

Raportul special

**Azilul, transferul și returnarea
migranților: este momentul să se
acelereze măsurile de reducere
a disparităților dintre obiective și
rezultate**



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-IX
Introducere	01-15
Sfera și abordarea auditului	16-21
Observații	22-145
Ațiunea UE în domeniul gestionării migrației în Grecia și în Italia a fost pertinentă, dar nu și-a atins întregul potențial	22-101
Câteva recomandări esențiale sunt în curs de punere în aplicare în hotspoturile din Grecia, iar toți noii sosiți sunt înregistrați și amprentați	23-30
Înregistrarea completă, amprentarea și interviuarea tuturor migranților pentru culegerea de informații în centrele hotspot și în exteriorul acestora	31-34
Mecanismele temporare de transfer de urgență nu și-au atins țintele și obiectivul principal	35-53
Proiectele examinate care țineau de asistența de urgență finanțată prin FAMI sau de programele naționale FAMI au răspuns nevoilor identificate, dar nu și-au atins pe deplin țintele	54-82
Sprijinul operațional acordat de agențiile UE nu este valorificat la maximum	83-101
Timpii de procesare a cererilor de azil rămân lungi, în pofida creșterii capacității, iar numărul de returnări de migranți în situație neregulamentară rămâne scăzut	102-145
Întregul sistem elen de azil rămâne suprasolicitat, în pofida creșterii semnificative a capacității de procesare	104-118
În Italia, problema stocului de cereri de azil trece acum în sarcina autorităților competente pentru căile de atac, care sunt deja suprasolicitate	119-129
Returnarea efectivă a migranților în situație neregulamentară rămâne problematică pe întreg teritoriul UE	130-145
Concluzii și recomandări	146-166

Anexe

Anexa I - Execuția financiară (în milioane de euro)

Anexa II - Evaluare sintetică a unui eșantion de 20 de acțiuni de sprijin ale UE în Grecia și în Italia

Anexa III - Monitorizarea recomandărilor privind abordarea-hotspot

Anexa IV - Implementarea proiectelor care țin de programele naționale FAMI

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei și ale agențiilor

Echipa de audit

Calendar

Sinteză

I În ultimii ani, UE a înregistrat fluxuri migratorii fără precedent, urmate de o creștere a numărului cererilor de azil, înainte ca situația să revină la nivelurile de dinainte de criză.

II În 2017, Curtea a publicat un raport privind hotspoturile înființate în Grecia și în Italia pentru a servi ca centre de primire inițială în care migrații nou sosiți sunt identificați, înregistrați și amprentați. Parlamentul European a aprobat concluziile acestui raport și a solicitat Curții să ia în calcul un raport rapid de monitorizare, care să includă o analiză a procedurilor de transfer, de azil și de returnare.

III În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă acțiunea de sprijin pentru Grecia și Italia finanțată de UE și-a atins obiectivele și dacă procedurile de azil și cele de returnare erau eficiente și rapide. De asemenea, s-a evaluat dacă mecanismele temporare de transfer de urgență își îndeplineseră țintele și obiectivul. Concluzia Curții a fost că există disparități între obiectivele sprijinului UE și rezultatele obținute. Deși capacitatea autorităților elene și italiene a crescut, punerea în aplicare a procedurilor de azil în Grecia și în Italia continuă să fie afectată de timpi lungi de procesare și de blocaje. Ca și pentru restul UE, numărul returnărilor din Grecia și din Italia este scăzut.

IV Curtea a constatat că recomandările formulate în raportul său special din 2017 fuseseră puse în aplicare în cea mai mare parte sau erau în curs de a fi puse în aplicare și a identificat motivele care explicau de ce anumite recomandări nu au fost implementate. Înregistrarea și amprentarea migraților în centrele hotspot se îmbunătățiseră în mod considerabil. În schimb, mecanismele temporare de transfer de urgență nu și-au atins țintele și nu au redus deci într-un mod eficient presiunea asupra sistemelor de azil din Grecia și din Italia.

V Curtea a examinat 20 de acțiuni de sprijin ale UE în Grecia și în Italia. Acestea au abordat nevoile identificate, dar Curtea a constatat o serie de deficiențe în modul în care acțiunile fuseseră concepute. Totodată, s-a observat că majoritatea proiectelor examinate nu își îndeplineseră în totalitate țintele. Curtea a analizat cadrul de gestionare a performanței și a constatat că acesta a fost introdus cu întârziere și fără valori-țintă. În plus, nu erau disponibile suficiente date referitoare la performanță.

VI Curtea a evaluat impactul acțiunii de sprijin din partea UE la nivel național, examinând dacă procedurile de azil și cele de returnare deveniseră mai rapide și mai eficiente. Potrivit constatărilor, capacitatea de procesare a cazurilor de azil crescuse atât în Grecia, cât și în Italia, dar nu era încă suficientă pentru a face față stocului de dosare care continua să se acumuleze în Grecia. Având în vedere că în Italia există mai puține cereri noi, stocul de dosare este în scădere, dar capacitatea de procesare a numărului ridicat al căilor de atac introduse împotriva hotărârii în primă instanță nu este suficientă.

VII Atât în Grecia, cât și în Italia, dar și la nivelul de ansamblu al UE, numărul migranților efectiv returnați este mult mai mic decât numărul deciziilor de returnare luate. Curtea a identificat mai multe cauze pentru aceasta, printre care durata necesară pentru procesarea dosarelor de azil, capacitatea insuficientă a centrelor de cazare a străinilor luați în custodie publică, cooperarea dificilă cu țara de origine a migranților sau faptul că aceștia fug pur și simplu odată luată o decizie de returnare care îi vizează.

VIII Principalele entități auditate de Curte au fost Comisia Europeană, Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO) și Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (cunoscută ca Frontex). De asemenea, Curtea a efectuat vizite la autoritățile naționale și la organizații internaționale și neguvernamentale care implementează proiecte finanțate de UE.

IX În urma auditului, Curtea recomandă Comisiei Europene și agențiilor:

- să utilizeze învățămintele dobândite pentru a acumula experiență în vederea unui eventual mecanism voluntar de transfer în viitor;
- să consolideze gestionarea asistenței de urgență și a programelor naționale din cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare;
- să consolideze sprijinul operațional acordat de EASO pentru procedurile de azil;
- să ajusteze sprijinul acordat de Frontex în materie de returnare, precum și mobilizarea experților Frontex în hotspoturi;
- să consolideze gestionarea sistemelor naționale de azil;
- să sprijine în mai mare măsură procedurile naționale de returnare.

Introducere

01 În ultimii ani, UE a înregistrat fluxuri migratorii fără precedent, urmate de o creștere a numărului cererilor de azil. Criza migrației a atins punctul culminant în 2015, când peste un milion de persoane s-au angajat într-o periculoasă călătorie către UE pe mare, înainte ca situația să revină la nivelurile de dinainte de criză.

02 Această creștere bruscă a fluxurilor migratorii a pus în dificultate cadrul UE privind azilul, migrația și gestionarea frontierelor externe. Dispozitivele existente au fost puse la grea încercare, în unele cazuri fiind necesară chiar suspendarea lor temporară. Situate în prima linie, Grecia și Italia se confruntă cu o povară disproporționată.

03 Pentru a face față crizei, UE a conceput o serie de măsuri pentru a suplimenta finanțarea acordată statelor membre în cadrul politicii sale de gestionare a migrației. Aceste măsuri includeau crearea de centre hotspot și introducerea unor mecanisme temporare de transfer. Totodată, UE a prezentat propuneri legislative vizând reformarea sistemului european comun de azil. În centrul acestei reforme se află revizuirea mecanismului Dublin III, care obligă solicitanții de azil să depună o cerere în țara prin care au intrat prima dată în Uniune. Revizuirea propusă – și anume Regulamentul Dublin IV – include un sistem permanent de transfer destinat să înlocuiască mecanismele temporare de distribuție pe bază de cote care au expirat în septembrie 2017. Consiliul nu a ajuns încă la un consens cu privire la această propunere.

04 În cadrul abordării-hotspot, agențiile UE (în principal EASO, Frontex și Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii) oferă asistență pe teren statelor membre din prima linie pentru identificarea, înregistrarea, amprentarea și interviuarea migrantilor nou sosiți pentru culegerea de informații, astfel încât să se poată stabili care dintre aceștia necesită protecție internațională. Între 2015 și 2018, au existat cinci hotspoturi în Grecia și cinci în Italia (*figura 1*). Din cauza numărului mic de sosiri, hotspotul din Trapani a fost transformat în octombrie 2018 într-un centru de cazare a străinilor luați în custodie publică.

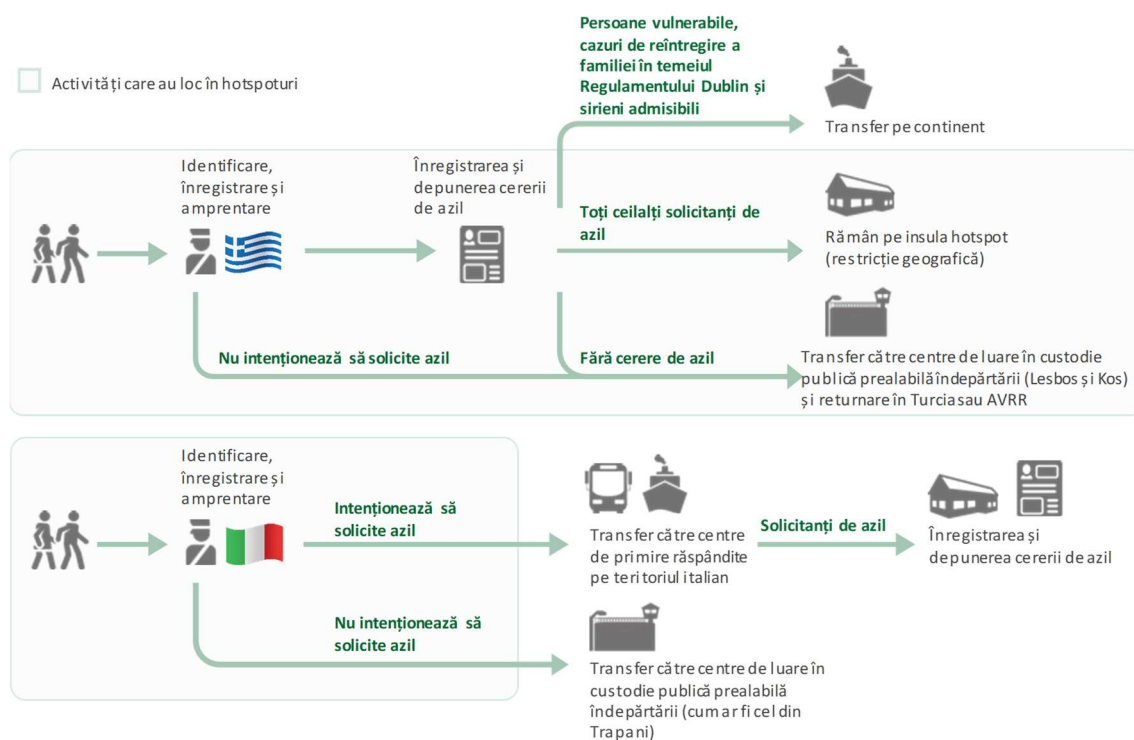
Figura 1 – Hotspoturile din Grecia și din Italia



© Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene.

05 Grecia și Italia aplică în mod diferit abordarea-hotspot. Atunci când înregistrează și identifică migranți în situație neregulamentară, ambele țări consemnează dacă noii sosiți intenționează să solicite protecție internațională. În Italia, cei care răspund afirmativ sunt transferați cu autobuzul sau cu vaporul în centre de primire răspândite pe tot teritoriul italian. În schimb, în urma Declarației UE-Turcia din 18 martie 2016, migranții care ajung în insulele grecești (cu excepția persoanelor vulnerabile, a cazurilor de reîntregire a familiei și a sirienilor admisibili) sunt obligați să rămână pe insula hotspot (sub așa-numita „restricție geografică”) pe parcursul întregii proceduri de azil, inclusiv pe parcursul derulării unei eventuale căi de atac (*figura 2*).

Figura 2 – Prezentare de ansamblu a activităților care au loc în hotspoturi în Grecia și în Italia



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

06 Mecanismele temporare de transfer au fost introduse prin două decizii ale Consiliului în septembrie 2015¹. Ele au funcționat între 24 martie 2015 și 26 septembrie 2017 și aveau ca obiectiv transferul a 160 000 de migranți, pe baza unor cote, pentru a împărți povara între statele membre, reducând astfel presiunea asupra țărilor de primă intrare.

¹ Decizia (UE) 2015/1523 a Consiliului din 14 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei și Decizia (UE) 2015/1601 a Consiliului din 22 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei [astfel cum a fost modificată prin Decizia (UE) 2016/1754 a Consiliului din 29 septembrie 2016]. Legalitatea acestor decizii a fost confirmată în hotărârea 2017/C 374/05 pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauzele conexe introduse de Slovacia și Ungaria împotriva Consiliului.

07 O politică eficientă de returnare este un element necesar al unei politici cuprinzătoare și legitime în materie de migrație. La sfârșitul anului 2010, a intrat în vigoare Directiva UE privind returnarea, care stabilește norme comune pentru returnarea migranților aflați în situație de ședere ilegală. Comisia a propus o revizuire a acestei directive în septembrie 2018².

08 Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) asigură cea mai mare parte a fondurilor UE pentru gestionarea migrației. FAMI a fost creat pentru perioada 2014-2020 cu scopul de a promova gestionarea eficientă a fluxurilor de migrație, precum și pentru a pune în aplicare și a consolida politica comună a UE în materie de azil și imigrație.

09 Cea mai mare parte a finanțării provenite din acest fond este canalizată prin intermediul gestiunii partajate în sprijinul programelor naționale multianuale ale statelor membre. Aceste programe sunt cofinanțate de statele membre, care se ocupă de pregătirea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea lor. În plus, resursele FAMI finanțează asistența de urgență. Gestionată fie direct de către Comisie, fie indirect de către organizațiile internaționale, asistența de urgență este finanțată aproape în întregime din bugetul UE.

10 EASO acordă asistență autorităților elene și italiene pe baza unor planuri operaționale anuale. În 2018, în Grecia, EASO a ajutat la înregistrarea și la procesarea cererilor de azil la frontieră și a acordat sprijin pentru procedura ordinară de azil, sprijinind de asemenea autoritățile competente pentru căile de atac și Unitatea „Dublin”. În Italia, EASO a informat migrații în hotspoturi cu privire la azil, a ajutat la înregistrarea cererilor de azil și a sprijinit comisiile naționale și teritoriale de azil și Unitatea „Dublin”.

11 În plus, EASO a contribuit la consolidarea capacității autorităților naționale responsabile cu examinarea cererilor de azil, la îmbunătățirea sistemului de primire, precum și la protejarea grupurilor vulnerabile, inclusiv a minorilor neînsoțiți.

² Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (reformare), COM(2018) 634 final din 12 septembrie 2018.

12 La cererea statelor membre, Frontex coordonează returnarea migranților în situație neregulamentară care nu sunt eligibili pentru protecție internațională pe teritoriul lor. Centrul său european pentru returnări acordă sprijin operațional și tehnic statelor membre și țărilor asociate spațiului Schengen în timpul operațiunilor premergătoare returnării și în timpul operațiunilor de returnare.

13 Între 2006 și 2016, Frontex a coordonat operațiuni comune de returnare cu zboruri charter. În 2016, mandatul acestei agenții a fost extins pentru a include și organizarea/coordonarea de operațiuni naționale de returnare. În decembrie 2017, Frontex a început, de asemenea, să acorde sprijin pentru desfășurarea de returnări cu zboruri comerciale regulate.

14 *Anexa I* conține informații detaliate privind execuția financiară a FAMI și a bugetelor EASO și Frontex.

15 În 2017, Curtea a publicat un raport³ privind centrele hotspot din Grecia și Italia. Parlamentul European a aprobat concluziile acestui raport⁴ și a solicitat Curții „să ia în calcul un raport rapid de monitorizare privind funcționarea hotspoturilor, care să adopte un domeniu de aplicare mai larg, prin includerea, de asemenea, a unei analize a procedurilor de monitorizare, și anume a procedurilor de azil, transfer și returnare”. Prezentul raport constituie răspunsul la această solicitare.

³ Raportul special 06/2017, intitulat „Răspunsul UE la criza refugiaților: abordarea «hotspot»”.

⁴ Documentul de lucru al Parlamentului European (CONT) PE604.614v01-00.

Sfera și abordarea auditului

16 Obiectivul acestui audit al performanței a fost de a se stabili dacă sprijinul acordat de UE pentru gestionarea migrației (inclusiv abordarea-hotspot) contribuise la instituirea unor proceduri de azil și de returnare eficiente și rapide în Grecia și în Italia. Pentru a aborda această întrebare principală a auditului, Curtea a căutat să obțină răspunsuri la următoarele două întrebări secundare:

- (a) Acțiunea de sprijin pentru Grecia și Italia finanțată de UE și-a atins obiectivele?

Pentru a răspunde la această întrebare secundară, Curtea a evaluat dacă recomandările pe care le-a formulat în Raportul special 06/2017 fuseseră puse în aplicare și dacă mecanismele temporare de transfer de urgență își atinseseră obiectivele. Curtea a evaluat, de asemenea, relevanța unui eșantion de acțiuni de sprijin finanțate de UE și modul în care fuseseră proiectate acestea și a analizat dacă realizările planificate fuseseră obținute, iar obiectivele îndeplinite.

- (b) Procedurile de azil și de returnare aplicate în Italia și în Grecia erau eficiente și rapide?

Pentru a răspunde la această întrebare secundară, Curtea a examinat dacă performanța procedurilor de azil și de returnare aplicate în cele două state membre se îmbunătățise față de 2015. Curtea a analizat performanța pe baza datelor colectate de Comisie, de EASO, de Frontex și de autoritățile naționale și a identificat motivele eventualelor rezultate nesatisfăcătoare.

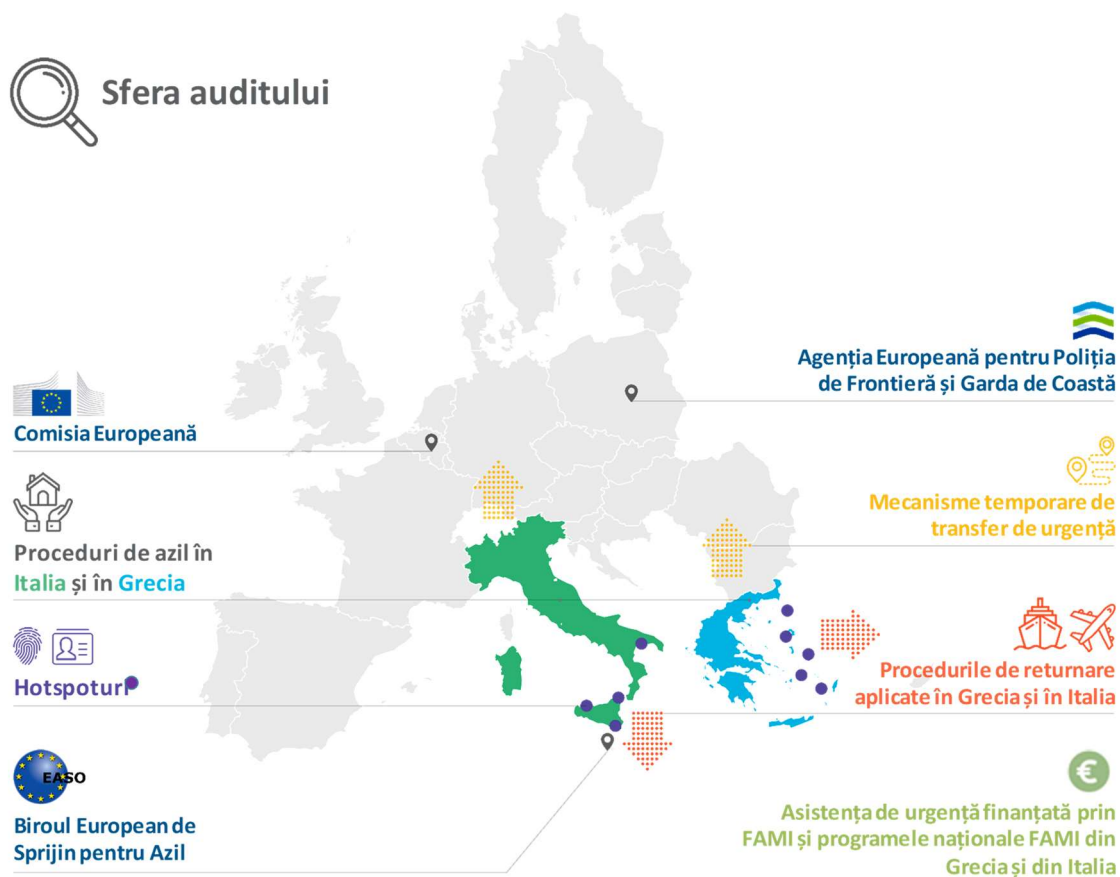
17 Auditul a acoperit perioada cuprinsă între 2015 (când a început criza migrației și au fost create primele hotspoturi în Grecia și în Italia) și sfârșitul anului 2018.

18 Eșantionul de acțiuni de sprijin finanțate de UE a cuprins șase proiecte de asistență de urgență finanțate prin FAMI (denumite în continuare „proiecte EMAS finanțate prin FAMI”) și zece proiecte care țineau de programele naționale FAMI. Curtea a selectat aceste proiecte pe baza raționamentului profesional, urmărind să asigure o acoperire echilibrată a procedurilor auditate [azil (fără primire), transfer și returnare] și a tipurilor de parteneri responsabili de implementare (agenții ONU sau autorități naționale), ținând seama, de asemenea, de pragul de semnificație financiară și de perioada de punere în aplicare. Alte acțiuni de sprijin ale UE care au fost examinate au inclus sprijinul operațional acordat de EASO în 2018 în Grecia și în Italia

pentru procedurile de azil, precum și sprijinul în materie de returnare acordat de Frontex în 2018 Greciei și Italiei. Lista completă a proiectelor auditate poate fi găsită în [anexa II](#).

19 Principalele entități auditate au fost Comisia Europeană, EASO și Frontex, în calitate lor de furnizori de sprijin din partea UE pentru procedurile de azil, de transfer și de returnare (a se vedea, de asemenea, [figura 3](#)). De asemenea, au fost efectuate vizite la autoritățile și la centrele hotspot din Grecia și Italia, precum și la organizațiile internaționale și neguvernamentale care implementau proiecte FAMI în aceste două țări. Activitatea de audit a inclus o analiză a directivelor și a regulamentelor, a strategiilor, a documentelor de politică, a orientărilor, a evaluărilor, a rapoartelor de monitorizare și a documentelor interne, precum și a documentelor publicate de autorități naționale, de organisme de cercetare, de mediul academic și de organizații neguvernamentale.

Figura 3 – Sfera auditului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

20 Curtea nu a evaluat validitatea deciziilor individuale de azil sau de returnare, deoarece aceasta ar implica o analiză pe fond a unor cazuri individuale, competență care ține de jurisdicția autorităților administrative/judiciare naționale și, în ultimă instanță, de cea a Curții Europene a Drepturilor Omului.

21 Scopul auditului nu a fost acela de a evalua fiabilitatea datelor statistice puse la dispoziție de Comisie, de EASO, de Frontex, de autoritățile naționale sau de partenerii responsabili de implementarea proiectelor.

Observații

Ațiunea UE în domeniul gestionării migrației în Grecia și în Italia a fost pertinentă, dar nu și-a atins întregul potențial

22 Curtea a examinat:

- (a) dacă recomandările formulate în Raportul special 06/2017 au fost puse în aplicare;
- (b) dacă, atât în interiorul, cât și în afara hotspoturilor, toți noii migranți în situație nereglementară au fost înregistrați și amprentați;
- (c) dacă mecanismele temporare de transfer de urgență și-au îndeplinit țintele și obiectivul;
- (d) dacă cele 20 de acțiuni de sprijin ale UE examinate în Grecia și în Italia au fost bine concepute din punctul de vedere (i) al relevanței lor pentru abordarea nevoilor identificate; (ii) al obiectivelor SMART și al indicatorilor RACER; (iii) al lipsei de suprapunere cu alte activități finanțate de UE; (iv) al situației de urgență (pentru proiectele EMAS finanțate prin FAMI); și (v) al strategiei de tranziție de la ajutorul de urgență la eventuale programe naționale pe termen mai lung existente;
- (e) dacă cele 20 de acțiuni de sprijin ale UE examinate au adus rezultatele scontate;
- (f) dacă exista un cadru robust de monitorizare și de raportare a performanței.

Câteva recomandări esențiale sunt în curs de punere în aplicare în hotspoturile din Grecia, iar toți noii sosiți sunt înregistrați și amprentați

23 Curtea a evaluat implementarea abordării-hotspot în Grecia și în Italia în Raportul special 06/2017 și a formulat 11 recomandări, care au fost acceptate toate de către Comisie și de agențiile relevante. Șase dintre aceste recomandări au fost puse în aplicare pe deplin.

24 Două recomandări esențiale sunt în curs de punere în aplicare: recomandarea 1.1 (sprijin pentru remedierea capacității insuficiente a hotspoturilor din Grecia) și recomandarea 2.1 (sprijin pentru a se asigura faptul că minorii neînsoțiți sunt tratați în conformitate cu standardele internaționale). Două recomandări au fost puse în

aplicare din punctul de vedere al Comisiei și al agențiilor: recomandarea 2.2 (să se insiste asupra numirii unui responsabil cu protecția copilului în fiecare hotspot) și recomandarea 3.1 (să se solicite un număr mai mare de experți din statele membre pentru a acoperi mai bine nevoile din centrele hotspot). O recomandare – și anume 3.2 (referitoare la o durată îndeajuns de lungă a mobilizării pe teren a experților trimiși de statele membre) – nu a fost pusă în aplicare. Evaluarea Curții cu privire la recomandări este prezentată în detaliu în *anexa III* și la punctele **25-30** de mai jos.

Capacitatea hotspoturilor din Grecia nu este suficientă

25 Hotspoturile din Italia sunt fie goale, fie aproape goale, și sunt curate și bine echipate. Într-un contrast evident, condițiile de viață din hotspoturile din Grecia, în special cele din Lesbos și Samos, sunt precare din cauza supraaglomerării, a lipsei de medici și a securității necorespunzătoare. Hotspoturile din Lesbos și din Samos, cu o capacitate de 3 100 și, respectiv, de 640 de migranți, adăposteau, la momentul vizitei de audit efectuate de Curte în februarie 2019, 5 096 și, respectiv, 3 745 de persoane. Multe dintre aceste persoane locuiau în corturi în afara perimetrului centrului hotspot (*fotografia 1*). Procedurile lente de achiziții, desfășurarea cu întârziere a proiectelor de întreținere și de modernizare, sosirile constante de noi migranți și procedurile îndelungate de azil constituie tot atâtea obstacole care împiedică o îmbunătățire rapidă a situației⁵.

⁵ A se vedea, de asemenea, Avizul nr. 3/2019 al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, intitulat *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*.

Fotografia 1 – Corturi improvizate în afara perimetrului centrului hotspot din Lesbos, Grecia (februarie 2019)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Condiții deplorabile pentru minorii neînsoțiți

26 Condițiile în care trăiesc minorii neînsoțiți pe insulele grecești sunt deplorabile (*caseta 1*).

Caseta 1

Situația minorilor neînsoțiți în hotspotul din Samos

În Samos, auditorii au vizitat secțiunea rezervată minorilor în cadrul hotspotului. În această zonă se aflau șapte containere, echipate fiecare cu o baie și cu două camere de zi. Unele containere nu aveau uși, ferestre, paturi sau dispozitive de aer condiționat. Capacitatea oficială a fiecărui container era de 8-10 minori, însă în fiecare container locuiau aproximativ 16 minori neînsoțiți, unii dintre aceștia chiar dormind pe jos. În secțiunea rezervată minorilor erau găzduiți numai băieți. 78 de minori neînsoțiți locuiau în corturi sau în case abandonate aflate în afara hotspoturilor, devenite anexe neoficiale ale centrului. Nouă fete neînsoțite dormeau pe podea, într-un container de 10 m², lângă biroul de poliție, fără toaletă sau duș.

27 În Italia, atenția este îndreptată în prezent către situația de pe mare, unele nave de salvare fiind împiedicate să acosteze pe motiv că nu dispun de un loc de debarcare autorizat. Întârzierile la debarcare au avut consecințe nefaste și asupra a numeroși copii, inclusiv minori neînsoțiți care au rămas blocați pe mare zile întregi și, uneori, chiar săptămâni⁶.

Mobilizarea experților EASO și Frontex nu este pe deplin aliniată la nevoile hotspoturilor

28 Curtea a observat o lipsă constantă de experți naționali care să lucreze în cadrul operațiunilor EASO. În schimb, Frontex dispunea de suficient personal din statele membre, datorită planurilor sale anuale de mobilizare. La momentul vizitei Curții în Italia, Frontex avea de fapt pe teren, în hotspoturi, mai mult personal decât era necesar, deoarece nu își adaptase planul în raport cu scăderea numărului de sosiri pe mare și, prin urmare, asigura o prezență permanentă a personalului în hotspoturi (operatori de filtrare, anchetatori, experți în amprentare), chiar dacă hotspoturile erau goale (*casetă 2*).

⁶ Evaluarea centrelor de primire, a accesului la protecție internațională și a respectării drepturilor omului în Libia – țară în care sunt returnați majoritatea migranților salvați pe mare pe ruta central-mediteraneeană – nu intră în sfera acestui audit.

Caseta 2

Mobilizarea experților Frontex în hotspoturile din Italia

În timpul vizitei de audit din februarie 2019, nouă membri ai personalului Frontex se aflau pe teren în centrul hotspot din Pozzallo, care era gol. Dat fiind că la fața locului nu existau migranți, aceste persoane își petreceau cea mai mare parte a timpului căutând pe platformele de comunicare socială rețele de introducere ilegală de persoane. La Messina, personalul Frontex ajuta poliția locală să înregistreze cererile de azil, deși nu acesta este rolul principal al agenției.

Personalul de sprijin lingvistic al Frontex fusese deja transformat în echipe mobile, însă, conform planului operațional din 2019, în fiecare hotspot era prevăzută o prezență permanentă a tuturor celorlalți experți (între 8 și 10 persoane în extrasezon și între 8 și 12 persoane în sezonul de vârf) până în ianuarie 2020. Având în vedere că foarte puțini migranți continuau să sosească în Italia pe mare, o astfel de mobilizare nu era justificată. Observația era valabilă, în special, în cazul experților în materie de amprentare, care nu aveau acces la baza națională de date dactiloscopice și a căror valoare adăugată se limitează la furnizarea de asistență de bază ofițerilor de poliție italieni în timpul procesului de prelevare a amprentelor digitale.

29 Durata medie a mobilizării experților naționali rămâne scurtă, atât în cazul EASO, cât și în cazul Frontex.

30 Profilurile experților EASO sunt, în general, conforme cu cerințele, dar există un deficit de experți de nivel înalt experimentați. Profilurile experților corespundeau cerințelor și în cazul Frontex, deși o proporție ridicată⁷ a experților Frontex care se ocupau de operațiunile de readmisie în Turcia aveau doar un profil de escortă pentru returnări; acest lucru nu corespunde întocmai cu cerințele din centrele hotspot. Având în vedere faptul că, în medie, se desfășura o singură operațiune de returnare pe săptămână și că pentru aceasta este nevoie de o zi lucrătoare, aceste persoane cu profil unic de escortă pentru returnări nu pot fi utilizate pentru niciun alt tip de operațiune a Frontex în celelalte șase zile ale săptămânii.

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

Înregistrarea completă, amprentarea și intervierea tuturor migranților pentru culegerea de informații în centrele hotspot și în exteriorul acestora

31 Ratele de înregistrare și de amprentare⁸ s-au îmbunătățit în mod considerabil, în condițiile în care abordarea-hotspot aplicată în Grecia și în Italia a permis stabilirea unor proceduri operaționale standard și o repartizare clară a responsabilităților între autoritățile naționale și agențiile de sprijin ale UE.

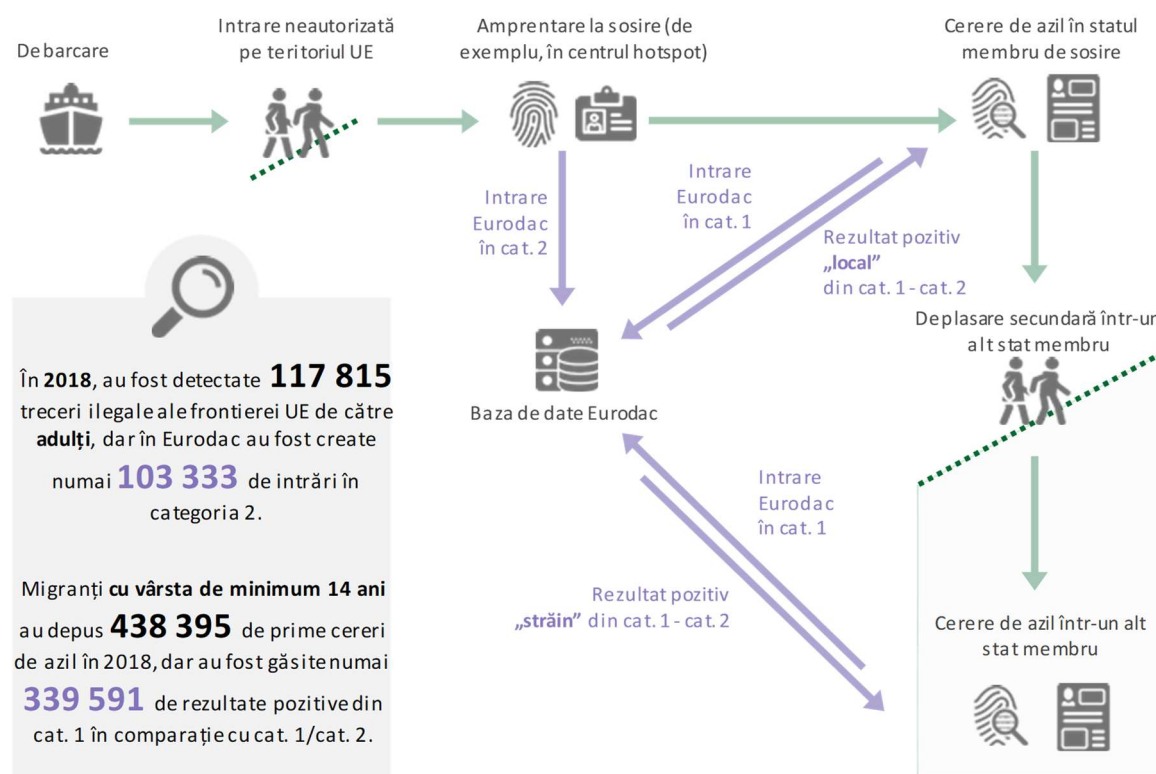
32 Nu trebuie uitat însă că, dacă se analizează situația din afara hotspoturilor din Italia și Grecia, o proporție relativ ridicată de migranți solicită azil în alte state membre ale UE fără ca amprentele lor digitale să fi fost stocate în baza de date Eurodac în categoria 2⁹ (*figura 4*). Lăsând la o parte cazul migranților în situație regulamentară care solicită azil și care sunt scutiți de obligația înregistrării amprentelor lor digitale în categoria 2 în Eurodac, absența datelor dactiloscopice din Eurodac putea fi explicată prin unul dintre următoarele motive:

- (i) solicitantul de azil a intrat în UE utilizând o altă rută decât insulele grecești din estul Mării Egee sau Italia, unde, în absența abordării-hotspot, este posibil ca înregistrarea în Eurodac să nu fie la fel de eficace în anumite state membre (*figura 4*);
- (ii) solicitantul de azil și-a înregistrat cererea după mai mult de 18 luni de la introducerea intrării corespunzătoare în Eurodac și, prin urmare, datele dactiloscopice nu mai sunt stocate în baza de date;
- (iii) solicitantul de azil a ajuns în UE fără să fi fost detectat și, prin urmare, nu a fost înregistrat.

⁸ Insulele grecești din Marea Egee: de la 8 % în septembrie 2015 la 100 % în 2018; Italia: de la 60 % în prima jumătate a anului 2015 la 100 % în 2018.

⁹ Datele înregistrate în **categoria 1** în Eurodac sunt seturile de amprente digitale ale tuturor solicitanților de protecție internațională, cu vârsta de minimum 14 ani, care depun o cerere de azil într-un stat membru; datele din **categoria 2** sunt seturile de amprente digitale ale tuturor resortisanților țărilor terțe sau ale apatrizilor, cu vârsta de minimum 14 ani, care sunt reținuți de către autorități pentru trecerea ilegală a frontierei externe a unui stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului, venind dintr-o țară terță, și care nu au fost returnați.

Figura 4 – Procesul de înregistrare a amprentelor digitale în Eurodac



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Frontex, de Eurodac și de Eurostat.

33 Faptul că au existat numeroase rezultate pozitive „străine”¹⁰ pentru amprente în Eurodac între 2015 și 2018 arată că un număr mare de solicitanți de azil s-au deplasat din Grecia și din Italia în alte state membre¹¹. Volumul mare de deplasări secundare în UE exacerbează dificultatea de a pune în aplicare mecanismul Dublin.

¹⁰ Un rezultat pozitiv „străin” în Eurodac este generat în cazul în care se găsește o amprentă digitală identică înregistrată în alt stat membru. Rezultatele pozitive nu corespund numărului de persoane, ci numărului de seturi de date, întrucât o persoană poate depune o cerere de azil de mai multe ori.

¹¹ Rezultate pozitive „străine” în afara Italiei și a Greciei: în 2015: 236 422; în 2016: 317 455; în 2017: 164 639; în 2018: 112 817.

34 În sistemul actual, rezultatele pozitive „străine” din Eurodac declanșează transferuri Dublin în țara de primă intrare. O analiză a datelor Eurostat indică rate scăzute de transferuri efective de intrare sau de ieșire efectuate în temeiul Regulamentului Dublin pentru Grecia, Italia și chiar și pentru UE în ansamblu¹². Există multe motive care explică această situație, printre care se numără cazurile în care migranții fug, motivele umanitare, hotărârile judecătorești suspensive și cazurile de reîntregire a familiei.

Mecanismele temporare de transfer de urgență nu și-au atins țintele și obiectivul principal

Obiectivul principal al mecanismului de transfer a fost doar parțial îndeplinit

35 Abordarea-hotspot făcea parte dintr-un pachet de măsuri imediate instituit de Consiliu pentru a contracara criza în curs în 2015. Acest pachet includea de asemenea un mecanism temporar și excepțional de transfer din Grecia sau Italia către alte țări din UE pentru solicitanții care aveau în mod evident nevoie de protecție internațională, rolul acestui mecanism fiind de a mai reduce din presiunea la care erau supuse aceste două state membre din prima linie.

36 Consiliul a stabilit două ținte inițiale pentru acest mecanism: 40 000 de persoane și, respectiv, 120 000 de persoane (160 000 în total). Întrucât această decizie a fost luată în punctul culminant al crizei migrației, țintele stabilite reprezentau rezultatul negocierilor politice și nu al unei analize temeinice a previziunilor privind fluxurile migratorii. Ținând seama de faptul că 7 744 de locuri (din 40 000) nu au fost niciodată alocate¹³ și că 54 000 de locuri (din 120 000) au fost puse la dispoziție pentru relocarea sirienilor din Turcia după Declarația UE-Turcia, statele membre s-au angajat din punct de vedere juridic să transfere 98 256 din 160 000 migranți.

¹² În 2018, s-au înregistrat în UE 148 021 de cereri de transfer trimise în temeiul Regulamentului Dublin, dar numărul transferurilor efective a fost de numai 25 960.

¹³ Statele membre de transfer s-au angajat să aloce locurile rămase până la sfârșitul anului 2015, dar acest lucru nu s-a întâmplat.

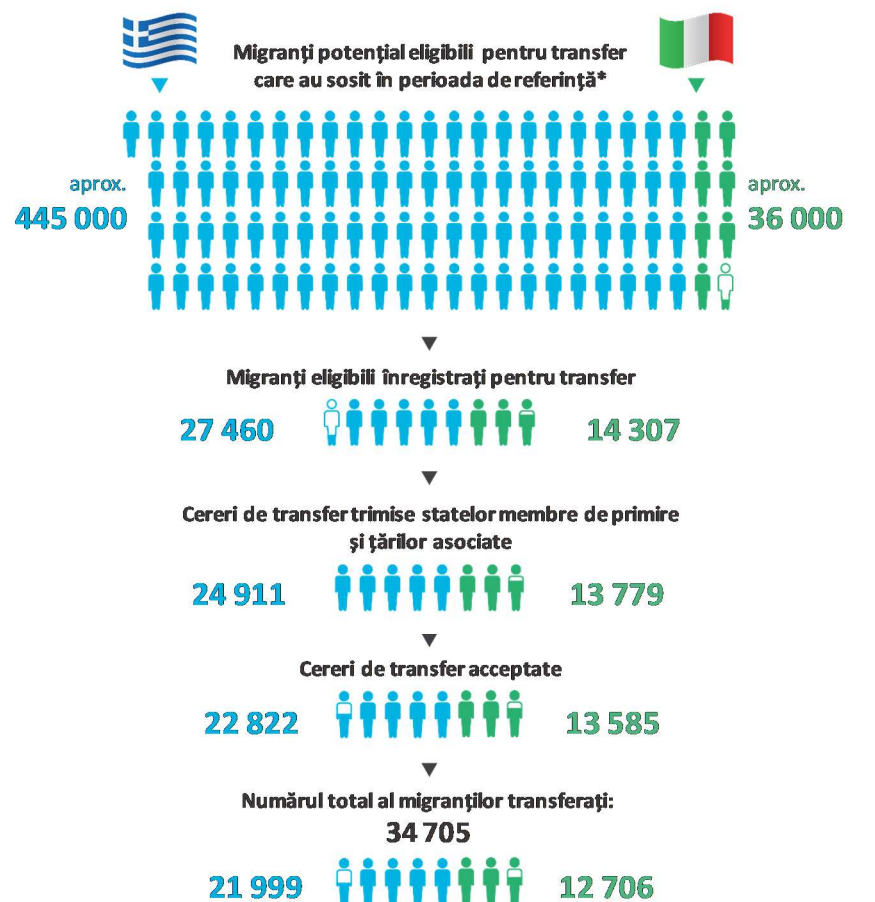
37 În temeiul deciziilor privind transferul, erau eligibile pentru transfer doar naționalitățile pentru care rata medie de recunoaștere a cererilor de azil în UE era de 75 % sau mai mare și care aveau, prin urmare, șanse mari de a li se acorda protecție internațională în statele membre de transfer. Utilizarea acestei rate medii la nivelul UE presupunea existența unor abordări coerente în materie de azil între statele membre în cadrul sistemului european comun de azil. Or, ratele de recunoaștere variază în mod considerabil de la un stat membru la altul, în special pentru anumite naționalități¹⁴. Prin urmare, o medie la nivelul UE nu era un indicator optim al șanselor de a obține protecție internațională într-un anumit stat membru. Curtea recunoaște însă faptul că o astfel de rată era un criteriu clar, care permitea o evaluare rapidă a eligibilității în vederea transferului.

38 *Figura 5* arată că 34 705 migranți eligibili (12 706 din Italia și 21 999 din Grecia) au fost transferați în 22 de state membre și în trei țări asociate (Liechtenstein, Norvegia și Elveția). Regatul Unit și Danemarca și-au exercitat dreptul de neparticipare în temeiul tratatelor. Ungaria și Polonia nu au primit niciun migrant în cadrul mecanismului de transfer¹⁵.

¹⁴ În 2018, rata de recunoaștere a cererilor de azil pentru afgani a variat între 6 % și 98 % între statele membre ale UE, în timp ce, în cazul irakienilor, rata varia între 8 % și 98 %. Sursa: EASO.

¹⁵ În iunie 2017, Comisia a lansat împotriva Ungariei, a Poloniei și a Cehiei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru nerespectarea deciziilor privind transferul. Ungaria nu s-a angajat să pună la dispoziție vreun loc pentru transfer și nu a primit niciun migrant în cadrul mecanismului. Polonia s-a angajat să pună la dispoziție câteva locuri în decembrie 2015, dar nu a mai oferit niciun loc după această dată și nu a primit niciun migrant în cadrul mecanismului. Cehia și-a asumat unele angajamente și a primit 12 migranți, dar, mai târziu în cursul procesului, a încetat să își mai asume angajamente.

Figura 5 – Transferul migranților din Grecia și din Italia în cadrul mecanismului temporar de transfer de urgență (2015-2017)



(*) Estimare numai pentru eritreeni, irakieni și sirieni de la 16.9.2015 până la 26.9.2017 pentru Italia și până la 20.3.2016 pentru Grecia, pe baza datelor Frontex. Irakienii au fost eligibili numai până în iunie 2016.

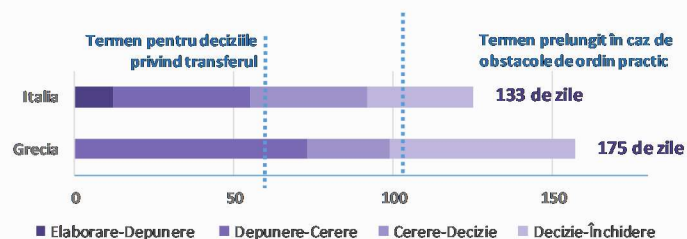
5 000 de persoane

Principalele cifre

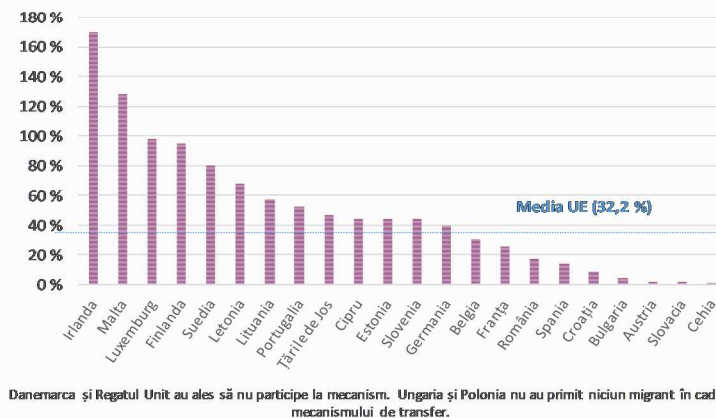
Migranții transferați din Grecia reprezentau aproximativ **22 %** din numărul total al solicitanților de azil din această țară în perioada de eligibilitate. Cifra pentru Italia este de circa **4 %**.

80 % și **89 %** dintre migranții înregistrați au fost transferați efectiv din Grecia și, respectiv, din Italia.

Timpul median de procesare a cererilor de transfer



Propoziția migranților transferați în raport cu angajamentul legal al statelor membre de a transfera 98 256 de persoane



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor colectate de la statele membre.

39 Pentru fiecare migrant transferat, Comisia a plătit din FAMI 500 de euro către Grecia sau Italia pentru a acoperi costurile de călătorie și a debursat câte 6 000 de euro statului membru de destinație pentru costurile de primire. Aceste sume se ridică la un total de 225,6 milioane de euro pentru toți migrații transferați.

40 Mecanismele obligatorii de transfer au fost prima inițiativă de solidaritate din istoria politicii europene în domeniul migrației care viza redistribuirea pe scară largă a solicitanților de azil între statele membre. Totodată, deciziile privind transferul au asigurat protecție unui număr important de solicitanți care, altfel, ar fi rămas în Italia sau în Grecia sau care ar fi plecat în mod ilegal în alte țări.

41 Cu toate acestea, numărul de solicitanți de azil transferați nu a fost suficient pentru a reduce într-un mod eficace presiunea asupra sistemelor de azil din Grecia și din Italia. Migrații transferați în perioada de eligibilitate reprezentau aproximativ 4 % din numărul total al solicitanților de azil din Italia și aproximativ 22 % din numărul solicitanților de azil din Grecia.

O foarte mică parte dintre migrații potențial eligibili au fost efectiv transferați

42 Deciziile privind transferul s-au aplicat migraților care au sosit în Grecia sau în Italia între 24 martie 2015 și 26 septembrie 2017. Sirienii și eritreenii au fost principalele naționalități care au rămas eligibile pe durata întregii perioade. Irakienii au fost eligibili până la 15 iunie 2016¹⁶.

43 Cu toate acestea, statele membre de primire nu au acceptat din Grecia decât candidați la transfer care sosiseră în această țară înainte de 20 martie 2016 (data intrării în vigoare a Declarației UE-Turcia).

¹⁶ Tabelul 6 din raportul trimestrial privind azilul publicat de Eurostat la 15 iunie 2016.

44 Deciziile au intrat în vigoare în perioada de vârf a crizei migrației, când majoritatea migranților care ar fi fost potențial eligibili tranzitau Grecia sau Italia într-un proces de migrație secundară către alte state membre. Între sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016, nici autoritățile elene, nici cele italiene nu dispuneau de o capacitate suficientă pentru identificarea și contactarea tuturor candidaților potențial eligibili de pe teritoriul lor. Rezultatele slabe ale mecanismelor se explică în principal prin numărul foarte redus de candidați potențial eligibili înregistrați (a se vedea *figura 5*).

45 Închiderea rutei Balcanilor în martie 2016 a limitat în mod semnificativ tranzitul necontrolat prin Grecia, ceea ce a însemnat că numeroși candidați posibil eligibili pentru transfer au rămas în Grecia. În martie 2016, Comisia a estimat că între 50 000 și 56 000 de persoane au fost nevoite să rămână în Grecia, dintre care între 35 000 și 40 000 erau candidați potențial eligibili pentru transfer. Un exercițiu de preînregistrare în masă, finanțat prin EMAS și sprijinit de ICNUR și de EASO, a permis identificarea și înregistrarea persoanelor aflate încă în Grecia în vara anului 2016. În lipsa acestui exercițiu, numărul transferurilor ar fi fost și mai mic.

46 Informațiile oferite migranților identificați cu privire la țările de transfer și la beneficiile unui transfer ordonat (în comparație cu un „autotransfer” ilegal) nu au fost suficient de eficace pentru a câștiga încrederea acestora și pentru a-i convinge de atractivitatea mecanismelor.

47 Numărul redus de locuri promise pentru transfer și ritmul lent în care statele membre și-au procesat angajamentele și transferurile au descurajat probabil unii migranți să solicite un transfer, deși situația s-a îmbunătățit în timp.

O mare parte a candidaților înregistrați au fost transferați, în pofida unor deficiențe în procesul de transfer

48 O proporție ridicată din numărul total de candidați înscriși în programele din Grecia și din Italia (80 % și, respectiv, 89 %) au fost transferați efectiv. Principalele două motive care explicau eșecul transferului pentru persoane înregistrate au fost controalele de securitate care s-au soldat cu un rezultat negativ și sustragerea persoanelor vizate.

49 Curtea a identificat însă și o serie de deficiențe operaționale la nivelul proceselor de transfer (*caseta 3 și figura 6*).

Caseta 3

Deficiențe operaționale în procesul de transfer

Deciziile privind transferul au trebuit să fie adoptate rapid în septembrie 2015, înainte de stabilirea procedurilor sau de instituirea structurilor necesare (pentru înregistrarea, transportul și cazarea candidaților la transfer). Prin urmare, nu era clar cum trebuia procedat: de exemplu, cine urma să se ocupe de controalele medicale și de cele de securitate și cum? Principalele părți interesate nu s-au pus de acord cu privire la protocoalele de operare decât mai târziu (în vara anului 2016 în Grecia și la sfârșitul anului 2016 în Italia).

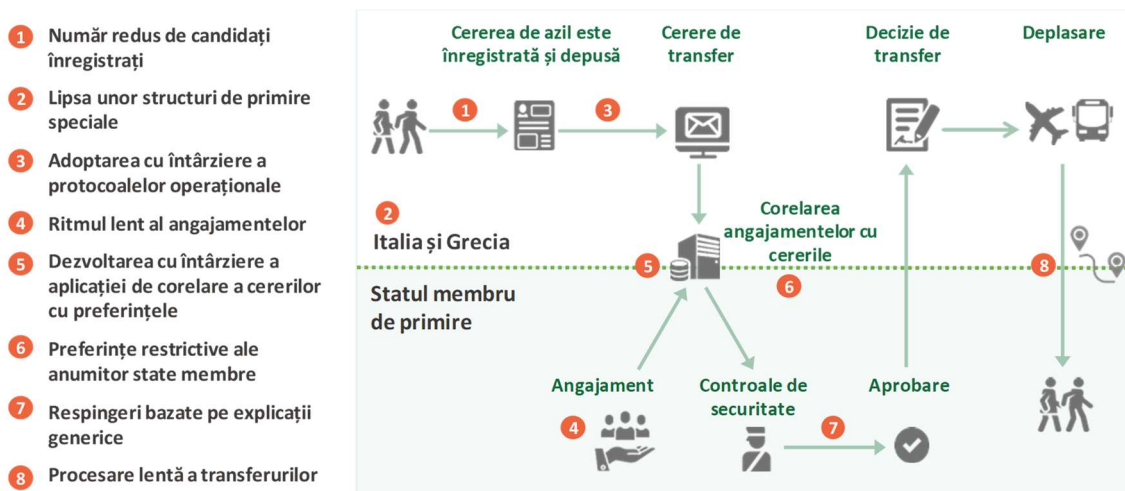
Majoritatea respingerilor au fost justificate prin motive legate de ordinea publică sau de securitatea națională, în conformitate cu deciziile privind transferul. Explicațiile furnizate erau însă adesea generice, fără să existe o justificare detaliată pentru fiecare caz. Numărul de refuzuri a fost mai mare pentru Grecia decât pentru Italia din cauza profilurilor diferite de securitate ale migranților eligibili. Grecia a îndreptat candidați respinși către sistemul național de azil, în timp ce Italia le propunea acestora transferul în alt stat membru.

Unele state membre au aplicat preferințe restrictive, fără niciun temei stipulat în decizii (de exemplu, Bulgaria nu accepta eritreeni, iar Cehia nu accepta decât candidați care aveau documente de identitate și de călătorie). EASO a avut nevoie de un timp îndelungat pentru a dezvolta un sistem de corelare a cererilor cu preferințele. Prevăzut a intra în funcțiune în octombrie 2016, proiectul nu a fost finalizat înainte de încheierea transferurilor și, deși a fost testat în Grecia, sistemul nu a fost utilizat niciodată, nici în Grecia, nici în Italia.

Candidații au fost repartizați pe întreg teritoriul italian și grec, în loc să fie ținuți împreună. Cazarea lor în centre speciale de transfer ar fi accelerat prelucrarea cererilor lor prin facilitarea diferitelor etape, inclusiv a controalelor obligatorii de sănătate și a sesiunilor de orientare culturală.

Întrucât deciziile nu au stabilit în prealabil ținte obligatorii pentru transferuri, asumarea de angajamente de către statele membre de primire a fost inițial lentă, dar s-a accelerat treptat pe măsură ce implementarea avansa. Unele state membre au fost mai proactive decât altele.

Figura 6 – Prezentare de ansamblu a deficiențelor operaționale din procesul de transfer



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Monitorizare insuficientă după transfer și lipsa unei structuri pentru transferul voluntar

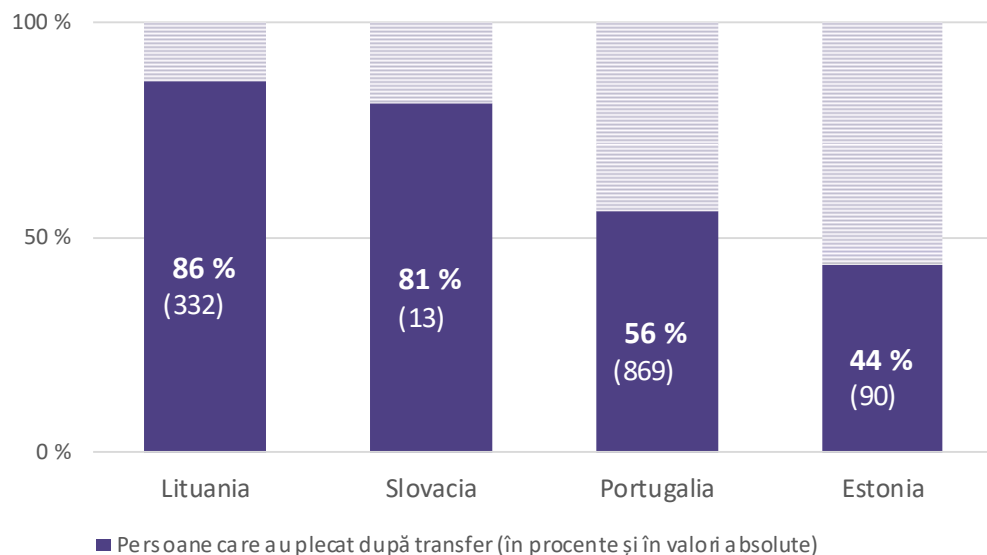
50 Comisia, împreună cu EASO și cu Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), a monitorizat implementarea mecanismelor de transfer, în special numărul de transferuri efective. De asemenea, au fost colectate date cu privire la înregistrări, sustrageri și respingeri, însă raportarea cu privire la aceste aspecte nu a fost armonizată între Grecia și Italia.

51 Rezultatele preliminare colectate de Comisie în februarie 2018 au arătat rate ridicate de recunoaștere a cererilor de azil în rândul migranților transferați în statele membre de primire. Acestea indicau, totodată, rate relativ ridicate de deplasări secundare post-transfer în anumite state membre, deși majoritatea statelor nu colectează informații cu privire la acest aspect.

52 Comisia nu a mai monitorizat situația din țările de transfer din februarie 2018. Datele colectate de Curte de la statele membre de primire în aprilie și în mai 2019 confirmă observațiile formulate la punctul anterior (*figura 7*).

53 Mecanismele temporare de transfer au expirat în septembrie 2017. Nu s-a ajuns deocamdată la niciun consens cu privire la propunerea Comisiei de instituire a unui sistem permanent de transfer. În lipsa unui mecanism de transfer convenit la nivelul UE, transferul voluntar are loc *ad hoc*, în principal în cazul migranților care au debarcat în Italia și în Malta.

Figura 7 – Pondere ridicată a deplasărilor secundare în rândul migranților transferați către anumite state membre¹



¹ Spania nu a trimis date. Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Finlanda, Franța, Germania, Irlanda, Letonia, Malta, Țările de Jos și România nu au colectat date cu privire la acest aspect. Ponderea corespunzătoare Estoniei include migranții relocați.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor privind transferurile colectate de la statele membre (situația din aprilie 2019).

Proiectele examinate care țineau de asistența de urgență finanțată prin FAMI sau de programele naționale FAMI au răspuns nevoilor identificate, dar nu și-au atins pe deplin țintele

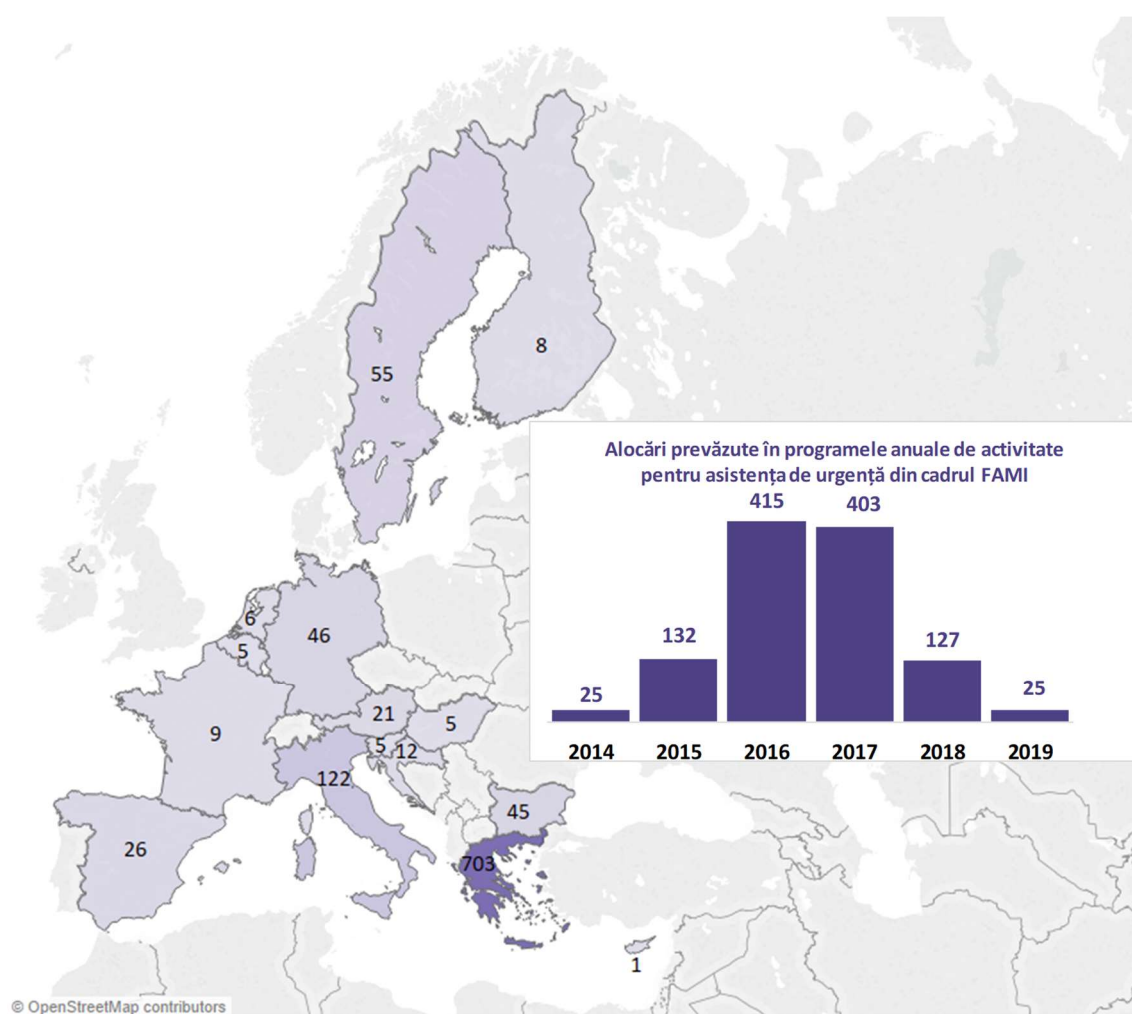
Proiectele EMAS finanțate prin FAMI sunt relevante, dar ele nu răspund exclusiv nevoilor urgente și specifice, așa cum era prevăzut

54 Asistența de urgență (EMAS – *Emergency Assistance*) finanțată prin FAMI urmărește să pună la dispoziție ajutor financiar pentru a se răspunde nevoilor urgente și specifice în cazul unei situații de urgență¹⁷.

¹⁷ Articolul 21 din Regulamentul (UE) nr. 516/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014.

55 Deși bugetul inițial a fost de 160 de milioane de euro pentru cadrul financiar multianual 2014-2020, alocările totale din FAMI pentru EMAS au fost majorate și se ridică la 1,1 miliarde de euro până la programul anual de activitate 2019. Așa cum se arată în **figura 8**, Grecia și Italia sunt cei mai mari beneficiari ai finanțării EMAS puse la dispoziție de FAMI.

Figura 8 – Granturile EMAS din cadrul FAMI în statele membre (în milioane de euro)



Statele membre care nu au beneficiat de finanțare EMAS prin FAMI nu erau eligibile sau nu au solicitat finanțare.

Sursa: calcul realizat de Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei (situația din martie 2019). Harta de fundal

© OpenStreetMap contributors autorizați sub licența *Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA)*.

56 Asistența de urgență a fost concepută inițial ca un instrument la scară mică pentru a răspunde unor nevoi urgente și specifice. Majorarea finanțării pentru EMAS a permis o mai mare flexibilitate și reactivitate a sprijinului acordat de Comisie în contextul crizei. Evaluarea intermediară a FAMI¹⁸ a evidențiat, de asemenea, rolul EMAS în consolidarea solidarității și a distribuirii răspunderii între statele membre. Ca atare, EMAS a jucat un rol-cheie în sprijinirea implementării mecanismelor de transfer în Grecia și în Italia, prin finanțarea preînregistrării candidaților la transfer (în Grecia) și prin finanțarea centrelor de primire și a deplasării candidaților eligibili pentru transfer.

57 În același timp, EMAS a devenit principalul instrument strategic utilizat de Comisie pentru reechilibrarea sprijinului către țările cele mai afectate de criza migrației, în special Grecia, prin completarea pachetelor financiare aferente programelor lor naționale¹⁹.

58 Prin urmare, unele proiecte EMAS nu abordează doar nevoi urgente și specifice, ci completează programele naționale FAMI prin finanțarea unor activități structurale pe termen mai lung cu componente integrate de consolidare a capacităților. Comisia a subliniat și ea acest aspect în evaluarea impactului pe care a realizat-o²⁰.

59 Curtea a examinat șase proiecte EMAS: trei în Grecia și trei în Italia. În fiecare țară, un proiect era legat de azil, unul de returnare și unul privea transferul. O evaluare detaliată a acestor proiecte poate fi găsită în [anexa II](#).

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

¹⁹ Programele naționale FAMI au o cheie de alocare limitată și rigidă (ca și FSI), care se bazează pe date de la începutul anilor 2010 și, prin urmare, nu reflectă situația de după 2015. Resursele suplimentare puteau fi distribuite numai în mod proporțional tuturor țărilor, în funcție de această cheie de alocare limitată, sau printr-o acțiune specifică, restrânsă la un număr redus de priorități de investiții.

²⁰ SWD(2018) 347 final, *2018 Impact assessment accompanying the proposal for the new AMF regulation*, secțiunea 1.2.1.1.

60 Curtea a constatat că toate cele șase proiecte examinate erau relevante în raport cu nevoile identificate. Obiectivele stabilite pentru fiecare proiect inclus în eșantion erau clare cu privire la ce anume trebuia obținut în urma acțiunii. În ceea ce privește elementele livrabile, toate proiectele incluse în eșantion s-au axat pe realizări imediate și nu pe rezultate și pe impact. Excepția a fost proiectul EMAS-IT-1, care nu avea nici măcar indicatori de realizare (*caseta 4*).

Caseta 4

Exemplu de proiect fără indicatori de realizare și indicatori de rezultat

Proiectul **EMAS-IT-1** sprijină secțiile de poliție responsabile de imigrație (așa-numitele *questure*) prin finanțarea sprijinului lingvistic și a echipamentelor. Comitetul de evaluare a concluzionat că realizarea care trebuie obținută în urma acțiunii propuse ar trebui să fie descrisă în mod explicit și ar trebui să fie stabiliți indicatori adecvați pentru obiectivele acțiunii (de exemplu, media zilnică/lunară a cererilor de azil procesate per *questura*). Acești indicatori ar permite monitorizarea adecvată a performanței și evaluarea realizărilor.

Acordul de grant nu a fost modificat în conformitate cu solicitarea comitetului de evaluare și s-a concentrat doar asupra resurselor (cum ar fi numărul de traducători furnizați sau cantitățile de echipamente livrate), fără a fixa ținte în materie de performanță.

61 Curtea nu a constatat nicio suprapunere între proiectele finanțate în cadrul EMAS, pe de o parte, și proiectele finanțate prin programele naționale FAMI sau operațiunile desfășurate de EASO/Frontex, pe de altă parte.

62 Cu toate acestea, două dintre cele șase proiecte EMAS examinate nu au abordat nevoi urgente și specifice (EMAS-GR-2 și EMAS-IT-1), ci au înlocuit mai degrabă acțiuni care țineau de programele naționale FAMI, finanțând activități structurale pe termen mai lung cu componente integrate de consolidare a capacităților (*caseta 5*).

Caseta 5

Tranziția EMAS de la răspunsul în situații de urgență către un sprijin structural pe termen mai lung

Proiectul **EMAS-GR-2** a finanțat operațiuni de returnare forțată a migranților în situație neregulamentară desfășurate în perioada decembrie 2015-noiembrie 2016 de către Poliția Elenă. Or, astfel de activități standard pe termen lung de returnare sunt acoperite din bugetul național. Un proiect aferent programului național FAMI, vizând returnările forțate, a acoperit întreaga perioadă cuprinsă între 2014 și 2019 (excluzând perioada acoperită de EMAS). Acest lucru arată că nu exista o nevoie imperioasă de finanțare de urgență.

Proiectul **EMAS-IT-1** va avea o durată de 18 luni. În afară de echipamente IT, sprijinul include, de asemenea, achiziționarea de autovehicule și de mobilier. În loc să se concentreze pe secțiile de poliție cele mai suprasolicitate, în care timpul de așteptare pentru înregistrarea cererilor de azil era lung, proiectul are drept obiectiv consolidarea capacității tuturor *questure* din Italia, inclusiv a celor care nu aveau nevoie urgentă de sprijin.

Deși această acțiune poate încă să ajute Italia să reducă stocul de cereri de azil, un astfel de proiect ar fi fost mai oportun dacă ar fi fost pus în aplicare în 2016/2017, când numărul cererilor de azil din Italia era la apogeu. Proiectul a început însă abia în septembrie 2018, când numărul cererilor de azil scăzuse deja în mod semnificativ în comparație cu anii precedenți. Până la momentul vizitei de audit, la sfârșitul lunii februarie 2019, nu se desfășurase nicio activitate propriu-zisă, din cauza procedurilor de achiziții publice în curs.

63 În iulie 2017, Comisia a alocat Italiei finanțare EMAS suplimentară provenită din FAMI, în valoare de până la 100 de milioane de euro, care a fost utilizată și pentru finanțarea proiectelor EMAS-IT-1 și EMAS-IT-2. Nu exista însă niciun mecanism structurat care să distribuie în mod echitabil finanțarea EMAS între statele membre în cazul în care ar fi existat cereri de finanțare a proiectelor care depășeau bugetul disponibil. Dacă toate statele membre eligibile ar solicita granturi EMAS din FAMI pentru a finanța activități similare (returnări forțate la nivel național, proiecte AVRR sau consolidarea capacității secțiilor de poliție), bugetul EMAS s-ar epuiza rapid.

64 Comisia a propus, pentru noul cadru financiar 2021-2027, includerea asistenței de urgență în cadrul gestiunii partajate cu statele membre²¹. Încă nu au fost definite criteriile pentru alocarea fondurilor EMAS.

Numai două dintre cele șase proiecte EMAS finanțate prin FAMI și examinate de Curte și-au atins pe deplin țintele

65 Obiectivele planificate pentru proiectele EMAS-GR-3 și EMAS-IT-2 au fost atinse în totalitate, în timp ce proiectele EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 și EMAS-IT-3 și-au îndeplinit doar parțial obiectivele (*caseta 6*). Proiectul EMAS-IT-1 se află încă într-o fază incipientă de implementare (*caseta 5* și *anexa II*).

Caseta 6

Exemple de proiecte EMAS finanțate prin FAMI care nu și-au îndeplinit în totalitate obiectivele

EMAS-GR-2: Poliția Elenă nu și-a atins țintele, returnând forțat doar 121 de resortisanți ai unor țări terțe, în condițiile în care numărul-țintă fusese fixat la 1 080. În schimb, OIM a depășit așteptările, asigurând returnarea a 1 464 de resortisanți ai unor țări terțe (față de obiectivul de 1 000 de persoane) prin operațiuni de returnare voluntară asistată. De asemenea, acest proiect nu și-a cheltuit în întregime bugetul, utilizând 65 % (1,7 milioane de euro) din suma inițială alocată (2,5 milioane de euro).

EMAS-IT-3: Obiectivul de a găzdui o medie de 1 310 candidați la transfer pe o perioadă de 12 luni nu a putut fi atins, deoarece numărul efectiv de candidați la transfer a fost mai mic decât cel preconizat. În plus, migranții eligibili pentru transfer se aflau răspândiți pe întreg teritoriul italian. Prin urmare, era dificil ca aceste persoane să fie aduse în centre specializate de transfer, care au ajuns să adăpostească migranți din toate categoriile, inclusiv migranți care nu erau eligibili pentru transfer. În consecință, suma cheltuită pentru acest proiect a fost mai mică decât se planificase, fiind utilizată o proporție de 63 % (9,7 milioane de euro) din suma inițială alocată (15,3 milioane de euro).

²¹ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru azil și migrație, COM(2018) 471 final din 12 iunie 2018.

66 Proiectul EMAS-IT-2 și-a depășit țintele cu trei luni înainte de sfârșitul perioadei de implementare, dar trebuie precizat că acestea erau relativ modeste, având în vedere numărul deciziilor de returnare emise și numărul de migranți în situație neregulară care se aflau în Italia. Performanța programului de returnare voluntară asistată și reintegrare (AVRR) din Italia este afectată de o serie de probleme, analizate în [caseta 12](#).

Nu au avut loc evaluări temeinice și cuprinzătoare ale nevoilor pentru programele naționale FAMI

67 Programele naționale FAMI pentru perioada 2014-2020 au alocat 328,3 milioane de euro Greciei și 394,2 milioane de euro Italiei. Aceste programe au fost însă aprobate abia în iulie și, respectiv, în august 2015, din cauza adoptării cu întârziere a Regulamentului FAMI.

68 Integrat într-un plan strategic global, un fond multianual, precum FAMI, necesită evaluări temeinice și cuprinzătoare ale nevoilor, în care toate nevoile trebuie să fie cuantificate, prioritizate și actualizate periodic²². Situația în continuă schimbare nu a lăsat prea mult timp la dispoziție pentru a se efectua astfel de evaluări ale nevoilor în Grecia și în Italia.

69 Curtea a examinat 10 proiecte aferente programelor naționale FAMI: cinci proiecte în Grecia și cinci în Italia (o evaluare detaliată a acestor proiecte, GR-1-5 și IT-1-5, poate fi găsită în [anexa II](#)). S-a constatat că toate proiectele auditate erau relevante în măsura în care prezentau o legătură tematică demonstrabilă cu obiectivele programului național respectiv. Pe de altă parte, în condițiile în care nevoile nu fuseseră toate cuantificate și prioritizate, nu este posibil să se evalueze dacă fondurile FAMI au fost alocate acolo unde era cel mai mult nevoie de ele.

²² De exemplu, în domeniul azilului, o astfel de evaluare ar compara performanța dorită cu performanța reală (cum ar fi în ceea ce privește capacitatea de prelucrare sau reducerea stocurilor de dosare și a timpilor de procesare), având în vedere tendințele anterioare și numărul estimat al intrărilor și ieșirilor. Această comparație ar sta apoi la baza unei analize multianuale a diferenței dintre resursele disponibile și resursele care sunt necesare pentru a se face față nevoilor (în ceea ce privește personalul, spațiul de lucru, capacitatea administrativă/de formare). Nevoile prevăzute ar urma să fie acoperite în cadrul programelor naționale FAMI și din bugetul național, în timp ce eventualele nevoi rezultate din evenimente neprevăzute și neașteptate ar putea fi acoperite prin asistența de urgență.

70 Curtea a identificat deficiențe în ceea ce privește indicatorii de performanță ai proiectelor auditate. Unele proiecte nu dispuneau de indicatori de realizare sau de indicatori de rezultat specifici (proiectele IT-1 și GR-2). Unii indicatori au stabilit ținte prea scăzute (proiectele IT-2, 3 și 4) sau care fuseseră deja atinse (proiectul GR-1). Unii indicatori nu au fost actualizați după modificarea sferei proiectului (GR-3). În fine, anumiți indicatori au stabilit un interval de timp restrictiv pentru returnările voluntare asistate și reintegrare (proiectul GR-5).

71 Curtea a constatat o suprapunere a proiectelor AVRR auditate în Italia (IT-2 și IT-3). Aceste proiecte au fost atribuite în cadrul aceleiași cereri de propuneri, acopereau aceleași țări de origine și au fost desfășurate în aceleași regiuni din Italia. În lipsa unei cartografieri care să asigure faptul că proiectele operau în zone geografice complementare, aceste două proiecte se aflau în concurență, vizând aceiași candidați la returnare.

72 De la extinderea mandatului Frontex în 2016, există două instrumente ale UE (programele naționale FAMI și sprijinul pentru returnare din partea Frontex) care finanțează în paralel același tip de activități de returnare forțată. Această observație este valabilă și pentru proiectele FAMI de returnare forțată GR-4 și IT-4.

Majoritatea proiectelor auditate din cadrul programelor naționale FAMI din Grecia și din Italia nu își atinseseră pe deplin țintele până la momentul auditului

73 Până la sfârșitul anului 2016, din programul național al Greciei nu fuseseră practic mobilizate niciun fel de resurse financiare FAMI pentru a se răspunde nevoilor țării rezultate din criza migrației. Grecia era pe cale de a recupera întârzierea înregistrată în executarea angajamentelor, dar plățile efectuate în cadrul programului național FAMI rămâneau scăzute. Italia a recuperat întârzierile înregistrate în execuția angajamentelor în cadrul obiectivelor speciale 1 și 2, dar execuția angajamentelor din cadrul obiectivului special 3 se afla în urmă la data vizitei de audit (a se vedea [anexa I](#)).

74 În Grecia, unul dintre cele cinci proiecte examinate (GR-1) se încheiase înainte de data auditului, iar patru erau încă în curs de desfășurare. În cazul a patru dintre cele cinci proiecte, rezultatele preconizate fie nu fuseseră obținute, fie era puțin probabil ca acest lucru să se întâmple (cazul proiectelor aflate în curs) (*anexa IV*). În toate proiectele examinate, Curtea a identificat elemente de probă care demonstau o raportare și o monitorizare periodică. În cazul a trei dintre cele cinci proiecte, numărul mare de modificări a complicat monitorizarea performanței proiectelor și, în definitiv, evaluarea succesului acestora²³.

75 În Italia, patru dintre cele cinci proiecte examinate se încheiaseră înainte de data auditului. Dintre acestea, două și-au îndeplinit parțial obiectivele. Un proiect fusese suspendat, iar pentru un alt proiect nu erau disponibile date finale (*anexa IV*). În două dintre cele cinci proiecte, raportarea și monitorizarea nu au fost corespunzătoare.

Cadrul de monitorizare a performanței a fost creat târziu și nu dispune de ținte

76 Cadrul comun de monitorizare și evaluare este principalul instrument al Comisiei pentru monitorizarea și evaluarea performanței programelor naționale FAMI. Din cauza discuțiilor îndelungate purtate cu statele membre în vederea unui acord cu privire la un set armonizat de indicatori de rezultat și de impact, cadrul nu a fost finalizat înainte de februarie 2017²⁴. Majoritatea proiectelor FAMI erau însă deja demarate la acea dată.

77 Pe lângă faptul că a fost pus la dispoziție cu întârziere, cadrul nu dispunea de indicatori de rezultat și de impact care să fie însoțiți de valori-țintă sau de valori de referință, ceea ce face dificilă o evaluare a performanței. În plus, în rapoartele de evaluare intermediară din 2017, Italia și Grecia nu au colectat seturi complete de date privind vreunul dintre indicatorii cadrului.

78 Comisia nu a elaborat un cadru de monitorizare a performanței pentru a monitoriza și a raporta rezultatele proiectelor finanțate prin EMAS.

²³ De exemplu, proiectul GR-3 a suferit 12 modificări la nivelul sferei, al duratei și al bugetului; proiectul GR-2 a cunoscut 8 modificări care au avut ca obiect durata și bugetul său, iar proiectul GR-4 a fost supus la 6 modificări vizând sfera, durata și bugetul.

²⁴ Pe baza Regulamentului delegat (UE) 207/2017 al Comisiei din octombrie 2016.

Nu existau date suficiente privind performanța care să faciliteze o evaluare temeinică a politicii la nivelul UE

79 În mai 2018, Comisia a propus²⁵ revizuirea statisticilor Eurostat privind migrația și azilul, urmărind, printre altele: (i) să mărească frecvența și nivelul de detaliu al conținutului statisticilor privind returnarea; (ii) să fie puse la dispoziție date dezagregate în materie de azil referitoare la minorii neînsoțiți; și (iii) să fie introduse noi statistici privind cererile de reexaminare în temeiul sistemului Dublin.

80 În cursul acestui audit, a devenit evident faptul că erau necesare mai multe date referitoare la performanță pentru a facilita o evaluare temeinică a politicii la nivelul UE. Această chestiune nu este acoperită de propunerea Comisiei.

81 De exemplu, în ceea ce privește procedurile de azil, Eurostat și EASO nu colectează date de performanță privind timpii de procesare a cererilor de azil care se înregistrează între etapele principale ale procedurii²⁶, în pofida numeroaselor termene stabilite în legislația UE și în legislația națională în materie de azil. EASO colectează date primare referitoare la stocul de dosare, care privesc numai vechimea acumulată a cererilor de azil pendinte în primă instanță. Eurostat colectează doar date limitate²⁷ referitoare la etapa judiciară/de cale de atac, dar nu și date cu privire la căile de atac pendinte în diferitele instanțe.

82 Nu se colectează date cu privire la rapiditatea procedurilor de returnare. În plus, nu există indicatori care să măsoare durabilitatea returnărilor, cum ar fi numărul migranților returnați care încearcă să revină în UE sau succesul pachetelor de reintegrare AVR.

²⁵ COM(2018) 307 final.

²⁶ Elaborarea, înregistrarea și depunerea unei cereri de azil, hotărârea în primă instanță, hotărârea în a doua instanță, hotărârea în ultimă instanță.

²⁷ Numai hotărâri în ultimă instanță, baza de date: migr_asydcfina.

Sprijinul operațional acordat de agențiile UE nu este valorificat la maximum

EASO a depus eforturi pentru a dezvolta o abordare mai strategică a sprijinului pe care îl acordă pentru procedurile de azil

83 Curtea consideră că operațiunile EASO sunt pertinente în raport cu multitudinea nevoilor rezultate din intrările masive de migranți în Grecia și în Italia.

84 Atunci când a acordat sprijin acestor state membre în timpul crizei migrației, în special în contextul perioadei de vârf din 2015 și 2016, și ținând seama de evoluțiile continue și frecvente, EASO nu a avut suficient timp la dispoziție pentru a efectua evaluări cuprinzătoare ale nevoilor, care să prioritizeze și să cuantifice necesitățile, și nici pentru a elabora fie planuri multianuale, fie strategii de ieșire. O astfel de evaluare structurată nu a avut însă loc nici pentru planurile operaționale din 2017 și din 2018. Planurile au fost aprobate de EASO și de statele membre de primire. În lipsa unor nevoi clar prioritizate și cuantificate, nu s-a putut însă demonstra că sprijinul acordat de EASO a fost direcționat acolo unde nevoia de ajutor era cea mai acută.

85 Atunci când și-a elaborat planurile operaționale pentru 2019, EASO a depus eforturi considerabile pentru a introduce elementele fundamentale ale unei planificări strategice²⁸. Din punct de vedere conceptual, Curtea consideră că această abordare este o bună practică, dar implementarea sa efectivă poate fi evaluată numai în cadrul examinării planurilor operaționale pentru 2019, care nu intră în sfera prezentului audit.

86 Până în 2018, planurile operaționale erau bazate pe resurse. Introducerea unui instrument de monitorizare a performanței în februarie 2018 pentru Italia și în mai 2018 pentru Grecia a condus la stabilirea unor indicatori de realizare și de rezultat, dar Curtea a identificat mai multe neajunsuri²⁹.

²⁸ O serie de documente analitice (o evaluare cuprinzătoare a nevoilor, un raport de evaluare a nevoilor prioritizate și o matrice de rezultate la nivel înalt) au fost utilizate pentru a se elabora o foaie de parcurs cu o durată de trei ani, atât pentru Italia, cât și pentru Grecia. Foile de parcurs includ nevoile identificate, ierarhia acestora și soluții, însoțite de costurile estimate.

²⁹ În Grecia, nu au fost stabilite valori-țintă sau valori de referință pentru datele referitoare la realizări și nu au fost definiți indicatori de rezultat/de impact. În Italia a existat o încercare de a se stabili indicatori de impact, însă nu au fost fixate valori-țintă sau valori de referință.

87 Nu au fost identificate exemple concrete de suprapunere, dar Comisia și EASO nu dispun de o procedură prin care EASO să fie implicat în mod sistematic în planificarea proiectelor FAMI, în special în cazul proiectelor care finanțează activități similare (cum ar fi finanțarea personalului Serviciului elen pentru azil sau sprijinul acordat pentru *questure* în Italia), indiferent dacă sunt proiecte din cadrul programelor naționale FAMI sau proiecte EMAS.

88 În Italia, EASO și-a ajustat sprijinul deoarece fluxurile de migrație au scăzut în mod considerabil. EASO a stopat sprijinul pentru furnizarea de informații la sfârșitul anului 2018. Sprijinul acordat pentru înregistrări a fost sub nivelul planificat și este programat să fie stopat treptat până la sfârșitul anului 2019. De asemenea, EASO intenționează să pună capăt sprijinului acordat comisiilor teritoriale pentru azil³⁰ până la sfârșitul anului 2019.

89 Deși anumite elemente ale sprijinului EASO ar putea fi asigurate de autoritățile naționale și ar putea fi finanțate din FAMI (de exemplu, personalul interimar – experții în înregistrare și responsabilii de dosare de azil deja detașați pe lângă Serviciul elen pentru azil sau serviciile de interpretare), EASO nu dispune de o astfel de strategie de ieșire pentru Grecia.

Sprrijinul EASO a fost afectat de lipsa permanentă de experți din statele membre, de durata scurtă a mobilizării acestora și de alte probleme operaționale

90 În ceea ce privește resursele (numărul de experți, de consultanți interimari etc.), mobilizarea pe teren asigurată de EASO în Grecia și în Italia este, în linii mari, conformă cu planurile operaționale. *Anexa I* arată că cheltuielile au depășit bugetul inițial în fiecare an.

91 În absența unor valori-țintă/valori de referință pentru indicatori, este dificil să se evalueze performanța/eficacitatea sprijinului EASO în ceea ce privește realizările și rezultatele obținute. Totuși, reprezentanții intervievați de Curte ai autorităților din Grecia și din Italia responsabile cu examinarea cererilor de azil considerau că sprijinul acordat de EASO era util atât pentru sprijinirea procedurilor de azil, cât și pentru consolidarea capacității naționale.

³⁰ Autoritățile administrative italiene competente să examineze cererile de azil și să emită hotărâri în primă instanță.

92 Operațiunile EASO se confruntă în continuare cu o penurie permanentă de experți din statele membre, iar durata medie de mobilizare pe teren a acestora s-a dovedit a fi prea scurtă (în medie, 50 de zile în Grecia și 46 de zile în Italia în 2018). EASO nu elaborează un plan anual de mobilizare, așa cum procedează Frontex, ci solicită desemnarea unor experți din statele membre, dar adesea nu primește un răspuns suficient. Biroul este obligat în aceste condiții să utilizeze mai mulți lucrători interimari pentru a acoperi deficitul respectiv.

93 Sprijinul acordat de EASO pe insulele grecești a fost îngreunat de probleme operaționale suplimentare (*caseta 7*).

Caseta 7

Probleme operaționale care au afectat sprijinul acordat de EASO pentru procedurile de azil pe insulele grecești

Sprijinul EASO a suferit din cauza lipsei de spațiu de lucru și a problemelor de securitate (revolte, drumuri de evacuare blocate). De exemplu, în hotspotul mai mult decât suprapopulat de pe insula Samos, EASO desfășura doar patru interviuri pe tură deoarece nu avea la dispoziție decât patru stații de lucru. Pe timpul iernii nu s-au organizat ture de lucru după-amiaza, din cauza preocupărilor legate de securitatea personalului EASO după lăsarea întinericului.

Pentru toate naționalitățile cu o rată de recunoaștere mai mare de 25 % au loc interviuri de admisibilitate, care durează 2-3 ore. Serviciul elen pentru azil anulează în mod sistematic avizele juridice ale EASO („remarcile finale”) privind inadmisibilitatea în toate cazurile, cu excepția cazului sirienilor care beneficiază de protecție temporară în Turcia, deoarece acest serviciu (spre deosebire de EASO și de Comisie) nu consideră în general Turcia drept o „țară terță sigură” pentru protecție internațională. Ineficiența rezultată a fost parțial rezolvată prin fuzionarea în 2017 a interviurilor de admisibilitate și de eligibilitate într-o singură etapă. Începând din septembrie 2018, EASO a emis simultan remarci finale privind admisibilitatea și eligibilitatea în atenția Serviciului elen pentru azil, urmărind să evite un du-te-vino administrativ inutil.

Conform statisticilor, avizele EASO din 2018 considerau că 70 % dintre solicitanții și membrii de familie intervievați sunt persoane vulnerabile (sau aveau nevoie de o evaluare medicală suplimentară), potrivit categoriilor definite de legislația elenă, cazuri pe care Serviciul elen pentru azil ar trebui să le orienteze către procedura ordinară. Curtea a remarcat că au existat dezacorduri între EASO și Serviciul elen pentru azil cu privire la rezultatul acestor evaluări ale vulnerabilității. Această lipsă a unei abordări armonizate a condus la un du-te-vino administrativ ineficient³¹. Nici Serviciul elen pentru azil, nici EASO nu colectează statistici privind rata de anulare a evaluărilor realizate cu privire la vulnerabilitatea persoanelor. Astfel de statistici ar permite Curții să evalueze amploarea acestei probleme.

Operațiunile Frontex de sprijin pentru returnări forțate au fost afectate de lipsa de informații din partea statelor membre și de absența coordonării cu FAMI

94 Curtea consideră că toate operațiunile de returnare ale Frontex au fost relevante în raport cu nevoile identificate în domeniul returnărilor.

95 Din 2016, Frontex a fost în măsură să coordoneze și să organizeze operațiuni de returnare forțată din proprie inițiativă. Cu toate acestea, pentru a permite o mai bună planificare a acestor operațiuni, statele membre ar trebui să furnizeze în mod sistematic și regulat informații operaționale temeinice prompte (de exemplu, date actualizate privind resortisanții țărilor terțe eligibili pentru returnare, țara lor de origine, numărul de persoane aflate în centre de luare în custodie publică prealabilă îndepărtării, data de încetare a custodiei publice etc.).

96 De la extinderea mandatului Frontex în 2016, există două instrumente ale UE care pot fi utilizate pentru activitățile de returnare forțată (programele naționale finanțate prin FAMI și sprijinul pentru returnare acordat de Frontex). Cele două structuri de finanțare ale UE există în paralel pentru a finanța același tip de activități de returnare forțată (operațiuni comune, operațiuni naționale și zboruri comerciale regulate). În contextul unui număr redus de returnări, se ajunge astfel la o situație în care potențialul Frontex de a oferi sprijin pentru returnări este subexploatat (a se vedea [caseta 8](#)).

³¹ Spre deosebire de ce se întâmplă în cadrul procedurii ordinare de azil, evaluarea vulnerabilității este esențială în cadrul procedurii rapide la frontieră aplicate în Grecia, deoarece solicitanții considerați vulnerabili nu mai fac obiectul restricției geografice și sunt direcționați către procedura ordinară/accelerată pe continent.

Caseta 8

Exemplu de coordonare insuficientă între sprijinul Frontex și sprijinul FAMI pentru operațiunile de returnare forțată

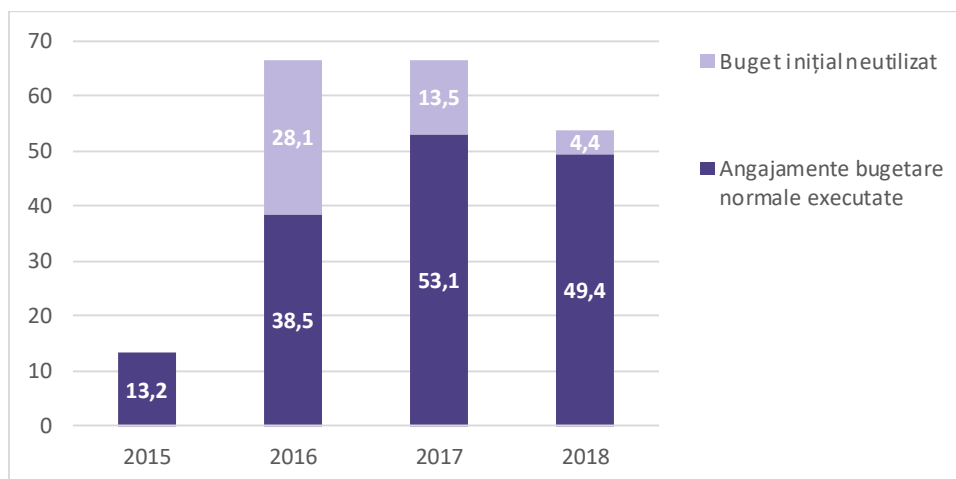
Grecia a organizat rareori operațiuni comune de returnare înainte de 2018, deoarece nu dispunea de propriul contract-cadru pentru avioane charter. În schimb, această țară participa la operațiunile comune ale altor state membre. În 2018, Grecia a încheiat propriul contract-cadru, dar, până în prezent, l-a utilizat doar pentru operațiuni naționale finanțate prin programul național FAMI, în loc să organizeze operațiuni comune cu alte state membre pentru a asigura o mai bună utilizare a capacității avioanelor.

97 Nu există o structură care să coordoneze acțiunea FAMI cu cea a Frontex. Agenția Frontex nu este implicată în programarea acțiunilor de returnare din cadrul FAMI și nu are acces la informații cu privire la programele naționale FAMI sau la proiectele relevante finanțate prin FAMI.

Potențialul sprijinului acordat de Frontex pentru returnări este subexploatat

98 Întrucât statele membre nu au valorificat la maximum potențialul Frontex de a sprijini operațiunile de returnare (*figura 9*), agenția nu a fost în măsură să utilizeze pe deplin bugetul pentru sprijinirea returnărilor, buget care a fost majorat în urma extinderii mandatului său.

Figura 9 – Utilizarea bugetului Frontex pentru sprijinirea returnărilor (în milioane de euro)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Frontex.

99 Astfel cum se arată în *figura 10*, Grecia și Italia se numără printre statele membre care nu utilizează pe deplin potențialul Frontex³². Principalul motiv este numărul mic de persoane care sunt returnate din aceste două țări. În plus, faptul că aceste țări au optat pentru programe naționale FAMI și nu pentru sprijinul Frontex pentru returnările forțate explică de asemenea situația.

³² În special pentru operațiunile naționale de returnare (Grecia), atunci când se organizează operațiuni comune de returnare utilizându-se noul contract-cadru național elen (Grecia), în cazul participării la operațiuni comune (Italia) sau în cazul utilizării de zboruri regulate (Grecia și Italia).

Figura 10 – Sprijin pentru returnare acordat de Frontex în 2018

Utilizarea în Grecia și în Italia a sprijinului din partea Frontex pentru operațiuni de returnare



Zboruri charter: numărul de persoane returnate și de zboruri

	Grecia		Italia	
Operațiuni naționale	0	0	1 897	66
Operațiuni comune de returnare (ca organizator)	24	2	186	7
Operațiuni comune de returnare (ca participant)	44	11	6	2

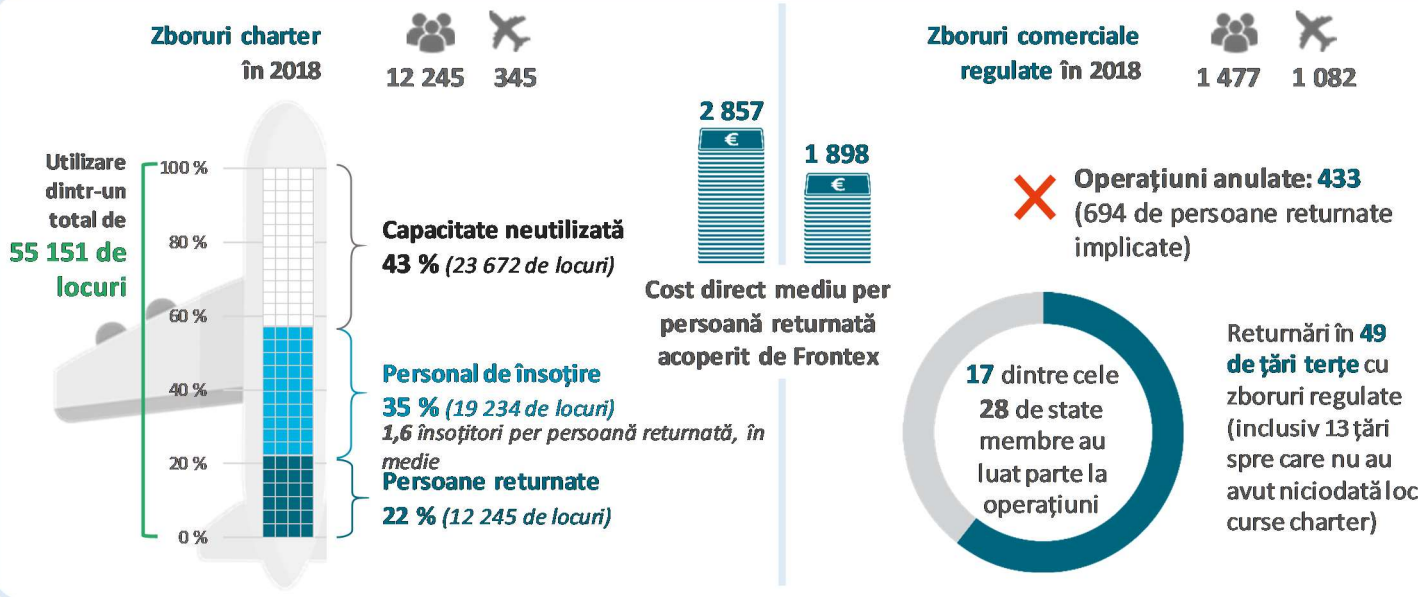
Zboruri regulate: numărul de persoane returnate și de zboruri

	Grecia		Italia	
Operări regulate	6	6	23	18

Readmisii din Grecia în temeiul Declarației UE-Turcia

Readmisii	322	13	31
-----------	-----	----	----

Statistici referitoare la toate statele membre ale UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor operaționale ale Frontex.

100 Curtea a observat că există dificultăți operaționale care afectează raportul cost-eficiență al operațiunilor cu curse charter (*figura 10*).

- (i) Din cauza riscului de sustragere a migranților, trebuie să se acționeze rapid odată ce persoanele vizate sunt gata de returnare: nu se poate aștepta ca zborurile charter să fie pline. Acest lucru are ca rezultat subutilizarea capacității (43 %) aeronavelor închiriate, în special în condițiile în care pentru operațiunile de returnare pe distanțe mari în Africa sau în Asia este nevoie de aeronave de mari dimensiuni cu o rază de zbor suficientă.
- (ii) Din cauza lipsei documentelor de călătorie necesare, a cererilor de azil reînnoite în ultimul moment, a cazurilor de sustragere etc., numărul real de pasageri este adesea mai mic decât cel planificat (67 % în 2018).
- (iii) Persoanele returnate trebuie să fie însoțite de un personal numeros (escorte, supraveghetori, observatori, personal medical etc.).
- (iv) Operațiunile de returnare sunt îngreunate și de o cooperare dificilă cu țările terțe³³.

101 În general, zborurile regulate sunt mai eficiente din punctul de vedere al costurilor decât zborurile charter. Pe de altă parte, aproximativ o treime din operațiunile de returnare programate cu zboruri regulate au fost anulate, în principal ca urmare a refuzurilor persoanelor returnate, a lipsei documentelor de călătorie, a sustragerii, a hotărârilor judecătorești sau a refuzurilor din partea comandanților aeronavelor.

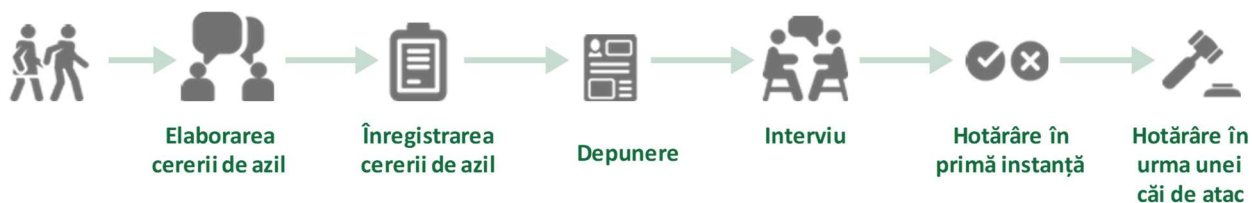
³³ De exemplu: Algeria și Maroc nu acceptă zboruri charter și preferă acorduri bilaterale în locul acordurilor de readmisie încheiate de UE. În unele cazuri, Algeria cere ca returnarea unei persoane să fie finalizată în termen de 24 de ore de la eliberarea documentelor de călătorie, ceea ce nu este fezabil. Constituția Iranului interzice returnarea cetățenilor acestei țări împotriva voinței lor, ceea ce face deci imposibilă returnarea forțată a iranienilor. Autoritățile tunisiene acceptă numai persoanele returnate din Italia și din Germania cu zboruri charter, în temeiul acordurilor bilaterale respective de readmisie. Turcia nu aplică în practică clauza referitoare la resortisanții țărilor terțe prevăzută în acordul de readmisie pe care l-a încheiat cu UE. Numai Afganistanul acceptă documente de călătorie temporare emise de UE. Nigeria (și multe alte țări africane) nu au un registru complet al cetățenilor lor, ceea ce complică identificarea acestora.

Timpii de procesare a cererilor de azil rămân lungi, în pofida creșterii capacității, iar numărul de returnări de migranți în situație neregulamentară rămâne scăzut

102 Curtea a evaluat impactul acțiunilor de sprijin ale UE la nivel național, examinând dacă procedurile de azil și de returnare deveniseră mai rapide și mai eficiente, cu accent pe:

- timpii medii de procesare între principalele etape ale procedurii de azil (a se vedea [figura 11](#));
- reducerea stocului de cereri de azil pendinte;
- ponderea căilor de atac în urma cărora se anulează hotărârile pronunțate în primă instanță în materie de azil;
- numărul returnărilor efective în comparație cu numărul deciziilor de returnare emise;
- timpii medii de procesare între principalele etape ale procedurii de returnare (a se vedea [figura 12](#)).

Figura 11 – Procedura de azil



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Figura 12 – Procedura de returnare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

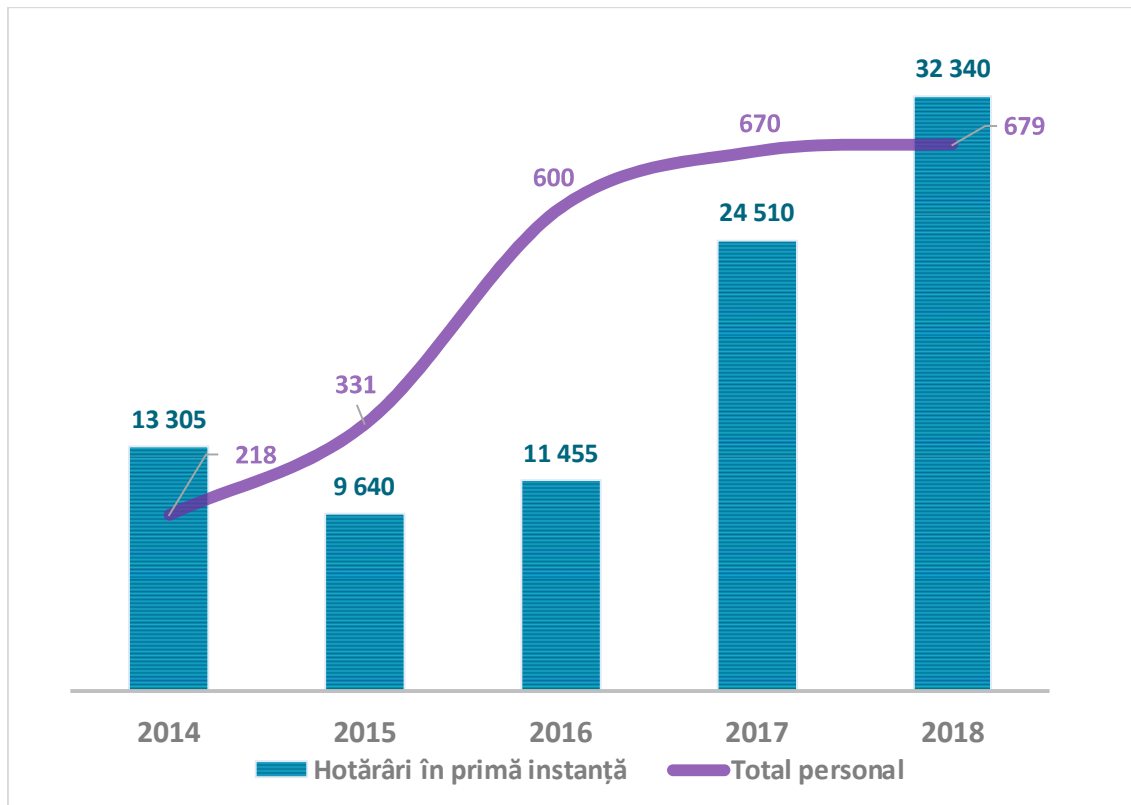
103 De-a lungul crizei, majoritatea migranților în situație neregulară sosiți în Europa au ajuns în Italia sau în Grecia. Aceste două state membre au evoluat de la țări de tranzit la țări în care migranții solicită azil. Având în vedere că situația actuală din cele două țări este diferită, Curtea a ales să își prezinte separat pentru fiecare țară constatările cu privire la procedurile de azil. În plus, datele în materie de azil colectate și analizate nu permit o comparație directă a sistemelor de azil din Grecia și din Italia.

Întregul sistem elen de azil rămâne suprasolicitat, în pofida creșterii semnificative a capacității de procesare

Stocul de dosare se acumulează, în pofida creșterii capacității de procesare

104 Serviciul elen pentru azil a devenit operațional în iunie 2013. Cu sprijinul acordat prin asistența de urgență în cadrul FAMI, prin programul național FAMI, de către EASO și de către ICNUR, numărul de angajați ai acestui serviciu a crescut în ultimii ani, ceea ce a condus la o capacitate sporită de procesare a hotărârilor emise în primă instanță (a se vedea [figura 13](#)).

Figura 13 – Personalul Serviciului elen pentru azil și numărul de hotărâri în primă instanță



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Serviciului elen pentru azil și ale Eurostat.

105 În pofida acestei creșteri a resurselor de personal, capacitatea actuală de tratare a dosarelor de către angajații din cadrul Serviciului elen pentru azil rămâne insuficientă, având în vedere numărul în creștere de cereri de azil. În 2018, în cadrul serviciului lucrau, în medie, 240 de responsabili de dosar. Curtea estimează că serviciul ar avea nevoie de aproximativ 110 responsabili de dosar în plus doar pentru a opri acumularea stocului de dosare în primă instanță (numărul de 66 970 de cereri de azil primite în 2018 a fost împărțit la rata standard de productivitate de 16 cazuri pe lună per responsabil de dosar). Pe lângă dificultatea de a recruta personal calificat, un alt factor care limitează dezvoltarea în continuare a serviciului este lipsa acută de spații de lucru (*caseta 9*).

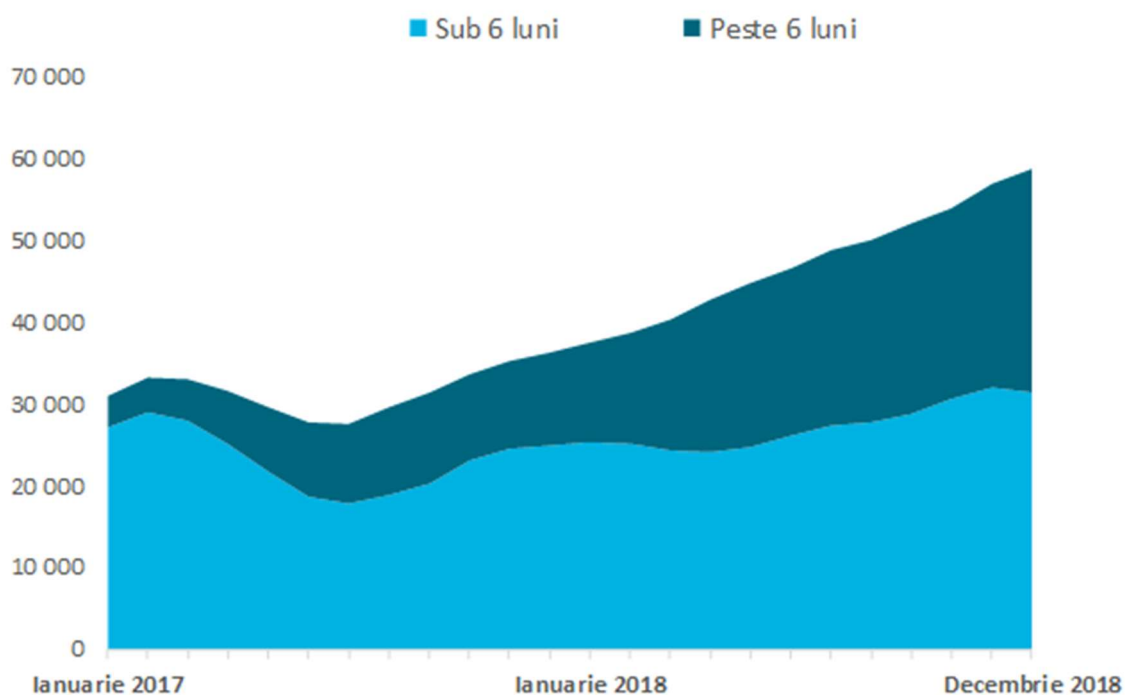
Caseta 9

Lipsa spațiilor de lucru în cadrul Serviciului elen pentru azil

În Atena, sediul central al Serviciului elen pentru azil ocupă o clădire veche cu birouri înghesuie. Birourile unității de interviuri, ale unității de înregistrări și ale unității Dublin se află în exteriorul clădirii principale, în niște containere, unde dosarele sunt stivuite pe podea din lipsă de spațiu. Constrângerile legate de spațiu au putut fi constatate și în timpul vizitei de audit efectuate de Curte la hotspoturile din Lesbos și Samos.

106 Numărul total de cazuri pendinte în primă instanță aproape s-a dublat între jumătatea anului 2017 și sfârșitul anului 2018 și s-a observat o creștere puternică a numărului de cazuri cu o vechime mai mare de 6 luni (*figura 14*).

Figura 14 – Cazuri pendinte în primă instanță în Grecia

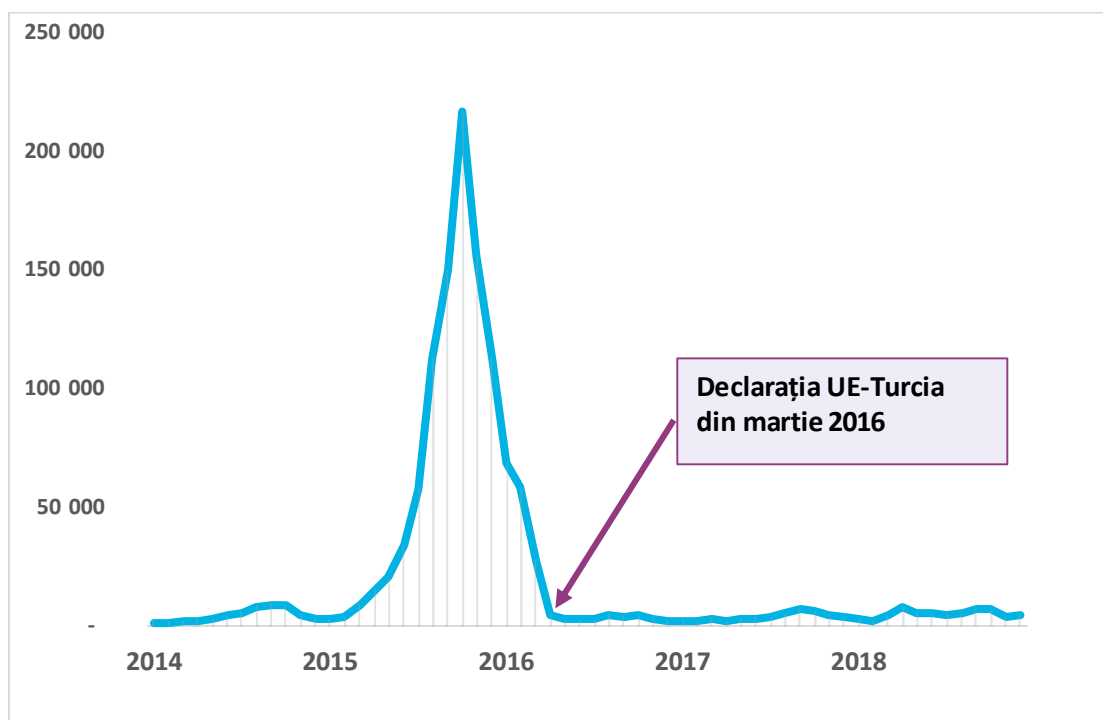


Această cifră se referă atât la continent, cât și la insule, dar nu include stocul de dosare acumulat în etapa de preînregistrare, pentru care Curtea nu a obținut date de la autoritățile naționale.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de EASO.

107 Declarația UE-Turcia din 18 martie 2016 a avut un impact major asupra situației în materie de azil din Grecia. Trecherile ilegale ale frontierei dinspre Turcia către Grecia au scăzut drastic (a se vedea [figura 15](#)). În același timp însă, Serviciul elen pentru azil a fost supus unei presiuni considerabile, deoarece, de la închiderea rutei Balcanilor încoace, marea majoritate a resortisanților țărilor terțe solicită protecție internațională în Grecia.

Figura 15 – Trecheri ilegale ale frontierei în estul Mării Mediterane



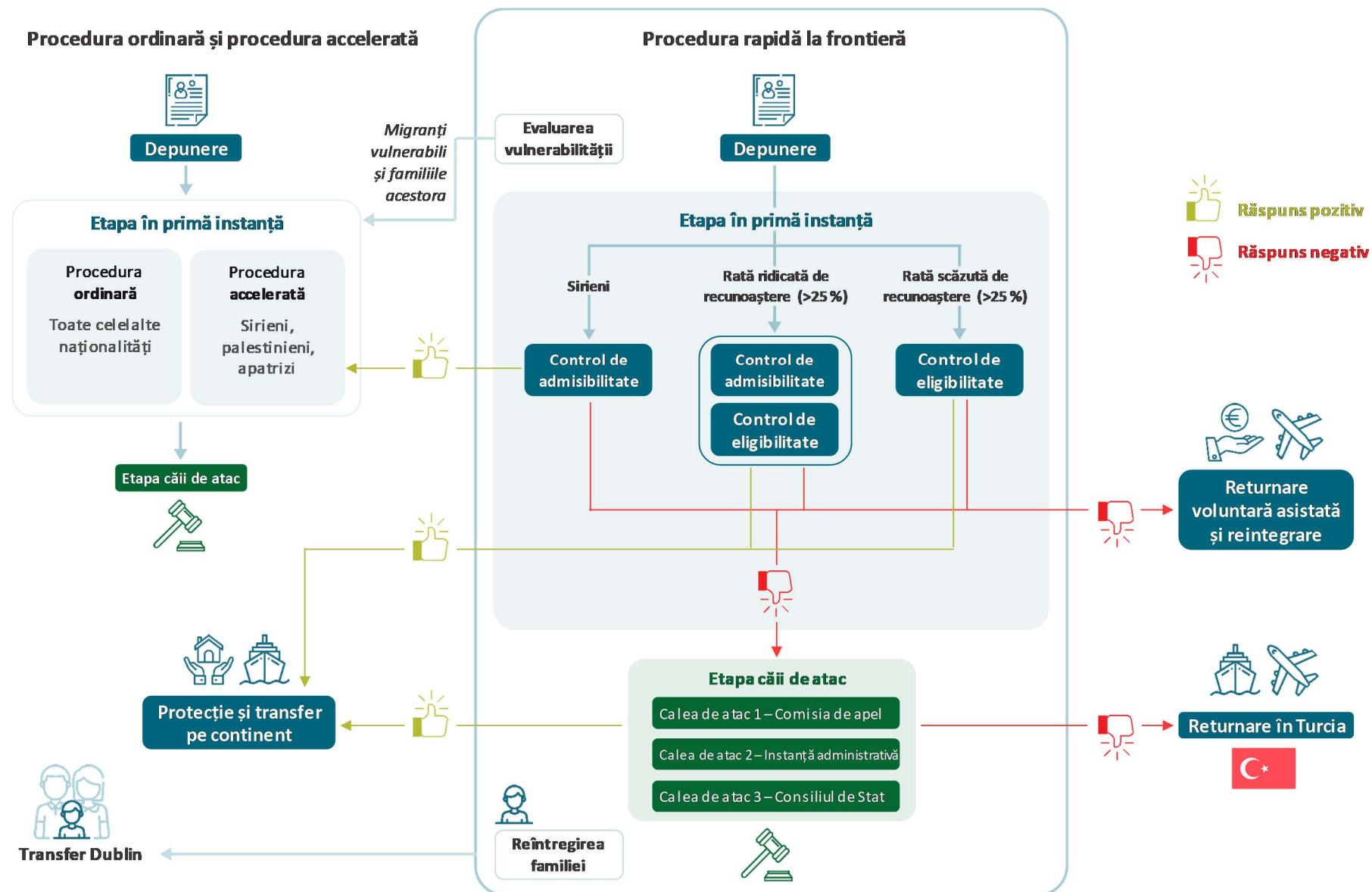
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor lunare ale Frontex.

108 Ca răspuns la Declarația UE-Turcia, pe insulele grecești a fost introdusă o procedură rapidă la frontieră³⁴. Aceasta a fost concepută ca o completare a procedurii ordinare și a procedurii accelerate în materie de azil care existau deja (a se vedea diagrama din *figura 16*). La sfârșitul lunii martie 2019, în insulele grecești, stocul de dosare pendinte în primă instanță era de 24 533³⁵.

³⁴ Pentru solicitanții care fac obiectul Declarației UE-Turcia, și anume persoanele care au sosit pe insulele grecești după 20 martie 2016, cu excepția celor clasificate ca vulnerabile și a cazurilor de reîntregire a familiei în temeiul Regulamentului Dublin. Pentru prima dată, conceptul de „țară terță sigură” se aplică solicitanților cu o naționalitate pentru care rata de recunoaștere este de peste 25 %, inclusiv sirienilor, pentru a facilita returnările rapide.

³⁵ În etapa de preînregistrare: 2 389 de cazuri; în etapa de interviu programat: 14 132 de cazuri; la finalul procesului: 8 012 cazuri.

Figura 16 – Diagramă de prezentare simplificată a procedurii rapide la frontieră aplicate în insulele grecești

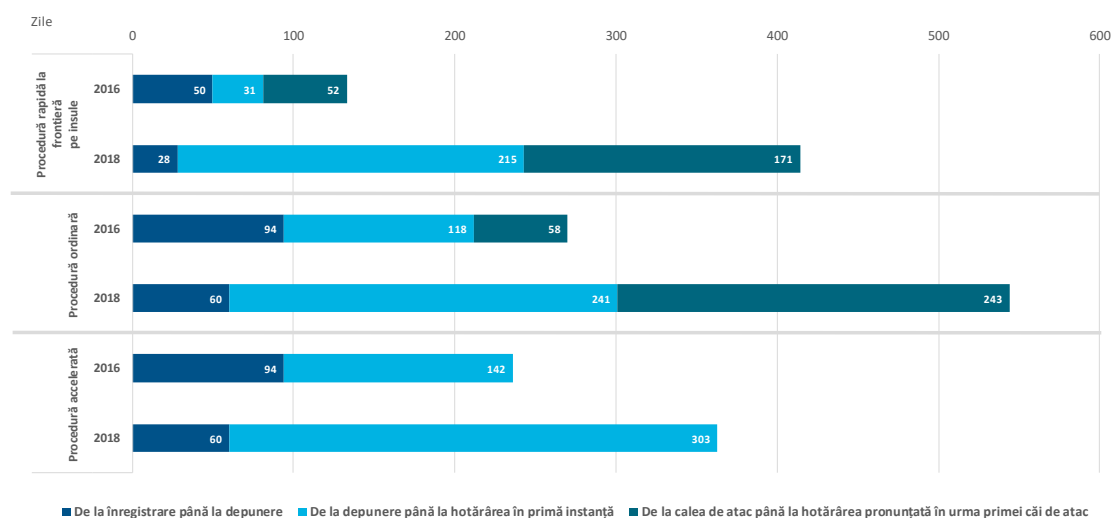


Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Timpii de procesare devin din ce în ce mai lungi

109 Timpii de procesare a cererilor de azil – de la înregistrare până la hotărârea pronunțată în urma primei căi de atac – au devenit mai lungi în 2018 pentru toate tipurile de procedură de azil din Grecia (*figura 17*).

Figura 17 – Timpii de procesare per tip de procedură de azil (în zile)



Nu există date disponibile pentru timpii de procesare în etapa căii de atac în cadrul procedurii accelerate și în ceea ce privește cazurile de la nivelul instanțelor administrative de apel și al Consiliului de Stat.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Serviciul elen pentru azil și de Autoritatea de apel din Grecia.

110 Personalul Serviciului elen pentru azil sau personalul EASO desfășoară interviuri pentru procedura rapidă la frontieră în cele cinci insule grecești pe care există hotspoturi. Deși legislația națională stabilește termene foarte strânse (interviul pentru azil ar trebui să aibă loc în termen de o zi de la depunerea cererii, iar hotărârea în primă instanță ar trebui să fie luată în termen de o zi de la interviu), timpii medii de procesare au crescut totuși de la an la an (a se vedea *caseta 10*).

Caseta 10

Probleme care afectează eficiența procedurii rapide la frontieră

Procedura rapidă la frontieră implică numeroase părți interesate (Serviciul de primire și identificare, Frontex, doctori trimiși de Ministerul Sănătății, poliția, Serviciul elen pentru azil și EASO), ceea ce face ca buna coordonare între aceste părți să fie esențială. Un blocaj intervenit în oricare dintre etape afectează eficiența întregului proces. În 2018, de exemplu, penuria³⁶, în hotspoturi, de doctori trimiși de Ministerul Sănătății, singurele cadre medicale care au dreptul de a efectua evaluări ale vulnerabilității, a afectat eficiența întregii proceduri, mărin astfel stocul de dosare. Un alt exemplu este cel al numerelor de identificare diferite emise de doctorii trimiși de Ministerul Sănătății și de Serviciul de primire și identificare. Această situație a complicat identificarea solicitanților de azil vulnerabili și procesarea cazurilor acestora.

Marea majoritate a solicitanților (74 % în 2018) sunt clasificați în categoria persoanelor vulnerabile³⁷ și sunt excluși din procedura rapidă la frontieră. În unele cazuri (nici Serviciul elen pentru azil, nici EASO nu colectează statistici precise), Serviciul elen pentru azil a anulat evaluarea vulnerabilității efectuată de EASO și a trimis cazul pentru o nouă examinare medicală. Aceasta a prelungit și mai mult procedura de azil pentru persoanele în cauză. Mai mult, Serviciul elen pentru azil anulează în mod sistematic avizele de inadmisibilitate emise de EASO în cazul persoanelor de altă naționalitate decât cea siriană³⁸ (*caseta 7*).

Căile de atac ar trebui examinate în termen de trei zile, urmând ca o decizie să fie emisă în termen de două zile de la examinare sau de la prezentarea unui raport complementar. Or, timpul mediu de procesare în 2018 a fost de 171 de zile (*figura 17*).

Până la sfârșitul anului 2018, numai 1 806 dintre cei 8 928 de migranți eligibili pentru returnare fuseseră efectiv returnați în Turcia în temeiul Declarației UE-Turcia.

111 Situația este și mai problematică în cazul procedurii ordinare și al procedurii accelerate.

³⁶ Începând cu luna august 2018, în Chios nu se mai aflau doctori trimiși de Ministerul Sănătății, iar cei doi doctori detașați în Lesbos au demisionat la sfârșitul lunii octombrie 2018. Pe insulele Leros, Samos și Kos, începând cu luna decembrie 2017, se afla cel mult un doctor din partea Ministerului Sănătății per hotspot.

112 Intervalul mediu de timp de la înregistrare până la pronunțarea unei hotărâri în primă instanță în cadrul procedurii ordinare a crescut de la 84 de zile în 2016 la 241 de zile în 2018. Probabil că acest interval se va prelungi și mai mult, întrucât Curtea a identificat exemple de cereri de azil depuse în 2018, pentru care convocările la interviuri au fost fixate în 2022 sau chiar în 2023.

113 În cadrul procedurii accelerate pentru solicitanții din Siria și din Palestina sau pentru apatrizi, timpul mediu de la înregistrare până la pronunțarea unei hotărâri în primă instanță a crescut de mai mult de două ori, de la 142 de zile în 2016 la 303 zile în 2018. Curtea a remarcat cazurile unor sirieni care au depus cereri în 2018 și pentru care interviurile nu au putut fi fixate înainte de martie 2021, ceea ce indică un risc ca acest interval de timp să crească.

114 Se observă astfel o situație paradoxală pentru sirienii admisibili și pentru solicitanții vulnerabili din insule³⁹. Deși nu mai fac obiectul restricției geografice și pot părăsi insulele, aceste persoane trebuie de fapt să aștepte mult mai mult timp pe continent ca situația lor să fie examinată pe fond decât dacă ar fi rămas în procedura rapidă la frontieră aplicată în insule⁴⁰.

³⁷ Legislația elenă definește șapte categorii de vulnerabilitate: 1. Persoane cu handicap sau cu o boală gravă; 2. Victime ale violenței grave; 3. Femei însărcinate sau femei cu nou-născuți; 4. Minori neînsoțiți; 5. Părinți singuri, 6. Persoane în vârstă; 7. Victime ale traficului de persoane.

³⁸ Conform situației de la sfârșitul anului 2018, toate cele 3 737 de cazuri care implicau alte naționalități decât sirienii au fost admise pentru o examinare pe fond în Grecia, cu excepția a două cazuri care implicau palestinieni și care au fost considerate inadmisibile.

³⁹ La sfârșitul anului 2018, era vorba de 889 de sirieni admisibili și de 42 288 de migranți vulnerabili.

⁴⁰ Potrivit Consiliului pentru refugiați din Grecia, unii solicitanți vulnerabili din Palestina (cu o rată de recunoaștere ridicată și o șansă reală de a obține protecție internațională) preferă să nu fie identificați ca persoane vulnerabile, astfel încât să poată rămâne în procedura rapidă la frontieră și dosarul lor să fie procesat mai rapid.

Autoritățile competente pentru căile de atac sunt suprasolicitate

115 Grecia a depus eforturi pentru a mări capacitatea autorităților sale competente pentru căile de atac. În decembrie 2018, numărul comisiilor de apel a crescut de la 12 la 20. Această capacitate mai mare este extrem de necesară pentru a se evita o situație ca cea din 2017, când comisiile care se ocupau de stocurile de dosare continuau să închidă căi de atac pendinte de dinainte de 2013 (a se vedea în *anexa IV* proiectul GR-1 finanțat prin programul național FAMI).

116 La sfârșitul anului 2018, 13 755 de cazuri⁴¹ erau pendinte la autoritățile competente pentru căile de atac. O parte considerabilă a hotărârilor negative pronunțate în primă instanță (care reprezentau aproape jumătate din totalul hotărârilor pronunțate din 2013 încoace) fac obiectul unei căi de atac, ceea ce exercită o presiune suplimentară asupra autorităților competente în acest sens. Timpii medii de procesare, atât pe continent, cât și pe insule, au crescut între 2016 și 2018.

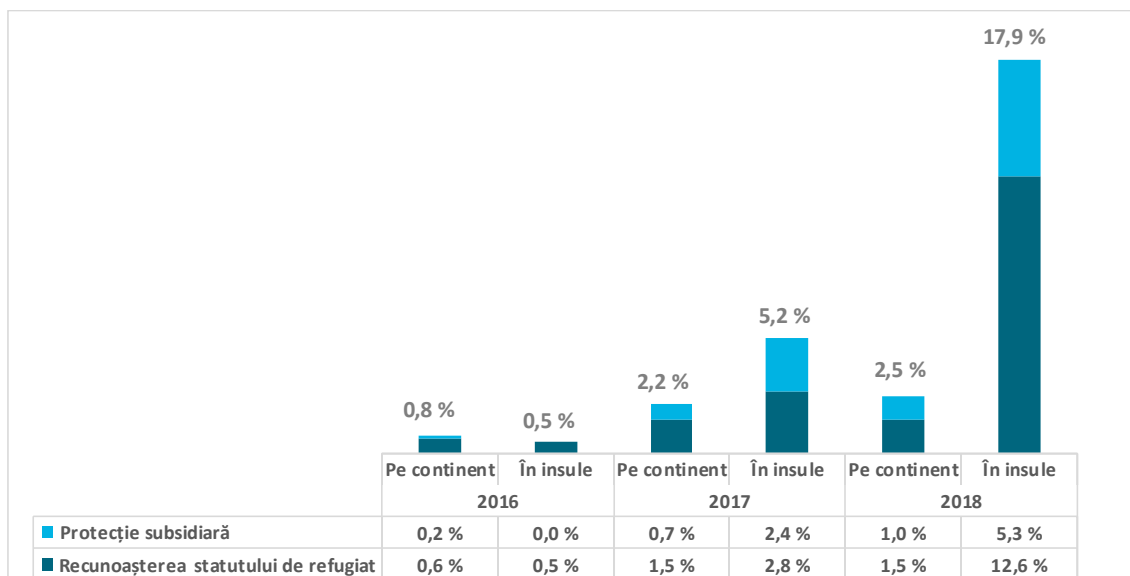
117 Nu este planificat niciun proiect finanțat prin FAMI care să vină în sprijinul comisiilor de apel, iar sprijinul acordat de EASO este limitat din cauza implicării sale în etapa în primă instanță.

Indicii cu privire la calitatea în scădere a hotărârilor pronunțate în primă instanță în insule

118 Un posibil indicator al calității hotărârilor pronunțate în primă instanță este procentul de hotărâri anulate în raport cu numărul total de căi de atac introduse la autoritățile competente în materie. *Figura 18* arată o rată scăzută de anulare în cazul hotărârilor pronunțate pe continent, dar situația din insule s-a înrăutățit semnificativ în ultimii doi ani. Acest lucru sugerează o scădere a calității hotărârilor în primă instanță (în 2018, 17,8 % dintre acestea au fost anulate de autoritățile competente pentru căile de atac).

⁴¹ Acestea nu includ însă cazurile de la nivelul instanțelor superioare și al Consiliului de Stat, pentru care nu au fost furnizate date.

Figura 18 – Ponderea hotărârilor negative pronunțate în primă instanță care au fost anulate



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

Nu au fost puse la dispoziție date cu privire la hotărârile pozitive pronunțate pe motive de protecție umanitară în cazul exercitării unei căi de atac.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Autoritatea de apel din Grecia.

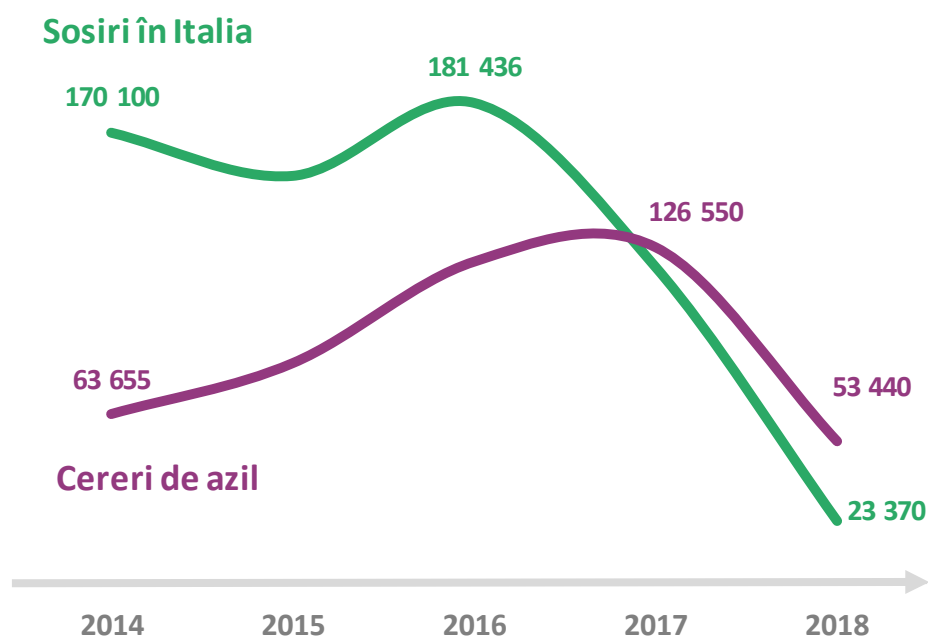
În Italia, problema stocului de cereri de azil trece acum în sarcina autorităților competente pentru căile de atac, care sunt deja suprasolicitate

Stocul de dosare pendinte în primă instanță se reduce

119 Autoritățile italiene nu au putut genera informațiile solicitate de Curte cu privire la evoluția anuală începând din 2015 a numărului de cazuri pendinte/a stocului de dosare aflate în etapele de înregistrare, depunere, cale de atac și hotărâre definitivă. Prin urmare, prezenta secțiune se referă numai la numărul de cazuri pendinte/la stocul de dosare aflate în etapa de hotărâre în primă instanță.

120 Numărul de sosiri în Italia înregistrează din 2016 o tendință descrescătoare: astfel, în 2017, numărul sosirilor a scăzut cu 34 % în comparație cu anul precedent, iar în 2018 acest număr a scăzut din nou cu 80 % (*figura 19*). Între 2016 și 2018, numărul cererilor de azil a scăzut cu 56 %.

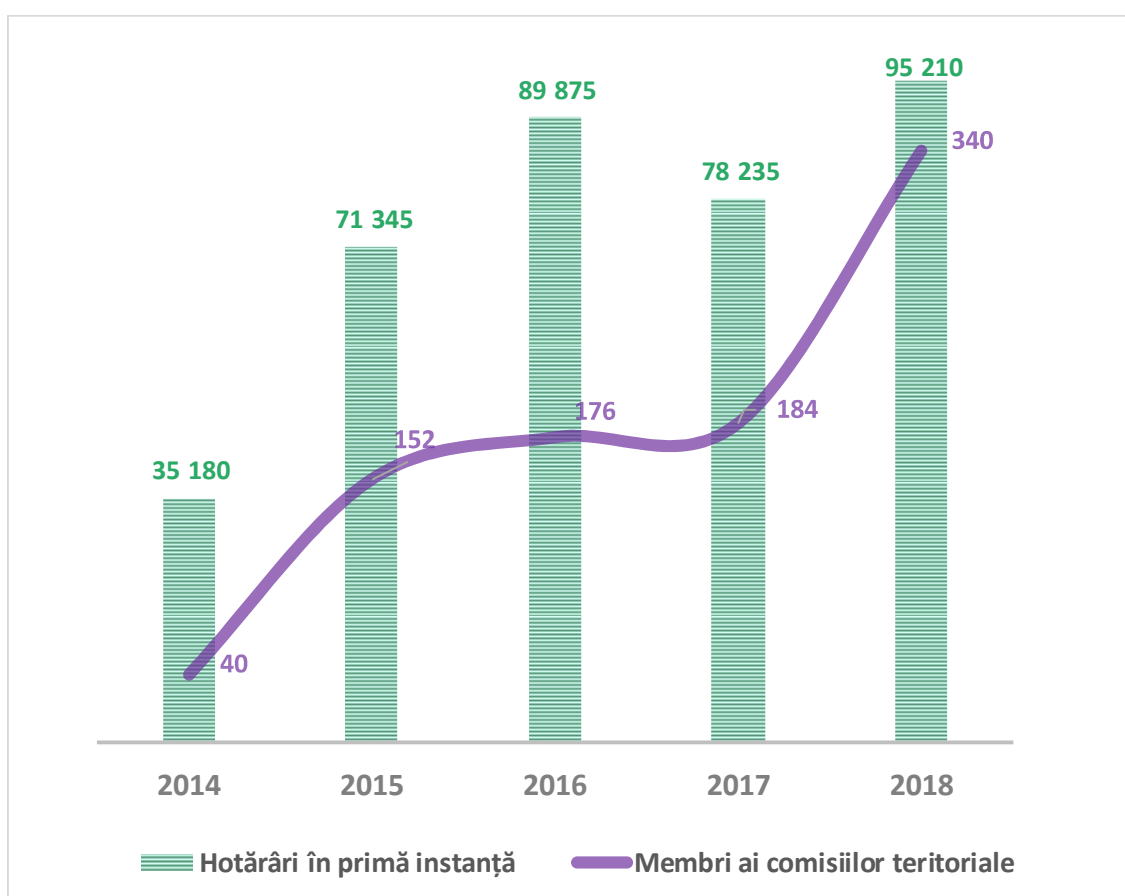
Figura 19 – Numărul sosirilor și numărul de cereri de azil



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Ministerul de Interne (sosiri) și de Eurostat (cereri).

121 Comisia națională pentru azil, împreună cu serviciile sale regionale, evaluează cererile de protecție internațională depuse în Italia și este responsabilă de emiterea hotărârilor în primă instanță. Cu sprijin de la bugetul național, efectivul de personal al acestei comisii a crescut între 2014 și 2018 (a se vedea *figura 20*). Creșterea efectivului de personal a sporit capacitatea de procesare a cererilor în primă instanță.

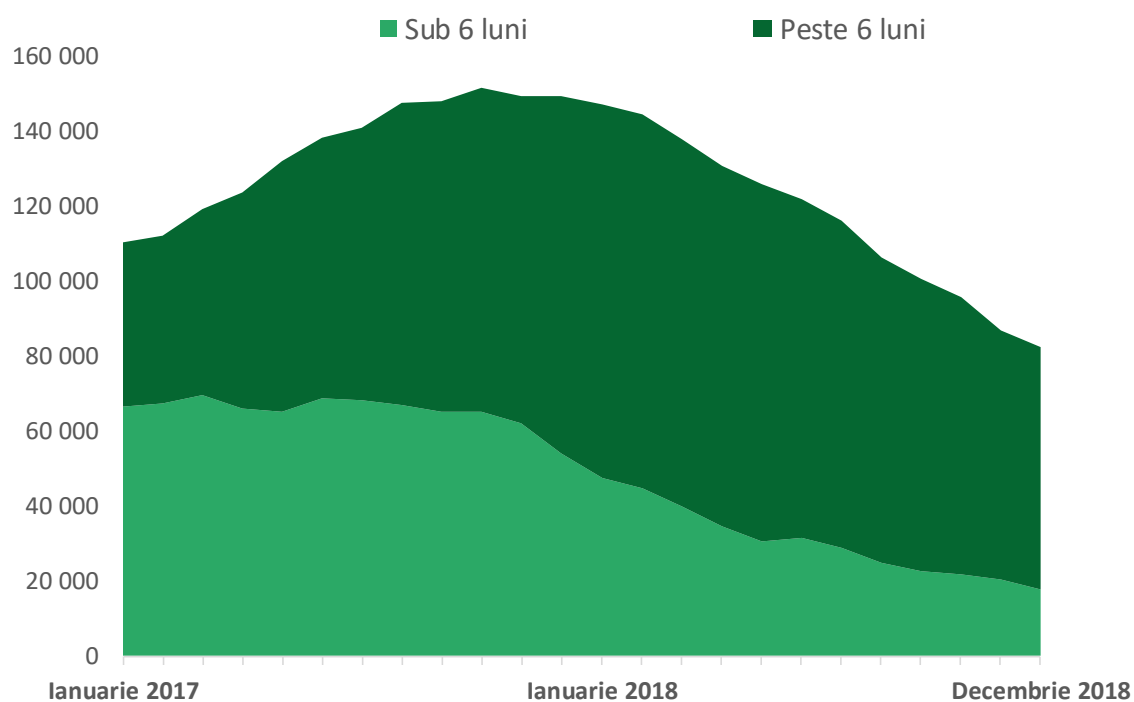
Figura 20 – Numărul de membri ai comisiilor teritoriale de azil și numărul de hotărâri pronunțate în primă instanță



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisia națională pentru azil și de Eurostat.

122 Până la sfârșitul anului 2017, Comisia națională pentru azil a continuat să se confrunte cu dificultăți în a face față numărului tot mai mare de cereri de azil. Până în decembrie 2017, numărul cazurilor pendinte explodase, ajungând la 149 006, ceea ce a exercitat o presiune considerabilă asupra sistemului de azil din Italia. Această situație s-a schimbat însă în 2018, când stocul de dosare a fost redus dramatic cu 45 %, datorită unei creșteri suplimentare a capacității de procesare în primă instanță, combinată cu o scădere semnificativă a numărului de sosiri. A rezultat astfel o reducere a numărului de cereri de protecție internațională (*figura 21*).

Figura 21 – Cazuri pendinte în primă instanță în Italia



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de EASO.

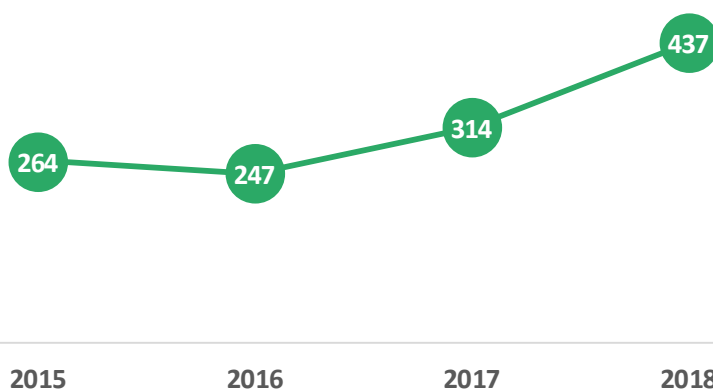
123 Comisia națională pentru azil preconizează lichidarea întregului stoc de dosare pendinte în primă instanță până la sfârșitul anului 2019. Trebuie însă precizat că, atunci când aceste eforturi sunt combinate cu o politică mai strictă în materie de migrație (eliminarea protecției umanitare și reducerea ratei de recunoaștere⁴²), este de așteptat ca un volum mare de refuzuri să se mute în termen de un an în etapa căii de atac, în condițiile în care autoritățile competente sunt deja suprasolicitate (a se vedea punctul **127** de mai jos).

Timpii de procesare devin din ce în ce mai lungi

124 Nu este posibil să se extragă din sistemele informatice italiene timpul median sau timpul mediu de procesare scurs între debarcare, elaborarea cererii de azil și înregistrarea acesteia într-o *questura*.

125 În cadrul procedurii ordinare, legislația italiană stabilește un termen maxim de 33 de zile⁴³ de la data depunerii cererii și până la pronunțarea unei hotărâri în primă instanță. **Figura 22** arată că timpul mediu de procesare a crescut considerabil între 2015 și 2018.

Figura 22 – Timpii medii de procesare în primă instanță în Italia (în zile)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Ministerul de Interne din Italia.

⁴² În 2018, rata de recunoaștere a fost de 32 %. Aceasta includea o rată de 21 % pentru protecția umanitară. Întrucât protecția umanitară a fost eliminată, rata de recunoaștere a scăzut în 2019 (19 % în prima jumătate a anului 2019).

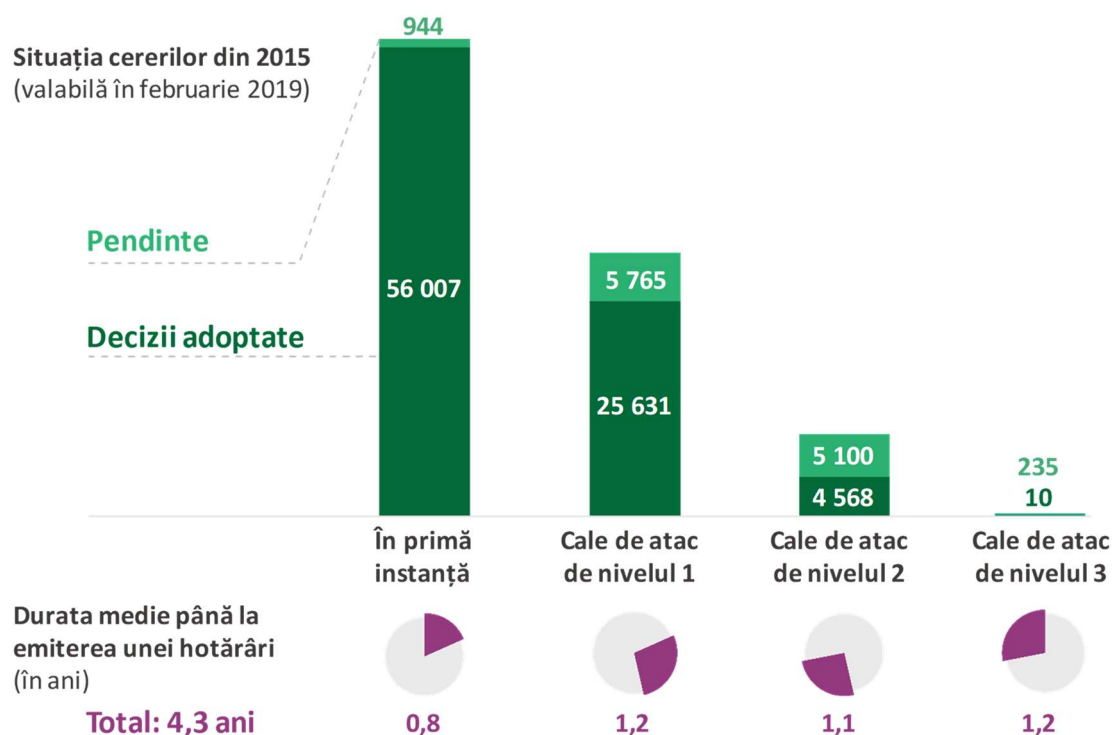
⁴³ Interviu individual trebuie să aibă loc în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, iar hotărârea trebuie pronunțată în termen de 3 zile lucrătoare de la interviu.

126 O problemă critică este lipsa unui sistem informatic integrat de management, care să permită urmărirea situației de la începutul până la sfârșitul procedurii, inclusiv etapa (de cale de atac) judiciară. Comisiile teritoriale competente în domeniul azilului introduc manual hotărârile luate în urma exercitării unei căi de atac și înregistrează întârzieri în acest demers, ceea ce afectează caracterul complet și fiabil al datelor. Nu toate hotărârile sunt prezentate în mod sistematic comisiei teritoriale. Acestea trebuie să colecteze informații de la migranți sau de la *questure*. În plus, comisiile teritoriale înregistrează întârzieri și în înregistrarea online a propriilor hotărâri pe care le pronunță în primă instanță. Lipsa unor date fiabile și disponibile în timp util cu privire la hotărârile negative pronunțate în diverse etape obstrucționează, de asemenea, emiterea deciziilor de returnare de către *questure*.

Autoritățile competente pentru căile de atac sunt suprasolicitate

127 După cum se arată în *figura 23*, pronunțarea unei hotărâri definitive după epuizarea tuturor căilor de atac posibile poate dura 4,3 ani. Prin urmare, este probabil ca sprijinirea autorităților judiciare să devină nevoia cea mai presantă în sistemul de azil italian.

Figura 23 – Timpul mediu necesar pentru pronunțarea unei hotărâri definitive în cazul cererilor depuse în 2015 în Italia



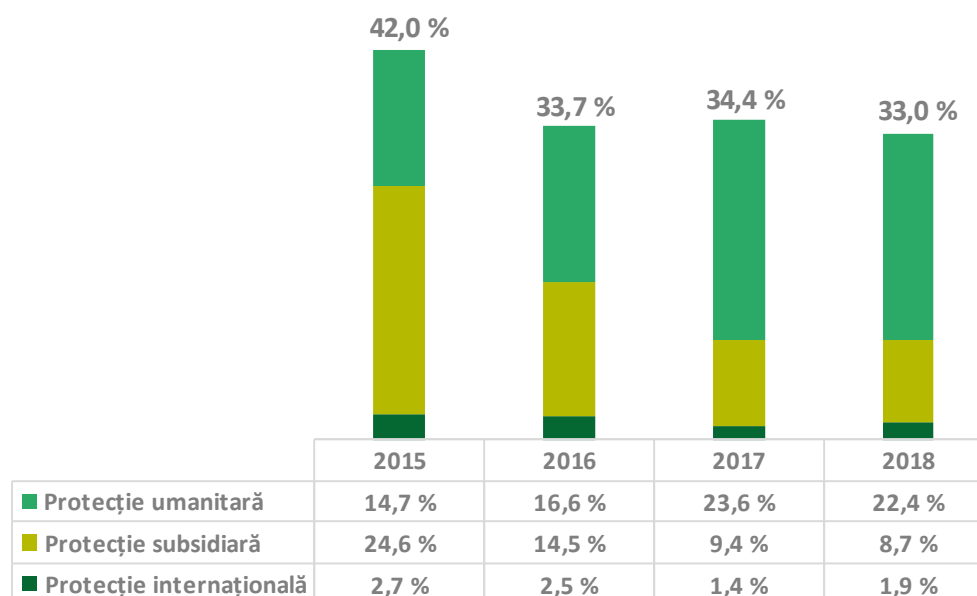
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Ministerul de Interne din Italia.

128 La data auditului, nu exista niciun proiect FAMI de consolidare a capacității judiciare. EASO a identificat această nevoie, dar, până în prezent, nu a acordat decât un sprijin indirect, ajutând Comisia națională pentru azil în cazurile aflate în a doua instanță. EASO nu asistă însă în mod direct instanțele competente pentru căile de atac.

Se observă o rată relativ ridicată de anulare, de către autoritățile competente pentru căile de atac, a hotărârilor pronunțate în primă instanță

129 *Figura 24* arată că autoritățile competente pentru căile de atac au anulat 33 % dintre hotărârile pronunțate în primă instanță în 2018 care fuseseră atacate. Deși relativ ridicată, această rată s-a îmbunătățit ușor față de anii anteriori.

Figura 24 – Ponderea hotărârilor negative în materie de azil pronunțate în primă instanță care au fost anulate



Hotărâri pronunțate între 2012 și 2015 în urma exercitării unei căi de atac.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Ministerul de Interne din Italia.

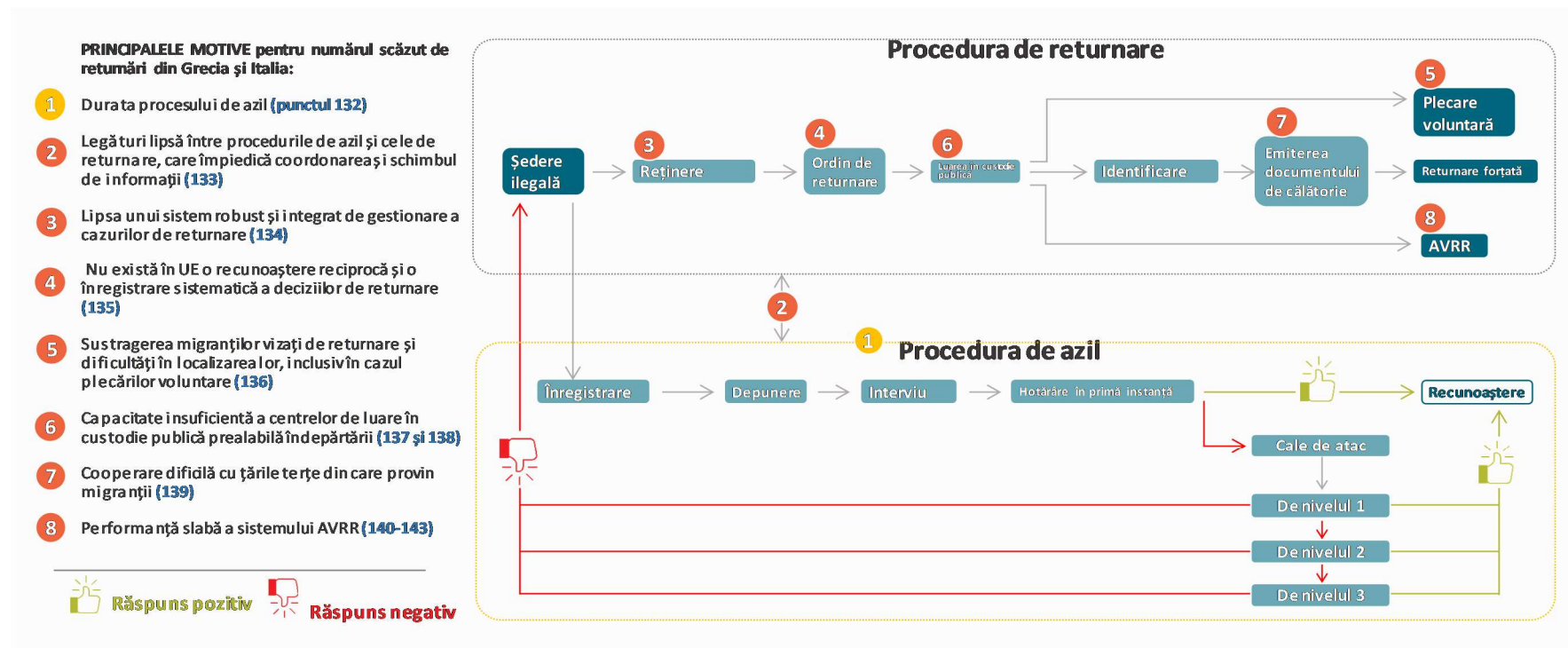
Returnarea efectivă a migranților în situație neregulamentară rămâne problematică pe întreg teritoriul UE

Rată scăzută a returnărilor în ansamblul UE

130 Având în vedere numărul mare de persoane care, începând din 2015, au solicitat protecție internațională în Europa, rata scăzută de returnare a migranților aflați în situație neregulamentară a devenit o problemă pentru Grecia, pentru Italia și pentru UE în ansamblu, astfel cum se arată în *figura 25*. Ratele de returnare sunt și mai mici dacă se iau în considerare doar returnările în afara Europei. Există multe motive care explică această situație și care sunt analizate în cele ce urmează.

Figura 25 – Returnările din Grecia și din Italia

RATA RETURNĂRILOR EFECTIVE DIN UE ÎNTRE 2014 și 2018



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, rate de returnare calculate pe baza datelor Eurostat.

131 În ceea ce privește implementarea Declarației UE-Turcia, insulele grecești au returnat până la sfârșitul anului 2018 un total de numai 1 806 migranți aflați în situație neregulamentară. Numărul de returnări efectuate în temeiul Declarației UE-Turcia în 2018 (322) a fost chiar mai mic decât în 2017 (687).

Există o serie de factori care slăbesc performanța operațiunilor de returnare

132 Unul dintre factorii care afectează performanța operațiunilor de returnare este durata procesului de azil (a se vedea, de asemenea, punctele [109-114](#) și [124-126](#)). În plus, în ceea ce privește numărul limitat de resortisanți ai țărilor terțe care pot fi luați în custodie publică în temeiul motivelor prevăzute de legislația privind azilul, perioada maximă de luare în custodie publică este de șase luni. La sfârșitul acestei perioade, migranții sunt eliberați și se pot sustrage. În fine, atât în Italia, cât și în Grecia, se întâmplă adesea ca migranții să depună în ultimul moment cereri de azil, urmărind să întârzie astfel procedura de returnare.

133 O bună coordonare între autoritățile competente în materie de azil și cele de returnare este esențială pentru optimizarea schimbului de informații și pentru automatizarea emiterii deciziei de returnare în urma unei hotărâri negative cu privire la acordarea azilului ([caseta 11](#)).

Caseta 11

Legătura dintre procedurile de azil și cele de returnare în Grecia și în Italia

În Grecia, resortisanții țărilor terțe sunt înregistrați ca solicitanți de protecție internațională în baza de date a Serviciului elen pentru azil, numită ALKIONI. Pe continent, chiar dacă Poliția a primit un acces restricționat la anumite module din această bază de date, ea nu este alertată automat atunci când se emite o hotărâre negativă privind azilul în sistemul ALKIONI. Prin urmare, deciziile de returnare sunt emise numai în cazul în care se întâmplă ca persoanele vizate să fie reținute. Schimbul de informații este mai bun în insule, dar rămâne informal și depinde de contactele personale.

Italia nu emite o decizie de returnare de îndată ce se pronunță o hotărâre negativă în materie de azil. Aceste două tipuri de decizii sunt emise de două autorități separate: *questure* și comisiile de azil. Poliția are acces la baza de date în care sunt înregistrate hotărârile pronunțate în materie de azil, dar nu este alertată automat atunci când se emite o hotărâre negativă. Ca și în Grecia, se emite o decizie de returnare numai în cazul în care se întâmplă ca persoana să fie reținută.

Așa cum s-a menționat la punctul **126**, lipsa unor date fiabile și disponibile în timp util cu privire la hotărârile negative pronunțate în etapa căii de atac obstrucționează, la rândul său, emiterea deciziilor de returnare de către *questure*.

134 Grecia dispune de un sistem informatic centralizat (sistemul elen de cartografiere) pentru gestionarea migrației, dar acesta nu este încă matur din punctul de vedere al informațiilor sau al funcționalității. Nu este vorba despre un sistem integrat care să traseze întregul proces de returnare. De exemplu, sistemul nu conține date în timp real privind luarea în custodie publică. Ce se întâmplă în realitate este că fiecare centru de luare în custodie publică prealabilă îndepărtării utilizează propriul fișier Excel, iar unitatea de coordonare de la sediul poliției trebuie să solicite fiecărui astfel de centru să îi transmită actualizări periodice, astfel încât să poată obține o imagine de ansamblu a situației. Frontex acordă sprijin Greciei pentru digitalizarea procesului de returnare.

135 În plus, între statele membre ale UE nu există o recunoaștere reciprocă a deciziilor de returnare. Până în 2018, în UE nu avea loc niciun fel de schimb de informații cu privire la deciziile de returnare. Din decembrie 2018, deciziile de returnare trebuie să fie introduse sistematic în Sistemul de Informații Schengen, devenind astfel vizibile pentru toate statele membre.

136 Riscul ca migranții să se sustragă există și în cazul plecărilor voluntare. Această situație se explică în principal prin faptul că nu există un sistem standard prin care să se poată verifica dacă un resortisant al unei țări terțe a trecut frontiera externă a unei țări Schengen. Prin urmare, nu este posibil să se stabilească cu certitudine dacă un resortisant al unei țări terțe a părăsit efectiv teritoriul UE, s-a ascuns în statul membru sau s-a mutat într-un alt stat membru.

137 Potrivit Directivei privind returnările⁴⁴, recurgerea la luarea în custodie publică în scopul îndepărtării ar trebui să fie limitată și să facă obiectul aplicării principiului proporționalității în privința mijloacelor utilizate și a obiectivelor urmărite. Luarea în custodie publică este justificată numai pentru pregătirea returnării sau în efectuarea procesului de îndepărtare sau dacă aplicarea unor măsuri mai puțin coercitive nu ar fi suficientă. Perioada inițială de luare în custodie publică este de până la șase luni. Aceasta poate fi prelungită cu până la 18 luni în anumite condiții. În prezent, în Grecia există pe continent șase centre de luare în custodie publică prealabilă îndepărtării, iar pe insulele Lesbos și Kos se află două astfel de centre. Un alt centru este prevăzut a fi creat pe insula Samos. Condițiile din unele centre de luare în custodie publică prealabilă îndepărtării au fost criticate (a se vedea proiectul GR-3 în *anexa IV*).

138 În pofida eforturilor depuse de Italia, centrele din această țară utilizate pentru luarea în custodie publică prealabilă îndepărtării nu dispun încă de capacități suficiente pentru a face față numărului de persoane care urmează să fie returnate (815 locuri în comparație cu 27 070 de decizii de returnare emise în 2018). Nu se află în pregătire niciun proiect finanțat prin FAMI care să abordeze această problemă.

139 Un alt motiv care explică numărul scăzut de migranți care sunt efectiv returnați după ce au primit ordinul de a părăsi UE este lipsa de cooperare din partea anumitor țări terțe în identificarea și readmisia propriilor resortisanți [a se vedea, de asemenea, punctul 100 litera (iv)]. De exemplu, Acordul de la Cotonou dintre UE și țările din Africa, zona Caraibilor și Pacific stipulează⁴⁵ că aceste țări trebuie să îi readmită pe toți resortisanții lor prezenți în mod ilegal pe teritoriul unui stat membru al UE, fără formalități suplimentare. În practică, această dispoziție juridică nu este respectată.

⁴⁴ Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008.

⁴⁵ Articolul 13 alineatul (5) litera (c) din Acordul de parteneriat între membrii grupului statelor din Africa, zona Caraibilor și Pacific, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, semnat la Cotonou în iunie 2000.

Returnările voluntare asistate și reintegrarea se confruntă cu provocări de ordin operațional

140 În condițiile în care nu există o abordare armonizată la nivelul UE, pachetele AVRR (*Assisted Voluntary Return and Reintegration*) variază de la un stat membru la altul. Potrivit Serviciului de Cercetare al Parlamentului European, în statele membre ale UE au fost instituite nu mai puțin de 90 de programe specifice AVRR, cofinanțate de Uniunea Europeană.

141 Până în prezent, operațiunile AVRR au reprezentat doar o fracțiune din totalul returnărilor din Italia (15 % în 2018), întrucât au existat numeroase aspecte care au împiedicat proiectele AVRR să contribuie în mod eficace la soluționarea problemei returnării (*caseta 12*).

Caseta 12

Exemple de probleme care afectează eficacitatea proiectelor AVRR în Italia

În 2015/2016, din cauza trecerii tardive la noul FAMI, a existat un interval de un an în care nu s-a desfășurat niciun program AVRR. Proiectele AVRR finanțate din FAMI și lansate în 2016 nu au fost însoțite de o campanie de sensibilizare la nivel național și activitățile de informare s-au desfășurat în mod separat pentru fiecare proiect (a se vedea punctul 71 privind suprapunerea). În plus, la demararea proiectelor nu au avut loc activități eficiente de comunicare pe teren. Problema a fost abordată ulterior prin angajarea unor consilieri regionali care să se ocupe în mod special de aceste activități de comunicare pe teren. Având în vedere nevoile, valorile-țintă stabilite pentru indicatorii proiectelor erau lipsite de ambiție.

Un grup mare de migranți aflați în situație de ședere ilegală în Italia au fost excluși din programul AVRR, deoarece, pentru a fi eligibil, un migrant trebuie să solicite AVRR în intervalul scurt de 7-30 de zile de la emiterea deciziei de returnare.

Timpul scurs între momentul depunerii cererii și momentul aprobării de către *questura* sau de către prefectură era lung, în medie de 37 de zile (în proiectul IT-3) sau de 40 de zile (în proiectul IT-2). Deoarece Italia nu dispune de spații de cazare pentru solicitanții AVRR, aceste perioade lungi de așteptare au contribuit la o rată ridicată a abandonului, de 27 %⁴⁶.

În fine, programul AVRR a cunoscut o întrerupere, întrucât, după ce proiectele au fost finalizate în iunie 2018, următoarea cerere de propuneri a fost publicată de abia în octombrie 2018. Această cerere era în curs de evaluare la momentul vizitei de audit efectuate de Curte în februarie 2019. OIM a informat Curtea că nu a participat la această procedură din cauza cerințelor prea stricte în materie de eligibilitate a costurilor⁴⁷.

⁴⁶ Statisticile primite de la Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) arată că dintre cele 1 606 cereri de AVRR primite de agenție între ianuarie și septembrie 2018, 67 (4 %) nu au fost aprobate, 169 (10 %) nu au primit niciun răspuns din partea autorităților, 118 (7 %) au fost anulate înainte de aprobare, iar 319 (20 %) au fost anulate după aprobare.

⁴⁷ În conformitate cu normele aplicabile ultimei cereri de propuneri, costurile ar fi eligibile numai în cazul în care migrantul a fost efectiv returnat. Întrucât migranții se pot răzgândi până în ultimul moment, toate costurile de până la acel moment ar trebui să fie suportate de agenție.

142 În Grecia, programul AVRR pus în aplicare de OIM este pe cale de a-și atinge obiectivele⁴⁸. Cu toate acestea, asistența pentru reintegrare, care sprijină beneficiarii la întoarcerea în țara lor de origine, este disponibilă numai pentru 26 % din solicitanți. Această lacună în furnizarea de asistență pentru reintegrare ar fi putut fi acoperită parțial de Programul specific de acțiune al Rețelei Instrumentului european de reintegrare (ERIN)⁴⁹, însă Grecia nu a recurs deocamdată la acest program.

143 În plus, în timp ce perioada de eligibilitate pentru programul de pe continent este nelimitată, migranții din insule trebuie să solicite AVRR într-o perioadă foarte scurtă de timp (15 zile de la emiterea unei hotărâri negative în primă instanță de către Sistemul elen pentru azil).

144 În pofida celor de mai sus, un exemplu de bună practică a fost observat la centrul deschis Attiko Alsos destinat migranților înregistrați pentru returnare voluntară asistată și reintegrare. Acest centru oferă un mediu sigur și sprijin pentru resortisanții țărilor terțe care se declară disponibili să se întoarcă în țara lor de origine (a se vedea [caseta 13](#)).

Caseta 13

Exemplu de bună practică într-un program AVRR

Centrul deschis Attiko Alsos destinat migranților înregistrați pentru returnare voluntară asistată și reintegrare, finanțat prin asistența de urgență din cadrul FAMI, a fost instalat în apropiere de centrul Atenei, cu scopul de a oferi adăpost migranților din Grecia care s-au înregistrat în cadrul programului AVRR și care nu au unde să locuiască în altă parte până la plecarea lor. Beneficiarii sunt migranți vulnerabili, definiți în scopul proiectului ca femei însărcinate, familii monoparentale, migranți cu nevoi medicale, migranți în vârstă și migranți fără mijloace de trai. Centrul deschis dispune de conexiuni bune de transport și se află în apropierea unor spitale și a unor servicii consulare. Centrul oferă servicii vitale migranților vulnerabili până la întoarcerea acestora în țara lor de origine.

⁴⁸ Potrivit OIM, între 1 iunie 2016 și 14 martie 2019, 17 740 de resortisanți ai țărilor terțe au depus o cerere pentru AVRR și 15 031 (85 %) au revenit în țara lor.

⁴⁹ Acest program comun de returnare și de reintegrare urmărește să asigure returnarea durabilă și reintegrarea resortisanților țărilor terțe în țara lor de origine, grație unei cooperări suplimentare între instituțiile partenere din cadrul ERIN.

Nu există date cu privire la rapiditatea procedurilor de returnare

145 Nici sistemele informatice din Grecia și nici cele din Italia nu pot genera statistici cu privire la rapiditatea procedurilor de returnare⁵⁰. Prin urmare, Curtea nu a putut evalua acest aspect.

⁵⁰ Timpii medii de procesare dintre emiterea unei decizii de returnare și returnarea efectivă (atât pentru returnările forțate, cât și pentru cele voluntare).

Concluzii și recomandări

146 În cadrul acestui audit s-a analizat dacă sprijinul acordat de UE pentru gestionarea migrației (inclusiv abordarea-hotspot) contribuise la instituirea unor proceduri de azil și de returnare eficiente și rapide în Grecia și în Italia. Concluzia Curții a fost că există disparități între obiectivele sprijinului UE și rezultatele obținute. Deși capacitatea autorităților elene și italiene a crescut, punerea în aplicare a procedurilor de azil în Grecia și în Italia continuă să fie afectată de timpi lungi de procesare și de blocaje. Ca și pentru restul UE, returnările din Grecia și din Italia ale resortisanților țărilor terțe aflați în situație neregulamentară sunt în număr mic.

147 Dintre cele 11 recomandări pe care Curtea le-a formulat în 2017 cu privire la abordarea-hotspot din Grecia și Italia, șase au fost puse în aplicare integral, două au fost puse în aplicare în ceea ce privește Comisia și agențiile, iar una nu a fost pusă în aplicare de către statele membre (*anexa III*). Două recomandări principale (privind capacitatea hotspoturilor și situația minorilor neînsoțiți în hotspoturile din Grecia) sunt încă în curs de punere în aplicare, situația din hotspoturile din Grecia fiind în continuare extrem de critică (punctele **23-27**).

148 Recomandarea Curții ca misiunile experților trimiși de către statele membre să aibă o durată îndeajuns de lungă nu a fost încă pusă în aplicare. Deși Comisia și agențiile au solicitat în mod repetat statelor membre să trimită pe teren mai mulți experți, în cazul operațiunilor EASO există în continuare o penurie de experți naționali. În schimb, Frontex avea pe teren în hotspoturile din Italia mai mult personal decât era necesar, deoarece nu și-a ajustat planurile la numărul mic de sosiri pe mare. Curtea a remarcat de asemenea că, în pofida numărului mic de operațiuni de returnare, o proporție ridicată a experților Frontex cu misiuni de escortare a operațiunilor de readmisie în Turcia nu aveau decât un profil de escortă pentru returnări și, prin urmare, nu puteau fi utilizați pentru niciun alt tip de operațiune (punctele **28-30**).

149 Curtea a constatat că ratele de înregistrare și de amprentare în hotspoturi s-au îmbunătățit în mod semnificativ, odată ce au fost stabilite proceduri standard de operare și responsabilitățile au fost clar împărțite între autoritățile naționale și agențiile de sprijin ale UE. Nu trebuie uitat însă că o proporție ridicată de migranți continuă să se deplaseze în alte state membre ale UE și să solicite azil în acestea fără ca amprente lor digitale să fi fost stocate în baza de date Eurodac (punctele **31-34**).

150 Mecanismele de transfer de urgență, concepute cu un caracter temporar, au fost prima inițiativă de solidaritate din istoria politicii europene în domeniul migrației care viza redistribuirea pe scară largă a solicitanților de azil între statele membre. Aceste mecanisme nu și-au atins însă țintele și nu au redus deci într-un mod eficace presiunea asupra sistemelor de azil din Grecia și din Italia (punctele [35-41](#)).

151 Astfel, doar o foarte mică parte dintre migrații potențial eligibili au fost identificați și orientați cu succes către solicitarea unui transfer (punctele [42-47](#)).

152 O proporție ridicată a candidaților care au depus cereri au fost efectiv transferați (80 % în Grecia și 89 % în Italia). Curtea a identificat însă și o serie de deficiențe operaționale la nivelul procesului de transfer. Comisia nu a mai monitorizat din februarie 2018 procesul de transfer în țările de primire a migraților. Mecanismele temporare de transfer au expirat în septembrie 2017 și nu s-a ajuns deocamdată la niciun consens cu privire la propunerea Comisiei de instituire a unui sistem permanent de transfer. În lipsa unui mecanism de transfer convenit la nivelul UE, transferul voluntar are loc *ad hoc*, în principal în cazul migraților care au debarcat în Italia și în Malta (punctele [48-53](#)).

Recomandarea 1 – Utilizarea învățămintelor dobândite pentru a se acumula experiență în vederea unui eventual mecanism voluntar de transfer în viitor

Comisia ar trebui să utilizeze învățămintele dobândite în urma aplicării mecanismelor de transfer de urgență (inclusiv în ceea ce privește situația din statul membru de primire după transfer) și să se bazeze pe această experiență pentru un eventual mecanism voluntar de transfer în viitor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

153 Asistența de urgență (EMAS) finanțată prin FAMI a fost concepută inițial ca un instrument la scară mică pentru a răspunde unor nevoi urgente și specifice. Majorarea finanțării pentru EMAS a permis o mai mare flexibilitate și reactivitate a sprijinului acordat de Comisie în contextul crizei. EMAS a devenit principalul instrument strategic al Comisiei pentru reechilibrarea sprijinului către țările cele mai afectate de criza migrației, în special Grecia, prin completarea pachetelor financiare aferente programelor lor naționale. Această evoluție nu a fost însoțită de introducerea unui cadru de monitorizare a performanței. Comisia a propus, pentru noul cadru

financiar 2021-2027, includerea asistenței de urgență în cadrul gestiunii partajate cu statele membre (punctele [54-64](#)).

154 Dintre cele șase proiecte EMAS examinate, doar două și-au îndeplinit pe deplin țintele, trei le-au îndeplinit parțial, iar unul se află încă într-un stadiu incipient de implementare (punctele [65-66](#)).

155 Toate cele zece proiecte examinate din cadrul programelor naționale FAMI sunt relevante. Un program național FAMI este un instrument de finanțare multianual, dar în Grecia și în Italia nu există încă mecanisme solide de planificare strategică multianuală care să asigure alocarea fondurilor acolo unde nevoile sunt cele mai acute (punctele [67-72](#)).

156 Dintre cele cinci proiecte finalizate finanțate prin programe naționale FAMI și examinate de Curte, niciunul nu își atinsese pe deplin țintele: trei proiecte le atinseseră parțial, unul nu le atinsese, iar în cazul celui alt proiect, datele nu erau suficiente pentru a permite o evaluare a progreselor realizate. Celelalte cinci proiecte erau în curs la momentul auditului (punctele [73-75](#)).

157 Cadrul de monitorizare a performanței aferent FAMI a fost creat târziu și nu dispune de ținte. În cursul auditului, a devenit evident faptul că erau necesare mai multe date referitoare la performanță pentru a facilita o evaluare temeinică a politicii la nivelul UE (punctele [76-82](#)).

Recomandarea 2 – Consolidarea gestionării asistenței de urgență prin FAMI și a programelor naționale din cadrul FAMI

Comisia ar trebui:

- (a) să definească criteriile pentru alocarea fondurilor EMAS aflate în gestiune partajată cu statele membre în următorul cadru financiar;
- (b) să consolideze cadrul de monitorizare a performanței prin:
 - (i) asigurarea faptului că toate proiectele EMAS finanțate prin FAMI conțin indicatori de realizare și indicatori de rezultat, cu valori-țintă și valori de referință clare, după caz, fiind necesară o justificare acolo unde această cerință nu este respectată;

- (ii) monitorizarea și raportarea rezultatelor obținute de proiectele finanțate prin EMAS;
 - (iii) pentru noul CFM 2021-2027, prin definirea indicatorilor CMEF pentru FAMI, inclusiv a valorilor de referință și a valorilor-țintă aferente, înainte de începerea proiectelor din perioada 2021-2027;
- (c) să implementeze măsuri care să asigure complementaritatea și o mai bună coordonare între FAMI și EASO/Frontex (de exemplu, în domeniul returnărilor forțate sau al sprijinului pentru autoritățile de azil).

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 30 iunie 2021.

158 Atât autoritățile naționale din Grecia, cât și cele din Italia consideră sprijinul operațional furnizat de EASO ca fiind relevant și util. Totuși, până în 2018, planurile de sprijin operațional ale EASO erau determinate în mare măsură de resursele existente și nu erau însoțite de ținte în materie de realizări și de rezultate care să permită evaluarea performanței EASO. Situația se îmbunătățește treptat în 2019 (punctele [83-89](#)).

159 Chiar dacă penuria de experți din statele membre este compensată prin recurgerea la furnizori interimari de servicii, durata scurtă de mobilizare a experților rămâne o problemă. Operațiunile EASO din hotspoturile din Grecia sunt afectate de probleme de securitate, de lipsa spațiilor de lucru, de dezacorduri cu Serviciul elen pentru azil în ceea ce privește evaluările vulnerabilității și de anularea sistematică, de către Serviciul elen pentru azil, a deciziilor de inadmisibilitate a persoanelor de altă naționalitate decât cea siriană (punctele [90-93](#)).

Recomandarea 3 – Consolidarea sprijinului operațional acordat de EASO pentru procedurile de azil

EASO ar trebui:

- (a) să își adapteze modelul de mobilizare a experților pentru a-l face mai previzibil, având în vedere penuria sistematică de experți din statele membre;
- (b) să își finalizeze cadrele de monitorizare a performanței pentru Grecia și Italia prin adăugarea de indicatori de rezultat, de valori de referință și de valori-țintă și prin colectarea datelor relevante privind performanța pentru toți indicatorii;
- (c) să colaboreze cu Serviciul elen pentru azil în vederea depășirii dezacordurilor referitoare la evaluările vulnerabilității și la admisibilitatea persoanelor de altă naționalitate decât cea siriană în cadrul procedurii rapide la frontieră.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

160 Grecia și Italia se numără printre statele membre care nu au valorificat pe deplin potențialul Frontex în materie de returnare (mandat extins și buget majorat). În afară de numărul redus de persoane returnate, existența în paralel a două instrumente UE de finanțare care sprijină același tip de activități (returnările forțate finanțate în cadrul programelor naționale FAMI și al operațiunilor Frontex) explică această situație (punctele [94-101](#)).

Recomandarea 4 – Ajustarea, în ceea ce privește Frontex, a sprijinului acordat în materie de returnare și a mobilizării experților în hotspoturi

Frontex ar trebui:

- (a) să colaboreze cu Comisia pentru a asigura complementaritatea și o mai bună coordonare între sprijinul pentru returnare acordat de Frontex și cel finanțat prin FAMI;
- (b) în contextul numărului redus de operațiuni de returnare din Grecia, să nu mai trimită pe teren persoane care au doar un profil de escortă pentru returnări și care nu pot fi utilizate pentru operațiunile din hotspoturi;
- (c) să își ajusteze planul operațional pentru a se asigura că mobilizarea personalului din hotspoturile italiene (inclusiv a experților în amprentare) răspunde mai bine la evoluția tiparelor de sosire pe mare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

161 De-a lungul crizei, majoritatea migranților în situație neregulară sosiți în Europa au ajuns în Italia sau în Grecia. Aceste două state membre au evoluat de la țări de tranzit la țări în care migranții solicită azil (punctul **103**).

162 În Grecia, capacitatea de procesare a Serviciului elen pentru azil a crescut din 2015, dar nu este încă suficientă pentru a face față stocului în creștere de cereri de azil pendinte. Declarația UE-Turcia a avut un impact major asupra sosirilor, însă piatra sa de temelie, și anume procedura rapidă la frontieră, nu este suficient de rapidă. În ceea ce privește procedura ordinară și procedura accelerată, situația este chiar și mai problematică, existând deja date de interviu fixate pentru 2023 și, respectiv, pentru 2021. Un număr mare de hotărâri negative pronunțate în primă instanță vor sosi la autoritățile competente pentru căile de atac, care nu beneficiază de suficient sprijin și sunt deja suprasolicitate (punctele **104-118**).

163 În contextul scăderii drastice a numărului de sosiri și de cereri de azil, capacitatea actuală de procesare a autorităților italiene competente în primă instanță este suficientă. Se estimează că stocul important de dosare pendinte va fi lichidat până la sfârșitul anului 2019. Acest lucru va genera însă o presiune puternică asupra autorităților competente pentru căile de atac. Era nevoie de peste 4 ani pentru ca o cerere de azil depusă în 2015 să ajungă în etapa ultimei căi de atac. Fără un sprijin adecvat, acest interval lung de timp ar putea crește și mai mult în viitor (punctele [119-129](#)).

Recomandarea 5 – Consolidarea gestionării sistemelor naționale de azil

Comisia și EASO, în cooperare cu autoritățile naționale, ar trebui:

- (a) să intensifice în continuare sprijinul acordat Serviciului elen pentru azil în vederea lichidării stocului tot mai mare de dosare în primă instanță;
- (b) să acorde sprijin autorităților din Grecia și din Italia competente pentru căile de atac, care sunt suprasolicitate, evitând, în același timp, posibilele conflicte de interes pentru EASO în Grecia;
- (c) să propună măsuri care să permită colectarea sistematică de date de performanță privind timpul de procesare (date defalcate în funcție de tipul de procedură și de principalele etape) și privind stocurile de dosare (date defalcate în funcție de principalele etape, inclusiv diferitele etape corespunzătoare căilor de atac) pentru a facilita elaborarea politicilor și evaluarea performanței, precum și pentru a monitoriza respectarea legislației UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

164 Numărul returnărilor efective a fost mult mai mic decât numărul deciziilor de returnare, atât în cazul ambelor țări vizate de audit, cât și la nivelul de ansamblu al UE. Curtea a identificat o serie de motive pentru acest lucru (punctele [130-139](#)).

165 Returnarea voluntară asistată și reintegrarea sunt afectate de lipsa unei abordări armonizate în cadrul UE. Curtea a identificat deficiențe structurale în ceea ce privește programul AVRR din Italia. Programul AVRR din Grecia este pe cale să își atingă obiectivele, însă pachetul de reintegrare este oferit numai pentru 26 % dintre solicitanți. O structură de cazare destinată exclusiv solicitanților de AVRR este un exemplu de bună practică, ce sporește atractivitatea sistemului (punctele [140-144](#)).

166 Nu se colectează date cu privire la rapiditatea procedurilor de returnare. În plus, nu există indicatori care să măsoare durabilitatea returnărilor, cum ar fi numărul migranților returnați care încearcă să revină în UE sau succesul pachetelor de reintegrare AVRR (punctul 145).

Recomandarea 6 – Consolidarea sprijinului acordat pentru procedurile naționale de returnare

Comisia, în cooperare cu autoritățile naționale, ar trebui:

- (a) să ofere, împreună cu Frontex, sprijin suplimentar pentru a aborda cauzele numărului mic de returnări din Grecia și din Italia evidențiat în prezentul raport, concentrându-se asupra numărului scăzut de returnări din insulele grecești și asupra programului AVRR din Italia;
- (b) să ia măsuri pentru a se asigura că acordurile existente cu țările terțe vizând returnarea resortisanților acestor țări, cum ar fi Acordul de la Cotonou și acordurile de readmisie încheiate de UE, sunt puse efectiv în aplicare de țările terțe și sunt utilizate pe deplin de statele membre;
- (c) să promoveze o abordare coordonată în UE în ceea ce privește asistența pentru reintegrare în țările terțe de returnare;
- (d) să propună măsuri care să permită colectarea sistematică de date de performanță referitoare la rapiditatea și la durabilitatea procedurilor de returnare, cu scopul de a facilita elaborarea politicilor, evaluarea performanței și cercetarea.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 22 octombrie 2019.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Anexe

Anexa I - Execuția financiară (în milioane de euro)

Asistență de urgență (EMAS) prin FAMI:

Programe anuale de activitate	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Asistență de urgență (EMAS) prin FAMI	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Sursa: Comisia Europeană, pe baza programelor anuale de activitate publicate.

Programul național FAMI din Grecia:

Obiectiv specific	Alocare în programul național	Cuantumul planificat al angajamentelor la sfârșitul anului 2018 (**)	Cuantumul real al angajamentelor la sfârșitul anului 2018	Cuantumul real al plăților la sfârșitul anului 2018	Nivelul angajamentelor planificate	Nivelul angajamentelor reale	Diferența dintre angajamentele planificate și cele reale
OS1 Azil	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
OS2 Integrare	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
OS3 Returnare	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Total (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) Alocarea totală pentru programul național FAMI din Grecia este de 328,3 milioane de euro (inclusiv pentru solidaritate și asistența tehnică).

(**) Calculat pe baza planificării multianuale a angajamentelor în programul național.

Sursa: autoritatea responsabilă de FAMI din Grecia.

Programul național FAMI din Italia:

Obiectiv specific	Alocare în programul național	Angajamentele planificate la sfârșitul anului 2018 (**)	Angajamentele reale la sfârșitul anului 2018	Cuantumul real al plăților la sfârșitul anului 2018	Nivelul angajamentelor planificate	Nivelul angajamentelor reale	Diferența dintre angajamentele planificate și cele reale
OS1 Azil	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
OS2 Integrare	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
OS3 Returnare	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Total (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) Alocarea totală pentru programul național FAMI din Italia este de 394,2 milioane de euro (inclusiv pentru cazuri speciale și asistența tehnică).

(**) Calculat pe baza planificării multianuale a angajamentelor în programul național.

Sursa: autoritatea responsabilă de FAMI din Italia.

Sprijinul operațional acordat de EASO:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Grecia	Bugetul inițial		8,6	27,2	24,5
	Ultimul buget rectificativ		45,4	34,0	27,6
	Angajamente bugetare normale executate	Cifrele referitoare la bugete și la angajamente nu sunt disponibile per țară.	25,2	33,4	26,9
	Buget inițial neutilizat		0,0	0,0	0,0
Italia	Bugetul inițial		8,6	8,0	14,5
	Ultimul buget rectificativ		45,4	14,5	19,5
	Angajamente bugetare normale executate	6,3	14,4	22,4	
	Buget inițial neutilizat	0,0	0,0	0,0	

(1) În 2016, bugetul nu era defalcat pe țări. Cifrele referitoare la bugetul inițial și la bugetul rectificativ din 2016 acoperă totalitatea sprijinului operațional, inclusiv sprijinul pentru alte țări și costurile orizontale.

Sursa: EASO.

Srijinul pentru returnare acordat de Frontex:

Linia bugetară 18 02 03, Srijin pentru returnări	2015	2016	2017	2018
Bugetul inițial	9,5	66,6	66,6	53,8
Ultimul buget rectificativ	13,2	38,5	53,1	49,4
Angajamente bugetare normale executate	13,2	38,5	53,1	49,4
Buget inițial neutilizat	0,0	28,1	13,5	4,4

Sursa: Frontex.

Anexa II - Evaluare sintetică a unui eșantion de 20 de acțiuni de sprijin ale UE în Grecia și în Italia

Numărul proiectului	Țara	Numărul de referință al proiectului	Denumirea proiectului	Situația (în ianuarie 2019)	Suma inițială alocată (în milioane de euro)	Suma reală (în milioane de euro)	Criteriul 1 Relevanța	Criteriul 2 Obiective SMART/indicatori RACER	Criteriul 3 Fără suprapuneri	Criteriul 4 Justificarea urgenței	Criteriul 5 Tranziția la programul național FAMI	Criteriul 6 Obținerea rezultatelor	Criteriul 7 Monitorizarea și raportarea rezultatelor
EMAS-GR-1	Grecia	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Asigurarea unui proces echitabil și eficient de azil, inclusiv în contextul implementării acordului UE-Turcia	Finalizat	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grecia	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Returnarea resortisanților țărilor terțe în țările lor de origine (5 subacțiuni)	Finalizat	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grecia	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/DOO1	Sprijin acordat Greciei pentru dezvoltarea unui mecanism de centre hot spot/de transfer, precum și pentru dezvoltarea capacității de primire în contextul procedurii de azil	Finalizat	75	75							
EMAS-IT-1	Italia	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Acțiuni de sprijin destinată serviciilor care se ocupă de azil din cadrul oficiilor pentru imigrări și al comisarariatelor de poliție de frontieră	În curs	11,9	—						Activitățile nu au început încă.	Activitățile nu au început încă.
EMAS-IT-2	Italia	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Returnare voluntară asistată și reintegrare – Italia	În curs	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Italia	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Servicii de primire a migranților eligibili pentru transfer	Finalizat	17,0	10,7					Transferul s-a încheiat.		
GR-1	Grecia	5003616 GR_2017_PR_0002	Sprijin pentru reducerea stocului de dosare în etapa căii de atac în cadrul procedurii de azil în Grecia	Finalizat	2,2	1,9				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
GR-2	Grecia	5004578 GR_2017_PR_0004	Consolidarea procesului de azil	În curs	10,0	19,2				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
GR-3	Grecia	5002787 GR_2017_PR_0010	Structurile și performanța operațională a centrelor de luare în custodie publică prealabilă plecării	În curs	11,9	46,3				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
GR-4	Grecia	5003182 GR_2017_PR_0012	Asigurarea returnării forțate a resortisanților țărilor terțe	În curs	9,4	9,5				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
GR-5	Grecia	5003202 GR_2017_PR_0013	Implementarea returnărilor voluntare asistate, inclusiv a reintegrării	În curs	32,4	32,4				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
IT-1	Italia	IT/2015/PR/1003	Măsura de asistență 1	Finalizat	1,2	1,0				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
IT-2	Italia	IT/2016/PR/0205	Returnare și integrare 3	Finalizat	1,1	0,7				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
IT-3	Italia	IT/2016/PR/0312	RESTART AVRR	Finalizat	8,0	1,2				Programul național FAMI	Programul național FAMI		
IT-4	Italia	IT/2017/PR/1019	Returnări forțate	Finalizat	27,5					Programul național FAMI	Programul național FAMI	Date disponibile numai pentru primii doi ani din cei cinci ai perioadei de implementare a proiectului.	
IT-5	Italia	IT/2017/PR/1494	Sprijin pentru acțiuni multiple	În curs	7,6					Programul național FAMI	Programul național FAMI	în desfășurare	
EASO-GR	Grecia		Sprijin operațional pentru Grecia în 2018	Finalizat	24,5	26,9							
EASO-IT	Italia		Sprijin operațional pentru Italia în 2018	Finalizat	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Grecia		Sprijin pentru returnări - Grecia - 2018	Finalizat	Nu au existat alocări specifice per țară.	4,0				Sprijin acordat în toate statele membre	Sprijin acordat în toate statele membre		
FRONTEX-IT	Italia		Sprijin pentru returnări - Italia - 2018	Finalizat	Nu au existat alocări specifice per țară.	6,5				Sprijin acordat în toate statele membre	Sprijin acordat în toate statele membre		

	Nesatisfăcător
	Parțial satisfăcător
	Satisfăcător
	Nu se aplică

Anexa III - Monitorizarea recomandărilor privind abordarea-hotspot

Recomandare	Stadiu	Observații
<p>1.1. Comisia, împreună cu agențiile relevante, ar trebui să sprijine în continuare Grecia pentru a rezolva problema lipsei de capacitate în hotspoturi, prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - modernizarea structurilor de cazare de pe insulele pe care se află hotspoturile; - accelerarea în continuare a procesului de prelucrare a cererilor de azil (cu sprijin din partea EASO), oferind în același timp migraților informații clare privind modul și momentul în care cererile lor vor fi prelucrate; - consolidarea procedurilor de returnare existente, acolo unde este cazul (cu sprijin din partea Frontex). 	În curs de implementare	Comisia, EASO și Frontex au furnizat un sprijin suplimentar pentru a mări capacitatea hotspoturilor din Grecia prin finanțarea de noi proiecte de infrastructură, prin sprijinirea tuturor agenților contractuali din cadrul Serviciului elen pentru azil și prin derularea tuturor operațiunilor de readmisie în Turcia. Cu toate acestea, este în continuare nevoie de mai mult sprijin, întrucât situația de pe teren rămâne critică.
<p>1.2. Comisia, împreună cu agențiile relevante, ar trebui să sprijine în continuare Italia în eforturile sale de a crește numărul hotspoturilor, așa cum fusese prevăzut inițial, și de a adopta măsuri suplimentare pentru a extinde abordarea „hotspot” astfel încât să acopere și debarcărilor din afara locațiilor fixe în care se află hotspoturile.</p>	Implementată	
<p>2.1. Comisia, împreună cu agențiile și organizațiile internaționale competente, ar trebui să ajute autoritățile din Grecia și pe cele din Italia să ia toate măsurile posibile pentru a se asigura că minorii neînsoțiți care sosesc ca migrați sunt tratați în conformitate cu standardele internaționale, inclusiv în ceea ce privește asigurarea unui adăpost adecvat, protecția, accesul prioritar la procedurile de azil și eventuala examinare în vederea transferului.</p>	În curs de implementare	Comisia a furnizat un sprijin suplimentar prin finanțarea de noi proiecte de infrastructură pentru îmbunătățirea situației minorilor neînsoțiți. EASO a lansat un proiect în decembrie 2018 pentru a aborda situația de urgență din Samos. Cu toate acestea, este în continuare nevoie de mai mult sprijin în Grecia, întrucât situația de pe teren rămâne critică.
<p>2.2. Comisia ar trebui să insiste asupra numirii unui responsabil pentru protecția copiilor în fiecare hotspot/sit.</p>	Implementată de Comisie	Comisia a insistat asupra numirii, dar autoritățile italiene nu au desemnat responsabili pentru protecția copiilor în hotspoturi.

<p>2.3. Comisia și agențiile de resort ar trebui să ofere în continuare asistență autorităților responsabile prin furnizarea de instruire și consultanță juridică; totodată, Comisia ar trebui să continue să monitorizeze situația și să prezinte rapoarte cu privire la măsurile luate și la progresele înregistrate.</p>	Implementată	
<p>3.1. Comisia și agențiile ar trebui să continue să solicite tuturor statelor membre să trimită mai mulți experți pentru a acoperi mai bine nevoile curente.</p>	Implementată de Comisie și de agenții	Penurie constantă de experți puși la dispoziție de statele membre pentru operațiunile EASO în Grecia și în Italia
<p>3.2. Misiunile experților trimiși de către statele membre ar trebui să aibă o durată îndeajuns de lungă și să corespundă profilurilor solicitate pentru ca sprijinul oferit de Frontex, EASO și Europol în Grecia și în Italia să fie suficient de eficient și eficace.</p>	Neimplementată	În 2018, durata medie de mobilizare pe teren a experților din partea EASO și a Frontex a rămas sub două luni. În contextul unui număr redus de returnări, proporție ridicată în Grecia a numărului de experți care aveau doar un profil de escortă pentru returnări.
<p>4.1. Comisia, împreună cu agențiile și autoritățile naționale, ar trebui să stabilească într-un mod mai clar rolul, structura și responsabilitățile grupului operativ de la nivel regional al UE în cadrul abordării „hotspot”.</p>	Implementată	
<p>4.2. Comisia și agențiile ar trebui să insiste în continuare ca Italia și Grecia să desemneze o singură persoană care să se ocupe, pe o bază mai permanentă, de gestionarea de ansamblu și de funcționarea fiecăruia dintre hotspoturi și ca Grecia să elaboreze proceduri standard de operare pentru hotspoturi.</p>	Implementată	
<p>5.1. Comisia și agențiile ar trebui să evalueze, până la sfârșitul anului 2017, modul în care a fost concepută și pusă în aplicare abordarea „hotspot” până în prezent și să propună recomandări pentru evoluția viitoare a acesteia. Recomandările ar trebui să includă un model standard de sprijin care să fie aplicat în viitoarele situații de mișcări migratorii pe scară largă, definirea diferitor roluri și responsabilități, cerințele minime în materie de infrastructură și resurse umane, tipurile de sprijin care urmează să fie adus și procedurile standard de operare.</p>	Implementată	

<p>5.2. Respectiva analiză ar trebui să evalueze, de asemenea, necesitatea unor clarificări suplimentare ale cadrului juridic aplicabil pentru abordarea „hotspot” ca parte integrantă a gestionării frontierelor externe ale UE.</p>	Implementată	<p>Comisia a recomandat ca procedurile standard de operare pentru hotspoturi să ia forma unui act legislativ, a unei decizii guvernamentale sau ministeriale sau a unei circulare, în funcție de cerințele constituționale ale statului membru gazdă. În Italia, procedurile standard de operare pentru hotspoturi au fost transmise autorităților naționale de resort sub forma unei circulare, în decembrie 2016. În Grecia, procedurile standard de operare au fost publicate și distribuite prin intermediul unei circulare administrative în 2017.</p>
---	--------------	---

Anexa IV - Implementarea proiectelor care țin de programele naționale FAMI

Grecia

Singurul proiect finalizat din eșantionul selectat pentru Grecia, și anume proiectul **GR-1**, nu și-a atins pe deplin obiectivul principal de a lichida stocul de dosare de azil în a doua instanță (14 % dintre aceste dosare nu fuseseră soluționate). Proiectul ar fi putut beneficia de o prelungire, însă aceasta a fost solicitată prea târziu și a devenit imposibilă din cauza litigiilor privind remunerarea membrilor Comisiei pentru stocul de dosare. La încheierea proiectului, 20 % din bugetul acestuia a rămas neutilizat. În pofida stocurilor în creștere de dosare (a se vedea, de asemenea, punctele **106** și **107**), care continuă să afecteze procedura de azil, Curtea a remarcat, de asemenea, că nu a fost planificat niciun proiect nou pentru a aborda problema dosarelor acumulate în perioada de după 2013.

Dintre proiectele în curs care au făcut obiectul auditului, proiectul **GR-2** pentru consolidarea procesului de azil este pe cale să își atingă obiectivele în ceea ce privește recrutarea de personal în vederea consolidării Serviciului elen pentru azil. Este însă posibil ca obiectivele stabilite să se dovedească insuficiente în raport cu presiunea continuă exercitată de fluxurile stabile de migranți către Grecia.

În contextul proiectului **GR-3** de sprijin pentru centrele de luare în custodie publică prealabilă îndepărtării, Curtea a vizitat centrul din Amygdaleza, unde au fost observate condiții acceptabile. Cu toate acestea, potrivit unui raport al Comitetului European pentru Prevenirea Torturii din cadrul Consiliului Europei⁵¹, condițiile din aceste centre variază considerabil. În unele cazuri, condițiile de cazare erau extrem de precare, dacă nu de-a dreptul inacceptabile, cu celule supraaglomerate și neigienice.

Proiectul **GR-4** sprijină asigurarea returnării forțate a resortisanților țărilor terțe. Având în vedere rata foarte scăzută a returnărilor forțate, este puțin probabil ca proiectul să își atingă obiectivele (a se vedea, de asemenea, punctele **130-139**).

⁵¹ Raport către guvernul Greciei privind vizita în Grecia desfășurată de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante (CPT) în perioada 10-19 aprilie 2008, Strasbourg, 19 februarie 2019.

Proiectul **GR-5** privind returnările voluntare asistate și-a atins până în prezent obiectivele. Pachetul de reintegrare este însă oferit în prezent numai pentru 26 % dintre candidații la AVRR. Îndeplinirea obiectivelor anuale rigide cu o abatere de ± 10 % este o provocare, deoarece există factori multipli care influențează deciziile migranților de a beneficia de AVRR (situația din țara de origine, situația familială, problemele de sănătate etc.).

Italia:

Proiectul **IT-1** și-a atins obiectivele, însă puținii indicatori stabiliți nu erau suficienți pentru a demonstra realizarea obiectivelor planificate. De exemplu, nu a fost stabilit niciun nivel-țintă pentru monitorizarea realizării obiectivului de identificare și de semnalare a cazurilor vulnerabile. Bugetul proiectului a fost cheltuit în proporție de 84 %.

Ambele proiecte AVRR, IT-2 și IT-3, au înregistrat rezultate slabe. *Caseta 12* conține mai multe informații cu privire la problemele legate de AVRR în Italia.

Proiectul **IT-2**, implementat de *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, a reușit să asigure returnarea a numai 49 % din numărul de migranți planificat inițial, în pofida faptului că proiectul a fost prelungit cu trei luni. Și bugetul acestui proiect a fost subutilizat, fiind cheltuit în proporție de numai 35 %.

Proiectul **IT-3**, implementat de OIM, și-a atins doar 12 %-28 % din obiective și a cheltuit numai 15 % din bugetul alocat. Autoritățile italiene au suspendat acest proiect FAMI și au decis să finanțeze, în schimb, activitățile AVRR desfășurate de OIM, utilizând doar resurse bugetare naționale (fără sprijin din partea UE).

Proiectul **IT-4** a fost dezvoltat de Ministerul de Interne și viza returnările forțate. Acordul de grant a fost semnat în septembrie 2017 pentru a acoperi perioada 2014-2018. Activitățile desfășurate în primii doi ani (2014 și 2015) au reprezentat aproximativ 70 % din obiectivele generale și 67 % din buget. La momentul auditului, autoritățile italiene nu colectaseră încă date privind indicatorii și cheltuielile pentru anii 2016, 2017 și 2018.

Proiectul **IT-5**, în curs de desfășurare, include activități legate de formare, de identificarea migranților cu nevoi speciale și de furnizarea de informații și asistență. Obiectivul referitor la formare a fost deja depășit, dar celelalte două obiective nu au fost îndeplinite încă din următoarele motive: a) dificultățile legate de identificarea sau de implicarea beneficiarilor finali; b) lipsa de comunicare din partea partenerilor locali cu privire la sosirile de migranți; c) scăderea considerabilă a numărului de sosiri în 2018. Proiectul este prevăzut să continue până la sfârșitul anului 2019. La momentul auditului, autoritățile aveau în vedere ajustarea obiectivelor.

Acronime

AVRR: returnare voluntară asistată și reintegrare (*Assisted Voluntary Return and Reintegration*)

CMEF: cadrul comun de monitorizare și evaluare (*Common Monitoring and Evaluation Framework*)

EASO: Biroul European de Sprijin pentru Azil

EMAS: asistență de urgență (*Emergency Assistance*)

Eurodac: baza de date europeană pentru datele dactiloscopice

FAMI: Fondul pentru azil, migrație și integrare

Frontex: Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă

ICNUR: Înaltul Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați

OIM: Organizația Internațională pentru Migrație

RACER: relevant, acceptat, credibil, simplu și solid (*Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*)

SMART: specific, măsurabil, abordabil, relevant și încadrat în timp (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely*)

Glosar

Azil: o formă de protecție internațională pe care UE o acordă pe teritoriul său persoanelor considerate refugiați în temeiul Convenției de la Geneva, și anume persoane care fug din țara lor de origine din cauza unei temeri de persecuție bine fondate sau persoane care se califică pentru a beneficia de protecție subsidiară.

Centru de cazare a străinilor luați în custodie publică: o structură utilizată pentru detenția resortisanților țărilor terțe care fac obiectul procedurilor de returnare, în vederea facilitării procesului în cazul în care există un risc ca persoanele vizate să se sustragă sau să opună rezistență.

Cerere de azil: o cerere oficială de protecție internațională. Din momentul în care solicitantul își exprimă intenția de a solicita azil, se consideră că cererea sa a fost depusă și beneficiază de drepturile care le revin solicitanților de azil. Cererea este apoi înregistrată de statele membre și se consideră că a fost depusă odată ce aceasta a ajuns la autoritățile competente.

Decizie de returnare: un act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este declarată ca fiind ilegală și prin care se impune obligația de returnare.

Declarația UE-Turcia: o serie de acțiuni, convenite între Consiliul European și Turcia în cadrul reuniunii din 18 martie 2016, care abordează migrația neregulamentară prin Turcia către UE. În temeiul acestei declarații, toți noii migranți în situație neregulamentară care sosesc pe insulele grecești după 20 martie 2016 vor fi returnați în Turcia. Prin această declarație a fost introdus și un regim de relocare pentru sirieni.

Evaluare a eligibilității: o procedură prin care se stabilește dacă un solicitant îndeplinește condițiile pentru a obține azil pe baza unei temeri bine fondate de persecuție în țara sa de origine.

Hotspot: o structură situată într-un punct de la frontiera externă a UE confruntat cu o puternică presiune migratorie, care acționează ca un centru de primire inițială unde noii sosiți sunt identificați, înregistrați și amprentați.

Migrant în situație neregulamentară: o persoană care se află într-o țară fără autorizația necesară în temeiul legislației în materie de imigrație.

Migrație: deplasarea unei persoane sau a unui grup de persoane, fie trecând o frontieră internațională, fie în interiorul unei țări, pentru o perioadă mai mare de un an, indiferent de cauze și de mijloacele utilizate.

Plecare voluntară: plecarea din proprie voință a unui migrant aflat în situație de ședere ilegală, în termenul impus pentru plecare în decizia de returnare.

Procedura de admisibilitate: o evaluare efectuată de autoritățile naționale pentru a stabili dacă o cerere de azil ar trebui admisă, mai precis o examinare pe fond. O cerere este considerată inadmisibilă în cazul în care unui solicitant i s-a acordat protecție internațională într-un alt stat membru al UE, a sosit dintr-o țară de origine sigură, dintr-o țară terță sigură sau dintr-o primă țară de azil sau a depus o cerere ulterioară fără niciun element nou.

Protecție subsidiară: forma de protecție acordată unui resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește condițiile pentru a beneficia de statutul de refugiat, dar despre care se poate presupune în mod rezonabil că, în cazul în care ar fi returnat în țara sa de origine, nu ar putea să se protejeze de un tip de vătămare gravă care nu este acoperit de Convenția de la Geneva.

Protecție umanitară: o formă de protecție acordată persoanelor care nu sunt eligibile nici pentru azil, nici pentru protecție subsidiară, dar care, cu toate acestea, nu pot fi returnate, având în vedere, de exemplu, circumstanțe personale, cum ar fi starea proastă de sănătate sau vârsta (inclusiv minorii neînsoțiți), existența unor dezastre naturale sau a unor conflicte armate.

Questura (plural: *questure*): organismul de securitate publică la nivel de provincie în Italia, cu responsabilități administrative legate de imigrație.

Rată de recunoaștere: ponderea deciziilor pozitive în raport cu numărul total de decizii în materie de azil pentru fiecare etapă a procedurii de azil.

Rată de returnare: raportul dintre numărul resortisanților țărilor terțe returnați efectiv și numărul celor care au primit ordin de părăsire a teritoriului UE într-un anumit an. Din cauza intervalului de timp dintre emiterea unei decizii și returnarea efectivă, această rată nu este decât o măsură imperfectă a eficacității returnărilor.

Refugiat: o persoană care a fost forțată să își părăsească țara din cauza persecuțiilor, a războiului sau a violenței.

Transfer: transferul dintr-un stat membru al UE în altul a acelor persoane care au șanse mari de a li se acorda azil.

Unitatea „Dublin”: în cadrul autorității naționale responsabile cu examinarea cererilor de azil, departamentul care se ocupă de aplicarea Regulamentului Dublin III.

Răspunsurile Comisiei și ale agențiilor

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

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

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – Acțiuni externe/Securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Leo Brincat, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Romuald Kayibanda, șef de cabinet, și Annette Farrugia, atașat în cadrul cabinetului; Sabine Hiernaux-Fritsch, manager principal; Andrej Minarovic, coordonator; Emmanuel-Douglas Hellinakis și Florin-Alexandru Farcas, auditori. Hannah Critoph a asigurat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPH, Annette FARRUGIA, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Emmanuel-Douglas HELLINAKIS, Florin-Alexandru FARCAS.

© Uniunea Europeană, 2019.

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.

RO	PDF	ISBN 978-92-847-3976-9	doi:10.2865/41863	QJ-AB-19-021-RO-N
RO	HTML	ISBN 978-92-847-3969-1	doi:10.2865/542658	QJ-AB-19-021-RO-Q

În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă acțiunea de sprijin pentru Grecia și Italia finanțată de UE și-a atins obiectivele și dacă procedurile de azil și cele de returnare erau eficiente și rapide. De asemenea, s-a evaluat dacă mecanismele temporare de transfer de urgență își îndeplinesc țintele și obiectivul. Concluzia Curții a fost că există disparități între obiectivele sprijinului UE și rezultatele obținute. Mecanismele de transfer de urgență nu și-au atins țintele. Deși capacitatea autorităților elene și italiene a crescut, punerea în aplicare a procedurilor de azil continuă să fie afectată de timpi lungi de procesare și de blocaje. Ca și pentru restul UE, numărul returnărilor din Grecia și din Italia este scăzut din motivele identificate în prezentul raport.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2019.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.