ως αποτέλεσμα δεν χρησιμοποιείται παρά μέρος της χωρητικότητας (43 %) των ναυλωμένων αεροσκαφών, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι για μεταφορές μεγάλων αποστάσεων με προορισμό την Αφρική ή την Ασία πρέπει να χρησιμοποιούνται μεγάλα αεροσκάφη με επαρκή εμβέλεια πτήσης.
- ii) Ο αριθμός όσων πράγματι επιβιβάζονται είναι συχνά χαμηλότεροι από τον προβλεπόμενο (67 % το 2018) λόγω της έλλειψης των απαραίτητων ταξιδιωτικών εγγράφων, των επανυποβαλλόμενων την τελευταία στιγμή αιτήσεων ασύλου, των διαφευγόντων κ.λπ.
- iii) Οι επιστρέφοντες πρέπει να συνοδεύονται από πλειάδα υπαλλήλων (συνοδούς, ελεγκτές, παρατηρητές, ιατρικό προσωπικό κ.λπ.).
- iv) Εμπόδιο στις επιχειρήσεις επιστροφής αποτελούν επίσης οι δυσκολίες στη συνεργασία με τρίτες χώρες³³.

101 Γενικά, οι τακτικές πτήσεις είναι αποδοτικότερες ως προς το κόστος απ' ό,τι οι ναυλωμένες πτήσεις. Από την άλλη πλευρά, περίπου το ένα τρίτο των προγραμματισμένων πτήσεων επιστροφής ματαιώνεται, κυρίως λόγω άρνησης των

³³ Παραδείγματος χάριν: Η Αλγερία και το Μαρόκο δεν δέχονται ναυλωμένες πτήσεις και προκρίνουν διμερείς συμφωνίες αντί των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα, η Αλγερία απαιτεί η επιστροφή ενός ατόμου να έχει ολοκληρωθεί εντός 24 ωρών από την έκδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων, κάτι που δεν είναι εφικτό. Το Σύνταγμα του Ιράν απαγορεύει την επιστροφή πολιτών του παρά τη θέλησή τους, καθιστώντας αδύνατη την αναγκαστική επιστροφή. Οι αρχές της Τυνησίας δέχονται επαναπατριζόμενους μόνο από την Ιταλία και τη Γερμανία, οι οποίοι επιστρέφουν με ναυλωμένες πτήσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των αντίστοιχων διμερών συμφωνιών. Η Τουρκία δεν εφαρμόζει στην πράξη τις διατάξεις της συμφωνίας επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Μόνο το Αφγανιστάν δέχεται προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα της ΕΕ. Η Νιγηρία δεν διαθέτει (όπως και πολλές άλλες αφρικανικές χώρες) πλήρες μητρώο των πολιτών της, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η ταυτοποίησή τους.

επιστρεφόντων, απουσίας ταξιδιωτικών εγγράφων, διαφυγής, δικαστικής απόφασης ή άρνησης του κυβερνήτη.

Οι περίοδοι διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου εξακολουθούν να είναι μακρές παρά την αύξηση της ικανότητας, και οι επιστροφές παράτυπων μεταναστών παραμένουν σε χαμηλά επίπεδα

102 Αξιολογήσαμε τον αντίκτυπο των δράσεων στήριξης της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο, εξετάζοντας κατά πόσον οι διαδικασίες ασύλου και επιστροφής είχαν βελτιωθεί από άποψη ταχύτητας και αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, εξετάσαμε τα εξής:

- α) τον μέσο χρόνο διεκπεραίωσης για κάθε βασικό στάδιο της διαδικασίας ασύλου (βλέπε [γράφημα 11](#)).
- β) την εκκαθάριση των εκκρεμών αιτήσεων ασύλου.
- γ) το ποσοστό των προσφυγών που ανατρέπουν πρωτοβάθμιες αποφάσεις για τη χορήγηση ασύλου.
- δ) τον αριθμό πραγματικών επιστροφών σε σύγκριση με τον αριθμό των αποφάσεων επιστροφής που εκδόθηκαν.
- ε) τον μέσο χρόνο διεκπεραίωσης για κάθε βασικό στάδιο της διαδικασίας επιστροφής (βλέπε [γράφημα 12](#)).

Γράφημα 11 – Διαδικασία ασύλου



Πηγή: ΕΕΣ.

Γράφημα 12 – Διαδικασία επιστροφής



Πηγή: ΕΕΣ.

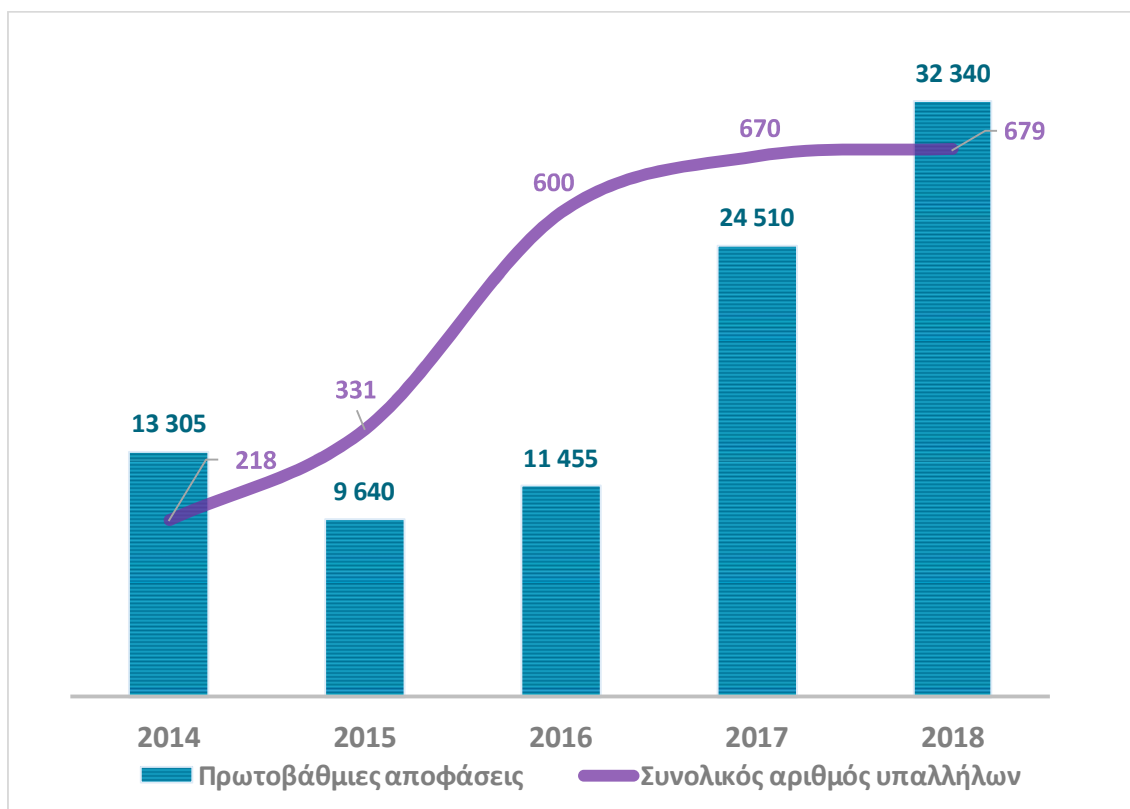
103 Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι περισσότεροι παράτυποι μετανάστες που είχαν για προορισμό τους την Ευρώπη κατέφθασαν στην Ιταλία ή την Ελλάδα. Τα δύο κράτη μέλη έχουν εξελιχθεί από χώρες διέλευσης σε χώρες όπου οι μετανάστες υποβάλλουν αίτηση ασύλου. Δεδομένου ότι η τρέχουσα κατάσταση στις δύο χώρες είναι διαφορετική, παρουσιάζουμε τις διαπιστώσεις μας για τις διαδικασίες ασύλου χωριστά για την καθεμία. Επιπλέον, τα δεδομένα σχετικά με το άσυλο που συγκεντρώθηκαν και αναλύθηκαν δεν καθιστούν δυνατή την ευθεία σύγκριση των συστημάτων ασύλου των δύο χωρών.

Το ελληνικό σύστημα ασύλου εξακολουθεί να επιβαρύνεται με υπερβολικό φόρτο στο σύνολό του, παρά τη σημαντική αύξηση της ικανότητας

Αύξηση των εκκρεμών υποθέσεων παρά την αύξηση της ικανότητας διεκπεραίωσης

104 Η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου άρχισε να λειτουργεί τον Ιούνιο του 2013. Με την υποστήριξη της EMAS του ΤΑΜΕ, του εθνικού προγράμματος του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (ΤΑΜΕ), της EASO και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), το εργατικό δυναμικό της έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα την αύξηση της ικανότητας διεκπεραίωσης υποθέσεων σε πρώτο βαθμό (βλέπε [γράφημα 13](#)).

Γράφημα 13 – Προσωπικό της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου σε συνάρτηση με τον αριθμό των πρωτοβάθμιων αποφάσεων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου και της Eurostat.

105 Παρά την αύξηση αυτή των ανθρώπινων πόρων, η τρέχουσα ικανότητα διεκπεραίωσης υποθέσεων των υπαλλήλων της Υπηρεσίας Ασύλου εξακολουθεί να μην επαρκεί, λόγω του αυξανόμενου αριθμού των αιτήσεων ασύλου. Το 2018 στην Υπηρεσία Ασύλου απασχολούνταν κατά μέσο όρο 240 χειριστές υποθέσεων. Σύμφωνα με εκτιμήσεις μας, η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου θα χρειαζόταν κατά προσέγγιση 110 επιπλέον χειριστές υποθέσεων για να καλύψει τις σωρευμένες σε πρώτο βαθμό εκκρεμείς υποθέσεις (ο αριθμός αυτός προκύπτει διαιρώντας τις 66 970 αιτήσεις ασύλου που ελήφθησαν το 2018 με τον συνήθη αριθμό υποθέσεων που διεκπεραιώνει μηνιαίως ένας χειριστής, ήτοι 16). Πέραν της δυσκολίας πρόσληψης ειδικευμένου προσωπικού, ένας ακόμη παράγοντας που περιορίζει την περαιτέρω ανάπτυξη της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου είναι η σοβαρή έλλειψη χώρων εργασίας (πλαίσιο 9).

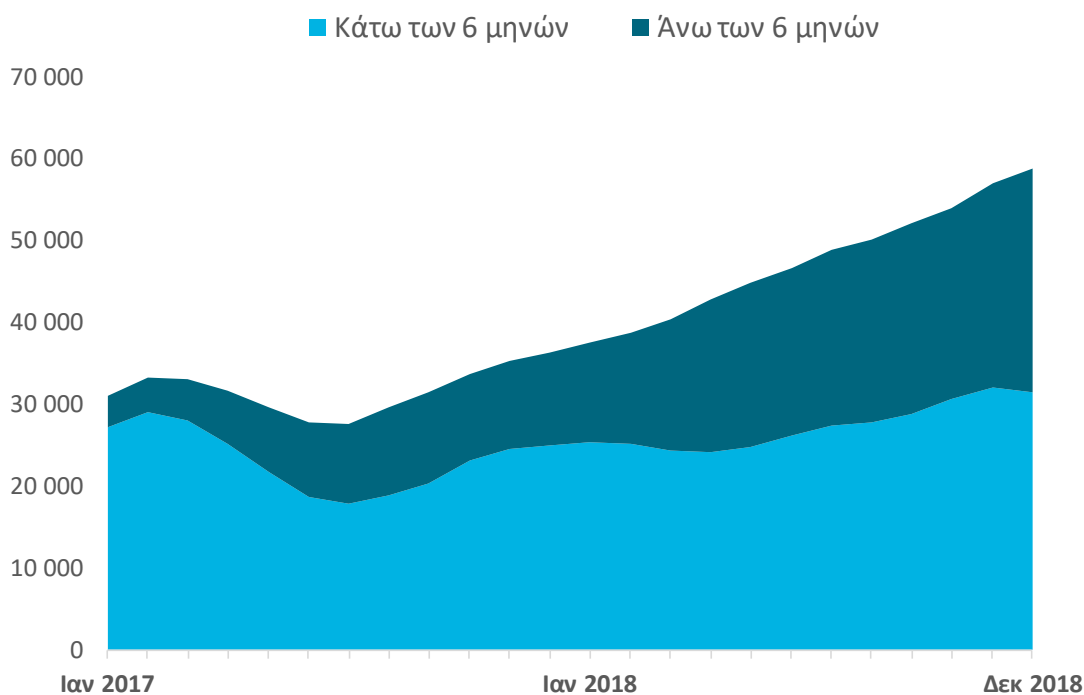
Πλαίσιο 9

Έλλειψη χώρου εργασίας στην ελληνική Υπηρεσία Ασύλου

Στην Αθήνα, οι κεντρικές υπηρεσίες της Υπηρεσίας Ασύλου στεγάζονται σε ένα παλιό κτίριο, όπου το προσωπικό συνωσιάζεται σε ανεπαρκείς χώρους γραφείων. Τα γραφεία όπου πραγματοποιούνται οι συνεντεύξεις και η καταγραφή, καθώς και τα γραφεία της Μονάδας Δουβλίνου, βρίσκονται σε προσωρινούς οικίσκους (κοντέινερ), εκτός του κεντρικού κτιρίου, με τους φακέλους στοιβαγμένους στο πάτωμα λόγω έλλειψης χώρου. Η έλλειψη χώρου ήταν επίσης εμφανής κατά τις επισκέψεις ελέγχου που πραγματοποιήσαμε στα ΚΥΤ της Λέσβου και της Σάμου.

106 Ο συνολικός αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων εν αναμονή πρωτοβάθμιας απόφασης σχεδόν διπλασιάστηκε από τα μέσα του 2017 έως τα τέλη του 2018, ενώ αυξήθηκε κατακόρυφα ο αριθμός των υποθέσεων που εκκρεμούν για περισσότερους από 6 μήνες ([γράφημα 14](#)).

Γράφημα 14 - Εκκρεμείς υποθέσεις εν αναμονή έκδοσης πρωτοβάθμιας απόφασης στην Ελλάδα

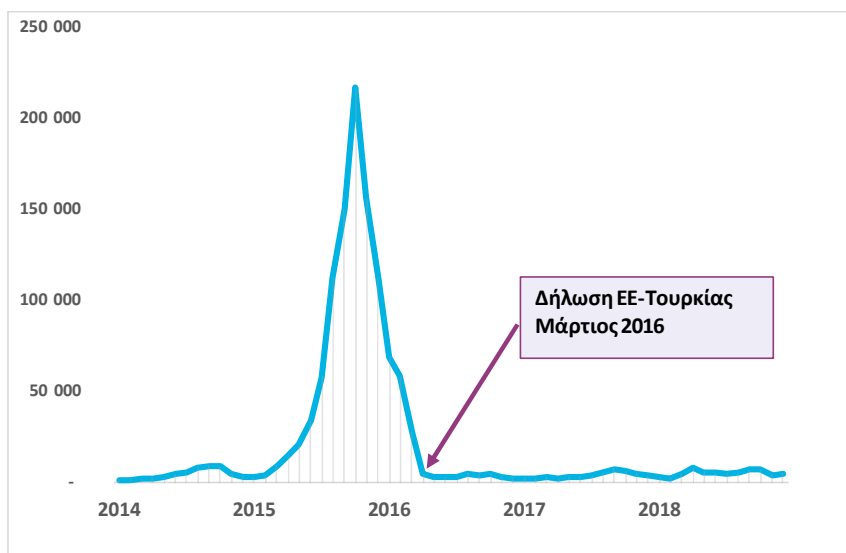


Οι αριθμοί αυτοί καλύπτουν τόσο την ηπειρωτική χώρα όσο και τα νησιά, αλλά δεν περιλαμβάνουν την καθυστέρηση στο στάδιο προκαταγραφής για το οποίο δεν έχουμε λάβει στοιχεία από τις εθνικές αρχές.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της EASO.

107 Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, της 18ης Μαρτίου 2016, είχε σημαντικό αντίκτυπο στην κατάσταση στον τομέα του ασύλου στην Ελλάδα. Οι παράτυπες διελεύσεις των συνόρων από την Τουρκία προς την Ελλάδα μειώθηκαν δραστικά (βλέπε [γράφημα 15](#)). Παράλληλα, ωστόσο, η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου υφίσταται σημαντική πίεση, καθώς, μετά το κλείσιμο της βαλκανικής οδού, η συντριπτική πλειονότητα των υπηκόων τρίτων χωρών ζητούν διεθνή προστασία στην Ελλάδα.

Γράφημα 15 – Παράτυπη διέλευση των συνόρων στην Ανατολική Μεσόγειο



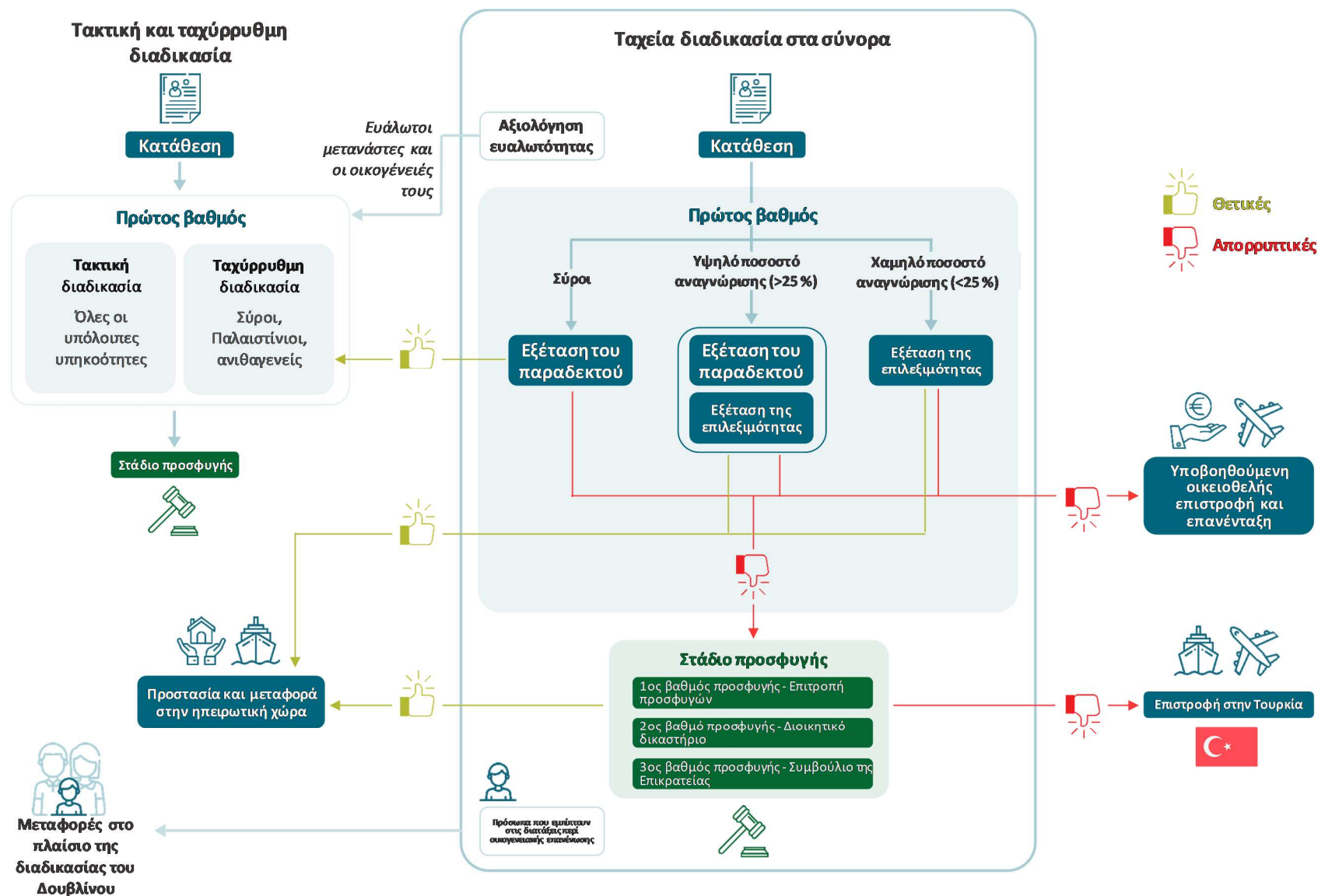
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει μηνιαίων στοιχείων του Frontex.

108 Σε συνέχεια της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, καθιερώθηκε στα ελληνικά νησιά η ταχεία διαδικασία στα σύνορα³⁴, η οποία σχεδιάστηκε ως συμπλήρωμα των υφιστάμενων (τακτικής και ταχύρρυθμης) διαδικασιών ασύλου (βλέπε διάγραμμα ροής στο [γράφημα 16](#)). Στα τέλη Μαρτίου του 2019, οι εκκρεμείς υποθέσεις εν αναμονή έκδοσης πρωτοβάθμιας απόφασης στα νησιά ανέρχονταν σε 24 533³⁵.

³⁴ Αφορά τους αιτούντες που καλύπτονται από τη Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, δηλαδή τους αιτούντες που έφθασαν στα ελληνικά νησιά μετά τις 20 Μαρτίου 2016, εξαιρουμένων εκείνων που χαρακτηρίζονται ευάλωτοι και των υποθέσεων οικογενειακής επανένωσης βάσει του κανονισμού του Δουβλίνου. Για πρώτη φορά, η έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας» εφαρμόζεται σε αιτούντες με ιθαγένεια με ποσοστό αναγνώρισης άνω του 25 %, συμπεριλαμβανομένων των Σύρων, προκειμένου να διευκολυνθεί η ταχεία επιστροφή.

³⁵ Στο στάδιο της προκαταγραφής: 2 389 υποθέσεις, στο στάδιο της προγραμματισμένης συνέντευξης: 14 132 υποθέσεις, στο τέλος της διαδικασίας: 8 012 υποθέσεις.

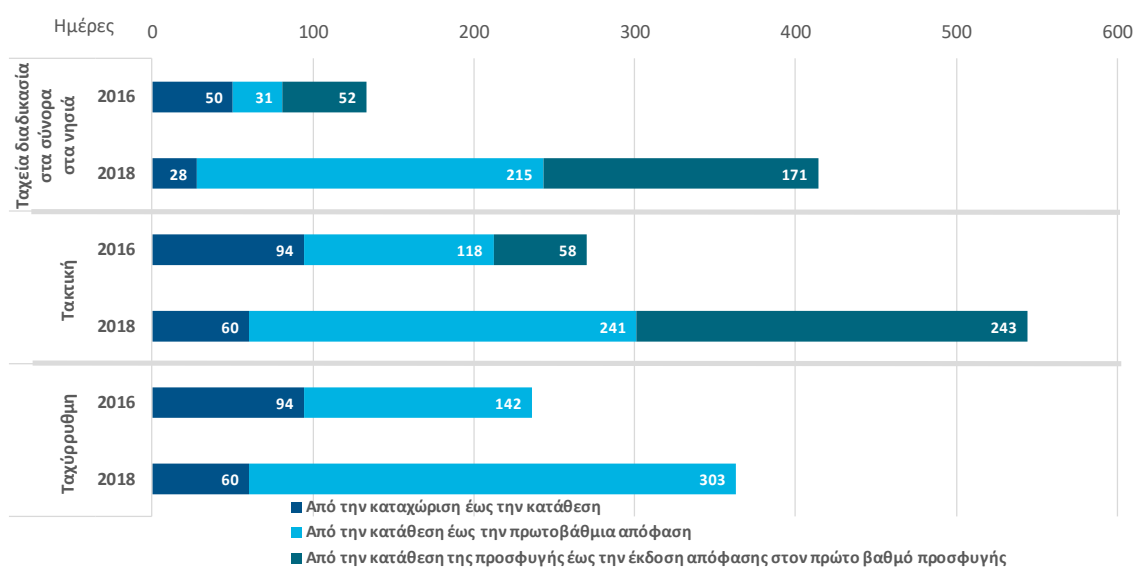
Γράφημα 16 - Απλουστευμένη γραφική απεικόνιση της ταχείας διαδικασίας στα σύνορα στα ελληνικά νησιά



Επιμηκύνονται οι χρόνοι διεκπεραίωσης

109 Το 2018 ο χρόνος διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου –από την καταγραφή έως την απόφαση επί της προσφυγής (δευτεροβάθμια απόφαση)– επιμηκύνθηκε για όλες τις διαδικασίες ασύλου στην Ελλάδα (*γράφημα 17*).

Γράφημα 17 – Επισκόπηση των χρόνων διεκπεραίωσης ανά διαδικασία ασύλου (σε ημέρες)



Δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για τους χρόνους διεκπεραίωσης στο στάδιο της προσφυγής κατά την ταχύρρυθμη διαδικασία και για τις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των Διοικητικών Εφετείων και του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από την ελληνική Υπηρεσία Ασύλου και την ελληνική αρχή προσφυγών.

110 Υπάλληλοι της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου και της EASO διενεργούν συνεντεύξεις στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας στα σύνορα στα πέντε ελληνικά νησιά όπου υπάρχουν ΚΥΤ. Παρά το γεγονός ότι η εθνική νομοθεσία ορίζει πολύ αυστηρές προθεσμίες (η συνέντευξη για το άσυλο πρέπει να διεξάγεται εντός μίας ημέρας από την κατάθεση και η απόφαση σε πρώτο βαθμό πρέπει να εκδίδεται εντός μίας ημέρας από τη συνέντευξη), οι μέσοι χρόνοι διεκπεραίωσης αυξάνονταν από έτος σε έτος (*πλαίσιο 10*).

Πλαίσιο 10

Ζητήματα που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της ταχείας διαδικασίας στα σύνορα

Στην ταχεία διαδικασία στα σύνορα εμπλέκονται πολλοί φορείς [η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ), ο Frontex, ιατροί από το Υπουργείο Υγείας, η Αστυνομία, η Υπηρεσία Ασύλου και η EASO], γεγονός που καθιστά αναγκαίο τον μεταξύ τους συντονισμό. Η ύπαρξη ενός σημείου συμφόρησης σε οποιοδήποτε στάδιο επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας συνολικά.

Παραδείγματος χάριν, το 2018, η έλλειψη στα ΚΥΤ³⁶ ιατρών του Υπουργείου Υγείας, οι οποίοι είναι οι μόνοι αρμόδιοι για τη διενέργεια των αξιολογήσεων ευαλωτότητας, είχε αρνητικό αντίκτυπο στην αποδοτικότητα της διαδικασίας συνολικά, με συνέπεια την αύξηση του όγκου των εκκρεμών υποθέσεων. Ένα άλλο παράδειγμα είναι οι διαφορετικοί αριθμοί αναγνώρισης που εκδίδουν οι ιατροί του Υπουργείου Υγείας και η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Αυτό περιέπλεξε τον εντοπισμό των ευάλωτων αιτούντων άσυλο και τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους.

Στη συντριπτική πλειονότητά τους (74 % το 2018), οι αιτούντες άσυλο χαρακτηρίζονται ευάλωτοι³⁷ και αποκλείονται από την ταχεία διαδικασία στα σύνορα. Σε ορισμένες περιπτώσεις (ακριβή στατιστικά στοιχεία δεν συλλέγονται ούτε από την ελληνική Υπηρεσία Ασύλου ούτε από την EASO), η Υπηρεσία Ασύλου ανέτρεψε την αξιολόγηση ευαλωτότητας που είχε διενεργήσει η EASO και παρέπεμψε την υπόθεση για περαιτέρω ιατρική εξέταση. Αυτό παρέτεινε περαιτέρω τη διαδικασία άσυλου για τους ενδιαφερόμενους. Επιπλέον, η Υπηρεσία Ασύλου ανατρέπει συστηματικά τις γνωμοδοτήσεις περί του απαράδεκτου των αιτήσεων μη Σύρων υπηκόων που εκδίδει η EASO³⁸ (πλαίσιο 7).

Οι προσφυγές πρέπει να εξετάζονται σε τρεις ημέρες από την κατάθεσή τους και η απόφαση επί της προσφυγής να εκδίδεται το αργότερο εντός δύο ημερών από την εξέτασή της ή την κατάθεση του υπομνήματος. Εντούτοις, ο μέσος χρόνος διεκπεραίωσης το 2018 ήταν 171 ημέρες (γράφημα 17).

Έως το τέλος του 2018, μόνο 1 806 από τους 8 928 μετανάστες που ήταν δυνητικά υποψήφιοι για επιστροφή είχαν πράγματι επιστραφεί στην Τουρκία στο πλαίσιο της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας.

111 Η κατάσταση είναι ακόμη πιο προβληματική όσον αφορά την τακτική και την ταχύρρυθμη διαδικασία.

112 Ο μέσος χρόνος από την καταγραφή έως την έκδοση πρωτοβάθμιων αποφάσεων στο πλαίσιο της τακτικής διαδικασίας αυξήθηκε από 84 ημέρες το 2016 σε 241 ημέρες το 2018. Η περίοδος αυτή ενδέχεται να επιμηκυνθεί περαιτέρω, καθώς εντοπίσαμε περιπτώσεις αιτήσεων που υποβλήθηκαν το 2018, για τις οποίες η συνέντευξη ορίστηκε το 2022 ή ακόμη και το 2023.

113 Στο πλαίσιο της ταχύρρυθμης διαδικασίας για τους αιτούντες από τη Συρία, την Παλαιστίνη ή τους ανιθαγενείς, ο μέσος χρόνος αναμονής από την καταγραφή έως την έκδοση της πρωτοβάθμιας απόφασης υπερδιπλασιάστηκε: από 142 ημέρες το 2016 έφτασε τις 303 ημέρες το 2018. Επισημάναμε περιπτώσεις Σύρων που είχαν υποβάλει αίτηση το 2018 και η συνέντευξή τους είχε προγραμματιστεί για τον Μάρτιο του 2021, ενδεικτικές του κινδύνου που υπάρχει να παραταθεί κι άλλο το χρονικό αυτό διάστημα.

³⁶ Από τον Αύγουστο του 2018 δεν υπήρχαν ιατροί του Υπουργείου Υγείας στη Χίο, ενώ οι δύο ιατροί που είχαν τοποθετηθεί στη Λέσβο παραιτήθηκαν στο τέλος Οκτωβρίου του 2018. Στη Λέρο, τη Σάμο και την Κω, από τον Δεκέμβριο του 2017 κατά κανόνα υπήρχε ένας το πολύ ιατρός του Υπουργείου Υγείας ανά ΚΥΤ.

³⁷ Η ελληνική νομοθεσία προβλέπει επτά κατηγορίες ευαλωτότητας: 1. άτομα με αναπηρία ή που πάσχουν από σοβαρή ή ανίατη ασθένεια, 2. θύματα σοβαρής μορφής βίας, 3. γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, 4. ασυνόδευτοι ανήλικοι, 5. μονογονεϊκές οικογένειες, 6. υπερήλικες, 7. θύματα εμπορίας ανθρώπων.

³⁸ Έως το τέλος του 2018, και οι 3 737 υποθέσεις μη Σύρων είχαν γίνει δεκτές για επί της ουσίας εξέταση στην Ελλάδα, εκτός από δύο περιπτώσεις Παλαιστινίων που κρίθηκαν απαράδεκτες.

ΚΥΤ

Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση
από το ΤΑΜΕΟργανισμοί της
ΕΕΆσυλο στην
ΕλλάδαΆσυλο στην
Ιταλία

Επιστροφές

114 Διαμορφώνεται έτσι μια παράδοξη κατάσταση για τους Σύρους των οποίων οι αιτήσεις έχουν γίνει δεκτές και τους ευάλωτους αιτούντες στα νησιά³⁹. Παρά το γεγονός ότι έχει αρθεί ο γεωγραφικός περιορισμός τους και έχουν το δικαίωμα να εγκαταλείψουν τα νησιά, είναι πλέον υποχρεωμένοι να περιμένουν πολύ περισσότερο έως ότου εξεταστεί η υπόθεσή τους επί της ουσίας στην ηπειρωτική Ελλάδα από ό,τι αν παρέμεναν στα νησιά στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας στα σύνορα⁴⁰.

³⁹ 889 Σύροι με παραδεκτές αιτήσεις και 42 288 ευάλωτοι μετανάστες μέχρι το τέλος του 2018.

⁴⁰ Σύμφωνα με το Ελληνικό Συμβούλιο Προσφύγων, ορισμένοι ευάλωτοι αιτούντες από την Παλαιστίνη (με υψηλό ποσοστό αναγνώρισης και σημαντικές πιθανότητες να τους χορηγηθεί διεθνής προστασία) προτιμούν να μην χαρακτηριστούν ευάλωτοι ώστε να παραμείνουν στην ταχεία διαδικασία στα σύνορα και η υπόθεσή τους να διεκπεραιωθεί ταχύτερα.

Οι αρχές προσφυγών έχουν αναλάβει υπερβολικό φόρτο

115 Η Ελλάδα κατέβαλε προσπάθειες για την ενίσχυση της ικανότητας της Αρχής Προσφυγών. Τον Δεκέμβριο του 2018, ο αριθμός των Επιτροπών Προσφυγών αυξήθηκε από 12 σε 20. Η αυξημένη αυτή ικανότητα ήταν απαραίτητη προκειμένου να μην επαναληφθεί η κατάσταση που παρατηρήθηκε το 2017, όταν οι Επιτροπές Προσφυγών στις οποίες είχε ανατεθεί η διεκπεραίωση των εκκρεμών υποθέσεων εξέταζαν ακόμη προσφυγές που εκκρεμούσαν από την περίοδο πριν από το 2013 (βλέπε έργο GR-1 στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος του ΤΑΜΕ στο [παράρτημα IV](#)).

116 Στο τέλος του 2018, ενώπιον της Αρχής Προσφυγών εκκρεμούσαν 13 755⁴¹ υποθέσεις. Σημαντικό μερίδιο των απορριπτικών πρωτοβάθμιων αποφάσεων (σχεδόν το ήμισυ των αποφάσεων που εκδίδονται σε πρώτο βαθμό από το 2013) επανεξετάζονται στο στάδιο της προσφυγής, επιτείνοντας έτσι την πίεση που ασκείται στις αρμόδιες αρχές. Ο μέσος χρόνος διεκπεραίωσης τόσο στην ηπειρωτική χώρα όσο και στα νησιά επιμηκύνθηκε από το 2016 έως το 2018.

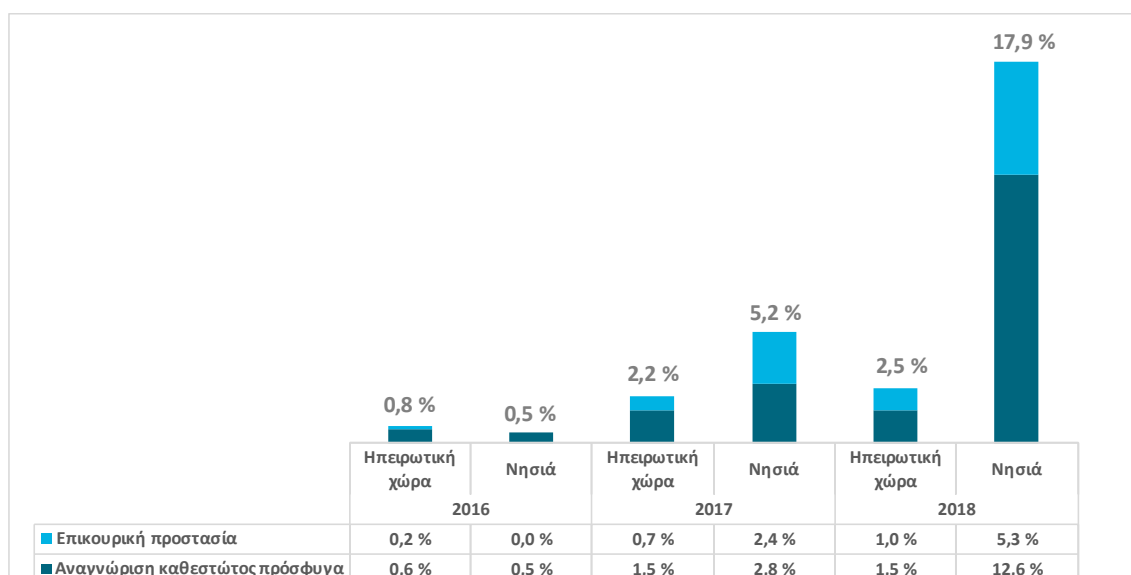
117 Δεν έχει προγραμματιστεί κανένα έργο με χρηματοδότηση από το ΤΑΜΕ για τη στήριξη των Επιτροπών Προσφυγών, και η στήριξη της ΕΑΣΟ είναι περιορισμένη λόγω της εμπλοκής της στην πρωτοβάθμια διαδικασία.

⁴¹ Τα στοιχεία αυτά, ωστόσο, δεν περιλαμβάνουν τις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των Διοικητικών Εφετείων και του Συμβουλίου της Επικρατείας, για τις οποίες δεν μας διαβιβάστηκαν στοιχεία.

Ενδείξεις υποβαθμισμένης ποιότητας των πρωτοβάθμιων αποφάσεων στα νησιά

118 Ένας πιθανός δείκτης της ποιότητας των πρωτοβάθμιων αποφάσεων είναι το ποσοστό των αποφάσεων που ανατρέπονται κατόπιν άσκησης προσφυγής. Στο **γράφημα 18** παρουσιάζεται το χαμηλό ποσοστό ανατροπής των πρωτοβάθμιων αποφάσεων στην ηπειρωτική χώρα, αλλά και η σημαντική επιδείνωση της κατάστασης στα νησιά τα τελευταία δύο έτη. Τούτο υποδηλώνει υποβάθμιση της ποιότητας των πρωτοβάθμιων αποφάσεων (οι οποίες ανατράπηκαν από την Αρχή Προσφυγών σε ποσοστό 17,8 % το 2018).

Γράφημα 18 – Ποσοστό των πρωτοβάθμιων απορριπτικών αποφάσεων που ανατράπηκαν



Νησιά: Λέσβος, Κως, Λέρος, Σάμος, Χίος.

Δεν παρασχέθηκαν δεδομένα σχετικά με θετικές αποφάσεις επί προσφυγών για τη χορήγηση ανθρωπιστικού καθεστώτος.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από την ελληνική αρχή προσφυγών.

ΚΥΤ

Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση
από το ΤΑΜΕΟργανισμοί της
ΕΕΆσυλο στην
ΕλλάδαΆσυλο στην
Ιταλία

Επιστροφές

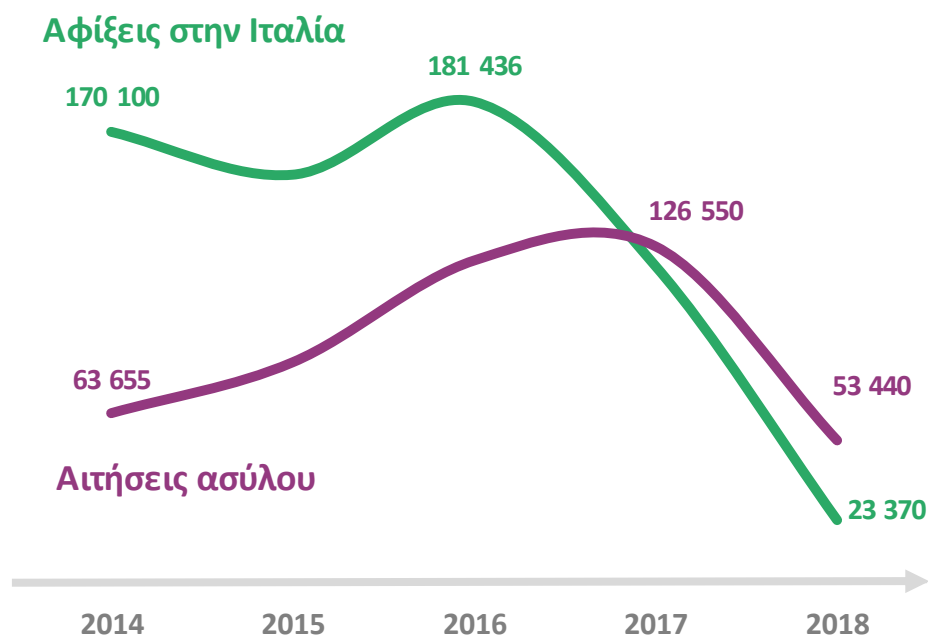
Οι εκκρεμείς υποθέσεις αιτήσεων ασύλου στην Ιταλία μεταφέρονται σε αρχές προσφυγών με υπερβολικό φόρτο εργασίας

Ο αριθμός των συσσωρευμένων εκκρεμών υποθέσεων σε πρώτο βαθμό μειώνεται

119 Οι ιταλικές αρχές δεν κατέστη δυνατό να συγκεντρώσουν τις πληροφορίες που ζητήσαμε σχετικά με την ετήσια εξέλιξη του αριθμού των εκκρεμών υποθέσεων από το 2015 στα στάδια της καταγραφής, της κατάθεσης αίτησης, της προσφυγής και της έκδοσης οριστικής απόφασης. Ως εκ τούτου, η παρούσα ενότητα καλύπτει μόνο τον αριθμό των υπό εξέταση εκκρεμών υποθέσεων στο στάδιο έκδοσης της πρωτοβάθμιας απόφασης.

120 Οι αφίξεις στην Ιταλία σημειώνουν κατακόρυφη πτώση από το 2016: το 2017 μειώθηκαν κατά 34 % σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος και το 2018 κατά ακόμη 80 % ([γράφημα 19](#)). Οι αιτήσεις ασύλου μειώθηκαν κατά 56 % από το 2016 έως το 2018.

Γράφημα 19 – Αφίξεις και αιτήσεις χορήγησης ασύλου



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του Υπουργείου Εσωτερικών (αφίξεις) και της Eurostat (αιτήσεις).

ΚΥΤ

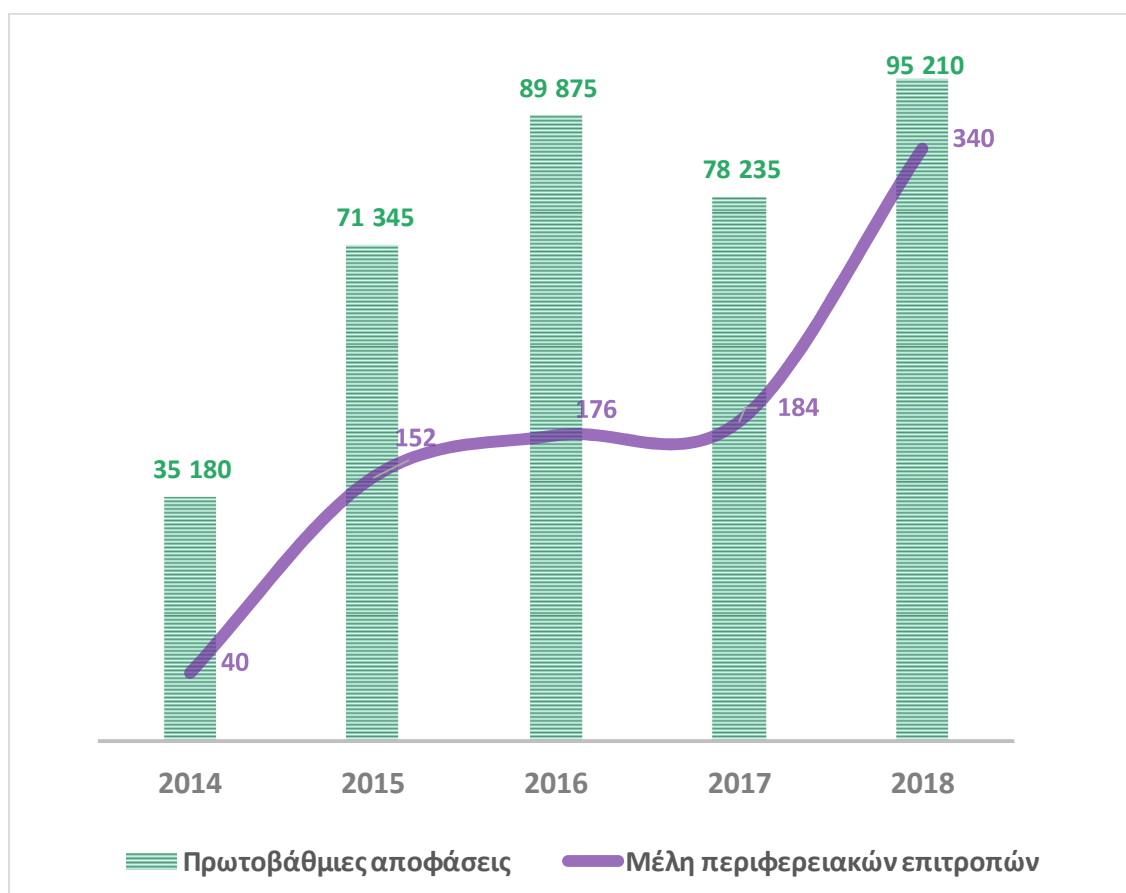
Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση
από το ΤΑΜΕΟργανισμοί της
ΕΕΆσυλο στην
ΕλλάδαΆσυλο στην
Ιταλία

Επιστροφές

121 Η Εθνική Επιτροπή Ασύλου της Ιταλίας, μαζί με τις περιφερειακές της υπηρεσίες, αξιολογεί τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας στην Ιταλία και είναι αρμόδια για την έκδοση πρωτοβάθμιων αποφάσεων. Με στήριξη από τον κρατικό προϋπολογισμό, το προσωπικό της αυξήθηκε μεταξύ 2014 και 2018 (βλέπε [γράφημα 20](#)). Με την ενίσχυση του προσωπικού αυξήθηκε η ικανότητα διεκπεραίωσης των αιτήσεων σε πρώτο βαθμό.

Γράφημα 20 – Εξέλιξη του αριθμού των μελών των περιφερειακών επιτροπών ασύλου σε συνάρτηση με το πλήθος πρωτοβάθμιων αποφάσεων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Εθνικής Επιτροπής Ασύλου και της Eurostat.

ΚΥΤ

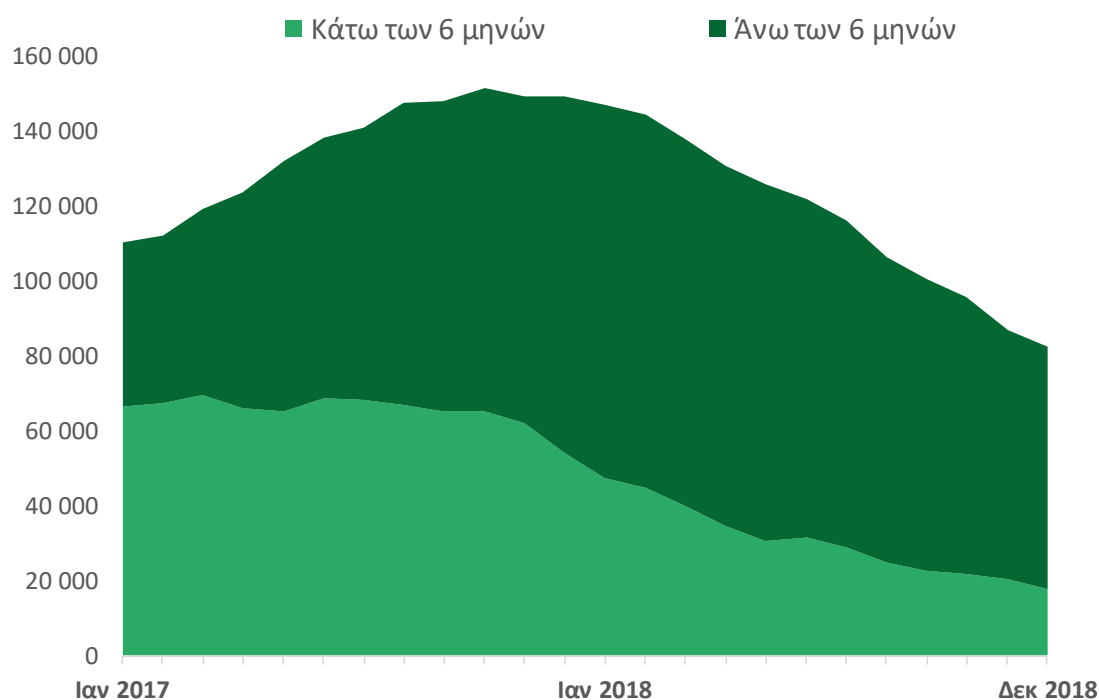
Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση
από το ΤΑΜΕΟργανισμοί της
ΕΕΆσυλο στην
ΕλλάδαΆσυλο στην
Ιταλία

Επιστροφές

122 Μέχρι το τέλος του 2017, η ιταλική Επιτροπή Ασύλου αγωνιζόταν ακόμη να αντεπεξέλθει στον αυξανόμενο αριθμό αιτήσεων ασύλου. Έως τα τέλη Δεκεμβρίου του 2017, οι εκκρεμείς υποθέσεις είχαν εκτοξευθεί σε 149 006, θέτοντας το σύστημα ασύλου της Ιταλίας υπό εντονότατη πίεση. Ωστόσο, η κατάσταση άλλαξε το 2018, όταν ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων μειώθηκε δραστικά (κατά 45 %), χάρη στην ακόμη μεγαλύτερη αύξηση της ικανότητας διεκπεραίωσης υποθέσεων σε πρώτο βαθμό, καθώς και στη σημαντική πτώση των αφίξεων. Το αποτέλεσμα ήταν να μειωθεί και ο αριθμός των αιτήσεων για διεθνή προστασία ([γράφημα 21](#)).

Γράφημα 21 – Εκκρεμείς υποθέσεις εν αναμονή έκδοσης πρωτοβάθμιας απόφασης στην Ιταλία



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της EASO.

123 Η ιταλική Επιτροπή Ασύλου αναμένει να διεκπεραιώσει ό,τι έχει απομείνει από τις εκκρεμείς σε πρώτο βαθμό υποθέσεις μέχρι το τέλος του 2019. Ωστόσο, οι προσπάθειες αυτές, σε συνδυασμό με την αυστηρότερη μεταναστευτική πολιτική (κατάργηση του ανθρωπιστικού καθεστώτος και πτωτικά ποσοστά αναγνώρισης⁴²), είναι πιθανό να οδηγήσουν στην άσκηση προσφυγής κατά μεγάλου αριθμού απορριπτικών αποφάσεων, σε διάστημα ενός χρόνου, στον οποίο δεύτερο βαθμό υπάρχει ήδη σε εκκρεμότητα σημαντικός όγκος υποθέσεων (βλέπε σημείο **127** κατωτέρω).

Οι χρόνοι διεκπεραίωσης επιμηκύνονται

124 Δεν είναι δυνατόν να εξαχθεί από τα ιταλικά συστήματα ΤΠ ο διάμεσος ή μέσος χρόνος διεκπεραίωσης μεταξύ της αποβίβασης, της υποβολής της αίτησης ασύλου και της καταχώρισής της σε μια *questura*.

125 Στο πλαίσιο της τακτικής διαδικασίας, η ιταλική νομοθεσία τάσσει μέγιστη προθεσμία 33 ημερών⁴³ από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης έως την έκδοση απόφασης σε πρώτο βαθμό. Στο **γράφημα 22** φαίνεται η σημαντική αύξηση του μέσου χρόνου διεκπεραίωσης από το 2015 έως το 2018.

⁴² Το ποσοστό αναγνώρισης το 2018 ήταν 32 %. Στο ποσοστό αυτό το 21 % αφορούσε τη χορήγηση ανθρωπιστικού καθεστώτος. Δεδομένου ότι το ανθρωπιστικό καθεστώς καταργήθηκε, το 2019 το ποσοστό αναγνώρισης μειώθηκε (19 % το πρώτο μισό του 2019).

⁴³ Η προσωπική συνέντευξη πρέπει να πραγματοποιείται εντός 30 ημερών από την καταχώριση της αίτησης και η απόφαση πρέπει να εκδίδεται εντός τριών εργάσιμων ημερών από τη συνέντευξη.

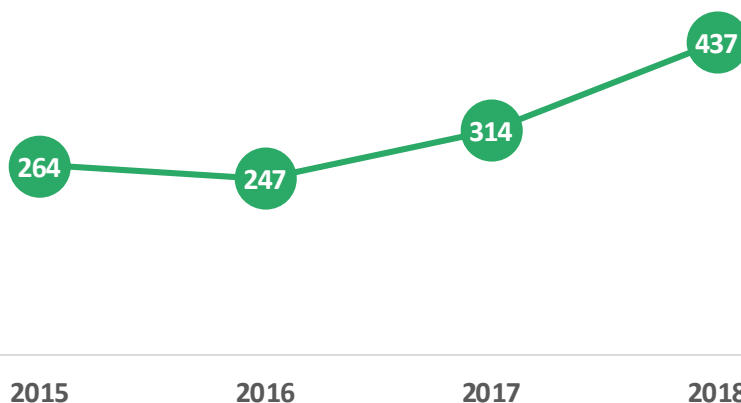
ΚΥΤ

Μετεγκατάσταση

Χρηματοδότηση
από το ΤΑΜΕΟργανισμοί της
ΕΕΆσυλο στην
ΕλλάδαΆσυλο στην
Ιταλία

Επιστροφές

Γράφημα 22 – Μέσος χρόνος διεκπεραίωσης σε πρώτο βαθμό στην Ιταλία (σε ημέρες)



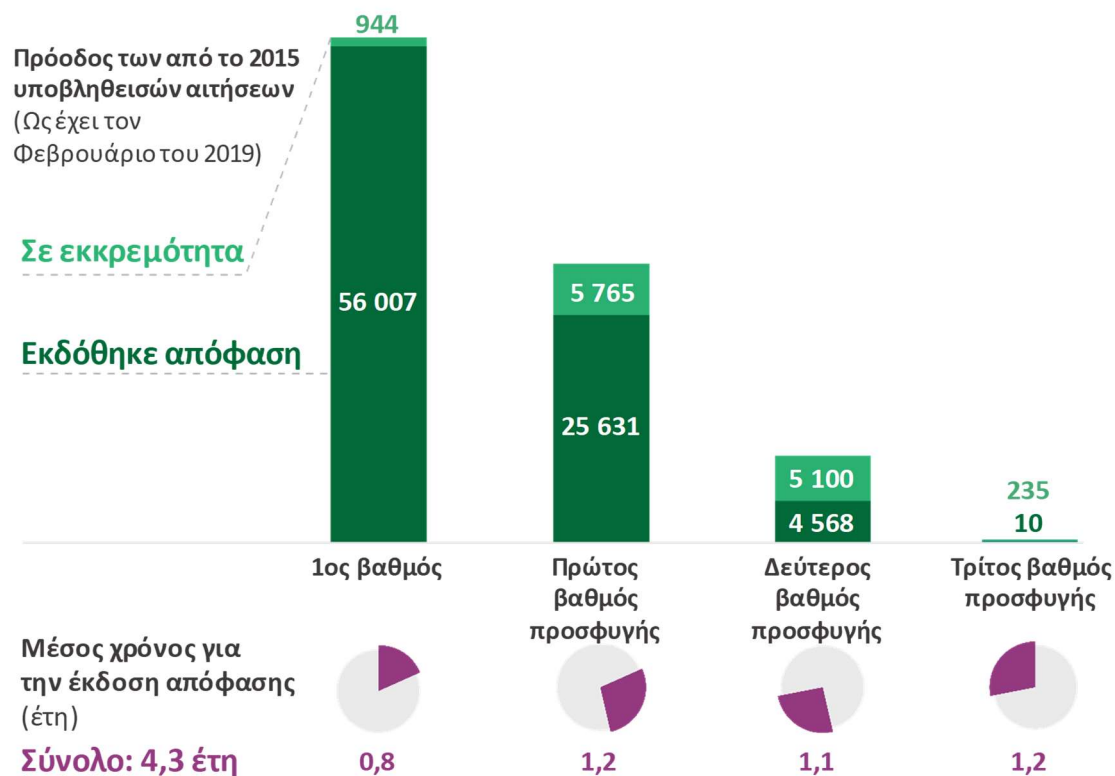
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του ιταλικού Υπουργείου Εσωτερικών.

126 Κρίσιμο ζήτημα αποτελεί η απουσία ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης ΤΠ που θα καθιστούσε δυνατή την παρακολούθηση των επιδόσεων από την αρχή έως το τέλος της διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένου του σταδίου της δικαστικής διαδικασίας / της προσφυγής. Οι περιφερειακές επιτροπές ασύλου καταχωρίζουν τις αποφάσεις προσφυγής με μη αυτοματοποιημένο τρόπο, μια διαδικασία που γίνεται με αργούς ρυθμούς και επηρεάζει αρνητικά την πληρότητα και την αξιοπιστία των δεδομένων. Δεν υποβάλλονται όλες οι αποφάσεις συστηματικά στις περιφερειακές επιτροπές, οι οποίες πρέπει να συγκεντρώνουν πληροφορίες από τους μετανάστες ή τις *questure*. Επιπλέον, οι περιφερειακές επιτροπές καθυστερούν επίσης να τηλεφορτώσουν τις αποφάσεις που εκδίδουν οι ίδιες σε πρώτο βαθμό. Λόγω της έλλειψης αξιόπιστων και επίκαιρων στοιχείων για τις απορριπτικές αποφάσεις σε όλα τα στάδια, οι *questure* αντιμετωπίζουν ακόμη δυσκολίες όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων επιστροφής.

Οι αρχές προσφυγών έχουν αναλάβει υπερβολικό φόρτο

127 Όπως φαίνεται στο [γράφημα 23](#), ο χρόνος που μπορεί να παρέλθει μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης, αφού εξαντληθούν όλοι οι βαθμοί προσφυγής, αγγίζει τα 4,3 έτη. Ως εκ τούτου, η στήριξη των δικαστικών αρχών είναι πιθανόν να αναχθεί στην επιτακτικότερη ανάγκη του ιταλικού συστήματος ασύλου.

Γράφημα 23 – Μέσος χρόνος μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης σχετικά με τις χρονολογούμενες από το 2015 αιτήσεις στην Ιταλία



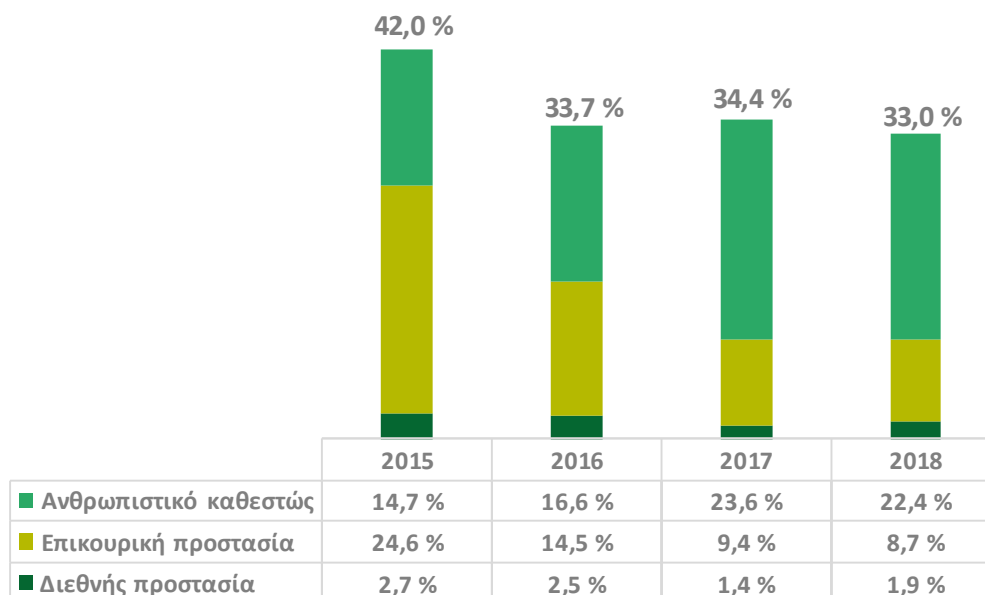
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του ιταλικού Υπουργείου Εσωτερικών.

128 Κατά τον χρόνο του ελέγχου, δεν υπήρχε έργο του TAME για την ενίσχυση της δικαστικής ικανότητας. Η EASO έχει εντοπίσει τη συγκεκριμένη ανάγκη, χωρίς όμως να έχει μέχρι στιγμής παράσχει άμεση στήριξη: στηρίζει την ιταλική Επιτροπή Ασύλου σε υποθέσεις που εξετάζονται στον δεύτερο βαθμό, αλλά δεν βοηθά απευθείας τα δικαστήρια που επιλαμβάνονται των προσφυγών.

Σχετικά υψηλό ποσοστό ανατροπής των πρωτοβάθμιων αποφάσεων από τις αρχές προσφυγών

129 Στο [γράφημα 24](#) φαίνεται ότι οι αρχές προσφυγών ανέτρεψαν το 33 % των πρωτοβάθμιων αποφάσεων κατά των οποίων ασκήθηκε προσφυγή το 2018. Αν και σχετικά υψηλό, το ποσοστό αυτό ήταν ελαφρώς βελτιωμένο σε σχέση με τα προηγούμενα έτη.

Γράφημα 24 – Ποσοστό ανατροπής των πρωτοβάθμιων αποφάσεων απόρριψης της αίτησης χορήγησης ασύλου



Αποφάσεις επί προσφυγών που κατατέθηκαν μεταξύ 2012 και 2015.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του ιταλικού Υπουργείου Εσωτερικών.

Η επιστροφή παράτυπων μεταναστών στην πράξη παραμένει προβληματική σε ολόκληρη την ΕΕ

Χαμηλό ποσοστό επιστροφών σε όλη την ΕΕ

130 Με τον αριθμό των ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία στην Ευρώπη να έχει αυξηθεί σημαντικά από το 2015, τα χαμηλά ποσοστά επιστροφής των παράτυπων μεταναστών αποτελούν πρόβλημα για την Ελλάδα, την Ιταλία και την ΕΕ στο σύνολό της, όπως φαίνεται στο [γράφημα 25](#). Τα ποσοστά επιστροφής είναι ακόμη χαμηλότερα εάν εξετάσουμε μόνο τις επιστροφές σε τρίτες χώρες. Αυτό οφείλεται σε πολλούς λόγους, τους οποίους αναλύουμε παρακάτω.

Γράφημα 25 – Επιστροφές από την Ελλάδα και την Ιταλία

ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ ΠΟΥ ΕΛΑΒΑΝ ΧΩΡΑ ΣΤΗΝ ΕΕ ΜΕΤΑΞΥ 2014 ΚΑΙ 2018

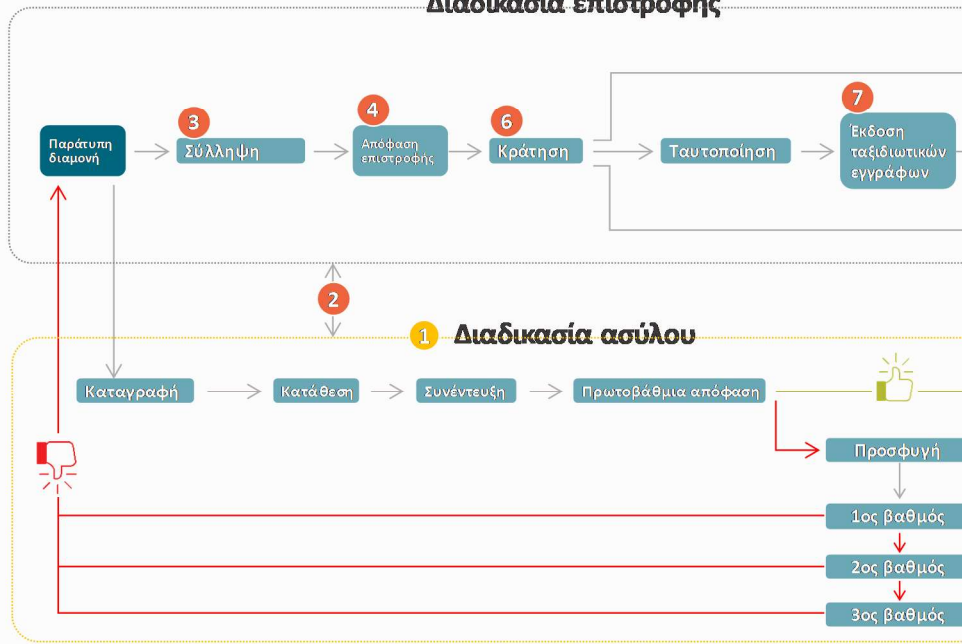


ΚΥΡΙΟΙ ΛΟΓΟΙ για τα χαμηλά ποσοστά επιστροφών από την Ελλάδα και την Ιταλία:

- 1 Διάρκεια της διαδικασίας ασύλου (σημείο 132)
- 2 Ελλιπής σύνδεση μεταξύ των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής που εμποδίζει τον συντονισμό και την ανταλλαγή πληροφοριών (133)
- 3 Απουσία άρτιου και ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επιστροφής (134)
- 4 Απουσία αμοιβαίας αναγνώρισης και έλλειψη συστημικής καταγραφής των αποφάσεων επιστροφής στην ΕΕ (135)
- 5 Διαφυγή και δυσκολία εντοπισμού των μεταναστών που πρέπει να επιστραφούν, περιλαμβανομένης της παρακολούθησης των περιπτώσεων οικειοθελούς αναχώρησης (136)
- 6 Ανεπαρκής δυναμικότητα των κέντρων προαναχωρησιακής κράτησης (137 και 138)
- 7 Προβληματική συνεργασία με τις τρίτες χώρες καταγωγής των μεταναστών (139)
- 8 Χαμηλές επιδόσεις του προγράμματος AVRR (140 έως 143)



Διαδικασία επιστροφής



Πηγή: ΕΕΣ, τα ποσοστά επιστροφής υπολογίστηκαν με βάση τα στοιχεία της Eurostat.

131 Όσον αφορά την εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, έως το τέλος του 2018, από τα ελληνικά νησιά είχαν επιστραφεί μόλις 1 806 παράτυποι μετανάστες. Ο αριθμός των επιστροφών στο πλαίσιο της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας ήταν χαμηλότερος το 2018 (322) σε σύγκριση με το 2017 (687).

Οι επιδόσεις των επιχειρήσεων επιστροφής επηρεάζονται από διάφορους παράγοντες

132 Ένας από τους παράγοντες που επηρεάζουν τις επιδόσεις των επιχειρήσεων επιστροφής είναι η διάρκεια της διαδικασίας ασύλου (βλέπε επίσης σημεία **109** έως **114** και **124** έως **126**). Επιπλέον, όσον αφορά τον περιορισμένο αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που μπορούν να κρατηθούν για έναν από τους λόγους που προβλέπει το δίκαιο του ασύλου, η μέγιστη περίοδος κράτησης είναι έξι μήνες. Μόλις λήξει η περίοδος κράτησης, οι μετανάστες αφήνονται ελεύθεροι και διαφεύγουν. Τέλος, τόσο στην Ιταλία όσο και στην Ελλάδα, οι μετανάστες υποβάλλουν συχνά αιτήσεις ασύλου την τελευταία στιγμή ώστε να καθυστερήσουν τη διαδικασία επιστροφής.

133 Ο καλός συντονισμός μεταξύ των αρμόδιων για το άσυλο και την επιστροφή αρχών είναι απαραίτητος, αφενός, για να βελτιστοποιηθεί η ανταλλαγή πληροφοριών και, αφετέρου, για να εκδίδεται παραχρήμα η απόφαση επιστροφής μετά από απόφαση απόρριψης της αίτησης χορήγησης ασύλου (*πλαίσιο 11*).

Πλαίσιο 11

Σύνδεση μεταξύ των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής στην Ελλάδα και την Ιταλία

Στην Ελλάδα, οι υπήκοοι τρίτων χωρών καταχωρίζονται ως αιτούντες διεθνή προστασία στη βάση δεδομένων «Αλκυόνη» της Υπηρεσίας Ασύλου. Στην ηπειρωτική Ελλάδα, η Αστυνομία, παρότι της έχει παραχωρηθεί περιορισμένη πρόσβαση σε ορισμένες ενότητες της εν λόγω βάσης δεδομένων, δεν ειδοποιείται αυτόματα όταν μια απορριπτική απόφαση χορήγησης ασύλου καταχωρίζεται στο σύστημα. Ως εκ τούτου, αποφάσεις επιστροφής εκδίδονται μόνο όταν ένα πρόσωπο τύχει να συλληφθεί. Η ανταλλαγή πληροφοριών λειτουργεί καλύτερα στα νησιά, αλλά παραμένει άτυπη και εξαρτάται από τις προσωπικές επαφές.

Στην Ιταλία δεν εκδίδεται απόφαση επιστροφής αμέσως μετά την έκδοση απόφασης απόρριψης της αίτησης χορήγησης ασύλου. Τα δύο αυτά είδη αποφάσεων εκδίδονται από δύο χωριστές αρχές: τις *questure* και τις επιτροπές ασύλου. Η αστυνομία έχει πρόσβαση στη βάση δεδομένων στην οποία καταχωρίζονται οι αποφάσεις για το άσυλο, αλλά δεν ειδοποιείται αυτομάτως όταν εκδίδεται απορριπτική απόφαση χορήγησης ασύλου. Όπως και στην Ελλάδα, απόφαση επιστροφής εκδίδεται μόνο σε περίπτωση σύλληψης του ατόμου.

Όπως αναφέρεται στο σημείο [126](#), η έλλειψη αξιόπιστων και επίκαιρων στοιχείων σχετικά με τις απορριπτικές αποφάσεις στο στάδιο της προσφυγής παρακωλύει επίσης την έκδοση αποφάσεων επιστροφής από τις *questure*.

134 Η Ελλάδα διαθέτει ένα κεντρικό σύστημα ΤΠ (σύστημα χαρτογράφησης) για τους σκοπούς της διαχείρισης της μετανάστευσης, το οποίο δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί από την άποψη των πληροφοριών και των λειτουργιών. Δεν πρόκειται για ολοκληρωμένο σύστημα που αποτυπώνει τη συνολική διαδικασία επιστροφής. Παραδείγματος χάριν, δεν είναι διαθέσιμα στοιχεία σε πραγματικό χρόνο σχετικά με την κράτηση. Αντ' αυτού, κάθε κέντρο προαναχωρησιακής κράτησης χρησιμοποιεί ένα δικό του αρχείο Excel και η συντονιστική μονάδα στο Αρχηγείο της Αστυνομίας είναι υποχρεωμένη να ζητά ανά τακτά διαστήματα από κάθε κέντρο χωριστά επικαιροποιημένα στοιχεία, προκειμένου να έχει μια συνολική εικόνα της κατάστασης. Ο Frontex στηρίζει την Ελλάδα στην ψηφιοποίηση της διαδικασίας επιστροφών.

135 Επιπλέον, δεν προβλέπεται η αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Έως το 2018, δεν γινόταν ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις αποφάσεις επιστροφής στο εσωτερικό της ΕΕ. Από τον Δεκέμβριο του 2018, οι αποφάσεις περί επιστροφής πρέπει να καταχωρίζονται συστηματικά στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), προκειμένου να είναι προσβάσιμες από όλα τα κράτη μέλη.

136 Και στην περίπτωση των οικειοθελών αναχωρήσεων υπάρχει ο κίνδυνος διαφυγής. Η κύρια αιτία για αυτό είναι η απουσία τυποποιημένου συστήματος για την επαλήθευση του κατά πόσον ένας υπήκοος τρίτης χώρας έχει διέλθει τα εξωτερικά σύνορα μιας χώρας Σένγκεν. Ως εκ τούτου, επί του παρόντος δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί με βεβαιότητα αν ένας υπήκοος τρίτης χώρας αναχώρησε πράγματι από την ΕΕ, αν κρύβεται στο κράτος μέλος ή αν έχει μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος.

137 Σύμφωνα με την οδηγία για την επιστροφή⁴⁴, η χρήση της κράτησης με σκοπό την απομάκρυνση θα πρέπει να είναι περιορισμένη και να υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά τα χρησιμοποιούμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους στόχους. Η κράτηση δικαιολογείται μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής ή για την εκτέλεση της διαδικασίας απομάκρυνσης ή εφόσον δεν αρκεί η εφαρμογή λιγότερο αναγκαστικών μέτρων. Η αρχική περίοδος κράτησης δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες. Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το διάστημα αυτό μπορεί να παραταθεί έως και κατά 18 μήνες. Επί του παρόντος στην Ελλάδα υπάρχουν έξι κέντρα προαναχωρησιακής κράτησης στην ενδοχώρα και δύο στη Λέσβο και την Κω. Προγραμματίζεται η δημιουργία ενός ακόμη στη Σάμο. Οι συνθήκες σε ορισμένα από τα κέντρα αυτά έχουν αποτελέσει αντικείμενο επικρίσεων (βλέπε έργο GR-3 στο [παράρτημα IV](#)).

138 Παρά τις προσπάθειες της Ιταλίας, τα κέντρα προαναχωρησιακής κράτησης εξακολουθούν να μην διαθέτουν επαρκή δυναμικότητα φιλοξενίας των ατόμων που πρέπει να επιστραφούν (815 θέσεις σε αντιπαραβολή με 27 070 αποφάσεις επιστροφής που εκδόθηκαν το 2018). Δεν προβλέπεται άμεσα κάποιο έργο στο πλαίσιο του ΤΑΜΕ που να αντιμετωπίζει το πρόβλημα αυτό.

⁴⁴ Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Οκτωβρίου 2008.

139 Ένας ακόμη λόγος για το χαμηλό ποσοστό πραγματικής επιστροφής των μεταναστών που διατάχθηκαν να εγκαταλείψουν την ΕΕ είναι η έλλειψη συνεργασίας από ορισμένες τρίτες χώρες για την ταυτοποίηση και την επανεισδοχή των υπηκόων τους (βλέπε επίσης σημείο **100 iv**). Παραδείγματος χάριν, η συμφωνία της Κοτονού μεταξύ της ΕΕ και των χωρών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού ορίζει⁴⁵ ότι οι χώρες αυτές πρέπει να δέχονται εκ νέου τους υπηκόους τους που βρίσκονται παράνομα στην επικράτεια κράτους μέλους της ΕΕ χωρίς περαιτέρω διατυπώσεις. Στην πράξη, αυτή η νομική διάταξη δεν τηρείται.

Τα προγράμματα υποβοηθούμενης οικειοθελούς επιστροφής και επανένταξης (AVRR) αντιμετωπίζουν επιχειρησιακές προκλήσεις

140 Απουσία εναρμονισμένης προσέγγισης σε επίπεδο ΕΕ, τα προγράμματα AVRR διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών. Σύμφωνα με την Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν συστήσει τουλάχιστον 90 ειδικά προγράμματα AVRR, συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

141 Οι επιχειρήσεις AVRR αντιπροσωπεύουν μέχρι σήμερα μικρό μόνο ποσοστό των συνολικών επιστροφών στην Ιταλία (15 % το 2018), καθώς πολλοί παράγοντες εμποδίζουν τα έργα AVRR να συμβάλουν αποτελεσματικά στην επίλυση του προβλήματος των επιστροφών (**πλαίσιο 12**).

⁴⁵ Άρθρο 13, παράγραφος 5, στοιχείο γ), της συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ των μελών της ομάδας των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, αφενός, και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών αυτής, αφετέρου, που υπεγράφη στην Κοτονού τον Ιούνιο του 2000.

Πλαίσιο 12

Παραδείγματα παραγόντων με επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα των έργων AVRР στην Ιταλία

Την περίοδο 2015/2016, σημειώθηκε ένα κενό διάρκειας ενός χρόνου, κατά το οποίο δεν εφαρμόστηκε κανένα πρόγραμμα AVRР, λόγω της καθυστέρησης στη μετάβαση στο Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME). Τα χρηματοδοτούμενα από το TAME έργα AVRР που ξεκίνησαν το 2016 δεν συνοδεύθηκαν από εκστρατεία ευαισθητοποίησης σε εθνικό επίπεδο, και κάθε έργο πραγματοποιούσε τις ενημερωτικές δραστηριότητές του μεμονωμένα (βλέπε σημείο 71 σχετικά με την αλληλοεπικάλυψη). Επιπλέον, η δρομολόγηση των έργων δεν συνοδεύθηκε από αποτελεσματικές δραστηριότητες επικοινωνίας. Αργότερα, η κατάσταση αντιμετωπίστηκε με την πρόσληψη υπαλλήλων αρμόδιων ειδικά για δραστηριότητες επικοινωνίας: των περιφερειακών συμβούλων. Δεδομένων των αναγκών, οι τιμές-στόχος που τέθηκαν για τους δείκτες των έργων δεν ήταν επαρκώς φιλόδοξες.

Μια μεγάλη ομάδα μεταναστών που διέμεναν παράνομα στην Ιταλία αποκλείστηκε από το πρόγραμμα AVRР, δεδομένου ότι, για να είναι ένας μετανάστης επιλέξιμος πρέπει να υποβάλει αίτηση για το πρόγραμμα εντός του στενού χρονικού διαστήματος των 7-30 ημερών από την έκδοση απόφασης επιστροφής.

Ο χρόνος που μεσολαβούσε από την υποβολή της αίτησης έως την έγκριση από την *questura* ή τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ήταν μεγάλος, με μέσο όρο τις 37 ημέρες (στο πλαίσιο του έργου IT-3) και τις 40 ημέρες (στο πλαίσιο του έργου IT-2). Δεδομένου ότι η Ιταλία δεν διαθέτει καταλύματα για τους αιτούντες AVRР, οι μεγάλοι αυτοί χρόνοι αναμονής συνέβαλαν στο υψηλό ποσοστό (27 %) εγκατάλειψης του προγράμματος⁴⁶.

Τέλος, υπήρξε ένα κενό στο πρόγραμμα AVRР, καθώς, μετά τη λήξη των έργων τον Ιούνιο του 2018, νέα πρόσκληση δημοσιεύθηκε μόλις τον Οκτώβριο του 2018. Η πρόσκληση αυτή τελούσε υπό αξιολόγηση κατά τον χρόνο της επίσκεψης ελέγχου μας τον Φεβρουάριο του 2019. Ο ΔΟΜ μάς ενημέρωσε ότι δεν συμμετείχε, λόγω των υπερβολικά αυστηρών κανόνων επιλεξιμότητας των δαπανών⁴⁷.

⁴⁶ Οι στατιστικές που μας διαβίβασε ο ΔΟΜ φανερώνουν τα εξής: από τις 1 606 αιτήσεις για το πρόγραμμα AVRР που έλαβε ο οργανισμός μεταξύ Ιανουαρίου και Σεπτεμβρίου 2018, οι 67 (4 %) δεν εγκρίθηκαν, για 169 (10 %) δεν ελήφθη ποτέ απάντηση από τις αρχές, σε 118

142 Στην Ελλάδα, το πρόγραμμα AVRR που υλοποιεί ο ΔΟΜ επιτυγχάνει τους στόχους του⁴⁸. Ωστόσο, η βοήθεια επανένταξης, με την οποία υποστηρίζονται ωφελούμενοι που έχουν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής τους, προσφέρεται μόνο στο 26 % των αιτούντων. Το εν λόγω κενό όσον αφορά την παροχή βοήθειας για την επανένταξη θα μπορούσε να καλυφθεί εν μέρει από το ειδικό πρόγραμμα δράσης του Ευρωπαϊκού Δικτύου Επανένταξης (ERIN)⁴⁹. Η Ελλάδα όμως δεν έχει ακόμη αξιοποιήσει το εν λόγω πρόγραμμα.

143 Επιπλέον, ενώ η περίοδος επιλεξιμότητας για το πρόγραμμα στην ηπειρωτική χώρα δεν έχει ορισμένη διάρκεια, οι μετανάστες στα νησιά διαθέτουν πολύ σύντομο χρονικό διάστημα για να υποβάλουν αίτηση ένταξης στο πρόγραμμα AVRR (15 ημέρες από την απορριπτική σε πρώτο βαθμό απόφαση της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου).

144 Ανεξάρτητα από τα προαναφερθέντα, ένα παράδειγμα ορθής πρακτικής επισημάνθηκε στην Ανοικτή Δομή Φιλοξενίας Αιτούντων Εθελούσιας Επιστροφής του Αττικού Άλσους, η οποία εξασφαλίζει ασφαλές περιβάλλον και υποστήριξη σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι οικειοθελώς προσφέρονται να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους (βλέπε [πλαίσιο 13](#)).

περιπτώσεις (7 %) η αίτηση αποσύρθηκε πριν από την έγκριση και σε 319 περιπτώσεις (20 %) η αίτηση αποσύρθηκε μετά την έγκριση.

⁴⁷ Σύμφωνα με τους κανόνες της τελευταίας πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, οι δαπάνες ήταν επιλέξιμες μόνο εφόσον λάμβανε χώρα η επιστροφή του μετανάστη. Δεδομένου ότι οι μετανάστες μπορεί να αλλάξουν γνώμη έως την τελευταία στιγμή, όλα τα έξοδα έως εκείνη τη στιγμή θα έπρεπε να βαρύνουν τον οργανισμό.

⁴⁸ Σύμφωνα με τον ΔΟΜ, από την 1η Ιουνίου 2016 έως τις 14 Μαρτίου 2019, 17 740 υπήκοοι τρίτων χωρών υπέβαλαν αίτηση για υποβοηθούμενη οικειοθελή επιστροφή και επανένταξη και 15 031 (85 %) επαναπατρίστηκαν.

⁴⁹ Το εν λόγω πρόγραμμα κοινών επιχειρήσεων επιστροφής και επανένταξης αποσκοπεί στη βιώσιμη επιστροφή και επανένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στη χώρα καταγωγής τους, με την περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των φορέων-εταίρων του ERIN.

Πλαίσιο 13

Παράδειγμα ορθής πρακτικής του προγράμματος AVRR

Η Ανοικτή Δομή Φιλοξενίας Αιτούντων Εθελούσιας Επιστροφής του Αττικού Άλσους, η οποία χρηματοδοτείται στο πλαίσιο της βοήθειας έκτακτης ανάγκης (EMAS) του ΤΑΜΕ, λειτουργεί κοντά στο κέντρο της Αθήνας και παρέχει κατάλυμα σε μετανάστες στην Ελλάδα που έχουν εγγραφεί στο πρόγραμμα AVRR και οι οποίοι έχουν ανάγκη φιλοξενίας μέχρι την αναχώρησή τους. Οι δικαιούχοι είναι ευάλωτοι μετανάστες, στους οποίους περιλαμβάνονται, για τους σκοπούς του συγκεκριμένου έργου, έγκυοι γυναίκες, μονογονεϊκές οικογένειες, μετανάστες με ανάγκες ιατρικής φροντίδας, υπερήλικες και μετανάστες σε κατάσταση ένδειας. Η Ανοικτή Δομή διαθέτει καλή συγκοινωνιακή σύνδεση και βρίσκεται κοντά σε νοσοκομεία και προξενικές υπηρεσίες. Προσφέρει ζωτικής σημασίας υπηρεσίες στους ευάλωτους μετανάστες, έως ότου αυτοί επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους.

Δεν υπάρχουν δεδομένα σχετικά με την ταχύτητα διεξαγωγής των επιχειρήσεων επιστροφής

145 Ούτε τα ελληνικά ούτε τα ιταλικά συστήματα ΤΠ είναι σε θέση να παράγουν στατιστικά στοιχεία αναφορικά με την ταχύτητα διεξαγωγής των διαδικασιών επιστροφής⁵⁰. Δεν ήμασταν επομένως σε θέση να αξιολογήσουμε τη συγκεκριμένη πτυχή.

⁵⁰ Μέσος χρόνος διεκπεραίωσης από την έκδοση απόφασης επιστροφής έως την πραγματική επιστροφή (τόσο για αναγκαστικές όσο και για οικειοθελείς επιστροφές).

Συμπεράσματα και συστάσεις

146 Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να διαπιστωθεί κατά πόσον η στήριξη της ΕΕ για τη διαχείριση της μετανάστευσης (συμπεριλαμβανομένης της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης) συνετέλεσε στην εφαρμογή αποτελεσματικών και ταχείων διαδικασιών ασύλου και επιστροφής στην Ελλάδα και την Ιταλία. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν αποκλίσεις μεταξύ των στόχων της στήριξης της ΕΕ και των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Παρά το γεγονός ότι η ικανότητα των ελληνικών και των ιταλικών αρχών ενισχύθηκε, οι μεγάλοι χρόνοι διεκπεραίωσης και η ύπαρξη σημείων συμφόρησης εξακολουθούν να ταλανίζουν τις διαδικασίες ασύλου στις δύο χώρες. Όπως και στην υπόλοιπη ΕΕ, τα ποσοστά επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών από την Ελλάδα και την Ιταλία είναι χαμηλά.

147 Από τις 11 συστάσεις που διατυπώσαμε το 2017 σχετικά με την προσέγγιση των ΚΥΤ στην Ελλάδα και την Ιταλία, έξι υλοποιήθηκαν πλήρως, δύο έχουν υλοποιηθεί όσον αφορά την Επιτροπή και τους οργανισμούς, και μία δεν έχει υλοποιηθεί από τα κράτη μέλη (*παράρτημα III*). Οι δύο βασικές συστάσεις (σχετικά με τη δυναμικότητα των ΚΥΤ και την κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων στα ελληνικά ΚΥΤ) εξακολουθούν να βρίσκονται στο στάδιο της υλοποίησης, καθώς η κατάσταση στα ελληνικά ΚΥΤ παραμένει ιδιαίτερα κρίσιμη (σημεία **23** έως **27**).

148 Η σύστασή μας που αφορά την επαρκή διάρκεια της τοποθέτησης εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη δεν έχει ακόμη υλοποιηθεί. Παρότι η Επιτροπή και οι οργανισμοί έχουν ζητήσει επανειλημμένα από τα κράτη μέλη να αυξήσουν τον αριθμό των εθνικών εμπειρογνομόνων, εξακολουθεί να υπάρχει έλλειψη σε εθνικούς εμπειρογνώμονες για τις επιχειρήσεις της ΕΑΣΟ. Αντιθέτως, ο Frontex τοποθέτησε στα ιταλικά ΚΥΤ περισσότερο προσωπικό από το αναγκαίο, καθώς ο σχεδιασμός του δεν προσαρμόστηκε στη μείωση του αριθμού αφίξεων από θαλάσσης. Παρά τον μικρό αριθμό των επιχειρήσεων επιστροφής, επισημάναμε επίσης ότι σε υψηλό ποσοστό οι εμπειρογνώμονες συνοδείας του Frontex για ενέργειες επανεισδοχής στην Τουρκία διέθεταν αποκλειστικά προφίλ συνοδού και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για κανένα άλλο είδος επιχειρήσεων (σημεία **28** έως **30**).

149 Διαπιστώσαμε ότι τα ποσοστά καταγραφής και λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων στα ΚΥΤ βελτιώθηκαν σημαντικά, καθώς είχαν καθιερωθεί τυποποιημένες διαδικασίες λειτουργίας και είχαν κατανεμηθεί σαφώς οι αρμοδιότητες μεταξύ των εθνικών αρχών και των οργανισμών υποστήριξης της ΕΕ. Ωστόσο, μεγάλο μέρος των μεταναστών εξακολουθεί να μετακινείται και να υποβάλλει αίτηση ασύλου σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, χωρίς τα δακτυλικά τους αποτυπώματα να αποθηκεύονται στη βάση δεδομένων Eurodac (σημεία 31 έως 34).

150 Τα προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης, εκ του σχεδιασμού τους προσωρινής φύσης, ήταν η πρώτη πρωτοβουλία αλληλεγγύης στην ιστορία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, με στόχο την ευρεία ανακατανομή των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών. Ωστόσο, δεν πέτυχαν τις τιμές-στόχο τους ούτε, συνακολούθως, τη δραστική ελάττωση της πίεσης που ασκείται στο ελληνικό και το ιταλικό σύστημα ασύλου (σημεία 35 έως 41).

151 Πράγματι, ήταν πολύ μικρό το ποσοστό των εν δυνάμει επιλέξιμων μεταναστών που είχαν καταγραφεί και που προσανατολίστηκαν επιτυχώς προς την κατεύθυνση της αίτησης μετεγκατάστασης (βλέπε 42 έως 47).

152 Το ποσοστό των υποψηφίων που υπέβαλαν αίτηση και πράγματι μετεγκαταστάθηκαν ήταν μεγάλο (80 % στην Ελλάδα και 89 % στην Ιταλία). Παρ' όλα αυτά, στις διαδικασίες μετεγκατάστασης εντοπίσαμε σειρά λειτουργικών αδυναμιών. Η Επιτροπή δεν έχει παρακολουθήσει τη διαδικασία μετεγκατάστασης στις χώρες υποδοχής των μεταναστών μετά την 1η Φεβρουαρίου 2018. Τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έληξαν τον Σεπτέμβριο του 2017 και δεν έχει μέχρι τώρα επιτευχθεί συναίνεση σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για μόνιμο σύστημα μετεγκατάστασης. Ελλείψει εγκεκριμένου μηχανισμού μετεγκατάστασης σε ενωσιακό επίπεδο, η εθελοντική μετεγκατάσταση πραγματοποιείται σε ad hoc βάση, κυρίως για τους μετανάστες που αποβιβάζονται στην Ιταλία και τη Μάλτα (σημεία 48 έως 53).

Σύσταση 1 – Αξιοποίηση των αντληθέντων διδαγμάτων ως βάση για την ανάπτυξη τυχόν μελλοντικών μηχανισμών εθελοντικής μετεγκατάστασης

Η Επιτροπή πρέπει να αξιοποιήσει τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τα προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης (περιλαμβανομένης της κατάστασης στο κράτος μέλος υποδοχής μετά τη μετεγκατάσταση) ως βάση για την ανάπτυξη τυχόν μελλοντικών μηχανισμών εθελοντικής μετεγκατάστασης.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2020

153 Η βοήθεια έκτακτης ανάγκης (EMAS) του TAME σχεδιάστηκε αρχικά ως μικρής κλίμακας μέσο για την αντιμετώπιση έκτακτων και ειδικών αναγκών. Η αύξηση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της EMAS συνέβαλε στο να καταστεί η στήριξη της Επιτροπής σε καταστάσεις κρίσης περισσότερη ευέλικτη και ευπροσάρμοστη. Έχει αναδειχθεί στο βασικό στρατηγικό μέσο της Επιτροπής για την επανεξισορρόπηση της στήριξης προς τις χώρες που έχουν πληγεί περισσότερο από τη μεταναστευτική κρίση, ιδίως την Ελλάδα, μέσω της συμπλήρωσης των εθνικών κονδυλίων τους για τα εθνικά προγράμματα. Η αλλαγή αυτή πλευσης πραγματοποιήθηκε χωρίς να διαμορφωθεί ένα πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων. Η Επιτροπή έχει προτείνει την υπαγωγή της βοήθειας έκτακτης ανάγκης στο καθεστώς της επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη στο νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2021-2027 (σημεία 54 έως 64).

154 Από τα έξι έργα στο πλαίσιο της EMAS που εξετάστηκαν, μόνο δύο πέτυχαν πλήρως τις τιμές-στόχο τους, τρία εν μέρει και ένα βρίσκεται ακόμη σε αρχικό στάδιο υλοποίησης (σημεία 65 και 66).

155 Και τα δέκα εξετασθέντα έργα στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων του TAME ανταποκρίνονται στις διαπιστωθείσες ανάγκες. Το εθνικό πρόγραμμα του TAME είναι ένα πολυετές χρηματοδοτικό μέσο. Παρ' όλα αυτά δεν υπάρχουν ακόμη ισχυροί μηχανισμοί πολυετούς στρατηγικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και την Ιταλία για να εξασφαλιστεί η κατανομή των κονδυλίων εκεί όπου χρειάζονται περισσότερο (σημεία 67 έως 72).

156 Από τα πέντε ολοκληρωθέντα έργα στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος TAME, κανένα δεν πέτυχε εξ ολοκλήρου τις τιμές-στόχο του: τρία τις πέτυχαν εν μέρει, ένα δεν πέτυχε τους στόχους του και, όσον αφορά το τελευταίο, τα στοιχεία δεν ήταν επαρκή για την αξιολόγηση της προόδου. Τα υπόλοιπα πέντε έργα βρίσκονταν σε εξέλιξη κατά τον χρόνο του ελέγχου (σημεία 73 έως 75).

157 Το πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων του TAME αναπτύχθηκε αργοπορημένα και δεν συνοδεύεται από τιμές-στόχο. Κατά τη διάρκεια του ελέγχου, κατέστη σαφές ότι, προκειμένου να διεξαχθεί αξιόπιστη αξιολόγηση της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, χρειάζονταν περισσότερα στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις (σημεία 76 έως 82).

Σύσταση 2 – Ενίσχυση της διαχείρισης της βοήθειας έκτακτης ανάγκης (EMAS) και των εθνικών προγραμμάτων του TAME

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) στο επόμενο δημοσιονομικό πλαίσιο, να καθορίσει κριτήρια για την κατανομή των κονδυλίων της EMAS στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη·
- β) να ενισχύσει το πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων:
 - i) διασφαλίζοντας ότι τα έργα της EMAS στο πλαίσιο του TAME περιλαμβάνουν δείκτες εκροής και επακόλουθου συνοδευόμενους από σαφείς τιμές-στόχο και τιμές βάσης, κατά περίπτωση, και αιτιολογώντας τυχόν αντίθετες περιπτώσεις·
 - ii) παρακολουθώντας τα αποτελέσματα των έργων που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της EMAS και παρουσιάζοντας σχετικά στοιχεία·
 - iii) όσον αφορά το νέο ΠΔΠ 2021-2027, σχεδιάζοντας τους δείκτες του ΚΠΠΑ του TAME, συμπεριλαμβανομένων των τιμών βάσης και των τιμών-στόχου, πριν από την έναρξη των έργων για την περίοδο 2021-2027·
- γ) να υλοποιήσει μέτρα που εξασφαλίζουν τη συμπληρωματικότητα και τη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ του TAME και των EASO/Frontex (π.χ. στον τομέα των αναγκαστικών επιστροφών ή της στήριξης των αρμόδιων για το άσυλο αρχών).

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 30 Ιουνίου 2021

158 Οι εθνικές αρχές τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ιταλία εκτιμούν ότι η επιχειρησιακή υποστήριξη που παρέχει η EASO ανταποκρίνεται στις ανάγκες και είναι χρήσιμη. Ωστόσο, τα σχέδια επιχειρησιακής υποστήριξης της EASO έως το 2018 πραγματοποιήθηκαν σε μεγάλο βαθμό με γνώμονα τις εισροές, και δεν περιλαμβάνουν τιμές-στόχο για τις εκροές και τα επακόλουθα προκειμένου να

αξιολογηθούν οι επιδόσεις της EASO. Το 2019 η κατάσταση άρχισε να βελτιώνεται σταδιακά (σημεία 83 έως 89).

159 Ενώ η έλλειψη εμπειρογνομόνων των κρατών μελών αντισταθμίζεται από τους παρόχους υπηρεσιών, το ζήτημα της σύντομης διάρκειας της τοποθέτησης εμπειρογνομόνων παραμένει. Οι επιχειρήσεις της EASO στα ελληνικά ΚΥΤ επηρεάζονται από ζητήματα ασφάλειας, έλλειψη χώρων εργασίας, διαφωνίες για την αξιολόγηση ευαλωτότητας με την ελληνική Υπηρεσία Ασύλου και από τη συστηματική ανατροπή αποφάσεων απόρριψης του παραδεκτού των αιτήσεων μη Σύρων υπηκόων από την ελληνική Υπηρεσία Ασύλου (σημεία 90 έως 93).

Σύσταση 3 – Ενίσχυση της επιχειρησιακής υποστήριξης των διαδικασιών ασύλου από την EASO

Η EASO πρέπει:

- α) να προσαρμόσει το μοντέλο της τοποθέτησης εμπειρογνομόνων βελτιώνοντας την προβλεψιμότητά του, λαμβανομένης υπόψη της μόνιμης έλλειψης εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη·
- β) να ολοκληρώσει τα πλαίσια παρακολούθησης των επιδόσεων για την Ελλάδα και την Ιταλία, προσθέτοντας δείκτες επακόλουθου, τιμές βάσης και τιμές-στόχο και συλλέγοντας τα σχετικά δεδομένα επιδόσεων για όλους τους δείκτες·
- γ) να συνεργάζεται με την ελληνική Υπηρεσία Ασύλου για την αντιμετώπιση των ασυμφωνιών που ανακύπτουν αναφορικά με τις αξιολογήσεις ευαλωτότητας μη Σύρων και το παραδεκτό των αιτήσεών τους στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας στα σύνορα.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2020

160 Η Ελλάδα και η Ιταλία συγκαταλέγονται στα κράτη μέλη που δεν έχουν αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητες του Frontex όσον αφορά τη διαδικασία επιστροφής (διευρυμένη εντολή και αυξημένος προϋπολογισμός). Πέρα από τον μικρό αριθμό των επιστρεφόντων, η κατάσταση αυτή οφείλεται στην ύπαρξη δύο παράλληλων μηχανισμών χρηματοδότησης της ΕΕ που στηρίζουν τον ίδιο τύπο δραστηριοτήτων (αναγκαστικές επιστροφές που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων του TAME και επιχειρήσεις του Frontex) (σημεία 94 έως 101).

Σύσταση 4 – Προσαρμογή της στήριξης της διαδικασίας επιστροφής από τον Frontex και της τοποθέτησης εμπειρογνομόνων στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης

Ο Frontex πρέπει:

- α) να συνεργαστεί με την Επιτροπή για τη διασφάλιση συμπληρωματικότητας και τη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των χρηματοδοτούμενων από τον Frontex και το TAME δράσεων στήριξης της επιστροφής·
- β) λαμβανομένου υπόψη του μικρού αριθμού επιχειρήσεων επιστροφής από την Ελλάδα, να μην τοποθετεί πλέον συνοδούς με ένα μόνο συγκεκριμένο επαγγελματικό προφίλ, οι οποίοι δεν θα μπορούν να αξιοποιηθούν με άλλο τρόπο στα ΚΥΤ·
- γ) να προσαρμόσει το επιχειρησιακό σχέδιο ώστε η τοποθέτηση προσωπικού στα ΚΥΤ (συμπεριλαμβανομένων ειδικών δακτυλοσκόπησης) της Ιταλίας να ανταποκρίνεται καλύτερα στον αριθμό των αφίξεων από θαλάσσης όπως εξελίσσεται.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2020

161 Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι περισσότεροι παράτυποι μετανάστες που είχαν για προορισμό τους την Ευρώπη κατέφθασαν στην Ιταλία ή την Ελλάδα. Τα δύο κράτη μέλη έχουν εξελιχθεί από χώρες διέλευσης σε χώρες στις οποίες οι μετανάστες υποβάλλουν αίτηση ασύλου (σημείο **103**).

162 Στην Ελλάδα, η ικανότητα διεκπεραίωσης της Υπηρεσίας Ασύλου αυξήθηκε από το 2015, αλλά δεν επαρκεί ακόμη για την αντιμετώπιση της αύξησης των επί μακρόν εκκρεμών αιτήσεων ασύλου. Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας είχε σημαντικό αντίκτυπο στις αφίξεις, αλλά ο ακρογωνιαίος λίθος της, η ταχεία διαδικασία στα σύνορα, δεν διεξάγεται με την απαιτούμενη ταχύτητα. Όσον αφορά την τακτική και την ταχύρρυθμη διαδικασία, η κατάσταση είναι ακόμη πιο προβληματική όσον αφορά τις ημερομηνίες των συνεντεύξεων, οι οποίες ορίζονται σε τέτοιο βάθος χρόνου που φθάνουν το 2023 και το 2021 αντίστοιχα. Μεγάλος αριθμός απορριπτικών πρωτοβάθμιων αποφάσεων επανεξετάζεται στο στάδιο των προσφυγών, στο οποίο δεν υπάρχει επαρκής υποστήριξη και όπου εκκρεμεί ήδη μεγάλος όγκος υποθέσεων (σημεία **104** έως **118**).

163 Λαμβανομένης υπόψη της δραστηκής μείωσης των αφίξεων και των αιτήσεων ασύλου, η τρέχουσα ικανότητα διεκπεραίωσης της Ιταλίας σε πρώτο βαθμό είναι επαρκής. Ο επί του παρόντος σημαντικός όγκος των συσσωρευμένων εκκρεμών υποθέσεων αναμένεται να εκκαθαριστεί έως τα τέλη του 2019. Ωστόσο, αυτό αναμένεται να υποβάλει σε μεγάλη πίεση τις αρχές προσφυγών. Αίτηση ασύλου που υποβλήθηκε το 2015 χρειάστηκε τέσσερα χρόνια μέχρις ότου να φθάσει στο τελευταίο στάδιο προσφυγής. Χωρίς κατάλληλη στήριξη, το μεγάλο αυτό χρονικό διάστημα ενδεχομένως να επιμηκυνθεί ακόμη περισσότερο στο μέλλον (σημεία **119** έως **129**).

Σύσταση 5 - Ενίσχυση της διαχείρισης των εθνικών συστημάτων ασύλου

Η Επιτροπή και η EASO, σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές, πρέπει:

- α) να ενισχύσουν ακόμη περισσότερο τη στήριξή τους στην ελληνική Υπηρεσία Ασύλου για την εκκαθάριση του αυξανόμενου αριθμού εκκρεμών υποθέσεων που συσσωρεύονται σε πρώτο βαθμό·
- β) να παράσχουν στήριξη στις υπερφορτωμένες αρχές προσφυγών στην Ελλάδα και την Ιταλία, αποφεύγοντας παράλληλα πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων για την EASO στην Ελλάδα·
- γ) να προτείνουν μέτρα που θα επιτρέπουν τη συστηματική συλλογή σχετικών με τις επιδόσεις δεδομένων για τον χρόνο διεκπεραίωσης (με ανάλυση κατά είδος διαδικασίας και βασικά ορόσημα) και τις συσσωρευμένες εκκρεμείς υποθέσεις (με ανάλυση κατά βασικά ορόσημα, συμπεριλαμβανομένων των διαφόρων σταδίων προσφυγής), για τη διευκόλυνση της χάραξης πολιτικής και της αξιολόγησης των επιδόσεων, καθώς και για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τη νομοθεσία της ΕΕ.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2020

164 Οι επιστροφές που πράγματι έλαβαν χώρα ήταν πολύ λιγότερες από τις αντίστοιχες αποφάσεις επιστροφής τόσο στις δύο χώρες όσο και στην ΕΕ συνολικά. Εντοπίσαμε μια σειρά από λόγους στους οποίους οφείλεται η κατάσταση αυτή (σημεία **130** έως **139**).

165 Η υποστηριζόμενη οικειοθελής επιστροφή και επανένταξη (AVRR) επηρεάζεται από την έλλειψη εναρμονισμένης προσέγγισης εντός της ΕΕ. Διαπιστώσαμε διαρθρωτικές αδυναμίες στη διαδικασία AVRR στην Ιταλία. Το πρόγραμμα AVRR στην Ελλάδα επιτυγχάνει τους στόχους του, αλλά η δέσμη μέτρων επανένταξης προσφέρεται μόνο στο 26 % των αιτούντων. Η ειδική δομή φιλοξενίας αιτούντων οικειοθελούς επιστροφής αποτελεί παράδειγμα ορθής πρακτικής και τονώνει την ελκυστικότητα του συστήματος (σημεία **140** έως **144**).

166 Δεν συλλέγονται δεδομένα για την ταχύτητα διεξαγωγής των διαδικασιών επιστροφής. Επιπλέον, δεν υπάρχουν δείκτες μέτρησης της βιωσιμότητας των επιστροφών, όπως ο αριθμός των επιστρεφόντων μεταναστών που επιχειρούν να εισέλθουν εκ νέου στην ΕΕ ή η επιτυχία των μέτρων επανένταξης ενός προγράμματος AVRR (σημείο **145**).

Σύσταση 6 – Περαιτέρω στήριξη των εθνικών διαδικασιών επιστροφής

Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές, πρέπει:

- α) να παράσχει, από κοινού με τον Frontex, περαιτέρω στήριξη για την αντιμετώπιση των εκτεθέντων στην παρούσα έκθεση αιτίων στα οποία οφείλονται τα χαμηλά ποσοστά επιστροφών από την Ελλάδα και την Ιταλία, με έμφαση στις χαμηλές επιστροφές από τα ελληνικά νησιά και το πρόγραμμα AVRR στην Ιταλία·
- β) να λάβει μέτρα ώστε να διασφαλίσει ότι οι ισχύουσες συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών, όπως η συμφωνία της Κοτονού και οι συμφωνίες επανεισδοχής της ΕΕ, εφαρμόζονται από τις τρίτες χώρες και αξιοποιούνται πλήρως από τα κράτη μέλη·
- γ) να προωθήσει μια συντονισμένη προσέγγιση εντός της ΕΕ ως προς τη βοήθεια επανένταξης σε τρίτες χώρες επιστροφής·
- δ) να προτείνει μέτρα που θα παράσχουν τη δυνατότητα συστηματικής συλλογής δεδομένων σχετικά με τις επιδόσεις όσον αφορά την ταχύτητα και τη βιωσιμότητα των διαδικασιών επιστροφής για τη διευκόλυνση της χάραξης πολιτικής, της αξιολόγησης των επιδόσεων και της έρευνας.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2020

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 22ας Οκτωβρίου 2019.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι - Εκτέλεση του προϋπολογισμού (σε εκατομμύρια ευρώ)

EMAS του TAME:

Ετήσια προγράμματα εργασίας	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Σύνολο
EMAS του TAME	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, βάσει των δημοσιευμένων ετήσιων προγραμμάτων εργασίας.

Εθνικό πρόγραμμα TAME Ελλάδας:

Ειδικός στόχος	Κονδύλια του εθνικού προγράμματος	Προβλεπόμενες αναλήψεις υποχρεώσεων στο τέλος του 2018 (**)	Πραγματικές αναλήψεις υποχρεώσεων στο τέλος του 2018	Πραγματικές πληρωμές στο τέλος του 2018	Ποσοστό προβλεπόμενων αναλήψεων υποχρεώσεων	Ποσοστό πραγματικών αναλήψεων υποχρεώσεων	Διαφορά μεταξύ προβλεπόμενων και πραγματικών αναλήψεων υποχρεώσεων
ΕΣ1 Άσυλο	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
ΕΣ2 Ένταξη	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
ΕΣ3 Επιστροφή	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Σύνολο (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) Τα συνολικά κονδύλια του εθνικού προγράμματος του TAME για την Ελλάδα ανέρχονται σε 328,3 εκατομμύρια ευρώ (συμπεριλαμβανομένης της βοήθειας αλληλεγγύης)

(**) Υπολογίζονται βάσει του πολυετούς σχεδιασμού των αναλήψεων υποχρεώσεων στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος.

Πηγή: Αρμόδια αρχή TAME, Ελλάδα

Εθνικό πρόγραμμα TAME Ιταλίας:

Ειδικός στόχος	Κονδύλια του εθνικού προγράμματος	Προβλεπόμενες αναλήψεις υποχρεώσεων στο τέλος του 2018 (**)	Πραγματικές αναλήψεις υποχρεώσεων στο τέλος του 2018	Πραγματικές πληρωμές στο τέλος του 2018	Ποσοστό προβλεπόμενων αναλήψεων υποχρεώσεων	Ποσοστό πραγματικών αναλήψεων υποχρεώσεων	Διαφορά μεταξύ προβλεπόμενων και πραγματικών αναλήψεων υποχρεώσεων
ΕΣ1 Άσυλο	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
ΕΣ2 Ένταξη	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
ΕΣ3 Επιστροφή	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Σύνολο (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) Τα συνολικά κονδύλια του εθνικού προγράμματος του TAME για την Ιταλία ανέρχονται σε 394,2 εκατομμύρια ευρώ (συμπεριλαμβανομένης της βοήθειας για ειδικές

(**) Υπολογίζονται βάσει του πολυετούς σχεδιασμού των αναλήψεων υποχρεώσεων στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος.

Πηγή: Αρμόδια αρχή TAME, Ιταλία

Επιχειρησιακή υποστήριξη της EASO:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Ελλάδα	Αρχικός προϋπολογισμός		8,6	27,2	24,5
	Τελευταίος διορθωτικός προϋπολογισμός		45,4	34,0	27,6
	Εκτελεσθείσες αναλήψεις υποχρεώσεων του τακτικού προϋπολογισμού	Δεν είναι διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τον προϋπολογισμό και τις αναλήψεις υποχρεώσεων ανά χώρα	25,2	33,4	26,9
	Μη χρησιμοποιηθείς αρχικός προϋπολογισμός		0,0	0,0	0,0
Ιταλία	Αρχικός προϋπολογισμός		8,6	8,0	14,5
	Τελευταίος διορθωτικός προϋπολογισμός		45,4	14,5	19,5
	Εκτελεσθείσες αναλήψεις υποχρεώσεων του τακτικού προϋπολογισμού	6,3	14,4	22,4	
	Μη χρησιμοποιηθείς αρχικός προϋπολογισμός	0,0	0,0	0,0	

(1) Το 2016 ο προϋπολογισμός δεν κατανεμήθηκε ανά χώρα. Τα στοιχεία για τον αρχικό και τον διορθωτικό προϋπολογισμό του 2016 καλύπτουν το σύνολο της επιχειρησιακής υποστήριξης, συμπεριλαμβανομένων άλλων χωρών, καθώς και των οριζόντιων δαπανών.

Πηγή: EASO.

Στήριξη των διαδικασιών επιστροφής από τον Frontex:

Γραμμή 18 02 03 του προϋπολογισμού, Στήριξη των διαδικασιών επιστροφής	2015	2016	2017	2018
Αρχικός προϋπολογισμός	9,5	66,6	66,6	53,8
Τελευταίος διορθωτικός προϋπολογισμός	13,2	38,5	53,1	49,4
προϋπολογισμού	13,2	38,5	53,1	49,4
Μη χρησιμοποιηθείς αρχικός προϋπολογισμός	0,0	28,1	13,5	4,4

Πηγή: EBCGA.

Παράρτημα II - Συνοπτική αξιολόγηση δείγματος 20 δράσεων στήριξης της ΕΕ στην Ελλάδα και την Ιταλία

Κωδικός έργου	Χώρα	Αριθμός αναφοράς έργου	Τίτλος έργου	Κατάσταση τον Ιανουάριο του 2019	Αρχικός διατεθέντα κονδύλια (σε εκατ. ευρώ)	Πράγματι διατεθέντα κονδύλια (σε εκατ. ευρώ)	Κριτήριο 1 Συνάφεια	Κριτήριο 2 Στόχοι SMART / Δείκτες RACER	Κριτήριο 3 Απουσία αλληλοεπικαλύψεων	Κριτήριο 4 Αιτιολόγηση έκτακτης ανάγκης	Κριτήριο 5 Μετάβαση σε εθνικό πρόγραμμα TAME	Κριτήριο 6 Επίτευξη αποτελεσμάτων	Κριτήριο 7 Παρακολούθηση και αναφορά των αποτελεσμάτων
EMAS-GR-1	Ελλάδα	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Διασφαλίζοντας μια δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου, στο πλαίσιο της υλοποίησης της συμφωνίας ΕΕ – Τουρκίας. Επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών στη χώρα καταγωγής τους (5 επιμέρους δράσεις)	Ολοκληρώθηκε	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Ελλάδα	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Στήριξη στην Ελλάδα για την ανάπτυξη των κέντρων πρώτης υποδοχής/του προγράμματος μεταγκατάστασης, καθώς και για την ανάπτυξη της ικανότητας υποδοχής ασύλων ασύλου	Ολοκληρώθηκε	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Ελλάδα	HOME/2016/MULT/IM/LNH/C/0001	Στήριξη στην Ελλάδα για την ανάπτυξη των κέντρων πρώτης υποδοχής/του προγράμματος μεταγκατάστασης, καθώς και για την ανάπτυξη της ικανότητας υποδοχής ασύλων ασύλου	Ολοκληρώθηκε	75	75							
EMAS-IT-1	Ιταλία	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Δράση στήριξης των τμημάτων ασύλου των γραφείων μετανάστευσης και των γραφείων συνοριοφυλακής	Υπό υλοποίηση	11,9	δ.α.						Οι δραστηριότητες του έργου δεν έχουν ακόμη αρχίσει	Οι δραστηριότητες του έργου δεν έχουν ακόμη αρχίσει
EMAS-IT-2	Ιταλία	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Υποβοηθούμενη οικειοθελής επιστροφή και επανένταξη από την Ιταλία	Υπό υλοποίηση	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Ιταλία	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Υπηρεσίες υποδοχής για μετανάστες επιλέξιμους για μεταγκατάσταση	Ολοκληρώθηκε	17,0	10,7						Έληξε η μεταγκατάσταση	
GR-1	Ελλάδα	5003616 GR_2017_PR_0002	Υποστήριξη της εκπαίδευσης των ανασυντασσόμενων προσφύγων της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα	Ολοκληρώθηκε	2,2	1,9				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
GR-2	Ελλάδα	5004578 GR_2017_PR_0004	Ενίσχυση της διαδικασίας ασύλου	Υπό υλοποίηση	10,0	19,2				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
GR-3	Ελλάδα	5002787 GR_2017_PR_0010	Δομές και λειτουργικότητα των Π.Κ.Ε. Αλληλοσπανίων	Υπό υλοποίηση	11,9	46,3				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
GR-4	Ελλάδα	5003182 GR_2017_PR_0012	Η εφαρμογή των αναγκαστικών επιστροφών των παράτυπων υπηκόων τρίτων χωρών	Υπό υλοποίηση	9,4	9,5				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
GR-5	Ελλάδα	5003202 GR_2017_PR_0013	Η εφαρμογή των υποβοηθούμενων εθελούσιων επιστροφών, συμπεριλαμβανομένων μέτρων επανένταξης	Υπό υλοποίηση	32,4	32,4				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
IT-1	Ιταλία	IT/2015/PR/1003	Δράση βοήθειας 1	Ολοκληρώθηκε	1,2	1,0				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
IT-2	Ιταλία	IT/2016/PR/0205	Ένταξη κατά την επιστροφή 3	Ολοκληρώθηκε	1,1	0,7				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
IT-3	Ιταλία	IT/2016/PR/0312	RESTART AVRR	Ολοκληρώθηκε	8,0	1,2				Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME		
IT-4	Ιταλία	IT/2017/PR/1019	Αναγκαστικές επιστροφές	Ολοκληρώθηκε	27,5					Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME	Είναι διαθέσιμα στοιχεία μόνο για τα πρώτα δύο από τα πένα έτη της περιόδου υλοποίησης του έργου	
IT-5	Ιταλία	IT/2017/PR/1494	Στήριξη παλλακτών δράσεων	Υπό υλοποίηση	7,6					Εθνικό πρόγραμμα TAME	Εθνικό πρόγραμμα TAME	Υπό υλοποίηση	
EASO-GR	Ελλάδα		Επιχειρησιακή υποστήριξη στην Ελλάδα το 2016	Ολοκληρώθηκε	24,5	26,9							
EASO-IT	Ιταλία		Επιχειρησιακή υποστήριξη στην Ιταλία το 2016	Ολοκληρώθηκε	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Ελλάδα		Στήριξη των διαδικασιών επιστροφής στην Ελλάδα το 2018	Ολοκληρώθηκε	Δεν έγινε κατανομή ανά χώρα	4,0				Παρασχέθηκε στήριξη σε όλα τα κράτη μέλη	Παρασχέθηκε στήριξη σε όλα τα κράτη μέλη		
FRONTEX-IT	Ιταλία		Στήριξη των διαδικασιών επιστροφής στην Ιταλία το 2018	Ολοκληρώθηκε	Δεν έγινε κατανομή ανά χώρα	6,5				Παρασχέθηκε στήριξη σε όλα τα κράτη μέλη	Παρασχέθηκε στήριξη σε όλα τα κράτη μέλη		

	Μη ικανοποιητικό
	Εν μέρει ικανοποιητικό
	Ικανοποιητικό
	Άνευ αντικειμένου

Παράρτημα III - Παρακολούθηση των συστάσεων για την προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης

Σύσταση	Τρέχουσα κατάσταση	Παρατηρήσεις
<p>1.1. Η Επιτροπή, από κοινού με τους σχετικούς οργανισμούς, πρέπει να παράσχει περαιτέρω στήριξη στην Ελλάδα για την αντιμετώπιση του προβλήματος της δυναμικότητας στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης μέσω:</p> <ul style="list-style-type: none"> - της αναβάθμισης των εγκαταστάσεων φιλοξενίας στα νησιά όπου υπάρχουν ΚΥΤ, - της περαιτέρω επιτάχυνσης της διεκπεραίωσης των αιτήσεων χορήγησης ασύλου (με τη στήριξη της EASO), και, παράλληλα, μέσω της σαφέστερης ενημέρωσης των μεταναστών σχετικά με τον τρόπο και τον χρόνο εξέτασης των αιτήσεών τους, - της επιβολής της εφαρμογής των ισχυουσών διαδικασιών επιστροφής, κατά περίπτωση (με τη στήριξη του Frontex). 	Υπό υλοποίηση	<p>Η Επιτροπή, η EASO και ο Frontex παρείχαν περαιτέρω στήριξη για την αύξηση της δυναμικότητας των ελληνικών ΚΥΤ, μέσω της χρηματοδότησης νέων έργων υποδομής, της παροχής στήριξης σε όλους τους συμβασιούχους υπαλλήλους της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου και της εκτέλεσης όλων των επιχειρήσεων επανεισοδοχής στην Τουρκία. Ωστόσο, εξακολουθεί να απαιτείται μεγαλύτερη στήριξη, καθώς η κατάσταση στην περιοχή παραμένει κρίσιμη.</p>
<p>1.2. Η Επιτροπή, από κοινού με τους σχετικούς οργανισμούς, πρέπει να στηρίζει περαιτέρω τις προσπάθειες της Ιταλίας για αύξηση του αριθμού των ΚΥΤ, όπως είχε αρχικά σχεδιαστεί, και για τη λήψη περαιτέρω μέτρων προκειμένου να επεκτείνει την εφαρμογή της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης ώστε να καλύψει και σημεία αποβίβασης εκτός των τοποθεσιών των ΚΥΤ.</p>	Υλοποιήθηκε	
<p>2.1. Η Επιτροπή, από κοινού με τους σχετικούς ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, πρέπει να συνδράμει τις αρχές τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ιταλία ώστε να λάβουν κάθε δυνατό μέτρο για να διασφαλίσουν τη σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων που φθάνουν ως μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων της εξασφάλισης κατάλληλου καταλύματος, της προστασίας τους, της κατά προτεραιότητα πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου και της εξέτασης του ενδεχομένου μετεγκατάστασής τους.</p>	Υπό υλοποίηση	<p>Η Επιτροπή παρείχε περαιτέρω στήριξη μέσω της χρηματοδότησης νέων έργων υποδομής για τη βελτίωση της κατάστασης των ασυνόδευτων ανηλίκων. Η EASO δρομολόγησε ένα έργο τον Δεκέμβριο του 2018 για την αντιμετώπιση της επείγουσας κατάστασης στη Σάμο. Ωστόσο, εξακολουθεί να απαιτείται μεγαλύτερη στήριξη προς την Ελλάδα, καθώς η κατάσταση παραμένει κρίσιμη.</p>

2.2. Η Επιτροπή πρέπει να επιμείνει στον διορισμό υπεύθυνου προστασίας παιδιών σε κάθε ΚΥΤ/δομή.	Υλοποιήθηκε από την Επιτροπή	Παρά την επιμονή της Επιτροπής, οι ιταλικές αρχές δεν έχουν διορίσει υπεύθυνους προστασίας παιδιών στα ΚΥΤ.
2.3. Η Επιτροπή και οι αρμόδιοι οργανισμοί πρέπει να συνδράμουν περαιτέρω τις αρμόδιες αρχές με την παροχή επιμόρφωσης και νομικών συμβουλών και να συνεχίσουν να παρακολουθούν την κατάσταση και να υποβάλλουν στοιχεία σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται και την πρόοδο που επιτυγχάνεται.	Υλοποιήθηκε	
3.1. Η Επιτροπή και οι οργανισμοί πρέπει να συνεχίσουν να ζητούν από τα κράτη μέλη στο σύνολό τους να παραχωρήσουν περισσότερους εμπειρογνώμονες για την πληρέστερη κάλυψη των τρεχουσών αναγκών.	Πραγματοποιηθείσες από την Επιτροπή και τους οργανισμούς	Διαρκής έλλειψη εμπειρογνώμωνων που παρέχονται από τα κράτη μέλη για επιχειρήσεις της EASO στην Ελλάδα και την Ιταλία.
3.2. Τα επαγγελματικά προφίλ των εμπειρογνώμωνων πρέπει να ανταποκρίνονται στα σχετικά αιτήματα και τα κράτη μέλη να τους τοποθετούν για χρονικό διάστημα τέτοιο που να καθιστά την παρεχόμενη από τον Frontex, την EASO και την Ευρωπόλ στήριξη στην Ελλάδα και την Ιταλία επαρκώς αποδοτική και αποτελεσματική.	Δεν υλοποιήθηκε	Η μέση διάρκεια τοποθέτησης εμπειρογνώμωνων της EASO και του Frontex συνέχισε να είναι μικρότερη των 2 μηνών το 2018. Το ποσοστό εμπειρογνώμωνων-συνοδών στην Ελλάδα με ένα μόνο συγκεκριμένο επαγγελματικό προφίλ είναι υψηλό σε αντιδιαστολή με τα χαμηλά επίπεδα επιστροφών.
4.1. Η Επιτροπή, από κοινού με τους οργανισμούς και τις εθνικές αρχές, πρέπει να προσδιορίσει με μεγαλύτερη σαφήνεια τον ρόλο, τη δομή και τις αρμοδιότητες της περιφερειακής ειδικής ομάδας της ΕΕ στο πλαίσιο της προσέγγισης των ΚΥΤ.	Υλοποιήθηκε	
4.2. Η Επιτροπή και οι οργανισμοί πρέπει να συνεχίσουν να επιμένουν στον διορισμό, από την Ιταλία και την Ελλάδα, υπευθύνου για τη συνολική διοίκηση και λειτουργία κάθε κέντρου υποδοχής και ταυτοποίησης σε μονιμότερη βάση, καθώς και στη θέσπιση τυποποιημένων επιχειρησιακών διαδικασιών για τα ΚΥΤ στην Ελλάδα.	Υλοποιήθηκε	

<p>5.1. Η Επιτροπή και οι οργανισμοί πρέπει, έως το τέλος του 2017, να προβούν στην αξιολόγηση της οργάνωσης και της μέχρι σήμερα εφαρμογής της προσέγγισης των ΚΥΤ και να υποβάλουν προτάσεις για την περαιτέρω εξέλιξή της. Αυτές πρέπει να αφορούν μεταξύ άλλων την εκπόνηση ενός τυποποιημένου μοντέλου στήριξης που θα εφαρμόζεται στην περίπτωση μεταναστευτικών μετακινήσεων μεγάλης κλίμακας στο μέλλον, τον προσδιορισμό των επιμέρους ρόλων και αρμοδιοτήτων, τις ελάχιστες απαιτήσεις σε υποδομές και ανθρώπινους πόρους, τα είδη της στήριξης που πρέπει να παρέχεται, καθώς και τις τυποποιημένες επιχειρησιακές διαδικασίες.</p>	<p>Υλοποιήθηκε</p>	
<p>5.2. Η ανάλυση αυτή πρέπει επίσης να καλύψει την αξιολόγηση της ανάγκης για περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με το νομικό πλαίσιο που διέπει την προσέγγιση των ΚΥΤ στο πλαίσιο της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.</p>	<p>Υλοποιήθηκε</p>	<p>Η Επιτροπή συνιστά οι τυποποιημένες επιχειρησιακές διαδικασίες για τα ΚΥΤ να περιβληθούν τη μορφή νομικής πράξης, κυβερνητικής ή υπουργικής απόφασης ή εγκυκλίου, ανάλογα με τις συνταγματικές απαιτήσεις του κράτους μέλους υποδοχής. Στην Ιταλία, οι τυποποιημένες επιχειρησιακές διαδικασίες για τα ΚΥΤ διαβιβάστηκαν στις αρμόδιες εθνικές αρχές με εγκύκλιο τον Δεκέμβριο του 2016. Στην Ελλάδα, οι τυποποιημένες επιχειρησιακές διαδικασίες δημοσιεύθηκαν και διανεμήθηκαν μέσω διοικητικής εγκυκλίου το 2017.</p>

Παράρτημα IV - Υλοποίηση έργων στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων TAME

Ελλάδα

Το μόνο ολοκληρωμένο έργο στο δείγμα για την Ελλάδα, το **GR-1**, δεν πέτυχε πλήρως τον κύριο στόχο του για εκκαθάριση των υποθέσεων ασύλου που εκκρεμούσαν σε δεύτερο βαθμό (14 % των υποθέσεων που εκκρεμούσαν σε δεύτερο βαθμό δεν έχουν εκκαθαριστεί). Το έργο θα μπορούσε να είχε λάβει παράταση, η οποία, όμως, ζητήθηκε με μεγάλη καθυστέρηση, ενώ σημαντικό εμπόδιο στάθηκαν νομικές διαφορές σχετικά με την αμοιβή των μελών της Επιτροπής Προσφυγών στην οποία είχε ανατεθεί η διεκπεραίωση των εκκρεμών υποθέσεων. Κατά τον χρόνο ολοκλήρωσης του έργου, το 20 % του προϋπολογισμού δεν είχε χρησιμοποιηθεί. Παρά τη διαρκώς αυξανόμενη συσσώρευση εκκρεμών υποθέσεων (βλέπε επίσης σημεία **106** και **107**), η οποία εξακολουθεί να αποτελεί πρόσκομμα για τη διαδικασία ασύλου, επισημάναμε επίσης ότι δεν προβλεπόταν οποιοδήποτε νέο έργο για την αντιμετώπιση της συσσώρευσης εκκρεμών υποθέσεων από το 2013 και έπειτα.

Μεταξύ των εν εξελίξει έργων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, το **GR-2**, με αντικείμενο την ενίσχυση της διαδικασίας ασύλου, επιτυγχάνει τις τιμές-στόχο του όσον αφορά την πρόσληψη προσωπικού για την ενίσχυση της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου. Ωστόσο, οι σχετικές τιμές-στόχος ενδέχεται να αποδειχθούν ανεπαρκείς, δεδομένων των πιέσεων που εξακολουθεί να ασκεί η σταθερή εισροή μεταναστών στην Ελλάδα.

Στο πλαίσιο του έργου **GR-3**, που παρέχει στήριξη στα κέντρα προαναχωρησιακής κράτησης, πραγματοποιήσαμε επίσκεψη στην Αμυδαλέζα και κρίναμε τις επικρατούσες συνθήκες αποδεκτές. Ωστόσο, σύμφωνα με έκθεση της Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη των βασανιστηρίων⁵¹, οι συνθήκες κράτησης στα διάφορα κέντρα προαναχωρησιακής κράτησης ποικίλλουν σημαντικά. Σε ορισμένα εξ αυτών, οι συνθήκες κράτησης παραμένουν άθλιες έως απαράδεκτες (υπερπληθυσμός και κελιά που δεν πληρούν τους όρους υγιεινής).

Το έργο **GR-4** στηρίζει δράσεις αναγκαστικής επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών. Λόγω του πολύ χαμηλού ποσοστού των αναγκαστικών επιστροφών, το έργο δεν προσδοκάται να επιτύχει τις τιμές-στόχο του (βλέπε επίσης σημεία **130** έως **139**).

⁵¹ Έκθεση προς την ελληνική κυβέρνηση σχετικά με την επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Ελλάδα η ευρωπαϊκή επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (CPT) από τις 10 έως τις 19 Απριλίου 2018, Στρασβούργο, 19 Φεβρουαρίου 2019.

Το έργο **GR-5**, με αντικείμενο την υποβοηθούμενη οικειοθελή επιστροφή έχει μέχρι στιγμής επιτύχει τους στόχους του. Ωστόσο, μέτρα επανένταξης προσφέρονται επί του παρόντος μόλις στο 26 % των υποψηφίων για AVRR. Η επίτευξη των ανελαστικών ετήσιων τιμών-στόχου με απόκλιση ± 10 % συνιστά πρόκληση, καθώς η απόφαση των μεταναστών να επωφεληθούν από την AVRR επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες (συνθήκες στη χώρα καταγωγής, οικογενειακή κατάσταση, προβλήματα υγείας κ.λπ.).

Ιταλία:

Το έργο **IT-1** πέτυχε τις τιμές-στόχο του, αλλά οι ελάχιστοι δείκτες που τέθηκαν δεν ήταν αρκετοί για να αποδείξουν την επίτευξη των προγραμματισμένων στόχων. Παραδείγματος χάριν, δεν υπήρχε τιμή-στόχος για την παρακολούθηση της επίτευξης του στόχου του εντοπισμού και της παραπομπής υποθέσεων ευάλωτων μεταναστών. Το έργο δαπάνησε το 84 % του προϋπολογισμού του.

Οι επιδόσεις αμφότερων των έργων του προγράμματος AVRR, IT-2 και IT-3, ήταν ανεπαρκείς. Στο **πλαίσιο 12** παρέχονται περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζει το πρόγραμμα AVRR στην Ιταλία.

Το **IT-2**, το οποίο υλοποιήθηκε από το Consiglio Italiano per i Rifugiati, κατάφερε να επιστρέψει μόλις το 49 % των μεταναστών που είχε αρχικά προγραμματιστεί, παρά το γεγονός ότι το έργο παρατάθηκε κατά τρεις μήνες. Ο προϋπολογισμός του επίσης απορροφήθηκε σε χαμηλότερο βαθμό, κατά 35 %.

Το **IT-3**, που υλοποιήθηκε από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, κάλυψε μόλις 12 % με 28 % των τιμών-στόχου του και δαπάνησε μόνο το 15 % του προϋπολογισμού του. Οι ιταλικές αρχές ανέστειλαν το συγκεκριμένο έργο του TAME και αποφάσισαν αντ' αυτού να χρηματοδοτήσουν τις σχετικές με το πρόγραμμα AVRR δραστηριότητες του ΔΟΜ χρησιμοποιώντας μόνο εθνικούς δημοσιονομικούς πόρους (χωρίς στήριξη από την ΕΕ).

Το **IT-4** ήταν ένα έργο που ανέπτυξε το Υπουργείο Εσωτερικών σχετικά με τις αναγκαστικές επιστροφές. Η συμφωνία επιχορήγησης υπεγράφη τον Σεπτέμβριο του 2017 και καλύπτει την περίοδο 2014-2018. Οι δραστηριότητες που υλοποιήθηκαν κατά τα πρώτα δύο έτη (2014 και 2015) αντιπροσώπευαν περίπου το 70 % των συνολικών στόχων και το 67 % του προϋπολογισμού. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, οι ιταλικές αρχές δεν είχαν ακόμη συλλέξει στοιχεία σχετικά με τους δείκτες και τις δαπάνες για τα έτη 2016, 2017 και 2018.

Το εν εξελίξει έργο IT-5 περιλαμβάνει δραστηριότητες που αφορούν την κατάρτιση, την καταγραφή των μεταναστών με ειδικές ανάγκες και την παροχή πληροφόρησης και βοήθειας. Ενώ ο στόχος για την κατάρτιση έχει ήδη ξεπεραστεί, οι άλλοι δύο στόχοι δεν έχουν ακόμη εκπληρωθεί για τους εξής λόγους: α) δυσκολίες στην ταυτοποίηση ή τη συμμετοχή των τελικών δικαιούχων, β) έλλειψη γνωστοποίησης των αφίξεων μεταναστών από τους τοπικούς εταίρους, γ) σημαντική μείωση των αφίξεων το 2018. Το έργο αναμένεται να συνεχιστεί έως το τέλος του 2019. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, οι αρχές εξέταζαν το ενδεχόμενο προσαρμογής των τιμών-στόχου.

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ΔΟΜ: Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

ΚΠΠΑ: Κοινό Πλαίσιο Παρακολούθησης και Αξιολόγησης

TAME: Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

AVRR: Υποβοηθούμενη οικειοθελής επιστροφή και επανένταξη

EASO: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (European Asylum Support Office)

EMAS: Βοήθεια έκτακτης ανάγκης (Emergency Assistance)

EURODAC: Ευρωπαϊκή βάση δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων

Frontex: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

RACER: Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust (για δείκτες: κατάλληλοι, αποδεκτοί, αξιόπιστοι, εύχρηστοι και εμπεριστατωμένοι)

SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely (για στόχους: ειδικοί, μετρήσιμοι, εφικτοί, συναφείς και χρονικά προσδιορισμένοι)

UNHCR: Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες

Γλωσσάριο

Αίτηση ασύλου: Επίσημη αίτηση χορήγησης διεθνούς προστασίας. Από τη στιγμή που ο αιτών εκφράζει την πρόθεσή του να υποβάλει αίτηση ασύλου, η αίτησή του θεωρείται ότι έχει υποβληθεί και απολαύει τα δικαιώματα αιτούντος άσυλο. Στη συνέχεια, η αίτηση καταχωρίζεται στο κράτος μέλος και θεωρείται κατατεθείσα αφού περιέλθει στις αρμόδιες αρχές.

Ανθρωπιστικό καθεστώς: Μορφή προστασίας που χορηγείται σε όσους δεν δικαιούνται τη χορήγηση ασύλου ή επικουρική προστασία, αλλά δεν μπορούν ωστόσο να επιστραφούν λόγω, παραδείγματος χάριν, προσωπικών περιστάσεων όπως η κακή κατάσταση της υγείας τους ή η ηλικία (συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων), φυσικών καταστροφών ή ένοπλων συγκρούσεων.

Αξιολόγηση επιλεξιμότητας: Διαδικασία για τον προσδιορισμό του κατά πόσον ο αιτών δικαιούται άσυλο λόγω βάσιμου φόβου δίωξης στη χώρα καταγωγής του.

Απόφαση επιστροφής: Διοικητική ή δικαστική απόφαση με την οποία κηρύσσεται παράνομη η παραμονή υπηκόου τρίτης χώρας και του επιβάλλεται η υποχρέωση επιστροφής.

Άσυλο: Μορφή διεθνούς προστασίας που παρέχει η ΕΕ στην επικράτειά της σε όσους θεωρούνται πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, δηλαδή σε εκείνους που εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους λόγω βάσιμου φόβου δίωξης, ή σε όσους δικαιούνται επικουρική προστασία.

Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας: Σειρά σημείων δράσης, τα οποία συμφωνήθηκαν μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Τουρκίας κατά τη συνεδρίασή τους στις 18 Μαρτίου 2016, σχετικά με την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης προς την ΕΕ μέσω της Τουρκίας. Σύμφωνα με τη δήλωση, όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που θα έφθαναν στα ελληνικά νησιά μετά την 20ή Μαρτίου 2016 έπρεπε να επιστραφούν στην Τουρκία. Προέβλεπε επίσης πρόγραμμα επανεγκατάστασης για τους Σύρους.

Διαδικασία εξέτασης του παραδεκτού: Αξιολόγηση που διενεργείται από τις εθνικές αρχές για να προσδιοριστεί κατά πόσον πρέπει να γίνει δεκτή η αίτηση ασύλου, ήτοι να εξεταστεί επί της ουσίας. Μια αίτηση θεωρείται απαράδεκτη εάν ο αιτών έχει υπαχθεί σε καθεστώς διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ, προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής, ασφαλή τρίτη χώρα ή πρώτη χώρα ασύλου ή έχει υποβάλει μεταγενέστερα νέα αίτηση χωρίς να προσκομίζει νέα στοιχεία.

Επικουρική προστασία: Μορφή προστασίας που παρέχεται σε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά ο οποίος μπορεί εύλογα να υποτεθεί ότι, εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του, δεν θα είναι σε θέση να προστατεύσει τον εαυτό του από τον κίνδυνο σοβαρής βλάβης που δεν καλύπτεται από τη Σύμβαση της Γενεύης.

Κέντρο (προαναχωρησιακής) κράτησης: Εγκατάσταση στην οποία κρατούνται υπήκοοι τρίτων χωρών που υπόκεινται σε διαδικασία επιστροφής, χάριν διευκόλυνσης της διαδικασίας, ούτως ώστε να αποφευχθεί τυχόν κίνδυνος διαφυγής ή αντίστασης του επιστρέφοντος.

Κέντρο υποδοχής και ταυτοποίησης (ΚΥΤ ή «hotspot»): Δομή σε σημείο που δέχεται έντονες μεταναστευτικές πιέσεις, κοντά στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, η οποία λειτουργεί ως κέντρο πρώτης υποδοχής όπου ταυτοποιούνται και καταγράφονται οι αφικνούμενοι μετανάστες και λαμβάνονται τα δακτυλικά αποτυπώματά τους.

Μετανάστευση: Η μετακίνηση ατόμου ή ομάδας ατόμων, είτε μέσω διεθνών συνόρων είτε εντός της επικράτειας ενός κράτους για περίοδο που υπερβαίνει το ένα έτος, ανεξάρτητα από τις αιτίες και τα μέσα.

Μετεγκατάσταση: Μεταφορά ατόμων που έχουν μεγάλες πιθανότητες να τους χορηγηθεί άσυλο από ένα κράτος μέλος της ΕΕ σε άλλο.

Μονάδα Δουβλίνου: Η υπηρεσία εθνικής αρχής ασύλου που είναι αρμόδια για την εφαρμογή του κανονισμού «Δουβλίνο III».

Οικειοθελής αναχώρηση: Αναχώρηση με την ελεύθερη βούληση ενός παρανόμως διαμένοντος μετανάστη, σε συμμόρφωση με την προθεσμία που ορίζεται για τον σκοπό αυτό στην απόφαση επιστροφής.

Παράτυπος μετανάστης: Άτομο που βρίσκεται σε χώρα χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα νομιμοποίησης δυνάμει του μεταναστευτικού δικαίου.

Ποσοστό αναγνώρισης: Το μερίδιο των θετικών αποφάσεων επί του συνολικού αριθμού των αποφάσεων για το άσυλο σε κάθε στάδιο της διαδικασίας ασύλου.

Ποσοστό επιστροφής: Η αναλογία μεταξύ του αριθμού των υπηκόων τρίτων χωρών που όντως επιστράφηκαν και του αριθμού των υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους εκδόθηκε διαταγή εγκατάλειψης της επικράτειας ΕΕ σε ένα δεδομένο έτος. Ατελής μέτρηση της αποτελεσματικότητας των επιστροφών λόγω του χρονικού διαστήματος που μεσολαβεί μεταξύ της έκδοσης μιας απόφασης και της πραγματικής επιστροφής.

Πρόσφυγας: Άτομο που αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τη χώρα του λόγω δίωξης, πολέμου ή βίας.

Questura (στον πληθυντικό: questure) Φορέας δημόσιας ασφάλειας σε επαρχιακό επίπεδο στην Ιταλία, με διοικητικές αρμοδιότητες στον τομέα της μετανάστευσης.

Απαντήσεις της Επιτροπής και των οργανισμών

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

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

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

Χρονογραμμή

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

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ, το οποίο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη και του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Leo Brincat, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Romuald Kayibanda, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και Annette Farrugia, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, και τους Sabine Hiernaux-Fritsch, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Andrej Minarovic, υπεύθυνο έργου, Εμμανουήλ-Douglas Ελληνάκη και Florin-Alexandru Farcas, ελεγκτές. Η Hannah Critorh παρείχε γλωσσική υποστήριξη.



Από αριστερά: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPH, Annette FARRUGIA, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Εμμανουήλ-Douglas ΕΛΛΗΝΑΚΗΣ, Florin-Alexandru FARCAS.

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019.

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

EL	PDF	ISBN 978-92-847-3945-5	doi:10.2865/493227	QJ-AB-19-021-EL-N
EL	HTML	ISBN 978-92-847-3960-8	doi:10.2865/300155	QJ-AB-19-021-EL-Q

Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, αξιολογήσαμε κατά πόσον οι δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ για τη στήριξη της Ελλάδας και της Ιταλίας πέτυχαν τους στόχους τους και κατά πόσον οι διαδικασίες ασύλου και επιστροφής ήταν αποτελεσματικές και ταχείες. Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον τα προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης πέτυχαν τον στόχο και τις τιμές-στόχο που είχαν τεθεί. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν αποκλίσεις μεταξύ των στόχων της στήριξης της ΕΕ και των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Τα προγράμματα μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν πέτυχαν τις τιμές-στόχο που είχαν τεθεί. Παρά το γεγονός ότι η ικανότητα των ελληνικών και των ιταλικών αρχών ενισχύθηκε, οι μεγάλοι χρόνοι διεκπεραίωσης και η ύπαρξη σημείων συμφόρησης εξακολουθούν να ταλανίζουν τις διαδικασίες ασύλου στις δύο χώρες. Όπως και στην υπόλοιπη ΕΕ, τα ποσοστά επιστροφής μεταναστών από την Ελλάδα και την Ιταλία είναι χαμηλά, για τους λόγους που αναλύονται στην παρούσα έκθεση.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS



Publications Office

EUROPEAN COURT OF AUDITORS
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Enquiries: eca.europa.eu/en/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© European Union, 2019

For any use or reproduction of photos or other material that is not under the European Union copyright, permission must be sought directly from the copyright holders.