

Særberetning

# Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

# Indhold

	Punkt
<b>Resumé</b>	I-IX
<b>Indledning</b>	01-15
<b>Revisionens omfang og revisionsmetoden</b>	16-21
<b>Bemærkninger</b>	22-145
<b>EU's migrationsstyring i Grækenland og Italien var relevant, men har ikke nået sit fulde potentiale</b>	22-101
De vigtigste anbefalinger er ved at blive gennemført i hotspottene i Grækenland, hvor registrering og optagelse af fingeraftryk er gennemført fuldt ud	23-30
Fuld registrering, optagelse af fingeraftryk og debriefing i og uden for hotspottene	31-34
De midlertidige nødomfordelingsordninger nåede ikke deres mål og hovedformål	35-53
De undersøgte projekter inden for rammerne af AMIF's nødhjælp og nationale programmer afhjalp de identificerede behov, men nåede ikke helt deres mål	54-82
EU-agenturernes operationelle støtte blev ikke anvendt fuldt ud	83-101
<b>Fortsat lange asylbehandlingstider trods øget kapacitet og tilbagesendelsesfrekvensen for irregulære migranter er stadig lav</b>	102-145
Hele det græske asylsystem er fortsat overbelastet trods en markant forøgelse af behandlingskapaciteten	104-118
Efterslæbet af asylansøgninger overgår til overbelastede klagemyndigheder i Italien	119-129
Den faktiske tilbagesendelse af irregulære migranter er fortsat problematisk i hele EU	130-145
<b>Konklusioner og anbefalinger</b>	146-166

## **Bilag**

**Bilag I - Finansiell gennemførelse (i millioner euro)**

**Bilag II - Sammenfattende vurdering af en stikprøve på 20 EU-støtteaktioner i Grækenland og Italien**

**Bilag III - Opfølgning på anbefalingerne vedrørende hotspottilgangen**

**Bilag IV - Gennemførelse af projekter inden for rammerne af nationale AMIF-programmer**

## **Akronymer og forkortelser**

## **Ordlister**

## **Kommissionens og agenturernes svar**

## **Revisionsholdet**

## **Tidslinje**

## Resumé

I de seneste år har EU oplevet hidtil usete migrationsstrømme og en efterfølgende stigning i antallet af asylansøgninger, inden situationen nåede tilbage på niveauet fra før krisen.

I 2017 offentliggjorde vi en beretning om de hotspots, der er oprettet i Grækenland og Italien til at fungere som centre for første modtagelse, hvor ankommande migranter identificeres, registreres og får taget fingeraftryk. Europa-Parlamentet tilsluttede sig beretningens konklusioner og bad os om at overveje en hurtig opfølgning, herunder en analyse af procedurerne for omfordeling, asyl og tilbagesendelse.

I forbindelse med denne revision vurderede vi, om EU-finansierede støtteaktioner til fordel for Grækenland og Italien havde nået deres mål, og om asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne var effektive og hurtige. Vi vurderede også, om de midlertidige nødomfordelingsordninger havde nået deres mål og målsætninger. Vi konkluderer, at der er forskelle mellem målene for EU's støtte og de opnåede resultater. Selv om de græske og italienske myndigheders kapacitet er øget, er gennemførelsen af asylprocedurerne i Grækenland og Italien fortsat påvirket af lange behandlingstider og flaskehalse. Som i resten af EU foregår tilbagesendelserne fra Grækenland og Italien i et langsomt tempo.

Vi konstaterede, at anbefalingerne i vores særberetning fra 2017 stort set var gennemført, eller var ved at blive gennemført, og vi fandt årsagerne i de tilfælde, hvor det ikke var sket. Registreringen af migranter og optagelsen af deres fingeraftryk i hotspottene var markant forbedret. Men de midlertidige nødomfordelingsordninger nåede ikke deres mål og lattede derved ikke effektivt pres på asylsystemerne i Grækenland og Italien.

Vi undersøgte 20 EU-støtteaktioner i Grækenland og Italien. Selv om de afhjalp de identificerede behov, konstaterede vi svagheder i deres udformning. Vi konstaterede også, at de fleste af de projekter, vi undersøgte, ikke havde nået deres mål fuldt ud. Vi så på resultatstyringsrammen og konstaterede, at den var etableret sent og uden mål. Der var endvidere ikke nok resultatdata til rådighed.

**VI** Vi vurderede effekten af EU-støtteaktioner på nationalt plan ved at undersøge, om asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne var blevet hurtigere og mere effektive. Vi konstaterede, at kapaciteten til at behandle asylsager var øget i både Grækenland og Italien, men at den stadig ikke var tilstrækkelig til at afhjælpe den voksende sagspukkel i Grækenland. Da der er færre nye ansøgninger i Italien, er sagspuklen faldende, men der er ikke tilstrækkelig kapacitet til at behandle det høje antal klager efter afslag i første instans.

**VII** Reelt tilbagesendes der langt færre migranter, end der træffes afgørelser om tilbagesendelse i såvel Grækenland og Italien som i EU som helhed. Vi identificerede årsagerne hertil, f.eks. behandlingstiden for asylsager, utilstrækkelig kapacitet i tilbageholdelsescentre, vanskeligt samarbejde med migranternes oprindelseslande eller migranter, der ganske enkelt forsvinder efter afgørelsen om at tilbagesende dem.

**VIII** Vi reviderede primært Europa-Kommissionen, Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (almindeligvis kaldet Frontex). Desuden besøgte vi de nationale myndigheder, internationale og ikkestatslige organisationer, som gennemfører EU-finansierede projekter.

**IX** Som følge af vores revision anbefaler vi Kommissionen og agenturerne:

- at anvende indhøstede erfaringer til udformning af en mulig frivillig omfordelingsmekanisme i fremtiden
- at styrke forvaltningen af Asyl-, Migrations- og Integrationsfondens nødhjælpsfinansiering og nationale programmer
- at forbedre EASO's operationelle støtte til asylprocedurer
- at justere Frontex' tilbagesendelsesstøtte og udstationeringen af eksperter i hotspottene
- at styrke forvaltningen af de nationale asylsystemer
- at støtte yderligere nationale tilbagesendelsesprocedurer.

# Indledning

**01** I de seneste år har EU oplevet hidtil usete migrationsstrømme og en efterfølgende stigning i antallet af asylansøgninger. Migrationskrisen toppede i 2015, da over 1 million mennesker begav sig ud på den farefulde rejse til Europa ad søvejen, inden situationen nåede tilbage på niveauet fra før krisen.

**02** De øgede migrationsstrømme har været en udfordring for EU's rammer for asyl, migration og forvaltning af de ydre grænser. De eksisterende ordninger kom under så voldsomt pres, at de i nogle tilfælde måtte suspenderes midlertidigt. Som frontlinjestater er Grækenland og Italien uforholdsmæssigt hårdt belastet.

**03** Med henblik på at tackle krisen har EU udarbejdet en række foranstaltninger til at supplere finansieringen, som ydes til medlemsstaterne i henhold til EU's migrationsstyringspolitik. De omfatter oprettelsen af "hotspots" og indførelsen af midlertidige omfordelingsordninger. Desuden har EU fremsat lovforslag til en revision af det fælles europæiske asylsystem. Kernen i denne reform er revisionen af Dublin III-forordningen, der forpligter asylsøgere til at indgive en ansøgning i det første indrejseland i EU. Den foreslåede revision - Dublin IV-forordningen - omfatter et permanent omfordelingssystem, der skal erstatte de midlertidige kvotebaserede fordelingsordninger, som udløb i september 2017. Rådet er endnu ikke nået til enighed om dette forslag.

**04** Under hotspottilgangen bistår EU-agenturerne (primært EASO, Frontex og Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde) frontlinjemedlemsstaterne på stedet med at identificere og registrere migranter og optage deres fingeraftryk samt med at debriefe nyankomne migranter for at fastslå, hvem der har brug for international beskyttelse. Mellem 2015 og 2018 var der fem hotspots i både Grækenland og Italien (*figur 1*). På grund af det lave antal ankomne migranter blev hotspottet i Trapani omdannet til et tilbageholdelsescenter i oktober 2018.

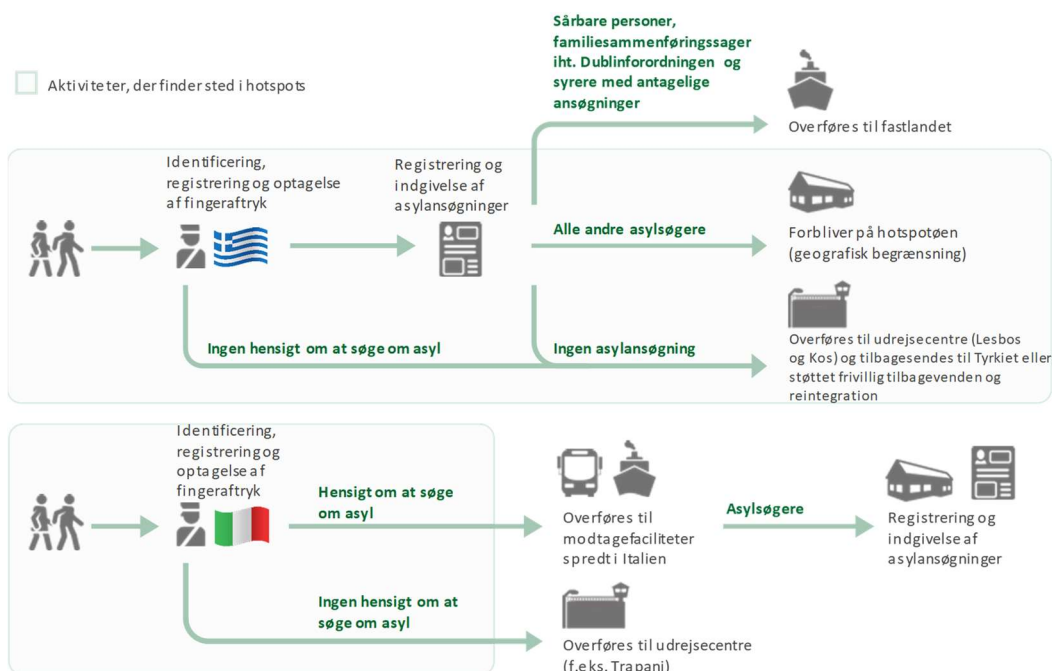
**Figur 1 - Hotspots i Grækenland og Italien**



© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

**05** I Grækenland og Italien anvendes hotspottilgangen forskelligt. Ved registreringen og identificeringen af irregulære migranter registreres det i begge lande, om en nyankommen migrant har til hensigt at søge om international beskyttelse. I Italien bliver de, som har denne hensigt, videresendt med bus eller skib til modtagefaciliteter i Italien. Ifølge erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016 gælder det derimod for migranter på de græske øer (undtagen hvis der er tale om sårbare personer, familiesammenføringsager eller syrere med antagelige ansøgninger), at de skal blive på hotspotøen (under den såkaldte geografiske begrænsning) under hele asylproceduren, herunder eventuelle klagesager (*figur 2*).

**Figur 2 - Overblik over hotspotaktiviteter i Grækenland og Italien**



Kilde: Revisionsretten.

**06** De midlertidige omfordelingsordninger blev indført ved to rådsafgørelser i september 2015<sup>1</sup>. Ordningerne, der gjaldt fra den 24. marts 2015 til den 26. september 2017, havde til formål at omfordele 160 000 migranter baseret på kvoter med henblik på at fordele byrden mellem medlemsstaterne, så presset blev mindsket på de første indrejselande.

**07** En effektiv tilbagesendelsespolitik er et nødvendigt element i en samlet og legitim migrationspolitik. I slutningen af 2010 trådte EU's tilbagesendelsesdirektiv i kraft og fastsatte fælles regler for tilbagesendelse af migranter med ulovligt ophold. Kommissionen foreslog en revision af dette direktiv i september 2018<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse og Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (som ændret ved Rådets afgørelse (EU) 2016/1754 af 29. september 2016). Lovligheden af disse afgørelser blev stadfæstet ved Domstolens dom 2017/C 374/05 i de forenede sager, som Slovakiet og Ungarn anlagde mod Rådet.

<sup>2</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (omarbejdning) COM(2018) 634 final af 12. september 2018.



**08** Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) leverer størstedelen af EU-midlerne til migrationsstyring. AMIF blev etableret i perioden 2014-2020 med henblik på at effektivisere styringen af migrantstrømme og gennemføre og styrke EU's fælles asyl- og indvandringspolitik.

**09** Størstedelen af AMIF-midlerne kanaliseres via delt forvaltning til støtte for medlemsstaternes flerårige nationale programmer. Disse programmer medfinansieres af medlemsstaterne, der står for forberedelsen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af dem. Desuden finansierer AMIF-midlerne nødhjælp. Denne finansiering, som stort set kommer udelukkende fra EU-budgettet, gennemføres enten direkte af Kommissionen eller indirekte af internationale organisationer.

**10** EASO bistår de græske og italienske myndigheder på grundlag af operationelle årsplaner. I 2018 i Grækenland hjalp EASO med at registrere og behandle asylansøgninger ved grænsen, og det støttede desuden den normale asylprocedure, klagemyndighederne og Dublinenheden. I Italien informerede EASO migranter i hotspottene om asyl, bistod med at registrere asylansøgninger og støttede desuden de nationale og territoriale asylkommissioner og Dublinenheden.

**11** Derudover har EASO været involveret i at styrke nationale asylmyndigheders kapacitet, forbedre modtagesystemet og beskytte sårbare grupper, herunder uledsagede mindreårige.

**12** På anmodning af medlemsstaterne koordinerer Frontex tilbagesendelsen af irregulære migranter, som ikke er berettiget til international beskyttelse på deres område. Frontex' europæiske tilbagesendelsescenter yder operationel og teknisk støtte til medlemsstaterne og de associerede Schengenlande i forbindelse med operationer før og under tilbagesendelse.

**13** Fra 2006 til 2016 koordinerede Frontex fælles operationer via charterflyvninger. I 2016 blev Frontex' mandat udvidet til at arrangere/koordinere nationale tilbagesendelsesoperationer. I december 2017 begyndte Frontex desuden at støtte tilbagesendelser på kommercielle ruteflyvninger.

**14** Der findes udførlig information om den finansielle gennemførelse af AMIF-, EASO- og Frontex-midlerne i *bilag I*.

**15** I 2017 udgav vi en beretning<sup>3</sup> om hotspottene i Grækenland og Italien. Europa-Parlamentet bifaldt beretningens konklusioner<sup>4</sup> og bad os om at *"overveje at udarbejde en hurtig opfølgingsberetning om driften af hotspottene ved at anvende bredere rammer, der omfatter en analyse af procedurer for asyl, omfordeling og tilbagesendelse"*. Denne beretning imødekommer denne anmodning.

---

<sup>3</sup> Særberetning nr. 06/2017: EU's reaktion på flygtningekrisen: "hotspottilgangen".

<sup>4</sup> Europa-Parlamentet (CONT) arbejdsdokument PE604.614v01-00.

## Revisionens omfang og revisionsmetoden

**16** Formålet med denne forvaltningsrevision var at afgøre, om EU's støtte til migrationsstyring (herunder hotspottilgangen) havde medvirket til hurtige og effektive asyl- og tilbagesendelsesprocedurer i Grækenland og Italien. For at besvare dette overordnede revisions spørgsmål søgte vi svar på to underspørgsmål:

- a) Har de EU-finansierede støtteaktioner til fordel for Grækenland og Italien nået deres mål?

For at besvare dette underspørgsmål vurderede vi, om vores anbefalinger i særberetning nr. 06/2017 var blevet gennemført, og om de midlertidige nødforordningsordninger havde nået målene. Vi vurderede også relevansen og udformningen af en stikprøve af EU-finansierede støtteaktioner og så på, om de planlagte output var leveret, og om målene var nået.

- b) Er asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne i Italien og Grækenland blevet effektive og hurtige?

For at besvare dette underspørgsmål undersøgte vi, om asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne i de to medlemsstater var blevet mere effektive siden 2015. Vi analyserede effektiviteten baseret på data indhentet af Kommissionen, EASO, Frontex og de nationale myndigheder, og vi identificerede årsagerne til eventuelle utilstrækkelige procedurer.

**17** Revisionen dækkede perioden fra 2015 (da migrationskrisen begyndte, og de første hotspots blev oprettet i Grækenland og Italien) indtil udgangen af 2018.

**18** Vores stikprøve af EU-finansierede støtteaktioner omfattede seks projekter vedrørende AMIF-nødhjælp og ti projekter vedrørende nationale AMIF-programmer. Ud fra vores faglige vurdering valgte vi projekterne med henblik på at sikre en afbalanceret dækning af de reviderede procedurer (asyl (uden modtagelse), omfordeling og tilbagesendelse) og typer af gennemførelsespartnere (FN-organisationer eller nationale myndigheder), samtidig med at vi overvejede den finansielle væsentlighed og gennemførelsesperioden. Yderligere EU-støtteaktioner, vi undersøgte, omfattede EASO's operationelle støtte i 2018 til asylprocedurer i

Hotspots

Omfordeling

AMIF-  
finansiering

EU-agenturer

Asyl i  
Grækenland

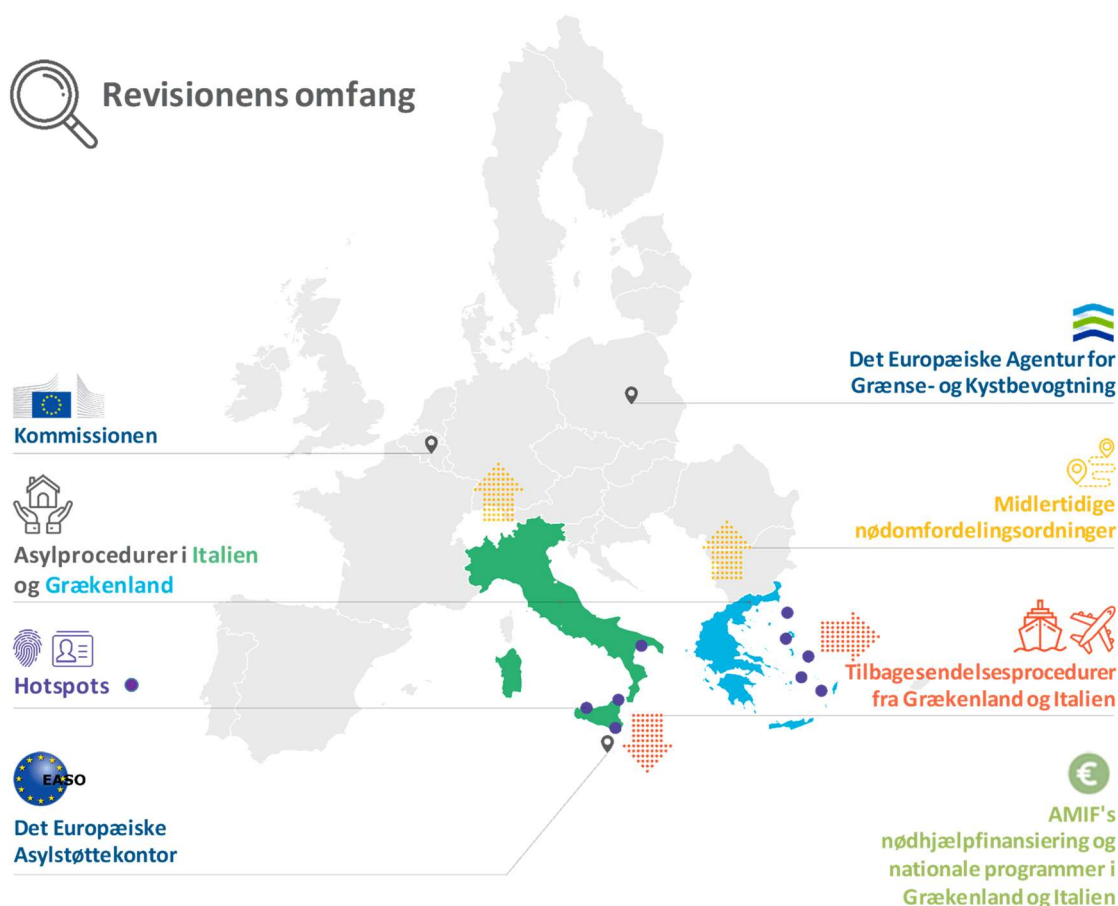
Asyl i Italien

Tilbagesendelser

Grækenland og Italien samt Frontex' tilbagesendelsesstøtte i 2018 til Grækenland og Italien. Listen med alle reviderede projekter findes i [bilag II](#).

**19** Vi reviderede primært Europa-Kommissionen, EASO og Frontex som ydere af EU-støtte til procedurer for asyl, omfordeling og tilbagesendelse (jf. også [figur 3](#)). Desuden besøgte vi de græske og italienske nationale myndigheder samt hotspots og ikkestatslige organisationer, som gennemfører AMIF-projekter i Grækenland og Italien. Revisionsarbejdet omfattede skrivebordsgennemgang af direktiver og forordninger, strategier, politiske dokumenter, retningslinjer, evalueringer, tilsynsrapporter og interne dokumenter samt dokumenter offentliggjort af nationale myndigheder, forskningsorganer, akademikere og ikkestatslige organisationer.

### Figur 3 - Revisionens omfang



Kilde: Revisionsretten.

Hotspots

Omfordeling

AMIF-  
finansiering

EU-agenturer

Asyl i  
Grækenland

Asyl i Italien

Tilbagesendelser

**20** Vi vurderede ikke, hvorvidt individuelle afgørelser om asyl og tilbagesendelse var gyldige, fordi det ville indebære at se på realiteterne i individuelle sager, hvilket hører under nationale administrative/retslige myndigheders jurisdiktion og, i sidste ende, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

**21** Formålet med revisionen var ikke at vurdere pålideligheden af de statistiske oplysninger fra Kommissionen, EASO, Frontex, de nationale myndigheder eller projekternes gennemførelsespartnere.

## Bemærkninger

### EU's migrationsstyring i Grækenland og Italien var relevant, men har ikke nået sit fulde potentiale

**22** Vi undersøgte, om:

- a) vores anbefalinger i særberetning nr. 6/2017 var gennemført
- b) alle nye irregulære migranter var registreret og havde afgivet fingeraftryk både i og uden for hotspottene
- c) de midlertidige nødomfordelingsordninger nåede deres mål og målsætninger
- d) de 20 undersøgte EU-støtteaktioner i Grækenland og Italien var hensigtsmæssigt udformet for så vidt angik i) deres relevans med hensyn til afhjælpning af de identificerede behov, ii) deres SMART-målsætninger og RACER-indikatorer, iii) deres undgåelse af overlapninger med andre EU-finansierede aktiviteter, iv) deres vurdering af krisesituationen (projekter vedrørende AMIF-nødhjælp) og v) deres strategi for overgangen fra nødhjælp til mere langsigtede nationale programmer
- e) de 20 undersøgte EU-støtteaktioner var gennemført som planlagt
- f) der var indført en solid resultatovervågnings- og rapporteringsramme.

**De vigtigste anbefalinger er ved at blive gennemført i hotspottene i Grækenland, hvor registrering og optagelse af fingeraftryk er gennemført fuldt ud**

**23** Vi vurderede gennemførelsen af hotspottilgangen i Grækenland og Italien i vores særberetning nr. 6/2017 og fremsatte 11 anbefalinger, som Kommissionen og alle de relevante agenturer accepterede. Af disse anbefalinger er seks fuldt ud gennemført.

**24** To af de vigtigste anbefalinger er ved at blive gennemført: 1.1 (støtte til at afhjælpe kapacitetsmanglen hos hotspottene i Grækenland) og 2.1 (hjælp til at sikre, at uledsagede mindreårige behandles i overensstemmelse med internationale standarder). To anbefalinger er blevet gennemført efter Kommissionens og agenturerne opfattelse. 2.2 (insisteren på udnævnelsen af en medarbejder med ansvar for børnebeskyttelse for hvert hotspot) og 3.1 (anmodning om flere eksperter fra medlemsstaterne til bedre dækning af behov i hotspottene). Én anbefaling, nemlig 3.2 (medlemsstaternes udsendelse af eksperter skal være af en tilstrækkelig lang varighed), er ikke gennemført. Vi fremlægger en udførlig vurdering i [bilag III](#) og punkt [25](#) til [30](#).

### Kapacitetsmangel hos hotspottene i Grækenland

**25** Hotspottene i Italien er enten tomme eller næsten tomme, renholdte og veludstyrede. I stærk kontrast hertil står levevilkårene i hotspottene i Grækenland, især på Lesbos og Samos, som er ringe på grund af pladsmangel, lægemangel og utilstrækkelig sikkerhed. Hotspottene på Lesbos og Samos, med kapacitet til henholdsvis 3 100 og 640 migranter, husede hhv. 5 096 og 3 745 personer på tidspunktet for vores revision i februar 2019. Mange af dem boede i telte uden for hotspottene ([billede 1](#)). Langsomme udbudsprocedurer, forsinket gennemførelse af vedligeholdelses- og opgraderingsprojekter, løbende ankomst af nye migranter og langvarige asylprocedurer udgør tilsammen en hindring for en hurtig forbedring af situationen<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Jf. også FRA's udtalelse 3/2019: Opdatering af udtalelsen fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder fra 2016 om grundlæggende rettigheder i de oprettede "hotspots" i Grækenland og Italien.

## Billede 1 - Nødtelte uden for hotspottet på Lesbos i Grækenland (februar 2019)



Kilde: Revisionsretten.

### Risikable forhold for uledsagede mindreårige

**26** Forholdene for uledsagede mindreårige på de græske øer er risikable ([tekstboks 1](#)).

#### Tekstboks 1

##### Uledsagede mindreårige i hotspottet på Samos

På Samos besøgte vi sektionen med mindreårige i hotspottet. Der var syv containere med hver ét toilet og to opholdsrum. Nogle af containerne havde ingen døre, vinduer, senge eller aircondition. Den officielle kapacitet var 8-10 mindreårige i hver container, men der opholdt sig omkring 16 uledsagede mindreårige i hver, og nogle af dem sov på gulvet. I sektionen med mindreårige var der kun drenge. 78 uledsagede mindreårige sov i telte eller i tomme, forfaldne huse uden for hotspottet i uofficielle tilbygninger til området. Ni uledsagede piger sov på gulvet i en container på 10 m<sup>2</sup> ved siden af politistationen, uden toilet eller bruser.



**27** I Italien er der nu fokus på situationen til havs, da nogle redningsfartøjer er blevet forhindret i at lægge til kaj, fordi de ikke havde et autoriseret ilandsætningssted. Den forsinkede ilandsætning har også påvirket mange børn, herunder uledsagede mindreårige, som har været strandet til havs i dagevis og nogle gange i ugevis<sup>6</sup>.

### Udsendelsen af EASO- og Frontex-eksperter ikke helt i overensstemmelse med behovene i hotspottene

**28** Vi noterede os en konstant mangel på nationale eksperter til at deltage i EASO's operationer. Derimod havde Frontex tilstrækkeligt personale fra medlemsstaterne takket være agenturets årlige udsendelsesplaner. På tidspunktet for vores besøg i Italien havde Frontex faktisk mere personale end nødvendigt udsendt til hotspottene, da agenturet ikke havde justeret sin plan for det lave antal migranter, der ankom ad søvejen, og det havde derfor en permanent tilstedeværelse af personale i hotspottene (screening-, debriefing- og fingeraftrykseksperter), selv om de var tomme (*tekstboks 2*).

#### Tekstboks 2

##### Udsendelse af Frontex-eksperter til hotspots i Italien

Under vores revisionsbesøg i februar 2019 var der udsendt ni Frontex-medarbejdere til det tomme hotspot i Pozzallo. Da der ikke kom nogen migranter, søgte de primært efter smuglernet på sociale medier. I Messina hjalp Frontex-medarbejdere det lokale politi med at registrere asylansøgninger, selv om det ikke er Frontex' kerneaktivitet.

Sprogstøtpepersonale fra Frontex var allerede blevet omplaceret i mobile team, men der var planlagt permanent tilstedeværelse af alle øvrige eksperter i hvert hotspot (8-10 i lavsæsonen og 8-12 i højsæsonen) frem til januar 2020 ifølge den operationelle plan for 2019. Da der ankom meget få migranter i Italien ad søvejen, var det ikke berettiget. Dette gælder især fingeraftrykseksperter, som ikke havde adgang til den nationale fingeraftryksdatabase, hvilket begrænsede deres merværdi med hensyn til at yde grundlæggende bistand til det italienske politi under proceduren for optagelse af fingeraftryk.

<sup>6</sup> En vurdering af modtagefaciliteterne, adgang til international beskyttelse og respekt for menneskerettighederne i Libyen (hvortil de fleste migranter, som reddes til havs på den centrale Middelhavsrute, tilbagesendes) ligger uden for omfanget af denne revision.

**29** Den gennemsnitlige udsendelsesvarighed for nationale eksperter er fortsat kort for både EASO og Frontex.

**30** EASO-eksperternes profiler opfylder generelt behovene, selv om der dog er mangel på erfarne senioreksperter. Frontex-eksperternes profiler matchede også behovene, selv om en høj andel<sup>7</sup> af Frontex-eksperterne til tilbagetagelser til Tyrkiet kun havde en ledsagende funktion, hvilket ikke er fuldt på højde med behovene i hotspottene. Med et gennemsnit på blot én tilbagesendelsesoperation om ugen, der varer én arbejdsdag, kan disse eksperter, der kun har en ledsagende funktion, ikke anvendes til andre typer af Frontex' operationer de øvrige seks dage om ugen.

### Fuld registrering, optagelse af fingeraftryk og debriefing i og uden for hotspottene

**31** Andelen af registreringer og optagne fingeraftryk<sup>8</sup> er markant forbedret, fordi hotspottilgangen i Grækenland og Italien har indført operative standardprocedurer og klart fordelte ansvarsopgaver mellem de nationale myndigheder og EU's støtteagenturer.

**32** Uden for hotspottene i Italien og Grækenland ansøger en forholdsvis stor andel migranter ikke desto mindre om asyl i andre EU-medlemsstater uden at have deres fingeraftryk registreret i Eurodacdatabasen i kategori 2<sup>9</sup> (*figur 4*). Når man ser bort fra lovlige migranter, der ansøger om asyl, og som er fritaget for afgivelse af fingeraftryk i

<sup>7</sup> 2016: 81,8 %, 2017: 65,7 %, 2018: 54,0 %.

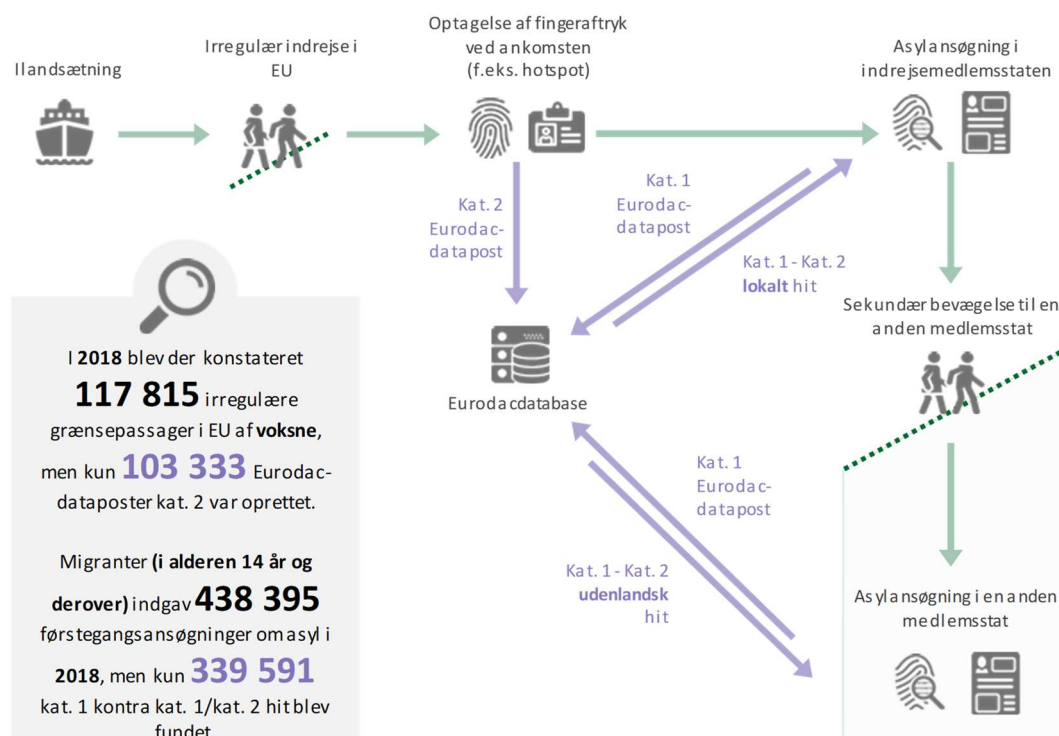
<sup>8</sup> Grækenlands Ægæiske Øer: fra 8 % i september 2015 til 100 % i 2018. Italien: fra 60 % i første halvår af 2015 til 100 % i 2018.

<sup>9</sup> Eurodacdata **kategori 1** er sæt af fingeraftryk for alle ansøgere om international beskyttelse (i alderen 14 år og derover), som indgiver en asylansøgning i en medlemsstat; data i **kategori 2** er sæt af fingeraftryk for alle tredjelandstatsborgere eller statsløse personer (i alderen 14 år og derover), som er pågrebet af myndighederne på grund af ulovlig overskridelse af en medlemsstats ydre grænse ad land-, sø- eller luftvejen fra et tredjeland, og som ikke er sendt tilbage.

kategori 2 i Eurodac, kunne manglen på fingeraftryksdata i Eurodac forklares ved en af følgende årsager:

- i) Asylansøgeren er ikke rejst ind i EU via Grækenlands Ægæiske Øer i øst eller Italien, men via en anden rute til en medlemsstat, hvor Eurodacregistreringen måske ikke er lige så effektiv, fordi hotspottilgangen ikke anvendes (*figur 4*).
- ii) Asylansøgeren har registreret sin ansøgning mere end 18 måneder efter registreringen af den tilsvarende datapost i Eurodac, og derfor findes fingeraftryksdataene ikke længere i databasen.
- iii) Asylansøgeren er indrejst uopdaget i EU og er derfor ikke blevet registreret.

**Figur 4 - Eurodacproceduren for optagelse af fingeraftryk**



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Frontex, Eurodac og Eurostat.

**33** De mange hit for udlændinges fingeraftryk i Eurodac<sup>10</sup> mellem 2015 og 2018, viser, at et stort antal asylansøgere rejste fra Grækenland og Italien til andre medlemsstater<sup>11</sup>. Det store antal sekundære bevægelser i EU gør det endnu vanskeligere at gennemføre Dublinmekanismen.

**34** I det nuværende system udløser et hit for en udlænding i Eurodac overførsel efter Dublinforordningen til det første indrejseland. En analyse af data fra Eurostat viser lave antal faktiske ud- og indgående overførsler efter Dublinforordningen for Grækenland, Italien og også EU som helhed<sup>12</sup>. Der er mange årsager hertil, herunder forsvinden, humanitære årsager, retsafgørelser med opsættende virkning og sager om familiesammenføring.

## De midlertidige nødbemfordelingsordninger nåede ikke deres mål og hovedformål

### Hovedformålet med omfordeling blev kun nået delvis

**35** Hotspottilgangen var en del af en pakke med øjeblikkelige foranstaltninger, som Rådet udarbejdede til at imødegå den krise, der fandt sted i 2015. En anden del af denne pakke var en midlertidig og ekstraordinær mekanisme for omfordeling af ansøgere med et klart behov for international beskyttelse fra Grækenland eller Italien til andre lande i EU med henblik på at aflaste disse to frontlinjemedlemsstater.

**36** Rådet fastsatte i første omgang to mål for omfordeling på henholdsvis 40 000 og 120 000 (160 000 i alt). Eftersom dette skete, da migrationskrisen toppede, var målene snarere resultatet af en politisk forhandling end af en solid analyse af forventede migrationsstrømme. Da 7 744 pladser (af de 40 000) ikke blev tildelt<sup>13</sup>, og 54 000 pladser (af de 120 000) blev stillet til rådighed til genbosætning af syrere fra Tyrkiet

<sup>10</sup> Der opstår et hit for en udlændings fingeraftryk i Eurodac, når et identisk fingeraftryk registreres i en anden medlemsstat. Disse hit svarer ikke til antallet af personer, men til antallet af datasæt, fordi den samme person kan ansøge om asyl flere gange.

<sup>11</sup> Udenlandske hit uden for Italien og Grækenland - 2015: 236 422, 2016: 317 455, 2017: 164 639, 2018: 112 817.

<sup>12</sup> I 2018 var der i EU 148 021 udgående anmodninger om overførsler efter Dublinforordningen, men der fandt reelt kun 25 960 overførsler sted.

<sup>13</sup> Medlemsstaterne, der var involveret i omfordelingen, forpligtede sig til at tildele resten af pladserne senest ved udgangen af 2015. Det skete dog ikke.

efter erklæringen fra EU og Tyrkiet, forpligtede medlemsstaterne sig juridisk til at omfordele 98 256 af 160 000 migranter.

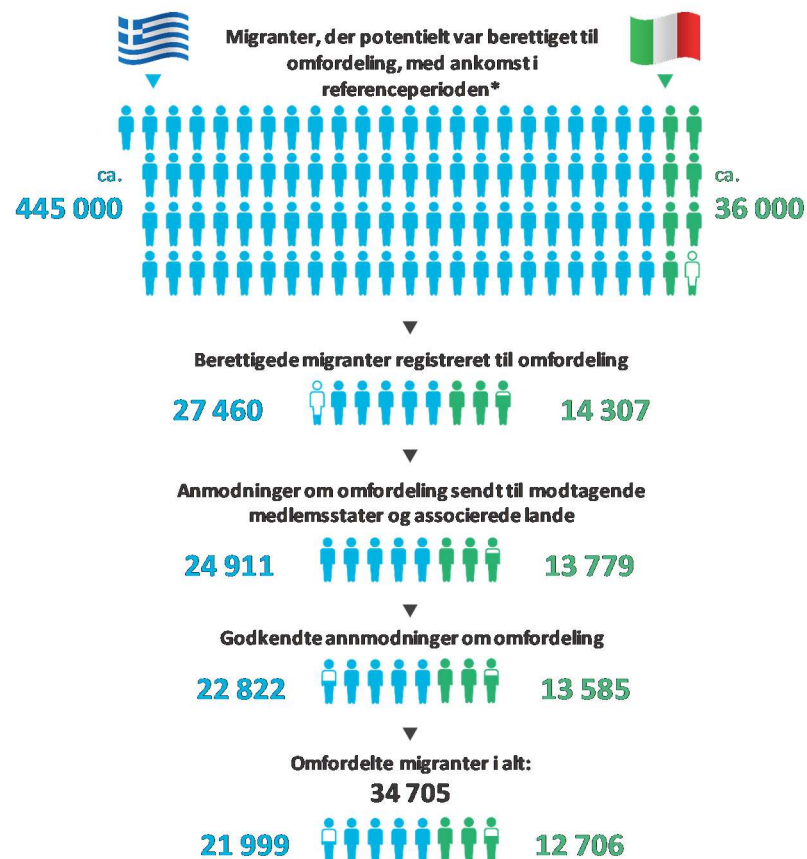
**37** I henhold til afgørelserne om omfordeling var det kun nationaliteter med en gennemsnitlig EU-asylanerkendelsesprocent på 75 % eller derover - som derfor havde en stor chance for at opnå international beskyttelse i tilflytningsmedlemsstaterne - der var berettiget til omfordeling. Anvendelse af denne gennemsnitsprocent for hele EU forudsatte sammenhængende asyltilgange i medlemsstaterne i det fælles europæiske asylsystem. Men anerkendelsesprocenterne varierer betydeligt blandt medlemsstaterne, især for bestemte nationaliteter<sup>14</sup>. Gennemsnittet for hele EU var derfor ikke en optimal indikator for chancerne for at opnå international beskyttelse i en bestemt medlemsstat. Vi anerkender ikke desto mindre, at det var et klart kriterium for at foretage en hurtig vurdering af berettigelsen til omfordeling.

**38** I *figur 5* ses det, at 34 705 berettigede migranter (12 706 fra Italien og 21 999 fra Grækenland) blev omfordelt til 22 medlemsstater og 3 associerede lande (Liechtenstein, Norge og Schweiz). Det Forenede Kongerige og Danmark udøvede deres fravalgsret i henhold til traktaterne. Ungarn og Polen foretog ingen omfordeling af migranter<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> I 2018 lå asylanerkendelsesprocenten for afghanere mellem 6 % og 98 % i EU's medlemsstater, mens den for irakere lå mellem 8 % og 98 %. Kilde: EASO.

<sup>15</sup> I juni 2017 indledte Kommissionen overtrædelsesprocedurer mod Ungarn, Polen og Tjekkiet for manglende overholdelse af afgørelserne om omfordeling. Ungarn gav hverken tilsagn om omfordelingspladser eller foretog omfordeling af migranter. Polen gav tilsagn om nogle pladser i december 2015, men ingen derefter, og foretog ingen omfordeling. Tjekkiet gav tilsagn om nogle pladser og omfordelte 12 migranter, men gav ikke yderligere tilsagn efterfølgende.

Figur 5 - Omfordeling af migranter fra Grækenland og Italien i henhold til den midlertidige nødomfordelingsordning (2015-2017)



(\*) Kun anslået for eritreere, irakere og syrere fra 16/9/2015 til 26/9/2017 for Italien og 20/3/2016 for Grækenland på grundlag af data fra Frontex. Irakere kun berettigede indtil juni 2016.

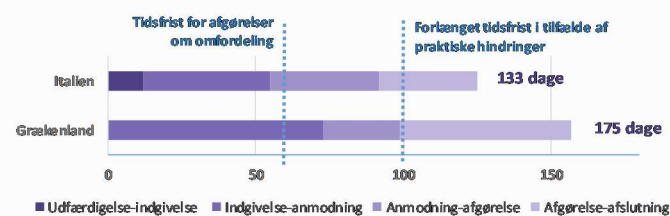
Kilde: Revisionsretten baseret på data fra medlemsstaterne.

### Nøgletal

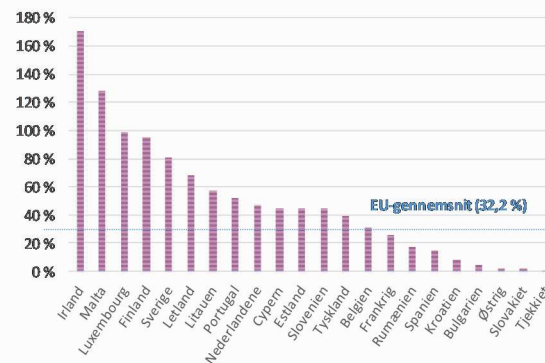
Migranter omfordelt fra Grækenland udgjorde ca. **22 %** af alle asylsøgere i landet i berettigelsesperioden. Tallet for Italien er ca. **4 %**.

**80 %** og **89 %** af de registrerede migranter blev reelt omfordelt fra hhv. Grækenland og Italien.

### Medianbehandlingstider for anmodninger om omfordeling



### Omfordelte migranter i % af medlemsstaternes retlige forpligtelser om at omfordele 98 256 personer



Danmark og Det Forenede Kongerige valgte ikke at deltage. Ungarn og Polen foretog ingen omfordeling af migranter.

**39** For hver omfordelt migrant udbetalte Kommissionen 500 euro fra AMIF til Grækenland eller Italien til at dække rejseudgifter og 6 000 euro til den modtagende medlemsstat til at dække udgifter til modtagelse. Det svarer til et samlet beløb på 225,6 millioner euro for alle omfordelte migranter.

**40** De obligatoriske omfordelingsordninger var det første solidariske initiativ i den europæiske migrationspolitik historie rettet imod en storstilet omfordeling af asylansøgere blandt medlemsstaterne. Afgørelserne om omfordeling gav desuden beskyttelse af et stort antal ansøgere, som ellers ville være blevet i Italien eller Grækenland, eller som måske var rejst ulovligt til andre lande.

**41** Men antallet af omfordelte asylansøgere var ikke tilstrækkeligt til at mindske presset effektivt på asylsystemerne i Grækenland og Italien. Migranter, der blev omfordelt i berettigelsesperioden, udgjorde ca. 4 % af alle asylansøgere i Italien og ca. 22 % af alle asylansøgere i Grækenland.

#### **En meget lille andel af de potentielt berettigede migranter blev omfordelt**

**42** Afgørelserne om omfordeling gjaldt migranter, som var ankommet til enten Grækenland eller Italien i perioden fra den 24. marts 2015 til den 26. september 2017. Syrere og eritreere var de to primære nationaliteter, som forblev berettigede i hele perioden. Irakere var berettigede indtil den 15. juni 2016<sup>16</sup>.

**43** Modtagende medlemsstater accepterede imidlertid kun omfordelingskandidater fra Grækenland, som var ankommet til landet inden den 20. marts 2016 (datoen for ikrafttrædelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet).

**44** Afgørelserne trådte i kraft, da migrationskrisen toppede, hvor de fleste af de migranter, som potentielt var berettigede til omfordeling, rejste i transit gennem Grækenland eller Italien i en form for sekundær migration til andre medlemsstater. I slutningen af 2015 til begyndelsen af 2016 havde både de græske og italienske myndigheder utilstrækkelig kapacitet til at identificere og komme i kontakt med alle de potentielt berettigede kandidater på deres område. Ordningerne fungerede utilstrækkeligt på grund af det meget lave registrerede antal potentielt berettigede kandidater (jf. [figur 5](#)).

<sup>16</sup> Tabel 6 i Eurostats kvartalsberetning om asyl af 15. juni 2016.

**45** Lukningen af Balkanruten i marts 2016 begrænsede den ukontrollerede transit gennem Grækenland væsentligt og efterlod mange kandidater, der potentielt var berettiget til omfordeling, i Grækenland. I marts 2016 anslog Kommissionen, at mellem 50 000 og 56 000 mennesker måtte forblive i Grækenland, herunder 35 000 til 40 000 kandidater, der potentielt var berettiget til omfordeling. En omfattende forhåndsregistrering, der var finansieret gennem nødhjælp og fik støtte fra UNHCR og EASO, hjalp med til at identificere og registrere dem, der fortsat var i Grækenland i sommeren 2016. Uden denne forhåndsregistrering ville antallet af omfordelinger have været endnu lavere.

**46** Den information, som de identificerede migranter fik om omfordelingslandene, og fordelene ved lovlig omfordeling (i modsætning til ulovlig "selvomfordeling") var ikke tilstrækkelig effektiv til at vinde deres tillid og overbevise dem om, at ordningerne var attraktive.

**47** Det lave antal omfordelingstilsagn og det langsomme tempo, hvormed medlemsstaterne behandlede tilsagn og overførsler, ville desuden have afholdt nogle migranter fra at ansøge om omfordeling, selv om situationen med tiden ændrede sig til det bedre.

#### **En høj andel af de registrerede kandidater blev omfordelt trods mangler i omfordelingsprocessen**

**48** En høj andel af alle de kandidater, som blev registreret til ordningerne i Grækenland og Italien (henholdsvis 80 % og 89 %), blev reelt omfordelt. De to primære årsager til manglende omfordeling af registrerede kandidater var, at de blev afvist under sikkerhedskontrollen eller forsvandt.

**49** Vi konstaterede ikke desto mindre en række operationelle svagheder i omfordelingsprocesserne ([tekstboks 3](#) og [figur 6](#)).



### Tekstboks 3

#### Operationelle svagheder i omfordelingsprocessen

Afgørelserne om omfordeling skulle vedtages hurtigt i september 2015, inden der var fastlagt procedurer, og inden de nødvendige strukturer var på plads (til registrering, transport og indkvartering af omfordelingskandidater). Derfor var det ikke klart, hvordan forløbet skulle foregå; hvem skulle f.eks. udføre sikkerhedskontrol og lægeundersøgelse og hvordan? De centrale interessenter blev først enige om de operationelle protokoller senere (i sommeren 2016 i Grækenland og sidst i 2016 i Italien).

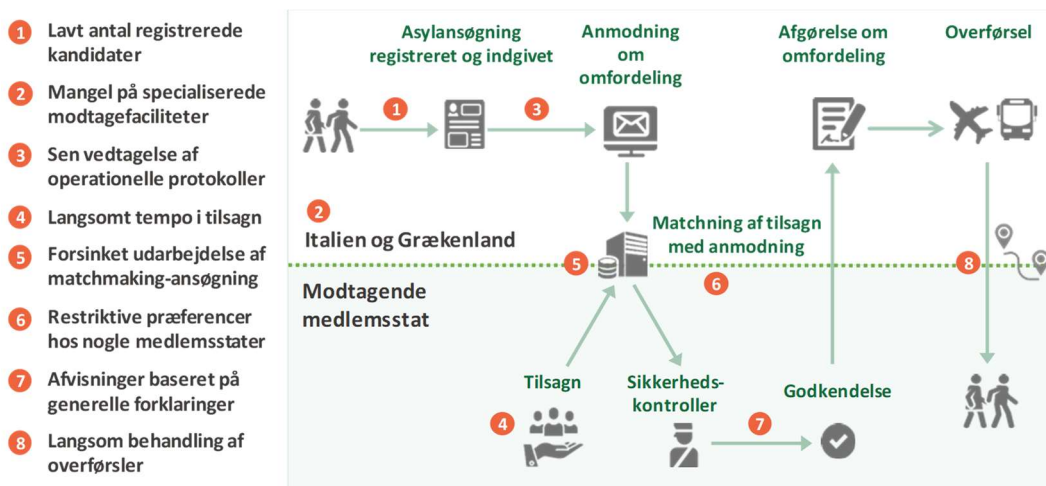
De fleste ansøgninger blev afvist med henvisning til behovet for at beskytte den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, hvilket var i overensstemmelse med afgørelserne om omfordeling. Men forklaringerne var ofte generelle uden udførlig begrundelse i enkeltsager. Antallet af afvisninger var højere i Grækenland end i Italien på grund af forskellige sikkerhedsprofiler for berettigede migranter. Grækenland videresendte afviste kandidater til det nationale asylsystem, hvorimod Italien tilbød dem omfordeling i en anden medlemsstat.

Nogle medlemsstater anvendte restriktive præferencer uden hjemmel i afgørelserne (f.eks. ingen eritreere i Bulgarien, kun kandidater med personlegitimation og rejsedokumenter i Tjekkiet). EASO var længe om at oprette et system til matchning af præferencer. Projektet var planlagt til at gå i luften i oktober 2016, men blev ikke afsluttet, før omfordelingen var overstået, og selv om det blev afprøvet i Grækenland, blev det aldrig anvendt i hverken Grækenland eller Italien.

Kandidaterne var spredt rundt omkring i Italien og Grækenland i stedet for at blive holdt samlet. Hvis de var blevet indkvarteret i specifikke omfordelingsfaciliteter, ville deres ansøgninger kunne være behandlet hurtigere ved at gøre forskellige trin i processen nemmere, bl.a. de obligatoriske sundhedstjek og kulturorienteringsmøderne.

Da afgørelserne ikke fastsætter bindende foreløbige mål for omfordeling, var der i begyndelsen kun få tilsagn fra de modtagende medlemsstater, men der kom gradvist flere i takt med gennemførelsen. Nogle medlemsstater viste større initiativ end andre.

**Figur 6 - Overblik over operationelle svagheder i omfordelingen**



Kilde: Revisionsretten.

### Utilstrækkelig overvågning efter omfordeling og ingen rammer for frivillig omfordeling

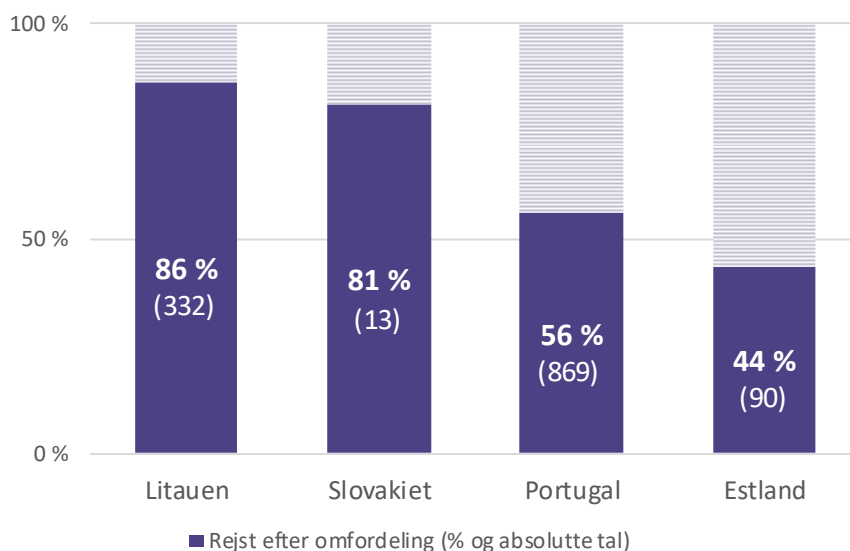
**50** Kommissionen overvågede i samarbejde med EASO og Den Internationale Organisation for Migration (IOM) gennemførelsen af omfordelingsordningerne, navnlig antallet af faktiske overførsler. Der blev desuden indsamlet data om registreringer, forsvindinger og afvisninger, men rapporteringen om disse aspekter er ikke harmoniseret mellem Grækenland og Italien.

**51** De foreløbige resultater, som blev indhentet af Kommissionen i februar 2018, viste høje asylankendelsesprocenter for de omfordelte migranter i de modtagende medlemsstater. De viste desuden relativt høje efterfølgende sekundære omfordelingsbevægelser i nogle medlemsstater. De fleste medlemsstater indsamler dog ikke information om dette aspekt.

**52** Kommissionen har ikke overvåget situationen i omfordelingslandene siden februar 2018. De data, vi indsamlede fra de modtagende medlemsstater i april og maj 2019, bekræfter de bemærkninger, vi fremsatte i det forrige punkt (*figur 7*).

**53** De midlertidige omfordelingsordninger udløb i september 2017. Indtil videre er der ikke opnået enighed om Kommissionens forslag til et permanent omfordelingssystem. Da der ikke er vedtaget en omfordelingsordning på EU-plan, foregår frivillig omfordeling på ad hoc-basis, primært for migranter, som sættes i land i Italien og Malta.

**Figur 7 - Høj andel af sekundære bevægelser blandt migranter, der er omfordelt til bestemte medlemsstater<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Spanien indsendte ikke data. Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Kroatien, Letland, Malta, Rumænien og Tyskland indsamlede ikke data om dette aspekt. I procentdelen i Estland indgik genbosatte migranter.

*Kilde:* Revisionsretten baseret på omfordelingsdata indsamlet fra medlemsstaterne (pr. april 2019).

## De undersøgte projekter inden for rammerne af AMIF's nødhjælp og nationale programmer afhjælp de identificerede behov, men nåede ikke helt deres mål

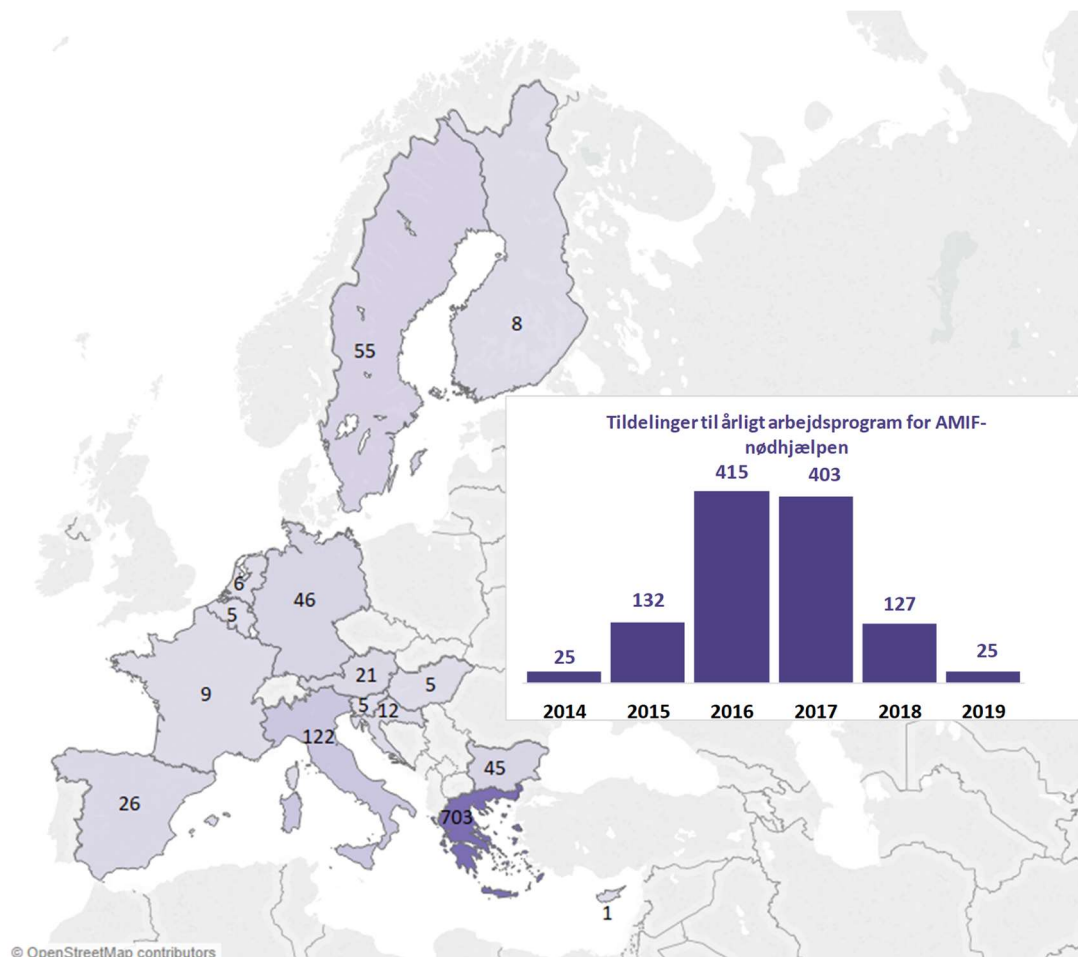
**AMIF's projekter vedrørende nødhjælp er relevante, men afhjælper ikke kun akutte og specifikke behov, som det er hensigten**

**54** Formålet med AMIF-nødhjælpen er at yde finansiel bistand til at afhjælpe akutte og specifikke behov i tilfælde af en krisesituation<sup>17</sup>.

**55** Det oprindelige budget var på 160 millioner euro i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020, men de samlede tildelinger til AMIF-nødhjælpen steg og udgør nu 1,1 milliard euro frem til det årlige arbejdsprogram for 2019. Som vist i [figur 8](#) er Grækenland og Italien de to største modtagere af AMIF's nødhjælpsfinansiering.

<sup>17</sup> Artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 af 16. april 2014.

**Figur 8 - AMIF's nødhjælpstilskud i medlemsstaterne (i millioner euro)**



Medlemsstater uden AMIF's nødhjælpsfinansiering var ikke berettiget til finansiering eller ansøgte ikke om finansiering.

*Kilde:* Revisionsrettens beregning på grundlag af data fra Kommissionen pr. marts 2019. Kort © OpenStreetMap, der er licenseret i henhold til Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

**56** Nødhjælpen blev oprindelig udformet som et mindre instrument til dækning af akutte og specifikke behov i krisesituationer. Forøgelsen af nødhjælpsfinansieringen bidrog til at gøre Kommissionens krisestøtte mere fleksibel og tilpasningsdygtig. Den foreløbige AMIF-evaluering<sup>18</sup> satte desuden fokus på nødhjælpenes rolle med hensyn til at fremme solidariteten og ansvarsdelingen mellem medlemsstaterne. Derfor spillede nødhjælpen en central rolle med hensyn til at støtte gennemførelsen af omfordelingsordningerne i Grækenland og Italien ved at finansiere

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

forhåndsregistreringen af omfordelingskandidater (i Grækenland), modtagefaciliteterne og overførslerne af berettigede omfordelingskandidater.

**57** Samtidig er nødhjælpen blevet Kommissionens strategiske nøgleinstrument til at genoprette balancen i støtten til de lande, der er hårdest ramt af migrationskrisen, navnlig Grækenland, ved at supplere finansieringsrammerne for deres nationale programmer<sup>19</sup>.

**58** Nogle nødhjælpsprojekter afhjælper derfor ikke kun akutte og specifikke behov, men supplerer nationale AMIF-programmer ved at finansiere mere langsigtede, strukturelle aktiviteter med indlejrede kapacitetsopbyggende elementer. Kommissionen fremhævede også dette i sin konsekvensanalyse<sup>20</sup>.

**59** Vi undersøgte seks nødhjælpsprojekter: tre i Grækenland og tre i Italien. I begge lande vedrørte ét projekt asyl, ét tilbagesendelser og ét omfordeling. En mere detaljeret vurdering kan ses i [bilag II](#).

**60** Vi konstaterede, at alle de seks projekter, vi undersøgte, er relevante med hensyn til de identificerede behov. De opstillede mål for alle projekterne i stikprøven var klare med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skulle gennemføres. Med hensyn til de opnåede resultater fokuserede alle projekterne i stikprøven på umiddelbare output, men ikke på resultater og effekt. Undtagelsen var EMAS-IT-1, der ikke engang havde nogen outputindikatorer ([tekstboks 4](#)).

---

<sup>19</sup> De nationale AMIF-programmer har en streng, grundlæggende fordelingsnøgle (i lighed med ISF), som er baseret på data fra starten af 2010'erne, og derfor afspejler de ikke situationen efter 2015. De ekstra ressourcer kunne kun fordeles forholdsmæssigt til alle lande baseret på denne grundlæggende fordelingsnøgle eller gennem specifikke foranstaltninger, der er begrænset til få investeringsprioriteter.

<sup>20</sup> SWD(2018) 347 final, 2018, ledsagende konsekvensanalyse til forslaget om den nye forordning om Asyl- og Migrationsfonden, punkt 1.2.1.1.

## Tekstboks 4

### Eksempel på et projekt uden output- og resultatindikatorer

**EMAS-IT-1** støtter politiets udlændingecentre ("*questure*") ved at finansiere sprogstøtte og udstyr. Evalueringsudvalget konkluderede, at outputtet fra den foreslåede foranstaltning skulle fremgå udtrykkeligt med relevante indikatorer, der er fastsat i overensstemmelse med målene for foranstaltningen (f.eks. dagligt/månedligt antal behandlede asylansøgninger i gennemsnit pr. *questura*). Med disse indikatorer kunne outputtet overvåges behørigt, og resultaterne kunne vurderes.

Tilskudsaftalen blev ikke ændret efter evalueringsudvalgets anmodning, og den fokuserede kun på input (f.eks. antal oversættere stillet til rådighed, antal leverede udstyrmængder) uden at fastsætte resultatmål.

**61** Vi konstaterede ingen overlapninger mellem projekter finansieret ved hjælp af nødhjælp på den ene side og de nationale AMIF-programmer eller EASO's/Frontex' operationer på den anden side.

**62** To af de seks nødhjælpsprojekter, vi undersøgte, afhjalp dog ikke akutte og specifikke behov (EMAS-GR-2 og EMAS-IT-1), men trådte derimod i stedet for foranstaltninger i de nationale AMIF-programmer ved at finansiere mere langsigtede, strukturelle aktiviteter med indlejrede kapacitetsopbyggende elementer ([tekstboks 5](#)).

## Tekstboks 5

### Overgangen fra nødhjælp til mere langsigtet strukturel støtte

**EMAS-GR-2** finansierede det græske politis tvangsmæssige tilbagesendelser af irregulære migranter i perioden fra december 2015 til november 2016. Disse standardmæssige langsigtede tilbagesendelsesaktiviteter finansieres over statens budget. Et projekt vedrørende tvangsmæssig tilbagesendelse inden for rammerne af nationale AMIF-programmer dækkede med tilbagevirkende kraft hele perioden fra 2014 til 2019 (bortset fra den periode, som blev dækket af nødhjælpen). Det viser, at der ikke var akut behov for nødfinansiering.

**EMAS-IT-1** vil løbe i 18 måneder. Ud over IT-udstyr omfatter støtten desuden indkøb af biler og møbler. I stedet for at fokusere på de mest overbebyrdede *questure*, som er udfordret af lange ventetider i forbindelse med registrering af asylansøgninger, har projektet til formål at styrke kapaciteten hos alle *questure* i Italien, herunder dem uden akut behov for støtte.

Med denne foranstaltning vil Italien formentlig kunne nedbringe puklen af asylansøgninger, men et projekt som dette ville have været bedre timet til gennemførelse i 2016/2017, da asylregistreringen i Italien var på sit højeste. Men projektet gik først i gang i september 2018, da asylregistreringerne allerede var reduceret markant i forhold til tidligere år. Der var endnu ingen aktivitet på tidspunktet for revisionsbesøget sidst i februar 2019 på grund af igangværende udbudsprocedurer.

**63** I juli 2017 øremærkede Kommissionen yderligere AMIF-nødhjælpsfinansiering til Italien på op til 100 millioner euro, som blev anvendt til at finansiere EMAS-IT1- og EMAS-IT-2-projektet. Men der var ingen struktureret mekanisme til at fordele nødhjælpsmidlerne ligeligt imellem medlemsstaterne i tilfælde af anmodninger om projektf finansiering, der overstiger det tilgængelige budget. Hvis alle berettigede medlemsstater ansøgte om AMIF's nødhjælpstilskud til finansiering af lignende aktiviteter (nationale tvangsmæssige tilbagesendelser, støttet frivillig tilbagevenden og reintegration eller forbedring af politistationernes kapacitet), ville nødhjælpsbudgettet hurtigt blive opbrugt.

**64** Kommissionen har foreslået at medtage nødhjælp under delt forvaltning med medlemsstaterne i den nye finansielle ramme for 2021-2027<sup>21</sup>. Der er endnu ikke udarbejdet kriterier for fordeling af nødhjælpsmidlerne.

### Kun to af de seks undersøgte AMIF-projekter vedrørende nødhjælp nåede deres mål fuldt ud

**65** De planlagte mål for EMAS-GR-3 og EMAS-IT-2 blev nået fuldt ud, mens målene for EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 og EMAS-IT-3 kun blev nået delvis (*tekstboks 6*). EMAS-IT-1 er stadig på et tidligt stadie i gennemførelsen (*tekstboks 5* og *bilag II*).

#### Tekstboks 6

##### Eksempler på AMIF-nødhjælpsprojekter, der ikke nåede deres mål fuldt ud

**EMAS-GR-2:** Det græske politi nåede ikke sine mål og foretog blot 121 tilbagesendelser af tredjelandsstatsborgere, hvor målet var 1 080. Derimod overgik Den Internationale Organisation for Migration forventningerne ved at tilbagesende 1 464 tredjelandsstatsborgere (modsat de planlagte 1 000) ved støttet frivillig tilbagevenden. Desuden blev alle midlerne til dette projekt ikke brugt, men kun 65 % (1,7 millioner euro) af det oprindeligt tildelte beløb (2,5 millioner euro).

**EMAS-IT-3:** Målet om indkvartering af i gennemsnit 1 310 omfordelingskandidater i løbet af 12 måneder kunne ikke nås, da der var færre faktiske omfordelingskandidater end forventet. Desuden var de migranter, som var berettiget til omfordeling, spredt rundt omkring i Italien. Derfor var det en udfordring at overføre dem til specifikke omfordelingscentre, som endte med at huse forskellige typer af migranter, herunder migranter, der ikke var berettiget til omfordeling. Det førte til, at det anvendte beløb til dette projekt var mindre end planlagt, da der blev brugt 63 % (9,7 millioner euro) af det oprindeligt tildelte beløb (15,3 millioner euro).

<sup>21</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Asyl- og Migrationsfonden, COM(2018) 471 final af 12. juni 2018.



**66** EMAS-IT-2 overgik ganske vist sine mål tre måneder før gennemførelsesperiodens udløb, men målene måtte også siges at være relativt beskedne i betragtning af antallet af afgørelser om tilbagesendelse og antallet af irregulære migranter, der opholder sig i Italien. Resultatet af programmet for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Italien påvirkes af en række problemer, som vi analyserer i [tekstboks 12](#).

### **Ingen solide, omfattende behovsvurderinger til nationale AMIF-programmer**

**67** De nationale AMIF-programmer for 2014-2020 tildelte 328,3 millioner euro til Grækenland og 394,2 millioner euro til Italien. De nationale AMIF-programmer blev imidlertid ikke vedtaget før i henholdsvis juli og august 2015 på grund af den sene vedtagelse af AMIF-forordningen.

**68** En flerårig fond som AMIF, der indgår i en overordnet strategisk plan, kræver solide, omfattende behovsvurderinger, hvor alle behov omkostningsberegnes, prioriteres og ajourføres regelmæssigt<sup>22</sup>. På grund af den konstant skiftende situation var der kun kort tid til at fastlægge sådanne behovsvurderinger i Grækenland og Italien.

**69** Vi undersøgte ti nationale AMIF-projekter: fem i Grækenland og fem i Italien (der findes en udførlig vurdering af GR-1 til 5 og IT-1 til 5 i [bilag II](#)). Vi konstaterede, at alle de reviderede projekter var relevante, fordi de havde en påviselig tematisk forbindelse til nationale program mål. Uden omkostningsberegning og prioritering af alle behov er det imidlertid ikke muligt at vurdere, om AMIF-midlerne blev tildelt dér, hvor der var mest brug for dem.

---

<sup>22</sup> På asylområdet ville en sådan vurdering eksempelvis give en sammenligning af de ønskede resultater med de faktiske resultater (f.eks. med hensyn til behandlingskapacitet, reducere af sagspukler og behandlingstider) på baggrund af tidligere tendenser og forventet tilstrømning og udstrømning. Den kan derefter anvendes som grundlag for en flerårig mangelanalyse af de nødvendige ressourcer til at opfylde behovene (med hensyn til personale, arbejdsplads, administrations-/uddannelseskapaacitet). Forudsætte behov vil være dækket via de nationale AMIF-programmer og de nationale budgetter, mens eventuelle behov, der måtte opstå på grund af uforudsætte og uventede hændelser, vil kunne dækkes gennem nødhjælp.

**70** Vi konstaterede svagheder i resultatindikatorerne for de reviderede projekter. Nogle projekter havde ikke specifikke output- eller resultatindikatorer (IT-1, GR-2). Nogle af indikatorerne fastsatte mål, der var for lave (IT-2, 3, 4) eller allerede var nået (GR-1). Nogle af indikatorerne var ikke opdateret efter projektomfangets ændring (GR-3) eller havde en begrænset tidsramme for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration (GR-5).

**71** Vi konstaterede overlapninger mellem de reviderede projekter vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Italien IT-2 og IT-3. Disse projekter blev tildelt i forbindelse med den samme indkaldelse af forslag, omfattede de samme oprindelseslande og blev udført i de samme regioner i Italien. Uden projektkortlægning til at sikre, at projekterne fandt sted i supplerende geografiske områder, konkurrerede projekterne om at tilbagevende de samme migranter.

**72** Siden forlængelsen af Frontex' mandat i 2016 har der været to EU-instrumenter (nationale AMIF-programmer og Frontex' tilbagesendelsesstøtte), som støtter den samme type af aktiviteter vedrørende tvangsmæssig tilbagesendelse. Det gælder også AMIF-projekterne GR-4 og IT-4 for tvangsmæssig tilbagesendelse.

**De fleste af de reviderede projekter inden for rammerne af de nationale AMIF-programmer i Grækenland og Italien havde ikke nået deres mål fuldt ud på tidspunktet for revisionen**

**73** Ved udgangen af 2016 var der stort set ikke mobiliseret finansielle AMIF-ressourcer fra Grækenlands nationale programmer til at afhjælpe landets behov som følge af migrationskrisen. Grækenland opvejede den forsinkede gennemførelse af sine forpligtelser, men udbetalingerne fra de nationale AMIF-programmer var fortsat lave. Italien indhentede forsinkelserne i gennemførelsen af sine forpligtelser i henhold til specifik målsætning 1 og 2, men gennemførelsen af forpligtelserne i henhold til specifik målsætning 3 haltede bagefter på tidspunktet for revisionsbesøget (jf. [bilag I](#)).

**74** I Grækenland var et af de fem undersøgte projekter (GR-1) afsluttet på tidspunktet for revisionen, mens fire stadig var i gang. Fire af de fem projekter var enten ikke gennemført, eller de ville formentlig ikke (for igangværende projekters vedkommende) nå de tilsigtede resultater (*bilag IV*). For alle de undersøgte projekter konstaterede vi, at der var dokumentation for regelmæssig rapportering og overvågning. I tre af de fem projekter gjorde de mange ændringer projektovervågningen og i sidste ende vurderingen af deres succes vanskeligere<sup>23</sup>.

**75** I Italien var fire af de fem undersøgte projekter afsluttet på tidspunktet for revisionen. Af disse projekter nåede to delvis deres mål. Det ene af projekterne var afbrudt, mens der ikke forelå endelige data for det andet (*bilag IV*). I to af de fem projekter var rapporteringen og overvågningen utilstrækkelig.

### Resultatovervågningsrammen etableret sent og uden mål

**76** Den fælles overvågnings- og evalueringsramme er Kommissionens primære værktøj til overvågning og evaluering af resultaterne af de nationale AMIF-programmer. På grund af langvarige drøftelser med medlemsstaterne om at nå til enighed om et harmoniseret sæt resultat- og effektindikatorer blev rammen først færdiggjort i februar 2017<sup>24</sup>. På dette tidspunkt var mange AMIF-projekter allerede begyndt.

**77** Rammen blev ikke blot etableret sent, men dens resultat- og effektindikatorer omfattede hverken mål eller basislinjer, hvilket gjorde det vanskeligt at vurdere resultater. Desuden indsamlede Italien og Grækenland ikke fuldstændige datasæt om rammeindikatorerne i de foreløbige evalueringsrapporter for 2017.

**78** Kommissionen har ikke udarbejdet en resultatovervågningsramme til at overvåge og rapportere resultaterne af de nødhjælpsfinansierede projekter.

<sup>23</sup> For projekt GR-3 var der f.eks. 12 ændringer, som ændrede dets omfang, varighed og budget, for projekt GR-2 var der 8 ændringer, som ændrede dets varighed og budget, og for projekt GR-4 var der 6 ændringer, som ændrede dets omfang, varighed og budget.

<sup>24</sup> På grundlag af Kommissionens delegerede forordning (EU) 207/2017 fra oktober 2016.

## Utilstrækkelige resultatdata til at muliggøre en solid politikevaluering på EU-plan

**79** I maj 2018 foreslog<sup>25</sup> Kommissionen at revidere Eurostats statistikker om migration og asyl for bl.a. at: i) øge hyppigheden og indholdet af statistikkerne om tilbagevenden, ii) tilvejebringe disaggregerede asyldata om uledsagede mindreårige og iii) indføre nye statistikker om anmodninger om genbehandling i henhold til Dublinforordningen.

**80** Under denne revision blev det klart, at der var behov for flere resultatdata til at muliggøre en solid politikevaluering på EU-plan. Dette er der ikke taget højde for i Kommissionens forslag.

**81** Med hensyn til asylprocedurer indsamler Eurostat og EASO f.eks. ikke resultatdata for den tid, der bruges på behandling af asylansøgninger mellem milepælene<sup>26</sup> i proceduren trods de mange tidsfrister, som er fastsat i EU's og medlemsstaternes asylovgivning. EASO indsamler grundlæggende data om sagspukler, som udelukkende vedrører ventetiden for verserende asylansøgninger i første instans. Eurostat indsamler kun begrænsede data<sup>27</sup> i den retslige fase/klagefasen, men ingen data om verserende klagesager i de forskellige instanser.

**82** Der indsamles ikke data om tempoet i tilbagesendelsesprocedurer. Desuden er der ingen indikatorer til at måle tilbagesendelsernes holdbarhed, f.eks. antallet af tilbagesendte migranter, der forsøger at vende tilbage til EU, eller resultatet af pakkerne vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration.

---

<sup>25</sup> COM(2018) 307 final.

<sup>26</sup> Udfærdigelse, registrering og indgivelse af en asylansøgning, afgørelse i første instans, afgørelse i anden instans, afgørelse i sidste instans.

<sup>27</sup> Database udelukkende med afgørelser i sidste instans: migr\_asydcfina.

## EU-agenturernes operationelle støtte blev ikke anvendt fuldt ud

### EASO's indsats for at udarbejde en mere strategisk tilgang i sin støtte til asylprocedurer

**83** Vi vurderede, at EASO's operationer var relevante i forhold til den omfattende mængde af behov, som opstod i kølvandet på de store tilstrømninger af migranter til Grækenland og Italien.

**84** I forbindelse med sin støtte til disse medlemsstater under migrationskrisen, navnlig da antallet af nyankomne migranter toppede i 2015 og 2016, havde EASO grundet de løbende og hyppige udviklinger ikke tid til at foretage grundige behovsvurderinger med prioritering og omkostningsberegning af behov eller til at fastlægge hverken flerårige planer eller exitstrategier. Der blev dog heller ikke udarbejdet en struktureret vurdering til de operationelle planer for 2017 og 2018. EASO og værtsmedlemsstaterne blev enige om planerne. Da der ikke var foretaget en klar prioritering og omkostningsberegning af behov, kunne det imidlertid ikke dokumenteres, at EASO havde rettet sin støtte mod de områder, hvor der var mest behov for den.

**85** Ved udarbejdelsen af sine operationelle planer for 2019 gjorde EASO en stor indsats for at få de centrale elementer i den strategiske planlægning på plads<sup>28</sup>. Ud fra en begrebsmæssig synsvinkel anser vi denne tilgang for at være god praksis, selv om det kun er muligt at vurdere, om gennemførelsen har været effektiv, ved at undersøge de operationelle planer for 2019, som ligger uden for omfanget af denne revision.

---

<sup>28</sup> Der blev anvendt en række analysedokumenter (en grundig behovsvurdering, en rapport med en prioriteret behovsvurdering og en resultatmatrice på højt niveau) til at udarbejde en treårig køreplan for både Italien og Grækenland. Køreplanerne omfatter de identificerede behov, deres hierarki og løsninger samt deres anslåede omkostninger.

**86** Frem til 2018 var de operationelle planer baseret på input. Indførelsen af et redskab til resultatovervågning i februar 2018 for Italien og i maj 2018 for Grækenland førte til, at der blev fastsat output- og resultatindikatorer, men vi konstaterede flere mangler<sup>29</sup>.

**87** Selv om vi ikke fandt konkrete eksempler på overlappning, har Kommissionen og EASO ingen procedure til systematisk inddragelse af EASO ved planlægningen af AMIF-projekter, især med hensyn til projekter (enten under nationale AMIF-programmer eller nødhjælp), som finansierer lignende aktiviteter (f.eks. finansiering af den græske asyltjenestes ansatte eller støtte til *questure* i Italien).

**88** I Italien justerede EASO sin støtte, da migrantstrømmene faldt markant. EASO ophørte med at støtte informationsformidling sidst i 2018. Der blev ydet mindre støtte til registrering end planlagt, og støtten er planlagt til udfasning sidst i 2019. EASO har desuden til hensigt at stoppe sin støtte til de territoriale asylkommissioner<sup>30</sup> ved udgangen af 2019.

**89** Selv om nogle af elementerne i EASO's støtte kunne udføres af de nationale myndigheder og finansieres via AMIF (f.eks. midlertidigt ansatte - registreringseksperter og asylbehandlere, som allerede er udstationeret hos den græske asyltjeneste, eller tolkning), har EASO ikke en sådan exitstrategi for Grækenland.

**EASO's støtte hæmmet af en permanent mangel på eksperter fra medlemsstaterne, eksperternes kortvarige udstationering og andre operationelle problemer**

**90** Med hensyn til inputtene (antal eksperter, midlertidige konsulenter osv.) er EASO's udstationering i Grækenland og Italien stort set på linje med de operationelle planer. *Bilag I* viser, at udgifterne var højere end det oprindelige budget hvert år.

<sup>29</sup> I Grækenland var der hverken fastsat mål eller basislinjer for outputdataene, og der var ikke defineret resultat- og effektindikatorer. I Italien blev der gjort et forsøg på at fastsætte virkningsindikatorer, men der var ikke fastsat mål eller basislinjer.

<sup>30</sup> De administrative myndigheder i Italien med kompetence til at undersøge asylansøgninger og træffe afgørelser i første instans.

**91** De manglende mål/basislinjer for indikatorerne gør det vanskeligt at vurdere resultatet/effektiviteten af EASO's støtte med hensyn til output og resultater. Alligevel anså de græske og italienske asylmyndigheder, som vi interviewede, EASO's støtte for at være nyttig både med hensyn til at støtte asylprocedurer og styrke den nationale kapacitet.

**92** EASO's operationer lider fortsat under en permanent mangel på eksperter fra medlemsstaterne, og den gennemsnitlige varighed af deres udstationering har vist sig at være for kort (i gennemsnit 50 dage i Grækenland og 46 dage i Italien i 2018). EASO udarbejder ingen årlig udstationeringsplan, sådan som Frontex gør. I stedet anmoder EASO medlemsstaterne om at udpege eksperter, men får ofte ikke en tilstrækkelig reaktion. EASO er derfor nødt til at bruge flere midlertidigt ansatte til at dække denne mangel.

**93** EASO's støtte på de græske øer er blevet hæmmet af yderligere operationelle problemer ([tekstboks 7](#)).

## Tekstboks 7

### Operationelle problemer, der påvirker EASO's støtte til asylprocedurer på de græske øer

EASO's støtte er blevet hæmmet af manglen på arbejdsplads og sikkerhedsmæssige risici (uroligheder, afspærrede evakueringsveje). I det stærkt overbefolkede hotspot på Samos foretog EASO f.eks. kun fire samtaler pr. arbejdsdskift, da der kun var fire arbejdsstationer til rådighed. Der var intet eftermiddagsskift om vinteren på grund af sikkerhedsmæssige risici for EASO's medarbejdere efter mørkets frembrud.

Samtaler om ansøgningens antagelighed, der varer 2-3 timer, foretages for alle nationaliteter med en anerkendelsesprocent over 25 %. De juridiske udtalelser (afsluttende bemærkninger), som EASO afgiver om uantagelige ansøgninger, omstødes systematisk af den græske asyltjeneste, hvis de vedrører andre end syrere, som er berettiget til midlertidig beskyttelse i Tyrkiet, fordi den græske asyltjeneste (i modsætning til EASO og Kommissionen) ikke anser Tyrkiet for at være et sikkert land med hensyn til international beskyttelse. Den deraf følgende ineffektivitet blev delvist afhjulpet ved at gennemføre samtalerne om ansøgningens antagelighed og berettigelsen til asyl i ét trin i 2017. Siden september 2018 har EASO sideløbende fremsat afsluttende bemærkninger til den græske asyltjeneste om ansøgningers antagelighed og om berettigelse til asyl for at undgå unødvendige henvisninger frem og tilbage.

Ifølge statistikken anså EASO i sine udtalelser i 2018 70 % af de interviewede ansøgere og familiemedlemmer for at være sårbare (eller have behov for yderligere lægelig vurdering) i henhold til de kategorier, der er defineret i græsk lovgivning, hvilket resulterede i, at den græske asyltjeneste henviste dem til den normale procedure. Vi noterede os uenighed mellem EASO og den græske asyltjeneste om resultatet af disse sårbarhedsvurderinger. Denne mangel på en harmoniseret tilgang er resulteret i, at der på ineffektiv vis foretages henvisninger frem og tilbage<sup>31</sup>. Hverken den græske asyltjeneste eller EASO indsamler statistik om hyppigheden for omstødelse af sårbarhedsvurderinger, hvilket ellers ville gøre det muligt for os at vurdere omfanget af dette problem.

<sup>31</sup> I modsætning til den normale asylprocedure er sårbarhedsvurderingen afgørende i den græske fast-track-grænseprocedure, fordi ansøgere, som anses for at være sårbare, får deres geografiske begrænsning ophævet og overføres til den normale/fremskyndede procedure på fastlandet.



## Frontex' støtteoperationer til tvangsmæssig tilbagesendelse manglede information fra medlemsstaterne og var ikke koordineret med AMIF

**94** Vi anser alle Frontex' tilbagesendelsesoperationer for at være relevante i betragtning af de identificerede behov på tilbagesendelsesområdet.

**95** Siden 2016 har Frontex på eget initiativ kunnet koordinere og arrangere tvangsmæssige tilbagesendelsesoperationer. Men for bedre at kunne planlægge sådanne operationer skulle medlemsstaterne systematisk og regelmæssigt levere fyldestgørende og rettidige operationelle informationer (f.eks. ajourførte data om tredjelandsstatsborgere, der kan sendes tilbage, deres oprindelsesland, antallet af personer i udrejsecentre, slutdatoen for deres tilbageholdelse osv.).

**96** Siden forlængelsen af Frontex' mandat i 2016 har der været to EU-instrumenter, som støtter aktiviteter vedrørende tvangsmæssig tilbagesendelse (nationale AMIF-programmer og Frontex' tilbagesendelsesstøtte). De to EU-finansieringsstrukturer har eksisteret sideløbende med henblik på at finansiere den samme type af aktiviteter i forbindelse med tvangsmæssig tilbagesendelse (fælles operationer, nationale operationer og kommercielle ruteflyvninger). Det lave antal tilbagesendelser medfører, at Frontex' potentiale til at tilbyde tilbagesendelsesstøtte ikke udnyttes (*tekstboks 8*).

### Tekstboks 8

#### Eksempel på utilstrækkelig koordinering mellem Frontex' og AMIF's støtte til tvangsmæssige tilbagesendelsesoperationer

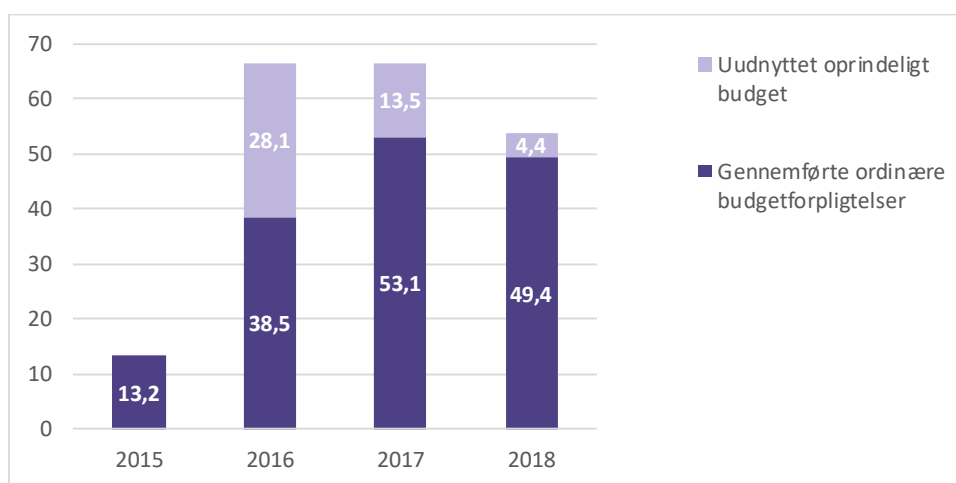
Grækenland arrangerede sjældent fælles tilbagesendelsesoperationer før 2018, fordi landet ikke havde sin egen rammekontrakt om charterfly. I stedet deltog Grækenland i andre medlemsstaters fælles operationer. I 2018 indgik Grækenland sin egen rammekontrakt, men indtil videre er den kun blevet anvendt til nationale operationer finansieret af de nationale AMIF-programmer i stedet for til tilrettelæggelse af fælles operationer med andre medlemsstater for at udnytte flykapaciteten bedre.

**97** Der er ingen struktur for koordinering af AMIF's og Frontex aktioner. Frontex er ikke involveret i programmering af AMIF's tilbagesendelsesaktioner og har ikke adgang til information om nationale AMIF-programmer eller de relevante projekter finansieret via AMIF.

## Udnyttet potentiale i Frontex' tilbagesendelsesstøtte

**98** Eftersom medlemsstaterne ikke har udnyttet Frontex' potentiale fuldt ud til at støtte tilbagesendelsesoperationer (*figur 9*), har agenturet ikke været i stand til at udnytte hele sit øgede budget til tilbagesendelsesstøtte, siden dets mandat blev forlænget.

**Figur 9 - Brug af Frontex' budget til tilbagesendelsesstøtte (i millioner euro)**



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Frontex.

**99** Som vist i *figur 10* er Grækenland og Italien blandt de medlemsstater, som ikke udnytter Frontex' potentiale fuldt ud<sup>32</sup>. Den primære årsag er det lave antal tilbagesendte fra begge lande. Endvidere forklares situationen også med, at disse lande valgte nationale AMIF-programmer frem for støtte fra Frontex til tvangsmæssige tilbagesendelser.

<sup>32</sup> Navnlig i forbindelse med nationale tilbagesendelsesoperationer (Grækenland), organisering af fælles tilbagesendelsesoperationer baseret på den nye græske nationale rammekontrakt (Grækenland), deltagelse i fælles operationer (Italien) eller ruteflyvninger (Grækenland og Italien).

## Figur 10 - Frontex' tilbagesendelsesstøtte i 2018

Brug af støtte fra Frontex til tilbagesendelsesoperationer i Grækenland og Italien



**Charterflyvninger:** antal tilbagesendte personer og flyvninger

	Grækenland		Italien	
Nationale operationer	0	0	1 897	66
Fælles tilbagesendelsesoperationer (som arrangør)	24	2	186	7
Fælles tilbagesendelsesoperationer (som deltager)	44	11	6	2

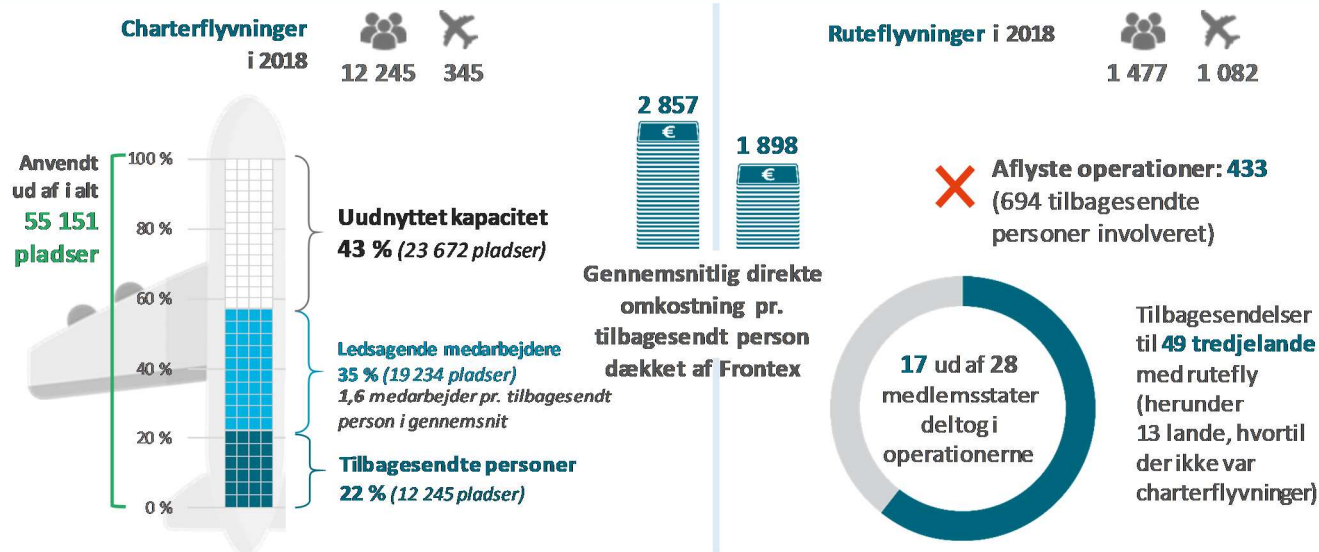
**Ruteflyvninger:** antal tilbagesendte personer og flyvninger

	Grækenland		Italien	
Nationale operationer	6	6	23	18

**EU-Tyrkiet-tilbagetagelser fra Grækenland**

Personer	322
Flyvninger	13
Skibe	31

Statistik for alle EU-medlemsstater



Kilde: Revisionsretten baseret på operationelle data fra Frontex.

**100** Vi noterede os, at operationelle udfordringer påvirker omkostningseffektiviteten af charterflyvninger (*figur 10*).

- i) På grund af risikoen for forsvinden er der behov for at reagere hurtigt, når en migrant er klar til at blive tilbagesendt. Der er ikke tid til at vente på, at charterflyet er fuldt besat. Det resulterer i uudnyttet kapacitet (43 %) på charterfly, især fordi det er nødvendigt at anvende et stort fly med tilstrækkelig rækkevidde til tilbagesendelsesoperationer over store afstande til Afrika eller Asien.
- ii) De faktiske passagerantal er ofte lavere end planlagt (67 % i 2018) på grund af manglende nødvendige rejsedokumenter, fornyede asylansøgninger i sidste øjeblik, forsvindinger osv.
- iii) Mange medarbejdere må ledsage personer, der skal tilbagesendes (ledsagere, kontrollanter, observatører, lægepersonale mv.).
- iv) Tilbagesendelsesoperationer er desuden hæmmet af vanskeligt samarbejde med tredjelände<sup>33</sup>.

**101** Generelt er ruteflyvning mere omkostningseffektiv end charterflyvning. Ca. en tredjedel af tilbagesendelsesoperationerne med rutefly blev imidlertid aflyst, primært på grund af migranter, der nægtede at udrejse, manglende rejsedokumenter, forsvinden, retsafgørelser eller afvisning fra flykaptajnens side.

<sup>33</sup> For eksempel: Algeriet og Marokko accepterer ikke charterflyvninger og foretrækker bilaterale aftaler frem for EU's tilbagetagelsesaftaler. Algeriet kræver i nogle tilfælde, at tilbagesendelse af en person skal ske inden for et døgn, efter at der er udstedt rejsedokumenter, hvilket ikke er muligt. Irans forfatning forbyder tilbagesendelse af landets borgere mod deres vilje, hvilket afskærer muligheden for tvangsmæssig tilbagesendelse. De tunesiske myndigheder modtager kun tilbagevendte fra Italien og Tyskland via charterflyvninger i henhold til de bilaterale tilbagetagelsesaftaler. Tyrkiet anvender ikke i praksis bestemmelsen om tredjelandsstatsborgere i tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet. Det er kun Afghanistan, som accepterer midlertidige EU-rejsedokumenter. Nigeria (og en lang række øvrige afrikanske lande) har ikke et fuldt register over deres borgere, hvilket besværliggør identificeringen af dem.

## Fortsat lange asylbehandlingstider trods øget kapacitet og tilbagesendelsesfrekvensen for irregulære migranter er stadig lav

**102** Vi vurderede effekten af EU-støtteaktioner på nationalt plan ved at undersøge, om asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne var blevet hurtigere og mere effektive hvad angår:

- gennemsnitlige behandlingstider mellem de centrale faser i asylproceduren (jf. [figur 11](#))
- afhjælpning af sagspuklen af verserende asylansøgninger
- andelen af klagesager, der omstøder asylafgørelser fra første instans
- antallet af faktiske tilbagesendelser sammenlignet med antallet af afgørelser om tilbagesendelse
- gennemsnitlige behandlingstider mellem de centrale faser i tilbagesendelsesproceduren (jf. [figur 12](#)).

**Figur 11 - Asylprocedure**



Kilde: Revisionsretten.

**Figur 12 - Tilbagesendelsesprocedure**



Kilde: Revisionsretten.

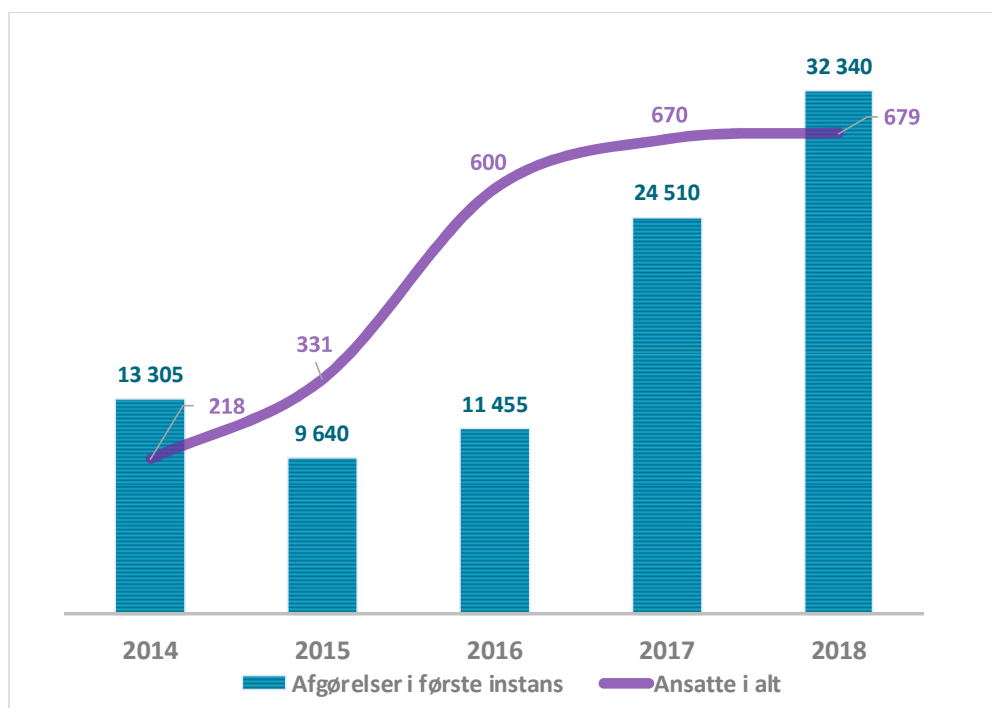
**103** Under krisen ankom de fleste irregulære migranter, som kom til Europa, til enten Italien eller Grækenland. De to medlemsstater har udviklet sig fra at være transitlande til lande, hvor migranter ansøger om asyl. Da den nuværende situation i de to lande er forskellig, fremlægger vi vores resultater om asylprocedurer særskilt for hvert land. Desuden gør de indsamlede og analyserede asyldata det ikke muligt at foretage en direkte sammenligning af det græske og det italienske asylsystem.

### Hele det græske asylsystem er fortsat overbelastet trods en markant forøgelse af behandlingskapaciteten

#### Stigende sagspukler trods en forøgelse af behandlingskapaciteten

**104** Den græske asyltjeneste blev operationel i juni 2013. Med støtte fra AMIF's nødhjælp, de nationale AMIF-programmer, EASO og UNHCR er asyltjenestens personale steget i de senere år, hvilket har øget dens kapacitet til at behandle afgørelser i første instans (jf. [figur 13](#)).

**Figur 13 - Den græske asyltjenestes personale i forhold til afgørelser i første instans**



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra den græske asyltjeneste og Eurostat.

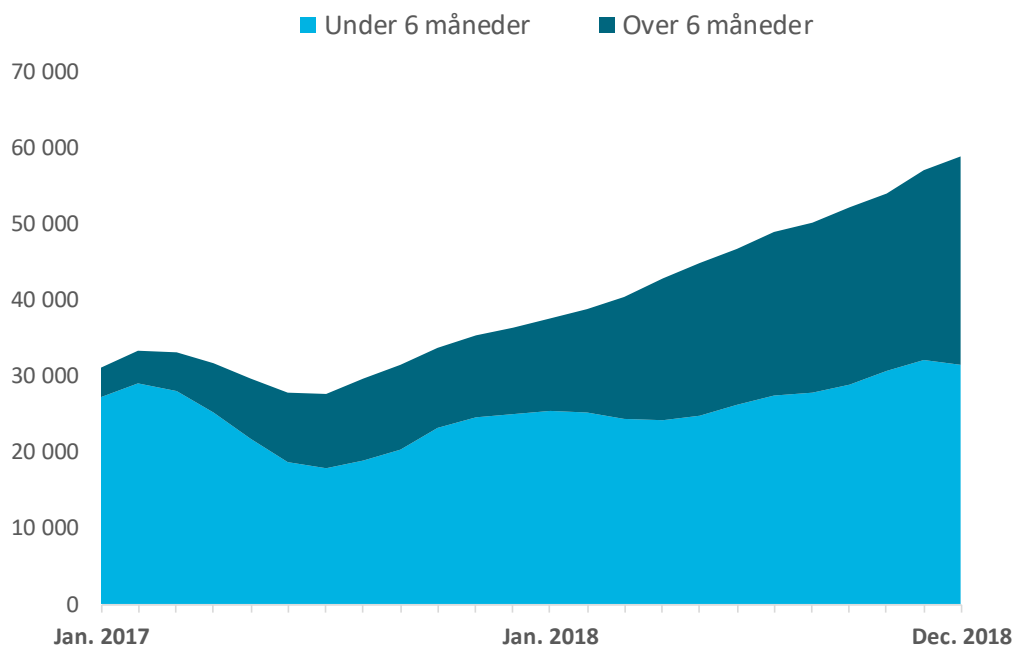
**105** Trods denne personaleforøgelse er den nuværende sagsbehandlingskapacitet hos asyltjenestens medarbejdere stadig utilstrækkelig, da antallet af asylansøgninger stiger. I 2018 var der i gennemsnit 240 sagsbehandlere i den græske asyltjeneste. Vi har anslået, at den græske asyltjeneste skulle bruge ca. yderligere 110 sagsbehandlere blot for at håndtere sagspuklen fra første instans (ved at dividere de 66 970 asylansøgninger, som blev modtaget i 2018, med standardproduktiviteten på 16 sager om måneden pr. sagsbehandler). Ud over vanskelighederne med at rekruttere kvalificerede medarbejdere begrænses den græske asyltjenestes yderligere kapacitetsforøgelse endvidere af den akutte mangel på arbejdsplads ([tekstboks 9](#)).

### Tekstboks 9

#### Mangel på arbejdsplads i den græske asyltjeneste

I Athen huses asyltjenestens centrale tjenester i en gammel bygning med trange kontorer. Kontorerne til samtaler, registrering og Dublinenheden er placeret uden for hovedbygningen i containere, hvor stabler af sagsmapper ligger på gulvet på grund af pladmangel. Vi konstaterede også pladsproblemer under vores revisionsbesøg i hotspottene på Lesbos og Samos.

**106** Det samlede antal verserende sager i første instans blev næsten fordoblet fra medio 2017 til ultimo 2018, og der skete en kraftig stigning i antallet af sager, som var mere end 6 måneder gamle ([figur 14](#)).

**Figur 14 - Verserende sager i første instans i Grækenland**

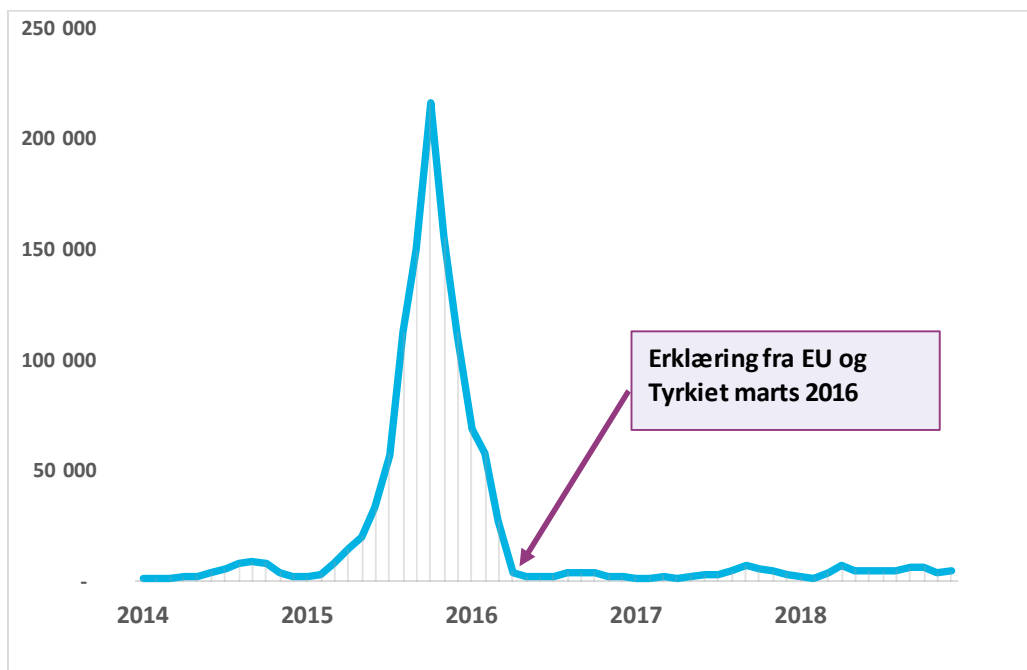
Denne figur gælder både fastlandet og øerne, men omfatter ikke sagspuklen i forhåndsregistreringsfasen, som vi ikke har fået data om fra de nationale myndigheder.

*Kilde:* Revisionsretten baseret på data fra EASO.

**107** Erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016 har haft stor betydning for asylsituationen i Grækenland. De ulovlige grænsepassager fra Tyrkiet til Grækenland er faldet markant (jf. [figur 15](#)). Samtidig er den græske asyltjeneste imidlertid under stort pres, fordi langt de fleste tredjelandstatsborgere ansøger om international beskyttelse i Grækenland efter lukningen af Balkanruten.



**Figur 15 - Ulovlig grænsepassage i det østlige Middelhavsområde**



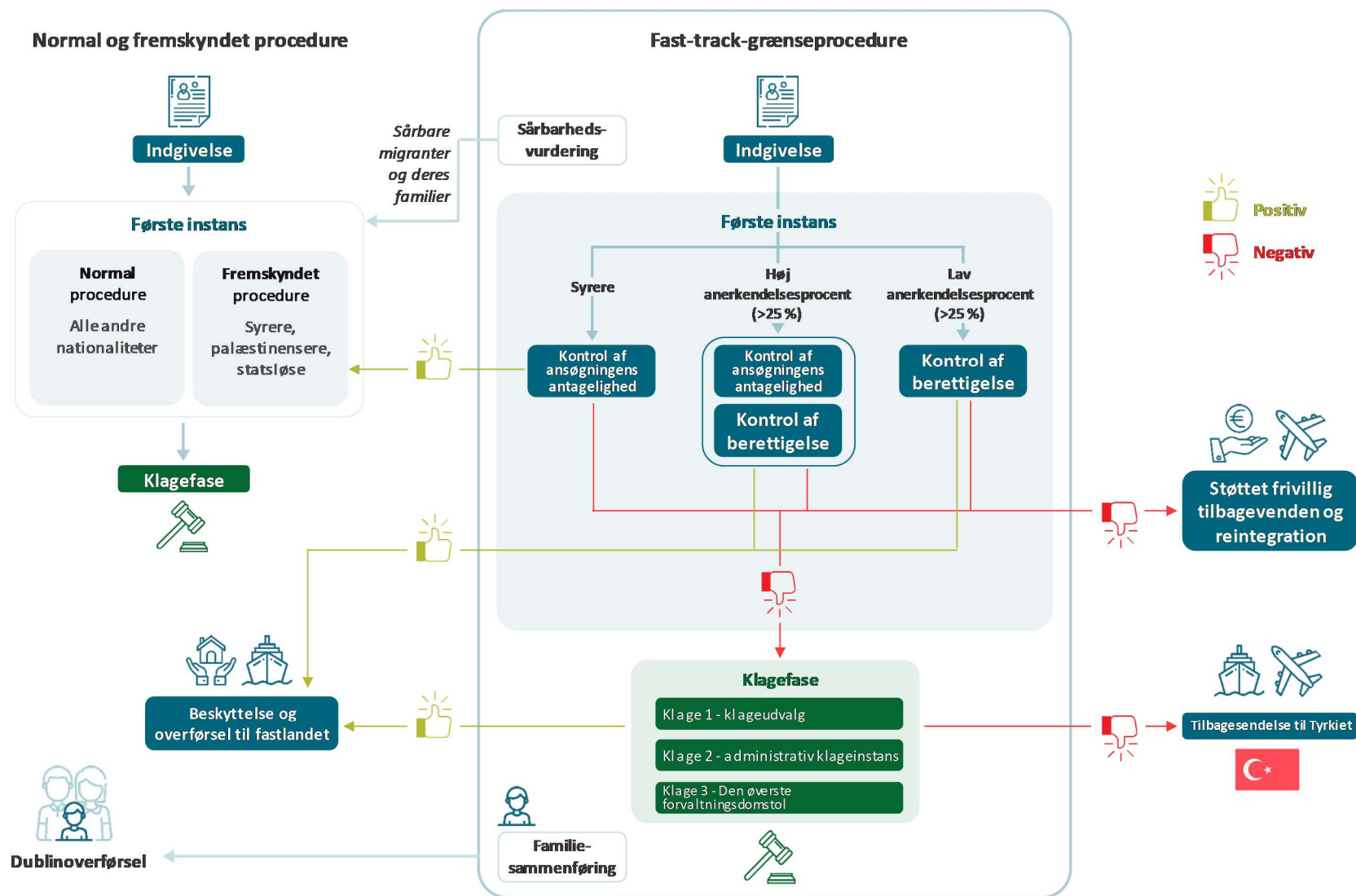
Kilde: Revisionsretten baseret på månedlige data fra Frontex.

**108** Som reaktion på erklæringen fra EU og Tyrkiet blev der indført en fast-track-grænseprocedure<sup>34</sup> på de græske øer. Formålet med denne procedure var at supplere de nuværende normale og fremskyndede asylprocedurer (jf. flowdiagrammet i [figur 16](#)). Sagspuklen af verserende sager i første instans på øerne var på 24 533 sidst i marts 2019<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> For ansøgere, som er omfattet af erklæringen fra EU og Tyrkiet, dvs. de ansøgere, som ankom til de græske øer efter den 20. marts 2016, undtagen hvis de er kategoriseret som sårbare eller er omfattet af familiesammenføringsager i henhold til Dublinforordningen. For første gang omfatter begrebet "sikkert tredjeland" ansøgere, der har en nationalitet med en anerkendelsesprocent på over 25 %, herunder syrere, med henblik på at lette hurtig tilbagesendelse.

<sup>35</sup> I forhåndsregistreringsfasen: 2 389 sager, i fasen med planlagte samtaler: 14 132 sager, sidst i processen: 8 012 sager.

Figur 16 - Flowdiagram, der forenkler fast-track-grænseproceduren på de græske øer

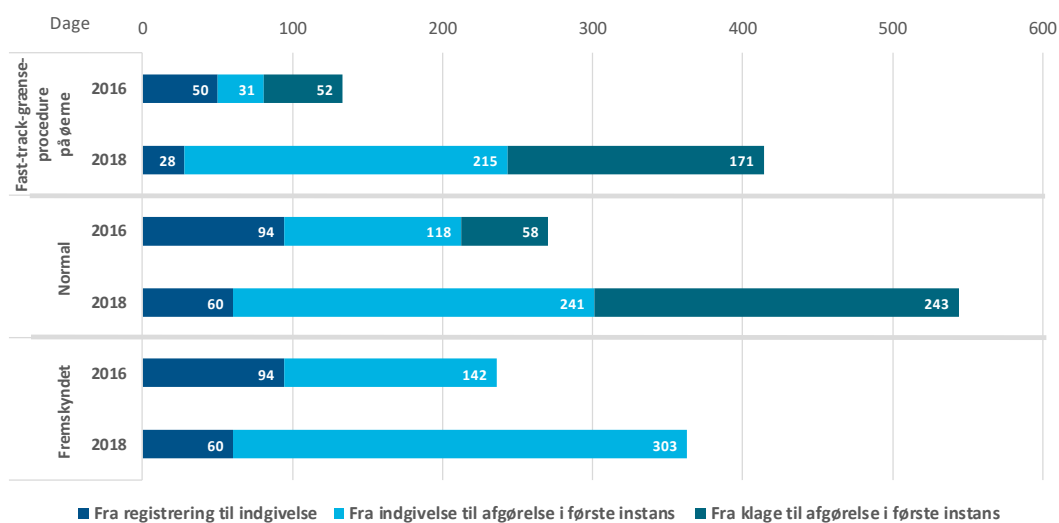


Kilde: Revisionsretten.

## Længere behandlingstider

**109** Asylbehandlingstiderne, fra registrering til klageafgørelse, blev længere i 2018 for alle asylprocedurer i Grækenland (*figur 17*).

**Figur 17 - Oversigt over behandlingstider pr. asylprocedure (antal dage)**



Der findes ingen tilgængelige data om behandlingstider i klagefasen for den fremskyndede procedure og i sagerne på administrativt klageinstansniveau og ved den øverste forvaltningsdomstol.

*Kilde:* Revisionsretten baseret på data fra den græske asyltjeneste og den græske klagemyndighed.

**110** Medarbejderne i den græske asyltjeneste eller EASO afholder samtalerne i fast-track-grænseproceduren på de fem græske øer med hotspots. Selv om den nationale lovgivning fastsætter meget korte tidsfrister (samtalen om asyl bør afholdes senest én dag efter ansøgningens indgivelse, og afgørelsen i første instans bør træffes senest én dag efter samtalen), er de gennemsnitlige behandlingstider imidlertid blevet længere fra år til år (*tekstboks 10*).

## Tekstboks 10

### Problemer, der påvirker fast-track-grænseprocedurens effektivitet

Fast-track-grænseproceduren involverer en lang række interessenter (modtagelses- og identificeringstjenesten, Frontex, offentligt ansatte læger, politiet, den græske asyltjeneste og EASO), og derfor er det nødvendigt med en velfungerende koordinering mellem dem. Flaskehalse i nogle faser gør hele processen mindre effektiv. I 2018 manglede<sup>36</sup> hotspottene f.eks. offentligt ansatte læger - som er de eneste med tilladelse til at foretage sårbarhedsvurderinger - hvilket gjorde hele proceduren mindre effektiv, så sagspuklen voksede. Et andet eksempel er de forskellige identifikationsnumre, som udstedes af offentligt ansatte læger samt modtagelses- og identificeringstjenesten. Dette vanskeliggjorde identificeringen af sårbare asylsøgere og behandlingen af deres sager.

Langt de fleste ansøgere (74 % i 2018) kategoriseres som sårbare<sup>37</sup> og udelukkes fra fast-track-grænseproceduren. I nogle sager (hverken den græske asyltjeneste eller EASO indsamler præcis statistik) omstødte den græske asyltjeneste sårbarhedsvurderinger, der var udført af EASO, og henviste sagen til yderligere lægeundersøgelse. Dette forlængede asylproceduren yderligere for de berørte personer. De udtalelser, som EASO afgiver om uantagelige ansøgninger, omstødes desuden systematisk af den græske asyltjeneste, hvis de vedrører andre end syrere<sup>38</sup> (*tekstboks 7*).

Klager bør drøftes inden for 3 dage, hvorefter der bør træffes afgørelse senest 2 dage efter drøftelsen eller indgivelsen af en supplerende rapport. Men den gennemsnitlige behandlingstid var 171 dage i 2018 (*figur 17*).

Sidst i 2018 var kun 1 806 af de 8 928 migranter, som var berettiget til tilbagesendelse, reelt sendt tilbage til Tyrkiet i henhold til erklæringen fra EU og Tyrkiet.

**111** Situationen er endnu mere problematisk, når det drejer sig om de normale og fremskyndede procedurer.

<sup>36</sup> Fra august 2018 var der ingen offentligt ansatte læger på Chios, og de to udstationerede læger på Lesbos fratrådte sidst i oktober 2018. På øerne Leros, Samos og Kos var der fra december 2017 typisk én offentligt ansat læge pr. hotspot.

**112** Gennemsnitstiden fra registrering til afgørelse i første instans efter den normale procedure steg fra 84 dage i 2016 til 241 dage i 2018. Denne periode vil sandsynligvis blive endnu længere, da vi konstaterede eksempler på asylsøgere, som havde indgivet ansøgninger i 2018 og fik tilbudt en samtale i 2022 eller først i 2023.

**113** Efter den fremskyndede procedure for ansøgere fra Syrien, Palæstina eller uden nationalitet blev gennemsnitstiden fra registrering til afgørelse i første instans mere end fordoblet fra 142 dage i 2016 til 303 dage i 2018. Vi noterede os sager, hvor syrere, som ansøgte i 2018, ikke fik tilbudt en samtale før i marts 2021, hvilket indikerer, at der er en risiko for, at denne periode vil blive længere.

**114** Det medfører et paradoks for syrere med antagelige ansøgninger og sårbare ansøgere på øerne<sup>39</sup>. Selv om de har fået deres geografiske begrænsning ophævet og kan forlade øerne, må de vente meget længere på at få deres sager realitetsbehandlet på fastlandet, end hvis de var forblevet i fast-track-grænseproceduren på øerne<sup>40</sup>.

### Overbelastede klagemyndigheder

**115** Grækenland har gjort en indsats for at øge kapaciteten hos landets klagemyndigheder. I december 2018 steg antallet af klageudvalg fra 12 til 20. Der er i høj grad behov for denne øgede kapacitet for at undgå situationen fra 2017, hvor udvalg til afvikling af efterslæbet af klagesager. stadig var i gang med at afvikle verserende klagesager fra før 2013 (jf. nationalt AMIF-programprojekt GR-1 i [bilag IV](#)).

<sup>37</sup> I græsk lov defineres syv sårbarhedskategorier: 1. Personer med handicap eller alvorlig sygdom, 2. Ofre for grov vold, 3. Gravide eller kvinder med nyfødte, 4. Uledsagede mindreårige, 5. Enlige forældre, 6. Ældre, 7. Ofre for menneskehandel.

<sup>38</sup> Sidst i 2018 var alle de 3 737 sager, der ikke vedrørte syrere, antaget til realitetsbehandling i Grækenland, bortset fra to palæstinensiske sager, der blev anset for ikke at være antagelige til behandling.

<sup>39</sup> 889 syrere med antagelige ansøgninger og 42 288 sårbare migranter ved udgangen af 2018.

<sup>40</sup> Ifølge det græske flygtningeråd foretrækker nogle sårbare ansøgere fra Palæstina (med en høj anerkendelsesprocent og en reel mulighed for at opnå international beskyttelse) ikke at blive identificeret som sårbare, så de kan blive i fast-track-grænseproceduren og få deres sag behandlet hurtigere.

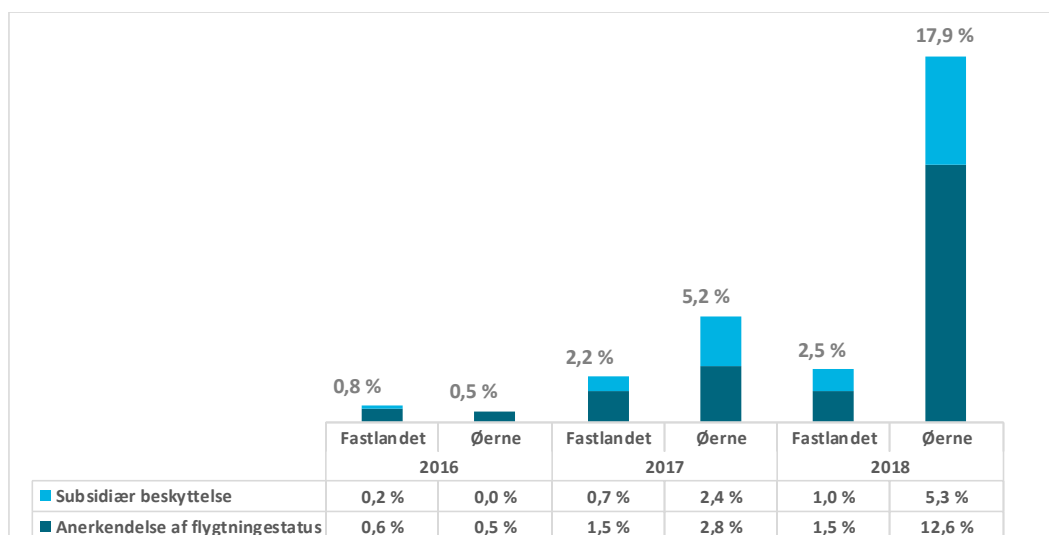
**116** Ved udgangen af 2018 var der 13 755<sup>41</sup> verserende sager hos klagemyndighederne. Et stort antal afvisningsafgørelser i første instans (som har udgjort næsten halvdelen af disse afgørelser siden 2013) overgår til klagefasen, hvilket lægger yderligere pres på klagemyndighederne. De gennemsnitlige behandlingstider både på fastlandet og på øerne steg i perioden mellem 2016 og 2018.

**117** Der er ikke planlagt AMIF-finansierede projekter til at støtte klageudvalgene, og EASO's støtte er begrænset på grund af agenturets involvering på førsteinstansniveauet.

### Tegn på faldende kvalitet af afgørelser i første instans på øerne

**118** En mulig indikator for kvaliteten af afgørelser i første instans er procentdelen af omstødte afgørelser blandt de klagesager, som er indbragt for klagemyndighederne. I [figur 18](#) ses en lav omstødelsesprocent for fastlandet, mens situationen på øerne er forværret betydeligt i de seneste to år. Det tyder på et fald i kvaliteten af afgørelser i første instans (17,8 % blev omstødt af klagemyndighederne i 2018).

**Figur 18 - Procentdel af omstødte afvisningsafgørelser i første instans**



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

Data om medhold i klageafgørelser om humanitær beskyttelse blev ikke stillet til rådighed.

Kilde: Revisionsretten baseret på data fra den græske klagemyndighed.

<sup>41</sup> De omfatter dog ikke sager ved de højere domstole og forvaltningsdomstolen, for hvilke der ikke blev fremlagt data.

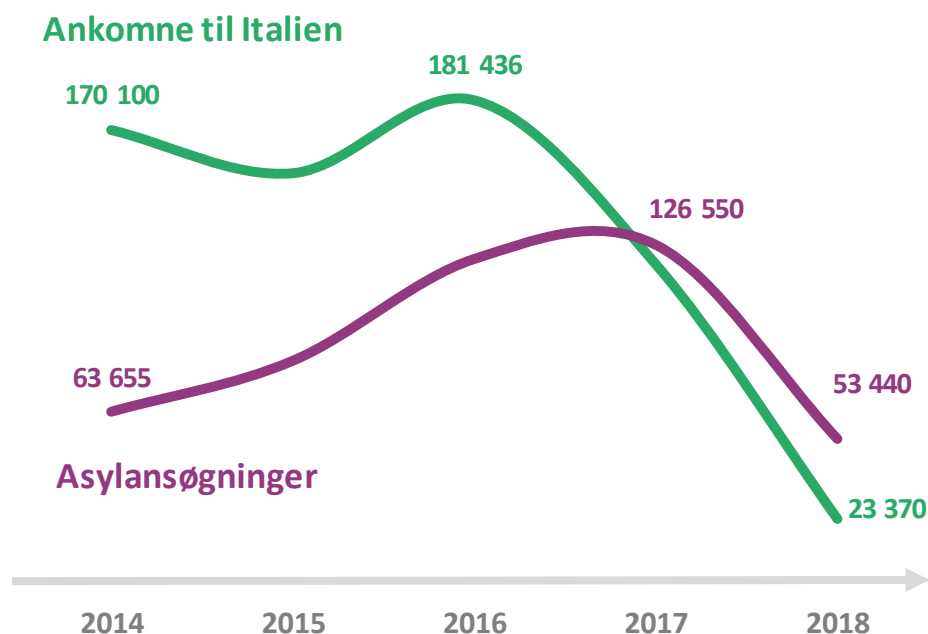
## Efterslæbet af asylansøgninger overgår til overbelastede klagemyndigheder i Italien

### Efterslæbet af verserende sager i første instans er reduceret

**119** De italienske myndigheder kunne ikke levere den information, vi bad om vedrørende den årlige udvikling i antallet af verserende sager/efterslæbet siden 2015 i forbindelse med registreringen, ansøgninger, klager og afgørelser i sidste instans. Derfor omhandler denne del kun antallet af verserende sager/efterslæbet i fasen vedrørende afgørelse i første instans.

**120** Antallet af ankomne migranter i Italien har udvist en stejl nedadgående tendens siden 2016: I 2017 faldt antallet af ankomne med 34 % i forhold til året før, og i 2018 faldt det yderligere 80 % (*figur 19*). Antallet af asylansøgninger faldt med 56 % fra 2016 til 2018.

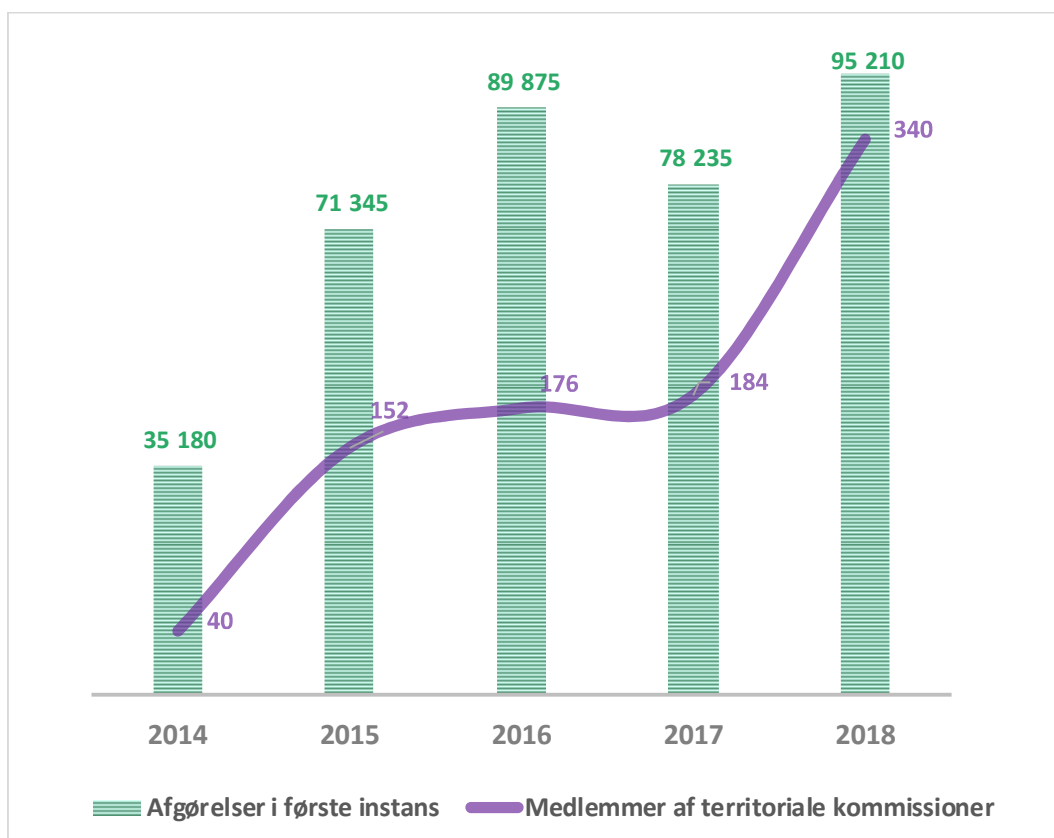
**Figur 19 - Ankomne migranter og asylansøgninger**



*Kilde:* Revisionsretten baseret på data fra indenrigsministeriet (ankomne migranter) og Eurostat (ansøgninger).

**121** Den nationale asylkommission vurderer i samarbejde med dens regionale afdelinger ansøgninger om international beskyttelse i Italien og står for afgivelse af afgørelser i første instans. Med støtte fra det nationale budget steg kommissionens personalekapacitet i perioden 2014-2018 (jf. [figur 20](#)). Personaleforøgelsen øgede kapaciteten til at behandle ansøgninger i første instans.

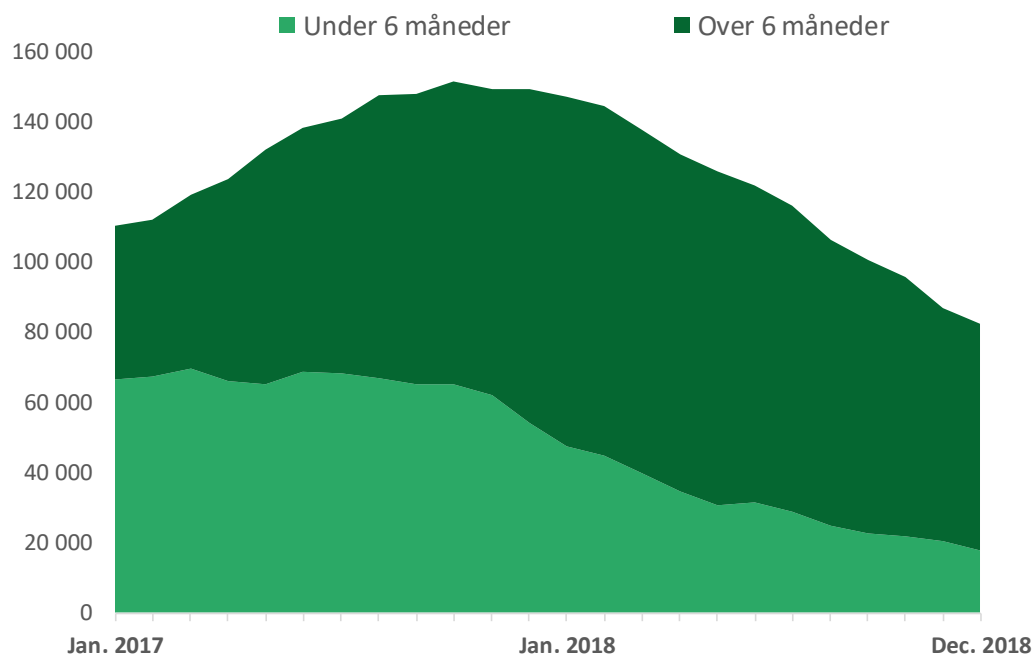
**Figur 20 - Medlemmer af de territoriale asylkommissioner i forhold til afgørelser i første instans**



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra den nationale asylkommission og Eurostat.

**122** Indtil udgangen af 2017 havde den nationale asylkommission stadig problemer med at behandle det stigende antal asylansøgninger. I december 2017 var antallet af verserende sager vokset til 149 006, hvilket lagde et stort pres på det italienske asylsystem. Dette ændrede sig dog i 2018, da sagspuklen blev reduceret med hele 45 %, takket være en yderligere forøgelse af behandlingskapaciteten i første instans og et stort fald i antallet af ankomne migranter. Dette medførte færre ansøgninger om international beskyttelse ([figur 21](#)).



**Figur 21 - Verserende sager i første instans i Italien**

Kilde: Revisionsretten baseret på data fra EASO.

**123** Den nationale asylkommission forventer at afhjælpe hele sagspuklen i første instans senest ved udgangen af 2019. Men da denne indsats hænger sammen med den strengere migrationspolitik (ophævelse af humanitær beskyttelse og en faldende anerkendelsesprocent<sup>42</sup>), forventes et stort antal afvisninger inden for et år at overgå til klagefasen, som i forvejen er overbelastet (jf. punkt 127).

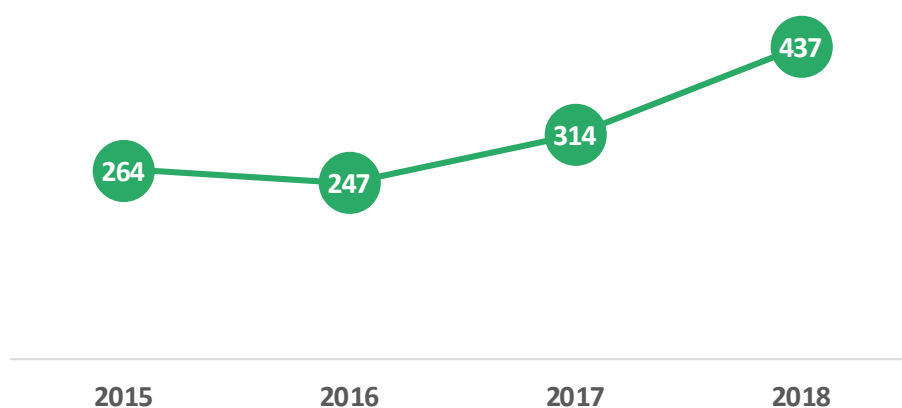
### Behandlingstiderne bliver længere

**124** De italienske IT-systemer giver ikke mulighed for at indhente oplysninger om medianen eller den gennemsnitlige behandlingstid fra ilandsætning og udfærdigelse af asylansøgningen til ansøgningens registrering i et *questura*.

<sup>42</sup> I 2018 var anerkendelsesprocenten på 32 %. 21 % vedrørte humanitær beskyttelse. Da den humanitære beskyttelse blev ophævet, faldt anerkendelsesprocenten i 2019 (19 % i første halvår af 2019).

**125** I den normale procedure må der ifølge italiensk lovgivning gå højst 33 dage<sup>43</sup> fra datoen for indgivelse af en ansøgning til afgivelsen af en afgørelse i første instans. **Figur 22** viser, at den gennemsnitlige behandlingstid er steget markant i perioden 2015-2018.

**Figur 22 - Gennemsnitlige behandlingstider i første instans i Italien (antal dage)**



*Kilde:* Revisionsretten baseret på data fra det italienske indenrigsministerium.

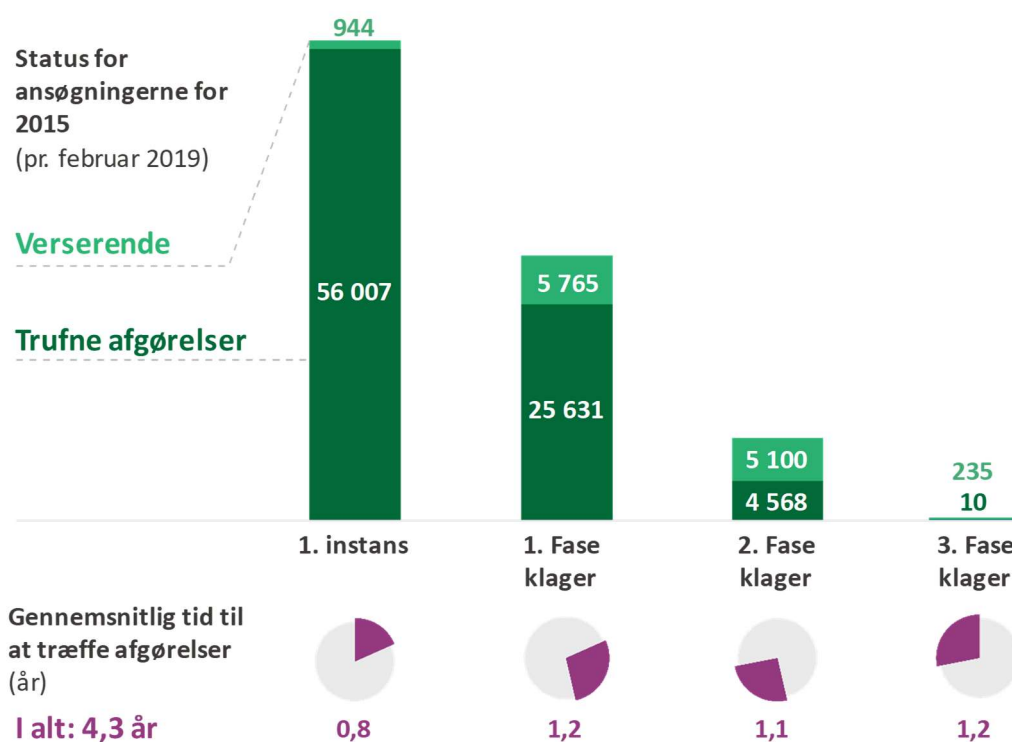
**126** Det er et kritisk spørgsmål, at der ikke findes et integreret IT-sagsstyringssystem, som kunne give mulighed for at spore resultaterne fra procedurens start til afslutning, herunder den retslige (klage)fase. De territoriale asylkommissioner indtaster klageafgørelser manuelt og halter bagefter med denne opgave, hvilket forringer oplysningernes fuldstændighed og pålidelighed. Det er ikke alle afgørelser, som indsendes systematisk til den territoriale asylkommission. Asylkommissionerne er nødt til at indhente information fra migranterne eller *questure*. Desuden uploader de territoriale asylkommissioner også deres egne afgørelser i første instans med forsinkelse. De manglende pålidelige og rettidige data om negative afgørelser i alle faserne medfører desuden, at der ikke udstedes afgørelser om tilbagesendelse fra det relevante *questure*.

<sup>43</sup> Den personlige samtale skal afholdes senest 30 dage efter ansøgningens registrering, og der skal træffes en afgørelse senest 3 hverdage efter samtalen.

## Overbelastede klagemyndigheder

**127** Som det ses i [figur 23](#), kan en endelig afgørelse efter alle klagerunder tage 4,3 år. Derfor vil støtte til de retslige myndigheder formentlig blive det mest presserende behov i det italienske asylsystem.

**Figur 23 - Gennemsnitstid til at træffe en endelig afgørelse om ansøgninger fra 2015 i Italien**



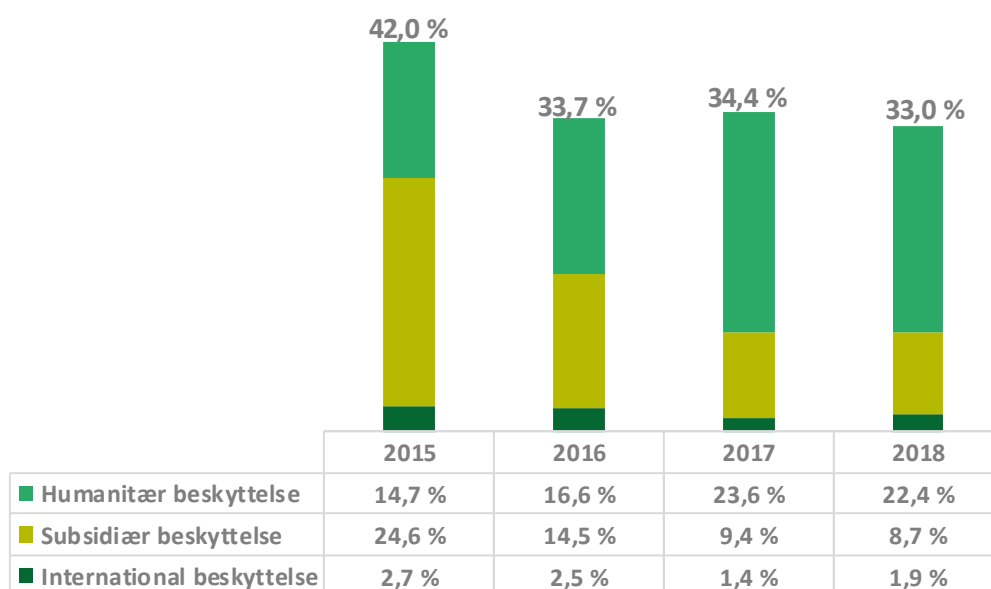
Kilde: Revisionsretten baseret på data fra det italienske indenrigsministerium.

**128** På tidspunktet for revisionen var der ingen AMIF-projekter, som tog sigte på at styrke de retslige myndigheders kapacitet. EASO identificerede dette behov, men har indtil videre kun ydet indirekte støtte. Agenturet hjælper den nationale asylkommission med sager, der når til anden instans, men bistår ikke de retslige klageinstanser direkte.

## Forholdsvis høj procentdel af afgørelser i første instans omstødes af klagemyndigheder

**129** *Figur 24* viser, at klagemyndighederne omstødte 33 % af de påklagede afgørelser i første instans i 2018. Selv om det var en relativt høj procent, var det en lille forbedring i forhold til tidligere år.

### Figur 24 - Procentdel af omstødte asylafgørelser i første instans



Afgørelser vedrørende klagesager indsendt mellem 2012 og 2015.

*Kilde:* Revisionsretten baseret på data fra det italienske indenrigsministerium.

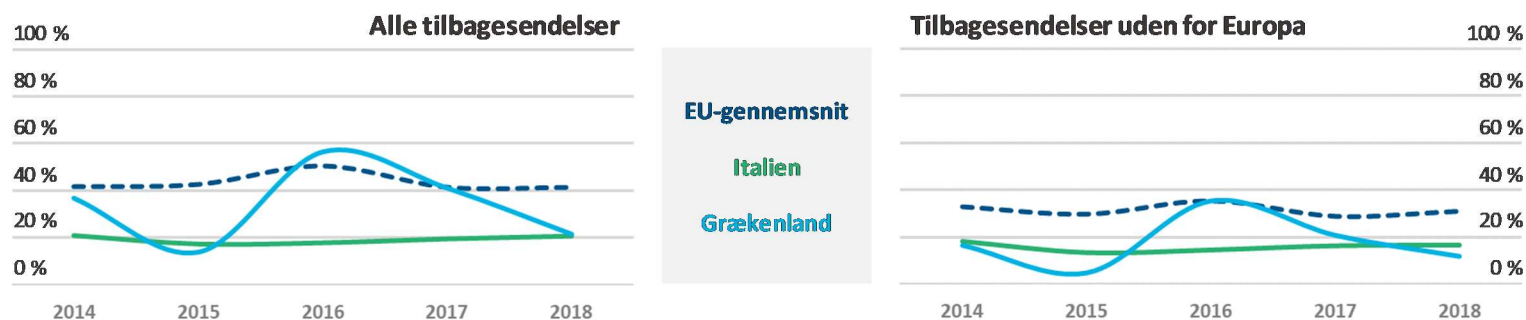
## Den faktiske tilbagesendelse af irregulære migranter er fortsat problematisk i hele EU

### Lav tilbagesendelsesprocent i hele EU

**130** Med et stort antal mennesker, som har søgt om international beskyttelse i Europa siden 2015, er den lave tilbagesendelsesprocent for irregulære migranter blevet et problem for Grækenland, Italien og EU som helhed, som vist i *figur 25*. Tilbagesendelsesprocenterne er endda lavere, hvis vi kun tager højde for tilbagesendelser uden for Europa. Der er mange årsager hertil, og dem analyserer vi i det følgende.

Figur 25 - Tilbagesendelser i Grækenland og Italien

### PROCENTDEL AF FAKTISKE TILBAGESENDELSER I EU I PERIODEN 2014-2018

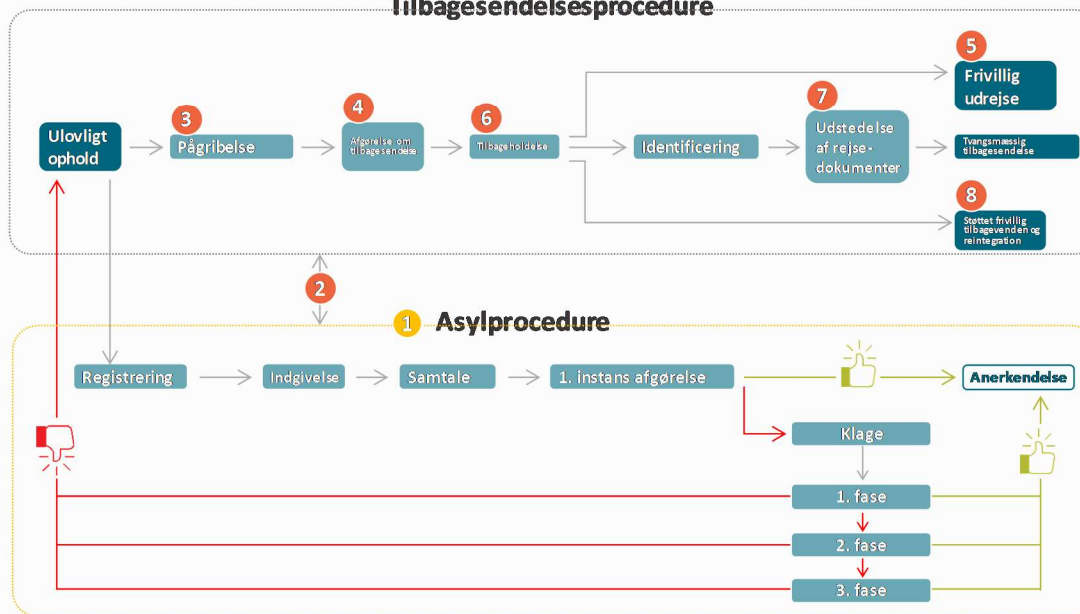


#### HOVEDÅRSAGER til det lave antal tilbagesendelser fra Grækenland og Italien:

- 1 Asylprocessens længde (punkt 132)
- 2 Manglende forbindelser mellem asyl- og tilbagesendesprocedurer forhindrer koordinering og informationsudveksling (133)
- 3 Manglen på et robust og integreret system til forvaltning af tilbagesendelser (134)
- 4 Ingen gensidig anerkendelse og ingen systematisk registrering af afgørelser om tilbagesendelse i EU (135)
- 5 Forsvinden og vanskelig lokaliserings af migranter, der skal tilbagesendes, herunder sporing af frivillige udrejser (136)
- 6 Utilstrækkelig kapacitet i udrejsecentre (137 og 138)
- 7 Vanskeligt samarbejde med migranternes oprindelseslande (139)
- 8 Lav effektivitet med hensyn til støttet frivillig tilbagevenden og reintegration (140-143)



#### Tilbagesendelsesprocedure



Kilde: Revisionsretten, tilbagesendelsesprocenterne er beregnet på grundlag af data fra Eurostat.

**131** Med hensyn til gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet var der fra de græske øer kun tilbagesendt i alt 1 806 irregulære migranter ved udgangen af 2018. Antallet af tilbagesendelser i henhold til erklæringen fra EU og Tyrkiet i 2018 (322) faldt endda til under antallet i 2017 (687).

### En række faktorer svækker tilbagesendelsesoperationernes effektivitet

**132** En af de faktorer, som påvirker tilbagesendelsesoperationernes effektivitet, er asylprocessens længde (jf. også punkt [109](#) til [114](#) og punkt [124](#) til [126](#)). Hvad angår det begrænsede antal tredjelandstatsborgere, der kan tilbageholdes af de årsager, som asylovgivningen tillader, er den maksimale tilbageholdelsesperiode desuden på seks måneder. Når tilbageholdelsesperioden udløber, løslades migranterne, som derefter kan forsvinde. Endelige indgiver migranter i både Italien og Grækenland asylansøgninger i sidste øjeblik for at forsinke tilbagesendelsesproceduren.

**133** God koordinering mellem asylmyndighederne og tilbagesendelsesmyndighederne er afgørende for at optimere informationsudvekslingen og automatisere udstedelsen af en afgørelse om tilbagesendelse efter en negativ asylafgørelse ([tekstboks 11](#)).

## Tekstboks 11

### Forbindelse mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurer i Grækenland og Italien

I Grækenland registreres tredjelandsstatsborgere som ansøgere om international beskyttelse i den græske asyltjenestes database ALKIONI. Politiet på fastlandet har fået begrænset adgang til visse moduler i denne database, men får ikke automatisk besked, når der udstedes en negativ asylafgørelse i ALKIONI-systemet. Derfor udstedes afgørelser om tilbagesendelse kun, når en person pågribes. Informationsudvekslingen fungerer bedre på øerne, men er fortsat uformel og afhænger af personlige kontakter.

I Italien udstedes der ikke en afgørelse om tilbagesendelse, når der foreligger en negativ asylafgørelse. Disse to typer af afgørelser udstedes af to forskellige myndigheder, nemlig *questure* og asylkommissionerne. Politiet har adgang til den database, hvor asylafgørelser registreres, men får ikke automatisk besked, når der udstedes en negativ asylafgørelse. Ligesom i Grækenland udstedes afgørelser om tilbagesendelse kun, når en person pågribes.

Som nævnt i punkt [126](#) medfører manglen på pålidelige og rettidige data om negative afgørelser i klagefaserne desuden, at der ikke udstedes afgørelser om tilbagesendelse fra det relevante *questure*.

**134** Grækenland har et centralt IT-system (Greek Mapping System) til migrationsstyring, men det er endnu ikke modent med hensyn til information og funktionalitet. Det er ikke et integreret system, som kortlægger hele tilbagesendelsesprocessen. Der er f.eks. ingen realtidsdata om tilbageholdelse. I stedet anvender hvert udrejsecenter sin egen Excel-fil, og den koordinerende enhed i politihovedkvarteret skal bede de enkelte udrejsecentre om regelmæssige ajourføringer for at få et overblik over situationen. Frontex bistår Grækenland med at konvertere landets tilbagesendelsesproces til digital form.

**135** Desuden er der ikke gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse i EU's medlemsstater. Indtil 2018 var der ingen informationsudveksling om afgørelser om tilbagesendelse i EU. Siden december 2018 har afgørelser om tilbagesendelse systematisk skullet indlæses i Schengeninformationssystemet, hvor de kan ses af alle medlemsstater.

**136** Desuden er der risiko for forsvinden ved frivillig udrejse. Hovedårsagen er, at der mangler et standardsystem til at kontrollere, om en tredjelandstatsborger har passeret et Schengenlands ydre grænse. Derfor er det ikke muligt at fastslå med sikkerhed, om en tredjelandstatsborger faktisk har forladt EU, er gået under jorden i medlemsstaten eller er rejst til en anden medlemsstat.

**137** Ifølge tilbagesendelsesdirektivet<sup>44</sup> bør anvendelse af frihedsberøvelse med henblik på udsendelse begrænses og ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. Frihedsberøvelse er kun berettiget for at forberede en tilbagesendelse eller gennemføre en udsendelsesproces, eller hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke vil være tilstrækkelige. Perioden for den første tilbageholdelse er på op til seks måneder. Den kan forlænges med op til 18 måneder på særlige betingelser. I Grækenland er der i øjeblikket seks udrejsecentre på fastlandet og to på øerne Lesbos og Kos. Desuden er der planlagt et center på Samos. Forholdene på nogle af udrejsecentrene er blevet kritiseret (jf. projekt GR-3 i [bilag IV](#)).

**138** Trods indsatsen i Italien har landets udrejsecentre fortsat utilstrækkelig kapacitet til at huse det antal personer, der skal tilbagesendes (815 pladser i forhold til 27 070 afgørelser om tilbagesendelse i 2018). Der er ingen AMIF-projekter undervejs til at løse dette problem.

**139** En anden årsag til, at det lave antal migranter, som har fået besked på at forlade EU, faktisk tilbagesendes, er det manglende samarbejde fra nogle tredjelandes side med hensyn til at identificere og tilbagetage deres statsborgere (jf. også punkt [100](#) nr. [iv](#)). For eksempel fastslår Cotonouaftalen mellem EU og landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet<sup>45</sup>, at disse lande skal tilbagetage deres statsborgere, hvis de opholder sig ulovligt i en EU-medlemsstat, uden yderligere formaliteter. I praksis overholdes denne lovbestemmelse ikke.

<sup>44</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008.

<sup>45</sup> Artikel 13.5c i partnerskabsaftalen mellem på den ene side medlemmerne af Gruppen af Stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, undertegnet i Cotonou i juni 2000.



## Operationelle udfordringer for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration

**140** Uden en harmoniseret tilgang i EU er pakkerne for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration forskellige i medlemsstaterne. Ifølge Europa-Parlamentets Forskningstjeneste har EU's medlemsstater oprettet intet mindre end 90 specifikke programmer vedrørende støttet frivillig tilbagevenden medfinansieret af EU.

**141** Operationer vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration har hidtil kun udgjort en brøkdel af det samlede antal tilbagesendelser i Italien (15 % i 2018), da forskellige problemer har forhindret projekterne vedrørende støttet frivillig tilbagevenden i at bidrage effektivt til at løse tilbagesendelsesproblemet ([tekstboks 12](#)).

## Tekstboks 12

### Eksempler på problemer, der hæmmer effektiviteten af projekter vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Italien

I 2015/2016 var der en periode på et 1 år uden igangværende programmer vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration på grund af skiftet til den forsinkede AMIF-fond. De AMIF-finansierede projekter vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, som blev iværksat i 2016, blev ikke ledsaget af en national oplysningskampagne, og informationsaktiviteterne blev afviklet individuelt for hvert projekt (jf. punkt 71 om overlappning). Desuden var projekterne ikke ledsaget af effektive outreachaktiviteter, da de startede. Dette blev efterfølgende afhjulpet ved at indsætte specifikke outreachmedarbejdere, nemlig regionale rådgivere. De fastsatte mål for projekternes indikatorer var uambitiøse i forhold til behovene.

En stor gruppe af migranter, der opholdt sig ulovligt i Italien, blev udelukket fra programmet for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, fordi en migrant for at være berettiget skal ansøge inden for en stram tidsfrist på kun 7-30 dage efter afgørelsen om tilbagesendelse.

Der gik lang tid fra ansøgning til godkendelse i *questura* eller præfekturet, i gennemsnit 37 dage (for IT-3-projektet) og 40 dage (for IT-2-projektet). Da Italien ikke har indkvarteringsfaciliteter til ansøgere om støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, har disse lange ventetider været medvirkende til en høj frafaldsprocent på 27 %<sup>46</sup>.

Endelig var der en periode uden projekter vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, da der efter projekternes afslutning i juni 2018 ikke blev offentliggjort en ny indkaldelse af forslag før i oktober 2018. Denne indkaldelse var under evaluering på tidspunktet for vores revisionsbesøg i februar 2019. IOM gjorde os opmærksom på, at de ikke havde deltaget på grund af de ekstremt strenge regler for støtteberettigede omkostninger<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Statistik fra Den Internationale Organisation for Migration (IOM) viser følgende: Af de 1 606 ansøgninger om støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, som agenturet modtog fra januar til september 2018, blev 67 (4 %) ikke godkendt, 169 ansøgere (10 %) fik intet svar fra myndighederne, 118 ansøgere (7 %) trak deres ansøgning tilbage inden godkendelse, og 319 ansøgere (20 %) trak deres ansøgning tilbage efter godkendelse.

<sup>47</sup> Ifølge reglerne i den seneste indkaldelse af forslag ville omkostningerne kun være støtteberettigede, hvis en migrant faktisk vendte tilbage. Da migranter kan ændre mening i sidste øjeblik, ville alle omkostninger indtil dette tidspunkt skulle afholdes af agenturet.

**142** I Grækenland er målene for programmet vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, som gennemføres af IOM, ved at blive nået<sup>48</sup>. Men reintegrationsstøtten til modtagere, der vender tilbage til deres oprindelsesland, er kun tilgængelig for 26 % af ansøgerne. Dette hul i reintegrationsstøtten kunne til dels være udfyldt af det særlige handlingsprogram for netværket vedrørende det europæiske reintegrationsinstrument (ERIN-netværket)<sup>49</sup>, men Grækenland har endnu ikke benyttet sig af det.

**143** Mens berettigelsesperioden er ubegrænset i programmet på fastlandet, skal migranter på øerne desuden ansøge om støttet frivillig tilbagevenden og reintegration inden for meget kort tid (15 dage efter en negativ asylafgørelse i første instans fra den græske asyltjeneste).

**144** Trods ovenstående noterede vi os et eksempel på god praksis på Attiko Alsos Open Centre for migranter, som er registreret til at støtte frivillig tilbagevenden og reintegration, hvor der tilbydes sikre omgivelser og støtte til tredjelandstatsborgere, der frivilligt vender tilbage til deres oprindelsesland (jf. [tekstboks 13](#)).

---

<sup>48</sup> Ifølge IOM ansøgte 17 740 tredjelandstatsborgere om støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i perioden fra den 1. juni 2016 til den 14. marts 2019, og 15 031 (85 %) vendte tilbage til deres hjemland.

<sup>49</sup> Formålet med dette fælles program for støtte til tilbagevenden og reintegration er at gennemføre tredjelandstatsborgeres holdbare tilbagevenden til og reintegration i deres oprindelsesland, ved hjælp af yderligere samarbejde mellem ERIN-partnerinstitutioner.

### Tekstboks 13

#### Eksempel på god praksis i programmet vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration

Attiko Alsos Open Centre for migranter, som er registreret til at støtte frivillig tilbagevenden og reintegration, finansieres gennem AMIF's nødhjælp og er oprettet tæt på Athens centrum med det formål at indkvartere migranter i Grækenland, som er registreret til programmet vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration og ikke har andre steder at opholde sig inden afrejsen. Støttemodtagerne er sårbare migranter, der til projektets formål defineres som gravide, enlige forældre, migranter med behov for lægehjælp, ældre migranter og subsistensløse migranter. Open Centre har gode transportforbindelser og er beliggende tæt på hospitaler og konsulære tjenester. Centret yder livsvigtige tjenester til sårbare migranter, indtil de kan vende tilbage til deres oprindelsesland.

#### Ingen data om tempoet i tilbagesendelsesoperationer

**145** Hverken i Grækenland eller Italien er IT-systemerne i stand til at udarbejde statistikker om tempoet i tilbagesendelsesprocedurerne<sup>50</sup>. Derfor har vi ikke kunnet vurdere dette aspekt.

<sup>50</sup> De gennemsnitlige behandlingstider fra udstedelsen af en afgørelse om tilbagesendelse til den faktiske tilbagesendelse (ved både tvangsmæssig tilbagesendelse og frivillig tilbagevenden).

## Konklusioner og anbefalinger

**146** I vores revision undersøgte vi, om EU's støtte til migrationsstyring (herunder hotspottilgangen) havde medvirket til hurtige og effektive asyl- og tilbagesendelsesprocedurer i Grækenland og Italien. Vi konkluderer, at der er forskelle mellem målene for EU's støtte og de opnåede resultater. Selv om de græske og italienske myndigheders kapacitet er øget, er gennemførelsen af asylprocedurerne i Grækenland og Italien fortsat påvirket af lange behandlingstider og flaskehalse. Som i resten af EU foregår tilbagesendelsen af irregulære tredjelandsstatsborgere fra Grækenland og Italien i et langsomt tempo.

**147** Af de 11 anbefalinger, vi fremsatte i 2017 vedrørende hotspottilgangen i Grækenland og Italien, er seks anbefalinger blevet gennemført fuldt ud, to er blevet gennemført efter Kommissionens og agenturernes opfattelse, og én er ikke blevet gennemført (*bilag III*). To overordnede anbefalinger (om hotspottenes kapacitet og situationen for uledsagede mindreårige i de græske hotspots) er stadig under gennemførelse, da situationen i de græske hotspots fortsat er stærkt kritisk (punkt **23** til **27**).

**148** Vores anbefaling om at udstationere eksperter fra medlemsstaterne tilstrækkelig længe er endnu ikke gennemført. Selv om Kommissionen og agenturerne gentagne gange har opfordret medlemsstaterne til at udsende flere eksperter, mangler der stadig nationale eksperter til EASO's operationer. Derimod havde Frontex faktisk indsat flere medarbejdere end nødvendigt i de italienske hotspots, da agenturet ikke havde justeret sine planer for det lave antal migranter, der ankom ad søvejen. Trods de få tilbagesendelsesoperationer bemærkede vi også, at en høj andel af Frontex' ledsageekspert i tilbagetagelsesoperationer til Tyrkiet kun havde en eskorterende funktion og derfor ikke kunne bruges til andre operationstyper (punkt **28** til **30**).

**149** Vi konstaterede, at andelen af registreringer og optagne fingeraftryk i hotspottene var markant forbedret, da der var indført operative standardprocedurer og klart fordelte ansvarsopgaver mellem de nationale myndigheder og EU's støtteagenturer. Ikke desto mindre rejser en stor andel migranter fortsat til andre EU-medlemsstater og ansøger om asyl uden at have deres fingeraftryk registreret i Eurodacdatabasen (punkt **31** til **34**).

**150** Nødomfordelingsordningerne, som er midlertidige i deres form, var det første solidariske initiativ i den europæiske migrationspolitik historie rettet imod en storstilet omfordeling af asylansøgere blandt medlemsstaterne. Men de nåede ikke

deres mål og mindskede derved reelt ikke presset på asylsystemerne i Grækenland og Italien (punkt 35 til 41).

**151** Kun en meget lille andel af de potentielt berettigede migranter blev identificeret og med succes ledt videre til at ansøge om omfordeling (punkt 42 til 47).

**152** En stor andel af de kandidater, som ansøgte, blev reelt omfordelt (80 % i Grækenland og 89 % i Italien). Ikke desto mindre konstaterede vi en række operationelle svagheder i omfordelingsprocessen. Kommissionen har ikke overvåget omfordelingsprocessen i de lande, der har modtaget migranter, siden februar 2018. De midlertidige omfordelingsordninger udløb i september 2017, og indtil videre er der endnu ikke opnået enighed om Kommissionens forslag til et permanent omfordelingssystem. Da der ikke er vedtaget en omfordelingsordning på EU-plan, foregår frivillig omfordeling på ad hoc-basis, primært for migranter, som sættes i land i Italien og Malta (punkt 48 til 53).

## **Anbefaling 1 - Anvendelse af indhøstede erfaringer til udformning af en mulig frivillig omfordelingsmekanisme i fremtiden**

---

Kommissionen bør anvende indhøstede erfaringer fra nødordningsordningerne (herunder fra situationen i den modtagende medlemsstat efter omfordelingen) til udformning af en mulig frivillig omfordelingsmekanisme i fremtiden.

**Tidsramme: 31. december 2020**

**153** AMIF-nødhjælpen blev oprindeligt udformet som et mindre instrument til dækning af akutte og specifikke behov i krisesituationer. Forøgelsen af nødhjælpsfinansieringen bidrog til at gøre Kommissionens krisestøtte mere fleksibel og tilpasningsdygtig. Den er blevet Kommissionens strategiske nøgleinstrument til at genoprette balancen i støtten til de lande, der er særlig berørte af migrationskrisen, navnlig Grækenland, ved at supplere finansieringsrammerne for deres nationale programmer. Dette skift er sket, uden at der er etableret en resultatovervågningsramme. Kommissionen har foreslået at medtage nødhjælp under delt forvaltning med medlemsstaterne i den nye finansielle ramme for 2021-2027 (punkt 54 til 64).

**154** Af de seks nødhjælpsprojekter, vi undersøgte, nåede kun to deres mål fuldt ud, tre nåede målene delvist, og ét er stadig på et tidligt tidspunkt i gennemførelsesfasen (punkt 65 til 66).

**155** Alle de ti projekter, vi undersøgte under de nationale AMIF-programmer, er relevante. De nationale AMIF-programmer er et flerårigt finansieringsinstrument, men der findes endnu ikke robuste flerårige strategiske planlægningsmekanismer i Grækenland og Italien til at sikre, at midlerne tildeles, hvor der er mest brug for dem (punkt 67 til 72).

**156** Af de fem afsluttede projekter inden for rammerne af nationale AMIF-programmer, vi undersøgte, nåede ingen af dem deres mål fuldt ud: Tre nåede målene delvist, ét nåede ikke sine mål, og for det sidste projekt var der ikke tilstrækkelige data til at vurdere status. De resterende fem projekter var igangværende på revisionstidspunktet (punkt 73 til 75).

**157** AMIF-resultatovervågningsrammen blev etableret sent og uden mål. Under revisionen blev det klart, at der var behov for flere resultatdata til at muliggøre en solid politikevaluering på EU-plan (punkt 76 til 82).

## **Anbefaling 2 - Styrkelse af forvaltningen af AMIF's nødhjælp og nationale programmer**

---

Kommissionen bør:

- a) definere kriterier for fordeling af nødhjælpsmidlerne under delt forvaltning med medlemsstaterne i den næste finansielle ramme
- b) styrke resultatovervågningsrammen ved at:
  - i) sikre, at AMIF's nødhjælpsprojekter omfatter output- og resultatindikatorer med klare mål og basislinjer, hvis det er relevant, og give en begrundelse herfor, når det ikke er tilfældet
  - ii) overvåge og rapportere om resultaterne af nødhjælpsfinansierede projekter
  - iii) udarbejde indikatorerne for AMIF's fælles overvågnings- og evalueringsramme, herunder basislinjer og mål, for den nye FFR for 2021-2027, inden projekterne for 2021-2027 går i gang

- c) gennemføre foranstaltninger til at sikre komplementaritet og bedre koordinering mellem AMIF og EASO/Frontex (f.eks. på området for tvangsmæssig tilbagesendelse eller støtte til asylmyndigheder).

**Tidsramme: 30. juni 2021**

**158** De nationale myndigheder i både Grækenland og Italien vurderer den operationelle støtte fra EASO som relevant og nyttig. Ikke desto mindre var EASO's operationelle støtteplaner indtil 2018 stort set baseret på input og omfattede ikke output- og resultatmål til at vurdere EASO's resultater. Situationen forbedredes gradvist i 2019 (punkt **83** til **89**).

**159** Der kompenseres for manglen på eksperter fra medlemsstaterne ved hjælp af midlertidige serviceudbydere, men de korte udstationeringer af eksperter er fortsat et problem. EASO's operationer i de græske hotspots påvirkes af sikkerhedsmæssige risici, mangel på arbejdsplads, uenigheder med den græske asyltjeneste om sårbarhedsvurderinger og den græske asyltjenestes systematiske omstødelse af afgørelser om uantagelige ansøgninger, hvis de vedrører andre end syrere (punkt **90** til **93**).

### **Anbefaling 3 - Styrkelse af EASO's operationelle støtte til asylprocedurer**

---

EASO bør:

- a) justere sin model for ekspertudstationering for at gøre den mere gennemskuelig i lyset af den permanente mangel på eksperter fra medlemsstaterne
- b) færdiggøre sine resultatovervågningsrammer for Grækenland og Italien ved at tilføje resultatindikatorer, basislinjer og mål samt indsamle de relevante resultatdata for alle indikatorer
- c) samarbejde med den græske asyltjeneste om at nå til enighed om sårbarhedsvurderingerne og om antageligheden af ansøgninger fra andre end syrere i fast-track-grænseproceduren.

**Tidsramme: 31. december 2020**

**160** Grækenland og Italien er blandt de medlemsstater, der ikke har udnyttet Frontex' tilbagesendelsespotentialer fuldt ud (forlænget mandat og øget budget). Ud over det lave antal personer, der tilbagesendes, forklares situationen med, at der er to



parallelle EU-finansieringsinstrumenter, som støtter den samme type af aktiviteter (tvangsmæssige tilbagesendelser finansieret via nationale AMIF-programmer og Frontex' operationer) (punkt 94 til 101).

## Anbefaling 4 - Justering af Frontex' tilbagesendelsesstøtte og udstationering af eksperter i hotspottene

---

Frontex bør:

- a) samarbejde med Kommissionen for at sikre komplementaritet og bedre koordinering mellem Frontex- og AMIF-finansieret tilbagesendelsesstøtte
- b) i lyset af det lave antal tilbagesendelsesoperationer i Grækenland ophøre med at udstationere eksperter, der kun har en eskorterende funktion, og som ikke kan udsendes til hotspotoperationer
- c) tilpasse den operationelle plan for at gøre anvendelsen af personale i hotspottene (herunder fingeraftrykseksperter) i Italien mere fleksibel over for mønstre ved ankomster ad søvejen.

**Tidsramme: 31. december 2020**

**161** Under krisen kom de fleste irregulære migranter til Europa via enten Italien eller Grækenland. De to medlemsstater har udviklet sig fra at være transitlande til lande, hvor migranter søger asyl (punkt 103).

**162** I Grækenland er den græske asyltjenestes behandlingskapacitet øget siden 2015, men den er stadig ikke tilstrækkelig til at tackle den voksende sagspukkel af verserende asylansøgninger. Erklæringen fra EU og Tyrkiet har haft stor effekt på antallet af ankomne migranter, men grundstenen i erklæringen, nemlig fast-track-grænseproceduren, er ikke hurtig nok. For de normale og fremskyndede procedurer er situationen endnu mere problematisk med samtaledatoer, der først er fastsat til henholdsvis 2023 og 2021. Et stort antal negative asylafgørelser i første instans går videre til klagefasen, som dog mangler støtte og allerede er overbelastet (punkt 104 til 118).

**163** På grund af det kraftige fald i antallet af ankomne migranter og asylansøgninger er Italiens nuværende behandlingskapacitet i første instans tilstrækkelig. Den nuværende store sagspukkel forventes at være afhjulpet ved udgangen af 2019. Dette forventes imidlertid at lægge et stort pres på klagemyndighederne. Det tog mere end 4

år for en asylansøgning, der var indgivet i 2015, at nå den sidste klagefase. Uden passende støtte vil denne lange tidsramme kunne blive endnu længere i fremtiden (punkt 119 til 129).

## Anbefaling 5 - Styrkelse af forvaltningen af de nationale asylsystemer

---

Kommissionen og EASO bør i samarbejde med de nationale myndigheder:

- a) øge deres støtte yderligere til den græske asyltjeneste for at afhjælpe den voksende sagspukkel i første instans
- b) yde støtte til de overbelastede klagemyndigheder i Grækenland og Italien og samtidig undgå potentielle interessekonflikter for EASO i Grækenland
- c) foreslå foranstaltninger, der muliggør systematisk indsamling af resultatdata om behandlingstider (opdelt efter type af procedure og milepæle) og om sagspukler (opdelt efter milepæle, herunder forskellige klagefaser) med henblik på at lette politikudformningen og resultatevalueringen og overvåge overholdelsen af EU-lovgivningen.

**Tidsramme: 31. december 2020**

**164** Der var langt færre faktiske tilbagesendelser end afgørelser om tilbagesendelse fra begge lande og EU generelt. Vi identificerede en række årsager hertil (punkt 130 til 139).

**165** Støttet frivillig tilbagevenden og reintegration er påvirket af manglen på en harmoniseret tilgang i EU. Vi konstaterede strukturelle svagheder i programmet vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Italien. Programmet vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Grækenland er ved at nå sine mål, men kun 26 % af ansøgerne tilbydes reintegrationspakkerne. En specifik indkvarteringsfacilitet som led i støttet frivillig tilbagevenden og reintegration er et eksempel på god praksis, som gør ordningen ekstra attraktiv (punkt 140 til 144).

**166** Der indsamles ikke data om tempoet i tilbagesendelsesprocedurer. Desuden er der ingen indikatorer til at måle tilbagesendelsernes holdbarhed, f.eks. antallet af tilbagesendte migranter, der forsøger at vende tilbage til EU, eller resultatet af reintegrationspakkerne vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration (punkt 145).

## Anbefaling 6 - Støtte til yderligere nationale tilbagesendelsesprocedurer

---

Kommissionen bør i samarbejde med de nationale myndigheder:

- a) yde yderligere støtte i samarbejde med Frontex for at tackle årsagerne til det lave antal tilbagesendelser i Grækenland og Italien, som er identificeret i denne beretning, med fokus på det lave antal tilbagesendelser fra de græske øer og støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Italien
- b) træffe foranstaltninger til at sikre, at de eksisterende aftaler med tredjelande vedrørende tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, f.eks. Cotonouaftalen og EU's tilbagetagelsesaftaler, håndhæves af tredjelandene og anvendes fuldt ud af medlemsstaterne
- c) fremme en koordineret tilgang i EU til reintegrationsstøtte i tredjelande, hvortil migranter tilbagesendes
- d) foreslå foranstaltninger, der muliggør systematisk indsamling af resultatdata om tempoet i og holdbarheden af tilbagesendelsesprocedurerne for at lette politikudformning, resultatevaluering og forskning.

**Tidsramme: 31. december 2020**

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 22. oktober 2019.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne  
*Formand*

# Bilag

## Bilag I - Finansiell gennemførelse (i millioner euro)

### AMIF-nødhjælp:

Årligt arbejdsprogram	2014	2015	2016	2017	2018	2019	I alt
AMIF-nødhjælp	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Kilde: Kommissionen på grundlag af offentliggjorte årlige arbejdsprogrammer

### Nationale AMIF-programmer i Grækenland:

Specifikt mål	Tildeling under nationale programmer	Planlagte forpligtelser ultimo 2018 (**)	Faktiske forpligtelser ultimo 2018	Faktiske udbetalinger ultimo 2018	Planlagt forpligtelsesniveau	Faktisk forpligtelsesniveau	Forskel mellem planlagte og faktiske forpligtelser
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 Tilbagesendelse	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
<b>I alt (*)</b>	<b>287,8</b>	<b>215,6</b>	<b>191,0</b>	<b>78,7</b>			

(\*) Den samlede tildeling til Grækenland under nationale AMIF-programmer er på 328,3 millioner euro (inkl. solidaritet og teknisk bistand).

(\*\*) Beregnet på grundlag af flerårig planlægning af forpligtelser i det nationale program.

Kilde: Ansvarlig AMIF-myndighed, Grækenland

### Nationale AMIF-programmer i Italien:

Specifikt mål	Tildeling under nationale programmer	Planlagte forpligtelser ultimo 2018 (**)	Faktiske forpligtelser ultimo 2018	Faktiske udbetalinger ultimo 2018	Planlagt forpligtelsesniveau	Faktisk forpligtelsesniveau	Forskel mellem planlagte og faktiske forpligtelser
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 Tilbagesendelse	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
<b>I alt (*)</b>	<b>330,7</b>	<b>243,5</b>	<b>253,6</b>	<b>130,0</b>			

(\*) Den samlede tildeling til Italien under nationale AMIF-programmer er på 394,2 millioner euro (inkl. specialsager og teknisk bistand).

(\*\*) Beregnet på grundlag af flerårig planlægning af forpligtelser i det nationale program.

Kilde: Ansvarlig AMIF-myndighed, Italien

### Operationel støtte fra EASO:

EASO		2015	2016 <sup>(1)</sup>	2017	2018
Grækenland	Oprindeligt budget		8,6	27,2	24,5
	Senest ændrede budget		45,4	34,0	27,6
	Gennemførte ordinære budgetforpligtelser	Budget- og forpligtelsestaler ikke tilgængelige pr. land	25,2	33,4	26,9
	<b>Uudnyttet oprindeligt budget</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Italien	Oprindeligt budget		8,6	8,0	14,5
	Senest ændrede budget		45,4	14,5	19,5
	Gennemførte ordinære budgetforpligtelser	6,3	14,4	22,4	
	<b>Uudnyttet oprindeligt budget</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	

(1) I 2016 var budgettet ikke opdelt efter lande. Tallene vedrørende det oprindelige og ændrede budget for 2016 dækker hele den operationelle støtte, inkl. andre lande og horisontale omkostninger.

Kilde: EASO.

**Frontex-tilbagesendelsesstøtte:**

<b>Budgetpost 18 02 03, tilbagesendelsesstøtte</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Oprindeligt budget	9,5	66,6	66,6	53,8
Senest ændrede budget	13,2	38,5	53,1	49,4
Gennemførte ordinære budgetforpligtelser	13,2	38,5	53,1	49,4
<b>Udnyttet oprindeligt budget</b>	<b>0,0</b>	<b>28,1</b>	<b>13,5</b>	<b>4,4</b>

Kilde: EBCGA.

## Bilag II - Sammenfattende vurdering af en stikprøve på 20 EU-støtteaktioner i Grækenland og Italien

Projekt-nummer	Land	Projektreferencenummer	Projekt titel	Status (pr. januar 2019)	Oprindeligt tildelt beløb (i millioner euro)	Faktisk beløb (i millioner euro)	Kriterium 1 Relevans	Kriterium 2 SMART-målsætninger/RACER-indikatorer	Kriterium 3 Ingen overlappning	Kriterium 4 Berettiget nødsituation	Kriterium 5 Overgang til nationale AMIF-programmer	Kriterium 6 Opnåede resultater	Kriterium 7 Overvågning af resultat-rapporteringen
EMAS-GR-1	Grækenland	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Sikring af en fair og effektiv asylproces, bl.a. i forbindelse med gennemførelsen af aftalen mellem EU og Tyrkiet	Afsluttet	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grækenland	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere til deres oprindelsesland (5 delaktioner)	Afsluttet	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grækenland	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OO01	Støtte til Grækenland til udarbejdelse af hotspot-/omfordelingsordning og til udbygning af kapacitet til modtagelse af asylansøgere	Afsluttet	75	75							
EMAS-IT-1	Italien	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Støtteforanstaltning for asylafdelinger ved udlændingmyndigheder og grænsepolitkontorer	I gang	11,9	Ikke relevant						Projekttaktiviteter endnu ikke startet	Projekttaktiviteter endnu ikke startet
EMAS-IT-2	Italien	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Støttet frivillig tilbagevenden og reintegration fra Italien	I gang	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Italien	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Modtagetjenester for migranter berettiget til omfordeling	Afsluttet	17,0	10,7					Omfordeling afsluttet		
GR-1	Grækenland	5003616/GR_2017_PR_0002.	Støtte til afhjælpning af pulken af klagesager i asylproceduren i Grækenland	Afsluttet	2,2	1,9				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
GR-2	Grækenland	5004578/GR_2017_PR_0004.	Styrkelse af asylprocessen	I gang	10,0	19,2				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
GR-3	Grækenland	5002787/GR_2017_PR_0010.	Udrejsecentres struktur og operationelle effektivitet	I gang	11,9	46,3				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
GR-4	Grækenland	5003182/GR_2017_PR_0012.	Håndhævelse af tvungsmæssige tilbagesendelser af tredjelandsstatsborgere	I gang	9,4	9,5				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
GR-5	Grækenland	5003202/GR_2017_PR_0013.	Gennemførelse af støttet frivillig tilbagevenden og reintegration	I gang	32,4	32,4				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
IT-1	Italien	IT/2015/PR/1003	Støtteaktion 1	Afsluttet	1,2	1,0				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
IT-2	Italien	IT/2016/PR/0205	Tilbagesendelsesintegration 3	Afsluttet	1,1	0,7				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
IT-3	Italien	IT/2016/PR/0312	GENOPTAGELSE AF STØTTET FRIVILLIG TILBAGEVENDEN OG REINTEGRATION	Afsluttet	8,0	1,2				Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program		
IT-4	Italien	IT/2017/PR/1019	Tvungsmæssige tilbagesendelser	Afsluttet	27,5					Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program	Data kun til rådighed for de første 2 år ud af de 5 år af projekt-gennemførelsesperioden	
IT-5	Italien	IT/2017/PR/1494	Støtte til flere aktioner	I gang	7,6					Nationalt AMIF-program	Nationalt AMIF-program	I gang	
EASO-GR	Grækenland		Operationsstøtte til Grækenland i 2018	Afsluttet	24,5	26,9							
EASO-IT	Italien		Operationsstøtte til Italien i 2018	Afsluttet	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Grækenland		2018 tilbagesendelsesstøtte i Grækenland	Afsluttet	Ingen landespecifik tildeling	4,0				Støtte ydet i alle medlemsstater	Støtte ydet i alle medlemsstater		
FRONTEX-IT	Italien		2018 tilbagesendelsesstøtte i Italien	Afsluttet	Ingen landespecifik tildeling	6,5				Støtte ydet i alle medlemsstater	Støtte ydet i alle medlemsstater		

	Ikke tilfredsstillende
	Delvist tilfredsstillende
	Tilfredsstillende
	Ikke relevant

## Bilag III - Opfølgning på anbefalingerne vedrørende hotspottilgangen

Anbefaling	Status	Bemærkninger
<p>1.1. Kommissionen bør sammen med de relevante agenturer yde Grækenland yderligere støtte til at afhjælpe den manglende kapacitet hos hotspottene ved: at opgradere indkvarteringsfaciliteterne på de øer, hvor hotspottene er placeret yderligere at fremskynde behandlingen af asylansøgninger (med støtte fra EASO) og samtidig give migranterne klare oplysninger om, hvordan og hvornår deres ansøgninger vil blive behandlet at håndhæve de eksisterende tilbagesendelsesprocedurer (med støtte fra Frontex), når det er nødvendigt.</p>	Under gennemførelse	Kommissionen, EASO og Frontex ydede yderligere støtte til at øge kapaciteten i de græske hotspots ved at finansiere nye infrastrukturprojekter, støtte alle kontraktansatte i den græske asyltjeneste og udføre alle tilbagetagelsesoperationer til Tyrkiet. Men der er brug for mere støtte, fordi situationen på stedet fortsat er alvorlig.
<p>1.2. Kommissionen bør sammen med de relevante agenturer yderligere støtte Italiens bestræbelser på at øge antallet af hotspots som oprindeligt planlagt og på at træffe yderligere foranstaltninger til at udvide hotspottilgangen til også at omfatte ilandsætninger uden for de fastlagte hotspotområder.</p>	Gennemført	
<p>2.1. Kommissionen bør sammen med de relevante agenturer og internationale organisationer hjælpe myndighederne i både Grækenland og Italien med at træffe alle tænkelige foranstaltninger til at sikre, at uledsagede mindreårige, der ankommer som migranter, behandles i overensstemmelse med internationale standarder, herunder at de sikres passende indkvartering, beskyttelse, prioriteret adgang til asylprocedurer, og at de kan komme i betragtning med henblik på omfordeling.</p>	Under gennemførelse	Kommissionen ydede yderligere støtte ved at finansiere nye infrastrukturprojekter til at forbedre situationen for uledsagede mindreårige. EASO iværksatte et projekt i december 2018 til at afhjælpe den akutte situation på Samos. Men der er brug for mere støtte i Grækenland, fordi situationen på stedet fortsat er alvorlig.
<p>2.2. Kommissionen bør insistere på, at der udnævnes en medarbejder med ansvar for børnebeskyttelse for hvert hotspot/sted.</p>	Gennemført af Kommissionen	Kommissionen insisterede på udnævnelsen, men de italienske myndigheder har ikke udnævnt medarbejdere med ansvar for børnebeskyttelse i hotspottene.
<p>2.3. Kommissionen og de relevante agenturer bør bistå de ansvarlige myndigheder yderligere med uddannelse og juridisk rådgivning samt fortsat overvåge situationen og rapportere om de foranstaltninger, der bliver truffet, og de fremskridt, der gøres.</p>	Gennemført	

3.1. Kommissionen og agenturerne bør fortsat bede alle medlemsstaterne om at stille flere eksperter til rådighed, så de nuværende behov dækkes bedre.	Gennemført af Kommissionen og agenturerne	Konstant mangel på eksperter fra medlemsstaterne til EASO's operationer i Grækenland og Italien.
3.2. Eksperterne fra medlemsstaterne bør udstationeres længe nok til, at støtten fra Frontex, EASO og Europol til Grækenland og Italien bliver tilstrækkelig produktiv og effektiv, og modsvare de ønskede profiler.	Ikke gennemført	Den gennemsnitlige udstationeringslængde for EASO's og Frontex' eksperter lå konstant på under 2 måneder i 2018. Høj andel af eksperter med kun en eskorterende funktion i Grækenland i lyset af det lave antal tilbagesendelser.
4.1. Kommissionen bør sammen med agenturerne og de nationale myndigheder give en klarere beskrivelse af Den Europæiske Unions Taskforce for Regionale Strategiers rolle, struktur og ansvar i forbindelse med hotspottilgangen.	Gennemført	
4.2. Kommissionen og agenturerne bør fortsat insistere på, at Italien og Grækenland udnævner en enkelt person til på et mere permanent grundlag at være ansvarlig for den samlede forvaltning af det enkelte hotspotområde og dets funktion, og på, at der fastsættes operative standardprocedurer for hotspottene i Grækenland.	Gennemført	
5.1. Kommissionen og agenturerne bør inden udgangen af 2017 evaluere udformningen og den hidtidige gennemførelse af hotspottilgangen samt fremsætte forslag til, hvordan den kan videreudvikles. Forslagene bør indeholde en standardmodel for støtte, der skal anvendes i forbindelse med fremtidige store migrationsbevægelser, samt fastlægge de forskellige roller og ansvarsområder, minimumsinfrastruktur, behovene for menneskelige ressourcer, de mulige støttetyper og operative standardprocedurer.	Gennemført	



<p>5.2. Denne analyse bør også omfatte en vurdering af behovet for yderligere præciseringer af den retlige ramme for hotspottilgangen som led i EU's forvaltning af de ydre grænser.</p>	Gennemført	<p>Kommissionen anbefalede, at de operative standardprocedurer for hotspottene bør være i form af en retsakt, statslig eller ministeriel afgørelse eller et cirkulære alt efter værtsmedlemsstatens forfatningsmæssige bestemmelser. I Italien blev de operative standardprocedurer for hotspottene sendt til de relevante nationale myndigheder i et cirkulære i december 2016. I Grækenland blev de operative standardprocedurer offentliggjort og distribueret gennem et administrativt cirkulære i 2017.</p>
--	------------	--

## Bilag IV - Gennemførelse af projekter inden for rammerne af nationale AMIF-programmer

### Grækenland

Det eneste afsluttede projekt i stikprøven for Grækenland (**GR-1**) nåede ikke helt sit primære mål om at afhjælpe puklen af asylsager i anden instans (14 % af sagerne i anden instans var ikke afviklet). Projektet kunne med fordel være blevet forlænget, men anmodningen herom kom for sent og blev hæmmet af retstvister om aflønningen af medlemmerne af udvalget for afhjælpning af sagspukler. Ved projektets afslutning var 20 % af budgettet stadig uudnyttet. Trods den konstant voksende sagspukkel (jf. også punkt **106** og **107**), der fortsat hæmmer asylproceduren, noterede vi også, at der ikke var planlagt et nyt projekt til at afhjælpe sagspuklen efter 2013.

Blandt de igangværende projekter, vi reviderede, når **GR-2**, der har til formål at styrke asylprocessen, sine mål med hensyn til rekruttering af personale til at styrke den græske asyltjeneste. Men de fastsatte mål kan vise sig at være utilstrækkelige i lyset af det fortsatte pres på grund af de konstante tilstrømninger af migranter til Grækenland.

Som led i projekt **GR-3**, der har til formål at støtte udrejsecentrene, besøgte vi centret i Amygdaleza og konstaterede, at forholdene var acceptable. Ifølge en rapport fra Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur<sup>51</sup> varierer forholdene i udrejsecentrene dog meget. I nogle af udrejsecentrene var forholdene for de tilbageholdte meget dårlige til uacceptable med overfyldte og uhygiejniske celler.

Projekt **GR-4** støtter håndhævelsen af tvangsmæssige tilbagesendelser af tredjelandstatsborgere. På grund af det meget lave antal tvangsmæssige tilbagesendelser vil projektet næppe nå sine mål (jf. også punkt **130** til **139**).

Projekt **GR-5** om støttet frivillig tilbagevenden har indtil videre nået sine mål. Men reintegrationspakken tilbydes i øjeblikket kun 26 % af kandidaterne til støttet frivillig tilbagevenden og reintegration. Opfyldelsen af de strenge årsmål med +/-10 % afvigelse er en udfordring, fordi flere faktorer påvirker migranternes beslutning om at benytte støttet frivillig tilbagevenden og reintegration (situationen i oprindelseslandet, familiestatus, helbredsproblemer mv.).

---

<sup>51</sup> Rapport til den græske regering om besøg i Grækenland aflagt af Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf (CPT) den 10.-19. april 2018, Strasbourg, 19. februar 2019.

**Italien:**

**IT-1** nåede sine mål, men de få fastsatte indikatorer var utilstrækkelige til at dokumentere opfyldelse af de planlagte mål. Der var f.eks. ikke fastsat et mål om at overvåge, at målsætningen om at identificere og henvise sager vedrørende sårbare personer, var nået. Projektet havde brugt 84 % af sit budget.

De to projekter vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, IT-2 og IT-3, leverede utilfredsstillende resultater. I [tekstboks 12](#) giver flere oplysninger om problemerne vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Italien.

Inden for rammerne af **IT-2**, som blev gennemført af Consiglio Italiano per i Rifugiati, blev der kun tilbagesendt 49 % af de oprindeligt planlagte migranter, selv om projektet blev forlænget med tre måneder. Desuden var 35 % af budgettet ikke brugt.

**IT-3**, som blev gennemført af IOM, nåede blot 12-28 % af sine mål og havde kun brugt 15 % af sit budget. De italienske myndigheder satte dette AMIF-projekt i bero og besluttede i stedet at finansiere IOM's aktiviteter vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration ved udelukkende at anvende nationale budgetressourcer (uden EU-støtte).

**IT-4** var et projekt udarbejdet af indenrigsministeriet for tvangsmæssig tilbagesendelse. Tilskudsaftalen blev undertegnet i september 2017 og skulle dække perioden 2014-2018. De aktiviteter, der blev gennemført i de første to år (2014 og 2015), udgjorde ca. 70 % af de overordnede mål og omfattede 67 % af budgettet. På revisionstidspunktet havde de italienske myndigheder endnu ikke indsamlet data om indikatorer og udgifter for 2016, 2017 og 2018.

Det igangværende projekt **IT-5** omhandler aktiviteter vedrørende uddannelse, identificering af migranter med særlige behov og tilvejebringelse af oplysninger og bistand. Målet om uddannelse var allerede mere end opfyldt, men de to andre mål er endnu ikke opfyldt af følgende årsager: a) vanskeligheder med at identificere eller inddrage de endelige støttemodtagere, b) manglende oplysninger fra lokale kolleger om nyankomne migranter, c) det store fald i ankomster i 2018. Projektet forventes at fortsætte til udgangen af 2019. På revisionstidspunktet overvejede myndighederne at tilpasse målene.

# Akronymer og forkortelser

**AMIF:** Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden

**Den nationale asylkommission:** Den nationale asylkommission i Italien

**EASO:** Det Europæiske Asylstøttekontor

**Eurodac:** Europæisk fingeraftrykdatabase

**Frontex:** Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

**IOM:** Den Internationale Organisation for Migration

**RACER:** Relevant, accepteret, troværdig, nem og robust

**SMART:** Specifik, målbar, opnåelig, relevant og tidsbestemt

**UNHCR:** De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge

# Ordliste

**Afgørelse om tilbagesendelse:** En administrativ afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage.

**Anerkendelsesprocent:** Andelen af positive afgørelser i det samlede antal asylafgørelser på hvert trin af asylproceduren.

**Asyl:** En form for international beskyttelse, som opnås i EU af personer, der anses for at være flygtninge i henhold til Genevekonventionen, f.eks. personer, der flygter fra deres oprindelsesland på grund af en velbegrunnet frygt for at blive forfulgt, eller som er berettiget til subsidiær beskyttelse.

**Asylansøgning:** En formel anmodning om international beskyttelse. Fra det øjeblik, hvor ansøgeren giver udtryk for at ville søge om asyl, anses vedkommendes ansøgning for at være fremsat, og personen får en asylsøgers rettigheder. Ansøgningen registreres efterfølgende af medlemsstaterne og anses for at være indgivet, så snart den er nået frem til de kompetente myndigheder.

**Dublinenhed:** Afdelingen med ansvar for anvendelse af Dublin III-forordningen under en national asylmyndighed.

**Erklæring fra EU og Tyrkiet:** En række tiltag, som Det Europæiske Råd og Tyrkiet nåede til enighed om på deres møde den 18. marts 2016, til at tackle ulovlig migration via Tyrkiet til EU. I henhold til erklæringen vil alle nye irregulære migranter, som ankommer til de græske øer efter den 20. marts 2016, blive sendt tilbage til Tyrkiet. Erklæringen indførte desuden en genbosætningsordning for syrere.

**Flygtning:** En person, der har været tvunget til at flygte fra sit land på grund af forfølgelse, krig eller vold.

**Frivillig udrejse:** Udrejse, der sker frivilligt af en migrant med ulovligt ophold i overensstemmelse med den fastsatte tidsfrist i afgørelsen om tilbagesendelse.

**Hotspot:** En facilitet beliggende et sted på EU's ydre grænse med et stort migrationspres, der fungerer som et center for første modtagelse, hvor nyankomne migranter identificeres, registreres og får taget fingeraftryk.

**Humanitær beskyttelse:** En form for beskyttelse, der gives til personer, som hverken er berettiget til asyl eller subsidiær beskyttelse, men som alligevel ikke kan tilbagesendes på grund af f.eks. personlige omstændigheder, bl.a. dårligt helbred eller alder (herunder uledsagede mindreårige), naturkatastrofer eller væbnet konflikt.

**Irregulær migrant:** En person, som befinder sig i et land uden den nødvendige tilladelse i henhold til udlændingelovgivningen.

**Migration:** Bevægelsen af en person eller en gruppe personer, enten over en international grænse eller inden for en stat, i en periode på mere end ét år uanset årsagerne og midlerne.

**Omfordeling:** Overførsel af personer, der har en stor chance for at blive bevilget asyl fra en EU-medlemsstat til en anden.

**Procedure for antagelighedsvurdering:** En vurdering foretaget af nationale myndigheder med henblik på at afgøre, om en asylansøgning skal antages til behandling, dvs. realitetsbehandles. En ansøgning anses for at være uantagelig, hvis en ansøger har fået international beskyttelse i en anden EU-medlemsstat, er ankommet fra et sikkert oprindelsesland, et sikkert tredjeland eller et første asylsland eller har indgivet en fornyet ansøgning uden nye elementer.

**Questura ("questure" i flertal):** Det offentlige sikkerhedsorgan på provinsniveau i Italien med administrativt ansvar i relation til indvandring.

**Subsidiær beskyttelse:** Den form for beskyttelse, som ydes til en tredjelandstatsborger, der ikke kan kvalificeres som flygtning, hvis det med rimelighed kan antages, at vedkommende ikke vil være i stand til at beskytte sig selv mod en form for alvorlig overlast, som ikke er omfattet af Genevekonventionen, hvis vedkommende sendes tilbage til sit oprindelsesland.

**Tilbageholdelsescenter:** En facilitet, hvor tredjelandstatsborgere, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, tilbageholdes med henblik på at fremme processen, når der er en risiko for, at de personer, der står til at blive tilbagesendt, vil forsvinde eller modsætte sig.

**Tilbagesendelsesprocent:** Forholdet mellem antallet af tredjelandstatsborgere, der reelt tilbagesendes, og antallet af dem, der får besked på at forlade EU i løbet af et år. En mangelfuld beregning af effektiviteten af tilbagesendelser på grund af tidsforskydningen mellem udstedelsen af en afgørelse og den faktiske tilbagesendelse.

**Vurdering af berettigelse til asyl:** En procedure for at fastslå, om en ansøger er berettiget til asyl på grund af velbegrundet frygt for at blive forfulgt i sit oprindelsesland.

# Kommissionens og agenturernes svar

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

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

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

## Tidslinje

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

# Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger fremlægger resultaterne af dens revisioner vedrørende EU's politikker og programmer eller forvaltningsmæssige spørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil/Sikkerhed og retfærdighed, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Leo Brincat, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Romuald Kayibanda og attaché Annette Farrugia, ledende administrator Sabine Hiernaux-Fritsch, opgaveansvarlig Andrej Minarovic samt revisorerne Emmanuel-Douglas Hellinakis og Florin-Alexandru Farcas. Hannah Critoph ydede sproglig støtte.



*Fra venstre mod højre:* Andrej Minarovic, Hannah Critoph, Annette Farrugia, Leo Brincat, Mirko Iaconisi, Romuald Kayibanda, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Florin-Alexandru Farcas.



© Den Europæiske Union, 2019.  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

DA	PDF	ISBN 978-92-847-3975-2	doi:10.2865/916335	QJ-AB-19-021-DA-N
DA	HTML	ISBN 978-92-847-3954-7	doi:10.2865/822886	QJ-AB-19-021-DA-Q

I forbindelse med denne revision vurderede vi, om EU-finansierede støtteaktioner til fordel for Grækenland og Italien havde nået deres mål, og om asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne var effektive og hurtige. Vi vurderede også, om de midlertidige nødbøddfordelingsordninger havde nået deres mål og målsætninger. Vi konkluderer, at der er forskelle mellem målene for EU's støtte og de opnåede resultater. Nødbøddfordelingsordningerne nåede ikke deres mål. Selv om de græske og italienske myndigheders kapacitet er øget, er gennemførelsen af asylprocedurerne fortsat påvirket af lange behandlingstider og flaskehalse. Som i resten af EU foregår tilbagesendelserne fra Grækenland og Italien i et langsomt tempo af de årsager, der er identificeret i denne beretning.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)

Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Den Europæiske Union, 2019.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.