

Särskild rapport

Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–IX
Inledning	01–15
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	16–21
Iakttagelser	22–145
EU:s migrationshanteringsåtgärd i Grekland och Italien var relevant men har inte nått sin fulla potential	22–101
Viktiga rekommendationer håller på att genomföras vid hotspots i Grekland, och fullständig registrering och fingeravtryckstagning har genomförts	23–30
Fullständig registrering, fingeravtryckstagning och utfrågning av migranter i och utanför hotspots	31–34
Tillfälliga omplaceringsmekanismer uppnådde inte sina målvärden och det främsta målet	35–53
Undersökta projekt inom Amifs program för katastrofbistånd och nationella program gällde de konstaterade behoven, men uppnådde inte sina målvärden fullt ut	54–82
EU-byråernas operativa stöd användes inte i hela sin omfattning	83–101
Fortfarande långa asylhandläggningstider trots ökad kapacitet, och få irreguljära migranter återvänder	102–145
Hela det grekiska asylsystemet förblir överbelastat trots kraftigt ökad handläggningskapacitet	104–118
Eftersläpningen gällande asylansökningar flyttas till överbelastade överklagandemyndigheter i Italien	119–129
Det faktiska återvändandet av irreguljära migranter förblir problematiskt i hela EU	130–145
Slutsatser och rekommendationer	146–166

Bilagor

Bilaga I – Finansiellt genomförande (i miljoner euro)

Bilaga II – Sammanfattande bedömning av ett urval av 20 EU-stödåtgärder i Grekland och Italien

Bilaga III – Uppföljning av rekommendationerna om systemet med mottagningscentrum (hotspots)

Bilaga IV – Genomförande av projekten inom ramen för Amifs nationella program

Akronymer och förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens och byråernas svar

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I De senaste åren har EU upplevt en rekordstor migration, en efterföljande ökning av antalet asylansökningar och därefter en återgång till nivåerna före krisen.

II År 2017 offentliggjorde vi en rapport om de mottagningscentrum (hotspots) som inrättats i Grekland och Italien och fungerar som anläggningar för första mottagande där nyanlända migranter identifieras, registreras och lämnar fingeravtryck. Europaparlamentet ställde sig bakom slutsatserna i rapporten och bad oss överväga att göra en snabb uppföljning och analys av förfarandena för omplacering, asyl och återvändande.

III Vid denna granskning bedömde vi om den EU-finansierade stödåtgärden för Grekland och Italien hade uppnått sina mål och om asyl- och återvändandeförfarandena var effektiva och snabba. Vi bedömde även om de tillfälliga omplaceringsmekanismerna för nödsituationer hade uppnått sina målvärden och mål. Vår slutsats är att det förekommer skillnader mellan målen för EU:s stöd och de uppnådda resultaten. Även om de grekiska och italienska myndigheternas kapacitet har ökat fortsätter genomförandet av asylförfarandena i Grekland och Italien att påverkas av långa handläggningstider och flaskhalsar. Precis som i övriga EU är antalet återvändanden från Grekland och Italien lågt.

IV Vi fann att rekommendationerna i vår särskilda rapport från 2017 till största delen genomförts, eller höll på att genomföras, och där så inte var fallet fastställde vi orsakerna. Registreringen och fingeravtryckstagningen av migranter vid mottagningscentrumen hade förbättrats betydligt. De tillfälliga omplaceringsmekanismerna för nödsituationer uppnådde dock inte sina målvärden och minskade därför i själva verket inte trycket på de grekiska och italienska asylsystemen.

V Vi undersökte 20 stödåtgärder i Grekland och Italien. Även om de gällde de identifierade behoven fann vi brister i deras utformning. Vi fann också att de flesta projekt som vi tittade på inte hade nått sina målvärden fullt ut. Vi bedömde ramen för prestationsstyrning och fann att den upprättats sent och utan målvärden. Dessutom saknades tillräckliga prestationsuppgifter.

VI Vi bedömde den inverkan som EU:s stödåtgärd haft på nationell nivå genom att undersöka om asyl- och återvändandeförfarandena hade blivit snabbare och effektivare. Vi fann att kapaciteten att handlägga asylärenden hade ökat i såväl Grekland som Italien, men att den fortfarande inte räckte för att ta itu med den allt större eftersläpningen i Grekland. Eftersom det lämnas in färre nya ansökningar i Italien minskar eftersläpningen, men det finns inte tillräcklig kapacitet för att handlägga det stora antalet överklaganden av det första beslutet.

VII Antalet migranter som faktiskt återvänder är långt färre än antalet återvändandebeslut som fattas i både Grekland och Italien, liksom i hela EU. Vi såg anledningar till detta, exempelvis den tid det tar att handlägga asylärenden, otillräcklig kapacitet vid förvarsenheterna, svårigheter i samarbetet med migranternas ursprungsland eller migranter som helt enkelt avviker när återvändandebeslutet har fattats.

VIII Våra främsta granskningsobjekt var Europeiska kommissionen, Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå (allmänt kallad *Frontex*). Dessutom besökte vi de nationella myndigheter och internationella och icke-statliga organisationer som genomför EU-finansierade projekt.

IX Som en följd av vår revision rekommenderar vi att kommissionen och organen

- drar lärdom av erfarenheterna inför en eventuell framtida mekanism för frivillig omplacering,
- stärker förvaltningen av program för katastrofbistånd och nationella program inom ramen för asyl-, migrations- och integrationsfonden,
- förbättrar Easos operativa stöd till asyلفörfaranden,
- anpassar Frontex återvändandestöd och utstationeringen av experter till mottagningscentrumen,
- förstärker förvaltningen av de nationella asylsystemen,
- ger mer stöd till nationella återvändandeförfaranden.

Inledning

01 De senaste åren har EU upplevt en rekordstor migration och en efterföljande ökning av antalet asylansökningar. Migrationskrisen nådde sin kulmen 2015 när över en miljon människor gav sig av på den farliga resan över havet till Europa, innan en återgång skedde till nivåerna före krisen.

02 Den ökade migrationen har inneburit en utmaning för EU:s ram för förvaltningen av asyl, migration och unionens yttre gränser. Etablerade arrangemang utsattes för stora påfrestningar, som i några fall till och med gjorde att de tillfälligt fick avbrytas. Grekland och Italien, som befinner sig i frontlinjen, bär en oproportionerlig andel av bördan.

03 I syfte att hantera krisen har EU utarbetat flera åtgärder som kompletterar finansieringen till medlemsstaterna inom ramen för EU:s migrationshanteringspolitik. Åtgärderna inbegriper upprättandet av hotspots och införandet av tillfälliga omplaceringsmekanismer. Vidare har EU utfärdat lagförslag om att se över det gemensamma europeiska asylsystemet. Kärnan i denna reform utgörs av översynen av Dublin III-systemet som ålägger asylsökande att lämna in en ansökan i det första inreselandet i EU. I den föreslagna nya versionen – Dublin IV-förordningen – föreslås att ett permanent omplaceringssystem ska ersätta de tillfälliga kvotbaserade fördelningssystem som löpte ut i september 2017. Rådet har ännu inte nått någon enighet kring detta förslag.

04 Inom ramen för hotspot-systemet bistår EU-byråer (huvudsakligen Easo, Frontex och Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning) medlemsstater i frontlinjen med att på plats identifiera, registrera, ta fingeravtryck på nyanlända och fråga ut dem i syfte att fastställa vilka som behöver internationellt skydd. Mellan 2015 och 2018 fanns det fem hotspots i Grekland och fem i Italien (*figur 1*). På grund av det låga antalet nyanlända omvandlades mottagningscentrumet i Trapani i oktober 2018 till en förvarsenhet.

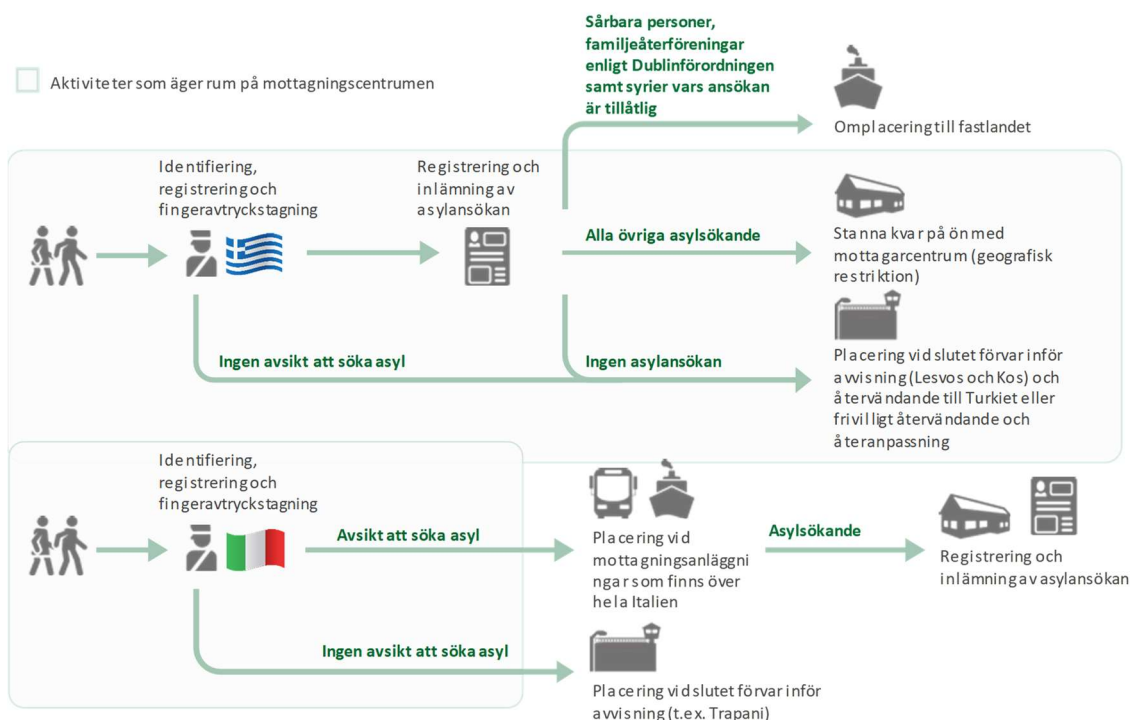
Figur 1 – Hotspots i Grekland och Italien



© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

05 Grekland och Italien tillämpar hotspot-systemet på olika sätt. Vid registrering och identifiering av irreguljära migranter registrerar båda huruvida en nyanländ har för avsikt att ansöka om internationellt skydd. I Italien flyttas de som lämnar in en sådan ansökan med buss eller båt till mottagningsanläggningar i hela Italien. Däremot måste migranter på de grekiska öarna (med undantag av sårbara personer, fall som rör familjeåterförening och syrier vars ansökan är tillåtlig) efter uttalandet från EU och Turkiet den 18 mars 2016, stanna kvar på den ö där mottagningscentrumet ligger (i enlighet med den s.k. geografiska restriktionen) under hela asyلفörfarandet, även eventuella överklaganden (*figur 2*).

Figur 2 – Överblick över mottagningsarbetet i Grekland och Italien



Källa: Revisionsrätten.

06 De tillfälliga omplaceringsmekanismerna infördes genom två rådsbeslut i september 2015¹. Mekanismerna, som användes mellan den 24 mars 2015 och den 26 september 2017, syftade till att omplacera 160 000 migranter, baserat på kvoter, i syfte att fördela bördan mellan medlemsstaterna och därigenom minska trycket på de första inreseländerna.

¹ Rådets beslut (EU) 2015/1523 av den 14 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland samt rådets beslut (EU) 2015/1601 av den 22 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (ändrat genom rådets beslut (EU) 2016/1754 av den 29 september 2016). Lagenligheten i dessa beslut bekräftades i domstolens avgörande 2017/C 374/05 om de förenade mål som Slovakien och Ungern inlett mot rådet.

07 En effektiv återvändandepolitik är en nödvändig del av en omfattande och legitim migrationspolitik. I slutet av 2010 trädde EU:s återvändandedirektiv i kraft i vilket gemensamma regler fastställs för återvändande av migranter som vistas olagligt i medlemsstaterna. Kommissionen föreslog i september 2018² att direktivet skulle ses över.

08 Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) tillhandahåller merparten av EU:s medel för migrationshantering. Amif inrättades för perioden 2014–2020 i syfte att främja effektiv hantering av migrationsströmmar samt genomföra och stärka EU:s gemensamma asyl- och immigrationspolitik.

09 Större delen av Amifs finansiering kanaliseras genom delad förvaltning som stöd för medlemsstaternas fleråriga nationella program. Programmen medfinansieras av medlemsstaterna, som ser till att de utarbetas, genomförs, övervakas och utvärderas. Dessutom finansieras katastrofbistånd genom Amifs resurser. Det förvaltas antingen direkt av kommissionen eller indirekt av internationella organisationer och finansieras nästan helt från EU:s budget.

10 Easo bistår de grekiska och italienska myndigheterna på grundval av årliga verksamhetsplaner. I Grekland hjälpte Easo 2018 till med att registrera och handlägga asylansökningar vid gränsen samt tillhandahöll stöd till det reguljära asylförfarandet, överklagandemyndigheterna och Dublinenheten. I Italien gav Easo information om asyl till migranter som befann sig i hotspots, hjälpte till med att registrera asylansökningar, samt bistod de nationella och territoriella asylkommissionerna och Dublinenheten.

11 Dessutom har Easo bidragit till att stärka kapaciteten vid nationella asylmyndigheter, förbättra deras mottagningssystem och skydda utsatta grupper, däribland ensamkommande barn.

12 Frontex samordnar på medlemsstaternas begäran återvändandet av irreguljära migranter som inte har rätt till internationellt skydd till deras territorium. Dess europeiska centrum för återvändande tillhandahåller operativt och tekniskt stöd till medlemsstaterna och Schengenassocierade länder vid insatser före återvändande samt vid återvändandeinsatser.

² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning), COM(2018) 634 final, 12.9.2018.

13 Mellan 2006 och 2016 samordnade Frontex gemensamma insatser med chartrade flygplan. År 2016 utvidgades dess mandat till att omfatta organisering/samordning av nationella återvändandeinsatser. I december 2017 började det även stödja återvändanden via reguljärflyg.

14 Utförlig information om det finansiella genomförandet av medel inom ramen för Amif, Easo och Frontex finns i *[bilaga I](#)*.

15 År 2017 offentliggjorde vi en rapport³ om de hotspots som finns i Grekland och Italien. Europaparlamentet ställde sig bakom slutsatserna i rapporten⁴ och bad oss att *”överväg[a] en snabb uppföljningsrapport om mottagningscentrumens funktionssätt med ett bredare tillvägagångssätt som inbegriper en analys av asyl-, omplacerings- och återvändandeförfarandena”*. Föreliggande rapport är ett svar på denna begäran.

³ Särskild rapport nr 6/2017 EU:s svar på flyktingkrisen: systemet med mottagningscentrum (hotspots).

⁴ Europaparlamentets (budgetkontrollutskottet) arbetsdokument PE604.614v01-00.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

16 Målet för denna effektivitetsrevision var att avgöra huruvida EU:s stöd till migrationshantering (inbegripet hotspot-systemet) har bidragit till att få till stånd effektiva och snabba asyl- och återvändandeförfaranden i Grekland och Italien. För att besvara den övergripande revisionsfrågan formulerade vi två delfrågor:

- a) Har den EU-finansierade stödåtgärden för Grekland och Italien uppnått sina mål?

För att besvara denna delfråga bedömde vi huruvida våra rekommendationer i särskild rapport nr 6/2017 genomförts och om de tillfälliga omplaceringsmekanismerna för nödsituationer hade uppnått sina mål. Vi bedömde även relevansen hos och utformningen av ett urval EU-finansierade stödåtgärder och undersökte om planerade resultat uppnått och mål uppfyllts.

- b) Har asyl- och återvändandeförfarandena i Italien och Grekland varit effektiva och snabba?

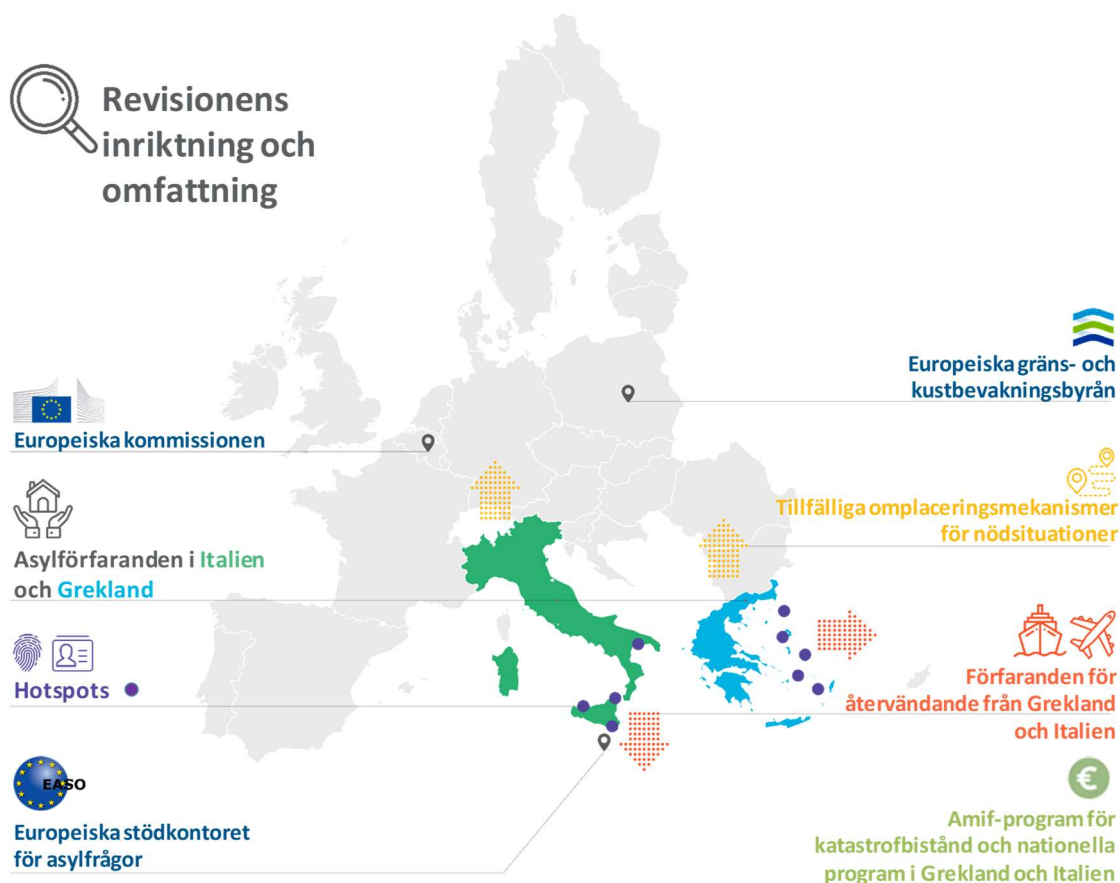
För att besvara denna delfråga undersökte vi huruvida effektiviteten inom asyl- och återvändandeförfarandena i de två medlemsstaterna hade förbättrats sedan 2015. Vi analyserade effektiviteten på grundval av uppgifter som samlats in av kommissionen, Easo, Frontex och de nationella myndigheterna, och fastställde orsakerna till eventuella otillfredsställande resultat.

17 Revisionen omfattade perioden från 2015 (när migrationskrisen började och de första mottagningscentrumen upprättades i Grekland och Italien) till slutet av 2018.

18 Vårt urval av EU-finansierade stödåtgärder omfattade sex projekt med Amifs katastrofbistånd och tio projekt inom nationella Amif-program. Vi använde vårt professionella omdöme när vi valde ut projekten i syfte att säkerställa en balanserad täckning av de granskade förfarandena (asyl (exklusive mottagning, omplacering och återvändande) och typerna av genomförandepartner (FN-organ eller nationella myndigheter), och beaktade även finansiell storlek och genomförandeperioder. Andra EU-stödåtgärder som undersöktes var Easos operativa stöd 2018 till asylförfaranden i Grekland och Italien samt Frontex återvändandestöd 2018 till Grekland och Italien. Den fullständiga förteckningen över granskade projekt finns i *[bilaga II](#)*.

19 Våra viktigaste granskningsobjekt var kommissionen, Easo och Frontex i egenskap av de organ som tillhandahåller EU-stöd till asyl-, omplacerings- och återvändandeförfaranden (se även [figur 3](#)). Dessutom besökte vi grekiska och italienska myndigheter och hotspots, och de internationella och icke-statliga organisationer som genomför Amif-projekt i Grekland och Italien. Revisionsarbetet omfattade skrivbordsgranskningar av direktiv och förordningar, strategier, policydokument, riktlinjer, utvärderingar, övervakningsrapporter och interna handlingar samt dokument som offentliggjorts av nationella myndigheter, forskningsorgan, akademiker och icke-statliga organisationer.

Figur 3 – Revisionens inriktning och omfattning



Källa: Revisionsrätten.

Hotspots

Omplacering

AMIF-
finansiering

EU-byråer

Asyl i Grekland

Asyl i Italien

Återvändanden

20 Vi bedömde inte giltigheten hos enskilda asyl- och återvändandebeslut eftersom det skulle innebära att vi måste bedöma enskilda ärenden, vilka faller inom de nationella administrativa/rättsliga myndigheternas behörighet och, i sista hand, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas.

21 Revisionen syftade inte till att bedöma tillförlitligheten hos de statistikuppgifter som presenterats av kommissionen, Easo, Frontex, de nationella myndigheterna eller projektens genomförandepartner.

Iakttagelser

EU:s migrationshanteringsåtgärd i Grekland och Italien var relevant men har inte nått sin fulla potential

22 Vi undersökte huruvida

- a) våra rekommendationer i särskild rapport nr 6/2017 har genomförts,
- b) alla nya irreguljära migranter registrerades och lämnade fingeravtryck, både i och utanför mottagningscentrumen,
- c) de tillfälliga omplaceringsmekanismerna för nödsituationer uppnådde sina målvärden och mål,
- d) de 20 EU-stödåtgärder i Grekland och Italien som granskades var väl utformade med avseende på i) deras relevans vad gäller att tillgodose de konstaterade behoven, ii) SMART-mål och Racer-indikatorer, iii) avsaknaden av överlappning med andra EU-finansierade verksamheter, iv) nödsituationen (för Amif-projekt för katastrofbistånd) och v) övergångsstrategin från nödprogram till eventuella nationella långsiktiga program som finns,
- e) de 20 genomförda EU-stödåtgärderna som granskades hade uppnått det som planerats,
- f) det fanns en stabil prestationsövervaknings- och rapporteringsram.

Viktiga rekommendationer håller på att genomföras vid hotspots i Grekland, och fullständig registrering och fingeravtryckstagning har genomförts

23 Vi bedömde genomförandet av hotspot-systemet i Grekland och Italien i vår särskilda rapport nr 6/2017 och lämnade elva rekommendationer, som alla har godkänts av kommissionen och de berörda byråerna. Av dessa rekommendationer har de genomfört sex fullt ut.

24 Två viktiga rekommendationer håller på att genomföras: 1.1 (stöd för att åtgärda de grekiska mottagningscentrumens brist på kapacitet) och 2.1 (hjälp för att säkerställa att ensamkommande barn behandlas i enlighet med internationella normer). Två rekommendationer har genomförts i de delar som gäller kommissionen och byråerna: 2.2 (en barnskyddsansvarig måste utses vid varje mottagningscentrum) och 3.1 (begäran om fler experter från medlemsstaterna så att behoven vid mottagningscentrumen kan tillgodoses bättre). En rekommendation – 3.2 (utstationeringen av experter från medlemsstaterna bör pågå tillräckligt länge) – har inte genomförts. Vi presenterar en utförlig bedömning i *[bilaga III](#)* och punkterna **25–30** nedan.

Kapaciteten vid de grekiska mottagningscentrumen är bristfällig

25 De italienska mottagningscentrumen är antingen tomma eller nästan tomma, rena och välutrustade. I bjärt kontrast till detta är levnadsvillkoren i grekiska mottagningscentrum, i synnerhet på Lesbos och Samos, dåliga på grund av överbeläggning, brist på läkare och otillräcklig säkerhet. Mottagningscentrumen på Lesbos och Samos, med kapacitet för 3 100 och 640 migranter, hyste 5 096 respektive 3 745 personer vid tidpunkten för vårt granskningsbesök i februari 2019. Många av dem bodde i tält utanför mottagningscentrumets område (*[bild 1](#)*). Långsamma upphandlingsförfaranden, försenat utförande av projekt för underhåll och upprustning, nya migranter som fortfarande anländer och utdragna asyلفörfaranden utgör tillsammans ett hinder för en snabb förbättring av situationen⁵.

⁵ Se även FRA:s yttrande 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* (uppdatering av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters yttrande från 2016 om grundläggande rättigheter i hotspots som upprättats i Grekland och Italien).

Bild 1 – Provisoriska tält utanför mottagningscentrumets område på Lesbos, Grekland (februari 2019)



Källa: Revisionsrätten.

Svåra förhållanden för ensamkommande barn

26 Förhållandena på de grekiska öarna är svåra för ensamkommande barn ([ruta 1](#)).

Ruta 1

Ensamkommande barn i mottagningscentrumet på Samos

På Samos besökte vi avdelningen för minderåriga i mottagningscentrumet. Där fanns sju containrar som var och en bestod av ett badrum och två vardagsrum. Vissa containrar saknade dörrar, fönster, sängar eller luftkonditioneringsanläggningar. Varje containers officiella kapacitet var 8–10 minderåriga, men omkring 16 ensamkommande barn bodde i varje container, och de sov till och med på marken. Avdelningen för minderåriga hyste enbart pojkar. 78 ensamkommande barn fanns i tält eller övergivna hus utanför mottagningscentrumet, i inofficiella utbyggnader av anläggningen. Nio ensamkommande flickor sov på golvet i en container på 10 m² bredvid poliskontoret, och där fanns varken toalett eller dusch.

27 I Italien har fokus skiftats till situationen till havs, eftersom några räddningsfartyg förhindrats att angöra hamnar eftersom de saknade en godkänd landstigningsplats. De försenade landstigningarna har även drabbat många barn, däribland ensamkommande barn, som blivit kvar på havet i flera dagar och ibland i flera veckor⁶.

Utstationeringen av experter från Easo och Frontex är inte till fullo anpassad till behoven vid mottagningscentrumen

28 Vi noterade en konstant brist på nationella experter som skulle arbeta med Easos insatser. Däremot hade Frontex tillräckligt med personal från medlemsstaterna tack vare sina årliga utstationeringsplaner. När vi besökte Italien hade Frontex faktiskt mer personal än nödvändigt utstationerade till mottagningscentrumen, eftersom man inte hade anpassat sin plan till det låga antalet personer som anlände sjövägen och därför upprätthöll en permanent närvaro av personal (preliminärundersökare, utfrågningsspecialister och fingeravtrycksspecialister), även om mottagningscentrumen var tomma ([ruta 2](#)).

Ruta 2

Utstationering av Frontex-experty till italienska hotspots

Vid vårt revisionsbesök i februari 2019 var nio Frontex-anställda utstationerade till det tomma mottagningscentrumet i Pozzallo. Eftersom där inte fanns några migranter letade de främst på sociala medier efter nätverk för människosmuggling. I Messina hjälpte Frontex personal den lokala polisen att registrera asylansökningar, även om detta inte tillhör Frontex kärnverksamhet.

Frontex personal för språkligt stöd hade redan omvandlats till mobila team, men en permanent närvaro av alla övriga experter planerades för varje hotspot (8–10 under lågsäsong och 8–12 under högsäsong) fram till januari 2020 i enlighet med verksamhetsplanen för 2019. Med tanke på att väldigt få migranter anlände till Italien sjövägen var detta inte motiverat. Detta gällde särskilt fingeravtrycksspecialister, som inte hade tillgång till den nationella fingeravtrycksdatabasen, vilket begränsade deras mervärde när det gällde att tillhandahålla grundläggande stöd till den italienska polisen vid fingeravtryckstagning.

⁶ En bedömning av mottagningsanläggningarna, tillgången till internationellt skydd och respekten för de mänskliga rättigheterna i Libyen – dit de flesta migranter som räddas till havs längs den centrala Medelhavsrutten återsänds – ingår inte i denna revision.

29 För såväl Easo som Frontex är den genomsnittliga utstationeringen av nationella experter fortfarande kortvarig.

30 Easo-experternas profiler uppfyller i allmänhet kraven, även om det råder brist på erfarna, ledande experter. Frontex-experternas profiler matchade också kraven, även om en stor andel⁷ av Frontex experter för återtagningsinsatser till Turkiet enbart hade en ledsagarprofil. Detta är inte helt anpassat till behoven vid mottagningscentrumen. Med i genomsnitt enbart en återvändandeinsats i veckan, som varar en arbetsdag, kan ledsagare med denna profil inte användas för någon annan typ av Frontex-insats under veckans övriga sex dagar.

Fullständig registrering, fingeravtryckstagning och utfrågning av migranter i och utanför hotspots

31 Andelen registreringar och fingeravtryckstagningar⁸ har ökat betydligt eftersom hotspot-systemet i Grekland och Italien har lett till att det upprättats standardrutiner och tydligt uppdelade ansvarsområden mellan de nationella myndigheterna och EU:s stödorgan.

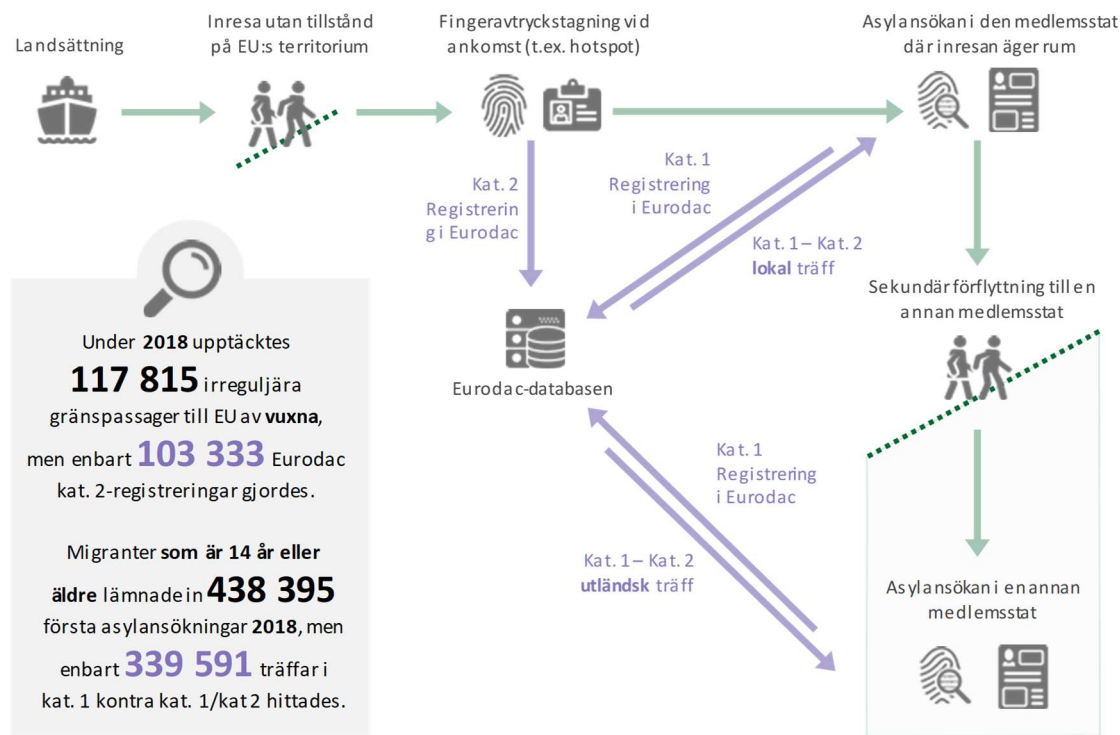
⁷ 2016: 81,8 %, 2017: 65,7 %, 2018: 54,0 %.

⁸ De grekiska Egeiska öarna: från 8 % i september 2015 till 100 % år 2018; Italien: från 60 % under första halvan av 2015 till 100 % år 2018.

32 Utanför hotspot-anläggningarna i Italien och Grekland ansöker trots det en relativt stor andel migranter om asyl i andra EU-medlemsstater utan att deras fingeravtryck finns lagrade i Eurodac-databasen under kategori 2⁹ (*figur 4*). Med undantag av reguljära migranter som ansöker om asyl, och som är undantagna från fingeravtryckstagning i kategori 2 i Eurodac, skulle avsaknaden av fingeravtrycksuppgifter i Eurodac kunna förklaras genom något av följande:

- i) Den asylsökande reste in i EU via en alternativ rutt till de grekiska öarna i den östra delen av Egeiska havet eller Italien där Eurodac-registreringen, på grund av att hotspot-systemet inte används, kanske inte är lika effektiv i vissa medlemsstater (*figur 4*).
- ii) Den asylsökande registrerade sin ansökan mer än 18 månader efter att tillhörande Eurodac-registrering gjordes, och fingeravtrycket är därför inte längre lagrat i databasen.
- iii) Den asylsökande anlände till EU oupptäckt och registrerades därför inte.

⁹ Eurodac-uppgifter i **kategori 1** är fingeravtryck från varje person som ansöker om internationellt skydd, från 14 års ålder och uppåt, och lämnar in en asylansökan i en medlemsstat; **kategori 2**-uppgifter är fingeravtryck från varje tredjelandsmedborgare eller statslös person, från 14 års ålder och uppåt, som grips av myndigheterna för att irreguljärt ha tagit sig över en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen, och som kommer från ett tredjeland och inte avvisats.

Figur 4 – Eurodacs förfarande för fingeravtryckstagning

Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Frontex, Eurodac och Eurostat.

33 Det faktum att det finns så många utländska fingeravtryck i Eurodac¹⁰ från perioden 2015–2018 visar att ett stort antal asylsökande förflyttade sig från Grekland och Italien till andra medlemsstater¹¹. Den stora volymen sekundärförflyttningar i EU försvårar ytterligare genomförandet av Dublinsystemet.

¹⁰ En utländsk träff i Eurodac skapas när ett identiskt fingeravtryck hittas i en annan medlemsstat. Träffar motsvarar inte antalet personer utan antalet fingeravtryck, eftersom en person kan ansöka om asyl mer än en gång.

¹¹ Utländska träffar utanför Italien och Grekland – 2015: 236 422, 2016: 317 455, 2017: 164 639 och 2018: 112 817.

34 Enligt det nuvarande systemet utlöser utländska Eurodac-träffar Dublinöverföringar tillbaka till det första inreselandet. En analys av uppgifter från Eurostat visar ett lågt antal faktiska utgående och inkommande Dublinöverföringar från/till Grekland, Italien och, faktiskt, hela EU¹². Det finns många anledningar till detta, däribland avvikanden, humanitära skäl, suspensiva domstolsbeslut samt fall som rör familjeåterförening.

Tillfälliga omplaceringsmekanismer uppnådde inte sina målvärden och det främsta målet

Det främsta målet – omplacering – uppnåddes endast delvis

35 Hotspot-systemet var en del av ett paket med omedelbara åtgärder som rådet fastställde för att motverka den kris som inleddes 2015. En annan del av paketet var en tillfällig och extraordinär mekanism för omplacering av sökande i tydligt behov av internationellt skydd från Grekland och Italien till andra EU-länder för att lätta på bördan för de två medlemsstaterna i frontlinjen.

36 Rådet fastställde två initiala omplaceringsmålvärden på 40 000 respektive 120 000 personer (totalt 160 000). Eftersom detta skedde när migrationskrisen nådde sin kulmen var målvärdena snarare ett resultat av politiska förhandlingar än av en gedigen analys av prognostiserade migrationsströmmar. Eftersom 7 744 platser (av de 40 000) aldrig fördelades¹³ och 54 000 (av de 120 000) gjordes tillgängliga för vidarebosättning av syrier från Turkiet efter uttalandet från EU och Turkiet, gjorde medlemsstaterna rättsliga åtaganden om att omplacera 98 256 av 160 000 migranter.

¹² År 2018 gjordes 148 021 utgående begäranden om Dublinöverföringar i EU, men enbart 25 960 faktiska överföringar gjordes.

¹³ Omplaceringsmedlemsstaterna förband sig att fördela de kvarvarande platserna fram till slutet av 2015, men så skedde ej.

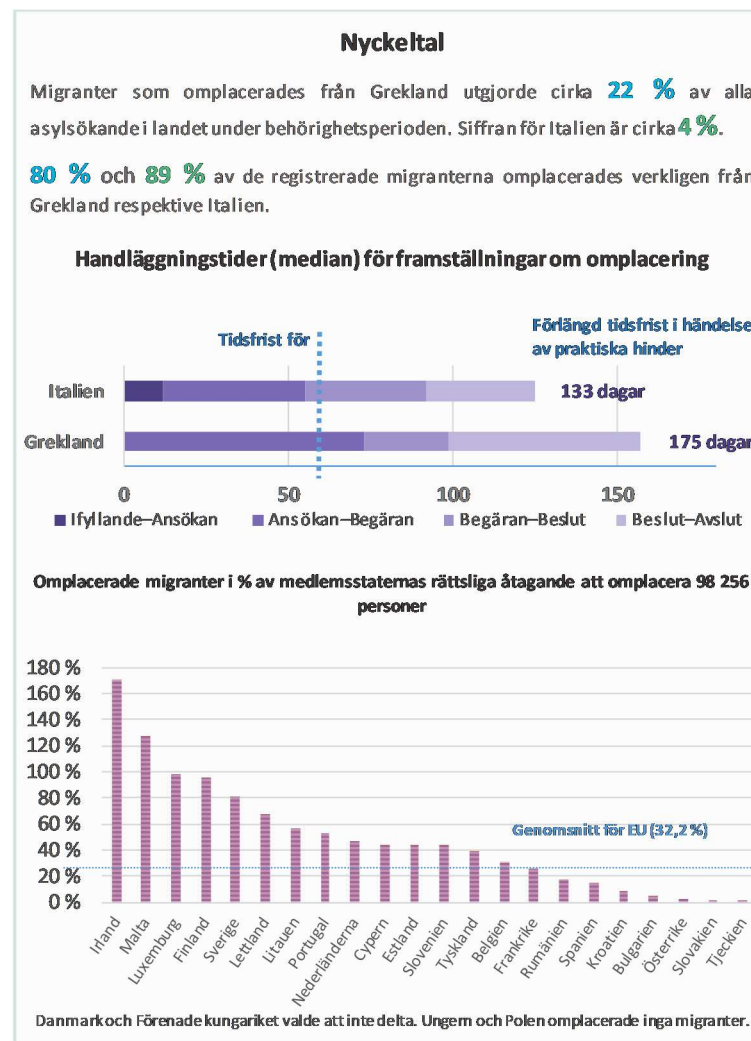
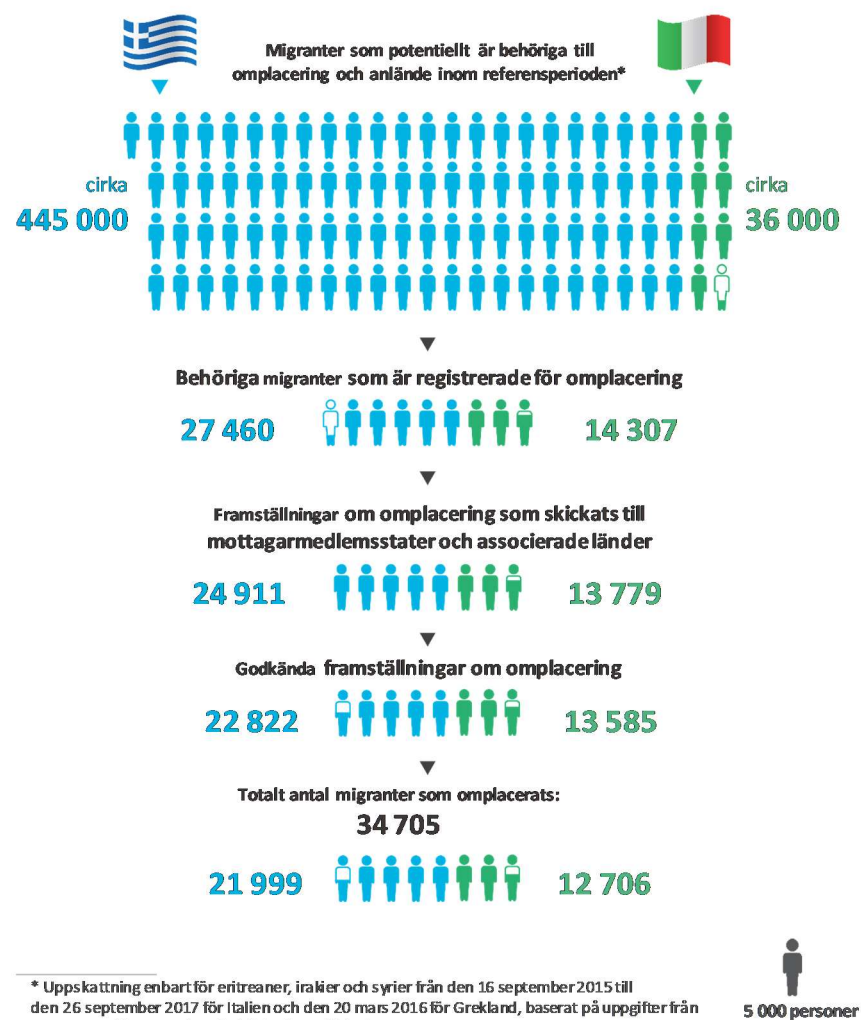
37 Enligt omplaceringsbesluten hade enbart nationaliteter med en genomsnittlig andel godkända asylansökningar i EU på 75 % eller högre – och som därför hade större chans att beviljas internationellt skydd i omplaceringsmedlemsstaten – rätt till omplacering. Användningen av EU-genomsnittet förutsatte att medlemsstaterna i det gemensamma europeiska asylsystemet tillämpade samstämmiga asylmetoder. Andelen godkända ansökningar varierar dock betydligt mellan medlemsstaterna, i synnerhet för vissa nationaliteter¹⁴. Det EU-omfattande genomsnittet var därför ingen optimal indikator för chanserna att beviljas internationellt skydd i en viss medlemsstat. Trots det konstaterar vi att det var ett tydligt kriterium som möjliggjorde en snabb bedömning av rätten till omplacering.

38 *Figur 5* visar att 34 705 behöriga migranter (12 706 från Italien och 21 999 från Grekland) omplacerades till 22 medlemsstater och tre associerade länder (Liechtenstein, Norge och Schweiz). Förenade kungariket och Danmark utnyttjade sina undantagsrättigheter i enlighet med fördragen. Ungern och Polen omplacerade inga migranter¹⁵.

¹⁴ År 2018 varierade andelen godkända asylansökningar för afghaner mellan 6 % och 98 % i EU:s medlemsstater, medan andelen för irakier låg på mellan 8 % och 98 %. Källa: Easo.

¹⁵ I juni 2017 inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot Ungern, Polen och Tjeckien för bristande efterlevnad av omplaceringsbesluten. Ungern varken utlovade några omplaceringsplatser eller omplacerade några migranter. Polen utlovade några platser i december 2015, men inga efter det, och omplacerade ingen. Tjeckien gjorde vissa utfästelser och omplacerade tolv migranter, men slutade göra utfästelser senare i processen.

Figur 5 – Omplacering av migranter från Grekland och Italien inom ramen för de tillfälliga omplaceringsmekanismerna för nödsituationer (2015–2017)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter som samlats in från medlemsstaterna.

39 För varje omplacerad migrant betalade kommissionen ut 500 euro från Amif till Grekland eller Italien för att täcka reskostnader och 6 000 euro till den mottagande medlemsstaten för mottagningskostnader. Detta blir totalt 225,6 miljoner euro för alla omplacerade migranter.

40 De obligatoriska omplaceringsmekanismerna var det första solidaritetsinitiativet i den europeiska migrationspolitikens historia som syftade till en storskalig omfördelning av asylsökande bland medlemsstaterna. Omplaceringsbesluten gav även skydd åt ett betydande antal sökande som annars skulle ha blivit kvar i Italien eller Grekland, eller som eventuellt hade förflyttat sig irreguljärt till andra länder.

41 Antalet omplacerade asylsökande var dock inte tillräckligt för att effektivt minska trycket på asylsystemen i Grekland och Italien. De migranter som omplacerades under behörighetsperioden motsvarade cirka 4 % av alla asylsökande i Italien och cirka 22 % av dem i Grekland.

En mycket låg andel av potentiellt behöriga migranter omplacerades

42 Omplaceringsbesluten gällde migranter som anlant till antingen Grekland eller Italien mellan den 24 mars 2015 och den 26 september 2017. Syrier och eritreaner var de två största nationaliteterna som förblev behöriga under hela perioden. Irakier var behöriga fram till den 15 juni 2016¹⁶.

43 Mottagarmedlemsstaterna accepterade dock enbart omplaceringskandidater från Grekland som anlant till landet före den 20 mars 2016 (det datum då uttalandet från EU och Turkiet trädde i kraft).

44 Besluten trädde i kraft när migrationskrisen nådde sin kulmen och de flesta migranter som hade kunnat vara behöriga transiterade genom Grekland eller Italien i en sekundär migrationsprocess till andra medlemsstater. I slutet av 2015 till början av 2016 hade varken de grekiska eller italienska myndigheterna tillräcklig kapacitet att identifiera och nå ut till alla potentiellt behöriga kandidater på sina territorier. Mekanismerna fungerade sämre än förväntat främst på grund av det mycket låga antalet potentiellt behöriga sökande som hade registrerats (se [figur 5](#)).

¹⁶ Tabell 6 i Eurostats kvartalsrapport om asyl av den 15 juni 2016.

45 När Balkanrutten stängdes i mars 2016 begränsades den okontrollerade transiteringen genom Grekland markant, och många potentiellt behöriga omplaceringskandidater blev kvar i Grekland. I mars 2016 uppskattade kommissionen att mellan 50 000 och 56 000 personer var tvungna att stanna i Grekland, varav 35 000 till 40 000 potentiellt behöriga omplaceringskandidater. Förhandsregistrering i stor skala, som finansierades med katastrofbistånd och stöddes av UNHCR och Easo, hjälpte till att identifiera och registrera dem som fortfarande befann sig i Grekland sommaren 2016. Utan detta projekt skulle antalet omplaceringar ha varit ännu lägre.

46 Den information som lämnades till de identifierade migranterna om omplaceringsländer och fördelarna med ordnad omplacering (till skillnad från irreguljär "egenomplacering") var inte tillräckligt effektiv för att vinna deras förtroende och övertyga dem om att mekanismerna var attraktiva.

47 Det låga antalet utfästelser om omplacering och det långsamma tempo i vilket medlemsstaterna behandlade utfästelser och överföringar avskräckte sannolikt också vissa migranter från att ansöka om omplacering, även om situationen förbättrades över tid.

En stor andel av de registrerade kandidaterna omplacerades, trots brister i omplaceringsprocessen

48 En stor andel av alla de sökande som var registrerade i mekanismerna i Grekland och Italien (80 % respektive 89 %) omplacerades faktiskt. De två främsta anledningarna till att man inte lyckades omplacera registrerade sökande var dels att de inte klarade säkerhetskontroller, dels att de avvek.

49 Trots det hittade vi ett antal operativa brister i omplaceringsprocessen (*ruta 3* och *figur 6*).

Ruta 3

Operativa brister i omplaceringsprocessen

Omplaceringsbesluten måste antas snabbt i september 2015, innan processen hade fastställts eller de nödvändiga strukturerna kommit på plats (för att registrera, transportera och inhysa omplaceringskandidater). Det var därför inte helt klart hur man skulle gå till väga. Exempelvis uppstod frågan om vem som skulle genomföra säkerhets- och hälsokontroller, och på vilket sätt? Centrala berörda parter kom inte överens om arbetsrutiner förrän senare (sommaren 2016 i Grekland och i slutet av 2016 i Italien).

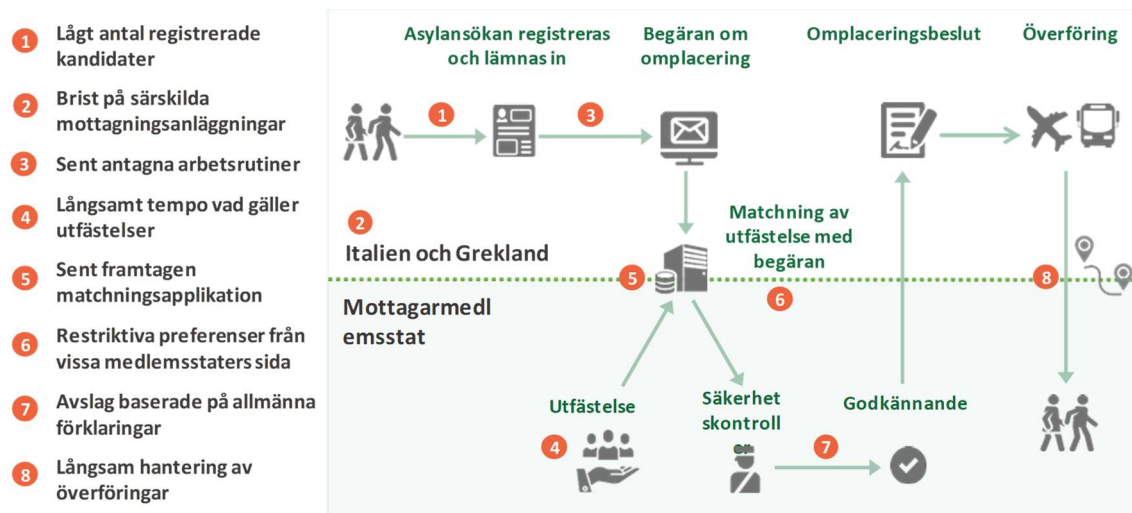
De flesta avslagen motiverades med hänvisning till allmän ordning eller nationell säkerhet, i enlighet med omplaceringsbesluten. De förklaringar som lämnades var dock ofta allmänna och saknade utförliga motiveringar för enskilda ärenden. Antalet avslag var högre för Grekland än för Italien på grund av de behöriga migranternas olika säkerhetsprofiler. Grekland vidarebefordrade avvisade kandidater till det nationella asylsystemet, medan Italien erbjöd dem för omplacering till en annan medlemsstat.

Vissa medlemsstater tillämpade restriktiva preferenser som saknade grund i besluten (t.ex. inga eritreaner i Bulgarien eller enbart kandidater med id-handlingar och resehandlingar i Tjeckien). Easo behövde lång tid för att utarbeta ett system för att matcha preferenser. Projektet, som enligt planen skulle inledas i oktober 2016, var inte slutfört förrän omplaceringen var över, och även om det testades i Grekland användes det aldrig vare sig i Grekland eller Italien.

Kandidaterna spreds över Italien och Grekland snarare än att hållas samman. Om de hade inackorderats i särskilda omplaceringsanläggningar hade det lett till att deras ansökningar hade behandlats snabbare genom att flera steg hade underlättats, däribland de obligatoriska hälsokontrollerna och informationsmötena om landets kultur.

Eftersom det i besluten inte anges några bindande preliminära målvärden för omplaceringar verkställdes mottagarmedlemsstaternas utfästelser inledningsvis långsamt, men takten ökade gradvis när genomförandet framskred. Vissa medlemsstater var mer proaktiva än andra.

Figur 6 – Översikt över operativa brister i anslutning till omplacering



Källa: Revisionsrätten.

Otillräcklig övervakning efter omplacering och ingen struktur för frivillig omplacering

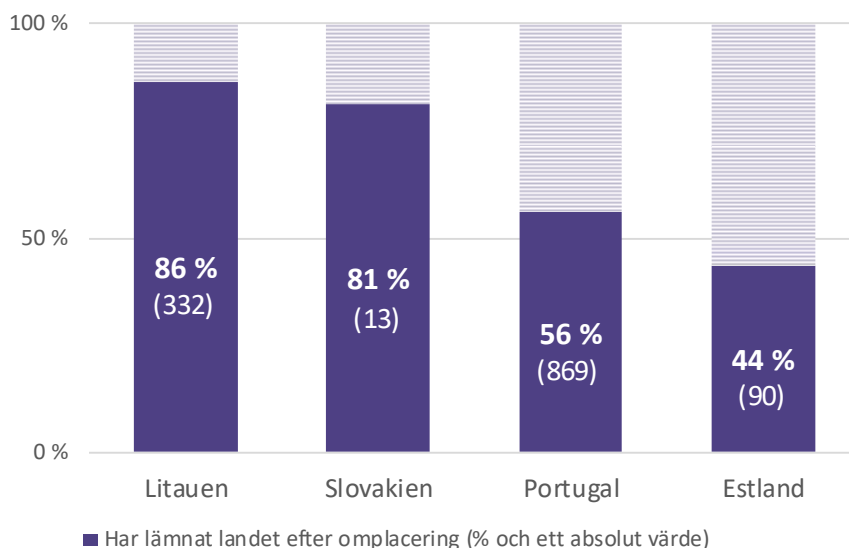
50 Kommissionen, tillsammans med Easo och Internationella organisationen för migration (IOM), övervakade genomförandet av omplaceringssystemen, i synnerhet antalet faktiska överföringar. Uppgifter om registreringar, avvikare och avslag samlades också in, men rapporteringen om dessa aspekter har inte harmoniserats mellan Grekland och Italien.

51 Preliminära resultat som kommissionen samlat in i februari 2018 visade en hög andel godkända asylansökningar bland de omplacerade migranterna i mottagarmedlemsstaterna. De visade även en relativt hög andel sekundära förflyttningar i vissa medlemsstater efter omplacering, även om de flesta inte samlar in information om denna aspekt.

52 Kommissionen har inte övervakat situationen i omplaceringsländerna sedan februari 2018. De uppgifter som vi samlade in från mottagarmedlemsstaterna i april och maj 2019 bekräftar iakttagelserna i föregående stycke ([figur 7](#)).

53 De tillfälliga omplaceringsmekanismerna löpte ut i september 2017. Ännu har ingen samsyn nåtts när det gäller kommissionens förslag om ett permanent omplaceringssystem. Då det saknas en överenskommen omplaceringsmekanism på EU-nivå avgörs frivilliga omplaceringar från fall till fall, huvudsakligen för migranter som landsatts i Italien och Malta.

Figur 7 – En hög andel sekundära förflyttningar bland migranter som omplacerats till vissa medlemsstater¹



¹ Spanien lämnade inga uppgifter. Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Lettland, Malta, Nederländerna och Rumänien samlade inte in uppgifter om denna aspekt. Procentandelen i Estland inbegrep vidarebosatta migranter.

Källa: Revisionsrätten, baserat på omplaceringsuppgifter som samlats in från medlemsstaterna (fram till och med april 2019).

Undersökta projekt inom Amifs program för katastrofbistånd och nationella program gällde de konstaterade behoven, men uppnådde inte sina målvärden fullt ut

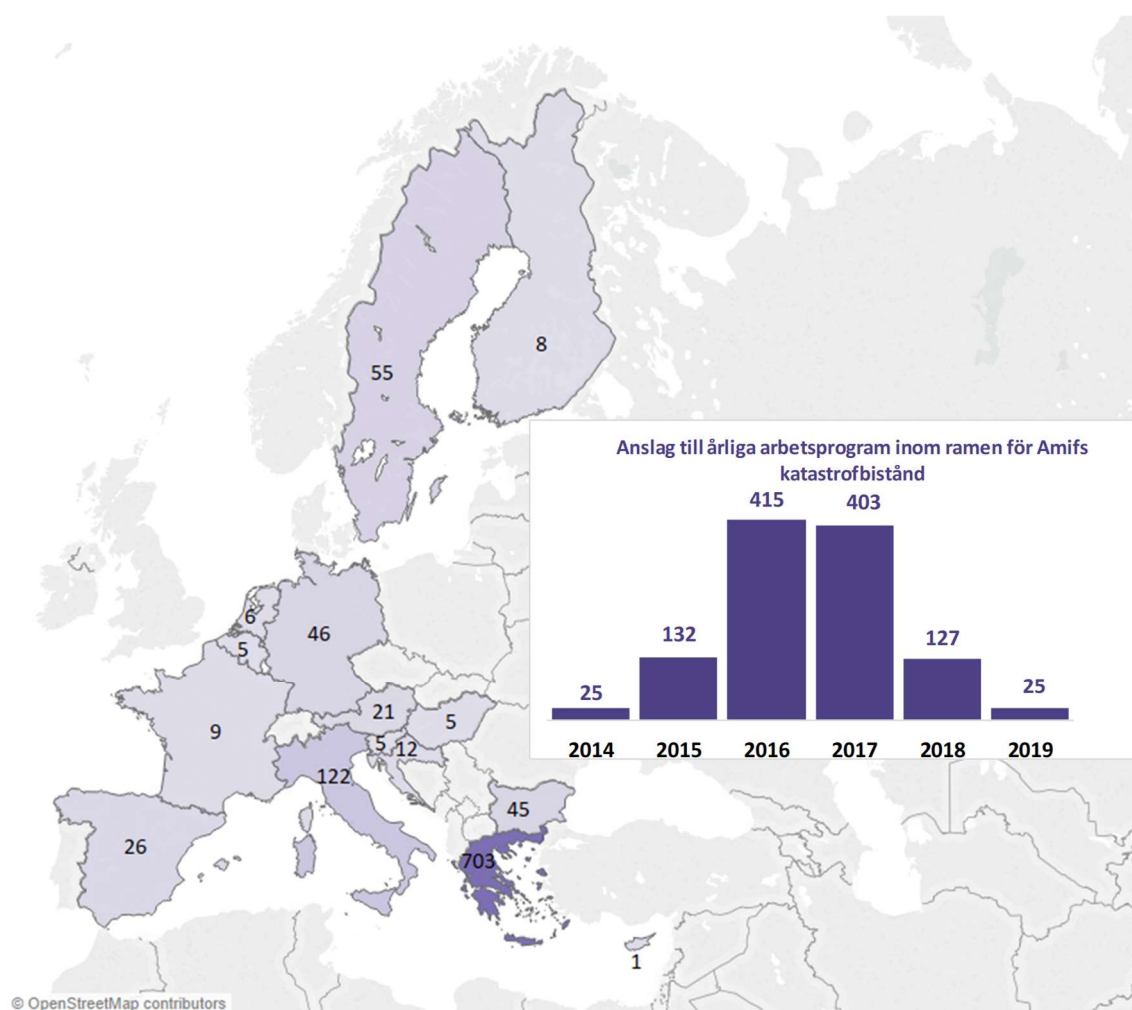
Amifs katastrofbiståndsprojekt är relevanta men gäller inte enbart brådskande och särskilda behov som det var tänkt

54 Syftet med Amifs katastrofbistånd är att tillhandahålla ekonomiskt stöd för att åtgärda brådskande och särskilda behov i händelse av en nödsituation¹⁷.

¹⁷ Artikel 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 av den 16 april 2014.

55 Den ursprungliga budgeten var 160 miljoner euro i den fleråriga budgetramen för 2014–2020, men de totala anslagen för Amifs katastrofbistånd ökade och uppgår till 1,1 miljarder euro fram till det årliga arbetsprogrammet för 2019. Som visas i [figur 8](#) är Grekland och Italien de två största mottagarna av finansiering genom Amifs katastrofbistånd.

Figur 8 – Bidrag genom Amifs katastrofbistånd i medlemsstaterna (i miljoner euro)



Medlemsstater som inte fick medel genom Amifs katastrofbistånd var inte berättigade till eller ansökte inte om finansiering.

Källa: Revisionsrättens beräkning, på grundval av kommissionens uppgifter från mars 2019.
Kartbakgrund
© OpenStreetMap, på licens genom Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 licence (CC BY-SA).

56 Katastrofbiståndet utformades ursprungligen som ett småskaligt instrument för att åtgärda brådskande och särskilda behov i nödsituationer. Ökningen av katastrofbiståndet bidrog till att göra kommissionens krisstöd mer flexibelt och lyhört. I interimsvärderingen av Amif¹⁸ betonades även katastrofbiståndets roll för att stärka solidariteten och ansvarsfördelningen bland medlemsstaterna. Katastrofbiståndet spelade därför en viktig roll vid genomförandet av omplaceringssystemen i Grekland och Italien genom att finansiera förhandsregistreringen av omplaceringskandidater (i Grekland), mottagningsanläggningar och överföringen av behöriga omplaceringskandidater.

57 Samtidigt har katastrofbiståndet blivit kommissionens viktigaste strategiska instrument för att balansera om stöd till de länder som drabbats värst av migrationskrisen, i synnerhet Grekland, genom att komplettera anslagen till deras nationella program¹⁹.

58 Några katastrofbiståndsprojekt åtgärdar därför inte enbart brådskande och särskilda behov, utan kompletterar Amifs nationella program genom att de på längre sikt finansierar strukturella verksamheter med inbyggda delar för kapacitetsuppbyggnad. Kommissionen lyfte även fram detta i sin konsekvensbedömning²⁰.

59 Vi undersökte sex katastrofbiståndsprojekt (EMAS): tre i Grekland och tre i Italien. I varje land handlade ett projekt om asyl, ett om återvändande och ett om omplacering. En utförlig bedömning finns i [bilaga II](#).

¹⁸ SWD(2018) 339 final, *Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014–2017* (interimsvärdering av Asyl-, migrations- och integrationsfonden 2014–2017).

¹⁹ Amifs nationella program har en strikt grundfördelningsnyckel (liksom fonden för inre säkerhet) som baseras på uppgifter från tidigt 2010-tal och därför inte speglar situationen efter 2015. De ytterligare resurserna kunde enbart fördelas proportionellt till alla länder enligt denna grundfördelningsnyckel eller genom särskilda åtgärder, som är begränsade till ett litet antal prioriterade investeringar.

²⁰ SWD(2018) 347 final, *2018 Impact assessment accompanying the proposal for the new AMF regulation* (2018 års konsekvensbedömning som bifogats förslaget till ny Amif-förordning), punkt 1.2.1.1.

60 Vi fann att samtliga sex projekt som undersöktes var relevanta för de konstaterade behoven. De mål som sattes upp för varje projekt i urvalet var tydliga när det gällde vad åtgärden skulle åstadkomma. När det gällde resultat fokuserade alla projekt i urvalet på omedelbar output, men inte på resultat och utfall. EMAS-IT-1 var ett undantag och hade inte ens några outputindikatorer ([ruta 4](#)).

Ruta 4

Exempel på ett projekt utan output- och utfallsindikatorer

EMAS-IT-1 bistår polisens invandringskontor (*"questure"*) genom att finansiera språkligt stöd och utrustning. Utvärderingskommittén kom fram till att den föreslagna åtgärdens output bör anges tydligt och ha lämpliga indikatorer som motsvarar åtgärdens mål (t.ex. dagligt/månatligt genomsnitt av behandlade asylansökningar per *questura*). Sådana indikatorer skulle göra det möjligt att korrekt övervaka prestation och bedöma vad som uppnåtts.

Bidragsavtalet ändrades inte i enlighet med utvärderingskommitténs begäran och fokuserade enbart på input (t.ex. antalet översättare som tillhandahölls och mängden utrustning som levererats) och angav inga prestationsmålvärden.

61 Vi fann ingen överlappning mellan projekt som finansierades inom ramen för katastrofbiståndet å ena sidan och Amifs nationella program eller Easos/Frontex insatser å andra sidan.

62 Två av de sex undersökta projekten åtgärdade dock inte brådskande och särskilda behov (EMAS-GR-2 och EMAS-IT-1), utan ersatte snarare åtgärder inom ramen för Amifs nationella program genom att de på längre sikt finansierar strukturella verksamheter med inbyggda delar för kapacitetsuppbyggnad ([ruta 5](#)).

Ruta 5

Katastrofbiståndets övergång från nödsituationer till strukturellt stöd på längre sikt

EMAS-GR-2 finansierade de ofrivilliga återvändanden av irreguljära migranter som den grekiska polisen verkställde från december 2015 till november 2016. Sådana långsiktiga standardinsatser på återvändandeområdet täcks dock av den nationella budgeten. Ett projekt för ofrivilligt återvändande inom ramen för Amifs nationella program täckte retroaktivt hela perioden från 2014 till 2019 (exklusive den period som täcks av katastrofbiståndet). Detta visar att det inte fanns något brådskande behov av katastrofbistånd.

EMAS-IT-1 kommer att löpa i 18 månader. Vid sidan av it-utrustning inbegriper stödet även inköp av bilar och möbler. I stället för att fokusera på det *questure* som är mest överbelastat och har långa väntetider för registrering av asylansökningar, syftar projektet till att stärka kapaciteten vid samtliga *questure* i Italien, även de som inte har brådskande behov av stöd.

Samtidigt som denna åtgärd fortfarande kan hjälpa Italien att komma ifatt med asylansökningarna skulle ett sådant projekt ha kommit mer lägligt om det hade genomförts 2016/2017, när asylregistreringarna i Italien var som allra flest. Den påbörjades dock inte förrän i september 2018, när asylregistreringarna redan sjunkit markant jämfört med tidigare år. Vid tidpunkten för revisionsbesöket i slutet av februari 2019 hade ingen verksamhet ännu ägt rum på grund av pågående offentliga upphandlingsförfaranden.

63 I juli 2017 öronmärkte kommissionen ytterligare finansiering genom Amifs katastrofbistånd till Italien med upp till 100 miljoner euro, vilket även användes till att finansiera projekten EMAS-IT1 och EMAS-IT-2. Det fanns dock ingen strukturerad mekanism för rättvis fördelning av katastrofbiståndet mellan medlemsstater om ansökningarna om projektfinansiering skulle överstiga den tillgängliga budgeten. Om alla stödberättigade medlemsstater ansökte om Amifs katastrofbistånd för att finansiera liknande verksamheter (nationella ofrivilliga återvändanden, frivilligt återvändande och återanpassning eller stärkt kapacitet vid polisstationer) skulle budgeten för katastrofbistånd snart vara uttömd.

64 Kommissionen har föreslagit att Amifs katastrofbistånd ska inkluderas under delad förvaltning med medlemsstaterna inom den nya budgetramen för perioden 2021–2027²¹. Kriterier för fördelningen av katastrofbistånd har ännu inte fastställts.

Endast två av de sex undersökta Amif-projekten för katastrofbistånd uppnådde helt och hållet sina målvärden

65 De planerade målen för EMAS-GR-3 och EMAS-IT-2 uppnåddes till fullo, medan de uppnåddes delvis för EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 och EMAS-IT-3 (*ruta 6*). EMAS-IT-1 är fortfarande i ett tidigt skede av genomförandet (*ruta 5* och *bilaga II*).

Ruta 6

Exempel på Amif-projekt för katastrofbistånd som inte till fullo uppnådde sina mål

EMAS-GR-2: Den grekiska polisen uppnådde inte sina målvärden och återsände endast 121 tredjelandsmedborgare med tvång medan målet var 1 080. IOM överträffade däremot förväntningarna och gav bistånd till 1 464 tredjelandsmedborgare (jämfört med de 1 000 som planerats) som återvände frivilligt. Detta projekt spenderade även mindre än vad som budgeterats, och utnyttjade 65 % (1,7 miljoner euro) av det belopp som ursprungligen anslagits (2,5 miljoner euro).

EMAS-IT-3: Målvärdet om att inhysa i genomsnitt 1 310 omplaceringskandidater under tolv månader gick inte att uppnå, eftersom det fanns färre faktiska omplaceringskandidater än vad man förutspått. Vidare var de migranter som var berättigade till omplacering utspridda över hela Italien. Det var därför en utmaning att överföra dem till särskilda omplaceringscentrum, som till slut rymde olika typer av migranter, däribland sådana som inte var berättigade till omplacering. De faktiska kostnaderna för projektet blev därför lägre än planerat, och 63 % (9,7 miljoner euro) utnyttjades av det belopp som ursprungligen anslagits (15,3 miljoner euro).

²¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Asyl- och migrationsfonden, COM(2018) 471 final, 12.6.2018.

66 Även om EMAS-IT-2 överträffade sina målvärden tre månader innan genomförandeperioden upphörde måste det sägas att målvärdena var relativt blygsamma, med tanke på det antal återvändandebeslut som utfärdats och antalet irreguljära migranter som uppehåller sig i Italien. Genomförandet av programmet för frivilligt återvändande och återanpassning i Italien påverkas av ett antal problem som vi analyserar i [ruta 12](#).

Inga robusta, grundliga behovsbedömningar för Amifs nationella program

67 Amifs nationella program för 2014–2020 anslog 328,3 miljoner euro till Grekland och 394,2 miljoner euro till Italien. Amifs nationella program fastställdes dock inte förrän i juli respektive augusti 2015 på grund av att Amif-förordningen antogs så sent.

68 För en flerårig fond som Amif, som ingår i en övergripande strategisk plan, måste det göras robusta och övergripande behovsbedömningar, där alla behov prissätts, prioriteras och regelbundet uppdateras²². Den ständigt föränderliga situationen gjorde att det fanns väldigt lite tid till att genomföra sådana behovsbedömningar i Grekland och Italien.

69 Vi undersökte tio nationella Amif-projekt: fem i Grekland och fem i Italien (en utförlig bedömning av GR-1 till 5 och IT-1 till 5 finns i [bilaga II](#)). Vi fann att alla granskade projekt var relevanta genom att de hade en påvisbar tematisk länk till målen inom de nationella programmen. Men alla behov måste prissättas och prioriteras om det ska gå att bedöma huruvida Amif-medlen anslogs till de största behoven.

²² Vid en sådan bedömning på asylområdet skulle man exempelvis jämföra det önskade utfallet med de faktiska resultaten (t.ex. när det gäller handläggningskapacitet, minskad eftersläpning och kortare handläggningstider) mot bakgrund av tidigare tendenser och väntade inflöden och utflöden. Detta skulle sedan omvandlas till en flerårig bristanalys av vilka resurser som krävs för att tillgodose behoven (med avseende på bemanning, arbetsutrymmen, administrativ kapacitet/utbildningskapacitet). Förväntade behov skulle täckas av budgeten för Amifs nationella program och den nationella budgeten, medan eventuella behov som uppstår på grund av oförutsedda och oväntade händelser skulle kunna täckas genom katastrofbistånd.

70 Vi fann brister i prestationsindikatorerna för de granskade projekten. Vissa projekt saknade särskilda output- eller utfallsindikatorer (IT-1, GR-2). För vissa indikatorer fastställdes målvärden som var för låga (IT-2, 3 och 4) eller som redan uppnått (GR-1). Vissa indikatorer uppdaterades inte efter att projektets omfattning ändrats (GR-3) eller, till sist, hade en restriktiv tidsram för bistånd vid frivilligt återvändande och återanpassning (GR-5).

71 Vi fann att de granskade projekten för frivilligt återvändande och återanpassning i Italien IT-2 och IT-3 överlappade. Projekten tilldelades inom ramen för samma inbjudan att lämna förslag, omfattade samma ursprungsländer och genomfördes i samma regioner i Italien. Utan en kartläggning för att säkerställa att projekten bedrevs i kompletterande geografiska områden konkurrerade projekten om att återföra samma migranter.

72 Sedan Frontex mandat förlängdes 2016 har det funnits två EU-instrument (Amifs nationella program och Frontex stöd vid återvändande) som parallellt stöder samma typ av insatser vid ofrivilligt återvändande. Detta berör även Amif-projekten för ofrivilligt återvändande GR-4 och IT-4.

Merparten av de granskade projekten inom ramen för Amifs nationella program i Grekland och Italien hade inte till fullo uppnått sina målvärden när revisionen gjordes

73 I slutet av 2016 hade knappast några av Amifs finansiella resurser mobiliserats från Greklands nationella program för att åtgärda landets behov till följd av migrationskrisen. Grekland kompenserade för landets dröjsmål med att uppfylla åtagandena, men utbetalningarna inom ramen för Amifs nationella program förblev små. Italien minskade sina dröjsmål med att uppfylla åtagandena för de särskilda målen 1 och 2, men åtagandena för det särskilda målet 3 släpade efter när revisionsbesöket gjordes (se [bilaga I](#)).

74 I Grekland hade ett av de fem granskade projekten (GR-1) avslutats när revisionen gjordes, och fyra pågick fortfarande. Fyra av de fem projekten hade antingen inte uppnått, eller skulle sannolikt inte uppnå (när det gällde pågående projekt), sina avsedda resultat (*[bilaga IV](#)*). Vi fann bevis för regelbunden rapportering och övervakning i samtliga undersökta projekt. I tre av de fem projekten försvårades övervakningen av projektens resultat av det stora antalet ändringar som i slutändan även påverkade bedömningen av huruvida de varit framgångsrika²³.

75 I Italien hade fyra av de fem granskade projekten avslutats när revisionen gjordes. Två av dem nådde delvis sina mål. Ett projekt stoppades tillfälligt och för ett annat fanns inga slutliga uppgifter tillgängliga (*[bilaga IV](#)*). I två av de fem projekten var rapporteringen och övervakningen bristfällig.

Prestationsmättningsramen upprättades sent och saknade målvärden

76 Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen är kommissionens främsta verktyg för att övervaka och utvärdera resultaten av Amifs nationella program. På grund av de utdragna diskussionerna med medlemsstaterna för att komma överens om en harmoniserad uppsättning resultat- och effektindikatorer var ramen inte klar förrän i februari 2017²⁴. Vid den tidpunkten hade många Amif-projekt redan påbörjats.

77 Förutom att ramen släpptes sent saknar utfalls- och effektindikatorerna såväl mål- som utgångsvärden, vilket försvårar utvärderingen av prestation. Vidare samlade Italien och Grekland inte in fullständiga dataset om någon av ramens indikatorer i 2017 års preliminära utvärderingsrapporter.

78 Kommissionen har inte utarbetat någon prestationsmättningsram för att övervaka och rapportera om resultaten av de projekt som finansieras genom katastrofbiståndet.

²³ Exempelvis var projekt GR-3 föremål för tolv ändringar som ändrat dess omfattning, varaktighet och budget, GR-2 för åtta ändringar som ändrat dess varaktighet och budget, och GR-4 för sex ändringar som ändrat dess omfattning, varaktighet och budget.

²⁴ Baserat på kommissionens delegerade förordning (EU) 207/2017 från oktober 2016.

Otillräckliga resultatuppgifter underlättar inte en grundlig politisk utvärdering på EU-nivå

79 I maj 2018 föreslog²⁵ kommissionen en ändring av Eurostats statistik om migration och asyl för att bland annat i) lämna statistik om återvändande mer regelbundet och att öka innehållet i denna, ii) tillhandahålla uppdelade asyldata om ensamkommande barn och iii) införa ny statistik om ansökningar om förnyad prövning enligt Dublinförordningen.

80 Under revisionen blev det uppenbart att det behövs mer prestationsuppgifter för att underlätta en grundlig politisk utvärdering på EU-nivå. Detta behandlas inte i kommissionens förslag.

81 För asyلفörfaranden, till exempel, samlar Eurostat och Easo inte in prestationsuppgifter om handläggningstiderna för asylansökningar mellan de viktigaste milstolparna²⁶ i förfarandet, trots de många tidsfrister som fastställs i EU:s och medlemsstaternas asyllagstiftning. Easo samlar in grundläggande uppgifter om eftersläpningen som endast rör hur länge pågående asylansökningar handläggs i första instans. Eurostat samlar endast in begränsade uppgifter²⁷ om domstolsetappen/överklagandeskedet, men inga uppgifter om pågående överklagandeärenden i de olika instanserna.

82 Inga uppgifter samlas in om hur snabbt återvändandeförfaranden genomförs. Vidare finns inga indikatorer som mäter återvändandenas varaktighet, till exempel antalet återvända migranter som försöker komma tillbaka till EU eller framgången hos paketen för stöd vid frivilligt återvändande och återanpassning.

²⁵ KOM(2018) 307 slutlig.

²⁶ Att göra, registrera och lämna in en asylansökan, beslut i första instans, beslut i andra instans och beslut i sista instans.

²⁷ Endast beslut i sista instans, databas: migr_asydcfina.

EU-byråernas operativa stöd användes inte i hela sin omfattning

Easos försök att utarbeta ett mer strategiskt tillvägagångssätt för stödet till asylförfaranden

83 Vi bedömde att Easos insatser var relevanta för den uppsjö av behov som uppstod genom det stora inflödet av migranter till Grekland och Italien.

84 När Easo bistod dessa medlemsstater under migrationskrisen, i synnerhet när antalet anländande migranter nådde sin kulmen 2015 och 2016, och med hänsyn till den ständiga och ofta ändrade utvecklingen, hade byrån inte tid att genomföra övergripande behovsbedömningar, prissätta och värdera behov eller upprätta vare sig fleråriga planer eller exitstrategier. Någon sådan strukturerad bedömning gjordes dock inte heller inför verksamhetsplanerna för 2017 och 2018. Easo och värdmedlemsstaterna kom överens om planerna. Men i brist på tydligt prioriterade och prissatta behov kunde det inte styrkas att Easo hade riktat sitt stöd dit det behövdes mest.

85 Vid utarbetandet av sina verksamhetsplaner för 2019 gjorde Easo en betydande insats för att fastställa de viktigaste delarna av den strategiska planeringen²⁸. I begreppsmässigt hänseende anser vi att tillvägagångssättet är god praxis, även om genomförandets ändamålsenlighet endast kan bedömas vid granskning av verksamhetsplanerna för 2019, vilket inte omfattas av vår revision.

²⁸ En serie analysdokument (en omfattande behovsbedömning, en bedömningsrapport om prioriterade behov samt en högnivåresultatmatris) användes för att ta fram en treårig färdplan för både Italien och Grekland. Färdplanerna inbegriper de konstaterade behoven, deras rangordning och lösningar, tillsammans med de uppskattade kostnaderna för dem.

86 Fram till 2018 var verksamhetsplanerna inputdrivna. Införandet av ett verktyg för prestationsmätning i februari 2018 för Italien och i maj 2018 för Grekland ledde till att output- och utfallsindikatorer fastställdes, men vi hittade flera brister²⁹.

87 Även om vi inte hittade några konkreta exempel på överlappning har varken kommissionen eller Easo inrättat något förfarande för att systematiskt involvera Easo i planeringen av Amif-projekt, i synnerhet projekt (oavsett om projekten genomförs inom Amifs nationella program eller via katastrofbiståndet) som finansierar liknande verksamheter (t.ex. finansiering av personal vid den grekiska asylmyndigheten eller stöd till *questure* i Italien).

88 I Italien anpassade Easo sitt stöd när migrationsströmmarna minskade markant. Byrån slutade stödja tillhandahållandet av information i slutet av 2018. Det gavs mindre stöd till registreringar än planerat och det ska enligt planen fasas ut i slutet av 2019. Easo avser även att upphöra med sitt stöd till de territoriella asylkommissionerna³⁰ i slutet av 2019.

89 Trots att vissa delar av Easos stöd skulle kunna utföras av de nationella myndigheterna och finansieras inom ramen för Amif (t.ex. tillförordnade personer – registreringsexperter och asylhandläggare som redan utstationerats till den grekiska asylmyndigheten eller för tolkning) hade Easo inte upprättat någon sådan exitstrategi för Grekland.

²⁹ I Grekland fastställdes inga mål- eller utgångsvärden för outputuppgifter och inga utfalls- eller effektindikatorer definierades. I Italien gjordes ett försök att fastställa effektindikatorer men inga mål- eller utgångsvärden fastställdes.

³⁰ Italienska administrativa myndigheter som är behöriga att granska asylansökningar och fatta beslut i första instans.

Easo stöd hindrades av en konstant brist på experter från medlemsstaterna, deras kortvariga utstationering och andra operativa problem

90 När det gäller input (antalet experter, tillförordnade konsulter etc.) sker Easos utstationering i Grekland och Italien i stora drag i enlighet med verksamhetsplanerna. I [bilaga I](#) visas att utgifterna överskred den ursprungliga budgeten varje år.

91 Då indikatorerna saknar mål-/utgångsvärden är det svårt att bedöma prestationen för/effektiviteten hos Easos stöd i form av output och utfall. Trots detta ansåg de grekiska och italienska asylmyndigheter som vi intervjuade att Easos stöd var användbart både när det gällde stöd till asyلفörfaranden och för att stärka den nationella kapaciteten.

92 Easo insatser fortsätter att lida permanent brist på experter från medlemsstaterna, och deras genomsnittliga utstationeringstid har visat sig vara alltför kort (i genomsnitt 50 dagar i Grekland och 46 dagar i Italien 2018). Easo tar, till skillnad från Frontex, inte fram någon årlig utstationeringsplan. I stället begär Easo att experter nomineras av medlemsstaterna, men detta leder ofta inte till något tillräckligt gensvar. Easo måste därför använda fler tillförordnade personer för att täcka upp för denna brist.

93 Easos stöd på de grekiska öarna har hindrats av ytterligare operativa problem ([ruta 7](#)).

Ruta 7

Operativa problem som påverkar Easos stöd till asylförfaranden på de grekiska öarna

Easos stöd har hindrats av en brist på arbetsutrymme samt av säkerhetsproblem (upplopp och spärrade evakueringsvägar). I det mycket överfulla mottagningscentrumet på Samos, till exempel, genomförde Easo enbart fyra intervjuer per skift eftersom det enbart har fyra arbetsstationer till sitt förfogande. Det fanns inget eftermiddagsskift under vintern på grund av hänsyn till säkerheten för Easos personal efter mörkrets inbrott.

Intervjuer för att avgöra om en ansökan ska tas upp till prövning, som varar i 2–3 timmar, genomförs för alla nationaliteter med en andel godkända asylansökningar som överstiger 25 %. Den grekiska asylmyndigheten upphäver systematiskt Easos rättsliga yttranden (avslutande anmärkningar) om nekad prövning för alla utom syrier som åtnjuter tillfälligt skydd i Turkiet, eftersom den grekiska asylmyndigheten (till skillnad från Easo och kommissionen) generellt inte anser att Turkiet är ett "säkert tredjeland" för internationellt skydd. Den ineffektivitet detta ledde till åtgärdades delvis genom att man 2017 slog ihop intervjuerna för att avgöra om en ansökan kan tas upp till prövning och intervjun för själva prövningen i samma steg. Sedan september 2018 har Easo samtidigt gett den grekiska asylmyndigheten avslutande anmärkningar om huruvida en ansökan kan tas upp till prövning och om själva prövningen för att undvika att ärenden i onödan skickas fram och tillbaka.

Enligt statistiken ansåg Easo 2018 att 70 % av de utfrågade sökande och familjemedlemmarna var sårbara (eller behövde ytterligare medicinsk bedömning), enligt den grekiska lagstiftningens kategorier, vilket ledde till att den grekiska asylmyndigheten placerade dem i det reguljära förfarandet. Vi noterade att Easo och den grekiska asylmyndigheten kunde ha olika åsikter om sårbarhetsanalysernas resultat. Avsaknaden av ett harmoniserat tillvägagångssätt har gjort att ärenden skickats fram och tillbaka på ett ineffektivt sätt³¹. Varken den grekiska asylmyndigheten eller Easo samlar in statistik över upphävnandefrekvensen när det gäller sårbarhetsanalyser, vilket skulle göra det möjligt för oss att bedöma problemets omfattning.

³¹ Till skillnad från det reguljära asylförfarandet är sårbarhetsanalysen avgörande vid det grekiska påskyndade gränsförfarandet, eftersom sökande som anses vara sårbara får sina geografiska restriktioner hävda och vidarebefordras till det reguljära/påskyndade förfarandet på fastlandet.

Frontex stödinsatser för ofrivilligt återvändande saknade information från medlemsstaterna och var inte samordnade med Amif

94 Vi ansåg att alla Frontex återvändandeinsatser var relevanta för de behov som konstaterats när det gällde återvändanden.

95 Sedan 2016 har Frontex kunnat samordna och organisera insatser för ofrivilligt återvändande på eget initiativ. För att Frontex ska kunna planera sådana insatser bättre måste medlemsstaterna dock systematiskt och regelbundet tillhandahålla gedigen och aktuell operativ information (t.ex. uppdaterade uppgifter om tredjelandsmedborgare som kommer i fråga för återvändande, deras ursprungsland, antalet som befinner sig i slutna förvar inför avvisning och slutdatum för förvar).

96 Sedan Frontex mandat förlängdes 2016 har det funnits två EU-instrument för insatser vid ofrivilligt återvändande (Amifs nationella program och Frontex stöd vid återvändande). EU:s två finansieringsstrukturer har parallellt finansierat samma typ av insatser för ofrivilligt återvändande (gemensamma insatser, nationella insatser och reguljärflyg). Vid få återvändanden leder det till att Frontex potential att erbjuda återvändandestöd inte utnyttjas ([ruta 8](#)).

Ruta 8

Exempel på bristande samordning mellan stöd från Frontex och Amif till insatser för ofrivilligt återvändande

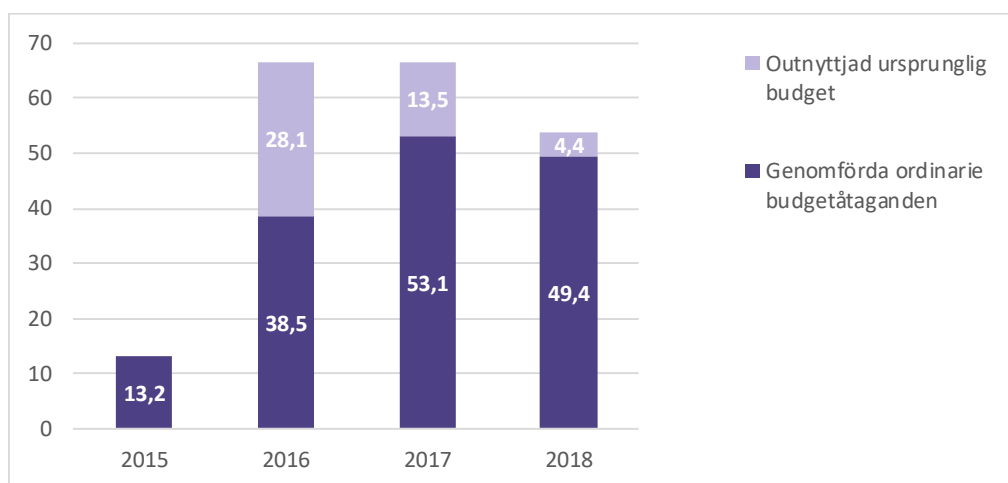
Grekland organiserade sällan gemensamma återvändandeinsatser före 2018, eftersom landet inte hade något eget ramavtal för charterflyg. I stället deltog landet i andra medlemsstaters gemensamma insatser. År 2018 slöt Grekland sitt eget ramavtal, men har hittills enbart använt det för nationella insatser som finansierats genom Amifs nationella program i stället för att organisera gemensamma insatser med andra medlemsstater för att dra bättre nytta av flygplanskapaciteten.

97 Det finns ingen struktur för samordning av Amifs och Frontex insatser. Frontex deltar inte i programplaneringen av Amifs återvändandeinsatser och har inte tillgång till information om Amifs nationella program eller de relevanta projekt som finansieras genom Amif.

Potentialen hos Frontex återvändandestöd har inte utnyttjats

98 Eftersom medlemsstaterna inte till fullo har utnyttjat Frontex potential att stödja återvändandeinsatser (*figur 9*) har byrån inte maximalt kunnat utnyttja sin ökade budget för återvändandestöd sedan dess mandat förlängdes.

Figur 9 – Utnyttjande av Frontex budget för återvändandestöd (i miljoner euro)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Frontex.

99 Som visas i *figur 10* är Grekland och Italien bland de medlemsstater som inte fullt ut utnyttjar Frontex potential³². Den främsta anledningen är det låga antalet återvändande från båda länderna. Ytterligare en förklaring är att länderna valde Amifs nationella program framför Frontex stöd vid ofrivilligt återvändande.

³² I synnerhet för nationella återvändandeinsatser (Grekland), vid organisering av gemensamma återvändandeinsatser som använder det nya grekiska nationella ramavtalet (Grekland), vid deltagande i gemensamma insatser (Italien) eller med reguljärflyg (Grekland och Italien).

Figur 10 – Frontex återvändandestöd 2018

Användning av Frontex-stöd till återvändandeinsatser i Grekland och Italien



Charterflyg: antalet återvändande personer och flygningar

	Grekland		Italien	
Nationella insatser	0	0	1 897	66
Gemensamma återvändandeinsatser (som anordnare)	24	2	186	7
Gemensamma återvändandeinsatser (som deltagare)	44	11	6	2

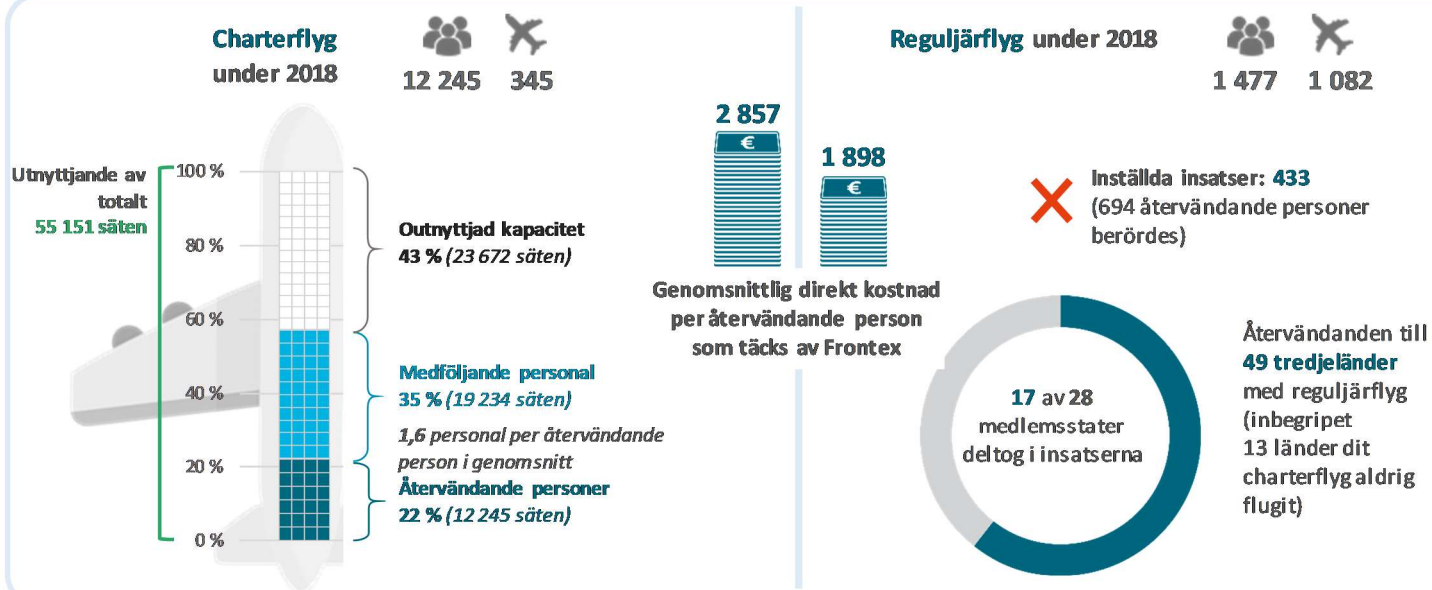
Reguljärflyg: antalet återvändande personer och flygningar

	Grekland		Italien	
Nationella insatser	6	6	23	18

Återtaganden från Grekland inom ramen för uttalandet från EU och Turkiet

	Personer	Flygningar	Boat
Återtaganden	322	13	31

Statistik gällande samtliga EU-medlemsstater



Källa: Revisionsrätten, på grundval av operativa uppgifter från Frontex.

100 Vi noterade att operativa utmaningar påverkar kostnadseffektiviteten hos charterinsatser (*figur 10*).

- i) På grund av risken för att personer avviker måste man agera snabbt när en migrant är redo att skickas tillbaka, man kan inte vänta på att charterflyget ska bli fullt. Det leder till outnyttjad kapacitet (43 %) på chartrade flygplan, i synnerhet eftersom ett stort flygplan med tillräcklig räckvidd måste användas för återvändandeinsatser med långa avstånd till Afrika eller Asien.
- ii) Det faktiska passagerarantalet är ofta lägre än planerat (67 % år 2018) på grund av att nödvändiga resedokument saknas, asylansökningar förnyas i sista minuten, avvikanden sker etc.
- iii) En stor mängd personal måste ledsaga de återvändande (ledsagare, övervakare, observatörer, vårdpersonal etc.).
- iv) Återvändandeinsatserna hindras även av svårigheter i samarbetet med tredjeländer³³.

101 Generellt är reguljärflyg mer kostnadseffektiva än chartrade flygplan. Å andra sidan blev uppskattningsvis en tredjedel av återvändandeinsatserna via reguljärflyg inställda, främst på grund av återvändande som vägrade åka, saknade resedokument, avvek, domstolsbeslut eller flygkaptener som vägrade flyga.

³³ Till exempel: Algeriet och Marocko accepterar inte charterflyg och föredrar bilaterala avtal framför EU:s återtagandeavtal. Algeriet kräver ibland att en person ska ha återvänt inom 24 timmar från det att resedokumenten utfärdas, vilket inte är genomförbart. Irans konstitution förbjuder att dess medborgare återsänds mot deras vilja, vilket omöjliggör ofrivilligt återvändande. De tunisiska myndigheterna godtar enbart återvändande från Italien och Tyskland med chartrade flygplan inom ramen för ländernas respektive bilaterala återtagandeavtal. Turkiet tillämpar inte klausulen om tredjelandsmedborgare i återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet i praktiken. Endast Afghanistan godtar tillfälliga EU-resedokument. Nigeria (och många andra afrikanska länder) har inget fullständigt register över sina medborgare, vilket gör det svårt att identifiera dem.

Fortfarande långa asylhandläggningstider trots ökad kapacitet, och få irreguljära migranter återvänder

102 Vi bedömde den inverkan som EU:s stödåtgärder haft på nationell nivå genom att undersöka huruvida asyl- och återvändandeförfarandena hade blivit snabbare och mer effektiva, och vi tittade på

- genomsnittliga handläggningstider mellan viktiga etapper i asylförfarandet (se [figur 11](#)),
- undanröjningen av eftersläpningen av pågående asylansökningar,
- antalet överklaganden som upphävde asylbesluten i första instans,
- antalet faktiska återvändanden jämfört med antalet återvändandebeslut som utfärdats,
- genomsnittliga handläggningstider mellan viktiga etapper i återvändandeförfarandet (se [figur 12](#)).

Figur 11 – Asylförfarandet

ASYLförfarande



Källa: Revisionsrätten.

Figur 12 – Återvändandeförfarandet



Källa: Revisionsrätten.

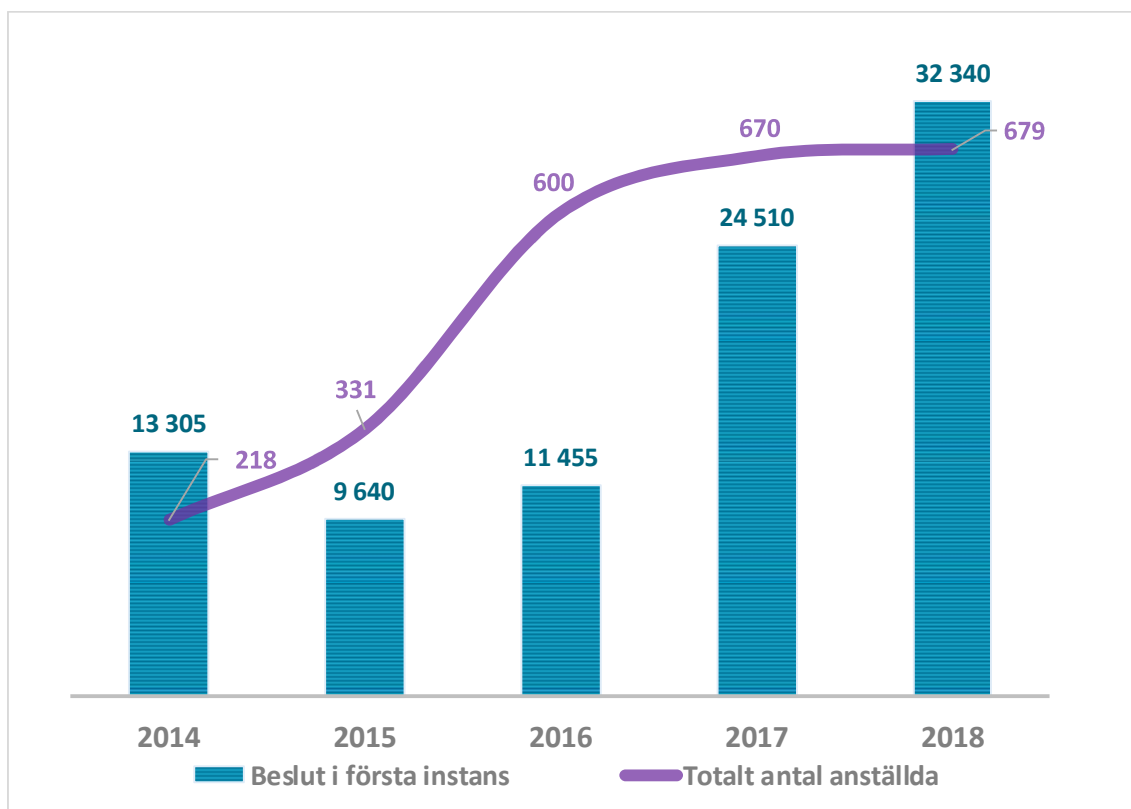
103 Under krisen har de flesta irreguljära migranter som kommit till Europa anlänt till antingen Italien eller Grekland. De två medlemsstaterna har utvecklats från att vara transitländer till att vara länder där migranter söker asyl. Med tanke på att den aktuella situationen i de två länderna är olika presenterar vi våra resultat om asylförfarandena för varje land separat. Vidare medger inte de asyluppgifter som samlats in och analyserats en direkt jämförelse mellan de grekiska och italienska asylsystemen.

Hela det grekiska asylsystemet förblir överbelastat trots kraftigt ökad handläggningskapacitet

Eftersläpningen ökar trots ökad handläggningskapacitet

104 Den grekiska asylmyndigheten inledde sin verksamhet i juni 2013. Med stöd av Amifs katastrofbistånd, Amifs nationella program, Easo och UNHCR har dess arbetsstyrka vuxit de senaste åren, vilket har ökat kapaciteten att fatta beslut i första instans (se [figur 13](#)).

Figur 13 – Personal vid den grekiska asylmyndigheten i förhållande till beslut i första instans



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från den grekiska asylmyndigheten och Eurostat.

105 Trots de ökade personalresurserna räcker inte den grekiska asylmyndighetens nuvarande ärendehandläggningskapacitet eftersom antalet asylansökningar fortsätter att öka. År 2018 fanns i genomsnitt 240 handläggare vid den grekiska asylmyndigheten. Vi har uppskattat att den grekiska asylmyndigheten skulle behöva uppskattningsvis ytterligare 110 handläggare enbart för att hantera eftersläpningen i första instans (genom att dela de 66 970 asylansökningar som mottogs under 2018 med standardproduktiviteten på 16 ärenden i månaden per handläggare). Vid sidan av svårigheten att rekrytera kvalificerad personal är en annan faktor som begränsar den grekiska asylmyndighetens fortsatta tillväxt den akuta bristen på arbetsutrymme ([ruta 9](#)).

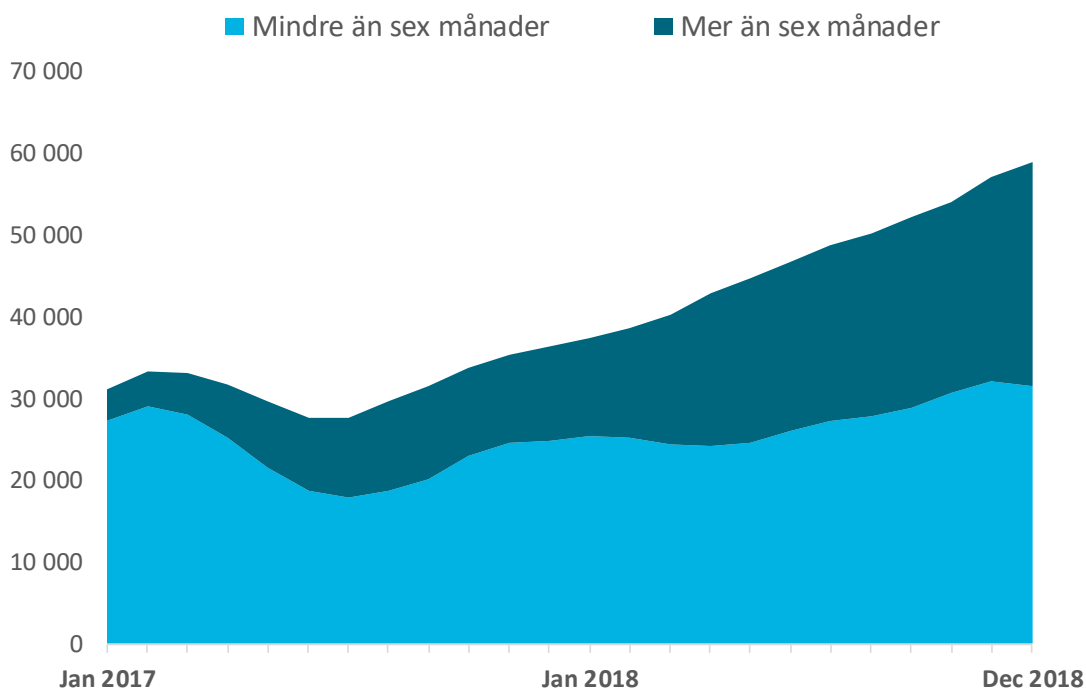
Ruta 9

Brist på arbetsutrymme vid den grekiska asylmyndigheten

I Aten sitter den grekiska asylmyndighetens centrala enheter i en gammal byggnad med trånga kontor. Kontoren för intervjuer, registreringar och Dublinenhetens kontor finns i containrar utanför huvudbyggnaden, där mappar ligger i travar på golvet på grund av brist på utrymme. Man kunde även se bristen på utrymme vid vårt revisionsbesök på mottagningscentrumen på Lesbos och Samos.

106 Det totala antalet pågående ärenden i första instans nästan fördubblades mellan mitten av 2017 och slutet av 2018, och det skedde en kraftig ökning av antalet ärenden som var äldre än sex månader (*figur 14*).

Figur 14 – Pågående ärenden i första instans i Grekland



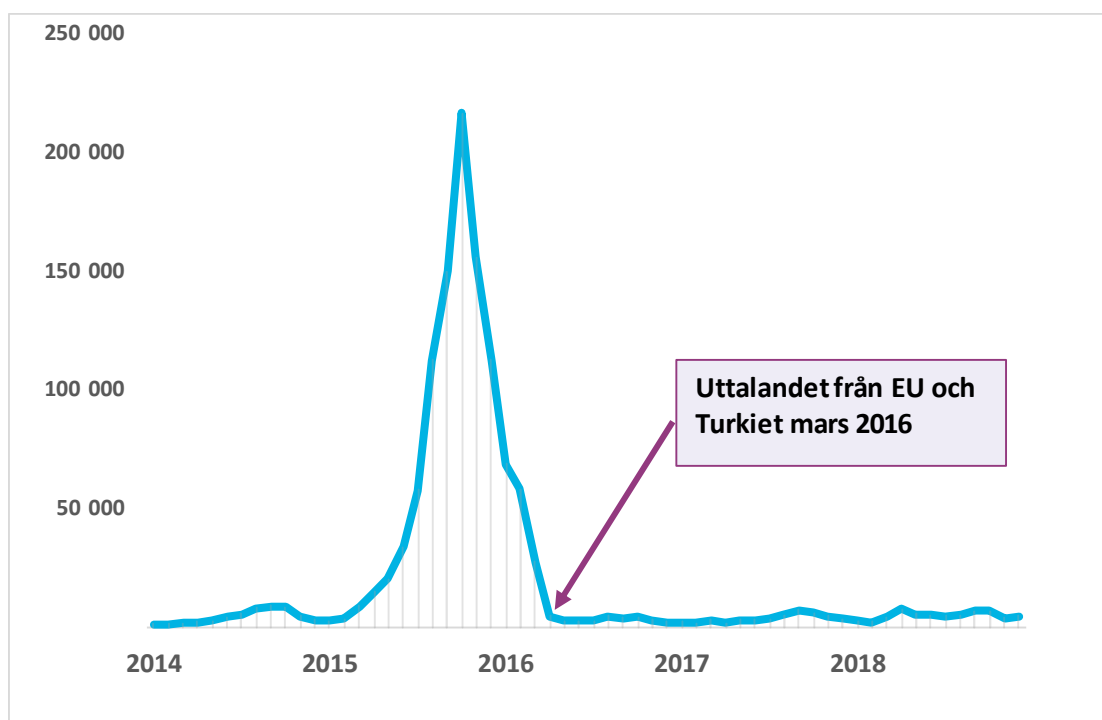
Denna siffra omfattar såväl fastlandet som öarna, men inkluderar inte eftersläpningen i förhandsregistreringsetappen, som vi inte har fått några uppgifter om från de nationella myndigheterna.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Easo.

107 Uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016 har haft stor inverkan på asylsituationen i Grekland. De irreguljära gränspassagera från Turkiet till Grekland har minskat kraftigt (se *figur 15*). Samtidigt har dock den grekiska asylmyndigheten utsatts

för stora påfrestningar i och med att de allra flesta tredjelandsmedborgarna ansöker om internationellt skydd i Grekland eftersom Balkanrutten stängts.

Figur 15 – Irreguljära gränspassager i östra Medelhavet



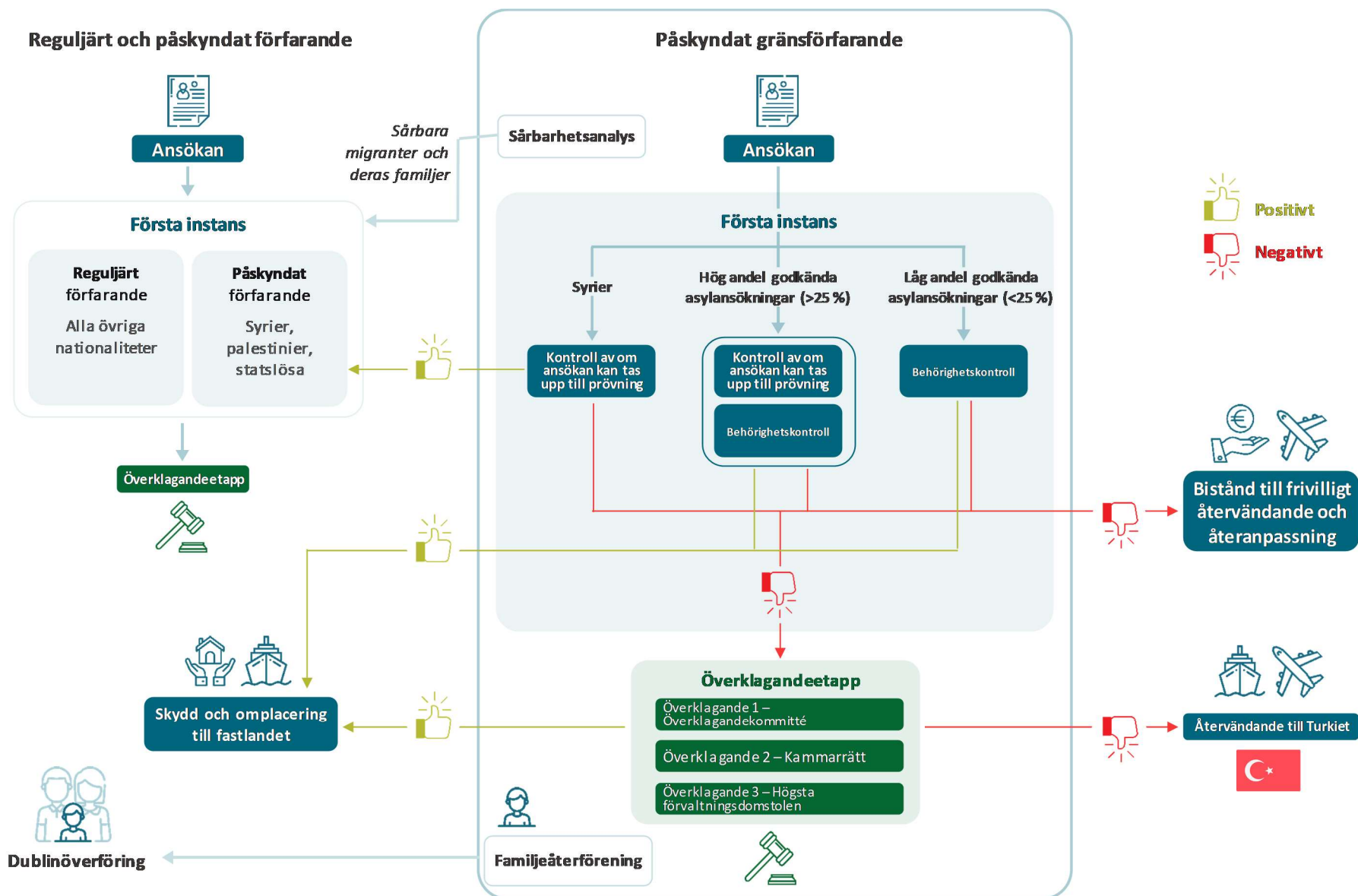
Källa: Revisionsrätten, på grundval av månadsvisa uppgifter från Frontex.

108 Som svar på uttalandet från EU och Turkiet infördes ett påskyndat gränsförfarande³⁴ på de grekiska öarna. Det utformades som ett komplement till de befintliga reguljära och påskyndade asyلفörfarandena (se flödesplanen i [figur 16](#)). De pågående ärenden som släpade efter i första instans på öarna uppgick till 24 533 i slutet av mars 2019³⁵.

³⁴ För sökande som omfattas av uttalandet från EU och Turkiet, det vill säga de som anlände till de grekiska öarna efter den 20 mars 2016, förutom de som kategoriseras som sårbara samt ärenden som rör familjeåterförening enligt Dublinförordningen. För första gången gäller konceptet "säkert tredjeland" sökande av en nationalitet med en andel godkända asylansökningar som överstiger 25 %, inbegripet syrier, i syfte att underlätta för snabba återvändanden.

³⁵ I förhandsregistreringsetappen: 2 389 ärenden, i etappen med den planerade intervjun: 14 132 ärenden och i slutet av processen: 8 012 ärenden.

Figur 16 – Flödesplan med en förenklad översikt över det påskyndade gränsförfarandet på de grekiska öarna

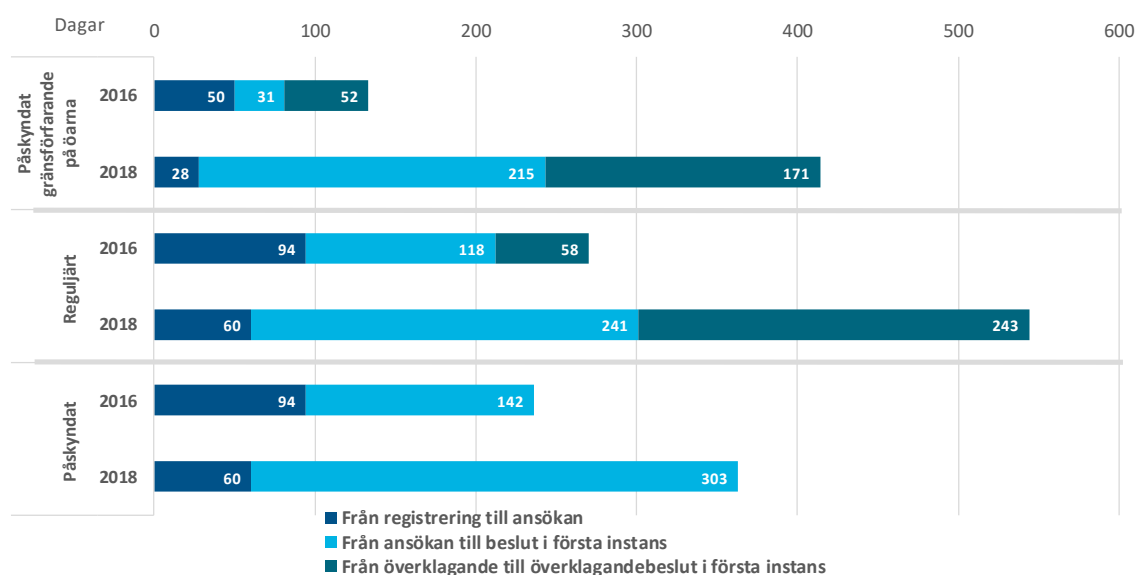


Källa: Revisionsrätten.

Handläggningstiderna blir allt längre

109 Handläggningstiderna för asylärenden – från registrering till överklagandebeslut – blev längre under 2018 i alla asyلفörfaranden i Grekland (*figur 17*).

Figur 17 – Översikt över handläggningstider per asyلفörfarande (i dagar)



Det finns inga uppgifter om handläggningstider för överklaganden vid det påskyndade förfarandet och för ärenden som överklagas till kammarrätter och statsrådet.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från den grekiska asylmyndigheten och den grekiska överklagandemyndigheten.

110 Personalen vid den grekiska asylmyndigheten eller Easo gör intervjuer för det påskyndade gränsförfarandet på de fem grekiska öar där det finns hotspots. Även om det i den nationella lagstiftningen fastställs mycket snäva tidsfrister (asylintervjun ska genomföras inom en dag från det att ansökan lämnas in, och beslutet i första instans ska fattas inom en dag från det att intervjun görs) har de genomsnittliga handläggningstiderna ändå ökat från år till år (*ruta 10*).

Ruta 10

Problem som påverkar det påskyndade gränsförfarandets effektivitet

Det påskyndade gränsförfarandet inbegriper många berörda parter (mottagnings- och identifieringsmyndigheten, Frontex, läkare från hälsovårdsministeriet, polisen, den grekiska asylmyndigheten och Easo), vilket förutsätter att samordningen mellan dem är god. En flaskhals i någon av etapperna stör effektiviteten i hela processen. Exempelvis påverkade 2018 bristen³⁶ vid mottagningscentrumen på läkare från hälsovårdsministeriet – de enda som är behöriga att genomföra sårbarhetsanalyser – effektiviteten hos hela förfarandet, vilket ökade eftersläpningen. Ett annat exempel är de olika identifikationsnummer som utfärdats av läkare från hälsovårdsministeriet och mottagnings- och identifieringsmyndigheten. Detta försvårade identifieringen av utsatta asylsökande och handläggningen av deras ärenden.

Den absoluta merparten sökande (74 % år 2018) kategoriseras som utsatta³⁷ och undantas från det påskyndade gränsförfarandet. I vissa fall (varken den grekiska asylmyndigheten eller Easo samlar in exakt statistik) upphävde den grekiska asylmyndigheten den sårbarhetsanalys som Easo genomfört och överlämnade ärendet för ytterligare läkarundersökning. Detta förlängde ytterligare asyلفörfarandet för de berörda personerna. Vidare upphäver den grekiska asylmyndigheten systematiskt yttranden om nekad prövning för icke-syrier som utfärdats av Easo³⁸ (*ruta 7*).

Överklaganden ska diskuteras inom tre dagar och beslut sedan fattas inom två dagar efter diskussionen eller inlämnandet av en kompletterande rapport. Den genomsnittliga handläggningstiden 2018 var dock 171 dagar (*figur 17*).

I slutet av 2018 hade endast 1 806 av de 8 928 migranter som hade rätt till återvändande faktiskt återsänts till Turkiet inom ramen för uttalandet från EU och Turkiet.

111 Situationen är än mer problematisk när det gäller de reguljära och påskyndade förfarandena.

³⁶ Sedan augusti 2018 finns inga läkare från hälsovårdsministeriet i Chios medan de två läkare som var utposterade på Lesbos sade upp sig i slutet av oktober 2018. På öarna Leros, Samos och Kos fanns det från december 2017 oftast en läkare från hälsovårdsministeriet per hotspot på öarna.

112 Den genomsnittliga tiden från registrering till beslut i första instans inom det reguljära förfarandet hade ökat från 84 dagar 2016 till 241 dagar 2018. Denna period kommer sannolikt att bli ännu längre i och med att vi fann exempel på asylsökande som lämnat in ansökningar 2018 och fått tid för intervju 2022 eller rentav 2023.

113 Vid det påskyndade förfarandet för sökande från Syrien, Palestina eller som saknar nationalitet mer än fördubblades tiden från registrering till beslut i första instans från 142 dagar 2016 till 303 dagar 2018. Vi noterade fall där syrier som ansökte 2018 inte erbjöds en intervju förrän i mars 2021, vilket tyder på att denna period riskerar att förlängas.

114 Detta skapar en paradox för de syrier vars ansökan är tillåtlig och de utsatta sökande på öarna³⁹. Även om deras geografiska restriktion hävts och de kan lämna öarna, måste de vänta mycket längre på en objektiv bedömning av deras fall på fastlandet än om de hade stannat kvar i det påskyndade gränsförfarandet på öarna⁴⁰.

Överklagandemyndigheterna är överbelastade

115 Grekland har försökt öka överklagandemyndigheternas kapacitet. I december 2018 ökade antalet överklagandekommittéer från 12 till 20. Det finns ett väldigt stort behov av denna ökade kapacitet för att undvika den situation som uppstod 2017, när kommittéer för eftersläpande ärenden fortfarande rensade undan pågående överklaganden från tiden före 2013 (se projekt GR–1 inom Amifs nationella program i [bilaga IV](#)).

³⁷ I den grekiska lagstiftningen definieras sju kategorier av utsatthet: 1. Personer med funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom, 2. Offer för grovt våld, 3. Gravida eller kvinnor med nyfödda, 4. Ensamkommande barn, 5. Ensamstående föräldrar, 6. Äldre, 7. Personer som fallit offer för människohandel.

³⁸ I slutet av 2018 hade samtliga 3 737 ärenden rörande icke-syrier godkänts för en prövning i sak i Grekland, förutom två palestinska ärenden som inte ansågs kunna tas upp för prövning.

³⁹ 889 syrier vars ansökan är tillåtlig och 42 288 utsatta migranter i slutet av 2018.

⁴⁰ Enligt det grekiska flyktingrådet föredrog vissa utsatta sökande från Palestina (med en hög andel godkända asylansökningar och en verklig chans att beviljas internationellt skydd) att inte identifieras som utsatta för att kunna stanna kvar i det påskyndade gränsförfarandet och få sitt ärende handlagt snabbare.

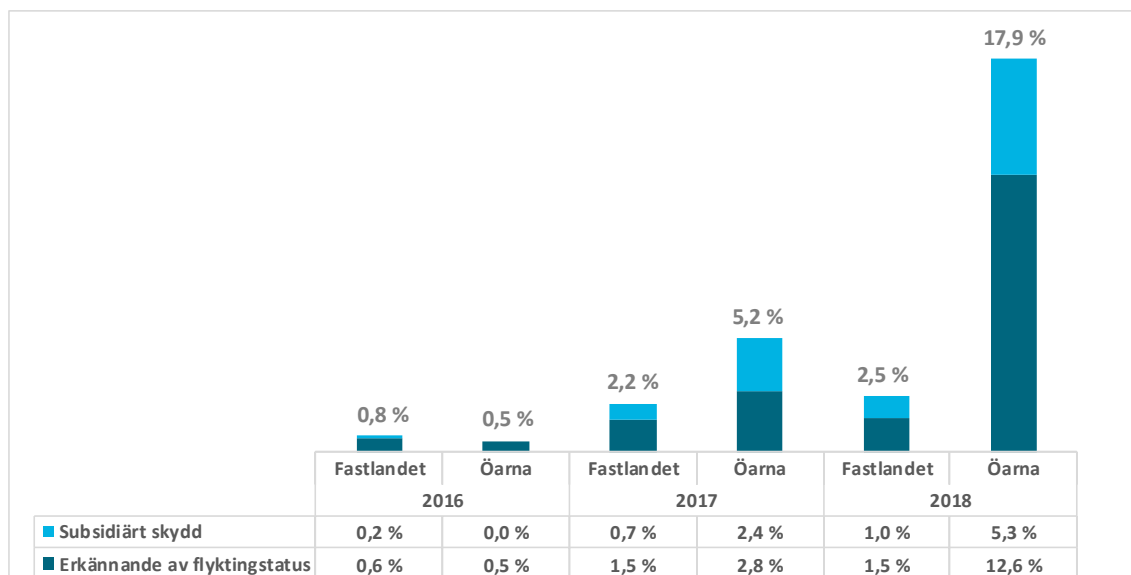
116 I slutet av 2018 pågick 13 755⁴¹ ärenden vid överklagandemyndigheterna. En betydande andel av besluten om avslag i första instans (som har stått för närmare hälften av sådana beslut sedan 2013) går vidare till överklagande, vilket belastar överklagandemyndigheterna ytterligare. Den genomsnittliga handläggningstiden på både fastlandet och öarna blev längre mellan 2016 och 2018.

117 Inget Amif-finansierat projekt är planerat för att stödja överklagandekommittéerna, och Easos stöd är begränsat på grund av dess delaktighet i den första instansen.

Indikationer på sjunkande kvalitet på besluten i första instans på öarna

118 En möjlig indikator på kvaliteten på beslut i första instans är procentandelen upphävida beslut bland de överklaganden som ingivits vid överklagandemyndigheterna. I **figur 18** visas en låg upphävandefrekvens för fastlandet, men situationen på öarna har försämrats betydligt under de två senaste åren. Det tyder på en försämrad kvalitet på besluten i första instans (17,8 % upphävdes av överklagandemyndigheterna 2018).

⁴¹ Dessa inbegriper dock inte de ärenden som pågår vid kammarrätter och statsrådet, för vilka inga uppgifter lämnats.

Figur 18 – Andel avslagsbeslut i första instans som upphävs

Öar: Lesbos, Kos, Leros, Samos och Chios.

Inga uppgifter om positiva överklagandebeslut om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter har lämnats.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från den grekiska överklagandemyndigheten.

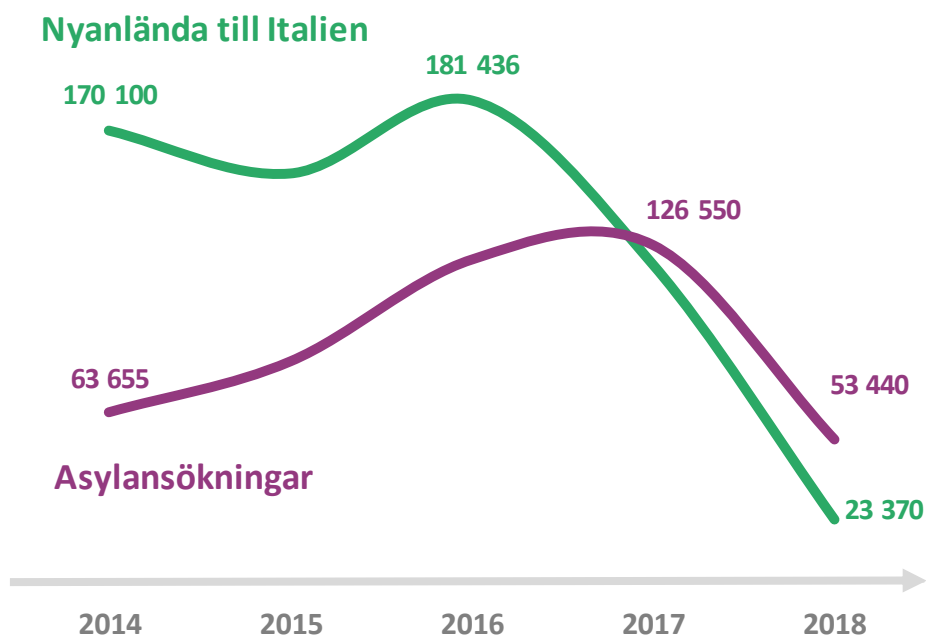
Eftersläpningen gällande asylansökningar flyttas till överbelastade överklagandemyndigheter i Italien

Eftersläpningen av pågående ärenden i första instans minskar

119 De italienska myndigheterna kunde inte ta fram den information vi begärde om den årliga utvecklingen av antalet pågående ärenden/eftersläpningen sedan 2015 i etapperna för registrering, inlämnande, överklagande och slutligt beslut. Detta avsnitt omfattar därför enbart antalet pågående ärenden/eftersläpningen i etappen för beslut i första instans.

120 Antalet migranter som anländer till Italien har minskat kraftigt sedan 2016: 2017 minskade det med 34 % jämfört med året innan, och 2018 minskade det med ytterligare 80 % (*figur 19*). Asylansökningarna minskade med 56 % från 2016 till 2018.

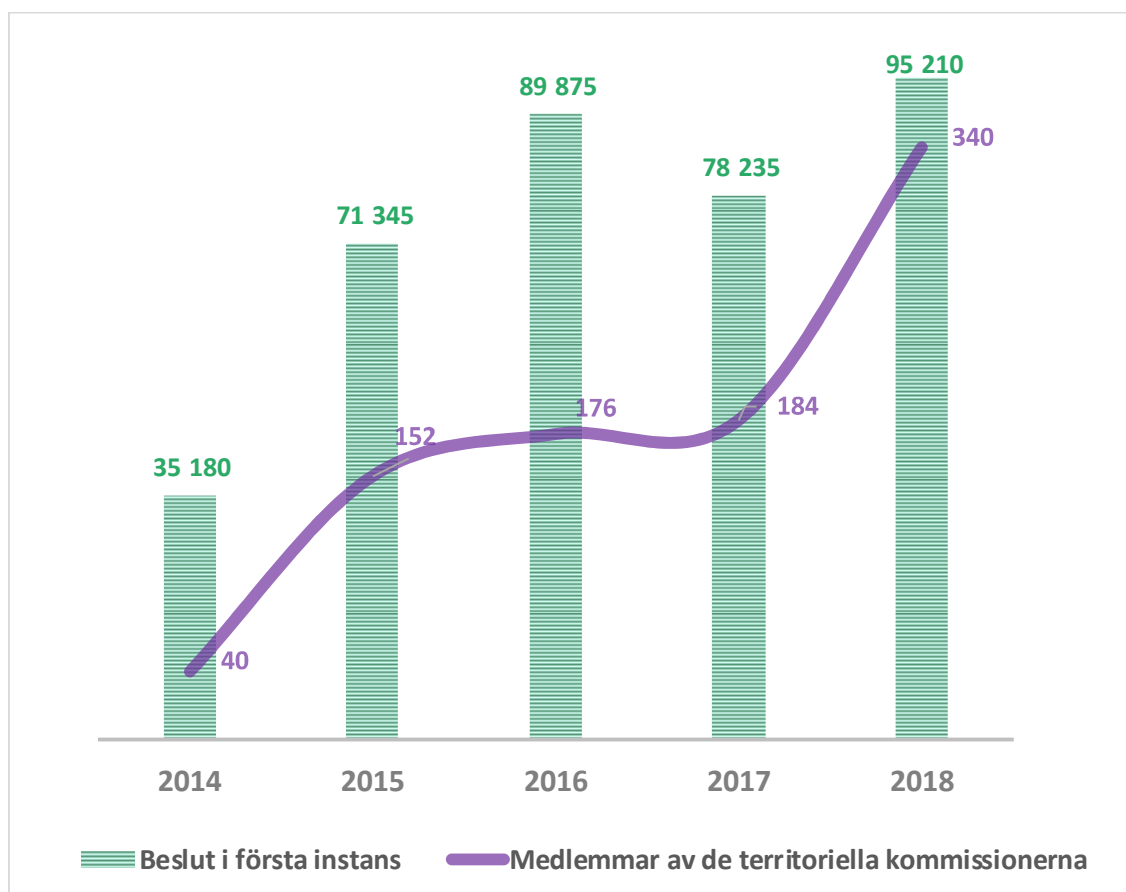
Figur 19 – Nyanlända och asylansökningar



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från inrikesministeriet (nyanlända) och Eurostat (ansökningar).

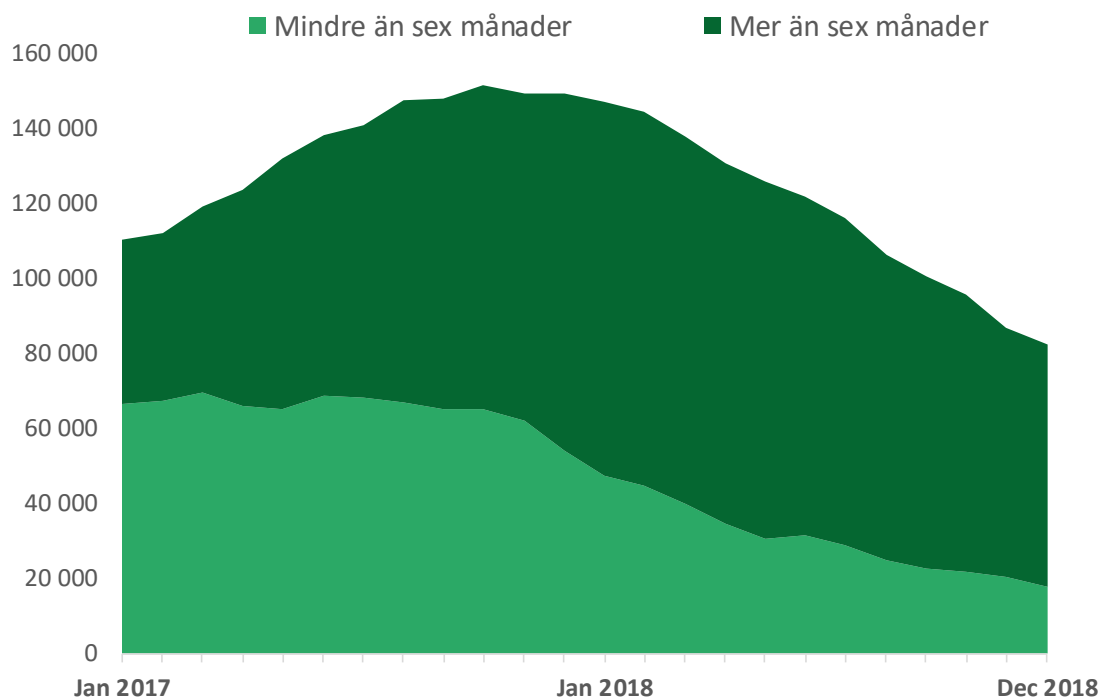
121 Den nationella asylkommissionen bedömer, tillsammans med sina regionala avdelningar, ansökningar om internationellt skydd i Italien och ansvarar för att utfärda beslut i första instans. Med stöd av den nationella budgeten växte dess bemanningskapacitet från 2014 till 2018 (se [figur 20](#)). Personalförstärkningen ökade kapaciteten att handlägga ansökningar i första instans.

Figur 20 – Medlemmar i de territoriella asylkommissionerna i relation till beslut i första instans



Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från den nationella asylkommissionen och Eurostat.

122 Fram till slutet av 2017 kämpade den nationella asylkommissionen fortfarande med att hantera det ökande antalet asylansökningar. I december 2017 hade antalet pågående ärenden vuxit till 149 006, vilket innebar betydande påfrestningar för det italienska asylsystemet. Detta ändrades dock 2018, när eftersläpningen minskades dramatiskt med 45 % tack vare en ytterligare ökning av handläggningskapaciteten i första instans tillsammans med betydligt färre nyanlända. Det innebar färre ansökningar om internationellt skydd ([figur 21](#)).

Figur 21 – Pågående ärenden i första instans i Italien

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Easo.

123 Den nationella asylkommissionen räknar med att ha klarat av hela eftersläpningen i första instans i slutet av 2019. När dessa insatser kombineras med en strängare migrationspolitik (avskaffande av humanitärt skydd och en minskning av andelen godkända ansökningar⁴²) förväntas en stor ärendebalans av avslag flyttas till överklagandeetappen inom ett år, och den är redan överbelastad (se punkt **127** nedan).

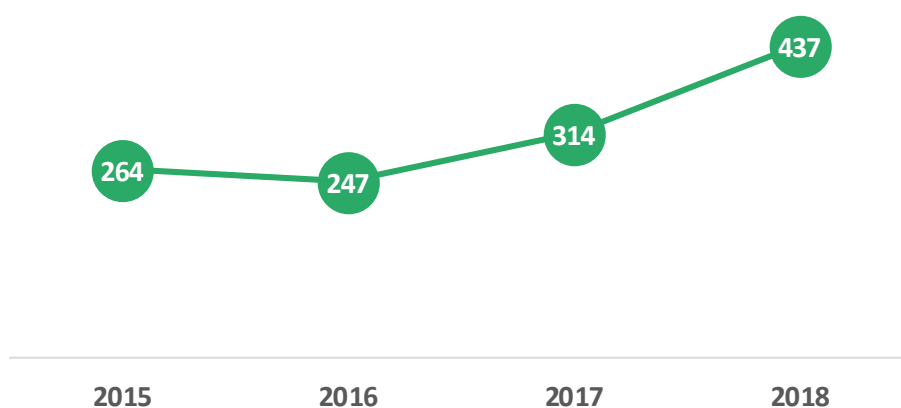
Handläggningstiden ökar

124 Det är inte möjligt att ur de italienska it-systemen hämta medianen eller genomsnittet när det gäller handläggningstiden mellan landstigningen, förberedandet av asylansökan och registreringen av denna vid en *questura*.

⁴² Andelen godkända asylansökningar 2018 var 32 %. Detta inkluderade 21 % för humanitärt skydd. När det humanitära skyddet avskaffades sjönk andelen godkända asylansökningar 2019 (19 % under första halvåret 2019).

125 Inom ramen för det reguljära förfarandet anger den italienska lagstiftningen en längsta tid om 33 dagar⁴³ från det datum då ansökan lämnas in till ett beslut i första instans. I **figur 22** visas att den genomsnittliga handläggningstiden ökade markant mellan 2015 och 2018.

Figur 22 – Genomsnittliga handläggningstider i första instans i Italien (i dagar)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Italiens inrikesministerium.

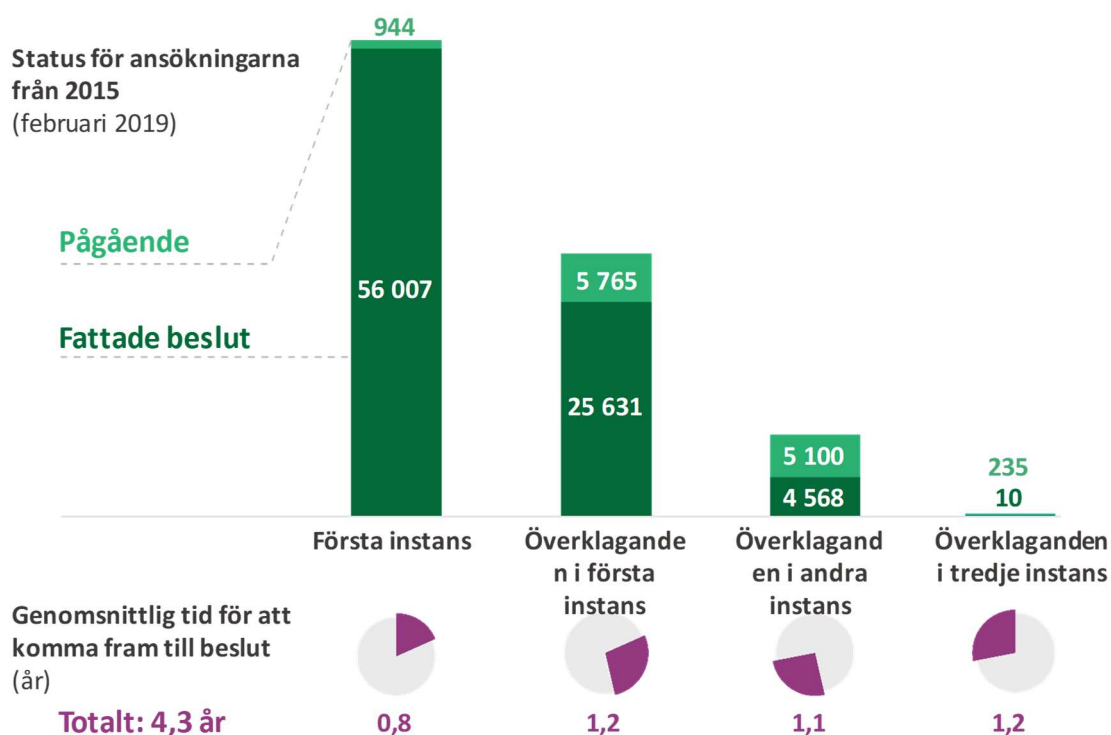
126 En kritisk fråga är avsaknaden av ett integrerat it-hanteringssystem som skulle möjliggöra prestationsuppföljning från förfarandets start till slut, inbegripet under domstolsförhandlingarna (i överklagandeetappen). De territoriella asylkommissionerna för in överklagandebeslut manuellt och är försenade med detta, vilket är till men för uppgifternas fullständighet och tillförlitlighet. Alla beslut lämnas inte systematiskt till den territoriella kommissionen. De måste samla in information från migranterna eller *questure*. Dessutom är de territoriella kommissionerna också sena med att ladda upp sina egna beslut i första instans. Avsaknaden av tillförlitliga och aktuella uppgifter om avslag i alla etapper hindrar även *questure* vid utfärdandet av återvändandebeslut.

⁴³ Den personliga intervjun måste genomföras inom 30 dagar från det att ansökan registrerats, och ett beslut måste fattas inom tre arbetsdagar från det att intervjun ägt rum.

Överklagandemyndigheterna är överbelastade

127 Som visas i [figur 23](#) kan ett slutligt beslut efter alla möjliga överklaganderundor dröja 4,3 år. Det är därför sannolikt att det italienska asylsystemets mest trängande behov kommer att vara stöd till de rättsliga myndigheterna.

Figur 23 – Genomsnittlig tid för att nå ett slutligt beslut om ansökningarna under 2015 i Italien

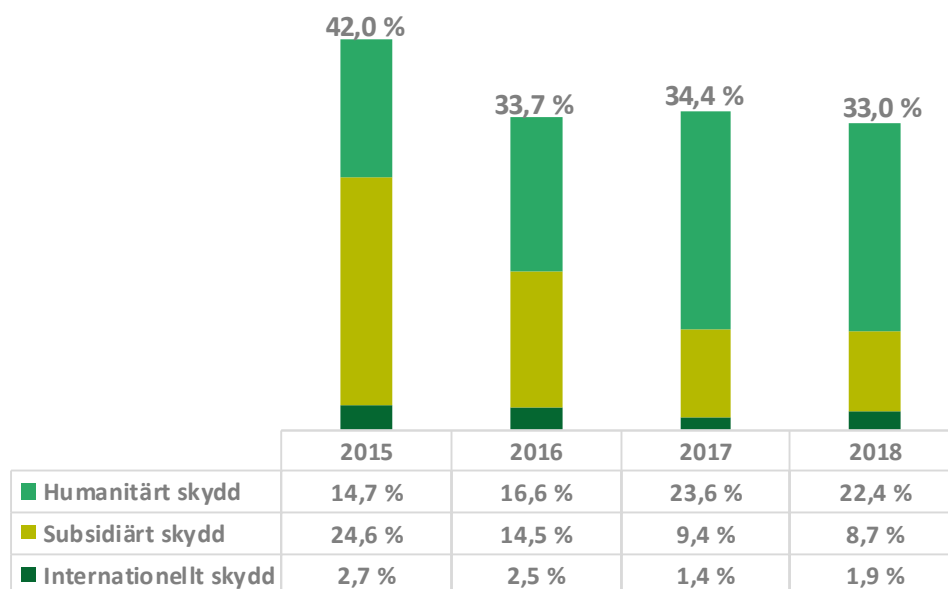


Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Italiens inrikesministerium.

128 När revisionen gjordes fanns det inget Amif-projekt för att stärka den rättsliga kapaciteten. Easo identifierade detta behov, men har hittills enbart tillhandahållit indirekt stöd: det hjälper den nationella asylkommissionen med ärenden som når andra instans, men assisterar inte appellationsdomstolarna direkt.

Överklagandemyndigheterna upphäver i relativt hög grad beslut i första instans

129 I [figur 24](#) visas att överklagandemyndigheterna upphävde 33 % av de överklagade besluten i första instans under 2018. Även om frekvensen är relativt hög har den förbättrats något jämfört med föregående år.

Figur 24 – Andel negativa asylbeslut i första instans som upphävt

Beslut om överklaganden som lämnades in mellan 2012 och 2015.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Italiens inrikesministerium.

Det faktiska återvändandet av irreguljära migranter förblir problematiskt i hela EU

En låg återvändandegrad i hela EU

130 I och med att ett stort antal människor sedan 2015 söker internationellt skydd i Europa har det låga antalet irreguljära migranter som återsänds blivit ett problem för Grekland, Italien och hela EU, vilket visas i [figur 25](#). Återvändandegraden är ännu lägre om vi enbart beaktar återvändanden utanför Europa. Det finns många anledningar till detta, som vi analyserar nedan.

Figur 25 – Återvändanden i Grekland och Italien

DEN FAKTISKA ANDELEN ÅTERVÄNDANDE I EU MELLAN 2014 OCH 2018



DE FRÄMSTA ORSAKARNA till det låga antalet återvändanden från Grekland och Italien:

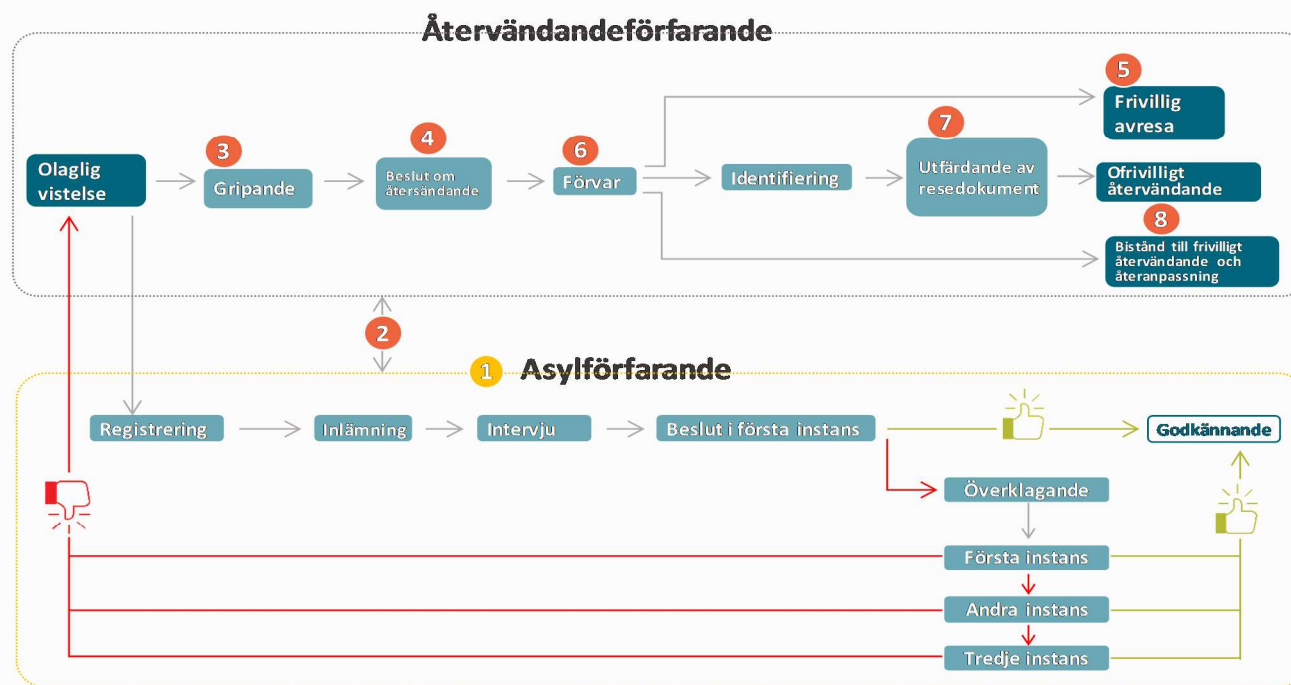
- 1 Asylförfarandets längd (punkt 132)
- 2 Länkar saknas mellan asyl- och återvändandeförfaranden vilket hindrar samordning och informationsutbyte (133)
- 3 Avsaknad av ett robust och integrerat system för hantering av återvändanden (134)
- 4 Inget ömsesidigt erkännande och ingen systematisk registrering av återvändandebeslut i EU (135)
- 5 Avvikanden och problem att lokalisera migranter som kan återsändas, och att spåra frivilliga avresande (136)
- 6 Otillräcklig kapacitet vid förvar för avvisning (137 och 138)
- 7 Svårigheter i samarbetet med de tredjeländer migranterna kommer ifrån (139)
- 8 Bristfälliga resultat av biståndet till frivilligt återvändande och återanpassning (140 till 143)



Positivt



Negativt



Källa: Revisionsrätten, återvändandegraden bygger på uppgifter från Eurostat.

131 När det gäller genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet hade de grekiska öarna i slutet av 2018 endast återsänt totalt 1 806 irreguljära migranter. Antalet återvändanden enligt uttalandet från EU och Turkiet under 2018 (322) var ännu lägre än under 2017 (687).

Ett antal faktorer försämrar resultaten av återvändandeinsatserna

132 En av de faktorer som påverkar resultaten av återvändandeinsatserna är asylförfarandets längd (se även punkterna [109–114](#) och [124–126](#)). För det begränsade antal tredjelandsmedborgare som kan hållas i förvar av de skäl som anges i asyllagstiftningen är den maximala perioden sex månader. När perioden för förvar är slut släpps migranterna fria och kan avvika. Både i Italien och Grekland ansöker slutligen migranter om asyl i sista minuten för att förhala återvändandeprocessen.

133 En god samordning mellan asylmyndigheterna och återvändandemyndigheterna är avgörande för att informationsutbytet ska optimeras och det automatiskt ska utfärdas ett återvändandebeslut när asylansökan avslagits ([ruta 11](#)).

Ruta 11

Koppling mellan asyl- och återvändandeförfaranden i Grekland och Italien

I Grekland registreras tredjelandsmedborgare som personer som ansöker om internationellt skydd i den grekiska asylmyndighetens databas, ALKIONI. Trots att polisen har beviljats begränsad åtkomst till vissa moduler i databasen får polisen på fastlandet inte ett automatiskt meddelande när ett avslag på asylansökan utfärdas i ALKIONI-systemet. Återvändandebeslut utfärdas därför enbart om en person råkar bli gripen. Informationsutbytet är bättre på öarna, men fortsätter att vara informellt och beroende av personliga kontakter.

Italien utfärdar inte ett återvändandebeslut så snart ett avslag på asylansökan meddelas. De två beslutstyperna utfärdas av två separata myndigheter: *questure* och asylkommissionerna. Polisen har åtkomst till den databas där asylbesluten registreras men får inte ett automatiskt meddelande när ett avslag på asylansökan utfärdas. Precis som i Grekland utfärdas ett återvändandebeslut enbart om en person råkar bli gripen.

Som nämnts i punkt [126](#) hindrar avsaknaden av tillförlitliga och aktuella uppgifter om avslag i överklagandeetapperna även *questure* vid utfärdandet av återvändandebeslut.

134 Grekland har ett centraliserat it-system (det grekiska kartläggningssystemet) för att hantera migration, men det är ännu inte fullt utvecklat vad gäller information eller funktioner. Det är inte ett integrerat system som kartlägger hela återvändandeförfarandet. Det finns exempelvis inga realtidsdata om förvar. Varje förvar inför avvisning använder i stället sitt eget Excel-ark, och samordningsenheten vid polishögkvarteret måste be varje förvar att lämna regelbundna uppdateringar för att få en överblick över situationen. Frontex hjälper Grekland att omvandla återvändandeförfarandet till ett digitalt format.

135 Dessutom finns inget ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut mellan EU:s medlemsstater. Fram till 2018 fanns inget informationsutbyte om återvändandebeslut inom EU. Sedan december 2018 ska återvändandebeslut systematiskt föras in i Schengens informationssystem så att alla medlemsstater kan se dem.

136 Vid frivilliga avresor finns även en risk för att personen avviker. Den främsta orsaken till detta är avsaknaden av ett standardsystem för kontroll av huruvida en tredjelandsmedborgare har passerat ett Schengenlands yttre gräns. Det är därför inte möjligt att med säkerhet fastställa huruvida en tredjelandsmedborgare verkligen har lämnat EU, gått under jorden i medlemsstaten eller flyttat till en annan medlemsstat.

137 Enligt återvändandedirektivet⁴⁴ bör användningen av förvar för avlägsnande begränsas och följa proportionalitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträvar mål. Förvar är endast motiverat för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandeprocessen, eller om andra, mindre ingripande, åtgärder är otillräckliga. Den inledande förvarsperioden är upp till sex månader lång. Den kan under vissa omständigheter förlängas till högst 18 månader. I Grekland finns för närvarande sex förvar inför avvisning på fastlandet och två på öarna Lesbos och Kos. Ytterligare ett planeras på Samos. Förhållandena i vissa av förvaren inför avvisning har kritiserats (se projekt GR-3 i [bilaga IV](#)).

138 Trots Italiens insatser finns det fortfarande inte tillräcklig kapacitet vid landets slutna förvar inför återsändande för att inkvartera antalet personer som ska skickas tillbaka (815 platser jämfört med de 27 070 återvändandebeslut som utfärdades 2018). Det finns inget kommande Amif-projekt som tar itu med detta problem.

139 Ett annat skäl till den låga andel migranter som faktiskt återvänder efter att ha beordrats lämna EU är den bristande samarbetsviljan hos vissa tredjeländer när det gäller att identifiera och återta sina medborgare (se även punkt [100 iv](#)). Exempelvis föreskrivs i AVS–EU-partnerskapsavtalet⁴⁵ att dessa länder ska återta alla sina medborgare som olagligen befinner sig på en EU-medlemsstats territorium utan ytterligare formaliteter. I praktiken respekteras inte denna lagbestämmelse.

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008.

⁴⁵ Artikel 13.5 c i partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou i juni 2000.

Biståndet vid frivilligt återvändande och återanpassning står inför operativa utmaningar

140 Eftersom det saknas en harmoniserad strategi för hela EU varierar paketen för frivilligt återvändande och återanpassning mellan medlemsstaterna. Enligt Europaparlamentets utredningstjänst har inte mindre än 90 specifika program för frivilligt återvändande och återanpassning upprättats av EU:s medlemsstater och medfinansierats av EU.

141 Insatserna för frivilligt återvändande och återanpassning har hittills enbart utgjort en bråkdel av det totala antalet återvändanden i Italien (15 % år 2018), eftersom ett flertal problem har förhindrat projekten för frivilligt återvändande och återanpassning att effektivt bidra till att lösa problemet med återvändanden ([ruta 12](#)).

Ruta 12

Exempel på problem som hindrar effektiviteten hos projekten för frivilligt återvändande och återanpassning i Italien

Under 2015/2016 pågick inget program för frivilligt återvändande och återanpassning under ett år på grund av övergången till den försenade Amif-fonden. Ingen nationell upplysningskampanj åtföljde de Amif-finansierade projekten för frivilligt återvändande och återanpassning som inleddes 2016, och varje projekt genomförde sina egna upplysningsinsatser (se punkt 71 om överlappning). Vidare saknade projekten effektiv utåtriktad verksamhet när de inleddes. Situationen åtgärdades senare genom införandet av personal som särskilt ägnar sig åt utåtriktad verksamhet: regionala rådgivare. De målvärden som sattes upp för projektens indikatorer var oambitiösa med tanke på behoven.

En stor grupp migranter som vistades olagligt i Italien utestängdes från programmet för frivilligt återvändande eftersom en migrant, för att vara behörig, måste ansöka om frivilligt återvändande och återanpassning under den korta perioden på 7–30 dagar efter att ett återvändandebeslut har utfärdats.

Tiden från ansökan till godkännande av *questura* eller prefekturen var lång, i genomsnitt 37 dagar (i projektet IT-3) och 40 dagar (i projektet IT-2). Eftersom Italien saknar inkvartering för personer som ansöker om frivilligt återvändande och återanpassning bidrog de långa väntetiderna till att så många som 27 %⁴⁶ hoppade av.

Avslutningsvis uppstod ett avbrott i programmet för frivilligt återvändande och återanpassning eftersom en ny inbjudan att lämna förslag inte offentliggjordes förrän i oktober 2018 och projekten avslutades i juni 2018. Denna inbjudan höll på att utvärderas vid tidpunkten för vårt revisionsbesök i februari 2019. IOM informerade oss om att de inte deltagit på grund av de överdrivet stränga reglerna för kostnaders stödberättigande⁴⁷.

⁴⁶ Statistik från IOM visar följande: av de 1 606 ansökningar om frivilligt återvändande och återanpassning som mottogs mellan januari och september 2018 fick 67 (4 %) avslag, 169 (10 %) fick aldrig något svar av myndigheterna, 118 (7 %) drog tillbaka sin ansökan före godkännandet och 319 (20 %) drog tillbaka sin ansökan efter godkännande.

⁴⁷ Enligt reglerna i den senaste inbjudan att lämna förslag skulle kostnader enbart vara stödberättigande om en migrant faktiskt återvände. Eftersom migranter kan ändra sig i sista minuten skulle IOM vara tvungen att stå för alla kostnader fram till dess.

142 I Grekland uppnår det program för frivilligt återvändande och återanpassning som genomförs av IOM sina mål⁴⁸. Återanpassningsstödet, som ger stöd till mottagare när de återvänt till sitt ursprungsland, är dock enbart tillgängligt för 26 % av de sökande. Detta avbrott i tillhandahållandet av återanpassningsstöd kunde delvis ha åtgärdats med det särskilda handlingsprogrammet inom ramen för det europeiska nätverket för återanpassningsinstrument (Erin-programmet)⁴⁹, men Grekland har ännu inte utnyttjat det.

143 Vidare är behörighetsperioden för programmet obegränsad på fastlandet, men migranter på öarna måste ansöka om frivilligt återvändande och återanpassning inom en väldigt kort tidsperiod (15 dagar efter ett avslagsbeslut i första instans från den grekiska asylmyndigheten).

144 Trots ovanstående noterade vi ett exempel på god praxis vid Attiko Alsos öppna mottagningscentrum för migranter som registrerats för bistånd till frivilligt återvändande och återanpassning, som erbjuder en trygg miljö och bistånd till tredjelandsmedborgare som är villiga att frivilligt återvända till sitt ursprungsland (se [ruta 13](#)).

⁴⁸ Enligt IOM ansökte 17 740 tredjelandsmedborgare om frivilligt återvändande och återanpassning och 15 031 (85 %) återvände till sitt hemland mellan den 1 juni 2016 och den 14 mars 2019.

⁴⁹ Detta gemensamma program för återvändande och återanpassning syftar till att genomföra tredjelandsmedborgarnas varaktiga återvändande till och återanpassning i sitt ursprungsland, med ytterligare samarbete mellan Erins partnerinstitutioner.

Ruta 13

Exempel på god praxis vid frivilligt återvändande och återanpassning

Attiko Alsos öppna mottagningscentrum för migranter som registrerats för bistånd till frivilligt återvändande och återanpassning och finansieras med Amifs katastrofbistånd har upprättats nära Athens centrum för att ge skydd åt migranter i Grekland som registrerat sig för programmet för frivilligt återvändande och återanpassning och inte har någonstans att bo fram till sin avresa. Mottagarna är sårbara migranter, som för projektets syften definieras som gravida kvinnor, ensamförälderfamiljer, migranter med medicinska behov, äldre migranter och utblottade migranter. Det öppna mottagningscentrumet har goda transportförbindelser och nära till sjukhus och konsulära tjänster. Det tillhandahåller nödvändiga tjänster till utsatta migranter till dess att de återvänder till sitt ursprungsland.

Inga uppgifter om hur snabbt återvändandeinsatserna genomförs

145 Varken de grekiska eller italienska it-systemen kan skapa statistik om hur snabbt återvändandeförfarandena genomförs⁵⁰. Vi kunde därför inte bedöma denna aspekt.

⁵⁰ Genomsnittliga handläggningstider från utfärdandet av ett återvändandebeslut till det faktiska återvändandet (för såväl ofrivilliga som frivilliga återvändanden).

Slutsatser och rekommendationer

146 Vid revisionen undersökte vi huruvida EU:s stöd till migrationshantering (bland annat systemet med mottagningscentrum (hotspots)) har bidragit till effektiva och snabba asyl- och återvändandeförfaranden i Grekland och Italien. Vår slutsats är att det förekommer skillnader mellan målen för EU:s stöd och de uppnådda resultaten. Även om de grekiska och italienska myndigheternas kapacitet har ökat fortsätter genomförandet av asylofförfarandena i Grekland och Italien att påverkas av långa handläggningstider och flaskhalsar. Precis som i övriga EU är antalet återvändanden av irreguljära tredjelandsmedborgare från Grekland och Italien lågt.

147 Av de elva rekommendationer som vi lämnade 2017 om hotspot-systemet i Grekland och Italien har sex genomförts till fullo, två har genomförts i de delar som gäller kommissionen och byråerna och en har inte genomförts av medlemsstater (*bilaga III*). Två viktiga rekommendationer håller fortfarande på att genomföras (om kapaciteten vid mottagningscentrumen och situationen för ensamkommande barn vid mottagningscentrumen i Grekland), eftersom situationen vid de grekiska mottagningscentrumen fortfarande är mycket besvärlig (punkterna *23–27*).

148 Vår rekommendation att utstationeringen av experter från medlemsstaterna ska pågå tillräckligt länge har ännu inte genomförts. Trots att kommissionen och byråerna vid upprepade tillfällen har uppmanat medlemsstaterna att utstationera fler nationella experter är det fortfarande brist på nationella experter inom Easos insatser. Däremot hade Frontex faktiskt utstationerat mer personal än vad som krävdes till mottagningscentrumen i Italien, eftersom byrån inte anpassat sina planer till det låga antalet personer som anlände sjövägen. Trots det låga antalet återvändandeinsatser noterade vi även att en stor andel av Frontex expertledsagare för återtagandeinsatser till Turkiet enbart hade en ledsagarprofil och därför inte kunde användas för någon annan typ av insats (punkterna *28–30*).

149 Vi fann att den andel som registreras och får lämna fingeravtryck vid mottagningscentrumen hade ökat markant i takt med att standardrutiner upprättats och ansvarsområden tydligt fördelats mellan de nationella myndigheterna och EU:s stödorgan. Trots det flyttar fortfarande en stor andel migranter till och söker asyl i andra EU-medlemsstater utan att deras fingeravtryck finns lagrade i Eurodac-databasen (punkterna *31–34*).

150 Omplaceringsmekanismerna för nödsituationer, som utformades för att vara tillfälliga, var det första solidaritetsinitiativet i den europeiska migrationspolitikens

historia och syftade till att i stor skala omfördela asylsökande mellan medlemsstaterna. De uppnådde dock inte sina målvärden och minskade därför i själva verket inte trycket på de grekiska och italienska asylsystemen (punkterna [35–41](#)).

151 Man lyckades endast identifiera en mycket låg andel potentiellt behöriga migranter och leda dem mot en omplaceringsansökan (punkterna [42–47](#)).

152 En stor andel av de kandidater som ansökte omplacerades faktiskt (80 % i Grekland och 89 % i Italien). Trots det hittade vi ett antal operativa brister i omplaceringsprocessen. Kommissionen har inte övervakat omplaceringsprocessen i de länder som tar emot migranter sedan februari 2018. De tillfälliga omplaceringsmekanismerna löpte ut i september 2017 och ännu har ingen samsyn nåtts gällande kommissionens förslag om ett permanent omplaceringsystem. Då det saknas en överenskommen omplaceringsmekanism på EU-nivå avgörs frivilliga omplaceringar från fall till fall, huvudsakligen för migranter som anlänt till Italien och Malta (punkterna [48–53](#)).

Rekommendation 1 – Dra lärdom av erfarenheterna inför en eventuell framtida mekanism för frivillig omplacering

Kommissionen bör dra lärdom av erfarenheterna från omplaceringsmekanismen för nödsituationer (även från situationen i mottagarmedlemsstaten efter omplacering) och använda dem för en eventuell framtida mekanism för frivillig omplacering.

Tidsram: 31 december 2020

153 Amifs katastrofbistånd utformades ursprungligen som ett småskaligt instrument för att åtgärda brådskande och särskilda behov i nödsituationer. Ökningen av katastrofbiståndet bidrog till att göra kommissionens krisstöd mer flexibelt och lyhört. Det har blivit kommissionens viktigaste strategiska instrument för att balansera om stödet till de länder som drabbats värst av migrationskrisen, i synnerhet Grekland, genom att komplettera anslagen till deras nationella program. Detta skifte ägde rum utan att någon prestationsmättningsram upprättats. Kommissionen har föreslagit att katastrofbistånd ska inkluderas under delad förvaltning med medlemsstaterna inom den nya budgetramen 2021–2027 (punkterna [54–64](#)).

154 Av de sex projekt inom katastrofbiståndet som undersöktes hade enbart två uppnått sina målvärden till fullo, tre nådde delvis sina målvärden och ett befinner sig fortfarande i ett tidigt skede i genomförandet (punkterna [65–66](#)).

155 Samtliga tio undersökta projekt inom ramen för Amifs nationella program är relevanta. Amifs nationella program är ett flerårigt finansieringsinstrument, men gedigna fleråriga och strategiska planeringsmekanismer har ännu inte upprättats i Grekland och Italien som ska säkerställa att medlen anslås dit de behövs mest (punkterna 67–72).

156 Av de fem avslutade projekten inom ramen för Amifs nationella program har inget fullt ut nått sina målvärden: tre uppnådde delvis sina målvärden, ett uppnådde inte sina mål och för det sista fanns det inte tillräckliga uppgifter för att vi skulle kunna bedöma vilka framsteg som gjorts. De återstående fem projekten pågick vid tidpunkten för revisionen (punkterna 73–75).

157 Amifs prestationsmätningssystem upprättades sent och utan målvärden. Under revisionen blev det uppenbart att det behövdes mer prestationsuppgifter för att underlätta en grundlig politisk utvärdering på EU-nivå (punkterna 76–82).

Rekommendation 2 – Stärk förvaltningen av Amifs program för katastrofbistånd och nationella program

Kommissionen bör göra följande:

- a) Fastställa kriterier för fördelningen av medel för katastrofbistånd under delad förvaltning med medlemsstaterna i nästa budgetram.
- b) Stärka prestationsmätningssystemet genom att
 - i) se till att Amif-projekt för katastrofbistånd har output- och utfallsindikatorer med tydliga mål- och utgångsvärden när så är lämpligt och motivera när detta inte är fallet,
 - ii) övervaka och rapportera om utfallet för Emas-finansierade projekt,
 - iii) för den nya fleråriga budgetramen för 2021–2027 utforma indikatorer för Amifs gemensamma övervaknings- och utvärderingsram som har utgångs- och målvärden, innan projekten inleds för perioden 2021–2027.
- c) Vidta åtgärder för att säkerställa komplementaritet och bättre samordning mellan Amif och Easo/Frontex (t.ex. när det gäller ofrivilliga återvändanden eller stöd till asylmyndigheter).

Tidsram: 30 juni 2021

158 De nationella myndigheterna i såväl Grekland som Italien gör bedömningen att det operativa stöd som Easo tillhandahåller är relevant och användbart. Ändå var Easos planer för operativt stöd fram till 2018 till stor del inputdrivna och saknade output- och utfallsmålvärden för bedömningen av Easos prestation. Situationen förbättras gradvis under 2019 (punkterna [83–89](#)).

159 Samtidigt som bristen på experter från medlemsstaterna kompenseras genom tillförordnade tjänsteleverantörer är experternas korta utstationeringstid fortsatt ett problem. Easos insatser vid de grekiska mottagningscentrumen påverkas av säkerhetsproblem, brist på arbetsutrymme, meningsskiljaktigheter med den grekiska asylmyndigheten rörande sårbarhetsanalyser samt den grekiska asylmyndighetens systematiska upphävande av beslut om nekad prövning för icke-syrier (punkterna [90–93](#)).

Rekommendation 3 – Förbättra Easos operativa stöd till asylförfaranden

Easo bör

- a) anpassa sin modell för utstationering av experter så att den blir mer förutsägbar med tanke på den permanenta bristen på experter från medlemsstaterna,
- b) komplettera sina prestationsmättningsramar för Grekland och Italien genom att lägga till utfallsindikatorer, utgångs- och målvärden, och samla in relevanta prestationsuppgifter för alla indikatorer,
- c) samarbeta med den grekiska asylmyndigheten för att finna samsyn rörande sårbarhetsanalyserna och rätten till prövning för icke-syrier i det påskyndade gränsförfarandet.

Tidsram: 31 december 2020

160 Grekland och Italien tillhör de medlemsstater som inte har dragit full nytta av Frontex återvändandepotential (förlängt mandat och ökad budget). Förutom det låga antalet återvändande personer förklaras situationen av att det finns två parallella EU-finansieringsinstrument som stöder samma typ av insatser (ofrivilliga återvändanden som finansieras genom Amifs nationella program och Frontex insatser) (punkterna [94–101](#)).

Rekommendation 4 – Anpassa Frontex återvändandestöd och utstationeringen av experter till mottagningscentrum

Frontex bör göra följande:

- a) Samarbeta med kommissionen för att säkerställa komplementaritet och bättre samordning mellan det stöd vid återvändande som finansieras av Frontex och det stöd som finansieras av Amif,
- b) mot bakgrund av det låga antalet återvändandeinsatser i Grekland inte längre utstationera ledsagare med en profil som gör att de inte kan utstationeras för mottagningsarbete,
- c) anpassa verksamhetsplanen för att göra utstationeringen av personal till mottagningscentrum (inbegripet fingeravtrycksspecialister) i Italien mer flexibel i förhållande till antalet personer som anländer sjövägen.

Tidsram: 31 december 2020

161 Under krisen har de flesta irreguljära migranter som kommit till Europa anlänt till antingen Italien eller Grekland. De två medlemsstaterna har utvecklats från att vara transitländer till att vara länder där migranter söker asyl (punkt [103](#)).

162 I Grekland har den grekiska asylmyndighetens handläggningskapacitet ökat sedan 2015, men den är fortfarande inte tillräcklig för att hantera den allt större eftersläpningen av pågående asylansökningar. Uttalandet från EU och Turkiet har haft stor inverkan på antalet nyanlända, men dess hörnsten, det påskyndade gränsförfarandet, är inte tillräckligt snabbt. För de reguljära och påskyndade förfarandena är situationen än mer problematisk, och intervjudatum har satts till så sent som 2023 respektive 2021. Många ärenden med avslagsbeslut i första instans går vidare till överklagandeetappen, som saknar stöd och redan är överbelastad (punkterna [104–118](#)).

163 Mot bakgrund av den kraftiga minskningen av nyanlända och asylansökningar är Italiens nuvarande handläggningskapacitet i första instans tillräcklig. De många ärenden som för närvarande släpar efter förväntas vara behandlade i slutet av 2019. Detta förväntas dock leda till stora påfrestningar för överklagandemyndigheterna. Det tog mer än fyra år för en asylansökan som lämnades in 2015 att nå sista överklagandeinstans. Utan tillräckligt stöd skulle denna utdragna period kunna bli ännu längre i framtiden (punkterna [119–129](#)).

Rekommendation 5 – Förstärk förvaltningen av de nationella asylsystemen

Kommissionen och Easo bör i samarbete med de nationella myndigheterna

- a) ytterligare öka sitt stöd till den grekiska asylmyndigheten för att behandla de många ärenden som släpar efter i första instans,
- b) tillhandahålla stöd till de överbelastade överklagandemyndigheterna i Grekland och Italien och samtidigt undvika potentiella intressekonflikter för Easo i Grekland,
- c) föreslå åtgärder som gör det möjligt att systematiskt samla in prestationsuppgifter om handläggningstider (uppdelade efter typ av förfarande och viktiga milstolpar) och om ärenden som släpar efter (uppdelade efter viktiga milstolpar, inbegripet olika överklagandeetapper) för att underlätta beslutsfattande och prestationsutvärdering, samt för att övervaka efterlevnaden av EU:s lagstiftning.

Tidsram: 31 december 2020

164 Antalet faktiska återvändanden var mycket lägre än antalet återvändandebeslut från båda länderna och EU som helhet. Vi identifierade ett antal anledningar till detta (punkterna [130–139](#)).

165 Biståndet till frivilligt återvändande och återanpassning påverkas av att det saknas en harmoniserad strategi inom EU. Vi fann strukturella svagheter inom biståndet till frivilligt återvändande och återanpassning i Italien. Programmet för frivilligt återvändande och återanpassning i Grekland når sina mål, men återanpassningspaketet erbjuds endast till 26 % av de sökande. En särskild inkvarteringsanläggning för frivilligt återvändande och återanpassning är ett exempel på god praxis som gör systemet mer attraktivt (punkterna [140–144](#)).

166 Inga uppgifter samlas in om hur snabbt återvändandeförfaranden genomförs. Vidare finns inga indikatorer som mäter återvändandenas varaktighet, till exempel antalet migranter som har återvänt men försöker komma tillbaka till EU eller hur framgångsrika stödpaketerna vid frivilligt återvändande och återanpassning är (punkt [145](#)).

Rekommendation 6 – Ge mer stöd till nationella återvändandeförfaranden

Kommissionen bör i samarbete med de nationella myndigheterna göra följande:

- a) Tillsammans med Frontex tillhandahålla mer stöd till hantering av orsakerna till det låga antal återvändanden i Grekland och Italien som identifierats i denna rapport och fokusera på det låga antalet återvändanden från de grekiska öarna och på biståndet till frivilligt återvändande och återanpassning i Italien.
- b) Vidta åtgärder för att säkerställa att de befintliga avtalen med tredjeländer för återvändande av tredjelandsmedborgare, såsom Cotonouavtalet och EU:s återtagandeavtal, tillämpas av tredjeländer och används fullt ut av medlemsstaterna.
- c) Främja en samordnad strategi inom EU för återanpassningsstöd i tredjeländer.
- d) Föreslå åtgärder för att systematiskt samla in prestationsuppgifter om återvändandeförfarandenas snabbhet och varaktighet i syfte att underlätta beslutsfattande, prestationsutvärdering och forskning.

Tidsram: 31 december 2020

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 22 oktober 2019.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Finansiellt genomförande (i miljoner euro)

Amifs katastrofbistånd (EMAS):

Årliga arbetsprogram	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Amif EMAS	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Källa: Kommissionen, på grundval av offentliggjorda årliga arbetsprogram.

Greklands nationella program som finansieras via Amif:

Specifikt mål	Anslag inom ramen för det nationella programmet	Planerade åtaganden slutet av 2018**	Faktiska åtaganden slutet av 2018	Faktiska utbetalningar slutet av 2018	Planerad åtagandenivå	Faktisk åtagandenivå	Skillnad mellan planerade och faktiska åtaganden
Specifikt mål 1 Asyl	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
Specifikt mål 2 Integration	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
Specifikt mål 3 Återvändande	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Totalt*	287,8	215,6	191,0	78,7			

* Det totala anslaget till Grekland inom ramen för Amifs nationella program är 328,3 miljoner euro (inbegripet solidaritet och tekniskt bistånd).

** Beräknat på den fleråriga planeringen av åtaganden i det nationella programmet.

Källa: Ansvarig myndighet för Amif, Grekland.

Italiens nationella program som finansieras via Amif:

Specifikt mål	Anslag inom ramen för det nationella programmet	Planerade åtaganden slutet av 2018**	Faktiska åtaganden slutet av 2018	Faktiska utbetalningar slutet av 2018	Planerad åtagandenivå	Faktisk åtagandenivå	Skillnad mellan planerade och faktiska åtaganden
Specifikt mål 1 Asyl	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
Specifikt mål 2 Integration	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
Specifikt mål 3 Återvändande	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Totalt*	330,7	243,5	253,6	130,0			

* Det totala anslaget till Italien inom ramen för Amifs nationella program är 394,2 miljoner euro (inbegripet särskilda ärenden och tekniskt

** Beräknat på den fleråriga planeringen av åtaganden i det nationella programmet.

Källa: Ansvarig myndighet för Amif, Italien.

Easos operativa stöd:

Easo		2015	2016 ¹	2017	2018
Grekland	Ursprunglig budget	Siffror för budget och åtaganden finns inte tillgängliga per land	8,6	27,2	24,5
	Senast ändrade budget		45,4	34,0	27,6
	Genomförda ordinarie budgetåtaganden		25,2	33,4	26,9
	Outnyttjad ursprunglig budget		0,0	0,0	0,0
Italien	Ursprunglig budget	Siffror för budget och åtaganden finns inte tillgängliga per land	8,6	8,0	14,5
	Senast ändrade budget		45,4	14,5	19,5
	Genomförda ordinarie budgetåtaganden		6,3	14,4	22,4
	Outnyttjad ursprunglig budget		0,0	0,0	0,0

¹ År 2016 delades budgeten inte in per land. De ursprungliga och ändrade budgetsiffrorna för 2016 omfattar hela det operativa stödet, inbegripet andra länder och övergripande kostnader.

Källa: Easo.

Frontex stöd vid återvändande:

Budgetrubrik 18 02 03, stöd vid återvändande	2015	2016	2017	2018
Ursprunglig budget	9,5	66,6	66,6	53,8
Senast ändrade budget	13,2	38,5	53,1	49,4
Genomförda ordinarie budgetåtaganden	13,2	38,5	53,1	49,4
Outnyttjad ursprunglig budget	0,0	28,1	13,5	4,4

Källa: Frontex.

Bilaga II – Sammanfattande bedömning av ett urval av 20 EU-stödåtgärder i Grekland och Italien

Projektnummer	Land	Projektreferensnummer	Projektbenämning	Status (i januari 2019)	Ursprungligt anslag (i miljoner euro)	Faktiskt belopp (i miljoner euro)	Kriterium 1 Relevans	Kriterium 2 SMART-mål/Racer-indikatorer	Kriterium 3 Ingen överlappning	Kriterium 4 Berättigad nödsituation	Kriterium 5 Övergång till Amifs nationella program	Kriterium 6 Uppnådda resultat	Kriterium 7 Övervakning av resultatrapporteringen
EMAS-GR-1	Grekland	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Säkerställande av ett rättvist och effektivt asylförfarande, även inom ramen för genomförandet av överenskommelsen mellan EU och Turkiet	Slutfört	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grekland	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Återvändande av tredjelandsmedborgare till deras ursprungsland (fem delåtgärder)	Slutfört	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grekland	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/0001	Stöd till Grekland för utarbetande av hotspot-/omplaceringsmekanismen samt för utveckling av kapaciteten för asylmottagande	Slutfört	75	75							
EMAS-IT-1	Italien	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Stödåtgärd för asylavdelningarna vid immigrations- och gränspoliskontoren	Pågår	11,9	Ej tillämpligt						projektverksamheten har ännu inte påbörjats	projektverksamheten har ännu inte påbörjats
EMAS-IT-2	Italien	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Bistånd till frivilligt återvändande och återanpassning från Italien	Pågår	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Italien	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Tjänster för mottagande av migranter med rätt till omplacering	Slutfört	17,0	10,7					omplaceringen har avslutats		
GR-1	Grekland	5003616 GR_2017_PR_0002	Stöd för att behandla eftersläpningen av de många överklagandena i asylprocessen i Grekland	Slutfört	2,2	1,9				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
GR-2	Grekland	5004578 GR_2017_PR_0004	Förstärkning av asylförfarandet	Pågår	10,0	19,2				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
GR-3	Grekland	5002787 GR_2017_PR_0010	Strukturer och operativa resultat vid förvar inför avresa	Pågår	11,9	46,3				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
GR-4	Grekland	5003182 GR_2017_PR_0012	Verkställande av tredjelandsmedborgares ofrivilliga återvändande	Pågår	9,4	9,5				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
GR-5	Grekland	5003202 GR_2017_PR_0013	Genomförande av bistånd till frivilligt återvändande och återanpassning	Pågår	32,4	32,4				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
IT-1	Italien	IT/2015/PR/1003	Biståndsinsats 1	Slutfört	1,2	1,0				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
IT-2	Italien	IT/2016/PR/0205	Återvändande och integration 3	Slutfört	1,1	0,7				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
IT-3	Italien	IT/2016/PR/0312	OMSTART BISTÅND VID FRIVILLIGT ÅTERVÄNDANDE OCH ÅTERANPASSNING	Slutfört	8,0	1,2				Amifs nationella program	Amifs nationella program		
IT-4	Italien	IT/2017/PR/1019	Ofrivilliga återvändanden	Slutfört	27,5					Amifs nationella program	Amifs nationella program	endast uppgifter om de första två av de fem åren för projektgenomförandet	
IT-5	Italien	IT/2017/PR/1494	Stöd till flera åtgärder	Pågår	7,6					Amifs nationella program	Amifs nationella program	pågår	
EASO-GR	Grekland		Operativt stöd till Grekland 2018	Slutfört	24,5	26,9							
EASO-IT	Italien		Operativt stöd till Italien 2018	Slutfört	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Grekland		2018 återvändandestöd i Grekland	Slutfört	inget landsspecifikt anslag	4,0				stöd tillhandahålls i alla medlemsstater	stöd tillhandahålls i alla medlemsstater		
FRONTEX-IT	Italien		2018 återvändandestöd i Italien	Slutfört	inget landsspecifikt anslag	6,5				stöd tillhandahålls i alla medlemsstater	stöd tillhandahålls i alla medlemsstater		

	Otillfredsställande
	Delvis tillfredsställande
	Tillfredsställande
	Ej tillämpligt

Bilaga III – Uppföljning av rekommendationerna om systemet med mottagningscentrum (hotspots)

Rekommendation	Status	Kommentar
1.1. Kommissionen bör tillsammans med de berörda byråerna ge Grekland ytterligare stöd för att åtgärda mottagningscentrums brist på kapacitet genom att – uppgradera inkvarteringsanläggningarna på de öar där mottagningscentrumen ligger, – ytterligare påskynda handläggningen av asylansökningar (med stöd från Easo) och ge migranterna tydlig information om hur och när deras ansökningar kommer att handläggas, – verkställa befintliga återvändandeförfaranden, i förekommande fall (med stöd från Frontex).	Håller på att genomföras	Kommissionen, Easo och Frontex gav ytterligare stöd för att öka kapaciteten vid de grekiska mottagningscentrumen genom att finansiera nya infrastrukturprojekt, bistå alla kontraktsanställda vid den grekiska asylmyndigheten och genomföra alla återttagandeinsatser till Turkiet. Mer stöd behövs dock fortfarande, eftersom situationen på plats är fortsatt kritisk.
1.2. Kommissionen bör tillsammans med de berörda byråerna ytterligare stödja Italiens ansträngningar för att öka antalet mottagningscentrum till det antal som ursprungligen planerades, och vidta ytterligare åtgärder för att även täcka in landsättningar som sker utanför de fasta mottagningscentrumen.	Har genomförts	
2.1. Kommissionen bör tillsammans med de berörda byråerna och internationella organisationerna hjälpa myndigheterna i både Grekland och Italien att vidta alla tänkbara åtgärder för att se till att ensamkommande barn som anländer som migranter behandlas i enlighet med internationella normer och bland annat får tillgång till lämpliga boendeförhållanden, ges skydd, får tillträde till prioriterade asylförfaranden och eventuellt övervägs för omplacering.	Håller på att genomföras	Kommissionen gav ytterligare stöd genom att finansiera nya infrastrukturprojekt för att förbättra situationen för ensamkommande barn. Easo påbörjade i december 2018 ett projekt för att ta itu med den akuta situationen på Samos. Mer stöd behövs dock fortfarande i Grekland, eftersom situationen på plats är fortsatt kritisk.
2.2. Kommissionen bör insistera på att det utses en barnskyddsansvarig vid varje mottagningscentrum/mottagningsplats.	Har genomförts av kommissionen	Kommissionen insisterade på att en barnskyddsansvarig ska utses, men de italienska myndigheterna har inte gjort det vid mottagningscentrumen.
2.3. Kommissionen och de berörda organen bör ge de ansvariga myndigheterna mer hjälp i form av utbildning och juridisk rådgivning, och fortsätta övervaka situationen och rapportera om vidtagna åtgärder och gjorda framsteg.	Har genomförts	

3.1. Kommissionen och byråerna bör fortsätta be alla medlemsstaterna att tillhandahålla fler experter så att de nuvarande behoven kan tillfredsställas bättre.	Har genomförts av kommissionen och byråerna	Konstant brist på experter från medlemsstaterna för Easo-insatser i Grekland och Italien.
3.2. Medlemsstaterna bör placera ut experter tillräckligt länge och med de efterfrågade profilerna för att stödet från Frontex, Easo och Europol till Grekland och Italien ska bli tillräckligt effektivt och ändamålsenligt.	Har inte genomförts	Den genomsnittliga utstationeringstiden för Easos och Frontex experter fortsatte att vara kortare än två månader under 2018. Andelen expertledsagare med enbart ledsagarprofil är hög i Grekland och antalet återvändanden lågt.
4.1. Kommissionen bör tillsammans med byråerna och de nationella myndigheterna tydligare ange roll, struktur och ansvarsområden för EU:s regionala insatsgrupp i systemet med mottagningscentrum.	Har genomförts	
4.2. Kommissionen och byråerna bör fortsätta insistera på att Italien och Grekland utser en person som får permanent ansvar för den övergripande förvaltningen och driften av varje enskilt mottagningscentrumsområde och på att det fastställs standardrutiner för mottagningscentrum i Grekland.	Har genomförts	
5.1. I slutet av 2017 bör kommissionen och byråerna utvärdera hur systemet med mottagningscentrum har satts upp och genomförts så här långt och lägga fram förslag på hur det kan utvecklas ytterligare. Förslagen bör bland annat ange en standardmodell för stöd som kan tillämpas vid framtida storskalig migration, definitioner av olika roller och ansvarsområden, minimikrav på infrastruktur och personalresurser, typer av stöd som ska tillhandahållas och standardrutiner.	Har genomförts	

5.2. Analysen bör även omfatta en bedömning av behovet av att ytterligare förtydliga den rättsliga ramen för systemet med mottagningscentrum som en del av EU:s förvaltning av de yttre gränserna.	Har genomförts	Kommissionen rekommenderade att mottagningscentrumens standardrutiner bör utgöras av en rättsakt, ett regeringsbeslut eller ministerbeslut eller ett cirkulär, beroende på värdmedlemsstatens konstitutionella krav. I Italien överlämnades standardrutinerna för mottagningscentrumen till de berörda nationella myndigheterna genom ett cirkulär i december 2016. I Grekland offentliggjordes och distribuerades standardrutinerna genom ett administrativt cirkulär 2017.
---	-----------------------	---

Bilaga IV – Genomförande av projekten inom ramen för Amifs nationella program

Grekland

Det enda avslutade projektet i urvalet för Grekland, **GR-1**, nådde inte fullt ut sitt främsta mål att komma ifatt med asylärendena i andra instans (14 % av ärendena i andra instans hade ännu inte behandlats). Projektet skulle ha kunnat gynnas av en förlängning, men denna begärdes för sent och omintetgjordes av rättsliga tvister rörande ersättningen till medlemmarna i eftersläpningskommittén. När projektet avslutades hade 20 % av projektbudgeten ännu inte utnyttjats. Trots den alltjämt växande eftersläpningen (se även punkterna [106](#) och [107](#)), som fortfarande hindrar asyلفörfarandet, noterade vi även att inget nytt projekt planerades för att ta itu med eftersläpningen efter 2013.

Bland de pågående projekt som granskades uppnår **GR-2**, om förstärkning av asyلفörfarandet, sina målvärden vad gäller att rekrytera personal som ska förstärka den grekiska asylmyndigheten. De målvärden som satts upp kan dock visa sig vara otillräckliga mot bakgrund av det fortsatta trycket från det stadiga inflödet av migranter till Grekland.

Inom ramen för projekt **GR-3** för stöd till slutna förvar inför avvisning besökte vi förvaret i Amygdaleza och fann att förhållandena var acceptabla. Enligt en rapport av Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr⁵¹ varierar dock förhållandena kraftigt mellan de olika förvaren. I några förvar var förhållandena mycket dåliga och oacceptabla, med överfulla och ohygieniska celler.

Projekt **GR-4** stöder verkställandet av tredjelandsmedborgares ofrivilliga återvändande. På grund av det mycket låga antalet ofrivilliga återvändanden kommer projektet sannolikt inte att nå sina målvärden (se även punkterna [130–139](#)).

Projekt **GR-5** för bistånd vid frivilligt återvändande har hittills nått sina målvärden. För närvarande erbjuds dock endast 26 % av kandidaterna till frivilligt återvändande och återanpassning ett återanpassningspaket. Det är en utmaning att klara de stränga årliga målvärdena med +/- 10 % avvikelse eftersom flera faktorer påverkar

⁵¹ *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018* (rapport till Greklands regering om besöket av Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) i Grekland den 10–19 april 2018), Strasbourg, den 19 februari 2019.

migranternas beslut att dra nytta av frivilligt återvändande och återanpassning (situationen i ursprungslandet, familjestatus, hälsoproblem etc.).

Italien:

IT-1 uppnådde sina målvärden, men de få indikatorer som fastställts räckte inte för att styrka att de planerade målen nåtts. Det hade exempelvis inte fastställts något målvärde för att övervaka om målet att identifiera och överlämna ärenden med sårbara personer hade uppnåtts. Projektet använde 84 % av budgeten.

Båda projekten för frivilligt återvändande och återanpassning, IT-2 och IT-3, gav bristfälliga resultat. I [ruta 12](#) finns mer information om problemen rörande frivilligt återvändande och återanpassning i Italien.

IT-2, som genomfördes av Consiglio Italiano per i Rifugiati, lyckades enbart skicka tillbaka 49 % av de migranter som ursprungligen planerades att skickas tillbaka, trots att projektet förlängdes med tre månader. Budgeten underutnyttjades dessutom med 35 %.

IT-3, som genomfördes av IOM, nådde enbart 12–28 % av sina målvärden och använde endast 15 % av sin budget. De italienska myndigheterna stoppade tillfälligt detta Amif-projekt och beslutade i stället att finansiera IOM:s verksamhet rörande frivilligt återvändande och återanpassning med enbart nationella budgetresurser (utan EU-stöd).

IT-4 var ett projekt för ofrivilliga återvändanden som utarbetades av inrikesministeriet. Bidragsavtalet undertecknades i september 2017 för att omfatta perioden 2014–2018. De verksamheter som genomfördes under de två första åren (2014 och 2015) utgjorde ungefär 70 % av de övergripande målvärdena och 67 % av budgeten. När revisionen gjordes hade de italienska myndigheterna ännu inte samlat in uppgifter om indikatorer och utgifter för åren 2016, 2017 och 2018.

Det pågående projektet, **IT-5**, innehåller insatser som gäller utbildning, identifiering av migranter med särskilda behov och tillhandahållande av information och assistans. Samtidigt som utbildningsmålet redan överträffats har de två övriga målen ännu inte uppfyllts av följande skäl: a) svårigheter att identifiera eller involvera slutmottagarna, b) bristfällig kommunikation från lokala motparters sida rörande nyanlända, c) den stora minskningen av antalet nyanlända under 2018. Projektet är planerat att fortsätta fram till slutet av 2019. När revisionen gjordes övervägde myndigheterna att justera målvärdena.

Akronymer och förkortningar

Amif: Asyl-, migrations- och integrationsfonden.

Easo: Europeiska stödkontoret för asylfrågor.

EMAS: katastrofbistånd.

Eurodac: Europeiska fingeravtrycksdatabasen.

Frontex: Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

IOM: Internationella organisationen för migration.

Racer: indikatorer som är relevanta, accepterade, trovärdiga, enkla och stabila.

SMART: mål som är specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna.

UNHCR: FN:s flyktingkommissariat.

Ordförklaringar

andel godkända ansökningar: andelen positiva beslut av det totala antalet beslut om asyl i varje etapp av asylförfarandet.

asyl: en form av internationellt skydd som EU beviljar på sitt territorium till de som anses vara flyktingar enligt Genèvekonventionen, det vill säga de som flyr från sitt ursprungsland på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse eller som beviljats subsidiärt skydd.

asylansökan: en formell begäran om internationellt skydd; från det ögonblick den sökande ger uttryck för sin avsikt att söka asyl anses dennes ansökan ha gjorts och personen åtnjuter sina rättigheter som asylsökande; ansökan registreras därefter av medlemsstaterna och anses ha lämnats in så snart den nått de behöriga myndigheterna.

bedömning av möjligheten till prövning: görs av de nationella myndigheterna för att fastställa huruvida en asylansökan ska tillåtas, det vill säga prövas i sak; ansökan kan inte tas upp till prövning om den sökande har beviljats internationellt skydd i en annan EU-medlemsstat, har kommit från ett säkert ursprungsland, ett säkert tredjeland eller ett första asylland, eller har lämnat in en efterföljande ansökan utan några nya inslag.

bedömning av rätten till internationellt skydd: ett förfarande för att avgöra huruvida en sökande har rätt till asyl på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse i sitt ursprungsland.

Dublinenheten: den avdelning vid en nationell beslutande myndighet som ansvarar för tillämpningen av Dublin III-förordningen.

flykting: en person som har tvingats fly sitt land på grund av förföljelse, krig eller våld.

frivillig avresa: när en migrant som vistas olagligt i EU frivilligt avreser inom den tidsfrist som anges i återvändandebeslutet.

förvarsenhet: en anläggning för tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändandeförfaranden i syfte att underlätta processen när det finns risk för att personerna som ska återvända avviker eller motsätter sig beslutet.

hotspot: en anläggning på en plats vid EU:s yttre gräns som utsätts för stort migrationstryck och som fungerar som anläggning för första mottagande där nyanlända identifieras, registreras och lämnar fingeravtryck.

humanitärt skydd: en form av skydd som beviljas de som inte har rätt till varken asyl eller subsidiärt skydd men som trots detta inte kan skickas tillbaka på grund av exempelvis personliga omständigheter såsom ohälsa eller ålder (inbegripet ensamkommande barn), naturkatastrofer eller väpnad konflikt.

irreguljär migrant: en person som befinner sig i ett land utan erforderligt tillstånd enligt utlänningsrätten.

migration: en persons, eller en grupp människors, förflyttning över antingen en internationell gräns eller inom en stat under en period som överstiger ett år, oberoende av anledningar och medel.

omplacering: överföringen av personer som har goda chanser att beviljas asyl från en EU-medlemsstat till en annan.

questura (plural: questure): det allmänna säkerhetsorganet på provinsnivå i Italien som har administrativt ansvar med anknytning till invandring.

subsidiärt skydd: den form av skydd som beviljas en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting men som rimligen inte kan skydda sig mot en typ av allvarlig skada som inte omfattas av Genèvekonventionen, om personen skulle återvända till sitt ursprungsland.

uttalandet från EU och Turkiet: en rad åtgärds punkter som Europeiska rådet och Turkiet kom överens om vid sitt möte den 18 mars 2016 för att åtgärda irreguljär migration till EU via Turkiet; enligt uttalandet ska alla nya irreguljära migranter som anländer till de grekiska öarna efter den 20 mars 2016 skickas tillbaka till Turkiet; ett vidarebosättningssystem för syrier infördes också.

återvändandeandel: förhållandet mellan antalet tredjelandsmedborgare som verkligen återvänder och det antal som beordrats att lämna EU under ett givet år; ett bristfälligt mått på effektiviteten i återvändandet på grund av tidsfördröjningen mellan utfärdandet av beslutet och det faktiska återvändandet.

återvändandebeslut: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger en skyldighet att återvända.

Kommissionens och byråernas svar

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

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

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

Tidslinje

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

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes av revisionsrättens ledamot Leo Brincat med stöd av Romuald Kayibanda (kanslichef), Annette Farrugia (attaché), Sabine Hiernaux-Fritsch (förstechef), Andrej Minarovic (uppgiftsansvarig), Emmanuel-Douglas Hellinakis och Florin-Alexandru Farcas (revisorer). Hannah Critoph gav språkligt stöd.



Från vänster till höger: Andrej Minarovic, Hannah Critoph, Annette Farrugia, Leo Brincat, Mirko Iaconisi, Romuald Kayibanda, Emmanuel-Douglas Hellinakis och Florin-Alexandru Farcas.

© Europeiska unionen, 2019.

Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.

SV	PDF	ISBN 978-92-847-3968-4	doi:10.2865/265517	QJ-AB-19-021-SV-N
SV	HTML	ISBN 978-92-847-3980-6	doi:10.2865/30291	QJ-AB-19-021-SV-Q

Vid denna granskning bedömde vi om den EU-finansierade stödåtgärden för Grekland och Italien hade uppnått sina mål och om asyl- och återvändandeförfarandena var effektiva och snabba. Vi bedömde även om de tillfälliga omplaceringsmekanismerna för nödsituationer hade uppnått sina målvärden och mål. Vår slutsats är att det förekommer skillnader mellan målen för EU:s stöd och de uppnådda resultaten. De tillfälliga omplaceringsmekanismerna uppnådde inte sina målvärden. Även om de grekiska och italienska myndigheternas kapacitet har ökat fortsätter genomförandet av asyلفörfarandena att påverkas av långa handläggningstider och flaskhalsar. Precis som i övriga EU är antalet återvändanden från Grekland och Italien lågt av de anledningar som redovisas i denna rapport.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Europeiska unionen, 2019

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.