

## REKOMMENDATIONER

### KOMMISSIONENS REKOMMENDATION (EU) 2016/193

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**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

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

av följande skäl:

- (1) Medlemsstaterna har sedan 2011 tillfälligt upphört att överföra personer som lämnat in en ansökan om internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 <sup>(1)</sup> (nedan kallad *Dublinförordningen*) sedan två domar från Europadomstolen respektive EU-domstolen <sup>(2)</sup> påpekat att det finns systemrelaterade brister i Greklands asylsystem som kan innebära kränkningar av de grundläggande rättigheterna för personer som överförs från medlemsstaterna till Grekland i enlighet med rådets förordning (EG) nr 343/2003 <sup>(3)</sup>.
- (2) Ministerkommittén i Europarådet har övervakat situationen i Grekland sedan Europadomstolens dom 2011 i målet M.S.S. mot Belgien och Grekland, på grundval av de lägesrapporter som Grekland måste lämna in som belägg för att domen verkställs och på grundval av belägg från icke-statliga organisationer och internationella organisationer, till exempel FN:s flyktingkommissariat (nedan kallat *UNHCR*), som verkar i Grekland.
- (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 sedermera omarbetades i januari 2013 (nedan kallad *den grekiska handlingsplanen*).
- (4) För att avhjälpa de allvarliga bristerna i det grekiska asylsystemet begärde de grekiska myndigheterna 2011 även att Europeiska stödkontoret för asylfrågor (nedan kallad *Easo*) skulle lämna akut stöd till Grekland. Easo lämnade operativt stöd 1 april 2011–31 december 2014. Under denna period assisterade utplacerade asylexpertgrupper Grekland med inrättandet av de tre nya myndigheterna, och med mottagandet av utsatta personer, prövningen av inlämnade ansökningar om internationellt skydd, särskilt i andra instans, och med kapacitetsuppbyggnad med hjälp av EU-medel. Grekland gjorde den 4 december 2014 en förnyad ansökan hos Easo, och stöd kommer denna gång att lämnas fram till slutet av maj 2016.
- (5) Situationen i Grekland har även föranlett kommissionen att väcka en rad överträdelseförfaranden mot Grekland, bl.a. rörande otillräcklig tillgång till asylförfarandet, otillräcklig mottagningskapacitet och dåliga mottagningsförhållanden, bl.a. i förvarsenheterna, underlåtenhet att ta fingeravtryck på irreguljära migranter och asylsökande, bristfällig behandling av ensamkommande barn och bristande rättsligt bistånd vid överklaganden. Denna rekommendation föregriper inte eventuella pågående eller framtida överträdelseförfaranden som kommissionen kan komma att väcka rörande frågor som tas upp i denna rekommendation.

<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 förenade mål C-411/10 och C-493/10, NS 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.

- (6) Kommissionen har samtidigt vidtagit samordnade åtgärder för att avhjälpa bristerna i Greklands asylsystem. Kommissionen har övervakat Greklands genomförande av åtgärderna i den grekiska handlingsplanen och har tillhandahållit ekonomiskt och tekniskt stöd, med betoning bl.a. på åtgärder som syftar till att avhjälpa de problem som påpekats i överträdelseförfarandena. Ett arbetsdokument från kommissionen lades fram för rådet i oktober 2014 <sup>(1)</sup> med en bedömning av genomförandet av den grekiska handlingsplanen och en redogörelse för vilka kvarstående brister i det grekiska asylsystemet som brådskande behöver uppmärksammas.
- (7) Kommissionen har samarbetat mycket nära med samtliga berörda medlemsstater och Norge genom regelbundna och ad hoc-möten som under kommissionens ordförandeskap hållits i den s.k. Friends of Greece-gruppen. Denna grupp är ett forum för utbyte av information om läget i genomförandet av den grekiska handlingsplanen, och ger bl.a. berörda medlemsstater möjlighet att föreslå praktiska samarbetsåtgärder. Det senaste mötet hölls den 27 februari 2015. Syftet med att Easo, Frontex, UNHCR och Internationella organisationen för migration medverkar är också att garantera att det finns tillgång till aktuell information om situationen ute på fältet.
- (8) Grekland har anslagits en betydande del av EU:s finansiering för perioden 2014–2020 för att bistå landet med de nationella åtgärder som vidtagits på asyl- och migrationsområdet. Landet har från asyl-, migrations- och integrationsfonden fått sammanlagt 294,5 miljoner euro och från fonden för inre säkerhet (gränser och viseringar) sammanlagt 214,8 miljoner euro. Ytterligare 133 miljoner euro har tilldelats Grekland som katastrofbistånd sedan 2014. Dessutom har Grekland fått betydande medel från Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013, bl.a. krisfinansiering på sammanlagt över 50,6 miljoner euro.
- (9) Problemen för Grekland har avsevärt förvärrats av den mycket stora ökningen av migranter 2015, som satte ett enormt tryck på Greklands resurser och kapacitet att hantera det stora inflödet, däribland ett stort antal personer som sannolikt är i behov av internationellt skydd. År 2015 anlände över 868 000 irreguljära migranter till de grekiska öarna, vilket har skapat en tidigare aldrig skådad migrationskris och humanitär kris som kräver omedelbara åtgärder.
- (10) I maj 2015 lade kommissionen fram en europeisk migrationsagenda <sup>(2)</sup>, och den 14 september 2015 antog rådet ett beslut om omplacering från Italien och Grekland av 40 000 personer i tydligt behov av internationellt skydd, av vilka 16 000 ska hämtas från Grekland <sup>(3)</sup>. Den 22 september 2015 antog rådet ett beslut om att omplacera ytterligare 120 000 personer från Italien och Grekland, varav minst 50 400 personer ska omplaceras från Grekland <sup>(4)</sup>. Sammanlagt ska i enlighet med dessa två rådsbeslut minst 66 400 personer således komma att omplaceras från Grekland till andra medlemsstater under en period på två år <sup>(5)</sup>.
- (11) I september 2015 började mottagningscentrum (*hotspots*) införas i Grekland och Italien med stöd av kommissionen, Frontex, Easo och Europol. Kommissionen antog den 29 september 2015 ett meddelande som beskriver den europeiska migrationsagendans omedelbara operativa, budgetmässiga och rättsliga åtgärder. Kommissionen begär att omplaceringssystemet till fullo ska genomföras och att stödgrupper för migrationshantering ska finnas i områden där mottagningscentrumen är placerade. Grekland tillställde därför rådet den 1 oktober 2015 en färdplan för hur omplaceringssystemet och mottagningscentrumen ska genomföras, vari vissa åtgärder prioriteras så att överenskomna pågående åtgärder på asyl- och mottagandeområdena ska bli genomförda.
- (12) Efter EU-ledarnas toppmöte den 25 oktober 2015 åtog sig Grekland att fram till slutet av 2015 utöka mottagningskapaciteten till 30 000 personer, och att tillhandahålla hyressubventioner och värdfamiljprogram för ytterligare minst 20 000 personer med stöd av UNHCR. Dessa sammanlagda 50 000 inkvarteringsplatser syftar till att tillgodose behoven för såväl irreguljära migranter och asylsökande i Grekland, och personer som kan komma i fråga för omplacering till andra medlemsstater.
- (13) Vid sitt möte den 8–9 december 2015 gjorde Europarådets ministerkommitté en bedömning av hur M.S.S.-domen har verkställts. Den välkomnade inrättandet av en ny myndighet för invandringsfrågor, och noterade att inkvarteringskapaciteten för asylsökande hade utökats och att planer fanns på en ytterligare ökning.

<sup>(1)</sup> SWD(2014) 316 final.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 240 final

<sup>(3)</sup> EUT L 239, 15.9.2015, s. 146.

<sup>(4)</sup> EUT L 248, 24.9.2015, s. 80.

<sup>(5)</sup> EUT L 248, 24.9.2015, s. 80 och EUT L 239, 15.9.2015, s. 146.

Ministerkommittén uppmanade vidare myndigheterna att se till att de öppna mottagningsanläggningarna kan drivas utan avbrott och på hållbart sätt och att de tjänster som tillhandahålls uppfyller lämpliga normer. Den uppmanade med enfasett myndigheterna att fortsätta med sina ansträngningar när det gäller livsvillkoren för asylsökande i allmänhet och ensamkommande barn i synnerhet <sup>(1)</sup>.

- (14) Kommissionen antog den 15 december 2015 ett meddelande om läget i Grekland vad gäller skapandet av mottagningscentrum, som också redogör för utvecklingen i Grekland i samband med inrättandet av dessa centrum på de Egeiska öarna <sup>(2)</sup>. I meddelandet framhölls Greklands och UNHCR:s nya åtaganden om att öka mottagningskapaciteten, men det betonades också att Grekland måste förbättra mottagningskapaciteten i mottagningscentrumen och på fastlandet, särskilt för ensamkommande barn och utsatta personer.
- (15) Betydande förbättringar har skett i det grekiska asylsystemet allt eftersom landet har genomfört reformerna i sin handlingsplan (2010–2014). Tre nya administrativa organ oberoende av den grekiska polisen har inrättats: Förstamottagningsmyndigheten, överklagandemyndigheterna (inrättade 2011, men för närvarande inte aktiva) och asylmyndigheten (sedan 2013). De materiella villkoren i mottagnings- och förvarsheter har förbättrats något sedan 2011, och några förvarsheter med de sämsta förhållandena har stängts. Men Grekland behöver anstränga sig ytterligare för att se till att landets asylsystem fungerar i full överensstämmelse med kraven i EU-lagstiftningen.
- (16) Den grekiska asylmyndigheten har sju regionala operativa kontor i Attika, Lesbos, norra Evros, södra Evros, Rhodos och Thessaloniki, varibland ett regionalt asylkontor på ön Samos som öppnats 2016. Tre asylenheter arbetar också i Amygdaleza, Patra och Xanthi med att granska ansökningar om internationellt skydd som inlämnats av irreguljära migranter som sitter i förvar. Dessa kontor och enheter måste ha tillräcklig bemanning för att till fullo vara operativa. De grekiska myndigheterna har åtagit sig att öppna totalt 13 regionala asylkontor. Grekland behöver fortfarande slutföra öppnandet och bemanningen av alla återstående regionala asylkontor, som planeras i 2015 års omplaceringsfärdplan, så att det reellt går att lämna in asylansökan i hela landet.
- (17) En viss ökning av mottagningskapaciteten för asylsökande i Grekland har skett, men är ännu inte tillräcklig. Grekland bör se till att mottagningsförhållandena i öppna och slutna mottagningsenheter, med bl.a. psykosociala tjänster och tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård, överensstämmer med normerna i gällande EU-lagstiftning, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU <sup>(3)</sup>, och att de fortlöpande upprätthålls. Grekland bör även se till att mottagningsförhållandena är hållbara genom tillräcklig finansiering från den nationella budgeten eller, i den mån det är möjligt, genom tilldelade EU-medel.
- (18) För att garantera att asylsökande har tillgång till effektiva rättsmedel har Grekland inrättat en överklagandemyndighet, som ansvarar för arbetet i överklagandekommittéerna, och som är behörig att pröva överklaganden av avslag från asylmyndigheten i första instans. I slutet av september 2015 upphörde överklagandekommittéerna med sin verksamhet sedan deras mandat hade löpt ut, vilket innebär att beslut om avslag visserligen kan överklagas men inte omprövas någonstans. Det finns följaktligen just nu i praktiken inte någon tillgång till effektivt rättsmedel. Denna situation undergräver också i realiteten möjligheten att genomföra omplaceringar, i de fall en sökande överklagar ett beslut om omplacering eller överföring.
- (19) Många asylsökande har för närvarande inte tillgång till nödvändigt kostnadsfritt juridiskt bistånd så att de i enlighet med EU:s regler kan utöva sin rätt att överklaga ett förstainstansbeslut i ett asylärende. De relevanta bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU <sup>(4)</sup> har ännu inte införlivats i nationell lagstiftning eller genomförts.
- (20) Förbättringar av har skett av rutinerna för att upptäcka utsatta personer i Grekland. Asylmyndigheten har i samarbete med Easo och UNHCR infört en förhandskontroll i syfte att upptäcka utsatta sökande, exempelvis ensamkommande underåriga, så att de kan få stöd under förfarandet. I fråga om ensamkommande barn har Grekland rapporterat att de identifieras och åldersbedöms under det första mottagningsförfarandet och asylförfarandet. Dessutom håller den grekiska polisen, förstamottagningsmyndigheten samt asylmyndigheten på att inrätta ett förfarande för behandling av ensamkommande barn.

<sup>(1)</sup> 1 243:e mötet i Europarådets ministerkommitté (den 8–9 december 2015).

<sup>(2)</sup> COM(2015) 678 final, 15.12.2015.

<sup>(3)</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) och EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.

<sup>(4)</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).

- (21) Förmyndarsystemet för ensamkommande barn bör uppmärksammas mer eftersom åklagare som utsetts att företräda dessa barn inte har tillräckliga resurser för att handlägga det stora antal ärenden som de tilldelas och eftersom det inte finns någon institution eller något organ som åklagare kan vända sig till så att permanenta förmyndare kan förordnas. Konkreta mått och steg bör även vidtas för att se till att alla ensamkommande barn omedelbart hänvisas till särskilda inkvarteringsenheter och att de assisteras av specialiserad personal.
- (22) Det faktum att överföring till Grekland enligt Dublinförordningen tillfälligt upphörde 2011 har avsevärt undergrävt Dublinsystemets funktion i EU. Att det inte går att överföra asylansökningar undergräver också möjligheterna att genomföra omplacering från Grekland enligt beslutet från september 2015, främst genom att det avlägsnar ett av migranternas främsta incitament för att inte sekundärt förflytta sig till andra medlemsstater i EU.
- (23) Grekland har vidtagit en rad viktiga åtgärder för att förbättra asylsystemets funktion, men brister finns fortfarande. Grekland bör därför brådskande vidta alla nödvändiga åtgärder så att Dublinöverföringarna kan återupptas, i synnerhet för att se till att personer som överförs enligt Dublinförordningen kommer i åtnjutande av alla de rättigheter som de tillförsäkras enligt EU:s regelverk på asylområdet, däribland tillgång till effektivt rättsmedel mot avslag på en ansökan om internationellt skydd samt lämpliga mottagningsförhållanden.
- (24) I rekommendationen pekas de viktigaste åtgärder ut som Grekland bör vidta gällande de kvarstående bristerna.
- (25) Den regelbundna rapporteringen från Grekland om framstegen i vidtagandet av åtgärderna, samt andra relevanta element, t.ex. eventuella rapporter från UNHCR och andra relevanta organisationer, torde verka klargörande i bedömningen av om förutsättningarna är sådana att medlemsstaterna i enskilda fall kan återuppta överföringarna till Grekland enligt Dublinförordningen. Hur många personer och vilka personkategorier som överförs bör bero på vilka specifika framsteg som har gjorts.
- (26) Om Dublinöverföringarna till Grekland återupptas, bör hänsyn även tas till att Grekland fortfarande dagligen mottar ett stort antal potentiella asylsökande, och att man bör undvika att en placera en ohållbar börda på landet.
- (27) Det är uteslutande myndigheterna i medlemsstaterna som har ansvaret för att fatta beslut om ett återupptagande av överföringar, vilket sker under domstolarnas överinseende, som kan begära förhandsavgörande hos EU-domstolen om tolkningen av Dublinförordningen.

#### HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. Grekland bör se till att mottagningsförhållandena för personer som ansöker om internationellt skydd i Grekland uppfyller de normer som fastställs i direktiv 2013/33/EU.
2. Grekland bör vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att reell tillgång till asylförandet finns över hela Greklands territorium, genom att landet inrättar alla de 13 regionala asylkontoren och underhåller dessa. Asylmyndighetens regionala kontor bör framför allt vara tillräckligt bemannade så att de är helt operativa och kan behandla alla asylansökningar. Storleken på den personal som behövs, bör beräknas med utgångspunkt i antalet asylansökningar som lämnats in i Grekland i föl. För detta ändamål bör nödvändig rekrytering brådskande slutföras.
3. Grekland bör se till att överklagandekommittéerna är fullt operativa och tillräckligt bemannade, så att de klarar av att pröva överklaganden av nyligen fattade administrativa beslut om ansökningar om internationellt skydd och så att de kan komma ikapp med prövningen av alla väntande överklaganden så snart som möjligt, men under alla omständigheter före utgången av 2016.
4. Grekland bör se till att alla asylsökande får nödvändig rättshjälp vid överklaganden av administrativa beslut om ansökningar om internationellt skydd, i enlighet med kraven i EU:s lagstiftning och att den rättsliga ramen för rättshjälp antas och snabbt genomförs.

5. Grekland bör se till att nuvarande strukturer för att upptäcka och ta hand om utsatta sökande, däribland ensamkommande barn, bör anpassas till EU:s asylregelverk, i synnerhet artiklarna 21 och 25 i direktiv 2013/33/EU och artikel 25 i direktiv 2013/32/EU. Grekland bör därför införa den nödvändiga rättsliga ramen och se till att den till fullo genomförs så att man på lämpligt sätt tillgodoser behoven hos utsatta personer, däribland ensamkommande barn, särskilt i fråga om logi och förmyndare.
6. Grekland bör se till att alla de 50 000 mottagningsplatser som landet hade åtagit sig att inrätta före slutet av 2015 i samarbete med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) snarast kan användas till fullo, och att tillräckliga medel anslås så att oundgängliga underhållstjänster och andra tjänster, t.ex. mathållning och sanitet, hela tiden garanteras.
7. Grekland bör se till att programplaneringen av EU-medel och medel från den nationella budgeten sörjer för att föreliggande rekommendationer förverkligas.

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

8. Grekland uppmanas att senast den 4 mars 2016 lämna rapport till kommissionen och därefter månatligen rapportera om sina framsteg med att genomföra de åtgärder som anges i denna rekommendation.

Utfärdad i Bryssel den 10 februari 2016.

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

---