

# REKOMMENDATIONER

## KOMMISSIONENS REKOMMENDATION (EU) 2016/1871

av den 28 september 2016

**till Republiken Grekland om de särskilda brådskande åtgärder som Grekland ska vidta så att överföringar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 kan återupptas**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och

av följande skäl:

- (1) Medlemsstaterna har sedan 2011 tillfälligt upphört med den i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 <sup>(1)</sup> (nedan kallad *Dublinförordningen*) föreskrivna överföringen till Grekland av personer som ansöker om internationellt skydd, sedan det i två domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad *Europadomstolen*) och Europeiska unionens domstol <sup>(2)</sup> fastställts att det grekiska asylsystemet har systembrister som medför kränkningar av de grundläggande rättigheterna för personer som ansöker om internationellt skydd och överförs från andra medlemsstater till Grekland i enlighet med rådets förordning (EG) nr 343/2003 <sup>(3)</sup>.
- (2) Europarådets ministerkommitté har övervakat situationen i Grekland sedan Europadomstolens dom 2011 i målet M.S.S. mot Belgien och Grekland. Detta har gjorts på grundval av de lägesrapporter som Grekland måste lämna in för att styrka att domen verkställs och på grundval av uppgifter från icke-statliga och internationella organisationer som verkar i Grekland, till exempel FN:s flyktingkommissariat (nedan kallat *UNHCR*).
- (3) Till följd av M.S.S.-domen har Grekland åtagit sig att reformera sitt asylsystem på grundval av en nationell handlingsplan för asylreform och migrationshantering som lades fram i augusti 2010 och omarbetades i januari 2013. Den 1 oktober 2015 lade Grekland fram en färdplan för rådet för hur omplaceringssystemet och mottagningscentrumen ska genomföras, där vissa åtgärder prioriteras för att säkerställa genomförandet av de överenskomna asyl- och mottagningsåtgärder som ännu inte vidtagits.
- (4) Samtidigt fortsätter den pågående flykting- och migrationskrisen att sätta press på asyl- och migrationssystemen i Grekland, som det huvudsakliga landet för första inresa från östra Medelhavsrutten. Mellan januari och den 12 september 2016 anlände 165 202 migranter irreguljärt till Grekland <sup>(4)</sup>. Uttalandet från EU och Turkiet <sup>(5)</sup> har visserligen lett till att betydligt färre personer dagligen anländer till Grekland från Turkiet <sup>(6)</sup>, men det har också medfört nya skyldigheter för de grekiska myndigheterna. Situationen i Grekland har också förändrats avsevärt på grund av att västra Balkanrutten i praktiken har stängts, vilket gör att tredjelandsmedborgare inte kan resa vidare. Som en följd av detta är 60 528 tredjelandsmedborgare som irreguljärt tagit sig till Grekland nu strandade där <sup>(7)</sup>. Samtidigt har omplaceringssystemen ännu inte börjat tillämpas fullt ut av medlemsstaterna och därför bara delvis lättat på trycket mot Grekland <sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 29.6.2013, s. 31).

<sup>(2)</sup> Dom i mål 30696/09, M.S.S. mot Belgien och Grekland samt i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N.S. mot Secretary of State for the Home Department.

<sup>(3)</sup> Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 25.2.2003, s. 1) (som har ersatts av förordning (EU) nr 604/2013).

<sup>(4)</sup> Uppgifter från Frontex av den 12 september 2016.

<sup>(5)</sup> Uttalande från EU och Turkiet av den 18 mars 2016.

<sup>(6)</sup> Se kommissionens rapporter om framstegen i genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm)

<sup>(7)</sup> <http://www.media.gov.gr/index.php>, hämtad den 27 september 2016.

<sup>(8)</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Sixth Report on Relocation and Resettlement*, COM(2016) 636 final.

- (5) Den 10 februari 2016 lade kommissionen fram en första rekommendation till Republiken Grekland om de brådskande åtgärder som Grekland måste vidta så att överföringar enligt Dublinförordningen kan återupptas (nedan kallad *den första rekommendationen*) <sup>(1)</sup>. Den 15 juni 2016 lade kommissionen fram en andra rekommendation till Republiken Grekland om de brådskande åtgärder som Grekland måste vidta så att överföringar enligt Dublinförordningen kan återupptas (nedan kallad *den andra rekommendationen*) <sup>(2)</sup>. Slutsatsen i rekommendationerna var att situationen i Grekland fortfarande behöver förbättras avsevärt innan kommissionen kan göra en ny bedömning om ett eventuellt återupptagande av överföringar till Grekland enligt Dublinförordningen.
- (6) Den 14 juli 2016 mottog kommissionen från Grekland en allmän översikt över situationen för asylsökande i Grekland och de framsteg som gjorts gällande de olösta problem som tas upp i den andra rekommendationen.
- (7) De grekiska myndigheterna mottog 28 752 asylansökningar mellan den 1 januari och den 18 september 2016. Den 1 september 2016 underrättade Grekland kommissionen om att det så kallade förhandsregistreringsprojektet, som inleddes den 8 juni 2016, hade slutförts <sup>(3)</sup>. Syftet var att registrera alla irreguljära tredjelandsmedborgare som hade anlänt till Grekland före den 20 mars 2016 och som ville ansöka om internationellt skydd, men som ännu inte hade slussats in i asylförfarandet av de grekiska myndigheterna. Enligt tillgänglig information <sup>(4)</sup> förhandsregistrerade de grekiska myndigheterna 27 592 personer på fastlandet under juni och juli 2016 som asylsökande vars ansökningar ännu inte har lämnats in. Processen med att lämna in dessa ansökningar pågår sedan den 1 september 2016. Ytterligare 15 253 personer förhandsregistrerades på öarna mellan den 20 mars och den 18 september 2016, varav 6 298 nu har lämnat in en asylansökan.
- (8) Genom en skrivelse av den 19 september 2016 lämnade Grekland ytterligare uppgifter till kommissionen om den aktuella situationen för asylsökande i Grekland och om de framsteg som Grekland gjort för att reformera sitt asylsystem. Grekland uttryckte också oro inför utsikterna till ett eventuellt återupptagande av Dublinöverföringarna, mot bakgrund av antalet migranter som för närvarande är strandade i Grekland, varav de flesta nu har slussats in i asylförfarandet, och de utmaningar som landet står inför i genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet. Grekland framhöll också att antalet omplaceringar från Grekland till andra medlemsstater ligger långt under den nivå som anges i omplaceringsbesluten.
- (9) Kommissionen har noterat de förbättringar av den nationella lagstiftningen som Grekland har gjort för att säkerställa att de nya rättsliga bestämmelserna i det omarbetade Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU <sup>(5)</sup> om asylförfaranden och delar av det omarbetade Europaparlamentets och rådet direktiv 2013/33/EU <sup>(6)</sup> om mottagningsvillkor har införlivats. Det grekiska parlamentet antog en ny lag (lag 4375/2016) den 3 april 2016, men alla bestämmelser har ännu inte trätt i kraft <sup>(7)</sup>. Den 22 juni 2016 godkände parlamentet en ändring av lag 4375/2016 som, bland annat, ändrade överklagandekommittéernas sammansättning och de asylsökandes rätt att höras muntligt i överklagandekommittéer (lag 4399/2016) <sup>(8)</sup>. Den 31 augusti 2016 antog det grekiska parlamentet även en lag om flyktingbarn i skolåldern som vistas i Grekland (lag 4415/2016) <sup>(9)</sup>.
- (10) Sedan de två rekommendationerna antogs har Grekland avsevärt ökat sin totala mottagningskapacitet för både irreguljära migranter och personer som ansöker om internationellt skydd. Enligt den dagliga informationen från

<sup>(1)</sup> Kommissionens rekommendation av den 10 februari 2016 riktad till Republiken Grekland om brådskande åtgärder som Grekland ska vidta så att överföringar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 kan återupptas, C(2016) 871 final.

<sup>(2)</sup> Kommissionens rekommendation av den 15 juni 2016 riktad till Republiken Grekland om de särskilda brådskande åtgärder som Grekland ska vidta så att överföringar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 kan återupptas, C(2016) 3805 final.

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

<sup>(4)</sup> [http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2016/08/Preregistration-data\\_template\\_5\\_EN\\_EXTERNAL.pdf](http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2016/08/Preregistration-data_template_5_EN_EXTERNAL.pdf)

<sup>(5)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 29.6.2013, s. 60).

<sup>(6)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 29.6.2013, s. 96).

<sup>(7)</sup> Lag 4375/2016 om asylmyndighetens, överklagandemyndighetens och mottagnings- och identifieringsmyndighetens struktur och verksamhet, inrättandet av ett generalsekretariat för mottagande, införlivandet i grekisk lagstiftning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) och andra bestämmelser, tillgänglig på: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/o-prosf-pap.pdf>.

Genomförandeakter i form av ministerbeslut eller gemensamma ministerbeslut måste antas för att de grekiska myndigheterna ska kunna genomföra lagen i dess helhet.

<sup>(8)</sup> [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/n\\_4399.2016.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/n_4399.2016.pdf)

<sup>(9)</sup> [https://www.alfavita.gr/sites/default/files/attachments/fek\\_ellinoglosi.pdf](https://www.alfavita.gr/sites/default/files/attachments/fek_ellinoglosi.pdf)

de grekiska myndigheterna av den 14 september 2016 finns det 62 987 platser tillgängliga i tillfälliga mottagningsanläggningar för både irreguljära migranter och personer som ansöker om internationellt skydd i Grekland<sup>(1)</sup>. Den 14 juli 2016 underrättade Grekland kommissionen om att landet är i stånd att tillhandahålla tak över huvudet, mat och alla grundläggande tjänster för den överväldigande majoriteten av de irreguljära migranter och asylsökande som är strandade i Grekland, och att landet strävar efter att ge alla flyktingar en tillfredsställande levnadsstandard.

- (11) Samma dag lämnade Grekland även uppgifter om sin plan att utöka inkvarteringsmöjligheterna för utsatta sökande, särskilt för ensamkommande barn. Avsikten var att, utöver de 622 platser som fanns i juli, skapa ytterligare 700 platser till slutet av sommaren, samt att inrätta separata utrymmen inom de befintliga anläggningarna med hjälp av ekonomiskt stöd från EU till dess att man får fram nya anläggningar för ensamkommande barn. Detta mål har dock inte uppnåtts. Den 19 september 2016 underrättade Grekland kommissionen om att det fanns 891 platser i boenden för ensamkommande barn. Dessa platser är för närvarande belagda och det finns en väntelista med 1 487 ensamkommande barn som behöver placeras i lämpliga anläggningar<sup>(2)</sup>. Det går följaktligen långsamt framåt på det här området och det är uppenbart att Grekland måste intensifiera sina ansträngningar för att se till att det finns tillräckligt många mottagningsanläggningar för ensamkommande barn och tillgodose behoven av sådan inkvartering.
- (12) Det finns dessutom allvarliga problem när det gäller nyanlända på de Egeiska öarna. Den maximala mottagningskapaciteten är fortfarande 7 450 platser medan det totala antalet registrerade migranter på öarna den 27 september 2016 var 13 863. Den minskade – men fortsatta – tillströmningen av nyanlända leder till problem både i fråga om säkerhetsaspekter och hälsovård, och till olämpliga förhållanden för utsatta grupper.
- (13) Majoriteten av anläggningarna i Grekland är bara tillfälliga anläggningar och vissa av dem tillgodoser endast de mest grundläggande mottagningsvillkoren för dem som inkvarteras där, såsom mat, vatten, sanitet och grundläggande hälsovård. Detta kan vara tillräckligt för en mycket kort period tills en flytt till bättre anläggningar är möjlig, men förhållandena på vissa förläggningar uppfyller ändå inte på långt när kraven enligt direktiv 2013/33/EU för personer som ansöker om internationellt skydd.
- (14) I januari 2016 undertecknade kommissionen och UNHCR ett delegeringsavtal om totalt 80 miljoner euro i syfte att inrätta 20 000 platser vid öppna anläggningar (system med hyrda lägenheter, hotellvouchers och värdfamiljer), i huvudsak för personer som ansöker om internationellt skydd och är berättigade till omplacering<sup>(3)</sup>. Delegeringsavtalet sågs över i juli 2016 i syfte att i inkvarteringsprogrammet även inbegripa möjligheten att inrätta platser i omplaceringsanläggningar som drivs av UNHCR och att i texten förtydliga att inkvarteringsprogrammet inte bara riktar sig till personer som ska omplaceras utan även till andra asylsökande. Antalet tillgängliga inkvarteringsplatser har ökat betydligt sedan juni (med omkring 5 600). Av de 20 000 platser som avdelats för sökande som är berättigade till omplacering inom ramen för UNHCR:s hyressystem i december 2015 var 12 045 platser tillgängliga den 19 september, varav 3 404 var platser i hotell/hela byggnader, 6 559 i lägenheter, 385 i värdfamiljer och 507 i anläggningar specifikt avsedda för ensamkommande barn<sup>(4)</sup>.
- (15) Av ovanstående följer att Grekland fortfarande behöver göra framsteg när det gäller att inrätta tillräcklig och tillfredsställande permanent öppen mottagningskapacitet, särskilt avsedd för asylsökande, som håller lämplig standard. Enligt uppgifter som lämnades av Grekland i en skrivelse av den 25 augusti beräknades den totala planerade kapaciteten vid de 39 permanenta anläggningarna på fastlandet till omkring 32 700 platser. I skrivelsen av den 19 september försäkrade Grekland att dessa nya anläggningar, som ska uppfylla kraven för värdiga levnadsförhållanden i enlighet med EU:s normer, har kartlagts och kommer att helrenoveras. De här planerna måste med det snaraste genomföras i praktiken, och mot bakgrund av att vissa tillfälliga anläggningar kommer att omvandlas till permanenta, måste man upprätthålla tillräcklig inkvarteringskapacitet vid tillfälliga anläggningar för att kunna hantera eventuell kapacitetsbrist vid oväntad tillströmning. Dessutom måste de grekiska myndigheterna, vilket krävdes redan i den andra rekommendationen, tillhandahålla mer exakta uppgifter om mottagningskapaciteten och en övergripande och kontinuerligt uppdaterad bedömning av hur mycket och vilken typ av mottagningskapacitet som behövs.

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

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

Dessa tillfälliga och permanenta anläggningar har inrättats både på Egeiska öarna vid mottagningscentrumen och på fastlandet.

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

(3) Sökande som är berättigade till omplacering kommer att ha förtur, men verksamheten kommer också att vara tillgänglig för personer som ansöker om internationellt skydd och väntar på att återförenas med familjemedlemmar i en annan medlemsstat enligt Dublinförordningen samt för personer som ansöker om asyl i Grekland, i synnerhet utsatta kategorier, däribland ensamkommande barn, barn som skilts från sina föräldrar, personer med funktionsnedsättningar, seniorer, ensamstående föräldrar, kroniskt sjuka och gravida kvinnor.

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

- (16) Betydande förbättringar har noterats vad gäller inrättandet av de regionala asylkontoren. Enligt den grekiska lagstiftningen ska regionala asylkontor inrättas i regionerna Attika, Thessaloniki, Thrakien, Epirus, Thessalien, Västra Grekland, Kreta, Lesbos, Chios, Samos, Leros och Rhodos<sup>(1)</sup>. Genom beslut av direktören för asylmyndigheten är det också möjligt att inrätta självständiga asylenheter i syfte att täcka asylmyndighetens ökade behov. Hittills har åtta regionala kontor inlett sin verksamhet i regionerna Attika, Thrakien, Thessaloniki, Lesbos, Samos och Rhodos. Ytterligare två asylenheter har inrättats i Chios och Kos, och därmed är det totala antalet asylenheter fem. Enligt lagstiftningen ska ytterligare tre regionala asylkontor inleda sin verksamhet i områdena Kos, Epirus (Ioannina), Kreta (Heraklion) och Thessalien (Volos). Dessutom måste asylheten i Västra Grekland (Patras) uppgraderas till ett regionalt asylkontor. En särskild omplaceringsenhet har även inrättats i Alimos och varit i bruk sedan den 26 september 2016.
- (17) De grekiska myndigheterna har i sina rapporter även informerat kommissionen om att de var fullt upptagna med att anställa mer personal för asylmyndigheten för att öka handläggningsskapaciteten. Enligt den information som lämnades den 14 juli 2016 hade asylmyndigheten vid den tidpunkten 350 anställda, vilket var dubbelt så många som 2015. En tredjedel är kontraktsanställda på viss tid med hjälp av ekonomiska medel från olika EU- och EES-finansieringskällor. Det grekiska parlamentet har godkänt ytterligare 300 fasta tjänster som ska tillsättas under de kommande månaderna. Detta är utöver den visstidsanställda personal som anställts av UNHCR och medlemsstaternas experter som utplacerats via Easo till den grekiska asylmyndigheten för en viss period.
- (18) För handläggningen av de asylansökningar som lämnas in av de nyligen förhandsregistrerade asylsökandena planerar asylmyndigheten att från mitten av september till mitten av november successivt anställa 177 personer för att öka kapaciteten för inlämnande och handläggning. 56 tjänstemän kommer att registrera sökande som är berättigade till omplacering, 25 tjänstemän kommer att registrera ansökningar som omfattas av Dublinförordningen, 7 tjänstemän kommer genom ett påskyndat förfarande att behandla ärenden som uppenbart saknar grund, 60 tjänstemän kommer att registrera och behandla ansökningar om internationellt skydd enligt det ordinarie förfarandet och 29 tjänstemän kommer att få olika arbetsuppgifter inom administration och statistik.
- (19) Mot bakgrund av den avsevärda ökningen av antalet asylsökande som slussats in i asylförfarandet i Grekland står det helt klart att den nuvarande och planerade personalstyrkan inte på långa vägar än räcker till för att handlägga den nuvarande och den förväntade framtida arbetsbördan på ett tillfredsställande sätt, särskilt som Grekland i juli uppgav att prövningen av de inlämnade ansökningarna kan ta upp till tre år. De grekiska myndigheterna uppgav i en skrivelse av den 14 juli 2016 att det inte går att öka personalen snabbare på grund av brist på erfaren personal för att utbilda, handleda och följa upp de nyanställda. Det är dock viktigt att se till att asylmyndigheten förstärks ytterligare genom betydligt mer personal och ökade materiella resurser för att den ska kunna handlägga det ökande antalet asylansökningar. Därför bör man göra en övergripande och fortlöpande uppdaterad behovsbedömning som beaktar det antal asylansökningar som ännu inte avgjorts och som den grekiska asylmyndigheten förväntas handlägga vid en given tidpunkt, och den mängd personal som krävs eller sannolikt kommer att krävas för att handlägga dessa ansökningar. Detta kommer inte bara att möjliggöra en uppskattning av de personalresurser som asylmyndigheten behöver, utan också en bedömning av hur kommissionen, dess byråer och även medlemsstaterna på bästa sätt och inom en kortare tidsfrist kan bistå Grekland vid handläggningen av dessa ansökningar.
- (20) I enlighet med M.S.S.-domen måste en asylsökande ha effektiv tillgång till rättsmedel mot ett avslag på sin ansökan. Viktiga framsteg har gjorts i detta avseende. Överklagandemyndigheten och överklagandekommittéer inrättades genom lag 4375/2016 som antogs i april 2016. Ett lämpligt antal överklagandekommittéer bör inrättas så att överklagandemyndigheten kan vara fullt verksam senast i slutet av 2016.
- (21) Genom den nyligen antagna lagen 4399/2016 inrättas nya överklagandekommittéer. De ansvarar för att granska alla överklaganden av beslut av den grekiska asylmyndigheten som lämnats in från och med den 24 juni 2016. Överklagandekommittéerna prioriterar ärenden som lämnas in på de grekiska öarna för att bidra till genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet. De nya överklagandekommittéerna meddelade sina första beslut i mitten av augusti. Det finns för närvarande fem överklagandekommittéer. Genom lag nr 4399/2016 ändrades också strukturen i kommittéerna som numera består av tre medlemmar: två domare från förvaltningsdomstolen och en grekisk medborgare med relevant bakgrund och erfarenhet som föreslås av UNHCR eller den nationella kommittén för mänskliga rättigheter.

(<sup>1</sup>) Artikel 1.3 i lag 4375/2016.

- (22) De gamla överklagandekommittéerna som inrättades för att pröva asylöverklaganden i eftersläpande grekiska ärenden hade från början fått ett tilläggsmandat att, utöver att pröva överklaganden i sak av förstainstansbeslut, även pröva överklaganden av de beslut som grundar sig på rätten till sakprövning som en del av uttalandet från EU och Turkiet. Inrättandet av fler överklagandekommittéer i juni bör bidra till att minska bördan för de 20 överklagandekommittéerna för eftersläpande ärenden och göra det möjligt för dem att öka takten i handläggningen av eftersläpande överklaganden.
- (23) Ytterligare framsteg har gjorts med de sedan länge eftersläpande överklagandena enligt det gamla förfarandet som regleras genom presidentdekret 114/2010. Antalet eftersläpande ärenden var den 21 september 2016 omkring 8 075 (en minskning från totalt omkring 51 000 ärenden som ansågs vara eftersläpande i början av 2013 och omkring 13 975 ärenden i juni 2016). De grekiska myndigheterna har av humanitära skäl beviljat de personer uppehållstillstånd, vars asylansökan länge väntat på ett avgörande och som är berättigade till uppehållstillstånd av humanitära skäl eller andra synnerliga skäl i enlighet med den grekiska lagen 4375/2016. Upphållstillstånden utfärdas med en giltighet på två år och kan förlängas <sup>(1)</sup>. De ger samma rättigheter och förmåner som en person med status som subsidiärt skyddsbehövande åtnjuter i Grekland <sup>(2)</sup>, och dessa personer betraktas då inte längre som asylsökande. Vissa eftersläpande överklaganden prövas dock i sak. Trots de betydande framsteg som har gjorts sedan den första rekommendationen bör Grekland fortsätta sina ansträngningar för att slutföra handläggningen av ännu inte avgjorda överklaganden, och säkerställa att sökande som ännu inte fått sitt överklagande prövat har möjlighet att utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel.
- (24) Med beaktande av det ökande antalet ansökningar som lämnats in i Grekland sedan genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet är det än viktigare att ha en fullt bemannad överklagandemyndighet, som klarar av att handlägga det kraftigt ökande antal överklaganden som förväntas. En kontinuerlig behovsbedömning bör också göras på grundval av det antal överklaganden som ännu inte avgjorts i de olika överklagandestanserna och som sannolikt kommer att handläggas av dem.
- (25) Den nya lagen (lag 4375/2016) föreskriver att kostnadsfri rättshjälp ska tillhandahållas sökande i överklagandeskedet. Alla åtgärder för genomförandet av denna lag har i praktiken ännu inte vidtagits. Ett ministerbeslut om genomförandet av rättshjälp enligt lag nr 4375/2016 antogs den 9 september 2016, och enligt de grekiska myndigheterna bör, när beslutet offentliggjorts, alla nödvändiga åtgärder för att tillhandahålla kostnadsfri rättshjälp för alla sökande i överklagandeskedet i Grekland snabbt vidtas. Finansieringen av genomförandet av kostnadsfri rättshjälp har säkerställts genom Greklands nationella program inom ramen för asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif). Dessutom beviljades UNHCR ett bidragsavtal inom ramen för Amifs katastrofbiståndsmedel för det totala beloppet 30 miljoner euro <sup>(3)</sup>. UNHCR använder bland annat dessa medel för att erbjuda personer som ansöker om internationellt skydd kostnadsfri rättshjälp i överklagandeskedet fram till början av 2017, då de grekiska myndigheterna förväntas ha infört sitt eget system för kostnadsfri rättshjälp. Den 19 september underrättade Grekland kommissionen om att den förteckning över advokater som ska föras av asylmyndigheten kommer att fastställas i början av 2017. Grekland bör vidta de åtgärder som krävs för att utan dröjsmål garantera rätten till kostnadsfri rättshjälp i asylförfarandet.
- (26) Den nya lagen 4375/2016 föreskriver ett nytt mottagningsdirektorat och ett direktorat för social integration, som båda ska omfatta specialiserade avdelningar för mottagande och integrering av ensamkommande barn inom ministeriet för inrikes frågor och administrativ omstrukturering, och som även tillhandahåller ett juridiskt ombud. Trots detta måste de grekiska myndigheterna alltså anta genomförandeåtgärder för att säkerställa att lämpliga förfarandegarantier och mottagningsvillkor för ensamkommande barn upprätthålls i praktiken. Ett ministerbeslut om åldersbedömning av ensamkommande barn som ansöker om asyl har redan antagits av den grekiska regeringen <sup>(4)</sup>, men det saknas ännu ett presidentdekret med bestämmelser om ett effektivt förmyndarskapssystem.
- (27) Icke-statliga organisationer har uttryckt oro över att många barn i Grekland inte får tillgång till skolundervisning. Framsteg i detta avseende gjordes genom antagandet av lag 4415/2016 i augusti 2016, som bland annat syftar till att säkerställa psykosocialt stöd och undervisning för barn till asylsökande och en smidig integrering i det grekiska utbildningssystemet för dem som kommer att stanna i Grekland, efter en förberedande övergångsperiod.

<sup>(1)</sup> Artikel 22.3 i lag 4375/2016.

<sup>(2)</sup> Artikel 28 i presidentdekret 114/2010.

<sup>(3)</sup> Bidragsavtalet undertecknades den 15 juli 2016.

<sup>(4)</sup> Ministerbeslut 1982/16.2.2016 (den grekiska officiella tidningen, B' 335).

Det är viktigt att denna rättsliga ram snarast möjligt genomförs effektivt och fullt ut. Enligt vissa icke-statliga organisationer är dessutom situationen för ensamkommande barn i allmänhet otrygg. Vissa källor hävdar att barn alljämt hålls i förvar under längre perioder i överfulla förvar och ohygieniska förhållanden utan någon som företräder dem eller tillgång till rättshjälp, tills lämplig inkvartering kan hittas för dem <sup>(1)</sup>. Såsom anges i skäl 11 utgör bristen på lämplig inkvartering för barn fortfarande ett stort problem som snabbt måste åtgärdas.

- (28) Europeiska kommissionen har försett Grekland med betydande medel för att stödja landets insatser att förbättra asylsystemet så att det uppfyller EU-normerna. Sedan början av 2015 har Grekland beviljats över 352 miljoner euro i katastrofbistånd genom fonderna för inrikes frågor (Amif och Fonden för inre säkerhet), antingen direkt till de grekiska myndigheterna eller via unionsbyråer och internationella organisationer med verksamhet i Grekland. Av detta belopp beviljades omkring 90 miljoner euro direkt till de grekiska myndigheterna i juli 2016 för att stärka deras kapacitet att förbättra levnadsvillkoren och tillhandahålla primärvård på flyktingförläggningar, och att tillhandahålla migranter mottagnings- samt hälso- och sjukvårdstjänster. Omfattande medel (omkring 198 miljoner euro) för att täcka migranternas och flyktingarnas grundläggande humanitära behov ges även till humanitära partnerorganisationer genom det nyligen inrättade instrumentet för krisstöd. Dessa medel bidrar till genomförandet av den beredskapsplan som utvecklats i samarbete mellan kommissionen, de grekiska myndigheterna och berörda aktörer för att ta itu med den nuvarande humanitära situationen på plats och genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet.
- (29) Detta katastrofbistånd ges utöver de 509 miljoner euro som anslagits till Grekland för perioden 2014–2020 genom de nationella programmen inom ramen för Amif och Fonden för inre säkerhet och gör därmed Grekland till den första medlemsstaten att dra nytta av EU-fonderna för inrikes frågor.
- (30) Grekland bör säkerställa att sådana ekonomiska medel till fullo och utan dröjsmål utnyttjas på det mest effektiva och ändamålsenliga sättet. I detta syfte bör man snarast möjligt slutföra den pågående översynen av de grekiska nationella programmen inom ramen för fonderna för inrikes frågor (Amif, Fonden för inre säkerhet) för att anpassa dem till de nya prioriteringarna. Översynen av det nationella programmet inom Amif är nästan slutförd, med ett fåtal kvarstående problem som bör åtgärdas före godkännandeförfarandet, som förväntas inledas inom kort. Vad gäller översynen av det nationella programmet inom Fonden för inre säkerhet, som inte hunnit lika långt, bör en reviderad version av programmet snarast lämnas till kommissionen för formellt samråd. I fråga om den myndighet som är ansvarig för förvaltningen av dessa medel, som har överförts från ministeriet för inrikes frågor och administrativ omstrukturering till ministeriet för ekonomi, utveckling och turism, bör Grekland omgående meddela att den nya ansvariga myndigheten formellt utsetts, i enlighet med de krav som fastställs i den rättsliga grunden.
- (31) Enligt kommissionens meddelande av den 4 mars 2016 *Att återvända till Schengen* <sup>(2)</sup> är säkerställandet av ett fullt fungerande Dublinsystem en förutsättning för alla vidare insatser som behövs för att stabilisera asyl-, migrations- och gränspolitiken. Dessa insatser bör leda till en återgång till ett normalt fungerande Schengenområde. Det är därför viktigt att Grekland snarast möjligt vidtar de utestående åtgärder som anges i den här rekommendationen. Samtidigt bör det vara en prioritet att omarbota Dublinreglerna i enlighet med kommissionens förslag <sup>(3)</sup> på grundval av målen solidaritet och en jämn fördelning av bördan mellan medlemsstaterna. Förhandlingar pågår om detta förslag.
- (32) Den regelbundna lägesrapporteringen från Grekland om genomförandet av åtgärderna, samt andra relevanta element, t.ex. kommande information från UNCHR och andra berörda organisationer, kommer att vara avgörande för att kunna göra en korrekt bedömning av om medlemsstaterna i enskilda fall och under rådande förhållanden kan återuppta överföringarna till Grekland enligt Dublinförordningen, detta med beaktande av att antalet personer och de personkategorier som överförs bör bestämmas av vilka specifika framsteg som gjorts. Grekland bör lägga fram en uppdaterad rapport senast den 31 oktober 2016 i enlighet med denna rekommendation.
- (33) Kommissionen noterar de viktiga framsteg som Grekland, sedan antagandet av de två rekommendationerna, har gjort med stöd av kommissionen, Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo), medlemsstater och internationella och icke-statliga organisationer, för att det grekiska asylsystemet ska fungera bättre. Grekland har gjort stora ansträngningar för att inrätta de institutionella och rättsliga strukturer som krävs för ett fungerande asylsystem.

<sup>(1)</sup> Human Rights Watch, *Why are you keeping me here?*, september 2016 [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/greece0916\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/greece0916_web.pdf).

<sup>(2)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet *Att återvända till Schengen – en färdplan*, COM(2016) 120 final av den 4 mars 2016.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 270 final.

Kommissionen värdesätter särskilt att Grekland har vidtagit viktiga åtgärder för att, genom förhandsregistrering, slussa in majoriteten av de irreguljära migranterna antingen i asylförfarandet eller i återvändandeförfarandet. Grekland har också ökat den samlade mottagningskapaciteten och kapaciteten vid asylmyndigheten, kraftigt minskat eftersläpningen av överklaganden och inrättat nya överklagandekommittéer samt antagit en rättslig ram för kostnadsfri rättshjälp och om barns tillgång till det statliga skolsystemet.

- (34) Grekland befinner sig dock fortfarande i en svår situation med de många nya asylsökandena, framför allt till följd av genomförandet av förhandsregistreringen och den fortsatta tillströmningen av irreguljära migranter, om än på lägre nivåer än före mars 2016. Det finns dessutom andra viktiga åtgärder som behöver vidtas för att avhjälpa de kvarstående systembristerna i det grekiska asylsystemet, framför allt på grund av kapacitetsbrist. På grundval av de ytterligare framsteg som uppnås bör ett framtida återupptagande av överföringar till Grekland enligt Dublinförordningen beakta konsekvenserna av den här svåra situationen på hur asylsystemet fungerar i sin helhet, och överföringarna bör därför inledas gradvis och bedömas från fall till fall. I detta avseende bör man undvika att lägga en ohållbar börda på Grekland.
- (35) I denna rekommendation fastställs de åtgärder som behöver vidtas eller upprätthållas av de grekiska myndigheterna med sikte på att rekommendera ett succesivt återupptagande av Dublinöverföringarna före utgången av december 2016. Med detta mål i åtanke bör Grekland utan dröjsmål vidta alla de åtgärder som anges i denna rekommendation. Kommissionen planerar att bedöma de framsteg som görs i detta avseende och ge ytterligare rekommendationer i december 2016. De rekommendationerna kan omfatta vad som enligt kommissionen skulle vara lämplig omfattning och lämplig form för ett sådant successivt återupptagande av Dublinöverföringarna, med särskild hänsyn till utsatta sökandes särskilda behov, och på vilket sätt som detta förfarande kan hanteras, i nära samarbete med de grekiska myndigheterna.
- (36) Det är uteslutande myndigheterna i medlemsstaterna som har ansvaret för att besluta om ett återupptagande av överföringar i enskilda fall. Detta sker under överinseende av domstolarna, som kan begära förhandsavgörande hos EU-domstolen om tolkningen av Dublinförordningen.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

### **Mottagningsvillkor och mottagningsanläggningar**

1. Grekland bör fortsätta sina ansträngningar för att säkerställa att mottagningsanläggningarna är tillräckliga för att ge alla som ansöker om internationellt skydd på landets territorium inkvartering och att mottagningsvillkoren vid alla dessa mottagningsanläggningar uppfyller de normer som fastställs i EU-lagstiftningen, särskilt direktiv 2013/33/EU. Grekland bör i första hand prioritera följande:

- a) Fullt ut genomföra planerna för de permanenta öppna mottagningsanläggningar som har kapacitet att hysa alla dem som tas emot eller sannolikt kommer att tas emot av Grekland och som ansöker om internationellt skydd, liksom personer i beroendeställning till dessa, under hela asylprocessen.
- b) Inrätta de ytterligare inkvarteringsplatser som behövs för ensamkommande barn, för att säkerställa att alla ensamkommande barn som ansöker om asyl genast inkvarteras på lämpligt sätt och inte hålls i förvar under undermåliga förhållanden, och säkerställa att dessa anläggningar upprätthålls.
- c) Effektivt genomföra den nya lagstiftningen om barns tillgång till det statliga skolsystemet under hela asylförfarandet.
- d) Säkerställa att sökande får nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone innefattar akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar och allvarliga psykiska störningar.

Grekland bör även säkerställa att ett lämpligt antal tillfälliga öppna mottagningsanläggningar, utöver de permanenta anläggningarna, kan hållas tillgängliga eller göras tillgängliga med kort varsel, så att oväntade inflöden av personer som ansöker om internationellt skydd och personer i beroendeställning till dessa, inkvarteras under tillfredsställande förhållanden.

De grekiska myndigheterna bör genomföra en övergripande behovsbedömning av hur mycket och hurdan mottagningskapacitet som behövs och uppdatera den bedömningen kontinuerligt allteftersom situationen utvecklas. De grekiska myndigheterna bör också säkerställa effektiv och fortlöpande förvaltning och samordning av alla anläggningar, inbegripet mottagningscentrumen, och säkerställa att ansvarsmyndigheterna förfogar över tillräckliga resurser för detta ändamål.

### Tillgång till och resurser för asylförfarandet i första instans

2. Grekland bör fortsätta sina insatser för att säkerställa att alla personer som ansöker om internationellt skydd har effektiv tillgång till asylförfarandet, i synnerhet genom att göra följande:

- a) Fastställa hur stor personal som asylmyndigheten sannolikt kommer att behöva för att inom tidsfristerna i direktiv 2013/32/EU om asylförfaranden hantera inflödet av asylansökningar.
- b) Omedelbart öka takten i rekryteringen av personal till asylmyndigheten för att snarast möjligt på ett ändamålsenligt sätt och snabbt kunna hantera alla ansökningar om internationellt skydd.
- c) Inrätta ytterligare regionala asylkontor i regionen Leros och Kreta (Heraklion), Thessalien och Epirus (Volos och Ioannina) och uppgradera de befintliga operativa asylenheterna på Leros och i Västra Grekland (Patras) till regionala asylkontor i enlighet med lagstiftningen.

Den behovsbedömning som avses i led a bör fortlöpande uppdateras och innehålla uppgifter om antalet anställda.

### Överklagandemyndigheten

3. Grekland bör fortsätta sina ansträngningar för att säkerställa att effektiva rättsmedel finns att tillgå för alla som ansöker om internationellt skydd, i synnerhet genom att säkerställa följande:

- a) Att den nya överklagandemyndigheten är fullt fungerande genom att inrätta ett lämpligt antal överklagandekommittéer.
- b) Att överklagandemyndigheten och kommittéerna har tillräckliga personalresurser för att handlägga alla ännu ej avgjorda samt sannolika framtida överklaganden, inbegripet överklaganden inom ramen för uttalandet från EU och Turkiet.
- c) Att alla pågående ansökningar om rättslig prövning av administrativa beslut som ännu inte tagits upp till prövning behandlas så fort som möjligt och allra senast före utgången av 2016.

De grekiska myndigheterna bör, på grundval av en fullständig och kontinuerlig behovsbedömning, fastställa hur många överklagandekommittéer den nya överklagandemyndigheten kommer att behöva för att granska alla överklaganden som lämnas in av personer som ansöker om internationellt skydd och hur många anställda som behövs för att dessa kommittéer ska fortsätta att fungera smidigt.

### Rättshjälp

4. Grekland bör säkerställa att den rättsliga ramen för tillgång till kostnadsfri rättshjälp verkställs i praktiken och att alla asylsökande erbjuds nödvändig rättshjälp för rättslig prövning av administrativa beslut om ansökningar om internationellt skydd. Grekland bör i synnerhet göra följande:

- a) Effektivt verkställa ministerbeslutet om tillhandahållande av kostnadsfria rättshjälpstjänster.
- b) Snabbt upprätta ett avtal angående ett register över advokater som kan tillhandahålla dessa tjänster till de sökande i överklagandeskedet i Grekland.

### Behandling av ensamkommande barn och utsatta personer under asylförfarandet

5. Grekland bör säkerställa att lämpliga strukturer inrättas för identifiering och behandling av utsatta sökande, däribland ensamkommande barn. Grekland bör i synnerhet göra följande:

- a) Inrätta ett lämpligt förmyndarskapsförfarande snarast möjligt genom att anta det presidentdekret som behövs för genomförande av de relevanta bestämmelserna i lag 4375/2016.
- b) Fastställa och rekrytera den personal som behövs vid mottagningsdirektoratet och avdelningen för skydd av ensamkommande barn för att utan dröjsmål tillhandahålla de behövliga garantierna enligt asyllagstiftningen om spårande av familjemedlemmar samt juridiskt ombud.



- c) Säkerställa att förfarandena för att identifiera sökande med speciella förfarande- och mottagningsbehov tillämpas i praktiken, så att dessa sökande får nödvändigt psykosocialt stöd, i synnerhet om de kan ha utsatts för sexuellt våld och utnyttjande eller människohandel.

#### **Användning av EU-medel inom ramen för de nationella programmen**

6. Grekland bör säkerställa att de betydande EU-medel som tillhandahålls utnyttjas fullt ut, i synnerhet genom att utan dröjsmål mobilisera de resurser som finns tillgängliga inom de nationella programmen för Amif och Fonden för inre säkerhet och utreda kompletterande finansiering från strukturfonderna. I detta sammanhang bör Grekland snarast slutföra den pågående översynen av de nationella programmen för att bättre anpassa dem till de nya prioriteringarna, och utan dröjsmål meddela att den nya ansvariga myndigheten formellt utsetts, i enlighet med de krav som fastställs i den rättsliga grunden.

#### **Rapportering om vidtagna åtgärder**

7. Grekland uppmanas att senast den 31 oktober 2016 tillhandahålla en rapport om de framsteg som har gjorts med att genomföra denna rekommendation och rekommendationerna av den 15 juni och den 10 februari 2016. Rapporten bör särskilt innefatta en beskrivning av de åtgärder som har vidtagits för att genomföra de kvarvarande brister som konstaterats i denna rekommendation, inbegripet hur de grekiska myndigheterna har avsatt, eller planerar att avsätta, de nödvändiga mänskliga och materiella resurser som avses i punkterna 1–5 i denna rekommendation. Dessa rapporter bör även innehålla en beskrivning av de fortlöpande behovsbedömningar som avses i punkterna 1–3 i denna rekommendation. Rapporten ska även innehålla uppgifter om följande:

- a) Den totala befintliga och planerade permanenta och tillfälliga mottagningskapaciteten för att inkvartera personer som ansöker om internationellt skydd och en närmare beskrivning av denna kapacitet.
- b) Det totala antalet ännu inte avgjorda asylansökningar i första instans.
- c) Fullständiga uppgifter om alla ännu inte avgjorda överklaganden, och meddelade avgöranden i andra instans, inklusive ärenden om huruvida en ansökan kan tas upp till prövning, både i de nya överklagandekommittéerna och i överklagandekommittéerna för eftersläpande ärenden.
- d) Det totala antalet personer som är anställda eller enligt planerna kommer att anställas för att handlägga asylansökningar som registrerats hos asylmyndigheten och mottagningsdirektoratet.
- e) Den totala befintliga och planerade mängden personal och det antal kommittéer som steg för steg inlett sin verksamhet genom överklagandemyndighetens beslut.

Utfärdad i Bryssel den 28 september 2016.

*På kommissionens vägnar*  
Dimitris AVRAMOPOULOS  
*Ledamot av kommissionen*

---