

Sprawozdanie specjalne

Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-15
Zakres kontroli i podejście kontrolne	16-21
Uwagi	22-145
Działania UE w zakresie zarządzania migracjami w Grecji i we Włoszech były właściwe, ale nie wykorzystano w pełni ich potencjału	22-101
Trwa realizacja kluczowych zaleceń w greckich hotspotach i osiągnięto cel zakładający rejestrowanie wszystkich osób i pobieranie od nich odcisków palców	23-30
Rejestracja wszystkich migrantów, pobieranie od nich odcisków palców i przeprowadzanie z nimi wywiadów, w obrębie hotspotów i poza nimi	31-34
W ramach tymczasowych nadzwyczajnych mechanizmów relokacji nie osiągnięto założonych wartości docelowych ani nie zrealizowano głównego celu	35-53
Skontrolowane projekty finansowane w ramach pomocy nadzwyczajnej oraz programów krajowych AMIF pozwalały zaspokoić rozpoznane potrzeby, ale nie osiągnięto w nich w pełni założonych celów	54-82
Wsparcie operacyjne zapewniane przez agencje UE nie jest wykorzystywane w pełnym zakresie	83-101
Pomimo zwiększenia zdolności okres rozpatrywania spraw azylowych pozostaje długi, a powroty migrantów o nieuregulowanym statusie są nieliczne	102-145
Cały grecki system azylowy jest wciąż przeciążony pomimo istotnego zwiększenia zdolności w zakresie rozpatrywania spraw	104-118
We Włoszech zaległości w rozpatrywaniu wniosków azylowych przesunęły się obecnie na etap prac przeciążonych organów odwoławczych	119-129
Faktyczna realizacja powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie pozostaje problemem w UE	130-145
Wnioski i zalecenia	146-166

Załączniki

Załącznik I – Wykonanie finansowe (w mln euro)

Załącznik II – Podsumowanie oceny dla próby 20 działań UE w zakresie wsparcia realizowanych w Grecji i we Włoszech

Załącznik III – Sprawdzenie stopnia realizacji zaleceń dotyczących podejścia opartego na hotspotach

Załącznik IV – Realizacja projektów wspieranych z programów krajowych AMIF

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i agencji UE

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I W ostatnich latach migracje do UE osiągnęły bezprecedensową skalę, co przełożyło się na wzrost liczby wniosków o udzielenie azylu. Po tym przejściowym wzroście liczba składanych wniosków spadła do poziomu sprzed kryzysu migracyjnego.

II W 2017 r. Trybunał opublikował sprawozdanie na temat hotspotów stworzonych w Grecji i we Włoszech. Miały one działać jako ośrodki pierwszego przyjęcia, w których przybywający migranci zostaną zidentyfikowani i zarejestrowani i gdzie pobierze się od nich odciski palców. Parlament Europejski poparł wnioski zawarte w sprawozdaniu i zwrócił się do Trybunału, by rozważył przeprowadzenie w krótkim czasie kontroli uzupełniającej, która objęłaby analizę procedur w zakresie relokacji, azylu i powrotów.

III W toku niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy w ramach działań wspierających Grecję i Włochy finansowanych ze środków UE osiągnięto zakładane cele oraz czy procedury azylowe i powrotowe przebiegały sprawnie i skutecznie. Sprawdzał również, czy w ramach tymczasowych nadzwyczajnych mechanizmów relokacji udało się osiągnąć założone wartości docelowe i zrealizować cele. Trybunał ustalił, że występują rozbieżności między celami unijnego wsparcia i rezultatami, które udało się osiągnąć. Wprawdzie zwiększyły się zdolności organów greckich i włoskich, na przebieg procedur azylowych w Grecji i we Włoszech wciąż niekorzystnie wpływają jednak długie okresy rozpatrywania spraw i zatory proceduralne. Podobnie jak w przypadku innych państw UE, wskaźnik powrotów z Grecji i Włoch jest niewielki.

IV Trybunał stwierdził, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym z 2017 r. zostały w dużej mierze zrealizowane lub były w trakcie realizacji. W przypadkach gdy zaleceń nie zrealizowano, Trybunał ustalił przyczyny takiego stanu rzeczy. Istotnie usprawniono rejestrację migrantów i pobieranie odcisków palców w hotspotach. Niemniej w ramach tymczasowych nadzwyczajnych mechanizmów relokacji nie udało się osiągnąć założonych wartości docelowych ani skutecznie zmniejszyć w ten sposób presji na systemy azylowe Grecji i Włoch.

V Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali 20 działań UE w zakresie wsparcia realizowanych w Grecji i we Włoszech. Wprawdzie działania te pozwalały zaspokoić rozpoznane potrzeby, ale kontrolerzy wykryli uchybienia w ich koncepcji. Stwierdzili również, że w większości projektów objętych kontrolą nie udało się osiągnąć w pełni wartości docelowych. Przyjrzeni się oni ponadto ramom zarządzania wynikami i ustalili, że utworzono je zbyt późno, nie określając przy tym wartości docelowych. Co więcej, dostępne dane na temat wyników były niewystarczające.

VI Trybunał ocenił wpływ inicjatyw UE na szczeblu krajowym, sprawdzając, czy procedury azylowe i powrotowe przebiegają obecnie szybciej i skuteczniej. Stwierdził, że wprowadzenie zdolności do rozpatrywania spraw azylowych zwiększyły się zarówno w Grecji, jak i we Włoszech, w przypadku Grecji wciąż nie były one jednak wystarczające do wyeliminowania rosnących zaległości. Ze względu na malejącą liczbę wniosków składanych we Włoszech tamtejsze zaległości maleją, ale brak jest wystarczających zdolności, by rozpatrzyć znaczną liczbę odwołań od decyzji wydanych w pierwszej instancji.

VII W Grecji i we Włoszech, podobnie jak w UE jako całości, liczba wydanych decyzji nakazujących powrót jest znacznie większa niż liczba migrantów, którzy faktycznie wrócili do kraju pochodzenia. Trybunał wskazał przyczyny takiego stanu rzeczy, np. czas potrzebny na rozpatrzenie sprawy azylowej, niedostateczna liczba miejsc w ośrodkach detencyjnych, utrudniona współpraca z państwami pochodzenia migrantów lub też po prostu ucieczki migrantów po tym, jak w ich sprawie zostanie podjęta decyzja nakazująca powrót.

VIII Głównymi jednostkami kontrolowanymi przez Trybunał były Komisja Europejska, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (znana powszechnie pod nazwą Frontex). Ponadto przedstawiciele Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne w organach krajowych oraz organizacjach międzynarodowych i pozarządowych realizujących projekty finansowane przez UE.

IX W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał zaleca Komisji Europejskiej i agencjom, by:

- wyciągnęły wnioski z dotychczasowych doświadczeń na potrzeby ewentualnych przyszłych mechanizmów relokacji opartych na zasadzie dobrowolności;
- usprawniły zarządzanie pomocą nadzwyczajną i programami krajowymi w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji;
- udoskonaliły wsparcie operacyjne świadczone przez EASO w zakresie procedur azylowych;
- dostosowały wsparcie świadczone przez Frontex w zakresie powrotów oraz oddelegowanie specjalistów do hotspotów;
- usprawniły zarządzanie krajowymi systemami azylowymi;
- udzielały dalszego wsparcia w zakresie krajowych procedur powrotowych.

Wstęp

01 W ostatnich latach migracje do UE osiągnęły bezprecedensową skalę, co przełożyło się na wzrost liczby wniosków o udzielenie azylu. Kryzys migracyjny osiągnął największe natężenie w 2015 r., kiedy ponad milion osób wyruszyło w niebezpieczną podróż drogą morską do Europy. Po tym przejściowym wzroście migracje wróciły do poziomu sprzed kryzysu.

02 Ów gwałtowny wzrost migracji okazał się wyzwaniem dla unijnej polityki azylowej i migracyjnej, a także dla zarządzania przez UE granicami zewnętrznymi. Tradycyjne mechanizmy znalazły się pod dużą presją, co w niektórych przypadkach skutkowało nawet tymczasowym zawieszeniem ich stosowania. Krajami, które w nieproporcjonalnie dużym stopniu zostały dotknięte tym kryzysem, są Grecja i Włochy, dokąd w pierwszej kolejności trafiają migranci.

03 Aby zaradzić wspomnianemu wyżej kryzysowi, UE opracowała szereg działań, które miały stanowić uzupełnienie finansowania udostępnianego państwom członkowskim w ramach unijnej polityki zarządzania migracjami. Do działań tych należało utworzenie hotspotów i wprowadzenie tymczasowych mechanizmów relokacji. Ponadto przedstawiono wnioski ustawodawcze mające na celu gruntowną zmianę wspólnego europejskiego systemu azylowego. Kluczowym elementem tej reformy jest zmiana mechanizmu rozporządzenia Dublin III, które nakłada na osoby ubiegające się o azyl obowiązek złożenia wniosku w kraju pierwszego wjazdu do Unii. Proponowana zmiana – rozporządzenie Dublin IV – zakłada wprowadzenie trwałego mechanizmu relokacji. Miałyby on zastąpić tymczasowe mechanizmy rozdziału migrantów w oparciu o system kwot, które przestały obowiązywać we wrześniu 2017 r. Rada nie osiągnęła jeszcze porozumienia w sprawie proponowanej zmiany rozporządzenia.

04 W ramach podejścia opartego na hotspotach agencje UE (głównie EASO, Frontex oraz Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania) zapewniają państwom członkowskim, do których w pierwszej kolejności trafiają migranci, wsparcie w terenie, jeśli chodzi o identyfikowanie i rejestrowanie osób nowo przybyłych oraz pobieranie od nich odcisków palców i przeprowadzanie z nimi wywiadów, w celu ustalenia, które z nich wymagają ochrony międzynarodowej. W latach 2015–2018 w Grecji i we Włoszech działało po pięć hotspotów (*rys. 1*). Ze względu na niewielką liczbę nowo przybyłych migrantów hotspot w Trapani został przekształcony w październiku 2018 r. w ośrodek detencyjny.

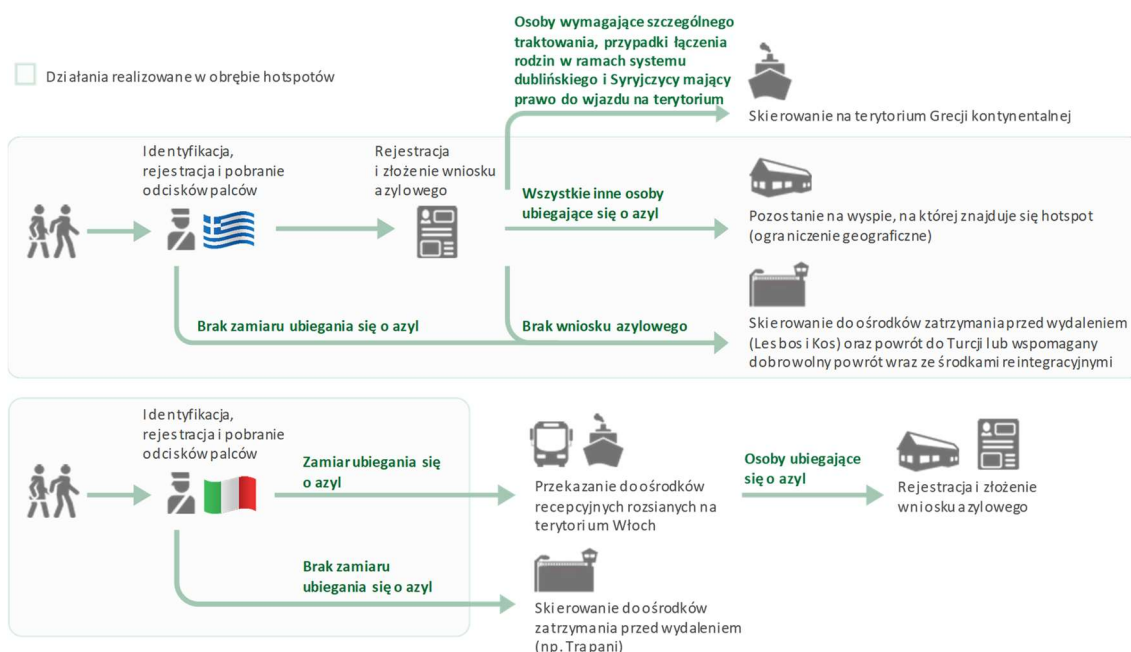
Rys. 1 – Hotspoty w Grecji i we Włoszech



© Europejska Agencja Praw Podstawowych.

05 Podejście oparte na hotspotach jest stosowane w Grecji i we Włoszech na dwa odmienne sposoby. W obu krajach przy rejestrowaniu i identyfikacji migrantów o nieuregulowanym statusie odnotowuje się, czy nowo przybyła osoba zamierza ubiegać się o ochronę międzynarodową. We Włoszech osoby, które mają taki zamiar, są przewożone autobusami lub statkami do ośrodków recepcyjnych rozsianych po całym kraju. Tymczasem w wyniku oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. wszyscy migranci na wyspach greckich (z wyjątkiem osób wymagających szczególnego traktowania, osób objętych łączeniem rodzin i osób narodowości syryjskiej dopuszczonych do wjazdu na terytorium Grecji kontynentalnej) są zobowiązani pozostać na wyspie, gdzie znajduje się hotspot (zgodnie z tzw. ograniczeniem geograficznym), przez cały okres trwania procedury azylowej, w tym przez okres rozpatrywania wszelkich odwołań (*rys. 2*).

Rys. 2 – Przegląd działalności hotspotów w Grecji i we Włoszech



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

06 Tymczasowe mechanizmy relokacji zostały wprowadzone dwiema decyzjami Rady we wrześniu 2015 r.¹ Funkcjonowały one w okresie od 24 marca 2015 r. do 26 września 2017 r. i miały na celu relokację 160 000 migrantów zgodnie z systemem kwot, tak aby rozłożyć obciążenie między państwa członkowskie i zmniejszyć presję na kraje, do których w pierwszej kolejności trafiają migranci.

07 Skuteczna polityka powrotowa stanowi niezbędny element kompleksowej i prowadzonej w oparciu o przepisy prawa polityki migracyjnej. Z końcem 2010 r. weszła w życie unijna dyrektywa powrotowa, w której ustanowiono wspólne zasady dotyczące powrotu migrantów o nieuregulowanym statusie pobytowym. We wrześniu 2018 r. Komisja zaproponowała zmianę tej dyrektywy².

¹ Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji oraz decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (zmieniona decyzją Rady (UE) 2016/1754 z dnia 29 września 2016 r.). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził legalność tych decyzji w wyroku 2017/C 374/05 w sprawach połączonych wniesionych przez Słowację i Węgry przeciwko Radzie.

² Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona) (COM(2018) 634 final z 12.9.2018).

08 Większość środków UE przeznaczanych na zarządzanie migracjami pochodzi z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF). Fundusz ten ustanowiono na okres 2014–2020 z myślą o promowaniu wydajnego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wdrażaniu i usprawnieniu wspólnej polityki UE w zakresie azylu i imigracji.

09 Większość środków z AMIF jest wydatkowana w ramach zarządzania dzielonego w celu wspierania wieloletnich programów krajowych realizowanych przez państwa członkowskie. Programy te są współfinansowane przez państwa członkowskie, które dbają o ich przygotowanie i wdrożenie oraz monitorowanie i ocenę. Ponadto ze środków AMIF finansuje się pomoc nadzwyczajną, którą zarządza bezpośrednio Komisja lub pośrednio organizacje międzynarodowe. Pomoc tego rodzaju jest finansowana niemal w całości z budżetu UE.

10 EASO wspiera władze Grecji i Włoch w oparciu o roczne plany operacyjne. W 2018 r. w Grecji EASO zapewniał pomoc w rejestrowaniu i rozpatrywaniu na granicy wniosków o udzielenie azylu, a także świadczył wsparcie w zakresie regularnej procedury azylowej oraz na rzecz organów odwoławczych i krajowej jednostki ds. systemu dublińskiego. We Włoszech natomiast EASO informował migrantów przebywających w hotspotach o instytucji azylu, pomagał w rejestrowaniu wniosków azylowych oraz zapewniał wsparcie na rzecz krajowych i lokalnych komisji ds. azylu i krajowej jednostki ds. systemu dublińskiego.

11 Ponadto EASO prowadził działania mające na celu zwiększenie zdolności krajowych organów azylowych, usprawnienie systemu przyjmowania migrantów i zapewnienie lepszej ochrony grup osób wymagających szczególnego traktowania, w tym małoletnich bez opieki.

12 Na wniosek państwa członkowskiego Frontex koordynuje powroty migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie kwalifikują się do objęcia ochroną międzynarodową na terytorium tego państwa. Prowadzony przezeń Europejski Ośrodek Powrotów zapewnia państwom członkowskim i państwom stowarzyszonym w ramach Schengen wsparcie operacyjne i techniczne w trakcie operacji poprzedzających powrót i podczas samego powrotu.

13 W latach 2006–2016 Frontex koordynował wspólne działania w odniesieniu do lotów czarterowych. W 2016 r. jego uprawnienia rozszerzono na organizowanie i koordynację krajowych operacji powrotowych. W grudniu 2017 r. Frontex zaczął również zapewniać wsparcie w organizowaniu powrotów regularnymi lotami komercyjnymi.

14 Szczegółowe informacje na temat wykonania środków finansowych AMIF, EASO i Frontexu można znaleźć w [załączniku I](#).

15 W 2017 r. Trybunał opublikował sprawozdanie³ dotyczące hotspotów w Grecji i we Włoszech. Parlament Europejski poparł wnioski przedstawione w sprawozdaniu⁴ i zwrócił się do Trybunału, by „rozważył sporządzenie w krótkim czasie sprawozdania uzupełniającego dotyczącego działania hotspotów z szerszym zakresem analizy, obejmującej również procedury następcze: azylową, relokacji i powrotu”. Niniejsze sprawozdanie powstało w odpowiedzi na tę sugestię.

³ Sprawozdanie specjalne nr 6/2017 pt. „Podejście »Hotspot« – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy”.

⁴ Dokument roboczy Parlamentu Europejskiego (Komisja Kontroli Budżetowej) (PE 604.614v01-00).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

16 Niniejsza kontrola wykonania zadań miała na celu ustalenie, czy wsparcie UE na rzecz zarządzania migracjami (w tym podejście oparte na hotspotach) przyczyniło się do zapewnienia skutecznego i szybkiego przebiegu procedur azylowych i powrotowych w Grecji i we Włoszech. Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, kontrolerzy Trybunału podzielili je na następujące dwa pytania podrzędne:

- a) Czy w ramach działań wspierających na rzecz Grecji i Włoch finansowanych ze środków UE udało się osiągnąć zamierzone cele?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy wdrożono zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 6/2017 oraz czy w ramach tymczasowych nadzwyczajnych mechanizmów relokacji osiągnięto zamierzone cele. Na podstawie próby działań wspierających finansowanych ze środków UE ocenili oni także stosowność i koncepcję tych działań i zbadali, czy udało się dzięki nim uzyskać planowane produkty i osiągnąć cele.

- b) Czy procedury azylowe i powrotowe w Grecji i we Włoszech przebiegały w sposób skuteczny i sprawny?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, kontrolerzy zbadali, czy wydajność procedur azylowych i powrotowych w dwóch wspomnianych państwach członkowskich poprawiła się od 2015 r. Wydajność tę przeanalizowali na podstawie danych zgromadzonych przez Komisję, EASO, Frontex i władze krajowe. We wszystkich przypadkach, gdy efekty były gorsze niż zaplanowano, wskazali przyczyny takiego stanu rzeczy.

17 Kontrolą objęto okres od 2015 r. (kiedy to wybuchł kryzys migracyjny i gdy utworzono pierwsze hotspoty w Grecji i we Włoszech) do końca 2018 r.

18 W dobranej przez Trybunał próbie działań wspierających finansowanych ze środków UE znalazło się sześć projektów pomocy nadzwyczajnej wspieranych z AMIF (AMIF EMAS) oraz dziesięć projektów wspieranych z programów krajowych AMIF (AMIF NP). Przy wyborze projektów kontrolerzy Trybunału oparli się na własnym osądzie zawodowym, aby zapewnić zrównoważoną reprezentację kontrolowanych procedur (azylowej (z wyłączeniem przyjmowania migrantów), relokacji i powrotowej) oraz kategorii partnerów wdrażających projekty (agencje ONZ lub organy krajowe) przy

Hotspoty

Relokacja

Finansowanie ze
środków AMIF

Agencje UE

Azyl w Grecji

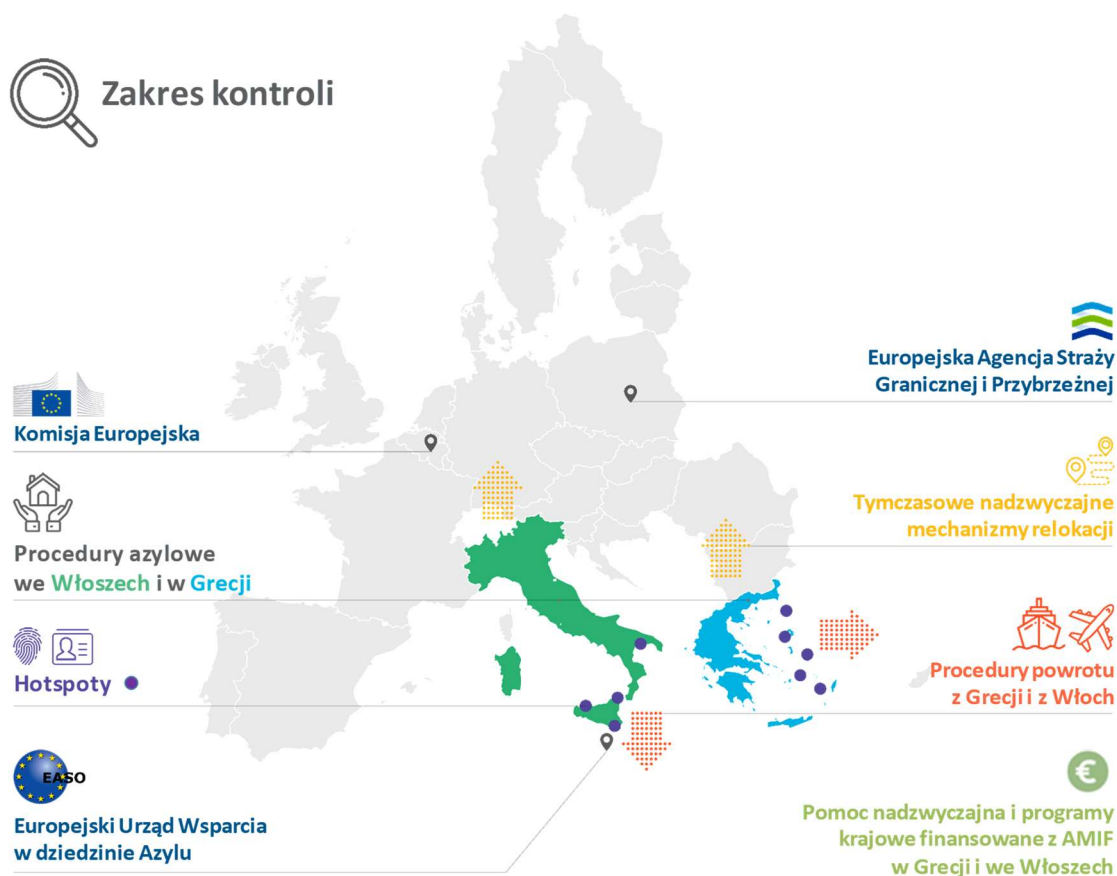
Azyl we
Włoszech

Powroty

jednoczesnym uwzględnieniu finansowego znaczenia i okresu realizacji projektu. Do skontrolowanych działań UE należało również wsparcie operacyjne w zakresie procedur azylowych w Grecji i we Włoszech zapewniane w 2018 r. przez EASO oraz wsparcie w zakresie powrotów zapewniane w 2018 r. przez Frontex na rzecz Grecji i Włoch. Pełen wykaz skontrolowanych projektów można znaleźć w [załączniku II](#).

19 Głównymi jednostkami skontrolowanymi przez Trybunał były Komisja Europejska, EASO i Frontex. Zapewniają one wsparcie unijne w zakresie procedur azylowych, relokacji i powrotu (zob. również [rys. 3](#)). Ponadto kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne w organach i hotspotach w Grecji i we Włoszech, a także w organizacjach międzynarodowych i pozarządowych wdrażających w tych dwóch państwach projekty finansowane z AMIF. Prace kontrolne objęły przegląd dyrektyw i rozporządzeń, strategii i dokumentów strategicznych, wytycznych, ocen, sprawozdań z monitorowania i dokumentów wewnętrznych, a także publikacji władz krajowych, organów badawczych, naukowców i organizacji pozarządowych.

Rys. 3 – Zakres kontroli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Hotspoty

Relokacja

Finansowanie ze
środków AMIF

Agencje UE

Azyl w Grecji

Azyl we
Włoszech

Powroty

20 Trybunał nie oceniał zasadności poszczególnych decyzji azylowych lub powrotowych, ponieważ wymagałoby to merytorycznego rozpatrywania poszczególnych przypadków, co leży w kompetencjach krajowych organów administracji i wymiaru sprawiedliwości oraz – ostatecznie – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

21 Kontrola nie miała też na celu oceny wiarygodności danych statystycznych przekazanych przez Komisję, EASO, Frontex, władze krajowe lub podmioty partnerskie wdrażające projekty.

Uwagi

Działania UE w zakresie zarządzania migracjami w Grecji i we Włoszech były właściwe, ale nie wykorzystano w pełni ich potencjału

22 Trybunał zbadał:

- a) czy zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 6/2017 zostały zrealizowane;
- b) czy rejestrowano wszystkich nowo przybyłych migrantów o nieuregulowanym statusie i pobierano od nich odciski palców, zarówno w hotspotach, jak i poza nimi;
- c) czy w ramach tymczasowych nadzwyczajnych mechanizmów relokacji udało się osiągnąć założone wartości docelowe i zrealizować cele;
- d) czy 20 skontrolowanych działań UE w zakresie wsparcia realizowanych w Grecji i we Włoszech zostało odpowiednio zaprojektowanych, jeśli chodzi o (i) zdolność do zaspokojenia rozpoznanych potrzeb; (ii) określenie skonkretyzowanych, mierzalnych, osiągalnych, odpowiednich i terminowych celów (celów SMART) oraz odpowiednich, przyjętych, wiarygodnych, prostych i solidnych wskaźników (wskaźników RACER); (iii) nienakładanie się zakresu tych działań z zakresem innych inicjatyw finansowanych ze środków UE; (iv) występowanie sytuacji nadzwyczajnej (w przypadku projektów wspieranych z AMIF EMAS); (v) strategię przejścia od rozwiązań nadzwyczajnych do dowolnych długofalowych programów krajowych, które już są realizowane;
- e) czy w ramach tych 20 zbadanych działań UE w zakresie wsparcia osiągnięto planowane wyniki;
- f) czy ustanowiono solidne ramy monitorowania i oceny.

Trwa realizacja kluczowych zaleceń w greckich hotspotach i osiągnięto cel zakładający rejestrowanie wszystkich osób i pobieranie od nich odcisków palców

23 W sprawozdaniu specjalnym nr 6/2017 Trybunał przeprowadził ocenę wdrażania podejścia opartego na hotspotach w Grecji i we Włoszech i przedstawił 11 zaleceń. Komisja i stosowne agencje przyjęły wszystkie te zalecenia, przy czym do tej pory w pełni zrealizowały sześć z nich.

24 Trwa realizacja dwóch kluczowych zaleceń: 1.1 (wsparcie na rzecz Grecji w radzeniu sobie z brakiem zdolności hotspotów) oraz 2.1 (pomoc w zapewnieniu, by małoletnich bez opieki traktowano w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi). Następujące dwa zalecenia zrealizowano w zakresie, w jakim dotyczą one Komisji i agencji UE: 2.2 (wymóg, by wyznaczono funkcjonariusza zajmującego się ochroną dzieci w każdym hotspotcie) oraz 3.1 (zwrócenie się o większą liczbę ekspertów z państw członkowskich w celu lepszego zaspokojenia potrzeb w hotspotach). Nie zrealizowano jednego zalecenia – 3.2 (eksperci powinni być delegowani przez państwa członkowskie na dostatecznie długi okres). Szczegółową ocenę przedstawiono w [załączniku III](#) oraz w pkt [25–30](#) poniżej.

Zdolności greckich hotspotów do przyjmowania migrantów są niewystarczające

25 Włoskie hotspoty są puste bądź prawie puste, czyste i dobrze wyposażone. Sytuacja różni się diametralnie w hotspotach greckich, w szczególności na wyspach Lesbos i Samos, gdzie ze względu na przeludnienie, brak lekarzy i niedostateczne bezpieczeństwo panują trudne warunki życiowe. W momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej w lutym 2019 r. w hotspotach na Lesbos i Samos mogących pomieścić 3 100 i 640 migrantów przebywało odpowiednio 5 096 i 3 745 osób. Wiele z nich mieszkało w namiotach poza terenem hotspotu ([zdjęcie 1](#)). Powolny przebieg postępowań o udzielenie zamówienia, opóźniona realizacja projektów w zakresie utrzymania i modernizacji, przybywanie wciąż nowych migrantów i długi okres trwania procedur

azytowych – wszystkie te elementy łącznie stanowią przeszkodę dla szybkiej poprawy sytuacji⁵.

Zdjęcie 1 – Prowizoryczne namioty poza terenem hotspotu na wyspie Lesbos, Grecja (luty 2019 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁵ Zob. również opinia Agencji Praw Podstawowych nr 3/2019 pt. „Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the »hotspots« set up in Greece and Italy” [Aktualizacja opinii Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2016 r. w sprawie praw podstawowych w hotspotach utworzonych w Grecji i we Włoszech].

Tragiczne warunki życia małoletnich bez opieki

26 Warunki życia małoletnich bez opieki na greckich wyspach są tragiczne (*ramka 1*).

Ramka 1

Małoletni bez opieki w hotspotie na wyspie Samos

Na wyspie Samos kontrolerzy odwiedzili część hotspotu przeznaczoną dla małoletnich. Składało się na nią siedem kontenerów. Każdy kontener mieścił jedną łazienkę i dwa pomieszczenia mieszkalne. W niektórych kontenerach brakowało drzwi, okien, łóżek lub urządzeń klimatyzacyjnych. Oficjalnie kontener mógł pomieścić od ośmiorga do dziesięciorga dzieci, ale w każdym z nich mieszkało około 16 małoletnich bez opieki, przy czym niektórzy z nich spali po prostu na podłodze. W części ośrodka przeznaczonej dla małoletnich przebywali jedynie chłopcy. Siedemdziesięciu ośmiu małoletnich bez opieki mieszkało w namiotach lub opuszczonych zrujnowanych domach poza terenem hotspotu, stanowiących rodzaj nieoficjalnego przedłużenia ośrodka. Dziewięć dziewcząt bez opieki nocowało na podłodze w kontenerze o powierzchni 10 m² obok posterunku policji. W kontenerze nie było łazienki ani prysznica.

27 We Włoszech więcej uwagi zaczęto poświęcać sytuacji na morzu. Pewnym okrętom ratunkowym uniemożliwiono przybicie do brzegu, ponieważ w żadnym miejscu nie zezwolono na sprowadzenie migrantów na ląd. Opóźnienia w sprowadzeniu na ląd dotknęły również dużą liczbę dzieci, w tym małoletnich bez opieki, którzy pozostawali na morzu całe dni, a niekiedy nawet tygodnie⁶.

Sposób delegowania ekspertów przez EASO i Frontex nie jest w pełni dostosowany do potrzeb hotspotów

28 Trybunał odnotował utrzymujący się niedobór ekspertów krajowych do pracy w ramach operacji EASO. Frontex tymczasem dysponował wystarczającą liczbą pracowników z państw członkowskich dzięki rocznym planom rozmieszczenia pracowników. W istocie w momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej we Włoszech Frontex oddelegował do pracy w hotspotach większą liczbę pracowników, niż wynikało

⁶ W zakres niniejszej kontroli nie wchodzi ocena ośrodków dla migrantów ani kwestia dostępu do ochrony międzynarodowej i przestrzegania praw człowieka w Libii, dokąd w wyniku powrotów trafia większa część migrantów uratowanych na morzu na szlaku środkowosródziemnomorskim.

to z zapotrzebowania, ponieważ nie dostosował swoich planów do niewielkiej liczby osób przybywających drogą morską. W konsekwencji zapewniał on stałą obecność pracowników (pracowników dokonujących selekcji, prowadzących rozmowy, ekspertów w dziedzinie pobierania odcisków palców), nawet jeśli hotspoty były puste (*ramka 2*).

Ramka 2

Oddelegowanie ekspertów Frontexu do włoskich hotspotów

W momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej przez Trybunał w lutym 2019 r. w pustym hotspotie w Pozzallo pracowało dziewięciu pracowników Frontexu. Wobec braku migrantów zajmowali się oni głównie wyszukiwaniem sieci przemytników w mediach społecznościowych. W Mesynie pracownicy Frontexu pomagali lokalnym policjantom w rejestrowaniu wniosków o udzielenie azylu, choć nie należy to do zakresu podstawowej działalności Agencji.

Pracowników Frontexu zapewniających wsparcie językowe już wcześniej pogrupowano w mobilne zespoły, niemniej w przypadku wszystkich innych kategorii ekspertów zgodnie z planem operacyjnym na 2019 r. przewidziano zapewnienie stałej obecności w hotspotach do stycznia 2020 r. (8–10 osób w okresie mniejszego natężenia migracji, 8–12 w okresie większego natężenia). Zważywszy że do Włoch przybywało drogą morską bardzo niewielu migrantów, takie rozwiązanie nie miało uzasadnienia. Dotyczyło to w szczególności ekspertów w dziedzinie pobierania odcisków palców, którzy nie mieli dostępu do krajowej bazy danych daktyloskopijnych, co ograniczało wartość dodaną, jaką mogli oni wniesić, świadcząc podstawową pomoc funkcjonariuszom włoskiej policji przy pobieraniu odcisków palców.

29 Średni okres oddelegowania ekspertów krajowych pozostaje krótki, zarówno w przypadku EASO, jak i Frontexu.

30 Profile ekspertów EASO zasadniczo odpowiadają wymaganiom, choć brak jest dostatecznej liczby doświadczonych ekspertów wyższego szczebla. Profile ekspertów Frontexu również są zgodne z wymaganiami, niemniej znaczny odsetek⁷ ekspertów zajmujących się operacjami readmisji do Turcji specjalizuje się wyłącznie w eskortowaniu osób. Nie odpowiada to w pełni potrzebom hotspotów. Ponieważ w tygodniu przeprowadza się średnio tylko jedną operację powrotową, która trwa

⁷ 2016 r. – 81,8%, w 2017 r. – 65,7%, w 2018 r. – 54,0%.

jeden dzień roboczy, wspomniani pracownicy specjalizujący się wyłącznie w eskortowaniu osób nie mogą zostać wykorzystani przy innego rodzaju operacjach Frontexu przez pozostałe sześć dni w tygodniu.

Rejestracja wszystkich migrantów, pobieranie od nich odcisków palców i przeprowadzanie z nimi wywiadów, w obrębie hotspotów i poza nimi

31 Wskaźniki rejestracji i pobierania odcisków palców istotnie się poprawiły⁸. Dzięki podejściu opartemu na hotspotach w Grecji i we Włoszech ustanowiono standardowe procedury operacyjne i jasny podział obowiązków między organami krajowymi a agencjami UE udzielającymi wsparcia.

32 Niemniej jeśli przyjrzeć się sytuacji poza hotspotami w Grecji i we Włoszech, względnie duży odsetek migrantów ubiega się o azyl w innych państwach członkowskich UE, a tymczasem odciski palców tych osób nie znajdują się w bazie Eurodac w zbiorze danych kategorii 2⁹ (*rys. 4*). Jeśli pominąć przypadki legalnych migrantów ubiegających się o azyl, którzy są zwolnieni z obowiązku pobierania odcisków palców jako danych kategorii 2 do bazy Eurodac, brak danych daktyloskopijnych można by wyjaśnić jedną z następujących przyczyn:

- (i) osoba wnioskująca o udzielenie azylu wjechała na terytorium UE drogą inną niż przez greckie wyspy Morza Egejskiego lub przez Włochy, na której to drodze ze względu na brak podejścia opartego na hotspotach rejestracja w systemie Eurodac w przypadku określonych państw członkowskich może nie być tak skuteczna (*rys. 4*);
- (ii) osoba wnioskująca o udzielenie azylu zarejestrowała wniosek ponad 18 miesięcy po tym, jak dokonano dotyczącego jej wpisu w bazie danych

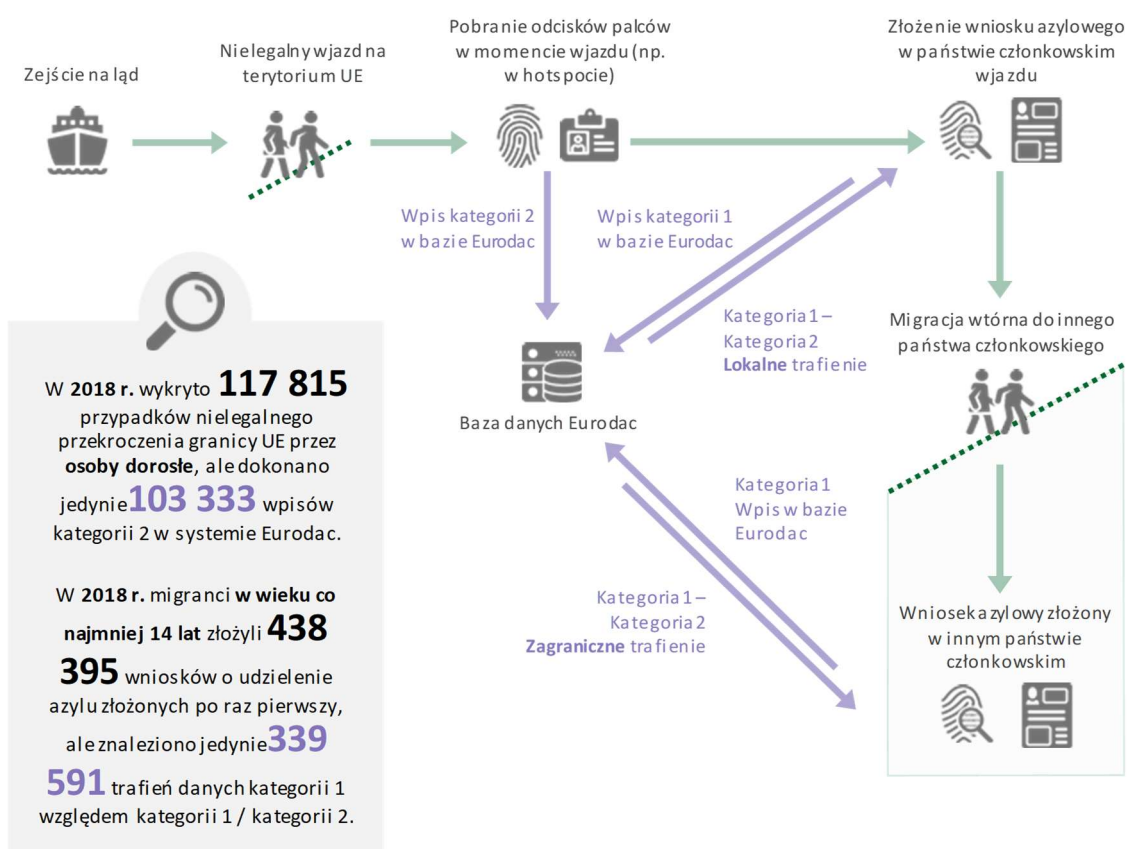
⁸ W przypadku greckich wysp Morza Egejskiego z 8% we wrześniu 2015 r. do 100% w 2018 r.; we Włoszech z 60% w pierwszej połowie 2015 r. do 100% w 2018 r.

⁹ Dane **kategorii 1** w bazie Eurodac oznaczają zestawy danych daktyloskopijnych każdej osoby w wieku co najmniej 14 lat ubiegającej się o ochronę międzynarodową, która składa wniosek azylowy w dowolnym państwie członkowskim; dane **kategorii 2** oznaczają dane daktyloskopijne każdego obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca w wieku co najmniej 14 lat przybywającego z państwa trzeciego, który został zatrzymany przez władze w związku z nielegalnym przekroczeniem drogą lądową, morską lub powietrzną granicy dzielącej państwo członkowskie i państwo trzecie i który nie został zawrócony.

Eurodac, w związku z czym dane daktyloskopijne nie są już przechowywane w bazie;

- (iii) osoba wnioskująca o udzielenie azylu wjechała na terytorium UE niewykryta i z tej przyczyny pozostała niezarejestrowana.

Rys. 4 – Proces pobierania odcisków palców do bazy danych Eurodac



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o dane z Frontexu, systemu Eurodac i Eurostatu.

33 Duża liczba zagranicznych trafień danych daktyloskopijnych¹⁰ w systemie Eurodac w latach 2015–2018 wskazuje, że znaczna część osób wnioskujących o udzielenie azylu przemieściła się z Grecji i Włoch do innych państw członkowskich¹¹. Spore natężenie

¹⁰ Zagraniczne trafienie w bazie Eurodac oznacza sytuację, gdy znaleziono identyczne do wprowadzonych odciski palców w innym państwie członkowskim. Trafienia nie odpowiadają liczbie osób, ale liczbie zestawów danych, ponieważ jedna osoba może składać wnioski azylowe wielokrotnie.

¹¹ Zagraniczne trafienia poza Włochami i Grecją: 2015 r. – 236 422; 2016 r. – 317 455; 2017 r. – 164 639; 2018 r. – 112 817.

tych wtórnych ruchów migracyjnych w obrębie UE dodatkowo pogłębia trudności związane z wdrażaniem mechanizmu dublińskiego.

34 Zgodnie z obowiązującym systemem zagraniczne trafienie w bazie danych Eurodac skutkuje przekazaniem osoby na podstawie rozporządzenia dublińskiego z powrotem do państwa pierwszego wjazdu. Analiza danych przekazanych przez Eurostat wykazała, że wskaźniki faktycznych przekazania tego typu zgłaszanych przez państwa wysyłające i przyjmujące są niskie dla Grecji i Włoch, a także dla UE jako całości¹². Ten stan rzeczy ma wiele przyczyn, w tym ucieczki, względy humanitarne, orzeczenia sądowe o skutku zawieszającym i przypadki łączenia rodzin.

W ramach tymczasowych nadzwyczajnych mechanizmów relokacji nie osiągnięto założonych wartości docelowych ani nie zrealizowano głównego celu

Główny cel mechanizmu relokacji został zrealizowany jedynie częściowo

35 Podejście oparte na hotspotach stanowiło część pakietu natychmiastowych działań opracowanego przez Radę w celu zaradzenia kryzysowi, który wybuchł w 2015 r. Innym elementem tego pakietu był tymczasowy i nadzwyczajny mechanizm relokacji wnioskodawców bezsprzecznie wymagających ochrony międzynarodowej z Grecji i Włoch do innych państw UE. Miał on służyć zmniejszeniu obciążenia tych dwóch państw członkowskich, do których w pierwszej kolejności trafiają migranci.

36 Rada ustanowiła dwie początkowe wartości docelowe w odniesieniu do relokacji, wynoszące odpowiednio 40 000 i 120 000 osób (łącznie 160 000 osób). Ustalenia poczyniono w okresie największego natężenia kryzysu migracyjnego i w związku z tym te wartości docelowe wynikały z negocjacji politycznych, a nie z rzetelnej analizy prognozowanych przepływów migracyjnych. Ponieważ 7 744 miejsc (z puli 40 000) nigdy nie przydzielono¹³, 54 000 natomiast (z puli 120 000) udostępniono na potrzeby przesiedlenia Syryjczyków z Turcji w następstwie oświadczenia UE–Turcja, państwa

¹² W 2018 r. państwa wysłały w UE 148 021 wniosków o przekazanie na podstawie rozporządzenia dublińskiego, ale do przekazania doszło w rzeczywistości jedynie w 25 960 przypadkach.

¹³ Państwa członkowskie, które miały przyjąć migrantów w ramach relokacji, zobowiązały się do przydzielenia pozostałych miejsc do końca 2015 r. Nic takiego się nie wydarzyło.

członkowskie prawnie zobowiązały się do relokacji 98 256 migrantów z ogólnej liczby 160 000.

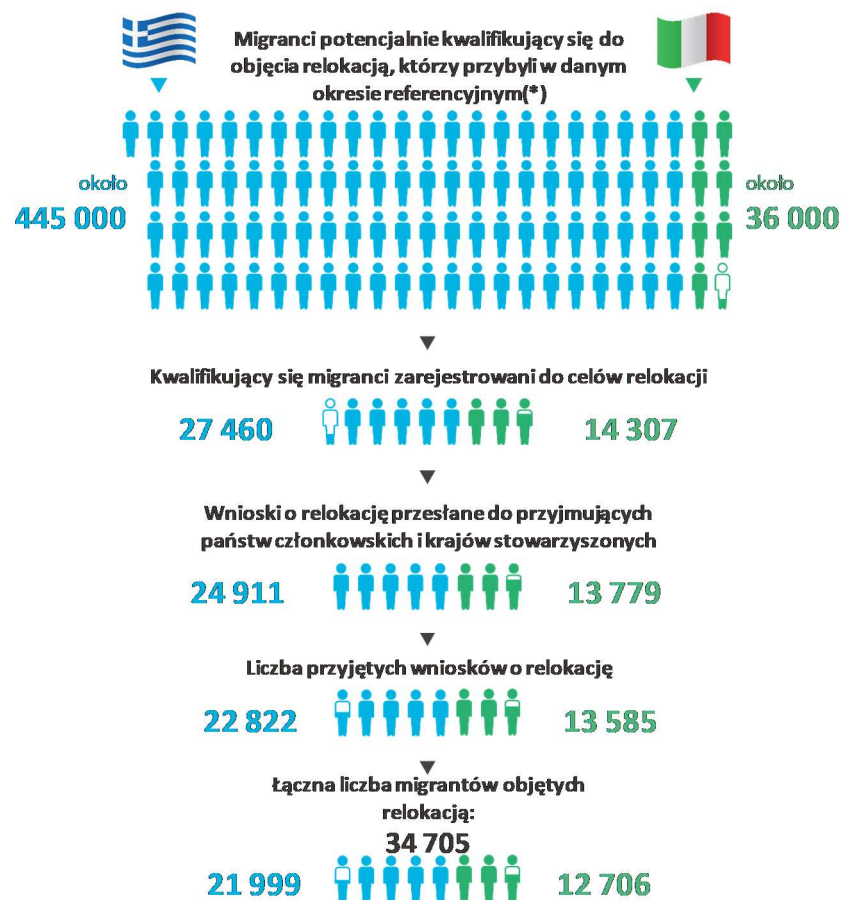
37 Zgodnie z odnośnymi decyzjami do relokacji kwalifikowały się wyłącznie osoby narodowości o średnim wskaźniku przyznawania azylu w UE wynoszącym co najmniej 75%, które w związku z tym miały dużą szansę na objęcie ochroną międzynarodową w państwie członkowskim relokacji. Zastosowanie takiego ogólnounijnego średniego wskaźnika opiera się na założeniu, że w poszczególnych państwach członkowskich stosowane są spójne podejścia do przyznawania azylu w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. Tymczasem wskaźniki przyznawania azylu są bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do określonych narodowości¹⁴. Ogólnounijna średnia nie była zatem najlepszym wskaźnikiem szans danej osoby na objęcie ochroną międzynarodową w określonym państwie członkowskim. Trybunał przyznaje jednak, że było to jednoznaczne kryterium pozwalające na szybką ocenę kwalifikowalności do celów relokacji.

38 Jak pokazano na *rys. 5*, dokonano relokacji 34 705 kwalifikujących się migrantów (12 706 z Włoch oraz 21 999 z Grecji) do 22 państw członkowskich i trzech krajów stowarzyszonych (Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii). Zjednoczone Królestwo i Dania skorzystały z klauzul *opt-out* zgodnie z Traktatami. Węgry i Polska nie przyjęły żadnych migrantów w ramach relokacji¹⁵.

¹⁴ W 2018 r. wskaźnik przyznawania azylu Afgańczykom w poszczególnych państwach członkowskich mieścił się w przedziale od 6% do 98%, a w przypadku Irakijczyków – od 8% do 98%. Źródło: EASO.

¹⁵ W czerwcu 2017 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Węgrom, Polsce i Czechom w związku z niezastosowaniem się do decyzji o relokacji. Węgry nie zobowiązały się do przyjęcia jakichkolwiek migrantów w ramach relokacji ani nie przyjęły żadnych migrantów. Polska zobowiązała się w grudniu 2015 r. przyjąć pewną liczbę osób, ale później nie podjęła żadnych takich zobowiązań i nie przyjęła żadnych migrantów. Czechy podjęły pewne zobowiązania i w ramach relokacji przyjęły 12 migrantów, ale później zaprzestały podejmowania zobowiązań.

Rys. 5 – Relokacja migrantów z Grecji i Włoch w ramach tymczasowego nadzwyczajnego mechanizmu relokacji (2015–2017)



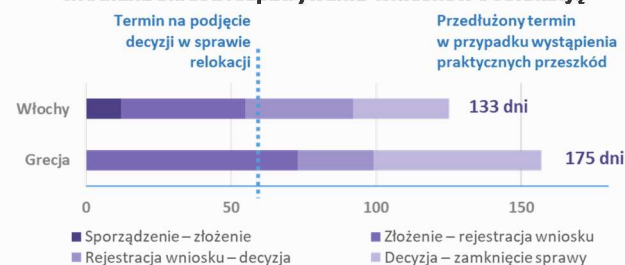
(*) Szacunki odnoszą się wyłącznie do liczby Erytrejczyków, Irakijczyków i Syryjczyków w okresie od 16.9.2015 do 26.9.2017 we Włoszech i do 20.3.2016 w Grecji. Sporządzono je w oparciu o dane Frontexu. Irakijczycy kwalifikowali się wyłącznie do czerwca 2016 r.

Kluczowe dane

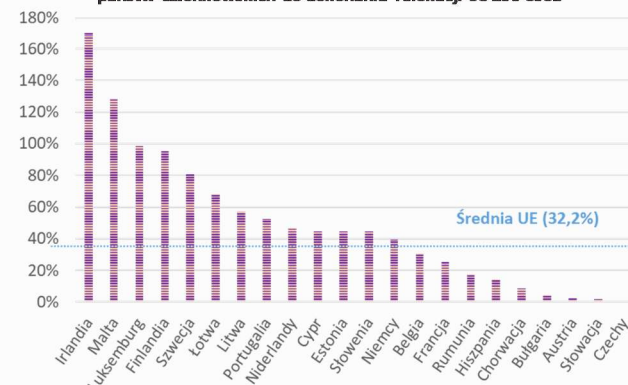
Migranci objęci relokacją z Grecji stanowili około **22%** ogółu osób ubiegających się o azyl w tym kraju w okresie kwalifikowalności. W przypadku Włoch odsetek ten wynosi około **4%**.

Dokonano faktycznej relokacji **80%** i **89%** zarejestrowanych migrantów z **Grecji** i **Włoch**.

Mediana okresu rozpatrywania wniosków o relokację



Liczba migrantów objętych relokacją wyrażona jako odsetek zobowiązania prawnego państw członkowskich do dokonania relokacji 98 256 osób



Dania i Zjednoczone Królestwo skorzystały z klauzuli *opt-out*. Węgry i Polska nie przyjęły w ramach relokacji żadnych migrantów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych uzyskanych od państw członkowskich.

39 Za relokację każdego migranta Komisja wypłacała ze środków AMIF 500 euro na rzecz Grecji lub Włoch, aby pokryć koszty podróży, oraz 6 000 euro na rzecz przyjmującego państwa członkowskiego na pokrycie kosztów przyjęcia migranta. Łączna kwota za wszystkich migrantów objętych relokacją wyniosła 225,6 mln euro.

40 Obowiązkowe mechanizmy relokacji były pierwszą inicjatywą solidarnościową w historii europejskiej polityki migracyjnej. Miały one na celu rozdzielenie na dużą skalę osób ubiegających się o azyl między państwa członkowskie. Na mocy decyzji o relokacji zapewniono również ochronę znacznej liczbie wnioskodawców, którzy w przeciwnym wypadku pozostaliby we Włoszech lub w Grecji lub którzy przenieśli się do innych państw w sposób nielegalny.

41 Liczba osób ubiegających się o azyl objętych relokacją nie była jednak wystarczająca, aby skutecznie zmniejszyć presję na systemy azylowe w Grecji i we Włoszech. Migranci objęci relokacją w okresie kwalifikowalności stanowili około 4% wszystkich osób ubiegających się o azyl we Włoszech i około 22% w Grecji.

Dokonano relokacji bardzo niewielkiej części migrantów potencjalnie kwalifikujących się do objęcia mechanizmem

42 Decyzje o relokacji miały zastosowanie do migrantów, którzy przybyli do Grecji lub Włoch w okresie od 24 marca 2015 r. do 26 września 2017 r. Głównymi dwiema narodowościami, które pozostały kwalifikowalne przez cały ten okres, byli Syryjczycy i Erytrejczycy. Irakijczycy kwalifikowali się do relokacji do 15 czerwca 2016 r.¹⁶

43 Niemniej jeśli chodzi o kandydatów do relokacji z Grecji, przyjmujące państwa członkowskie akceptowały jedynie osoby, które przybyły do tego kraju przed 20 marca 2016 r. (data wejścia w życie oświadczenia UE–Turcja).

44 Decyzje weszły w życie w momencie największego natężenia kryzysu migracyjnego, gdy większość migrantów, którzy potencjalnie kwalifikowaliby się do objęcia mechanizmem, przemieszczała się przez Grecję i Włochy w ramach wtórnych migracji do innych państw członkowskich. Pod koniec 2015 r. i na początku 2016 r. zarówno władze greckie, jak i włoskie nie posiadały wystarczających zdolności, by zidentyfikować i objąć działaniami wszystkie potencjalnie kwalifikujące się osoby przebywające na ich terytorium. Wyniki osiągnięte w ramach mechanizmów relokacji

¹⁶ Tabela 6 kwartalnego sprawozdania Eurostatu w sprawie azylu z 15 czerwca 2016 r.

były gorsze niż planowano głównie ze względu na bardzo niewielką liczbę zarejestrowanych osób, które potencjalnie kwalifikowałyby się do udziału (zob. [rys. 5](#)).

45 Zamknięcie szlaku bałkańskiego w marcu 2016 r. znacznie ograniczyło niekontrolowane przemieszczanie się przez Grecję, a wiele osób, które potencjalnie kwalifikowałyby się do objęcia relokacją, pozostało w Grecji. W marcu 2016 r. Komisja oszacowała, że w Grecji było zmuszone pozostać od 50 000 do 56 000 osób, z czego 35 000 do 40 000 potencjalnie kwalifikowałyby się do objęcia relokacją. Szeroko zakrojona rejestracja wstępna, finansowana za pośrednictwem EMAS i wspierana przez Biuro UNHCR i EASO, pozwoliła zidentyfikować i zarejestrować osoby wciąż pozostające w Grecji latem 2016 r. Gdyby nie ta inicjatywa, liczba osób objętych relokacją byłaby jeszcze mniejsza.

46 Informacje, jakie przekazano zidentyfikowanym migrantom na temat państw relokacji i korzyści wiążących się ze zorganizowaną relokacją (w przeciwieństwie do nieuregulowanej relokacji podejmowanej na własną rękę), nie były na tyle skuteczne, by zyskać zaufanie tych osób i przekonać je, że wspomniane mechanizmy stanowią dla nich atrakcyjne rozwiązanie.

47 Niewielka liczba zobowiązań dotyczących relokacji i wolne tempo, z jakim państwa członkowskie przystępowały do ich realizacji i do transferów osób, mogły również zniechęcić niektórych migrantów do wnioskowania o relokację, choć sytuacja w tym zakresie z czasem się poprawiła.

Dokonano relokacji dużej części zarejestrowanych kandydatów, choć w procesie relokacji występowały niedociągnięcia

48 Duża część kandydatów do relokacji zarejestrowanych w ramach mechanizmów w Grecji i we Włoszech została faktycznie objęta relokacją (odpowiednio 80% i 89%). Dwoma głównymi przyczynami, dla których nie dochodziło do relokacji już zarejestrowanych osób, były negatywny wynik kontroli bezpieczeństwa i ucieczki.

49 Trybunał wykrył jednak szereg uchybień operacyjnych w procesie relokacji ([ramka 3](#) oraz [rys. 6](#)).

Ramka 3

Uchybienia operacyjne w procesie relokacji

Decyzje o relokacji musiały zostać przyjęte szybko we wrześniu 2015 r., zanim opracowano procedury i ustanowiono niezbędne struktury organizacyjne (na potrzeby rejestracji, transportu i zakwaterowania kandydatów do relokacji). Z tego względu nie było jasne, jak należy postępować (np. kto powinien przeprowadzać kontrole bezpieczeństwa i medyczne i w jaki sposób). Kluczowe podmioty zaangażowane w ten proces uzgodniły protokoły postępowania dopiero później (latem 2016 r. w Grecji i z końcem 2016 r. we Włoszech).

Większość decyzji odmownych uzasadniono względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, a więc zgodnie z decyzjami o relokacji. Podane wyjaśnienia miały jednak często charakter ogólny i brakowało w nich szczegółowego uzasadnienia odnoszącego się do indywidualnych przypadków. Liczba decyzji odmownych w przypadku Grecji była większa niż w przypadku Włoch, co wynikało z odmiennych profili migrantów kwalifikujących się do relokacji, jeśli chodzi o kwestie bezpieczeństwa. W przypadku Grecji odrzuconych kandydatów kierowano do krajowego systemu azylowego, w przypadku Włoch natomiast stawali się oni kandydatami do relokacji do innego państwa członkowskiego.

Niektóre państwa członkowskie stosowały rygorystyczne preferencje niemające umocowania w treści decyzji (np. Bułgaria nie akceptowała Erytrejczyków, a Czechy dopuszczały jedynie kandydatów posiadających dokumenty tożsamości i dokumenty podrózne). EASO potrzebował wiele czasu, by opracować system dopasowywania kandydatów do tych preferencji. Miał on zacząć funkcjonować w październiku 2016 r., ale nie został ukończony przed zamknięciem procesu relokacji. Wprowadzić system przetestowano w Grecji, lecz nigdy go nie wdrożono, ani w Grecji, ani we Włoszech.

Kandydaci do relokacji byli rozmieszczeni na terytorium całego kraju, a nie w jednym miejscu. Zakwaterowanie tych osób w ośrodkach specjalnie utworzonych na potrzeby relokacji przyspieszyłoby rozpatrywanie złożonych przez nie wniosków, ponieważ ułatwiłoby różne etapy procedury, w tym obowiązkowe badania zdrowotne i sesje informacyjne na temat uwarunkowań kulturowych w krajach docelowych.

Ponieważ w decyzjach nie ustanowiono wiążących wstępnych wartości docelowych w zakresie relokacji, zobowiązania ze strony przyjmujących państw członkowskich były początkowo niewielkie, ale stopniowo zwiększały się, w miarę

postępów we wdrażaniu. Niektóre państwa członkowskie wykazywały się w tym względzie większą inicjatywą niż inne.

Rys. 6 – Przegląd uchybień operacyjnych w procesie relokacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Niewystarczające monitorowanie po przeprowadzeniu relokacji i brak struktur organizacyjnych na potrzeby relokacji dobrowolnej

50 Komisja wspólnie z EASO i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji monitorowała wdrażanie mechanizmów relokacji, w szczególności liczbę faktycznie przekazanych osób. Gromadzono również dane na temat rejestracji, ucieczek i decyzji odmownych, niemniej sprawozdawczość w tych kwestiach nie była ujednoczona między Grecją a Włochami.

51 Wstępne wyniki zgromadzone przez Komisję w lutym 2018 r. wskazywały na wysokie wskaźniki przyznawania azylu w przyjmujących państwach członkowskich wśród migrantów objętych relokacją. Pokazały one również względnie wysokie wskaźniki migracji wtórnej po zakończeniu relokacji w niektórych państwach członkowskich, choć większość państw nie gromadzi informacji na ten temat.

52 Komisja zaprzestała monitorowania sytuacji w państwach relokacji od lutego 2018 r. Dane, które Trybunał uzyskał od przyjmujących państw członkowskich w kwietniu i maju 2019 r., potwierdzają ustalenia przedstawione w punkcie powyżej (rys. 7).

Hotspoty

Relokacja

Finansowanie ze
środków AMIF

Agencje UE

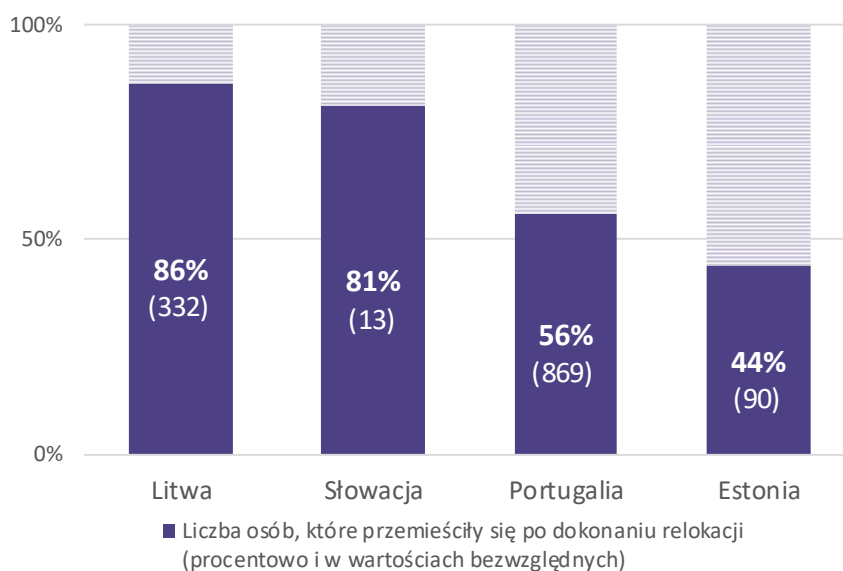
Azył w Grecji

Azył we
Włoszech

Powroty

53 Tymczasowe mechanizmy relokacji wygasły we wrześniu 2017 r. i do tej pory nie osiągnięto konsensusu w sprawie wniosku Komisji dotyczącego trwałego systemu relokacji. Wobec braku uzgodnionego mechanizmu relokacji na szczeblu UE organizuje się dobrowolne relokacje na zasadzie doraźnej. Obejmują one głównie migrantów, którzy zeszli na ląd we Włoszech i na Malcie.

Rys. 7 – Wysoki wskaźnik migracji wtórnych wśród migrantów objętych relokacją do określonych państw członkowskich¹



¹ Hiszpania nie przedstawiła danych, natomiast Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Łotwa, Malta, Niderlandy i Rumunia nie gromadziły danych na ten temat. W przypadku Estonii podany odsetek obejmuje przesiedlonych migrantów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych na temat relokacji uzyskanych od państw członkowskich (stan na kwiecień 2019 r.).

Skontrolowane projekty finansowane w ramach pomocy nadzwyczajnej oraz programów krajowych AMIF pozwalały zaspokoić rozpoznane potrzeby, ale nie osiągnięto w nich w pełni założonych celów

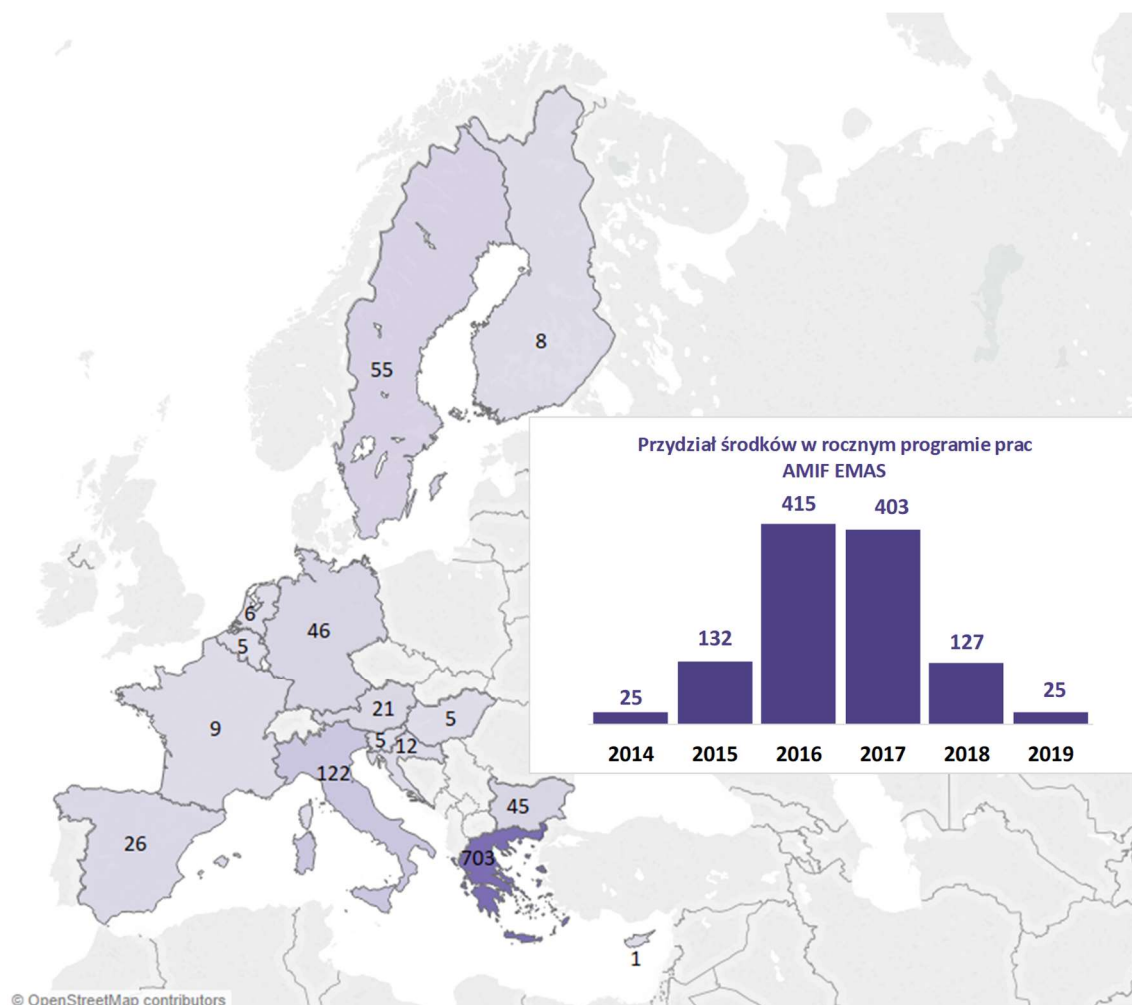
Projekty wspierane z AMIF EMAS są odpowiednie, lecz nie zaspokajają wyłącznie pilnych i szczególnych potrzeb, tak jak założono

54 AMIF EMAS ma zapewniać pomoc finansową w celu zaspokojenia pilnych i szczególnych potrzeb w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej¹⁷.

55 Wprawdzie pierwotny budżet Funduszu wynosił 160 mln euro w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, lecz łączny przydział środków na rzecz AMIF EMAS zwiększono i wyniósł on 1,1 mld euro w okresie do rocznego programu prac na 2019 r. Jak przedstawiono na *rys. 8*, dwoma największymi odbiorcami finansowania z AMIF EMAS są Grecja i Włochy.

¹⁷ Art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.

Rys. 8 – Dotacje z AMIF EMAS w poszczególnych państwach członkowskich (w mln euro)



Państwa członkowskie bez finansowania z AMIF EMAS nie kwalifikowały się do wsparcia bądź nie wniosowały o nie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji według stanu na marzec 2019 r. Mapa ogólna
© autorzy OpenStreetMap na podstawie licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

56 Początkowo AMIF EMAS miał być narzędziem na niewielką skalę mającym na celu zaspokojenie pilnych i szczególnych potrzeb w sytuacji nadzwyczajnej. Zwiększenie finansowania EMAS przyczyniło się do tego, że wsparcie kryzysowe Komisji stało się bardziej elastyczne i mogło być uruchamiane szybciej. W ocenie śródkresowej AMIF¹⁸

¹⁸ Ocena śródkresowa Funduszu Azylu, Migracji i Integracji w latach 2014–2017 (SWD(2018) 339 final).

zwrócono również uwagę na rolę EMAS w umacnianiu solidarności poszczególnych państw członkowskich i większym dzieleniu się przez nie odpowiedzialnością. EMAS pełnił bowiem kluczową funkcję we wspieraniu wdrożenia mechanizmów relokacji w Grecji i we Włoszech poprzez finansowanie wstępnej rejestracji kandydatów do relokacji (w Grecji), ośrodków przyjmowania migrantów i transferów kandydatów kwalifikujących się do relokacji.

57 Jednocześnie EMAS stał się kluczowym narzędziem strategicznym Komisji, jeśli chodzi o redystrybucję wsparcia na rzecz państw najbardziej dotkniętych kryzysem migracyjnym, w szczególności Grecji, przez uzupełnianie budżetów programów krajowych¹⁹.

58 W związku z tym w ramach niektórych projektów wspieranych z EMAS nie tylko zaspokaja się pilne i szczególne potrzeby, ale także uzupełnia programy krajowe AMIF przez finansowanie długofalowych działań strukturalnych z wbudowanymi elementami dotyczącymi rozwijania zdolności. Komisja również zwróciła uwagę na ten fakt w swojej ocenie skutków²⁰.

59 Trybunał zbadał sześć projektów wspieranych z EMAS: trzy w Grecji i trzy we Włoszech. W każdym z tych państw jeden badany projekt dotyczył azylu, jeden – powrotów, a jeden – relokacji. Szczegółową ocenę można znaleźć w [załączniku II](#).

60 Trybunał stwierdził, że wszystkie sześć skontrolowanych projektów zaspokajało rozpoznane potrzeby. Cele ustanowione dla każdego projektu ujętego w próbie były jasne, jeśli chodzi o zamierzone rezultaty działań. W odniesieniu do efektów natomiast we wszystkich projektach ujętych w próbie nacisk położono na bezpośrednie produkty, a nie na rezultaty i oddziaływanie. Wyjątkiem w tym względzie był projekt EMAS-IT-1, w przypadku którego nie ustalono nawet wskaźników produktu ([ramka 4](#)).

¹⁹ W programach krajowych AMIF obowiązuje sztywny uproszczony klucz przydzielania środków (podobnie jak w ISF). Jest on oparty na danych z początku drugiej dekady XXI w., więc nie odzwierciedla sytuacji po 2015 r. Wszelkie dodatkowe środki mogły zatem zostać rozdzielone proporcjonalnie pomiędzy wszystkie kraje tylko zgodnie z tym uproszczonym kluczem przydzielania środków lub w ramach działań szczegółowych ograniczonych do niewielkiej liczby priorytetów inwestycyjnych.

²⁰ Sekcja 1.2.1.1 oceny skutków z 2018 r. towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu nowego rozporządzenia w sprawie Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (SWD(2018) 347 final).

Ramka 4

Przykład projektu, w którym nie określono żadnych wskaźników produktu ani wyniku

W ramach projektu **EMAS-IT-1** udziela się wsparcia policyjnym organom imigracyjnym (zwanym „kwesturami” – wł. „*questure*”) przez finansowanie usług językowych i zakupu sprzętu. Komitet oceniający stwierdził, że należy wyraźnie określić produkt proponowanego działania, a także wskazać zestaw odpowiednich wskaźników odpowiadających celom danego działania (np. średnia liczba wniosków azylowych rozpatrywanych dziennie/miesięcznie przez daną kwesturę). Takie wskaźniki pozwoliłyby na odpowiednie monitorowanie wyników i ocenę osiągniętych postępów.

Umowy o dofinansowanie nie zmieniono jednak zgodnie z wnioskiem komitetu oceniającego. Skoncentrowano się w niej wyłącznie na wkładach (np. liczba zapewnionych tłumaczy, ilość dostarczonego sprzętu), nie ustanowiono natomiast żadnych wartości docelowych dotyczących wyników.

61 Trybunał stwierdził, że zakresy projektów finansowanych z EMAS z jednej strony i operacji wspieranych z programów krajowych AMIF lub realizowanych przez EASO/Frontex z drugiej nie pokrywają się w żadnej części.

62 Niemniej w ramach dwóch z sześciu zbadanych projektów wspieranych z EMAS nie zaspokajano pilnych i szczególnych potrzeb (EMAS-GR-2 oraz EMAS-IT-1). Stanowiły one raczej zastępstwo dla działań w ramach programów krajowych AMIF ze względu na finansowanie długofalowych działań strukturalnych z wbudowanymi elementami dotyczącymi rozwijania zdolności (*ramka 5*).

Ramka 5

Zmiana ukierunkowania EMAS z reagowania kryzysowego na długofalowe wsparcie strukturalne

W ramach projektu **EMAS-GR-2** finansowano przymusowe powroty imigrantów o nieuregulowanym statusie realizowane przez grecką policję w okresie od grudnia 2015 r. do listopada 2016 r. Taka standardowa długoterminowa działalność w zakresie powrotów jest jednak finansowana z budżetu krajowego. Projekt finansowany z programu krajowego AMIF dotyczący przymusowych powrotów objął z mocą wsteczną cały okres od 2014 do 2019 r. (z wyłączeniem okresu objętego wsparciem z EMAS). Pokazuje to, że nie było pilnego zapotrzebowania na finansowanie kryzysowe.

Projekt **EMAS-IT-1** będzie realizowany przez 18 miesięcy. Udzielone wsparcie obejmuje obok sprzętu informatycznego również zakup samochodów i mebli. Zamiast skoncentrować się na najbardziej przeciążonych kwesturach, w których trzeba długo oczekiwać na zarejestrowanie wniosków azylowych, projekt ukierunkowano na zwiększenie zdolności wszystkich kwestur we Włoszech, w tym takich, które nie potrzebują pilnie wsparcia.

Choć działania tego rodzaju mogą pomóc Włochom w poradzeniu sobie z zaległościami w rozpatrywaniu wniosków azylowych, taki projekt przyniósłby większe korzyści, gdyby wdrożono go w 2016 i 2017 r., gdy liczba osób ubiegających się o azyl rejestrowanych we Włoszech była największa. Realizacja projektu rozpoczęła się tymczasem dopiero we wrześniu 2018 r., gdy liczba tych osób była już znacznie mniejsza niż w poprzednich latach. W momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej na koniec lutego 2019 r. nie podjęto jeszcze żadnych działań, ponieważ wciąż trwały postępowania o udzielenie zamówień publicznych.

63 W lipcu 2017 r. Komisja zarezerwowała dodatkowe środki z AMIF EMAS na rzecz Włoch w kwocie do 100 mln euro. Wykorzystano je również do sfinansowania projektów EMAS-IT-1 i EMAS-IT-2. Nie ustanowiono jednak zorganizowanego mechanizmu, który pozwoliłby sprawiedliwie rozdzielić środki z EMAS między państwa członkowskie w przypadku, gdyby wartość wniosków o dofinansowanie projektów przekroczyła dostępny budżet. Gdyby wszystkie kwalifikujące się państwa członkowskie wniosowały o dotacje z AMIF EMAS na potrzeby finansowania podobnych działań (krajowe przymusowe powroty, wspomagany dobrowolny powrót i środki reintegracyjne czy zwiększanie zdolności komisariatów policji), budżet EMAS szybko by się wyczerpał.

64 Komisja zaproponowała włączenie pomocy nadzwyczajnej objętej zarządzaniem dzielonym z udziałem państw członkowskich do nowych ram finansowych na lata 2021–2027²¹. Nie opracowano jednak jeszcze kryteriów przydziału funduszy z EMAS.

Jedynie w dwóch z sześciu skontrolowanych projektów wspieranych z AMIF EMAS udało się w pełni osiągnąć założone wartości docelowe

65 W przypadku projektów EMAS-GR-3 i EMAS-IT-2 planowane cele osiągnięto w pełni, natomiast w projektach EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 i EMAS-IT-3 zostały one osiągnięte częściowo (*ramka 6*). EMAS-IT-1 jest wciąż na wczesnym etapie realizacji (*ramka 5 i załącznik II*)

Ramka 6

Przykłady projektów wspieranych z AMIF EMAS, w przypadku których nie udało się w pełni zrealizować celów

EMAS-GR-2 – Grecka policja nie osiągnęła założonych wartości docelowych. Zrealizowała przymusowe powroty jedynie 121 obywateli państw trzecich zamiast docelowej liczby 1 080. Tymczasem Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji osiągnęła lepsze wyniki niż oczekiwano i doprowadziła do powrotu 1 464 obywateli państw trzecich (podczas gdy planowano powrót 1 000 osób) w ramach wspomaganych dobrowolnych powrotów. Ponadto wydatki w ramach tego projektu były mniejsze niż zakładano, gdyż wykorzystano 65% (1,7 mln euro) z pierwotnie przydzielonej kwoty (2,5 mln euro).

EMAS-IT-3 – Nie można było osiągnąć wartości docelowej, zakładającej zakwaterowanie średnio 1 310 kandydatów do relokacji w okresie 12 miesięcy, ponieważ faktyczna liczba kandydatów do relokacji była mniejsza niż prognozowano. Ponadto migranci kwalifikujący się do relokacji byli rozsiani na całym terytorium Włoch. W związku z tym przeniesienie tych migrantów do specjalnych ośrodków dla osób objętych relokacją nastęczało trudności. Ostatecznie w ośrodkach tych zakwaterowano zróżnicowaną grupę migrantów, w skład której wchodziły również osoby, które nie kwalifikowały się do relokacji. W konsekwencji kwota wydatków poniesionych w ramach projektu była mniejsza niż planowano – wykorzystano 63% (9,7 mln euro) pierwotnie przydzielonej kwoty (15,3 mln euro).

²¹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Azylu i Migracji (COM(2018) 471 final z 12.6.2018).

66 Choć w projekcie EMAS-IT-2 udało się przekroczyć założone wartości docelowe na trzy miesiące przed końcem okresu wdrożenia, należy zauważyć, że wartości te były stosunkowo niewielkie, jeśli wziąć pod uwagę liczbę wydanych decyzji nakazujących powrót i liczbę migrantów o nieuregulowanym statusie przebywających we Włoszech. Na wyniki uzyskane w ramach programu wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych we Włoszech wpływa niekorzystnie szereg problemów, które omówiono w [ramce 12](#).

Brak rzetelnej kompleksowej oceny potrzeb do celów programów krajowych AMIF

67 W ramach programów krajowych AMIF na lata 2014–2020 przydzielono 328,3 mln euro Grecji i 394,2 mln euro Włochom. Niemniej programy krajowe tych państw w ramach AMIF uzgodniono dopiero odpowiednio w lipcu i sierpniu 2015 r., co wynikało z opóźnionego przyjęcia rozporządzenia w sprawie AMIF.

68 Wieloletni fundusz taki jak AMIF, stanowiący część ogólnego planu strategicznego, wymaga przeprowadzenia rzetelnych, kompleksowych ocen potrzeb, w ramach których oszacowano by koszty zaspokojenia wszystkich potrzeb, uszeregowano te potrzeby pod względem priorytetów i regularnie aktualizowano powiązane informacje²². Ciągłe zmiany sytuacji sprawiły, że było niewiele czasu na przeprowadzenie tego rodzaju ocen w Grecji i we Włoszech.

69 Trybunał przeanalizował dziesięć projektów krajowych wspieranych z AMIF: pięć w Grecji oraz pięć we Włoszech (szczegółową ocenę projektów GR-1 do GR-5 i IT-1 do IT-5 można znaleźć w [załączniku II](#)). Na tej podstawie ustalił, że wszystkie skontrolowane projekty były uzasadnione, ponieważ można było wykazać ich tematyczne powiązanie z celami programu krajowego. Niemniej nie oszacowano

²² Przykładowo, w odniesieniu do obszaru azylu taka ocena obejmowałaby porównanie zamierzonych i faktycznych wyników (np. pod względem zdolności rozpatrywania spraw, ograniczenia zaległości i skrócenia okresu rozpatrywania) w świetle dotychczasowych tendencji i prognozowanych przepływów migracyjnych. To porównanie posłużyłoby następnie jako podstawa do wieloletniej analizy luk, jeśli chodzi o zasoby niezbędne do zaspokojenia potrzeb (w zakresie personelu, miejsca do pracy, zdolności administracyjnych i szkoleniowych). Prognozowane potrzeby byłyby zaspokajane ze środków programu krajowego AMIF i budżetu krajowego, natomiast wszelkie potrzeby wynikające z nieprognozowanych i nieprzewidzianych wydarzeń mogłyby zostać zaspokojone dzięki pomocy nadzwyczajnej.

kosztów zaspokojenia wszystkich potrzeb ani nie nadano im priorytetów, w związku z czym nie można było ocenić, czy środki z AMIF przydzielono na te obszary, w których były one najbardziej potrzebne.

70 Trybunał stwierdził uchybienia we wskaźnikach wykonania skontrolowanych projektów. W niektórych projektach brak było szczegółowych wskaźników produktu lub wyniku (IT-1, GR-2). W przypadku niektórych wskaźników ustanowione wartości docelowe były zbyt niskie (IT-2, 3, 4) lub już zostały osiągnięte (GR-1). Niektórych wskaźników z kolei nie zaktualizowano po zmianie zakresu projektu (GR-3). Wreszcie, w niektórych przypadkach ustanowiono restrykcyjne ramy czasowe dla wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych (GR-5).

71 Trybunał stwierdził, że zakresy skontrolowanych projektów IT-2 i IT-3 w zakresie wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych, realizowanych we Włoszech, pokrywają się. Projekty te otrzymały wsparcie w ramach tego samego zaproszenia do składania wniosków, objęły te same kraje pochodzenia i były realizowane w tych samych regionach Włoch. Nie zapewniono mapowania, aby zagwarantować, że działania będą uzupełniać się w wymiarze geograficznym, i w rezultacie w ramach projektów starano się objąć powrotami tych samych migrantów.

72 Od momentu rozszerzenia uprawnień Frontexu w 2016 r. istniały jednocześnie dwa unijne instrumenty (programy krajowe AMIF i wsparcie Frontexu w zakresie powrotów) zapewniające wsparcie na rzecz tej samej kategorii działań w zakresie przymusowych powrotów. Uwaga ta odnosi się również do projektów GR-4 i IT-4 wspieranych z AMIF dotyczących przymusowych powrotów.

W momencie przeprowadzania kontroli w większości skontrolowanych projektów wspieranych z programów krajowych AMIF realizowanych w Grecji i we Włoszech nie udało się w pełni osiągnąć założonych wartości docelowych

73 Do końca 2016 r. nie uruchomiono praktycznie żadnych środków finansowych z AMIF w ramach greckiego programu krajowego w celu zaspokojenia potrzeb tego państwa w związku z kryzysem migracyjnym. Grecja nadrabiała co prawda opóźnienia w zakresie realizowania zobowiązań, niemniej płatności w ramach programu krajowego AMIF utrzymywały się na niskim poziomie. Włochy nadrobiły opóźnienia w realizowaniu zobowiązań w ramach celów szczegółowych 1 i 2, ale realizacja

zobowiązań w ramach celu szczegółowego 3 pozostawała w tyle w momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej (zob. [załącznik I](#)).

74 W Grecji w momencie przeprowadzania kontroli zakończono jeden z pięciu badanych projektów (GR-1), pozostałe cztery natomiast były w trakcie realizacji. W czterech z pięciu projektów nie osiągnięto zamierzonych rezultatów bądź (w przypadku trwających projektów) było wielce prawdopodobne, że rezultaty te nie zostaną osiągnięte ([załącznik IV](#)). We wszystkich tych projektach Trybunał znalazł dowody na prowadzenie regularnego monitorowania i sprawozdawczości. W trzech z pięciu projektów znaczna liczba zmian sprawiła, że monitorowanie wyników projektów i ostatecznie ocena ich skuteczności stały się utrudnione²³.

75 We Włoszech natomiast w momencie przeprowadzania kontroli zakończono cztery z pięciu badanych projektów. Spośród tych projektów w dwóch przypadkach cele zostały osiągnięte częściowo. Realizacja jednego projektu została zawieszona, w innym przypadku natomiast brak było danych końcowych ([załącznik IV](#)). W dwóch z pięciu projektów sprawozdawczość i monitorowanie były niewystarczające.

Ramy monitorowania wyników ustanowiono z opóźnieniem i nie określono przy tym wartości docelowych

76 Głównym narzędziem stosowanym przez Komisję na potrzeby monitorowania i oceny wyników programów krajowych AMIF są wspólne ramy monitorowania i oceny. Ponieważ dyskusje z państwami członkowskimi w sprawie uzgodnienia zharmonizowanego zestawu wskaźników rezultatu i oddziaływania przedłużały się, tworzenie ram zakończono dopiero w lutym 2017 r.²⁴, gdy realizacja wielu projektów wspieranych z AMIF już się rozpoczęła.

²³ Przykładowo, w projekcie GR-3 wprowadzono 12 zmian dotyczących zakresu, okresu trwania i budżetu projektu, w projekcie GR-2 – osiem zmian modyfikujących okres trwania i budżet, a w projekcie GR-4 – sześć poprawek dotyczących zakresu, okresu trwania i budżetu projektu.

²⁴ Na podstawie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2017/207 z października 2016 r.

77 Opóźnione ustanowienie ram nie było jedynym problemem. Wskaźnikom rezultatu i oddziaływania przewidzianym w ramach nie przypisano bowiem żadnych wartości docelowych ani wyjściowych, co utrudnia ocenę osiągniętych wyników. Ponadto w sprawozdaniach z oceny śródkresowej z 2017 r. Włochy i Grecja nie zgromadziły pełnego zestawu danych w odniesieniu do żadnego ze wskaźników określonych w ramach.

78 Komisja nie opracowała ram monitorowania wyników na potrzeby monitorowania rezultatów uzyskanych w projektach finansowanych z EMAS i na potrzeby powiązanej sprawozdawczości.

Dane na temat wyników nie są wystarczające, by umożliwić rzetelną ocenę polityki na szczeblu UE

79 W maju 2018 r. Komisja zaproponowała²⁵ wprowadzenie zmian w procesie gromadzenia danych statystycznych na temat azylu i migracji przez Eurostat. Zmiany te miałyby na celu między innymi: (i) zwiększenie częstotliwości przekazywania danych statystycznych na temat powrotów i poszerzenie zakresu tych danych; (ii) przekazywanie zdezagregowanych danych azylowych na temat małoletnich bez opieki; (iii) wprowadzenie nowej kategorii danych statystycznych dotyczących wniosków o ponowne rozpatrzenie w ramach systemu dublińskiego.

80 W toku niniejszej kontroli stało się oczywiste, że aby móc dokonać rzetelnej oceny polityki na szczeblu UE, konieczne byłoby posiadanie większej ilości danych na temat wyników. Tej kwestii nie uwzględniono we wniosku Komisji.

²⁵ COM(2018) 307 final.

81 Przykładowo, jeśli chodzi o procedury azylowe, Eurostat i EASO nie gromadzą danych odnoszących się do czasu rozpatrywania wniosków azylowych na poszczególnych kluczowych etapach²⁶ procedury, mimo że w unijnych i krajowych przepisach dotyczących azylu ustanowiono liczne obowiązkowe terminy. EASO gromadzi podstawowe dane na temat zaległości, ale dotyczą one wyłącznie okresu, przez jaki wnioski azylowe pozostają nierozpatrzone na szczeblu pierwszej instancji, Eurostat natomiast gromadzi jedynie w ograniczonym zakresie dane²⁷ na temat etapu sądowego i odwoławczego, niemniej nie zbiera żadnych danych dotyczących nierozstrzygniętych odwołań w różnych instancjach.

82 Nie gromadzi się danych na temat tempa przebiegu procedur powrotowych. Ponadto brak jest wskaźników mierzących trwałość powrotów, takich jak liczba migrantów objętych powrotem, którzy usiłują wrócić do UE, lub skuteczność pakietów reintegracyjnych w ramach wspomaganego dobrowolnego powrotu i środków reintegracyjnych.

²⁶ Sporządzenie, zarejestrowanie i złożenie wniosku azylowego, decyzja w pierwszej instancji, decyzja w drugiej instancji, decyzja w ostatniej instancji.

²⁷ Jedynie w odniesieniu do decyzji w ostatniej instancji, baza danych: migr_asydcfina.

Wsparcie operacyjne zapewniane przez agencje UE nie jest wykorzystywane w pełnym zakresie

EASO podjął wysiłki na rzecz wypracowania bardziej strategicznego podejścia do wspierania procedur azylowych

83 Trybunał stwierdził, że operacje EASO były przydatne w kontekście niezliczonych potrzeb związanych z pojawieniem się dużej liczby migrantów w Grecji i we Włoszech.

84 Udzielając wsparcia wspomnianym państwom członkowskim podczas kryzysu migracyjnego, a w szczególności w czasie największego natężenia napływu migrantów w 2015 i 2016 r. – przy czym należy wziąć pod uwagę ciągłe i częste zmiany sytuacji w terenie – EASO nie miał czasu, by przeprowadzić kompleksowe oceny potrzeb, w ramach których oszacowano by koszty zaspokojenia tych potrzeb i nadano im priorytety. Nie było też czasu na ustanowienie planów wieloletnich lub strategii wygaszania wsparcia. Niemniej tego rodzaju ustrukturyzowanych ocen nie przygotowano również na potrzeby planów operacyjnych na 2017 i 2018 r. Plany zostały uzgodnione przez EASO i przyjmujące państwa członkowskie, niemniej ponieważ nie określono kosztów zaspokojenia potrzeb ani nie ustalono priorytetów, nie można wykazać, że EASO ukierunkował wsparcie na obszary, w których było ono najbardziej potrzebne.

85 Przy opracowywaniu planów operacyjnych na 2019 r. EASO dołożył wszelkich starań, by zapewnić wszystkie kluczowe elementy planowania strategicznego²⁸. Z punktu widzenia założeń koncepcyjnych Trybunał uznaje takie podejście za dobrą praktykę, choć faktyczne wdrożenie tego podejścia można ocenić jedynie analizując plany operacyjne na 2019 r., co wykracza poza zakres niniejszej kontroli.

²⁸ Do sporządzenia trzyletniego planu działania zarówno dla Włoch, jak i dla Grecji, wykorzystano szereg dokumentów analitycznych (kompleksowa ocena potrzeb, sprawozdanie w sprawie oceny potrzeb wraz z priorytetami oraz ogólna matryca rezultatów). W planach działania uwzględniono rozpoznane potrzeby, hierarchię potrzeb i sposoby ich zaspokojenia wraz z szacowanymi kosztami.

86 Do 2018 r. plany operacyjne opierały się na wkładach. Wprowadzenie narzędzia monitorowania wyników, w lutym 2018 r. we Włoszech i w maju 2018 r. w Grecji, doprowadziło do ustanowienia wskaźników produktu i wyniku. Trybunał wykrył jednak szereg niedociągnięć w tym zakresie²⁹.

87 Choć Trybunał nie wykrył konkretnych przypadków nakładania się zakresów działań, Komisja i EASO nie ustanowiły żadnej procedury, która przewidywałaby systematyczne angażowanie EASO w planowanie projektów wspieranych z AMIF, w szczególności projektów (realizowanych w ramach programu krajowego AMIF lub AMIF EMAS) zapewniających finansowanie na rzecz podobnych działań (np. finansowanie pracowników Greckiej Służby ds. Azylu lub wsparcie kwestur we Włoszech).

88 We Włoszech EASO dostosował zakres swojego wsparcia w miarę, jak przepływy migracyjne znacznie zmalały. Z końcem 2018 r. zaprzestał wspierania procesu udzielania informacji. Również pomoc przy rejestrowaniu migrantów była świadczona w mniejszym zakresie niż planowano i ma ona zostać wygaszona do końca 2019 r. EASO zamierza ponadto zaprzestać udzielania wsparcia na rzecz lokalnych komisji ds. azylu³⁰ do końca 2019 r.

89 Choć pewne elementy wsparcia świadczonego przez EASO mogłyby być realizowane przez organy krajowe i finansowane ze środków AMIF (np. pracownicy tymczasowi – eksperci ds. rejestracji migrantów i osoby obsługujące sprawy azylowe – już oddelegowani do Greckiej Służby ds. Azylu bądź usługi tłumaczenia ustnego), EASO nie ma żadnej strategii wygaszania wsparcia w odniesieniu do Grecji.

²⁹ W Grecji nie ustanowiono wartości docelowych ani wyjściowych w odniesieniu do danych dotyczących produktu i nie zdefiniowano żadnych wskaźników dotyczących wyniku ani oddziaływania. We Włoszech podjęto próbę ustanowienia wskaźników oddziaływania, ale nie określono żadnych wartości docelowych ani wyjściowych.

³⁰ Są to włoskie organy administracyjne właściwe do rozpatrywania wniosków azylowych i podejmowania decyzji w pierwszej instancji.

Świadczenie wsparcia przez EASO było utrudnione ze względu na utrzymujący się niedobór ekspertów z państw członkowskich, krótki okres oddelegowania i inne problemy operacyjne

90 Jeśli chodzi o wkłady (liczba ekspertów, tymczasowych doradców itd.), oddelegowanie pracowników przez EASO w Grecji i we Włoszech ogólnie pokrywa się z planami operacyjnymi. Jak wynika z *załącznika I*, każdego roku wydatki były większe niż pierwotnie przewidziany budżet.

91 Wobec braku wartości docelowych i wyjściowych dla wskaźników trudno ocenić skuteczność i wydajność wsparcia EASO, jeśli chodzi o produkty i uzyskane wyniki. Niemniej przedstawiciele greckich i włoskich organów azylowych, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady, uznawali wsparcie EASO za przydatne, zarówno pod względem wspierania przebiegu procedur azylowych, jak i zwiększania zdolności na szczeblu krajowym.

92 Operacje EASO wciąż utrudnia utrzymujący się niedostatek ekspertów z państw członkowskich, a średni okres oddelegowania tych ekspertów okazał się zbyt krótki (średnio 50 dni w Grecji i 46 dni we Włoszech w 2018 r.). W przeciwieństwie do Frontexu EASO nie sporządza rocznych planów rozmieszczenia pracowników, zwraca się natomiast o wyznaczenie ekspertów do państw członkowskich, choć reakcja ze strony państw często jest niewystarczająca. W takich przypadkach Urząd jest zmuszony do skorzystania z usług większej liczby pracowników tymczasowych, aby zaradzić tym niedoborom.

93 Świadczenie wsparcia przez EASO na wyspach greckich było dodatkowo utrudnione ze względu na problemy operacyjne (*ramka 7*).

Ramka 7

Problemy operacyjne wpływające niekorzystnie na świadczenie przez EASO wsparcia w zakresie procedur azylowych na wyspach greckich

EASO miał trudności z zapewnianiem wsparcia ze względu na brak miejsca do pracy i obawy związane z bezpieczeństwem (zamieszki, zablokowane drogi ewakuacyjne). Przykładowo, w bardzo przeludnionym hotspotcie na Samos pracownicy EASO przeprowadzali jedynie cztery przesłuchania na każdej zmianie, ponieważ mieli do dyspozycji jedynie cztery stanowiska robocze. Zimą zrezygnowano ze zmiany popołudniowej ze względu na obawy dotyczące bezpieczeństwa pracowników EASO po zapadnięciu zmroku.

Przesłuchania dotyczące dopuszczalności wniosku o ochronę międzynarodową, trwające 2–3 godziny, są prowadzone dla wszystkich osób należących do narodowości, w przypadku których wskaźnik przyznawania azylu przekracza 25%. Grecka Służba ds. Azylu systematycznie uchyla opinie prawne (uwagi końcowe) EASO orzekające o niedopuszczalności wniosku. Postępowała ona w ten sposób w odniesieniu do wszystkich migrantów (z wyjątkiem Syryjczyków objętych tymczasową ochroną w Turcji), ponieważ (w przeciwieństwie do EASO i Komisji) co do zasady nie uznaje Turcji za „bezpieczny kraj trzeci” do celów ochrony międzynarodowej. Związany z tym brak skuteczności został po części wyeliminowany dzięki połączeniu w 2017 r. przesłuchań dotyczących dopuszczalności i kwalifikowalności w jeden etap. Od września 2018 r. EASO przekazuje Służbie ds. Azylu jednocześnie uwagi końcowe dotyczące dopuszczalności i kwalifikowalności, tak aby Urząd i Służba nie przekazywały sobie wielokrotnie tej samej sprawy.

Jak wynika z danych statystycznych dotyczących opinii EASO wydanych w 2018 r., 70% wnioskodawców, z którymi przeprowadzono przesłuchania, i członków ich rodzin uznano w tych opiniach za osoby wymagające szczególnego traktowania (lub dodatkowej oceny medycznej). Przy ocenie opierano się na kategoriach określonych w greckim prawie. W rezultacie osoby te zostały skierowane przez Grecką Służbę ds. Azylu do objęcia procedurą zwykłą. Trybunał odnotował różnice zdań między EASO i Grecką Służbą ds. Azylu, jeśli chodzi o wyniki ocen dotyczących konieczności szczególnego traktowania. Brak ujednoczonego podejścia skutkowało bezcelowym przekazywaniem spraw z Urzędu do Służby i z powrotem³¹. Ani Grecka Służba ds. Azylu, ani EASO nie gromadzą danych statystycznych na temat odsetka uchylonych ocen konieczności szczególnego traktowania, co pozwoliłoby Trybunałowi ocenić skalę tego problemu.

³¹ W odróżnieniu od zwykłej procedury azylowej w przypadku greckiej przyspieszonej procedury granicznej ocena decydująca o konieczności szczególnego traktowania ma

W operacjach Frontexu w zakresie przymusowych powrotów brakowało informacji od państw członkowskich i nie zapewniono koordynacji z AMIF

94 Trybunał uznaje, że wszystkie operacje Frontexu w zakresie powrotów zaspokajały rozpoznane potrzeby w tym obszarze.

95 Od 2016 r. Frontex był w stanie koordynować i organizować operacje powrotowe z własnej inicjatywy. Niemniej aby umożliwić lepsze planowanie tego rodzaju operacji, państwa członkowskie powinny systematycznie i regularnie przekazywać w terminie rzetelne informacje operacyjne (np. aktualne dane na temat obywateli państw trzecich kwalifikujących się do powrotu oraz ich kraju pochodzenia, liczby tych osób w ośrodkach zatrzymania przed wydaleniem, upływu dopuszczalnego okresu zatrzymania itd.).

96 Od momentu rozszerzenia uprawnień Frontexu w 2016 r. istniały dwa unijne instrumenty w zakresie przymusowych powrotów (programy krajowe AMIF i wsparcie Frontexu w zakresie powrotów). Te dwa unijne instrumenty finansowania zapewniały jednocześnie finansowanie na rzecz tego samego rodzaju działań w zakresie przymusowych powrotów (wspólne operacje, operacje krajowe i regularne loty komercyjne). Wobec niewielkiej liczby powrotów zdolności Frontexu do oferowania wsparcia w zakresie powrotów nie są w pełni wykorzystywane (*ramka 8*).

Ramka 8

Przykład niewystarczającej koordynacji wsparcia Frontexu i wsparcia z AMIF w zakresie przymusowych powrotów

Władze greckie rzadko organizowały wspólne operacje powrotowe przed 2018 r., ponieważ nie zawarły umowy ramowej na samoloty czarterowe. Grecja uczestniczyła natomiast we wspólnych operacjach innych państw członkowskich. W 2018 r. kraj ten zawarł umowę ramową, ale do tej pory wykorzystywano ją wyłącznie do operacji krajowych finansowanych ze środków programu krajowego AMIF, a nie do organizowania wspólnych operacji z innymi państwami członkowskimi, tak aby lepiej wykorzystać dostępne miejsca w samolotach.

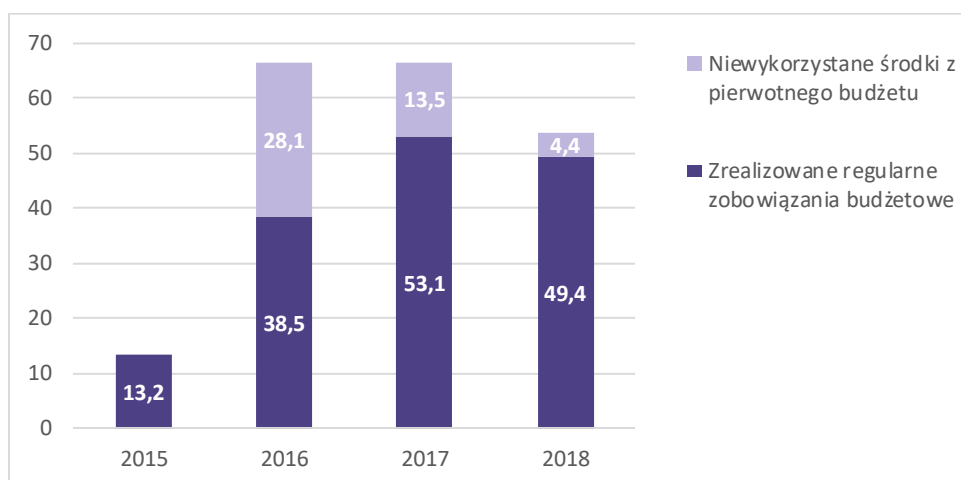
kluczowe znaczenie, ponieważ w przypadku wnioskodawców, którzy zostaną uznani za wymagających szczególnego traktowania, znosi się ograniczenie geograficzne i kieruje się ich do objęcia procedurą zwykłą/przyspieszoną na kontynencie.

97 Brak jest struktury, która umożliwiłaby koordynację działań wspieranych z AMIF i działań Frontexu. Frontex nie bierze udziału w programowaniu działań w zakresie powrotów wspieranych z AMIF i nie ma dostępu do informacji na temat programów krajowych w ramach AMIF ani istotnych projektów finansowanych z Funduszu.

Nie wykorzystuje się potencjału wsparcia Frontexu na rzecz powrotów

98 Ponieważ państwa członkowskie nie korzystały w pełni z potencjału Frontexu w zakresie wspierania operacji powrotowych (*rys. 9*), Agencja nie była w stanie w pełni spożytkować zwiększonego budżetu na wsparcie na rzecz powrotów, przyznanego jej po rozszerzeniu uprawnień.

Rys. 9 – Wykorzystanie budżetu Frontexu przeznaczanego na wsparcie powrotów (w mln euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Frontexu.

99 Jak pokazano na *rys. 10*, Grecja i Włochy znajdują się w gronie państw członkowskich, które nie wykorzystują w pełni potencjału Frontexu³². Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest niewielka liczba osób powracających z obu tych państw. Sytuację dodatkowo można wyjaśnić faktem, że w odniesieniu do przymusowych powrotów państwa te korzystały z programów krajowych AMIF, a nie ze wsparcia Frontexu.

³² W szczególności w odniesieniu do krajowych operacji powrotowych (Grecja), organizowania wspólnych operacji powrotowych z wykorzystaniem nowej krajowej umowy ramowej (Grecja) oraz udziału we wspólnych operacjach (Włochy) i regularnych lotach (Grecja i Włochy).

Rys. 10 – Wsparcie Frontexu w zakresie powrotów w 2018 r.

Wykorzystanie wsparcia Frontexu w zakresie operacji powrotowych w Grecji i we Włoszech



Loty czarterowe: liczba osób objętych powrotami i lotów

	Grecja		Włochy	
Operacje krajowe	0	0	1 897	66
Wspólne operacje powrotowe (w charakterze organizatora)	24	2	186	7
Wspólne operacje powrotowe (w charakterze uczestnika)	44	11	6	2

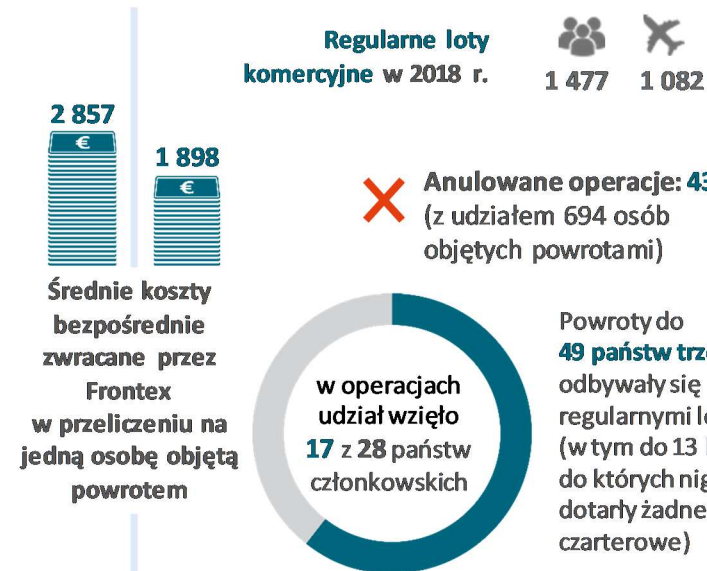
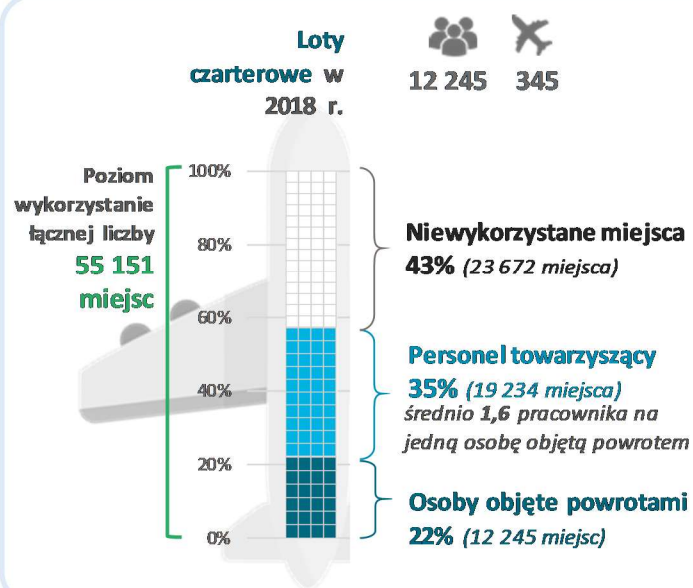
Loty regularne: liczba osób objętych powrotami i lotów

	Grecja		Włochy	
Operacje krajowe	6	6	23	18

Readmisje z UE do Turcji realizowane z Grecji

Operacje krajowe	322	13	31
------------------	-----	----	----

Dane statystyczne dotyczące wszystkich państw członkowskich UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych operacyjnych Frontexu.

100 Trybunał odnotował, że problemy operacyjne wpływają niekorzystnie na efektywność kosztową działań w zakresie lotów czarterowych (*rys. 10*).

- (i) Ze względu na ryzyko ucieczki działania należy podjąć niezwłocznie po tym, jak migrant jest gotowy do powrotu. Nie ma czasu na oczekiwanie, aż zapełnią się wszystkie miejsca dla danego lotu czarterowego. W związku z tym w czarterowanych samolotach pewna liczba miejsc (43%) pozostaje niezapełniona, zwłaszcza że do dalekodystansowych operacji powrotowych do Afryki lub Azji trzeba wykorzystywać duże samoloty o wystarczającym zasięgu.
- (ii) Faktyczna liczba pasażerów jest często mniejsza niż planowano (67% w 2018 r.), co wynika z braku wymaganych dokumentów podróжных, ponownego złożenia w ostatniej chwili wniosków azylowych, ucieczek itd.
- (iii) Osobom powracającym musi towarzyszyć liczny personel (pracownicy specjalizujący się w eskortowaniu osób, osoby monitorujące, obserwatorzy, personel medyczny itd.).
- (iv) Operacje powrotowe są ponadto utrudnione ze względu na niełatwą współpracę z państwami trzecimi³³.

101 Ogólnie rzecz ujmując, loty regularne są bardziej efektywne kosztowo niż loty czarterowe. Z drugiej strony około jednej trzeciej operacji powrotowych w ramach lotów regularnych jest odwoływanych, głównie ze względu na odmowy wjazdu dla osób powracających, brak dokumentów podróжных, ucieczki, orzeczenia sądów lub odmowy kapitanów statków powietrznych.

³³ Na przykład: Algieria i Maroko nie przyjmują lotów czarterowych i nad unijne umowy o readmisji przedkładają umowy dwustronne. Algieria w niektórych przypadkach wymaga, by powrót danej osoby miał miejsce w ciągu 24 godzin od wydania dokumentów podróжных, co jest niewykonalne. Konstytucja Iranu zakazuje powrotu irańskich obywateli wbrew ich woli, co uniemożliwia realizowanie przymusowych powrotów. Władze Tunezji przyjmują wyłącznie osoby powracające z Włoch i Niemiec lotami czarterowymi na mocy odpowiednich dwustronnych umów o readmisji. Turcja nie stosuje w praktyce klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich w umowie o readmisji między UE i Turcją. Tymczasowe unijne dokumenty podróжные akceptuje wyłącznie Afganistan. Nigeria – podobnie jak wiele innych państw afrykańskich – nie posiada kompletnego rejestru obywateli, co utrudnia ich identyfikację.

Pomimo zwiększenia zdolności okres rozpatrywania spraw azylowych pozostaje długi, a powroty migrantów o nieuregulowanym statusie są nieliczne

102 Trybunał ocenił oddziaływanie działań UE w zakresie wsparcia na szczeblu krajowym, sprawdzając, czy procedury azylowe i powrotowe przebiegają szybciej i skuteczniej. W tym celu kontrolerzy przeanalizowali:

- a) średni czas rozpatrywania spraw na poszczególnych kluczowych etapach procedury azylowej (zob. [rys. 11](#));
- b) zmniejszanie zaległości w rozpatrywaniu wniosków azylowych;
- c) odsetek odwołań skutkujących uchynieniem decyzji podjętych w pierwszej instancji;
- d) liczbę faktycznie zrealizowanych powrotów w porównaniu z liczbą wydanych decyzji nakazujących powrót;
- e) średni okres rozpatrywania spraw na poszczególnych kluczowych etapach procedury powrotowej (zob. [rys. 12](#)).

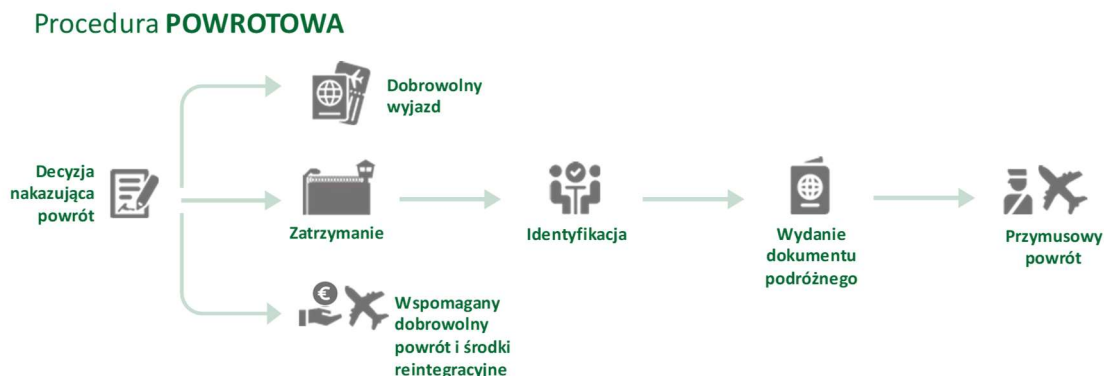
Rys. 11 – Procedura azylowa

Procedura AZYLOWA



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 12 – Procedura powrotowa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

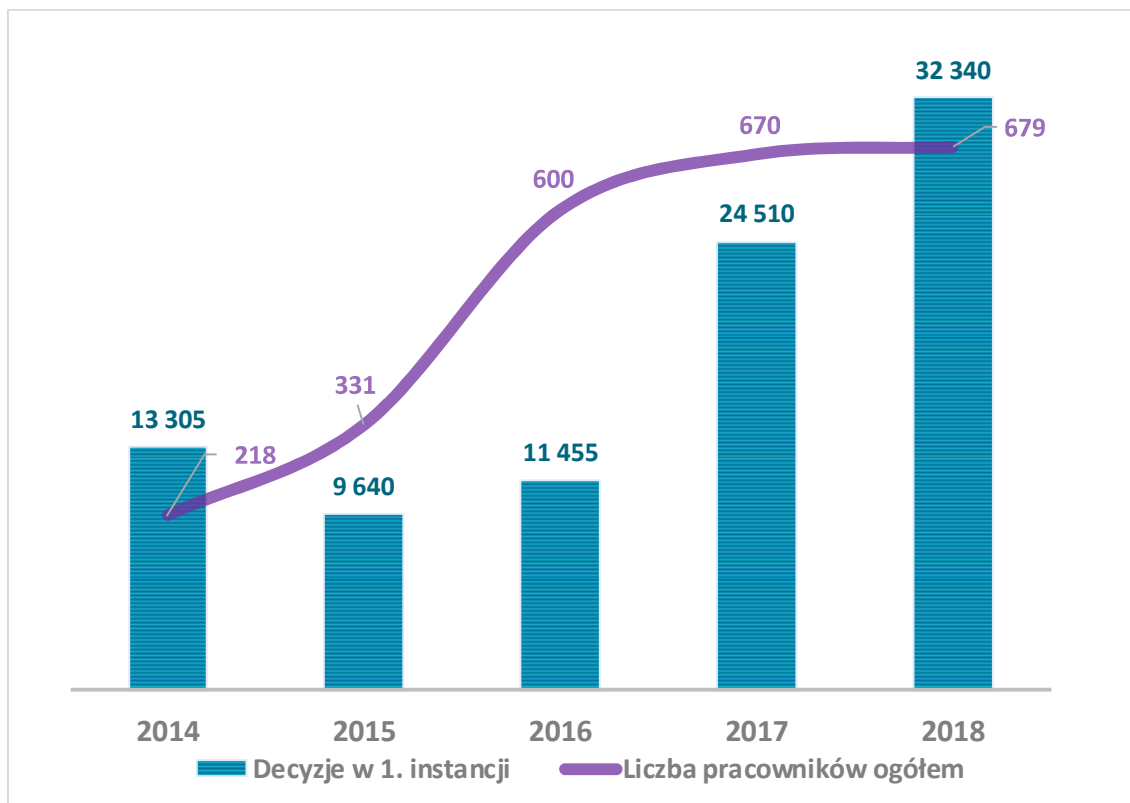
103 W trakcie kryzysu migracyjnego większość migrantów o nieuregulowanym statusie docierających do Europy przybyła albo do Włoch, albo do Grecji. Z biegiem czasu te dwa państwa z państw tranzytowych stały się państwami, w których migranci składają wnioski o udzielenie azylu. Ponieważ obecnie sytuacja w tych krajach jest odmienna, ustalenia Trybunału dotyczące procedur azylowych zostaną zaprezentowane odrębnie dla Grecji i Włoch. Co więcej, dane dotyczące azylu, które zostały zgromadzone i przeanalizowane, nie pozwalają na dokonanie bezpośrednich porównań systemów azylowych w Grecji i we Włoszech.

Cały grecki system azylowy jest wciąż przeciążony pomimo istotnego zwiększenia zdolności w zakresie rozpatrywania spraw

Zaległości rosną mimo zwiększenia zdolności w zakresie rozpatrywania spraw

104 Grecka Służba ds. Azylu rozpoczęła działalność w czerwcu 2013 r. Dzięki wsparciu z AMIF EMAS, programu krajowego AMIF i ze strony EASO oraz Biura UNHCR liczba jej pracowników wzrosła w ostatnich latach, co doprowadziło do zwiększenia zdolności Służby do wydawania decyzji w pierwszej instancji (zob. [rys. 13](#)).

Rys. 13 – Liczba pracowników Służby w zestawieniu z liczbą decyzji w pierwszej instancji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Greckiej Służby ds. Azylu i Eurostatu.

105 Pomimo tego zwiększenia liczebności personelu obecna zdolność rozpatrywania spraw przez pracowników Służby jest wciąż niewystarczająca, biorąc pod uwagę rosnącą liczbę wniosków azylowych. W 2018 r. w Służbie pracowało średnio 240 osób obsługujących sprawy. Trybunał oszacował, że musiałyby do nich dołączyć jeszcze 110 pracowników, aby Służba mogła poradzić sobie z zaległościami w pierwszej instancji (co wynika z podzielenia liczby 66 970 wniosków azylowych otrzymanych w 2018 r. przez standardowy wskaźnik produktywności na jednego pracownika obsługującego sprawy, wynoszący 16 spraw na miesiąc). Innym czynnikiem utrudniającym dalszy rozwój zdolności Służby, obok trudności w znalezieniu wykwalifikowanych pracowników, jest dotkliwy brak pomieszczeń do pracy (*ramka 9*).

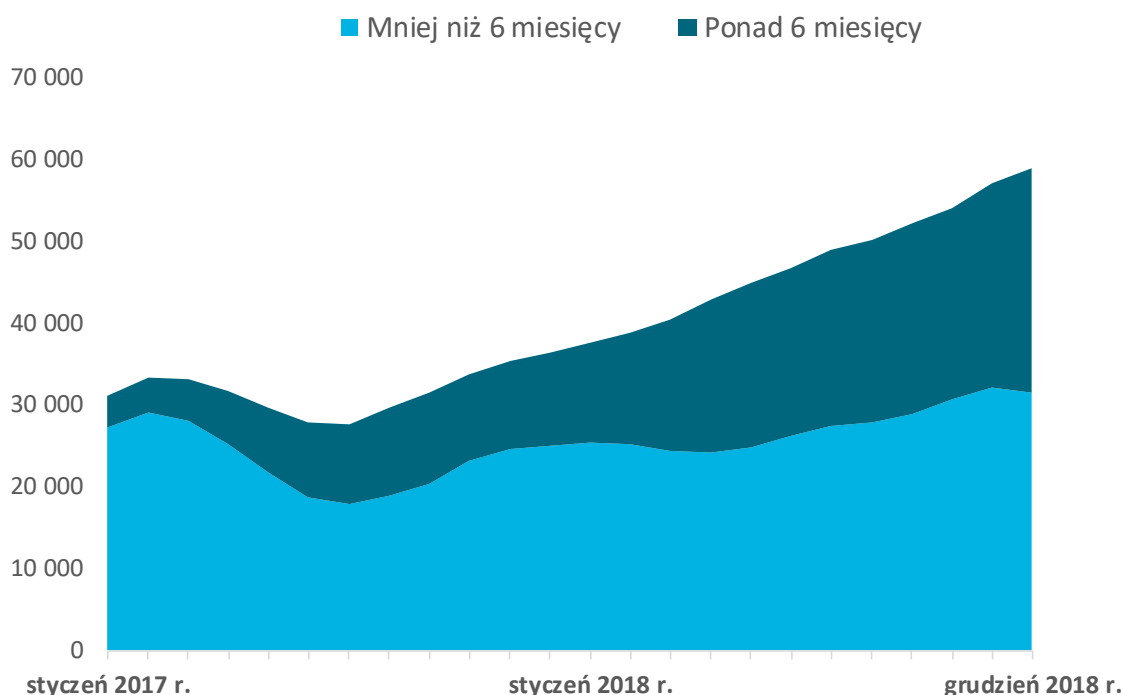
Ramka 9

Brak pomieszczeń do pracy w Greckiej Służbie ds. Azylu

W Atenach centrala Służby mieści się w starym budynku i zajmuje ciasne biura. Pomieszczenia, w których odbywają się rejestracja i przesłuchania, oraz biura jednostki ds. systemu dublińskiego znajdują się poza głównym budynkiem, w kontenerach, gdzie z braku miejsca akta składuje się na podłodze. Ograniczenia przestrzenne odnotowano też podczas wizyt kontrolnych Trybunału w hotspotach na Lesbos i Samos.

106 Ogólna liczba nierozpatrzonych spraw w pierwszej instancji niemal podwoiła się między połową 2017 r. i końcem 2018 r. Zaobserwowano również gwałtowny wzrost liczby spraw trwających dłużej niż sześć miesięcy (*rys. 14*).

Rys. 14 – Nierozpatrzone sprawy w pierwszej instancji w Grecji



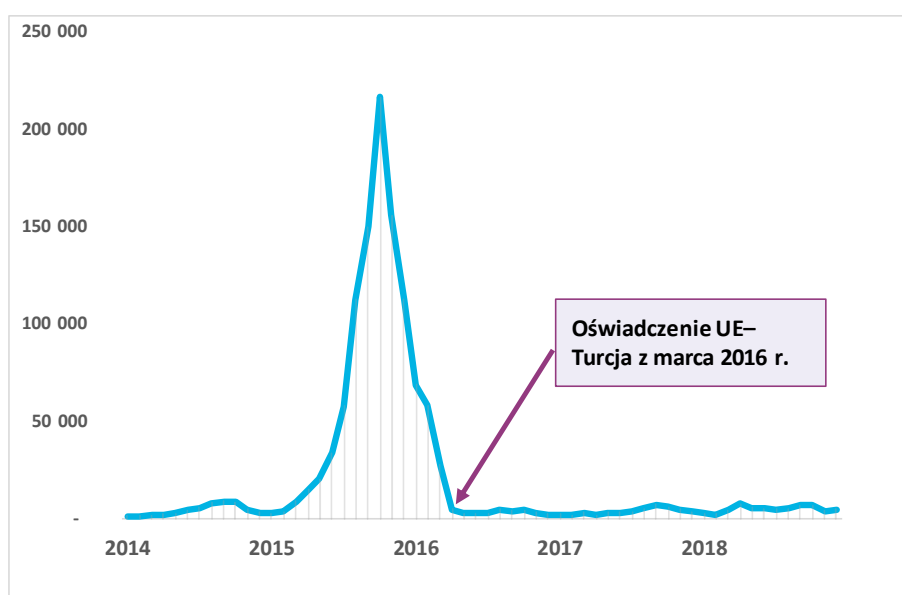
Liczba ta obejmuje zarówno Grecję kontynentalną, jak i wyspy, nie uwzględniono w niej jednak zaległości z etapu wstępnej rejestracji, w odniesieniu do którego Trybunał nie otrzymał danych od władz krajowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez EASO.

107 Oświadczenie UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r. miało istotny wpływ na sytuację azylową w Grecji. Liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy

z Turcji do Grecji spadła dramatycznie (zob. [rys. 15](#)). Jednocześnie Grecka Służba ds. Azyłu znalazła się pod dużą presją, ponieważ obecnie, po zamknięciu szlaku bałkańskiego, przytłaczająca większość obywateli państw trzecich ubiega się o ochronę międzynarodową w Grecji.

Rys. 15 – Przypadki nielegalnego przekroczenia granicy we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego



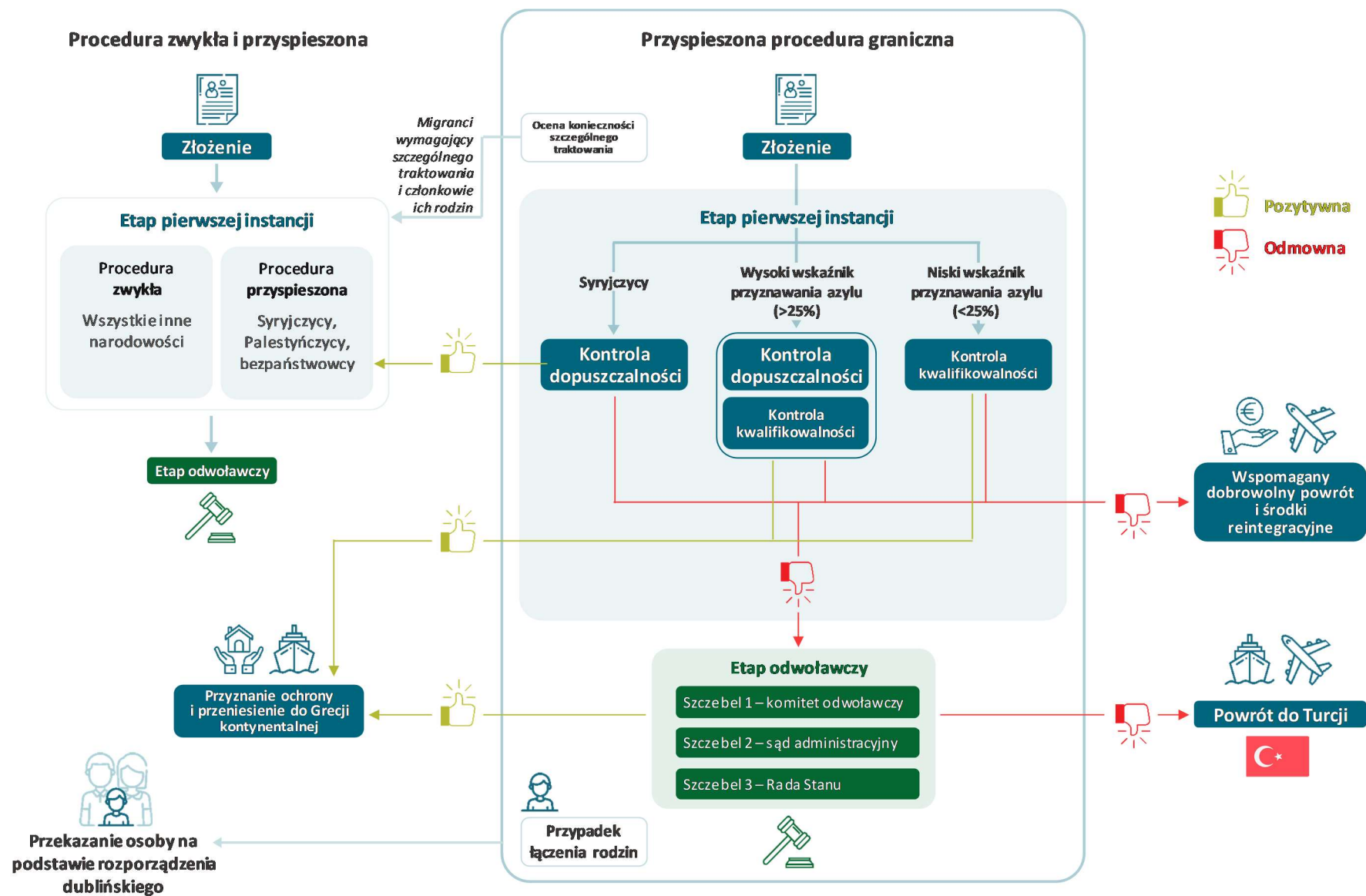
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych miesięcznych Frontexu.

108 W reakcji na oświadczenie UE–Turcja na wyspach greckich wprowadzono przyspieszoną procedurę graniczną³⁴. Miała ona stanowić uzupełnienie stosowanych już procedur azylowych, zwykłej i przyspieszonej (zob. przebieg procedur na [rys. 16](#)). Zaległości w postaci spraw nierozpatrzonych w pierwszej instancji na wyspach obejmowały 24 533 przypadki na koniec marca 2019 r.³⁵

³⁴ Dotyczy ona wnioskodawców objętych oświadczeniem UE–Turcja, tj. osób, które przybyły na wyspy greckie po 20 marca 2016 r., z wyjątkiem osób zakwalifikowanych jako wymagające szczególnego traktowania oraz objętych procedurą łączenia rodzin w ramach systemu dublińskiego. Aby ułatwić szybkie przeprowadzanie powrotów, po raz pierwszy koncepcja „bezpiecznego kraju trzeciego” ma zastosowanie do wnioskodawców należących do narodowości o wskaźniku przyznawania azylu przekraczającym 25%, w tym do Syryjczyków.

³⁵ Na etapie wstępnej rejestracji – 2 389 przypadków; na etapie planowanego przesłuchania – 14 132 przypadki; na końcu procesu – 8 012 przypadków.

Rys. 16 – Diagram przedstawiający w uproszczeniu przebieg przyspieszonej procedury granicznej na wyspach greckich

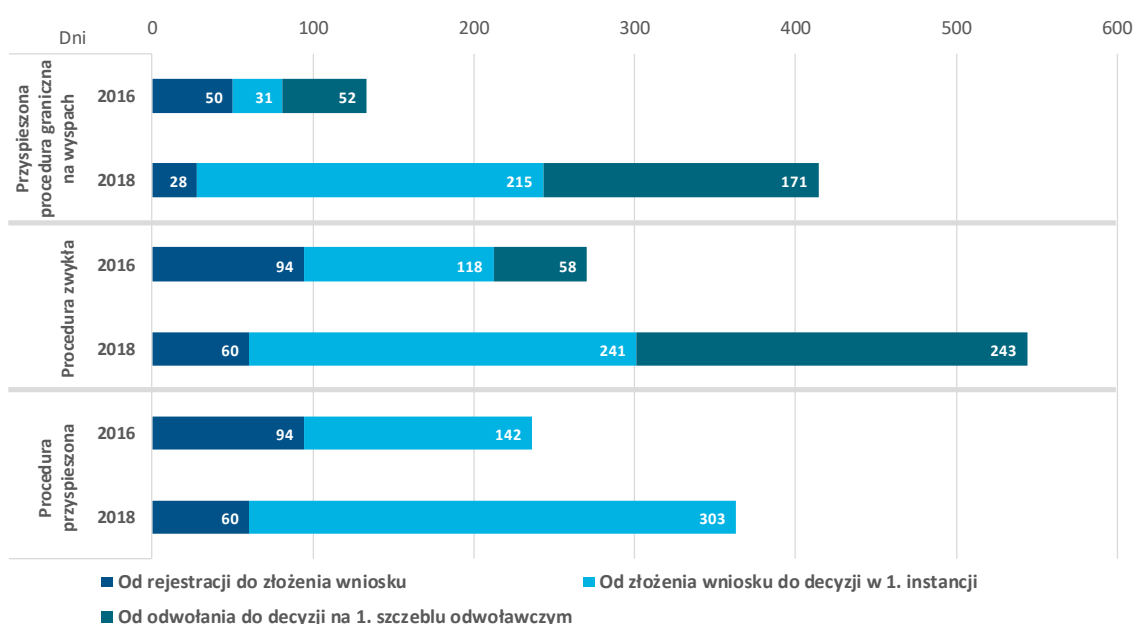


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Okres rozpatrywania spraw wydłuża się

109 Okres rozpatrywania spraw azylowych – od rejestracji po orzeczenie w sprawie odwołania – wydłużył się w 2018 r. w przypadku wszystkich rodzajów procedur azylowych w Grecji (*rys. 17*).

Rys. 17 – Przegląd okresów rozpatrywania spraw (w dniach) w podziale na rodzaje procedury azylowej



Brak danych na temat okresu rozpatrywania na szczeblu odwoławczym w procedurze przyspieszonej i w przypadku spraw rozpatrywanych w administracyjnych sądach odwoławczych i w Radzie Stanu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Grecką Służbę ds. Azylu i Grecki Urząd Odwoławczy.

110 Przesłuchania w ramach przyspieszonej procedury granicznej na pięciu wyspach greckich, gdzie znajdują się hotspoty, przeprowadzane są przez pracowników Greckiej Służby ds. Azylu i EASO. Choć w przepisach krajowych ustanowiono bardzo krótkie terminy (przesłuchanie w sprawie wniosku azylowego należy przeprowadzić w terminie jednego dnia od złożenia wniosku, a decyzja w pierwszej instancji musi zostać wydana w terminie jednego dnia od przesłuchania), to średni czas rozpatrywania spraw z roku na rok wydłużał się (*ramka 10*).

Ramka 10

Problemy wpływające na wydajność przyspieszonej procedury granicznej

W przyspieszonej procedurze granicznej uczestniczy wiele podmiotów (Służba ds. Przyjmowania i Identyfikacji, Frontex, lekarze z Ministerstwa Zdrowia, Policja, Grecka Służba ds. Azylu oraz EASO), co sprawia, że zasadnicze znaczenie ma dobra koordynacja prowadzonych przez nie działań. Powstanie zatorów na jakimkolwiek etapie odbija się na wydajności całego procesu. Przykładowo, w 2018 r. niedostateczna liczba lekarzy Ministerstwa Zdrowia³⁶ w hotspotach, którzy jako jedyni są uprawnieni do przeprowadzania ocen konieczności szczególnego traktowania, wpłynęła niekorzystnie na wydajność całej procedury i tym samym doprowadziła do zwiększenia zaległości. Innym przykładem są różne numery identyfikacyjne wydawane przez lekarzy Ministerstwa Zdrowia i Służbę ds. Przyjmowania i Identyfikacji, co utrudnia identyfikację osób wnioskujących o azyl wymagających szczególnego traktowania i rozpatrywanie ich spraw.

Zdecydowaną większość osób wnioskujących o azyl (74% w 2018 r.) uznaje się za wymagające szczególnego traktowania³⁷ i w konsekwencji są one wykluczone z przyspieszonej procedury granicznej. W niektórych przypadkach (ani Grecka Służba ds. Azylu, ani EASO nie gromadzili dokładnych danych statystycznych na ten temat) Służba uchylała wyniki oceny decydującej o konieczności szczególnego traktowania przeprowadzonej przez EASO i przekazywała przypadek do dalszej oceny medycznej. Prowadziło to do dalszego wydłużenia procedury azylowej w tych przypadkach. Ponadto Służba ds. Azylu systematycznie uchyla opinie w sprawie niedopuszczalności dotyczące osób narodowości innej niż syryjska wystawiane przez EASO³⁸ (*ramka 7*).

Odwołania powinny zostać omówione w terminie trzech dni, a samą decyzję należy podjąć w terminie dwóch dni od omówienia sprawy lub przedłożenia sprawozdania uzupełniającego. Tymczasem średni czas rozpatrywania spraw w 2018 r. wynosił 171 dni (*rys. 17*).

Do końca 2018 r. z ogólnej liczby 8 928 migrantów kwalifikujących się do powrotu operacje powrotowe do Turcji na podstawie oświadczenia UE–Turcja przeprowadzono faktycznie w jedynie 1 806 przypadkach.

111 Sytuacja jest jeszcze bardziej problematyczna, jeśli chodzi o procedury zwykłą i przyspieszoną.

112 W ramach procedury zwykłej średni okres od rejestracji do wydania decyzji w pierwszej instancji istotnie się wydłużył, z 84 dni w 2016 r. do 241 dni w 2018 r., i najprawdopodobniej wydłuży się jeszcze bardziej, ponieważ Trybunał znalazł przykłady osób ubiegających się o azyl składających wnioski w 2018 r., którym wyznaczono terminy przesłuchań na 2022 lub nawet 2023 r.

113 Z kolei w ramach procedury przyspieszonej dla wnioskodawców z Syrii, Palestyny lub bezpaństwowców średni okres od rejestracji do wydania decyzji w pierwszej instancji wzrósł ponad dwukrotnie, z 142 dni w 2016 r. do 303 dni w 2018 r. Kontrolerzy wykryli przypadki osób narodowości syryjskiej, które złożyły wnioski w 2018 r. i którym zaproponowano termin przesłuchania dopiero w marcu 2021 r., co oznacza, że okres ten może się jeszcze wydłużyć.

114 W związku z powyższym w przypadku Syryjczyków dopuszczonych do wjazdu na greckie terytorium i wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania³⁹ na wyspach greckich powstała paradoksalna sytuacja. Choć w odniesieniu do tych osób zniesiono ograniczenie geograficzne i mogą one opuścić wyspy, na merytoryczne rozpatrzenie sprawy w kontynentalnej Grecji muszą oczekiwać dużo dłużej, niż gdyby pozostały w ramach przyspieszonej procedury granicznej na wyspach⁴⁰.

³⁶ Od sierpnia 2018 r. na wyspie Chios nie pracowali żadeni lekarze Ministerstwa, a dwóch lekarzy oddelegowanych na Lesbos zrezygnowało z pracy z końcem października 2018 r. Na wyspach Leros, Samos i Kos od grudnia 2017 r. w większości przypadków na jeden hotspot przypadał jeden lekarz Ministerstwa Zdrowia.

³⁷ W greckim prawie zdefiniowano siedem kategorii osób wymagających szczególnego traktowania: 1. osoby niepełnosprawne lub cierpiące na poważne choroby; 2. ofiary poważnych aktów przemocy; 3. kobiety ciężarne i kobiety z noworodkami; 4. małoletni bez opieki; 5. osoby samotnie wychowujące dzieci; 6. osoby starsze; 7. ofiary handlu ludźmi.

³⁸ Do końca 2018 r. wszystkie 3 737 spraw dotyczących osób narodowości innej niż syryjska zostało dopuszczonych do merytorycznego rozpatrzenia w Grecji, z wyjątkiem dwóch spraw dotyczących Palestyńczyków, które uznano za niedopuszczalne.

³⁹ Do końca 2018 r. zarejestrowano 889 Syryjczyków dopuszczonych do wjazdu na greckie terytorium i 42 288 migrantów wymagających szczególnego traktowania.

⁴⁰ Jak wynika z informacji Greckiej Rady Uchodźców, niektórzy wnioskodawcy wymagający szczególnego traktowania pochodzący z Palestyny (w przypadku których wskaźnik przyznawania azylu jest wysoki i którzy mają realne szanse na uzyskanie ochrony międzynarodowej) wolą nie być klasyfikowani jako osoby wymagające szczególnego

Przeciążenie pracą organów odwoławczych

115 Grecja podjęła wysiłki na rzecz zwiększenia zdolności własnych organów odwoławczych. W grudniu 2018 r. zwiększono liczbę komitetów odwoławczych z 12 do 20. To zwiększenie zdolności jest bardzo potrzebne, tak aby uniknąć sytuacji zaobserwowanej w 2017 r., gdy komitety ds. rozpatrywania zaległych odwołań wciąż rozpatrywały nierozstrzygnięte odwołania sprzed 2013 r. (zob. projekt GR-1 wspierany z programu krajowego AMIF, który opisano w [załączniku IV](#)).

116 Z końcem 2018 r. przed organami odwoławczymi toczyło się 13 755 spraw⁴¹. Znaczna część decyzji odmownych w pierwszej instancji (które stanowiły niemal połowę ogółu decyzji od 2013 r.) trafia na szczebel odwoławczy, co dodatkowo zwiększa obciążenie pracą tych organów. Średnie okresy rozpatrywania, zarówno w Grecji kontynentalnej, jak i na wyspach, wydłużyły się między 2016 a 2018 r.

117 Nie planuje się żadnego projektu finansowanego z AMIF w celu wsparcia komitetów odwoławczych, a wsparcie ze strony EASO jest ograniczone ze względu na zaangażowanie Urzędu na szczeblu pierwszej instancji.

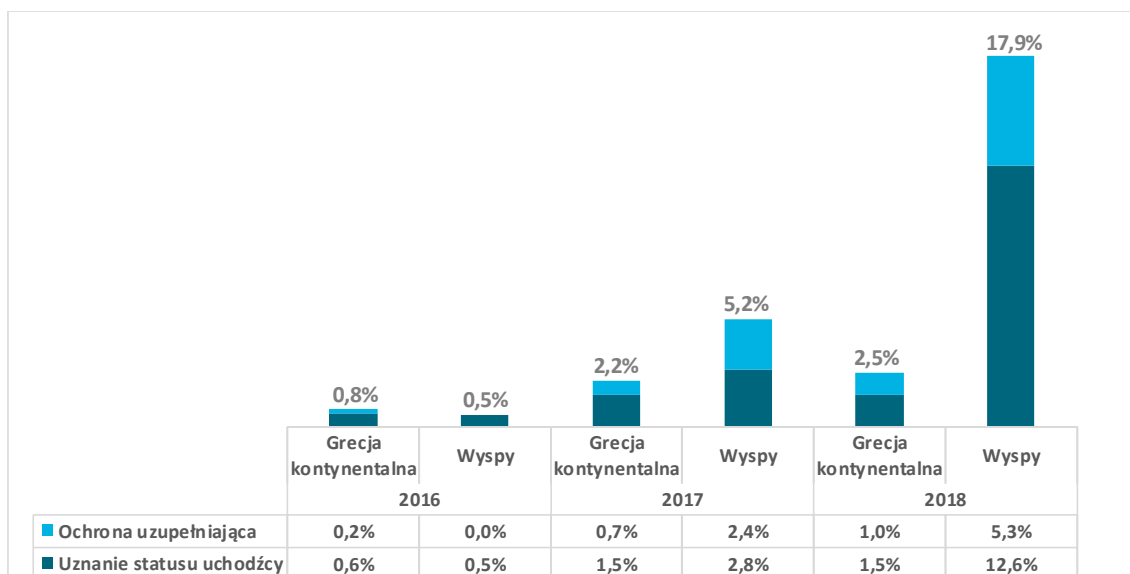
Przesłanki świadczące o pogorszeniu się jakości decyzji podejmowanych w pierwszej instancji na wyspach

118 Jedną z ewentualnych miar jakości decyzji podejmowanych w pierwszej instancji jest odsetek uchylonych decyzji wśród ogółu odwołań wniesionych do organów odwoławczych. Jak wynika z [rys. 18](#), wskaźnik uchyleń jest niski dla Grecji kontynentalnej, ale sytuacja na wyspach uległa znacznemu pogorszeniu w ostatnich dwóch latach. Zdaje się to wskazywać na pogorszenie jakości decyzji podejmowanych w pierwszej instancji (17,8% z nich zostało uchylonych przez organy odwoławcze w 2018 r.).

traktowania, tak aby pozostać w ramach przyspieszonej procedury granicznej i dzięki temu skrócić czas rozpatrywania sprawy.

⁴¹ Liczba ta nie obejmuje jednak spraw toczących się przed sądami wyższego szczebla i Radą Stanu, dla których nie przedstawiono danych.

Rys. 18 – Odsetek decyzji odmownych wydanych w pierwszej instancji, które zostały uchylone



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

Brak danych na temat korzystnych decyzji odwoławczych w odniesieniu do ochrony humanitarnej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Grecki Urząd Odwoławczy.

Hotspoty

Relokacja

Finansowanie ze
środków AMIF

Agencje UE

Azyl w Grecji

Azyl we
Włoszech

Powroty

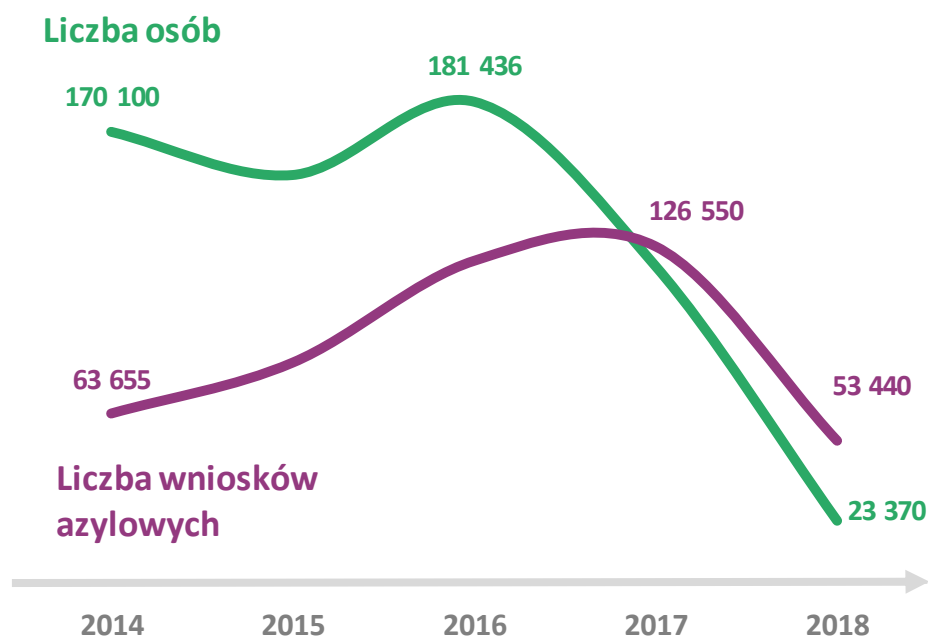
We Włoszech zaległości w rozpatrywaniu wniosków azylowych przesunęły się obecnie na etap prac przeciążonych organów odwoławczych

Zmniejszają się zaległości w zakresie nierozpatrzonych spraw w pierwszej instancji

119 Władze włoskie nie były w stanie wygenerować informacji, o które zwrócił się Trybunał, na temat rocznych zmian w liczbie nierozpatrzonych spraw / zaległościach w okresie od 2015 r., jeśli chodzi o etapy rejestracji, składania wniosku, odwołania i ostatecznej decyzji. Z tego względu w niniejszej części sprawozdania poruszono jedynie kwestię liczby nierozpatrzonych spraw / zaległości na etapie decyzji w pierwszej instancji.

120 Liczba osób przybywających do Włoch gwałtownie spada od 2016 r. – w 2017 r. zmniejszyła się w ujęciu rocznym o 34%, a w 2018 r. o kolejne 80% (*rys. 19*). W okresie od 2016 do 2018 r. liczba wniosków azylowych zmalała o 56%.

Rys. 19 – Liczba przybywających migrantów i wniosków azylowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (liczba osób przybywających) i Eurostatu (wnioski).

Hotspoty

Relokacja

Finansowanie ze
środków AMIF

Agencje UE

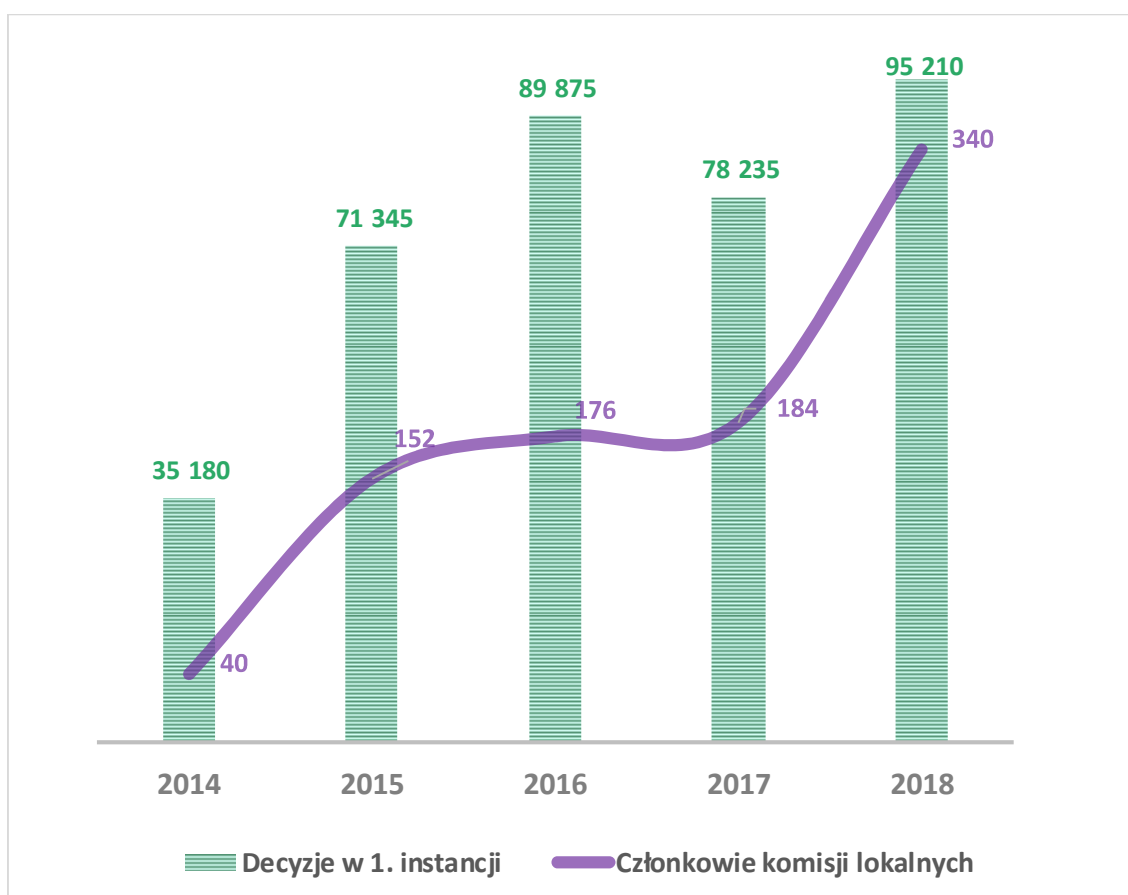
Azyl w Grecji

Azyl we
Włoszech

Powroty

121 Krajowa Komisja ds. Azylu przeprowadza we współpracy ze swoimi oddziałami regionalnymi ocenę wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech i jest odpowiedzialna za wydawanie decyzji w pierwszej instancji. Dzięki wsparciu z budżetu krajowego zatrudnienie w Komisji wzrosło w latach 2014–2018 (zob. [rys. 20](#)), co przełożyło się na zwiększenie zdolności do rozpatrywania wniosków w pierwszej instancji.

Rys. 20 – Liczba członków lokalnych komisji ds. azylu w zestawieniu z liczbą decyzji w pierwszej instancji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Krajowej Komisji ds. Azylu i Eurostatu.

122 Z końcem 2017 r. Krajowa Komisja ds. Azylu wciąż borykała się z rosnącą liczbą wniosków azylowych. W grudniu 2017 r. liczba nierozpatrzonych spraw sięgnęła 149 006, co stanowiło znaczne obciążenie dla włoskiego systemu azylowego. Sytuacja ta zmieniła się jednak w 2018 r., gdy zaległości zdecydowanie ograniczono – o 45% – dzięki dalszemu zwiększeniu zdolności do rozpatrywania spraw w pierwszej instancji,

Hotspoty

Relokacja

Finansowanie ze
środków AMIF

Agencje UE

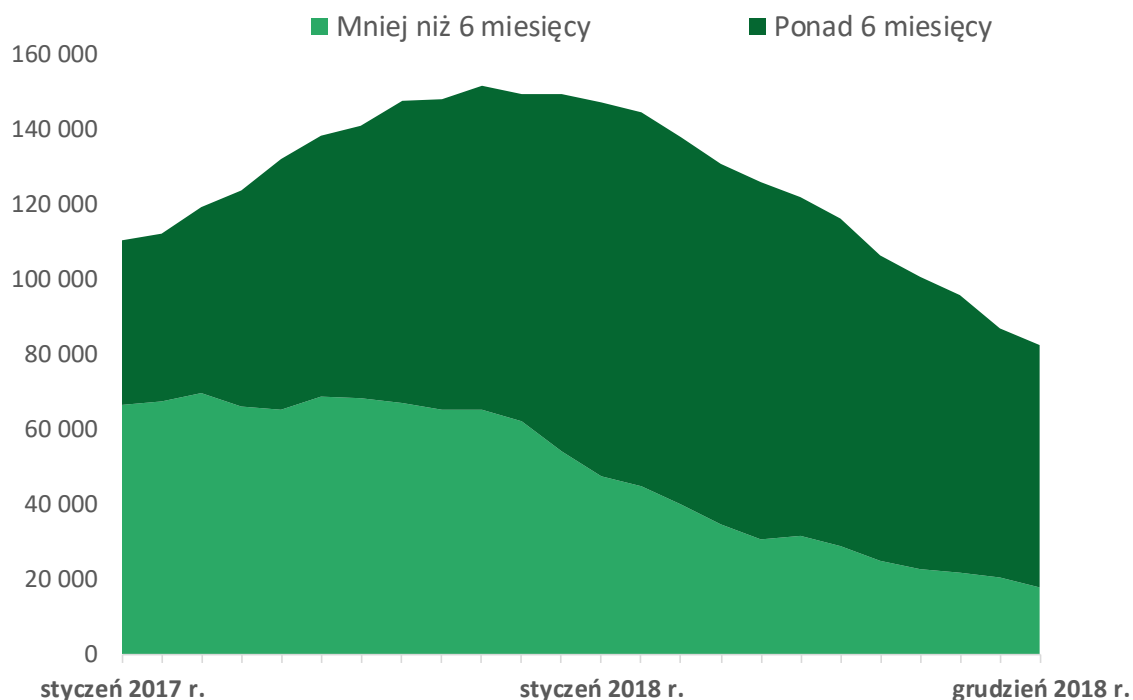
Azyl w Grecji

Azyl we
Włoszech

Powroty

czemu towarzyszył istotny spadek liczby osób przybywających. Przełożyło się to na mniejszą liczbę złożonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (*rys. 21*).

Rys. 21 – Nerozpatrzone sprawy w pierwszej instancji we Włoszech



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez EASO.

123 Krajowa Komisja ds. Azylu spodziewa się, że przed końcem 2019 r. uda się w pełni nadrobić zaległości w pierwszej instancji. Niemniej w obliczu faktu, że powyższym wysiłkom towarzyszy bardziej rygorystyczna polityka migracyjna (zniesienie ochrony humanitarnej i stopniowo spadający wskaźnik przyznawania azylu⁴²), można oczekiwać, że duża liczba decyzji odmownych znajdzie się w ciągu roku na szczeblu odwoławczym, który już teraz jest nadmiernie obciążony pracą (zob. pkt **127** poniżej).

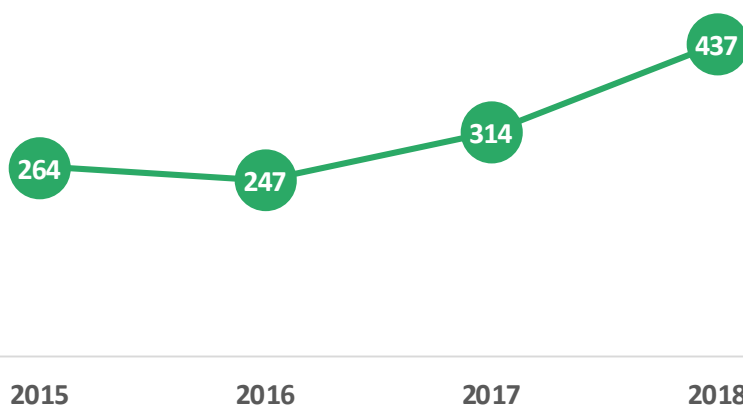
⁴² W 2018 r. wskaźnik przyznawania azylu wyniósł 32%. Wartość ta uwzględniała 21% przypadków przyznawania ochrony humanitarnej. Po zniesieniu ochrony humanitarnej wskaźnik ten spadł w 2019 r. (19% w pierwszej połowie 2019 r.).

Okresy rozpatrywania spraw wydłużają się

124 Włoskie systemy informatycznie nie pozwalają pozyskać informacji na temat mediany lub średnich okresów rozpatrywania spraw między etapami zejścia na ląd, sporządzenia wniosku azylowego i jego zarejestrowania w kwesturze.

125 W odniesieniu do procedury zwykłej we włoskich przepisach ustanowiono maksymalny termin 33 dni⁴³ od daty złożenia wniosku do wydania decyzji w pierwszej instancji. Jak wynika z [rys. 22](#), średni czas rozpatrywania sprawy znacząco się wydłużył w okresie od 2015 do 2018 r.

Rys. 22 – Średni okres rozpatrywania sprawy (w dniach) w pierwszej instancji we Włoszech



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

126 Problemem o zasadniczym znaczeniu jest brak zintegrowanego informatycznego systemu zarządczego, który pozwalałby na śledzenie wyników procedury od początku do końca, w tym na etapie sądowym (odwoławczym). Lokalne komisje ds. azylu wprowadzają decyzje odwoławcze ręcznie i w procesie tym występują opóźnienia, co niekorzystnie wpływa na kompletność i wiarygodność danych. Nie wszystkie decyzje są systematycznie przekazywane do właściwej lokalnej komisji, w związku z czym komisje muszą pozyskiwać informacje od migrantów lub kwestur. Ponadto lokalne komisje często z opóźnieniem zamieszczają w systemie własne decyzje

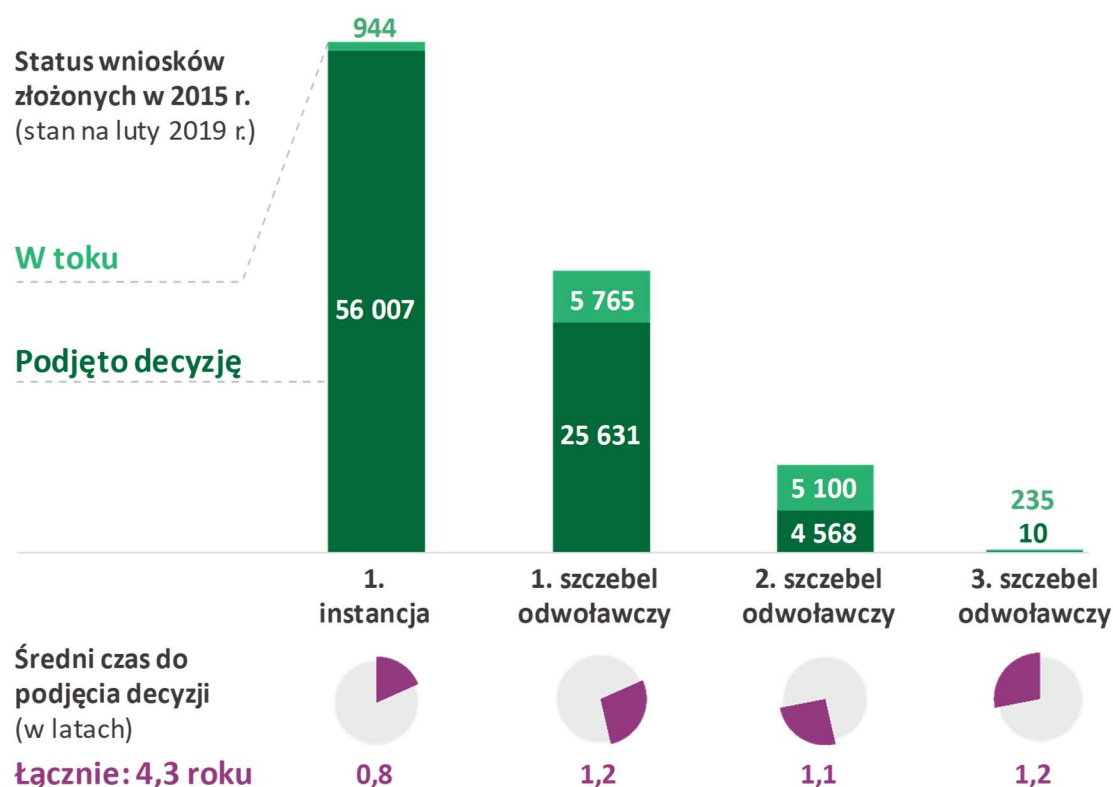
⁴³ Osobiste przesłuchanie należy przeprowadzić w terminie 30 dni od rejestracji wniosku, a decyzja powinna zostać podjęta w ciągu 3 dni roboczych od przesłuchania.

w pierwszej instancji. Brak wiarygodnych i aktualnych danych na temat decyzji odmownych podejmowanych na poszczególnych etapach procedury utrudnia również wydawanie decyzji nakazujących powrót przez kwestury.

Przeciążenie pracą organów odwoławczych

127 Jak pokazano na *rys. 23*, wydanie ostatecznej decyzji po przejściu wszystkich etapów odwoławczych może zająć 4,3 roku. Z tego względu najbardziej palącą potrzebą w ramach włoskiego systemu azylowego będzie z dużym prawdopodobieństwem zapewnienie wsparcia organom wymiaru sprawiedliwości.

Rys. 23 – Średni czas potrzebny do wydania ostatecznej decyzji w odniesieniu do wniosków złożonych w 2015 r. we Włoszech



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Hotspoty

Relokacja

Finansowanie ze
środków AMIF

Agencje UE

Azyl w Grecji

Azyl we
Włoszech

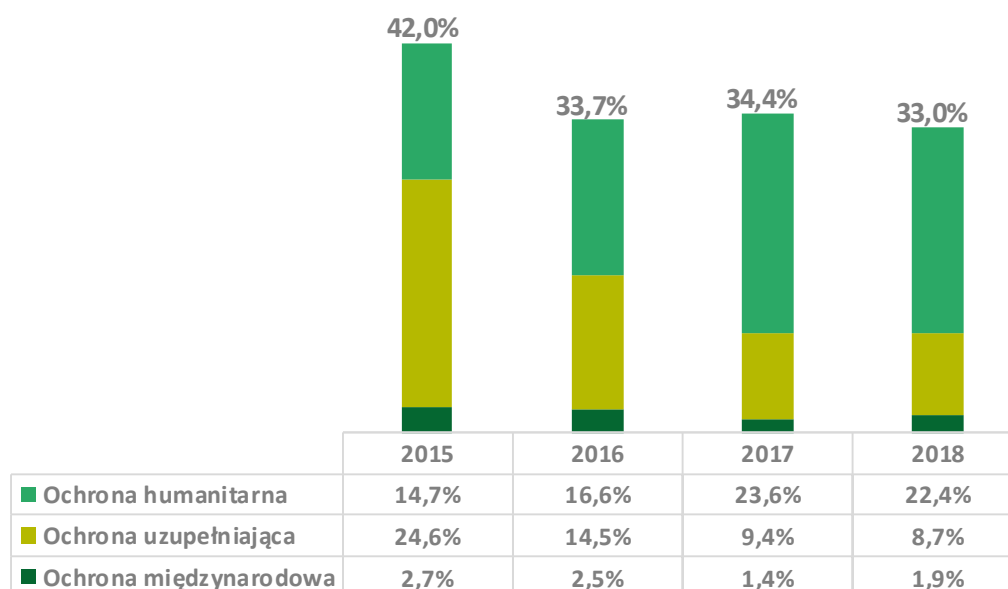
Powroty

128 W momencie przeprowadzania kontroli nie przewidziano żadnego projektu finansowanego z AMIF, który miałby na celu zwiększenie zdolności organów wymiaru sprawiedliwości. EASO rozpoznał, że istnieje taka potrzeba, ale do tej pory zapewniał wsparcie jedynie pośrednio – pomaga on Krajowej Komisji ds. Azylu w sprawach, które trafiają do drugiej instancji, ale nie wspiera bezpośrednio sądów odwoławczych.

Stosunkowo duży odsetek decyzji wydanych w pierwszej instancji zostaje uchylonych przez organy odwoławcze

129 Jak wynika z [rys. 24](#), w 2018 r. organy odwoławcze uchylły 33% decyzji wydanych w pierwszej instancji, od których złożono odwołanie. Choć wskaźnik ten pozostaje względnie wysoki, w porównaniu z poprzednimi latami nastąpiła niewielka poprawa.

Rys. 24 – Odsetek odmownych decyzji azylowych z pierwszej instancji, które zostały uchylone



Decyzje dotyczące odwołań złożonych w okresie od 2012 do 2015 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Faktyczna realizacja powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie pozostaje problemem w UE

Niski wskaźników powrotów w całej UE

130 Wobec dużej liczby osób, które ubiegały się o ochronę międzynarodową w Europie od 2015 r., niski wskaźnik powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie stał się problemem dla Grecji, Włoch i ogólnie dla całej UE, jak pokazano na [rys. 25](#). Wskaźniki powrotów są jeszcze niższe, jeśli wziąć pod uwagę wyłącznie powroty realizowane poza Europę. Jest wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Zostały one przeanalizowane w punktach poniżej.

Rys. 25 – Powroty w Grecji i we Włoszech

WSKAŹNIK FAKTYCZNIE ZREALIZOWANYCH POWROTÓW W UE W LATACH 2014–2018



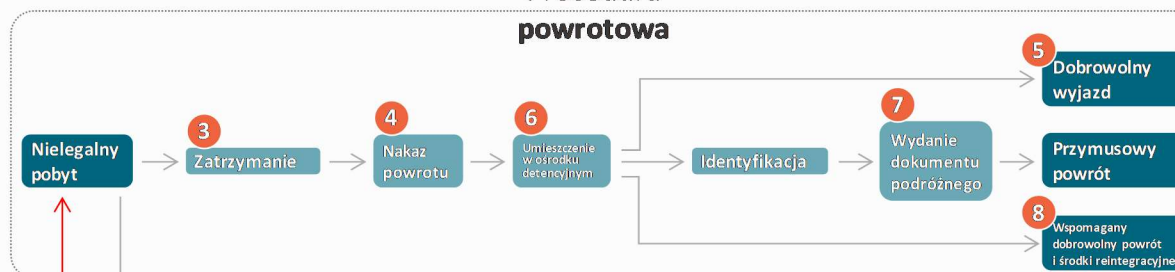
GŁÓWNE PRZYCZYNY niskiego wskaźnika powrotów z Grecji i Włoch:

- 1 Długość trwania procedury azylowej (pkt 132)
- 2 Brak powiązań między procedurami azylową i powrotową, utrudniający koordynację i wymianę informacji (pkt 133)
- 3 Brak rzetelnego i zintegrowanego systemu zarządzania s prawami powrotowymi (pkt 134)
- 4 Brak wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i brak systematycznego rejestrowania takich decyzji w UE (pkt 135)
- 5 Ucieczki migrantów kwalifikujących się powrotu i trudności w zlokalizowaniu tych osób, w tym w zakresie monitorowania dobrowolnych wyjazdów (pkt 136)
- 6 Niewystarczająca liczba miejsc w ośrodkach za trzymania przed wydaleniem (pkt 137 i 138)
- 7 Trudności we współpracy z państwami trzecimi, z których pochodzą migranci (pkt 139)
- 8 Słabe wyniki uzyskiwane w ramach wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych (pkt 140–143)

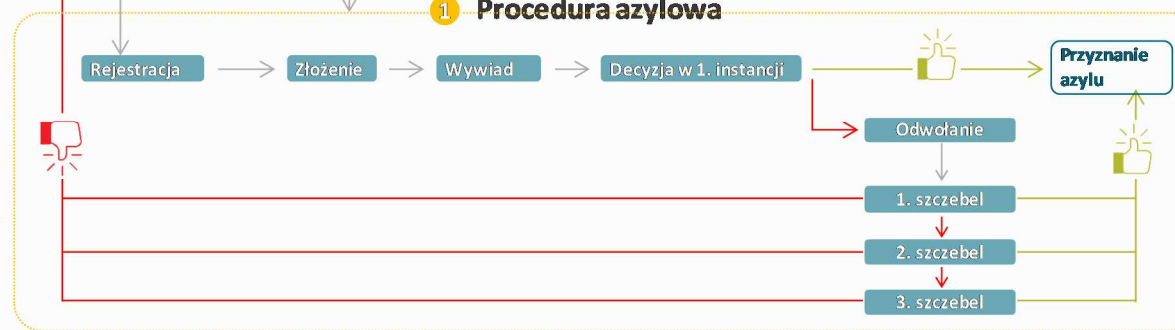
Decyzja pozytywna

Decyzja negatywna

Procedura powrotowa



1 Procedura azylowa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, wskaźniki powrotów obliczone w oparciu o dane Eurostatu.

131 Jeśli chodzi o wdrożenie oświadczenia Turcja–UE, łącznie w okresie do końca 2018 r. z wysp greckich dokonano operacji powrotowych w przypadku jedynie 1 806 migrantów o nieuregulowanym statusie. Liczba powrotów na podstawie oświadczenia UE–Turcja w 2018 r. (322) była jeszcze niższa niż w 2017 r. (687).

Na pogorszenie wyników operacji powrotowych wpływa szereg czynników

132 Jednym z czynników wpływających niekorzystnie na wyniki operacji powrotowych jest długi okres trwania procedury powrotowej (zob. również pkt [109–114](#) oraz [124–126](#)). Ponadto jeśli chodzi o ograniczoną liczbę obywateli państw trzecich, którzy mogą być przetrzymywani, zgodnie z przepisami prawa azylowego maksymalny okres zatrzymania wynosi sześć miesięcy. Po upływie okresu zatrzymania migranci są wypuszczani na wolność i mogą uciec. Wreszcie, zarówno we Włoszech, jak i w Grecji migranci często wnoszą w ostatniej chwili wnioski azylowe, aby opóźnić procedurę powrotową.

133 Sprawna koordynacja działań organów azylowych i organów przeprowadzających operacje powrotowe ma kluczowe znaczenie dla optymalnej wymiany informacji i automatycznego wydawania decyzji nakazujących powrót po wydaniu odmownej decyzji azylowej ([ramka 11](#)).

Ramka 11

Powiązanie między procedurami azylową i powrotową w Grecji i we Włoszech

W Grecji obywatele państw trzecich rejestruje się jako osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową w bazie danych ALKIONI prowadzonej przez Grecką Służbę ds. Azylu. W Grecji kontynentalnej wprowadzono przyznano funkcjonariuszom policji ograniczone prawa dostępu do określonych modułów tej bazy, ale nie są oni automatycznie informowani o wydaniu odmownej decyzji azylowej w systemie ALKIONI. Decyzje nakazujące powrót są w związku z tym wydawane jedynie w przypadkach, gdy dana osoba zostaje zatrzymana. Wymiana informacji przebiega sprawniej na wyspach, ale ma ona charakter nieformalny i zależy od kontaktów osobistych.

We Włoszech wydanie odmownej decyzji azylowej nie pociąga za sobą bezpośrednio decyzji nakazującej powrót. Te dwa rodzaje decyzji są wydawane przez dwa odrębne organy: kwestury i komisje ds. azylu. Funkcjonariusze policji mają dostęp do bazy danych, w której rejestrowane są decyzje azylowe, ale nie są automatycznie informowani o tym, że wydano decyzję odmowną. Podobnie jak w przypadku Grecji, decyzje nakazujące powrót są wydawane jedynie w przypadkach, gdy dana osoba zostaje zatrzymana.

Jak wspomniano w pkt [126](#), brak wiarygodnych i aktualnych danych na temat decyzji odmownych podejmowanych na etapach odwoławczych utrudnia również wydawanie decyzji nakazujących powrót przez kwestury.

134 Grecja posiada scentralizowany system informatyczny (grecki system identyfikacji) do zarządzania migracjami, ale nie jest on jeszcze zaawansowany pod względem udostępnianych informacji i funkcji. Nie stanowi on zintegrowanego systemu, który zapewniałby ogólny obraz całego procesu powrotu. Przykładowo, brak jest danych na temat zatrzymań aktualizowanych w czasie rzeczywistym. W każdym z ośrodków zatrzymania przed wydaleniem prowadzony jest natomiast osobny plik Excel i aby uzyskać całościowy ogólny obraz sytuacji, jednostka ds. koordynacji w centrali policyjnej musi zwracać się do każdego z tych ośrodków o regularne aktualizowanie informacji. Frontex wspiera władze greckie w cyfryzacji procedur powrotowych.

135 Ponadto brak jest procedury wzajemnego uznawania decyzji powrotowych między poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Do 2018 r. nie prowadzono wymiany informacji na temat decyzji powrotowych w obrębie UE. Od grudnia 2018 r.

decyzje powrotowe należy regularnie wprowadzać do Systemu Informacyjnego Schengen, tak by były one widoczne dla wszystkich państw członkowskich.

136 Co więcej, w przypadku dobrowolnych wyjazdów występuje ryzyko ucieczki. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak standardowego systemu pozwalającego sprawdzić, czy obywatel państwa trzeciego przekroczył granicę zewnętrzną państwa należącego do strefy Schengen. Z tego względu nie można ustalić z pewnością, czy obywatel państwa trzeciego faktycznie opuścił UE, ukrywa się w danym państwie członkowskim bądź czy przemieścić się do innego państwa członkowskiego.

137 Zgodnie z dyrektywą powrotową⁴⁴ stosowanie środków detencyjnych w celu wydalenia należy ograniczyć i uzależnić od tego, czy jest ono proporcjonalne w odniesieniu do zastosowanych środków i zakładanych celów. Zastosowanie środka detencyjnego jest uzasadnione tylko w przypadku przygotowania powrotu lub wykonania wydalenia oraz jeśli zastosowanie łagodniejszych środków przymusu byłoby niewystarczające. Początkowy okres zatrzymania wynosi do sześciu miesięcy, przy czym może on zostać przedłużony do 18 miesięcy w pewnych okolicznościach. W Grecji kontynentalnej obecnie istnieje sześć ośrodków zatrzymania przed wydaleniem oraz dwa na wyspach Lesbos i Kos. Utworzenie kolejnego ośrodka planowane jest na Samos. Warunki panujące w niektórych środkach zatrzymania przed wydaleniem były przedmiotem krytyki (zob. projekt GR-3 w [załączniku IV](#)).

138 Pomimo wysiłków podejmowanych przez Włochy liczba miejsc w prowadzonych w tym kraju ośrodkach zatrzymania przed wydaleniem jest wciąż niewystarczająca, by można w nich zakwaterować wszystkie osoby objęte procedurą powrotu (815 miejsc w porównaniu z 27 070 decyzjami nakazującymi powrót wydanymi w 2018 r.). Nie przewiduje się w najbliższej przyszłości żadnego projektu wspieranego z AMIF, który miałby zaradzić temu problemowi.

⁴⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r.

139 Kolejną przyczyną niskiego wskaźnika faktycznych powrotów wśród migrantów, którym nakazano opuszczenie UE, jest brak współpracy ze strony określonych państw trzecich przy identyfikacji i readmisji własnych obywateli (zob. również pkt **100** ppkt *(iv)*). Przykładowo, umowa z Kotonu zawarta między UE a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku stanowi⁴⁵, że państwa te zobowiązane są do ponownego przyjęcia bez żadnych dodatkowych formalności własnych obywateli, którzy przebywają nielegalnie na terytorium któregoś z państw członkowskich UE. W praktyce to postanowienie prawne nie jest przestrzegane.

W ramach wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych występują trudności operacyjne

140 Wobec braku ujednoczonego podejścia w UE pakiety wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych mają różną postać w poszczególnych państwach członkowskich. Zgodnie z informacjami Biura Analiz Parlamentu Europejskiego państwa członkowskie UE ustanowiły aż 90 programów szczegółowych w tym zakresie, które są współfinansowane przez Unię Europejską.

141 Operacje dotyczące wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych stanowiły do tej pory jedynie ułamek łącznej liczby powrotów we Włoszech (15% w 2018 r.), ponieważ ze względu na liczne trudności projekty w tej dziedzinie w niewielkim stopniu przyczyniły się do skutecznego rozwiązania problemu powrotów (*ramka 12*).

⁴⁵ Art. 13 ust. 5 lit. c) umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu w czerwcu 2000 r.

Ramka 12

Przykłady problemów obniżających skuteczność projektów w zakresie wspomaganego dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych we Włoszech

Na przełomie 2015 i 2016 r. przez okres jednego roku nie realizowano żadnego programu w tej dziedzinie ze względu na spóźnione uruchomienie Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Uruchomieniu w 2016 r. projektów w zakresie wspomaganego dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych finansowanych z AMIF nie towarzyszyła żadna krajowa kampania informacyjna. W ramach poszczególnych projektów działania informacyjne prowadzono osobno (zob. pkt 71 w odniesieniu do nakładania się zakresów prowadzonych działań). Ponadto w momencie uruchomienia projektów nie przewidziano skutecznych działań w zakresie docierania z informacjami do grup docelowych. Problem ten rozwiązano na późniejszym etapie przez zatrudnienie specjalnych pracowników zajmujących się tego rodzaju działaniami – doradców regionalnych. Wartości docelowe ustanowione dla wskaźników projektów były mało ambitne, biorąc pod uwagę skalę potrzeb.

Dużą grupę migrantów przebywających nielegalnie we Włoszech wykluczono z udziału w programie wspomaganego dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych, ponieważ aby kwalifikować się do programu, migrant musiał złożyć wniosek o udział w krótkim przedziale 7–30 dni po wydaniu decyzji nakazującej powrót.

Okres od złożenia wniosku do zatwierdzenia przez kwesturę lub prefekturę był długi i wynosił średnio 37 dni (w ramach projektu IT-3) lub 40 dni (w przypadku projektu IT-2). Ponieważ we Włoszech nie przewidziano zakwaterowania dla osób wnioskujących o udział we wspomaganym dobrowolnym powrotach i środkach reintegracyjnych, długie okresy oczekiwania przyczyniały się do wysokiego wskaźnika rezygnacji z udziału w programie, wynoszącego 27%⁴⁶.

Ponadto odnotowano lukę w realizacji programu w zakresie wspomaganego dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych – po tym, jak zakończono realizację projektów w czerwcu 2018 r., nowe zaproszenie do składania ofert opublikowano dopiero w październiku 2018 r. W momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej przez Trybunał w lutym 2019 r. oferty złożone w ramach tego zaproszenia były poddawane ocenie. Przedstawiciele Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji poinformowali kontrolerów Trybunału, że nie wzięli udziału w tym postępowaniu z uwagi na nadmiernie rygorystyczne zasady dotyczące kwalifikowalności kosztów⁴⁷.

142 W Grecji w ramach programu w zakresie wspomaganých dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych realizowanego przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji udaje się osiągać założone cele⁴⁸. Pomoc w zakresie reintegracji, w ramach której zapewnia się beneficjentom wsparcie w momencie powrotu do kraju pochodzenia, jest jednak dostępna jedynie dla 26% wnioskodawców. Tę lukę w świadczeniu pomocy w zakresie reintegracji można by częściowo wyeliminować dzięki szczegółowemu programowi działań sieci europejskiego instrumentu reintegracji⁴⁹, ale Grecja nie skorzystała jeszcze z tego narzędzia.

143 Ponadto choć w Grecji kontynentalnej okres kwalifikowalności do programu nie jest w żaden sposób ograniczony, migranci na wyspach muszą wystąpić z wnioskiem o objęcie wspomaganymi dobrowolnymi powrotami i środkami reintegracyjnymi w bardzo krótkim terminie (w ciągu 15 dni od wydania przez Grecką Służbę ds. Azylu decyzji odmownej w pierwszej instancji).

144 Niezależnie od powyższych uwag odnotowano przykład dobrej praktyki w ośrodku otwartym Attiko Alsos. Ośrodek ten jest przeznaczony dla migrantów, którzy zarejestrowali się do objęcia wspomaganymi dobrowolnymi powrotami i środkami reintegracyjnymi, i zapewnia obywatelom państw trzecich, którzy

⁴⁶ Jak wynika z danych statystycznych otrzymanych od Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, z ogólnej liczby 1 606 wniosków o udział we wspomaganých dobrowolnych powrotach i środkach reintegracyjnych otrzymanych przez Organizację w okresie od stycznia do września 2018 r. w 67 przypadkach (4%) wniosek nie został zatwierdzony, w 169 (10%) organy nie udzieliły żadnej odpowiedzi, w 118 przypadkach (7%) wnioski zostały wycofane przed zatwierdzeniem, a w 319 (20%) – po zatwierdzeniu.

⁴⁷ Zgodnie z zasadami określonymi w ostatnim zaproszeniu do składania ofert koszty byłyby kwalifikowalne wyłącznie w przypadku, gdyby faktycznie zrealizowano powrót danego migranta. Ponieważ jednak migranci mogą zmienić zdanie nawet w ostatniej chwili, za wszystkie koszty poniesione do tego momentu odpowiadałaby agencja.

⁴⁸ Zgodnie z danymi Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji w okresie od 1 czerwca 2016 r. do 14 marca 2019 r. o objęcie wspomaganymi dobrowolnymi powrotami i środkami reintegracyjnymi wnioskowało 17 740 obywateli państw trzecich, a 15 031 z nich (85%) powróciło do swoich krajów ojczystych.

⁴⁹ Ten połączony program w zakresie powrotów i reintegracji ma na celu realizowanie trwałych powrotów obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia i ich reintegrację w tych krajach. Zakłada on ściślejszą współpracę między instytucjami partnerskimi w ramach sieci europejskiego instrumentu reintegracji.

dobrowolnie zgłosili się do powrotu do kraju pochodzenia, bezpieczne otoczenie i wsparcie (zob. [ramka 13](#)).

Ramka 13

Przykład dobrej praktyki w zakresie wspomaganym dobrowolnym powrotów i środków reintegracyjnych

Ośrodek otwarty Attiko Alsos dla migrantów, którzy zarejestrowali się do objęcia programem wspomaganym dobrowolnym powrotów i środków reintegracyjnych, jest finansowany z AMIF EMAS i został utworzony niedaleko centrum Aten, aby zapewnić schronienie migrantom przebywającym w Grecji, którzy zarejestrowali się do objęcia wspomnianym programem i nie mają gdzie się zakwaterować do czasu wyjazdu. Beneficjentami są migranci wymagający szczególnego traktowania, za których na potrzeby tego projektu uznano kobiety w ciąży, rodziny niepełne, migrantów o szczególnych potrzebach medycznych, migrantów w podeszłym wieku i migrantów w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. W pobliżu ośrodka znajdują się dogodne połączenia transportowe, szpitale i służby konsularne. Ośrodek świadczy migrantom wymagającym szczególnego traktowania podstawowe usługi aż do momentu powrotu do kraju pochodzenia.

Brak jest danych na temat tempa przebiegu procedur powrotowych

145 Ani greckie, ani włoskie systemy informatyczne nie umożliwiają wygenerowania danych statystycznych na temat tempa przebiegu procedur powrotowych⁵⁰. W związku z tym Trybunał nie był w stanie ocenić tego aspektu działań.

⁵⁰ Chodzi o średni okres przebiegu sprawy od wydania decyzji nakazującej powrót do faktycznego zrealizowania powrotu (zarówno w odniesieniu do przymusowych powrotów, jak i powrotów dobrowolnych).

Wnioski i zalecenia

146 W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał, czy wsparcie UE na rzecz zarządzania migracjami (w tym podejście oparte na hotspotach) przyczyniło się do zapewnienia skutecznego i szybkiego przebiegu procedur azylowych i powrotowych w Grecji i we Włoszech. Trybunał ustalił, że występują rozbieżności między celami unijnego wsparcia i rezultatami, które udało się osiągnąć. Wprawdzie zwiększyły się zdolności organów greckich i włoskich, na przebieg procedur azylowych w Grecji i we Włoszech wciąż niekorzystnie wpływają jednak długie okresy rozpatrywania spraw i zatory proceduralne. Podobnie jak w przypadku innych państw UE, wskaźnik powrotów obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie z Grecji i Włoch jest niewielki.

147 Z 11 zaleceń sformułowanych przez Trybunał w 2017 r. w odniesieniu do podejścia opartego na hotspotach w Grecji i we Włoszech sześć zrealizowano w pełni, dwa zrealizowano w zakresie, w jakim dotyczą one Komisji i agencji, a jedno zalecenie nie zostało zrealizowane przez państwa członkowskie ([załącznik III](#)). Dwa kluczowe zalecenia (dotyczące zdolności hotspotów i sytuacji małoletnich bez opieki w hotspotach w Grecji) są nadal w trakcie realizacji, a sytuacja w greckich hotspotach jest wciąż alarmująca (pkt [23–27](#)).

148 Zalecenie Trybunału, by eksperci z państw członkowskich byli oddelegowywani na odpowiednio długi okres, nie zostało zrealizowane. Wprawdzie Komisja i agencje zwracały się wielokrotnie do państw członkowskich o oddelegowanie większej liczby ekspertów krajowych, lecz niedobór tych ekspertów w ramach operacji EASO utrzymuje się. Frontex tymczasem oddelegował w istocie większą liczbę pracowników do włoskich hotspotów, niż wynikało to z zapotrzebowania, ponieważ nie dostosował swoich planów do niewielkiej liczby osób przybywających drogą morską. Trybunał odnotował również, że pomimo niewielkiej liczby operacji powrotowych duża część ekspertów Frontexu do spraw eskortowania osób w ramach operacji readmisji do Turcji specjalizuje się wyłącznie w czynnościach eskortowania, w związku z czym nie mogą oni zostać wykorzystani przy operacjach innego rodzaju (pkt [28–30](#)).

149 Trybunał ustalił, że wskaźniki rejestrowania migrantów i pobierania od nich odcisków palców znacznie się poprawiły dzięki temu, że ustanowiono standardowe procedury operacyjne i jasny podział obowiązków między organami krajowymi a agencjami UE udzielającymi wsparcia. Niemniej duży odsetek migrantów wciąż przemieszcza się wewnątrz UE i ubiega się o azyl w innych państwach członkowskich

UE, a tymczasem odciski palców tych osób nie są przechowywane w bazie danych Eurodac (pkt 31–34).

150 Nadzwyczajne mechanizmy relokacji – tymczasowe z założenia – były pierwszą inicjatywą solidarnościową w historii europejskiej polityki migracyjnej. Miały one na celu rozdzielanie na dużą skalę osób ubiegających się o azyl między państwa członkowskie. Niemniej w ramach tych mechanizmów nie udało się osiągnąć założonych wartości docelowych ani skutecznie zniwelować w ten sposób presji na systemy azylowe Grecji i Włoch (pkt 35–41).

151 W istocie do procedury relokacji wskazano i skierowano z powodzeniem bardzo niewielki odsetek migrantów potencjalnie kwalifikujących się do udziału (pkt 42–47).

152 Duża część kandydatów wnioskujących o relokację została faktycznie objęta relokacją (80% w Grecji i 89% we Włoszech). Trybunał wykrył niemniej szereg uchybień operacyjnych w procesie relokacji. Komisja zaprzestała monitorowania tego procesu w państwach przyjmujących migrantów od lutego 2018 r. Tymczasowe mechanizmy relokacji wygasły we wrześniu 2017 r. i nie osiągnięto jeszcze konsensusu w sprawie wniosku Komisji dotyczącego trwałego systemu relokacji. Wobec braku uzgodnionego mechanizmu relokacji na szczeblu UE organizuje się dobrowolne relokacje na zasadzie doraźnej. Obejmują one głównie migrantów, którzy zeszli na ląd we Włoszech i na Malcie (pkt 48–53).

Zalecenie 1 – Wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych doświadczeń na potrzeby ewentualnych przyszłych mechanizmów relokacji opartych na zasadzie dobrowolności

Komisja powinna wykorzystać dotychczasowe doświadczenia dotyczące funkcjonowania nadzwyczajnych mechanizmów relokacji (w tym w odniesieniu do sytuacji w przyjmującym państwie członkowskim po dokonaniu relokacji), tak aby wyciągnąć wnioski na potrzeby ewentualnych przyszłych mechanizmów relokacji opartych na zasadzie dobrowolności.

Termin realizacji: 31 grudnia 2020 r.

153 Początkowo AMIF EMAS miał być narzędziem na niewielką skalę mającym na celu zaspokojenie pilnych i szczególnych potrzeb w sytuacji nadzwyczajnej. Zwiększenie finansowania EMAS przyczyniło się do tego, że wsparcie kryzysowe Komisji stało się bardziej elastyczne i mogło być uruchamiane szybciej. EMAS stał się kluczowym

narzędziem strategicznym Komisji, jeśli chodzi o redystrybucję wsparcia na rzecz państw najbardziej dotkniętych kryzysem migracyjnym, w szczególności Grecji, przez uzupełnianie budżetów programów krajowych. Tej zmianie nie towarzyszyło ustanowienie ram monitorowania wyników. Komisja zaproponowała włączenie pomocy nadzwyczajnej objętej zarządzaniem dzielonym z udziałem państw członkowskich do nowych ram finansowych na lata 2021–2027 (pkt 54–64).

154 Spośród sześciu skontrolowanych projektów wspieranych z EMAS jedynie w dwóch osiągnięto wartości docelowe w pełni, w trzech osiągnięto je częściowo, natomiast jeden projekt był wciąż na wczesnym etapie realizacji (pkt 65–66).

155 Każdy z dziesięciu skontrolowanych projektów realizowanych w ramach programów krajowych AMIF był uzasadniony. Programy krajowe AMIF stanowią wprowadzie wieloletni instrument finansowania, jednak w Grecji i we Włoszech wciąż brakowało solidnych mechanizmów wieloletniego planowania strategicznego, które zagwarantowałyby, że środki AMIF będą przydzielane na te obszary, w których są najbardziej potrzebne (pkt 67–72).

156 Spośród pięciu zbadanych zakończonych projektów w ramach programów krajowych AMIF w żadnym nie udało się w pełni osiągnąć wartości docelowych – w trzech przypadkach osiągnięto te wartości częściowo, w jednym nie zrealizowano założonych celów, a w ostatnim przypadku dostępne dane nie były wystarczające do oceny postępów. W momencie przeprowadzania kontroli realizacja pozostałych pięciu projektów jeszcze trwała (pkt 73–75)

157 Ramy monitorowania wyników AMIF ustanowiono z opóźnieniem i nie określono przy tym wartości docelowych. W toku kontroli stało się oczywiste, że aby móc dokonać rzetelnej oceny polityki na szczeblu UE, konieczne byłoby posiadanie większej ilości danych na temat wyników (pkt 76–82).

Zalecenie 2 – Usprawnienie zarządzania pomocą nadzwyczajną i programami krajowymi w ramach AMIF

Komisja Europejska powinna:

- a) określić kryteria przydziału środków EMAS objętych zarządzaniem dzielonym z udziałem państw członkowskich w kolejnych ramach finansowych;
- b) wzmocnić ramy monitorowania wyników przez:
 - (i) dopilnowanie, by wszystkie projekty wspierane z AMIF EMAS zawierały wskaźniki produktu i wyniku, w stosownych przypadkach z jasno określonymi wartościami docelowymi i wyjściowymi, oraz podanie uzasadnienia, jeśli takich wskaźników nie przewidziano;
 - (ii) monitorowanie wyników uzyskanych w projektach finansowanych z EMAS oraz prowadzenie odnośnej sprawozdawczości;
 - (iii) opracowanie w odniesieniu do nowych WRF na lata 2021–2027 wskaźników wspólnych ram monitorowania i oceny AMIF, w tym wartości wyjściowych i docelowych, przed rozpoczęciem realizacji projektów z okresu 2021–2027;
- c) wdrożyć środki mające zapewnić wzajemne uzupełnianie się działań i lepszą koordynację między AMIF i EASO/Frontexem (np. w obszarze przymusowych powrotów lub wsparcia na rzecz organów azylowych).

Termin realizacji: 30 czerwca 2021 r.

158 Zarówno greckie, jak i włoskie organy krajowe uznają wsparcie operacyjne świadczone przez EASO za odpowiednie i przydatne. Do 2018 r. plany EASO w zakresie wsparcia operacyjnego opierały się jednak głównie na wkładach i nie obejmowały wartości docelowych w zakresie produktów i wyników, które pozwoliłyby ocenić wyniki EASO. Sytuacja poprawia się stopniowo w 2019 r. (pkt **83–89**).

159 Wprawdzie niedostateczna liczba ekspertów z państw członkowskich jest rekompensowana poprzez zatrudnianie tymczasowych usługodawców, problemem jest w dalszym ciągu krótki czas oddelegowania tych ekspertów. Operacje prowadzone przez EASO w greckich hotspotach napotykać szereg trudności, w tym problemy w zakresie bezpieczeństwa, brak pomieszczeń do pracy, różnice zdań z Grecką Służbą ds. Azylu co do ocen konieczności szczególnego traktowania i systematyczne uchylanie przez Służbę decyzji o niedopuszczalności dotyczących osób narodowości innej niż syryjska (pkt **90–93**).

Zalecenie 3 – Udoskonalenie wsparcia operacyjnego świadczonego przez EASO w zakresie procedur azylowych

EASO powinien:

- a) dostosować swój model oddelegowywania ekspertów, tak aby stał się on bardziej przewidywalny, biorąc pod uwagę trwałe niedobory ekspertów z państw członkowskich;
- b) uzupełnić własne ramy monitorowania wyników w odniesieniu do Grecji i Włoch przez dodanie wskaźników wyniku, wartości wyjściowych i docelowych oraz przez gromadzenie odpowiednich danych na potrzeby wszystkich wskaźników;
- c) podjąć dialog z Grecką Służbą ds. Azylu w celu przewyższenia różnicy zdań co do ocen konieczności szczególnego traktowania i dopuszczalności obywateli narodowości innej niż syryjska w ramach przyspieszonej procedury granicznej.

Termin realizacji: 31 grudnia 2020 r.

160 Grecja i Włochy należą do grona państw członkowskich, które nie wykorzystały w pełni potencjału Frontexu w zakresie operacji powrotowych (rozszerzone uprawnienia i zwiększony budżet Agencji w tym zakresie). Powodem tej sytuacji była niewielka liczba osób objętych powrotami, ale również istnienie dwóch jednocześnie wdrażanych unijnych instrumentów finansowych, które zapewniają wsparcie na rzecz tego samego rodzaju działań (przymusowe powroty finansowane w ramach programów krajowych AMIF i operacje Frontexu) (pkt [94–101](#)).

Zalecenie 4 – Dostosowanie wsparcia świadczonego przez Frontex w zakresie powrotów oraz oddelegowania ekspertów do hotspotów

Frontex powinien:

- a) współpracować z Komisją, by zagwarantować, że działania Frontexu i AMIF w zakresie wsparcia na rzecz powrotów będą wzajemnie się uzupełniały i będą lepiej skoordynowane;
- b) wobec niewielkiej liczby operacji powrotowych w Grecji zaprzestać oddelegowywania pracowników specjalizujących się wyłącznie w eskortowaniu osób, którzy nie mogą zostać wykorzystani przy innych operacjach w hotspotach;
- c) dostosować plan operacyjny, tak aby rozmieszczenie pracowników (w tym ekspertów w dziedzinie pobierania odcisków palców) w hotspotach we Włoszech można było lepiej dostosować do bieżących tendencji, jeśli chodzi o liczbę osób przybywających drogą morską.

Termin realizacji: 31 grudnia 2020 r.

161 W trakcie kryzysu migracyjnego większość migrantów o nieuregulowanym statusie docierających do Europy przybyła albo do Włoch, albo do Grecji. Z biegiem czasu te dwa państwa członkowskie z państw tranzytowych stały się państwami, w których migranci składają wnioski o udzielenie azylu (pkt **103**).

162 W Grecji zdolności Służby ds. Azylu do rozpatrywania spraw zwiększyły się od 2015 r., ale wciąż są niewystarczające, by wyeliminować rosnące zaległości w zakresie nierozpatrzonych wniosków azylowych. Oświadczenie UE–Turcja miało zasadniczy wpływ na liczbę osób przybywających, ale przyspieszona procedura graniczna, stanowiąca zasadniczy element oświadczenia, nie przebiega wystarczająco szybko. W przypadku procedur zwykłej i przyspieszonej sytuacja jest jeszcze bardziej niepokojąca – obecnie terminy przesłuchań wyznacza się dopiero na odpowiednio 2023 i 2021 r. Duża liczba decyzji odmownych wydanych w pierwszej instancji trafia na szczebel odwoławczy, a tymczasem organom odwoławczym brak jest koniecznego wsparcia i już teraz są one przeciążone (pkt **104–118**)

163 We Włoszech wobec gwałtownego spadku liczby osób przybywających i składających wnioski azylowe obecne zdolności rozpatrywania spraw w pierwszej instancji są wystarczające. Aktualne znaczne zaległości mają zostać wyeliminowane do końca 2019 r. Oczekuje się jednak, że doprowadzi to do wzrostu obciążenia organów

odwoławczych. Potrzeba było ponad czterech lat, by wniosek azylowy złożony w 2015 r. osiągnął ostatni etap odwoławczy. O ile nie zapewni się odpowiedniego wsparcia, ta długotrwała procedura może się jeszcze wydłużyć w przyszłości (pkt 119–129).

Zalecenie 5 – Usprawnienie zarządzania krajowymi systemami azylowymi

Komisja i EASO we współpracy z organami krajowymi powinny:

- a) zwiększyć wsparcie na rzecz Greckiej Służby ds. Azylu, tak by wyeliminować rosnące zaległości w pierwszej instancji;
- b) zapewnić pomoc dla przeciążonych pracą organów odwoławczych w Grecji i we Włoszech, starając się jednocześnie uniknąć potencjalnych konfliktów interesów w przypadku EASO w Grecji;
- c) zaproponować rozwiązania, które umożliwią systematyczne gromadzenie danych na temat wyników w odniesieniu do czasu rozpatrywania spraw (w podziale na rodzaj i kluczowe etapy procedury) oraz w odniesieniu do zaległości (w podziale na kluczowe etapy procedury, w tym różne szczeble procedury odwoławczej), tak aby ułatwić kształtowanie polityki i ocenę wyników oraz w celu monitorowania zgodności z prawodawstwem UE.

Termin realizacji: 31 grudnia 2020 r.

164 W obydwu wspomnianych państwach, podobnie jak w całej UE, liczba faktycznie zrealizowanych powrotów była znacznie mniejsza niż liczba wydanych decyzji nakazujących powrót. Trybunał wskazał szereg przyczyn tłumaczących taki stan rzeczy (pkt 130–139).

165 Na wdrażanie wspomnianych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych niekorzystnie wpływa brak zharmonizowanego podejścia UE. Trybunał wykrył uchybienia systemowe w tym względzie we Włoszech. W Grecji w ramach programu w zakresie wspomnianych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych udaje się co prawda osiągnąć założone cele, ale pakiety reintegracyjne oferowane są jedynie 26% wnioskodawców. Osobny ośrodek zakwaterowania dla osób uczestniczących w programie stanowi przykład dobrej praktyki i zwiększa atrakcyjność tego programu (pkt 140–144).

166 Nie gromadzi się danych na temat tempa przebiegu procedur powrotowych. Ponadto brak jest wskaźników mierzących trwałość powrotów, takich jak liczba migrantów objętych powrotem, którzy usiłują wrócić do UE, lub skuteczność pakietów reintegracyjnych w ramach wspomaganego dobrowolnego powrotu i środków reintegracyjnych (pkt 145).

Zalecenie 6 – Dalsze wsparcie na rzecz krajowych procedur powrotowych

Komisja we współpracy z organami krajowymi powinna:

- a) zapewniać wspólnie z Frontexem dalsze wsparcie w celu zaradzenia przyczynom niskiego wskaźnika powrotów w Grecji i we Włoszech wskazanym w niniejszym sprawozdaniu, zwracając przy tym szczególną uwagę na niewielką liczbę powrotów z wysp greckich oraz w ramach wspomaganym dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych we Włoszech;
- b) podjąć działania w celu dopilnowania, by państwa trzecie egzekwowały postanowienia aktualnie obowiązujących umów dotyczących powrotów ich obywateli, takich jak umowa z Kotonu i unijne umowy o readmisji, oraz by z kolei państwa członkowskie w pełni korzystały z tych umów;
- c) promować skoordynowane podejście w UE, jeśli chodzi o pomoc reintegracyjną świadczoną w państwach trzecich, do których powrócili migranci;
- d) zaproponować rozwiązania, które pozwolą systematycznie gromadzić dane dotyczące tempa przebiegu procedur powrotowych i trwałości osiągniętych rezultatów, tak aby ułatwić kształtowanie polityki, ocenę wyników i badania naukowe.

Termin realizacji: 31 grudnia 2020 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 22 października 2019 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wykonanie finansowe (w mln euro)

AMIF EMAS

Roczne programy prac	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Ogółem
AMIF EMAS	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Źródło: Komisja Europejska w oparciu o opublikowane roczne programy prac.

AMIF NP w Grecji

Cel szczegółowy	Przydział środków w ramach programu krajowego	Planowane zobowiązania na koniec 2018 r.(**)	Faktyczne zobowiązania na koniec 2018 r.	Faktyczne płatności na koniec 2018 r.	Planowany poziom zobowiązań	Faktyczny poziom zobowiązań	Różnica między planowanymi i faktycznymi zobowiązaniami
Cel w zakresie azylu	129,7	98,2	101,7	23,6	76%	78%	-3%
Cel w zakresie integracji	25,2	18,7	15,5	3,9	74%	62%	13%
Cel w zakresie powrotów	132,9	98,6	73,8	51,2	74%	56%	19%
Ogółem(*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) Łączny przydział środków na rzecz Grecji w ramach programu krajowego AMIF wyniósł 328,2 mln euro (w tym pomoc solidarnościowa i

(**) Obliczono w oparciu o wieloletnie plany zobowiązań zawarte w programie krajowym.

Źródło: organ odpowiedzialny za AMIF, Grecja.

AMIF NP we Włoszech

Cel szczegółowy	Przydział środków w ramach programu krajowego	Planowane zobowiązania na koniec 2018 r.(**)	Faktyczne zobowiązania na koniec 2018 r.	Faktyczne płatności na koniec 2018 r.	Planowany poziom zobowiązań	Faktyczny poziom zobowiązań	Różnica między planowanymi i faktycznymi zobowiązaniami
Cel w zakresie azylu	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6%	67,5%	-8,1%
Cel w zakresie integracji	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3%	90,7%	18,3%
Cel w zakresie powrotów	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3%	51,7%	-20,6%
Ogółem(*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) Łączny przydział środków na rzecz Włoch w ramach programu krajowego AMIF wyniósł 394,2 mln euro (w tym pomoc dotycząca przypadków

(**) Obliczono w oparciu o wieloletnie plany zobowiązań zawarte w programie krajowym.

Źródło: organ odpowiedzialny za AMIF, Włochy.

Wsparcie operacyjne świadczone przez EASO

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Grecja	Początkowy budżet	Dane za ten	8,6	27,2	24,5
	Ostateczny skorygowany budżet	rok dotyczące	45,4	34,0	27,6
	Zrealizowane regularne zobowiązania budżetowe	środków	25,2	33,4	26,9
	Niewykorzystane środki z pierwotnego budżetu	budżetowych i zobowiązań nie są dostępne w podziale na kraje	0,0	0,0	0,0
Włochy	Początkowy budżet		8,6	8,0	14,5
	Ostateczny skorygowany budżet		45,4	14,5	19,5
	Zrealizowane regularne zobowiązania budżetowe		6,3	14,4	22,4
	Niewykorzystane środki z pierwotnego budżetu		0,0	0,0	0,0

(1) W 2016 r. budżet nie został podzielony na poszczególne kraje. Dane dotyczące początkowego i skorygowanego budżetu na 2016 r. obejmują całe wsparcie operacyjne, z uwzględnieniem innych państw i kosztów horyzontalnych.

Źródło: EASO.

Wsparcie Frontexu w zakresie powrotów

Linia budżetowa 18 02 03 – wsparcie w zakresie powrotów	2015	2016	2017	2018
Początkowy budżet	9,5	66,6	66,6	53,8
Ostateczny skorygowany budżet	13,2	38,5	53,1	49,4
Zrealizowane regularne zobowiązania budżetowe	13,2	38,5	53,1	49,4
Niewykorzystane środki z pierwotnego budżetu	0,0	28,1	13,5	4,4

Źródło: Frontex

Załącznik II – Podsumowanie oceny dla próby 20 działań UE w zakresie wsparcia realizowanych w Grecji i we Włoszech

Numer projektu	Państwo	Nr referencyjny projektu	Nazwa projektu	Stan w styczniu 2019 r.	Początkowo przydzielona kwota (w mln euro)	Faktycznie przydzielona kwota (w mln euro)	Kryterium nr 1 Stosowność	Kryterium nr 2 Cele SMART / wskaźniki RACER	Kryterium nr 3 Brak nakładania się zakresów działań	Kryterium nr 4 Uzasadniony nadzwyczajny charakter pomocy	Kryterium nr 5 Przejęcie do programu krajowego AMIF	Kryterium nr 6 Osiągnięte rezultaty	Kryterium nr 7 Monitorowanie rezultatów i sprawozdawczość
EMAS-GR-1	Grecja	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Zapewnienie sprawiedliwej i sprawnej procedury azylowej, w tym w ramach realizacji oświadczenia UE-Turcja	Zakończono	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grecja	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Powrót obywateli państw trzecich do kraju pochodzenia (5 działań cząstkowych)	Zakończono	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grecja	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/0001	Wsparcie na rzecz Grecji w opracowaniu systemu hotspotów / mechanizmu relokacji, a także w zwiększeniu zdolności do przyjmowania osób ubiegających się o azyl	Zakończono	75	75							
EMAS-IT-1	Włochy	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Działanie wspierające na rzecz wydziałów zajmujących się sprawami azylowymi w organach imigracyjnych i organach policji granicznej	W toku	11,9	Nie dotyczy						Działania w ramach projektu jeszcze się nie rozpoczęły	Działania w ramach projektu jeszcze się nie rozpoczęły
EMAS-IT-2	Włochy	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Wspomagane dobrowolne powroty z Włoch i powiązane środki reintegracyjne	W toku	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Włochy	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Usługi w zakresie przyjmowania migrantów kwalifikujących się do relokacji	Zakończono	17,0	10,7					Relokację zakończono		
GR-1	Grecja	5003616 GR_2017_PR_0002	Wsparcie na rzecz zlikwidowania zaległości w rozpatrywaniu odwołań w ramach procedury azylowej w Grecji	Zakończono	2,2	1,9				AMIF NP	AMIF NP		
GR-2	Grecja	5004578 GR_2017_PR_0004	Usprawnienie procedury azylowej	W toku	10,0	19,2				AMIF NP	AMIF NP		
GR-3	Grecja	5002787 GR_2017_PR_0010	Struktury i działalność operacyjna ośrodków dla osób przed wyjazdem	W toku	11,9	46,3				AMIF NP	AMIF NP		
GR-4	Grecja	5003182 GR_2017_PR_0012	Egzekwowanie przymusowych powrotów obywateli państw trzecich	W toku	9,4	9,5				AMIF NP	AMIF NP		
GR-5	Grecja	5003202 GR_2017_PR_0013	Wdrożenie wspomaganych dobrowolnych powrotów wraz z reintegracją	W toku	32,4	32,4				AMIF NP	AMIF NP		
IT-1	Włochy	IT/2015/PR/1003	Działanie wspierające 1	Zakończono	1,2	1,0				AMIF NP	AMIF NP		
IT-2	Włochy	IT/2016/PR/0205	Integracja w ramach powrotów 3	Zakończono	1,1	0,7				AMIF NP	AMIF NP		
IT-3	Włochy	IT/2016/PR/0312	Start na nowo w ramach wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych	Zakończono	8,0	1,2				AMIF NP	AMIF NP		
IT-4	Włochy	IT/2017/PR/1019	Przymusowe powroty	Zakończono	27,5					AMIF NP	AMIF NP	Dane są dostępne jedynie dla pierwszych dwóch lat z pięcioletniego okresu realizacji projektu	
IT-5	Włochy	IT/2017/PR/1494	Wsparcie obejmujące wiele działań	W toku	7,6					AMIF NP	AMIF NP	W trakcie realizacji	
EASO-GR	Grecja		Wsparcie operacyjne na rzecz Grecji w 2018 r.	Zakończono	24,5	26,9							
EASO-IT	Włochy		Wsparcie operacyjne na rzecz Włoch w 2018 r.	Zakończono	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Grecja		Wsparcie na rzecz Grecji w zakresie powrotów w 2018 r.	Zakończono	Nie przydzielono środków dla poszczególnych krajów	4,0				Wsparcie świadczone we wszystkich państwach członkowskich	Wsparcie świadczone we wszystkich państwach członkowskich		
FRONTEX-IT	Włochy		Wsparcie na rzecz Włoch w zakresie powrotów w 2018 r.	Zakończono	Nie przydzielono środków dla poszczególnych krajów	6,5				Wsparcie świadczone we wszystkich państwach członkowskich	Wsparcie świadczone we wszystkich państwach członkowskich		

	Poziom niezadawalający
	Poziom częściowo zadowalający
	Poziom zadowalający
	Nie dotyczy

Załącznik III – Sprawdzenie stopnia realizacji zaleceń dotyczących podejścia opartego na hotspotach

Zalecenie	Status	Uwagi
<p>1.1. Komisja, razem z właściwymi agencjami, powinna dalej wspierać Grecję w radzeniu sobie z brakiem zdolności hotspotów do przyjmowania migrantów poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – modernizację obiektów mieszkalnych na wyspach, gdzie zlokalizowane są hotspoty; – dalsze przyspieszenie rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu (przy wsparciu ze strony EASO) oraz udzielanie migrantom jasnych informacji na temat tego, w jaki sposób i w jakim terminie zostaną rozpatrzone ich wnioski; – w stosownych przypadkach egzekwowanie stosownych procedur powrotu (przy wsparciu ze strony Frontexu). 	W trakcie realizacji	Komisja, EASO i Frontex zapewniły dalsze wsparcie na rzecz zwiększenia zdolności greckich hotspotów, finansując nowe projekty infrastrukturalne, zapewniając pomoc wszystkim pracownikom kontraktowym Greckiej Służby ds. Azylu oraz realizując wszystkie operacje readmisji do Turcji. Niemniej wciąż konieczne jest większe wsparcie, a sytuacja w terenie pozostaje dramatyczna.
<p>1.2. Komisja, wraz z właściwymi agencjami, powinna nadal wspierać Włochy w zwiększeniu liczby hotspotów, tak jak planowano pierwotnie, oraz we wprowadzaniu dalszych działań mających na celu rozszerzenie podejścia „Hotspot”, tak by obejmowało ono także przypadki zejścia na ląd poza ustalonymi obszarami tych ośrodków.</p>	Zrealizowane	
<p>2.1. Komisja, wraz z właściwymi agencjami i organizacjami międzynarodowymi, powinna pomóc władzom w Grecji i we Włoszech podjąć wszelkie możliwe środki, aby zapewnić traktowanie małoletnich bez opieki przybywających jako migranci w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi, co obejmuje odpowiednie zakwaterowanie, ochronę, dostęp do procedur azylowych i priorytetowe traktowanie oraz ewentualnie rozważenie relokacji.</p>	W trakcie realizacji	Komisja zapewniła dalsze wsparcie przez finansowanie nowych projektów infrastrukturalnych w celu poprawy sytuacji małoletnich bez opieki. W grudniu 2018 r. EASO uruchomił projekt w celu poprawy sytuacji na Samos, gdzie wymagana jest pilna interwencja. Niemniej w Grecji wciąż konieczne jest większe wsparcie, a sytuacja w terenie pozostaje dramatyczna.
<p>2.2. Komisja powinna nalegać na wyznaczenie funkcjonariusza zajmującego się ochroną dzieci w każdym hotspotcie/obiekcie.</p>	Zrealizowane przez Komisję	Komisja domagała się wyznaczenia takiego funkcjonariusza, ale organy włoskie nie wyznaczyły takiej osoby w hotspotach.
<p>2.3. Komisja i właściwe agencje powinny nadal wspierać odpowiedzialne organy, zapewniając szkolenia i doradztwo prawne oraz w dalszym ciągu monitorować sytuację i zdawać sprawozdania z podjętych działań i poczynionych postępów.</p>	Zrealizowane	

<p>3.1. Komisja i agencje powinny nadal zwracać się do wszystkich państw członkowskich, aby udostępniły większą liczbę ekspertów w celu lepszego zaspokojenia obecnych potrzeb.</p>	<p>Zrealizowane przez Komisję i agencje UE</p>	<p>Utrzymuje się niedobór ekspertów zapewnianych przez państwa członkowskie na potrzeby operacji EASO w Grecji i we Włoszech.</p>
<p>3.2. Państwa członkowskie powinny delegować ekspertów o wymaganych profilach i na dostatecznie długi okres, tak by wsparcie udzielane przez Frontex, EASO i Europol na rzecz Grecji i Włoch było wystarczająco skuteczne i wydajne.</p>	<p>Niezrealizowane</p>	<p>W 2018 r. średni okres oddelegowania ekspertów EASO i Frontexu w dalszym ciągu wynosił poniżej dwóch miesięcy. W Grecji dużą część personelu stanowią pracownicy specjalizujący się wyłącznie w eskortowaniu osób, podczas gdy liczba powrotów jest niewielka.</p>
<p>4.1. Komisja, razem z agencjami i władzami krajowymi, powinna bardziej precyzyjnie określić rolę, strukturę i obowiązki regionalnej grupy zadaniowej UE w ramach podejścia „Hotspot”.</p>	<p>Zrealizowane</p>	
<p>4.2. Komisja i agencje powinny dalej nalegać na wyznaczenie przez Włochy i Grecję jednej osoby, która przez dłuższy okres odpowiadałaby za zarządzanie danym obszarem hotspotu i za jego funkcjonowanie, oraz na ustanowienie obowiązujących procedur działania w hotspotach w Grecji.</p>	<p>Zrealizowane</p>	
<p>5.1. Do końca 2017 r. Komisja i agencje powinny ocenić koncepcję i dotychczasowe wdrożenie podejścia „Hotspot” i przedstawić sugestie dotyczące jego dalszego rozwoju. Powinny one obejmować standardowy model wsparcia, który będzie stosowany w przyszłości w przypadku ruchów migracyjnych na dużą skalę, definicję ról i obowiązków, minimalne wymogi w zakresie infrastruktury i zasobów ludzkich, rodzaje wsparcia oraz obowiązujące procedury działania.</p>	<p>Zrealizowane</p>	

<p>5.2. W analizie tej należy także ocenić potrzebę dalszego doprecyzowania ram prawnych związanych z podejściem „Hotspot” w ramach zarządzania unijnymi granicami zewnętrznymi.</p>	Zrealizowane	<p>Komisja zaleciła, by procedury operacyjne obowiązujące w hotspotach przyjęły formę aktu prawnego, decyzji rządowej lub ministerialnej bądź okólnika, w zależności od wymogów konstytucyjnych państwa członkowskiego, w którym mieści się hotspot. We Włoszech procedury operacyjne obowiązujące w hotspotach przekazano właściwym organom krajowym w grudniu 2016 r. w formie okólnika, w Grecji natomiast zostały one opublikowane i rozpowszechnione w 2017 r. w formie okólnika administracyjnego.</p>
--	--------------	--

Załącznik IV – Realizacja projektów wspieranych z programów krajowych AMIF

Grecja

W ramach jedyne ukończonego projektu ujętego w próbie, **GR-1**, nie udało się osiągnąć w pełni głównego celu polegającego na wyeliminowaniu zaległości w sprawach azylowych w drugiej instancji (14% spraw w drugiej instancji pozostało nierozpatrzonych). Korzystne mogłoby być przedłużenie projektu, ale zawnioskowano o nie zbyt późno, przy czym dodatkowym utrudnieniem były spory sądowe dotyczące wynagrodzenia członków komitetów ds. rozpatrywania zaległych odwołań.

W momencie zakończenia projektu 20% środków z budżetu projektu pozostało niewykorzystanych. Trybunał odnotował ponadto, że pomimo wciąż rosnących zaległości (zob. również pkt **106** i **107**), które nadal niekorzystnie wpływają na przebieg procedury azylowej, nie planowano żadnego projektu mającego na celu wyeliminowanie zaległości narosłych w okresie po 2013 r.

Spośród skontrolowanych projektów będących w trakcie realizacji w ramach projektu **GR-2** mającego na celu usprawnienie procesu azylowego udało się osiągnąć założone wartości docelowe, jeśli chodzi o zatrudnienie pracowników w celu wzmocnienia Greckiej Służby ds. Azylu. Niemniej wartości te mogą okazać się niewystarczające zważywszy na ciągłą presję migracyjną wynikającą z nieprzerwanego napływu migrantów do Grecji.

W odniesieniu do projektu **GR-3** mającego zapewnić wsparcie na rzecz ośrodków zatrzymania przed wydaleniem kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizytę kontrolną ośrodka w Amygdalezie i stwierdzili, że panujące tam warunki są dostatecznie dobre. Niemniej, jak wynika ze sprawozdania Europejskiego Komitetu Rady Europy ds. Zapobiegania Torturom⁵¹, warunki panujące w poszczególnych ośrodkach zatrzymania przed wydaleniem bardzo się różnią. W niektórych z nich panowały bardzo złe lub wręcz niedopuszczalne warunki zatrzymania. Ośrodki były przeludnione, a cele brudne.

W ramach projektu **GR-4** zapewniono wsparcie w egzekwowaniu przymusowych powrotów obywateli państw trzecich. Ze względu na bardzo niewielką liczbę przymusowych powrotów jest mało prawdopodobne, by udało się osiągnąć wartości docelowe (zob. również pkt **130–139**).

⁵¹ Sprawozdanie Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu z wizyty w Grecji w dniach 10-19 kwietnia 2018 r., przedłożone rządowi Grecji, Strasburg, 19 lutego 2019 r.

Z kolei w ramach projektu **GR-5** dotyczącego wspomaganych dobrowolnych powrotów udało się do tej pory osiągnąć założone wartości docelowe, niemniej pakiet reintegracyjny jest obecnie oferowany jedynie 26% kandydatów do objęcia wspomaganymi dobrowolnymi powrotami i środkami reintegracyjnymi. Osiągnięcie sztywno określonych rocznych wartości docelowych z dopuszczalnym odchyleniem +/- 10% stanowi wyzwanie, ponieważ na decyzje migrantów o skorzystaniu ze wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych wpływa wiele czynników (sytuacja w kraju pochodzenia, sytuacja rodzinna, problemy zdrowotne itd.).

Włochy

W ramach projektu **IT-1** udało się uzyskać założone wartości docelowe, ale nieliczne zdefiniowane wskaźniki były niewystarczające do wykazania, że osiągnięto planowane cele. Przykładowo, nie przewidziano wartości docelowej, która pozwoliłaby monitorować realizację celu dotyczącego identyfikowania i przekierowywania osób wymagających szczególnego traktowania. W ramach projektu wydano 84% przydzielonych środków.

W obu projektach w zakresie wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych, IT-2 oraz IT-3, uzyskano gorsze wyniki niż zakładano. W [ramce 12](#) przedstawiono więcej informacji na temat problemów w tym zakresie występujących we Włoszech.

W ramach projektu **IT-2** realizowanego przez Consiglio Italiano per i Rifugiati udało się zrealizować jedynie 49% pierwotnie planowanej liczby powrotów migrantów, pomimo że projekt przedłużono o trzy miesiące. Nie wykorzystano 35% środków przydzielonych na ten projekt.

W ramach projektu **IT-3**, realizowanego przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji, wartości docelowe udało się osiągnąć tylko w 12 do 28% i wydano jedynie 15% środków z budżetu. Władze włoskie zawiesiły realizację tego projektu wspieranego z AMIF i zdecydowały się zamiast tego na finansowanie działań Organizacji w zakresie wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych wyłącznie ze środków budżetu krajowego (bez wsparcia UE).

Projekt **IT-4** został opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i dotyczył przymusowych powrotów. Umowę o dofinansowanie podpisano we wrześniu 2017 r. i objęła ona okres 2014–2018. Działania zrealizowane w dwóch pierwszych latach (2014 i 2015 r.) odpowiadały około 70% ogólnych wartości docelowych w ramach projektu i 67% budżetu. W momencie przeprowadzania kontroli władze włoskie nie zgromadziły jeszcze danych na temat wskaźników i wydatków za lata 2016, 2017 i 2018.

Projekt IT-5 w trakcie realizacji obejmuje działania dotyczące szkoleń, identyfikacji migrantów o specjalnych potrzebach oraz przekazywania informacji i świadczenia wsparcia. Cel dotyczący szkoleń udało się już osiągnąć z nadstatkiem, niemniej dwa pozostałe cele nie zostały osiągnięte z następujących przyczyn: a) trudności w identyfikowaniu lub zaangażowaniu do udziału beneficjentów końcowych; b) nieprzekazywanie informacji na temat przybycia migrantów przez lokalne podmioty partnerskie; c) znaczny spadek liczby osób przybywających w 2018 r. Realizacja projektu ma potrwać do końca 2019 r. W momencie przeprowadzania kontroli władze rozważyły dostosowanie zaplanowanych wartości docelowych.

Wykaz akronimów

AMIF – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji

CMEF – wspólne ramy monitorowania i oceny

EASO – Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

EMAS – pomoc nadzwyczajna

Eurodac – europejska baza danych daktyloskopijnych

Frontex – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

NP – program krajowy

RACER – odpowiednie, przyjęte, wiarygodne, proste i solidne

SMART – skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i terminowe

UNHCR – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców

Glosariusz

Azyl – forma ochrony międzynarodowej przyznawana przez UE na jej terytorium osobom uznawanym za uchodźców zgodnie z postanowieniami konwencji genewskiej, tj. osobom uciekającym ze swojego kraju pochodzenia z uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, lub osobom kwalifikującym się do ochrony uzupełniającej.

Decyzja nakazująca powrót – decyzja administracyjna lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się zobowiązanie do powrotu.

Dobrowolny wyjazd – dobrowolny wyjazd przez migranta przebywającego nielegalnie, z zachowaniem terminu określonego w tym celu w decyzji nakazującej powrót.

Hotspot – ośrodek umiejscowiony na odcinku zewnętrznej granicy UE znajdującym się pod dużą presją migracyjną działający jako ośrodek pierwszego przyjęcia, w którym przybywający migranci są identyfikowani i rejestrowani i gdzie pobiera się od nich odciski palców.

Jednostka ds. systemu dublińskiego – wydział krajowego organu azylowego odpowiedzialny za stosowanie rozporządzenia Dublin III.

Kwestura (wł. *questura*) – organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo publiczne na szczeblu prowincji we Włoszech, posiadający kompetencje administracyjne w obszarze imigracji.

Migracja – przemieszczenie się osoby lub grupy osób za granicę międzynarodową lub w obrębie jednego państwa na okres przekraczający jeden rok, niezależnie od przyczyn i środków takiego przemieszczenia.

Migrant o nieuregulowanym statusie – osoba przebywająca na terytorium danego państwa nieposiadająca koniecznych zezwoleń wymaganych przepisami prawa imigracyjnego.

Ocena kwalifikowalności – procedura mająca na celu ustalenie, czy wnioskodawca kwalifikuje się do przyznania azylu ze względu na uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w kraju pochodzenia.

Ochrona humanitarna – rodzaj ochrony przyznawanej osobom niekwalifikującym się ani do udzielenia azylu, ani do ochrony uzupełniającej, których powrót jest mimo to niemożliwy, przykładowo ze względu na okoliczności osobiste takie jak kłopoty zdrowotne lub wiek (w tym w przypadku małoletnich bez opieki), klęski żywiołowe lub konflikt zbrojny.

Ochrona uzupełniająca – forma ochrony przyznawana obywatelowi państwa trzeciego, który nie może zostać uznany za uchodźcę, lecz w przypadku którego istnieją istotne podstawy do uznania, że jeżeli powróci do państwa pochodzenia, nie będzie w stanie uchronić się przed poważną krzywdą w formie nieobjętej postanowieniami konwencji genewskiej.

Odsetek powrotów – stosunek liczby faktycznie zrealizowanych powrotów obywateli państw trzecich do liczby nakazów opuszczenia UE wydanych w danym roku. Stanowi on niedoskonałą miarę skuteczności procedur powrotowych ze względu na opóźnienie między wydaniem decyzji a faktycznie zrealizowanym powrotem.

Ośrodek detencyjny – obiekt, w którym przetrzymuje się obywateli państw trzecich objętych procedurą powrotu w celu ułatwienia jej przebiegu, w przypadkach gdy osoby powracające mogą uciec lub stawiać opór.

Oświadczenie UE–Turcja – szereg punktów działania uzgodnionych między przedstawicielami Rady Europejskiej i Turcji na spotkaniu w dniu 18 marca 2016 r. odnoszących się do kwestii nieuregulowanej migracji do UE przez Turcję. Zgodnie z treścią oświadczenia od 20 marca 2016 r. wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy przybywają na greckie wyspy, zawraca się do Turcji. W oświadczeniu przewidziano również program przesiedleń dla Syryjczyków.

Procedura dopuszczalności – ocena przeprowadzana przez władze krajowe w celu ustalenia, czy dany wniosek azylowy należy dopuścić, tj. dokonać jego merytorycznego rozpatrzenia. Wniosek uznaje się za niedopuszczalny, jeśli wnioskodawcy przyznano ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim UE, jeśli przybył on z bezpiecznego kraju pochodzenia, bezpiecznego kraju trzeciego lub kraju pierwszego azylu lub jeśli złożył kolejny wniosek niezawierający żadnych nowych elementów.

Relokacja – przeniesienie z jednego państwa członkowskiego do innego osób, które mają duże szanse na przyznanie azylu.

Uchodźca – osoba zmuszona do ucieczki z własnego kraju ze względu na prześladowania, wojnę lub akty przemocy.

Wniosek azylowy – formalny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Od momentu gdy wnioskodawca wyrazi zamiar ubiegania się o azyl, wniosek o udzielenie azylu uznaje się za sporządzony i osobie tej przysługują prawa azylanta. Wniosek zostaje następnie zarejestrowany przez państwa członkowskie i uznaje się go za złożony po tym, jak dotrze do właściwych organów.

Wskaźnik przyznawania azylu – odsetek pozytywnych decyzji w ogólnej populacji decyzji azylowych na każdym etapie procedury.

Odpowiedzi Komisji i agencji UE

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

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

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członek Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału Leo Brincat, a w działania kontrolne zaangażowani byli ponadto: Romuald Kayibanda, szef gabinetu; Annette Farrugia, attaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik; Andrej Minarovic, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Emmanuel-Douglas Hellinakis i Florin-Alexandru Farcas. Wsparcie językowe zapewniła Hannah Critoph.



Od lewej: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPH, Annette FARRUGIA, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Emmanuel-Douglas HELLINAKIS, Florin-Alexandru FARCAS.

© Unia Europejska, 2019.

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PL	PDF	ISBN 978-92-847-3948-6	doi:10.2865/564338	QJ-AB-19-021-PL-N
PL	HTML	ISBN 978-92-847-3946-2	doi:10.2865/17855	QJ-AB-19-021-PL-Q

W toku niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy w ramach działań wspierających Grecję i Włochy finansowanych ze środków UE osiągnięto zakładane cele oraz czy procedury azytowe i powrotowe przebiegały sprawnie i skutecznie. Sprawdził również, czy w ramach tymczasowych nadzwyczajnych mechanizmów relokacji udało się osiągnąć założone wartości docelowe i zrealizować cele. Trybunał ustalił, że występują rozbieżności między celami unijnego wsparcia i rezultatami, które udało się osiągnąć. W ramach nadzwyczajnych mechanizmów relokacji nie osiągnięto założonych wartości docelowych. Wprawdzie zwiększyły się zdolności organów greckich i włoskich, na przebieg procedur azytowych wciąż niekorzystnie wpływają jednak długie okresy rozpatrywania spraw i zatory proceduralne. Podobnie jak w przypadku innych państw UE, wskaźnik powrotów z Grecji i Włoch jest niewielki. Przyczyny takiego stanu rzeczy wskazano w niniejszym sprawozdaniu.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2019

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.