

Relatório Especial

Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-15
Âmbito e método da auditoria	16-21
Observações	22-145
As medidas da UE em matéria de gestão da migração na Grécia e em Itália foram pertinentes, mas não atingiram o seu pleno potencial	22-101
As recomendações fundamentais estão em execução nos centros de registo gregos; o registo e a recolha de impressões digitais foram concretizados em pleno	23-30
O registo, a recolha de impressões digitais e a obtenção de informações dos migrantes foram concretizados em pleno nos centros de registo e não só	31-34
Os mecanismos de recolocação de emergência não atingiram as suas metas e objetivo principal	35-53
Os projetos analisados no âmbito da ajuda de emergência e dos programas nacionais do FAMI responderam às necessidades identificadas, mas não atingiram plenamente as suas metas	54-82
O apoio operacional das agências da UE não é utilizado na sua totalidade	83-101
O tratamento de pedidos de asilo continua demorado apesar da maior capacidade, e o número de regressos de migrantes em situação irregular mantém-se reduzido	102-145
Todo o sistema de asilo grego permanece sobrecarregado apesar do grande crescimento da capacidade de tratamento	104-118
A acumulação de pedidos de asilo pendentes desloca-se para autoridades de recurso sobrecarregadas em Itália	119-129
O regresso efetivo de migrantes em situação irregular continua a ser problemático em toda a UE	130-145
Conclusões e recomendações	146-166

Anexos

Anexo I – Execução financeira (em milhões de euros)

Anexo II – Síntese da avaliação da amostra de 20 medidas de apoio da UE na Grécia e em Itália

Anexo III – Seguimento das recomendações sobre a abordagem mediante centros de registo

Anexo IV – Execução dos projetos dos programas nacionais do FAMI

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão e das agências

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I Nos últimos anos, a UE assistiu a níveis de migração sem precedentes e ao subsequente aumento de pedidos de asilo, voltando depois aos níveis anteriores à crise.

II Em 2017, o Tribunal publicou um relatório sobre os centros de registo criados na Grécia e em Itália para funcionar como primeiros centros de receção, onde os migrantes são identificados e registados e lhes são recolhidas as impressões digitais. O Parlamento Europeu subscreveu as conclusões nele emitidas e solicitou ao Tribunal que considerasse a possibilidade de redigir um breve relatório de acompanhamento que incluísse igualmente uma análise dos procedimentos de asilo, recolocação e regresso.

III Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se o apoio à Grécia e a Itália financiado pela UE alcançou os seus objetivos e se os procedimentos de asilo e de regresso foram eficazes e céleres. Analisou igualmente se os mecanismos de recolocação de emergência tinham atingido as suas metas e o seu objetivo. O Tribunal concluiu que existem disparidades entre os objetivos do apoio concedido pela UE e os resultados alcançados. Embora as capacidades das autoridades gregas e italianas tenham aumentado, a aplicação dos procedimentos de asilo nestes países continua a ser afetada por tempos de tratamento longos e por estrangulamentos. Tal como acontece no resto da UE, a taxa de regressos a partir da Grécia e de Itália é baixa.

IV O Tribunal constatou que, na maioria, as recomendações formuladas no seu Relatório Especial de 2017 foram executadas ou se encontravam em execução, tendo determinado os motivos dos casos em que tal não sucedeu. O registo e a recolha de impressões digitais dos migrantes nos centros de registo melhoraram consideravelmente. Porém, os mecanismos de recolocação de emergência não atingiram as suas metas e, assim, não aliviaram a pressão sobre os sistemas de asilo grego e italiano.

V O Tribunal analisou 20 medidas de apoio da UE na Grécia e em Itália, tendo observado que, embora respondessem às necessidades identificadas, existiam insuficiências na sua conceção. Além disso, constatou que a maior parte dos projetos analisados não tinha alcançado plenamente as suas metas. Examinou ainda o quadro de gestão do desempenho e verificou que este foi estabelecido tardiamente e sem indicação de metas. Também não existiam dados suficientes sobre o desempenho.

VI O Tribunal avaliou o impacto a nível nacional do apoio da UE, analisando se os procedimentos de asilo e de regresso se tinham tornado mais céleres e eficazes. Constatou que a capacidade de tratamento de processos de asilo tinha aumentado tanto na Grécia como em Itália, mas que ainda não era suficiente para resolver a acumulação crescente de pedidos pendentes na Grécia. Uma vez que existem menos novos processos em Itália, os atrasos acumulados estão a diminuir, mas a capacidade existente é insuficiente para tratar o elevado número de recursos apresentados sobre a primeira decisão.

VII Tanto na Grécia como em Itália, são muito menos os migrantes que são de facto enviados de volta do que as decisões de regresso proferidas, à semelhança do que acontece no conjunto da UE. O Tribunal identificou motivos para essa situação, designadamente o período de tempo necessário para tratar os processos de asilo, a capacidade insuficiente dos centros de detenção, a dificuldade de cooperação com os países de origem dos migrantes ou simplesmente a fuga destes após ser proferida a decisão de serem enviados de volta.

VIII As principais entidades auditadas foram a Comissão Europeia, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (geralmente designada por Frontex). O Tribunal visitou ainda as autoridades nacionais e as organizações internacionais e não governamentais que executam projetos financiados pela UE.

IX Na sequência da auditoria, o Tribunal recomenda que a Comissão Europeia e as agências devam:

- utilizar os ensinamentos retirados para adquirir experiência com vista a um eventual mecanismo de recolocação voluntária no futuro;
- reforçar a gestão da ajuda de emergência e dos programas nacionais no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração;
- melhorar o apoio operacional do EASO aos procedimentos de asilo;
- ajustar o apoio ao regresso e o destacamento de peritos nos centros de registo por parte da Frontex;
- reforçar a gestão dos sistemas de asilo nacionais;
- apoiar novos procedimentos de regresso nacionais.

Introdução

01 Nos últimos anos, a UE assistiu a níveis de migração sem precedentes e ao subsequente aumento de pedidos de asilo. A crise migratória atingiu o seu pico em 2015, altura em que 1 milhão de pessoas embarcou na traiçoeira viagem por mar até à Europa, antes de voltar aos níveis anteriores à crise.

02 Este súbito aumento da migração pôs à prova o quadro da UE em matéria de asilo, migração e gestão das fronteiras externas. Os mecanismos estabelecidos ficaram sob forte pressão, que levou mesmo à sua suspensão temporária em alguns casos. Estando localizadas na linha da frente, a Grécia e Itália têm sido sobrecarregadas de uma forma desproporcionada.

03 No intuito de responder a esta crise, a UE concebeu diversas medidas destinadas a complementar o financiamento concedido aos Estados-Membros no âmbito da política de gestão da migração, entre as quais se encontram a criação de "centros de registo" e a introdução de mecanismos de recolocação temporária. Além disso, apresentou propostas legislativas no sentido de reformular o Sistema Europeu Comum de Asilo. No cerne dessa reformulação encontra-se a revisão do mecanismo de Dublin III, que obriga os requerentes de asilo a apresentar o pedido no país de primeira entrada na União. A proposta de revisão (o Regulamento Dublin IV) inclui um sistema de recolocação permanente em substituição dos mecanismos de distribuição temporária assentes em quotas, que expiraram em setembro de 2017. O Conselho ainda não chegou a consenso sobre esta proposta.

04 Na abordagem mediante centros de registo, as agências da UE (principalmente o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial) prestam ajuda no terreno aos Estados-Membros da linha da frente na identificação, no registo, na recolha das impressões digitais e na obtenção de informações das novas pessoas que chegam, a fim de determinar quais as que necessitam de proteção internacional. Entre 2015 e 2018, existiam cinco centros de registo na Grécia e outros tantos em Itália (*figura 1*). Em outubro de 2018, devido ao número reduzido de chegadas, o centro de registo de Trapani foi reconvertido num centro de detenção.

Figura 1 – Centros de registo na Grécia e em Itália



© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

05 A Grécia e Itália operam os centros de registo de forma diferente. Aquando do registo e identificação de migrantes em situação irregular, ambos os países anotam se as pessoas que chegam pretendem solicitar proteção internacional. Em Itália, os que o pretendem fazer são transferidos de autocarro ou de barco para instalações de receção existentes por todo o país. Pelo contrário, no seguimento da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016, os migrantes nas ilhas gregas (exceto pessoas vulneráveis, casos de reagrupamento familiar e cidadãos sírios em situação admissível) são obrigados a permanecer na ilha onde se encontra o centro de registo (ao abrigo da chamada "restrição geográfica") durante todo o procedimento de asilo, incluindo eventuais recursos (*figura 2*).

Figura 2 – Visão geral das atividades dos centros de registo na Grécia e em Itália



Fonte: TCE.

06 Os mecanismos de recolocação temporária foram introduzidos por duas decisões do Conselho em setembro de 2015¹. Em vigor entre 24 de março de 2015 e 26 de setembro de 2017, pretendiam recolocar 160 000 migrantes com base em quotas, a fim de repartir a sobrecarga pelos Estados-Membros e, desta forma, aliviar a pressão sobre os países de primeira entrada.

¹ Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional e Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia (com as alterações introduzidas pela Decisão (UE) 2016/1754, de 29 de setembro de 2016). A legalidade destas decisões foi confirmada pelo acórdão 2017/C 374/05 do Tribunal de Justiça relativo aos processos apensos apresentados pela Eslováquia e pela Hungria contra o Conselho.

07 Uma política de regresso eficaz é uma parte necessária de uma política de migração abrangente e legítima. No final de 2010, entrou em vigor a Diretiva "Regresso" da UE, que estabelece regras comuns para o regresso de migrantes em situação irregular. Em setembro de 2018, a Comissão propôs uma revisão desta diretiva².

08 O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) disponibiliza a maioria do financiamento da UE destinado à gestão da migração. O FAMI foi criado para o período 2014-2020 visando promover a gestão eficiente dos fluxos migratórios, bem como executar e reforçar a política comum da UE em matéria de asilo e de imigração.

09 A maior parte do financiamento do FAMI é canalizada através de gestão partilhada para apoiar os programas nacionais plurianuais dos Estados-Membros. Os programas são cofinanciados por estes últimos, que velam pela sua preparação, execução, acompanhamento e avaliação. Além disso, os recursos do FAMI financiam a ajuda de emergência, que provém quase totalmente do orçamento da UE, quer seja gerida diretamente pela Comissão ou indiretamente por organizações internacionais.

10 O EASO apoia as autoridades gregas e italianas tendo por base planos operacionais anuais. Em 2018, na Grécia, ajudou a registar e a tratar pedidos de asilo nas fronteiras e prestou apoio ao procedimento de asilo regular, às autoridades de recurso e à Unidade de Dublin. Em Itália, facultou informações sobre asilo aos migrantes que se encontravam em centros de registo, ajudou a registar pedidos de asilo e prestou apoio às comissões de asilo nacionais e territoriais e à Unidade de Dublin.

11 Além disso, o EASO tem participado no reforço das capacidades das autoridades nacionais competentes em matéria de asilo, na melhoria do sistema de receção e na proteção dos grupos vulneráveis, incluindo menores não acompanhados.

² Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (reformulação), COM(2018) 634 final, de 12 de setembro de 2018.

12 A pedido dos Estados-Membros, a Frontex coordena o regresso dos migrantes em situação irregular não elegíveis para proteção internacional no território desses Estados-Membros. O seu Centro Europeu para os Regressos presta apoio operacional e técnico aos Estados-Membros e aos países associados de Schengen durante as operações prévias ao regresso e de regresso.

13 Entre 2006 e 2016, a Frontex coordenou operações conjuntas em voos fretados. Em 2016, o seu mandato foi alargado à organização e coordenação de operações de regresso nacionais. Em dezembro de 2017, começou igualmente a apoiar os regressos em voos comerciais regulares.

14 No *anexo I*, encontram-se informações pormenorizadas sobre a execução financeira dos fundos do FAMI, do EASO e da Frontex.

15 Em 2017, o Tribunal publicou um relatório³ sobre os centros de registo na Grécia e em Itália. O Parlamento Europeu subscreveu as conclusões nele emitidas⁴ e solicitou ao Tribunal que considerasse a possibilidade de redigir um breve relatório de acompanhamento sobre o funcionamento dos centros de registo, com um âmbito mais alargado que incluísse igualmente uma análise dos procedimentos de acompanhamento, ou seja, de asilo, recolocação e regresso. O presente relatório responde a esse pedido.

³ Relatório Especial nº 06/2017: "Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos "centros de registo"."

⁴ Documento de trabalho do Parlamento Europeu (CONT) PE604.614v01-00.

Âmbito e método da auditoria

16 O objetivo da presente auditoria de resultados foi determinar se o apoio concedido pela UE à gestão da migração (incluindo a abordagem mediante centros de registo) tinha ajudado a criar procedimentos de regresso e de asilo eficazes e céleres na Grécia e em Itália. Esta constituiu a principal questão de auditoria. Para lhe responder, o Tribunal colocou duas subquestões:

- a) O apoio à Grécia e a Itália financiado pela UE alcançou os seus objetivos?

Para responder a esta subquestão, o Tribunal avaliou se as recomendações formuladas no Relatório Especial nº 06/2017 tinham sido executadas e se os mecanismos de recolocação de emergência tinham atingido os seus objetivos. Avaliou igualmente a pertinência e a conceção de uma amostra de medidas de apoio financiadas pela UE e observou se as realizações previstas tinham sido concretizadas e os objetivos cumpridos.

- b) Os procedimentos de asilo e de regresso em Itália e na Grécia foram eficazes e céleres?

Para responder a esta subquestão, o Tribunal examinou se o desempenho dos procedimentos de asilo e de regresso nos dois Estados-Membros melhorou desde 2015. Analisou o desempenho com base nos dados recolhidos pela Comissão, o EASO, a Frontex e as autoridades nacionais e identificou os motivos para eventuais desempenhos insuficientes.

17 A auditoria abrangeu o período de 2015 (quando teve início a crise migratória e foram criados os primeiros centros de registo na Grécia e em Itália) até ao final de 2018.

18 A amostra das medidas de apoio financiadas pela UE incluiu seis projetos de ajuda de emergência do FAMI e dez projetos no âmbito de programas nacionais do FAMI. A seleção dos projetos obedeceu ao juízo profissional do Tribunal, de modo a assegurar uma cobertura equilibrada dos procedimentos auditados (asilo, excluindo receção; recolocação; regresso) e dos tipos de parceiros de execução (agências da ONU ou autoridades nacionais), tendo igualmente em consideração a relevância financeira e o período de execução. Foram examinadas outras medidas de apoio da UE, designadamente o apoio operacional concedido pelo EASO em 2018 aos

Centros de
registo

Recolocação

Financiamento
do FAMI

Agências da UE

Asilo na Grécia

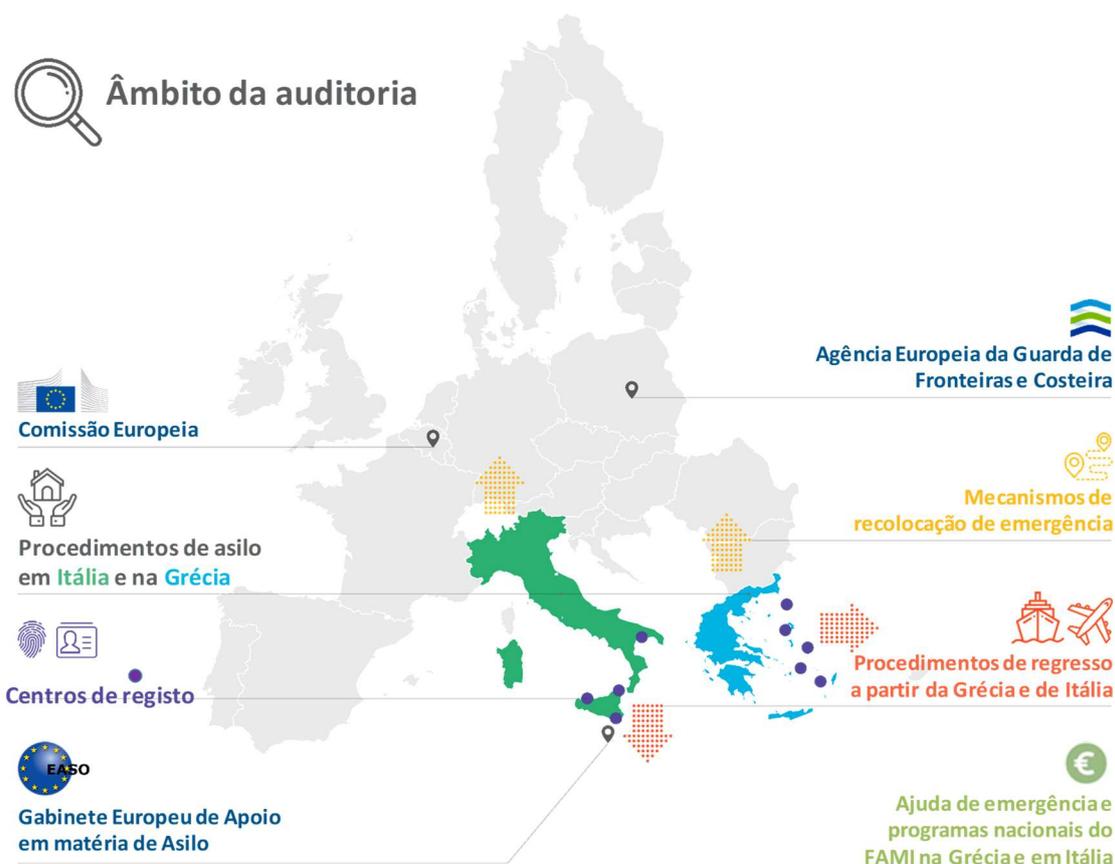
Asilo em Itália

Regressos

procedimentos de asilo na Grécia e em Itália, bem como o apoio ao regresso concedido pela Frontex em 2018 à Grécia e a Itália. A lista completa dos projetos auditados pode ser consultada no [anexo II](#).

19 As principais entidades auditadas foram a Comissão Europeia, o EASO e a Frontex, na qualidade de prestadores de apoio da UE a procedimentos de asilo, recolocação e regresso (ver igualmente a [figura 3](#)). Além disso, o Tribunal visitou as autoridades e os centros de registo gregos e italianos, bem como as organizações internacionais e não governamentais que executam projetos no âmbito do FAMI na Grécia e em Itália. O trabalho de auditoria incluiu análises documentais a diretivas e regulamentos, estratégias, documentos de políticas, orientações, avaliações, relatórios de acompanhamento e documentos internos, bem como a documentos publicados por autoridades nacionais, organismos de investigação, instituições académicas e organizações não governamentais.

Figura 3 – Âmbito da auditoria



Fonte: TCE.

Centros de
registo

Recolocação

Financiamento
do FAMI

Agências da UE

Asilo na Grécia

Asilo em Itália

Regressos

20 O Tribunal não avaliou a validade de decisões específicas em matéria de asilo e de regresso, uma vez que fazê-lo significaria realizar juízos sobre o fundamento dos processos, algo que cabe às autoridades administrativas ou judiciais nacionais e, em última análise, ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

21 A finalidade da auditoria não era avaliar a fiabilidade dos dados estatísticos facultados pela Comissão, o EASO, a Frontex, as autoridades nacionais ou os parceiros de execução dos projetos.

Observações

As medidas da UE em matéria de gestão da migração na Grécia e em Itália foram pertinentes, mas não atingiram o seu pleno potencial

22 O Tribunal analisou se:

- a) as recomendações formuladas no Relatório Especial nº 06/2017 foram executadas;
- b) todos os novos migrantes em situação irregular foram registados e as suas impressões digitais recolhidas, tanto dentro como fora dos centros de registo;
- c) os mecanismos de recolocação de emergência atingiram as suas metas e objetivo;
- d) as 20 medidas de apoio da UE examinadas na Grécia e em Itália foram bem concebidas tendo em conta: i) a sua pertinência para dar resposta às necessidades identificadas; ii) os objetivos SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, pertinentes e calendarizados) e os indicadores RACER (relevantes, aceites, credíveis, fáceis e rigorosos); iii) a inexistência de sobreposições com outras atividades financiadas pela UE; iv) a situação de emergência (para projetos de ajuda de emergência do FAMI); v) a estratégia de transição de programas de emergência para eventuais programas nacionais a longo prazo em vigor;
- e) as 20 medidas de apoio da UE analisadas concretizaram as realizações previstas;
- f) existia uma estrutura rigorosa de comunicação de informações e acompanhamento do desempenho.

As recomendações fundamentais estão em execução nos centros de registo gregos; o registo e a recolha de impressões digitais foram concretizados em pleno

23 No seu Relatório Especial nº 06/2017, o Tribunal avaliou a execução da abordagem mediante centros de registo na Grécia e em Itália, tendo formulado 11 recomendações, que a Comissão e todas as agências competentes aceitaram. Destas recomendações, seis foram plenamente executadas.

24 Duas recomendações fundamentais estão em processo de execução: 1.1 (apoio para dar resposta à falta de capacidade dos centros de registo na Grécia) e 2.1 (ajuda para assegurar que os menores não acompanhados são tratados em conformidade com as normas internacionais). Duas recomendações foram executadas no que diz respeito à Comissão e às agências: 2.2 (insistência na nomeação de um responsável pela proteção de crianças para cada centro de registo) e 3.1 (disponibilização de mais peritos pelos Estados-Membros, para dar uma melhor resposta às necessidades dos centros de registo). Uma, a 3.2 (os destacamentos de peritos pelos Estados-Membros devem ser suficientemente longos), não foi executada. No [anexo III](#) e nos pontos **25** a **30** apresenta-se uma avaliação pormenorizada.

Falta de capacidade dos centros de registo gregos

25 Os centros de registo italianos estão vazios ou quase vazios, limpos e bem equipados. Em profundo contraste, as condições de vida nos centros de registo gregos, em especial em Lesbos e em Samos, são precárias devido a sobrelotação, falta de médicos e segurança inadequada. Os centros de registo em Lesbos e em Samos, com capacidade para 3 100 e 640 migrantes, acolhiam respetivamente 5 096 e 3 745 pessoas no momento da visita de auditoria em fevereiro de 2019, muitas das quais viviam em tendas no exterior do perímetro do centro de registo ([imagem 1](#)). Procedimentos de contratação lentos, o adiamento da execução de projetos de manutenção e de renovação, chegadas constantes de novos migrantes e procedimentos de asilo morosos conjugam-se para criar um obstáculo a qualquer melhoria rápida da situação⁵.

⁵ Ver igualmente o parecer 3/2019 da FRA (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia): *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* (Atualização do parecer de 2016 da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia sobre os direitos fundamentais nos "centros de registo" criados na Grécia e em Itália).

Imagem 1 – Tendias improvisadas no exterior do perímetro do centro de registo em Lesbos, Grécia (fevereiro de 2019)



Fonte: TCE.

Condições miseráveis para menores não acompanhados

26 As condições para os menores não acompanhados nas ilhas gregas são miseráveis (*caixa 1*).

Caixa 1

Menores não acompanhados no centro de registo em Samos

Em Samos, o Tribunal visitou a secção para menores do centro de registo. Era constituída por sete contentores, cada um com uma casa de banho e duas salas. Alguns não tinham portas, janelas, camas ou aparelhos de ar condicionado. A capacidade oficial de cada contentor era de 8 a 10 menores, mas eram alojados cerca de 16 menores não acompanhados em cada um, até mesmo a dormir no chão. A secção de menores acolhia apenas rapazes. Havia 78 menores não acompanhados em tendas ou casas abandonadas no exterior do centro de registo, em extensões não oficiais do mesmo. Nove raparigas não acompanhadas dormiam no chão num contentor com 10 m² junto à esquadra da polícia, sem casa de banho ou duche.

27 Em Itália, a atenção foi desviada para a situação no mar, pois alguns navios de salvamento foram impedidos de atracar devido a não terem um local de desembarque autorizado. Os atrasos no desembarque também afetaram muitas crianças, incluindo menores não acompanhados, que ficaram bloqueadas no mar durante dias, por vezes mesmo semanas⁶.

O destacamento de peritos do EASO e da Frontex não está inteiramente em consonância com as necessidades dos centros de registo

28 O Tribunal observou uma escassez constante de peritos nacionais para trabalharem nas operações do EASO. Pelo contrário, a Frontex dispunha de pessoal suficiente dos Estados-Membros, graças aos seus planos de destacamento anuais. À data da visita do Tribunal a Itália, a Frontex dispunha mesmo de mais pessoal destacado nos centros de registo do que o necessário, pois não tinha ajustado o seu plano à luz do número reduzido de chegadas por mar, mantendo uma presença permanente de pessoal nos centros de registo (examinadores, peritos em recolha de informações, peritos em recolha de impressões digitais) mesmo que estes estivessem vazios (*caixa 2*).

⁶ A avaliação das instalações de receção, do acesso à proteção internacional e do respeito pelos direitos humanos na Líbia, para onde são enviados de volta a maioria dos migrantes resgatados no mar na rota do Mediterrâneo Central, está fora do âmbito da presente auditoria.

Caixa 2

Destacamento de peritos da Frontex em centros de registo italianos

Durante a visita do Tribunal, em fevereiro de 2019, estavam destacados nove funcionários da Frontex no centro de registo de Pozzallo, que estava vazio. Perante a ausência de migrantes, estes funcionários dedicavam-se principalmente a procurar redes de tráfico nas redes sociais. Em Messina, o pessoal da Frontex estava a ajudar a polícia local a registar pedidos de asilo, apesar de esta não ser a atividade principal da Agência.

O pessoal de apoio linguístico da Frontex já tinha sido convertido em equipas móveis mas, segundo o plano operacional de 2019, estava prevista a presença permanente de todos os outros peritos em cada centro de registo (8 a 10 no período de menor afluência, 8 a 12 no período de maior afluência) até janeiro de 2020. Tendo em conta que eram muito poucos os migrantes que chegavam a Itália por mar, tal não se justificava. Esta afirmação é particularmente válida para os peritos em recolha de impressões digitais, que não tinham acesso à base de dados nacional de impressões digitais, reduzindo o seu valor acrescentado à prestação de assistência básica aos agentes da polícia italiana durante o processo correspondente.

29 A duração média do destacamento de peritos nacionais continua a ser curta, tanto para o EASO como para a Frontex.

30 Os perfis dos peritos do EASO estão geralmente em consonância com os requisitos, embora haja uma escassez de peritos principais com experiência. Os perfis dos peritos da Frontex também correspondiam aos requisitos, embora uma grande percentagem⁷ daqueles destacados para as operações de readmissão para a Turquia tivesse apenas um perfil de escolta, o que não se encontra em plena consonância com as necessidades dos centros de registo. Com uma média de apenas uma operação de regresso por semana, que demora um dia útil, estes responsáveis por escolta com perfil único não podiam ser utilizados para outro tipo de operação da Frontex nos outros seis dias da semana.

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

O registo, a recolha de impressões digitais e a obtenção de informações dos migrantes foram concretizados em pleno nos centros de registo e não só

31 As taxas de registo e de recolha de impressões digitais⁸ melhoraram significativamente, na medida em que, com a abordagem mediante centros de registo na Grécia e em Itália, foram estabelecidos procedimentos operacionais normalizados e uma divisão clara de responsabilidades entre as autoridades nacionais e as agências de apoio da UE.

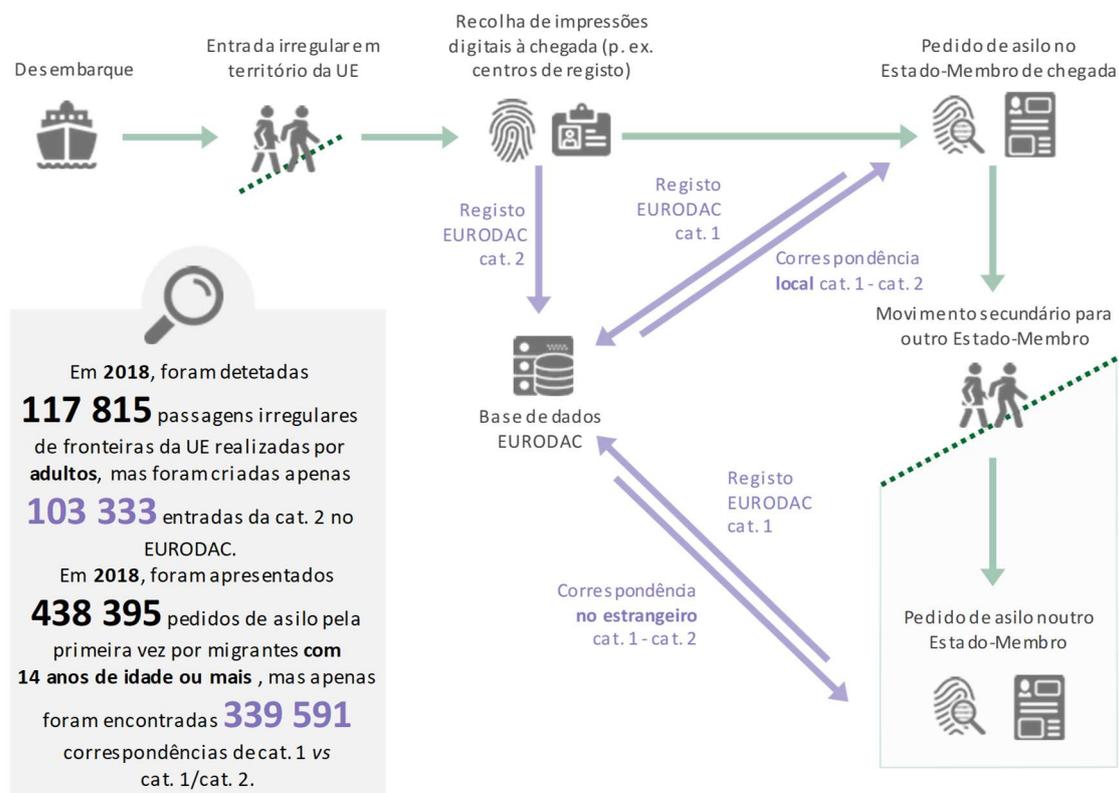
32 Não obstante, fora destes centros de registo, uma percentagem relativamente elevada de migrantes requer asilo noutros Estados-Membros da UE, sem que as suas impressões digitais sejam armazenadas na base de dados EURODAC na categoria 2⁹ (*figura 4*). Excluindo os migrantes em situação legal requerentes de asilo, que estão isentos da recolha de impressões digitais de categoria 2 no EURODAC, a ausência de dados de impressões digitais neste sistema poderá ser explicada por uma das seguintes situações:

- i) o requerente de asilo entrou na UE através de uma rota alternativa às ilhas gregas orientais do mar Egeu ou a Itália, na qual, na ausência da abordagem mediante centros de registo, o processo de registo no EURODAC em determinados Estados-Membros poderá não ser tão eficaz (*figura 4*);
- ii) o requerente de asilo apresentou o seu pedido mais de 18 meses após a entrada correspondente no EURODAC ter sido registada e, por conseguinte, os dados das impressões digitais já não estão armazenados na base de dados;
- iii) o requerente de asilo chegou à UE sem ser detetado e, portanto, não foi registado.

⁸ Ilhas gregas do mar Egeu: de 8% em setembro de 2015 para 100% em 2018; Itália: de 60% no primeiro semestre de 2015 para 100% em 2018.

⁹ Os dados do EURODAC de **categoria 1** são os conjuntos de impressões digitais de todos os requerentes de proteção internacional com 14 anos de idade ou mais que apresentam um pedido de asilo num Estado-Membro; os dados de **categoria 2** são os conjuntos de impressões digitais de todos os nacionais de países terceiros ou apátridas com 14 anos de idade ou mais que são detidos pelas autoridades devido à passagem irregular da fronteira externa de um Estado-Membro por terra, mar ou ar provenientes de um país terceiro e não enviados de volta.

Figura 4 – Processo de recolha de impressões digitais no EURODAC



Fonte: TCE, com base em dados da Frontex, do EURODAC e do Eurostat.

33 O facto de ter havido muitas correspondências de impressões digitais EURODAC no estrangeiro¹⁰ entre 2015 e 2018 demonstra que um grande número de requerentes de asilo se deslocou da Grécia e de Itália para outros Estados-Membros¹¹. A grande quantidade de movimentos secundários na UE agrava ainda mais a dificuldade de aplicação do mecanismo de Dublin.

¹⁰ É gerada uma correspondência EURODAC no estrangeiro quando são encontradas impressões digitais idênticas noutra Estado-Membro. As correspondências não dizem respeito ao número de pessoas mas a números de conjuntos de dados, pois uma pessoa pode requerer asilo mais do que uma vez.

¹¹ Correspondências no estrangeiro que não em Itália e na Grécia - 2015: 236 422; 2016: 317 455; 2017: 164 639; 2018: 112 817.

34 No quadro do sistema atual, as correspondências EURODAC no estrangeiro desencadeiam transferências ao abrigo do mecanismo de Dublin de volta ao país de primeira entrada. Uma análise aos dados do Eurostat revela taxas reduzidas de transferências efetivas, ao abrigo de Dublin, de entrada e saída para a Grécia, Itália e, na verdade, a UE no seu conjunto¹². São muitos os motivos para que tal aconteça, incluindo fugas, razões humanitárias, decisões judiciais com efeito suspensivo e processos de reagrupamento familiar.

Os mecanismos de recolocação de emergência não atingiram as suas metas e objetivo principal

O objetivo principal da recolocação foi apenas parcialmente alcançado

35 A abordagem mediante centros de registo integrava um pacote de medidas imediatas elaborado pelo Conselho para enfrentar a crise surgida em 2015. Outro elemento deste pacote era um mecanismo de recolocação temporária de emergência para requerentes com necessidade evidente de proteção internacional, da Grécia ou de Itália para outros países da UE, de modo a aliviar a pressão sobre estes dois Estados-Membros da linha da frente.

36 O Conselho definiu duas metas iniciais de recolocação de 40 000 e de 120 000 migrantes (160 000 no total). Como estas metas foram definidas no pico da crise migratória, resultaram de negociações políticas e não de uma análise rigorosa das previsões dos fluxos migratórios. Uma vez que 7 744 lugares (dos 40 000) nunca foram atribuídos¹³ e 54 000 (dos 120 000) foram disponibilizados para reinstalar cidadãos sírios vindos da Turquia na sequência da Declaração UE-Turquia, os Estados-Membros comprometeram-se juridicamente a recolocar 98 256 de um total de 160 000 migrantes.

¹² Em 2018, foram efetuados na UE 148 021 pedidos de transferências de saída ao abrigo do mecanismo de Dublin, mas apenas 25 960 se realizaram de facto.

¹³ Os Estados-Membros de recolocação comprometeram-se a atribuir os lugares remanescentes até final de 2015, o que não se verificou.

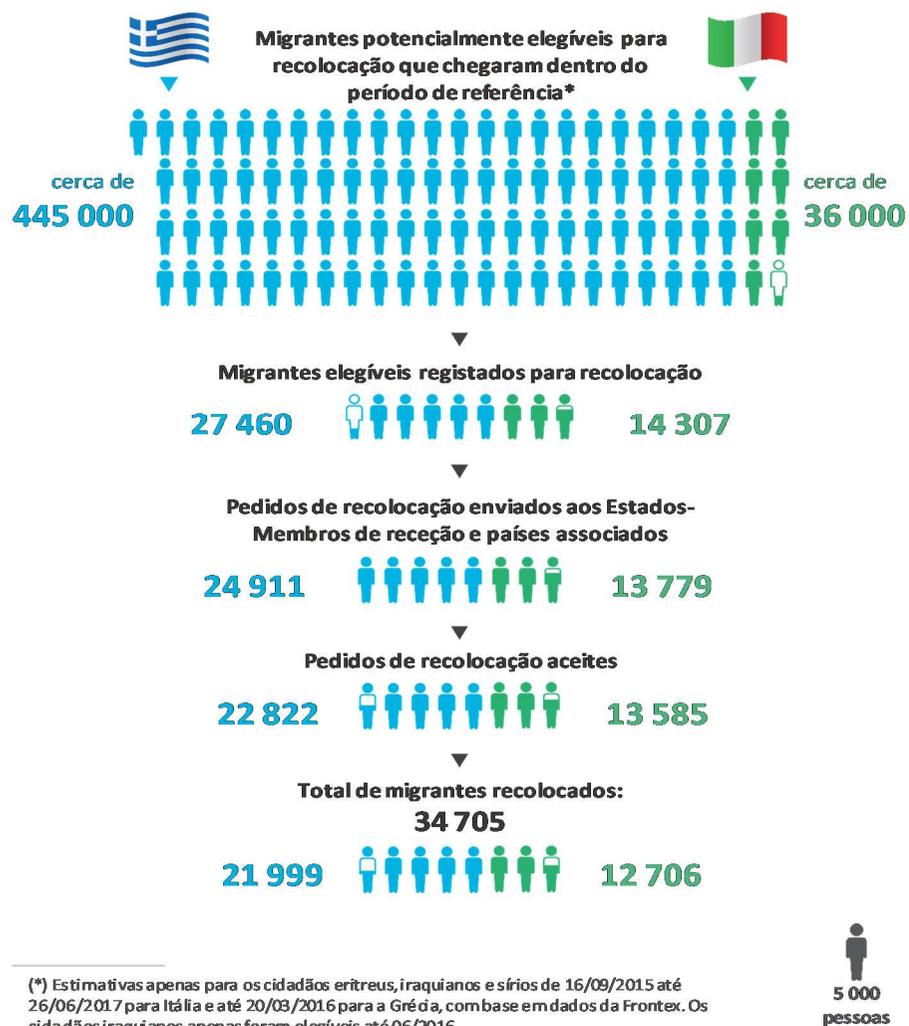
37 Ao abrigo das Decisões de Recolocação, apenas eram elegíveis para tal as nacionalidades com uma taxa média de reconhecimento de asilo de 75% ou superior a nível da UE, que por isso tinham grandes hipóteses de obter proteção internacional nos Estados-Membros de recolocação. A utilização desta média de toda a UE pressupunha abordagens em matéria de asilo coerentes em todos os Estados-Membros no contexto do Sistema Europeu Comum de Asilo. Contudo, as taxas de reconhecimento variam significativamente entre os Estados-Membros, em especial para determinadas nacionalidades¹⁴. Por conseguinte, a média de toda a UE não era um indicador ideal das hipóteses de obtenção de proteção internacional num determinado Estado-Membro. Não obstante, o Tribunal reconhece que se tratava de um critério claro que permitia uma avaliação célere da elegibilidade para recolocação.

38 A *figura 5* mostra que 34 705 migrantes elegíveis (12 706 de Itália e 21 999 da Grécia) foram recolocados em 22 Estados-Membros e 3 países associados (Listenstaine, Noruega e Suíça). O Reino Unido e a Dinamarca exerceram os seus direitos de autoexclusão ao abrigo dos Tratados, e a Hungria e a Polónia não recolocaram quaisquer migrantes¹⁵.

¹⁴ Em 2018, a taxa de reconhecimento de asilo dos cidadãos afegãos variava entre 6% e 98% entre os Estados-Membros da UE e a dos iraquianos entre 8% e 98%. Fonte: EASO.

¹⁵ Em junho de 2017, a Comissão instaurou processos por infração contra a Hungria, a Polónia e a República Checa devido ao incumprimento das Decisões de Recolocação. A Hungria não se comprometeu com lugares de recolocação nem recolocou quaisquer migrantes. A Polónia comprometeu-se com alguns lugares em dezembro de 2015, mas com mais nenhum depois disso, e não recolocou ninguém. A República Checa assumiu alguns compromissos e recolocou 12 migrantes, mas deixou de assumir compromissos numa fase posterior do processo.

Figura 5 – Recolocação de migrantes a partir da Grécia e de Itália ao abrigo do mecanismo de recolocação de emergência (2015-2017)

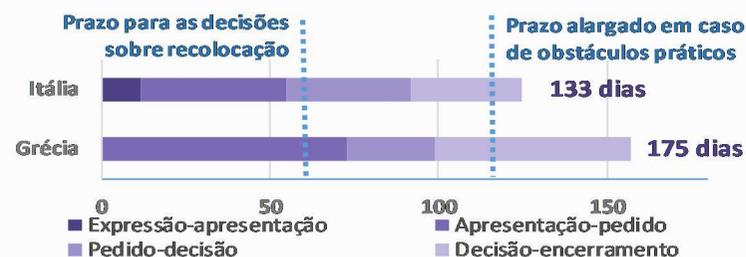


Dados principais

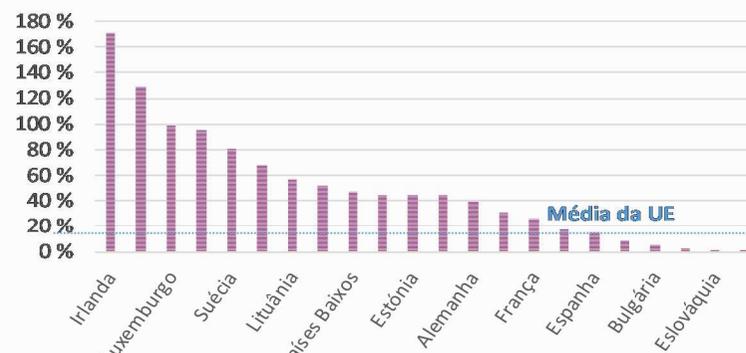
Os migrantes recolocados a partir da Grécia representavam cerca de **22%** de todos os requerentes de asilo no país no período de elegibilidade. O valor correspondente para Itália é de cerca de **4%**.

80% e **89%** dos migrantes registados foram, de facto, recolocados respetivamente a partir da Grécia e de Itália.

Mediana dos tempos de tratamento de pedidos de recolocação



Migrantes recolocados em % dos compromissos jurídicos dos Estados-Membros de recolocar 98 256 pessoas



A Dinamarca e o Reino Unido exerceram a opção de autoexclusão. A Hungria e a Polónia não recolocaram quaisquer migrantes.

Fonte: TCE, com base em dados recolhidos junto dos Estados-Membros.

39 Por cada migrante recolocado, a Comissão pagou, através do FAMI, 500 euros à Grécia e a Itália para cobrir as despesas de viagem e 6 000 euros ao Estado-Membro de acolhimento para as despesas de receção, o que totaliza 225,6 milhões de euros por todos os migrantes relocalados.

40 Os mecanismos de recolocação obrigatórios foram a primeira iniciativa de solidariedade da história da política de migração da UE destinada à redistribuição em grande escala de requerentes de asilo entre os Estados-Membros. As Decisões de Recolocação proporcionaram igualmente proteção a um número significativo de requerentes que, caso contrário, teriam permanecido em Itália e na Grécia ou poderiam ter-se deslocado para outros países de forma irregular.

41 Contudo, o número de requerentes de asilo relocalados não foi suficiente para aliviar efetivamente a pressão sobre os sistemas de asilo da Grécia e de Itália. Os migrantes relocalados durante o período de elegibilidade representavam cerca de 4% de todos os requerentes de asilo em Itália e cerca de 22% dos que se encontravam na Grécia.

Foi recolocada uma parcela muito reduzida dos migrantes potencialmente elegíveis

42 As Decisões de Recolocação aplicavam-se a migrantes que tinham chegado à Grécia ou a Itália entre 24 de março de 2015 e 26 de setembro de 2017. Os cidadãos sírios e os eritreus foram as duas nacionalidades principais que mantiveram a elegibilidade ao longo de todo o período, enquanto os iraquianos foram elegíveis até 15 de junho de 2016¹⁶.

43 No entanto, os Estados-Membros de acolhimento apenas aceitaram candidatos a recolocação provenientes da Grécia que tivessem chegado a esse país antes de 20 de março de 2016 (data de entrada em vigor da Declaração UE-Turquia).

44 As Decisões entraram em vigor no pico da crise migratória, quando a maioria dos migrantes que seriam potencialmente elegíveis se encontrava em trânsito através da Grécia ou de Itália, num processo de migração secundária para outros Estados-Membros. Em finais de 2015 e inícios de 2016, tanto as autoridades gregas como as italianas careciam das capacidades suficientes para identificar e chegar a

¹⁶ Quadro 6 do relatório trimestral do Eurostat sobre asilo, de 15 de junho de 2016.

todos os candidatos potencialmente elegíveis nos seus territórios. Os mecanismos tiveram um desempenho insuficiente, devido sobretudo ao número muito reduzido de candidatos potencialmente elegíveis registados (ver [figura 5](#)).

45 O encerramento da rota dos Balcãs, em março de 2016, refreou significativamente o trânsito sem controlo através da Grécia, deixando neste país muitos candidatos potencialmente elegíveis. Em março de 2016, a Comissão estimou que entre 50 000 e 56 000 pessoas tiveram de permanecer na Grécia, incluindo 35 000 a 40 000 potenciais candidatos elegíveis para recolocação. Um exercício de pré-registo em massa, financiado através de ajuda de emergência e apoiado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o EASO, ajudou a identificar e a registar aqueles que ainda permaneciam na Grécia no verão de 2016. Sem este exercício, o número de recolocações teria sido ainda inferior.

46 As informações prestadas aos migrantes identificados acerca dos países de recolocação e das vantagens de uma recolocação ordeira (em oposição a uma "recolocação por conta própria" irregular) não foram suficientemente eficazes para conquistar a sua confiança e convencê-los da atratividade dos mecanismos.

47 O número reduzido de compromissos de recolocação e o ritmo lento a que os Estados-Membros tratavam esses compromissos e as transferências também terão dissuadido alguns migrantes de requerer a recolocação, embora a situação tenha melhorado com o tempo.

Uma percentagem elevada de candidatos registados foi recolocada, apesar das falhas no processo de recolocação

48 Uma percentagem elevada de todos os candidatos registados nos mecanismos na Grécia e em Itália (80% e 89%, respetivamente) foi, de facto, recolocada. Os dois principais motivos de insucesso na recolocação dos registados foram verificações de segurança falhadas e fugas.

49 Não obstante, o Tribunal constatou várias insuficiências operacionais nos processos de recolocação ([caixa 3](#) e [figura 6](#)).

Caixa 3

Insuficiências operacionais no processo de recolocação

As Decisões de Recolocação tiveram de ser adotadas com celeridade em setembro de 2015, antes de os procedimentos estarem estabelecidos ou de as estruturas necessárias estarem disponíveis (para registar, transportar e alojar os candidatos a recolocação). Por conseguinte, não era claro quais os procedimentos a seguir; por exemplo, quem deveria realizar as verificações de segurança e os exames médicos, e de que forma? As principais partes interessadas só posteriormente chegaram a acordo sobre os protocolos operacionais (no verão de 2016 na Grécia e em finais do mesmo ano em Itália).

A maioria das rejeições era justificada com base em motivos de ordem pública ou segurança nacional, em conformidade com as Decisões de Recolocação. Contudo, as explicações apresentadas eram muitas vezes genéricas, sem uma justificação pormenorizada de casos individuais. O número de rejeições foi mais elevado na Grécia do que em Itália, devido aos perfis de segurança diferentes dos migrantes elegíveis. A Grécia encaminhava os candidatos rejeitados para o sistema de asilo nacional, enquanto Itália lhes oferecia recolocação noutro Estado-Membro.

Alguns Estados-Membros aplicaram preferências restritivas sem qualquer sustentação nas Decisões (por exemplo, a Bulgária não aceitava cidadãos eritreus e a República Checa só aceitava candidatos com documentos de identificação e de viagem). O EASO demorou muito tempo até conseguir criar um sistema de correspondência de preferências. Previsto para entrar em funcionamento em outubro de 2016, o projeto só ficou concluído após a recolocação já ter terminado e, embora tenha sido testado na Grécia, nunca foi aplicado nesse país nem em Itália.

Os candidatos foram dispersos pelo território de Itália e da Grécia, em vez de serem mantidos juntos. O seu alojamento em instalações específicas de recolocação teria acelerado o tratamento dos seus pedidos, ao facilitar várias etapas como as verificações de saúde obrigatórias e as sessões de orientação cultural.

Uma vez que as Decisões não estabeleceram metas de recolocação preliminares obrigatórias, o compromisso por parte dos Estados-Membros de acolhimento foi lento ao início, acelerando gradualmente à medida que a execução foi evoluindo. Alguns Estados-Membros foram mais proativos do que outros.

Figura 6 – Visão geral das insuficiências operacionais na recolocação



Fonte: TCE.

Acompanhamento insuficiente após a recolocação e inexistência de estrutura para recolocação voluntária

50 A Comissão, em conjunto com o EASO e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), acompanhou a execução dos mecanismos de recolocação, especialmente o número de transferências concretizadas. Foram igualmente recolhidos dados sobre registos, fugas e rejeições, mas a comunicação de informações sobre estes elementos não foi harmonizada entre a Grécia e Itália.

51 Os resultados preliminares recolhidos pela Comissão em fevereiro de 2018 revelaram taxas de reconhecimento de asilo elevadas entre os migrantes recolocados nos Estados-Membros de acolhimento. Revelaram ainda taxas relativamente elevadas de movimentos secundários pós-recolocação em determinados Estados-Membros, embora a maioria deles não recolha informações a este respeito.

52 A Comissão não acompanha a situação nos países de recolocação desde fevereiro de 2018. Os dados recolhidos pelo Tribunal junto dos Estados-Membros de acolhimento, em abril e maio de 2019, confirmam as observações feitas no ponto anterior (*figura 7*).

Centros de
registo

Recolocação

Financiamento
do FAMI

Agências da UE

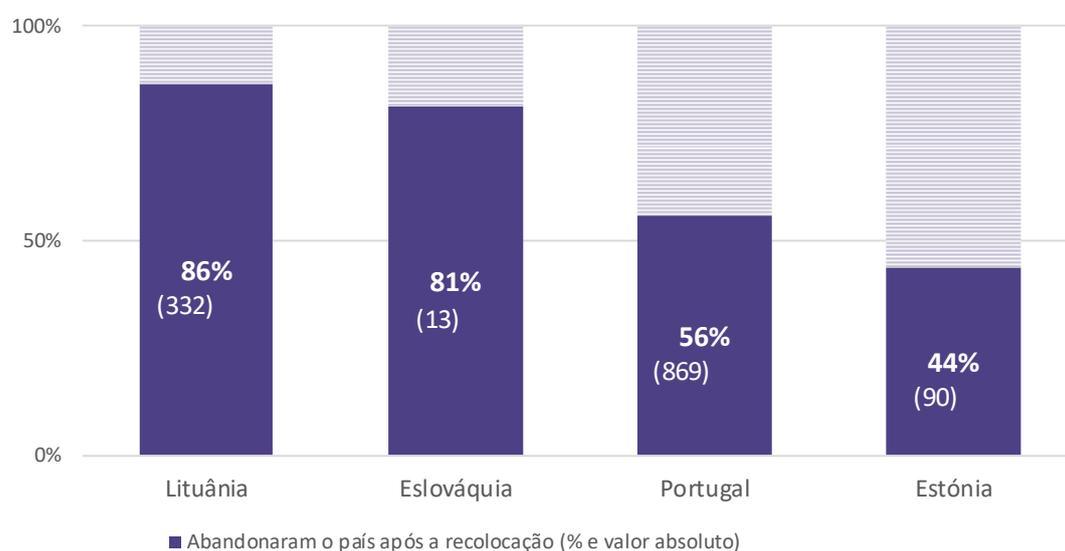
Asilo na Grécia

Asilo em Itália

Regressos

53 Os mecanismos de recolocação temporária terminaram em setembro de 2017 e ainda não foi alcançado um consenso sobre a proposta da Comissão relativa a um sistema de recolocação permanente. Perante a inexistência de um acordo sobre um mecanismo de recolocação a nível da UE, estão a ser realizadas recolocações voluntárias numa base casuística, principalmente para migrantes desembarcados em Itália e Malta.

Figura 7 – Percentagem elevada de movimentos secundários entre os migrantes recolocados em determinados Estados-Membros¹



¹ Espanha não facultou dados. Bélgica, Bulgária, Alemanha, Irlanda, França, Croácia, Chipre, Letónia, Malta, Países Baixos, Roménia e Finlândia não recolheram dados sobre esta matéria. A percentagem na Estónia incluía migrantes reinstalados.

Fonte: TCE, com base em dados sobre a recolocação recolhidos junto dos Estados-Membros (em abril de 2019).

Os projetos analisados no âmbito da ajuda de emergência e dos programas nacionais do FAMI responderam às necessidades identificadas, mas não atingiram plenamente as suas metas

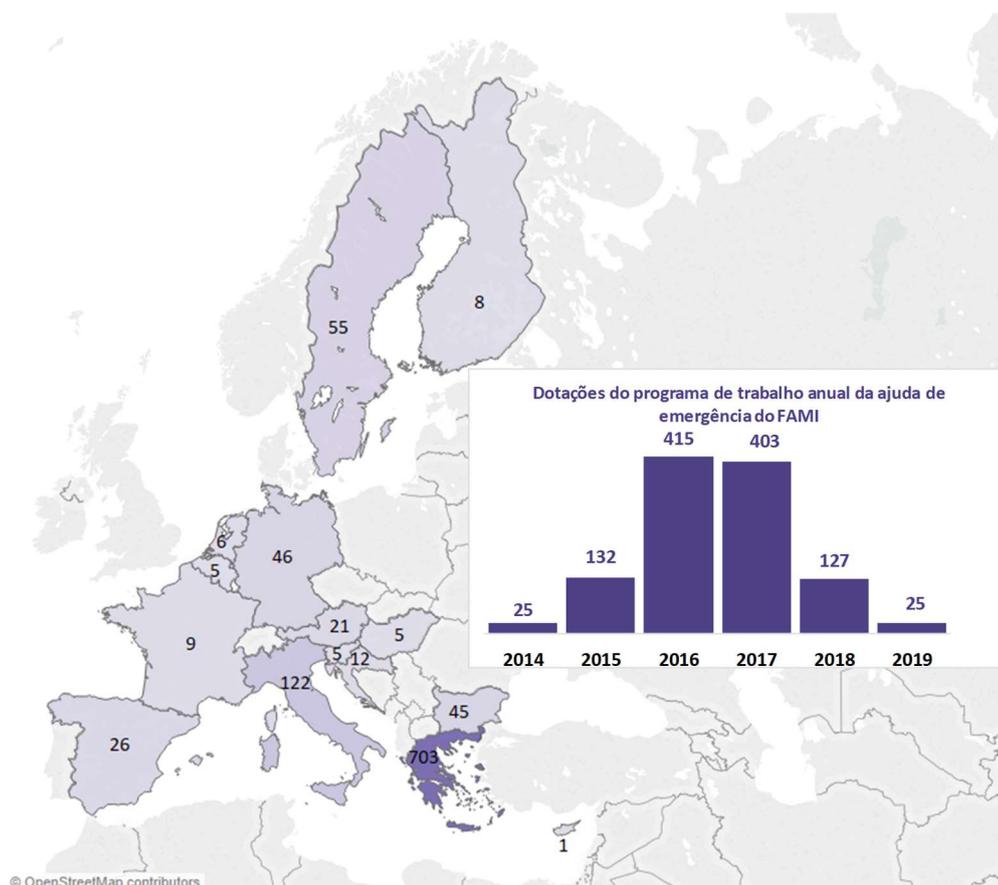
Os projetos no âmbito da ajuda de emergência do FAMI são pertinentes, mas não respondem exclusivamente a necessidades urgentes e específicas como se pretendia

54 A ajuda de emergência do FAMI visa prestar ajuda financeira para responder a necessidades urgentes e específicas no caso de uma situação de emergência¹⁷.

55 Embora o orçamento original fosse de 160 milhões de euros para o quadro financeiro plurianual de 2014-2020, as dotações totais para a ajuda de emergência do FAMI aumentaram e situam-se nos 1,1 mil milhões de euros até ao programa de trabalho anual de 2019. Conforme demonstra a *figura 8*, a Grécia e Itália são os dois maiores beneficiários do financiamento concedido pela ajuda de emergência do FAMI.

¹⁷ Artigo 21º do Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

Figura 8 – Subvenções concedidas ao abrigo da ajuda de emergência do FAMI nos Estados-Membros (em milhões de euros)



Os Estados-Membros que não receberam financiamento a título da ajuda de emergência do FAMI não eram elegíveis ou não se candidataram.

Fonte: TCE, cálculo baseado nos dados da Comissão Europeia, em março de 2019. Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

56 A ajuda de emergência foi concebida originalmente como um instrumento de pequena escala para responder a necessidades específicas e urgentes. O aumento do financiamento neste âmbito conferiu flexibilidade e rapidez de resposta ao apoio concedido pela Comissão durante a crise. A avaliação intercalar do FAMI¹⁸ realçou também o papel da ajuda de emergência no reforço da solidariedade e da partilha de

¹⁸ SWD(2018) 339 final, *Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2017* (Avaliação intercalar do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração – 2014-2017).

responsabilidades entre os Estados-Membros. Nestes termos, a ajuda de emergência desempenhou um papel fundamental no apoio à execução dos mecanismos de recolocação na Grécia e em Itália, financiando o pré-registo dos candidatos a recolocação (na Grécia), instalações de receção e a transferência dos candidatos elegíveis para recolocação.

57 Simultaneamente, a ajuda de emergência tornou-se no instrumento estratégico principal da Comissão para reequilibrar o apoio em favor dos países mais afetados pela crise migratória, nomeadamente a Grécia, mediante o complemento das dotações dos programas nacionais¹⁹.

58 Por conseguinte, alguns projetos de ajuda de emergência não respondem apenas a necessidades urgentes e específicas, complementando antes os programas nacionais do FAMI ao financiarem atividades estruturais a mais longo prazo com componentes integradas para o reforço de capacidades. A Comissão também salientou este facto na sua avaliação de impacto²⁰.

59 O Tribunal analisou seis projetos de ajuda de emergência: três na Grécia e três em Itália. Em cada país, um era relativo a asilo, um a regressos e outro a recolocação. O [anexo II](#) apresenta uma avaliação pormenorizada.

60 O Tribunal considerou que todos os seis projetos analisados eram pertinentes para as necessidades identificadas. Os objetivos estabelecidos para cada projeto da amostra eram claros em termos do que as medidas deviam alcançar. No que se refere às prestações a concretizar, todos os projetos da amostra se concentravam em realizações imediatas, mas não em resultados e impacto. A exceção foi o projeto EMAS-IT-1, que não possuía sequer indicadores de realizações ([caixa 4](#)).

¹⁹ Os programas nacionais do FAMI dispõem de uma chave de repartição de base rígida (tal como o FSI), baseada em dados de inícios da década de 2010 e que, por conseguinte, não reflete a situação pós-2015. Apenas é possível distribuir os recursos adicionais de forma proporcional a todos os países de acordo com esta chave de repartição de base ou através de medidas específicas, limitadas a um pequeno número de prioridades de investimento.

²⁰ SWD(2018) 347 final, *2018 Impact assessment accompanying the proposal for the new AMF regulation* (Avaliação de impacto de 2018 que acompanha a proposta de Regulamento que cria o Fundo para o Asilo e a Migração), secção 1.2.1.1.

Caixa 4

Exemplo de um projeto sem indicadores de realizações e de resultados

O projeto **EMAS-IT-1** apoia as secções da polícia responsáveis pela imigração ("*questura*") mediante o financiamento de apoio linguístico e de equipamento. O comité de avaliação concluiu que as realizações da medida proposta deviam ser explicitamente indicadas, com o estabelecimento de indicadores adequados correspondentes aos objetivos da medida (por exemplo, média diária/mensal de pedidos de asilo tratados por *questura*). Estes indicadores permitiriam acompanhar devidamente o desempenho e avaliar os progressos.

A convenção de subvenção não foi alterada conforme solicitado pelo comité de avaliação e incidia apenas nos recursos (por exemplo, número de tradutores disponibilizados, quantidades de equipamento entregue), sem determinar metas de desempenho.

61 O Tribunal não encontrou sobreposições entre projetos financiados ao abrigo da ajuda de emergência, por um lado, e dos programas nacionais do FAMI ou de operações da EASO ou do Frontex, por outro.

62 Contudo, dois dos seis projetos de ajuda de emergência analisados não respondiam a necessidades urgentes e específicas (EMAS-GR-2 e EMAS-IT-1), substituindo antes medidas dos programas nacionais do FAMI ao financiarem atividades estruturais a mais longo prazo com componentes integradas para o reforço de capacidades ([caixa 5](#)).

Caixa 5

Ajuda de emergência reorientada da resposta a emergências para apoio estrutural a longo prazo

O projeto **EMAS-GR-2** financiou regressos forçados de migrantes em situação irregular levados a cabo pela polícia helénica entre dezembro de 2015 e novembro de 2016. No entanto, estas normais atividades a longo prazo respeitantes aos regressos são cobertas pelo orçamento nacional. Um projeto do programa nacional do FAMI relativo a regressos forçados cobriu retroativamente todo o período de 2014 a 2019 (excluindo o período coberto pela ajuda de emergência). Esta situação demonstra que não havia necessidade urgente de financiamento de emergência.

O projeto **EMAS-IT-1** estará em vigor durante 18 meses. Além de equipamento informático, o apoio inclui a aquisição de veículos e de mobiliário. Em vez de se concentrar nas *questure* mais sobrecarregadas, que enfrentam longos períodos de espera para registar pedidos de asilo, o projeto visa reforçar a capacidade de todas as *questure* em Itália, incluindo as que não precisam de ajuda de emergência.

Embora esta medida possa, ainda assim, ajudar Itália a acabar com a acumulação de pedidos de asilo, este projeto teria sido mais oportuno se tivesse sido executado em 2016/2017, quando ocorreu o pico de registos de asilo em Itália. Contudo, apenas teve início em setembro de 2018, altura em que o número de registos de asilo já tinha diminuído significativamente em relação aos anos anteriores. À data de realização da visita de auditoria, em finais de fevereiro de 2019, ainda não se tinham iniciado quaisquer atividades devido a procedimentos de contratação pública em curso.

63 Em julho de 2017, a Comissão reservou a Itália um financiamento adicional em ajuda de emergência ao abrigo do FAMI no montante máximo de 100 milhões de euros, que foi utilizado para financiar também os projetos EMAS-IT-1 e EMAS-IT-2. No entanto, não existia um mecanismo estruturado que distribuísse os fundos da ajuda de emergência de forma equitativa entre Estados-Membros na eventualidade de os pedidos de financiamento de projetos excederem o orçamento disponível. Se todos os Estados-Membros elegíveis se candidatassem a subvenções a título da ajuda de emergência do FAMI para financiar atividades similares (regressos forçados a nível nacional, regresso voluntário assistido e reintegração ou reforço das capacidades das esquadras de polícia), rapidamente se esgotaria o orçamento disponível neste âmbito.

64 A Comissão propôs que, no novo quadro financeiro para 2021-2027, a ajuda de emergência fosse incluída na esfera da gestão partilhada com os Estados-Membros²¹. Ainda não foram definidos critérios para a atribuição dos fundos da ajuda de emergência.

Apenas dois dos seis projetos de ajuda de emergência do FAMI analisados atingiram plenamente as suas metas

65 Os objetivos previstos para os projetos EMAS-GR-3 e EMAS-IT-2 foram plenamente atingidos, enquanto os do EMAS-GR-1, do EMAS-GR-2 e do EMAS-IT-3 apenas foram parcialmente cumpridos (*caixa 6*). O projeto EMAS-IT-1 ainda se encontra numa fase inicial de execução (*caixa 5 e anexo II*).

Caixa 6

Exemplos de projetos de ajuda de emergência do FAMI que não atingiram plenamente os seus objetivos

EMAS-GR-2: A polícia helénica não atingiu as suas metas, procedendo ao regresso forçado de apenas 121 nacionais de países terceiros, quando a meta era de 1 080. Pelo contrário, a OIM superou as expectativas, apoiando 1 464 nacionais de países terceiros (contra os 1 000 previstos) em regressos voluntários assistidos. Este projeto também gastou menos do que o previsto, utilizando 65% (1,7 milhões de euros) do montante originalmente atribuído (2,5 milhões de euros).

EMAS-IT-3: Não foi possível atingir a meta de instalar uma média de 1 310 candidatos a recolocação em 12 meses, uma vez que houve menos candidatos a recolocação do que o previsto. Além disso, os migrantes elegíveis para recolocação estavam dispersos por Itália, o que dificultou a sua transferência para centros específicos de recolocação, que acabaram por acolher vários tipos de migrantes, incluindo não elegíveis para recolocação. Consequentemente, as despesas incorridas neste projeto foram menores do que o previsto, tendo sido utilizados 63% (9,7 milhões de euros) do montante originalmente atribuído (15,3 milhões de euros).

²¹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração, COM(2018) 471 final, de 12 de junho de 2018.

66 Embora o projeto EMAS-IT-2 tenha superado as suas metas três meses antes do final do período de execução, importa referir que as metas eram relativamente modestas, tendo em conta o número de decisões de regresso emitidas e o número de migrantes em situação irregular que se encontravam em Itália. O desempenho em Itália do programa de regresso voluntário assistido e reintegração é afetado por uma série de questões, analisadas na [caixa 12](#).

Não existem avaliações rigorosas e exaustivas das necessidades dos programas nacionais do FAMI

67 Os programas nacionais do FAMI para 2014-2020 atribuíram 328,3 milhões de euros à Grécia e 394,2 milhões de euros a Itália. Contudo, só foram acordados em julho e agosto de 2015, respetivamente, devido à adoção tardia do Regulamento FAMI.

68 Integrado num plano estratégico global, um fundo plurianual como o FAMI requer avaliações rigorosas e exaustivas das necessidades, nas quais estas sejam calculadas em termos de custos, ordenadas por prioridade e regularmente atualizadas²². A situação em constante mutação não permitiu que houvesse muito tempo para estabelecer essas avaliações das necessidades na Grécia e em Itália.

69 O Tribunal analisou dez projetos nacionais do FAMI: cinco na Grécia e cinco em Itália (no [anexo II](#), encontra-se uma avaliação pormenorizada dos projetos GR-1 a 5 e IT-1 a 5). Constatou-se que todos os projetos auditados eram pertinentes, na medida em que tinham uma ligação temática evidente a metas de programas nacionais. Todavia, sem todas as necessidades estarem calculadas em termos de custos e ordenadas por prioridade, não é possível avaliar se as verbas do FAMI foram atribuídas às necessidades mais prementes.

²² Por exemplo, em matéria de asilo, uma avaliação deste tipo compararia o desempenho desejado com o desempenho real (por exemplo, em termos de capacidade de tratamento, diminuição dos atrasos acumulados e tempos de tratamento), tendo em conta as tendências passadas e os fluxos de entrada e de saída previstos. Em seguida, essa avaliação seria convertida numa análise plurianual das lacunas de recursos necessários à satisfação das necessidades (em termos de pessoal, espaço de trabalho, capacidade administrativa/de formação). As necessidades previstas seriam abrangidas pelo programa nacional do FAMI e pelo orçamento nacional, enquanto eventuais necessidades decorrentes de acontecimentos não previstos e inesperados poderiam ser satisfeitas através de ajuda de emergência.

70 O Tribunal encontrou insuficiências nos indicadores de desempenho dos projetos auditados. A alguns projetos faltavam indicadores específicos de realizações ou de resultados (IT-1, GR-2). Para alguns indicadores, foram estabelecidas metas demasiado baixas (IT-2, 3, 4) ou que já tinham sido alcançadas (GR-1), enquanto para outros não foi feita uma adaptação após a alteração do âmbito do projeto (GR-3) ou, por último, foi estabelecido um prazo restritivo para regressos voluntários assistidos e reintegração (GR-5).

71 O Tribunal encontrou uma sobreposição entre os projetos de regresso voluntário assistido e reintegração IT-2 e IT-3 auditados em Itália. Estes projetos foram adjudicados no âmbito do mesmo convite à apresentação de propostas, abrangiam os mesmos países de origem e foram executados nas mesmas regiões de Itália. Sem a existência de um levantamento para assegurar que os projetos atuavam em zonas geográficas complementares, estes competiam para fazer regressar os mesmos migrantes.

72 Desde o alargamento do mandato da Frontex, em 2016, têm coexistido dois instrumentos da UE (programas nacionais do FAMI e apoio ao regresso concedido pela Frontex) a apoiar em paralelo o mesmo tipo de atividades de regresso forçado. Esta situação diz igualmente respeito aos projetos para regressos forçados no âmbito do FAMI GR-4 e IT-4.

A maioria dos projetos dos programas nacionais do FAMI auditados na Grécia e em Itália não tinha alcançado plenamente as suas metas à data da auditoria

73 Até final de 2016, praticamente nenhum recurso financeiro do FAMI tinha sido mobilizado a partir do programa nacional da Grécia para responder às necessidades do país decorrentes da crise migratória. A Grécia estava a compensar o seu atraso na execução das autorizações, mas os pagamentos realizados ao abrigo do programa nacional do FAMI permaneciam reduzidos. Itália recuperou dos atrasos na execução das autorizações no âmbito dos objetivos específicos 1 e 2, mas as autorizações no âmbito do objetivo específico 3 estavam mais atrasadas à data da visita de auditoria (ver [anexo I](#)).

74 Na Grécia, um dos cinco projetos analisados (GR-1) já tinha terminado à data da auditoria, estando quatro ainda a decorrer. Desses cinco, quatro não tinham alcançado ou era pouco provável que alcançassem (no caso dos projetos em curso) os resultados previstos ([anexo IV](#)). Em todos os projetos analisados, o Tribunal encontrou provas de

comunicação de informações e de acompanhamento regulares. Em três dos cinco, o número elevado de alterações tornou mais difícil o acompanhamento do desempenho do projeto e, em última análise, a avaliação do seu êxito²³.

75 Em Itália, quatro dos cinco projetos analisados já tinham terminado à data da auditoria. Destes, dois cumpriram parcialmente os seus objetivos, um foi suspenso e não estavam disponíveis dados finais (*anexo IV*) para o último. Em dois dos cinco projetos, a comunicação de informações e o acompanhamento eram inadequados.

O quadro de acompanhamento do desempenho foi estabelecido tardiamente e sem indicação de metas

76 O quadro comum de acompanhamento e avaliação constitui a ferramenta principal da Comissão para acompanhar e avaliar o desempenho dos programas nacionais do FAMI. Devido aos debates demorados com os Estados Membros para se chegar a acordo sobre um conjunto harmonizado de indicadores de resultados e de impacto, o quadro só foi concluído em fevereiro de 2017²⁴, altura em que muitos projetos ao abrigo do FAMI já tinham sido iniciados.

77 Além do lançamento tardio do quadro, os seus indicadores de resultados e de impacto não têm metas nem valores de referência, tornando difícil avaliar o desempenho. Além disso, nos relatórios de avaliação intercalar de 2017, Itália e a Grécia não recolheram conjuntos de dados completos sobre qualquer um dos indicadores do quadro.

78 A Comissão não elaborou um quadro de acompanhamento do desempenho para acompanhar e comunicar os resultados dos projetos financiados pela ajuda de emergência.

²³ Por exemplo, o projeto GR-3 foi sujeito a 12 alterações, que modificaram o seu âmbito, duração e orçamento, o GR-2 a 8 alterações, que modificaram a sua duração e orçamento, e o GR-4 a 6 alterações, que modificaram o seu âmbito, duração e orçamento.

²⁴ Com base no Regulamento Delegado (UE) 2017/207 da Comissão, de 3 de outubro de 2016.

Os dados de desempenho eram insuficientes para facilitar uma avaliação rigorosa das políticas a nível da UE

79 Em maio de 2018, a Comissão propôs²⁵ rever as estatísticas de migração e asilo do Eurostat para, entre outros: i) aumentar a frequência e o conteúdo das estatísticas sobre os regressos; ii) fornecer dados desagregados sobre asilo relativamente a menores não acompanhados; iii) introduzir novas estatísticas sobre pedidos de reexame no âmbito do mecanismo de Dublin.

80 No decorrer da auditoria, tornou-se evidente que eram necessários mais dados de desempenho a fim de facilitar uma avaliação rigorosa das políticas a nível da UE. Esses dados não são abrangidos pela proposta da Comissão.

81 Por exemplo, no que se refere aos procedimentos de asilo, o Eurostat e o EASO não recolhem dados de desempenho sobre os tempos de tratamento dos pedidos de asilo entre as principais etapas²⁶ do procedimento, apesar dos numerosos prazos estabelecidos pela legislação da UE e nacional em matéria de asilo. O EASO recolhe dados básicos sobre atrasos acumulados, respeitantes unicamente à antiguidade dos pedidos de asilo pendentes em primeira instância. O Eurostat apenas recolhe um conjunto reduzido de dados²⁷ sobre a fase judicial/de recurso, não recolhendo quaisquer dados sobre pedidos pendentes nas diferentes instâncias.

82 Não são recolhidos dados sobre a celeridade dos procedimentos de regresso. Além disso, não existem indicadores que meçam a sustentabilidade dos regressos, tais como o número de migrantes enviados de volta que tentaram retornar à UE ou o êxito dos pacotes de reintegração do programa de regresso voluntário assistido e reintegração.

²⁵ COM(2018) 307 final.

²⁶ Expressar, registar e apresentar um pedido de asilo, decisão em primeira instância, decisão em segunda instância, decisão na instância final.

²⁷ Apenas decisões na instância final, base de dados: migr_asydcfina.

O apoio operacional das agências da UE não é utilizado na sua totalidade

O EASO envidou esforços para criar uma abordagem mais estratégica ao apoio que concede aos procedimentos de asilo

83 O Tribunal avaliou as operações do EASO como sendo pertinentes para a miríade de necessidades decorrentes dos enormes fluxos de migrantes que chegaram a Grécia e à Itália.

84 Quando prestou apoio a estes Estados-Membros durante a crise migratória, em especial durante o pico da chegada de migrantes em 2015 e 2016, dada a evolução constante e frequente da situação, o EASO não dispôs de tempo para realizar avaliações exaustivas das necessidades, ordenando-as por prioridade e calculando os seus custos, nem para estabelecer planos plurianuais ou estratégias de saída. Contudo, também não foram elaboradas avaliações estruturadas deste género no contexto dos planos operacionais de 2017 e 2018. Estes planos foram acordados entre o EASO e os Estados-Membros mas, perante a inexistência de necessidades claramente ordenadas por prioridade e com quantificação de custos, não foi possível demonstrar que o EASO dirigiu o seu apoio para as necessidades mais prementes.

85 Aquando da preparação dos seus planos operacionais para 2019, o EASO envidou um esforço considerável para aplicar os elementos essenciais do planeamento estratégico²⁸. De um ponto de vista conceptual, o Tribunal considera esta abordagem uma boa prática, embora a sua execução real só possa ser avaliada mediante uma análise dos planos operacionais de 2019, o que recai fora do âmbito da presente auditoria.

86 Até 2018, os planos operacionais eram impulsionados pelos contributos recebidos. A introdução de uma ferramenta de acompanhamento do desempenho para Itália, em fevereiro de 2018, e para a Grécia, em maio do mesmo ano, conduziu à

²⁸ Foi utilizado um conjunto de documentos analíticos (uma avaliação abrangente das necessidades, um relatório de avaliação das necessidades ordenadas por prioridade e uma matriz de resultados de alto nível) para elaborar um roteiro de três anos para Itália e a Grécia. Os roteiros incluem as necessidades identificadas, a hierarquia e as soluções, juntamente com uma estimativa dos seus custos.

definição de indicadores de realizações e de resultados, embora o Tribunal tenha constatado várias lacunas²⁹.

87 Embora o Tribunal não tenha constatado exemplos concretos de sobreposição, a Comissão e o EASO não têm em vigor procedimentos para envolver sistematicamente este último no planeamento de projetos do FAMI, nomeadamente naqueles (quer no âmbito dos programas nacionais quer da ajuda de emergência do FAMI) que financiem atividades similares (por exemplo, financiamento de pessoal dos serviços de asilo gregos ou apoio às *questure* em Itália).

88 Em Itália, o EASO adaptou o seu apoio quando os fluxos migratórios diminuíram significativamente. Deixou de apoiar a prestação de informações no final de 2018 e prestou menos apoio ao registo do que o previsto, tendo programado eliminá-lo gradualmente até ao final de 2019. O EASO pretende igualmente deixar de apoiar as comissões territoriais de asilo³⁰ até ao final de 2019.

89 Embora determinados elementos do apoio do EASO pudessem ser desempenhados pelas autoridades nacionais e financiados no âmbito do FAMI (por exemplo, o pessoal temporário já destacado nos serviços de asilo gregos, em concreto peritos em registo e responsáveis pelos processos de pedido de asilo, ou ainda os serviços de interpretação), o EASO não tem prevista uma estratégia de saída deste tipo para a Grécia.

O apoio do EASO é prejudicado por uma escassez permanente de peritos dos Estados-Membros, pela curta duração do seu destacamento e por outras questões operacionais

90 No que se refere aos contributos (número de peritos, consultores temporários, etc.), o destacamento do EASO na Grécia e em Itália encontra-se globalmente em conformidade com os planos operacionais. O *anexo I* demonstra que, em todos os anos, as despesas foram superiores ao orçamento inicial.

²⁹ Na Grécia, não foram estabelecidas metas ou valores de referência para os dados das realizações e não foram definidos indicadores de resultados ou de impacto. Em Itália, houve uma tentativa de definir indicadores de impacto, mas não foram estabelecidas metas ou valores de referência.

³⁰ Autoridades administrativas italianas com competência para analisar os pedidos de asilo e tomar decisões em primeira instância.

91 Perante a ausência de metas ou valores de referência para os indicadores, é difícil avaliar o desempenho ou a eficácia do apoio do EASO em termos de realizações e de resultados. Não obstante, as autoridades gregas e italianas competentes em matéria de asilo entrevistadas pelo Tribunal consideraram o apoio do EASO útil no apoio aos procedimentos de asilo e no reforço das capacidades nacionais.

92 As operações do EASO continuam a padecer de uma escassez permanente de peritos dos Estados-Membros e constatou-se que a duração média do seu destacamento é demasiado curta (em média, em 2018, 50 dias na Grécia e 46 em Itália). Ao contrário da Frontex, o EASO não elabora um plano de destacamento anual. Em vez disso, solicita a nomeação de peritos aos Estados-Membros, mas muitas vezes não recebe respostas suficientes, vendo-se então obrigado a recorrer a mais agentes temporários para suprir esta insuficiência.

93 O apoio prestado pelo EASO nas ilhas gregas foi prejudicado por outras questões operacionais ([caixa 7](#)).

Caixa 7

Questões operacionais que prejudicaram o apoio prestados pelo EASO em matéria de procedimentos de asilo nas ilhas gregas

O apoio prestado pelo EASO foi prejudicado pela falta de espaço de trabalho e por preocupações de segurança (motins, estradas de evacuação bloqueadas). Por exemplo, no centro de registo altamente sobrelotado em Samos, o EASO realizou apenas quatro entrevistas por turno, pois só dispunha de quatro estações de trabalho. Além disso, no inverno não foram realizados turnos durante a tarde, devido a preocupações de segurança com o pessoal do EASO após o anoitecer.

As entrevistas de admissão, que duram 2 a 3 horas, são realizadas a cidadãos de todas as nacionalidades com uma taxa de reconhecimento superior a 25%. Os serviços de asilo gregos revertem sistematicamente os pareceres jurídicos do EASO (observações finais) que concluem pela inadmissibilidade em relação a todos os requerentes não sírios sujeitos a proteção temporária na Turquia, pois regra geral os serviços de asilo gregos (ao contrário do EASO e da Comissão) não consideram a Turquia um "país terceiro seguro" para proteção internacional. A ineficiência daí resultante foi parcialmente resolvida através da fusão, em 2017, das entrevistas de admissibilidade e de elegibilidade numa única etapa. Desde setembro de 2018, o EASO emite simultaneamente as observações finais sobre admissibilidade e elegibilidade aos serviços de asilo gregos, a fim de evitar reenvios em ambos os sentidos sucessivos e desnecessários.

Segundo as estatísticas, em 2018 o EASO considerou 70% dos requerentes e membros do agregado familiar entrevistados como vulneráveis (ou necessitando de uma avaliação médica complementar) segundo as categorias definidas pelas autoridades gregas, o que levou ao seu encaminhamento para o procedimento regular pelos serviços de asilo do país. O Tribunal observou a existência de divergências entre o EASO e os serviços de asilo gregos em relação ao resultado destas avaliações de vulnerabilidade. A inexistência de uma abordagem harmonizada conduziu a reenvios em ambos os sentidos sucessivos e ineficientes³¹. Nem os serviços de asilo gregos nem o EASO recolhem dados estatísticos sobre a taxa de reversão das avaliações de vulnerabilidade, que teriam permitido ao Tribunal avaliar a magnitude desta questão.

As operações da Frontex de apoio ao regresso forçado da Frontex careciam de informações dos Estados-Membros e de coordenação com o FAMI

94 O Tribunal considera todas as operações de regresso da Frontex pertinentes para as necessidades identificadas no domínio dos regressos.

95 Desde 2016, a Frontex tem conseguido coordenar e organizar operações de regresso forçado por sua iniciativa. Contudo, para poder planear melhor essas operações, os Estados-Membros teriam de lhe facultar regular e sistematicamente informações operacionais rigorosas e atempadas (por exemplo, dados atualizados

³¹ Ao contrário do que acontece no procedimento de asilo normal, a avaliação da vulnerabilidade é fundamental no âmbito do procedimento de fronteira acelerado grego, uma vez que os requerentes considerados vulneráveis têm a sua restrição geográfica levantada e são encaminhados para o procedimento normal/acelerado na Grécia continental.

sobre nacionais de países terceiros elegíveis para o regresso, os seus países de origem, quantos se encontram em centros de detenção prévios ao repatriamento, data em que terminou a sua detenção, etc.).

96 Desde o alargamento do mandato da Frontex, em 2016, têm coexistido dois instrumentos da UE que apoiam as atividades de regresso forçado (programas nacionais do FAMI e apoio ao regresso concedido pela Frontex). As duas estruturas de financiamento da UE têm existido em paralelo para financiar o mesmo tipo de atividades de regresso forçado (operações conjuntas, operações nacionais e voos comerciais regulares). No contexto de um número reduzido de regressos, esta situação conduz a um desaproveitamento do potencial da Frontex para oferecer apoio ao regresso (*caixa 8*).

Caixa 8

Exemplo de coordenação insuficiente entre a Frontex e o FAMI no apoio às operações de regresso forçado

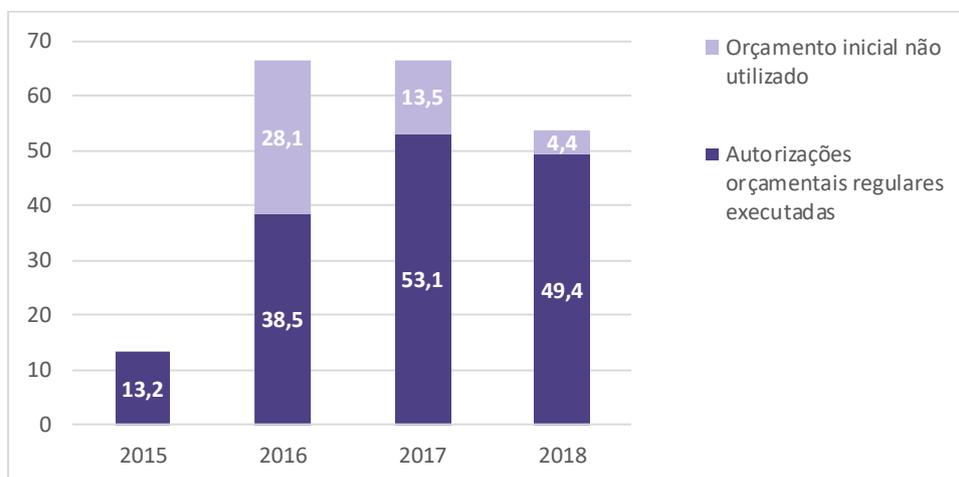
A Grécia raramente organizou operações de regresso conjuntas antes de 2018, uma vez que não dispunha do seu próprio contrato-quadro para aviões fretados. Em vez disso, participou nas operações conjuntas de outros Estados-Membros. Em 2018, a Grécia celebrou o seu próprio contrato-quadro, mas até ao momento utilizou-o unicamente para operações nacionais financiadas pelo programa nacional do FAMI, em vez de organizar operações conjuntas com outros Estados-Membros de modo a melhor utilizar a capacidade dos aviões.

97 Não existe uma estrutura que coordene as ações do FAMI e da Frontex. Esta última não participa na programação das ações de regresso do FAMI e não tem acesso a informações sobre os programas nacionais ou projetos pertinentes financiados ao abrigo do Fundo.

O potencial da Frontex para apoio ao regresso é desaproveitado

98 Uma vez que os Estados-Membros não aproveitam plenamente o potencial da Frontex para apoiar operações de regresso (*figura 9*), a Agência não tem conseguido utilizar integralmente o maior orçamento de que dispõe para esse fim desde que o seu mandato foi alargado.

Figura 9 – Utilização do orçamento da Frontex para apoio ao regresso (em milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em dados da Frontex.

99 Conforme ilustrado na *figura 10*, a Grécia e Itália encontram-se entre os Estados-Membros que não aproveitam integralmente o potencial da Frontex³². O motivo principal é o número reduzido de pessoas objeto de regresso de ambos os países. A situação explica-se também pelo facto de esses países terem optado por programas nacionais do FAMI em detrimento do apoio da Frontex ao regresso forçado.

³² Em especial no respeitante a operações de regresso nacionais (Grécia), à organização de operações de regresso conjuntas com recurso ao novo contrato-quadro nacional grego (Grécia), à participação em operações conjuntas (Itália) ou à utilização de voos regulares (Grécia e Itália).

Figura 10 – Apoio ao regresso concedido pela Frontex em 2018

Utilização do apoio às operações de regresso concedido pela Frontex na Grécia e em Itália



Voos fretados: número de pessoas objeto de regresso e de voos

	Grécia		Itália	
Operações nacionais	0	0	1 897	66
Operações de regresso conjuntas (como organizador)	24	2	186	7
Operações de regresso conjuntas (como participante)	44	11	6	2

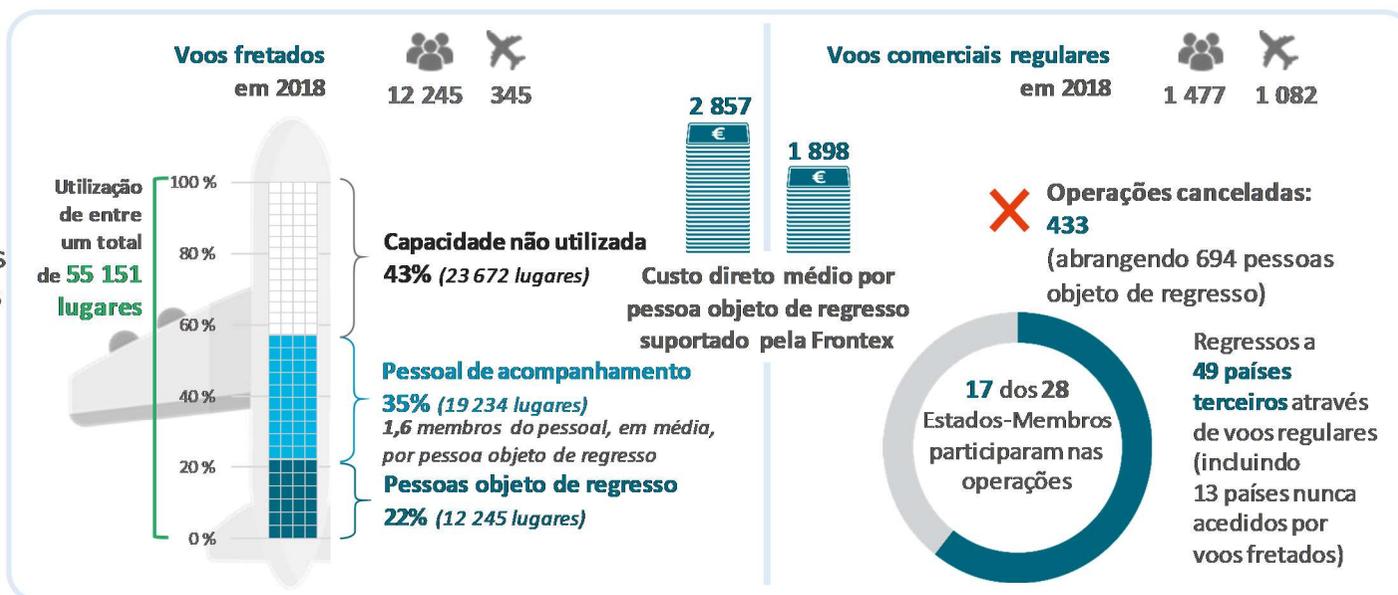
Voos regulares: número de pessoas objeto de regresso e de voos

	Grécia		Itália	
	6	6	23	18

Readmissões provenientes da Grécia no âmbito da Declaração UE-Turquia

	Grécia	Outros	Outros
	322	13	31

Estatísticas relativas a todos os Estados-Membros da UE



100 O Tribunal constatou que as dificuldades operacionais estão a prejudicar a relação custo-eficácia das operações fretadas (*figura 10*):

- i) devido ao risco de fuga, é necessário agir rapidamente logo que um migrante esteja em condições de ser enviado de volta, não havendo tempo para esperar que o voo fretado fique cheio. Esta condição resulta em capacidade não utilizada (43%) nos aviões fretados, principalmente porque, para operações de regresso de longa distância para África ou a Ásia, tem de ser utilizada uma aeronave de grande porte com autonomia de voo suficiente;
- ii) o número real de passageiros é frequentemente inferior ao previsto (67% em 2018) devido à falta dos documentos de viagem necessários, pedidos de asilo renovados à última hora, fugas, entre outros;
- iii) as pessoas objeto de regresso têm de ser acompanhadas por muitos membros do pessoal (escoltas, monitores, observadores, pessoal médico, etc.);
- iv) as operações de regresso são igualmente prejudicadas por uma cooperação difícil com os países terceiros³³.

101 De um modo geral, os voos regulares são mais eficientes em termos de custos do que os voos fretados. Por outro lado, cerca de um terço das operações de regresso em voos regulares são canceladas, principalmente devido a recusas das pessoas objeto de regresso, à ausência de documentos de viagem, a fugas, a decisões judiciais ou a recusas do comandante.

³³ Por exemplo: a Argélia e Marrocos não aceitam voos fretados e preferem acordos bilaterais a acordos de readmissão com a UE. A Argélia exige, por vezes, que o regresso de uma pessoa seja concluído no prazo de 24 horas após a emissão dos documentos de viagem, o que não é exequível. A Constituição do Irão proíbe o regresso dos cidadãos iranianos contra a sua vontade, o que torna impossível o regresso forçado. As autoridades tunisinas apenas aceitam o retorno de pessoas provenientes de Itália e da Alemanha em voos fretados ao abrigo dos respetivos acordos bilaterais de readmissão. A Turquia não aplica na prática a cláusula relativa a nacionais de países terceiros do acordo de readmissão UE-Turquia. Só o Afeganistão aceita documentos de viagem temporários da UE. A Nigéria (tal como muitos outros países africanos) não possui um registo completo dos seus cidadãos, o que dificulta a sua identificação.

O tratamento de pedidos de asilo continua demorado apesar da maior capacidade, e o número de regressos de migrantes em situação irregular mantém-se reduzido

102 O Tribunal avaliou o impacto a nível nacional das medidas de apoio da UE, analisando se os procedimentos de asilo e de regresso se tinham tornado mais céleres e eficazes. Para o efeito, observou:

- os tempos médios de tratamento entre as fases principais do procedimento de asilo (ver [figura 11](#));
- a eliminação da acumulação de pedidos de asilo pendentes;
- a percentagem de recursos que revertem as decisões de asilo em primeira instância;
- o número de regressos efetivos em comparação com o número de decisões de regresso emitidas;
- os tempos médios de tratamento entre as fases principais do procedimento de regresso (ver [figura 12](#)).

Figura 11 – Procedimento de asilo



Fonte: TCE.

Figura 12 – Procedimento de regresso



Fonte: TCE.

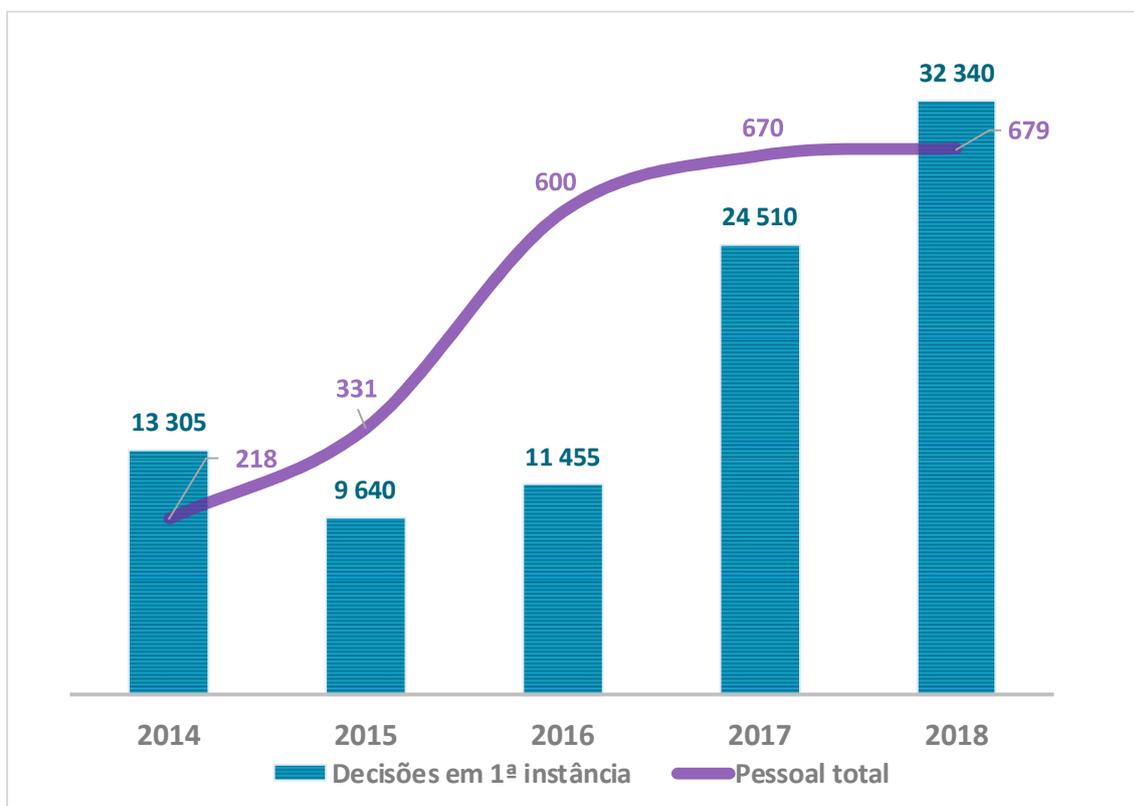
103 Durante a crise, a maior parte dos migrantes em situação irregular rumo à Europa chegava a Itália ou à Grécia. Estes dois Estados-Membros passaram de países de trânsito para países onde os migrantes requerem asilo. Tendo em conta que a situação atual nos dois países é distinta, o Tribunal apresenta separadamente as suas constatações sobre os procedimentos de asilo em cada um deles. Além disso, os dados sobre asilo recolhidos e analisados não permitem uma comparação direta dos sistemas de asilo grego e italiano.

Todo o sistema de asilo grego permanece sobrecarregado apesar do grande crescimento da capacidade de tratamento

Os atrasos acumulados estão a aumentar apesar do crescimento da capacidade de tratamento

104 Os serviços de asilo gregos entraram em funcionamento em junho de 2013. Com o apoio da ajuda de emergência do FAMI, do programa nacional do FAMI, do EASO e do ACNUR, a sua força de trabalho aumentou nos últimos anos, reforçando a sua capacidade de tratamento das decisões em primeira instância (ver [figura 13](#)).

Figura 13 – Relação entre o pessoal dos serviços de asilo gregos e as decisões em primeira instância



Fonte: TCE, com base em dados dos serviços de asilo gregos e do Eurostat.

105 Apesar do referido crescimento dos recursos humanos, a capacidade atual dos funcionários dos serviços de asilo gregos em termos de tratamento de processos ainda é insuficiente, tendo em conta o número crescente de pedidos de asilo. Em 2018, estes serviços contavam, em média, com 240 responsáveis pelo tratamento dos pedidos, tendo o Tribunal estimado que seriam necessários mais 110, aproximadamente, só para controlar os atrasos acumulados em primeira instância (dividindo os 66 970 pedidos de asilo recebidos em 2018 pela taxa de produtividade normal de 16 processos por mês por funcionário). Além da dificuldade em recrutar pessoal qualificado, outro fator que limita um maior crescimento dos serviços de asilo gregos é a profunda falta de espaço de trabalho (*caixa 9*).

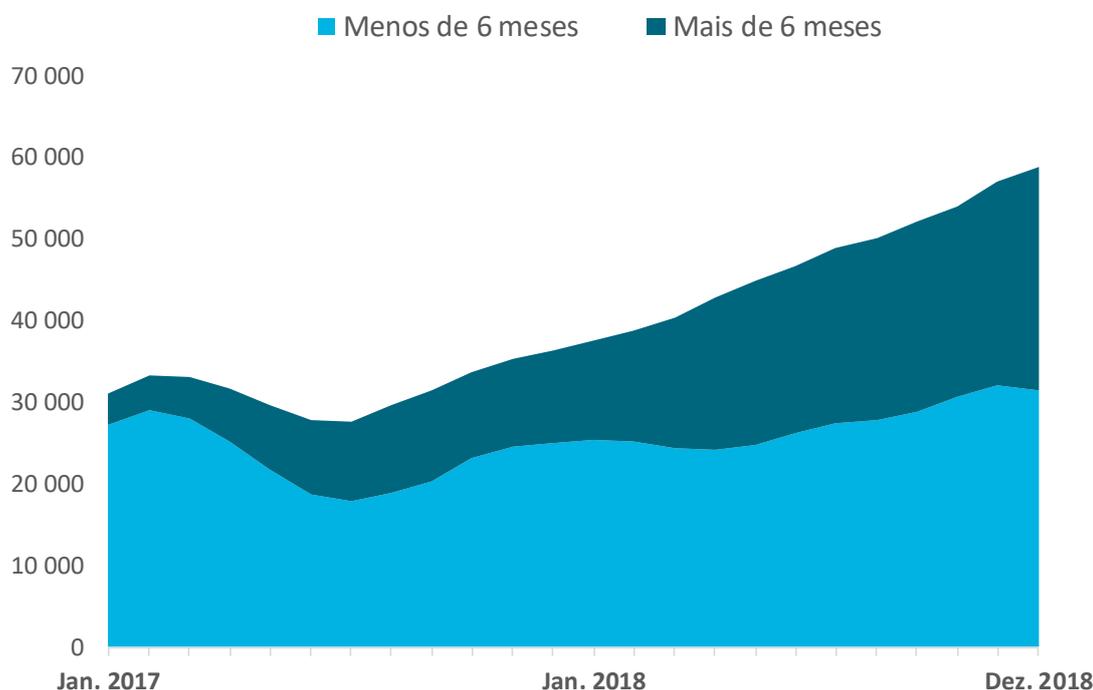
Caixa 9

Falta de espaço de trabalho nos serviços de asilo gregos

Em Atenas, os serviços centrais de asilo gregos ocupam um edifício antigo com escritórios exíguos. Os gabinetes de entrevista, de registo e da Unidade de Dublin situam-se no exterior do edifício principal, em contentores, onde os ficheiros estão empilhados no chão por falta de espaço. As restrições de espaço foram igualmente visíveis durante a visita de auditoria realizada aos centros de registo de Lesbos e de Samos.

106 O número total de processos pendentes em primeira instância quase duplicou entre meados de 2017 e finais de 2018, com um aumento acentuado do número de processos com mais de seis meses (*figura 14*).

Figura 14 – Processos pendentes em primeira instância na Grécia



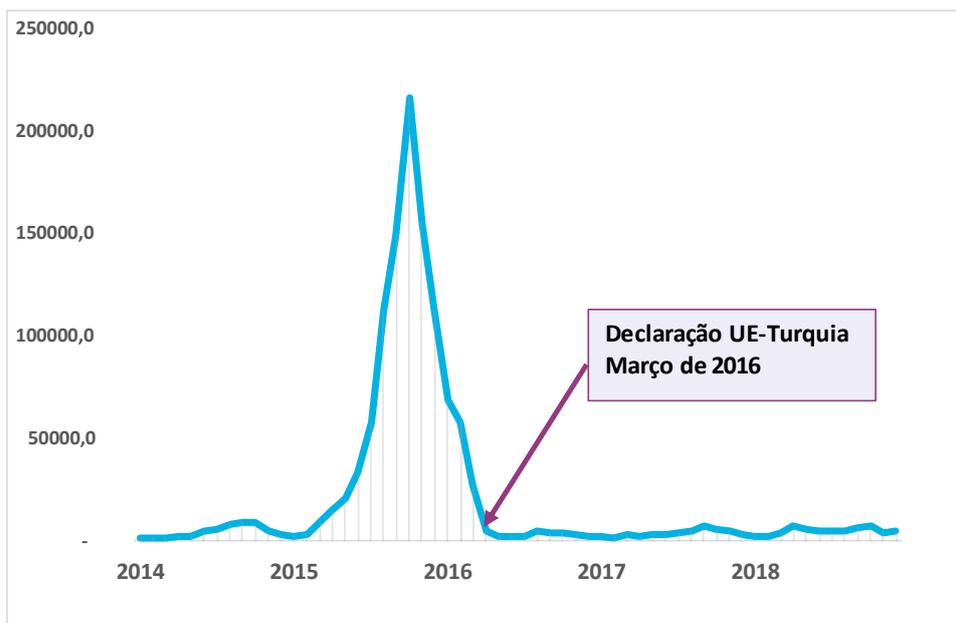
Esta figura engloba tanto a Grécia continental como as ilhas, mas não inclui os atrasos acumulados na fase de pré-registo, sobre a qual o Tribunal não obteve dados por parte das autoridades nacionais.

Fonte: TCE, com base em dados do EASO.

107 A Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016 teve um enorme impacto na situação em matéria de asilo na Grécia, com as passagens irregulares da fronteira da Turquia para a Grécia a diminuírem drasticamente (ver *figura 15*). Simultaneamente,

porém, os serviços de asilo gregos foram colocados sob pressão considerável, pois a grande maioria de nacionais de países terceiros está a requerer proteção internacional na Grécia desde o encerramento da rota dos Balcãs.

Figura 15 – Passagens de fronteira irregulares no Mediterrâneo Oriental



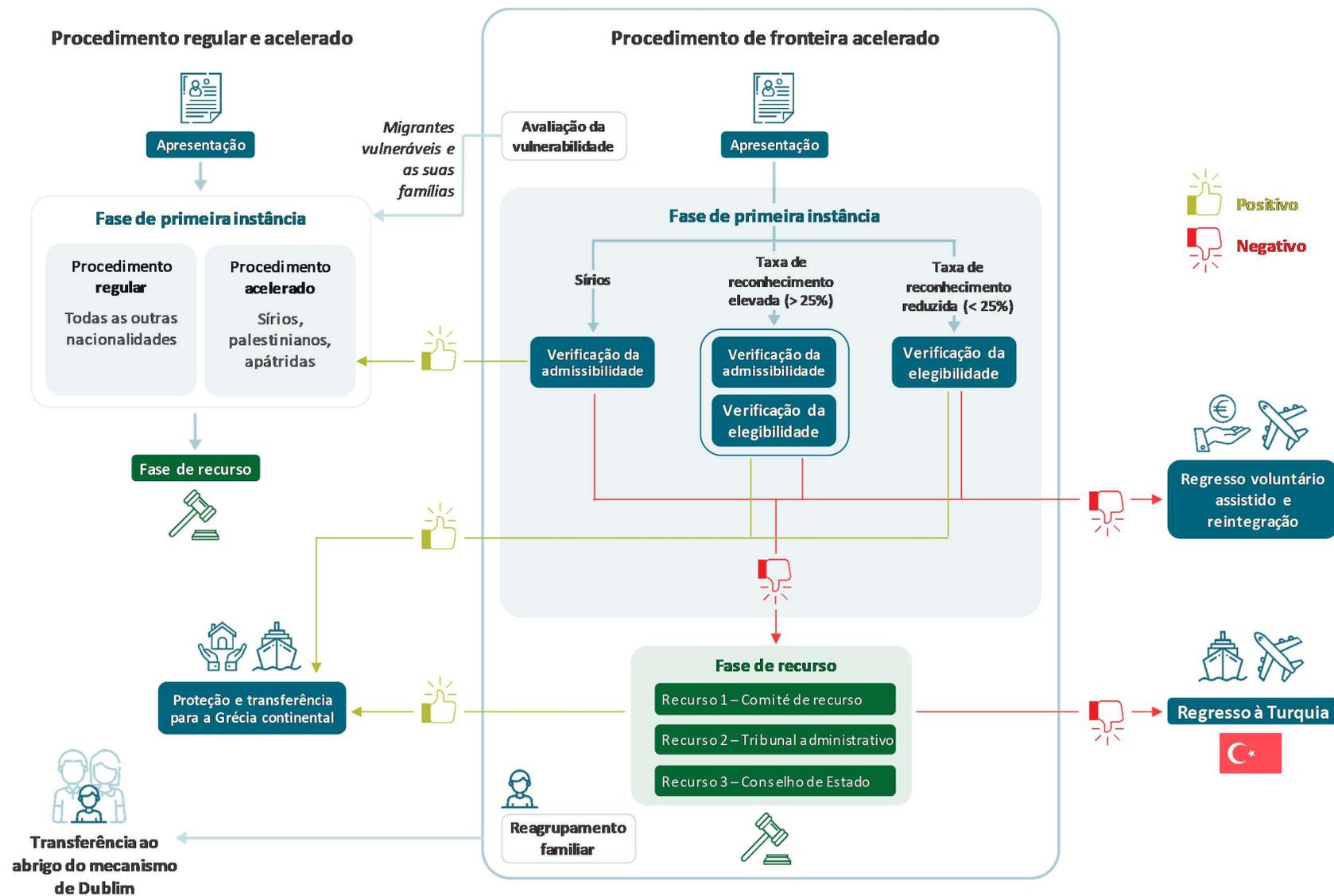
Fonte: TCE, com base em dados mensais da Frontex.

108 Em resposta à Declaração UE-Turquia, foi introduzido um procedimento de fronteira acelerado³⁴ nas ilhas gregas, concebido como um complemento dos existentes procedimentos de asilo regular e acelerado (ver o fluxograma na [figura 16](#)). No final de março de 2019, a acumulação de processos pendentes em primeira instância nas ilhas situava-se em 24 533³⁵.

³⁴ Para requerentes regidos pela Declaração UE-Turquia, ou seja, aqueles que chegaram às ilhas gregas depois de 20 de março de 2016, excluindo os classificados como vulneráveis e os processos de reagrupamento familiar ao abrigo do mecanismo de Dublin. Pela primeira vez, o conceito de "país terceiro seguro" aplica-se a requerentes de nacionalidade com uma taxa de reconhecimento superior a 25%, incluindo sírios, por forma a facilitar regressos céleres.

³⁵ Na fase de pré-registo: 2 389 processos; na fase da entrevista programada: 14 132 processos; no final do processo: 8 012 processos.

Figura 16 – Fluxograma que sintetiza o procedimento de fronteira acelerado nas ilhas gregas

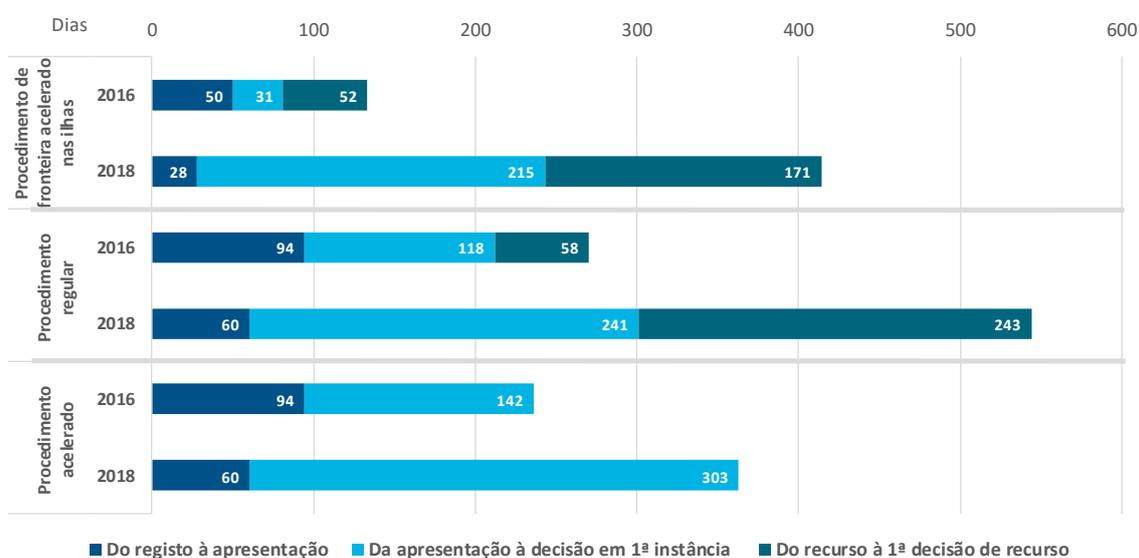


Fonte: TCE.

Os tempos de tratamento estão a aumentar

109 Os tempos de tratamento dos pedidos de asilo, do registo à decisão do recurso, aumentaram em 2018 em todos os procedimentos de asilo na Grécia (*figura 17*).

Figura 17 – Visão geral dos tempos de tratamento por procedimento de asilo (em dias)



Não estão disponíveis dados sobre os tempos de tratamento na fase de recurso do procedimento acelerado e nos processos a nível dos tribunais administrativos de recurso e do Conselho de Estado.

Fonte: TCE, com base em dados dos serviços de asilo gregos e da autoridade de recurso grega.

110 As entrevistas no contexto do procedimento de fronteira acelerado nas cinco ilhas gregas com centros de registo são realizadas pelo pessoal dos serviços de asilo gregos e do EASO. Não obstante a legislação nacional estabelecer prazos muito curtos (a entrevista de asilo deve ser realizada no prazo de um dia após a apresentação do pedido e a decisão em primeira instância deve ser tomada no prazo de um dia após a entrevista), os tempos médios de tratamento têm aumentado de ano para ano (*caixa 10*).

Caixa 10

Questões que prejudicam a eficiência do procedimento de fronteira acelerado

O procedimento de fronteira acelerado envolve muitas partes interessadas (serviços de receção e identificação, Frontex, médicos do Ministério da Saúde, polícia, serviços de asilo gregos e EASO), o que torna essencial a existência de uma boa coordenação entre todas. Um estrangulamento em qualquer fase prejudica a eficiência de todo o processo. Em 2018, por exemplo, a escassez de médicos do Ministério da Saúde³⁶ (os únicos autorizados a realizar avaliações de vulnerabilidade) nos centros de registo prejudicou a eficiência de todo o procedimento, o que aumentou os atrasos acumulados. Outro exemplo são os números de identificação diferentes emitidos pelos médicos do Ministério da Saúde e pelos serviços de receção e identificação. Esta situação complicou a identificação de requerentes de asilo vulneráveis e o tratamento dos seus processos.

A grande maioria dos requerentes (74% em 2018) é classificada como vulnerável³⁷ e excluída do procedimento de fronteira acelerado. Em alguns casos (nem os serviços de asilo gregos nem o EASO recolhem dados estatísticos precisos), os serviços de asilo gregos reverteram a avaliação da vulnerabilidade realizada pelo EASO e encaminharam o processo para novos exames médicos. Esta situação prolongou ainda mais o procedimento de asilo para os indivíduos em causa. Além disso, os serviços de asilo gregos revertem sistematicamente os pareceres do EASO que concluem pela inadmissibilidade em relação a requerentes não sírios³⁸ (*caixa 7*).

Cada recurso deve ser debatido no prazo de três dias e a correspondente decisão tomada no prazo de dois dias após o debate ou a apresentação de um relatório complementar. Não obstante, o tempo médio de tratamento em 2018 foi de 171 dias (*figura 17*).

Até final de 2018, apenas 1 806 dos 8 928 migrantes elegíveis para regresso tinham realmente sido enviados de volta à Turquia ao abrigo da Declaração UE-Turquia.

111 Esta situação é ainda mais problemática no que se refere aos procedimentos regular e acelerado.

³⁶ A partir de agosto de 2018, deixou de haver médicos do Ministério da Saúde em Quios, enquanto os dois médicos colocados em Lesbos demitiram-se no final de outubro de 2018.

112 O tempo médio entre o registo e a decisão em primeira instância no procedimento regular aumentou de 84 dias em 2016 para 241 dias em 2018. É provável que este período ainda vá aumentar, pois o Tribunal encontrou exemplos de requerentes de asilo que apresentaram os pedidos em 2018 e receberam marcações para entrevista em 2022 ou mesmo 2023.

113 No âmbito do procedimento acelerado para requerentes da Síria, da Palestina ou apátridas, o tempo médio desde o registo até à decisão em primeira instância mais do que duplicou, passando de 142 dias em 2016 para 303 dias em 2018. O Tribunal observou casos de cidadãos sírios que apresentaram o pedido em 2018 e cuja entrevista apenas foi marcada para março de 2021, indiciando que este período pode vir a aumentar.

114 A demora descrita cria um paradoxo para os cidadãos sírios em situação admissível e os requerentes vulneráveis nas ilhas³⁹. Apesar de lhes ter sido levantada a restrição geográfica e de poderem abandonar as ilhas, têm de esperar muito mais tempo para que o fundamento do seu processo seja analisado na Grécia continental do que se tivessem permanecido no procedimento de fronteira acelerado nas ilhas⁴⁰.

Desde dezembro de 2017, nas ilhas de Leros, Samos e Cós, havia geralmente um médico do Ministério da Saúde por centro de registo das ilhas.

³⁷ O direito grego define sete categorias de vulnerabilidade: 1. Pessoas com deficiência ou doença grave; 2. Vítimas de violência grave; 3. Mulheres grávidas ou com recém-nascidos; 4. Menores não acompanhados; 5. Famílias monoparentais; 6. Idosos; 7. Vítimas de tráfico de seres humanos.

³⁸ Até final de 2018, todos os 3 737 processos de requerentes não sírios foram admitidos para apreciação quanto ao fundamento na Grécia, excluindo dois processos considerados não admissíveis de cidadãos palestinos.

³⁹ Até final de 2018, 889 processos admissíveis de cidadãos sírios e 42 288 de migrantes vulneráveis.

⁴⁰ De acordo com o Conselho para os Refugiados grego, alguns requerentes vulneráveis originários da Palestina (com uma taxa de reconhecimento elevada e uma hipótese real de obter proteção internacional) preferem não ser identificados como vulneráveis, de modo a permanecerem no procedimento de fronteira acelerado e verem o seu processo tratado com maior celeridade.

As autoridades de recurso estão sobrecarregadas

115 A Grécia envidou esforços no sentido de aumentar a capacidade das suas autoridades de recurso. Em dezembro de 2018, o número de comités de recurso passou de 12 para 20. Esta maior capacidade é extremamente necessária para evitar a situação ocorrida em 2017, altura em que os comités de eliminação dos atrasos acumulados ainda estavam a despachar recursos pendentes anteriores a 2013 (ver o projeto GR-1 do programa nacional do FAMI no [anexo IV](#)).

116 No final de 2018, estavam pendentes 13 755 processos⁴¹ junto das autoridades de recurso. Uma percentagem considerável das decisões negativas em primeira instância (que constituíram quase metade das decisões em primeira instância desde 2013) passa para a fase de recurso, colocando pressão adicional sobre as autoridades de recurso. Os tempos médios de tratamento tanto na Grécia continental como nas ilhas aumentaram entre 2016 e 2018.

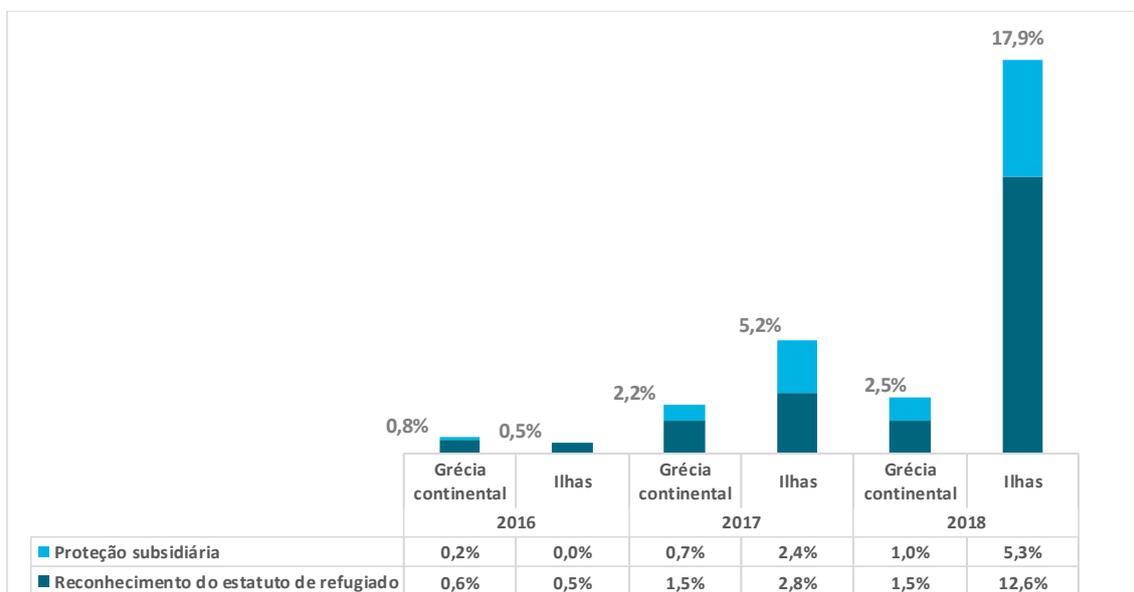
117 Não está previsto qualquer projeto financiado pelo FAMI para apoiar os comités de recurso, sendo o apoio do EASO reduzido devido ao seu envolvimento na fase de primeira instância.

Indicações de decréscimo de qualidade das decisões em primeira instância nas ilhas

118 Um indicador possível da qualidade das decisões em primeira instância é a percentagem de decisões revertidas entre os recursos apresentados junto das autoridades de recurso. A [figura 18](#) demonstra uma taxa de reversão reduzida na Grécia continental, mas a situação nas ilhas piorou significativamente nos últimos dois anos. Este facto sugere um decréscimo da qualidade das decisões em primeira instância (em 2018, 17,8% foram revertidas pelas autoridades de recurso).

⁴¹ No entanto, estes processos não incluem os que se encontram ao nível dos tribunais superiores, relativamente aos quais não foram fornecidos dados.

Figura 18 – Percentagem de decisões negativas em primeira instância que foram revertidas



Ilhas: Lesbos, Cós, Leros, Samos, Quios.

Não foram facultados dados sobre decisões de recurso positivas para proteção humanitária.

Fonte: TCE, com base em dados da autoridade de recurso grega.

Centros de
registo

Recolocação

Financiamento
do FAMI

Agências da UE

Asilo na Grécia

Asilo em Itália

Regressos

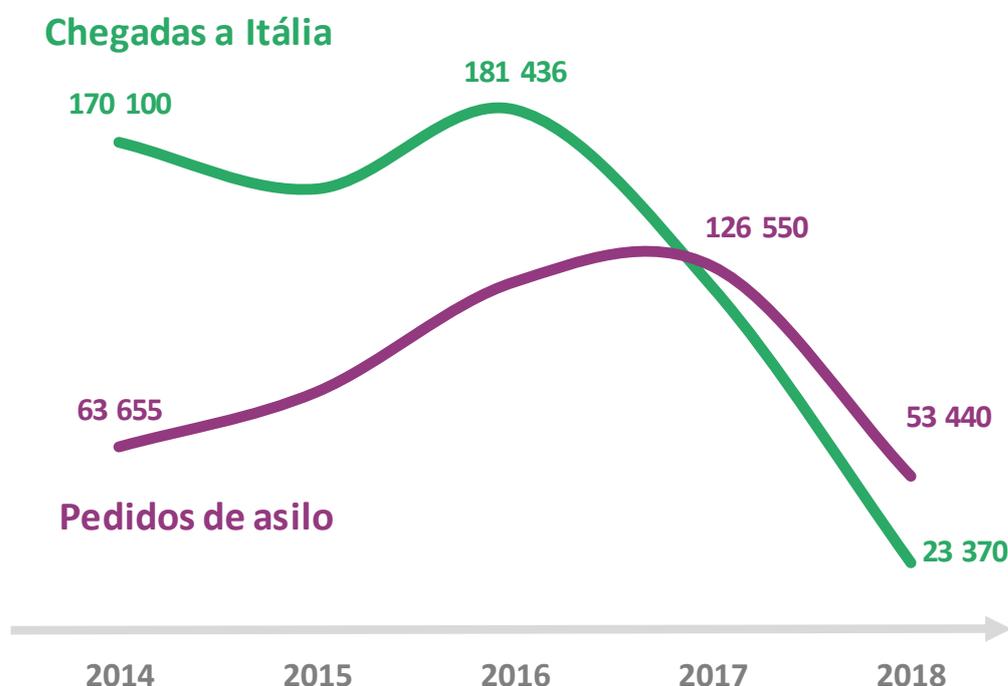
A acumulação de pedidos de asilo pendentes desloca-se para autoridades de recurso sobrecarregadas em Itália

A acumulação de processos pendentes em primeira instância está a ser reduzida

119 As autoridades italianas não conseguiram gerar a informação solicitada pelo Tribunal relativa à evolução anual do número de processos pendentes/atrasos acumulados desde 2015 nas fases de registo, apresentação, recurso e decisão final. Por conseguinte, a presente secção abrange apenas o número de processos pendentes/atrasos acumulados na fase de decisão em primeira instância.

120 As chegadas a Itália têm apresentado uma acentuada tendência decrescente desde 2016: em 2017, diminuíram 34% em relação ao ano anterior e, em 2018, caíram mais 80% (*figura 19*). Os pedidos de asilo diminuíram 56% entre 2016 e 2018.

Figura 19 – Chegadas e pedidos de asilo



Fonte: TCE, com base em dados do Ministério do Interior (chegadas) e do Eurostat (pedidos).

Centros de
registo

Recolocação

Financiamento
do FAMI

Agências da UE

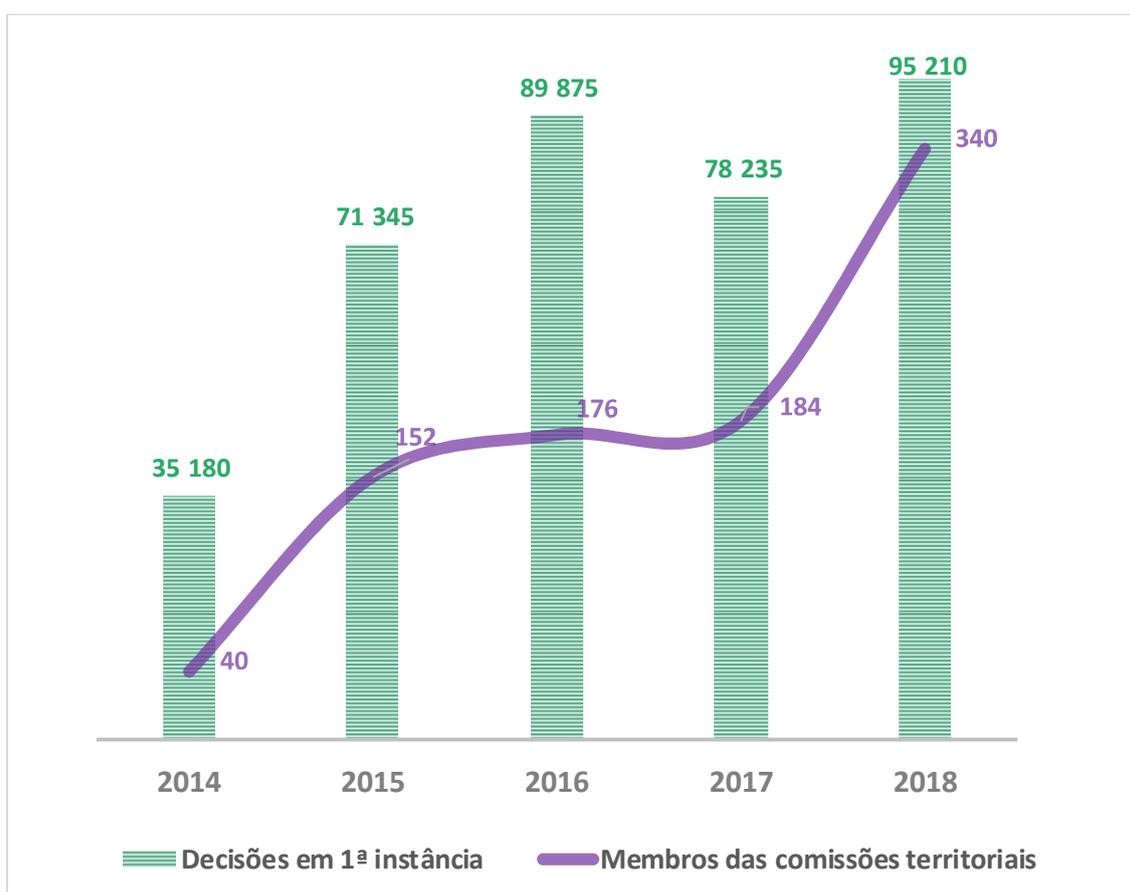
Asilo na Grécia

Asilo em Itália

Regressos

121 Em Itália, é a Comissão Nacional de Asilo, juntamente com as suas secções regionais, que avalia os pedidos de proteção internacional, sendo responsável pela emissão das decisões em primeira instância. Com o apoio do orçamento nacional, a sua capacidade em termos de pessoal cresceu entre 2014 e 2018 (ver [figura 20](#)). Esse reforço de efetivos aumentou a capacidade de tratamento de pedidos em primeira instância.

Figura 20 – Relação entre os membros das comissões territoriais de asilo e as decisões em primeira instância



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão Nacional de Asilo e do Eurostat.

Centros de
registo

Recolocação

Financiamento
do FAMI

Agências da UE

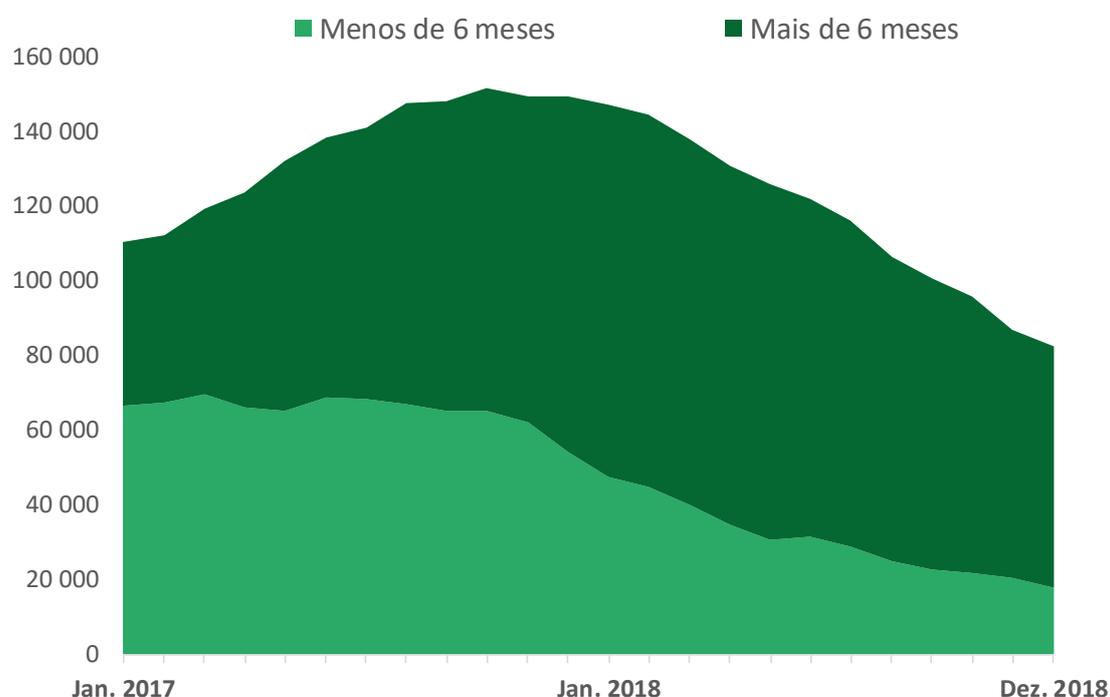
Asilo na Grécia

Asilo em Itália

Regressos

122 Até ao final de 2017, a Comissão Nacional de Asilo continuava a enfrentar dificuldades para lidar com o número crescente de pedidos de asilo. Até dezembro desse ano, o número de processos pendentes aumentou para 149 006, colocando uma pressão significativa sobre o sistema de asilo de Itália. Contudo, esta situação alterou-se em 2018, quando os atrasos acumulados foram drasticamente reduzidos em 45% graças a um novo aumento das capacidades de tratamento em primeira instância, aliado a uma queda significativa do número de chegadas, o que se traduziu em menos pedidos de proteção internacional (*figura 21*).

Figura 21 – Processos pendentes em primeira instância em Itália



Fonte: TCE, com base em dados do EASO

123 A Comissão Nacional de Asilo prevê eliminar inteiramente os atrasos acumulados em primeira instância até final de 2019. Contudo, quando estes esforços são combinados com a política de migração mais dura (abolição da proteção humanitária e regressão da taxa de reconhecimento⁴²), prevê-se que um grande número de rejeições passe para a fase de recurso no prazo de um ano, fase essa que já se encontra sobrecarregada (ver ponto **127**).

Os tempos de tratamento estão a aumentar

124 Não é possível retirar dos sistemas informáticos italianos a mediana ou a média do tempo de tratamento entre desembarque, expressão do pedido de asilo e o seu registo numa *questura*.

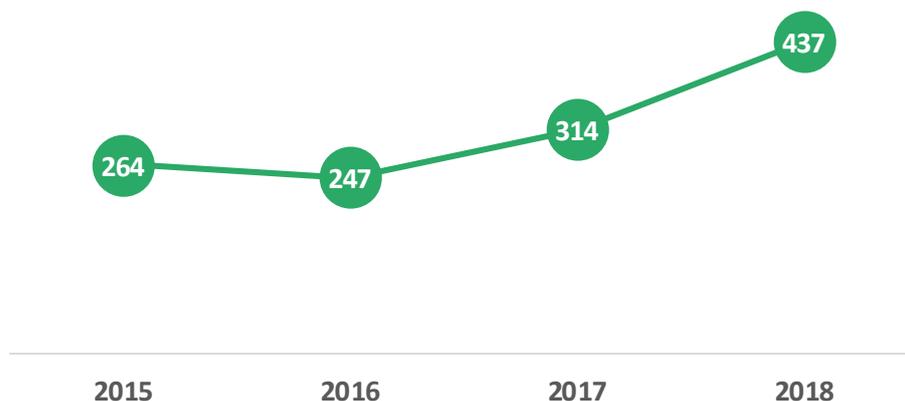
125 No âmbito do procedimento regular, a legislação italiana estabelece um prazo máximo de 33 dias⁴³ desde a data de apresentação de um pedido até à pronúncia de uma decisão em primeira instância. A **figura 22** demonstra que o tempo médio de tratamento aumentou consideravelmente entre 2015 e 2018.

⁴² A taxa de reconhecimento em 2018 foi de 32%, incluindo 21% referentes à proteção humanitária. Com a abolição da proteção humanitária, a taxa de reconhecimento caiu em 2019 (19% no primeiro semestre de 2019).

⁴³ A entrevista pessoal deve ser realizada no prazo de 30 dias após o registo do pedido e deve ser tomada uma decisão no prazo de três dias úteis após a entrevista.



Figura 22 – Tempos médios de tratamento em primeira instância em Itália (em dias)



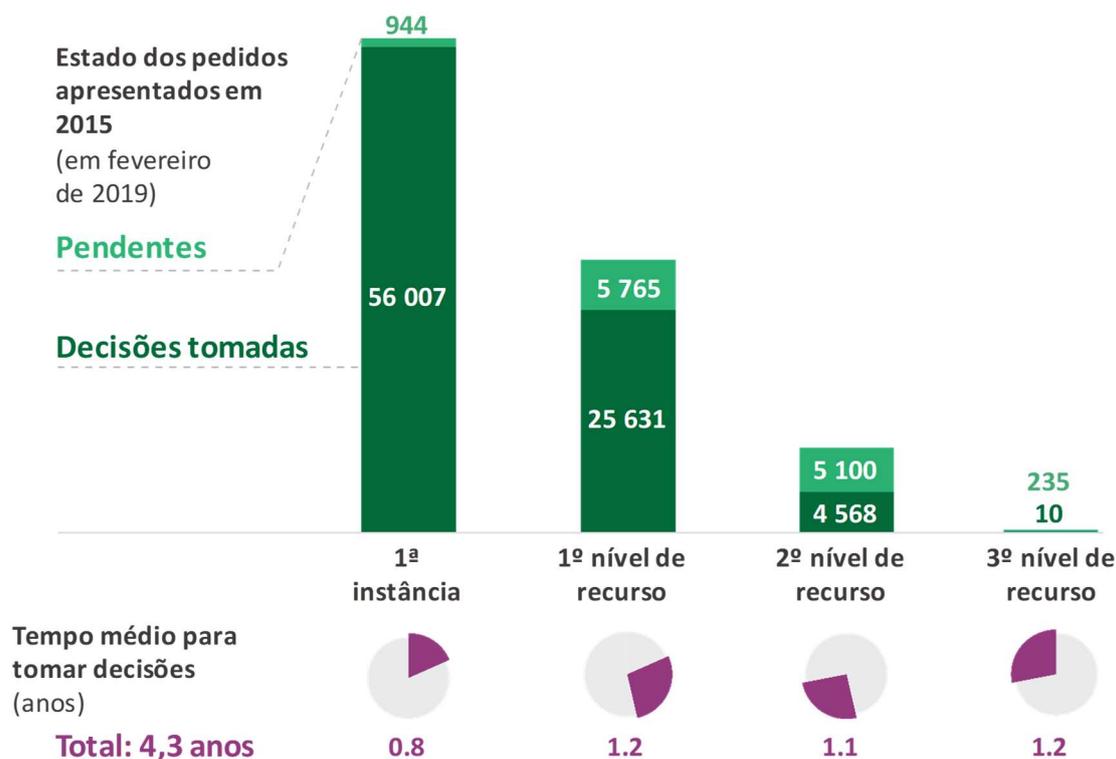
Fonte: TCE, com base em dados do Ministério do Interior italiano.

126 Uma questão de importância crítica é a inexistência de um sistema informático integrado de gestão que permita o seguimento do desempenho do início ao final do procedimento, incluindo a fase judicial (recurso). As comissões territoriais de asilo inserem as decisões dos recursos manualmente e têm esse trabalho atrasado, prejudicando a integridade e a fiabilidade dos dados. As decisões não são enviadas sistematicamente à comissão territorial, que tem de recolher informações junto dos migrantes ou das *questure*. Além disso, as comissões territoriais estão igualmente atrasadas no carregamento das suas próprias decisões em primeira instância. A falta de dados fiáveis e oportunos sobre as decisões negativas em todas as fases coloca também obstáculos à emissão de decisões de regresso pelas *questure*.

As autoridades de recurso estão sobrecarregadas

127 Conforme demonstrado na [figura 23](#), uma decisão final que siga todas as etapas de recurso possíveis pode demorar 4,3 anos. Por conseguinte, é provável que o apoio às autoridades judiciais se torne a necessidade mais premente do sistema de asilo italiano.

Figura 23 – Tempo médio para se alcançar uma decisão final sobre os pedidos apresentados em 2015 em Itália



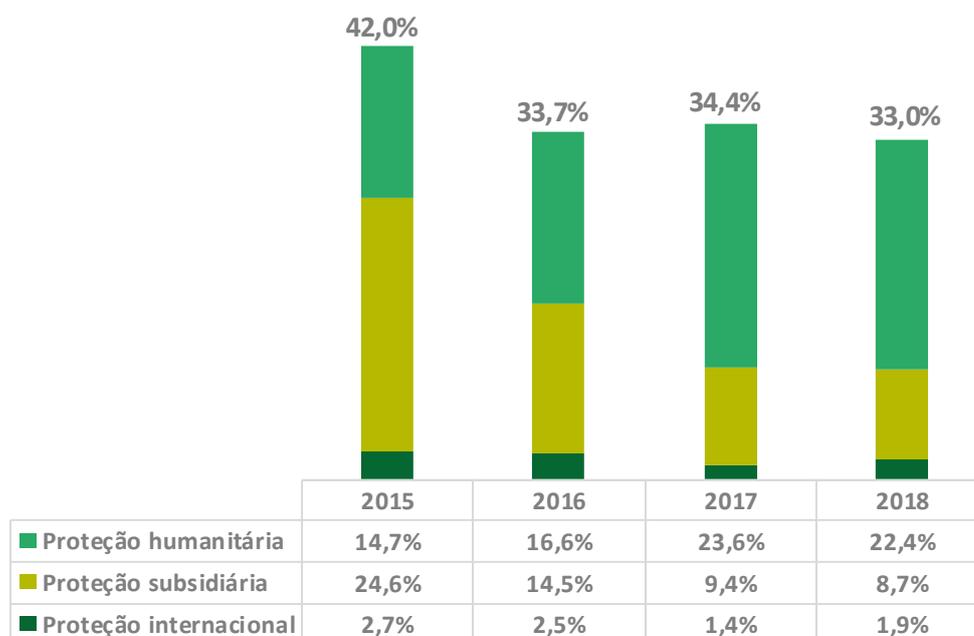
Fonte: TCE, com base em dados do Ministério do Interior italiano.

128 À data da auditoria, não existia nenhum projeto do FAMI destinado ao reforço da capacidade judicial. O EASO identificou esta necessidade, mas até ao momento apenas prestou apoio indireto: ajuda a Comissão Nacional de Asilo em processos que chegam à segunda instância, mas não apoia diretamente os tribunais judiciais de recurso.

Taxa relativamente elevada de reversão das decisões em primeira instância pelas autoridades de recurso

129 A [figura 24](#) demonstra que as autoridades de recurso reverteram 33% das decisões em primeira instância alvo de recurso em 2018. Embora seja relativamente elevada, esta taxa melhorou ligeiramente em relação aos anos anteriores.

Figura 24 – Percentagem de decisões de asilo negativas em primeira instância que foram revertidas



Decisões relativas a recursos apresentados entre 2012 e 2015.

Fonte: TCE, com base em dados do Ministério do Interior italiano.

O regresso efetivo de migrantes em situação irregular continua a ser problemático em toda a UE

Taxa de regressos reduzida em toda a UE

130 Tendo em conta o elevado número de pessoas que procuram proteção internacional na Europa desde 2015, a reduzida taxa a que os migrantes em situação irregular são enviados de volta tornou-se um problema para a Grécia, a Itália e a UE no seu conjunto, conforme ilustrado na [figura 25](#). As taxas de regressos são ainda mais baixas se forem considerados apenas os regressos para fora da Europa. Esta situação advém de muitos motivos, que de seguida se analisam.

Figura 25 – Regressos a partir da Grécia e de Itália

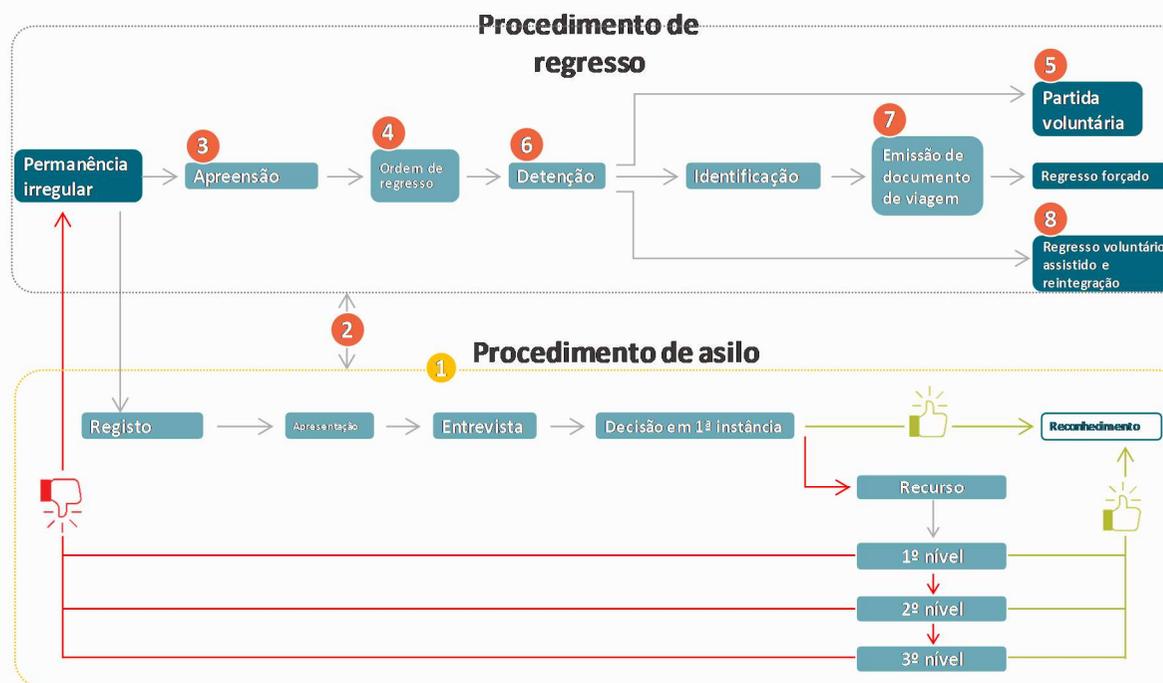
TAXA DE REGRESSOS EFETIVOS A PARTIR DA UE ENTRE 2014 E 2018



PRINCIPAIS MOTIVOS para o número reduzido de regressos a partir da Grécia e de Itália:

- 1 Duração do processo de asilo (ponto 132)
- 2 Inexistência de ligações entre os procedimentos de asilo e de regresso, que obsta à coordenação e partilha de informações (133)
- 3 Ausência de um sistema rigoroso e integrado de gestão de processos de regresso (134)
- 4 Inexistência de reconhecimento mútuo e de um registo sistemático das decisões de regresso na UE (135)
- 5 Fugas e dificuldade em localizar migrantes passíveis de regresso, incluindo o seguimento de partidas voluntárias (136)
- 6 Capacidade insuficiente dos centros de detenção prévios ao repatriamento (137 e 138)
- 7 Dificuldade de cooperação com os países terceiros de origem dos migrantes (139)
- 8 Desempenho fraco do programa de regresso voluntário assistido e reintegração (140 a 143)

Positivo Negativo



Fonte: TCE, taxas de regressos calculadas com base em dados do Eurostat.

131 No que se refere à aplicação da Declaração UE-Turquia, as ilhas gregas enviaram de volta apenas um total de 1 806 migrantes irregulares até ao final de 2018. O número de regressos ao abrigo desta Declaração em 2018 (322) caiu para valores ainda inferiores aos de 2017 (687).

Vários fatores prejudicam o desempenho das operações de regresso

132 Um dos fatores que prejudica o desempenho das operações de regresso é a duração do processo de asilo (ver igualmente pontos [109 a 114](#) e [124 a 126](#)). Além disso, no respeitante ao número limitado de nacionais de países terceiros que pode ser detido, o período máximo de detenção permitido pela lei do asilo é de seis meses. Quando este período acaba, os migrantes são libertados e poderão fugir. Por fim, tanto em Itália como na Grécia, é frequente os migrantes apresentarem pedidos de asilo de última hora para atrasar o procedimento de regresso.

133 Uma boa coordenação entre as autoridades de asilo e de regresso é essencial para otimizar a partilha de informações e automatizar a emissão de uma decisão de regresso na sequência de uma decisão de asilo negativa ([caixa 11](#)).

Caixa 11

Ligação entre os procedimentos de asilo e de regresso na Grécia e em Itália

Na Grécia, os nacionais de países terceiros são registados como requerentes de proteção internacional na base de dados dos serviços de asilo gregos, denominada ALKIONI. Na Grécia continental, apesar de ter sido concedido à polícia acesso restrito a determinados módulos da base de dados, esta não é avisada automaticamente quando é emitida uma decisão de asilo negativa no sistema ALKIONI. Por conseguinte, as decisões de regresso apenas são emitidas se as pessoas forem por acaso apreendidas. O intercâmbio de informações é melhor nas ilhas, mas continua a ser informal e depende de contactos pessoais.

Itália não emite uma decisão de regresso logo que é proferida uma decisão de asilo negativa. Estes dois tipos de decisão são emitidos por duas autoridades independentes: as *questure* e as comissões de asilo. A polícia tem acesso à base de dados na qual são registadas as decisões de asilo, mas não é avisada automaticamente quando é emitida uma decisão de asilo negativa. Tal como na Grécia, uma decisão de regresso apenas é emitida se uma pessoa for por acaso apreendida.

Conforme referido no ponto [126](#), a falta de dados fiáveis e oportunos sobre as decisões negativas nas fases de recurso coloca também obstáculos à emissão de decisões de regresso pelas *questure*.

134 A Grécia dispõe de um sistema informático centralizado (sistema de levantamento grego) para a gestão da migração que, porém, ainda não está consolidado em termos de informações ou funcionalidade. Não se trata de um sistema integrado que registre todo o processo de regresso, não possuindo, por exemplo, dados em tempo real sobre as detenções. Em vez disso, cada centro de detenção prévio ao repatriamento utiliza o seu próprio ficheiro Excel, e a unidade de coordenação nas instalações centrais da polícia tem de solicitar a cada um destes centros que lhe faculte atualizações regulares para obter uma visão geral da situação. A Frontex está a ajudar a Grécia na conversão do seu processo de regressos para um formato digital.

135 Acresce que não há um reconhecimento mútuo das decisões de regresso entre os Estados-Membros da UE. Até 2018, não havia intercâmbio de informações sobre estas decisões na União. Desde dezembro de 2018, as decisões de regresso devem ser inseridas sistematicamente no Sistema de informação de Schengen, tornando-as visíveis a todos os Estados-Membros.

136 As partidas voluntárias acarretam igualmente o risco de fuga. A principal causa é a ausência de um sistema normalizado para verificar se um nacional de um país terceiro passou a fronteira externa de um país do espaço Schengen. Por conseguinte, não é possível determinar com certeza se um nacional de um país terceiro saiu de facto da UE, entrou na clandestinidade num Estado-Membro ou se mudou para outro.

137 De acordo com a Diretiva Regresso⁴⁴, o recurso à detenção para efeitos de afastamento deverá ser limitado e sujeito ao princípio da proporcionalidade no que respeita aos meios utilizados e aos objetivos perseguidos. A detenção só se justifica para preparar o regresso ou para o processo de afastamento e se não for suficiente a aplicação de medidas coercivas menos severas. O período de detenção inicial pode ir até seis meses, que pode ser prorrogado até 18 meses sob determinadas condições. Na Grécia, existem atualmente seis centros de detenção prévios ao repatriamento na parte continental e dois nas ilhas de Lesbos e de Cós, estando previsto outro para a ilha de Samos. As condições de alguns destes centros têm sido criticadas (ver projeto GR-3 no [anexo IV](#)).

138 Apesar dos esforços envidados por Itália, os seus centros de detenção prévios ao repatriamento ainda não têm capacidade suficiente para acolher o número de pessoas a ser enviadas de volta (815 lugares contra 27 070 decisões de regresso emitidas em 2018). Não existem futuros projetos no âmbito do FAMI para dar resposta a esta situação.

139 Outro motivo para a taxa reduzida a que os migrantes que são alvo de ordens para deixar a UE são de facto enviados de volta é a falta de cooperação por parte de alguns países terceiros na identificação e na readmissão dos seus cidadãos (ver também ponto [100](#), alínea [iv](#)). A título de exemplo, o Acordo de Cotonu entre a UE e países de África, Caraíbas e Pacífico determina⁴⁵ que esses países devem readmitir qualquer dos seus cidadãos ilegalmente presente no território de um Estado-Membro da UE, sem outras formalidades. Na prática, esta disposição legal não é respeitada.

⁴⁴ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008.

⁴⁵ Artigo 13º, nº 5, alínea c), do Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em junho de 2000.

O programa de regresso voluntário assistido e reintegração enfrenta desafios operacionais

140 Não havendo uma abordagem harmonizada na UE, os pacotes de regresso voluntário assistido e reintegração variam entre os Estados-Membros. Segundo o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, os Estados-Membros da UE criaram pelo menos 90 programas específicos para esse efeito, cofinanciados pela União Europeia.

141 Até à data, as operações de regresso voluntário assistido e reintegração representaram apenas uma parte do total de regressos a partir de Itália (15% em 2018), pois houve múltiplos problemas que impediram que os projetos neste âmbito contribuíssem eficazmente para a resolução da questão dos regressos (*caixa 12*).

Caixa 12

Exemplos de questões que prejudicaram a eficácia dos projetos de regresso voluntário assistido e reintegração em Itália

Entre 2015 e 2016, houve um ano de interregno em que não esteve em funcionamento qualquer programa de regresso voluntário assistido e reintegração, devido à transição para o FAMI, que tinha sofrido atrasos. Não foi realizada uma campanha nacional de sensibilização para acompanhar os projetos de regresso voluntário assistido e reintegração lançados em 2016 com financiamento do FAMI, tendo cada projeto levado a cabo individualmente as suas atividades de informação (ver ponto 71 sobre sobreposição). Além disso, quando foi dado início aos projetos, estes careciam de atividades eficazes de proximidade. A situação foi posteriormente resolvida com a introdução de pessoal específico de proximidade, os conselheiros regionais. As metas estabelecidas para os indicadores dos projetos foram pouco ambiciosas tendo em conta as necessidades.

Muitos migrantes que permaneciam ilegalmente em Itália foram excluídos do programa de regresso voluntário assistido e reintegração, uma vez que, para serem elegíveis, teriam tido de se candidatar no curto prazo de 7 a 30 dias após a emissão de uma decisão de regresso.

O tempo decorrido entre a candidatura e a aprovação pela *questura* ou pela prefeitura era longo, com médias de 37 dias (no projeto IT-3) e 40 dias (no projeto IT-2). Uma vez que Itália não dispõe de alojamento para requerentes de regresso voluntário assistido e reintegração, estes longos períodos de espera contribuíram para uma taxa de desistência elevada, situada em 27%⁴⁶.

Por fim, houve um interregno neste programa pois, após os projetos terem terminado em junho de 2018, só foi publicado um novo convite à apresentação de propostas em outubro desse ano, que se encontrava em avaliação à data da realização da visita de auditoria, em fevereiro de 2019. A OIM informou o Tribunal de que não participou devido às regras demasiado estritas quanto à elegibilidade dos custos⁴⁷.

⁴⁶ Dados estatísticos recebidos da OIM revelam o seguinte: das 1 606 candidaturas para regresso voluntário assistido e reintegração recebidas por esta organização entre janeiro e setembro de 2018, 67 (4%) não foram aprovadas, 169 (10%) nunca receberam uma resposta das autoridades, 118 (7%) foram canceladas antes da aprovação e 319 (20%) foram canceladas após a aprovação.

142 Na Grécia, o programa de regresso voluntário assistido e reintegração executado pela OIM está a alcançar os seus objetivos⁴⁸. Contudo, a assistência à reintegração, que apoia beneficiários após o regresso aos seus países de origem, só está disponível para 26% dos requerentes. Esta lacuna na prestação de assistência à reintegração poderia ter sido parcialmente colmatada pelo Programa de Ação Específico da Rede do Instrumento Europeu de Reintegração (ERIN)⁴⁹, mas a Grécia ainda não recorreu a ele.

143 Ademais, apesar de o período de elegibilidade para o programa ser ilimitado na Grécia continental, os migrantes nas ilhas têm de se candidatar ao regresso voluntário assistido e reintegração num prazo muito curto (15 dias após uma decisão negativa em primeira instância dos serviços de asilo gregos).

144 Não obstante o ponto anterior, foi observado um exemplo de boas práticas no Centro Aberto Attiko Alsos para migrantes registados para regresso voluntário assistido e reintegração, que oferece um ambiente seguro e apoio a nacionais de países terceiros que se voluntariam para regressar ao seu país de origem (ver [caixa 13](#)).

⁴⁷ De acordo com as regras do último convite à apresentação de propostas, os custos apenas seriam elegíveis se um migrante fosse de facto enviado de volta. Como os migrantes podem mudar de opinião até ao último momento, todos os custos incorridos até então teriam de ser suportados pela organização.

⁴⁸ Segundo a OIM, entre 1 de junho de 2016 e 14 de março de 2019, 17 740 nacionais de países terceiros candidataram-se a regresso voluntário assistido e reintegração e 15 031 (85%) regressaram ao seu país natal.

⁴⁹ Este programa conjunto de regresso e reintegração visa concretizar de forma sustentável o regresso de nacionais de países terceiros ao seu país de origem e a reintegração nele, com uma maior cooperação entre as instituições parceiras da ERIN.

Caixa 13

Exemplo de boas práticas no âmbito do regresso voluntário assistido e reintegração

O Centro Aberto Attiko Alsos para migrantes registados no programa de regresso voluntário assistido e reintegração, financiado no âmbito da ajuda de emergência do FAMI, foi criado próximo do centro de Atenas para fornecer abrigo a migrantes na Grécia que se registaram nesse programa e que não têm onde ficar até à sua partida. Os beneficiários são migrantes vulneráveis, definidos para efeitos do projeto como mulheres grávidas, famílias monoparentais e pessoas com necessidades médicas, idosas ou indigentes. O Centro Aberto tem boas ligações de transportes e fica próximo de hospitais e serviços consulares. Presta serviços vitais a migrantes vulneráveis até regressarem ao seu país de origem.

Não existem dados sobre a celeridade das operações de regresso

145 Nem os sistemas informáticos gregos nem os italianos permitem gerar dados estatísticos sobre a celeridade dos procedimentos de regresso⁵⁰. Consequentemente, o Tribunal não pôde avaliar este aspeto.

⁵⁰ Tempos médios de tratamento desde a emissão de uma decisão de regresso até ao regresso de facto (tanto para os regressos forçados como voluntários).

Conclusões e recomendações

146 A presente auditoria analisou se o apoio concedido pela UE à gestão da migração (incluindo a abordagem mediante centros de registo) tinha contribuído para procedimentos de regresso e de asilo eficazes e céleres na Grécia e em Itália. O Tribunal concluiu que existem disparidades entre os objetivos do apoio concedido pela UE e os resultados alcançados. Embora as capacidades das autoridades gregas e italianas tenham aumentado, a aplicação dos procedimentos de asilo nestes países continua a ser afetada por tempos de tratamento longos e por estrangulamentos. Tal como acontece no resto da UE, a taxa de regressos de nacionais de países terceiros em situação irregular a partir da Grécia e de Itália é baixa.

147 Das 11 recomendações formuladas pelo Tribunal em 2017 sobre a abordagem mediante centros de registo na Grécia e em Itália, seis foram plenamente executadas, duas foram executadas no que diz respeito à Comissão e às agências e uma não foi executada pelos Estados-Membros (*anexo III*). Duas recomendações fundamentais (relativas à capacidade dos centros de registo e à situação dos menores não acompanhados nos centros de registo gregos) ainda se encontram em execução, pois a situação nos centros de registo gregos continua a ser extremamente grave (pontos **23** a **27**).

148 A recomendação de que o destacamento de peritos dos Estados-Membros deve ser suficientemente longo ainda não foi executada. Embora a Comissão e as agências tenham reiteradamente apelado aos Estados-Membros para que destaquem mais peritos nacionais, a sua escassez persiste nas operações do EASO. Pelo contrário, a Frontex dispunha mesmo de mais pessoal destacado nos centros de registo italianos do que o necessário, pois não tinha ajustado o seu plano à luz do número reduzido de chegadas por mar. O Tribunal observou também que, apesar das poucas operações de regresso, uma percentagem elevada de peritos em escolta da Frontex destacados para as operações de readmissão para a Turquia tinha apenas esse perfil e, por conseguinte, não podia ser utilizada noutro tipo de operações (pontos **28** a **30**).

149 O Tribunal constatou que as taxas de registo e de recolha de impressões digitais nos centros de registo melhoraram significativamente, pois tinham sido estabelecidos procedimentos operacionais normalizados e havia uma divisão clara de responsabilidades entre as autoridades nacionais e as agências de apoio da UE. Não obstante, uma percentagem elevada de migrantes continua a prosseguir caminho e a requerer asilo noutros Estados-Membros da UE sem que as suas impressões digitais sejam armazenadas na base de dados EURODAC (pontos **31** a **34**).

150 Os mecanismos de recolocação de emergência, concebidos como temporários, foram a primeira iniciativa de solidariedade da história da política de migração da UE destinada à redistribuição em grande escala de requerentes de asilo entre os Estados-Membros. No entanto, não atingiram as suas metas e, assim, não aliviaram efetivamente a pressão sobre os sistemas de asilo grego e italiano (pontos 35 a 41).

151 De facto, foi muito reduzida a parcela de candidatos potencialmente elegíveis que foram identificados e encaminhados com êxito para um pedido de recolocação (pontos 42 a 47).

152 Uma percentagem elevada dos migrantes que se candidataram foi, de facto, recolocada (80% na Grécia e 89% em Itália). Não obstante, o Tribunal constatou várias insuficiências operacionais no processo de recolocação. A Comissão não acompanha esse processo nos países que recebem migrantes desde fevereiro de 2018. Os mecanismos de recolocação temporária terminaram em setembro de 2017 e ainda não foi alcançado um consenso sobre a proposta da Comissão relativa a um sistema de recolocação permanente. Perante a inexistência de um acordo sobre um mecanismo de recolocação a nível da UE, estão a ser realizadas recolocações voluntárias numa base casuística, principalmente para migrantes desembarcados em Itália e Malta (pontos 48 a 53).

Recomendação 1 – Utilizar os ensinamentos retirados para adquirir experiência com vista a um eventual mecanismo de recolocação voluntária no futuro

A Comissão deve aplicar os ensinamentos retirados do mecanismo de recolocação temporária (incluindo da situação no Estado-Membro de acolhimento após a recolocação) e basear-se nessa experiência para um eventual mecanismo de recolocação voluntária no futuro.

Prazo: 31 de dezembro de 2020

153 A ajuda de emergência do FAMI foi concebida originalmente como um instrumento de pequena escala para responder a necessidades específicas e urgentes. O aumento do financiamento neste âmbito conferiu flexibilidade e rapidez de resposta ao apoio concedido pela Comissão durante a crise. A ajuda de emergência tornou-se no instrumento estratégico principal da Comissão para reequilibrar o apoio em favor dos países mais afetados pela crise migratória, nomeadamente a Grécia, mediante o complemento das dotações dos programas nacionais. Esta mudança ocorreu sem o

estabelecimento de um quadro de acompanhamento do desempenho. A Comissão propôs que, no novo quadro financeiro para 2021-2027, a ajuda de emergência fosse incluída na esfera da gestão partilhada com os Estados-Membros (pontos 54 a 64).

154 Dos seis projetos de ajuda de emergência analisados, apenas dois atingiram plenamente as suas metas, três cumpriram-nas parcialmente e um ainda se encontra na fase inicial de execução (Pontos 65 e 66).

155 Todos os dez projetos analisados no âmbito dos programas nacionais do FAMI são pertinentes. Estes programas são instrumentos de financiamento plurianuais, mas ainda não existem mecanismos de planeamento estratégico plurianual rigorosos na Grécia e em Itália para garantir que os fundos são atribuídos às necessidades mais prementes (pontos 67 a 72).

156 Dos cinco projetos dos programas nacionais do FAMI analisados pelo Tribunal que se encontravam concluídos, nenhum atingiu plenamente as suas metas: três atingiram-nas parcialmente, um não atingiu os objetivos e o último carecia de dados suficientes para avaliar o progresso. Os restantes cinco projetos estavam em curso à data da auditoria (pontos 73 a 75).

157 O quadro de acompanhamento do desempenho do FAMI foi estabelecido tardiamente e sem indicação de metas. No decorrer da auditoria, tornou-se evidente que eram necessários mais dados de desempenho que facilitassem uma avaliação rigorosa das políticas a nível da UE (pontos 76 a 82).

Recomendação 2 – Reforçar a gestão da ajuda de emergência e dos programas nacionais no âmbito do FAMI

A Comissão deve:

- a) no próximo quadro financeiro, definir critérios para a atribuição dos fundos da ajuda de emergência em regime de gestão partilhada com os Estados-Membros;
- b) reforçar o quadro de acompanhamento do desempenho mediante:
 - i) a garantia de que os projetos de ajuda de emergência do FAMI contêm indicadores de realizações e de resultados com metas e valores de referência claros sempre que aplicável, justificando quando esse não for o caso;

- ii) o acompanhamento e a comunicação de informações sobre os resultados alcançados pelos projetos financiados pela ajuda de emergência;
 - iii) a conceção dos indicadores para o quadro comum de acompanhamento e avaliação do FAMI, incluindo os seus valores de referência e metas, antes do início dos projetos do novo quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027;
- c) executar medidas para assegurar a complementaridade e uma melhor coordenação entre o FAMI e o EASO/a Frontex (por exemplo, no domínio dos regressos forçados ou do apoio às autoridades competentes em matéria de asilo).

Prazo: 30 de junho de 2021

158 As autoridades nacionais na Grécia e em Itália avaliam o apoio operacional prestado pelo EASO como pertinente e útil. Não obstante, até 2018, os planos de apoio operacional deste Gabinete eram impulsionados pelos contributos recebidos e careciam de metas de realizações e de resultados que permitissem avaliar o seu desempenho. A situação está gradualmente a melhorar em 2019 (pontos **83** a **89**).

159 Embora a escassez de peritos dos Estados-Membros seja compensada por prestadores de serviços de trabalho temporário, a curta duração do destacamento dos peritos continua a ser problemática. As operações do EASO nos centros de registo gregos são afetadas por problemas de segurança, falta de espaço de trabalho, discordâncias em relação a avaliações de vulnerabilidade com os serviços de asilo gregos e a reversão sistemática de decisões de não admissibilidade de requerentes não sírios por parte destes serviços (pontos **90** a **93**).

Recomendação 3 – Melhorar o apoio operacional do EASO aos procedimentos de asilo

O EASO deve:

- a) ajustar o modelo de destacamento de peritos, tornando-o mais previsível dada a escassez permanente de peritos dos Estados-Membros;
- b) concluir os quadros de acompanhamento do desempenho para a Grécia e Itália, acrescentando indicadores de resultados, valores de referência e metas e recolhendo os dados de desempenho pertinentes para todos os indicadores;
- c) trabalhar juntamente com os serviços de asilo gregos no sentido de superarem as discordâncias no que se refere às avaliações de vulnerabilidade e à admissibilidade de requerentes não sírios no procedimento de fronteira acelerado.

Prazo: 31 de dezembro de 2020

160 A Grécia e Itália encontram-se entre os Estados-Membros que não aproveitaram plenamente o potencial da Frontex no domínio dos regressos (mandato alargado e orçamento aumentado). Além do número reduzido de pessoas objeto de regresso, esta situação é explicada pela existência de dois instrumentos de financiamento da UE paralelos que apoiam o mesmo tipo de atividades: regressos forçados financiados no âmbito dos programas nacionais do FAMI e das operações da Frontex (pontos [94](#) a [101](#)).

Recomendação 4 – Ajustar o apoio ao regresso e o destacamento de peritos nos centros de registo por parte da Frontex

A Frontex deve:

- a) trabalhar com a Comissão no sentido de assegurar a complementaridade e uma melhor coordenação entre o apoio ao regresso concedido pela Frontex e o financiado pelo FAMI;
- b) no contexto do número reduzido de operações de regresso a partir da Grécia, deixar de destacar responsáveis por escolta com perfil único, que não podem ser destacados para operações nos centros de registo;
- c) ajustar o plano operacional de modo a aumentar a rapidez de resposta do destacamento de pessoal nos centros de registo em Itália (designadamente peritos em recolha de impressões digitais) aos padrões das chegadas por mar.

Prazo: 31 de dezembro de 2020

161 Durante a crise, a maior parte dos migrantes em situação irregular rumo à Europa chegava a Itália ou à Grécia. Estes dois Estados-Membros passaram de países de trânsito para países onde os migrantes requerem asilo (ponto [103](#)).

162 Na Grécia, a capacidade de tratamento dos serviços de asilo aumentou desde 2015, mas ainda não é suficiente para resolver a acumulação crescente de pedidos de asilo pendentes. A Declaração UE-Turquia teve um grande impacto nas chegadas, mas o seu pilar, o procedimento de fronteira acelerado, não é suficientemente célere. No que se refere aos procedimentos regular e acelerado, a situação é ainda mais problemática, com entrevistas a serem marcadas para datas já em 2023 e em 2021, respetivamente. Um grande número de decisões negativas em primeira instância está a passar para a fase de recurso, que carece de apoio e já se encontra sobrecarregada (pontos [104](#) a [118](#)).

163 Em Itália, no contexto da diminuição acentuada das chegadas e dos pedidos de asilo, a atual capacidade de tratamento em primeira instância é suficiente, prevendo-se que os atrasos acumulados substanciais existentes sejam eliminados até ao final de 2019. Contudo, prevê-se igualmente que daí resulte uma grande pressão sobre as autoridades de recurso. Um pedido de asilo apresentado em 2015 demorou quatro anos a chegar à fase final de recurso. Sem apoio adequado, este prazo demasiado longo pode aumentar ainda mais no futuro (pontos [119](#) a [129](#)).

Recomendação 5 – Reforçar a gestão dos sistemas de asilo nacionais

A Comissão e o EASO, em cooperação com as autoridades nacionais, devem:

- a) continuar a aumentar o apoio concedido aos serviços de asilo gregos para a eliminação dos crescentes atrasos acumulados em primeira instância;
- b) prestar assistência às autoridades de recurso sobrecarregadas na Grécia e em Itália, evitando simultaneamente potenciais conflitos de interesses para o EASO na Grécia;
- c) propor medidas que permitam a recolha sistemática de dados de desempenho sobre tempos de tratamento (desagregados por tipo de procedimento e etapas principais) e atrasos acumulados (desagregados por etapas principais, incluindo as diferentes fases de recurso), a fim de facilitar a elaboração de políticas e a avaliação do desempenho e de acompanhar a conformidade com a legislação da UE.

Prazo: 31 de dezembro de 2020

164 Houve muito menos regressos efetivos do que decisões de regresso a partir de ambos os países e da UE como um todo. O Tribunal encontrou vários motivos para esta situação (pontos [130](#) a [139](#)).

165 O programa de regresso voluntário assistido e reintegração é prejudicado pela falta de uma abordagem harmonizada na UE. O Tribunal detetou insuficiências estruturais neste programa em Itália. Na Grécia, o programa está a atingir os seus objetivos, mas o pacote de reintegração é oferecido a apenas 26% dos requerentes. A oferta de instalações de alojamento específicas para este efeito é um exemplo de boas práticas, aumentando a atratividade do sistema (pontos [140](#) a [144](#)).

166 Não são recolhidos dados sobre a celeridade dos procedimentos de regresso. Além disso, não existem indicadores que meçam a sustentabilidade dos regressos, tais como o número de migrantes enviados de volta que tentaram voltar à UE ou o êxito dos pacotes de reintegração do programa de regresso voluntário assistido e reintegração (ponto [145](#)).

Recomendação 6 – Apoiar novos procedimentos de regresso nacionais

A Comissão, em cooperação com as autoridades nacionais, deve:

- a) juntamente com a Frontex, prestar mais apoio para dar resposta às causas do número reduzido de regressos a partir da Grécia e de Itália identificadas no presente relatório, concentrando-se no número reduzido de regressos a partir das ilhas gregas e no programa de regresso voluntário assistido e reintegração em Itália;
- b) tomar medidas para assegurar que os acordos existentes com países terceiros para o regresso de nacionais desses países, como o Acordo de Cotonu e os acordos de readmissão da UE, são aplicados e plenamente utilizados pelos Estados-Membros;
- c) promover uma abordagem coordenada na UE para o apoio à reintegração em países terceiros de regresso;
- d) propor medidas que permitam a recolha sistemática de dados de desempenho sobre a celeridade e a sustentabilidade dos procedimentos de regresso, a fim de facilitar a elaboração de políticas, a avaliação do desempenho e a investigação.

Prazo: 31 de dezembro de 2020

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 22 de outubro de 2019.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Execução financeira (em milhões de euros)

Ajuda de emergência do FAMI:

Programas de trabalho anuais	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ajuda de emergência do FAMI	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Fonte: Comissão Europeia, com base nos programas de trabalho anuais publicados.

Programa nacional do FAMI na Grécia:

Objetivo específico (OE)	Dotação do programa nacional	Autorizações previstas final de 2018 (**)	Autorizações efetivas final de 2018	Pagamentos efetivos final de 2018	Nível de autorizações previsto	Nível de autorizações efetivo	Diferença entre autorizações previstas e efetivas
OE1 Asilo	129,7	98,2	101,7	23,6	76%	78%	-3%
OE2 Integração	25,2	18,7	15,5	3,9	74%	62%	13%
OE3 Regresso	132,9	98,6	73,8	51,2	74%	56%	19%
Total (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) A dotação total do programa nacional grego do FAMI é de 328,3 milhões de euros (incluindo solidariedade e assistência técnica).

(**) Cálculo baseado no planeamento plurianual das autorizações incluído no programa nacional.

Fonte: autoridade responsável pelo FAMI, Grécia.

Programa nacional do FAMI em Itália:

Objetivo específico (OE)	Dotação do programa nacional	Autorizações previstas final de 2018 (**)	Autorizações efetivas final de 2018	Pagamentos efetivos final de 2018	Nível de autorizações previsto	Nível de autorizações efetivo	Diferença entre autorizações previstas e efetivas
OE1 Asilo	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6%	67,5%	-8,1%
OE2 Integração	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3%	90,7%	18,3%
OE3 Regresso	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3%	51,7%	-20,6%
Total (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) A dotação total do programa nacional italiano do FAMI é de 394,2 milhões de euros (incluindo casos especiais e assistência técnica).

(**) Cálculo baseado no planeamento plurianual das autorizações incluído no programa nacional.

Fonte: autoridade responsável pelo FAMI, Itália.

Apoio operacional do EASO:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Grécia	Orçamento inicial		8,6	27,2	24,5
	Orçamento retificativo mais recente		45,4	34,0	27,6
	Autorizações orçamentais regulares executadas		25,2	33,4	26,9
	Orçamento inicial não utilizado		0,0	0,0	0,0
Itália	Orçamento inicial		8,6	8,0	14,5
	Orçamento retificativo mais recente		45,4	14,5	19,5
	Autorizações orçamentais regulares executadas		6,3	14,4	22,4
	Orçamento inicial não utilizado		0,0	0,0	0,0

⁽¹⁾ Em 2016, o orçamento não foi repartido por país. Os valores dos orçamentos inicial e retificativo de 2016 abrangem todo o apoio operacional, incluindo outros países e custos transversais.

Fonte: EASO.

Apoio da Frontex ao regresso:

Rubrica orçamental 18 02 03, Apoio ao regresso	2015	2016	2017	2018
Orçamento inicial	9,5	66,6	66,6	53,8
Orçamento retificativo mais recente	13,2	38,5	53,1	49,4
Autorizações orçamentais regulares executadas	13,2	38,5	53,1	49,4
Orçamento inicial não utilizado	0,0	28,1	13,5	4,4

Fonte: Frontex.

Anexo II – Síntese da avaliação da amostra de 20 medidas de apoio da UE na Grécia e em Itália

Número do projeto	País	Número de referência do projeto	Designação do projeto	Estado (em janeiro de 2019)	Montante inicial atribuído (em milhões de euros)	Montante real (em milhões de euros)	Critério 1 Pertinência	Critério 2 Objetivos SMART/ Indicadores RACER	Critério 3 Sem sobreposições	Critério 4 Emergência justificada	Critério 5 Transição para programa nacional do FAMI	Critério 6 Resultados alcançados	Critério 7 Acompanhamento e comunicação dos resultados
EMAS-GR-1	Grécia	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Assegurar um processo de asilo justo e eficiente, incluindo no contexto da aplicação do acordo UE-Turquia	Concluído	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grécia	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Regresso de nacionais de países terceiros ao seu país de origem (5 submedidas)	Concluído	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grécia	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/0001	Apoio à Grécia para o desenvolvimento do sistema de recolocação/centros de registo, bem como para o desenvolvimento das capacidades de receção em matéria de asilo	Concluído	75	75							
EMAS-IT-1	Itália	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Medida de apoio às secções de asilo dos serviços de imigração e dos serviços da polícia de fronteiras	Em curso	11,9	n/a						Atividades do projeto ainda não iniciadas	Atividades do projeto ainda não iniciadas
EMAS-IT-2	Itália	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Regresso voluntário assistido e reintegração a partir de Itália	Em curso	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Itália	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Serviços de receção destinados a migrantes elegíveis para recolocação	Concluído	17,0	10,7					A recolocação terminou		
GR-1	Grécia	5003616 GR_2017_PR_0002	Apoio à eliminação da acumulação de recursos pendentes no procedimento de asilo na Grécia	Concluído	2,2	1,9					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
GR-2	Grécia	5004578/GR_2017_PR_0004	Reforço do processo de asilo	Em curso	10,0	19,2					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
GR-3	Grécia	5002787 GR_2017_PR_0010	Estruturas e desempenho operacional dos centros pré-partida	Em curso	11,9	46,3					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
GR-4	Grécia	5003182 GR_2017_PR_0012	Execução de regressos forçados de nacionais de países terceiros	Em curso	9,4	9,5					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
GR-5	Grécia	5003202 GR_2017_PR_0013	Execução de regressos voluntários assistidos incluindo reintegração	Em curso	32,4	32,4					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
IT-1	Itália	IT/2015/PR/1003	Medida de assistência 1	Concluído	1,2	1,0					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
IT-2	Itália	IT/2016/PR/0205	Integração no regresso 3	Concluído	1,1	0,7					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
IT-3	Itália	IT/2016/PR/0312	RESTART AVRR	Concluído	8,0	1,2					Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	
IT-4	Itália	IT/2017/PR/1019	Regressos forçados	Concluído	27,5						Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	Dados disponíveis apenas para os primeiros 2 anos dos 5 do período de execução do projeto
IT-5	Itália	IT/2017/PR/1494	Múltiplas medidas de apoio	Em curso	7,6						Programa nacional do FAMI	Programa nacional do FAMI	em curso
EASO-GR	Grécia		Apoio às operações na Grécia em 2018	Concluído	24,5	26,9							
EASO-IT	Itália		Apoio às operações em Itália em 2018	Concluído	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Grécia		Apoio ao regresso a partir da Grécia 2018	Concluído	Sem dotação específica por país	4,0				Apoio prestado em todos os Estados-Membros	Apoio prestado em todos os Estados-Membros		
FRONTEX-IT	Itália		Apoio ao regresso a partir de Itália 2018	Concluído	Sem dotação específica por país	6,5				Apoio prestado em todos os Estados-Membros	Apoio prestado em todos os Estados-Membros		

	Não satisfatório
	Parcialmente satisfatório
	Satisfatório
	Não aplicável

Anexo III – Seguimento das recomendações sobre a abordagem mediante centros de registo

Recomendação	Estado	Observações
<p>1.1. A Comissão, juntamente com as agências competentes, deve prestar mais apoio à Grécia para dar resposta à falta de capacidade dos centros de registo, no que se refere a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - modernizar as instalações de alojamento nas ilhas onde se situam os centros de registo; - continuar a acelerar o tratamento dos pedidos de asilo (com o apoio do EASO), fornecendo simultaneamente informações claras aos migrantes quanto à forma e ao momento em que os seus pedidos serão tratados; - aplicar os procedimentos de regresso existentes, se for caso disso (com o apoio da Frontex). 	Em execução	A Comissão, o EASO e a Frontex reforçaram o apoio ao aumento das capacidades dos centros de registo gregos mediante o financiamento de novos projetos de infraestruturas, o apoio a todo o pessoal contratual dos serviços de asilo gregos e a realização de todas as operações de readmissão para a Turquia. Contudo, é ainda necessário mais apoio, pois a situação no terreno continua a ser grave.
<p>1.2. A Comissão, juntamente com as agências competentes, deve reforçar o apoio aos esforços envidados por Itália para aumentar o número de centros de registo, tal como inicialmente previsto, e adotar mais medidas para alargar a abordagem dos centros de registo, de forma a abranger igualmente os desembarques realizados fora das áreas definidas dos centros de registo.</p>	Executada	
<p>2.1. A Comissão, juntamente com as agências e organizações internacionais competentes, deve ajudar as autoridades, tanto na Grécia como em Itália, a tomar todas as medidas possíveis para assegurar que os menores não acompanhados que chegam como migrantes sejam tratados em conformidade com as normas internacionais, incluindo alojamento adequado, proteção, acesso e prioridade nos procedimentos de asilo e eventual recolocação.</p>	Em execução	A Comissão reforçou o apoio mediante o financiamento de novos projetos de infraestruturas para melhorar a situação dos menores não acompanhados. Em dezembro de 2018, o EASO deu início a um projeto para resolver a situação urgente em Samos. Contudo, é ainda necessário mais apoio na Grécia, pois a situação no terreno continua a ser grave.
<p>2.2. A Comissão deve insistir na nomeação de um responsável pela proteção de crianças para cada centro de registo/local.</p>	Executada pela Comissão	A Comissão insistiu na nomeação, mas as autoridades italianas não nomearam um responsável pela proteção de crianças nos centros de registo.

<p>2.3. A Comissão e as agências competentes devem reforçar o apoio às autoridades responsáveis através da prestação de formação e de aconselhamento jurídico, bem como continuar a acompanhar a situação e a prestar informações sobre as medidas adotadas e os progressos realizados.</p>	<p>Executada</p>	
<p>3.1. A Comissão e as agências devem continuar a solicitar aos Estados-Membros a disponibilização de mais peritos, para dar uma melhor resposta às necessidades atuais.</p>	<p>Executada pela Comissão e pelas agências</p>	<p>Existe uma escassez constante de peritos disponibilizados pelos Estados-Membros para operações do EASO na Grécia e em Itália.</p>
<p>3.2. Os destacamentos de peritos pelos Estados-Membros devem ser suficientemente longos e em conformidade com os perfis solicitados, para tornar o apoio prestado pela Frontex, pelo EASO e pela Europol à Grécia e a Itália suficientemente eficiente e eficaz.</p>	<p>Não executada</p>	<p>Em 2018, a duração média do destacamento dos peritos da EASO e da Frontex continuava a ser inferior a dois meses. Na Grécia, existe uma percentagem elevada de peritos em escolta com perfil único, no contexto de um número reduzido de regressos.</p>
<p>4.1. A Comissão, juntamente com as agências e as autoridades nacionais, deve definir de forma mais clara o papel, a estrutura e as responsabilidades do Grupo de Missão regional da UE no âmbito da abordagem dos centros de registo.</p>	<p>Executada</p>	
<p>4.2. A Comissão e as agências devem continuar a insistir na nomeação, pela Itália e pela Grécia, de uma única pessoa como responsável pela gestão e pelo funcionamento gerais de cada centro de registo numa base mais permanente, bem como no estabelecimento de procedimentos operacionais normalizados para os centros de registo na Grécia.</p>	<p>Executada</p>	
<p>5.1. Até ao final de 2017, a Comissão e as agências devem avaliar a criação e a aplicação da abordagem dos centros de registo até ao momento, e apresentar sugestões para o seu desenvolvimento futuro. Estas sugestões devem incluir um modelo normalizado de apoio a aplicar a futuros movimentos migratórios de grande escala, a definição de diferentes funções e responsabilidades, os requisitos mínimos em matéria de infraestruturas e recursos humanos, os tipos de apoio a prestar e os procedimentos operacionais normalizados.</p>	<p>Executada</p>	

<p>5.2. Esta análise também deve avaliar a necessidade de maior clarificação do quadro jurídico relativo à abordagem dos centros de registo, como parte da gestão das fronteiras externas da UE.</p>	Executada	<p>A Comissão recomendou que os procedimentos operacionais normalizados para os centros de registo deviam assumir a forma de um ato jurídico ou de uma decisão ou circular do governo ou ministério, dependendo dos requisitos constitucionais do Estado-Membro de acolhimento. Em Itália, os referidos procedimentos foram transmitidos às autoridades nacionais em causa através de uma circular, em dezembro de 2016. Na Grécia, foram publicados e distribuídos através de uma circular administrativa, em 2017.</p>
--	-----------	--

Anexo IV – Execução dos projetos dos programas nacionais do FAMI

Grécia

O único projeto da amostra referente à Grécia que se encontrava concluído, o **GR-1**, não atingiu plenamente o seu objetivo principal de eliminar a acumulação de processos de asilo pendentes em segunda instância (14% dos processos em segunda instância mantiveram-se por tratar). O projeto poderia ter beneficiado de uma prorrogação, mas esta foi solicitada demasiado tarde e bloqueada por litígios em relação à remuneração dos membros do comité responsável pela eliminação dos atrasos acumulados. Quando o projeto terminou, 20% do orçamento que lhe era destinado não tinha sido utilizado. Apesar do constante crescimento dos atrasos acumulados (ver igualmente os pontos [106](#) e [107](#)) que continua a prejudicar o procedimento de asilo, o Tribunal constatou que não estava previsto qualquer novo projeto para combater a acumulação posterior a 2013.

Entre os projetos auditado que estavam em curso, o **GR-2**, relativo à consolidação do processo de asilo, está a alcançar as suas metas em termos de recrutamento de pessoal para reforçar os serviços de asilo gregos. Contudo, as metas definidas podem revelar-se insuficientes para enfrentar a pressão constante provocada pelas entradas contínuas de migrantes na Grécia.

No contexto do projeto **GR-3**, que apoia os centros de detenção prévios ao repatriamento, o Tribunal visitou o centro de Amygdaleza e constatou que as condições são aceitáveis. No entanto, segundo um relatório do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura⁵¹, do Conselho da Europa, as condições nesses centros são muito variáveis. Em alguns deles, as condições de detenção são de muito más a inaceitáveis, com celas sobrelotadas e sem higiene.

O projeto **GR-4** apoia a execução dos regressos forçados de nacionais de países terceiros. Devido à taxa muito reduzida de regressos forçados, é pouco provável que atinja as suas metas (ver igualmente os pontos [130](#) a [139](#)).

⁵¹ *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018* (Relatório dirigido ao Governo grego sobre a visita à Grécia realizada pelo Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) entre 10 e 19 de abril de 2018), Estrasburgo, 19 de fevereiro de 2019.

Até à data, o projeto **GR-5**, relativo a regressos voluntários assistidos, atingiu as suas metas. Contudo, o pacote relativo à reintegração é atualmente oferecido a apenas 26% dos candidatos ao programa de regresso voluntário assistido e reintegração. É difícil cumprir as rígidas metas anuais com um desvio de +/-10%, pois há múltiplos fatores que influenciam as decisões dos migrantes de beneficiar deste programa (situação no país de origem, situação familiar, questões de saúde, etc.).

Itália

O projeto **IT-1** cumpriu as suas metas, mas os poucos indicadores estabelecidos foram insuficientes para demonstrar se os objetivos previstos foram alcançados. Por exemplo, não foi definida uma meta para acompanhar a concretização do objetivo de identificar e encaminhar casos vulneráveis. O projeto gastou 84% do seu orçamento.

Os dois projetos no âmbito do regresso voluntário assistido e reintegração, o IT-2 e o IT-3, tiveram um desempenho insuficiente. A [caixa 12](#) apresenta mais informações sobre questões relacionadas com o regresso voluntário assistido e reintegração em Itália.

O **IT-2**, executado pelo *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, apenas conseguiu enviar de volta 49% dos migrantes inicialmente previstos, apesar da prorrogação do projeto por três meses. Além disso, ficou por gastar 35% do seu orçamento.

O **IT-3**, executado pela OIM, alcançou apenas entre 12% e 28% das suas metas e gastou somente 15% do seu orçamento. As autoridades italianas suspenderam este projeto do FAMI e decidiram, em vez disso, financiar as atividades de regresso voluntário assistido e reintegração da OIM utilizando apenas recursos do orçamento nacional (sem apoio da UE).

O projeto **IT-4** foi desenvolvido pelo Ministério do Interior no âmbito dos regressos forçados. O acordo de subvenção foi assinado em setembro de 2017, abrangendo o período de 2014-2018. As atividades executadas nos primeiros dois anos (2014 e 2015) representaram cerca de 70% das metas globais e 67% do orçamento. À data da auditoria, as autoridades italianas ainda não tinham recolhido dados sobre os indicadores e as despesas relativos a 2016, 2017 e 2018.

O projeto **IT-5**, que se encontra em curso, inclui atividades relacionadas com a formação, a identificação dos migrantes com necessidades especiais e a prestação de informações e de assistência. Embora o objetivo relativo à formação já tenha sido excedido, os dois restantes ainda não foram cumpridos pelos seguintes motivos:

- a) dificuldades em identificar ou envolver os beneficiários finais;
- b) a falta de comunicação sobre as chegadas de migrantes por parte das contrapartes locais;
- c) a diminuição significativa das chegadas em 2018. Está previsto que o projeto continue até final de 2019. À data da auditoria, as autoridades estavam a ponderar ajustar as metas.

Siglas e acrónimos

ACNUR: Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

EASO: Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

EURODAC: base de dados europeia de impressões digitais

FAMI: Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

Frontex: Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

OIM: Organização Internacional para as Migrações

RACER: indicadores relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e rigorosos (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*)

SMART: critérios específicos, mensuráveis, atingíveis, pertinentes e calendarizados (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely*)

Glossário

Asilo: forma de proteção internacional que a UE concede no seu território a quem seja considerado refugiado de acordo com a Convenção de Genebra, ou seja, àqueles que fogem do seu país de origem devido a um receio fundado de perseguição, ou a quem seja elegível para proteção subsidiária.

Avaliação da elegibilidade: procedimento para determinar se um requerente é elegível para asilo com fundamento num receio fundado de perseguição no seu país de origem.

Centro de detenção: instalações onde são detidos nacionais de países terceiros sujeitos a procedimentos de regresso, a fim de facilitar o processo nos casos em que há risco de fuga ou de resistência da sua parte.

Centro de registo: instalações, localizadas num ponto da fronteira externa da UE sob forte pressão migratória, que funcionam como primeiro centro de receção onde as pessoas que chegam são identificadas e registadas e onde lhes são recolhidas as impressões digitais.

Decisão de regresso: ato administrativo ou judicial que declara ilegal a permanência de um nacional de um país terceiro e impõe uma obrigação de regresso.

Declaração UE-Turquia: conjunto de pontos de ação, acordado entre o Conselho Europeu e a Turquia na sua reunião de 18 de março de 2016, que procura resolver a migração irregular através da Turquia para a UE. De acordo com a Declaração, todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas após 20 de março de 2016 serão enviados de volta para a Turquia. Foi igualmente introduzido um sistema de reinstalação para cidadãos sírios.

Migração: deslocação de uma pessoa ou grupo de pessoas, atravessando uma fronteira internacional ou dentro de um Estado, durante um período superior a um ano, independentemente das causas e dos meios.

Migrante irregular: pessoa que se encontra num país sem a devida autorização nos termos do direito dos estrangeiros.

Partida voluntária: partida de livre vontade de um migrante com permanência ilegal dentro do prazo fixado para esse fim na decisão de regresso.

Pedido de asilo: pedido formal de proteção internacional. A partir do momento em que o requerente manifesta a sua intenção de solicitar asilo, o pedido é considerado como tendo sido feito e passa a beneficiar dos direitos dos requerentes de asilo. O

pedido é, então, registado pelo Estado-Membro e considerado apresentado logo que chegue às autoridades competentes.

Procedimento de admissibilidade: avaliação realizada pelas autoridades nacionais para determinar se um pedido de asilo deve ser aceite, ou seja, apreciado quanto ao seu fundamento. Um pedido é considerado não admissível se o requerente tiver recebido proteção internacional noutra Estado-Membro da UE, se tiver vindo de um país de origem seguro, de um país terceiro seguro ou de um primeiro país de asilo, ou se tiver apresentado um pedido subsequente sem que haja novos elementos.

Proteção humanitária: forma de proteção concedida a quem não é elegível para asilo ou proteção subsidiária mas que, não obstante, não pode ser enviado de volta devido a, por exemplo, circunstâncias pessoais como problemas de saúde ou idade (incluindo menores não acompanhados), catástrofes naturais ou conflitos armados.

Proteção subsidiária: forma de proteção concedida a um nacional de um país terceiro que não é considerado refugiado, mas que se pode razoavelmente presumir que, caso fosse enviado de volta ao seu país de origem, seria incapaz de se proteger de um tipo de dano grave não abrangido pela Convenção de Genebra.

Questura (plural: *questure*): organismo de segurança pública ao nível provincial em Itália, com responsabilidades administrativas em matéria de imigração.

Recolocação: Transferência entre dois Estados-Membros da UE de pessoas que têm uma grande probabilidade de lhes ser concedido asilo.

Refugiado: pessoa que foi forçada a fugir do seu país devido a perseguição, guerra ou violência.

Taxa de reconhecimento: percentagem de decisões positivas no número total de decisões em cada fase do procedimento de asilo.

Taxa de regressos: relação entre o número de nacionais de países terceiros de facto enviados de volta e o número de pessoas sujeitas a ordens de saída da UE num determinado ano. Trata-se de uma medida imperfeita da eficácia dos regressos, devido ao longo período decorrido entre a emissão de uma decisão e o regresso de facto.

Unidade de Dublin: departamento de uma autoridade nacional competente em matéria de asilo responsável pela aplicação do Regulamento Dublin III.

Respostas da Comissão e das agências

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

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

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

Cronologia

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

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em conta os riscos de desempenho ou de conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse público e político.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pela Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Leo Brincat, com a colaboração de Romuald Kayibanda, chefe de gabinete, e Annette Farrugia, assessora de gabinete; Sabine Hiernaux-Fritsch, responsável principal; Andrej Minarovič, responsável de tarefa; Emmanuel-Douglas Hellinakis e Florin-Alexandru Farcas, auditores. Hannah Critoph prestou assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Andrej Minarovič, Hannah Critoph, Annette Farrugia, Leo Brincat, Mirko Iaconisi, Romuald Kayibanda, Emmanuel-Douglas Hellinakis e Florin-Alexandru Farcas.

© União Europeia, 2019.

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.

PT	PDF	ISBN 978-92-847-3955-4	doi:10.2865/872664	QJ-AB-19-021-PT-N
PT	HTML	ISBN 978-92-847-3961-5	doi:10.2865/1899	QJ-AB-19-021-PT-Q

Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se o apoio à Grécia e a Itália financiado pela UE alcançou os seus objetivos e se os procedimentos de asilo e de regresso foram eficazes e céleres. Analisou igualmente se os mecanismos de recolocação de emergência tinham atingido as suas metas e o seu objetivo. O Tribunal concluiu que existem disparidades entre os objetivos do apoio concedido pela UE e os resultados alcançados. Os mecanismos de recolocação de emergência não atingiram as suas metas. Embora as capacidades das autoridades gregas e italianas tenham aumentado, a aplicação dos procedimentos de asilo continua a ser afetada por tempos de tratamento longos e por estrangulamentos. Tal como acontece no resto da UE, a taxa de regressos a partir da Grécia e de Itália é baixa devido aos motivos descritos no presente relatório.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© União Europeia, 2019.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.