

Specialioji ataskaita

Migrantų prieglobstis, perkėlimas ir grąžinimas. Laikas imtis aktyvesnių veiksmų mažinant atotrūkį tarp tikslų ir rezultatų



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–IX
Ižanga	01–15
Audito apimtis ir metodas	16–21
Pastabos	22–145
ES migracijos valdymo priemonės Graikijoje ir Italijoje buvo reikšmingos, tačiau neišnaudotos visos jų galimybės	22–101
Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centruose įgyvendinamos pagrindinės rekomendacijos, vykdoma visapusiška registracija ir imami pirštų atspaudai	23–30
Išsami migrantų registracija, pirštų atspaudų ėmimas ir apklausos migrantų antplūdžio valdymo centruose ir už jų ribų	31–34
Laikinais skubaus perkėlimo mechanizmais nebuvo įgyvendinti jų uždaviniai ir pagrindinis tikslas	35–53
Tikrinti projektai, kuriais pagal PMIF pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju ir nacionalines programas atsižvelgta į nustatytus poreikius, tačiau nevisiškai pasiekti tikslai	54–82
Neišnaudotos visos ES agentūrų paramos veiklai galimybės	83–101
Nepaisant didesnių pajėgumų, prieglobsčio prašymai vis dar nagrinėjami ilgai ir grąžinama nedaug neteisėtų migrantų	102–145
Nepaisant to, kad smarkiai padidėjo prašymų nagrinėjimo pajėgumai, visa Graikijos sistema vis dar pernelyg apkrauta	104–118
Neišnagrinėti prieglobsčio prašymai perduodami pernelyg apkrautoms apeliacinių skundų nagrinėjimo institucijoms Italijoje	119–129
Visoje ES vis dar sudėtinga iš tiesų grąžinti neteisėtus migrantus	130–145
Išvados ir rekomendacijos	146–166

Priedai

Error! Reference source not found.. **Finansinis įgyvendinimas (milijonais eurų)**

Error! Reference source not found.. **Atrinktų 20 paramos priemonių Graikijoje ir Italijoje vertinimo santrauka**

III priedas. Tolesni veiksmai dėl rekomendacijų dėl migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcijos

IV priedasError! Reference source not found.. **PMIF NP projektų įgyvendinimas**

Akronimai ir santrumpos

Žodynėlis

Komisijos ir agentūrų atsakymai

Audito grupė

Tvarkaraštis

Santrauka

I Pastaraisiais metais, iki to laiko, kai buvo pasiektas iki krizės buvęs lygis, ES susidūrė su precedento neturinčiu migracijos lygiu ir dėl to išaugusiu prieglobsčio prašymų skaičiumi.

II 2017 m. paskelbėme ataskaitą dėl Graikijoje ir Italijoje įsteigtų migrantų antplūdžio valdymo centrų, kurie veikė kaip pirmieji priėmimo centrai ir kuriuose buvo nustatoma atvykstančių migrantų tapatybė, jie registruojami ir imami jų pirštų atspaudai. Europos Parlamentas pritarė ataskaitos išvadoms ir paprašė mūsų apsvarstyti galimybę atlikti skubią tolesnių veiksmų apžvalgą, įtraukiant perkėlimo, prieglobsčio, ir grąžinimo procedūrų analizę.

III Šiame audite įvertinome, ar Graikijai ir Italijai skirtomis ES finansuojamomis paramos priemonėmis buvo pasiekti jų tikslai ir ar prieglobsčio ir grąžinimo procedūros buvo veiksmingos ir greitos. Taip pat įvertinome, ar laikiniais skubaus perkėlimo mechanizmais pasiekti jų uždaviniai ir tikslas. Darome išvadą, kad tarp ES paramos tikslų ir pasiektų rezultatų yra atotrūkis. Nors Graikijos ir Italijos valdžios institucijų pajėgumai padidėjo, ilgas prašymų nagrinėjimo laikas ir kliūtys vis dar daro įtaką Graikijoje ir Italijoje vykdomoms prieglobsčio procedūroms. Kaip ir likusioje ES, iš Graikijos ir Italijos grąžinama mažai migrantų.

IV Nustatėme, kad didžioji dalis mūsų 2017 m. specialiojoje ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinta arba yra įgyvendinamos; jei ne, nurodytos to priežastys. Gerokai patobulėjo migrantų antplūdžio valdymo centruose vykdoma migrantų registracija ir pirštų atspaudų ėmimas. Vis dėlto laikiniais skubaus perkėlimo mechanizmais nepasiekti jų tikslai ir veiksmingai nesumažintas Graikijos ir Italijos prieglobsčio sistemų patiriamas spaudimas.

V Išnagrinėjome 20 Graikijai ir Italijai skirtų ES paramos priemonių. Nors jomis siekta patenkinti nustatytus poreikius, tačiau nustatėme jų parengimo trūkumų. Taip pat nustatėme, kad vykdant daugelį mūsų tikrintų projektų nevysiškai pasiekti jų tikslai. Išnagrinėjome veiksmingumo valdymo sistemą ir nustatėme, kad ji buvo parengta vėlai ir nebuvo nustatyti jos tikslai. Be to, nebuvo pakankamai veiksmingumo duomenų.

VI Nagrinėdami, ar prieglobsčio ir grąžinimo procedūros tapo greitesnės ir veiksmingesnės, įvertinome ES paramos priemonių poveikį nacionaliniu lygmeniu. Nustatėme, kad ir Graikijoje, ir Italijoje prieglobsčio atvejų nagrinėjimo pajėgumai padidėjo, tačiau jų vis dar nepakanka, kad būtų įveiktas didėjantis neišnagrinėtų prašymų skaičius Graikijoje. Kadangi Italijoje pateikiama mažiau naujų prašymų, mažėja neišnagrinėtų prašymų skaičius, tačiau neturima pakankamų pajėgumų išnagrinėti daugybės dėl pirmojo sprendimo pateiktų apeliacinių skundų.

VII Palyginti su visa ES, tiek Graikijoje, tiek Italijoje grąžinama gerokai mažiau migrantų, nei priimama sprendimų dėl grąžinimo. Nustatėme, kas tai lemia: pavyzdžiui, laikas, kiek užtrunka išnagrinėti prieglobsčio prašymus, nepakankami sulaikymo centrų pajėgumai, sudėtingas bendradarbiavimas su migrantų kilmės šalimi ar paprasčiausias pasislėpimas, kai priimamas sprendimas juos grąžinti.

VIII Mūsų pagrindiniai audituojami subjektai – Europos Komisija, Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO) ir Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (paprastai vadinama FRONTEX). Be to, lankėmės nacionalinėse valdžios institucijose, tarptautinėse ir nevyriausybinėse organizacijose, įgyvendinančiose ES finansuojamus projektus.

IX Atlikę savo auditą, rekomenduojame, kad ES Komisija ir agentūros:

- pritaikytų tai, ką išmoko, ir remtųsi įgyta patirtimi ateityje rengdamos bet kokią galimą savanoriško perkėlimo mechanizmą;
- sustiprintų Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju ir nacionalinių programų valdymą;
- didintų EASO paramą prieglobsčio procedūrų vykdymui;
- pritaikytų FRONTEX paramą grąžinimui ir ekspertų siuntimui į migrantų antplūdžio valdymo centrus;
- sustiprintų nacionalinių prieglobsčio sistemų valdymą;
- remtų tolesnes nacionalines grąžinimo procedūras.

Ižanga

01 Pastaraisiais metais ES susidūrė su precedento neturinčiu migracijos lygiu ir dėl to išaugusiu prieglobsčio prašymų skaičiumi. Iki sugrįžimo į prieš krizę buvusį lygį aukščiausią tašką migracijos krizė pasiekė 2015 m., kai daugiau kaip 1 milijonas žmonių leidosi į pavojingą kelionę jūra į Europą.

02 Toks migrantų antplūdis buvo išbandymas ES prieglobsčio, migracijos ir išorės sienų valdymo sistemai. Įgyvendinant nustatytas priemones patirta didelių sunkumų, kai kuriais atvejais jos netgi buvo laikinai sustabdytos. Graikijai ir Italijai, kurios pirmosios susiduria su migrantų antplūdžiu, tenka neproporcingai didelė našta.

03 Kad būtų įveikta krizė, ES parengė keletą priemonių, kuriomis būtų papildytas pagal jos migracijos valdymo politiką valstybėms narėms teikiamas finansavimas. Šios priemonės apima migrantų antplūdžio valdymo centrų steigimą ir laikinų perkėlimo mechanizmų diegimą. Be to, ji paskelbė pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl Bendros Europos prieglobsčio sistemos reformavimo. Šios reformos esmė – peržiūrėti III-iojo Dublino reglamento mechanizmą, kuriuo prieglobsčio prašytojai įpareigojami pateikti prašymą toje šalyje, per kurią jie pateko į Sąjungą. Į jos siūlomą IV-ojo Dublino reglamento peržiūrą įtraukta nuolatinė perkėlimo sistema, kuria bus pakeisti laikini kvotomis grindžiami paskirstymo mechanizmai, kurių galiojimas baigėsi 2017 m. spalio mėn. Taryba dėl šio pasiūlymo kol kas nepasiekė konsensuso.

04 Remiantis migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcija, ES agentūros (daugiausia EASO, FRONTEX ir Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra) turi padėti pirmosioms su migrantų antplūdžiu susiduriančioms valstybėms narėms vietoje nustatant naujai atvykusių asmenų tapatybę, juos registruojant, imant jų pirštų antspaudus ir vykdant jų apklausas, kad būtų nustatyti asmenys, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga. 2015–2018 m. tiek Graikijoje, tiek Italijoje veikė po penkis migrantų antplūdžio valdymo centrus (**1 diagrama**). 2018 m. spalio mėn. dėl nedidelio atvykstančiųjų skaičiaus Trapanyje esantis migrantų antplūdžio valdymo centras paverstas sulaikymo centru.

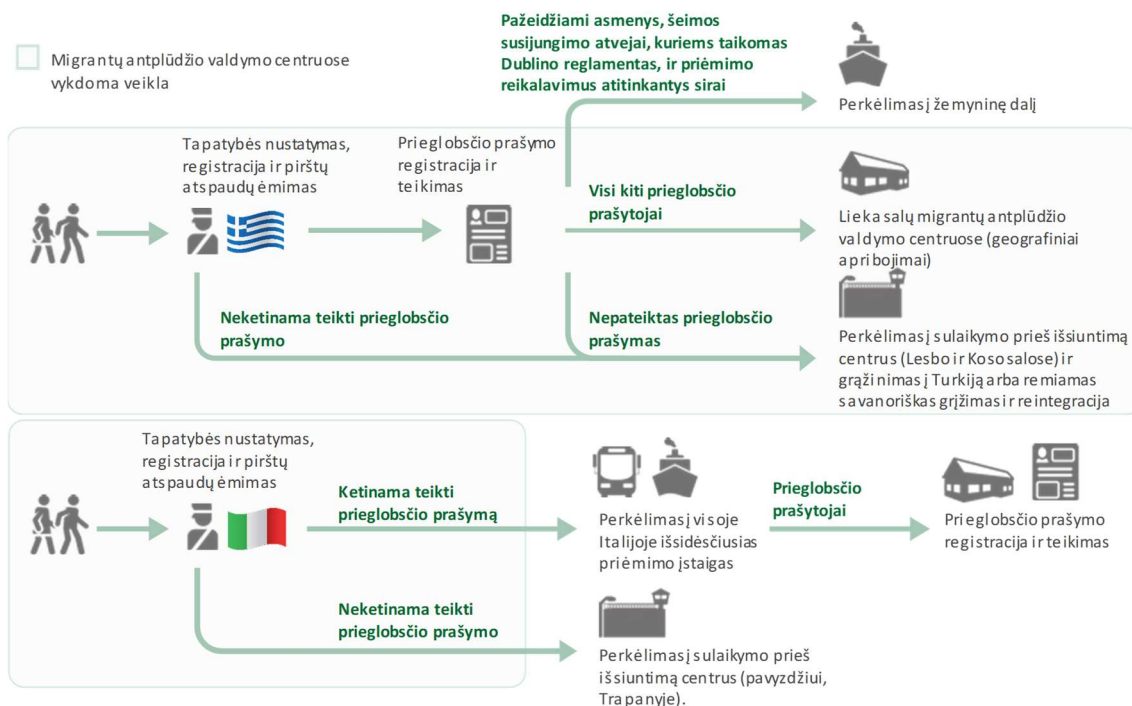
1 diagrama. Migrantų antplūdžio valdymo centrai Graikijoje ir Italijoje



© Europos pagrindinių teisių agentūra.

05 Graikijoje ir Italijoje esančių migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcija skiriasi. Registruojant ir nustatant neteisėtus migrantus abiejose šalyse fiksuojama, ar naujai atvykęs asmuo ketina prašyti tarptautinės apsaugos. Italijoje tarptautinės apsaugos prašytojai autobusu arba laivu perkeliama į šalyje esančias priėmimo įstaigas. Laikantis 2016 m. kovo 18 d. ES ir Turkijos pareiškimo, migrantai Graikijos salose (išskyrus pažeidžiamus asmenis, šeimos susijungimo atvejus ir priėmimo reikalavimus atitinkančius sirus), kol vykdoma prieglobsčio procedūra, įskaitant apeliacinius skundus, privalo likti saloje, kurioje yra migrantų antplūdžio valdymo centras (taikant vadinamuosius geografinius apribojimus) (*2 diagrama*).

2 diagrama. Graikijos ir Italijos migrantų antplūdžio valdymo centrų veiklos apžvalga



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

06 2015 m. dviem Tarybos sprendimais priimti laikino perkėlimo mechanizmai¹. 2015 m. kovo 24 d. – 2017 m. rugsėjo 26 d. taikant mechanizmus siekta perkelti 160 000 migrantų, remiantis kvotomis, kad valstybės narės pasidalytų našta ir taip būtų sumažintas valstybėms, į kurias atvykstama pirmiausia, daromas spaudimas.

07 Veiksminga grąžinimo politika – svarbi visapusiškos ir teisėtos migracijos politikos dalis. 2010 m. pabaigoje įsigaliojo ES grąžinimo direktyva, kuria nustatytos bendrosios neteisėtai šalyje esančių migrantų grąžinimo taisyklės. 2018 m. rugsėjo mėn. Komisija pateikė pasiūlymą dėl šios direktyvos peržiūros².

¹ 2015 m. rugsėjo 14 d. Tarybos sprendimas (ES) 2015/1523, kuriuo Italijos ir Graikijos labui nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje, ir 2015 m. rugsėjo 22 d. Tarybos sprendimas (ES) 2015/1601, kuriuo Italijos ir Graikijos labui nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje (kuris iš dalies pakeistas 2016 m. rugsėjo 29 d. Tarybos sprendimu (ES) 2016/1754). Šių sprendimų teisėtumas patvirtintas Teisingumo Teismo sprendimu 2017/C 374/05 dėl Slovakijos ir Vengrijos Tarybai iškeltų sujungtų bylų.

² 2018 m. rugsėjo 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse pasiūlymas (nauja redakcija), COM(2018) 634 final

08 Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas (PMIF) teikia didžiąją dalį migracijos valdymui skirtų ES lėšų. PMIF įsteigtas 2014–2020 m. laikotarpiui efektyviam migracijos srautų valdymui skatinti ir ES bendrai prieglobsčio ir imigracijos politikai įgyvendinti ir stiprinti.

09 Didžioji dalis PMIF finansavimo perduodama vykdant bendrą valdymą, kuriuo remiamos valstybių narių daugiametės nacionalinės programos. Šias programas bendrai finansuoja valstybės narės, kurios užtikrina jų rengimą, įgyvendinimą, stebėjimą ir vertinimą. Be to, PMIF ištekliais finansuojama pagalba ekstremaliosios situacijos atveju. Ši pagalba ekstremaliosios situacijos atveju, tiesiogiai valdoma Komisijos arba netiesiogiai – tarptautinių organizacijų, beveik visiškai finansuojama iš ES biudžeto.

10 EASO padeda Graikijos ir Italijos valdžios institucijoms remdamasis metiniais veiklos vykdymo planais. 2018 m. Graikijoje EASO padėjo pasienyje registruoti ir nagrinėti prieglobsčio prašymus ir teikė pagalbą vykdant įprastą prieglobsčio procedūrą apeliacinius skundus nagrinėjančioms institucijoms ir Dublino padaliniui. Italijoje migrantų antplūdžio valdymo centruose esantiems migrantams EASO teikė informaciją apie prieglobstį, padėjo registruoti prieglobsčio prašymus ir teikė pagalbą nacionalinėms ir teritorinėms prieglobsčio komisijoms ir Dublino padaliniui.

11 Be to, EASO dalyvavo stiprinant nacionalinių prieglobsčio įstaigų pajėgumus, tobulinant priėmimo sistemą ir apsaugant pažeidžiamas grupes, įskaitant nelydimus nepilnamečius.

12 Kai valstybės narės paprašo, FRONTEX koordinuoja jų teritorijoje esančių neteisėtų migrantų, neturinčių teisės į tarptautinę apsaugą, grąžinimą. Jos Europos grąžinimo centras valstybėms narėms ir Šengeno asocijuotosioms šalims, vykdančioms pasirengimo grąžinti ir grąžinimo procedūras, teikia operatyvinę ir techninę paramą.

13 2006–2016 m. FRONTEX koordinavo bendrą užsakovų skrydžių veiklą. 2016 m. jos įgaliojimai išplėsti įtraukiant nacionalinių grąžinimo operacijų organizavimą / koordinavimą. 2017 m. gruodžio mėn. FRONTEX pradėjo remti grąžinimus suplanuotais komerciniais skrydžiais.

14 *I priede* pateikta išsami informacija apie PMIF, EASO ir FRONTEX finansinį lėšų panaudojimą.

15 2017 m. paskelbėme ataskaitą³ dėl migrantų antplūdžio valdymo centrų Graikijoje ir Italijoje. Europos Parlamentas pritarė jos išvados⁴ ir paprašė mūsų „apsvarstyti galimybę parengti skubią tolesnių veiksmų ataskaitą dėl migrantų antplūdžio valdymo centrų veikimo, laikantis platesnio požiūrio ir įtraukiant tolesnių procedūrų, t. y. prieglobsčio, perkėlimo ar grąžinimo procedūrų, analizę“. Ši ataskaita pateikiama atsakant į minėtą prašymą.

³ Specialioji ataskaita Nr. 06/2017 „ES atsakas į pabėgėlių krizę: migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcija“.

⁴ EP (Biudžeto kontrolės komiteto) darbo dokumentas PE604.614v01–00.

Audito apimtis ir metodas

16 Šiuo veiklos auditu siekta nustatyti, ar ES parama migracijos valdymo srityje (įskaitant migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepciją) padėjo Graikijoje ir Italijoje įgyvendinti veiksmingas ir greitas prieglobsčio ir grąžinimo procedūras. Siekdami atsakyti į svarbiausią audito klausimą, nagrinėjome šiuos du smulkesnius klausimus:

- a) Ar Graikijai ir Italijai skirtomis ES finansuojamomis paramos priemonėmis pasiekti jų tikslai?

Kad atsakytume į šį smulkesnį klausimą, vertinome, ar įgyvendintos Specialiojoje ataskaitoje Nr. 06/2017 pateiktos mūsų rekomendacijos ir ar laikiniais skubaus perkėlimo mechanizmais pasiekti jų tikslai. Taip pat vertinome atrinktų ES remiamų paramos priemonių svarbą bei pobūdį ir tikrinome, ar pasiekti numatyti išdirbiai ir įgyvendinti tikslai.

- b) Ar prieglobsčio ir grąžinimo procedūros Italijoje ir Graikijoje buvo veiksmingos ir greitos?

Kad atsakytume į šį smulkesnį klausimą, tikrinome, ar nuo 2015 m. pagerėjo šiose dviejose valstybėse narėse vykdomų prieglobsčio ir grąžinimo procedūrų veiksmingumas. Remdamiesi Komisijos, EASO, FRONTEX ir nacionalinių valdžios institucijų surinktais duomenimis, išanalizavome veiksmingumą ir nustatėme visų neveiksmingumo atvejų priežastis.

17 Auditas apėmė laikotarpį nuo 2015 m. (kai prasidėjo migracijos krizė ir Graikijoje ir Italijoje įsteigti pirmieji migrantų antplūdžio valdymo centrai) iki 2018 m. pabaigos.

18 Tarp mūsų atrinktų ES finansuojamų paramos priemonių buvo šeši PMIF pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju (PMIF EMAS) ir dešimt PMIF nacionalinės programos (PMIF NP) projektų. Atrinkdami projektus rėmėmės savo, kaip specialistų, vertinimu, kad užtikrintume suderintą informacijos teikimą apie audituojamas procedūras (prieglobsčio procedūrą (išskyrus perkėlimo ir grąžinimo procedūras) ir įgyvendinimo partnerių rūšis (JT agentūras ar nacionalines valdžios institucijas), taip pat atsižvelgėme į finansinę svarbą ir įgyvendinimo laikotarpį. Kitos tikrintos ES paramos priemonės buvo 2018 m. EASO parama Graikijoje ir Italijoje vykdomoms prieglobsčio

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
Graikijoje

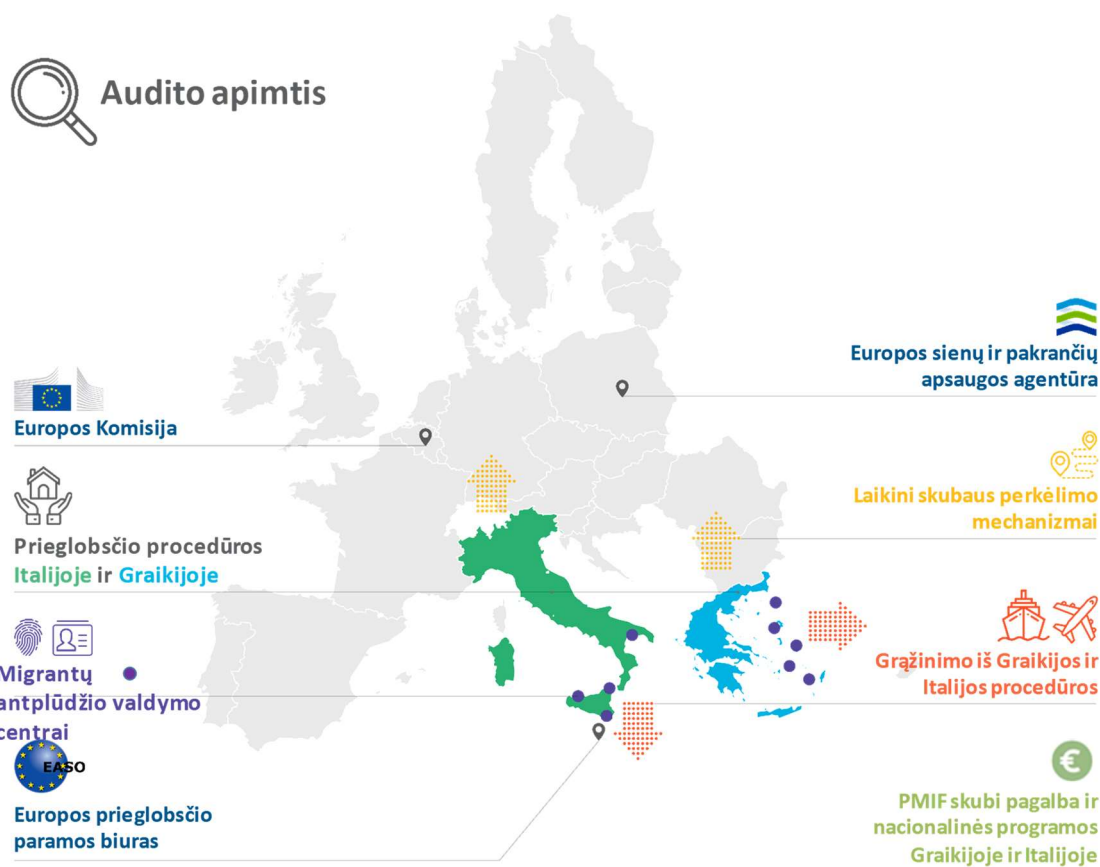
Prieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

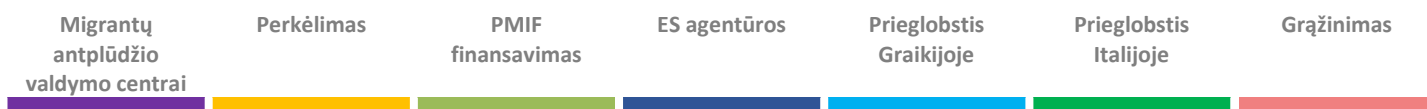
procedūroms ir 2018 m. Graikijai ir Italijai teikta FRONTEX parama grąžinimui. Visas audituotų projektų sąrašas pateiktas [II priede](#).

19 Mūsų pagrindiniai audituojami subjektai buvo Europos Komisija, EASO ir FRONTEX, kaip ES paramos prieglobsčio, perkėlimo ir grąžinimo procedūroms teikėjai (taip pat žr. [3 diagramą](#)). Be to, lankėmės Graikijos ir Italijos valdžios institucijose, migrantų antplūdžio valdymo centruose, tarptautinėse ir nevyriausybinėse organizacijose, įgyvendinančiose PMIF projektus Graikijoje ir Italijoje. Vykdam audita atlikta direktyvų ir reglamentų, strategijų, politikos dokumentų, gairių, vertinimų, stebėjimo ataskaitų ir vidaus dokumentų, taip pat nacionalinių valdžios institucijų, mokslinių tyrimų įstaigų, akademikų ir nevyriausybinių organizacijų dokumentų peržiūra.

3 diagrama. Audito apimtis



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.



20 Nevertinome pavienių sprendimų dėl prieglobsčio ir grąžinimo galiojimo, nes tam reikėtų atsižvelgti į kiekvieną atskirą atvejį, o tai priskiriama nacionalinių administracinių / teisminių institucijų jurisdikcijai, o paskutiniajame etape – Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikcijai.

21 Audito tikslas nebuvo įvertinti Komisijos, EASO, FRONTEX, nacionalinių valdžios institucijų ar projektų įgyvendinimo partnerių duomenų patikimumą.

Pastabos

ES migracijos valdymo priemonės Graikijoje ir Italijoje buvo reikšmingos, tačiau neišnaudotos visos jų galimybės

22 Tikrinome, ar:

- a) įgyvendintos Specialiojoje ataskaitoje Nr. 06/2017 pateiktos mūsų rekomendacijos;
- b) įregistruoti visi nauji neteisėti migrantai ir paimti jų pirštų atspaudai tiek migrantų antplūdžio valdymo centruose, tiek už jų ribų;
- c) laikiniais skubaus perkėlimo mechanizmais pasiekti jų uždaviniai ir tikslas;
- d) 20 Graikijai ir Italijai skirtų ES paramos priemonių buvo deramai parengtos, atsižvelgiant į i) jų svarbą patenkinant nustatytus poreikius; ii) SMART tikslus ir RACER rodiklius; iii) nesidubliavimą su kita ES finansuojama veikla; iv) nepaprastą padėtį (PMIF EMAS projektų atveju) ir v) perėjimo strategiją pereinant nuo nepaprastosios padėties atveju vykdomų iki bet kokių ilgalaikių nacionalinių programų;
- e) 20 nagrinėtų ES remiamų priemonių pasiekti planuoti tikslai;
- f) priimta griežta veiksmingumo stebėjimo ir ataskaitų teikimo sistema.

Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centruose įgyvendinamos pagrindinės rekomendacijos, vykdoma visapusiška registracija ir imami pirštų atspaudai

23 Savo Specialiojoje ataskaitoje Nr. 6/2017 įvertinome migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcijos įgyvendinimą Graikijoje ir Italijoje ir pateikėme 11 rekomendacijų; joms pritarė Komisija ir visos atitinkamos agentūros. Iš šių rekomendacijų jos visapusiškai įgyvendino šešias.

24 Dvi svarbios rekomendacijos šiuo metu įgyvendinamos: 1.1 (parama sprendžiant nepakankamų Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centrų pajėgumų klausimą) ir 2.1 (pagalba užtikrinant, kad su nelydimais nepilnamečiais būtų elgiamasi laikantis tarptautinių standartų). Įgyvendintos dvi Komisijai ir agentūroms skirtos rekomendacijos: 2.2 (reikalaujama skirti vaiko apsaugos pareigūną į kiekvieną migrantų antplūdžio valdymo centrą) ir 3.1 (prašoma skirti daugiau valstybių narių ekspertų, kad būtų labiau patenkinti migrantų antplūdžio valdymo centrų poreikiai). Viena rekomendacija – 3.2 (valstybės narės turėtų siųsti ekspertus pakankamai ilgam laikui) – nėra įgyvendinta. *III priede* ir tolesnėse **25–30**dalyse pateikėme išsamų vertinimą.

Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centrams stinga pajėgumų

25 Italijos migrantų antplūdžio valdymo centrai tušti arba beveik tušti, švarūs ir tinkamai įrengti. Visiškai kitokios gyvenimo sąlygos Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centruose, ypač Lesbo ir Samo salose, kuriuose jos prastos dėl perpildymo, gydytojų trūkumo ir nepakankamo saugumo. Kai 2019 m. vasario mėn. dėl atliekamo audito apsilankėme Lesbo ir Samo migrantų antplūdžio valdymo centruose, kuriuose galima priimti 3 100 ir 640 migrantų, juose buvo apsistoję atitinkamai 5 096 ir 3 745 asmenys. Daugelis jų gyveno palapinėse, esančiose už migrantų antplūdžio valdymo centrų ribų (**1 nuotrauka**). Lėtai vykstančios viešųjų pirkimų procedūros, nukeltas priežiūros ir atnaujinimo projektų vykdymas, tolesnis naujų migrantų atvykimas ir ilgai trunkančios prieglobsčio procedūros kartu tampa kliūtimi bet kokiam greitam padėties gerinimui⁵.

⁵ Taip pat žr. FRA nuomonę 3/2019 „Nauja informacija apie 2016 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūros nuomonę dėl pagrindinių teisių Graikijoje ir Italijoje įsteigtuose migrantų antplūdžio valdymo centruose“.

1 nuotrauka. Laikinos palapinės už migrantų antplūdžio valdymo centro ribų Lesbo saloje, Graikijoje (2019 m. vasario mėn.)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Siaubingos nelydimų nepilnamečių gyvenimo sąlygos

26 Nelydimų nepilnamečių gyvenimo sąlygos Graikijos salose siaubingos (**1 langelis**).

1 langelis

Nelydimi nepilnamečiai Samo salos migrantų antplūdžio valdymo centre

Samo saloje lankėmės nepilnamečiams skirtoje migrantų antplūdžio valdymo centro dalyje. Šioje dalyje pastatyti septyni konteineriai, kiekviename būste įrengta viena vonia ir dvi svetainės. Kai kuriuose konteineriuose nebuvo durų, langų, lovų ar oro kondicionavimo prietaisų. Oficialiai skelbiama, kad viename konteineryje gali gyventi 8–10 nepilnamečių, tačiau kiekviename iš jų gyveno maždaug po 16 nelydimų nepilnamečių ir jie netgi miegojo ant grindų.

Nepilnamečių dalyje apgyvendinti tik berniukai. Septyniasdešimt aštuoni nelydimi nepilnamečiai gyveno palapinėse arba apleistuose, apgriuvusiuose pastatuose, kuriais neoficialiai praplėsta stovykla. Devynios nelydimos mergaitės miegojo ant grindų 10 m² dydžio konteineryje, esančiame prie policijos nuovados, kuriame nėra nei vonios, nei dušo.

27 Italijoje dėmesys sutelktas į padėtį jūroje, nes kai kuriems gelbėjimo laivams nebuvo leista prisišvartuoti, nes nebuvo patvirtinta išlaipinimo vieta. Vėlavimas vykdant išlaipinimą taip pat padarė įtaką daugybei vaikų, įskaitant nepilnamečius, kurie keletą dienų, o kartais – savaitių, praleido jūroje⁶.

EASO ir FRONTEX ekspertų siuntimas nevisiškai suderintas su migrantų antplūdžio valdymo centrų poreikiais

28 Pastebėjome, kad EASO operacijas atliekančių nacionalinių ekspertų nuolat trūksta. FRONTEX, priešingai, turėjo pakankamai darbuotojų iš valstybių narių dėl jos metinių veiklos planų. Kai lankėmės Italijoje, FRONTEX iš tiesų turėjo daugiau darbuotojų, nei reikėjo siųsti dirbti į migrantų antplūdžio valdymo centrus, nes ji nebuvo pakeitusi savo plano pagal tai, kad jūra atvyksta nedidelis migrantų skaičius, ir jos nuolatinis migrantų antplūdžio valdymo centrų darbuotojų (tikrintojų, apklausų vykdytojų, pirštų atspaudų ėmimo specialistų) skaičius liko toks pat, nors migrantų antplūdžio valdymo centrai tušti (*2 langelis*).

⁶ Į šį auditą neįtrauktas priėmimo priemonių, galimybės gauti tarptautinę apsaugą ir žmogaus teisių laikymosi Libijoje (šalyje, į kurią grąžinama daugiausia jūroje išgelbėtų migrantų, plaukiančių centrinės Viduržemio jūros regiono dalies kryptimi) vertinimas.

2 langelis

FRONTEX ekspertų siuntimas į Italijos migrantų antplūdžio valdymo centrus

Per 2019 m. vasario mėn. vykusį mūsų audito vizitą devyni FRONTEX darbuotojai buvo išsiųsti dirbti į tuščią Pocalo migrantų antplūdžio valdymo centrą. Nesant migrantų, jie daugiausia socialiniuose tinkluose ieškojo kontrabandininkų tinklų. Mesinoje FRONTEX darbuotojai padėjo vietos policijai registruoti prieglobsčio prašymus, nors tai nėra pagrindinė FRONTEX veikla.

FRONTEX kalbinę pagalbą teikiantys darbuotojai jau tapo mobiliomis grupėmis, tačiau, remiantis 2019 m. veiklos planu, buvo planuota, kad iki 2020 m. sausio mėn. kiekviename migrantų antplūdžio valdymo centre nuolat dirbs visi kiti ekspertai (8–10 – esant mažam srautui, 8–12 – esant dideliame srautui). Atsižvelgiant į tai, kad į Italiją jūra vyko labai mažai migrantų, toks planas nepagrįstas. Tai ypač pasakytina apie pirštų atspaudų ėmimo specialistus, kurie neturėjo prieigos prie nacionalinės pirštų atspaudų duomenų bazės, ir taip apribota jų pridėtinė vertė pirštų atspaudų ėmimo procese teikiant bendro pobūdžio pagalbą Italijos policijos pareigūnams.

29 Tiek EASO, tiek FRONTEX nacionaliniai ekspertai vidutiniškai vis dar siunčiami trumpam laikui.

30 EASO ekspertų kvalifikacijos paprastai atitinka reikalavimus, tačiau trūksta patyrusių vyriausiųjų ekspertų. FRONTEX ekspertų kvalifikacijos taip pat atitiko reikalavimus, tačiau didelė dalis už readmisijos į Turkiją operacijas atsakingų FRONTEX ekspertų⁷ turėjo tik lydinčio asmens kvalifikaciją; tai nevisiškai atitinka migrantų antplūdžio valdymo centrų poreikius. Vidutiniškai per savaitę vykdoma tik viena grąžinimo operacija, trunkanti vieną darbo dieną, ir šie vieną kvalifikaciją turintys lydintys asmenys likusias šešias savaitės dienas negali būti įtraukti į jokią kitą FRONTEX operaciją.

⁷ 2016 m. – 81,8 %; 2017 m. – 65,7 %; 2018 m. – 54,0 %.

Išsami migrantų registracija, pirštų atspaudų ėmimas ir apklausos migrantų antplūdžio valdymo centruose ir už jų ribų

31 Registracijos ir pirštų atspaudų ėmimo rodikliai⁸ smarkiai pagerėjo, kai pagal migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepciją Graikijoje ir Italijoje buvo priimtos standartinės veiklos procedūros ir aiškiai padalyta nacionalinių valdžios institucijų ir ES pagalbą teikiančių įstaigų atsakomybė.

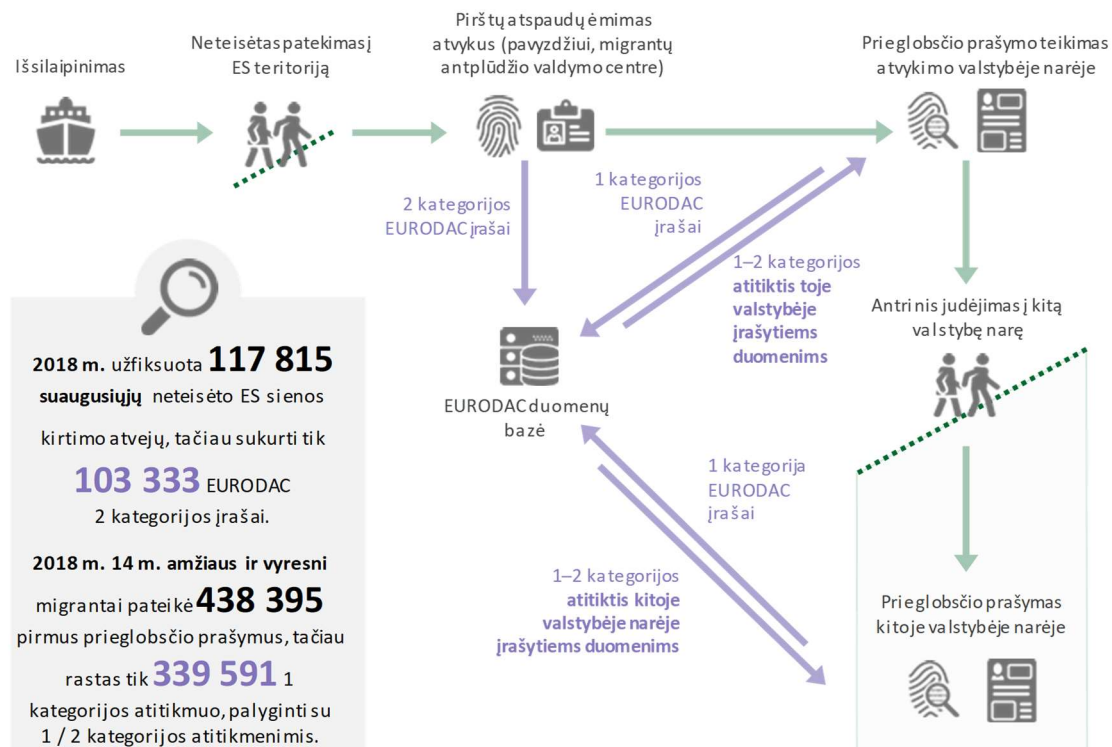
32 Vis dėlto, neskaitant Italijoje ir Graikijoje esančių migrantų antplūdžio valdymo centrų, palyginti daug migrantų pateikia prieglobsčio prašymus kitose ES valstybėse narėse, tačiau jų pirštų atspaudai nesaugomi sistemos EURODAC duomenų bazės 2 kategorijoje⁹ (**4 diagrama**). Išskyrus prieglobsčio prašymus teikiančius teisėtus migrantus, kurie nepatenka į sistemos EURODAC pirštų atspaudų 2 kategoriją, dėl to, kad pirštų atspaudų duomenų nėra sistemos EURODAC duomenų bazėje, galima būtų pateikti vieną iš šių paaiškinimų:

- i) prieglobsčio prašytojas pateko į ES alternatyviu maršrutu ne per Graikijos Rytų Egėjo jūros salas arba Italiją, kur, netaikant migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcijos, sistemos EURODAC registracija tam tikrose valstybėse narėse gali būti ne tokia veiksminga (**4 diagrama**);
- ii) prieglobsčio prašytojas įregistravo savo prašymą praėjus daugiau kaip 18 mėnesių po to, kai sistemoje EURODAC užfiksuotas atitinkamas atvykimas, ir dėl to jo pirštų atspaudų duomenys nebesaugomi duomenų bazėje;
- iii) prieglobsčio prašytojas atvyko į ES nepastebėtas ir dėl to nebuvo įregistruotas.

⁸ Graikijos Egėjo jūros salas: nuo 8 % 2015 m. rugsėjo mėn. iki 100 % 2018 m.; Italija – nuo 60 % 2015 m. pirmoje pusėje iki 100 % 2018 m.

⁹ Sistemos EURODAC **1 kategorijos** duomenys – visų 14 m. amžiaus arba vyresnių tarptautinės apsaugos prašytojų, kurie valstybėje narėje pateikia prieglobsčio prašymą, atspaudų rinkiniai; **2 kategorijos** duomenys – kiekvieno 14 m. amžiaus arba vyresnio trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės, kurį valdžios institucijos sulaukė dėl neteisėto valstybės narės išorės sienos kirtimo sausuma, jūra ar oru ir kuris atvyko iš trečiosios šalies ir nebuvo grąžintas, pirštų atspaudų rinkiniai.

4 diagrama. Sistemos EURODAC pirštų atspaudų ėmimo procesas



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis FRONTEX, sistemos EURODAC ir Eurostato duomenimis.

33 Tai, kad 2015–2018 m. sistemoje EURODAC rasta daug užsienio pirštų atspaudų atitikčių kitoje valstybėje narėje užregistruotiems duomenims¹⁰, rodo, kad didelė dalis prieglobsčio prašytojų iš Graikijos ir Italijos persikėlė į kitas valstybes nares¹¹. Didelis antrinio judėjimo mastas ES dar labiau apsunkina Dublino mechanizmo įgyvendinimą.

¹⁰ Sistemoje EURODAC atitiktis kitoje valstybėje narėje užregistruotiems duomenims nustatoma, kai kitoje valstybėje narėje randami identiški pirštų atspaudai. Rasti rezultatai atitinka ne asmenų, o duomenų rinkinių skaičių, nes vienas asmuo gali pateikti daugiau nei vieną prieglobsčio prašymą.

¹¹ Atitiktys kitose valstybėse narėse (ne Italijoje ir Graikijoje) užregistruotiems duomenims: 2015 m. – 236 422; 2016 m. – 317 455; 2017 m. – 164 639; 2018 m. – 112 817.

34 Pagal dabartinę sistemą nustačius EURODAC atitiktis kitoje valstybėje narėje užregistruotiems duomenims, remiantis Dublino reglamentu, asmenys grąžinami į šalį, į kurią jie atvyko pirmiausia. Eurostato duomenų analizė rodo, kad iš tiesų nedaug asmenų pagal Dublino reglamentą perkeliama iš Graikijos ir Italijos ir į jas, taip pat iš visos ES ir į ją¹². Tam yra daugybė priežasčių, įskaitant pasislėpimą, humanitarines priežastis, stabdomąjį poveikį turinčius teismo sprendimus ir šeimos susijungimo atvejus.

Laikinais skubaus perkėlimo mechanizmais nebuvo įgyvendinti jų uždaviniai ir pagrindinis tikslas

Pagrindinis perkėlimo tikslas buvo pasiektas tik iš dalies

35 Migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcija įtraukta į Tarybos priimtų neatidėliotinų priemonių, skirtų kovoti su 2015 m. kilusia krize, rinkinį. Kita šio rinkinio dalis – laikinas ir išimtiniais atvejais taikomas prašytojų, kuriems akivaizdžiai reikia tarptautinės apsaugos, perkėlimo iš Graikijos ar Italijos į kitas ES šalis mechanizmas, kad būtų palengvinta našta, tenkanti šioms dviem pirmosioms su migrantų antplūdžiu susiduriančioms valstybėms narėms.

36 Taryba nustatė du pirminius perkėlimo tikslus – atitinkamai 40 000 ir 120 000 (iš viso 160 000). Kadangi tai atlikta kilus migrantų krizei, uždaviniai nustatyti kaip politinių derybų, o ne išsamaus numatytų migracijos srautų analizės rezultatas. Kadangi 7 744 vietos (iš 40 000) liko nepaskirtos¹³, o 54 000 vietų (iš 120 000) skirtos sirams perkelti iš Turkijos po ES ir Turkijos pareiškimo, valstybės narės teisiškai įsipareigojo perkelti 98 256 migrantus iš 160 000.

¹² 2018 m. ES pateiktas 148 021 prašymas dėl perkėlimo pagal Dublino reglamentą, tačiau iš tiesų įvykdyta tik 25 960 perkėlimų.

¹³ Perkėlimą vykdančios valstybės narės įsipareigojo iki 2015 m. pabaigos paskirstyti likusias vietas, tačiau tai vis dar neįvyko.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

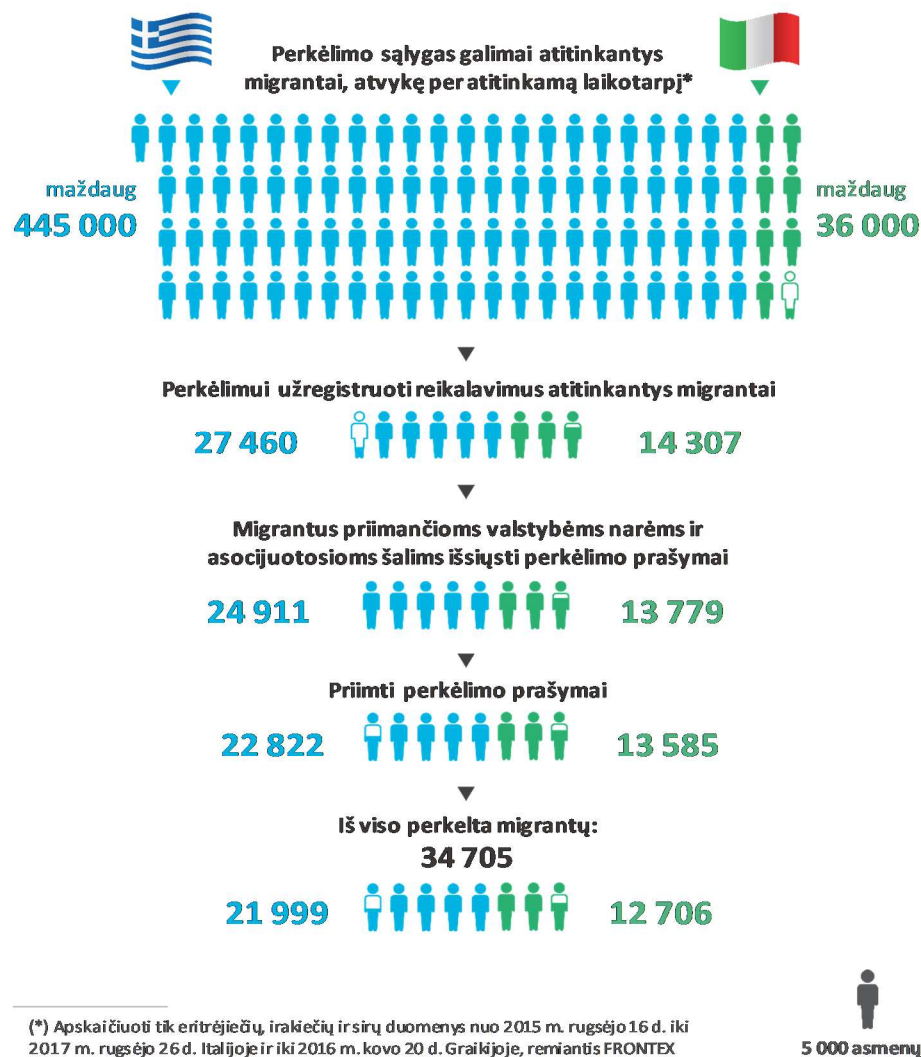
37 Remiantis sprendimais dėl perkėlimo, perkėlimui taikomus reikalavimus atitiko tik tų tautybių asmenys, kurių prieglobsčio suteikimo lygis buvo ne mažesnis kaip 75 %, – jie turėjo dideles galimybes gauti tarptautinę apsaugą valstybėse narėse, į kurias jie buvo perkeliami. Taikant šį ES vidurkį, valstybėse narėse, įgyvendinant bendrą Europos prieglobsčio sistemą, imtas taikyti nuoseklus požiūris į prieglobstį. Vis dėlto valstybėse narėse smarkiai skiriasi prieglobsčio suteikimo prašytojams rodiklis, ypač tam tikrų tautybių atžvilgiu¹⁴. Todėl visos ES vidurkiai nebuvo optimalus galimybių gauti tarptautinę apsaugą tam tikroje valstybėje narėje rodiklis. Vis dėlto pripažįstame, kad tai – aiškus kriterijus, pagal kurį galima greitai įvertinti tinkamumą perkelti.

38 *5 diagramoje* matyti, kad 34 705 reikalavimus atitinkantys migrantai (12 706 iš Italijos ir 21 999 iš Graikijos) perkelti į 22 valstybes nares ir 3 asocijuotąsias šalis (Lichtenšteiną, Norvegiją ir Šveicariją). Jungtinė Karalystė ir Danija pasinaudojo savo atsisakymo dalyvauti teisėmis, numatytomis Sutartyse. Į Vengriją ir Lenkiją neperkeltas nė vienas migrantas¹⁵.

¹⁴ 2018 m. prieglobsčio suteikimo afganams lygis ES valstybėse narėse buvo 6–98 %, o irakiečių – 8–98 %. Šaltinis: EASO.

¹⁵ 2017 m. birželio mėn. Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūras dėl Sprendimų dėl perkėlimo nesilaikymo prieš Vengriją, Lenkiją ir Čekiją. Vengrija nepasiūlė nė vienos perkėlimo vietos ir į ją neperkeltas nė vienas migrantas. Lenkija 2015 m. gruodžio mėn. pasiūlė keletą vietų, tačiau vėliau nepasiūlė nė vienos ir į šią šalį neperkeltas nė vienas migrantas. Čekija pasiūlė keletą vietų ir į ją perkelta 12 migrantų, tačiau vėliau ji nepasiūlė nė vienos vietos.

5 diagrama. Migrantų perkėlimas iš Graikijos ir Italijos pagal laikiną skubaus perkėlimo mechanizmą (2015–2017 m.)

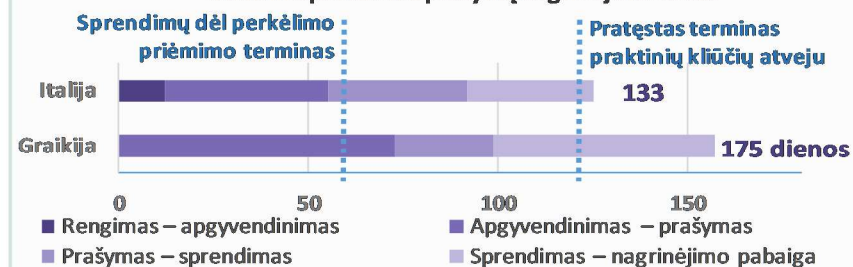


Pagrindiniai skaičiai

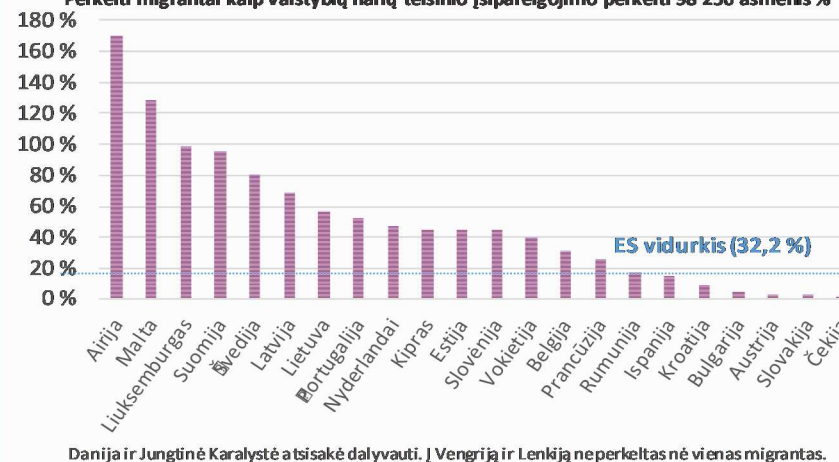
Per atitinkamą laikotarpį iš Graikijos perkelti migrantai sudarė maždaug **22 %** visų prieglobsčio prašytojų šalyje. Italijoje šis skaičius sudaro maždaug **4 %**.

Atitinkamai **80 %** ir **89 %** registruotų migrantų iš tiesų perkelta iš Graikijos ir Italijos.

Vidutinis perkėlimo prašymų nagrinėjimo laikas



Perkelti migrantai kaip valstybių narių teisinio įsipareigojimo perkelti 98 256 asmenis %



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis iš valstybių narių surinktais duomenimis.

39 Už kiekvieną perkeltą migrantą Komisija Graikijai ar Italijai iš PMIF išmokėjo 500 eurų kelionės išlaidoms padengti ir priimančiajai šaliai 6 000 eurų priėmimo išlaidoms padengti. Iš viso už visus perkeltus migrantus išmokėta 225,6 milijono eurų.

40 Privalomi perkėlimo mechanizmai buvo pirmoji solidarumo iniciatyva Europos migracijos politikos istorijoje, ja siekta dideliu mastu tarp valstybių narių persikirstyti prieglobsčio prašytojus. Sprendimais dėl perkėlimo taip pat suteikta apsauga daugybei prašytojų, kurie kitu atveju būtų likę Italijoje arba Graikijoje arba būtų neteisėtai persikėlę į kitas šalis.

41 Vis dėlto perkeltų prieglobsčio prašytojų skaičius nepakankamas, kad būtų veiksmingai sumažintas Graikijos ir Italijos prieglobsčio sistemoms daromas spaudimas. Per tinkamumo vertinimo laikotarpį perkelti migrantai sudarė 4 % visų prieglobsčio prašytojų Italijoje ir maždaug 22 % prieglobsčio prašytojų Graikijoje.

Perkelta labai maža dalis perkėlimo reikalavimus galimai atitinkančių migrantų

42 Sprendimai dėl perkėlimo taikyti migrantams, kurie 2015 m. kovo 24 d. – 2017 m. rugsėjo 26 d. atvyko į Graikiją arba Italiją. Dvi tautybės, kurios visą šį laikotarpį atitiko reikalavimus, buvo sirai ir eritrėjiečiai. Irakiečiai atitiko reikalavimus iki 2016 m. birželio 15 d.¹⁶

43 Vis dėlto priimančiosios valstybės narės priėmė tik tuos perkėlimo kandidatus iš Graikijos, kurie į šalį atvyko iki 2016 m. kovo 20 d. (ES ir Turkijos pareiškimo įsigaliojimo diena).

44 Sprendimai įsigaliojo kilus migracijos krizei, kai daugelis migrantų, kurie galimai būtų atitikę reikalavimus, keliavo per Graikiją ar Italiją siekdami antrinės migracijos būdu patekti į kitas valstybes nares. Nuo 2015 m. pabaigos iki 2016 m. pradžios Graikijos ir Italijos valdžios institucijos neturėjo pakankamų pajėgumų, kad savo teritorijoje nustatytų visus galimai tinkamus kandidatus ir su jais susisiektų. Šiais mechanizmais nepasiekti norimi rezultatai daugiausia dėl labai mažo galimai tinkamų užregistruotų kandidatų skaičiaus (žr. [5 diagramą](#)).

¹⁶ 2016 m. birželio 15 d. Eurostato ketvirtinės prieglobsčio ataskaitos 6 lentelė.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
Graikijoje

Prieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

45 2016 m. kovo mėn. uždarytas Balkanų kelias gerokai pažabojęs nekontroliuojamą tranzitą per Graikiją ir dėl to daugybė galimai perkėlimo reikalavimus atitinkančių kandidatų liko Graikijoje. 2016 m. kovo mėn. Komisija apskaičiavo, kad Graikijoje turėjo likti 50 000–56 000 migrantų, įskaitant 35 000–40 000 perkėlimo reikalavimus galimai atitinkančių kandidatų. Masinė išankstinė registracija, kurią finansavo PMIF ir rėmė JTVPK ir EASO, padėjo nustatyti ir užregistruoti migrantus, kurie 2016 m. vasarą vis dar buvo Graikijoje. Neatlikus šios registracijos, perkeltų asmenų skaičius būtų buvęs dar mažesnis.

46 Nustatytiems migrantams pateikta informacija apie šalis, į kurias perkeliama, ir įprasto perkėlimo (priešingo neteisėtam „savarankiškam persikėlimui“) nauda nebuvo pakankamai veiksminga, kad būtų įgytas jų pasitikėjimas ir jie būtų įtikinti, kad šie mechanizmai patrauklūs.

47 Nedidelis perkėlimo įsipareigojimų skaičius ir lėtas įsipareigojimų ir perkėlimų vykdymas valstybėse narėse taip pat galėjo atgrasyti kai kuriuos migrantus nuo perkėlimo prašymų pateikimo, tačiau laikui bėgant padėtis pagerėjo.

Nepaisant perkėlimo proceso trūkumų, perkelta didelė registruotų kandidatų dalis

48 Didelė dalis visų Graikijos ir Italijos sistemose užregistruotų kandidatų (atitinkamai 80 ir 89 %) iš tiesų perkelta. Dvi pagrindinės nesėkmingo užregistruotų kandidatų perkėlimo priežastys buvo nepatvirtinti saugumo patikrinimai ir slėpimasis.

49 Vis dėlto nustatėme įvairių perkėlimo proceso vykdymo trūkumų (**3 langelis** ir **6 diagrama**).

3 langelis

Perkėlimo proceso vykdymo trūkumai

Sprendimai dėl perkėlimo turėjo būti skubiai priimti 2015 m. rugsėjo mėn. prieš nustatant procedūras ar užtikrinant reikiamas struktūras (perkėlimo kandidatams registruoti, pervežti ir apgyvendinti). Todėl nebuvo aišku, kokių tolesnių veiksmų imtis; pavyzdžiui, kas turėtų atlikti saugumo ir medicininius patikrinimus ir kaip? Pagrindiniai suinteresuotieji subjektai tik vėliau (2016 m. vasarą Graikijoje ir 2016 m. pabaigoje Italijoje) sutarė dėl valdymo protokolų.

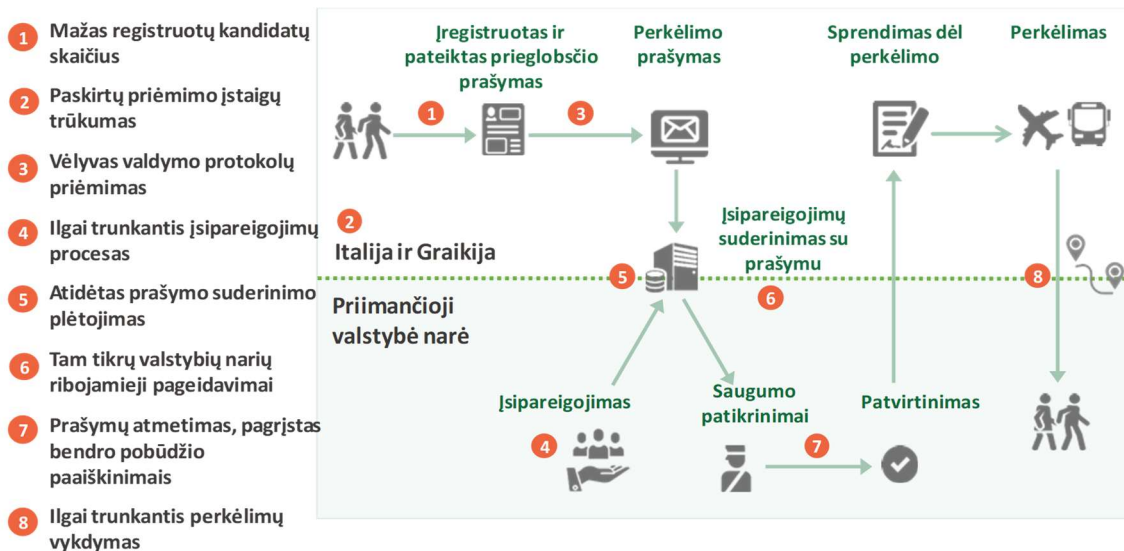
Remiantis sprendimais dėl perkėlimo, dauguma prašymų buvo atmesti dėl viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo priežasčių. Vis dėlto dažnai pateikti bendro pobūdžio paaiškinimai atskirais atvejais nenurodant išsamaus pagrindimo. Graikijoje dėl skirtingų tinkamų migrantų saugumo profilių atmesta daugiau prašymų nei Italijoje. Graikija atmetus kandidatus nukreipė į nacionalinę prieglobsčio sistemą, o Italija pasiūlė jiems persikelti į kitą valstybę narę.

Kai kurios valstybės narės, remdamosi sprendimais, taikė ribojamuosius pageidavimus (pavyzdžiui, Bulgarijoje nepriimami eritrėjiečiai; Čekijoje priimami tik tapatybės kortelę ir kelionės dokumentus turintys migrantai). EASO ilgai užtruko, kol parengė pageidavimų atitikties sistemą. Projektas, kurį buvo numatyta vykdyti 2016 m. spalio mėn., nebuvo užbaigtas, kol nebaigti perkėlimai, ir, nors jis buvo išbandytas Graikijoje, jis iš tiesų nepanaudotas nei Graikijoje, nei Italijoje.

Kandidatai buvo išsibarstę po visą Italiją ir Graikiją, o ne laikomi vienoje vietoje. Juos apgyvendinus paskirtosiose perkėlimo įstaigose būtų buvęs paspartintas jų prašymų nagrinėjimas, nes būtų buvę paprasčiau atlikti tam tikrus veiksmus, įskaitant privalomus sveikatos patikrinimus ir kultūrinės orientacijos užsiėmimus.

Kadangi sprendimais nenustatyti privalomi preliminarūs perkėlimo tikslai, iš pradžių priimančiosios valstybės narės vangiai siūlė vietas, tačiau ilgainiui vykdant perkėlimus, procesas įsibėgėjo. Kai kurios valstybės narės buvo iniciatyvesnės už kitas.

6 diagrama. Perkėlimo vykdymo trūkumų apžvalga



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Nepakankamas stebėjimas po perkėlimo ir savanoriško perkėlimo struktūros trūkumas

50 Komisija kartu su EASO ir Tarptautine migracijos organizacija (TMO) stebėjo perkėlimo mechanizmus, visų pirma iš tiesų įvykusių perkėlimų skaičių. Taip pat rinkti duomenys apie registracijas, besislepiančius asmenis ir atmestus prašymus, tačiau Graikija ir Italija nėra suderinusios ataskaitų apie šiuos aspektus teikimo.

51 Iš 2018 m. vasario mėn. Komisijos surinktų preliminarių rezultatų matyti, kad priimančiosiose šalyse prieglobstis suteikiamas didelei daliai perkeltų migrantų. Iš jų taip pat matyti palyginti didelis po perkėlimo vykstančio antrinio judėjimo mastas tam tikrose valstybėse narėse, tačiau daugelyje šalių informacija, susijusi su šiuo aspektu, nerenkama.

52 Komisija nuo 2018 m. vasario mėn. nevykdė padėties stebėjimo šalyse, į kurias perkelti migrantai. 2019 m. balandžio ir gegužės mėn. iš priimančiųjų valstybių narių mūsų surinktais duomenimis patvirtinamos ankstesnėje dalyje pateiktos pastabos (**7 diagrama**).

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

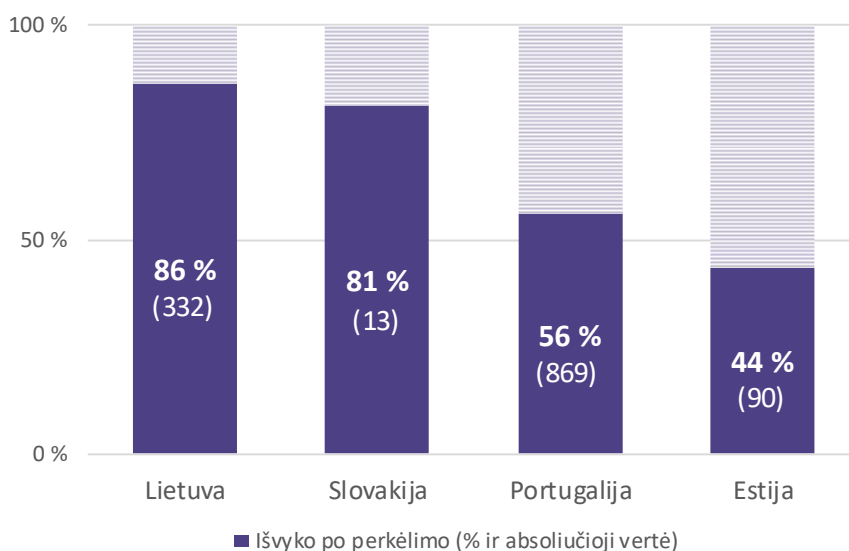
ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

53 2017 m. rugsėjo mėn. baigė galioti laikino perkėlimo mechanizmai. Kol kas nepasiektas susitarimas dėl Komisijos pasiūlymo dėl nuolatinės perkėlimo sistemos. Kadangi ES lygmeniu nepriimtas sutartas perkėlimo mechanizmas, savanoriškas perkėlimas vykdomas *ad hoc* pagrindu; daugiausia perkeliama Italijoje ir Maltoje išsilaipinusių migrantų.

7 diagrama. Didelė į tam tikras valstybes nares¹ perkeltų migrantų dalis vykdo antrinį judėjimą



¹ Ispanija duomenų nepateikė. Belgija, Bulgarija, Kroatija, Kipras, Suomija, Prancūzija, Vokietija, Airija, Latvija, Malta, Nyderlandai ir Rumunija nerinko duomenų, susijusių su šiuo aspektu. Estijoje į % dalį įtraukti perkelti migrantai.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis iš valstybių narių surinktais perkėlimo duomenimis (2019 m. balandžio mėn.).

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
Graikijoje

Prieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

Tikrinti projektai, kuriais pagal PMIF pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju ir nacionalines programas atsižvelgta į nustatytus poreikius, tačiau nevisiškai pasiekti tikslai

PMIF EMAS projektai svarbūs, tačiau jais, kaip planuota, sprendžiamas ne vien neatidėliotinių ir konkrečių poreikių klausimas

54 PMIF EMAS projektais siekiama teikti finansinę paramą siekiant tenkinti skubius ir konkrečius poreikius ekstremaliosios situacijos atveju¹⁷.

55 Nors pirminis 2014–2020 m. daugiamečių finansinės programos biudžetas buvo 160 milijonų eurų, padidėjo bendra asignavimų, skirtų PMIF EMAS, suma, kuri iki 2019 m. metinės darbo programos sudarė 1,1 milijardo eurų. Kaip matyti iš **8 diagramos**, Graikija ir Italija gavo didžiausią PMIF EMAS finansavimą.

¹⁷ 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 516/2014 21 straipsnis.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

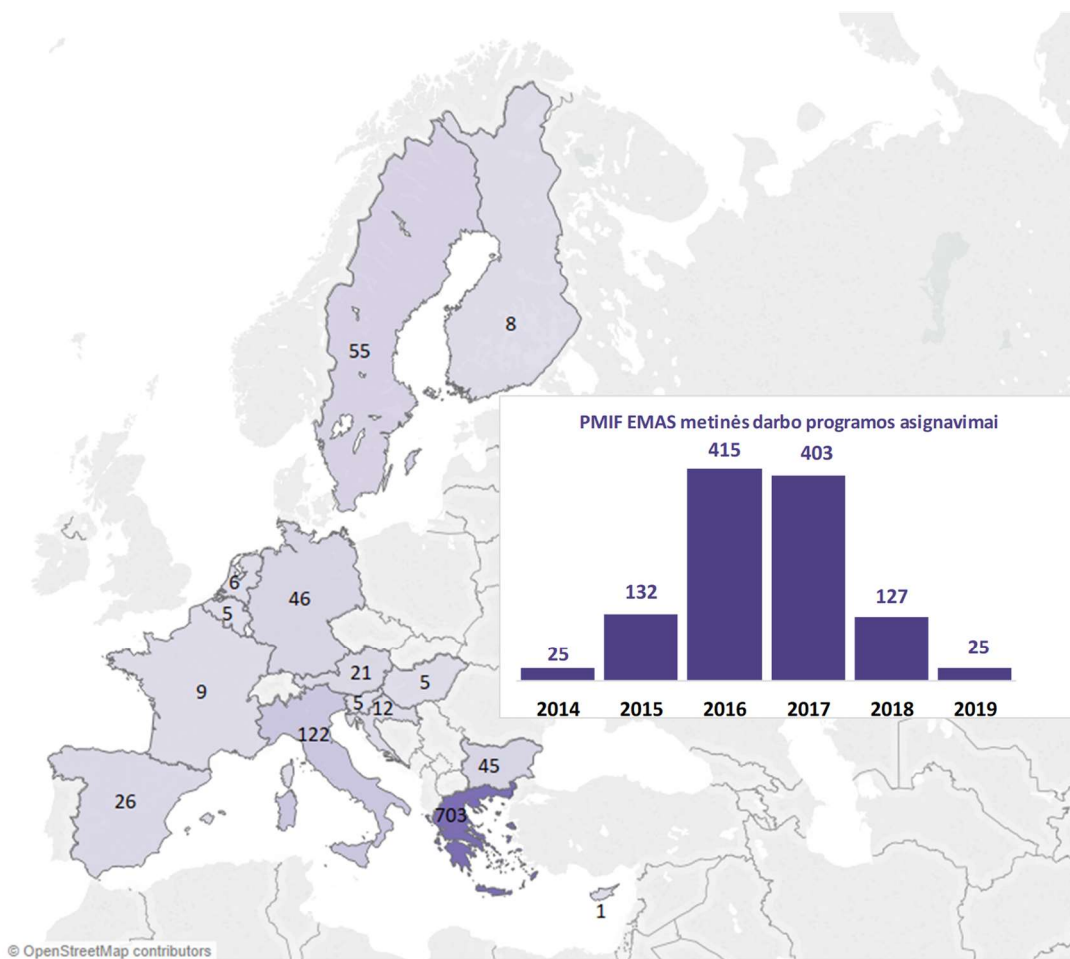
PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

8 diagrama. PMIF EMAS dotacijos valstybėse narėse (milijonais eurų)



Valstybės narės, negaunančios PMIF EMAS finansavimo, neatitiko reikalavimų arba nepateikė prašymo gauti finansavimą.

Šaltinis: Europos Audito Rūmų skaičiavimai, pagrįsti 2019 m. kovo mėn. Komisijos duomenimis. Map background
© OpenStreetMap dalininkai, licencijuoti pagal Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 licenciją (CC BY-SA).

56 EMAS iš pradžių sukurta kaip nedidelio masto priemonė, kuria tenkinami skubūs ir konkretūs poreikiai ekstremaliosios situacijos atveju. Didesnis EMAS finansavimas padėjo pasiekti, kad Komisijos parama krizės atveju būtų lankstesnė ir labiau pritaikyta. Tarpiniame PMIF vertinime¹⁸ taip pat atkreiptas dėmesys į EMAS vaidmenį didinant valstybių narių solidarumą ir atsakomybės pasidalijimą. EMAS atliko svarbų vaidmenį remiant perkėlimo mechanizmų įgyvendinimą Graikijoje ir Italijoje finansuojant išankstinę perkėlimo kandidatų registraciją (Graikijoje), priėmimo įstaigas ir perkėlimui tinkamų kandidatų pervežimą.

57 Tuo pačiu metu EMAS tapo svarbia Komisijos strategine priemone, kuria siekiama iš naujo suderinti paramą labiausiai nuo migracijos krizės nukentėjusioms šalims, visų pirma Graikijai, papildant jų nacionalinių programų paketus¹⁹.

58 Todėl tam tikrais EMAS projektais tenkinami ne tik skubūs ir konkretūs poreikiai, bet papildomi PMIF nacionaliniai projektai finansuojant ilgesnės trukmės struktūrinę veiklą, apimančią pajėgumų didinimo aspektus. Komisija į tai taip pat atkreipė dėmesį atlikdama poveikio vertinimą²⁰.

59 Tikrinome šešis EMAS projektus: tris Graikijoje ir tris Italijoje. Kiekvienoje šalyje vieną projektą, susijusį su prieglobsčiu, vieną – su grąžinimu ir vieną – su perkėlimu. Išsamus vertinimas pateiktas *II priede*.

¹⁸ SWD(2018) 339 *final*, 2014–2017 m. Prieglobsčio migracijos ir integracijos fondo tarpinis vertinimas.

¹⁹ PMIF NP taikomas griežtas pagrindinis paskirstymo būdas (kaip ir VSF), kuris grindžiamas šio dešimtmečio pradžios duomenimis ir neatspindi padėties po 2015 m. Papildomus išteklius būtų galima proporcingai paskirstyti visoms šalims tik laikantis pagrindinio paskirstymo būdo arba pasitelkiant konkrečius veiksmus, kurie ribojami nedideliu investavimo prioritetų skaičiumi.

²⁰ SWD(2018) 347 *final*, 2018 m. poveikio vertinimo, pridėto prie pasiūlymo dėl naujo PMIF reglamento, 1.2.1.1 skirsnis.

60 Nustatėme, kad visi šeši nagrinėti projektai susiję su nustatytais poreikiais. Aiškiai nustatyti kiekvieno atrinkto projekto tikslai ir tai, ko reikėtų pasiekti konkrečiais veiksmais. Kalbant apie rezultatus, visi atrinkti projektai sutelkti į tiesioginius išdirbius, o ne į rezultatus ir poveikį. Išimtis – EMAS-IT-1 projektas, kurio išdirbių rodikliai net nenustatyti (**4 langelis**).

4 langelis

Projekto, kurio išdirbių ir rezultatų rodikliai nenustatyti, pavyzdys

EMAS-IT-1 projektu teikiama parama policijos imigracijos tarnyboms (it. *questure*) finansuojant kalbinę pagalbą ir įrangą. Vertinimo komitetas padarė išvadą, kad siūlomos priemonės išdirbis turėtų būti aiškiai nurodytas pagal nustatytus atitinkamus rodiklius, atitinkančius priemonės tikslus (pavyzdžiui, dienos / mėnesio išnagrinėtų prieglobsčio prašymų vidurkį kiekviename policijos imigracijos tarnyboje (it. *questura*). Turint tokius rodiklius būtų galima deramai stebėti veiksmingumą ir įvertinti rezultatus.

Dotacijos susitarimas nepakeistas pagal vertinimo komiteto prašymą ir sutelktas tik į indėlį (pavyzdžiui, paskirtų vertėjų skaičių, pristatytos įrangos kiekį) nenustatant jokių veiksmingumo tikslų.

61 Nustatėme, kad EMAS finansuojami projektai bei PMIF NP arba EASO / FRONTEX veikla nesidubliuoja.

62 Vis dėlto dviem iš šešių nagrinėtų EMAS projektų nebuvo tenkinami skubūs ir konkretūs poreikiai (projektai EMAS-GR-2 ir EMAS-IT-1), bet pakeisti PMIF nacionalinių projektų veiksmai finansuojant ilgesnės trukmės struktūrinę veiklą, apimančią pajėgumų didinimo aspektus (**5 langelis**).

5 langelis

EMAS projektų perėjimas nuo reagavimo į ekstremalią situaciją prie ilgalaikės struktūrinės paramos

Projektu **EMAS-GR-2** finansuotas priverstinis neteisėtų migrantų grąžinimas, kurį Graikijos policija vykdė 2015 m. gruodžio mėn. – 2016 m. lapkričio mėn. Vis dėlto tokia standartinė ilgalaikė grąžinimo veikla apmokama iš nacionalinio biudžeto. Visas 2014–2019 m. laikotarpis atgaline data įtrauktas į PMIF NP projektą dėl priverstinio grąžinimo (išskyrus į EMAS įtrauktą laikotarpį). Iš to matyti, kad nebuvo neatidėliotino poreikio skirti skubų finansavimą.

Projektas **EMAS-IT-1** bus vykdomas 18 mėnesių. Be IT įrangos, ši parama taip pat apima automobilių ir baldų pirkimą. Užuo sutelkus dėmesį į didžiausią krūvį turinčias policijos imigracijos tarnybas, kuriose reikia ilgai laukti norint užregistruoti prieglobsčio prašymus, šiuo projektu siekiama stiprinti visų Italijos policijos imigracijos tarnybų pajėgumus, įskaitant tas, kurioms nereikia skubios pagalbos.

Nors šiais veiksmais gali būti padedama Italijai panaikinti neišnagrinėtų prieglobsčio prašymų sankaupas, tokį projektą būtų buvę tikslingiau įgyvendinti 2016–2017 m., kai Italijoje buvo registruojama daugiausia prieglobsčio prašymų. Vis dėlto projektą pradėta vykdyti tik 2018 m. rugsėjo mėn., kai, palyginti su ankstesniais metais, buvo registruojama jau gerokai mažiau prieglobsčio prašymų. Kai 2019 m. vasario mėn. pabaigoje lankėmės ten atlikdami auditą, dėl tebevykstančių viešųjų pirkimų procedūrų dar nebuvo vykdoma jokia veikla.

63 2017 m. liepos mėn. Komisija Italijai skyrė papildomą 100 milijonų eurų neviršijantį PMIF EMAS finansavimą, kuris taip pat panaudotas projektams EMAS-IT1 ir EMAS-IT-2 finansuoti. Vis dėlto nepriimtas joks struktūrizuotas mechanizmas, pagal kurį EMAS lėšos būtų teisingai paskirstytos tarp valstybių narių, jeigu prašymai finansuoti projektus viršytų turimą biudžetą. Jeigu visos reikalavimus atitinkančios valstybės narės teiktų prašymus dėl PMIF EMAS dotacijų panašiai veiklai (priverstiniam nacionaliniam grąžinimui, remiamam savanoriškam grįžimui ir reintegracijai ar policijos nuovadų pajėgumų didinimui) finansuoti, EMAS biudžetas būtų greitai išnaudotas.

64 Komisija naujoje 2021–2027 m. finansinėje programoje pasiūlė skubiai pagalbai taikyti valstybių narių pasidalijamojo valdymo principą²¹. Dar neapibrėžti EMAS lėšų paskirstymo kriterijai.

Tik dviem iš šešių nagrinėtų PMIF EMAS projektų visiškai pasiekti jų tikslai

65 Visiškai pasiekti numatyti projektų EMAS-GR-3 ir EMAS-IT-2 tikslai, o projektų EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 ir EMAS-IT-3 tikslai pasiekti iš dalies (**6 langelis**). Neseniai pradėtas įgyvendinti projektas EMAS-IT-1 (**5 langelis** ir **II priedas**).

6 langelis

PMIF EMAS projektų, kuriais nevisiškai pasiekti jų tikslai, pavyzdžiai

EMAS-GR-2. Graikijos policija neįgyvendino jo tikslų ir vietoj tikslo grąžinti 1 080 trečiųjų šalių piliečių, grąžino tik 121. Priešingai, TMO viršijo lūkesčius ir remiamo savanoriško grįžimo priemone grąžino 1 464 trečiųjų šalių piliečius (vietoje 1 000 numatytų). Šiam projektui taip pat panaudota mažiau lėšų – 65 % (1,7 milijono eurų) iš pradinės skirtos sumos (2,5 milijono eurų).

EMAS-IT-3. Nebuvo įmanoma pasiekti tikslo per 12 mėnesių įkurdinti vidutiniškai 1 310 perkėlimo kandidatų, nes iš tiesų buvo mažiau persikelti pageidaujantys kandidatų, nei numatyta. Be to, perkėlimo reikalavimus atitinkantys migrantai buvo išsibarstę po visą Italiją. Dėl to buvo sudėtinga juos perkelti į paskirtuosius perkėlimo centrus, kuriuose buvo priimti įvairūs migrantai, įskaitant perkėlimo reikalavimų neatitinkančius migrantus. Dėl to šiam projektui panaudota mažiau lėšų, nei planuota – 63 % (9,7 milijono eurų) iš pradinės skirtos sumos (15,3 milijono eurų).

66 Nors įgyvendinant projektą EMAS-IT-2 jo tikslai viršyti likus trims mėnesiams iki jo įgyvendinimo laikotarpio pabaigos, derėtų paminėti, kad jo tikslai palyginti kuklūs, atsižvelgiant į priimtų sprendimų dėl grąžinimo ir Italijoje esančių neteisėtų migrantų skaičių. Remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos programos veiksmingumui Italijoje įtaką daro įvairūs aspektai, kuriuos analizuojame **12 langelyje**.

²¹ 2018 m. birželio 12 d. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo įsteigiamas Prieglobsčio ir migracijos fondas, COM(2018) 471 *final*

Neatlikta PMIF NP patikimų visapusiškų poreikių vertinimų

67 2014–2020 m. PMIF NP Graikijai skyrė 328,3 milijono eurų, Italijai – 394,2 milijono eurų. Vis dėlto dėl PMIF NP nebuvo susitarta atitinkamai iki 2015 m. liepos ir rugpjūčio mėnesių ir dėl to vėlai priimtas PMIF reglamentas.

68 Tokiam daugiamečiui fondui kaip PMIF, įtrauktam į bendrą strateginį planą, reikalingi patikimi visapusiški poreikių vertinimai, kuriais visi poreikiai įvertinami, jiems teikiama pirmenybė ir jie nuolat atnaujinami²². Dėl nuolat kintančios padėties buvo mažai laiko tokiems poreikių vertinimams atlikti Graikijoje ir Italijoje.

69 Patikrinome dešimt PMIF nacionalinių projektų: penkis Graikijoje ir penkis Italijoje (išsamus projektų GR-1 – 5 ir IT-1 – 5 vertinimas pateiktas *II priede*). Nustatėme, kad visi audituoti projektai aktualūs, nes jų tema aiškiai susijusi su nacionalinių programų tikslais. Vis dėlto neįvertinus visų poreikių ir nesuteikus jiems pirmenybės neįmanoma įvertinti, ar PMIF lėšos skirtos tiems projektams, kuriems jų labiausiai reikėjo.

70 Aptikome audituotų projektų veiksmingumo rodiklių trūkumą. Nenustatyti tam tikrų projektų konkretūs išdirbių ar rezultatų rodikliai (IT-1, GR-2). Tam tikrais rodikliais nustatyti per maži tikslai (IT-2, 3, 4) arba šie tikslai jau buvo pasiekti (GR-1). Tam tikri rodikliai nebuvo atnaujinti po to, kai iš dalies pakeista projekto apimtis (GR-3), ir, galiausiai, jais nustatytas ribojantis remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos terminas (GR-5).

²² Pavyzdžiui, prieglobsčio srityje tokiu vertinimu norimas veiksmingumas būtų palygintas su tikruoju veiksmingumu (pavyzdžiui, nagrinėjimo pajėgumai, neišnagrinėtų prašymų mažinimo ir nagrinėjimo laikas), atsižvelgiant į ankstesnes tendencijas ir numatytas įplaukas ir išmokas. Vėliau tai virstų daugiamete išteklių, reikalingų poreikiams (darbuotojų, darbo erdvės, administracinių / mokymo pajėgumų klausimu) patenkinti, trūkumo analize. Numatyti poreikiai pagal PMIF NP būtų įtraukti ir nacionalinį biudžetą, o visi poreikiai, kylantys dėl nenumatytų ir netikėtų įvykių, galėtų būti patenkinami teikiant pagalbą ekstremaliosios situacijos atveju.

71 Nustatėme, kad dubliuojasi audituoti remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos projektai Italijoje – IT-2 ir IT-3. Šie projektai atrinkti pagal tą patį kvietimą teikti pasiūlymus, į juos įtrauktos tos pačios kilmės šalys ir jie vykdomi tuose pačiuose Italijos regionuose. Kadangi nenustatytas projektų vykdymo žemėlapis, kuriuo būtų užtikrinta, kad projektai būtų vykdomi vienas kitą papildančiose geografinėse vietovėse, vykdant šiuos projektus varžytasi dėl tų pačių migrantų grąžinimo.

72 Nuo to laiko, kai 2016 m. išplėsti FRONTEX įgaliojimai, buvo dvi ES priemonės (PMIF NP ir FRONTEX parama grąžinimui), kuriomis lygiagrečiai remiama tos pačios rūšies priverstinio grąžinimo veikla. Tai taip pat susiję su PMIF priverstinio grąžinimo projektais GR-4 ir IT-4.

Iki audito daugeliu audituotų PMIF NP projektų Graikijoje ir Italijoje nevisiškai pasiekti jų tikslai

73 2016 m. pabaigoje Graikijos NP nebuvo sutelkę jokių PMIF finansų išteklių, kuriais būtų patenkinti šalies poreikiai, kylantys dėl migracijos krizės. Graikija kompensavo savo vėlavimą įgyvendinti įsipareigojimus, tačiau PMIF NP mokėjimai tebebuvo nedideli. Italija panaikino vėlavimus įgyvendinant įsipareigojimus pagal 1 ir 2 specialiuosius tikslus, tačiau tuo metu, kai lankėmės atlikdami auditą, buvo vėluojama įgyvendinti įsipareigojimus, nustatytus 3 specialiuoju tikslu (žr. *I priedą*).

74 Graikijoje audito metu vienas iš penkių nagrinėtų projektų (GR-1) buvo baigtas, keturi projektai tebebuvo vykdomi. Keturiais iš penkių projektų buvo nepasiekti arba buvo tikėtina, kad nebus pasiekti (vykdomų projektų atveju) numatyti rezultatai (*IV priedas*). Nagrinėdami visus projektus radome įrodymų, kad ataskaitų teikimas ir stebėjimas vykdomi nuolat. Trijų iš penkių projektų atveju dėl didelio pakeitimų skaičiaus tapo sudėtingiau stebėti jų veiksmingumą ir galiausiai įvertinti jų sėkmę²³.

²³ Pavyzdžiui, atlikta 12 projekto GR-3 pakeitimų, kuriais pakeista jo apimtis, trukmė ir biudžetas, atlikti 8 projekto GR-2 pakeitimai, kuriais pakeista jo trukmė ir biudžetas, ir atlikti 6 projekto GR-4 pakeitimai, kuriais pakeista jo apimtis, trukmė ir biudžetas.

75 Italijoje vienas iš keturių nagrinėtų projektų buvo baigtas tuo metu, kai atlikome auditą. Įgyvendinant du iš šių projektų iš dalies įgyvendinti jų tikslai. Vienas projektas sustabdytas, o kito galutiniai duomenys nepateikti (*IV priedas*). Dviejų iš penkių projektų atveju nevykdomas pakankamas ataskaitų teikimas ir stebėjimas.

Veiksmingumo stebėjimo sistema sukurta vėlai, o jos tikslai nenustatyti

76 Bendra stebėjimo ir vertinimo sistema – Komisijos pagrindinė PMIF NP veiksmingumo stebėjimo ir vertinimo priemonė. Dėl ilgų diskusijų su valstybėmis narėmis, kuriomis siekta susitarti dėl suderinto rezultatų ir poveikio rodiklių rinkinio, sistema nebuvo baigta kurti iki 2017 m. vasario mėn.²⁴ Tuo metu daugelis PMIF projektų jau buvo pradėti vykdyti.

77 Sistema ne tik vėlai priimta, bet ja nenustatyti nei jos rezultatų ir poveikio rodiklių tikslai, nei atskaitos taškai, todėl sudėtinga įvertinti veiksmingumą. Be to, atliekant 2017 m. tarpines vertinimo ataskaitas Italija ir Graikija nerinko išsamių duomenų apie jokius sistemos rodiklius.

78 Komisija neparengė veiksmingumo stebėjimo sistemos, kuria būtų stebimi EMAS finansuojamų projektų rezultatai ir teikiamos jų ataskaitos.

Nepakanka veiksmingumo rezultatų duomenų, kad būtų paprasčiau atlikti patikimą ES lygmens politikos vertinimą

79 2018 m. gegužės mėn. Komisija pasiūlė²⁵ peržiūrėti Eurostato migracijos ir prieglobsčio statistinius duomenis, kad, be kita ko: i) būtų padidintas grąžinimo statistinių duomenų dažnumas ir pagerintas jų turinys; ii) būtų teikiami išskirstyti prieglobsčio duomenys arba duomenys apie nelydimus nepilnamečius ir iii) būtų renkami nauji statistiniai duomenys apie prašymus dėl pakartotinio patikrinimo pagal Dublino reglamentą.

²⁴ Remiantis 2016 m. spalio mėn. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) Nr. 207/2017.

²⁵ COM(2018) 307 final.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

80 Atliekant šį auditą tapo akivaizdu, kad reikia daugiau duomenų apie veiksmingumą, kad būtų paprasčiau ES lygmeniu atlikti patikimą politikos vertinimą. Tai neįtraukta į Komisijos pasiūlymą.

81 Pavyzdžiui, kalbant apie prieglobsčio procedūrą, Eurostatas ir EASO nerenka veiksmingumo duomenų apie prieglobsčio prašymų nagrinėjimo laiką tarp procedūros orientyrų²⁶, nepaisant to, kad ES ir nacionalinės prieglobsčio teisės aktuose nustatyti įvairūs terminai. EASO renka pagrindinius neišnagrinėtų prašymų duomenis, susijusius tik su senstančiais pirmosios instancijos etapu neišnagrinėtais prieglobsčio prašymais. Eurostatas renka tik ribotus duomenis²⁷ apie teismų / apeliacinių skundų etapą, tačiau nerenka duomenų apie įvairių instancijų teismų neišnagrinėtus apeliacinius skundus.

82 Duomenys apie grąžinimo procedūrų spartą nerenkami. Be to, nenustatyti rodikliai, pagal kuriuos vertinamas grąžinimo tvarumas, pavyzdžiui, grąžintų migrantų, kurie bando sugrįžti į Europą, skaičius arba remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos priemonių rinkinių sėkmė.

²⁶ Prieglobsčio prašymo rengimas, registravimas ir teikimas, pirmosios instancijos teismo sprendimas, antrosios instancijos teismo sprendimas, aukščiausios instancijos teismo sprendimas.

²⁷ Tik aukščiausios instancijos teismo sprendimai, duomenų bazė – migr_asydcfina.

Neišnaudotos visos ES agentūrų paramos veiklai galimybės

EASO stengėsi sukurti strategiškesnį požiūrį į savo paramą prieglobsčio procedūroms

83 Nustatėme, kad EASO veikla svarbi tenkinant daugybę poreikių, kylančių dėl didelių migrantų srautų, plūstančių į Graikiją ir Italiją.

84 Teikiant paramą šioms valstybėms narėms per migrantų krizę, kai 2015 ir 2016 m. atvykstančių migrantų skaičius buvo didžiausias, ir atsižvelgiant į nuolatinius ir dažnus pokyčius, EASO neturėjo laiko atlikti išsamių poreikių vertinimų, kuriais pirmenybė būtų teikiama poreikiams ir jie būtų įvertinti, arba priimti daugiamečių planų arba pasitraukimo strategijų. Vis dėlto taip pat neparengtas toks 2017 ir 2018 m. veiklos planų struktūrizuotas vertinimas. Dėl planų susitarė EASO ir priimančiosios valstybės narės. Kadangi poreikiams nesuteikta aiški pirmenybė ir jie neįvertinti, neįmanoma įrodyti, kad EASO savo paramą skyrė tai sričiai, kuriai jos labiausiai reikia.

85 Rengdamas 2019 m. veiklos planus EASO labai stengėsi, kad būtų įgyvendinti svarbiausi strateginio planavimo elementai²⁸. Konceptualiai šį požiūrį laikome gerąja patirtimi, nors veiksmingą jo įgyvendinimą bus galima įvertinti tik nagrinėjant 2019 m. veiklos planus, kurie neįtraukti į mūsų auditą.

86 Iki 2018 m. veiklos planai buvo grindžiami indėliu. 2018 m. vasario mėn. priėmus Italijos, o 2018 m. gegužės mėn. priėmus Graikijos veiksmingumo stebėjimo priemonę, priimti išdirbių ir rezultatų rodikliai, tačiau nustatėme keletą trūkumų²⁹.

²⁸ Rengiant trejų metų veiksmų gaires Italijai ir Graikijai, panaudota daugybė analitinių dokumentų (išsamus poreikių vertinimas, prioritetinių poreikių vertinimo ataskaita ir aukšto lygio rezultatų forma). Į veiksmų gaires įtraukti nustatyti poreikiai, jų hierarchija ir sprendimai, su kuriais pateiktos apskaičiuotos išlaidos.

²⁹ Graikijoje nenustatyti išdirbių duomenų tikslai ar pagrindinės kryptys, taip pat neapibrėžti rezultatų / poveikio rodikliai. Italijoje bandyta nustatyti poveikio rodiklius, tačiau nenustatyti tikslai ir pagrindinės kryptys.

87 Nors nenustatėme konkrečių dubliavimosi atvejų, Komisija ir EASO nėra priėmę procedūros, pagal kurią EASO būtų sistemingai įtrauktas į PMIF projektų, ypač projektų (PMIF NP arba EMAS), kuriais finansuojama panaši veikla (pavyzdžiui, Graikijos prieglobsčio tarnybos darbuotojų finansavimas ar parama policijos imigracijos tarnyboms Italijoje), planavimą.

88 Kai Italijoje smarkiai sumažėjo migracijos srautai, EASO pakoregavo savo paramą. 2018 m. pabaigoje jis nutraukė paramą informacijos teikimui. Mažiau paramos, nei planuota, teikta registravimui, o iki 2019 m. numatyta laipsniškai panaikinti jos teikimą. EASO taip pat ketina iki 2019 m. pabaigos nebeteikti paramos teritorinėms prieglobsčio komisijoms³⁰.

89 Nors tam tikrus EASO paramos aspektus galėtų vykdyti nacionalinės valdžios institucijos ir jie galėtų būti finansuojami PMIF lėšomis (pavyzdžiui, laikinieji darbuotojai (registravimo ekspertai ir konkrečius prieglobsčio atvejus nagrinėjantys pareigūnai), jau komandiruoti į Graikijos prieglobsčio tarnybą arba vertimo žodžiu tarnybas), EASO nėra priėmęs tokios pasitraukimo strategijos Graikijai.

Teikti EASO paramą trukdo nuolatinis valstybių narių ekspertų trūkumas, trumpas jų išsiuntimo laikotarpis ir kiti su veikla susiję sunkumai

90 Kalbant apie indėlį (ekspertų, laikinųjų konsultantų skaičių ir pan.), EASO ekspertų skyrimas Graikijoje ir Italijoje iš esmės atitinka veiklos planus. *I priede* nurodyta, kad kiekvienais metais išlaidos buvo didesnės už pradinį biudžetą.

91 Nenustačius rodiklių tikslų / pagrindinių kryptų, sudėtinga įvertinti EASO paramos efektyvumą / veiksmingumą išdirbių ir rezultatų atžvilgiu. Vis dėlto mūsų kalbintos Graikijos ir Italijos prieglobsčio valdžios institucijos manė, kad EASO parama naudinga remiant prieglobsčio procedūras ir stiprinant nacionalinius pajėgumus.

92 EASO veiklai toliau kenkia tai, kad nuolat trūksta valstybių narių ekspertų, o vidutinis laikotarpis, kuriam jie siunčiami, yra per trumpas (2018 m. vidutiniškai 50 dienų Graikijoje ir 46 dienos Italijoje). Kitaip nei FRONTEX, EASO nerengia metinio ekspertų skyrimo plano. Vietoj to biuras prašo, kad valstybės narės siūlytų ekspertus,

³⁰ Italijos administracinės valdžios institucijos, turinčios kompetenciją nagrinėti prieglobsčio prašymus ir priimti pirmosios instancijos sprendimus.

tačiau dažnai nesulaukia pakankamo atsako. Dėl to EASO įpareigota panaudoti daugiau laikinųjų darbuotojų šiam trūkumui panaikinti.

93 Teikti EASO paramą Graikijos saloms trukdo papildomi su veikla susiję sunkumai (*7 langelis*).

7 langelis

Su veikla susiję sunkumai, darantys įtaką EASO paramai, teikiamai Graikijos salose vykdomoms prieglobsčio procedūroms

Teikti EASO paramą trukdo tai, kad trūksta darbo erdvės, taip pat saugumo problemos (riaušės, užblokuoti evakuacijos keliai). Pavyzdžiui, perpildytame Samo salos migrantų antplūdžio valdymo centre EASO per vieną pamainą įvyksta tik keturi pokalbiai, nes jame yra tik keturios darbo vietos. Rūpinantis EASO darbuotojų saugumu sutemus, žiemą nevykdomas darbas vakarinėje pamainoje.

Pokalbiai dėl priimtumo, trunkantys 2–3 val., rengiami su visų tautybių, kurių prieglobsčio suteikimo lygis didesnis kaip 25 %, atstovais. Graikijos prieglobsčio tarnyba sistemingai panaikina EASO teises nuomones (baigiamąsias pastabas) dėl visų tautybių piliečių, kuriems Turkijoje taikoma laikina apsauga, išskyrus sirus, nepriimtumo, nes Graikijos prieglobsčio tarnyba (kitaip nei EASO ir Komisija) Turkijos apskritai nelaiko saugia trečiąja šalimi, kurioje gali būti teikiama tarptautinė apsauga. Su tuo susijusio neefektyvumo problema iš dalies išspręsta 2017 m. pokalbius dėl priimtumo ir tinkamumo sujungus į vieną. Nuo 2018 m. rugsėjo mėn. EASO Graikijos prieglobsčio tarnybai kartu pateikė baigiamąsias pastabas dėl priimtumo ir tinkamumo, kad būtų išvengta nereikalingų prašymų pateikti nuomonę.

Remiantis statistiniais duomenimis, 2018 m. EASO nuomonėse buvo pripažinta, kad 70 % kalbintų prašytojų ir jų šeimų narių yra pažeidžiami (arba jiems būtina atlikti papildomą medicininę patikrą) pagal Graikijos teisės aktuose nustatytas kategorijas, todėl Graikijos prieglobsčio tarnyba taikė jiems įprastą procedūrą. Pastebėjome, kad EASO ir Graikijos prieglobsčio tarnyba nesutaria dėl šių pažeidžiamumo vertinimo išvadų. Kadangi netaikomas suderintas požiūris, vis teikiami neefektyvūs prašymai pateikti nuomonę³¹. Nei Graikijos prieglobsčio tarnyba, nei EASO nerenka pažeidžiamumo vertinimų panaikinimo masto statistinių duomenų, kad įvertintų šio klausimo svarbą.

³¹ Kitai nei vykdant įprastą prieglobsčio suteikimo procedūrą, pažeidžiamumo vertinimas būtinas vykdant pagreitiną pasienio procedūrą Graikijoje, nes pažeidžiamais laikomų

FRONTEX remiamoms priverstinio grąžinimo operacijoms stigo valstybių narių informacijos ir suderinimo su PMIF

94 Manome, kad visos FRONTEX grąžinimo operacijos atitiko grąžinimo srityje nustatytus poreikius.

95 Nuo 2016 m. FRONTEX turėjo galimybę savo iniciatyva koordinuoti ir organizuoti priverstinio grąžinimo operacijas. Vis dėlto tam, kad ji galėtų geriau suplanuoti tokias operacijas, valstybės narės turėtų sistemingai ir reguliariai laiku teikti patikimą veiklos informaciją (pavyzdžiui, naujausius duomenis apie grąžinimo reikalavimus atitinkančius trečiųjų šalių piliečius, jų kilmės šalį, sulaikymo prieš išsiuntimą centruose laikomų asmenų skaičių, jų sulaikymo nutraukimo datą ir pan.).

96 Nuo to laiko, kai 2016 m. išplėsti FRONTEX įgaliojimai, priverstinio grąžinimo veiklai buvo skirtos dvi ES priemonės (PMIF NP ir FRONTEX parama grąžinimui). Dviem ES finansavimo struktūromis lygiagrečiai finansuojama tos pačios rūšies priverstinio grąžinimo veikla (bendros operacijos, nacionalinės operacijos ir suplanuoti komerciniai skrydžiai). Atsižvelgiant į tai, kad grąžinama mažai migrantų, FRONTEX galimybės teikti paramą grąžinimui lieka nepanaudotos (**8 langelis**).

8 langelis

Priverstinio grąžinimo operacijoms skirtos FRONTEX ir PMIF paramos nepakankamo koordinavimo pavyzdys

Iki 2018 m. Graikija retai organizuodavo bendras grąžinimo operacijas, nes ji nebuvo sudariusi preliminariosios sutarties dėl užsakomųjų lėktuvų. Vietoj to ji dalyvavo vykdant bendras operacijas su kitomis valstybėmis narėmis. 2018 m. Graikija sudarė savo preliminarąją sutartį, tačiau užuot organizavusi bendras operacijas su kitomis valstybėmis narėmis, kad būtų geriau išnaudoti lėktuvo pajėgumai, ji iki šiol ja pasinaudojo tik vykdydama PMIF NP lėšomis finansuojamas nacionalines operacijas.

prašytojų geografiniai apribojimai panaikinti ir jiems žemyninėje dalyje taikoma įprasta / pagreitinta procedūra.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

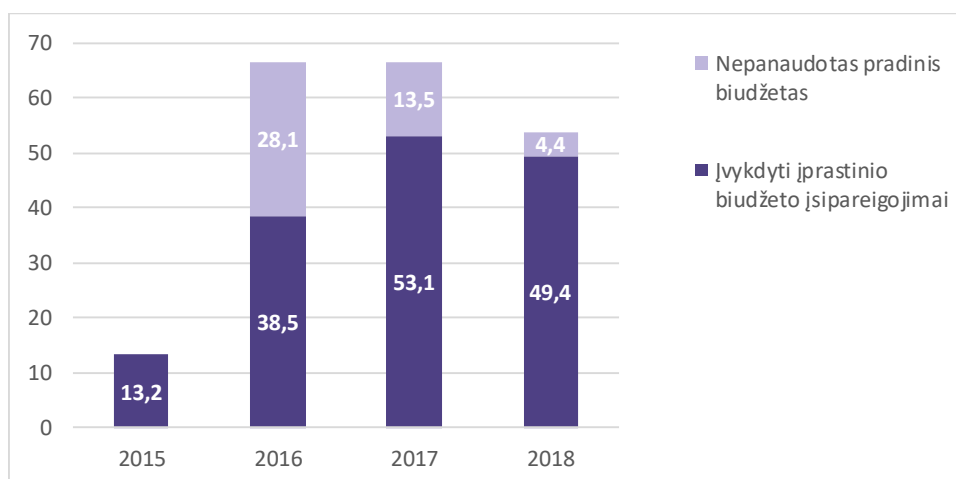
Grąžinimas

97 Nesukurta jokia PMIF ir FRONTEX veiksmų koordinavimo struktūra. FRONTEX nedalyvauja rengiant PMIF grąžinimo veiksmus ir neturi galimybės susipažinti su informacija apie PMIF NP arba susijusius PMIF finansuojamus projektus.

FRONTEX paramos grąžinimui galimybės neišnaudotos

98 Kadangi valstybės narės neišnaudojo visų FRONTEX galimybių remti grąžinimo operacijas (**9 diagrama**), agentūra negalėjo visapusiškai panaudoti po įgaliojimų išplėtimo padidinto grąžinimui skirtos paramos biudžeto.

9 diagrama. FRONTEX biudžeto naudojimas grąžinimui remti (milijonais eurų)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

99 Kaip matyti iš **10 diagramos**, Graikija ir Italija patenka tarp šalių, kurios visapusiškai neišnaudoja FRONTEX galimybių³². Pagrindinė priežastis – nedidelis iš abiejų šių šalių grąžinamų asmenų skaičius. Be to, tokia padėtis susidarė ir dėl to, kad šios šalys priverstiniam grąžinimui pasirinko PMIF NP, o ne FRONTEX paramą.

³² Ypač vykdant nacionalines grąžinimo operacijas (Graikija), organizuojant bendras grąžinimo operacijas pagal naująją Graikijos nacionalinę preliminariąją sutartį (Graikija), dalyvaujant bendrose operacijose (Italija) arba organizuojant reguliariusius skrydžius (Graikija ir Italija).

10 diagrama. 2018 m. FRONTEX parama grąžinimui

FRONTEX paramos naudojimas grąžinimo operacijoms Graikijoje ir Italijoje



Užsakomieji skrydžiai: grąžinamų asmenų ir skrydžių skaičius

	Griekija		Italija	
Nacionalinės operacijos	0	0	1 897	66
Bendros grąžinimo operacijos (kaip organizatorius)	24	2	186	7
Bendros grąžinimo operacijos (kaip dalyvis)	44	11	6	2

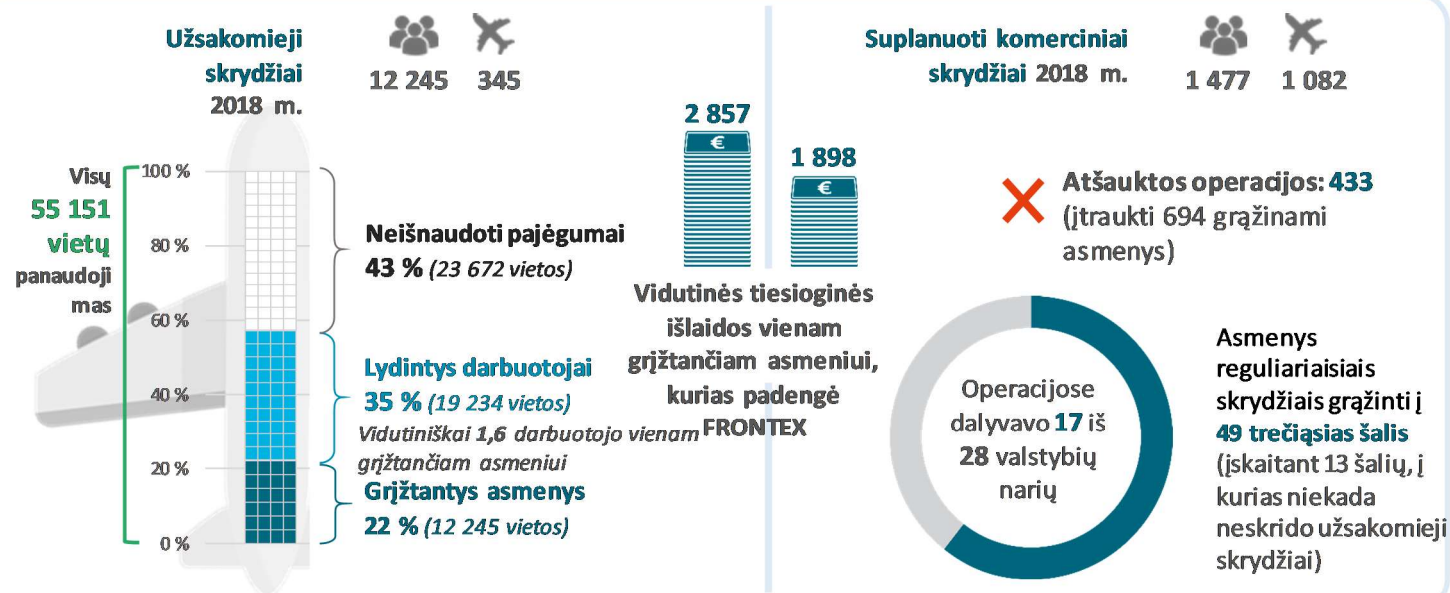
Reguliarieji skrydžiai: grąžinamų asmenų ir skrydžių skaičius

	Griekija		Italija	
Reguliarieji skrydžiai	6	6	23	18

ES ir Turkijos migrantų readmisija iš Graikijos

ES ir Turkijos migrantų readmisija iš Graikijos	322	13	31
---	-----	----	----

Su visomis ES valstybėmis narėmis susiję statistiniai duomenys



100 Atkreipėme dėmesį, kad su veikla susiję sunkumai daro įtaką užsakomųjų operacijų išlaidų efektyvumui (**10 diagrama**).

- i) Dėl pasislėpimo pavojaus, kai migrantas pasiruošęs būti grąžintas, reikia veikti greitai; nėra laiko laukti, kol užsakomasis skrydis bus užpildytas. Dėl to neišnaudojami užsakomųjų orlaivių pajėgumai (43 %), ypač dėl to, kad didelio atstumo grąžinimo operacijoms į Afriką ar Aziją reikia naudoti pakankamą atstumą galinčius nuskristi didelius orlaivius.
- ii) Dėl to, kad neturima reikiamų kelionės dokumentų, dėl paskutinę minutę atnaujintų prieglobsčio prašymų, besislepiančių asmenų ir pan. dažnai tikrasis keleivių skaičius būna mažesnis, nei planuota (2018 m. – 67 %).
- iii) Daug darbuotojų turi lydėti grąžinamus asmenis (lydintys asmenys, prižiūrintys asmenys, stebintys asmenys, medicinos darbuotojai ir pan.).
- iv) Grąžinimo operacijoms taip pat kenkia tai, kad sudėtinga bendradarbiauti su trečiosiomis šalimis³³.

101 Apskritai reguliarieji skrydžiai ekonomiškai efektyvesni už užsakomuosius skrydžius. Kita vertus, maždaug trečdalis reguliariųjų skrydžių vykdant grąžinimo operacijas atšaukta daugiausia dėl grąžinamų asmenų atsisakymų, kelionės dokumentų neturėjimo, pasislėpimo, teismo sprendimų ar kapitono atsisakymų.

³³ Pavyzdžiui: Alžyras ir Marokas nepriima užsakomųjų skrydžių ir teikia pirmenybę dvišaliams susitarimams pagal ES readmisijos susitarimus. Kartais Alžyras reikalauja, kad asmuo būtų grąžintas per 24 valandas nuo kelionės dokumentų išdavimo, o tai nėra įmanoma. Irano Konstitucijoje draudžiamas piliečių grąžinimas prieš jų valią, taigi neįmanoma įvykdyti jų priverstinio grąžinimo. Tuniso valdžios institucijos priima tik iš Italijos ir Vokietijos užsakomaisiais skrydžiais grąžinamus asmenis pagal atitinkamus dvišalius readmisijos susitarimus. Turkija praktiškai netaiko ES ir Turkijos readmisijos susitarimo nuostatos dėl trečiųjų šalių piliečių. Tik Afganistanas priima laikinus ES kelionės dokumentus. Nigerijoje (ir daugelyje kitų Afrikos šalių) nėra išsamaus piliečių registro, dėl to sudėtinga nustatyti jų tapatybę.

Nepaisant didesnių pajėgumų, prieglobsčio prašymai vis dar nagrinėjami ilgai ir grąžinama nedaug neteisėtų migrantų

102 Tikrindami, ar prieglobsčio ir grąžinimo procedūros tapo greitesnės ir veiksmingesnės, įvertinome ES paramos priemonių poveikį nacionaliniu lygmeniu, atsižvelgdami į:

- vidutinį nagrinėjimo laiką tarp pagrindinių prieglobsčio procedūros etapų (žr. **11 diagramą**);
- baigtus nagrinėti neišnagrinėtus prieglobsčio prašymus;
- apeliacinių skundų, kuriais panaikinami pirmosios instancijos sprendimai dėl prieglobsčio, dalį;
- iš tiesų įvykusių grąžinimų skaičių, palyginti su priimtų sprendimų dėl grąžinimo skaičiumi;
- vidutinį nagrinėjimo laiką tarp pagrindinių grąžinimo procedūros etapų (žr. **12 diagramą**);

11 diagrama. Prieglobsčio procedūra



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

12 diagrama. Grąžinimo procedūra



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
Graikijoje

Prieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

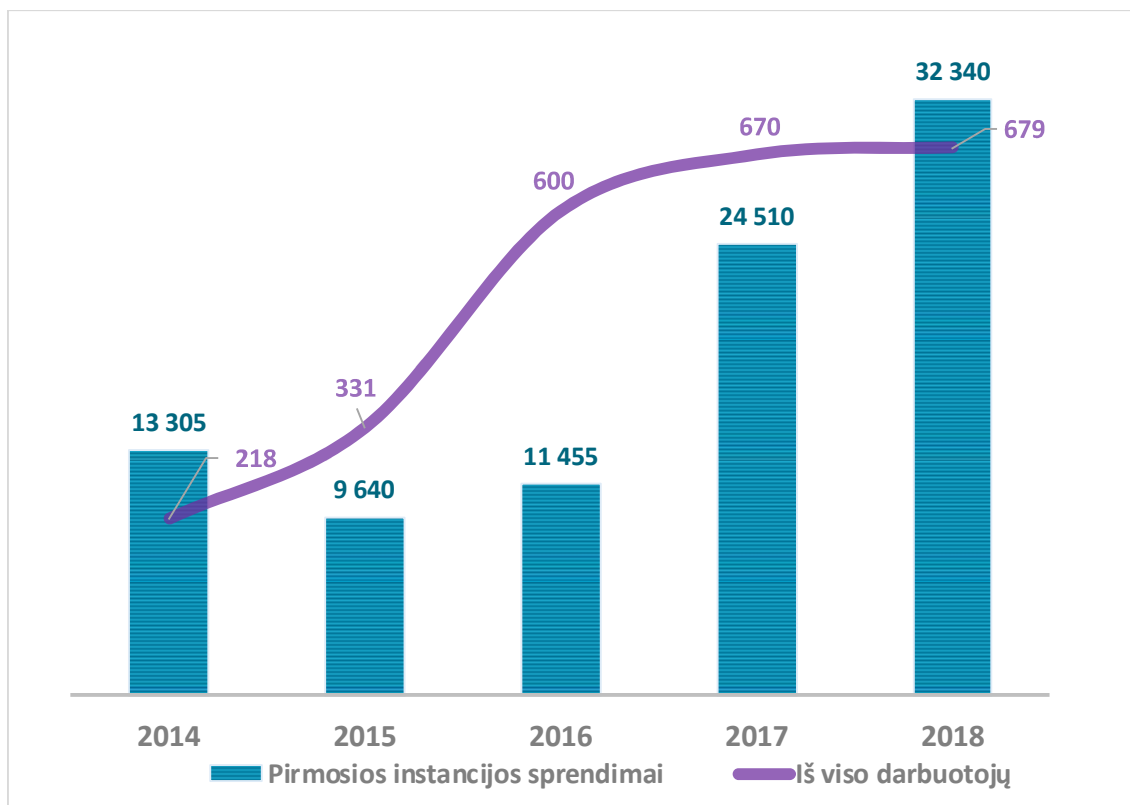
103 Kilus krizei dauguma į Europą vykusių neteisėtų migrantų atvyko į Italiją arba Graikiją. Šios dvi valstybės narės iš tranzito šalių virto šalimis, kuriose migrantai teikia prieglobsčio prašymus. Atsižvelgiant į tai, kad dabartinė padėtis šiose šalyse skiriasi, atskirai pateikiame savo išvadas dėl prieglobsčio procedūrų kiekvienoje iš šių šalių. Be to, remiantis surinktais ir išanalizuotais prieglobsčio duomenimis, neįmanoma tiesiogiai palyginti Graikijos ir Italijos prieglobsčio sistemų.

Nepaisant to, kad smarkiai padidėjo prašymų nagrinėjimo pajėgumai, visa Graikijos sistema vis dar pernelyg apkrauta

Nepaisant padidėjusių prašymų nagrinėjimo pajėgumų, neišnagrinėtų prašymų skaičius didėja

104 2013 m. birželio mėn. veiklą pradėjo Graikijos prieglobsčio tarnyba (angl. *Greek Asylum Service, GAS*). Gavus PMIF EMAS, PMIF NP, EASO ir UNHCR paramą, pastaraisiais metais didėjo jos darbuotojų skaičius; dėl to padidėjo pajėgumai priimti pirmosios instancijos sprendimus (žr. [13 diagramą](#)).

13 diagrama. Graikijos prieglobsčio tarnybos darbuotojų skaičius, palyginti su pirmosios instancijos sprendimų skaičiumi



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Graikijos prieglobsčio tarnybos ir Eurostato duomenimis.

105 Nepaisant augančio darbuotojų skaičiaus, dabartiniai Graikijos prieglobsčio tarnybos darbuotojų atvejų nagrinėjimo pajėgumai, atsižvelgiant į didėjantį prieglobsčio prašymų skaičių, vis dar nepakankami. 2018 m. Graikijos prieglobsčio tarnyboje vidutiniškai dirbo 240 konkrečius prieglobsčio atvejus nagrinėjančių pareigūnų. Nustatėme, kad Graikijos prieglobsčio tarnybai reikėtų dar maždaug 110 konkrečius prieglobsčio atvejus nagrinėjančių pareigūnų, kad būtų suvaldyta padėtis dėl nepriimtų pirmosios instancijos sprendimų (padalinus 2018 m. 66 970 gautų prieglobsčio prašymų iš standartinio vieno konkrečius prieglobsčio atvejus nagrinėjančio pareigūno per mėnesį išnagrinėjamo 16 atvejų skaičiaus). Be to, kad sudėtinga įdarbinti kvalifikuotų darbuotojų, Graikijos prieglobsčio tarnybos tolesnį augimą taip pat riboja darbo erdvės trūkumas (*9 langelis*).

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

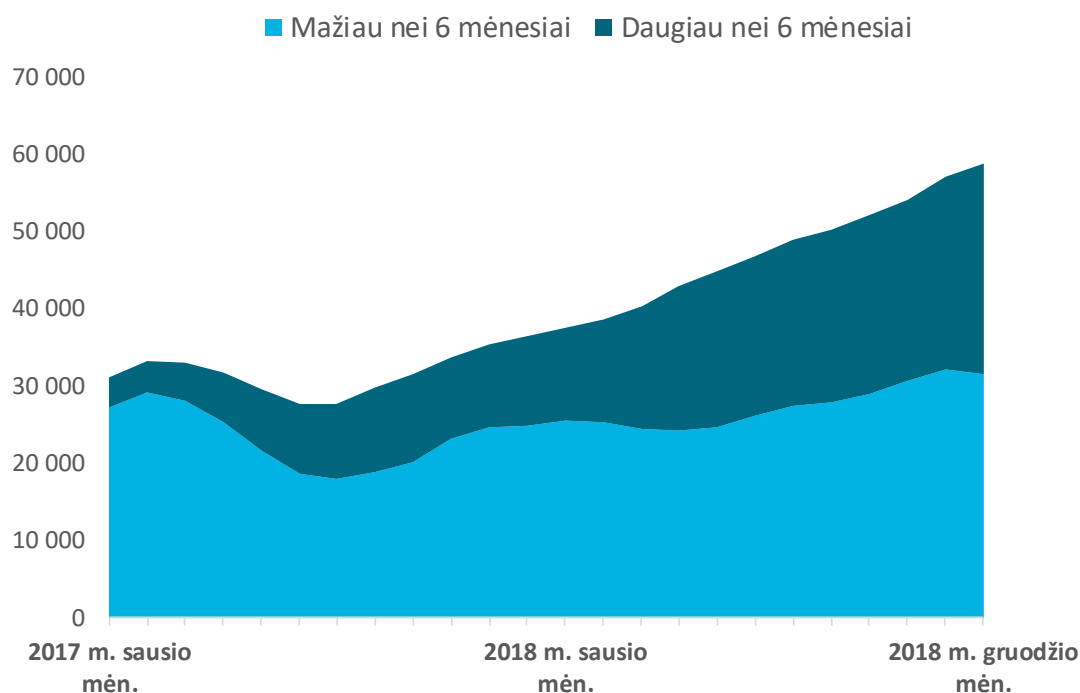
9 langelis

Darbo erdvės trūkumas Graikijos prieglobsčio tarnyboje

Atėnuose Graikijos prieglobsčio tarnyba įsikūrusi sename pastate su ankštais kabinetais. Pokalbių, registracijos ir Dublino padalinių kabinetai įrengti šalia pagrindinio pastato esančiuose konteineriuose, kuriuose dėl vietos trūkumo dokumentai sukrauti ant grindų. Vykdydami auditą lankėmės Lesbo ir Samo salų migrantų antplūdžio valdymo centruose, kuriuose taip pat akivaizdžiai trūksta erdvės.

106 2017 m. vidurio – 2018 m. pabaigos laikotarpiu beveik dvigubai padidėjo bendras neišnagrinėtų pirmosios instancijos atvejų skaičius, taip pat smarkiai padidėjo senesnių kaip 6 mėnesiai atvejų skaičius (**14 diagrama**).

14 diagrama. Neišnagrinėti pirmosios instancijos atvejai Graikijoje



Šis skaičius apima ir žemyninę dalį, ir salas, tačiau į jį neįtraukti išankstinės registracijos etapu neišnagrinėti atvejai, apie kuriuos nacionalinės valdžios institucijos nepateikė duomenų.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis EASO duomenimis.

107 2016 m. kovo 18 d. ES ir Turkijos pareiškimas turėjo didelį poveikį prieglobsčio padėčiai Graikijoje. Smarkiai sumažėjo neteisėto sienos kirtimo iš Turkijos į Graikiją

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

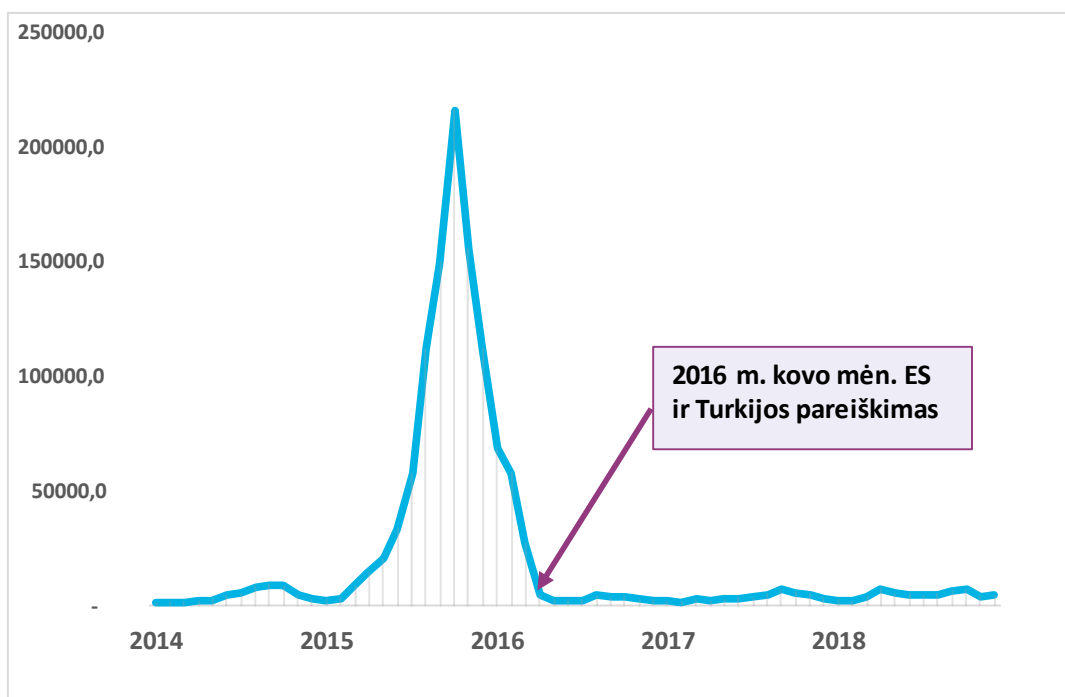
ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

atvejų skaičius (žr. **15 diagramą**). Vis dėlto tuo pat metu Graikijos prieglobsčio tarnyba patyrė didelį spaudimą, nes uždarius Balkanų kelią, didžioji dauguma trečiųjų šalių piliečių prašymus dėl tarptautinės apsaugos teikia Graikijoje.

15 diagrama. Neteisėto sienos kirtimo atvejai Rytų Viduržemio jūros regione



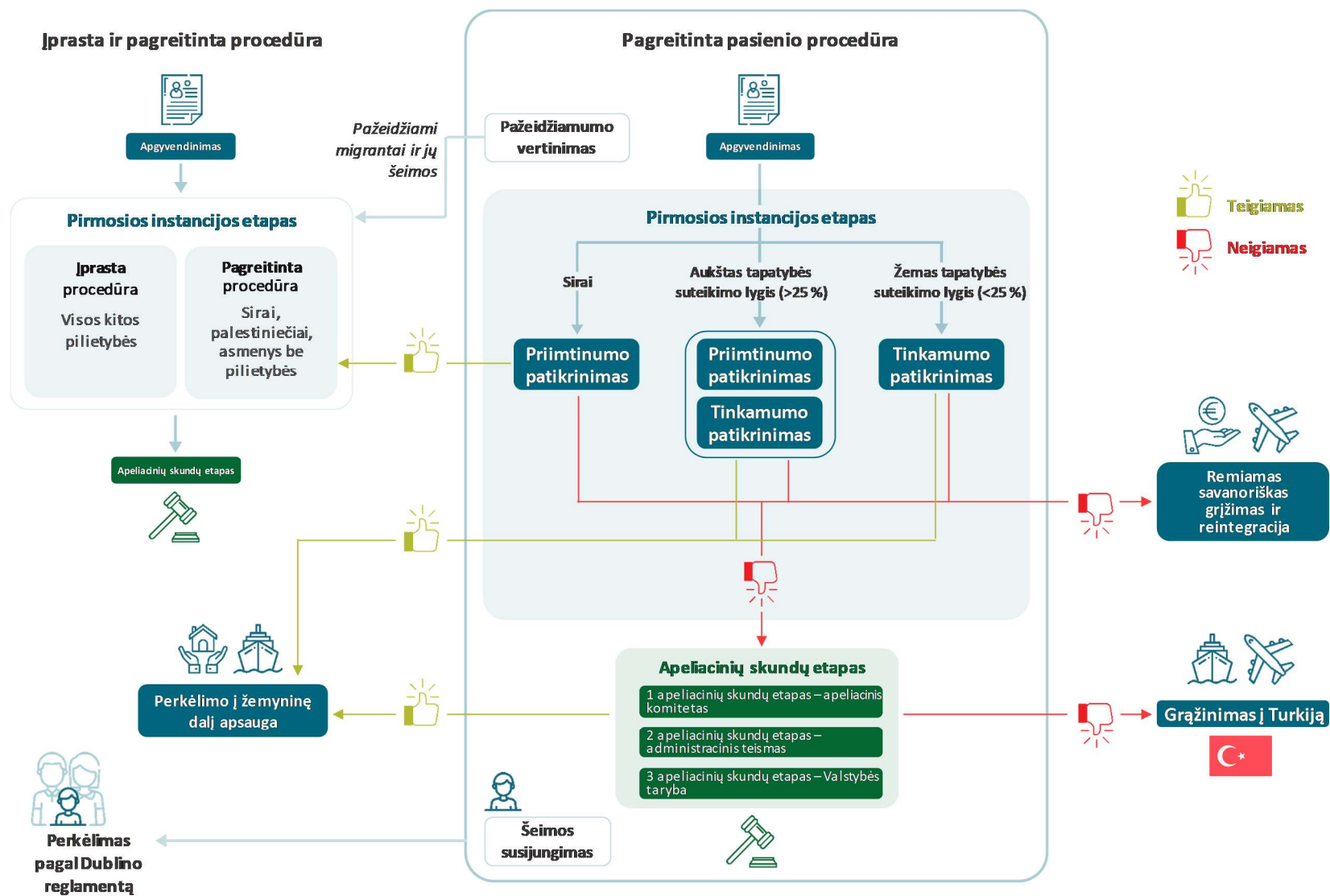
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis FRONTEX mėnesiniais duomenimis.

108 Kaip atsakas ES ir Turkijos pareiškimui, Graikijos salose priimta pagreitinta pasienio procedūra³⁴. Ja siekta papildyti dabartines įprastas ir pagreitintas prieglobsčio procedūras (žr. **16 diagramoje** pateiktą schemą). 2019 m. kovo mėn. salose buvo 24 533 neišnagrinėti pirmosios instancijos atvejai³⁵.

³⁴ Prašytojams, kuriems taikomas ES ir Turkijos pareiškimas, t. y. tiems, kurie į Graikijos salas atvyko po 2016 m. kovo 20 d., išskyrus pažeidžiamus prašytojus ir šeimos susijungimo atvejus, kuriems taikomas Dublino reglamentas. Pirmą kartą „saugios trečiosios šalies“ sąvoka taikoma tų tautybių piliečiams, kurių prieglobsčio suteikimo lygis didesnis kaip 25 %, įskaitant sirus, kad būtų supaprastintas greitas grąžinimas.

³⁵ Išankstinės registracijos etapu – 2 389 atvejai; numatytu pokalbių etapu – 14 132 atvejai; proceso pabaigoje – 8 012 atvejų.

16 diagrama. Pagreitinotos pasienio procedūros supaprastinimo Graikijos salose schema

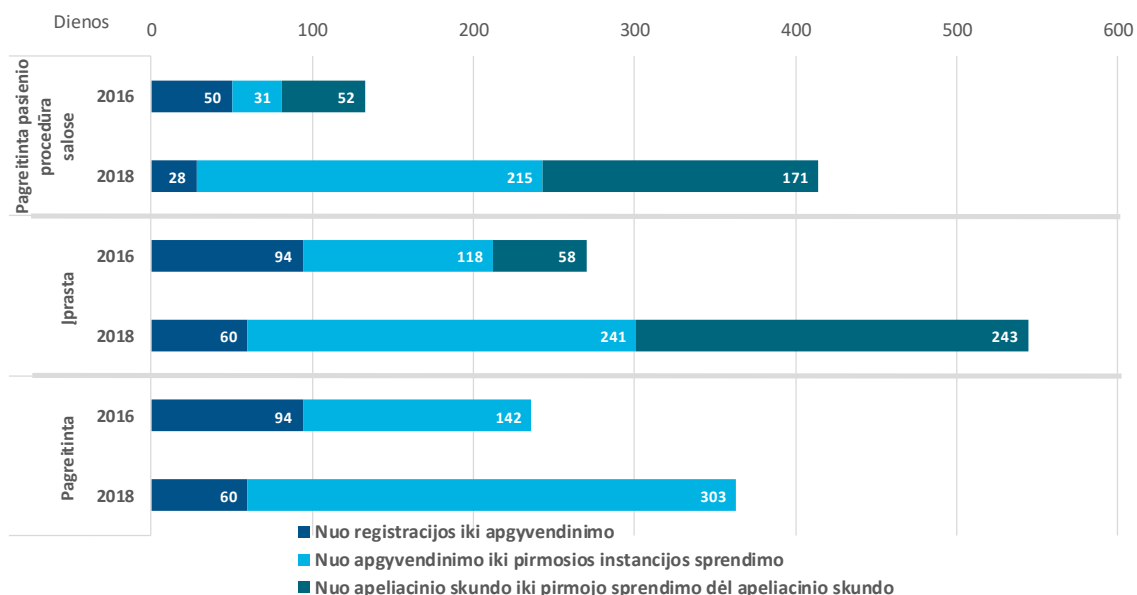


Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Prašymų nagrinėjimo laikas vis ilgesnis

109 2018 m. Graikijoje vykdant visas prieglobsčio procedūras pailgėjo prieglobsčio prašymų nagrinėjimo laikas nuo registracijos iki sprendimo dėl apeliacinio skundo priėmimo (**17 diagrama**).

17 diagrama. Nagrinėjimo laiko (dienomis) pagal prieglobsčio procedūrą apžvalga



Neturima duomenų apie pagreitintos procedūros apeliacinių skundų etapo ir administracinių apeliacinių teismų ir Valstybės tarybos lygmens atvejų nagrinėjimo laiką.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Graikijos prieglobsčio tarnybos ir Graikijos apeliacinės institucijos duomenimis.

110 Graikijos prieglobsčio tarnybos arba EASO darbuotojai penkiose Graikijos salose, kuriose yra migrantų antplūdžio valdymo centrai, vykdo pokalbius dėl pagreitintos pasienio procedūros. Nors nacionalinės teisės aktuose nustatyti labai trumpi terminai (pokalbis dėl prieglobsčio turėtų būti vykdomas per vieną dieną nuo prašymo pateikimo, o pirmosios instancijos sprendimas turėtų būti priimtas per vieną dieną nuo pokalbio), vis dėlto bėgant metams vidutinis prašymų nagrinėjimo laikas pailgėjo (**10 langelis**).

10 langelis

Pagreitintos pasienio procedūros efektyvumui įtaką darantys veiksniai

Į pagreintą pasienio procedūrą įtraukta daugybė suinteresuotųjų subjektų (Priėmimo ir tapatybės nustatymo tarnyba, FRONTEX, Sveikatos ministerijos gydytojai, policija, Graikijos prieglobsčio tarnyba ir EASO), todėl itin svarbu juos tinkamai koordinuoti. Bet kuriuo etapu kilusi kliūtis kenkia viso proceso efektyvumui. Pavyzdžiui, 2018 m. tai, kad migrantų antplūdžio valdymo centruose trūko Sveikatos ministerijos gydytojų³⁶ – jie vieninteliai turi teisę atlikti pažeidžiamumo vertinimus, – turėjo įtakos visos procedūros efektyvumui ir dėl to padaugėjo neišnagrinėtų atvejų. Kitas pavyzdys – skirtingi Sveikatos ministerijos gydytojų ir Priėmimo ir tapatybės nustatymo tarnybos suteikti identifikavimo numeriai. Dėl to tapo sudėtingiau nustatyti pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų tapatybę ir išnagrinėti jų atvejus.

Didžioji dauguma prašytojų (2018 m. – 74 %) priskiriami pažeidžiamų asmenų kategorijai³⁷ ir jiems netaikoma pagreintą pasienio procedūrą. Tam tikrais atvejais (nei Graikijos prieglobsčio tarnyba, nei EASO nerenka tikslių statistinių duomenų) Graikijos prieglobsčio tarnyba panaikino EASO atliktą pažeidžiamumo vertinimą ir atvejis perduotas papildomai medicininei patikrai. Dėl to atitinkamų asmenų prieglobsčio procedūra tapo dar ilgesnė. Be to, Graikijos prieglobsčio tarnyba sistemingai naikina nuomones dėl ne Sirijos piliečių, kurias paskelbė EASO³⁸ (**7 langelis**).

Apeliaciniai skundai turėtų būti aptarti per tris dienas, o sprendimai turėtų būti priimti per dvi dienas nuo diskusijos arba papildomos ataskaitos pateikimo. Vis dėlto 2018 m. nagrinėjimo laikas vidutiniškai truko 171 dieną (**17 diagrama**).

Iki 2018 m. pabaigos tik 1 806 iš 8 928 grąžinimo sąlygas atitinkančių migrantų iš tiesų buvo grąžinti į Turkiją, laikantis ES ir Turkijos pareiškimo.

111 Padėtis, susijusi su įprastomis ir pagreintomis procedūromis, dar sudėtingesnė.

³⁶ Nuo 2018 m. rugpjūčio mėn. Chijo saloje nebuvo Sveikatos ministerijos gydytojų, o du į Lesbo salą dirbti komandiruoti gydytojai 2018 m. spalio mėn. pasitraukė iš pareigų. Nuo 2017 m. gruodžio mėn. Lero, Samo ir Koso salose viename migrantų antplūdžio valdymo centre paprastai dirbo vienas Sveikatos ministerijos gydytojas.

112 Vidutiniškai pagal įprastą procedūrą laikotarpis nuo registracijos iki pirmosios instancijos sprendimo 2016 m. truko 84 dienas, o 2018 m. pailgėjo iki 241 dienos. Tikėtina, kad šis laikas taps dar ilgesnis, nes radome pavyzdžių, kad 2018 m. prieglobsčio prašymus užpildžiusiems asmenims dalyvauti pokalbyje paskirta 2022 ar netgi 2023 m.

113 Pagal pagreitintą procedūrą prieglobsčio prašytojams iš Sirijos, Palestinos arba prašytojams be pilietybės laikotarpis nuo registracijos iki pirmosios instancijos sprendimo priėmimo 2016 m. truko 124 dienas, o 2018 m. beveik dvigubai ilgiau – 303 dienas. Nustatėme atvejų, kai 2018 m. prašymus pateikusiems Sirijos piliečiams pokalbiai paskirti tik 2021 m. kovo mėn., o tai rodo pavojų, kad šis laikotarpis taps dar ilgesnis.

114 Dėl to priėmimo reikalavimus atitinkantys sirai ir pažeidžiami prašytojai salose atsiduria paradoksaliaje padėtyje³⁹. Nors jų geografiniai apribojimai panaikinti ir jie gali išvykti iš salų, jie turi gerokai ilgiau laukti, kol bus išnagrinėtas jų atvejo pagrįstumas žemyninėje dalyje, nei būtų laukę, jeigu būtų likę vykdyti pagreitintos pasienio procedūros salose⁴⁰.

³⁷ Graikijos teisėje nustatytos septynios pažeidžiamumo kategorijos: 1. neįgalūs arba sunkiai sergantys asmenys; 2. žiauraus smurto aukos; 3. besilaukiančios arba naujagimius auginančios moterys; 4. nelydimi nepilnamečiai; 5. vieniši tėvai; 6. vyresnio amžiaus žmonės; 7. prekybos žmonėmis aukos.

³⁸ 2018 m. pabaigoje Graikijoje pagrįstumo nagrinėjimui priimti visi 3 737 ne Sirijos piliečių atvejai, išskyrus du palestiniečių atvejus, kurie paskelbti nepriimtinais.

³⁹ Iki 2018 m. pabaigos – 889 priėmimo reikalavimus atitinkantys sirai ir 42 288 pažeidžiami migrantai.

⁴⁰ Pasak Graikijos pabėgėlių tarybos, tam tikri pažeidžiami prašytojai iš Palestinos (kurių prieglobsčio suteikimo lygis aukštas ir kurie turi geras galimybes gauti tarptautinę apsaugą) pageidauja nebūti įvardyti kaip pažeidžiami, kad jiems galėtų būti taikoma pagreitinta pasienio procedūra ir jų atvejis būtų greičiau išnagrinėtas.

Apeliacinius skundus nagrinėjančios institucijos pernelyg apkrautos

115 Graikija ėmėsi veiksmų, kad padidintų savo apeliacinius skundus nagrinėjančių institucijų pajėgumus. 2018 m. gruodžio mėn. apeliacinius skundus nagrinėjančių institucijų skaičius nuo 12 padidėjo iki 20. Šie didesni pajėgumai labai reikalingi, kad būtų išvengta 2017 m. susidariusios padėties, kai neišnagrinėtų prašymų komitetai vis dar nagrinėjo neišnagrinėtus iki 2013 m. pateiktus apeliacinius skundus (žr. PMIF NP projektą GR-1, aprašytą [IV priede](#)).

116 2018 m. pabaigoje apeliacinius skundus nagrinėjančios institucijos nebuvo išnagrinėjusios 13 755⁴¹ atvejų. Didelė dalis neigiamų pirmosios instancijos sprendimų (kurie po 2013 m. sudarė beveik pusę tokių sprendimų) perkeliama į apeliacinių skundų etapą, dėl to apeliacinius skundus nagrinėjančios institucijos patiria papildomą spaudimą. Nuo 2016 iki 2018 m. vidutinis prašymų nagrinėjimo laikotarpis tiek žemyninėje dalyje, tiek salose, pailgėjo.

117 Jokiu PMIF lėšomis finansuojamu projektu neplanuojama teikti paramos apeliacinius skundus nagrinėjantiems komitetams, o EASO teikiama parama dėl jo dalyvavimo pirmosios instancijos etape yra ribota.

Prastėjančios salose priimamų pirmosios instancijos sprendimų kokybės požymiai

118 Vienas galimas pirmosios instancijos sprendimų kokybės vertinimo rodiklis – apeliacinius skundus nagrinėjančioms institucijoms pateikus apeliacinius skundus panaikintų sprendimų procentinė dalis. [18 diagramoje](#) matyti, kad panaikinama nedidelė žemyninėje dalyje panaikintų sprendimų dalis, tačiau per pastaruosius dvejus metus padėtis salose gerokai pablogėjo. Tai rodo, kad pirmosios instancijos sprendimų kokybė prastėja (2018 m. apeliacinius skundus nagrinėjančios valdžios institucijos panaikino 17,8 % sprendimų).

⁴¹ Į šiuos atvejus neįtraukti aukštesnės instancijos teismų ir Valstybės tarybos nagrinėjami atvejai, apie kuriuos nepateikta duomenų.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

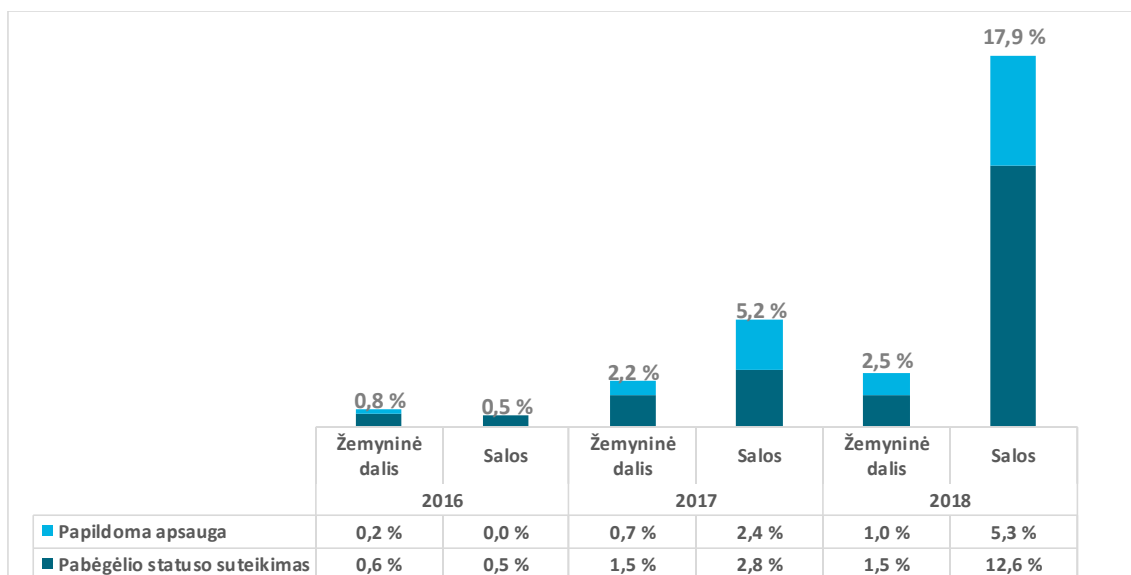
PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

18 diagrama. Panaikintų neigiamų pirmosios instancijos sprendimų dalis



Salos: Lesbas, Kosas, Leras, Samas ir Chijas.

Nepateikta duomenų apie teigiamus apeliacinius sprendimus dėl humanitarinės apsaugos.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Graikijos apeliacinius skundus nagrinėjančios institucijos duomenimis.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

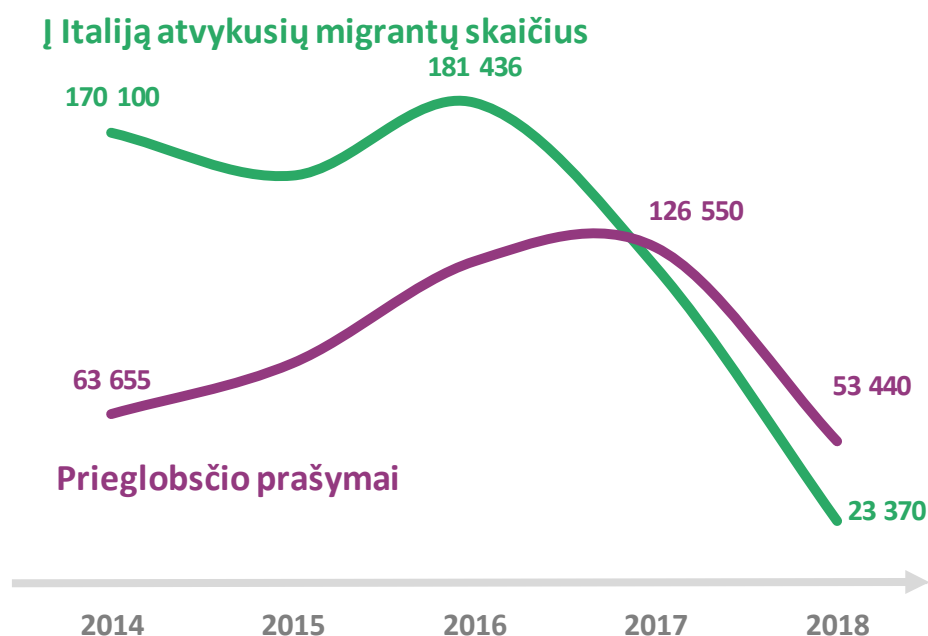
Neišnagrinėti prieglobsčio prašymai perduodami pernelyg apkrautoms apeliacinių skundų nagrinėjimo institucijoms Italijoje

Mažėja neišnagrinėtų pirmosios instancijos prašymų skaičius

119 Italijos valdžios institucijos negalėjo parengti mūsų prašytos informacijos apie metinius neišnagrinėtų atvejų skaičiaus pokyčius registracijos, prašymo pateikimo, apeliacinių skundų ir galutinio sprendimo priėmimo etapais nuo 2015 m. Todėl į šį skirsnį įtrauktas tik neišnagrinėtų atvejų skaičius pirmosios instancijos sprendimų priėmimo etapu.

120 Nuo 2016 m. smarkiai sumažėjo į Italiją atvykstančių migrantų skaičius: 2017 m. jis sumažėjo 34 %, palyginti su ankstesniais metais, o 2018 m. sumažėjo dar 80 % (**19 diagrama**). Nuo 2016 iki 2018 m. prieglobsčio prašymų sumažėjo 56 %.

19 diagrama. Atvykimas ir prieglobsčio prašymai



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Vidaus reikalų ministerijos (atvykimo) ir Eurostato (prašymų) duomenimis.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

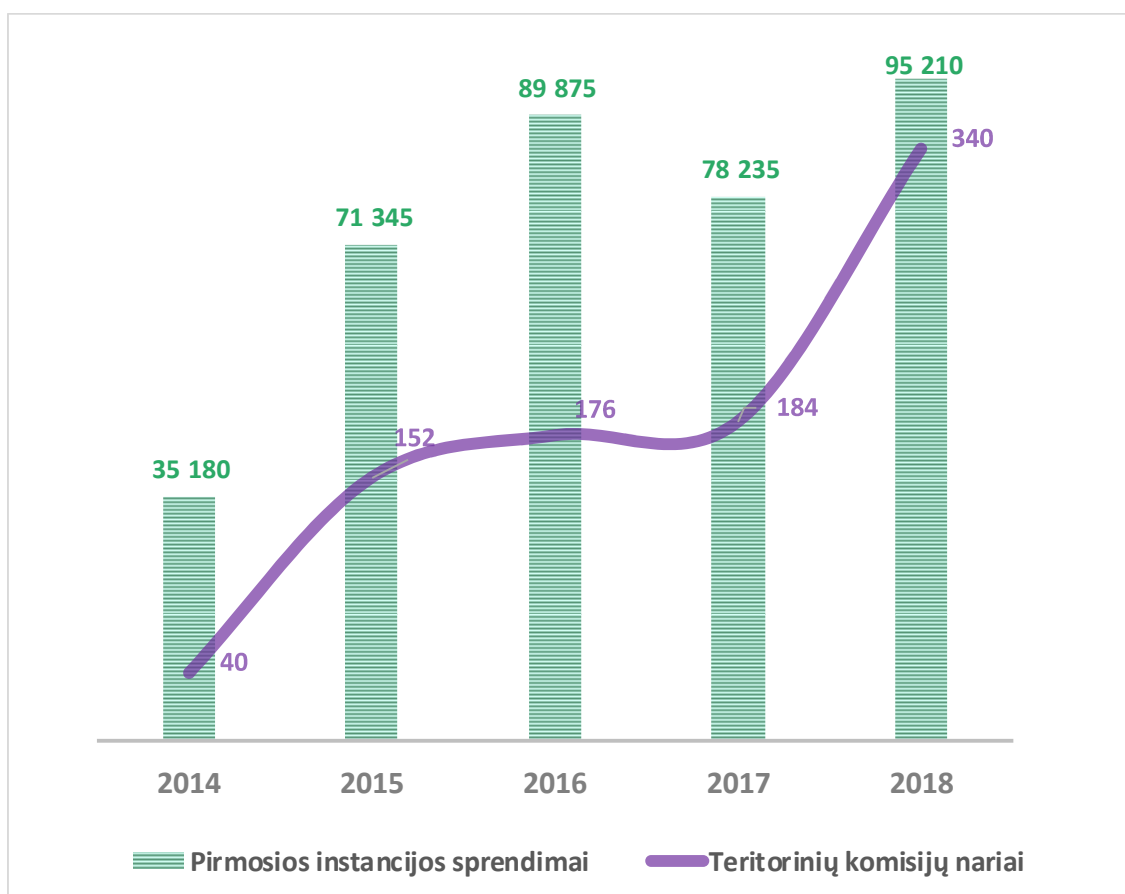
ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

121 Nacionalinė prieglobsčio komisija (angl. *National Asylum Commission, NAC*) kartu su savo regioniniais filialais vertina tarptautinės apsaugos prašymus Italijoje ir yra atsakinga už pirmosios instancijos sprendimų priėmimą. Gavus paramą iš nacionalinio biudžeto, nuo 2014 iki 2018 m. padidėjo jos pajėgumai apsirūpinti personalu (žr. **20 diagramą**). Padidinus darbuotojų skaičių padidėjo pajėgumai išnagrinėti prašymus pirmosios instancijos lygmeniu.

20 diagrama. Teritorinių prieglobsčio komisijų nariai, palyginti su pirmosios instancijos sprendimų skaičiumi



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Nacionalinės prieglobsčio komisijos ir Eurostato duomenimis.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

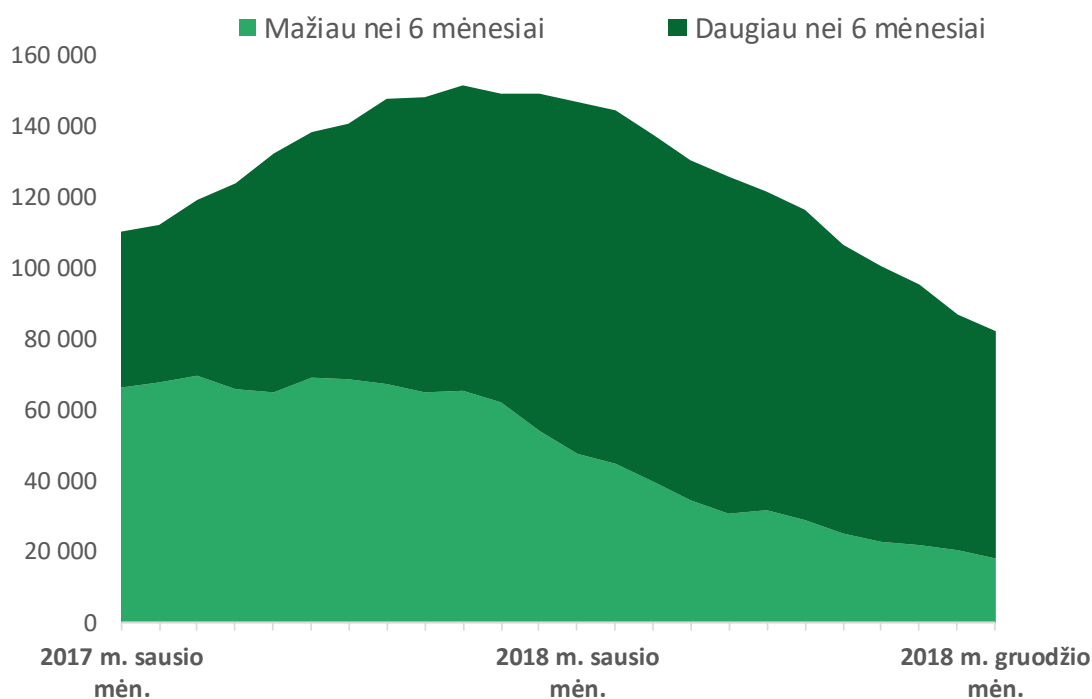
ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

122 Iki 2017 m. pabaigos Nacionalinė prieglobsčio komisija vis dar negalėjo susidoroti su didėjančiu prieglobsčio prašymų skaičiumi. 2017 m. gruodžio mėn. neišnagrinėtų atvejų skaičius padidėjo iki 149 006 ir dėl to Italijos prieglobsčio sistema patyrė didelį spaudimą. Vis dėlto 2018 m. padėtis pasikeitė, kai padidinus pirmosios instancijos prašymų nagrinėjimo pajėgumus ir gerokai sumažėjus atvykstančių migrantų skaičiui neišnagrinėtų atvejų skaičius buvo sumažintas net 45 %. Dėl to tarptautinės pagalbos prašymų skaičius sumažėjo (**21 diagrama**).

21 diagrama. Neišnagrinėti pirmosios instancijos atvejai Italijoje



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis EASO duomenimis.

123 Nacionalinė prieglobsčio komisija tikisi iki 2019 m. pabaigos išnagrinėti neišnagrinėtus atvejus. Vis dėlto, kai šių veiksmų bus imtasi kartu vykdant griežtesnę migracijos politiką (humanitarinės apsaugos panaikinimas ir kintantis prieglobsčio suteikimo lygis⁴²), per metus daug atmetų prašymų turėtų patekti į apeliacinių skundų nagrinėjimo etapą, kuris ir taip pernelyg apkrautas (žr. toliau **127** dalį).

⁴² 2018 m. prieglobsčio suteikimo lygis buvo 32 %. Šis skaičius apima 21 % humanitarinės apsaugos atvejų. Panaikinus humanitarinę apsaugą, 2019 m. prieglobsčio suteikimo lygis sumažėjo (2019 m. pirmąjį pusmetį – 19 %).

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

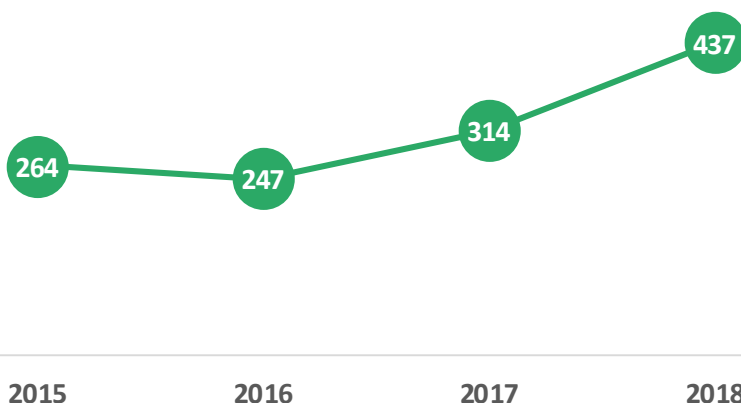
Grąžinimas

Prašymų nagrinėjimo laikas ilgėja

124 Neįmanoma iš Italijos IT sistemų gauti informacijos apie vidutinį prašymų nagrinėjimo laiką nuo išsilaipinimo, prieglobsčio prašymo pateikimo ir jo įregistravimo policijos imigracijos tarnyboje.

125 Laikantis įprastos procedūros, Italijos teisės aktuose numatytas ne ilgesnis kaip 33 dienų⁴³ laikotarpis nuo prašymo pateikimo dienos iki pirmosios instancijos sprendimo priėmimo. **22 diagramoje** matyti, kad nuo 2015 iki 2018 m. smarkiai pailgėjo prašymų nagrinėjimo laikas.

22 diagrama. Vidutinis prašymų nagrinėjimo laikas pirmosios instancijos lygmeniu Italijoje (dienomis)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Italijos vidaus reikalų ministerijos duomenimis.

⁴³ Asmeninis pokalbis turi įvykti per 30 dienų nuo prašymo įregistravimo, o sprendimas turi būti priimtas per tris darbo dienas nuo pokalbio.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

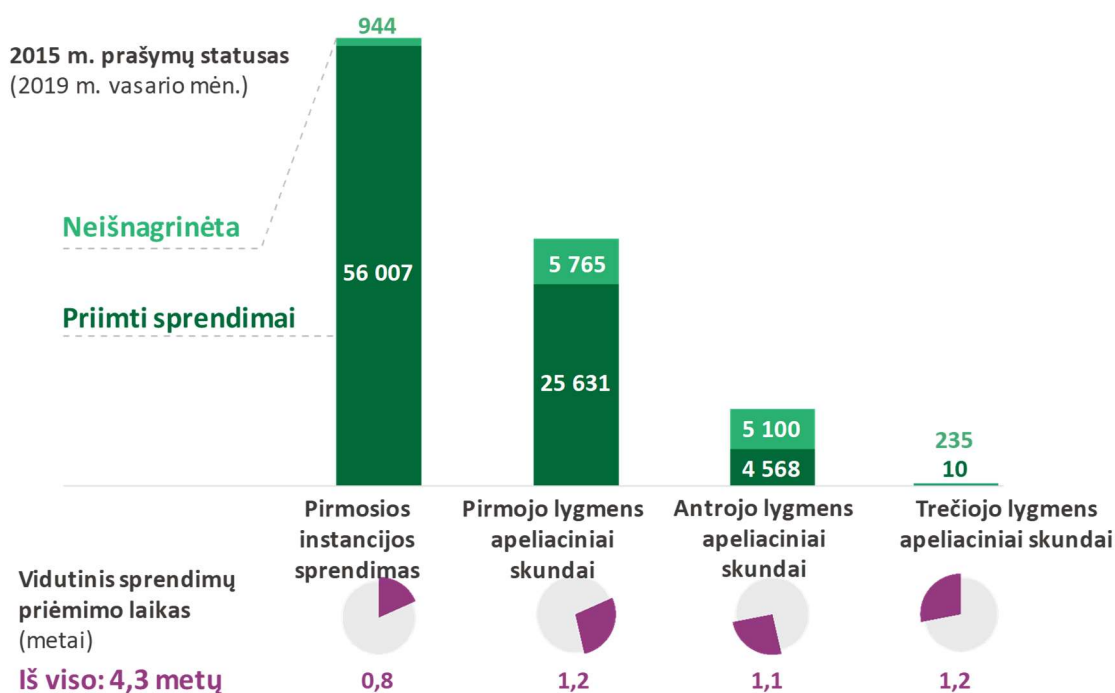
Grąžinimas

126 Tai, kad nėra integruotos IT valdymo sistemos, kuri suteiktų galimybę nuo procedūros pradžios iki pabaigos, taip pat ir teismo (apeliacinių skundų) etapu, sekti veiksmingumą, yra itin opi problema. Teritorinės prieglobsčio komisijos apeliacinius sprendimus įveda rankiniu būdu ir vėluoja tai daryti, o tai trukdo duomenų išsamumui ir patikimumui. Ne visi sprendimai sistemingai pateikiami teritorinei komisijai. Jos turi rinkti informaciją iš migrantų ar policijos imigracijos tarnybos. Be to, teritorinės komisijos taip pat vėluoja įkelti savo priimtus pirmosios instancijos sprendimus. Tai, kad trūksta patikimų ir savalaikių duomenų apie visais etapais priimtus neigiamus sprendimus, taip pat trukdo policijos imigracijos tarnybai priimti sprendimus dėl grąžinimo.

Apeliacinius skundus nagrinėjančios institucijos pernelyg apkrautos

127 Kaip matyti **23 diagramoje**, po visų apeliacinių skundų etapų galutiniam sprendimui priimti gali prireikti 4,3 metų. Todėl tikėtina, kad parama teisminėms institucijoms taps labiausiai neatidėliotinu Italijos prieglobsčio sistemos poreikiu.

23 diagrama. Vidutinis galutinio sprendimo dėl 2015 m. prašymų priėmimo laikas Italijoje



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Italijos vidaus reikalų ministerijos duomenimis.



128 Atliekant auditą, nebuvo vykdomas PMIF projektas, kuriuo būtų stiprinami teisminiai pajėgumai. EASO nustatė šį poreikį, tačiau iki šiol teikė tik netiesioginę paramą: ji padeda Nacionalinei prieglobsčio komisijai nagrinėti atvejus, kurie patenka į antrosios instancijos etapą, tačiau tiesiogiai nepadedą apeliaciniams teismams.

Apeliacinius skundus nagrinėjančios institucijos panaikina palyginti daug pirmosios instancijos sprendimų

129 *24 diagramoje* matyti, kad 2018 m. apeliacinius skundus nagrinėjančios institucijos panaikino 33 % pirmosios instancijos sprendimų, dėl kurių pateikti apeliaciniai skundai. Nors šis skaičius palyginti didelis, jis šiek tiek mažesnis nei ankstesniais metais.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

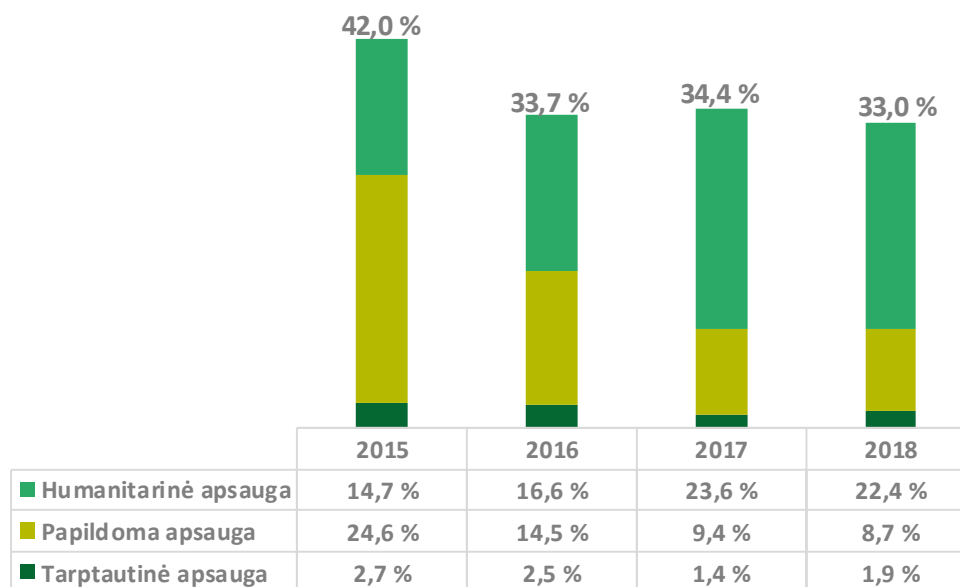
PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

24 diagrama. Panaikintų neigiamų pirmosios instancijos sprendimų dėl prieglobsčio dalis



2012–2015 m. pateikti sprendimai dėl apeliacinių skundų.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Italijos vidaus reikalų ministerijos duomenimis.

Visoje ES vis dar sudėtinga iš tiesų grąžinti neteisėtus migrantus

Nedidelis grąžinimo lygis visoje ES

130 Kadangi nuo 2015 m. daugybė asmenų siekė gauti tarptautinę apsaugą, Europoje, Graikijoje, Italijoje ir visoje ES kilo sunkumų dėl žemo neteisėtų migrantų grąžinimo lygio, kaip matyti [25 diagramoje](#). Jeigu atsižvelgtume tik į už Europos ribų vykdomus grąžinimus, grąžinimo lygis būtų dar žemesnis. Tam esama daugybės priežasčių, kurias analizuojame toliau.

25 diagrama. Gražinimai Graikijoje ir Italijoje

IŠ TIESŲ GRAŽINTŲ ASMENŲ PROCENTINĖ DALIS ES 2014–2018 M.

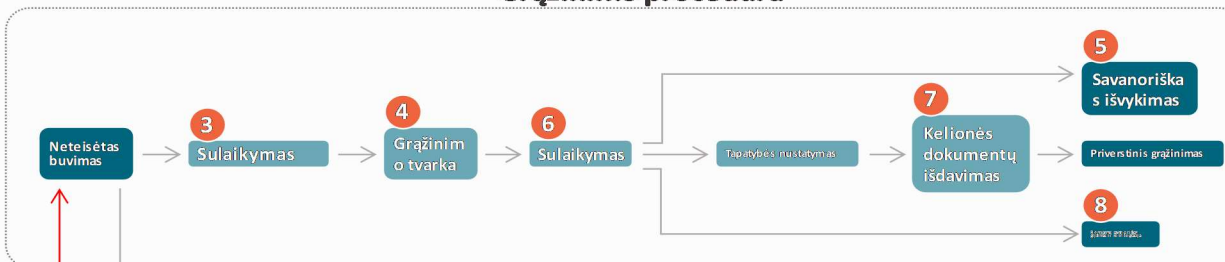


PAGRINDINĖS PRIEŽASTYS, kodėl iš Graikijos ir Italijos grąžinama mažai asmenų:

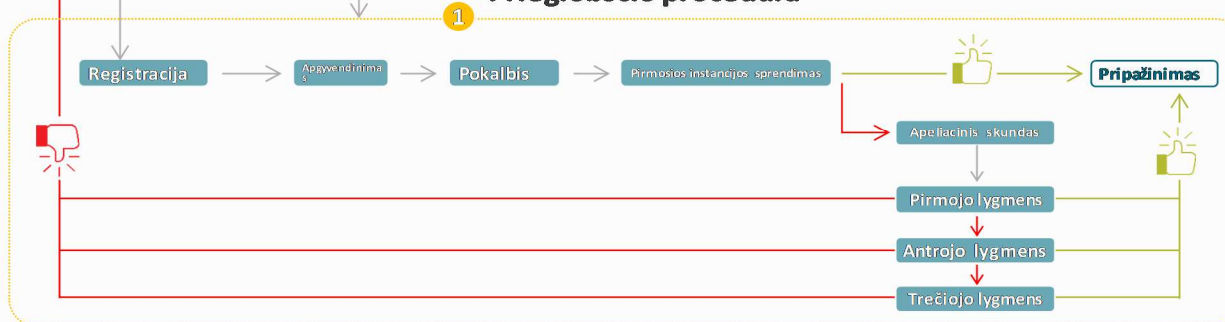
- 1 prieglobsčio proceso trukmė (132 dalis)
- 2 prieglobsčio ir grąžinimo procedūrų ryšio trūkumas, kuris kenkia koordinavimui ir dalijimuisi informacija (133)
- 3 tvirtos ir integruotos grąžinimo atvejų valdymo sistemos trūkumas (134)
- 4 ES tarpusavyje nepripažįstami ir sistemingi nefiksuojami sprendimai dėl grąžinimo (135)
- 5 slėpimasis ir sunkumai nustatant grąžintinių migrantų buvimo vietą, įskaitant savanoriško išvykimo sekimą (136)
- 6 nepakankami sulaikymo prieš išsiuntimą centrų pajėgumai (137 ir 138)
- 7 sudėtingas bendradarbiavimas su migrantais iš trečiųjų kilmės šalių (139)
- 8 prasti remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos rezultatai (140–143)

Teigiamas Neigiamas

Gražinimo procedūra



Prieglobsčio procedūra



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Eurostato duomenimis apskaičiuotas grąžinimo lygis.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
Graikijoje

Prieglobstis
Italijoje

Gražinimas

131 Kalbant apie ES ir Turkijos pareiškimo įgyvendinimą, iki 2018 m. pabaigos iš Graikijos salų iš viso grąžinti tik 1 806 neteisėti migrantai. 2018 m. pagal ES ir Turkijos pareiškimą grąžintų asmenų skaičius (322) buvo netgi mažesnis nei 2017 m. (687).

Dėl įvairių veiksnių silpnėja grąžinimo operacijų veiksmingumas

132 Vienas iš veiksnių, darančių įtaką grąžinimo operacijų veiksmingumui, yra prieglobsčio proceso trukmė (taip pat žr. [109–114](#) ir [124–126](#) dalis). Be to, dėl riboto trečiųjų šalių piliečių, kuriuos galima sulaikyti remiantis prieglobsčio teisėje numatytais pagrindais, skaičiaus, ilgiausias sulaikymo laikotarpis yra šeši mėnesiai. Kai sulaikymo laikotarpis baigiasi, migrantai yra paleidžiami ir gali pasislėpti. Galiausiai, Italijoje ir Graikijoje migrantai dažnai prieglobsčio prašymus pateikia paskutinę minutę, taip siekdami atidėti grąžinimo procedūrą.

133 Labai svarbu patikimai koordinuoti prieglobsčio ir grąžinimo valdžios institucijas, kad būtų optimizuotas dalijimasis informacija ir, priėmus neigiamą sprendimą dėl prieglobsčio suteikimo, automatiškai inicijuojamas sprendimo dėl grąžinimo priėmimas ([11 langelis](#)).

11 langelis

Prieglobsčio ir grąžinimo procedūrų Graikijoje ir Italijoje ryšys

Graikijoje trečiųjų šalių piliečiai Graikijos prieglobsčio tarnybos duomenų bazėje ALKIONI įregistruoti kaip tarptautinės apsaugos prašytojai. Nors policijai suteikta ribota prieiga prie tam tikrų šios duomenų bazės modulių, žemyninėje dalyje jai automatiškai nepranešama, kai į ALKIONI sistemą įtraukiamas neigiamas sprendimas dėl prieglobsčio. Sprendimai dėl grąžinimo priimami tik jeigu asmuo yra sulaikytas. Salose geriau dalijamasi informacija, tačiau dalijimasis informacija tebėra neoficialus ir pagrįstas asmeniniais ryšiais.

Italija nepriima sprendimo dėl grąžinimo, kai tik priimamas neigiamas sprendimas dėl prieglobsčio suteikimo. Šiuos dviejų rūšių sprendimus priima dvi atskiros valdžios institucijos – policijos imigracijos tarnyba ir prieglobsčio komisijos. Policija turi prieigą prie duomenų bazės, kurioje registruojami sprendimai dėl prieglobsčio suteikimo, tačiau jai automatiškai nepranešama, kai priimamas neigiamas sprendimas dėl prieglobsčio suteikimo. Kaip ir Graikijoje, sprendimas dėl grąžinimo priimamas tik jeigu asmuo yra sulaikytas.

Kaip nurodyta [126](#) dalyje, tai, kad trūksta patikimų ir savalaikių duomenų apie apeliacinių skundų etapais priimtus neigiamus sprendimus, taip pat trukdo policijos imigracijos tarnybai priimti sprendimus dėl grąžinimo.

134 Graikijoje veikia centralizuota IT sistema (Graikijos planavimo sistema), skirta migracijos valdymui, tačiau ji dar nevisiškai parengta informacijos ir funkcijų atžvilgiu. Tai nėra integruota sistema, kurioje stebimas visas grąžinimo procesas. Pavyzdžiui, joje neteikiami tikralaikiai duomenys apie sulaikymą. Vietoj to, kiekvienas sulaikymo prieš išsiuntimą centras naudoja savo „Excel“ rinkmeną ir policijos štabo koordinavimo skyrius turi prašyti, kad kiekvienas sulaikymo prieš išsiuntimą centras nuolat teiktų naujausią informaciją, kad būtų galima įvertinti padėtį. FRONTEX remia Graikijoje vykdomą grąžinimo proceso perkėlimą į skaitmeninį formatą.

135 Be to, ES valstybės narės tarpusavyje nepripažįsta sprendimų dėl grąžinimo. Iki 2018 m. ES nebuvo keičiamasi informacija apie sprendimus dėl grąžinimo. Nuo 2018 m. gruodžio mėn. sprendimai dėl grąžinimo turėtų būti sistemingai įvedami į Šengeno informacinę sistemą, kad visos valstybės narės juos matytų.

136 Taip pat esama pavojaus, kad migrantai savanoriškai išvyks ir pasislėps. Šią padėtį daugiausia lemia tai, kad nėra standartinės sistemos, pagal kurią būtų galima patikrinti, ar trečiosios šalies pilietis kirto išorinę Šengeno šalies sieną. Todėl neįmanoma tiksliai nustatyti, ar trečiosios šalies pilietis iš tiesų išvyko iš ES, pasislėpė valstybėje narėje ar persikėlė į kitą valstybę narę.

137 Remiantis Grąžinimo direktyva⁴⁴, sulaikymo taikymas išsiuntimo tikslu turėtų būti ribojamas ir atitikti proporcingumo principą priemonių, kurių imamasi, ir siekiamų tikslų atžvilgiu. Sulaikymas yra pateisinamas tik tada, kai rengiamasi grąžinimui arba išsiuntimo procesui, ir jei švelnesnių priverstinių priemonių nepakaktų. Pirminis sulaikymo laikotarpis yra ne ilgesnis kaip šeši mėnesiai. Tam tikromis sąlygomis jį galima pratęsti iki 18 mėnesių. Graikijos žemyninėje dalyje šiuo metu veikia šeši sulaikymo prieš išsiuntimą centrai, dar du centrai veikia Lesbo ir Koso salose. Samo saloje planuojama steigti dar vieną centrą. Sąlygos tam tikruose sulaikymo prieš išsiuntimą centruose sulaukė kritikos (žr. projektą GR-3, kuris aprašytas [IV priede](#)).

138 Nepaisant Italijos pastangų, sulaikymo prieš išsiuntimą centrai šalyje vis dar neturi pakankamai pajėgumų priimti žmonių, kurie turi būti grąžinti (815 vietų, palyginti su 2018 m. priimtais 27 070 sprendimų dėl grąžinimo). Neplanuojama vykdyti PMIF projekto, kuriuo būtų sprendžiamas šis klausimas.

139 Dar viena priežastis, dėl kurios iš tiesų grąžinama nedaug migrantų, kuriems nurodyta išvykti iš ES, yra nepakankamas tam tikrų trečiųjų šalių bendradarbiavimas nustatant savo piliečių tapatybę ir priimant juos atgal (taip pat žr. [100](#) dalies [iv](#)) punktą). Pavyzdžiui, Kotonu susitarime tarp ES ir Afrikos, Karibų jūros bei Ramiojo vandenyno šalių nurodyta⁴⁵, kad šios šalys be jokių papildomų formalumų turi priimti atgal visus savo piliečius, neteisėtai esančius ES valstybės narės teritorijoje. Praktikoje šios teisės nuostatos nesilaikoma.

⁴⁴ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB.

⁴⁵ 2000 m. birželio mėn. Kotonu pasirašyto Partnerystės susitarimo tarp Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno valstybių grupės narių ir Europos bendrijos bei jos valstybių narių 13 straipsnio 5 dalies c punktas.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
Graikijoje

Prieglobstis
Italijoje

Gražinimas

Sunkumai, kylantys vykdant remiamą savanorišką grįžimą ir reintegraciją

140 Kadangi visoje ES netaikomas suderintas požiūris, valstybėse narėse skiriasi remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos priemonių rinkiniai. Pasak Europos Parlamento tyrimų tarnybos, ES valstybėse narėse sukurta ne mažiau kaip 90 konkrečių ES bendrai finansuojamų remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos programų.

141 Iki šiol remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos operacijos sudarė tik nedidelę dalį visų Italijoje vykdomų gražinimų (2018 m. – 15 %), nes įvairūs aspektai neleido remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos projektams veiksmingai prisidėti sprendžiant gražinimo problemą ([12 langelis](#)).

12 langelis

Problemų, mažinančių remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos projektų veiksmingumą, pavyzdžiai

2015–2016 m. dėl perėjimo prie atidėto PMIF fondo vienus metus nebuvo vykdoma jokia remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos programa. Kartu su PMIF finansuojamais 2016 m. pradėtais vykdyti remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos projektais nevykdyta nacionalinė informavimo kampanija, todėl vykdam projektus jų informacinė veikla buvo vykdoma atskirai (žr. 71 dalį dėl dubliavimosi). Be to, pradėjus vykdyti projektus, stigo veiksmingos informavimo veiklos. Vėliau ši padėtis išspręsta paskyrus už informavimą atsakingus darbuotojus, t. y. regiono konsultantus. Atsižvelgiant į poreikius, nustatyti projektų rodiklių tikslai nebuvo plataus užmojo.

Į remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos programą neįtraukta daugybė Italijoje neteisėtai esančių migrantų, nes tam, kad atitiktų reikalavimus, migrantas turi pateikti prašymą per trumpą 7–30 dienų laikotarpį po to, kai priimamas sprendimas dėl grąžinimo.

Nuo prašymo pateikimo iki policijos imigracijos tarnybos ar prefektūros patvirtinimo praeina daug laiko – vidutiniškai 37 dienos (IT-3 projektas) ir 40 dienų (IT-2 projektas). Kadangi Italija neturi kur apgyvendinti remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos prašytojų, šis ilgas laukimo laikas lėmė tai, kad iš šio proceso pasitraukia 27 % migrantų⁴⁶.

Galiausiai, kai 2018 m. birželio mėn. baigti vykdyti projektai, o iki 2018 m. spalio mėn. nebuvo paskelbtas naujas kvietimas teikti pasiūlymus, buvo laiko tarpas, kai remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos programa nebuvo vykdoma. Kai 2019 m. vasario mėn. lankėmės vykdydami auditą, buvo vertinamas šis kvietimas teikti pasiūlymus. TMO mums pranešė, kad jie nedalyvavo dėl pernelyg griežtų išlaidų tinkamumo taisyklių⁴⁷.

⁴⁶ Iš TMO gauti statistiniai duomenys atskleidžia, kad: iš 2018 m. sausio–rugsėjo mėn. gautų 1 606 prašymų dėl remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos nepatvirtinti 67 prašymai (4 %), dėl 169 prašymų (10 %) negautas valdžios institucijų atsakymas, 118 migrantų (7 %) atsiėmė savo prašymą jo dar nepatvirtinus, o 319 migrantų (20 %) atsiėmė savo prašymą jį patvirtinus.

⁴⁷ Remiantis paskutinio kvietimo teikti pasiūlymus taisyklėmis, išlaidos būtų tinkamos tik jeigu migrantai būtų iš tiesų grąžinti. Kadangi migrantai iki paskutinės minutės gali persigalvoti, agentūrai reikėtų padengti visas išlaidas iki to momento.

142 Graikijoje TMO vykdoma remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos programa įgyvendinami jos tikslai⁴⁸. Vis dėlto paramą reintegracijai, kuria remiami į savo kilmės šalį grįžtantys naudos gavėjai, gali gauti tik 26 % prašytojų. Šį laiko tarpą, kai nebuvo teikiama parama reintegracijai, iš dalies buvo galima užpildyti pasitelkiant Europos reintegracijos tinklo (ERIN) specialiąją veiksmų programą⁴⁹, tačiau Graikija ja dar nepasinaudojo.

143 Be to, nors žemyninėje dalyje vykdomos programos tinkamumo laikotarpis neribotas, migrantai salose turi per labai trumpą laiką (15 dienų nuo neigiamo Graikijos prieglobsčio tarnybos pirmosios instancijos sprendimo priėmimo) pateikti prašymą dėl remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos.

144 Nepaisant pirmiau pateiktos informacijos, atkreiptas dėmesys į gerosios patirties pavyzdį *Attiko Alsos* atvirajame centre, skirtame migrantams, pateikusiems prašymą dėl remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos, kuriame trečiųjų šalių piliečiams, ketinantiems savanoriškai grįžti į savo kilmės šalį, suteikiama saugi aplinka ir teikiama parama (žr. [13 langelį](#)).

⁴⁸ Pasak TMO, nuo 2016 m. birželio 1 d. iki 2019 m. kovo 14 d. 17 740 trečiųjų šalių piliečių pateikė prašymus dėl remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos ir 15 031 asmuo (85 %) grąžintas į gimtąją šalį.

⁴⁹ Šia bendro grąžinimo ir reintegracijos programa siekiama vykdyti tvarų trečiųjų šalių piliečių grąžinimą ir reintegraciją jų kilmės šalyse toliau bendradarbiaujant su ERIN institucijomis partnerėmis.

Migrantų
antplūdžio
valdymo centrai

Perkėlimas

PMIF
finansavimas

ES agentūros

Prieglobstis
GraikijojePrieglobstis
Italijoje

Grąžinimas

13 langelis

Remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos gerosios patirties pavyzdys

Attiko Alsos atvirasis centras, skirtas migrantams, pateikusiems prašymą dėl remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos, finansuojamas PMIF EMAS lėšomis, įsteigtas netoli Atėnų centro, kad Graikijoje būtų suteikta pastogė migrantams, užsiregistravusiems į remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos programą ir iki išvykimo neturintiems kur apsistoti. Naudos gavėjai – projekto tikslais nustatyti tokie pažeidžiami migrantai, kaip besilaukiančios moterys, nepilnos šeimos, medicininių poreikių turintys migrantai, vyresnio amžiaus migrantai ir skurstantys migrantai. Atvirasis centras yra lengvai pasiekiamas transportu ir yra netoli ligoninių ir konsulinių tarnybų. Jame teikiamos pažeidžiamiems migrantams būtinos paslaugos, kol jie grįžta į savo kilmės šalį.

Duomenys apie grąžinimo procedūrų spartą nerenkami

145 Nei Graikijos, nei Italijos IT sistemose neįmanoma gauti duomenų apie grąžinimo procedūrų spartą⁵⁰. Dėl to negalėjome įvertinti šio aspekto.

⁵⁰ Vidutinė nagrinėjimo trukmė nuo sprendimo dėl grąžinimo priėmimo iki iš tiesų įvykusio grąžinimo (tiek priverstinio, tiek savanoriško grąžinimo atvejais).

Išvados ir rekomendacijos

146 Atlikdami auditą tikrinome, ar ES parama migracijos valdymo srityje (įskaitant migrantų antplūdžio valdymo koncepciją) prisidėjo prie veiksmingo ir spartaus prieglobsčio ir grąžinimo procedūrų įgyvendinimo Graikijoje ir Italijoje. Darome išvadą, kad tarp ES paramos tikslų ir pasiektų rezultatų yra atotrūkis. Nors Graikijos ir Italijos valdžios institucijų pajėgumai padidėjo, ilgas prašymų nagrinėjimo laikas ir kliūtys vis dar daro įtaką Graikijoje ir Italijoje vykdomoms prieglobsčio procedūroms. Kaip ir likusioje ES, iš Graikijos ir Italijos grąžinama mažai neteisėtų migrantų iš trečiųjų šalių.

147 Iš 2017 m. mūsų pateiktų 11 rekomendacijų dėl migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcijos Graikijoje ir Italijoje visiškai įgyvendintos šešios rekomendacijos, įgyvendintos dvi Komisijai ir agentūroms skirtos rekomendacijos, o vienos rekomendacijos neįgyvendino valstybės narės (*III priedas*). Dvi pagrindinės rekomendacijos (dėl migrantų antplūdžio valdymo centrų pajėgumų ir nelydymų nepilnamečių padėties Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centruose) vis dar įgyvendinamos, nes padėtis Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centruose išlieka labai sudėtinga (*23–27* dalys).

148 Dar neįgyvendinta mūsų rekomendacija, kad valstybių narių ekspertai būtų skiriami pakankamai ilgam laikui. Nors Komisija ir agentūros ne kartą ragino valstybes nares skirti daugiau nacionalinių ekspertų, EASO operacijose jų vis dar trūksta. Priešingai, FRONTEX į Italijos migrantų antplūdžio valdymo centrus skyrė daugiau darbuotojų, nei reikia, nes ji nepakoregavo savo planų atsižvelgdama į tai, kad jūra atvyksta nedaug migrantų. Nepaisant to, kad vykdoma mažai grąžinimo operacijų, taip pat atkreipėme dėmesį į tai, kad didelė dalis FRONTEX lydinčiųjų ekspertų, dalyvavusių readmisijos į Turkiją operacijose, turėjo tik lydinčiojo asmens kvalifikaciją ir todėl negalėjo dalyvauti vykdant jokios kitos rūšies operaciją (*28–30* dalys).

149 Išsiaiškinome, kad, priėmus standartines veiklos procedūras ir aiškiai padalijus nacionalinių valdžios institucijų ir ES remiančių agentūrų atsakomybę, migrantų antplūdžio valdymo centruose smarkiai pagerėjo registravimo ir pirštų atspaudų ėmimo rodikliai. Vis dėlto daug migrantų persikelia į kitas valstybes nares ir jose pateikia prieglobsčio prašymus, o jų pirštų atspaudai nesaugomi sistemos EURODAC duomenų bazėje (*31–34* dalys).

150 Laikini skubaus perkėlimo mechanizmai buvo pirmoji solidarumo iniciatyva Europos migracijos politikos istorijoje, ja siekta dideliu mastu tarp valstybių narių perskirstyti prieglobsčio prašytojus. Vis dėlto šiais mechanizmais nepasiekti jų tikslai ir veiksmingai nepanaikintas Graikijos ir Italijos prieglobsčio sistemų patiriamas spaudimas (35–41 dalys).

151 Iš tiesų buvo nustatyta labai maža dalis migrantų, kurie galimai atitiko perkėlimo reikalavimus ir buvo sėkmingai nukreipti prašymo dėl perkėlimo pateikimo procedūrai (42–47 dalys).

152 Didelė dalis prašymus pateikusių kandidatų iš tiesų perkelti (80 % Graikijoje ir 89 % Italijoje). Vis dėlto nustatėme įvairių perkėlimo proceso vykdymo trūkumų. Komisija nuo 2018 m. vasario mėn. nevykdė perkėlimo proceso stebėjimo šalyse, į kurias priimami migrantai. 2017 m. rugsėjo mėn. baigė galioti laikino perkėlimo mechanizmai ir iki šiol nepasiektas susitarimas dėl Komisijos pasiūlymo dėl nuolatinės perkėlimo sistemos. Kadangi ES lygmeniu nepriimtas sutartas perkėlimo mechanizmas, savanoriškas perkėlimas vykdomas *ad hoc* pagrindu; daugiausia perkeliama Italijoje ir Maltoje išsilaipinusių migrantų (48–53 dalys).

1 rekomendacija. Pritaikyti, tai kas išmokta, ir remtis įgyta patirtimi ateityje rengiant bet kokį galimą savanoriško perkėlimo mechanizmą

Komisija turėtų pritaikyti tai, ką išmoko skubaus perkėlimo mechanizmų srityje (įskaitant patirtį dėl padėties priimančioje valstybėje narėje po perkėlimo), ir remtis šia patirtimi ateityje rengiant bet kokį galimą savanoriško perkėlimo mechanizmą.

Terminas: 2020 m. gruodžio 31 d.

153 PMIF EMAS iš pradžių suprojektuota kaip nedidelio masto priemonė, kuria tenkinami skubūs ir konkretūs poreikiai ekstremaliosios situacijos atveju. Didesnis EMAS finansavimas padėjo pasiekti, kad Komisijos parama krizės atveju būtų lankstesnė ir labiau pritaikyta. Ji tapo svarbia Komisijos strategine priemone, kuria siekiama iš naujo suderinti paramą labiausiai nuo migracijos krizės nukentėjusioms šalims, visų pirma Graikijai, papildant jų nacionalinių programų paketus. Šis perėjimas įvyko nepriėmus veiksmingumo stebėjimo sistemos. Komisija naujoje 2021–2027 m. finansinėje programoje pasiūlė pagalbai ekstremaliosios situacijos atveju taikyti valstybių narių pasidalijamojo valdymo principą (54–64 dalys).

154 Iš šešių nagrinėtų EMAS projektų tik dviem pasiekti visi jų tikslai, trimis projektais pasiekta dalis tikslų, o vienas projektas dar tik pradėtas įgyvendinti (65–66 dalys).

155 Visi tikrinti PMIF NP projektai yra aktualūs. PMIF NP – tai daugiamečių finansavimo priemonė, tačiau Graikijoje ir Italijoje dar neįgyvendinti daugiamečiai strateginio planavimo mechanizmai, kuriais būtų užtikrinta, kad lėšos būtų skiriamos tai sričiai, kuriai jos labiausiai reikia (67–72 dalys).

156 Iš nagrinėtų penkių užbaigtų PMIF NP projektų nė vienu nebuvo įgyvendinti visi jų tikslai: trimis iš dalies pasiekti jų tikslai, vienu nepasiekta tikslų, o paskutinio projekto atveju nepakako duomenų pažangai įvertinti. Atliekant auditą buvo vykdomi likę projektai (73–75 dalys).

157 PMIF veiksmingumo stebėjimo sistema sukurta vėlai ir nenustatyti jos tikslai. Atliekant auditą tapo akivaizdu, kad reikia daugiau duomenų apie veiksmingumą, kad būtų paprasčiau ES lygmeniu atlikti patikimą politikos vertinimą (76–82 dalys).

2 rekomendacija. Stiprinti PMIF pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju ir nacionalinių programų valdymą

Komisija turėtų:

- a) kitoje finansinėje programoje nustatyti aiškius EMAS lėšų skyrimo kriterijus taikant valstybių narių pasidalijamojo valdymo principą;
- b) stiprinti veiksmingumo stebėjimo sistemą imantis šių veiksmų:
 - i) užtikrinant, kad PMIF EMAS projektai turėtų išdirbių ir rezultatų rodiklius, kuriais, kai tinkama, būtų nustatyti aiškūs tikslai ir atskaitos taškai, ir pagrindžiant atvejus, kada taip nėra padaryta;
 - ii) stebint EMAS finansuojamų projektų pasiektus rezultatus ir teikiant apie juos ataskaitas;
 - iii) naujoje 2021–2027 m. DFP prieš prasidedant 2021–2027 m. projektams nustatant PMIF BSVS rodiklius, įskaitant jų pagrindines kryptis ir tikslus;

- c) parengti priemonės, kuriomis būtų užtikrintas PMIF ir EASO / FRONTEX papildomumas ir geresnis koordinavimas (pavyzdžiui, priverstinio grąžinimo ar paramos prieglobsčio valdžios institucijoms srityje).

Terminas: 2021 m. birželio 30 d.

158 Graikijos ir Italijos nacionalinės valdžios institucijos EASO teikiamą paramą laiko svarbia ir naudinga. Vis dėlto iki 2018 m. EASO paramos veiklai planai iš esmės buvo grindžiami indėliu, jais nebuvo nustatyta išdirbių ir rezultatų tikslų, pagal kuriuos būtų vertinamas EASO veiksmingumas. 2019 m. padėtis laipsniškai gerėja (**83–89** dalys).

159 Nors valstybių narių ekspertų trūkumą kompensuoja laikinieji paslaugų teikėjai, vis dar kyla problemų dėl to, kad ekspertai siunčiami trumpam laikui. EASO veiksmus Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centruose apsunkino saugumo klausimai, darbo erdvės trūkumas, nesutarimai su Graikijos prieglobsčio tarnyba dėl pažeidžiamumo vertinimų ir sistemingas Graikijos prieglobsčio tarnybos vykdomas sprendimų dėl ne Sirijos piliečių nepriimtino panaikinimas (**90–93** dalys).

3 rekomendacija. Didinti EASO paramą prieglobsčio procedūrų vykdymui

EASO turėtų:

- a) pakoreguoti savo ekspertų skyrimo modelį, kad jis būtų labiau nuspėjamas atsižvelgiant į nuolatinį valstybių narių ekspertų trūkumą;
- b) užbaigti savo Graikijos ir Italijos veiksmingumo stebėjimo sistemas įtraukiant rezultatų rodiklius, pagrindines kryptis bei tikslus ir renkant atitinkamus veiklos rezultatų duomenis apie visus rodiklius;
- c) bendradarbiauti su Graikijos prieglobsčio tarnyba, kad būtų įveikti nesutarimai dėl pažeidžiamumo vertinimų ir ne Sirijos piliečių priėmimo vykdančią pagreitintą pasienio procedūrą.

Terminas: 2020 m. gruodžio 31 d.

160 Graikija ir Italija patenka tarp valstybių narių, kurios pasinaudojo ne visomis FRONTEX teikiamomis grąžinimo galimybėmis (išplėtais įgaliojimais ir didesniu biudžetu). Be to, kad grąžinama mažai migrantų, ši padėtis susidarė dėl dviejų lygiagrečiai įgyvendinamų ES finansavimo priemonių, kuriomis remiama tos pačios

rūšies veikla (PMIF nacionalinėmis programomis ir FRONTEX veiklos lėšomis finansuojami priverstiniai grąžinimai) ([94–101](#) dalys).

4 rekomendacija. Koreguoti FRONTEX paramą grąžinimui ir ekspertų skyrimui į migrantų antplūdžio valdymo centrus

FRONTEX turėtų:

- a) bendradarbiauti su Komisija, kad būtų užtikrintas FRONTEX ir PMIF finansuojamos paramos grąžinimui papildomumas ir geresnis koordinavimas;
- b) atsižvelgiant į tai, kad Graikijoje vykdoma nedaug grąžinimo operacijų, nebeskirti vieną kvalifikaciją turinčių lydinčių asmenų, kurie negali būti paskirti migrantų antplūdžio valdymo centrų operacijoms vykdyti;
- c) pakoreguoti veiklos planą, kad Italijoje skiriant migrantų antplūdžio valdymo centrų darbuotojus (įskaitant pirštų atspaudų ėmimo ekspertus) būtų labiau atsižvelgiama į atvykimo jūra modelius.

Terminas: 2020 m. gruodžio 31 d.

161 Kilus krizei dauguma į Europą vykusių neteisėtų migrantų atvyko į Italiją arba Graikiją. Šios dvi valstybės narės iš tranzito šalių virto šalimis, kuriose migrantai teikia prieglobsčio prašymus ([103](#) dalis).

162 Nuo 2015 m. Graikijoje padidėjo Graikijos prieglobsčio tarnybos prašymų nagrinėjimo pajėgumai, tačiau jų vis dar nepakanka, kad būtų panaikintas didėjantis neišnagrinėtų prieglobsčio prašymų skaičius. ES ir Turkijos pareiškimas padarė didelę įtaką atvykstantiems migrantams, tačiau esminė jo dalis – pagreitinta pasienio procedūra – nėra pakankamai greita. Vykdam įprastas ir pagreitintas procedūras padėtis dar sudėtingesnė, nes pokalbių datos paskirtos atitinkamai 2023 ir 2021 m. Didelė dalis neigiamų pirmosios instancijos sprendimų keliauja į apeliacinių skundų etapą, kurį vykdam trūksta paramos ir kuris jau yra pernelyg apkrautas ([104–118](#) dalys).

163 Atsižvelgiant į tai, kad Italijoje smarkiai sumažėjo atvykstančių migrantų ir prieglobsčio prašymų skaičius, jos dabartiniai pirmosios instancijos prašymų nagrinėjimo pajėgumai yra pakankami. Tikimasi, kad iki 2019 m. pabaigos bus baigti nagrinėti visi iki šiol neišnagrinėti prašymai. Vis dėlto numatoma, kad dėl to skundus nagrinėjančios valdžios institucijos patirs didelį spaudimą. Užtruko ilgiau kaip keturis

metus, kol 2015 m. pateikti prieglobsčio prašymai pasiekė galutinį apeliacinių skundų etapą. Negavus reikiamos paramos, šis ilgas laikotarpis ateityje gali tapti dar ilgesnis ([119–129](#) dalys).

5 rekomendacija. Stiprinti nacionalinių prieglobsčio sistemų valdymą

Komisija ir EASO, bendradarbiaudami su nacionalinėmis valdžios institucijomis, turėtų:

- a) toliau didinti savo paramą Graikijos prieglobsčio tarnybai pirmosios instancijos lygmeniu nagrinėjant didėjantį neišnagrinėtų prašymų skaičių;
- b) teikti paramą pernelyg apkrautoms apeliacinius skundus nagrinėjančioms valdžios institucijoms Graikijoje ir Italijoje ir kartu vengti galimų EASO interesų konfliktų Graikijoje;
- c) siūlyti priemones, kuriomis būtų suteikta galimybė sistemingai rinkti veiksmingumo duomenis apie nagrinėjimo laiką (išskirstytus pagal procedūros rūšį ir svarbius orientyrus) ir apie neišnagrinėtus prašymus (išskirstytus pagal svarbius orientyrus, įskaitant skirtingus apeliacinių skundų etapus), kad būtų supaprastintas politikos formavimas ir veiksmingumo vertinimas, taip pat būtų stebimas ES teisės aktų laikymasis.

Terminas: 2020 m. gruodžio 31 d.

164 Iš abiejų šalių ir visos ES iš tiesų grąžinta mažiau asmenų, nei priimta sprendimų dėl grąžinimo. Nustatėme keletą priežasčių, dėl kurių susidarė ši padėtis ([130–139](#) dalys).

165 Tai, kad ES netaikomas suderintas požiūris, daro įtaką remiamam savanoriškam grįžimui ir reintegracijai. Nustatėme Italijoje vykdomo remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos struktūrinius trūkumus. Įgyvendinant remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos programą Graikijoje, pasiekti jos tikslai, tačiau reintegracijos priemonių rinkinys pasiūlytas tik 26 % prašytojų. Remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos programai skirtos apgyvendinimo paslaugos – gerosios patirties didinant sistemos patrauklumą pavyzdys ([140–144](#) dalys).

166 Duomenys apie grąžinimo procedūrų spartą nerenkami. Be to, nenustatyti rodikliai, pagal kuriuos vertinamas grąžinimo tvarumas, pavyzdžiui, grąžintų migrantų,

kurie bando sugrįžti į Europą, skaičius arba remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos priemonių rinkinių sėkmė (145 dalis).

6 rekomendacija. Remti tolesnes nacionalines grąžinimo procedūras

Komisija, bendradarbiaudama su nacionalinėmis valdžios institucijomis, turėtų:

- a) kartu su FRONTEX teikti tolesnę paramą, kad būtų išspręstos šioje ataskaitoje nustatytos mažo iš Graikijos ir Italijos grąžinamų asmenų skaičiaus priežastys, daugiausia dėmesio skiriant mažam iš Graikijos salų grąžinamų asmenų skaičiui ir remiamam savanoriškam grįžimui ir reintegracijai Italijoje;
- b) imtis priemonių užtikrinti, kad trečiosios šalys vykdytų galiojančius susitarimus dėl trečiųjų šalių piliečių grąžinimo, pavyzdžiui, Kotonu susitarimą ir ES readmisijos susitarimus, o valstybės narės juos visapusiškai taikytų;
- c) skatinti suderintą ES požiūrį į paramą vykdant reintegraciją trečiojoje šalyse, į kurias migrantai grąžinami;
- d) siūlyti priemones, kurios sudarytų galimybę sistemingai rinkti veiksmingumo duomenis apie grąžinimo procedūrų spartą ir tvarumą, kad būtų supaprastintas politikos formavimas, veiksmingumo vertinimas ir moksliniai tyrimai.

Terminas: 2020 m. gruodžio 31 d.

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Bettinos Jakobsen, 2019 m. spalio 22 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Europos Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Klaus-Heiner Lehne

Priedai

I priedas. Finansinis įgyvendinimas (milijonais eurų)

PMIF EMAS:

Metinės darbo programos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Iš viso
PMIF EMAS	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Šaltinis: Komisija, remiantis paskelbtomis metinėmis darbo programomis.

PMIF NP Graikijoje:

Konkretus tikslas	NP paskirstymas	Planuojama įsipareigojimų pabaiga 2018 m. (**)	Faktinė įsipareigojimų pabaiga 2018 m.	Faktinė mokėjimų pabaiga 2018 m.	Planuojamas įsipareigojimų lygis	Faktinis įsipareigojimų lygis	Planuojamų ir faktinių įsipareigojimų skirtumas
1 konkretus tikslas – prieglobstis	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
2 konkretus tikslas – integracija	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
3 konkretus tikslas – gražinimas	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Iš viso (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) Iš viso Graikijai skirta 328,3 milijono eurų (įskaitant solidarumą ir techninę pagalbą).

(**) Apskaičiuota remiantis daugiamečiu Nacionalinės programos įsipareigojimų planavimu.

Šaltinis: PMIF atsakinga valdžios institucija Graikijoje.

PMIF NP Italijoje:

Konkretus tikslas	NP paskirstymas	Planuojama įsipareigojimų pabaiga 2018 m. (**)	Faktinė įsipareigojimų pabaiga 2018 m.	Faktinė mokėjimų pabaiga 2018 m.	Planuojamas įsipareigojimų lygis	Faktinis įsipareigojimų lygis	Planuojamų ir faktinių įsipareigojimų skirtumas
1 konkretus tikslas – prieglobstis	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
2 konkretus tikslas – integracija	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
3 konkretus tikslas – gražinimas	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Iš viso (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) Iš viso Italijai skirta 394,2 milijono eurų (įskaitant specialiuosius atvejus ir techninę pagalbą).

(**) Apskaičiuota remiantis daugiamečiu Nacionalinės programos įsipareigojimų planavimu.

Šaltinis: PMIF atsakinga valdžios institucija Italijoje.

EASO parama veiklai:

EASO		2015	2016 m. ⁽¹⁾	2017	2018
Graikija	Pradinis biudžetas		8,6	27,2	24,5
	Naujausias iš dalies pakeistas biudžetas		45,4	34,0	27,6
	Įvykdyti įprastinio biudžeto įsipareigojimai		25,2	33,4	26,9
	Nepanaudotas pradinis biudžetas		0,0	0,0	0,0
Italija	Pradinis biudžetas		8,6	8,0	14,5
	Naujausias iš dalies pakeistas biudžetas		45,4	14,5	19,5
	Įvykdyti įprastinio biudžeto įsipareigojimai		6,3	14,4	22,4
	Nepanaudotas pradinis biudžetas		0,0	0,0	0,0

(1) Biudžetas nesuskirstytas pagal šalis. 2016 m. pradinio ir iš dalies pakeisto biudžeto duomenys apima visą veiklos paramą, įskaitant kitas šalis ir horizontaliąsias išlaidas.

Šaltinis: EASO.

FRONTEX parama grąžinimui:

Biudžeto eilutė 18 02 03, parama grąžinimui	2015	2016	2017	2018
Pradinis biudžetas	9,5	66,6	66,6	53,8
Naujausias iš dalies pakeistas biudžetas	13,2	38,5	53,1	49,4
Ivykdyti įprastinio biudžeto įsipareigojimai	13,2	38,5	53,1	49,4
Nepanaudotas pradinis biudžetas	0,0	28,1	13,5	4,4

Šaltinis: EBCGA.

II priedas. – Atrinktų 20 paramos priemonių Graikijoje ir Italijoje vertinimo santrauka

Projekto numeris	Valstybė	Projekto identifikavimo numeris	Projekto pavadinimas	Padėtis (2019 m. sausio mėn.)	Skirta pradinė suma (milijonais eurų)	Faktinė suma (milijonais eurų)	1 kriterijus Aktualumas	2 kriterijus SMART tikslai/RACER rodikliai	3 kriterijus Nesidubliavimas	4 kriterijus Pagrįsta ekstremalioji situacija	5 kriterijus Perėjimas prie PMIF NP	6 kriterijus Pasiekti rezultatai	7 kriterijus Rezultatų ataskaitų stebėjimas
EMAS-GR-1	Graikija	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Teisingo ir efektyvaus prieglobsčio proceso užtikrinimas, taip pat atsižvelgiant į ES ir Turkijos susitarimo įgyvendinimą	Užbaigtas	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Graikija	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Trečiųjų šalių piliečių grąžinimas į jų kilmės šalį (5 poveiksmiai)	Užbaigtas	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Graikija	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OO01	Parama Graikijai plėtojant migrantų anplūdžio valdymo centrų / perkėlimo programą, taip pat prieglobsčio prašytojų priėmimo pajėgumus	Užbaigtas	75	75							
EMAS-IT-1	Italija	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Paramos priemonė, skirta imigracijos tarnybų ir pasienio policijos tarnybų prieglobsčio skyriams	Vykdomas	11,9	Netaikoma						projektas dar nepradėtas vykdyti	projektas dar nepradėtas vykdyti
EMAS-IT-2	Italija	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Remiamas savanoriškas grįžimas iš Italijos ir reintegracija	Vykdomas	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Italija	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Perkėlimo reikalavimus atitinkančių migrantų priėmimo tarnybos	Užbaigtas	17,0	10,7					perkėlimas baigtas		
GR-1	Graikija	5003616 GR_2017_PR_0002	Parama neišnaginėtų apeliacinių skundų sankauptoms, susidariusioms vykdant prieglobsčio procedūrą Graikijoje, panaikinti Prieglobsčio proceso stiprinimas	Užbaigtas	2,2	1,9				PMIF NP	PMIF NP		
GR-2	Graikija	5004578 GR_2017_PR_0004	Centrų, kuriuose migrantai laikomi prieš išvykimą, struktūros ir veiklos rezultatai	Vykdomas	10,0	19,2				PMIF NP	PMIF NP		
GR-3	Graikija	5002787 GR_2017_PR_0010	Trečiųjų šalių piliečių priverstinio grąžinimo vykdymas	Vykdomas	11,9	46,3				PMIF NP	PMIF NP		
GR-4	Graikija	5003182 GR_2017_PR_0012	Remiamo savanoriško grąžimo, įskaitant reintegraciją, įgyvendinimas	Vykdomas	32,4	32,4				PMIF NP	PMIF NP		
GR-5	Graikija	5003202 GR_2017_PR_0013	1 pagalbos priemonė	Užbaigtas	1,2	1,0				PMIF NP	PMIF NP		
IT-1	Italija	IT/2015/PR/1003	Grįžusiųjų integracija 3	Užbaigtas	1,1	0,7				PMIF NP	PMIF NP		
IT-2	Italija	IT/2016/PR/0205	Nauja pradžia, remiamas savanoriškas grįžimas ir reintegracija	Užbaigtas	8,0	1,2				PMIF NP	PMIF NP		
IT-3	Italija	IT/2016/PR/0312	Priverstinis grąžinimas	Užbaigtas	27,5					PMIF NP	PMIF NP	turimi tik pirmųjų dvejų projekto vykdymo metų duomenys iš penkių	
IT-4	Italija	IT/2017/PR/1019	Įvairūs paramos veiksmai	Vykdomas	7,6					PMIF NP	PMIF NP	vykdoma	
IT-5	Italija	IT/2017/PR/1494	Parama veiklai Graikijoje 2018 m.	Užbaigtas	24,5	26,9							
EASO-GR	Graikija		Parama veiklai Italijoje 2018 m.	Užbaigtas	14,5	22,4							
EASO-IT	Italija												
FRONTEX-GR	Graikija		2018 m. parama Graikijoje vykdomam grąžinimui	Užbaigtas	neskirta lėšų konkrečiai šaliai	4,0				parama teikiama visose valstybėse narėse	parama teikiama visose valstybėse narėse		
FRONTEX-IT	Italija		2018 m. parama Italijoje vykdomam grąžinimui	Užbaigtas	neskirta lėšų konkrečiai šaliai	6,5				parama teikiama visose valstybėse narėse	parama teikiama visose valstybėse narėse		

	Nepatenkinama
	Iš dalies patenkinama
	Patenkinama
	Netaikoma

III priedas. – Tolesni veiksmai dėl rekomendacijų dėl migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcijos

Rekomendacija	Statusas	Pastabos
<p>1.1. Sprendžiant migrantų antplūdžio valdymo centrų nepakankamo pajėgumo klausimą, Komisija ir atitinkamos agentūros turėtų suteikti Graikijai papildomą paramą; jos turėtų:</p> <ul style="list-style-type: none"> – salose, kuriose įsteigti migrantų antplūdžio valdymo centrai, modernizuoti apgyvendinimo infrastruktūrą; – toliau (su EASO pagalba) spartinti prieglobsčio prašymų nagrinėjimą, teikti aiškia informaciją migrantams apie tai, kaip ir kur bus tvarkomi jų prašymai; – prireikus užtikrinti (su FRONTEX pagalba) esamų grąžinimo procedūrų taikymą. 	Igyvendinama	Komisija, EASO ir FRONTEX teikė tolesnę paramą, kad padidintų Graikijos migrantų antplūdžio valdymo centrų pajėgumus finansuojant naujus infrastruktūros projektus, remiant visus pagal sutartį dirbančius Graikijos prieglobsčio tarnybos darbuotojus ir vykdant visas readmisijos į Turkiją operacijas. Vis dėlto, kadangi padėtis šalyje tebėra labai sudėtinga, reikalinga didesnė parama.
<p>1.2. Komisija kartu su atitinkamomis agentūromis turėtų toliau padėti Italijai įsteigti daugiau migrantų antplūdžio valdymo centrų, kaip planuota iš pradžių, ir imtis papildomų priemonių plačiau taikyti migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepciją, kad ji taip pat apimtų išsilaipinančiuosius už nustatytų migrantų antplūdžio valdymo centrų ribų.</p>	Igyvendinta	
<p>2.1. Komisija, kartu su atitinkamomis agentūromis ir tarptautinėmis organizacijomis, turėtų padėti Graikijos ir Italijos institucijoms imtis visų įmanomų priemonių, skirtų užtikrinti, kad nelydimi nepilnamečiai, kurie atvyksta kaip migrantai, būtų traktuojami laikantis tarptautinių standartų, visų pirma, suteikti jiems tinkamą pastogę, apsaugą, pirmenybę vykstant prieglobsčio procedūroms ir galimą perkėlimo Sąjungoje nagrinėjimą.</p>	Igyvendinama	Komisija teikė tolesnę paramą finansuodama naujus infrastruktūros projektus, kad būtų pagerinta nelydymų nepilnamečių padėtis. 2018 m. gruodžio mėn. EASO pradėjo vykdyti projektą, kuriuo siekiama išspręsti itin sudėtingos padėties Samo saloje klausimą. Vis dėlto, kadangi padėtis šalyje tebėra labai sudėtinga, reikalinga didesnė parama.
<p>2.2. Komisija turėtų primygtinai pareikalauti į kiekvieną migrantų antplūdžio valdymo centrą / vietovę paskirti vaikų apsaugos pareigūną.</p>	Igyvendinta Komisijos	Komisija pareikalavo paskyrimo, tačiau Italijos valdžios institucijos vaikų apsaugos pareigūnų į migrantų antplūdžio valdymo centrus nepaskyrė.

2.3. Komisija ir atitinkamos agentūros turėtų toliau padėti atsakingoms institucijoms, teikdamos mokymus ir teisinės konsultacijas, ir toliau stebėti padėtį ir teikti ataskaitas apie taikytus veiksmus bei pasiektą pažangą.	Įgyvendinta	
3.1. Komisija ir agentūros turėtų ir toliau raginti visas valstybes nares atsiųsti daugiau ekspertų, kad būtų geriau tenkinami dabartiniai poreikiai.	Įgyvendinta Komisijos ir agentūrų	Nuolatinis trūkumas valstybių narių skiriamų ekspertų EASO operacijoms Graikijoje ir Italijoje vykdyti.
3.2. Atitinkamai pasirengusius ekspertus valstybės narės turėtų siųsti pakankamai ilgam laikui tam, kad FRONTEX, EASO ir Europolo Graikijai ir Italijai teikiama pagalba būtų pakankamai efektyvi ir veiksminga.	Neįgyvendinta	2018 m. vidutinė EASO ir FRONTEX ekspertų išsiuntimo trukmė buvo mažiau kaip 2 mėnesiai. Dėl nedidelio grąžinamų asmenų skaičiaus Graikijoje dirba daug vieną kvalifikaciją turinčių lydinčiųjų ekspertų.
4.1. Komisija kartu su agentūromis ir nacionalinėmis institucijomis turėtų aiškiau nustatyti ES regioninės specialiosios darbo grupės funkcijas, struktūrą ir atsakomybę taikant migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepciją.	Įgyvendinta	
4.2. Komisija ir agentūros turėtų toliau reikalauti, kad Italija ir Graikija paskirtų vieną asmenį, kuris būtų nuolat atsakingas už bendrą atskiro migrantų antplūdžio valdymo centro valdymą ir veikimą, ir kad jos nustatytų standartines migrantų antplūdžio valdymo centrų veiklos procedūras Graikijoje.	Įgyvendinta	
5.1. Iki 2017 m. pabaigos Komisija ir agentūros turėtų įvertinti dabartinę migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcijos struktūrą ir įgyvendinimą ir pateikti pasiūlymus dėl tolesnio jos tobulinimo. Turėtų būti pasiūlytas standartinis pagalbos teikimo modelis, taikytinas būsimais didelio masto migrantų judėjimo atvejais, turėtų būti apibrėžtos įvairios funkcijos ir įgaliojimai, minimali infrastruktūra ir žmogiškųjų išteklių poreikiai, teiktinos pagalbos rūšys ir standartinės veiklos procedūros.	Įgyvendinta	

<p>5.2. Šioje analizėje taip pat turėtų būti įvertintas migrantų antplūdžio valdymo centrų koncepcijos, kaip ES išorės sienų valdymo priemonės, teisinio pagrindo papildomų paaiškinimų poreikis.</p>	Įgyvendinta	<p>Komisija rekomendavo, kad standartinės migrantų antplūdžio valdymo centrų veiklos procedūros būtų nustatytos teisės aktu, vyriausybės ar ministro sprendimu arba aplinkraščiu, atsižvelgiant į priimančiosios valstybės narės konstitucinius reikalavimus. Italijoje standartinės migrantų antplūdžio valdymo centrų veiklos procedūros atitinkamoms nacionalinėms valdžios institucijoms perduotos 2016 m. gruodžio mėn. aplinkraštyje. Graikijoje informacija apie standartines migrantų antplūdžio valdymo centrų veiklos procedūras paskelbta ir išplatinta 2017 m. aplinkraštyje.</p>
---	-------------	---

IV priedas. – PMIF NP projektų įgyvendinimas

Graikija

Iš atrinktų Graikijos projektų vieninteliu užbaigtu projektu **GR-1** nevysiškai pasiektas pagrindinis jo tikslas baigti nagrinėti neišnagrinėtus antrosios instancijos prieglobsčio atvejus (neišnagrinėta 14 % antrosios instancijos atvejų). Būtų buvę naudinga pratęsti projekto vykdymą, tačiau to paprašyta per vėlai ir tam sutrukdė teisiniai ginčai dėl neišnagrinėtų atvejų komiteto narių atlyginimo. Baigus vykdyti projektą, liko nepanaudota 20 % jo biudžeto lėšų. Nepaisant vis besikaupiančių neišnagrinėtų atvejų (taip pat žr. **106** ir **107** dalis), kurie vis dar trukdo vykdyti prieglobsčio procedūrą, taip pat pastebėjome, kad neplanuojama vykdyti jokio naujo projekto, kuriuo būtų išnagrinėti nuo 2013 m. neišnagrinėti atvejai.

Iš audituotų vykdomų projektų projektu **GR-2** dėl prieglobsčio proceso stiprinimo pasiekti jo tikslai įdarbinant darbuotojus, kad būtų stiprinami Graikijos prieglobsčio tarnybos pajėgumai. Tačiau patiriant nuolatinį spaudimą dėl į Graikiją vis plūstančių migrantų srautų nustatyti tikslai gali būti nepakankami.

Tikrindami projektą **GR-3**, kuriuo remiami sulaikymo prieš išsiuntimą centrai, lankėmės Amygdalezos centre ir nustatėme, kad jame sąlygos priimtinos. Vis dėlto, remiantis Europos Tarybos Komiteto prieš kankinimą ataskaita⁵¹, sulaikymo prieš išsiuntimą centruose sąlygos smarkiai skiriasi. Kai kuriuose centruose sąlygos labai prastos arba nepriimtinos, jų kameros perpildytos ir neatitinka higienos reikalavimų.

Projektu **GR-4** remiamas trečiųjų šalių piliečių priverstinio grąžinimo vykdymas. Dėl labai mažo grąžinamų asmenų skaičiaus šiuo projektu veikiausiai nebus pasiekti jo tikslai (taip pat žr. **130–139** dalis).

Projektu **GR-5** dėl remiamo savanoriško grąžimo iki šiol įgyvendinti jo tikslai. Vis dėlto reintegracijos priemonių rinkinys kol kas pasiūlytas tik 26 % remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos kandidatams. Sudėtinga pasiekti griežtus metinius tikslus nukrypstant ne mažiau kaip 10 %, nes įvairūs veiksniai daro įtaką migrantų sprendimui pasinaudoti remiamo savanoriško grąžimo ir reintegracijos projektu (padėtis šalyje, šeiminė padėtis, sveikatos problemos ir pan.).

⁵¹ 2018 m. balandžio 10–19 d. vykusio Europos komiteto prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą (CPT) vizito Graikijoje ataskaita Graikijos vyriausybei, Strasbūras, 2019 m. vasario 19 d.

Italija

Projektu **IT-1** pasiekti jo tikslai, tačiau keletu nustatytų rodiklių nepakako norint įrodyti, kad pasiekti numatyti tikslai. Pavyzdžiui, nenustatyta siektina reikšmė, pagal kurią būtų galima stebėti, kaip įgyvendinamas pažeidžiamų atvejų nustatymo ir perdavimo tikslas. Vykdamas šį projektą išleista 84 % jo biudžeto lėšų.

Abiem remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos projektais, IT-2 ir IT-3, nepasiekti reikiami rezultatai. **12 langelyje** pateikiama daugiau informacijos apie remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos problemas Italijoje.

Vykdamas tarybos *Consiglio Italiano per i Rifugiati* projektą **IT-2**, grąžinti tik 49 % iš pradžių numatytų grąžinti migrantų, neatsižvelgiant į tai, kad projekto vykdymas pratęstas trimis mėnesiais. Taip pat neišleista 35 % projekto lėšų.

TMO vykdomu projektu **IT-3** pasiekta tik 12–28 % jo tikslų ir išleista tik 15 % jo biudžeto lėšų. Italijos valdžios institucijos sustabdė šio PMIF projekto vykdymą ir nusprendė vietoj jo finansuoti TMO remiamo savanoriško grįžimo ir reintegracijos veiklą, kuriai naudojami tik nacionalinio biudžeto ištekliai (neteikiama ES parama).

IT-4 – Vidaus reikalų ministerijos parengtas priverstinio grąžinimo projektas. 2017 m. rugsėjo mėn. pasirašytas susitarimas dėl dotacijos, apimantis 2014–2018 m. laikotarpį. Pirmus dvejus metus (2014 ir 2015 m.) vykdyta veikla pasiekta maždaug 70 % bendrų tikslų ir panaudota 67 % biudžeto lėšų. Kai buvo atliekamas auditas, Italijos valdžios institucijos dar nebuvo surinkusios duomenų apie 2016, 2017 ir 2018 m. rodiklius ir išlaidas.

Vis dar vykdomame projekte **IT-5** numatyta veikla, susijusi su mokymu, specialiųjų poreikių turinčių migrantų nustatymu ir informacijos bei pagalbos teikimu. Nors mokymo tikslas jau viršytas, kiti du tikslai nepasiekti dėl šių priežasčių: a) sunkumai nustatant ar įtraukiant galutinius naudos gavėjus; b) nepakankama vietos kolegų teikiama informacija apie atvykusius migrantus; c) smarkiai sumažėjęs atvykstančių asmenų skaičius 2018 m. Projektą numatyta tęsti iki 2019 m. pabaigos. Atliekant auditą, valdžios institucijos svarstė galimybę koreguoti tikslus.

Akronimai ir santrumpos

PMIF: Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas

AVRR: remiamas savanoriškas grįžimas ir reintegracija

BSVS: bendra stebėjimo ir vertinimo sistema

EASO: Europos prieglobsčio paramos biuras

FRONTEX: Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra

EMAS: pagalba ekstremaliosios situacijos atveju

EURODAC: Europos daktiloskopijos pirštų atspaudų duomenų bazė

GAS: Graikijos prieglobsčio tarnyba

TMO: Tarptautinė migracijos organizacija

NAC: Nacionalinė prieglobsčio komisija Italijoje

NP: Nacionalinė programa

RACER: svarbūs, priimtini, patikimi, paprasti ir griežti

SMART: konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs ir savalaikiai

JTPVK: Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiasis komisaras

Žodynėlis

Priimtumo procedūra Nacionalinių valdžios institucijų vykdomas vertinimas siekiant nustatyti, ar prieglobsčio prašymas turėtų būti priimtas, t. y. vertinamas prašymo pagrįstumas. Prašymas laikomas nepriimtiniu, jeigu prašytojui kitoje ES valstybėje narėje suteikta tarptautinė apsauga, jis atvyko iš saugios kilmės šalies, saugios trečiosios šalies arba pirmosios prieglobsčio šalies ar pateikė papildomą prašymą nepateikdamas jokios naujos informacijos.

Prieglobstis Tarptautinės apsaugos forma, kurią savo teritorijoje ES suteikia tiems asmenims, kurie pagal Ženevos konvenciją laikomi pabėgėliais, t. y. tiems, kurie pabėgo iš savo kilmės šalies dėl pagrįstos persekiojimo baimės, arba atitinka papildomos apsaugos reikalavimus.

Prašymų nagrinėjimas Oficialus tarptautinės apsaugos prašymas. Nuo to laiko, kai prašytojas išreiškia ketinimą prašyti prieglobsčio, laikoma, kad jo prašymas pateiktas ir jis įgyja prieglobsčio prašytojo teises. Po to valstybė narė įregistruoja prašymą ir, kai jis pasiekia kompetentingas valdžios institucijas, laikoma, kad jis pateiktas.

Sulaikymo centras Įstaiga, kurioje laikomi trečiųjų šalių piliečiai, kuriems taikomos grąžinimo procedūros, siekiant palengvinti procesą, kai esama pavojaus, kad grąžinami asmenys gali pasislėpti ar priešintis.

Dublino padalinys Nacionalinės prieglobsčio valdžios institucijos skyrius, atsakingas už Trečiojo Dublino reglamento taikymą.

Tinkamumo vertinimas Procedūra, kuria nustatoma, ar prašytojas atitinka prieglobsčio dėl pagrįstos persekiojimo baimės kilmės šalyje sąlygas.

ES ir Turkijos pareiškimas Per 2016 m. kovo 18 d. Europos Vadovų Tarybos ir Turkijos susitikimą sutarta dėl įvairių veiksmų, kuriais sprendžiamas neteisėtos migracijos į ES per Turkiją klausimas. Pagal šį pareiškimą visi nauji po 2016 m. kovo 20 d. į Graikijos salas atvykę migrantai būtų grąžinami į Turkiją. Taip pat priimta sirams skirta perkėlimo programa.

Migrantų antplūdžio valdymo centras Didelę migracijos našta patiriančios ES išorės sienos punkte esančios įstaigos, veikiančios kaip pirmieji priėmimo centrai, kuriuose nustatoma atvykstančių migrantų tapatybė, jie registruojami ir imami jų pirštų atspaudai.

Humanitarinė apsauga Apsaugos rūšis, teikiama asmenims, kurie neatitinka nei prieglobsčio, nei papildomos apsaugos suteikimo sąlygų, tačiau negali būti grąžinti,

pavyzdžiui, dėl tokių asmeninių aplinkybių, kaip prasta sveikatos būklė ar amžius (įskaitant nelydimus nepilnamečius), gaivalinės nelaimės ar ginkluoti konfliktai.

Neteisėtas migrantas Asmuo, kuris šalyje būna neturėdamas reikiamo pagal imigracijos įstatymus numatyto leidimo.

Migracija Ilgiau kaip metus trunkantis asmens ar asmenų grupės judėjimas kertant tarptautinę sieną arba šalies viduje, neatsižvelgiant į priežastis ir priemones.

Policijos imigracijos tarnyba Italijos provincijų lygmens valstybinė saugumo įstaiga, vykdanči su imigracija susijusius administracinius įsipareigojimus.

Prieglobsčio suteikimo lygis Kiekvienos prieglobsčio procedūros etapų viso sprendimų skaičiaus dalis, kurią sudaro teigiami sprendimai.

Pabėgėlis Dėl persekiojimo, karo ar smurto iš savo šalies priverstas pabėgti asmuo.

Perkėlimas Asmenų, kurie turi dideles galimybes gauti prieglobstį, perkėlimas iš vienos ES valstybės narės į kitą.

Sprendimas dėl grąžinimo Administracinis ar teisės aktas, kuriuo trečiosios šalies piliečio buvimas šalyje paskelbiamas neteisėtu ir nustatoma prievolė grįžti.

Grąžinimo lygis Iš tiesų grąžintų trečiųjų šalių piliečių skaičiaus ir asmenų, kuriems konkrečiais metais nurodyta išvykti iš ES, skaičiaus santykis. Dėl nuo sprendimo priėmimo iki paties grąžinimo praeinančio laiko tai yra nepakankama grąžinimų veiksmingumo vertinimo priemonė.

Papildoma apsauga Apsaugos rūšis, teikiama trečiosios šalies piliečiui, kuris nelaikomas pabėgėliu, bet galima pagrįstai manyti, kad jeigu jis būtų grąžintas į kilmės šalį, jis negalėtų apsisaugoti nuo į Ženevos konvenciją neįtrauktos tam tikros didelės žalos.

Savanoriškas išvykimas Netesėtai būnančio migranto savanoriškas išvykimas, laikantis sprendime dėl grąžinimo tam nurodyto termino.

Komisijos ir agentūrų atsakymai

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

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

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

Tvarkaraštis

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

Audito grupė

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko III audito kolegija „Išorės veiksmai bei saugumas ir teisingumas“, kuriai vadovavo Audito Rūmų narė Bettina Jakobsen. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Leo Brincat, jam padėjo kabineto vadovas Romuald Kayibanda ir kabineto atašė Annette Farrugia, pagrindinė vadybininkė Sabine Hiernaux-Fritsch, užduoties vadovas Andrej Minarovic, auditoriai Emmanuel-Douglas Hellinakis ir Florin-Alexandru Farcas. Kalbinę pagalbą teikė Hannah Critoph.



Iš kairės į dešinę: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPH, Annette FARRUGIA, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Emmanuel-Douglas HELLINAKIS, Florin-Alexandru FARCAS.

© Europos Sąjunga, 2019 m.
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.

LT	PDF	ISBN 978-92-847-3949-3	doi:10.2865/325827	QJ-AB-19-021-LT-N
LT	HTML	ISBN 978-92-847-3938-7	doi:10.2865/363567	QJ-AB-19-021-LT-Q

Šio audito metu įvertinome, ar Graikijai ir Italijai skirtomis ES finansuojamomis paramos priemonėmis buvo pasiekti jų tikslai, ir ar prieglobsčio ir grąžinimo procedūros buvo veiksmingos ir greitos. Taip pat įvertinome, ar laikiniais skubaus perkėlimo mechanizmais pasiekti jų uždaviniai ir tikslas. Darome išvadą, kad tarp ES paramos tikslų ir pasiektų rezultatų yra atotrūkis. Skubaus perkėlimo mechanizmais nebuvo įgyvendinti jų uždaviniai. Nors Graikijos ir Italijos institucijų pajėgumai padidėjo, ilgas prašymų nagrinėjimo laikas ir kliūtys vis dar daro neigiamą įtaką vykdomoms prieglobsčio procedūroms. Kaip ir likusioje ES, iš Graikijos ir Italijos grąžinama mažai migrantų dėl šioje ataskaitoje nustatytų priežasčių.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2019 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.