

Osobitná správa

Azyl, relokácia a návrat migrantov: čas zintenzívniť aktivitu, aby sa riešili veľké rozdiely medzi cieľmi a výsledkami



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I–IX
Úvod	01–15
Rozsah auditu a auditorský prístup	16–21
Pripomienky	22–145
Opatrenia EÚ v oblasti riadenia migrácie v Grécku a Taliansku boli relevantné, ale nedosiahli úplne svoj potenciál	22–101
Kľúčové odporúčania sa vykonávajú v gréckych hotspotoch, dosiahla sa úplná miera registrácie a odoberania odtlačkov	23–30
Úplná registrácia migrantov, odoberania ich odtlačkov prstov a skriningových pohovorov v hotspotoch a mimo nich	31–34
Dočasné mechanizmy núdzovej relokácie nespĺnili svoj účel a nedosiahol sa hlavný cieľ	35–53
Skúmané projekty v rámci núdzovej pomoci z AMIF a národné programy riešili zistené potreby, ale nedosiahli úplne svoje ciele	54–82
Operačná podpora agentúr EÚ sa nevyužila v plnej miere	83–101
Napriek väčšej kapacite aj naďalej pretrváva dlhá lehota spracovania žiadostí o azyl a počet návratov neregulárnych migrantov zostáva nízky	102–145
Celý grécky azylový systém je aj naďalej preťažený napriek veľkému zvýšeniu kapacity spracovania žiadostí o azyl	104–118
Nevybavené žiadosti o azyl sa postupujú preťaženým odvolacím orgánom v Taliansku	119–129
Reálny návrat neregulárnych migrantov zostáva v celej EÚ aj naďalej problematický	130–145
Záver a odporúčania	146–166

Prílohy

Príloha I – Využitie finančných prostriedkov (mil. EUR)

Príloha II – Zhrnutie posúdenia vzorky 20 podporných činností EÚ v Grécku a Taliansku

Príloha III – Následná kontrola odporúčaní týkajúcich sa prístupu založeného na hotspotoch

Príloha IV – Vykonávanie projektov národného programu podporeného z AMIF

Akronymy a skratky

Glosár

Odpovede Komisie a agentúr

Audítorský tím

Harmonogram

Zhrnutie

I V posledných rokoch zaznamenala EÚ nebyvalú mieru migrácie a následné zvýšenie počtu žiadostí o azyl, kým sa vrátila na úroveň pred krízy.

II V roku 2017 sme uverejnili správu o tzv. hotspotoch zriadených v Grécku a Taliansku, ktoré majú slúžiť ako centrá prvého prijatia. V týchto hotspotoch sa zisťuje totožnosť prichádzajúcich migrantov, prebieha tam ich registrácia a odoberajú sa im odtlačky prstov. Európsky parlament schválil naše závery a požiadal nás, aby sme zvážili rýchle zhodnotenie, či boli všetky naše odporúčania vykonané, spolu s analýzou konaní o relokácii, azyle a návrate.

III V rámci tohto auditu sme posúdili, či sa podpornými opatreniami pre Grécko a Taliansko financovanými zo strany EÚ dosiahli stanovené ciele a či boli konania o azyle a návrate účinné a rýchle. Takisto sme posúdili, či dočasné mechanizmy núdzovej relokácie splnili svoj účel a či sa dosiahli stanovené ciele. Dospeli sme k záveru, že medzi cieľmi podpory zo strany EÚ a dosiahnutými výsledkami sú veľké rozdiely. Hoci sa kapacita gréckych a talianskych orgánov zvýšila, konania o azyle sa v Grécku i Taliansku aj naďalej vyznačujú dlhými časmi spracovania a ťažkosťami. Rovnako ako vo zvyšku EÚ je miera návratov z Grécka a Talianska nízka.

IV Zistili sme, že odporúčania uvedené v našej osobitnej správe z roku 2017 sa z väčšej časti vykonali alebo sa stále vykonávali a pokiaľ sa nevykonali či nevykonávali, zistili sme dôvody. Registrácia migrantov a odoberanie odtlačkov ich prstov v hotspotoch sa značne zlepšili. Dočasné mechanizmy núdzovej relokácie však nedosiahli svoje ciele, a teda účinne nezmiernili tlak vyvíjaný na grécke a talianske azylové systémy.

V Preskúmali sme dvadsať podporných opatrení prijatých zo strany EÚ v Grécku a Taliansku. Hoci sa nimi riešili určené potreby, zistili sme nedostatky v ich koncepcii. Zistili sme tiež, že v prípade väčšiny projektov, ktoré sme skúmali, neboli ich ciele dosiahnuté v plnej miere. Preskúmali sme rámec riadenia výkonnosti a zistili sme, že bol vytvorený neskoro a bez stanovenia cieľov. Okrem toho neboli dostupné dostatočné údaje o výkonnosti.

VI Vplyv podporných opatrení EÚ na vnútroštátnej úrovni sme posúdili tak, že sme preskúmali, či sa konania o azyle a návrate zrýchlili a zefektívnilo. Zistili sme, že v Grécku aj Taliansku sa kapacita spracovať žiadosti o azyl zvýšila, ale stále nebola dostatočná na to, aby v Grécku prestal narastať počet nevyriešených prípadov. Keďže v Taliansku pribudlo menej nových žiadostí o azyl, počet nevyriešených prípadov klesá,

ale kapacita na spracovanie vysokého počtu odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu nie je dostatočná.

VII V skutočnosti sa vráti omnoho menej migrantov, ako je počet rozhodnutí o návrate prijatých v Grécku aj Taliansku, ako aj v celej EÚ. Identifikovali sme príčiny tohto problému, ako napríklad čas potrebný na spracovanie žiadostí o azyl, nedostatočná kapacita zariadení pre zadržanie štátnych príslušníkov tretej krajiny, ťažká spolupráca s krajinami pôvodu migrantov alebo jednoducho útek migrantov po tom, ako sa prijme rozhodnutie o ich návrate.

VIII Našimi hlavnými kontrolovanými subjektmi boli Európska komisia, Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) a Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (obvykle označovaná ako „Frontex“). Okrem toho sme navštívili vnútroštátne orgány, medzinárodné a mimovládne organizácie vykonávajúce projekty financované zo strany EÚ.

IX Na základe nášho auditu sme Európskej komisii a agentúram EÚ odporučili, aby:

- využili získané skúsenosti a budovali na nich pri ďalších možných dobrovoľných mechanizmoch núdzovej relokácie v budúcnosti,
- posilnili riadenie núdzovej pomoci a národných programov v rámci Fondu pre azyl, migráciu a integráciu,
- zintenzívnili operačnú podporu úradu EASO poskytovanú na konania o azyle,
- prispôbili podporu agentúry Frontex určenú na návraty a nasadenie expertov v hotspotoch,
- posilnili riadenie vnútroštátnych azylových systémov,
- ďalej podporili vnútroštátne konania o návrate.

Úvod

01 V posledných rokoch zaznamenala EÚ nebývalú mieru migrácie a následné zvýšenie počtu žiadostí o azyl. Migračná kríza vyvrcholila v roku 2015, keď sa viac než jeden milión ľudí vydal na zradnú cestu po mori do Európy, kým sa situácia vrátila na úroveň pred krízy.

02 Tento prudký nárast migrácie bol výzvou pre rámec EÚ v oblasti azylu, migrácie a riadenia vonkajších hraníc. Na zavedené mechanizmy sa vyvíjal nesmierny tlak, ktorý v niektorých prípadoch viedol dokonca k ich dočasnému pozastaveniu. Keďže sa Grécko a Taliansko nachádzajú v prvej línii, čelia neprimeranej záťaži.

03 EÚ s úmyslom riešiť túto krízu navrhla v rámci svojej politiky riadenia migrácie niekoľko opatrení na doplnenie financovania poskytovaného členskými štátmi. Tieto opatrenia zahŕňali vytvorenie tzv. hotspotov a zavedenie dočasných mechanizmov relokácie. EÚ navyše predložila legislatívne návrhy na prepracovanie spoločného európskeho azylového systému. Jadrom tejto reformy je revízia mechanizmu stanoveného v nariadení Dublin III, na základe ktorého sú žiadatelia o azyl povinní vyplniť žiadosť v krajine prvého vstupu do Únie. V navrhovanej revízii – v nariadení Dublin IV – sa uvádza stály systém relokácie, ktorý by mal nahradiť dočasné systémy pridelovania založené na kvótach, ktorých platnosť skončila v septembri 2017. Rada doposiaľ nedosiahla dohodu o tomto návrhu.

04 Prístup založený na hotspotoch vychádza z myšlienky, aby agentúry EÚ (najmä EASO, Frontex a Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva) poskytovali členským štátom v prvej línii pomoc na mieste pri zisťovaní totožnosti prichádzajúcich migrantov, pri ich registrácii, odoberaní odtlačkov prstov a skriningových pohovoroch, aby sa určili osoby, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu. V rokoch 2015 až 2018 bolo v každej krajine, v Grécku aj Taliansku, päť hotspotov (*ilustrácia 1*). Pre nízky počet prichádzajúcich migrantov bol však hotspot v meste Trapani v októbri 2018 premenený na zariadenie určené na zaistenie.

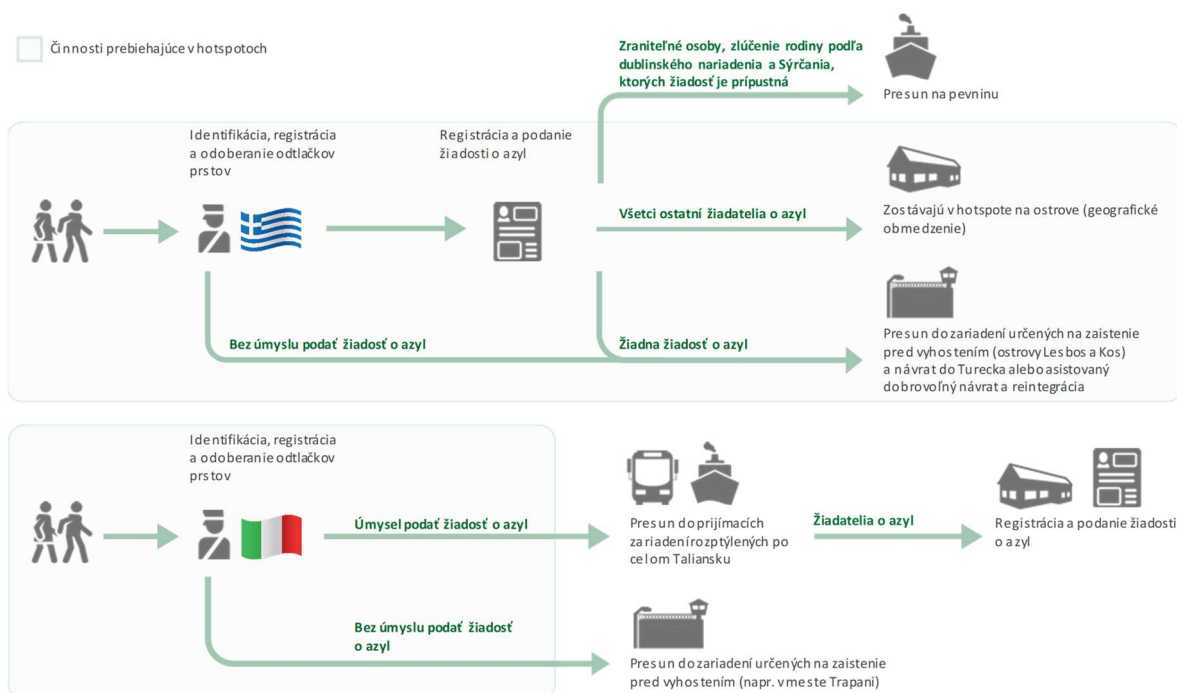
Ilustrácia 1 – Hotspoty v Grécku a Taliansku



© Agentúra Európskej únie pre základné práva.

05 Grécko a Taliansko uplatňujú prístup založený na hotspotoch odlišne. Pri registrácii a identifikácii neregulárnych migrantov obidve krajiny zaznamenávajú, či má novo prichádzajúci v úmysle žiadať o medzinárodnú ochranu. Osoby, ktoré to majú v úmysle, sú v Taliansku prepravené autobusom alebo loďou do prijímacích zariadení naprieč celou krajinou. Naproti tomu na gréckych ostrovoch po prijatí vyhlásenia EÚ a Turecka z 18. marca 2016 platí, že migranti (okrem zraniteľných osôb, prípadov zlúčenia rodiny a Sýrčanov, ktorých žiadosť je prípustná) sú povinní zostať na ostrove, kde sa nachádza hotspot (v rámci tzv. geografického obmedzenia), počas celého konania o azyle vrátane všetkých odvolaní (*ilustrácia 2*).

Ilustrácia 2 – Prehľad činností hotspotov v Grécku a Taliansku



Zdroj: EDA.

06 Dočasné mechanizmy relokácie boli zavedené dvomi rozhodnutiami Rady v septembri 2015¹. Tieto mechanizmy sa využívali od 24. marca 2015 do 26. septembra 2017 a ich účelom bolo relokovať 160 000 migrantov na základe kvót, aby sa záťaž rozdelila medzi členské štáty a zmiernil sa tak tlak na krajiny prvého vstupu.

07 Účinná politika návratu je dôležitou súčasťou komplexnej a legitímnej migračnej politiky. Na konci roka 2010 nadobudla účinnosť smernica o návrate, v ktorej sa stanovili spoločné pravidlá pre návrat migrantov neoprávnene sa zdržiavajúcich v krajine. Komisia navrhla revíziu tejto smernice v septembri 2018².

¹ Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1523 zo 14. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka a rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka (zmenené rozhodnutím Rady (EÚ) 2016/1754 z 29. septembra 2016). Legitímnosť týchto rozhodnutí bola potvrdená v rozhodnutí Súdného dvora Európskej únie 2017/C 374/05 v spojených veciach predložených zo strany Slovenska a Maďarska proti Rade Európskej únie.

² Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (prepracované znenie), COM(2018) 634 final z 12. septembra 2018.

08 Z Fondu pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF) sa poskytuje väčšina finančných prostriedkov EÚ na riadenie migrácie. Fond AMIF bol zriadený na obdobie rokov 2014 – 2020 na podporu efektívneho riadenia migračných tokov a na vykonávanie a posilnenie spoločnej azylovej a prístahovaleckej politiky EÚ.

09 Väčšina finančných prostriedkov AMIF sa vynakladá prostredníctvom zdieľaného riadenia na podporu viacročných národných programov členských štátov. Tieto programy spolufinancujú členské štáty, ktoré dohliadajú na ich prípravu, vykonávanie, monitorovanie a hodnotenie. Okrem toho sa zo zdrojov AMIF poskytujú prostriedky na núdzovú pomoc, ktorú riadi buď priamo Komisia alebo nepriamo medzinárodné organizácie a prostriedky sa získavajú takmer výhradne z rozpočtu EÚ.

10 Úrad EASO pomáha gréckym a talianskym orgánom na základe ročných operačných plánov. V roku 2018 pomáhal úrad EASO v Grécku registrovať a spracovať žiadosti o azyl na hranici a poskytoval podporu riadnym konaniam o azyle, odvolacím orgánom a dublinskému stredisku. V Taliansku úrad EASO poskytoval migrantom v hotspotoch informácie, pomáhal pri registrácii žiadostí o azyl a podporoval národnú komisiu a územné komisie pre azyl a dublinské stredisko.

11 Okrem toho sa podieľal na posilňovaní kapacity vnútroštátnych orgánov zodpovedných za posúdenie žiadosti o azyl, zlepšovaní systému prijímania a ochrane zraniteľných skupín vrátane maloletých osôb bez sprievodu.

12 Na žiadosť členských štátov agentúra Frontex koordinuje návrat neregulárnych migrantov neoprávnených na medzinárodnú ochranu na ich území. Jej Európske centrum pre návraty poskytuje operačnú a technickú podporu členským štátom a krajinám pridruženým k schengenskému priestoru počas operácií pred návratom a návratových operácií.

13 Od roku 2006 do roku 2016 agentúra Frontex koordinovala spoločné operácie na charterových letoch. V roku 2016 došlo k rozšíreniu jej mandátu aj na organizovanie/koordinovanie vnútroštátnych návratových operácií. V decembri 2017 začala tiež podporovať návraty prostredníctvom pravidelných komerčných letov.

14 Podrobné informácie o využití finančných prostriedkov AMIF, úradu EASO a agentúry Frontex možno nájsť v [prílohe I](#).

15 V roku 2017 sme uverejnili správu³ o hotspotoch v Grécku a Taliansku. Európsky parlament schválil naše závery⁴ a požiadal nás, aby sme „*zvážili možnosť vypracovať následnú správu o fungovaní hotspotov so širším rozsahom, do ktorej sa zahrnie aj analýza následných postupov, t. j. konaní o azyle, relokácii a návrate*“. Táto správa je odpoveďou na uvedenú žiadosť.

³ Osobitná správa č. 6/2017: Reakcia EÚ na utečeneckú krízu: prístup založený na hotspotoch.

⁴ Pracovný dokument EP (CONT), PE604.614v01-00.

Rozsah auditu a audítorský prístup

16 Cieľom tohto auditu výkonnosti bolo zistiť, či podpora EÚ poskytnutá na riadenie migrácie (vrátane prístupu založeného na hotspotoch) pomohla zaviesť v Grécku a Taliansku účinné a rýchle konania o azyle a návrate. Na zodpovedanie tejto hlavnej otázky auditu sme riešili dve podotázky:

- a) Dosiahli sa v rámci podporných opatrení pre Grécko a Taliansko financovaných zo strany EÚ stanovené ciele?

Na zodpovedanie tejto podotázky sme posúdili, či boli naše odporúčania uvedené v osobitnej správe č. 6/2017 vykonané a či dočasné mechanizmy núdzovej relokácie splnili svoj účel. Posúdili sme takisto relevantnosť a koncepciu vzorky podporných opatrení financovaných zo strany EÚ a preskúmali sme, či sa dosiahli plánované výsledky a splnili ciele.

- b) Boli konania o azyle a návrate v Taliansku a Grécku účinné a rýchle?

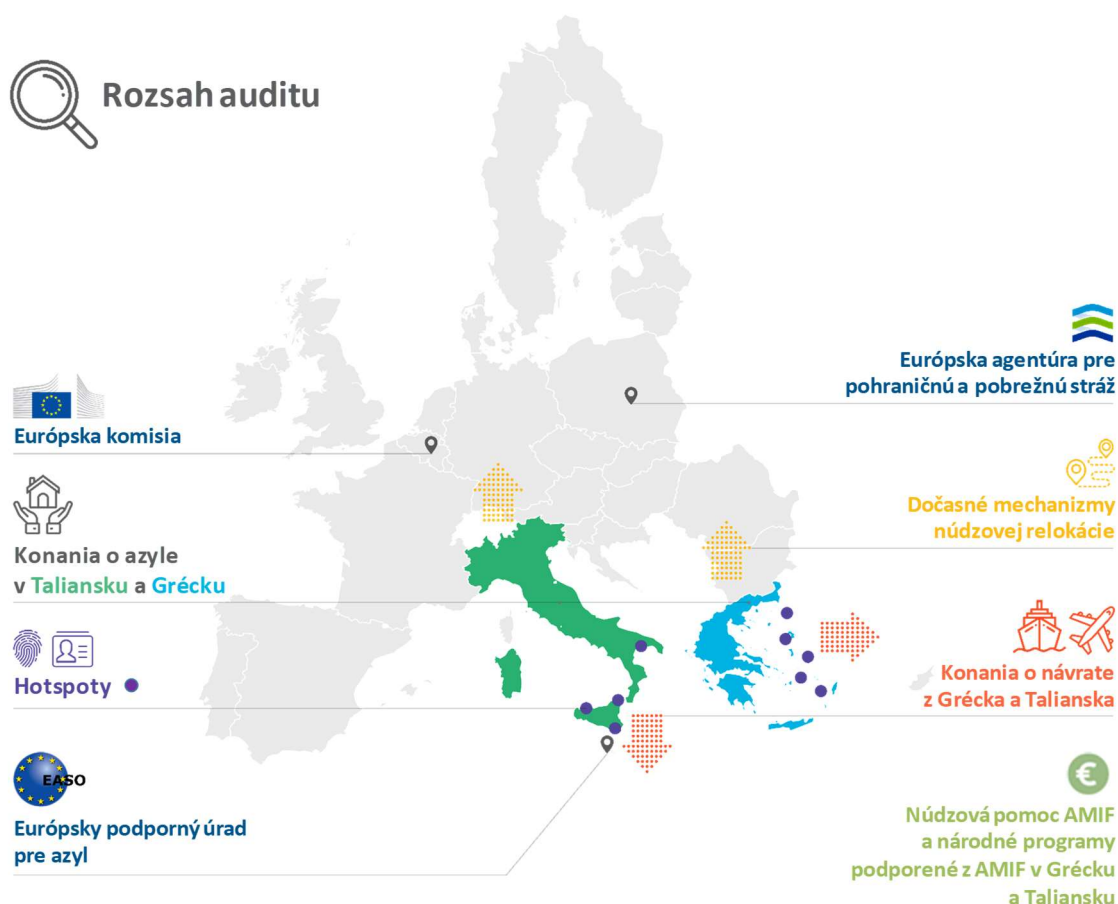
Na zodpovedanie tejto podotázky sme preskúmali, či sa uskutočňovanie konaní o azyle a návrate v týchto dvoch členských štátoch od roku 2015 zlepšilo. Analyzovali sme výkonnosť na základe údajov zozbieraných Komisiou, úradom EASO, agentúrou Frontex a vnútroštátnymi orgánmi a určili sme dôvody nedostatočnej výkonnosti.

17 Audit sa vzťahoval na obdobie od roku 2015 (kedy začala migračná kríza a boli zriadené prvé hotpotsy v Grécku a Taliansku) až do konca roka 2018.

18 Naša vzorka podporných opatrení financovaných zo strany EÚ zahŕňala šesť projektov v rámci núdzovej pomoci AMIF (AMIF EMAS) a desať projektov národných programov podporených z AMIF (AMIF NP). Pri výbere projektov sme uplatnili odborný úsudok, aby sme zabezpečili vyvážené pokrytie kontrolovaných postupov (konanie o azyle (s výnimkou prijímania), o relokácii a návrate) a typy vykonávajúcich partnerov (agentúry OSN alebo vnútroštátne orgány), pričom sme posúdili aj finančnú významnosť a obdobie vykonávania. Ďalšie skúmané podporné opatrenia EÚ zahŕňali operačnú podporu poskytnutú úradom EASO v roku 2018 na konania o azyle v Grécku a Taliansku a podporu agentúry Frontex poskytnutú v roku 2018 v Grécku a Taliansku na návraty. Úplný zoznam kontrolovaných projektov je uvedený v [prílohe II](#).

19 Našimi hlavnými kontrolovanými subjektmi boli Európska komisia, úrad EASO a agentúra Frontex, keďže poskytovali podporu EÚ na konania o azyle, relokácii a návrate (pozri aj *ilustráciu 3*). Okrem toho sme navštívili grécke a talianske orgány a hotspotsy a medzinárodné a mimovládne organizácie vykonávajúce projekty podporené z AMIF v Grécku a Taliansku. Audítorská práca zahŕňala administratívnu kontrolu smerníc a nariadení, stratégií, dokumentov týkajúcich sa danej politiky, usmernení, hodnotení, monitorovacích správ a interných dokumentov, ako aj dokumentov vypracovaných vnútroštátnymi orgánmi, výskumnými orgánmi, akademickou obcou a mimovládnyimi organizáciami.

Ilustrácia 3 – Rozsah auditu



Zdroj: EDA.

Hotspots

Relokácia

Financovanie
z AMIF

Agentúry EÚ

Azyl v Grécku

Azyl v Taliansku

Návraty

20 Neposudzovali sme platnosť jednotlivých rozhodnutí o azyle a návrate, pretože by to zahŕňalo skúmanie vecnej podstaty jednotlivých prípadov, čo je v právomoci vnútroštátnych správnych/súdnych orgánov a v poslednej fáze Európskeho súdu pre ľudské práva.

Cieľom auditu nebolo posúdiť dôveryhodnosť štatistických údajov, ktoré poskytla Komisia, úrad EASO, agentúra Frontex, vnútroštátne orgány alebo partneri vykonávajúci projekty.

Pripomienky

Opatrenia EÚ v oblasti riadenia migrácie v Grécku a Taliansku boli relevantné, ale nedosiahli úplne svoj potenciál

22 Preskúmali sme, či:

- a) boli vykonané naše odporúčania uvedené v osobitnej správe č. 6/2017;
- b) boli všetci novo prichádzajúci neregulárni migranti zaregistrovaní a či im boli odobraté odtlačky prstov, a to v hotspotoch i mimo nich;
- c) dočasné mechanizmy núdzovej relokácie splnili svoj účel a dosiahli sa stanovené ciele;
- d) dvadsať skúmaných podporných opatrení prijatých EÚ v Grécku a Taliansku bolo dobre navrhnutých z hľadiska i) ich relevantnosti pre riešenie identifikovaných potrieb; ii) cieľov, ktoré sú konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, realistické a časovo ohraničené (SMART), a ukazovateľov, ktoré sú relevantné, uznávané, vierohodné, jednoduché a stabilné (RACER); iii) prekryvania s inými činnosťami financovanými zo strany EÚ; iv) núdzovej situácie (v prípade projektov v rámci núdzovej pomoci AMIF) a v) stratégie prechodu z núdzovej situácie na akékoľvek zavedené dlhodobé národné programy;
- e) dvadsať skúmaných podporných opatrení EÚ splnilo plánované ciele;
- f) bol zavedený silný rámec monitorovania výkonnosti.

Kľúčové odporúčania sa vykonávajú v gréckych hotspotoch, dosiahla sa úplná miera registrácie a odoberania odtlačkov

23 V osobitnej správe č. 6/2017 sme posúdili uplatňovanie prístupu založeného na hotspotoch v Grécku a Taliansku a uviedli sme jedenásť odporúčaní, ktoré Komisia a príslušné agentúry prijali v plnom rozsahu. Šesť z týchto odporúčaní vykonali v plnej miere.

24 Dve kľúčové odporúčania sa vykonávajú: 1.1 (poskytnúť podporu Grécku pri riešení nedostatočnej kapacity v hotspotoch) a 2.1 (pomôcť zabezpečiť, aby sa s maloletými osobami bez sprievodu zaobchádzalo podľa medzinárodných štandardov). Dve odporúčania boli vykonané, pokiaľ ide o Komisiu a agentúry: 2.2 (trvať na vymenovaní úradníka na ochranu detí v každom hotspote) a 3.1 (žiadať viac expertov z členských štátov na lepšie pokrytie potrieb hotspotov). Jedno odporúčanie – 3.2 (experti členských štátov by mali byť vysielaní na dostatočne dlhé obdobie) – sa zatiaľ nevykonalo. Podrobné posúdenie uvádzame v [prílohe III](#) a v bodoch **25** až **30**.

Hotspoty v Grécku nemajú dostatočnú kapacitu

25 Talianske hotspoty sú buď úplne prázdne, alebo takmer prázdne, sú čisté a dobre vybavené. V ostrom kontraste s tým sú životné podmienky v gréckych hotspotoch, najmä na ostrovoch Lesbos a Samos, ktoré sú zlé z dôvodu preplnenosti, nedostatku lekárov a nedostatočnej bezpečnosti. V čase konania nášho auditu vo februári 2019 poskytoval hotspot na ostrove Lesbos s kapacitou pre 3 100 migrantov prístrešie pre 5 096 ľudí a hotspot na ostrove Samos s kapacitou pre 640 migrantov prístrešie pre 3 745 ľudí. Veľa z nich žilo v stanoch mimo obvodu hotspotov ([fotografia 1](#)). Pomalé postupy verejného obstarávania, oneskorené vykonávanie projektov údržby a modernizácie, neustály príchod nových migrantov a zdĺhavé konania o azyle spolu bránia akémukoľvek rýchlemu zlepšeniu situácie⁵.

⁵ Pozri tiež stanovisko Agentúry pre základné práva 3/2019: *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* (Aktualizácia stanoviska Agentúry Európskej únie pre základné práva z roku 2016 k základným právam v tzv. hotspotoch zriadených v Grécku a Taliansku).

Fotografia 1 – Provizórne stany mimo obvodu hotspotu na ostrove Lesbos v Grécku (február 2019)



Zdroj: EDA.

Zúfalé podmienky pre maloleté osoby bez sprievodu

26 Na gréckych ostrovoch sú podmienky pre maloleté osoby bez sprievodu zúfalé ([rámček 1](#)).

Rámček 1

Maloleté osoby bez sprievodu v hotspotu na ostrove Samos

Na ostrove Samos sme navštívili časť hotspotu určenú pre maloleté osoby. Nachádzalo sa tam sedem kontajnerov, v každom z nich bola jedna kúpeľňa a dve obývacie izby. Niektoré kontajnery nemali dvere, okná, posteľe ani klimatizačné zariadenie. Kapacita každého kontajnera bola oficiálne určená pre 8 až 10 maloletých osôb, v každom z nich však bývalo okolo 16 maloletých osôb, dokonca spali na zemi. V časti určenej pre maloleté osoby boli umiestnení len chlapci. Sedemdesiatosem maloletých osôb bez sprievodu sa zdržiavalo v stanoch alebo opustených schátralých domoch mimo obvodu hotspotu, v neoficiálnych prístavbách zariadenia. Deväť maloletých dievčat bez sprievodu spalo na zemi v kontajneri s rozlohou 10 m² vedľa policajnej stanice, kde nemali kúpeľňu ani sprchu.

27 V Taliansku sa pozornosť presunula na situáciu na mori, keďže sa niektorým záchranným plavidlám neumožnilo vplávať do doku, pretože nemali schválené miesto na vylodenie. Oneskorenia pri vylodení mali vplyv na veľa detí vrátane maloletých osôb bez sprievodu, ktoré uviazli na mori na niekoľko dní a niekedy aj týždňov⁶.

Vysielanie expertov úradu EASO a agentúry Frontex nie je úplne v súlade s potrebami hotspotov

28 Zaznamenali sme neustály nedostatok národných expertov, ktorí by pracovali na operáciách úradu EASO. Naproti tomu agentúra Frontex disponuje dostatočným počtom zamestnancov z členských štátov vďaka svojim ročným plánom vysielania pracovníkov. V čase našej návštevy v Taliansku agentúra Frontex dokonca disponovala vyšším počtom zamestnancov, aký bol potrebný na vyslanie do hotspotov, keďže neprispôsobila svoj plán z hľadiska nízkeho počtu migrantov prichádzajúcich po mori, a tak udržiavala stálu prítomnosť zamestnancov hotspotu (expertov vykonávajúcich skrining, expertov preberajúcich hlásenia od migrantov a odoberajúcich odtlačky prstov), hoci boli hotspoty prázdne ([rámček 2](#)).

⁶ V rámci tohto auditu sa neposudzovali prijímacie zariadenia, prístup k medzinárodnej ochrane a dodržiavanie ľudských práv v Líbyi, kde sa väčšina migrantov zachránených na mori na trase cez centrálnu Stredozemie vráti.

Rámček 2

Vysielanie expertov agentúry Frontex do talianskych hotspotov

Počas našej audítorskej návštevy vo februári 2019 bolo deväť zamestnancov agentúry Frontex vyslaných do prázdneho hotspotu v meste Pozzallo. V čase neprítomnosti migrantov väčšinou hľadali siete prevádzáčov na sociálnych médiách. V Messine pomáhali zamestnanci agentúry Frontex miestnej polícii pri registrácii žiadostí o azyl, pričom nejde o jej hlavnú činnosť.

Zamestnanci agentúry Frontex poskytujúci jazykovú podporu už boli zoskupení do mobilných tímov, ale podľa operačného plánu na rok 2019 sa v každom hotspotu plánovala stála prítomnosť všetkých ostatných expertov (osem až desať mimo sezóny, osem až dvanásť počas sezóny) do januára 2020. Keďže však veľmi málo migrantov prichádzalo do Talianska po mori, nebolo to opodstatnené. Obzvlášť sa to týkalo expertov na odoberanie odtlačkov prstov, ktorí nemali prístup do národnej databázy odtlačkov prstov, čím sa ich pridaná hodnota obmedzila len na poskytovanie základnej pomoci talianskym policajným úradníkom pri procese odoberania odtlačkov prstov.

29 Priemerná dĺžka vyslania národných expertov je aj naďalej pomerne krátka, a to v prípade úradu EASO, ako aj agentúry Frontex.

30 Profily expertov úradu EASO sú vo všeobecnosti v súlade s požiadavkami, hoci sa objavuje nedostatok skúsených vedúcich expertov. Profily expertov agentúry Frontex síce takisto spĺňajú požiadavky, ale vysoký podiel⁷ expertov agentúry pre operácie readmisie do Turecka mal len eskortný profil, čo nie je úplne v súlade s potrebami hotspotu. Keďže sa v priemere uskutoční len jedna návratová operácia za týždeň a trvá jeden pracovný deň, týchto pracovníkov len s eskortným profilom nemožno použiť na žiadny iný typ operácie agentúry Frontex.

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

Úplná registrácia migrantov, odoberania ich odtlačkov prstov a skriningových pohovorov v hotspotoch a mimo nich

31 Miera registrácie migrantov a odoberania ich odtlačkov prstov⁸ sa značne zlepšila, keďže sa prostredníctvom prístupu založeného na hotspotoch v Grécku a Taliansku vytvorili stále operačné postupy a zodpovednosti sa jasne rozdelili medzi vnútroštátne orgány a agentúry EÚ poskytujúce podporu.

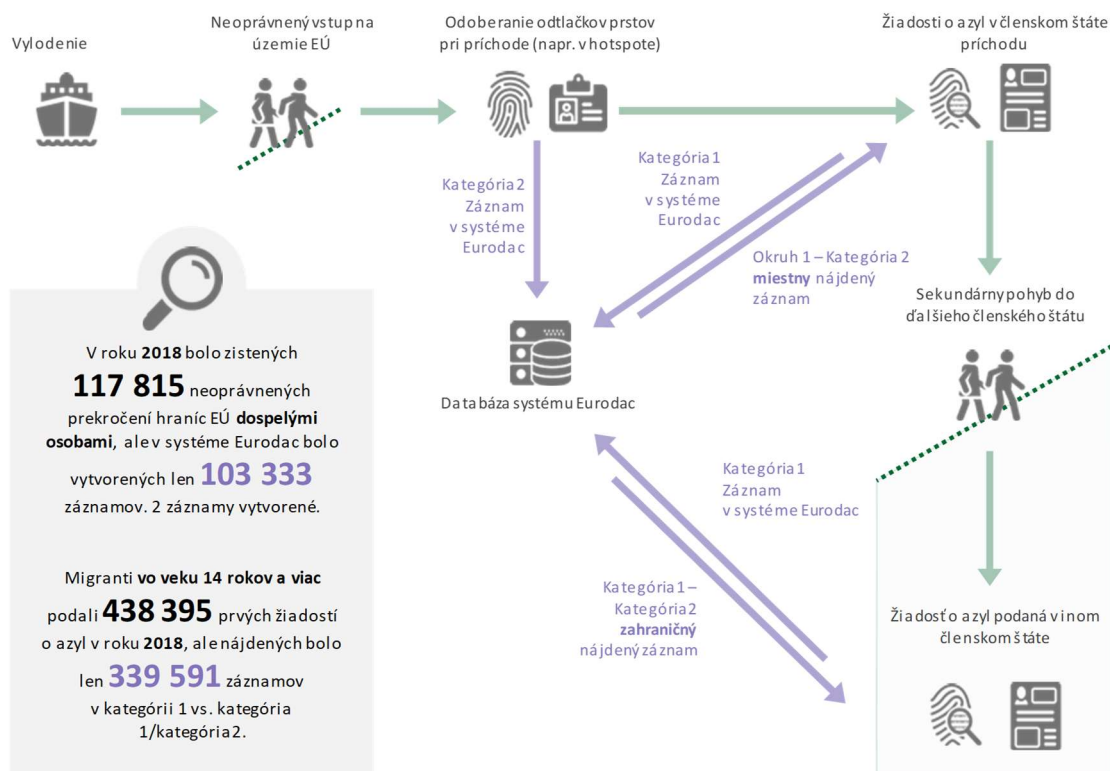
32 Ak sa však pozrieme mimo hotspotov v Taliansku a Grécku, pomerne vysoký podiel migrantov žiada o azyľ v iných členských štátoch EÚ, pričom odtlačky ich prstov nie sú uložené v databáze systému Eurodac v kategórii 2⁹ (*ilustrácia 4*). Okrem legálnych migrantov žiadajúcich o azyľ, ktorí sú vyňatí z odoberania odtlačkov zaradených do kategórie 2 v systéme Eurodac, by nedostatok údajov o odtlačkoch prstov v systéme Eurodac bolo možné vysvetliť jedným z týchto dôvodov:

- i) žiadateľ o azyľ vstúpil do EÚ prostredníctvom alternatívnej trasy, a nie cez východogrécke ostrovy v Egejskom mori alebo cez Taliansko, kde mohla byť registrácia do systému Eurodac v niektorých členských štátoch menej účinná, keďže sa tam neuplatňuje prístup založený na hotspotoch (*ilustrácia 4*);
- ii) žiadateľ o azyľ dal zaregistrovať svoju žiadosť viac než 18 mesiacov po tom, ako sa do systému Eurodac uložil príslušný záznam, a preto už údaje o odtlačkoch prstov nie sú uložené v tejto databáze;
- iii) žiadateľ o azyľ vstúpil do EÚ nepozorovane, a teda nebol registrovaný.

⁸ Grécke ostrovy v Egejskom mori: z 8 % v septembri 2015 na 100 % v roku 2018; Taliansko: zo 60 % v prvej polovici roka 2015 na 100 % v roku 2018.

⁹ Údaje v **kategórii 1** v systéme Eurodac sú súbory odtlačkov prstov každého žiadateľa o medzinárodnú ochranu vo veku 14 rokov alebo staršieho, ktorý podá žiadosť o azyľ v členskom štáte; údaje v **kategórii 2** sú súbory odtlačkov prstov každého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti vo veku 14 rokov alebo starších, ktorí sú zadržaní orgánmi pre neregulárne prekročenie vonkajšej hranice členského štátu po súši, po mori alebo letecky, prichádzajú z tretej krajiny a neboli vrátení späť.

Ilustrácia 4 – Postup odoberania odtlačkov do systému Eurodac



Zdroj: EDA na základe údajov od agentúry Frontex, zo systému Eurodac a od úradu Eurostat.

33 Skutočnosť, že medzi rokmi 2015 a 2018 ukázal systém Eurodac veľa zahraničných zhôd¹⁰ pri porovnávaní odtlačkov prstov, svedčí o tom, že veľa žiadateľov o azyl sa presunulo z Grécka a Talianska do ďalších členských štátov¹¹. Vysoký počet sekundárnych pohybov v EÚ ešte zvyšuje náročnosť uplatňovania mechanizmu uvedeného v dublinskom nariadení.

¹⁰ Systém Eurodac ukáže zahraničnú zhodu vtedy, keď sa identické odtlačky prstov nájdu v inom členskom štáte. Zhody nezodpovedajú počtu osôb, ale počtu dátových súborov, keďže jedna osoba môže požiadať o azyl viackrát.

¹¹ Zahraničné zhody mimo Talianska a Grécka – 2015: 236 422; 2016: 317 455; 2017: 164 639; 2018: 112 817.

34 Podľa súčasného systému zahraničné zhody v systéme Eurodac vedú k transferu podľa dublinského nariadenia späť do krajiny prvého vstupu. Analýza údajov Eurostatu ukazuje nízku mieru reálnych odovzdaní podľa dublinského nariadenia smerujúcich do krajiny alebo von z nej v prípade Grécka, Talianska a vlastne v prípade celej EÚ¹². Existuje veľa príčin pre túto situáciu vrátane úteku, humanitárnych dôvodov, súdnych rozhodnutí s odkladným účinkom a prípadov zlúčenia rodiny.

Dočasné mechanizmy núdzovej relokácie nespĺnili svoj účel a nedosiahol sa hlavný cieľ

Hlavný cieľ spočívajúci v relokácii sa dosiahol len čiastočne

35 Prístup založený na hotspotoch bol súčasťou balíka okamžitých opatrení vytvoreného Radou na boj proti kríze, ktorá sa vzťahovala v roku 2015. Ďalšou časťou tohto balíka bol dočasný a mimoriadny mechanizmus relokácie žiadateľov s jasnou potrebou medzinárodnej ochrany z Grécka alebo Talianska do iných krajín EÚ s cieľom odťažiť tieto dva členské štáty v prvej línii.

36 Rada stanovila dva počiatočné ciele relokácie – 40 000 a 120 000 osôb (spolu 160 000). Keďže sa to stalo v čase, keď vrcholila migračná kríza, ciele boli skôr výsledkom politického rokovania než rozsiahlej analýzy predpokladaných migračných tokov. Keďže 7 744 miest (zo 40 000) nebolo nikdy pridelených¹³ a 54 000 miest (zo 120 000) bolo sprístupnených na presídlenie Sýrčanov z Turecka po prijatí vyhlásenia EÚ a Turecka, členské štáty sa právne zaviazali relokovat' 98 256 zo 160 000 migrantov.

¹² V roku 2018 bolo v EÚ predložených 148 021 žiadostí o odovzdanie podľa dublinského nariadenia smerujúcich von z krajiny, ale len 25 960 z nich sa naozaj uskutočnilo.

¹³ Členské štáty relokácie sa zaviazali pridelit' zvyšné miesta do konca roka 2015, ale nestalo sa tak.

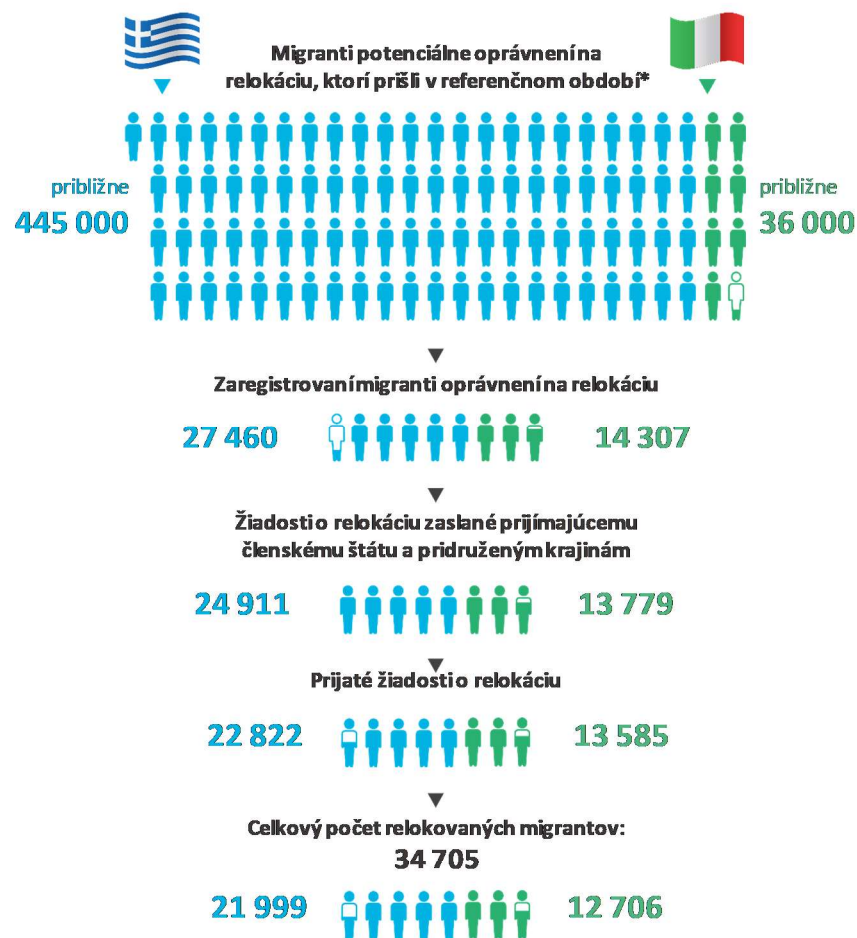
37 Podľa rozhodnutí o relokácii boli oprávnené na relokáciu len osoby s takou štátnou príslušnosťou, v prípade ktorej miera uznaných žiadostí o azyl v EÚ dosahovala v priemere aspoň 75 %, a preto bolo vysoko pravdepodobné, že takejto osobe bude udelená medzinárodná ochrana v členskom štáte relokácie. Tento celoeurópsky priemer predpokladal jednotné prístupy k azylu naprieč členskými štátmi v rámci spoločného európskeho azylového systému. Miera uznaných žiadostí o azyl sa však v jednotlivých členských štátoch podstatne líši, najmä v prípade osôb určitých štátnych príslušností¹⁴. Celoeurópsky priemer preto nebol optimálnym ukazovateľom toho, nakoľko je pravdepodobné, že príslušnej osobe bude udelená medzinárodná ochrana v konkrétnom členskom štáte. Uznávame však skutočnosť, že išlo o jasné kritérium umožňujúce rýchle posúdenie oprávnenosti na relokáciu.

38 Z *ilustrácie 5* vyplýva, že 34 705 migrantov, ktorí boli oprávnení na relokáciu (12 706 z Talianska a 21 999 z Grécka), bolo relokovaných do 22 členských štátov a troch pridružených krajín (do Lichtenštajnska, Nórska a Švajčiarska). Spojené kráľovstvo a Dánsko uplatnili svoje právo na výnimku vyplývajúce zo zmlúv. Maďarsko a Poľsko neprijali v rámci relokácie žiadnych migrantov¹⁵.

¹⁴ V roku 2018 sa miera uznaných žiadostí o azyl podaných Afgancami pohybovala od 6 % až po 98 % naprieč členskými štátmi EÚ, kým v prípade Iráncov to bolo 8 % až 98 %. Zdroj: EASO.

¹⁵ V júni 2017 začala Komisia voči Českej republike, Maďarsku a Poľsku právne konanie o nesplnení povinnosti vyplývajúcej z rozhodnutí o relokácii. Maďarsko sa nezaviazalo poskytnúť miesta na relokáciu ani neprijalo v rámci relokácie žiadnych migrantov. Poľsko síce prisľúbilo nejaké miesta v decembri 2015, potom už však žiadne a ani žiadnych migrantov v rámci relokácie neprijalo. Česko prijalo určité záväzky a relokovalo 12 migrantov, ale neskôr v procese sa už k ničomu nezaviazalo.

Ilustrácia 5 – Relokácia migrantov z Grécka a Talianska podľa dočasného mechanizmu núdzovej relokácie (2015 – 2017)



(*) Odhaduje sa len pre Eritrejčanov, Iráčanov a Sýrčanov v období od 16. septembra 2015 do 26. septembra 2017 v Taliansku a do 20. marca 2016 v Grécku na základe údajov agentúry Frontex. Iráčania boli oprávnení len do júna 2016.

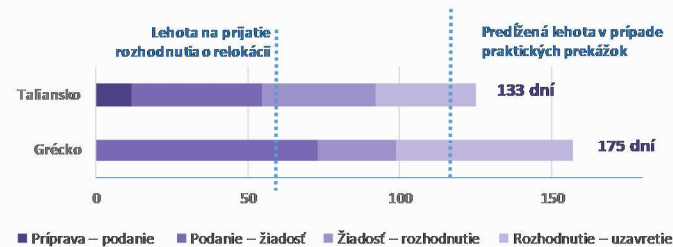
Zdroj: EDA na základe údajov zozbieraných z členských štátov.

Kľúčové číselné údaje

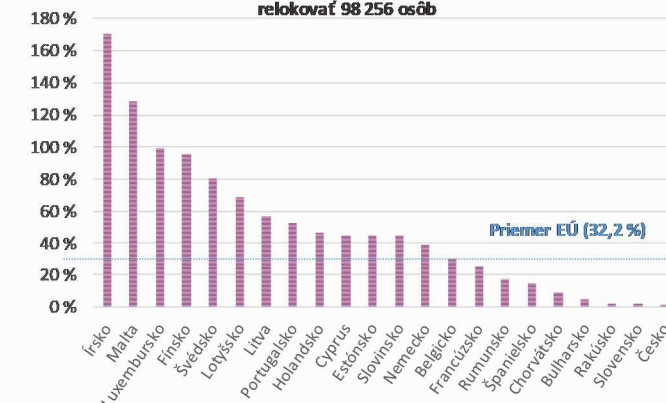
Migranti relokovaní z Grécka tvorili približne **22 %** všetkých žiadateľov o azyl v krajine počas obdobia oprávnenosti. V prípade Talianska sú to približne **4 %**.

80 % zaregistrovaných migrantov z Grécka a **89 %** zaregistrovaných migrantov z Talianska bolo skutočne relokovaných.

Priemerný čas spracovania žiadostí o relokáciu



Relokovaní migranti ako percentuálny podiel právneho záväzku členských štátov relokovať 98 256 osôb



Dánsko a Spojené kráľovstvo uplatnili svoje právo na výnimku. Maďarsko a Poľsko neprijali v rámci relokácie žiadnych migrantov.

39 Za každého relokovaného migranta vyplatila Komisia z Fondu pre azyl, migráciu a integráciu 500 EUR Grécku alebo Taliansku na pokrytie cestovných nákladov a 6 000 EUR prijímajúcemu členskému štátu na pokrytie nákladov na prijatie. Tieto príspevky dosahujú spolu 225,6 mil. EUR za všetkých relokovaných migrantov.

40 Povinné mechanizmy relokácie boli vôbec prvou iniciatívou solidarity v histórii európskej migračnej politiky zameranou na rozsiahle rozdelenie žiadateľov o azyl medzi členské štáty. Rozhodnutiami o relokácii sa takisto poskytla ochrana značnému počtu žiadateľov o azyl, ktorí by inak boli zostali v Taliansku alebo Grécku alebo ktorí by sa mohli presunúť do iných krajín neoprávnené.

41 Počet relokovaných žiadateľov o azyl však nebol dostačujúci na to, aby sa účinne zmiernil tlak na azylové systémy v Grécku a Taliansku. Migranti relokovaní počas obdobia oprávnenosti tvorili približne 4 % všetkých žiadateľov o azyl v Taliansku a asi 22 % žiadateľov v Grécku.

Veľmi nízky podiel potenciálne oprávnených migrantov bol relokovaný

42 Rozhodnutia o relokácii sa vzťahovali na migrantov, ktorí prišli buď do Grécka alebo do Talianska v období od 24. marca 2015 do 26. septembra 2017. Sýrčania a Eritrečania boli dve hlavné štátne príslušnosti oprávňujúce na relokáciu počas celého obdobia. Iračania boli oprávnení na relokáciu do 15. júna 2016¹⁶.

43 Prijímajúce členské štáty však prijali len tých kandidátov na relokáciu z Grécka, ktorí prišli do krajiny pred 20. marcom 2016 (dátum, keď nadobudlo účinnosť vyhlásenie EÚ a Turecka).

44 Rozhodnutia nadobudli účinnosť v čase, keď vrcholila migračná kríza a väčšina migrantov, ktorí by boli bývali potenciálne oprávnení, sa v rámci procesu sekundárnej migrácie presúvala cez Grécko alebo Taliansko do iných členských štátov. Koncom roka 2015 a začiatkom roka 2016 grécke ani talianske orgány nemali dostatočnú kapacitu na to, aby identifikovali všetkých potenciálne oprávnených kandidátov na svojom území. Mechanizmy neboli dostatočne výkonné najmä pre veľmi nízky počet zaregistrovaných kandidátov, ktorí mohli byť potenciálne oprávnení na relokáciu (pozri *ilustráciu 5*).

¹⁶ Tabuľka 6 štvrtročnej správy Eurostatu o azyle z 15. júna 2016.

45 Uzavretím balkánskej trasy v marci 2016 sa výrazne obmedzil nekontrolovaný tranzit cez Grécko, v dôsledku čoho veľa kandidátov potenciálne oprávnených na relokáciu zostalo v Grécku. V marci 2016 Komisia odhadovala, že v Grécku muselo zostať 50 000 až 56 000 ľudí, pričom 35 000 až 40 000 z nich mohli byť kandidáti potenciálne oprávnení na relokáciu. Masové predbežné registrácie, financované prostredníctvom EMAS a podporované zo strany úradov UNHCR a EASO, pomohli identifikovať a zaregistrovať osoby, ktoré boli v lete 2016 ešte stále v Grécku. Bez týchto opatrení by bol býval počet relokácií ešte nižší.

46 Informácie poskytnuté identifikovaným migrantom o krajinách, do ktorých budú relokovaní, a o výhodách legálnej relokácie (na rozdiel od neoprávnenej svojpomocnej relokácie) neboli dostatočne účinné, aby si získali ich dôveru a presvedčili ich o tom, že mechanizmy sú lákavé.

47 Od podania žiadosti o relokáciu odradil niektorých migrantov aj nízky počet záväzkov na relokáciu a pomalé tempo členských štátov pri riešení záväzkov a presunov, hoci sa situácia postupom času zlepšila.

Vysoký podiel registrovaných kandidátov bol relokovaný napriek nedostatkom v rámci procesu relokácie

48 Vysoký podiel všetkých kandidátov registrovaných v rámci mechanizmov v Grécku (80 %) a Taliansku (89 %) bol naozaj relokovaný. Dvomi hlavnými dôvodmi neúspešnej relokácie registrovaných boli neúspešné bezpečnostné kontroly a útek.

49 Napriek tomu sme v procesoch relokácie zistili operačné nedostatky (*rámček 3* a *ilustrácia 6*).

Rámček 3

Operačné nedostatky v procese relokácie

Rozhodnutia o relokácii sa museli prijať urýchlene v septembri 2015, predtým ako boli zavedené postupy alebo nevyhnutné štruktúry (pre registrácie, transport a ubytovanie kandidátov na relokáciu). Preto nebolo jasné, ako postupovať; napríklad kto a ako by mal vykonávať bezpečnostné kontroly a zdravotné prehliadky. Kľúčové zainteresované strany dlho nesúhlasili s operačnými protokolmi (v Grécku až do leta 2016 a v Taliansku do konca roka 2016).

V súlade s rozhodnutiami o relokácii bola väčšina prípadov zamietnutia žiadosti odôvodnená na základe verejného poriadku alebo vnútroštátnej bezpečnosti. Uvedené vysvetlenia však boli často všeobecné, bez podrobného odôvodnenia jednotlivých prípadov. Počet prípadov zamietnutia žiadosti bol vyšší v Grécku ako v Taliansku, keďže migranti oprávnení na relokáciu mali odlišné bezpečnostné profily. V Grécku boli kandidáti, ktorých žiadosť bola zamietnutá, nasmerovaní do vnútroštátneho azylového systému, kým v Taliansku sa im ponúkla možnosť relokácie do iného členského štátu.

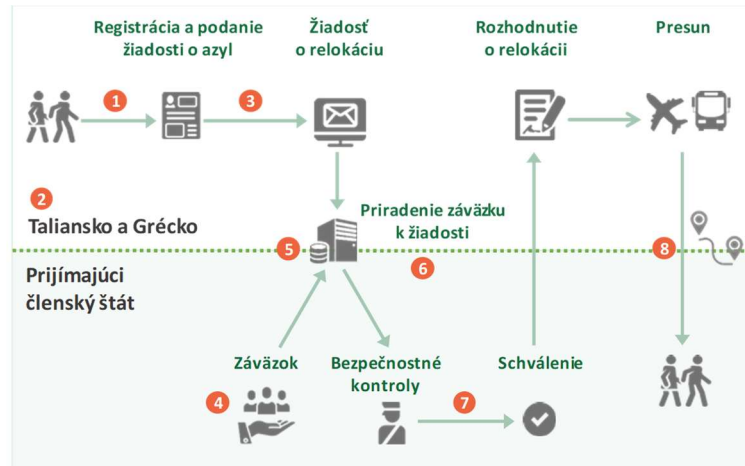
Niektoré členské štáty uplatnili reštriktívne preferencie, ktoré sa vôbec nezakladali na rozhodnutiach o relokácii (napr. v Bulharsku žiadni Eritrejčania, v Česku len kandidáti s občianskym preukazom a cestovnými dokladmi). Úradu EASO trvalo dlhý čas, kým vytvoril systém priradujúci migrantov na základe preferencií príslušného členského štátu. Projekt mal byť uvedený do prevádzky v októbri 2016, dokončený bol však až v čase, keď už relokácia skončila, a hoci sa testoval v Grécku, k jeho zavedeniu nedošlo ani v Grécku, ani v Taliansku.

Kandidáti boli roztrúsení po Taliansku a Grécku namiesto toho, aby boli sústredení na jednom mieste. Keby boli bývali ubytovaní v špecializovaných zariadeniach určených pre kandidátov na relokáciu, urýchlilo by to spracovanie žiadostí, pretože by sa uľahčili rôzne kroky, napríklad povinné zdravotné prehliadky a stretnutia zamerané na kultúrnu orientáciu.

Keďže sa v rozhodnutiach nestanovili záväzné predbežné ciele týkajúce sa relokácie, prijímanie záväzkov členskými štátmi bolo zo začiatku pomalé. Ako však pokročila implementácia, postupne sa zrýchlilo aj prijímanie záväzkov. Niektoré členské štáty boli aktívnejšie ako druhé.

Ilustrácia 6 – Prehľad operačných nedostatkov pri relokácii

- 1 • Nízky počet registrovaných kandidátov
- 2 • Nedostatok špecializovaných prijímacích zariadení
- 3 • Neskoré prijatie operačných protokolov
- 4 • Pomalé tempo prijímania záväzkov
- 5 • Oneskorený vývoj aplikácie na vytváranie zhody
- 6 • Reštriktívne preferencie niektorých členských štátov
- 7 • Zamietnutia založené na všeobecných vysvetleniach
- 8 • Pomalé spracovanie presunov



Zdroj: EDA.

Nedostatočné monitorovanie po relokácii a chýbajúca štruktúra pre dobrovoľnú relokáciu

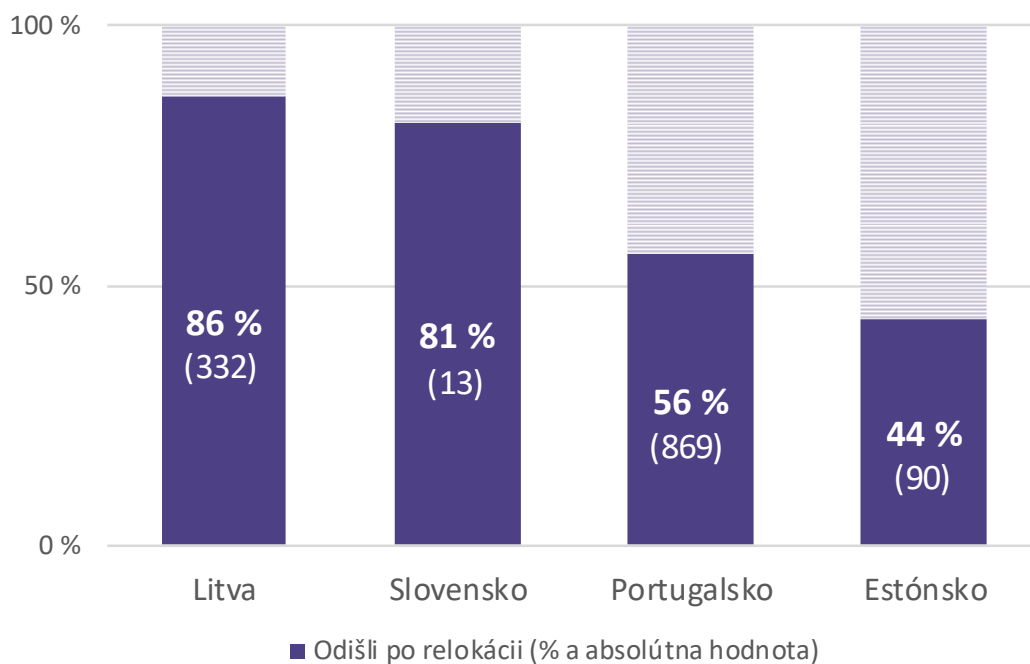
50 Komisia spolu s úradom EASO a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM) monitorovala vykonávanie relokácie, najmä počet reálnych presunov. Zbierali sa takisto údaje o registráciách, o osobách, ktoré utiekli, a o zamietnutiach žiadostí o relokáciu, podávanie správ o týchto aspektoch však nebolo v Grécku a Taliansku jednotné.

51 Predbežné výsledky zistené Komisiou vo februári 2018 poukazovali na vysokú mieru uznaných žiadostí o azyl medzi relokovanými migrantmi v prijímajúcich členských štátoch. Zachytávali tiež pomerne vysokú mieru sekundárnych pohybov po relokácii v určitých členských štátoch, hoci väčšina týchto štátov informácie o tomto aspekte nezberia.

52 Komisia nemonitorovala situáciu v krajinách relokácie od februára 2018. Údaje, ktoré sme zozbierali z prijímajúcich členských štátov v apríli a máji 2019, potvrdzujú pripomienky uvedené v predchádzajúcom bode (*ilustrácia 7*).

53 Platnosť dočasných mechanizmov relokácie skončila v septembri 2017. Doposiaľ sa nedosiahla dohoda o návrhu Komisie na stály systém relokácie. Keďže chýba schválený mechanizmus relokácie na úrovni EÚ, dochádza k dobrovoľnej relokácii na *ad hoc* základe, najmä v prípade migrantov, ktorí sa vylodili v Taliansku a na Malte.

Ilustrácia 7 – Vysoký podiel sekundárnych pohybov medzi migrantmi relokovanými do určitých členských štátov



¹ Španielsko neposkytlo údaje. Belgicko, Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Írsko, Lotyšsko, Malta, Holandsko a Rumunsko nezberali údaje o tomto aspekte. Percentuálny podiel v Estónsku zahŕňal presídlených migrantov.

Zdroj: EDA na základe údajov o relokácii zozbieraných z členských štátov (z apríla 2019).

Skúmané projekty v rámci núdzovej pomoci z AMIF a národné programy riešili zistené potreby, ale nedosiahli úplne svoje ciele

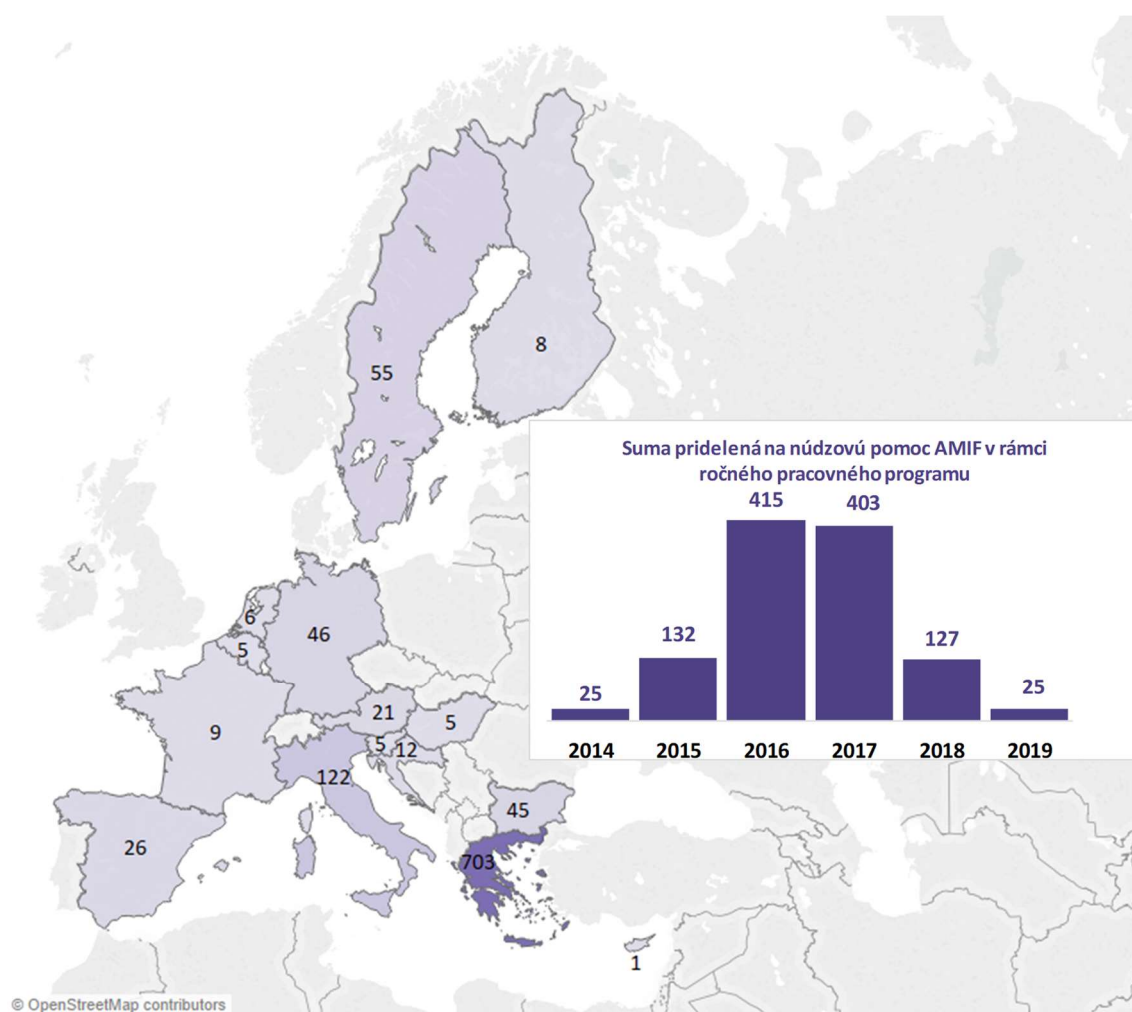
Projekty v rámci núdzovej pomoci AMIF sú relevantné, ale neriešia iba naliehavé a konkrétne potreby, ako sa plánovalo

54 Cieľom núdzovej pomoci AMIF je poskytnúť finančnú pomoc na riešenie naliehavých a osobitných potrieb v prípade núdzovej situácie¹⁷.

¹⁷ Článok 21 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 516/2014 zo 16. apríla 2014.

55 Hoci pôvodný rozpočet na viacročný finančný rámec na obdobie 2014 – 2020 dosahoval 160 mil. EUR, celková suma pridelená na núdzovú pomoc AMIF sa zvýšila na 1,1 mld. EUR do konca ročného pracovného programu na rok 2019. Ako vyplýva z *ilustrácie 8*, Grécko a Taliansko sú dvomi najväčšími príjemcami finančných prostriedkov poskytovaných v rámci núdzovej pomoci z AMIF.

Ilustrácia 8 – Granty v rámci z núdzovej pomoci AMIF v členských štátoch (mil. EUR)



Členské štáty, ktoré nedostali finančné prostriedky v rámci núdzovej pomoci AMIF, buď neboli oprávnené na financovanie, alebo o finančné prostriedky nepožiadali.

Zdroj: Výpočty EDA na základe údajov Komisie EÚ, marec 2019. Mapy v pozadí od prispievateľov ©OpenStreetMap s licenciou Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

56 Núdzová pomoc bola pôvodne navrhnutá ako malý nástroj na riešenie naliehavých a špecifických núdzových potrieb. Vďaka zvýšeniu financovania núdzovej pomoci sa krízová podpora Komisie stala flexibilnejšou a viac reagovala na aktuálnu situáciu. Aj v priebežnom hodnotení AMIF¹⁸ sa vyzdvihla úloha, ktorú núdzová pomoc zohráva pri posilňovaní solidarity a delení zodpovednosti medzi členské štáty. Núdzová pomoc zohrávala kľúčovú úlohu pri podporovaní vykonávania mechanizmov relokácie v Grécku a Taliansku tým, že sa z nej financovali predbežné registrácie kandidátov na relokáciu (v Grécku), prijímacie zariadenia a preprava kandidátov oprávnených na relokáciu.

57 Zároveň sa núdzová pomoc stala kľúčovým strategickým nástrojom Komisie na vyváženú podporu poskytovanú krajinám najviac postihnutým migračnou krízou, najmä Grécku, tým, že doplnila finančné prostriedky ich národných programov¹⁹.

58 Niektoré projekty núdzovej pomoci preto neriešia len naliehavé a osobitné potreby, ale dopĺňajú národné programy AMIF financovaním dlhodobějších štrukturálnych činností so zložkami budovania kapacít. Komisia to zdôraznila aj vo svojom posúdení vplyvu²⁰.

59 Preskúmali sme šesť projektov núdzovej pomoci: tri v Grécku a tri v Taliansku. V každej krajine sa jeden projekt týkal azyľu, jeden návratov a jeden relokácie. Podrobné posúdenie sa uvádza v [prílohe II](#).

¹⁸ SWD(2018) 339 final, Priebežné hodnotenie Fondu pre azyľ, migráciu a integráciu 2014 – 2017.

¹⁹ Národné programy AMIF majú prísny základný kľúč na určenie príspevkov (rovnako ako Fond pre vnútornú bezpečnosť), ktorý sa zakladá na údajoch zo začiatku desiatich rokov 21. storočia, a preto neodzrkadľuje situáciu po roku 2015. Dodatočné zdroje mohli byť úmerne rozdelené medzi všetky krajiny len podľa tohto základného kľúča na určenie príspevkov alebo prostredníctvom osobitného opatrenia, ktoré sa obmedzuje na malý počet investičných priorít.

²⁰ SWD(2018) 347 final, Posúdenie vplyvu z roku 2018 pripojené k návrhu nariadenia, ktorým sa zriaďuje nový AMIF, časť 1.2.1.1.

60 Zistili sme, že všetkých šesť skúmaných projektov bolo relevantných z hľadiska identifikovaných potrieb. Ciele stanovené pre každý vybraný projekt boli jasné z hľadiska toho, čo by sa malo činnosťou dosiahnuť. Pokiaľ ide o výstupy, všetky vybrané projekty sa zameriavali na okamžité výstupy, ale nie na výsledky a vplyv. Výnimkou bol EMAS-IT-1, ktorý nezahŕňal dokonca ani ukazovatele výstupov ([rámček 4](#)).

Rámček 4

Príklad projektu, ktorý neobsahoval žiadne ukazovatele výstupov ani ukazovatele výsledkov

EMAS-IT-1 poskytuje podporu policajným imigračným úradom (tzv. kvestúram, taliansky *questure*) financovaním jazykovej podpory a vybavenia. Hodnotiaci výbor dospel k záveru, že je potrebné jasne uviesť výstup navrhovanej činnosti spolu s primeranými stanovenými ukazovateľmi, ktoré zodpovedajú cieľom činnosti (napr. priemerný počet spracovaných žiadostí o azyl na kvestúru za deň/mesiac). Takéto ukazovatele by umožnili náležite monitorovať výkonnosť a posúdiť dosiahnuté ciele.

Dohoda o grante nebola upravená podľa žiadosti hodnotiaceho výboru, zameriavala sa len na vstupy (napr. počet poskytnutých prekladateľov, množstvo dodaného vybavenia) a nestanovili sa žiadne výkonnostné ciele.

61 Nezistili sme žiadne prekrývanie projektov financovaných v rámci núdzovej pomoci na jednej strane a národných programov AMIF alebo operácií úradu EASO/agentúry Frontex na druhej strane.

62 Dva zo šiestich kontrolovaných projektov núdzovej pomoci však neriešili naliehavé a osobitné potreby (EMAS-GR-2 and EMAS-IT-1), ale skôr nahrádzali činnosti národných programov AMIF financovaním dlhodobjších štrukturálnych činností s elementmi budovania kapacity ([rámček 5](#)).

Rámček 5

Posun zamerania núdzovej pomoci od núdzovej reakcie na dlhodobějšíu štruktúrálnu podporu

V rámci projektu **EMAS-GR-2** sa financovali nútené návraty neregulárnych migrantov vykonané gréckou políciou v období od decembra 2015 do novembra 2016. Takéto štandardné dlhodobé návratové činnosti sa však hradia zo štátneho rozpočtu. Projekt národného programu podporeného z AMIF zameraný na nútené návraty spätne pokrýval celé obdobie od roku 2014 až do roku 2019 (s výnimkou obdobia pokrytého núdzovou pomocou). Z toho vyplýva, že núdzové financovanie nebolo naliehavo potrebné.

Projekt **EMAS-IT-1** bude trvať 18 mesiacov. Podpora zahŕňa okrem IT vybavenia aj kúpu áut a nábytku. Namiesto toho, aby sa projekt zamerával na najviac zaťažené kvestúry, ktoré čelia dlhým čakacím lehotám na zaregistrovanie žiadostí o azyl, sústreďuje sa na posilnenie kapacity všetkých kvestúr v Taliansku vrátane tých, ktoré nepotrebovali podporu naliehavo.

Hoci táto činnosť môže pomôcť doriešiť nevybavené žiadosti o azyl, vykonávanie takéhoto projektu by bolo bývalo vhodnejšie v období rokov 2016/2017, keď počet registrácií žiadostí o azyl v Taliansku dosiahol vrchol. Projekt však začal až v septembri 2018, keď počet registrácií žiadostí o azyl za uplynulé roky už významne klesol. Do audítorskej návštevy vo februári 2019 sa však neuskutočnila žiadna činnosť z dôvodu prebiehajúcich postupov verejného obstarávania.

63 V júli 2017 Komisia vyčlenila dodatočné finančné prostriedky v rámci núdzovej pomoci AMIF pre Taliansko vo výške 100 mil. EUR, ktoré sa použili aj na financovanie projektov EMAS-IT1 a EMAS-IT-2. Neexistoval však štruktúrovaný mechanizmus, prostredníctvom ktorého by sa finančné prostriedky núdzovej pomoci spravodlivo rozdelili medzi členské štáty v prípade žiadostí o financovanie projektu, ak došlo k prekročeniu dostupného rozpočtu. Ak by všetky oprávnené členské štáty požiadali o granty z núdzovej pomoci AMIF na financovanie podobných činností (nútené návraty v krajine, asistovaný dobrovoľný návrat a reintegrácia alebo posilnenie kapacity policajných staníc), rozpočet núdzovej pomoci by sa rýchlo vyčerpal.

64 Komisia navrhla, aby sa v novom finančnom rámci na roky 2021 – 2027 núdzová pomoc zahrnila do zdieľaného riadenia s členskými štátmi²¹. Kritériá pre spravodlivé rozdelenie finančných prostriedkov núdzovej pomoci sa ešte musia stanoviť.

Len dva z preskúmaných projektov v rámci núdzovej pomoci AMIF dosiahli svoje ciele v plnej miere

65 Ciele plánované pre projekty EMAS-GR-3 a EMAS-IT-2 boli dosiahnuté v plnej miere, kým v prípade projektov EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 a EMAS-IT-3 boli dosiahnuté čiastočne (*rámček 6*). Projekt EMAS-IT-1 je ešte stále v ranej fáze vykonávania (*rámček 5 a príloha II*).

Rámček 6

Príklady projektov v rámci núdzovej pomoci AMIF, ktoré nedosiahli ciele

EMAS-GR-2: Grécka polícia nespĺnila svoje ciele, keďže vykonala len 121 nútených návratov štátnych príslušníkov tretích krajín oproti cieľu 1 080. Naproti tomu Medzinárodná organizácia pre migráciu prekonala očakávania. Zrealizovala totiž 1 464 asistovaných dobrovoľných návratov štátnych príslušníkov tretích krajín (oproti plánovanému cieľu 1 000 návratov). Tento projekt navyše vyčerpал menej finančných prostriedkov, ako naň bolo pridelených, využilo sa 65 % (1,7 mil. EUR z pôvodnej sumy 2,5 mil. EUR).

EMAS-IT-3: Cieľ ubytovať priemerne 1 310 kandidátov na relokáciu v priebehu 12 mesiacov sa nedal dosiahnuť, keďže bolo v skutočnosti menej kandidátov na relokáciu, ako sa odhadovalo. Navyše boli migranti oprávnení na relokáciu roztrúsení po celom Taliansku. Bolo preto náročné prepraviť ich do špecializovaných stredísk určených pre kandidátov na relokáciu, čo napokon viedlo k hosteniu rôznych migrantov vrátane tých, ktorí neboli oprávnení na relokáciu. V dôsledku toho bola suma vynaložená na tento projekt nižšia, ako sa plánovalo, z pôvodne pridelených prostriedkov (15,3 mil. EUR) sa využilo 63 % (9,7 mil. EUR).

²¹ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Fond pre azyľ a migráciu, COM(2018) 471 final z 12. júna 2018.

66 Hoci projekt EMAS-IT-2 prekročil svoje ciele tri mesiace pred koncom obdobia vykonávania, treba uviesť, že ciele boli pomerne skromné, ak sa vezme do úvahy počet vydaných rozhodnutí o návrate a počet neregulárnych migrantov zdržiavajúcich sa v Taliansku. Na výkonnosť programu asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie (AVRR) má v Taliansku vplyv niekoľko faktorov, ktoré analyzujeme v [rámčeku 12](#).

V prípade národných programov podporených z AMIF neexistuje rozsiahle komplexné posúdenie potrieb

67 V rámci programov podporených z AMIF na roky 2014 – 2020 sa pridelilo 328,3 mil. EUR Grécku a 394,2 mil. EUR Taliansku. Tieto národné programy podporené z AMIF však neboli schválené až do júla 2015 v prípade Grécka a do augusta 2015 v prípade Talianska, a to z dôvodu neskorého prijatia nariadenia o AMIF.

68 Viacročný fond ako AMIF, ktorý je súčasťou celkového strategického plánu, si vyžaduje rozsiahle komplexné posúdenie potrieb, v ktorom sa v prípade všetkých potrieb stanovia náklady na ne, určí sa ich priorita a v ktorom sa tieto potreby aj pravidelne aktualizujú²². Pre neustále sa meniacu situáciu však zostalo len málo času na zavedenie takýchto posúdení potrieb v Grécku a Taliansku.

69 Preskúmali sme desať národných projektov podporených z AMIF: päť v Grécku a päť v Taliansku (podrobné posúdenie GR-1 až GR-5 a IT-1 až IT-5 sa uvádza v [prílohe II](#)). Zistili sme, že všetky kontrolované projekty boli relevantné, keďže sa preukázateľne viazali na ciele národných programov. Avšak bez toho, aby sa v prípade všetkých potrieb odhadli náklady a aby sa určila ich priorita, nie je možné posúdiť, či sa finančné prostriedky poskytnuté z AMIF pridelili tam, kde boli najviac potrebné.

²² Napríklad v oblasti azyľu by sa v rámci takéhoto posúdenia porovnala požadovaná výkonnosť s reálnou výkonnosťou (napr. z hľadiska kapacity spracovania žiadostí, zníženia počtu nevyriešených žiadostí a lehôt ich spracovania) so zreteľom na minulé trendy a predpokladaný príchod a odchod migrantov. To by následne viedlo k viacročnej analýze nedostatkov zdrojov požadovaných na splnenie potrieb (z hľadiska zamestnancov, pracovného priestoru, administratívnych/školiacich kapacít). Očakávané potreby by sa financovali z národného programu podporeného z AMIF a zo štátneho rozpočtu, kým akékoľvek iné potreby, ktoré by vznikli v dôsledku neočakávaných udalostí, by sa pokryli z núdzovej pomoci.

70 V kontrolovaných projektoch sme zistili nedostatky v prípade ukazovateľov výkonnosti. Pri niektorých projektoch chýbali konkrétne ukazovatele výstupov a výsledkov (IT-1, GR-2). Na základe niektorých ukazovateľov sa stanovili ciele, ktoré boli príliš nízke (IT-2, 3, 4) alebo ktoré sa už dosiahli (GR-1). V prípade niektorých ukazovateľov nedošlo po zmene rozsahu projektu k ich aktualizácii (GR-3) alebo sa napokon stanovil reštriktívny časový rámec pre asistovaný dobrovoľný návrat a reintegráciu (GR-5).

71 V Taliansku sme zistili prekrývanie kontrolovaných projektov asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie IT-2 a IT-3. Tieto projekty boli pridelené na základe rovnakej výzvy na predkladanie návrhov, vzťahovali sa na rovnaké krajiny pôvodu a boli vykonávané v rovnakých regiónoch Talianska. Bez mapovania, ktorým by sa zabezpečilo, aby sa projekty vykonávali na dopĺňajúcich sa geografických územiach, tieto projekty súťažili o návrat tých istých migrantov.

72 Keďže mandát agentúry Frontex sa v roku 2016 predĺžil, boli k dispozícii dva nástroje EÚ (národné programy podporené z AMIF a podpora agentúry Frontex určená na návraty) podporujúce zároveň rovnaký typ činností núteného návratu. Týka sa to aj projektov núteného návratu podporených z AMIF GR-4 a IT-4.

Väčšina kontrolovaných projektov národných programov podporených z AMIF v Grécku a Taliansku nedosiahla do času konania auditu svoje ciele v plnej miere

73 Do konca roka 2016 neboli zmobilizované takmer žiadne finančné zdroje AMIF z národných programov Grécka na riešenie potrieb krajiny vyplývajúcich z migračnej krízy. Grécko sa snažilo kompenzovať svoje oneskorenie vo vykonávaní záväzkov, ale platby realizované v rámci národných programov podporených z AMIF boli aj naďalej nízke. V čase audítorskej návštevy už Taliansko stihlo dohnať oneskorenie vo vykonávaní záväzkov v rámci osobitných cieľov 1 a 2, ale záväzky v rámci osobitného cieľa 3 ešte neboli splnené (pozri [prílohu I](#)).

74 V Grécku jeden z piatich skúmaných projektov (GR-1) skončil pred auditom, štyri ešte stále prebiehali. Štyri z piatich projektov buď nedosiahli, alebo nebolo pravdepodobné, že dosiahnu (v prípade prebiehajúcich projektov) zamýšľané výsledky (*príloha IV*). Vo všetkých skúmaných projektoch sme našli dôkazy o pravidelnom podávaní správ a monitorovaní. V prípade troch z piatich projektov bolo v dôsledku veľkého počtu zmien ťažšie monitorovať výkonnosť projektov a nakoniec aj posúdiť ich úspešnosť²³.

75 V Taliansku štyri z piatich skúmaných projektov skončili pred auditom. Dva z nich čiastočne splnili svoje ciele. Jeden projekt bol pozastavený a v prípade toho druhého neboli dostupné konečné údaje (*príloha IV*). Pri dvoch z piatich projektov nebolo podávanie správ a monitorovanie dostatočné.

Rámec monitorovania výkonnosti bol vytvorený neskoro a bez cieľov

76 Spoločný rámec pre monitorovanie a hodnotenie je hlavným nástrojom Komisie na monitorovanie a hodnotenie výkonnosti národných programov podporených z AMIF. Pre zdĺhavé diskusie s členskými štátmi, aby sa dohodol harmonizovaný súbor ukazovateľov výsledkov a ukazovateľov vplyvu, bol rámec dokončený až vo februári 2017²⁴. Dovtedy už veľa projektov podporených z AMIF začalo.

77 Nielenže bol rámec uvedený neskoro, ale jeho ukazovatele výsledkov a vplyvu nemali ciele ani východisko, a preto bolo ťažké hodnotiť výkonnosť. Navyše ani Taliansko, ani Grécko nezbiehali úplné súbory údajov pri žiadnom ukazovateli rámca vo svojich priebežných hodnotiacich správach v roku 2017.

78 Komisia nevytvorila rámec monitorovania výkonnosti na monitorovanie výsledkov projektov financovaných prostredníctvom núdzovej pomoci a na podávanie správ o nich.

²³ Napríklad v prípade projektu GR-3 došlo k 12 zmenám, zmenil sa jeho rozsah, trvanie a rozpočet, v prípade projektu GR-2 došlo k 8 zmenám týkajúcim sa trvania a rozpočtu a v prípade projektu GR-4 k šiestim zmenám upravujúcim rozsah, trvanie a rozpočet.

²⁴ Na základe delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 207/2017 z októbra 2016.

Nedostatok údajov o výkonnosti, ktoré by umožnili rozsiahle hodnotenie politiky na úrovni EÚ

79 V máji 2018 Komisia navrhla²⁵ revíziu štatistických údajov Eurostatu v oblasti migrácie a azylu, aby sa okrem iného: i) zvýšila frekvencia a zväčšil obsah štatistických údajov o návratoch; ii) poskytli rozčlenené údaje o azyle v prípade maloletých osôb bez sprievodu iii) a zaviedli nové štatistické údaje o žiadostiach o opätovné preskúmanie podľa dublinského nariadenia.

80 V priebehu tohto auditu vyšlo najavo, že bolo potrebných viac údajov o výkonnosti, aby bolo možné vykonať rozsiahle hodnotenie politiky na úrovni EÚ. V návrhu Komisie sa však tieto informácie neuvádzajú.

81 Napríklad, pokiaľ ide o konania o azyle, Eurostat ani úrad EASO nezberajú údaje o výkonnosti v prípade lehôt spracovania žiadostí o azyl medzi kľúčovými míľnikmi²⁶ v konaní, a to aj napriek početným časovým lehotám stanoveným v právnych predpisoch EÚ a vnútroštátnych právnych predpisoch o azyle. Úrad EASO zbiera základné údaje o nevybavených žiadostiach len v prípade žiadostí o azyl čakajúcich na vybavenie vo fáze prvého stupňa. Eurostat zbiera len obmedzené údaje²⁷ o fáze, keď sa vec predloží súdu/podá sa odvolanie, ale nezbera žiadne údaje o odvolaniach čakajúcich na vybavenie v rôznych stupňoch.

82 O rýchlosti konaní o návrate sa údaje nezberajú. Navyše neexistujú ukazovatele, ktorými by sa merala udržateľnosť návratov, ako je počet migrantov, ktorí sa síce vrátili, ale znovu sa pokúsili dostať späť do EÚ, alebo úspešnosť balíkov asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie.

²⁵ COM(2018) 307 final.

²⁶ Vypracúvanie, registrovanie a podávanie žiadostí o azyl, prvostupňových rozhodnutí, druhostupňových rozhodnutí a konečných rozhodnutí.

²⁷ Len rozhodnutia v poslednom stupni, databáza: migr_asydcfina.

Operačná podpora agentúr EÚ sa nevyužila v plnej miere

Snaha úradu EASO vytvoriť strategickejší prístup k jeho podpore konaní o azyle

83 Operácie úradu EASO sme posúdili ako relevantné voči širokej škále potrieb, ktoré sa objavili v súvislosti s veľkým prílivom migrantov do Grécka a Talianska.

84 Keď úrad EASO podporoval tieto členské štáty počas migračnej krízy, a to najmä v rokoch 2015 a 2016, keď počet prichádzajúcich migrantov dosahoval najvyššie hodnoty, a zohľadniac neustály vývoj, úrad nemal čas vykonať komplexné posúdenie potrieb z hľadiska ich nákladov a priority ani vytvoriť viacročné plány či stratégiu ukončenia angažovanosti. Takéto štruktúrované posúdenie však nebolo vypracované ani pre operačné plány na roky 2017 a 2018. Plány boli dohodnuté medzi úradom EASO a hostiteľskými členskými štátmi. Keďže však chýbali jasné údaje o potrebách z hľadiska nákladov a ich priority, nebolo možné preukázať, že úrad EASO zacielen svojou podporu tam, kde bola najviac potrebná.

85 Pri príprave svojich operačných plánov na rok 2019 úrad EASO vynaložil značné úsilie na zavedenie kľúčových prvkov strategického plánovania²⁸. Z koncepčného hľadiska považujeme tento prístup za dobrý postup, hoci jeho účinné vykonávanie možno posúdiť až po preskúmaní operačných plánov na rok 2019, ktoré nepatria do rozsahu nášho auditu.

86 Do roku 2018 sa operačné plány riadili vstupmi. Zavedenie nástroja na monitorovanie výkonnosti vo februári 2018 pre Taliansko a v máji 2018 pre Grécko viedlo k stanoveniu ukazovateľov výstupov a výsledkov, zistili sme však niekoľko nedostatkov²⁹.

²⁸ Série analytických dokumentov (komplexné posúdenie potrieb, správa o posúdení priority potrieb a sústava výsledkov na vysokej úrovni) sa použili na vytvorenie trojročného plánu pre Taliansko aj Grécko. Plány zahŕňajú identifikované potreby, ich hierarchiu a riešenie, ktoré sprevádzajú odhadované náklady.

²⁹ V Grécku neboli pre výstupné údaje stanovené žiadne ciele ani východiská a neboli vymedzené ukazovatele výsledkov/vplyvu. V Taliansku sa objavila snaha stanoviť ukazovatele vplyvu, ale neboli stanovené žiadne ciele ani východiská.

87 Hoci sme nezistili žiadne konkrétne prípady prekryvania, Komisia ani úrad EASO nemajú k dispozícii postup na to, aby systematicky zapájali EASO do plánovania projektov podporených z AMIF, najmä v prípade projektov (či už v rámci národných programov podporených z AMIF, alebo v rámci núdzovej pomoci) financovania podobných činností (napr. financovanie zamestnancov gréckej azylovej služby (GAS) alebo podporovanie kvestúr v Taliansku).

88 V Taliansku úrad EASO prispôbil svoju podporu podľa významného poklesu migračných tokov. Na konci roka 2018 prestal podporovať poskytovanie informácií. Poskytlo sa menej podpory na registrácie, ako sa plánovalo, a tento typ podpory má byť ukončený na konci roka 2019. Úrad EASO má takisto v úmysle do konca roka 2019 prestať poskytovať podporu územným azylovým komisiám³⁰.

89 Napriek tomu, že určité prvky podpory úradu EASO mohli vykonať vnútroštátne orgány a mohli byť financované z AMIF (napr. dočasní zamestnanci – registrační experti a pracovníci vybavujúci jednotlivé žiadosti už vyslaní do gréckej azylovej služby alebo tlmočnickej služby), EASO nemá pre Grécko k dispozícii takúto stratégiu ukončenia angažovanosti.

³⁰ Talianske správne orgány príslušné na preskúmanie žiadostí o azyľ a na prijatie prvostupňových rozhodnutí.

Podpora poskytovaná úradom EASO oslabená pre neustály nedostatok expertov z členských štátov, krátke trvanie ich vyslania a iné operačné ťažkosti

90 Pokiaľ ide o vstupy (počet expertov, dočasných konzultantov atď.), sú pracovníci vyslaní úradom EASO do Grécka a Talianska vo všeobecnosti v súlade s operačnými plánmi. V [prílohe I](#) vidieť, že výdavky boli každý rok vyššie ako pôvodný rozpočet.

91 Keďže neexistovali žiadne ciele/východiská pre ukazovatele, je ťažké posúdiť výkonnosť/účinnosť podpory úradu EASO z hľadiska výstupov a účinkov. Napriek tomu však grécke a talianske orgány zodpovedné za posúdenie žiadosti o azyl, s ktorými sme uskutočnili pohovory, považovali podporu úradu EASO za užitočnú pri podporovaní konaní o azyle, ako aj pri posilňovaní vnútroštátnej kapacity.

92 Operácie úradu EASO aj naďalej trpia neustálym nedostatkom expertov z členských štátov a priemerná doba ich vyslania sa ukázala ako príliš krátka (v priemere 50 dní v Grécku a 46 dní v Taliansku v roku 2018). Úrad EASO na rozdiel od agentúry Frontex nevypracúva ročný plán vyslania pracovníkov. Namiesto toho žiada členské štáty, aby nominovali expertov, ale často nedostane dostatočnú odpoveď. Úrad EASO je potom povinný využiť viac dočasných zamestnancov, aby pokryl tento nedostatok.

93 Podporu úradu EASO na gréckych ostrovoch obmedzujú ďalšie operačné ťažkosti ([rámcok 7](#)).

Rámček 7

Operačné ťažkosti, ktoré majú vplyv na podporu úradu EASO poskytovanú na konania o azyle na gréckych ostrovoch

Podporu úradu EASO obmedzuje nedostatok pracovného priestoru a obavy o bezpečnosť (nepokoje, blokované evakuačné cesty). Napríklad vo veľmi preľudnenom hotspote na ostrove Samos vykonal úrad EASO len štyri pohovory za jednu smenu, keďže má k dispozícii len štyri pracovné stanice. V zime sa popoludní nekonala žiadna smena z dôvodu obáv o bezpečnosť úradníkov EASO po zotmení.

Pohovory o prípustnosti žiadosti trvajú dve až tri hodiny a konajú sa v prípade všetkých štátnych príslušností s mierou uznaných žiadostí o azyľ vyššou ako 25 %. Grécka azylová služba systematicky mení právne stanoviská úradu EASO (záverečné poznámky) o neprípustnosti žiadosti o azyľ v prípade všetkých okrem Sýrčanov pod dočasnou ochranou v Turecku, keďže grécka azylová služba (na rozdiel od úradu EASO a Komisie) vo všeobecnosti nepovažuje Turecko za „bezpečnú tretiu krajinu“ pre poskytovanie medzinárodnej ochrany. Výsledná neefektívnosť sa čiastočne riešila zlúčením pohovorov o prípustnosti žiadosti o azyľ a pohovorov o oprávnenosti do jedného kroku v roku 2017. Od septembra 2018 vydal úrad EASO pre grécku azylovú službu zároveň záverečné poznámky o prípustnosti aj o oprávnenosti, aby sa zabránilo zbytočnému odkazovaniu z jedného postupu na druhý a naopak.

Zo štatistických údajov vyplýva, že úrad EASO v roku 2018 považoval 70 % žiadateľov a ich rodinných príslušníkov, s ktorými sa uskutočnil pohovor, za zraniteľných (alebo požadujúcich ďalšie zdravotné posúdenie), podľa kategórií vymedzených v gréckom zákone, čo viedlo k tomu, že ich grécka azylová služba postúpila na riadny postup. Zaznamenali sme nezhody medzi úradom EASO a gréckou azylovou službou v súvislosti s výsledkami týchto posúdení zraniteľnosti. Tento nedostatok harmonizovaného prístupu viedol k neefektívnemu odkazovaniu z jedného postupu na druhý a naopak³¹. Ani grécka azylová služba, ani úrad EASO nezberajú štatistické údaje o miere zmien posúdení zraniteľnosti, ktoré by nám umožnili posúdiť závažnosť tejto otázky.

³¹ Na rozdiel od riadneho konania o azyle je posúdenie zraniteľnosti dôležité v rámci gréckeho zrýchleného konania na hraniciach, keďže u žiadateľov, ktorí sú považovaní za zraniteľných, sa ich geografické obmedzenie zruší a sú nasmerovaní na riadny/zrýchlený postup na pevnine.

Operácie agentúry Frontex na podporu núteného návratu nemali k dispozícii dostatok informácií z členských štátov a chýbala im koordinácia s AMIF

94 Všetky návratové operácie agentúry Frontex považujeme za relevantné z hľadiska potrieb identifikovaných v oblasti návratu.

95 Od roku 2016 je agentúra Frontex schopná koordinovať a organizovať operácie núteného návratu z vlastnej iniciatívy. Na to, aby mohla lepšie plánovať takéto operácie, by však bolo potrebné, aby jej členské štáty systematicky a pravidelne poskytovali rozsiahle a včasné informácie o operáciách (napr. aktuálne údaje o štátnych príslušníkoch tretích krajín oprávnených na návrat, ich krajine pôvodu, počtoch osôb v zariadeniach určených na zaistenie pred vyhostením, dátume ukončenia ich zaistenia atď.).

96 Keďže mandát agentúry Frontex sa v roku 2016 predĺžil, sú k dispozícii dva nástroje EÚ pre činnosti núteného návratu (národné programy podporené z AMIF a podpora agentúry Frontex určená na návraty). Dve štruktúry financovania zo strany EÚ existujú vedľa seba a financujú rovnaký typ činností núteného návratu (spoločné operácie, vnútroštátne operácie a pravidelné komerčné lety). Vzhľadom na nízku mieru návratov to vedie k tomu, že potenciál agentúry Frontex ponúknuť podporu na návraty zostáva nevyužitý (**rámček 8**).

Rámček 8

Príklad nedostatočnej koordinácie medzi agentúrou Frontex a podporou z AMIF na operácie núteného návratu

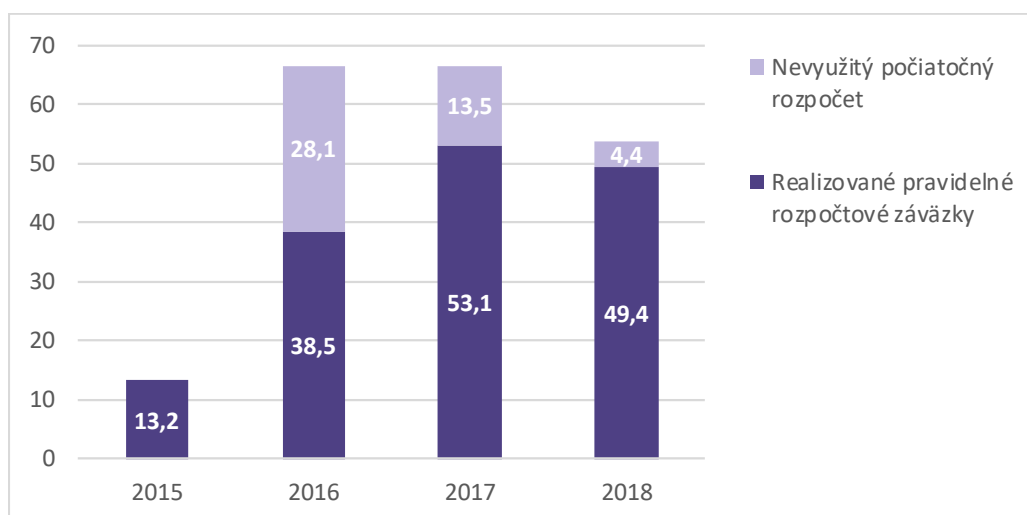
Grécko zriedka organizovalo spoločné návratové operácie pred rokom 2018, keďže nedisponovalo vlastnou rámcovou zmluvou pre charterové lety. Namiesto toho sa podieľalo na spoločných operáciách ostatných členských štátov. V roku 2018 Grécko uzatvorilo vlastnú rámcovú zmluvu, ale zatiaľ ju uplatnilo len pre vnútroštátne operácie financované z národných programov podporených z AMIF namiesto toho, aby organizovalo spoločné operácie s ostatnými členskými štátmi a lepšie tak využilo kapacitu lietadiel.

97 Neexistuje štruktúra na koordinovanie činností financovaných z AMIF a činnosti agentúry Frontex. Agentúra Frontex sa nezapája do programovania návratových činností financovaných z AMIF ani nemá prístup k informáciám o národných programoch podporených z AMIF ani o relevantných projektoch financovaných v rámci AMIF.

Potenciál podpory agentúry Frontex určenej na návraty zostal nezrealizovaný

98 Keďže členské štáty nevyužili potenciál agentúry Frontex podporiť návratové operácie (*ilustrácia 9*), agentúra nemohla naplno čerpať svoj zvýšený rozpočet na podporu návratov, odkedy sa jej mandát predĺžil.

Ilustrácia 9 – Čerpanie rozpočtu agentúry Frontex na podporu návratov (mil. EUR)



Zdroj: EDA na základe údajov agentúry Frontex.

99 Ako vyplýva z *ilustrácie 10*, Grécko a Taliansko patria medzi tie členské štáty, ktoré nevyužívajú potenciál agentúry Frontex naplno³². Hlavným dôvodom je nízky počet navrátilcov z oboch krajín. Okrem toho skutočnosť, že si tieto krajiny vybrali podporu z AMIF NP namiesto podpory agentúry Frontex na operácie núteného návratu tiež vysvetľuje situáciu.

³² Najmä v prípade vnútroštátnych návratových operácií (Grécko), pri organizovaní spoločných návratových operácií s uplatnením novej gréckej vnútroštátnej rámcovej zmluvy (Grécko), pri podieľaní sa na spoločných operáciách (Taliansko) alebo v prípade pravidelných letov (Grécko a Taliansko).

Ilustrácia 10 – Podpora agentúry Frontex určená na návraty v roku 2018

Využívanie podpory agentúry Frontex na návratové operácie v Grécku a Taliansku



Charterové lety: počet návratilcov a letov

	Grécko		Taliansko	
Vnútroštátne operácie	0	0	1 897	66
Spoločné návratové operácie (ako organizátor)	24	2	186	7
Spoločné návratové operácie (ako účastník)	44	11	6	2

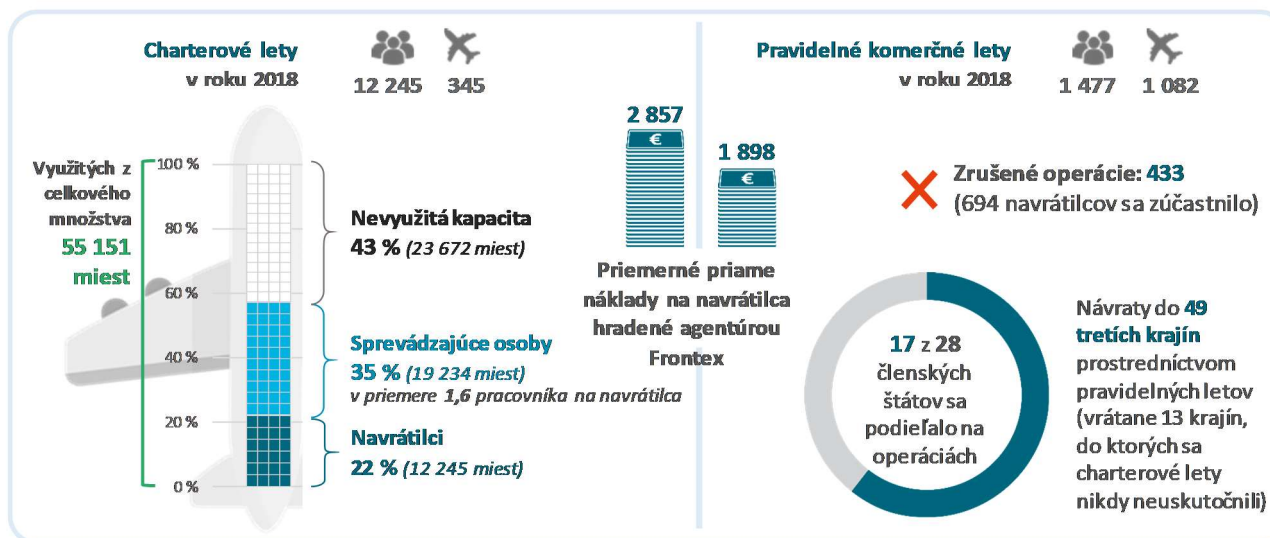
Pravidelné lety: počet návratilcov a letov

	Grécko		Taliansko	
	6	6	23	18

Readmisie z Grécka podľa dohody medzi EÚ a Tureckom

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

Štatistické údaje o všetkých členských štátoch EÚ



Zdroj: EDA na základe operačných údajov agentúry Frontex.

100 Zaznamenali sme, že operačné ťažkosti majú vplyv na nákladovú efektívnosť operácií na charterových letoch (*ilustrácia 10*).

- i) Keďže hrozí riziko úteku, hneď ako je migrant pripravený na návrat, treba konať rýchlo; nie je čas čakať na to, kým bude charterový let plne obsadený. To vedie k nevyužitej kapacite (43 %) charterových lietadiel, najmä z hľadiska toho, že na návratové operácie na veľké vzdialenosti do Afriky alebo Ázie sa musia použiť veľké lietadlá s dostatočným doletom.
- ii) Pre chýbajúce potrebné cestovné doklady, žiadosti o azyl obnovené na poslednú chvíľu, úteky osôb atď. sú reálne počty pasažierov často nižšie než sa plánovalo (67 % v roku 2018).
- iii) Veľa zamestnancov musí navrátilcov sprevádzať (zamestnanci zodpovední za eskortovanie, monitorovanie, pozorovatelia, zdravotnícky personál atď.).
- iv) Návratové operácie komplikuje aj ťažká spolupráca s tretími krajinami³³.

101 Vo všeobecnosti sú pravidelné lety nákladovo efektívnejšie ako charterové lety. Na druhej strane takmer tretina návratových operácií, ktoré sa mali uskutočniť prostredníctvom pravidelných letov, bola zrušená najmä z dôvodu odmietnutia navrátilcov, chýbajúcich cestovných dokladov, útekov, rozhodnutí súdu alebo odmietnutia kapitána.

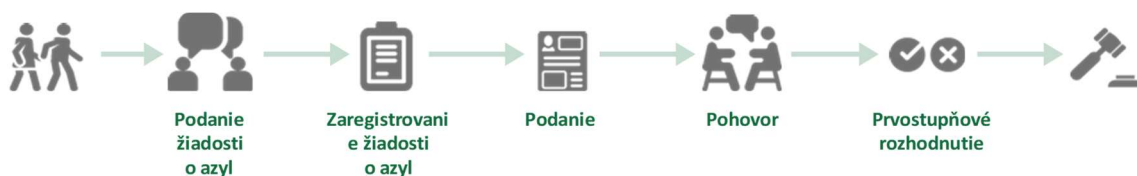
³³ Napríklad: Alžírsko a Maroko neprijímajú charterové lety a uprednostňujú dvojstranné dohody k dohodám EÚ o readmisii. Alžírsko niekedy požaduje, aby sa návrat jednotlivca uskutočnil do 24 hodín od vydania cestovných dokladov, čo nie je realizovateľné. Iránska ústava zakazuje návrat iránskych občanov proti ich vôli, v dôsledku čoho je ich nútený návrat nemožný. Tuniské orgány prijímajú len navrátilcov z Talianska a Nemecka chartrovými letmi na základe dvojstrannej dohody o readmisii. Turecko v praxi neuplatňuje doložku o štátnych príslušníkoch tretích krajín v rámci dohody o readmisii medzi EÚ a Tureckom. Len Afganistan prijíma dočasné cestovné doklady vydané v EÚ. Nigéria (a veľa ďalších afrických krajín) nedisponuje úplným registrom svojich občanov, v dôsledku čoho je ťažké ich identifikovať.

Napriek väčšej kapacite aj naďalej pretrváva dlhá lehota spracovania žiadostí o azyl a počet návratov neregulárnych migrantov zostáva nízky

102 Vplyv podporných opatrení EÚ na vnútroštátnej úrovni sme posúdili tak, že sme preskúmali, či sa konania o azyle a návrate zrychlili a zefektívnilo, zamerajúc sa na:

- priemernú lehotu spracovania medzi kľúčovými fázami konania o azyle (pozri [ilustráciu 11](#));
- riešenie nevybavených žiadostí o azyl;
- podiel odvolaní, ktorými sa rušia prvostupňové rozhodnutia o azyle;
- počet reálnych návratov v porovnaní s počtom vydaných rozhodnutí o návrate;
- priemernú lehotu spracovania medzi kľúčovými fázami konania o návrate (pozri [ilustráciu 12](#));

Ilustrácia 11 – Konanie o azyle



Zdroj: EDA.

Ilustrácia 12 – Konanie o návrate



Zdroj: EDA.

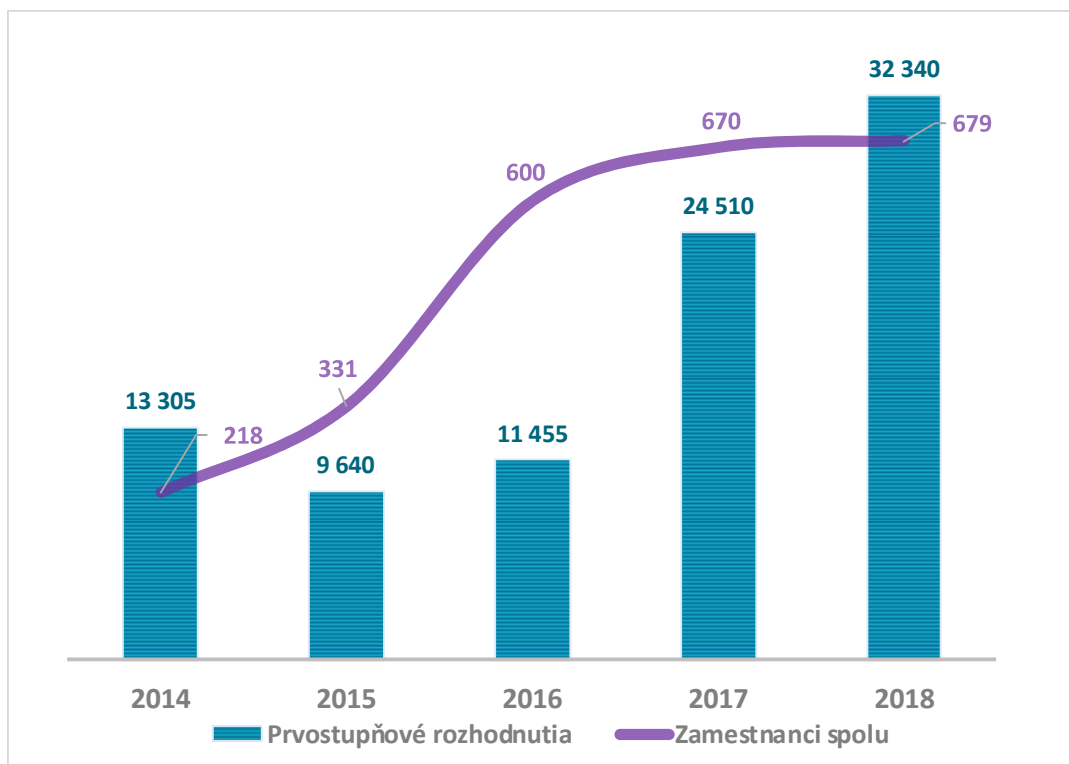
103 Počas krízy prišla väčšina neregulárnych migrantov putujúcich do Európy buď do Talianska, alebo do Grécka. Tieto dva členské štáty sa zmenili z krajín tranzitu na krajiny, kde migranti podávajú žiadosti o azyl. Vzhľadom na to, že sa súčasná situácia v týchto dvoch krajinách líši, predkladáme svoje zistenia o konaniach o azyle pre každú z nich zvlášť. Zozbierané a analyzované údaje o azyle navyše neumožňujú priame porovnanie gréckeho a talianskeho azylového systému.

Celý grécky azylový systém je aj naďalej preťažený napriek veľkému zvýšeniu kapacity spracovania žiadostí o azyl

Počet nevybavených žiadostí rastie aj napriek zvýšeniu kapacity spracovania

104 Grécka azylová služba začala pôsobiť v júni 2013. Vďaka podpore zo strany núdzovej pomoci AMIF, národných programov podporených z AMIF, úradu EASO a UNHCR objem jej pracovnej sily v posledných rokoch vzrástol, čo viedlo k zvýšeniu jej kapacity spracovať prvostupňové rozhodnutia (pozri [ilustráciu 13](#)).

Ilustrácia 13 – Počet zamestnancov gréckej azylovej služby verzus prvostupňové rozhodnutia



Zdroj: EDA na základe údajov o gréckej azylovej službe a údajov Eurostatu.

105 Napriek tomuto rastu ľudských zdrojov je súčasná kapacita zamestnancov gréckej azylovej služby vybavujúcich jednotlivé prípady nedostatočná vzhľadom na rastúci počet žiadostí o azyl. V roku 2018 pracovalo pre grécku azylovú službu v priemere 240 pracovníkov vybavujúcich žiadosti o azyl. Podľa našich odhadov by grécka azylová služba potrebovala približne 110 ďalších takýchto pracovníkov len na zvládnutie nevybavených žiadostí v prvom stupni (k počtu sme sa dopracovali vydelením 66 970 žiadostí o azyl prijatých v roku 2018 štandardnou mierou spracovania 16 prípadov za mesiac jedným pracovníkom). Okrem toho, že je náročné najať kvalifikovaných pracovníkov, rast gréckej azylovej služby obmedzuje ešte ďalší faktor, a to naliehavý nedostatok pracovného priestoru (*rámček 9*).

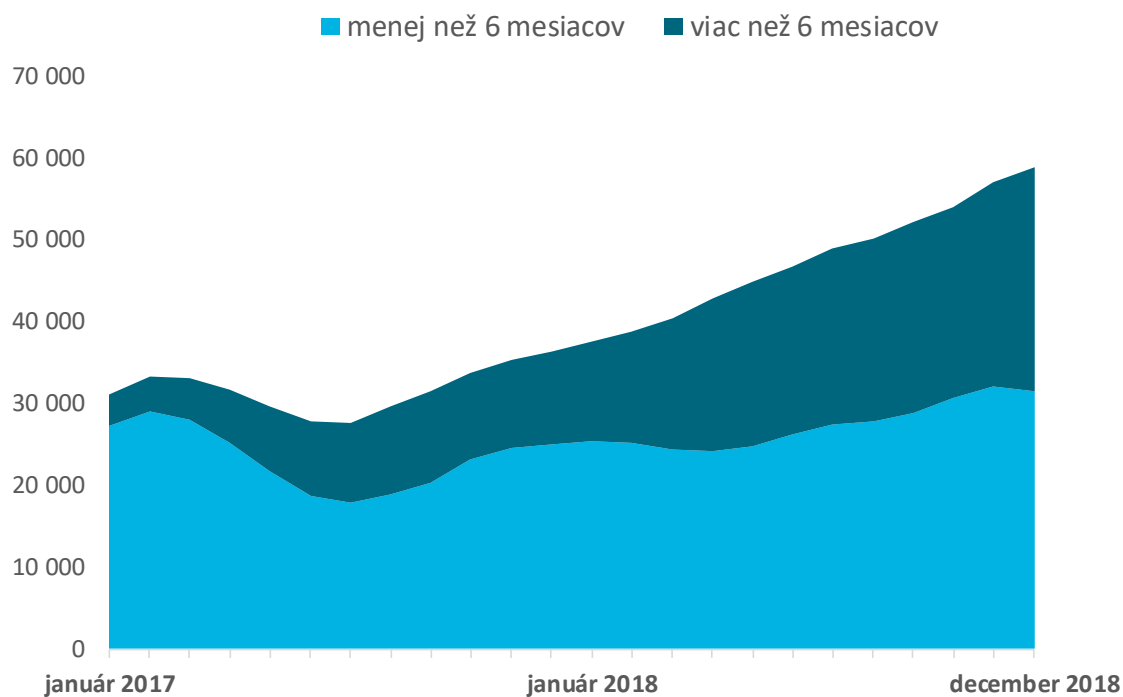
Rámček 9

Nedostatok pracovného priestoru v gréckej azylovej službe

V Aténach pracujú ústredné útvary gréckej azylovej služby v stiesnených kanceláriách v starej budove. Kancelárie, kde prebiehajú pohovory, registrácie a kancelárie dublinského strediska sa nachádzajú mimo hlavnej budovy v kontajneroch, kde sa zložky hromadia na zemi pre nedostatok miesta. Priestorové obmedzenia boli zrejmé aj počas našej audítorskej návštevy v hotspotoch na ostrovoch Lesbos a Samos.

106 Od polovice roka 2017 do konca roka 2018 sa celkový počet nevybavených prípadov v prvom stupni takmer zdvojnásobil a došlo k prudkému nárastu počtu prípadov starších ako šesť mesiacov (*ilustrácia 14*).

Ilustrácia 14 – Nevybavené prípady v prvom stupni v Grécku

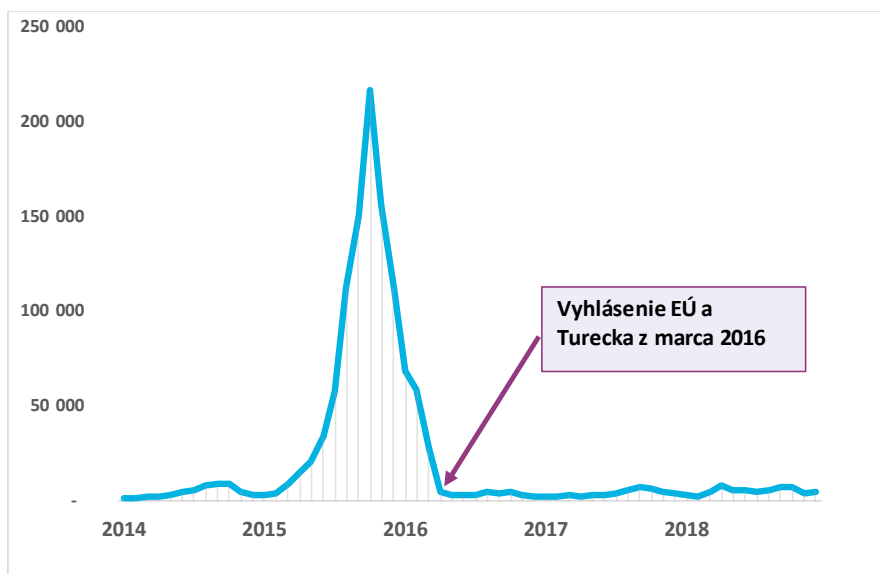


Táto ilustrácia zachytáva situáciu na pevnine aj na ostrovoch, ale neuvádza sa v nej počet nevybavených prípadov vo fáze predbežnej registrácie, o ktorom sme od vnútroštátnych orgánov nezískali žiadne údaje.

Zdroj: EDA na základe údajov od úradu EASO.

107 Vyhlásenie EÚ a Turecka z 18. marca 2016 malo na situáciu v oblasti azylu v Grécku veľký vplyv. Počet neoprávnených prekročení hraníc z Turecka do Grécka rapídne klesol (pozri [ilustráciu 15](#)). Zároveň sa však na grécku azylovú službu vyvíja značný tlak, keďže väčšina štátnych príslušníkov tretích krajín žiada o medzinárodnú ochranu v Grécku, pretože bola uzavretá balkánska trasa.

Ilustrácia 15 – Neoprávnené prekročenie hranice vo východnom Stredozemí



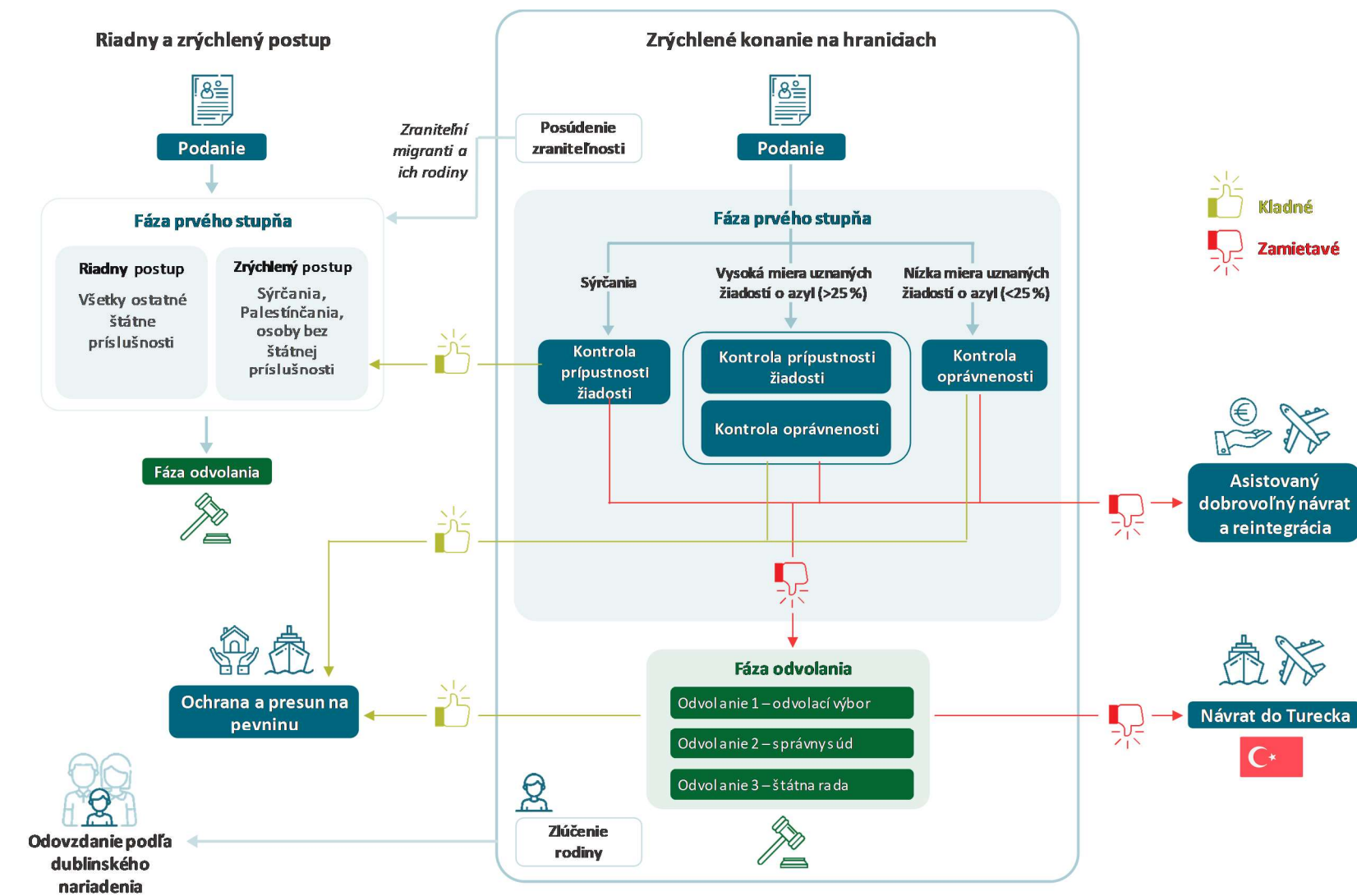
Zdroj: EDA na základe mesačných údajov agentúry Frontex.

108 V reakcii na vyhlásenie EÚ a Turecka bolo na gréckych ostrovoch zavedené zrýchlené konanie na hraniciach³⁴. Malo dopĺňať už existujúce riadne a zrýchlené konania o azyle (pozri vývojový diagram na *ilustrácii 16*). Na konci marca 2019³⁵ dosahoval počet nevybavených žiadostí v prvom stupni hodnotu 24 533.

³⁴ V prípade žiadateľov, na ktorých sa vzťahuje vyhlásenie EÚ a Turecka, teda tých, ktorí prišli na grécke ostrovy po 20. marci 2016, okrem osôb kategorizovaných ako zraniteľné alebo okrem prípadov zlúčenia rodiny podľa dublinského nariadenia. Po prvý raz sa uplatnil pojem „bezpečná tretia krajina“ v prípade žiadateľov so štátnou príslušnosťou, pri ktorej dosahuje miera uznaných žiadostí o azyl viac ako 25 % vrátane Sýrčanov, aby sa umožnili rýchle návraty.

³⁵ Vo fáze predbežnej registrácie: 2 389 prípadov; vo fáze plánovaných pohovorov: 14 132 prípadov; na konci procesu: 8 012 prípadov.

Ilustrácia 16 – Vývojový diagram, ktorý zjednodušene ilustruje zrýchlené konanie na hraniciach na gréckych ostrovoch

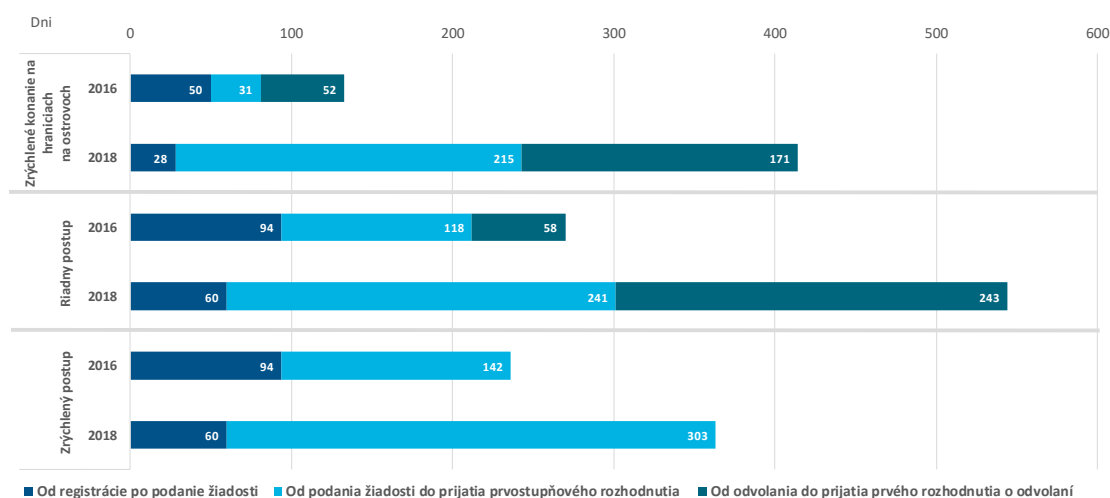


Zdroj: EDA.

Lehoty spracovania sa predlžujú

109 Lehota spracovania žiadostí o azyl – od registrácie žiadosti až po rozhodnutie o odvolaní – sa v roku 2018 predĺžila vo všetkých konaniach o azyle v Grécku (*ilustrácia 17*).

Ilustrácia 17 – Prehľad lehôt spracovania v rámci konania o azyle (v dňoch)



Nie sú dostupné žiadne údaje o lehote spracovania vo fáze odvolania v zrýchlenom postupe ani o počte prípadov predložených správnym odvolacím súdom a štátnej rade.

Zdroj: EDA na základe údajov gréckej azylovej služby a gréckeho odvolacieho orgánu.

110 Pracovníci gréckej azylovej služby a úradu EASO vykonávajú pohovory pre zrýchlené konanie na hraniciach na piatich gréckych ostrovoch s hotspotmi. Hoci sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch stanovujú veľmi krátke termíny (pohovor o azyle by sa mal uskutočniť v rámci jedného dňa od podania žiadosti a prvostupňové rozhodnutie by sa malo prijať v rámci jedného dňa od konania pohovoru), priemerné lehoty spracovania sa z roka na rok aj tak zvyšujú (*rámček 10*).

Rámček 10

Faktory ovplyvňujúce účinnosť zrýchleného konania na hraniciach

Na zrýchlenom konaní na hraniciach sa podieľa veľa zainteresovaných strán (služba prijatia a identifikácie, Frontex, lekári z ministerstva zdravotníctva, polícia, grécka azylová služba, EASO), dobrá koordinácia medzi nimi je preto dôležitá. Prekážky v ktorejkoľvek fáze oslabujú efektívnosť celého procesu. Napríklad v roku 2018 nedostatok³⁶ lekárov z ministerstva zdravotníctva, ktorí sú ako jediní oprávnení vykonávať posúdenie zraniteľnosti, v hotspotoch mal vplyv na efektívnosť celého procesu, a v dôsledku toho sa potom zvýšil počet nevybavených prípadov. Ďalším príkladom sú rôzne identifikačné čísla vydané lekármi z ministerstva zdravotníctva a službou prijatia a identifikácie. To komplikovalo identifikáciu zraniteľných žiadateľov o azyl a spracovanie ich prípadov.

Veľká väčšina účastníkov (74 % v roku 2018) je kategorizovaná ako zraniteľné osoby³⁷ a vylúčená zo zrýchleného konania na hraniciach. V niektorých prípadoch (presné štatistické údaje nezbera ani grécka azylová služba, ani úrad EASO) grécka azylová služba zrušila posúdenie zraniteľnosti vykonané úradom EASO a postúpila prípad ďalej na lekárske vyšetrenie. Tým sa konanie o azyle pre príslušných jednotlivcov ešte predĺžilo. Grécka azylová služba navyše systematicky ruší stanoviská o neprípustnosti žiadosti v prípade nesýrskych občanov vydané úradom EASO³⁸ (rámček 7).

Odvolaania by sa mali prerokovať v priebehu troch dní a rozhodnutie by sa malo prijať do dvoch dní od rokovaní alebo od predloženia doplnkovej správy. Priemerný čas spracovania však v roku 2018 dosahoval 171 dní (ilustrácia 17).

Do konca roka 2018 bolo len 1 806 z 8 928 migrantov oprávnených na návrat reálne vrátených do Turecka podľa vyhlásenia EÚ a Turecka.

111 Situácia je ešte problematickejšia v súvislosti s riadnym a so zrýchleným postupom.

³⁶ Od augusta 2018 neboli na ostrove Chios žiadni lekári z ministerstva zdravotníctva a dvaja lekári vyslaní na ostrov Lesbos odstúpili z funkcie na konci októbra 2018. Od decembra 2017 bol na každom z ostrovov Leros, Samos a Kos väčšinou jeden lekár z ministerstva zdravotníctva na jeden hotspot na ostrove.

³⁷ V gréckom zákone sa vymedzuje sedem kategórií zraniteľnosti: 1. osoby so zdravotným postihnutím alebo trpiace vážnou chorobou; 2. obeť vážneho násillia; 3. tehotné ženy alebo

112 Priemerný čas trvania od registrácie po prvostupňové rozhodnutie v rámci riadneho postupu sa vzrástol z 84 dní v roku 2016 na 241 dní v roku 2018. Je pravdepodobné, že sa táto lehota ešte predĺži, keďže sme zistili prípady, keď žiadatelia o azyl podávali žiadosti o azyl v roku 2018 a termín ich pohovoru bol naplánovaný na rok 2022, alebo dokonca 2023.

113 V rámci zrýchleného postupu v prípade žiadateľov o azyl zo Sýrie, Palestíny alebo bez štátnej príslušnosti sa priemerný čas od registrácie po prijatie prvostupňového rozhodnutia viac než zdvojnásobil zo 142 dní v roku 2016 na 303 dní v roku 2018. Zistili sme prípady sýrskych občanov, ktorí podali žiadosť o azyl v roku 2018 a bol im ponúknutý termín pohovoru až v marci 2021, čo naznačuje riziko, že sa tento čas ešte predĺži.

114 Tým vzniká paradox pre sýrskych občanov, ktorých žiadosť bola posúdená ako prípustná, a zraniteľných žiadateľov na ostrovoch³⁹. Hoci sa ich geografické obmedzenie zrušilo a môžu opustiť ostrov, na pevnine musia čakať oveľa dlhšie, kým sa ich prípad preskúma, ako keby zostali na ostrove a absolvovali zrýchlené konanie na hraniciach⁴⁰.

Odvolacie orgány sú preťažené

115 Grécko vyvinulo snahu zvýšiť kapacitu svojich odvolacích orgánov. V decembri 2018 počet odvolacích výborov vzrástol z 12 na 20. Táto väčšia kapacita je mimoriadne potrebná, aby sa zabránilo situácii z roku 2017, keď výbory spracúvajúce nevybavené

ženy s novorodencami; 4. maloleté osoby bez sprievodu; 5. slobodní rodičia; 6. starší ľudia; 7. obeť obchodovania s ľuďmi.

³⁸ Do konca roka 2018 bolo všetkých 3 737 prípadov nesýrskych občanov prijatých na preskúmanie v Grécku, výnimku tvorili dva prípady Palestíncov, ktoré boli posúdené ako neprípustné.

³⁹ 889 Sýrčanov s prípustnými žiadosťami a 42 288 zraniteľných migrantov do konca roka 2018.

⁴⁰ Podľa Gréckej rady pre utečencov niektorí zraniteľní žiadatelia o azyl z Palestíny (s vysokou mierou uznaných žiadostí o azyl a veľkou pravdepodobnosťou získať medzinárodnú ochranu) uprednostňujú, aby neboli identifikovaní ako zraniteľné osoby, pretože potom sa môžu zúčastniť na zrýchlenom konaní na hraniciach a ich prípad sa spracuje rýchlejšie.

prípady ešte stále riešili nevybavené odvolania podané pred rokom 2013 (pozri projekt GR-1 národného programu podporeného z AMIF uvedený v *prílohe IV*).

116 Koncom roka 2018 nebolo zo strany odvolacích orgánov vybavených 13 755⁴¹ prípadov. Významný podiel zamietavých prvostupňových rozhodnutí (ktoré tvorili takmer polovicu takýchto rozhodnutí od roku 2013) sa posúva do fázy odvolania, čím sa vyvíja ďalší tlak na odvolacie orgány. Priemerný čas spracovania sa na pevnine aj na ostrovoch medzi rokmi 2016 a 2018 predĺžil.

117 Neplánuje sa žiadny projekt financovaný z AMIF na podporu odvolacích výborov a podpora úradu EASO je obmedzená, keďže sa zapája do rozhodnutí prijatých v prvom stupni.

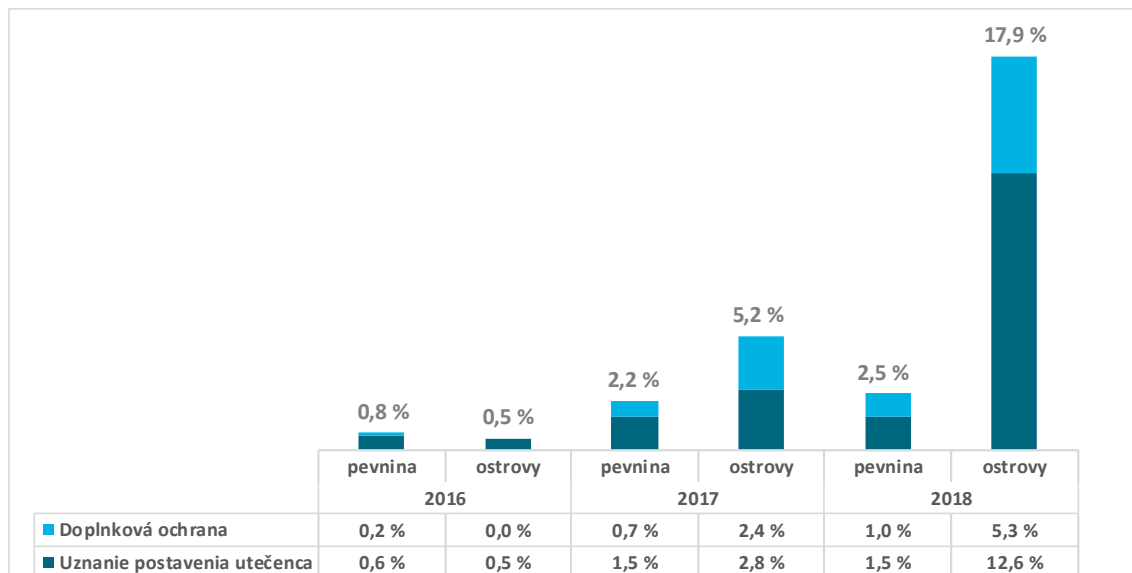
Náznaky klesajúcej kvality prvostupňových rozhodnutí na ostrovoch

118 Možným ukazovateľom kvality prvostupňových rozhodnutí je percentuálny podiel zrušených rozhodnutí medzi odvolaniami podanými odvolacím orgánom.

Ilustrácia 18 zachytáva nízku mieru zrušených rozhodnutí na pevnine, ale situácia na ostrovoch sa za posledné dva roky výrazne zhoršila. To naznačuje pokles kvality prvostupňových rozhodnutí (17,8 % bolo zrušených odvolacími orgánmi v roku 2018).

⁴¹ Nepatria sem však prípady na úrovni vyšších súdov a štátnej rady, o ktorých neboli poskytnuté žiadne údaje.

Ilustrácia 18 – Podiel zrušených zamietavých prvostupňových rozhodnutí



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

O kladných rozhodnutiach o odvolaní v prípade žiadostí o humanitárnu ochranu neboli poskytnuté žiadne údaje.

Zdroj: EDA na základe údajov gréckeho odvolacieho orgánu.

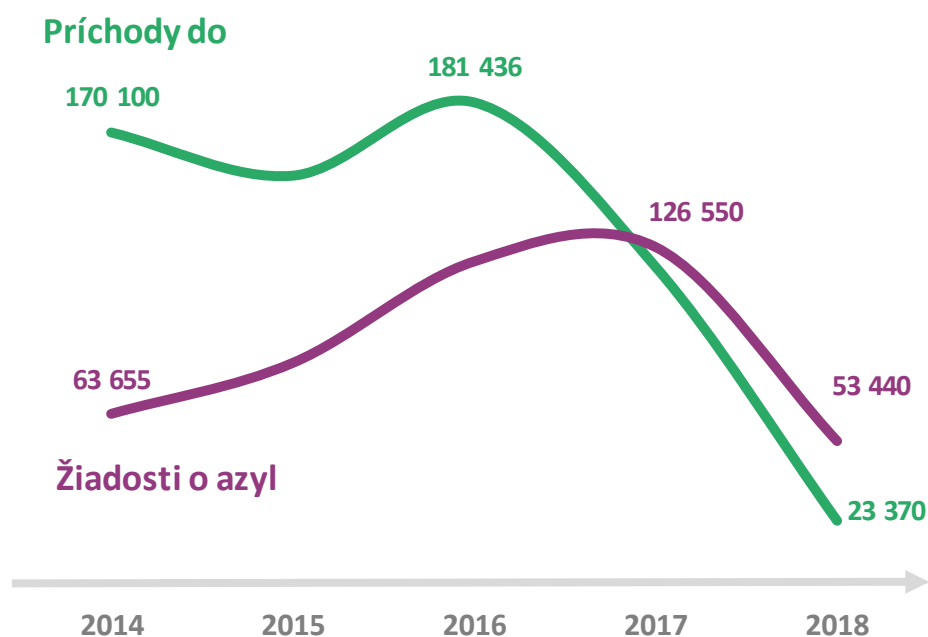
Nevybavené žiadosti o azyľ sa postupujú preťaženým odvolacím orgánom v Taliansku

Počet nevybavených prípadov v prvom stupni sa znížil

119 Talianske orgány nemali k dispozícii informácie, ktoré sme požadovali o ročnom vývoji počtu nevybavených prípadov od roku 2015 vo fáze registrácie, podania žiadosti, podania odvolania a prijatia konečného rozhodnutia. V tejto časti sa preto uvádza len počet nevybavených prípadov vo fáze prijatia rozhodnutia v prvom stupni.

120 Od roku 2016 príchody do Talianska prudko klesali: v roku 2017 poklesli o 34 % v porovnaní s predchádzajúcim rokom a v roku 2018 sa ich počet znížil o ďalších 80 % (*ilustrácia 19*). Od roku 2016 do roku 2018 klesol počet žiadostí o azyľ o 56 %.

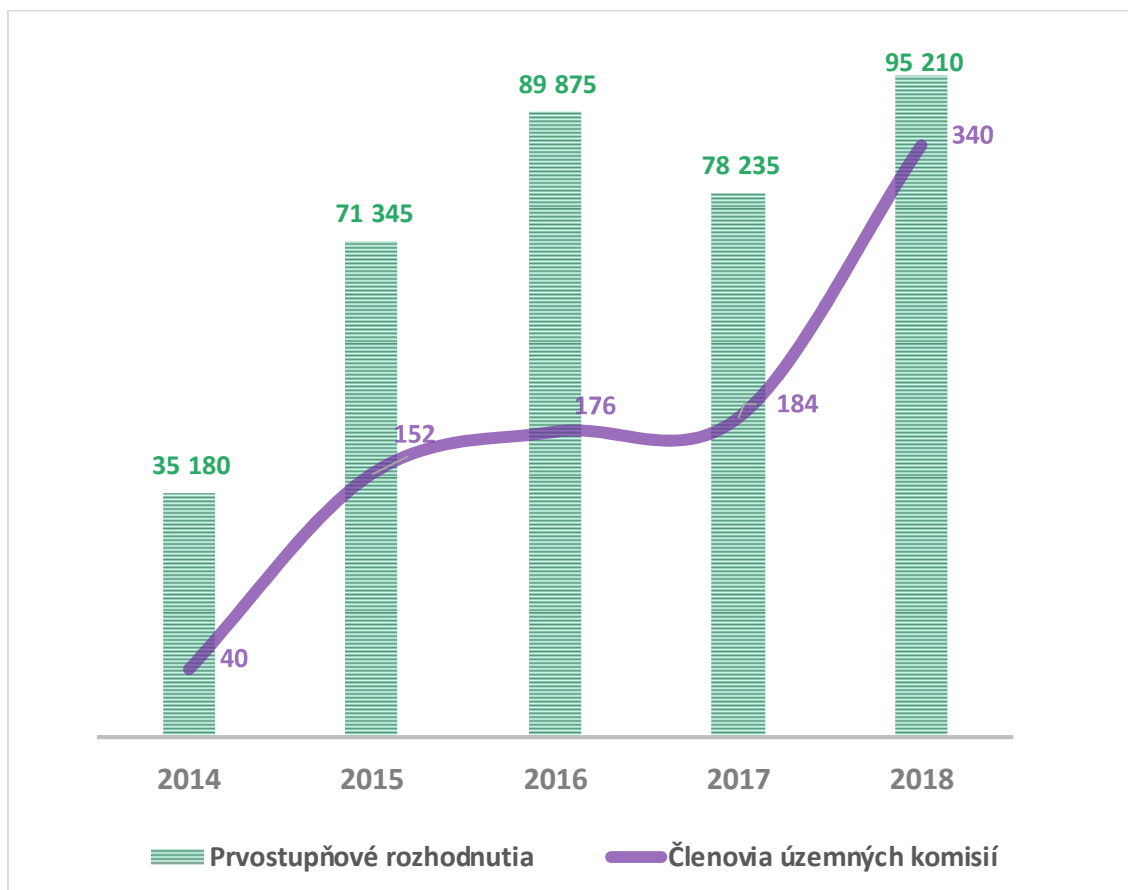
Ilustrácia 19 – Príchody a žiadosti o azyľ



Zdroj: EDA na základe údajov ministerstva vnútra (príchody) a Eurostatu (žiadosti o azyľ).

121 Národná azylová komisia spolu so svojimi regionálnymi pobočkami posudzuje žiadosti o medzinárodnú ochranu v Taliansku a je zodpovedná za vydávanie rozhodnutí v prvom stupni. Vďaka podpore zo štátneho rozpočtu jej personálna kapacita od roku 2014 do roku 2018 vzrástla (pozri *ilustráciu 20*). Zvýšením počtu zamestnancov sa zväčšila aj kapacita spracovať žiadosti v prvom stupni.

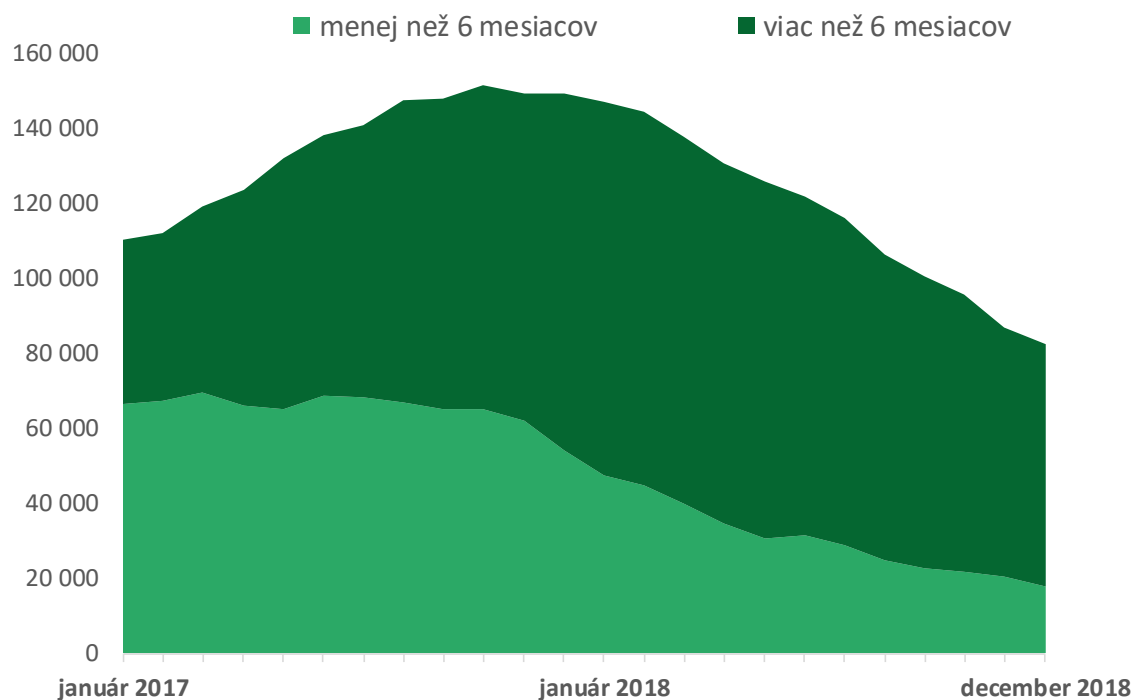
Ilustrácia 20 – Členovia územných azylových komisií verus prvostupňové rozhodnutia



Zdroj: EDA na základe údajov národnej azylovej komisie a Eurostatu.

122 Až do konca roka 2017 sa národná azylová komisia stále snažila zvládnuť spracovať rastúci počet žiadostí o azyl. Do decembra 2017 sa počet nevyriešených prípadov zvýšil na 149 006, čím sa vyvinul značný tlak na azylový systém Talianska. V roku 2018 sa však situácia zmenila, keď sa počet týchto nevybavených prípadov mimoriadne znížil o 45 %, vďaka ďalšiemu zvýšeniu kapacity spracovania v prvom stupni, ako aj vďaka významnému poklesu počtu príchodov. To sa prejavilo v nižšom počte žiadostí o medzinárodnú ochranu (*ilustrácia 21*).

Ilustrácia 21 – Nevybavené prípady v prvom stupni v Taliansku



Zdroj: EDA na základe údajov úradu EASO.

123 Národná azylová komisia predpokladá, že všetky nevybavené prípady sa jej podarí vyriešiť do konca roka 2019. Keď sa však všetky tieto opatrenia skombinujú s prísnejšou migračnou politikou (zrušenie humanitárnej ochrany a pokles miery uznaných žiadostí⁴²), očakáva sa, že veľké množstvo prípadov zamietnutí prejde do roka do fázy odvolania, ktorá je už teraz preťažená (pozri bod [127](#)).

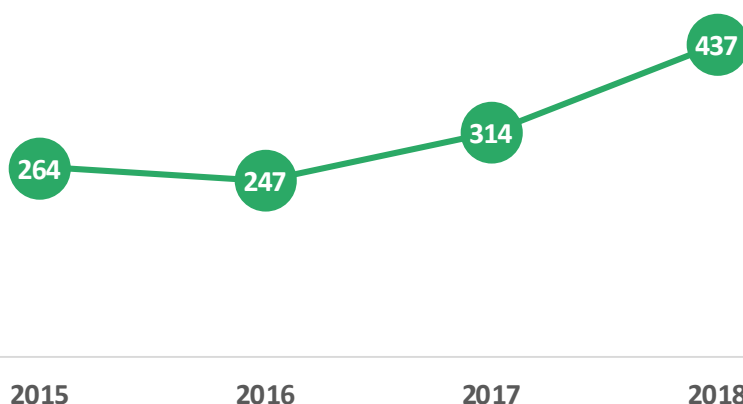
Lehoty spracovania sa predlžujú

124 Z talianskych IT systémov nie je možné získať medián alebo priemerný čas spracovania od vylodenia, vypracovania žiadosti o azyl a jej registrácie v kvestúre.

⁴² V roku 2018 bola miera uznaných žiadostí o azyl 32 %. Z toho v 21 % prípadov išlo o humanitárnu ochranu. Keďže udelenie humanitárnej ochrany bolo zrušené, v roku 2019 miera uznaných žiadostí o azyl klesla (19 % v prvom polroku 2019).

125 V talianskych právnych predpisoch sa v prípade riadneho postupu stanovuje lehota najviac 33 dní⁴³ od dátumu podania žiadosti do prijatia prvostupňového rozhodnutia. Z *ilustrácie 22* vyplýva, že sa priemerný čas spracovania od roku 2015 do roku 2018 značne predĺžil.

Ilustrácia 22 – Priemerný čas spracovania v prvom stupni v Taliansku (v dňoch)



Zdroj: EDA na základe údajov talianskeho ministerstva vnútra.

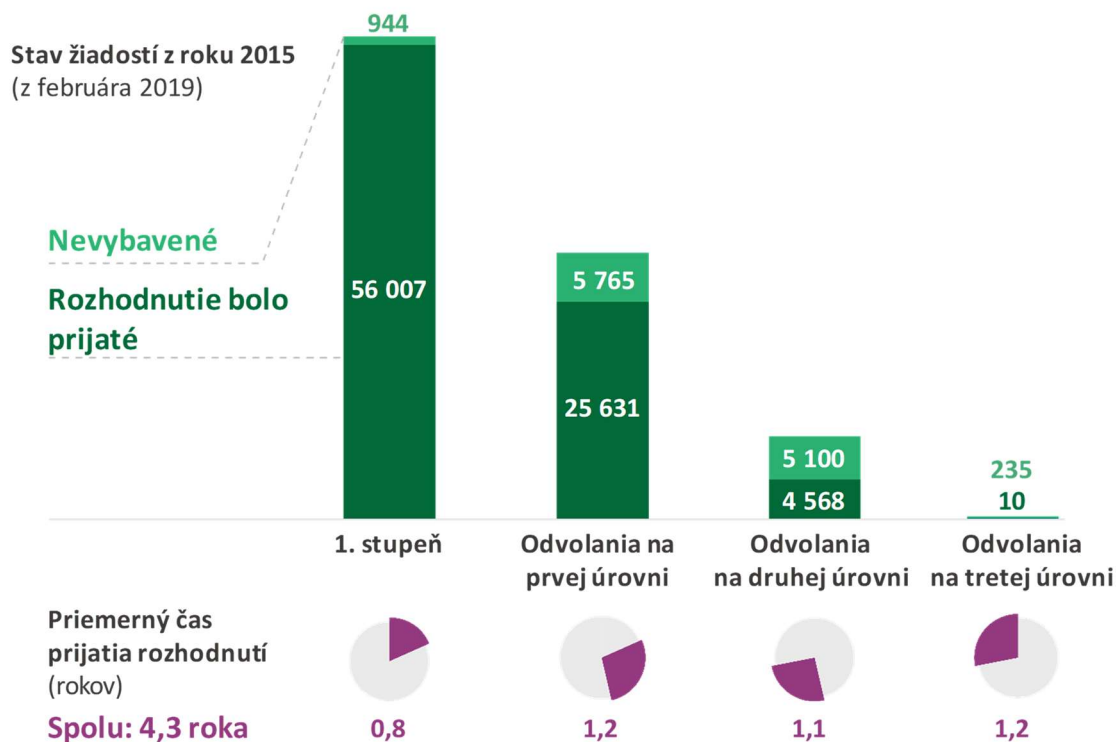
126 Kritickým problémom je chýbajúci integrovaný IT systém riadenia, ktorý by umožňoval sledovanie výkonnosti od začiatku až do konca postupu vrátane fázy, keď sa vec predloží súdu (podá sa odvolanie). Územné azylové komisie zadávajú rozhodnutia o odvolaní manuálne, zadávajú ich však oneskorene, čím sa narúša úplnosť a spoľahlivosť údajov. Nie všetky rozhodnutia sa systematicky predkladajú územným komisiám. Tie musia informácie zbierať od migrantov alebo kvestúr. V územných komisiách navyše dochádza k oneskoreniu aj pri nahrávaní svojich vlastných prvostupňových rozhodnutí do systému. Aj nedostatok spoľahlivých a včasných údajov o zamietavých rozhodnutiach vo všetkých fázach sťažuje vydanie rozhodnutia o návrate zo strany kvestúry.

⁴³ Osobný pohovor sa musí vykonať do 30 dní od registrácie žiadosti a rozhodnutie sa musí prijať do troch pracovných dní od konania pohovoru.

Odvolacie orgány sú preťažené

127 Ako vyplýva z *ilustrácie 23*, prijatie konečného rozhodnutia po všetkých možných kolách odvolaní môže trvať až 4,3 roka. Je preto pravdepodobné, že podpora pre súdne orgány sa stane tou najnaliehavejšou potrebou v talianskom azylovom systéme.

Ilustrácia 23 – Priemerný čas na prijatie konečného rozhodnutia v prípade žiadostí podaných v roku 2015 v Taliansku



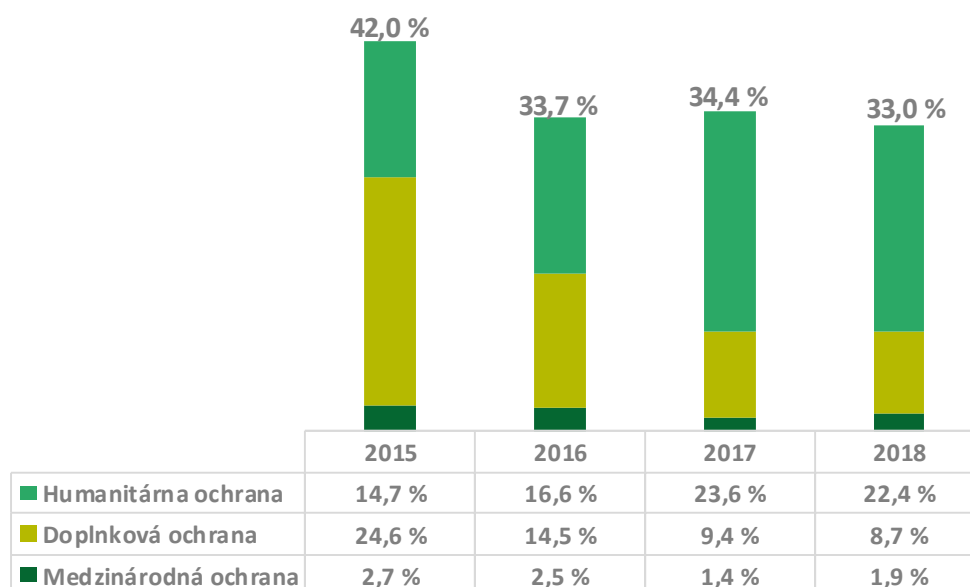
Zdroj: EDA na základe údajov z talianskeho ministerstva vnútra.

128 V čase konania auditu neexistoval projekt podporený z AMIF, ktorý by posilnil kapacitu súdov. Úrad EASO túto potrebu identifikoval, ale doposiaľ poskytol len nepriamu podporu: pomáha národnej azylovej komisii s prípadmi, ktoré sa dostanú do druhej stupňa, ale neposkytuje priamu pomoc odvolacím súdom.

Relatívne vysoká miera prvostupňových rozhodnutí, ktoré boli zrušené odvolacími orgánmi

129 Na *ilustrácii 24* vidieť, že odvolacie orgány v roku 2018 zrušili 33 % prvostupňových rozhodnutí, proti ktorým bolo podané odvolanie. Aj napriek tomu, že ide o pomerne vysokú mieru, v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi sa mierne zlepšila

Ilustrácia 24 – Podiel zrušených prvostupňových rozhodnutí o neudelení azylu



Rozhodnutia o odvolaní predložené od roku 2012 do roku 2015.

Zdroj: EDA na základe údajov talianskeho ministerstva vnútra.

Reálny návrat neregulárnych migrantov zostáva v celej EÚ aj naďalej problematický

Nízka miera návratu v celej EÚ

130 Keďže od roku 2015 žiada o medzinárodnú ochranu v Európe pomerne vysoký počet ľudí, nízka miera návratu neregulárnych migrantov sa stala problémom pre Grécko, Taliansko a EÚ ako celok, ako ilustruje *ilustrácia 25*. Miera návratu je ešte nižšia, ak vezmeme do úvahy len návraty mimo Európy. Možno to zdôvodniť množstvom príčin, ktoré analyzujeme ďalej.

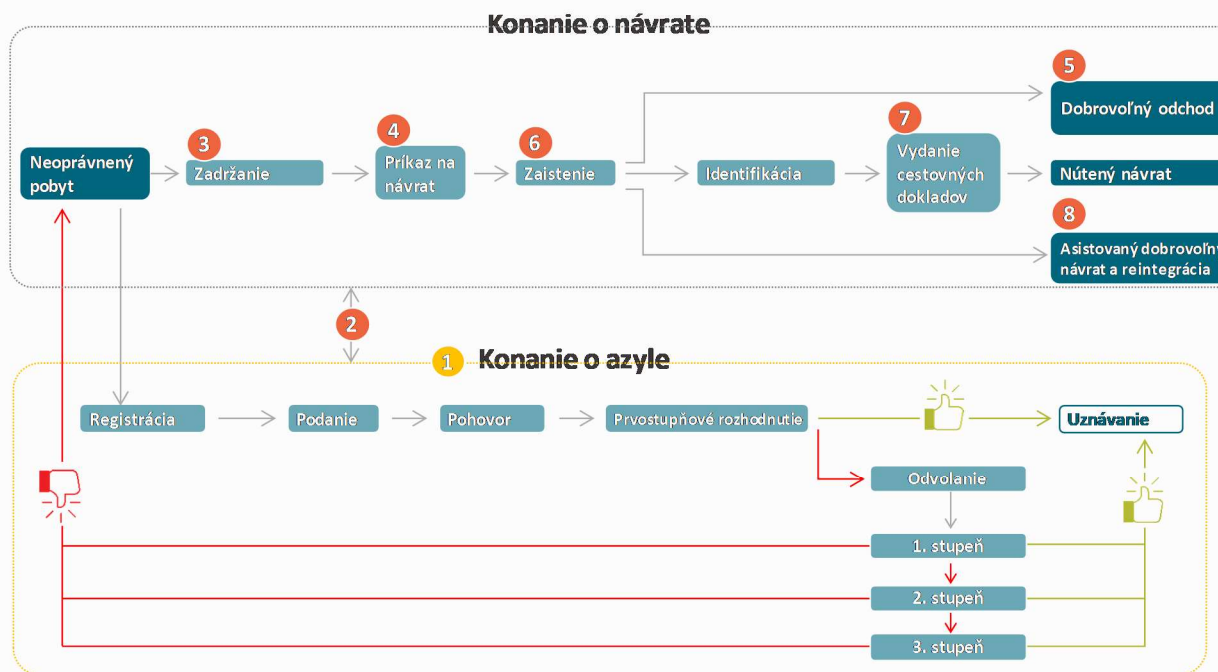
Ilustrácia 25 – Návraty v Grécku a Taliansku

MIERA REÁLNYCH NÁVRATOV V EÚ MEDZI ROKMI 2014 A 2018



HLAVNÉ PRÍČINY nízkeho počtu návratov z Grécka a Talianska:

- 1 Dĺžka trvania konania o azyle (bod 132)
- 2 Chýbajúce prepojenia medzi konaniami o azyle a návratmi, ktoré bránia koordinácii a výmene informácií (133)
- 3 Chýbajúci rozsiahly integrovaný systém riadenia prípadov návratov (134)
- 4 Chýbajúce vzájomné uznávanie rozhodnutí o návrate a ich systematické zaznamenávanie v EÚ (135)
- 5 Útek a náročnosť vypátrania migrantov oprávnených na návrat vrátane sledovania dobrovoľných odchodov (136)
- 6 Nedostatočná kapacita zariadení určených na zaistenie pred vyhostením (body 136 a 138)
- 7 Náročná spolupráca s tretími krajinami pôvodu migrantov (139)
- 8 Nízka výkonnosť programov asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie (140 až 143)



Zdroj: EDA, miera návratu vypočítaná na základe údajov Eurostatu.

131 Pokiaľ ide o vykonávanie vyhlásenia EÚ a Turecka, z gréckych ostrovov sa celkovo vrátilo len 1 806 neregulárnych migrantov do konca roka 2018. Počet návratov podľa vyhlásenia EÚ a Turecka v roku 2018 (322) ešte viac klesol oproti roku 2017 (687).

Niekoľko faktorov, ktoré oslabujú výkonnosť návratových operácií

132 Jedným z faktorov, ktoré majú vplyv na výkonnosť návratových operácií, je dĺžka trvania konania o azyľ (pozri tiež body **109** až **114** a **124** až **126**). Okrem toho, pokiaľ ide o obmedzený počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí môžu byť zaistení na základe dôvodov umožnených azylovým právom, maximálna doba zaistenia je šesť mesiacov. Po uplynutí doby zaistenia sú migranti prepustení a môžu utiecť. V Taliansku aj Grécku migranti často podávajú žiadosti o azyľ na poslednú chvíľu s úmyslom odložiť konanie o návrate.

133 Dobrá koordinácia medzi orgánmi zodpovednými za posúdenie žiadosti o azyľ a orgánmi zodpovednými za rozhodnutie o návrate je nevyhnutná na optimalizáciu vymieňania si informácií a zautomatizovanie vydávania rozhodnutí o návrate po rozhodnutí o neudelení azyľu (**rámček 11**).

Rámček 11

Súvislosť medzi konaniami o azyle a návrate v Grécku a Taliansku

V Grécku sú štátni príslušníci tretích krajín zaregistrovaní ako žiadatelia o medzinárodnú ochranu do databázy gréckej azylovej služby s názvom ALKONI. Hoci sa polícii na pevnine udelil obmedzený prístup do určitých modulov tejto databázy, nie je automaticky upozornená, keď sa v systéme ALKONI vydá rozhodnutie o neudelení azylu. Rozhodnutia o návrate sa preto vydávajú len vtedy, keď je osoba zadržaná. Výmena informácií prebieha lepšie na ostrovoch, ale je neformálna a závisí od osobných kontaktov.

V Taliansku sa rozhodnutie o návrate nevydá hneď po tom, ako sa vydá rozhodnutie o neudelení azylu. Tieto dva typy rozhodnutí vydávajú dva rôzne orgány: kvestúry a azylové komisie. Polícia má prístup do databázy, do ktorej sa registrujú rozhodnutia o azyle, ale nie je automaticky upozornená, keď sa vydá rozhodnutie o neudelení azylu. Rovnako ako v Grécku sa rozhodnutia o návrate vydávajú len vtedy, keď je osoba zadržaná.

Ako sa uvádza v bode **126**, nedostatok spoľahlivých a včasných údajov o zamietavých rozhodnutiach vo fázach odvolania sťažuje vydanie rozhodnutia o návrate zo strany kvestúry.

134 Grécko má centralizovaný IT systém (grécky systém mapovania) na riadenie migrácie, ale ešte nie je úplne vyvinutý z hľadiska informácií či funkcií. Nejde o integrovaný systém monitorujúci celé konanie o návrate. Napríklad neobsahuje informácie o zaistení v reálnom čase. Namiesto toho každé zariadenie určené na zaistenie pred vyhostením používa vlastný súbor Microsoft Excel a koordinačná jednotka v ústredí polície musí každé takéto zariadenie pravidelne žiadať o poskytnutie aktuálnych informácií, aby mala prehľad o situácii. Agentúra Frontex pomáha Grécku pri prevode procesu návratov do digitálneho formátu.

135 Okrem toho členské štáty EÚ navzájom neuznávajú vydané rozhodnutia o návrate. Do roku 2018 neprebíhala v rámci EÚ žiadna výmena informácií o rozhodnutiach o návrate. Od decembra 2018 by sa rozhodnutia o návrate mali systematicky zaznamenávať do Schengenského informačného systému tak, aby ich videli všetky členské štáty.

136 V prípade dobrovoľných odchodov takisto hrozí riziko úteku. Hlavnou príčinou je chýbajúci štandardný systém umožňujúci overiť, či štátny príslušník tretej krajiny prekročil vonkajšie hranice krajiny patriacej do schengenského priestoru. Preto nie je možné s určitosťou zistiť, či štátny príslušník tretej krajiny skutočne opustil EÚ, ukryl sa v členskom štáte, alebo odišiel do iného členského štátu.

137 Podľa smernice o návrate⁴⁴ by sa využitie zaistenia na účely odsunu malo vzhľadom na použité prostriedky a sledované ciele obmedzovať a viazať na zásadu primeranosti. Zaistenie je oprávnené len na prípravu návratu alebo vykonanie procesu odsunu alebo ak by uplatnenie miernejších donucovacích opatrení nestačilo. Počiatkové obdobie zaistenia je až šesť mesiacov. Za určitých podmienok sa môže predĺžiť na 18 mesiacov. V Grécku v súčasnosti pôsobí šesť zariadení určených na zaistenie pred vyhostením na pevnine a dva na ostrovoch Lesbos a Kos. Ďalšie sa plánuje na ostrove Samos. Podmienky v niektorých zo zariadení určených na zaistenie pred vyhostením boli kritizované (pozri projekt GR-3 v [prílohe IV](#)).

138 Napriek snahám Talianska jeho zariadenia určené na zaistenie pred vyhostením stále nemajú dostatočnú kapacitu na umiestnenie osôb, ktoré sa majú vrátiť (815 miest v porovnaní s 27 027 rozhodnutiami o návrate vydanými v roku 2018). V dohľadnom čase sa ani neplánuje projekt podporený z AMIF, ktorým by sa riešil tento problém.

139 Ďalším dôvodom nízkej miery reálnych návratov migrantov, ktorým bolo nariadené opustiť EÚ, je nedostatočná spolupráca zo strany niektorých tretích krajín pri identifikácii a prijatí späť svojich štátnych príslušníkov (pozri takisto bod [100 iv](#)). Napríklad v Dohode z Cotonou uzatvorenej medzi EÚ a africkými, karibskými a tichomorskými krajinami sa stanovuje⁴⁵, že tieto krajiny musia prijať späť každého svojho štátneho príslušníka, ktorý je nelegálne prítomný na území členského štátu EÚ, a to bez ďalších formalít. V praxi sa však toto právne ustanovenie nedodržiava.

⁴⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008.

⁴⁵ Článok 13 ods. 5 písm. c) Dohody o partnerstve medzi členmi skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov na jednej strane a Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na strane druhej, podpísanej v Cotonou v júni 2000.

Asistovaný dobrovoľný návrat a reintegrácia čelia operačným výzvam

140 Keďže prístup v rámci celej EÚ nie je harmonizovaný, balíky asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie sa v jednotlivých členských štátoch líšia. Podľa výskumnej služby Európskeho parlamentu vytvorili členské štáty EÚ najmenej 90 konkrétnych programov asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie, ktoré spolufinancovala Európska únia.

141 Operácie asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie tvorili doposiaľ len zlomok celkového počtu návratov v Taliansku (15 % v roku 2018), keďže viacero problémov bránilo projektom asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie účinne prispieť k riešeniu problému návratov ([rámček 12](#)).

Rámček 12

Príklady problémov, ktoré oslabovali účinnosť projektov asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie v Taliansku

Na prelome rokov 2015 a 2016 nastalo jednoročné obdobie, keď neprebiehali žiadne programy asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie z dôvodu prechodu na oneskorený fond AMIF. Projekty asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie podporené z AMIF, ktoré začali v roku 2016, nesprevádzali žiadne celoštátne informačné kampane a každý projekt vykonával svoje informačné činnosti samostatne (pozri bod 71 o prekryvaní). Projektom na ich začiatku navyše chýbali efektívne aktivity v oblasti oslovovania. Situácia sa neskôr riešila zavedením špecializovaného personálu, tzv. regionálnych poradcov. Ciele stanovené pre ukazovatele projektov neboli ambiciózne, ak sa zväžia potreby.

Veľká skupina migrantov nelegálne sa zdržiavajúcich v Taliansku bola vylúčená z programu asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie, keďže na to, aby bol migrant oprávnený, musí podať žiadosť v rámci krátkeho časového úseku 7 – 30 dní od vydania rozhodnutia o návrate.

Čas, ktorý prešiel od podania žiadosti až do jej schválenia kvestúrou alebo prefektúrou, bol dlhý, v priemere dosahoval 37 dní (v prípade projektu IT-3) a 40 dní (v prípade projektu IT-2). Keďže Taliansko nemá žiadne ubytovanie pre žiadateľov o program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie, tieto dlhé čakacie lehoty prispeli k vysokej miere predčasného vystúpenia z programu vo výške 27 %⁴⁶.

V programoch asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie vznikla medzera, pretože po tom, čo projekty skončili v júni 2018, bola nová výzva na predkladanie návrhov zverejnená až v októbri 2018. V čase našej audítorskej návštevy vo februári 2019 sa táto výzva práve hodnotila. Medzinárodná organizácia pre migráciu nás informovala, že sa nezúčastnila z dôvodu príliš prísnych pravidiel pre oprávnenosť nákladov⁴⁷.

⁴⁶ Štatistické údaje získané od Medzinárodnej organizácie pre migráciu odhaľujú toto: z 1 606 žiadostí o program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie, ktoré agentúra prijala od januára do septembra 2018, 67 (4 %) nebolo schválených, na 169 (10 %) orgány nikdy neodpovedali, 118 (7 %) zrušilo svoju žiadosť pred schválením a 319 (20 %) zrušilo svoju žiadosť po schválení.

142 V Grécku program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie vykonávaný Medzinárodnou organizáciou pre migráciu dosahuje svoje ciele⁴⁸. Pomoc zameraná na reintegráciu, ktorá podporuje príjemcov pri návrate do ich krajiny pôvodu, je však dostupná len pre 26 % žiadateľov. Táto medzera v poskytovaní pomoci zameranej na reintegráciu sa dala čiastočne vyplniť osobitným akčným programom⁴⁹ európskej siete pre reintegráciu, Grécko ho však ešte nevyužilo.

143 Kým na pevnine môžu migranti podať žiadosť o program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie bez časového obmedzenia, na ostrovoch oň navyše musia žiadať v rámci veľmi krátkeho času (15 dní po vydaní zamietavého prvostupňového rozhodnutia gréckou azylovou službou).

144 Napriek už uvedenému sme zistili príklad dobrého postupu v otvorenom centre v mestskej časti Attiko Alsos určenom pre migrantov s registrovanou žiadosťou o program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie, ktoré ponúka bezpečné prostredie a podporu štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa chcú dobrovoľne vrátiť do krajiny svojho pôvodu (pozri [rámček 13](#)).

⁴⁷ Podľa pravidiel v poslednej výzve na podávanie návrhov by náklady boli oprávnené len vtedy, keby sa migrant skutočne vrátil. Keďže migranti môžu zmeniť svoje rozhodnutie do poslednej chvíle, všetky náklady by do tej chvíle musela znášať agentúra.

⁴⁸ Podľa Medzinárodnej organizácie pre migráciu od 1. júna 2016 do 14. marca 2019 17 740 štátnych príslušníkov tretích krajín podalo žiadosť o program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie a 15 031 (85 %) sa ich vrátilo do rodnej krajiny.

⁴⁹ Tento spoločný program návratu a reintegrácie si kladie za cieľ realizovať udržateľný návrat štátnych príslušníkov tretích krajín do krajiny ich pôvodu a ich reintegráciu v tejto krajine, pričom bude prebiehať ďalšia spolupráca medzi partnerskými inštitúciami siete európskych reintegračných nástrojov.

Rámček 13

Príklad dobrého postupu v oblasti asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie

Otvorené centrum v mestskej časti Attiko Alsos určené pre migrantov s registrovanou žiadosťou o program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie, financované v rámci núdzovej pomoci AMIF, bolo zriadené v blízkosti centra Atén s cieľom poskytovať prístrešie tým migrantom v Grécku, ktorí si dali zaregistrovať žiadosť o program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie a ktorí až do svojho odchodu nemajú kde bývať. Prijemcovia sú zraniteľní migranti, pričom na účely projektu sú takto vymedzené tehotné ženy, rodiny s jedným rodičom, migranti s liečebnými potrebami, migranti v staršom veku a migranti bez prostriedkov. Otvorené centrum má dobré dopravné spojenie a je blízko nemocníc a konzulárnych služieb. Poskytuje veľmi dôležité služby zraniteľným migrantom, kým sa nevrátia do krajiny svojho pôvodu.

Žiadne údaje o rýchlosti konaní o návrate

145 Ani grécke, ani talianske IT systémy nie sú schopné generovať štatistické údaje o rýchlosti konaní o návrate⁵⁰. Z tohto dôvodu sme neboli schopní posúdiť tento aspekt.

⁵⁰ Ide o priemerný čas spracovania od vydania rozhodnutia o návrate až do reálneho návratu (v prípade nútených aj dobrovoľných návratov).

Závery a odporúčania

146 V rámci nášho auditu sme preskúmali, či podpora EÚ poskytnutá na riadenie migrácie (vrátane prístupu založeného na hotspotoch) pomohla dosiahnuť v Grécku a Taliansku účinné a rýchle konania o azyle a návrate. Dospeli sme k záveru, že medzi cieľmi podpory zo strany EÚ a dosiahnutými výsledkami sú veľké rozdiely. Hoci sa kapacita gréckych a talianskych orgánov zvýšila, konania o azyle sa v Grécku i Taliansku aj naďalej vyznačujú dlhými časmi spracovania a ťažkosťami. Rovnako ako vo zvyšku EÚ je miera návratov neregulárnych štátnych príslušníkov tretích krajín z Grécka a Talianska nízka.

147 Z jedenástich odporúčaní, ktoré sme predložili v roku 2017 v súvislosti s prístupom založenom na hotspotoch v Grécku a Taliansku, bolo šesť z nich vykonaných v plnej miere, dve boli vykonané, pokiaľ ide o Komisiu a agentúry, a jedno členské štáty nevykonali (*príloha III*). Dve kľúčové odporúčania sa ešte stále vykonávajú (týkajúce sa kapacity hotspotov a situácie maloletých osôb bez sprievodu v gréckych hotspotoch), keďže situácia v gréckych hotspotoch je aj naďalej veľmi kritická (body **23** až **27**).

148 Naše odporúčanie, aby sa experti členských štátov vysielali na dostatočne dlhé obdobie, sa ešte nevykonalo. Hoci Komisia a agentúry opakovane vyzvali členské štáty, aby vyslali viac národných expertov, nedostatok národných expertov na operáciách úradu EASO pretrváva. Naproti tomu agentúra Frontex v skutočnosti vyslala do talianskych hotspotov viac zamestnancov, ako bolo potrebné, pretože neprispôsobila svoje plány z hľadiska nízkeho počtu migrantov prichádzajúcich po mori. Napriek nízkemu počtu návratových operácií sme zaznamenali, že vysoký podiel eskortných expertov agentúry pre operácie readmisie do Turecka mal len eskortný profil, a preto týchto expertov nebolo možné použiť na žiadny iný typ operácie (body **28** až **30**).

149 Zistili sme, že miera registrácie migrantov a odoberania ich odtlačkov prstov v hotspotoch sa výrazne zlepšila, keďže sa zaviedli stále operačné postupy a zodpovednosti sa jasne rozdelili medzi vnútroštátne orgány a agentúry EÚ poskytujúce podporu. Vysoký podiel migrantov sa však aj naďalej presúva do ďalších členských štátov EÚ a žiada v nich o azyl, pričom odtlačky ich prstov nie sú uložené v databáze systému Eurodac (body **31** až **34**).

150 Mechanizmy núdzovej relokácie, ktoré boli navrhnuté ako dočasné, boli vôbec prvou iniciatívou solidarity v histórii európskej migračnej politiky zameranou na rozsiahle rozdelenie žiadateľov o azyl medzi členské štáty. Nedosiahli však svoje ciele, a teda účinne nezmiernili tlak vyvíjaný na grécke a talianske azylové systémy (body 35 až 41).

151 Veľmi nízky podiel potenciálne oprávnených migrantov bol identifikovaný a úspešne nasmerovaný na podanie žiadosti o relokáciu (body 42 až 47).

152 Vysoký podiel kandidátov, ktorí podali žiadosť, bol skutočne relokovaný (80 % v Grécku a 89 % v Taliansku). Napriek tomu sme v procese relokácie zistili operačné nedostatky. Komisia nemonitorovala proces relokácie v krajinách prijímajúcich migrantov od februára 2018. Platnosť dočasných mechanizmov relokácie skončila v septembri 2017 a doposiaľ sa nedosiahla dohoda o návrhu Komisie na stály systém relokácie. Keďže chýba schválený mechanizmus relokácie na úrovni EÚ, dochádza k dobrovoľnej relokácii na *ad hoc* základe, najmä v prípade migrantov, ktorí sa vylodili v Taliansku a na Malte (body 48 až 53).

Odporúčanie 1 – Využiť získané skúsenosti a budovať na nich pri ďalších možných dobrovoľných mechanizmoch núdzovej relokácie v budúcnosti

Komisia by mala využiť skúsenosti získané z mechanizmov núdzovej relokácie (vrátane situácie v prijímajúcom členskom štáte po relokácii) a budovať na nich pri ďalších možných dobrovoľných mechanizmoch núdzovej relokácie v budúcnosti.

Termín: 31. december 2020

153 Núdzová pomoc AMIF bola pôvodne navrhnutá ako malý nástroj na riešenie naliehavých a špecifických núdzových potrieb. Vďaka zvýšeniu financovania núdzovej pomoci sa krízová podpora Komisie stala flexibilnejšou a viac reagovala na aktuálnu situáciu. Núdzová pomoc sa stala kľúčovým strategickým nástrojom Komisie na vyváženú podporu poskytovanú krajinám najviac postihnutým migračnou krízou, najmä Grécku, tým, že doplnila finančné prostriedky ich národných programov. K tomuto posunu došlo bez toho, aby sa vytvoril rámec monitorovania výkonnosti. Komisia navrhla, aby sa v novom finančnom rámci na roky 2021 – 2027 núdzová pomoc zahrnila do zdieľaného riadenia s členskými štátmi (body 54 až 64).

154 Zo šiestich kontrolovaných projektov v rámci núdzovej pomoci len dva dosiahli svoje ciele v plnej miere, tri splnili svoje ciele čiastočne a jeden je ešte stále v ranej fáze vykonávania (body 65 až 66).

155 Všetkých desať skúmaných projektov v rámci národných programov podporených z AMIF je relevantných. Národný program podporený z AMIF je viacročný nástroj financovania, ale rozsiahle mechanizmy viacročného strategického plánovania ešte nie sú v Grécku ani v Taliansku zavedené, aby sa nimi zabezpečilo pridelenie finančných prostriedkov tam, kde sú najviac potrebné (body 67 až 72).

156 Z piatich preskúmaných, dokončených projektov národného programu podporeného z AMIF ani jeden nedosiahol svoje ciele v plnej miere: tri dosiahli svoje ciele čiastočne, jeden svoje ciele nedosiahol a v prípade posledného neboli k dispozícii dostatočné údaje na posúdenie pokroku. Ostatných päť projektov v čase konania auditu práve prebiehalo (body 73 až 75).

157 Rámec monitorovania výkonnosti AMIF bol vytvorený neskoro a bez cieľov. V priebehu auditu vyšlo najavo, že bolo potrebných viac údajov o výkonnosti, aby bolo možné vykonať rozsiahle hodnotenie politiky na úrovni EÚ (body 76 až 82).

Odporúčanie 2 – Posilniť riadenie núdzovej pomoci AMIF a národných programov podporených z AMIF

Komisia by mala:

- a) definovať kritériá pre pridelenie finančných prostriedkov núdzovej pomoci v zdieľanom riadení s členskými štátmi v ďalšom finančnom rámci;
- b) posilniť rámec monitorovania výkonnosti tým, že:
 - i) sa zabezpečí, aby projekty v rámci núdzovej pomoci AMIF obsahovali ukazovatele výstupov a účinku s jasnými cieľmi a východiskovými hodnotami, kde je to možné, alebo odôvodnenie, ak to možné nie je;
 - ii) monitorovaním a podávaním správ o účinkoch dosiahnutých projektmi financovanými v rámci núdzovej pomoci;
 - iii) pre viacročný finančný rámec na roky 2021 – 2027 sa navrhnu ukazovatele spoločného rámca pre monitorovanie a hodnotenie AMIF vrátane ich východísk a cieľov pred tým, ako začnú projekty na roky 2021 – 2027;

- c) vykonať opatrenia, aby sa zabezpečila doplnkovosť a lepšia koordinácia medzi AMIF a úradom EASO/agentúrou Frontex (napr. v oblasti nútených návratov alebo podpory pre orgány zodpovedné za posúdenie žiadosti o azyl).

Termín: 30. jún 2021

158 Vnútroštátne orgány Grécka aj Talianska posúdili operačnú podporu poskytovanú úradom EASO ako relevantnú a užitočnú. Napriek tomu sa plány operačnej podpory do roku 2018 riadili vo veľkej miere vstupmi a chýbali im ciele z hľadiska výstupov a výsledkov, na základe ktorých by sa posúdila výkonnosť úradu EASO. Situácia sa v roku 2019 postupne zlepšuje (body **83** až **89**).

159 Kým nedostatok expertov z členských štátov sa kompenzuje dočasnými poskytovateľmi služieb, krátke trvanie vyslania expertov je aj naďalej problémom. Na operácie úradu EASO v gréckych hotspotoch majú vplyv otázky bezpečnosti, nedostatok pracovného priestoru, nezhody medzi úradom EASO a gréckou azylovou službou v súvislosti s posúdeniami zraniteľnosti a systematické rušenie rozhodnutí o neprípustnosti žiadosti gréckou azylovou službou v prípade nesýrskych občanov (body **90** až **93**).

Odporúčanie 3 – Zintenzívniť operačnú podporu úradu EASO poskytovanú na konania o azyle

Úrad EASO by mal:

- a) prispôbiť svoj model vysielania expertov tak, aby bol predvídateľnejší vzhľadom na neustály nedostatok expertov z členských štátov;
- b) dokončiť svoj rámec monitorovania výkonnosti pre Grécko a Taliansko pridaním ukazovateľov výsledkov, východísk a cieľov a zbieraním relevantných údajov o výkonnosti v prípade všetkých ukazovateľov;
- c) spolupracovať s gréckou azylovou službou s cieľom odstrániť nezhody týkajúce sa posúdení zraniteľnosti a prípustnosti nesýrskych občanov v zrýchlenom konaní na hraniciach.

Termín: 31. december 2020

160 Grécko a Taliansko patria medzi tie členské štáty, ktoré nevyužívajú potenciál agentúry Frontex v oblasti návratov naplno (rozšírený mandát a zvýšený rozpočet). Situáciu vysvetľuje jednak nízky počet navrátilcov, jednak dva paralelné nástroje financovania EÚ podporujúce rovnaký typ činností (nútené návraty financované v rámci národných programov podporených z AMIF a operácií agentúry Frontex) (body 94 až 101).

Odporúčanie 4 – Prispôbiť podporu agentúry Frontex určenú na návraty a nasadenie expertov v hotspotoch

Agentúra Frontex by:

- a) mala spolupracovať s Komisiou s cieľom zabezpečiť komplementárnosť a lepšiu koordináciu medzi podporou určenou na návraty poskytovanou agentúrou Frontex a touto podporou financovanou z AMIF;
- b) nemala vzhľadom na nízky počet návratových operácií v Grécku vyslať pracovníkov len s eskortným profilom, ktorých nemožno vyslať na operácie v hotspotoch;
- c) mala prispôbiť operačný plán tak, aby vysielanie pracovníkov do hotspotov (vrátane expertov na odoberanie odtlačkov prstov) v Taliansku viac zodpovedalo príchodom migrantov po mori.

Termín: 31. december 2020

161 Počas krízy prišla väčšina neregulárnych migrantov putujúcich do Európy buď do Talianska, alebo do Grécka. Tieto dva členské štáty sa zmenili z krajín tranzitu na krajiny, kde migranti podávajú žiadosti o azyl (bod 103).

162 V Grécku sa kapacita gréckej azylovej služby od roku 2015 zvýšila, ale nie je ešte dostatočná na to, aby sa vyriešil neustále rastúci počet nevybavených žiadostí o azyl. Vyhlásenie EÚ a Turecka malo síce na príchody značný vplyv, ale jeho základný kameň, zrýchlené konanie na hraniciach, nie je dostatočne rýchle. V prípade riadneho aj zrýchleného postupu je situácia ešte problematickejšia, keďže pri riadnom postupe boli dátumy na pohovor naplánované až na rok 2023 a pri zrýchlenom postupe na rok 2021. Vysoký počet zamietavých prvostupňových rozhodnutí postupuje do fázy odvolania, v ktorej chýba podpora a už teraz je preťažená (body 104 až 118).

163 Vzhľadom na prudký pokles počtu príchodov a žiadostí o azyl postačuje v Taliansku súčasná kapacita na spracovanie v prvom stupni. Očakáva sa, že značný počet nevybavených žiadostí sa vyrieši do konca roka 2019. Predpokladá sa však, že to bude viesť k vzniku nesmierneho tlaku na odvolacie orgány. Trvalo vyše štyroch rokov, kým sa žiadosť o azyl podaná v roku 2015 dostala do záverečnej fázy odvolania. Bez primeranej podpory by sa tento rozsiahly časový rámec mohol v budúcnosti ešte predĺžiť (body **119** až **129**).

Odporúčanie 5 – Posilniť riadenie vnútroštátnych azylových systémov

Komisia a úrad EASO by v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi mali:

- a) ešte viac zvýšiť podporu poskytovanú gréckej azylovej službe pri riešení rastúceho počtu nevyriešených žiadostí v prvom stupni;
- b) poskytovať podporu preťaženým odvolacím orgánom v Grécku a Taliansku a zároveň sa vyhnúť prípadným konfliktom záujmov v prípade úradu EASO v Grécku;
- c) navrhnúť opatrenia umožňujúce systematický zber údajov o výkonnosti z hľadiska časov spracovania (rozčlenených podľa typu postupu a kľúčových míľnikov v konaní) a z hľadiska nevybavených žiadostí (rozčlenených podľa míľnikov v konaní vrátane rôznych fáz odvolania), aby sa tým uľahčila tvorba politík a hodnotenie výkonnosti, ako aj monitorovanie dodržiavania právnych predpisov EÚ.

Termín: 31. december 2020

164 V skutočnosti sa zrealizovalo oveľa menej návratov z oboch krajín a z EÚ ako celku, ako bolo vydaných rozhodnutí o návrate. Zistili sme príčiny prečo (body **130** až **139**).

165 Na asistovaný dobrovoľný návrat a reintegráciu má vplyv nedostatočne harmonizovaný prístup v rámci EÚ. V súvislosti s tým sme zistili štrukturálne nedostatky asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie v Taliansku. Program asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie v Grécku dosahuje svoje ciele, ale balík reintegrácie sa ponúka len 26 % žiadateľov. Špecializované ubytovacie zariadenie v rámci programu asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie je príkladom dobrého postupu, ktorý zvyšuje atraktivnosť mechanizmu (body 140 až 144).

166 O rýchlosti konaní o návrate sa údaje nezberajú. Navyše neexistujú ukazovatele, ktorými by sa merala udržateľnosť návratov, ako je počet migrantov, ktorí sa síce vrátili, ale znovu sa pokúsili dostať späť do EÚ, alebo úspešnosť balíkov reintegrácie v rámci programu asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie (bod 145).

Odporúčanie 6 – Ďalej podporiť vnútroštátne konania o návrate

Komisia by v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi mala:

- a) poskytovať spolu s agentúrou Frontex ďalšiu podporu na riešenie príčin nízkeho počtu návratov v Grécku a Taliansku zistených v tejto správe so zameraním hlavne na nízky počet návratov z gréckych ostrovov a na asistovaný dobrovoľný návrat a reintegráciu v Taliansku;
- b) prijať opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sa presadzovali platné dohody s tretími krajinami o návrate štátnych príslušníkov tretích krajín, ako je Dohoda z Cotonou alebo dohody EÚ o readmisii, a aby ich členské štáty plne využívali;
- c) podporovať v EÚ koordinovaný prístup k pomoci zameranej na reintegráciu v tretích krajinách návratu;
- d) navrhnúť opatrenia umožňujúce systematicky zbierať údaje o výkonnosti týkajúce sa rýchlosti a udržateľnosti konaní o návrate s cieľom uľahčiť tvorbu politik, hodnotenie výkonnosti a výskum.

Termín: 31. december 2020

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Bettina Jakobsen, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 22. októbra 2019.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Prílohy

Príloha I – Využitie finančných prostriedkov (mil. EUR)

Núdzová pomoc AMIF:

Ročné pracovné programy	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Spolu
Núdzová pomoc z AMIF	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Zdroj: Komisia EÚ na základe zverejneného ročného pracovného programu.

Národné programy podporené z AMIF v Grécku:

Konkrétny cieľ	Suma pridelená na národný program	Plánované záväzky do konca roka 2018 (**)	Reálne záväzky do konca roka 2018	Reálne platby do konca roka 2018	Plánovaná úroveň záväzkov	Reálna úroveň záväzkov	Rozdiel medzi plánovanými a reálnymi záväzkami
KO1 Azyl	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
KO2 Integrácia	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
KO3 Návrat	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Spolu (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) Celková suma pridelená na národný program podporený z AMIF pre Grécko dosahovala 328,3 mil. EUR (vrátane oblasti solidarity a technickej

(**) Vypočítané na základe plánovania záväzkov na viac rokov v rámci národného programu.

Zdroj: Zodpovedný orgán AMIF, Grécko.

Národné programy podporené z AMIF v Taliansku:

Konkrétny cieľ	Suma pridelená na národný program	Plánované záväzky do konca roka 2018 (**)	Reálne záväzky do konca roka 2018	Reálne platby do konca roka 2018	Plánovaná úroveň záväzkov	Reálna úroveň záväzkov	Rozdiel medzi plánovanými a reálnymi záväzkami
KO1 Azyl	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
KO2 Integrácia	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
KO3 Návrat	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Spolu (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) Celková suma pridelená na národný program podporený z AMIF pre Taliansko dosahovala 394,2 mil. EUR (vrátane osobitných prípadov a

(**) Vypočítané na základe plánovania záväzkov na viac rokov v rámci národného programu.

Zdroj: Zodpovedný orgán AMIF, Taliansko.

Operačná podpora úradu EASO:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Grécko	Počiatkový rozpočet		8,6	27,2	24,5
	Posledný zmenený rozpočet		45,4	34,0	27,6
	Realizované pravidelné rozpočtové záväzky		25,2	33,4	26,9
	Nevyužitý počiatkový rozpočet		0,0	0,0	0,0
Taliansko	Počiatkový rozpočet		8,6	8,0	14,5
	Posledný zmenený rozpočet		45,4	14,5	19,5
	Realizované pravidelné rozpočtové záväzky		6,3	14,4	22,4
	Nevyužitý počiatkový rozpočet		0,0	0,0	0,0

(1) V roku 2016 nebol rozpočet rozdelený podľa krajín. Číselné údaje o počiatkovom a zmenenom rozpočte za rok 2016 sa vzťahujú na celú operačnú podporu vrátane ďalších krajín a horizontálnych nákladov.

Zdroj: EASO.

Podpora agentúry Frontex určená na návraty:

Rozpočtový riadok 18 02 03, podpora určená na návraty	2015	2016	2017	2018
Počiatočný rozpočet	9,5	66,6	66,6	53,8
Posledný zmenený rozpočet	13,2	38,5	53,1	49,4
Realizované pravidelné rozpočtové záväzky	13,2	38,5	53,1	49,4
Nevyužitý počiatočný rozpočet	0,0	28,1	13,5	4,4

Zdroj: Frontex.

Príloha II – Zhrnutie posúdenia vzorky 20 podporných činností EÚ v Grécku a Taliansku

Číslo projektu	Krajina	Referenčné číslo projektu	Názov projektu	Stav (v januári 2019)	Počítaná pridelená suma (mil. EUR)	Reálna suma (mil. EUR)	Kritérium 1 Dôležitosť	Kritérium 2 konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, realistické a časovo ohraničené ciele (SMART)/ relevantné, uznávané, vierohodné, jednoduché a stabilné (RACER) ukazovatele	Kritérium 3 Žiadne prekryvanie	Kritérium 4 Opatstatnená núdza	Kritérium 5 Prechod na národný program podporený z AMIF	Kritérium 6 Dosiagnuté výsledky	Kritérium 7 Monitorovanie podávania správ o výsledkoch
EMAS-GR-1	Grécko	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Zabezpečenie spravodlivého a účinného konania o azyle, a to aj vzhľadom na vykonávanie dohody medzi EÚ a Tureckom	Dokončený	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grécko	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Návrat štátnych príslušníkov tretích krajín do krajiny ich pôvodu (5 vedľajších akcií)	Dokončený	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grécko	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OO01	Podpora pre Grécko na rozvoj hotspotov/mechanizmu relokácie, ako aj na rozvoj prijímacej kapacity pre žiadateľov o azyl	Dokončený	75	75							
EMAS-IT-1	Taliansko	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Podporné činnosti pre azylové sekcie imigračných úradov a kancelárie pohraničnej polície	Prebieha	11,9	Neuádza sa						projektové činnosti, ktoré ešte nezačali	projektové činnosti, ktoré ešte nezačali
EMAS-IT-2	Taliansko	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Asistovaný dobrovoľný návrat a reintegrácia z Talianska	Prebieha	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Taliansko	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Služby prijatia pre migrantov oprávnených na relokáciu	Dokončený	17,0	10,7					relokácia skončila		
GR-1	Grécko	5003616 GR_2017_PR_0002	Podpora vybavovania nevyriešených odvolaní v konaniach o azyl v Grécku	Dokončený	2,2	1,9				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
GR-2	Grécko	5004578 GR_2017_PR_0004	Posilnenie konania o azyle	Prebieha	10,0	19,2				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
GR-3	Grécko	5002787 GR_2017_PR_0010	Štruktúry a operačná výkonnosť zariadení pre osoby pred odchodom	Prebieha	11,9	46,3				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
GR-4	Grécko	5003182 GR_2017_PR_0012	Presadzovanie nútených návratov štátnych príslušníkov tretích krajín	Prebieha	9,4	9,5				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
GR-5	Grécko	5003202 GR_2017_PR_0013	Vykonávanie asistovaného núteného návratu vrátane reintegrácie	Prebieha	32,4	32,4				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
IT-1	Taliansko	IT/2015/PR/1003	Pomocná akcia 1	Dokončený	1,2	1,0				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
IT-2	Taliansko	IT/2016/PR/0205	Integrácia po návrate 3	Dokončený	1,1	0,7				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
IT-3	Taliansko	IT/2016/PR/0312	RESTART AVRR	Dokončený	8,0	1,2				Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF		
IT-4	Taliansko	IT/2017/PR/1019	Nútené návraty	Dokončený	27,5					Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF	údaje dostupné len pre prvé dva roky z päťročného obdobia vykonávania projektu	
IT-5	Taliansko	IT/2017/PR/1494	Podpora viacerých akcií	Prebieha	7,6					Národný program podporený z AMIF	Národný program podporený z AMIF	prebieha	
EASO-GR	Grécko		Operačná podpora pre Grécko v roku 2018	Dokončený	24,5	26,9							
EASO-IT	Taliansko		Operačná podpora pre Taliansko v roku 2018	Dokončený	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Grécko		Podpora určená na návraty v Grécku v roku 2018	Dokončený	žiadna suma pridelená podľa jednotlivých krajín	4,0				podpora poskytnutá vo všetkých členských štátoch	podpora poskytnutá vo všetkých členských štátoch		
FRONTEX-IT	Taliansko		Podpora určená na návraty v Taliansku v roku 2018	Dokončený	žiadna suma pridelená podľa jednotlivých krajín	6,5				podpora poskytnutá vo všetkých členských štátoch	podpora poskytnutá vo všetkých členských štátoch		

	Neuspokojivé
	Čiastočne uspokojivé
	Uspokojivé
	Neuplatňuje sa

Príloha III – Následná kontrola odporúčaní týkajúcich sa prístupu založeného na hotspotoch

Odporúčanie	Stav	Poznámky
<p>1.1. Komisia by spolu s príslušnými agentúrami mala poskytnúť ďalšiu podporu Grécku pri riešení nedostatočnej kapacity v hotspotoch prostredníctvom:</p> <ul style="list-style-type: none"> - modernizácie ubytovacích zariadení na ostrovoch, na ktorých sa nachádzajú hotspoty, - ďalšieho zrýchlenia spracovania žiadostí o azyl (s podporou úradu EASO) a poskytnutia jasných informácií migrantom o tom, ako a kedy bude ich žiadosť spracovaná, - uplatňovania existujúcich konaní o návrate, ak je to vhodné (s podporou agentúry Frontex). 	Vykonáva sa	Komisia, úrad EASO a agentúra Frontex poskytli ďalšiu podporu na zvýšenie kapacity gréckych hotspotov tým, že financovali nové projekty infraštruktúry, podporovali všetkých zmluvných zamestnancov gréckej azylovej služby a vykonávali všetky operácie readmisie do Turecka. Napriek tomu je potrebná ďalšia podpora, keďže situácia na mieste je aj naďalej kritická.
<p>1.2. Komisia by spolu s príslušnými agentúrami mala ďalej podporovať úsilie Talianska o zvýšenie počtu hotspotov, ako bolo pôvodne plánované, a prijať ďalšie opatrenia na rozšírenie prístupu založeného na hotspotoch, aby boli zahrnuté aj vylodenia mimo oblastí, v ktorých sa nachádzajú fixné hotspoty.</p>	Vykonané	
<p>2.1. Komisia by spolu s príslušnými agentúrami a medzinárodnými organizáciami mala pomôcť orgánom v Grécku aj v Taliansku, aby prijali všetky možné opatrenia na zabezpečenie toho, aby sa s maloletými osobami bez sprievodu ako migrantmi zaobchádzalo podľa medzinárodných štandardov vrátane primeraného príbytku, ochrany, prístupu k azylovým postupom a uprednostňovania azylových postupov a možného zohľadnenia relokácie.</p>	Vykonáva sa	Komisia poskytla ďalšiu podporu financovaním nových projektov infraštruktúry na zlepšenie situácie maloletých osôb bez sprievodu. V decembri 2018 začal úrad EASO projekt na riešenie naliehavej situácie na ostrove Samos. Napriek tomu je v Grécku potrebná ďalšia podpora, keďže situácia na mieste je aj naďalej kritická.
<p>2.2. Komisia by mala trvať na vymenovaní úradníkov na ochranu detí v každom hotspote/lokalite.</p>	Vykonané Komisiou	Komisia trvala na vymenovaní, ale talianske orgány nevymenovali úradníkov na ochranu detí v hotspotoch.
<p>2.3. Komisia a príslušné agentúry by mali ďalej pomáhať zodpovedným orgánom tým, že zabezpečia odbornú prípravu a právne poradenstvo a mali by naďalej monitorovať situáciu a predkladať správy o prijatých opatreniach a dosiahnutom pokroku.</p>	Vykonané	

<p>3.1. Komisia a agentúry by mali naďalej požadovať od všetkých členských štátov, aby poskytli viac expertov na lepšie pokrytie súčasných potrieb.</p>	<p>Vykonané Komisiou a agentúrami</p>	<p>Neustály nedostatok expertov, ktorých zabezpečujú členské štáty na operácie úradu EASO v Grécku a Taliansku.</p>
<p>3.2. Experti členských štátov by mali byť vysielaní na dostatočne dlhé obdobie a v súlade s požadovanými profilmi, aby bola podpora poskytovaná agentúrou Frontex, úradom EASO a Europolom Grécku a Taliansku dostatočne efektívna a účinná.</p>	<p>Nevykonané</p>	<p>Priemerná doba vyslania expertov úradu EASO a agentúry Frontex bola v roku 2018 aj naďalej kratšia ako dva mesiace. Vysoký podiel expertov len s eskortným profilom v Grécku vzhľadom na nízku mieru návratov.</p>
<p>4.1. Komisia by spolu s agentúrami a vnútroštátnymi orgánmi mala jasnejšie stanoviť úlohu, štruktúru a zodpovednosti osobitnej regionálnej jednotky EÚ v prístupe založenom na hotspotoch.</p>	<p>Vykonané</p>	
<p>4.2. Komisia a agentúry by mali i naďalej trvať na tom, aby Taliansko a Grécko určili jednu osobu, ktorá bude poverená celkovým riadením a fungovaním každej jednotlivéj oblasti, v ktorej sa nachádza hotspot, na trvalejšom základe a aby stanovili stále operačné postupy pre hotspotsy v Grécku.</p>	<p>Vykonané</p>	
<p>5.1. Komisia a agentúry by mali do konca roka 2017 vyhodnotiť zavádzanie a vykonávanie prístupu založeného na hotspotoch až do dnešného dňa a predložiť návrhy na ďalší vývoj. Tieto návrhy by mali zahŕňať štandardný model podpory, ktorý sa má uplatňovať pri budúcich rozsiahlych migračných pohyboch, definíciu rozličných úloh a zodpovedností, minimálne požiadavky na infraštruktúru a ľudské zdroje, typy podpory, ktorá sa má poskytnúť, a stále operačné postupy.</p>	<p>Vykonané</p>	

<p>5.2. V tejto analýze by tiež mali posúdiť potrebu ďalšieho objasnenia právneho rámca pre prístup založený na hotspotoch ako súčasť vonkajšieho riadenia hraníc EÚ.</p>	<p>Vykonané</p>	<p>Komisia odporučila, aby mali stále operačné postupy uplatňované v hotspotoch formu právneho aktu, vládneho alebo ministerského rozhodnutia alebo obežníka, a to v závislosti od ústavných požiadaviek hostiteľského členského štátu. V Taliansku boli stále operačné postupy uplatňované v hotspotoch zaslané príslušným vnútroštátnym orgánom v obežníku v decembri 2016. V Grécku boli stále operačné postupy zverejnené a distribuované prostredníctvom administratívneho obežníka v roku 2017.</p>
---	-----------------	---

Príloha IV – Vykonávanie projektov národného programu podporeného z AMIF

Grécko

Jedinému dokončenému projektu zo vzorky v prípade Grécka, **GR-1**, sa nepodarilo úplne dosiahnuť hlavný cieľ, a to vybavenie všetkých nevyriešených prípadov žiadosti o azyl v druhom stupni (14 % druhostupňových prípadov zostalo nevyriešených). Projekt mohol využiť predĺženie, o ktoré sa však zažiadalo príliš neskoro a zmarili ho právne diskusie týkajúce sa odmien pre členov výborov spracúvajúcich nevybavené prípady. Po skončení projektu zostalo 20 % prostriedkov z rozpočtu vyčleneného na projekt nevyužitých. Všimli sme si, že aj napriek neustále rastúcemu počtu nevyriešených prípadov (pozri takisto body **106** a **107**), ktorý stále sťažuje konanie o azyle, nebol naplánovaný žiadny nový projekt, ktorý by riešil nevybavené prípady nahromadené po roku 2013.

Spomedzi prebiehajúcich projektov, ktoré sme kontrolovali, **GR-2** zameraný na posilňovanie konania o azyle dosahuje svoje ciele, pokiaľ ide o prijímanie pracovníkov na zvýšenie kapacity gréckej azylovej služby. Stanovené ciele sa však môžu ukázať ako nedostatočné vzhľadom na neustály tlak vznikajúci v dôsledku stáleho prílevu migrantov do Grécka.

V súvislosti s projektom **GR-3** podporujúcim zariadenia určené na zaistenie pred vyhostením sme navštívili zariadenie v časti Amygdaleza a podmienky sme zhodnotili ako prijateľné. Podľa správy Výboru Rady Európy na zabránenie mučeniu⁵¹ sa však podmienky v zariadeniach určených na zaistenie pred vyhostením veľmi líšia. V niektorých z nich boli podmienky veľmi zlé až neprijateľné, cely boli preľudnené a ich stav nehygienický.

Projektom **GR-4** sa podporuje presadzovanie nútených návratov štátnych príslušníkov tretích krajín. Pre veľmi nízku mieru nútených návratov je však nepravdepodobné, že projekt dosiahne svoje ciele (pozri takisto body **130** až **139**).

Projekt **GR-5** zameraný na asistované dobrovoľné návraty doposiaľ splnil svoje ciele. Balík reintegrácie sa však v súčasnosti ponúka len 26 % kandidátov na asistovaný dobrovoľný návrat a reintegráciu. Splnenie prísnych ročných cieľov s odchýlkou $\pm 10\%$ je výzvou, keďže na rozhodnutie migrantov využiť program asistovaného dobrovoľného

⁵¹ Správa gréckej vláde z návštevy Európskeho výboru na zabránenie mučeniu a neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (CPT) z 10. až 19. apríla 2018, Štrasburg, 19. februára 2019.

návratu a reintegrácie má vplyv viacero faktorov (situácia v krajine pôvodu, rodinný stav, zdravotné problémy atď.).

Taliansko:

Projekt IT-1 splnil svoje ciele, ale málo stanovených ukazovateľov nestačilo na preukázanie dosiahnutia plánovaných zámerov. Napríklad nebol stanovený žiadny cieľ na monitorovanie, či sa dosiahol cieľ identifikácie prípadov zraniteľných osôb a ich ďalšieho nasmerovania. Na projekt sa vyčerpalo 84 % na neho vyčlenených prostriedkov.

Ani jeden z projektov zameraných na asistovaný dobrovoľný návrat a reintegráciu, IT-2 a IT-3, nedosiahol plánované výsledky. V [rámčeku 12](#) je poskytnutých viac informácií o otázkach asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie v Taliansku.

Projektu **IT-2**, ktorý realizovala organizácia Consiglio Italiano per i Rifugiati, sa podarilo vrátiť len 49 % z pôvodne plánovaného počtu migrantov, a to aj napriek tomu, že sa projekt predĺžil o tri mesiace. Ani rozpočet naň vyhradený sa nevyčerpал celý, zostalo 35 % prostriedkov.

Projekt **IT-3**, ktorý vykonávala Medzinárodná organizácia pre migráciu, splnil len 12 % až 28 % svojich cieľov a vyčerpал len 15 % svojho rozpočtu. Talianske orgány sa rozhodli pozastaviť tento projekt podporený z AMIF a namiesto neho financovať činnosti Medzinárodnej organizácie pre migráciu zamerané na asistovaný dobrovoľný návrat a reintegráciu s využitím prostriedkov len zo štátneho rozpočtu (bez podpory EÚ).

Projekt **IT-4** vytvorilo ministerstvo vnútra pre nútené návraty. Dohoda o grante bola podpísaná v septembri 2017 na obdobie rokov 2014 – 2018. Činnosti vykonávané v prvých dvoch rokoch (2014 a 2015) zahŕňali približne 70 % všetkých cieľov a vyčerpalo sa na ne 67 % rozpočtu. V čase konania auditu ešte talianske orgány nezobierali údaje o ukazovateľoch a nákladoch za roky 2016, 2017 a 2018.

Prebiehajúci projekt **IT-5** zahŕňa činnosti, ktoré sa týkajú odbornej prípravy, identifikácie migrantov s osobitnými potrebami a poskytovania informácií a pomoci. Kým cieľ týkajúci sa odbornej prípravy sa už prekročil, ostatné dva ciele ešte neboli splnené z týchto dôvodov: a) ťažkosti pri určovaní alebo zapojení konečných príjemcov; b) nedostatočná komunikácia zo strany miestnych partnerov o príchodoch migrantov; c) výrazné zníženie počtu príchodov v roku 2018. Projekt má pokračovať do konca roka 2019. V čase konania auditu orgány uvažovali o prispôbení cieľov.

Akronymy a skratky

AMIF: Fond pre azyl, migráciu a integráciu

AVRR: asistovaný dobrovoľný návrat a reintegrácia

EASO: Európsky podporný úrad pre azyl

EMAS: núdzová pomoc

EURODAC: európsky systém na porovnávanie odtlačkov prstov žiadateľov o azyl

Frontex: Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž

GAS: grécka azylová služba

IOM: Medzinárodná organizácia pre migráciu

NAC: národná azylová komisia v Taliansku

NP: národný program

RACER: relevantné, uznávané, vierohodné, jednoduché a stabilné

SMART: konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, realistické a časovo ohraničené

SRMH: spoločný rámec pre monitorovanie a hodnotenie

UNHCR: Vysoký komisár Organizácie Spojených národov pre utečencov

Glosár

Azyl: Forma medzinárodnej ochrany, ktorú EÚ poskytuje na svojom území osobám, ktoré sa podľa Ženevského dohovoru považujú za utečencov, t. j. osobám, ktoré utiekli zo svojej krajiny pôvodu z dôvodu opodstatnenej obavy z prenasledovania alebo ktoré majú nárok na doplnkovú ochranu.

Dobrovoľný odchod: Odchod migranta zdržiavajúceho sa v krajine bez povolenia na základe jeho slobodnej vôle a v súlade s lehotou stanovenou na tento účel v rozhodnutí o návrate.

Doplnková ochrana: Forma ochrany poskytnutej príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nespĺňa podmienky na získanie postavenia utečenca, ale v prípade ktorého možno odôvodnene predpokladať, že by sa po návrate do svojej krajiny pôvodu nebol schopný chrániť pred takým typom vážneho bezprávia, na ktorý sa nevzťahuje Ženevský dohovor.

Dublinské stredisko: Oddelenie vnútroštátneho orgánu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, ktorý je zodpovedný za vykonávanie nariadenia Dublin III.

Hotspot: Zariadenie nachádzajúce sa na vonkajších hraniciach EÚ v mieste, ktoré čelí silnému migračnému tlaku, slúžiace ako centrum prvého prijatia, kde sa u prichádzajúcich migrantov zisťuje totožnosť, prebieha ich registrácia a odoberajú sa im odtlačky prstov.

Humanitárna ochrana: Forma ochrany poskytovaná osobám, ktoré nemajú nárok na azyl ani doplnkovú ochranu, ale ktoré aj napriek tomu nemožno vrátiť s ohľadom napríklad na ich osobnú situáciu, ako je zlý zdravotný stav alebo vek (vrátane maloletých osôb bez sprievodu), na prírodné katastrofy alebo ozbrojený konflikt.

Kvestúra (taliansky questura, množné číslo questure): Taliansky orgán verejnej bezpečnosti na úrovni provincií s administratívnou zodpovednosťou v oblasti prisťahovalectva.

Miera návratu: Pomer medzi počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa skutočne vrátili, a počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bolo nariadené opustiť EÚ v príslušnom roku. Nedokonalé meradlo účinnosti návratov pre časový rozdiel medzi vydaním rozhodnutia a reálnym návratom.

Miera uznaných žiadostí o azyl: Podiel kladných rozhodnutí z celkového počtu rozhodnutí o azyle pre každú fázu konania o azyle.

Migrácia: Pohyb osoby alebo skupiny osôb buď cez medzinárodné hranice, alebo v rámci štátu po dobu dlhšiu ako jeden rok, a to bez ohľadu na príčiny a prostriedky.

Neregulárny migrant: Osoba, ktorá sa zdržiava v krajine bez povolenia potrebného na základe právnych predpisov o prisťahovalectve.

Postup overenia prípustnosti žiadosti: Posúdenie, ktoré vykonajú vnútroštátne orgány, aby určili, či sa má žiadosť o azyl prijať, t. j. či sa má preskúmať podstata žiadosti. Žiadosť sa považuje za neprípustnú, ak bola žiadateľovi udelená medzinárodná ochrana v inom členskom štáte EÚ, ak prichádza z bezpečnej krajiny pôvodu, z bezpečnej tretej krajiny alebo z prvej krajiny azylu alebo ak podal následnú žiadosť bez akýkoľvek nových prvkov.

Posúdenie oprávnenosti: Postup na stanovenie, či žiadateľ spĺňa podmienky na udelenie azylu z dôvodu opodstatnenej obavy z prenasledovania v jeho krajine pôvodu.

Relokácia: Transfer osôb, u ktorých je vysoko pravdepodobné, že im bude udelený azyl, z jedného členského štátu EÚ do iného.

Rozhodnutie o návrate: Správny alebo súdny akt, ktorým sa vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene, a ktorým sa ukladá povinnosť návratu.

Utečenec: Osoba, ktorá bola donútená utiecť zo svojej krajiny z dôvodu prenasledovania, vojny alebo násillia.

Vyhlásenie EÚ a Turecka: Súbor opatrení na riešenie neregulárnej migrácie do EÚ cez Turecko, na ktorých sa dohodla Európska rada s Tureckom na svojom zasadnutí dňa 18. marca 2016. Podľa vyhlásenia budú všetci noví neregulárni migranti prichádzajúci na grécke ostrovy po 20. marci 2016 vrátení naspäť do Turecka. Vyhlásením sa zaviedol aj systém presídľovania Sýrčanov.

Zariadenie pre zadržanie štátnych príslušníkov tretej krajiny: Zariadenie, v ktorom sa nachádzajú štátni príslušníci tretej krajiny, voči ktorým prebieha konanie o návrate, s cieľom umožniť tento proces, ak existuje riziko úteku alebo odporu navrátilcov.

Žiadosť o azyl: Formálna žiadosť o medzinárodnú ochranu. Po tom, ako žiadateľ o azyl vyjadrí svoj úmysel žiadať o azyl, sa jeho žiadosť považuje za podanú a on požíva práva žiadateľov o azyl. Členský štát žiadosť zaregistruje a hneď ako ju prijímú príslušné orgány, považuje sa žiadosť za podanú.

Odpovede Komisie a agentúr

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

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

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

Harmonogram

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

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora III Vonkajšie opatrenia, bezpečnosť a spravodlivosť, ktorej predsedá členka EDA Bettina Jakobsen. Audit viedol člen EDA Leo Brincat, podporu mu poskytol vedúci kabinetu Romuald Kayibanda a ataše kabinetu Annette Farrugia, hlavná manažérka Sabine Hiernaux-Fritsch, vedúci úlohy Andrej Minarovič a audítori Emmanuel-Douglas Hellinakis a Florin-Alexandru Farcas. Jazykovú podporu poskytla Hannah Critoph.



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

© Európska únia, 2019.

Rozmnožovanie je povolené pod podmienkou uvedenia zdroja.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

SK	PDF	ISBN 978-92-847-3943-1	doi:10.2865/69715	QJ-AB-19-021-SK-N
SK	HTML	ISBN 978-92-847-3974-5	doi:10.2865/305635	QJ-AB-19-021-SK-Q

V rámci tohto auditu sme posúdili, či sa podpornými opatreniami pre Grécko a Taliansko financovanými zo strany EÚ dosiahli stanovené ciele a či boli konania o azyle a návrate účinné a rýchle. Takisto sme posúdili, či dočasné mechanizmy núdzovej relokácie splnili svoj účel a či sa dosiahli stanovené ciele. Dospeli sme k záveru, že medzi cieľmi podpory zo strany EÚ a dosiahnutými výsledkami sú veľké rozdiely. Mechanizmy núdzovej relokácie nesplnili svoj účel. Hoci sa kapacita gréckych a talianskych orgánov zvýšila, konania o azyle sa aj naďalej vyznačujú dlhými časmi spracovania a ťažkosťami. Rovnako ako vo zvyšku EÚ je miera návratov z Grécka a Talianska nízka z dôvodov uvedených v tejto správe.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Európska únia, 2019.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.