

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO (UE) 2016/1871 DA COMISSÃO

de 28 de setembro de 2016

dirigida à República Helénica, sobre as medidas que a Grécia deve adotar com urgência para permitir a retoma das transferências ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

- (1) A transferência para a Grécia dos requerentes de proteção internacional ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾ (a seguir designado «Regulamento de Dublin») foi suspensa pelos Estados-Membros em 2011, na sequência dos acórdãos proferidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) ⁽²⁾ e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que identificaram deficiências sistémicas no sistema de asilo da Grécia, que resultavam numa violação dos direitos fundamentais dos requerentes de proteção internacional transferidos dos outros Estados-Membros para a Grécia ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho ⁽³⁾.
- (2) O Comité de Ministros do Conselho da Europa tem vindo a acompanhar a situação na Grécia desde que o TEDH proferiu o acórdão *M.S.S / Bélgica e Grécia* em 2011, com base nos relatórios intercalares que a Grécia deve apresentar para demonstrar a execução do acórdão e noutros elementos fornecidos por ONG e organizações internacionais que operam na Grécia, nomeadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).
- (3) Na sequência do acórdão *M.S.S*, a Grécia comprometeu-se a reformar o seu sistema de asilo com base num plano de ação nacional de reforma do asilo e gestão das migrações, apresentado em agosto de 2010 e revisto em janeiro de 2013 (a seguir designado «plano de ação da Grécia»). Em 1 de outubro de 2015, a Grécia apresentou ao Conselho um roteiro de aplicação do mecanismo de recolocação e dos centros de registo, em que destacava certas ações consideradas prioritárias para garantir o cumprimento das medidas acordadas, e ainda não executadas, em matéria de asilo e acolhimento.
- (4) Ao mesmo tempo, a atual crise dos refugiados e da migração continuou a colocar uma enorme pressão sobre os sistemas de asilo e migração da Grécia, por ser o principal país de primeira entrada da rota do Mediterrâneo Oriental. Entre janeiro e 12 de setembro de 2016, chegaram de forma irregular à Grécia 165 202 migrantes ⁽⁴⁾. Embora a Declaração UE-Turquia ⁽⁵⁾ tenha levado a um decréscimo significativo do número diário de chegadas à Grécia provenientes da Turquia ⁽⁶⁾, implicou simultaneamente novas responsabilidades para as autoridades gregas. Além disso, a situação na Grécia também se alterou significativamente na sequência do encerramento de facto da rota dos Balcãs Ocidentais, que impede os nacionais de países terceiros de prosseguirem a viagem. Consequentemente, 60 528 nacionais de países terceiros chegados de forma irregular ficaram bloqueados na Grécia ⁽⁷⁾. Ao mesmo tempo, os mecanismos de recolocação ainda não começaram a ser plenamente aplicados em todos os Estados-Membros, pelo que só parcialmente aliviam a Grécia da pressão com que se defronta ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

⁽²⁾ *M.S.S / Bélgica e Grécia* (n.º 30696/09) e *NS / Secretary of State for the Home Department* C-411/10 e C-493/10.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO L 50 de 25.2.2003, p. 1), substituído pelo Regulamento (UE) n.º 604/2013.

⁽⁴⁾ Dados da Frontex de 12 de setembro de 2016.

⁽⁵⁾ Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016.

⁽⁶⁾ Cf. relatórios da Comissão sobre os progressos na aplicação da Declaração UE-Turquia, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm

⁽⁷⁾ <http://www.media.gov.gr/index.php>, acesso a 27 de setembro de 2016.

⁽⁸⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, «Sexto relatório sobre recolocação e reinstalação», COM(2016) [636] final.

- (5) Em 10 de fevereiro de 2016, a Comissão dirigiu à República Helénica uma primeira Recomendação de medidas urgentes a adotar tendo em vista a retoma de transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin (a seguir designada «primeira Recomendação») ⁽¹⁾. Em 15 de junho de 2016, a Comissão dirigiu à República Helénica uma segunda Recomendação de medidas urgentes a adotar tendo em vista a retoma de transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin (a seguir designada «segunda Recomendação») ⁽²⁾. As recomendações concluíam que a situação na Grécia ainda carece de melhoramentos consideráveis para que a Comissão possa avaliar a eventual retoma das transferências para a Grécia ao abrigo do Regulamento de Dublin.
- (6) Em 14 de julho de 2016, a Comissão recebeu da Grécia uma panorâmica geral da situação dos requerentes de asilo no país e os progressos em questões pendentes mencionadas na segunda Recomendação.
- (7) As autoridades gregas receberam 28 752 pedidos de asilo de 1 de janeiro a 18 de setembro de 2016. Em 1 de setembro de 2016, a Grécia informou a Comissão de que tinha conseguido pôr termo ao chamado exercício de pré-registo, que havia começado em 8 de junho de 2016 ⁽³⁾. Este exercício destinava-se a registar todos os nacionais de países terceiros em situação irregular chegados antes de 20 de março de 2016 que pretendiam requerer proteção internacional, mas que ainda não haviam sido canalizados pelas autoridades gregas para o procedimento de asilo. De acordo com as informações disponíveis ⁽⁴⁾, as autoridades gregas procederam ao pré-registo de 27 592 pessoas no continente, durante os meses de junho e julho de 2016, como requerentes de asilo cujo pedido ainda está por apresentar. O processo de apresentação desses pedidos teve início em 1 de setembro de 2016. Outras 15 253 pessoas foram pré-registadas nas ilhas, de 20 de março a 18 de setembro de 2016, das quais 6 298 já apresentaram o pedido de asilo.
- (8) Por carta de 19 de setembro de 2016, a Grécia enviou à Comissão informações mais recentes sobre a situação dos requerentes de asilo no país, bem como os progressos alcançados para reformar o sistema de asilo nacional. A Grécia também manifestou preocupação acerca da eventual retoma das transferências de Dublin, atendendo ao atual número de migrantes retidos na Grécia, a maior parte dos quais vão sendo agora canalizados para o procedimento de asilo, e os desafios com que se defronta devido à aplicação da Declaração UE-Turquia. A Grécia referiu igualmente que o número de recolocações a partir da Grécia para outros Estados-Membros continua bastante inferior ao nível previsto nas decisões de recolocação.
- (9) A Comissão verificou que a Grécia conseguiu avançar na reforma da legislação para garantir a transposição das novas disposições da Diretiva Procedimentos de Asilo 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁵⁾ e da Diretiva Condições de Acolhimento 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁶⁾. O Parlamento helénico adotou uma nova lei (n.º 4375/2016) em 3 de abril de 2016, mas nem todas as suas disposições entraram já em vigor ⁽⁷⁾. Em 22 de junho de 2016, o Parlamento aprovou uma alteração à Lei n.º 4375/2016, que, entre outros aspetos, alterava a composição dos Comitês de Recurso e o direito dos requerentes de asilo a uma audiência nesses comités (Lei n.º 4399/2016) ⁽⁸⁾. Em 31 de agosto de 2016, o Parlamento helénico adotou também uma lei relativa aos filhos de refugiados em idade escolar que residem na Grécia (Lei n.º 4415/2016) ⁽⁹⁾.
- (10) Desde a adoção das duas Recomendações, a Grécia aumentou significativamente a sua capacidade de acolhimento, tanto de migrantes irregulares como de requerentes de proteção internacional. De acordo com as

⁽¹⁾ Recomendação da Comissão de 10 de fevereiro de 2016 dirigida à República Helénica sobre as medidas que a Grécia deve adotar com urgência para permitir a retoma das transferências ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 604/2013 — C(2016) 871 final.

⁽²⁾ Recomendação da Comissão de 15 de junho de 2016 dirigida à República Helénica sobre as medidas que a Grécia deve adotar com urgência para permitir a retoma das transferências ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 604/2013 — C(2016) 3805 final.

⁽³⁾ <http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2016/08/EN-01.08.2016-Press-Release-end-pre-registration.pdf>

⁽⁴⁾ http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2016/08/Preregistration-data_template_5_EN_EXTERNAL.pdf

⁽⁵⁾ Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

⁽⁶⁾ Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

⁽⁷⁾ «Lei n.º 4375/2016 relativa à estrutura e ao funcionamento do Serviço de Asilo, da Autoridade de Recurso e do Serviço de Receção e Identificação, à criação de um Secretariado Geral de Receção, à transposição para a lei helénica da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação) e de outras disposições», disponível em: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/o-prosf-pap.pdf>

É necessário adotar vários atos de execução, sob a forma de decisões ministeriais ou conjuntas, para que as autoridades gregas possam aplicar plenamente esta lei.

⁽⁸⁾ http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/n_4399.2016.pdf

⁽⁹⁾ https://www.alfavita.gr/sites/default/files/attachments/fek_ellinoglosi.pdf

informações diárias divulgadas pelas autoridades gregas, em 14 de setembro de 2016 havia 62 987 lugares disponíveis em instalações de acolhimento temporário, tanto de migrantes irregulares como de requerentes de proteção internacional ⁽¹⁾. Em 14 de julho de 2016, a Grécia informou a Comissão de que está «em condições de fornecer abrigo, alimentos e todos os serviços básicos à grande maioria dos migrantes irregulares e requerentes de asilo que se encontram retidos na Grécia» e que está determinada em «garantir padrões de vida adequados a toda a população de refugiados».

- (11) Além disso, em 14 de julho a Grécia deu ainda informações sobre o plano de aumento da capacidade de alojamento de requerentes vulneráveis, sobretudo menores não acompanhados. A intenção consistia em criar mais 700 lugares até ao final do verão, além dos 622 que já existiam em julho, bem como em utilizar espaços separados nas atuais instalações, com apoio financeiro da UE, até à criação de novos centros de acolhimento de menores não acompanhados. Contudo, este objetivo não foi atingido: em 19 de setembro de 2016, a Grécia informou a Comissão de que dispunha de 891 lugares em centros de acolhimento de menores não acompanhados. Estes centros encontram-se atualmente cheios e existe uma lista de espera de 1 487 menores não acompanhados a colocar em instalações adequadas ⁽²⁾. Os progressos nesta matéria são lentos, sendo evidente que a Grécia deverá intensificar os esforços no sentido de garantir a criação de um número adequado de centros de acolhimento de menores não acompanhados e dar resposta à procura deste tipo de alojamento.
- (12) Existem, igualmente, vários desafios importantes no que respeita aos recém-chegados às ilhas do mar Egeu. A capacidade máxima de acolhimento continua a ser de 7 450, embora o número total de migrantes registados nas ilhas fosse de 13 863 em 27 de setembro de 2016. O ritmo mais lento — embora contínuo — das novas chegadas impõe preocupações em matéria de segurança e higiene, bem como de condições inadequadas para os grupos vulneráveis.
- (13) Por outro lado, a maioria das instalações da Grécia são apenas temporárias e algumas oferecem apenas as mais básicas condições de acolhimento, nomeadamente alimentação, água, saneamento e cuidados de saúde primários. Embora estas condições possam ser suficientes durante um curto período, até à transferência para outras instalações melhores, ficam ainda muito aquém das previstas na Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE) aplicável aos requerentes de proteção internacional.
- (14) Em janeiro de 2016, foi assinado entre a Comissão e o ACNUR um Acordo de Delegação, no valor total de 80 milhões de EUR, a fim de criar 20 000 lugares de alojamento aberto (regimes de arrendamento de apartamentos, *vouchers* de hotel ou programas de famílias de acolhimento), principalmente em proveito dos requerentes de proteção internacional elegíveis para recolocação ⁽³⁾. O Acordo de Delegação foi revisto em julho de 2016, a fim de incluir no regime de alojamento também a possibilidade de criar lugares em instalações de recolocação geridas pelo ACNUR e de tornar mais claro no texto que o grupo-alvo do regime de alojamento inclui não só os candidatos a recolocação como também outros requerentes de asilo. Desde junho, os lugares disponíveis aumentaram significativamente (cerca de 5 600 a mais). Dos 20 000 lugares prometidos em dezembro de 2015 para requerentes elegíveis para recolocação no âmbito do programa de arrendamento do ACNUR, em 19 de setembro estavam disponíveis 12 045 lugares, incluindo 3 404 lugares em hotéis/edifícios inteiros, 6 559 lugares em apartamentos, 38 lugares em famílias de acolhimento e 507 lugares em instalações para menores não acompanhados ⁽⁴⁾.
- (15) Do que fica exposto resulta que a Grécia ainda tem de fazer esforços para conseguir uma capacidade suficiente, adequada e permanente de alojamento aberto para os requerentes de asilo, que ofereça condições adequadas. De acordo com as informações fornecidas pela Grécia, por carta de 25 de agosto, a capacidade total dos 39 centros permanentes do continente é estimada em cerca de 32 700 lugares. Na carta de 19 de setembro, a Grécia afirmou que as novas instalações que oferecem condições de vida dignas de acordo com as normas da UE foram identificadas e serão totalmente renovadas. É fundamental aplicar eficazmente esses planos, com caráter de urgência, e visto que algumas instalações temporárias passarão a ser permanentes, mantém-se também uma capacidade suficiente em termos de instalações temporárias para suprir eventuais necessidades de alojamento resultantes de afluxos inesperados. Além de mais, tal como solicitado na segunda Recomendação, é necessário que as autoridades gregas apresentem dados mais exatos sobre a capacidade de acolhimento e uma avaliação das necessidades completa e continuamente atualizada em termos de capacidade de acolhimento total e natureza dessa capacidade.

⁽¹⁾ <http://www.media.gov.gr/index.php>.

<http://rse-smi.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=d5f377f7f6f2418b8ebadae638df2e1>

Estas instalações de emergência temporárias e permanentes foram criadas nos centros de registo das ilhas do mar Egeu, bem como no continente.

⁽²⁾ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>

⁽³⁾ Embora se dê prioridade aos requerentes elegíveis para recolocação, as atividades irão também beneficiar os requerentes de proteção internacional que aguardam a reunificação com membros da família ao abrigo do Regulamento de Dublin noutro Estado-Membro da UE e as pessoas que procuram asilo na Grécia, em especial pertencentes a grupos vulneráveis, incluindo menores não acompanhados e separados, pessoas com deficiência, idosos, famílias monoparentais, doentes crónicos, mulheres grávidas, etc.

⁽⁴⁾ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>

- (16) Verificaram-se progressos substanciais na criação dos serviços de asilo regionais. A legislação grega prevê a criação de serviços de asilo nas seguintes regiões: Ática, Salónica, Trácia, Épiro, Tessália, Grécia Ocidental, Creta, Lesbos, Quios, Samos, Leros e Rodas⁽¹⁾. Por decisão do diretor do Serviço de Asilo também é possível criar unidades de asilo autónomas, a fim de suprir eventuais necessidades adicionais do serviço central. Neste momento já estão a funcionar oito serviços regionais, na Ática, Trácia, Salónica, Lesbos, Samos, Quios e Rodas. Além disso, foram criadas duas unidades de asilo autónomas em Quios e Cós, elevando o número total destas unidades para cinco. A lei prevê a criação de mais três serviços de asilo regionais, em Cós, Épiro (Ioannina), Creta (Heraklio) e Tessália (Volos). Além disso, a unidade de asilo autónoma da Grécia Ocidental (Patras) deve passar a serviço regional. Também foi criada uma unidade de recolocação em Alimos, a funcionar desde 26 de setembro de 2016.
- (17) Nos relatórios enviados, as autoridades gregas comunicaram também à Comissão que estavam em vias de recrutar mais pessoal para o Serviço de Asilo, a fim de aumentar a sua capacidade de tratamento dos pedidos. De acordo com as informações fornecidas em 14 de julho de 2016, havia 350 pessoas a trabalhar no Serviço de Asilo naquela data, ou seja, o dobro do pessoal comunicado em 2015. Um terço do pessoal tem contratos a termo certo, financiados por diferentes fontes de financiamento da UE e do EEE. O Parlamento grego aprovou um aumento de 300 lugares do quadro do pessoal permanente, a contratar nos próximos meses. Este número soma-se ao do pessoal com contratos a termo certo contratado pelo ACNUR e aos especialistas dos Estados-Membros mobilizados através do EASO para o Serviço de Asilo por período determinado.
- (18) A fim de tratar os pedidos de asilo apresentados pelos requerentes de asilo recentemente objeto de pré-registo, o Serviço de Asilo está a planear contratar gradualmente, de meados de setembro a meados de novembro, 177 novos funcionários para aumentar a capacidade de apresentação e tratamento em conformidade: 56 funcionários para registar os requerentes elegíveis para recolocação, 25 funcionários para registar os pedidos abrangidos pelo Regulamento de Dublin, 7 funcionários para tratar dos casos manifestamente infundados em procedimento acelerado, 60 funcionários para registar e tratar os pedidos de proteção internacional em procedimento normal e 29 funcionários para diversas tarefas administrativas e estatísticas.
- (19) Tendo em conta o aumento significativo do número de requerentes de asilo canalizados para o procedimento de asilo na Grécia, é evidente que os efetivos atuais e previstos do Serviço de Asilo ficam ainda muito aquém do que é necessário para tratar a atual e futura carga de trabalho de forma adequada, em especial porque, como a Grécia declarou em julho, a apreciação dos pedidos apresentados pode demorar até três anos. As autoridades gregas declararam, na carta de 14 de julho de 2016, que um aumento mais rápido dos efetivos não é viável devido à falta de quadros superiores para treinar, orientar e supervisionar os novos funcionários. No entanto, seria importante garantir que o Serviço de Asilo continuará a ser reforçado com bastante mais pessoal e recursos materiais para conseguir fazer face ao aumento dos pedidos de asilo. Para o efeito, deve proceder-se a uma avaliação completa e continuamente atualizada das necessidades, que tenha em conta o número de pedidos de asilo pendentes e que se prevê sejam apresentados ao Serviço de Asilo em determinado momento e o número de efetivos necessários ou que poderão ser necessários para tratar esses pedidos. Para além de permitir estimar os recursos humanos necessários para o Serviço de Asilo, permite também avaliar de que forma a Comissão, as suas Agências e os Estados-Membros podem melhorar a assistência prestada à Grécia para apreciar os pedidos em menos tempo.
- (20) Nos termos do acórdão M.S.S, os requerentes de asilo devem poder ter acesso a vias de recurso efetivo contra as decisões negativas. Alcançaram-se progressos importantes nesta matéria. A Autoridade de Recurso e os Comitês de Recurso foram criados pela Lei n.º 4375/2016, adotada em abril de 2016. Deverá ser criado um número suficiente de Comitês de Recurso, para permitir que a Autoridade de Recurso esteja plenamente operacional até ao final de 2016.
- (21) A Lei n.º 4399/2016, recentemente aprovada, cria novos Comitês de Recurso, competentes para apreciar todos os recursos de decisões do Serviço de Asilo interpostos a partir de 24 de junho de 2016. Os Comitês de Recurso estão a dar prioridade aos recursos interpostos nas ilhas gregas, de modo a contribuir para a aplicação da Declaração UE-Turquia. Os novos Comitês de Recurso proferiram as primeiras decisões em meados de agosto; neste momento, há cinco decisões destes comitês. A Lei n.º 4399/2016 alterou ainda a estrutura destes comitês, que são agora composto por três membros: dois juízes do Tribunal Administrativo e um cidadão grego com antecedentes e experiência neste domínio, sugerido pelo ACNUR ou pela Comissão Nacional para os Direitos Humanos.

(1) Artigo 1.º, n.º 3, da Lei n.º 4375/2016.

- (22) Os antigos Comitês de Recurso «Acumulados», criados especialmente para apreciar os recursos acumulados em matéria de asilo, tinham inicialmente competência para apreciar, além dos recursos de decisões proferidas em primeira instância, os recursos de decisões baseadas nos fundamentos de admissibilidade como parte da Declaração UE-Turquia. A criação de novos Comitês de Recursos em junho deverá aliviar a carga de trabalho dos 20 Comitês «Acumulados», permitindo-lhes acelerar o ritmo da tramitação dos processos acumulados.
- (23) Têm-se alcançado mais progressos para diminuir os processos de recurso acumulados há muito no âmbito do «velho» procedimento, previsto no Decreto Presidencial n.º 114/2010. Em 21 de setembro de 2016, havia 8 075 processos em atraso (de um total de aproximadamente 51 000 processos considerados em atraso no início de 2013 e de 13 975 em junho de 2016). As autoridades gregas concederam autorizações por razões humanitárias às pessoas cujos pedidos de asilo estiveram pendentes durante um longo período e que fossem elegíveis para obter autorizações de residência por motivos humanitários ou outros motivos excepcionais, segundo a Lei n.º 4375/2016. Os títulos de residência são emitidos por um período de dois anos e podem ser renovados ⁽¹⁾. Os titulares gozam dos mesmos direitos e benefícios que as pessoas com estatuto de proteção subsidiária na Grécia ⁽²⁾, deixando de ser considerados requerentes de asilo. Alguns destes recursos acumulados são, no entanto, apreciados quanto ao mérito. Apesar dos grandes progressos verificados desde a primeira Recomendação, a Grécia deve continuar os seus esforços para reduzir os recursos pendentes acumulados, garantindo que os requerentes com recurso pendente têm a possibilidade de exercer o direito a uma via de recurso efetiva.
- (24) Dado o aumento do número de pedidos apresentados na Grécia desde a aplicação da Declaração UE-Turquia, é verdadeiramente essencial dispor de uma Autoridade de Recurso com os efetivos necessários, capaz de dar resposta ao grande aumento previsto de recursos. Deve ser efetuada uma avaliação contínua das necessidades, com base no número de recursos atualmente pendentes em diferentes instâncias e que deverão ser apreciados nessas instâncias.
- (25) A prestação de apoio judiciário gratuito foi incluída na nova lei (Lei n.º 4375/2016) em benefício dos requerentes em fase de recurso. No entanto, ainda não foram tomadas todas as medidas necessárias para aplicar esta lei. Foi aprovada em 9 de setembro de 2016 uma decisão ministerial que regulamenta a prestação de apoio judiciário ao abrigo da Lei n.º 4375/2016 e, de acordo com as autoridades gregas, uma vez aprovada esta decisão, deverão ser tomadas rapidamente todas as medidas necessárias à prestação de apoio judiciário gratuito a todos os requerentes em fase de recurso na Grécia. O financiamento deste apoio gratuito foi garantido pelo programa nacional do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Além disso, foi assinada uma convenção de subvenção com o ACNUR, no âmbito do financiamento da assistência de emergência do FAMI, no montante total de 30 milhões de EUR ⁽³⁾. Este financiamento está a ser utilizado, nomeadamente, pelo ACNUR para prestar apoio judiciário gratuito aos requerentes de proteção internacional em fase de recurso, até ao início de 2017, data estimada para a criação, pelas autoridades gregas, de um regime próprio de apoio judiciário gratuito. Em 19 de setembro, a Grécia informou a Comissão de que a lista de advogados que será gerida pelo Serviço de Asilo será elaborada no início de 2017. A Grécia deve tomar as medidas necessárias para garantir, sem demora, o direito a apoio judiciário gratuito em procedimento de asilo.
- (26) A nova Lei n.º 4375/2016 prevê uma nova Direção de Acolhimento e uma nova Direção de Integração Social, que incluem serviços especializados no acolhimento e integração de menores não acompanhados, no Ministério do Interior e da Reconstrução Administrativa, incluindo a disponibilização de um representante legal. Não obstante, as autoridades gregas deverão ainda aprovar medidas de execução, a fim de assegurar na prática as garantias processuais e condições de acolhimento adequadas para os menores não acompanhados. Embora o Governo grego já tenha adotado uma decisão ministerial relativa à avaliação da idade dos menores não acompanhados requerentes de asilo ⁽⁴⁾, ainda tem de ser adotado um decreto presidencial que preveja um sistema de tutela eficaz.
- (27) As ONG manifestaram preocupação quanto ao facto de muitas crianças na Grécia não terem acesso ao ensino. Os progressos registados a este respeito estão ligados à aprovação, em agosto de 2016, da Lei n.º 4415/2016, que se destina, nomeadamente, a garantir apoio psicossocial e educação para os filhos dos requerentes de asilo, bem como a integração harmoniosa no sistema de ensino grego dos que permanecerão na Grécia, depois de um período transitório. É essencial que este quadro normativo seja aplicado com urgência de forma eficaz e integral.

⁽¹⁾ Artigo 22.º, n.º 3, da Lei n.º 4375/2016.

⁽²⁾ Artigo 28.º do Decreto Presidencial n.º 114/2010.

⁽³⁾ A convenção de subvenção foi assinada em 15 de julho de 2016.

⁽⁴⁾ Decisão Ministerial n.º 1982/16.2.2016 (Boletim Oficial, B' 335).

Além disso, de acordo com algumas ONG, a situação dos menores não acompanhados é, em geral, precária, tendo algumas delas invocado que os menores ainda são detidos durante períodos prolongados em condições insalubres e de sobrelotação, sem um representante legal nem acesso a apoio judiciário, até se encontrar alojamento adequado ⁽¹⁾. Como se refere no considerando 11, a falta de alojamento adequado para menores é um problema importante que deve ser resolvido com urgência.

- (28) A Comissão Europeia atribuiu fundos consideráveis à Grécia para apoiar os esforços do país para alinhar o sistema de gestão de asilo nacional com as normas da UE. Desde o início de 2015, foram disponibilizados mais de 352 milhões de EUR a título de ajuda de emergência à Grécia através de Fundos para os Assuntos Internos [FAMI e Fundo para a Segurança Interna (FSI)], quer diretamente às autoridades gregas quer através de Agências da União e organizações internacionais ativas na Grécia. Deste montante, cerca de 90 milhões de EUR foram entregues diretamente às autoridades gregas, em julho de 2016, para reforçar as suas capacidades em termos de melhoria das condições de vida e de fornecimento de cuidados de saúde primários nos centros de acolhimento de refugiados, bem como de prestação de serviços de acolhimento e de cuidados de saúde aos migrantes. Está também a ser concedido financiamento substancial (cerca de 198 milhões de EUR) às organizações humanitárias parceiras, para suprir as necessidades humanitárias primárias de migrantes e refugiados, através do recém-criado Instrumento de Apoio de Emergência. Este financiamento contribui para a aplicação do plano de resposta de emergência elaborado em conjunto pela Comissão, autoridades gregas e partes interessadas, para fazer face à situação humanitária no terreno e à aplicação da Declaração UE-Turquia.
- (29) Esta ajuda de emergência vem juntar-se aos 509 milhões de EUR atribuídos à Grécia para o período de 2014 a 2020, através dos seus programas nacionais ao abrigo dos Fundos FAMI e FSI, fazendo assim da Grécia a primeira beneficiária dos Fundos para os Assuntos Internos da UE entre os Estados-Membros da UE.
- (30) A Grécia deve assegurar a utilização plena de tais recursos financeiros da forma mais eficiente e eficaz possível e sem demora. Para o efeito, está em curso a revisão dos programas nacionais da Grécia ao abrigo dos Fundos para os Assuntos Internos (FAMI, FSI), a fim de os adaptar às novas prioridades, que deve ser concluída com urgência. A revisão do programa nacional do FAMI está praticamente concluída, com algumas questões pendentes ainda por resolver antes do processo de aprovação, que deverá começar em breve. No que diz respeito à revisão do programa nacional do FSI, menos avançada, deve ser urgentemente apresentada à Comissão, para consulta formal, uma versão revista do programa. No que se refere à autoridade responsável pela gestão desses fundos, que foi transferida do Ministério do Interior e da Reconstrução Administrativa para o Ministério da Economia, Desenvolvimento e Turismo, a Grécia deve notificar, sem demora, a conclusão da designação oficial da nova autoridade responsável, nos termos do disposto na base jurídica.
- (31) Como se reconhece na Comunicação da Comissão de 4 de março de 2016 intitulada «Restabelecer Schengen» ⁽²⁾, garantir um sistema de Dublin plenamente funcional é um elemento indispensável de um conjunto mais amplo de esforços destinados a estabilizar a política de asilo, migração e fronteiras. Estes esforços devem conduzir à reposição do funcionamento normal do espaço Schengen. Por conseguinte, é importante que a Grécia proceda de forma urgente às medidas pendentes referidas na presente recomendação. Ao mesmo tempo, a reforma das normas de Dublin proposta pela Comissão ⁽³⁾, com base no objetivo de solidariedade e partilha justa de encargos entre os Estados-Membros, deve constituir uma prioridade. As negociações sobre essa proposta estão ainda em curso.
- (32) A apresentação pela Grécia de relatórios periódicos sobre os avanços na execução das medidas em causa, bem como outros elementos relevantes, incluindo informações obtidas do ACNUR ou outras organizações, serão essenciais para poder avaliar devidamente se estão reunidas as condições para os Estados-Membros retomarem as transferências individuais para a Grécia ao abrigo do Regulamento de Dublin, tendo presente que o volume de transferências e as categorias das pessoas a transferir devem corresponder aos progressos concretos alcançados. A Grécia deve apresentar um relatório atualizado até 31 de outubro de 2016, como se prevê na presente recomendação.
- (33) A Comissão reconhece os importantes progressos realizados pela Grécia, com o apoio da Comissão, do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), dos Estados-Membros e de organizações internacionais e não governamentais (ONG), no sentido de melhorar o funcionamento do sistema de asilo nacional desde a adoção das duas Recomendações. A Grécia envidou esforços consideráveis para criar as estruturas jurídicas e institucionais essenciais para

⁽¹⁾ Human Rights Watch, «Why Are You Keeping Me Here?», setembro de 2016 https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/greece0916_web.pdf

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, «Restabelecer Schengen — um roteiro», COM(2016) 120 final, 4 de março de 2016.

⁽³⁾ COM(2016) 270 final.

o bom funcionamento do sistema de asilo. A Comissão reconhece, em particular, que a Grécia adotou medidas importantes para canalizar a maior parte dos migrantes irregulares para o procedimento de asilo ou o procedimento de regresso, por meio do exercício do pré-registo. A Grécia também aumentou a capacidade geral de acolhimento e a capacidade do Serviço de Asilo, reduziu significativamente o número de recursos acumulados em atraso e criou novos Comitês de Recurso, além de ter aprovado o quadro normativo do apoio judiciário gratuito e do acesso dos menores ao ensino público.

- (34) No entanto, a Grécia continua com bastantes dificuldades em lidar com um grande número de novos requerentes de asilo, decorrentes, entre outros, do exercício do pré-registo e das chegadas contínuas de migrantes irregulares, embora a níveis inferiores aos verificados até março de 2016. Além disso, há ainda medidas a tomar para suprir as deficiências sistêmicas do sistema de asilo grego, em especial o défice de capacidade. Com base nos progressos alcançados, uma futura retoma das transferências para a Grécia ao abrigo do Regulamento de Dublin deve ter em conta os efeitos desta situação delicada no funcionamento geral do sistema de asilo, devendo, por isso, recomeçar gradualmente, caso a caso. A este respeito, importa evitar impor à Grécia um ónus demasiado pesado.
- (35) A presente recomendação indica as medidas que devem ser tomadas ou apoiadas pelas autoridades gregas, com vista a poder recomendar a retoma gradual das transferências de Dublin até ao final de dezembro de 2016. Com este objetivo em mente, a Grécia deve tomar urgentemente todas as medidas descritas na presente recomendação. A Comissão tenciona fazer o balanço dos progressos realizados a este respeito e emitir novas recomendações em dezembro de 2016. Essas recomendações poderiam definir o que para a Comissão seria o âmbito e a natureza adequados dessa retoma gradual das transferências de Dublin, tendo sobretudo em conta as necessidades específicas dos requerentes vulneráveis, e qual a forma de gestão do processo em estreita cooperação com as autoridades gregas.
- (36) A responsabilidade pela decisão de reatar as transferências em casos individuais é exclusivamente das autoridades dos Estados-Membros, sob o controlo dos órgãos jurisdicionais, que poderão sujeitar à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia questões prejudiciais relativas à interpretação do Regulamento de Dublin,

RECOMENDA:

Centros e condições de acolhimento

1. A Grécia deve prosseguir os seus esforços para garantir que as instalações de receção são suficientes para acolher todos os requerentes de proteção internacional no seu território e que as condições de acolhimento, em todas essas estruturas de acolhimento, cumprem as normas da UE, nomeadamente a Diretiva 2013/33/UE. Deverão ser grandes prioridades da Grécia:

- a) Executar integralmente o plano aplicável aos centros de acolhimento abertos, com capacidade para alojar todos os requerentes de proteção internacional que recebem ou possam receber, e pessoas a seu cargo, durante todo o procedimento de asilo;
- b) Criar os lugares adicionais necessários para alojar menores não acompanhados requerentes de asilo, para que todos eles sejam imediatamente colocados em centros adequados e não detidos em condições precárias, garantindo a sustentabilidade desses centros;
- c) Aplicar efetivamente a nova legislação sobre o acesso dos menores ao ensino público durante todo o procedimento de asilo;
- d) Garantir que os requerentes beneficiam dos cuidados de saúde necessários, incluindo, pelo menos, os cuidados de urgência e o tratamento básico das doenças e de distúrbios mentais graves.

A Grécia deve garantir também que, além das instalações permanentes, existe um número adequado de centros temporários de acolhimento aberto, ou que podem estar disponíveis a curto prazo, a fim de permitir o alojamento de fluxos inesperados de requerentes de proteção internacional e pessoas a seu cargo em condições adequadas.

As autoridades gregas devem realizar uma avaliação completa das necessidades em termos de capacidade total de acolhimento necessária, da natureza dessa capacidade, e atualizar continuamente esta avaliação à luz dos novos desenvolvimentos. As autoridades gregas devem igualmente assegurar a gestão e coordenação efetivas e contínuas de todos os centros de acolhimento, incluindo os centros de registo, e que os ministérios competentes dispõem de recursos adequados para o efeito.

Acesso ao procedimento de asilo de primeira instância e respetivos recursos

2. A Grécia deve prosseguir os seus esforços no sentido de garantir que todos os requerentes de proteção internacional têm acesso efetivo ao procedimento de asilo, devendo:

- a) Identificar o número de membros de efetivos que o Serviço de Asilo deverá pedir para dar resposta aos pedidos apresentados nos prazos fixados na Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE);
- b) Intensificar, com urgência, o recrutamento de pessoal para o Serviço de Asilo, para que este possa, o mais rapidamente possível, dar resposta eficaz e atempada a todos os pedidos de proteção internacional;
- c) Criar novos serviços de asilo regionais em Leros e Creta (Heraklio), Tessália, Épiro (Volos e Ioannina) e transformar as atuais unidades de asilo existentes em Leros, Grécia Ocidental (Patras) em serviços de asilo regionais, como a lei prevê.

A avaliação das necessidades a que se refere a alínea a) deve ser continuamente atualizada e conter informações sobre o número de efetivos contratados;

Autoridade de Recurso

3. A Grécia deve prosseguir os seus esforços para garantir vias de recurso efetivas a todos os requerentes de proteção internacional, garantindo sobretudo:

- a) O pleno funcionamento da nova Autoridade de Recurso mediante a criação do número adequado de Comitês de Recurso;
- b) Os recursos humanos adequados para a Autoridade de Recurso e os comités, a fim de apreciar todos os recursos pendentes e futuros, incluindo os recursos decorrentes da aplicação da Declaração UE-Turquia;
- c) A tramitação de todos os pedidos pendentes de revisão de decisões administrativas o mais rapidamente possível e, em qualquer caso, até ao final de 2016.

As autoridades gregas devem definir, com base numa avaliação completa e contínua das necessidades, o número de Comitês de Recurso necessários no âmbito da nova Autoridade de Recurso para apreciar todos os recursos interpostos por requerentes de proteção internacional e o número de efetivos necessários para manter o bom funcionamento desses comités.

Apoio judiciário

4. A Grécia deve assegurar a eficácia prática do quadro normativo do acesso a apoio judiciário gratuito e que todos os requerentes de asilo beneficiam do apoio judiciário necessário no âmbito dos processos de revisão de decisões administrativas relativas a pedidos de proteção internacional. Em particular, a Grécia deverá:

- a) Aplicar de forma eficaz a decisão ministerial que prevê a prestação de apoio judiciário gratuito;
- b) Elaborar rapidamente um registo de advogados que possam prestar esse apoio aos recorrentes na fase de recurso na Grécia.

Tratamento de menores não acompanhados e pessoas vulneráveis durante o procedimento de asilo

5. A Grécia deve assegurar a criação das estruturas adequadas para a identificação e o tratamento dos pedidos apresentados por requerentes vulneráveis, designadamente os menores não acompanhados. Em especial, a Grécia deverá:

- a) Instaurar urgentemente um procedimento adequado de tutela através da adoção do decreto presidencial necessário para executar as disposições aplicáveis da Lei n.º 4375/2016;
- b) Determinar e recrutar o pessoal necessário para a Direção de Acolhimento e para o Departamento de Proteção de Menores Não Acompanhados, para fornecer as garantias necessárias previstas no acervo do asilo para efeitos de procura de familiares e representação jurídica;

- c) Assegurar a aplicação prática dos procedimentos de identificação dos requerentes com necessidades processuais e de acolhimento especiais, para que estes recebam o apoio psicossocial necessário, especialmente se puderem ter sido vítimas de violência e exploração sexual ou tráfico.

Utilização de fundos da UE no âmbito de programas nacionais

6. A Grécia deve garantir que o financiamento substancial concedido pela UE é plenamente utilizado, nomeadamente através da mobilização sem demora dos recursos disponíveis no âmbito dos programas nacionais do FAMI e do FSI e da exploração de financiamento complementar dos Fundos Estruturais. Neste contexto, a Grécia deve concluir com urgência a revisão em curso dos programas nacionais, a fim de melhor os adaptar às novas prioridades, e comunicar sem demora a conclusão da designação oficial da nova autoridade responsável, nos termos do disposto na base jurídica.

Apresentação de relatórios sobre as medidas adotadas

7. A Grécia deve apresentar até 31 de outubro de 2016 um relatório sobre os progressos na execução da presente recomendação e das Recomendações de 15 de junho e de 10 de fevereiro de 2016. O relatório deve incluir, nomeadamente, uma descrição das medidas tomadas para suprir as deficiências identificadas na presente recomendação, incluindo o modo como as autoridades gregas mobilizaram, ou tencionam mobilizar, os recursos humanos e materiais necessários referidos nos n.ºs 1 a 5 da presente recomendação. Estes relatórios devem incluir também uma descrição das contínuas avaliações das necessidades a que se referem os n.ºs 1 a 3 da presente recomendação. O relatório deve igualmente conter as seguintes informações:

- a) Capacidade total, atual e prevista, de acolhimento temporário e permanente para alojar os requerentes de proteção internacional e a natureza dessa capacidade;
- b) Número total de pedidos de asilo pendentes em primeira instância;
- c) Dados completos sobre todos os recursos pendentes, e decisões proferidas em segunda instância, incluindo processos de admissibilidade, tanto pelos novos Comitês de Recurso como pelos Comitês de Recurso «Acumulados»;
- d) Número total de efetivos, atual e previsto, para o tratamento de pedidos de asilo registados no Serviço de Asilo e para a Direção de Acolhimento; bem como
- e) Número total de efetivos, atual e previsto, e número de comités que a Autoridade de Recurso foi tornando progressivamente operacionais.

Feito em Bruxelas, em 28 de setembro de 2016.

Pela Comissão
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membro da Comissão
