

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN (UE) 2016/193 DE LA COMISIÓN

de 10 de febrero de 2016

dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) El traslado de solicitantes de protección internacional de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «el Reglamento de Dublín») está suspendido por los Estados miembros desde 2011, tras sendas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ⁽²⁾ que detectaron deficiencias sistémicas en el sistema griego de asilo, lo que podía constituir una violación de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional trasladados de los Estados miembros a Grecia en virtud del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo ⁽³⁾.
- (2) El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha estado supervisando la situación en Grecia desde que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictase la sentencia M.S.S/Bélgica y Grecia en 2011, sobre la base de los informes de situación que Grecia debe presentar como prueba de la ejecución de la sentencia y de los datos procedentes de las ONG y organizaciones internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que operan en Grecia.
- (3) Como consecuencia de la sentencia M.S.S, Grecia se comprometió a reformar su sistema de asilo sobre la base de un plan de acción nacional de reforma del sistema de asilo y la gestión de la migración presentado en agosto de 2010 y revisado en enero de 2013 (en lo sucesivo, «el plan de acción de Grecia»).
- (4) Con el fin de abordar las graves deficiencias del sistema griego de asilo, las autoridades griegas también pidieron a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) que prestase ayuda de emergencia a Grecia en 2011. La EASO prestó apoyo operativo del 1 de abril de 2011 al 31 de diciembre de 2014. Durante este período, los equipos de apoyo al asilo desplegados ayudaron a Grecia en la creación de los tres nuevos servicios, así como en la acogida de personas vulnerables, el tratamiento de las solicitudes pendientes de protección internacional, en particular en segunda instancia, y el aumento de la capacidad de absorción de los fondos de la Unión Europea. El 4 de diciembre de 2014, Grecia presentó a la EASO una nueva solicitud de apoyo especial y ahora se ha llegado al compromiso de que este apoyo se prestará hasta el final de mayo de 2016.
- (5) La situación en Grecia también llevó a la Comisión a presentar una serie de procedimientos de infracción contra este país, entre otros, respecto del acceso insuficiente al procedimiento de asilo; insuficiente capacidad de acogida y malas condiciones de acogida, incluso en centros de internamiento; omisión de la toma de impresiones dactilares de los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo; falta de tratamiento apropiado de los menores no acompañados; y falta de asistencia jurídica adecuada para la presentación de los recursos. La presente recomendación se entiende sin perjuicio de los procedimientos de infracción en curso o futuros que la Comisión pueda iniciar en relación con las cuestiones que se plantean en la presente recomendación.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

⁽²⁾ M.S.S/Bélgica y Grecia (n.º 30696/09) y NS/Secretary of State for the Home Department, C-411/10 y C-93/10.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50 de 25.2.2003, p. 1), sustituido por el Reglamento (UE) n.º 604/2013.

- (6) Al mismo tiempo, la Comisión ha tomado medidas concertadas para ayudar a superar las deficiencias del sistema de asilo en Grecia. La Comisión ha supervisado la aplicación por Grecia de las medidas previstas en su plan de acción y ha proporcionado apoyo financiero y técnico, haciendo hincapié, entre otras cosas, en las medidas destinadas a abordar las preocupaciones planteadas en los procedimientos de infracción. En octubre de 2014 se presentó al Consejo un documento de trabajo de los servicios de la Comisión ⁽¹⁾, que evaluaba la aplicación del plan de acción griego y ponía de relieve las deficiencias restantes en el sistema griego de asilo que necesitan atención urgente.
- (7) La Comisión ha colaborado estrechamente con todos los Estados miembros y Noruega, mediante reuniones *ad hoc* regulares del llamado «grupo de amigos de Grecia», presidido por la Comisión. Este grupo constituye un foro para el intercambio de información sobre el estado de ejecución del plan de acción de Grecia que permite, entre otras cosas, que los Estados miembros interesados propongan medidas de cooperación práctica, y se reunió por última vez el 27 de febrero de 2015. Además, la participación de la EASO, Frontex el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OMI) tiene por objeto garantizar la disponibilidad de información actualizada sobre la situación *in situ*.
- (8) Se ha asignado a Grecia un importe significativo de financiación de la Unión Europea para el período 2014-2020, destinado a apoyar las medidas nacionales adoptadas en el ámbito del asilo y la migración. En el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración se ha asignado un total de 294,5 millones EUR, así como un total de 214,8 millones EUR del Fondo de Seguridad Interior-Fronteras y Visados. Desde 2014 se han concedido a Grecia otros 133 millones EUR en virtud de la ayuda de emergencia. Además, se le concedió una financiación significativa en virtud del Fondo Europeo para los Refugiados en el período 2008-2013, incluida financiación de emergencia por un total de 50,6 millones EUR.
- (9) Los retos a que se enfrenta Grecia se han visto considerablemente agravados por el importante aumento de la llegada de migrantes en el transcurso de 2015, que han ejercido enormes presiones sobre los recursos y la capacidad de Grecia para hacer frente a la gran afluencia de migrantes procedentes de fuera de la Unión Europea, incluido un gran número de personas que pueden necesitar protección internacional. En 2015, más de 868 000 migrantes irregulares llegaron a las islas griegas, creando una crisis humanitaria y migratoria sin precedentes que requiere acción inmediata.
- (10) En mayo de 2015, la Comisión Europea presentó su Agenda Europea de Migración ⁽²⁾, y el 14 de septiembre de 2015 el Consejo adoptó una Decisión para reubicar a 40 000 personas con necesidad manifiesta de protección internacional desde Italia y Grecia, de las cuales 16 000 deben ser reubicadas a partir de Grecia ⁽³⁾. El 22 de septiembre de 2015, el Consejo adoptó una Decisión para reubicar a otras 120 000 personas procedentes de Italia y Grecia, de ellas al menos 50 400 desde Grecia ⁽⁴⁾. En total, en el marco de estas dos Decisiones del Consejo, al menos 66 400 personas serán reubicadas desde Grecia a otros Estados miembros a lo largo de dos años ⁽⁵⁾.
- (11) En septiembre de 2015 comenzó la aplicación del enfoque de «puntos críticos» en Grecia e Italia, con el apoyo de la Comisión, Frontex, EASO y Europol. El 29 de septiembre de 2015, la Comisión adoptó una Comunicación en la que resumía las medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración, y pedía el pleno despliegue del plan de reubicación y de los Equipos de apoyo a la gestión de la migración que trabajan en zonas críticas. A tal efecto, el 1 de octubre de 2015 Grecia presentó al Consejo un plan de trabajo para la realización del plan de reubicación y puntos críticos que recoge determinadas acciones a las que debe concederse prioridad para garantizar la aplicación de las acciones pendientes acordadas en materia de asilo y acogida.
- (12) Tras la cumbre de dirigentes europeos de 25 de octubre de 2015, Grecia se comprometió a aumentar su capacidad de acogida a 30 000 plazas para finales de 2015, y a proporcionar subvenciones para alquiler y programas de familias de acogida para al menos 20 000 personas más con ayuda del ACNUR. Este total de 50 000 plazas pretende abordar las necesidades de acogida de migrantes irregulares y solicitantes de asilo en Grecia, incluidas las personas que puedan optar a la reubicación en otros Estados miembros.
- (13) En su reunión de 8 y 9 de diciembre de 2015, el Comité de Ministros del Consejo de Europa evaluó la ejecución de la sentencia M.S.S. Acogió con satisfacción la creación de la nueva autoridad administrativa para la inmigración; tomó nota del aumento de la capacidad de alojamiento de los solicitantes de asilo, así como

⁽¹⁾ SWD(2014) 316 final.

⁽²⁾ COM(2015) 240 final.

⁽³⁾ DO L 239 de 15.9.2015, p. 146.

⁽⁴⁾ DO L 248 de 24.9.2015, p. 80.

⁽⁵⁾ DO L 248 de 24.9.2015, p. 80, y DO L 239 de 15.9.2015, p. 146.

del aumento previsto, y pidió a las autoridades que garantizaran un funcionamiento sostenible e ininterrumpido de las instalaciones de acogida abiertas y una prestación de servicios a un nivel adecuado. Se invitó a las autoridades a proseguir sus esfuerzos en relación con las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en general y de los menores no acompañados en particular ⁽¹⁾.

- (14) El 15 de diciembre de 2015, la Comisión adoptó una Comunicación sobre los progresos realizados por Grecia en el establecimiento de los puntos críticos, que resume la situación de Grecia en relación con la aplicación del plan de puntos críticos en las islas del mar Egeo ⁽²⁾. Este informe destacaba los nuevos compromisos asumidos por Grecia y el ACNUR para aumentar la capacidad de acogida, pero destacaba también la necesidad de que Grecia mejorase la capacidad de acogida en los puntos críticos y en el continente, en particular para los menores no acompañados y las personas vulnerables.
- (15) Ha habido algunas mejoras significativas en el sistema griego de asilo, como parte de las reformas de Grecia en el marco de su plan de acción (2010-2014). Se han creado tres nuevos servicios administrativos independientes de la policía griega: el servicio de primera acogida, las autoridades de apelación (creadas en 2011, pero actualmente no operativas) y el servicio de asilo (desde 2013). Las condiciones materiales de acogida y los centros de detención han mostrado una cierta mejora desde 2011, y algunos de los centros de detención con las peores condiciones se han cerrado. Sin embargo, Grecia aún debe seguir esforzándose para garantizar que su sistema de asilo funcione de plena conformidad con los requisitos de la legislación de la Unión.
- (16) El servicio de asilo griego cuenta con siete oficinas operativas regionales en Ática, Lesbos, norte de Evros, sur de Evros, Rodas y Salónica, incluida una oficina regional recién abierta en la isla de Samos en 2016. También están operativas tres unidades de asilo en las zonas de Amygdaleza, Patra y Xanthi, que examinan las solicitudes de protección internacional presentadas por migrantes irregulares detenidos. Es preciso contar con personal adecuado para que estas oficinas y unidades sean plenamente operativas. Las autoridades griegas también se han comprometido a abrir un total de 13 oficinas regionales de asilo. Grecia debe aún completar el establecimiento y adecuada dotación de personal de todas las demás oficinas regionales de asilo, según lo previsto en el plan de reubicación de 2015, a fin de permitir el acceso efectivo al procedimiento de asilo en todo el país.
- (17) La capacidad de acogida para los solicitantes de asilo en Grecia ha aumentado, pero sigue sin ser suficiente. Grecia debe garantizar que las condiciones en los alojamientos de acogida abiertos y cerrados, incluidos los servicios psicosociales y el acceso a la atención sanitaria necesaria, se ajustan a las normas en virtud de la legislación pertinente de la Unión, en particular la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ sobre las condiciones de acogida, y que reciben un mantenimiento adecuado. Grecia también debe garantizar la sostenibilidad de las condiciones de acogida a través de una financiación adecuada con cargo al presupuesto nacional o, en la medida disponible, a los fondos de la UE asignados.
- (18) Con el fin de garantizar un acceso a la tutela judicial efectiva de los solicitantes de asilo, Grecia estableció una autoridad de apelación, responsable del funcionamiento de los comités de apelación, competente para examinar los recursos presentados contra las resoluciones negativas en primera instancia del servicio de asilo. A finales de septiembre de 2015, el comité de apelación cesó en su actividad al expirar su mandato, por lo que los recursos contra las decisiones de denegación en primera instancia pueden interponerse, pero no pueden gestionarse. Por consiguiente, actualmente no está disponible en la práctica el acceso a un sistema de tutela judicial efectiva. Esta situación también socava la aplicación efectiva del procedimiento de reubicación, en los casos en que un solicitante presenta un recurso contra una decisión de reubicación o traslado.
- (19) Muchos solicitantes de asilo no cuentan actualmente con la asistencia jurídica gratuita necesaria que les permita recurrir las decisiones de asilo en primera instancia, de conformidad con las normas de la UE. Las disposiciones pertinentes de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ aún no se han incorporado al Derecho nacional, o no se han aplicado.
- (20) Ha habido mejoras en los procedimientos para la identificación de personas vulnerables en Grecia. El servicio de asilo, en cooperación con la EASO y el ACNUR, ha puesto en marcha un procedimiento de comprobación previa destinado a identificar a los solicitantes vulnerables, tales como menores no acompañados, con vistas a prestarles apoyo durante el procedimiento. Para los menores no acompañados, Grecia ha comunicado que se está siguiendo un procedimiento de identificación y determinación de la edad dentro del procedimiento de primera acogida y el procedimiento de asilo. Además, se está estableciendo un procedimiento para el tratamiento de los menores no acompañados por parte de la policía griega, el servicio de primera acogida y el servicio de asilo.

⁽¹⁾ 1 243ª sesión del Comité de Ministros del Consejo de Europa (8-9 de diciembre de 2015).

⁽²⁾ COM(2015) 678 final de 15 de diciembre de 2015.

⁽³⁾ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96) y DO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

⁽⁴⁾ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

- (21) El sistema de tutela de los menores no acompañados debe ser objeto de mayor atención, dado que los fiscales nombrados para representar a los menores no tienen los recursos necesarios para gestionar el gran número de casos que se les remiten, y no hay ninguna institución u organismo al que los fiscales puedan consultar para nombrar tutores permanentes. Deben adoptarse medidas concretas para garantizar que todos los menores no acompañados sean inmediatamente remitidos a centros de acogida especiales y asistidos por personal especializado.
- (22) La suspensión desde 2011 de los traslados a Grecia al amparo del Reglamento de Dublín ha reducido significativamente la eficacia del funcionamiento del sistema de Dublín en la Unión Europea. La incapacidad de efectuar dichos traslados también socava la eficacia de las medidas de reubicación adoptadas en favor de Grecia en septiembre de 2015, en particular al eliminar uno de los principales incentivos para que los migrantes no realicen desplazamientos secundarios a otros Estados miembros.
- (23) Grecia ha tomado medidas importantes para mejorar el funcionamiento de su sistema de asilo, pero sigue habiendo deficiencias. Por tanto, Grecia debe tomar urgentemente todas las medidas necesarias para permitir la reanudación de los traslados de Dublín, en particular que las personas trasladadas al amparo del Reglamento de Dublín puedan disfrutar de todos los derechos que les corresponden en virtud del acervo de la Unión Europea en materia de asilo, incluidos el acceso a un recurso efectivo contra una decisión negativa sobre una solicitud de protección internacional y unas condiciones de acogida adecuadas.
- (24) La presente recomendación identifica las principales acciones que debe tomar Grecia respecto de las deficiencias persistentes.
- (25) La presentación regular de información por Grecia sobre los avances en la aplicación de estas medidas, así como otros elementos pertinentes incluidos los próximos informes del ACNUR y otras organizaciones pertinentes, debe aclarar la evaluación de si las condiciones permiten a los Estados miembros reanudar los traslados individuales a Grecia en el marco del Reglamento de Dublín, teniendo en cuenta que el volumen de traslados y las categorías de personas que deben ser trasladadas deben corresponder al progreso específico que se realice.
- (26) La reanudación de los traslados a Grecia en el marco del Reglamento de Dublín también debe tener en cuenta que Grecia sigue recibiendo diariamente un gran número de potenciales solicitantes de asilo, y debe evitarse que Grecia soporte una carga insostenible.
- (27) La responsabilidad de decidir sobre dicha reanudación de los traslados corresponde exclusivamente a las autoridades de los Estados miembros bajo el control de los órganos jurisdiccionales, que podrán plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia Europeo sobre la interpretación del Reglamento de Dublín.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. Grecia debería garantizar que las condiciones de acogida para los solicitantes de protección internacional en Grecia cumplen las normas requeridas por la Directiva 2013/33/UE.
2. Grecia debería tomar las medidas necesarias para garantizar un acceso efectivo al procedimiento de asilo en todo su territorio, mediante el establecimiento de las 13 oficinas regionales de asilo y su mantenimiento. Las oficinas regionales del servicio de asilo deberían contar con personal suficiente para ser plenamente operativas y capaces de procesar todas las solicitudes de asilo. Las necesidades de recursos humanos deben calcularse en función del número de solicitudes de asilo presentadas en Grecia durante el último año. Con este fin, los procedimientos de contratación deberán ultimarse con carácter urgente.
3. Grecia debería garantizar que los comités de apelación sean plenamente operativos y estén dotados de personal suficiente, a fin de garantizar una tutela judicial efectiva ante ellos contra las decisiones administrativas recién adoptadas sobre las solicitudes de protección internacional, y que tramiten todas las peticiones pendientes de revisión judicial de decisiones administrativas sobre solicitudes de protección internacional tan pronto como sea posible y en cualquier caso antes de finales de 2016.
4. Grecia debería garantizar que todos los solicitantes de asilo cuenten con la asistencia jurídica necesaria para la revisión judicial de las decisiones administrativas sobre las solicitudes de protección internacional, de conformidad con los requisitos de la normativa de la UE, y que el marco legislativo para la prestación de asistencia jurídica gratuita se adopte y aplique rápidamente.

5. Grecia debería garantizar que sus estructuras actuales para la identificación y el tratamiento de los solicitantes vulnerables, incluidos los menores no acompañados, se adapten a los niveles exigidos por el acervo de la UE en materia de asilo y, en particular, los artículos 21 a 25 de la Directiva 2013/33/UE y el artículo 25 de la Directiva 2013/32/UE. Esto significa que Grecia debe garantizar la existencia del marco jurídico necesario y su plena aplicación a fin de asegurar que las necesidades de las personas vulnerables, incluidos los menores no acompañados, estén adecuadamente atendidas, en particular en términos de alojamiento y tutela.
6. Grecia debería garantizar que las 50 000 plazas de acogida que se comprometió a establecer para finales de 2015, en cooperación con el ACNUR, estén plenamente operativas lo antes posible, y que se asigne la financiación necesaria para garantizar de forma continuada el mantenimiento y los servicios esenciales tales como manutención y saneamiento.
7. Grecia debería garantizar que la programación de los fondos de la UE y la financiación procedente del presupuesto nacional permita aplicar estas recomendaciones.

Información sobre las medidas adoptadas

8. Grecia debería informar a la Comisión antes del 4 de marzo de 2016, y posteriormente con una periodicidad mensual, acerca de sus progresos en la aplicación de las medidas definidas en la presente Recomendación.

Hecho en Bruselas, el 10 de febrero de 2016.

Por la Comisión
Dimitris AVRAMOPOULOS
Miembro de la Comisión
