
FOLKETINGET



Europaudvalget og Udlændinge- og Integrationsudvalget

EU-konsulenten

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 9. maj 2017

Kontaktperson:

Christine Sidenius (3356)

Hotspottilgangen under den europæiske dagsorden for migration

Sammenfatning

EU's revisionsret¹ har udarbejdet en særberetning, der evaluerer de hotspot, der er blevet etableret i Grækenland og Italien med støtte fra EU. Rapporten ser kritisk på selve etableringen af hotspot: Hvilke forbedringer har man opnået, hvad er udfordringerne og hvilke operationelle ændringer har de to lande foretaget.

Rapporten går uden om nogle emner, der særligt har været rejst af kritikerne af hotspottilgangen.

Denne EU-note ser nærmere på Revisionsrettens særberetning, på de konklusioner, rapporten drager, og på nogle af de spørgsmål, rapporten efterlader.

Status for håndteringen af migrationskrisen maj 2017

Den europæiske migrationskrise, som for alvor tog fart fra efteråret 2014, kulminerede i efteråret 2015, hvor Kommissionen tog det første skridt til gennem-

¹ **Revisionsretten udgiver særberetninger**, der indeholder resultaterne af Revisionsrettens udvalgte forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke budgetområder eller forvaltnings spørgsmål. Revisionsretten kan frit vælge, hvornår den vil offentliggøre sine særberetninger. Den udsender omkring 20 særberetninger om året.

førelsen af en europæisk dagsorden for migration, der gengives i oversigtsform [her](#). Dagsordenen har overordnet set fire mål:

- Begrænse incitamentet til irregulær migration
- Redde liv og sikre de ydre grænser
- Sikre en stærk asylpolitik
- Præsentere en ny politik for lovlig migration

I 2015 indledtes et operationelt samarbejde mellem Kommissionen, Frontex, EASO, Europol og medlemslandene (Grækenland og Italien) med etableringen af [hotspottilgangen](#).

Hvorfor hotspottilgangen?

Registreringen af personer, der ankommer over grænsen til EU, er et af de fundamentale elementer i den europæiske asyl- og migrationspolitik fastlagt i Dublin- og Eurodac-forordningen. Registreringen lægger grundlaget for al senere sagsbehandling og danner grundlag for fastlæggelse af, hvilket land der har ansvar for asylbehandling (første indrejse-land) og alternativt tilbagesendelse til første ankomstland eller oprindelseslandet. Landene er forpligtet til under Dublin- og Eurodac-forordningen at registrere alle asylansøgere og migranter, der ankommer til EU med eller uden gyldigt ID, pas eller visum.

Princippet om første indrejse-land skaber naturligt et særligt pres på medlemslandene med sydøstlige grænser, hvortil langt den overvejende del af spontanflygtningene ankommer. Dertil kommer, at de samme lande sammen med Spanien og Frankrig også oplever store antal af migranter, der søger mod EU over Middelhavet. I 2014-2015 opstod der en situation, hvor antallet af asylansøgere steg eksplosivt, samtidig med at antallet af migranter ikke faldt i særlig den sydøstlige del af EU.

Opstår der situationer som i 2015, hvor registreringen af personer ved indrejse bryder sammen eller ikke er fuldstændig, kan EU-lovgivningen ikke håndhæves. Når adskillige hundrede tusinder mennesker bevæger sig rundt i EU, hvor der ikke er kontrol ved grænsen mellem medlemslandene, udfordres de underliggende principper både i asylpolitikken og i forhold til den frie bevægelighed med de rettigheder og goder, der følger af den. Flere lande har som konsekvens heraf genindført midlertidig grænsekontrol for at sikre, at de mennesker, der bevæger sig rundt i EU, rent faktisk registreres, og for at undersøge om de har ret til ophold og ret til fri bevægelighed.

Ud over at registrere personer, der indrejser i EU, bruger medlemslandene også kontrollen ved de ydre grænser til at sikre, at de mennesker, der indrej-

ser, har gyldigt id, pas eller visum, eller at de alternativt søger om international beskyttelse. Alternativt kan medlemslandene nemlig nægte disse personer indrejse. I Grækenland og Italien var udfordringen ved den manglende kontrol, bl.a. at der ikke fandt en sådan screening sted.

Hotspottilgangen – opgaver, formål og finansiering

[Hotspottilgangen](#) blev vedtaget på et uformelt møde i Det Europæiske Råd i oktober 2015, som et operationelt redskab, der skulle bidrage til en mere korrekt og effektiv registrering og behandling af mennesker med beskyttelsesbehov.

Opgaven i hotspot består primært i at registrere migranter, tage deres fingeraftryk og gennem screening at afklare, hvilke af tre mulige skridt der herefter skal tages:

- Personen skal sendes videre til behandling af en asylansøgning
- Personen sendes videre under omfordelingssystemet
- Personen afvises og skal tilbagesendes til oprindelsesland eller første sikre transitland

Hotspottilgangen skal være med til at lette her og nu processen og som noget nyt lette muligheden for at overføre personer med beskyttelsesbehov til andre lande. Repræsentanter fra de tre agenturer skal også aktivt assistere denne del af opgaven.

Der er vedtaget separate instrumenter, der fastsætter kriterierne for den frivillige omfordeling af de personer, der opnår beskyttelsesstatus – et om [midlertidige foranstaltninger for Grækenland og Italien generelt](#) og et [mere specifikt om selve omfordelingen](#), inklusive beregning af specifikke antal for medlemslandene.

Kontrollen af personer ved indrejse har også den funktion at screene for personer, der udgør en trussel for EU og borgerne i unionen. Hvis kontrollen ikke er systematisk og effektiv, er der risiko for, at personer, der ikke er ønsket i EU, indrejser.

Hotspottilgangen er blevet taget i anvendelse i Grækenland og Italien og har understreget, at registrering og indledning af den egentlige asylbehandling er et centralt skridt i retning af at få kontrol med migrationsstrømmen de relevante steder.

Hotspottilgangen er ifølge Kommissionen iværksat som en slags solidarisk instrument over for to lande, der har oplevet, at kontrollen ved de ydre grænser

er brudt sammen under det pres som særlig flygtningestrømmen fra Syrien, Afghanistan og Irak har forårsaget.

De berørte medlemslande er forpligtet til at stå med det overordnede ansvar for driften af hotspot og stiller personale og materiel til rådighed. Hotspottilgangen er muliggjort gennem støtte fra EU's agenturer, særlig [Frontex](#) (grænse- og kystvagt agenturet), [EASO](#), (EU's asylstøttekontor) og [Europol](#), (EU's agentur for koordineret politisamarbejde), der stiller ekspertise, personel og praktisk assistance til rådighed

I de lande, hvor myndighederne beslutter at skabe et hotspot, etableres et operationelt hovedkvarter med repræsentanter fra de tre agenturer, og EUTRF (Den Europæiske Unions Taskforce for Regionale Strategier). Hovedkvarteret koordinerer støtteholdenes arbejde og sikrer tæt samarbejde med værtsmedlemslandets nationale myndigheder.

Finansieringen af hotspottilgangen kommer fra Asyl, Migrations- og Integrations Fonden (AMIF) og fra den Interne Sikkerhedsfond (ISF) samt tilknyttede EU nødhjælpsfonde. Grækenland har fået tildelt godt 7,8 mia. kr., hvoraf lidt under halvdelen er blevet udbetalt. Tilsvarende har Italien fået tildelt knap 4,8 mia. kr., hvoraf kun knap en femtedel er kommet til udbetaling. Frontex har forpligtet sig til at anvende ca. 260 mio. kr., EASO ca. 470 mio. kr. og Europol knap 11 mio. kr.

Samlet set beløber det sig til 13,3 mia. kr. Udbetalingerne sker løbende og er altså hverken opgjort eller blevet revideret af revisionsretten. Hvad angår anvendelsen af midlerne fra AMIF og ISF udarbejder revisionsretten specifikke rapporter på grundlag af Grækenland og Italiens rapportering. Hvad angår midlerne fra EU's nødhjælpsfonde, er udbetalingerne sket i løbet af 2016, og afrapporteringen har endnu ikke fundet sted.

Revisionsrapportens fokus:

Særrapporten fra Revisionsretten fokuserer på følgende spørgsmål:

- Var placeringen af de valgte hotspot hensigtsmæssig, blev de oprettet rettidigt, fandt den nødvendige koordinering sted, og var der etableret de nødvendige overvågningsmekanismer?
- Var hotspottilgangen effektiv med hensyn til at styre strømmen af ankomne migranter og sikre fuld identifikation og registrering af migranter, optagelse af fingeraftryk og rettidig kanalisering af dem ind i de relevante opfølgingsprocesser?

Konklusionerne kan opsummeres i følgende overskrifter:

1. Oprettelsen af hotspot gik langsommere end planlagt, og modtagelseskapaciteten er på nuværende tidspunkt stadig utilstrækkelig
2. Støtten til EU-agenturerne har være omfattende, men i høj grad afhængig af, at de øvrige medlemsstaterne stiller tilstrækkelige ressourcer til rådighed
3. Kommissionen spiller en aktiv rolle i koordineringen
4. Der finder regelmæssig overvågning sted, men resultatmålingen på hotspotniveau kan blive bedre
5. Hotspottilgangen har øget andelen af migranter, der registreres og får taget fingeraftryk. Sikkerhedskontrol har været vanskeliggjort af manglende interoperabilitet mellem databaser (EURODAC, SIS, VIS)
6. Der opstår flaskehalsproblemer, da omfordelingen af personer med beskyttelsesbehov fra Grækenland og Italien til andre EU-lande har været meget træg (*ved udgangen af april 2017 er knap 15.000 ud af de forudsete 160.000 omfordelt*), og tilstrømningen er reduceret, men ikke standset.
7. Flaskehalse i opfølgingsproceduren indvirker negativt på hotspot funktionen, da centrene kapacitet allerede er nået.

Anbefalinger

På den baggrund opstiller Revisionsretten en række anbefalinger, som Kommissionen skal have ansvaret for at gennemføre:

Kapacitet:

- Hotspotkapaciteten i særlig Grækenland bør styrkes med yderligere indkvarteringsfaciliteter, yderligere fremskynding af asylbehandlingen, herunder håndhævelse af de eksisterende tilbagesendelsesprocedurer
- Hotspotkapaciteten i Italien bør øges med etableringen af flere hotspot, til også at omfatte ilandsætning uden for hotspotområderne.

Uledsagede mindreårige:

- Kommissionen bør sammen med relevante agenturer og internationale organisationer hjælpe lokale myndigheder med at styrke indsatsen i forbindelse med modtagelse af uledsagede mindreårige, så de behandles i overensstemmelse med internationale standarder.

Udsendelse af eksperter:

- eksperter der udstationeres, bør udstationeres i perioder, der er lange nok til, at det skaber en vis kontinuitet og kompetenceopbygning

Roller og ansvar i forbindelse med hotspot-tilgangen:

- Italien og Grækenland bør for hvert hotspot permanent udpege en ansvarlig for forvaltningen af de enkelte hotspot og fastsætte operative standardprocedurer for hotspot i Grækenland

Evaluering af hotspottilgangen:

- Inden udgangen af 2017 bør Kommissionen og agenturerne evaluere udformningen af gennemførelsen af hotspottilgangen, herunder udvikle en standardmodel for støtte, der skal anvendes i forbindelse med fremtidige store migrationsbevægelser
- Evalueringen skal også omfatte en vurdering af behovet for en yderligere præcisering af den retlige ramme for hotspottilgangen som led i EU's forvaltning af de ydre grænser.

Kommissionens svar på rapportens konklusioner og anbefaling

Kommissionen accepterer overordnet set rapporten, dens tilgang, dens analyse og den konklusioner. Italien har ifølge Kommissionen besluttet at oprette yderligere 15 hotspot, som i dag fungerer som ilandsætninghavne.

Rådets afgørelse om omfordeling er af midlertidig karakter til støtte for Grækenland og Italien, og det er op til de to lande at beslutte, om de vil søge andre lande om omfordeling. Ansøgere har ikke noget subjektivt krav på omfordeling. Kommissionen påpeger, at ud over mangel på tilsagn fra medlemslandene om omfordeling og genbosættelse, så spiller andre omstændigheder ind. Manglen på særlig procedure for den praktiske omfordeling af uledsagede mindreårige og visse medlemsstaters krav om et særligt sikkerhedsinterview, er begge elementer der bidrager til forsinkelsen af gennemførelsen af nødforordningsproceduren i Italien.

Kommissionen accepterer samtlige anbefalinger uden yderligere kommentarer.

Kritikere af hotspottilgangen og Revisionsrettens rapport

Hotspottilgangens formål, om at understøtte modtagelseskapaciteten i Grækenland og Italien er ifølge Kommissionen delvis lykkedes, selv om den fulde kapacitet endnu ikke er nået.

Hotspottilgangens opgaver opfyldes efter bedste evne af både de nationale myndigheder i Grækenland og Italien såvel som af eksperter fra agenturerne og de øvrige medlemslande.

Revisionsrettens rapport adresserer særlig formålet og opgaveløsningen, men forholder sig på intet tidspunkt til det, som af flere internationale organisationer², der opererer på og omkring hotspot i de to lande, har påpeget, nemlig menneskerettighedskrænkelser, krænkelser af fundamentale rettigheder og store forskelle imellem EU-lovgivning og praksis.

Rapporten påpeger behovet for overvågning og afrapportering, som bør styrkes, herunder at retsgrundlaget for etableringen af hotspot bør evalueres, uden dog at nævne, om der er særlige grunde hertil.

Rapporten nævner flaskehalsproblemer i de forskellige hotspot, men kommer hverken med konklusioner eller anbefalinger vedrørende manglende omfordeling, som ikke desto mindre fremhæves som den primære årsag til flaskehalsproblemet.

Rapporten nævner nogle af omkostningerne ved etablering og drift af hotspot i de to lande, men vurderer ikke, om midlerne overordnet set er anvendt effektivt og optimalt i forhold til sikring af EU's forvaltning af de ydre grænser, modtagelseskapacitet og omfordeling og genbosættelse.

² Agenturet for Grundlæggende Rettigheder: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>

ECRE: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>