

# ZALECENIA

## ZALECENIE KOMISJI (UE) 2016/2256

z dnia 8 grudnia 2016 r.

**skierowane do państw członkowskich w sprawie wznowienia przekazywania osób do Grecji na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Przekazywanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do Grecji na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013<sup>(1)</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem dublińskim”) zostało zawieszono przez państwa członkowskie w 2011 r. w następstwie dwóch wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>(2)</sup>, w których zidentyfikowano systemowe braki greckiego systemu azylowego, skutkujące naruszeniem praw podstawowych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przekazywanych z innych państw członkowskich do Grecji na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003<sup>(3)</sup>.
- (2) Od czasu wydania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroku w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji w 2011 r. Komitet Ministrów Rady Europy śledzi sytuację w Grecji na podstawie sprawozdań z postępów, które Grecja jest zobowiązana przedkładać jako dowód wykonania wyroku, i na podstawie informacji przekazywanych przez działające w Grecji organizacje pozarządowe i organizacje międzynarodowe, takie jak Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Biuro UNHCR). Na wniosek Grecji, złożony w czerwcu 2016 r., Komitet Ministrów zgodził się na odroczenie procedury oceny ze względu na argument, że Grecja musi obecnie sprostać ogromnej presji migracyjnej, a sytuacja jest wyjątkowa, niestabilna i nie taka sama jak pięć lat temu, kiedy ogłoszono wyrok w sprawie M.S.S.
- (3) W następstwie wyroku w sprawie M.S.S. Grecja zobowiązała się do zreformowania swojego systemu azylowego w oparciu o krajowy plan działania w zakresie reformy azylowej i zarządzania migracją, przedstawiony w sierpniu 2010 r. i zaktualizowany w styczniu 2013 r. (zwany dalej „greckim planem działania”). W dniu 1 października 2015 r. Grecja przedstawiła Radzie plan działania dotyczący wdrażania mechanizmu relokacji i podejścia w zakresie hotspotów, w którym to planie opisano także pewne priorytetowe działania, jakie należy podjąć, aby zagwarantować realizację uzgodnionych, ale dotychczas niezrealizowanych działań w obszarach azylu i przyjmowania.
- (4) Jednocześnie obecny kryzys uchodźczy i migracyjny nadal wywiera presję na greckie systemy azylowo-migracyjne, ponieważ jest to pierwsze główne państwo wjazdu na terytorium UE na szlaku biegnącym przez wschodni region Morza Śródziemnego. W okresie od stycznia do 4 grudnia 2016 r. do Grecji przybyło nielegalnie 171 909 migrantów<sup>(4)</sup>. Mimo że wspólne oświadczenie UE–Turcja<sup>(5)</sup> doprowadziło do znacznego ograniczenia dziennego napływu osób z Turcji do Grecji<sup>(6)</sup>, nałożyło także nowe obowiązki na władze greckie. Ponadto średnia liczba osób przybywających codziennie do Grecji wzrosła od początku sierpnia 2016 r. w porównaniu z okresem od dnia 1 maja do dnia 31 lipca 2016 r.<sup>(7)</sup> Sytuacja w Grecji zmieniła się również znacząco wskutek faktycznego zamknięcia szlaku wiodącego przez Bałkany Zachodnie, co uniemożliwia

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

<sup>(2)</sup> M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (nr 30696/09) oraz N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department, C-411/10 i C-493/10.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50 z 25.2.2003, s. 1), zastąpione rozporządzeniem (UE) nr 604/2013.

<sup>(4)</sup> Dane agencji Frontex z dnia 4 grudnia 2016 r.

<sup>(5)</sup> Oświadczenie UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r.

<sup>(6)</sup> Zobacz sprawozdania Komisji w sprawie postępów w zakresie realizacji oświadczenia UE–Turcja [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> Średnia dzienna liczba osób przybywających do Grecji w okresie od dnia 1 maja 2016 r. do dnia 31 lipca 2016 r. wynosiła 52, natomiast w okresie od dnia 1 sierpnia 2016 r. do dnia 29 listopada 2016 r. liczba ta wynosiła 94.

obywatelom państw trzecich dalszą podróż. W wyniku tego ponad 62 000 obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przybyli do Grecji, przebywa obecnie w tym kraju <sup>(1)</sup>. Jednocześnie kryzysowy mechanizm relokacji oparty na dwóch decyzjach Rady <sup>(2)</sup> (zwanych dalej „decyzjami o relokacji”) wykazuje pozytywną tendencję, w szczególności w Grecji, gdzie liczba osób relokowanych zwiększyła się i wynosi obecnie około 1 000 miesięcznie. Aby odciążać Grecję, konieczne jest jednak podjęcie jeszcze większych wysiłków przez wszystkie państwa członkowskie. W tym celu Komisja wzywa wszystkie państwa członkowskie, aby podejmowały comiesięczne zobowiązania w sprawie relokacji, tak aby od grudnia 2016 r. relokować co najmniej 2 000 osób na miesiąc i stopniowo zwiększać miesięczną liczbę relokowanych osób <sup>(3)</sup>.

- (5) W dniach 10 lutego i 15 czerwca 2016 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej dwa zalecenia w sprawie pilnych środków, jakie Grecja powinna zastosować w związku ze wznowieniem przekazywania na mocy rozporządzenia dublińskiego <sup>(4)</sup>. W obu tych zaleceniach stwierdzono, że bez znaczącej poprawy sytuacji panującej w Grecji Komisja nie będzie mogła określić swojego stanowiska w kwestii ewentualnego wznowienia przekazywania do Grecji na mocy rozporządzenia dublińskiego. W dniu 28 września 2016 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej trzecie zalecenie w sprawie szczególnych pilnych środków, jakie Grecja powinna podjąć w związku ze wznowieniem przekazywania na mocy rozporządzenia dublińskiego <sup>(5)</sup> (zwane dalej „trzecim zaleceniem”). W zaleceniu stwierdzono, że Grecja wciąż boryka się z trudnościami związanymi z dużą liczbą nowych wnioskodawców starających się o azyl, w szczególności w związku z wprowadzeniem w życie wstępnej rejestracji, a także dalszym nielegalnym napływem migrantów. Oprócz tego musi podjąć dalsze zdecydowane kroki w kierunku wyeliminowania pozostałych niedociągnięć systemowych istniejących w greckim systemie azylowym, zwłaszcza w kontekście niedostatecznej pojemności ośrodków recepcyjnych. Stosownie do dalszych postępów, przy wznowieniu w przyszłości przekazywania osób do Grecji na mocy rozporządzenia dublińskiego należy wziąć pod uwagę, zgodnie z trzecim zaleceniem, wpływ tej trudnej sytuacji na ogólne funkcjonowanie systemu azylowego; dlatego przekazywanie to powinno być wznowiane stopniowo, z uwzględnieniem poszczególnych przypadków.
- (6) W piśmie z dnia 22 listopada 2016 r. Grecja przekazała Komisji dodatkowe informacje dotyczące aktualnej sytuacji osób ubiegających się o azyl w Grecji oraz postępów w zakresie reformy systemu azylowego. Grecja wyraziła również obawy co do możliwości wznowienia przekazywania na podstawie rozporządzenia dublińskiego, ponieważ liczba migrantów w Grecji stanowi ogromne obciążenie, które jest nieproporcjonalne do wielkości kraju i powoduje wyczerpanie zdolności w zakresie azylu i przyjmowania. Władze te wskazały również na poziom relokacji z Grecji do innych państw członkowskich, który utrzymuje się znacznie poniżej poziomu przewidzianego w decyzjach dotyczących relokacji. Grecja podkreśliła jednak, że nie zamierza być na stałe wykluczona z systemu dublińskiego, i zwróciła się o okazanie prawdziwej solidarności i udzielenie wsparcia, dopóki sytuacja w tym kraju nie zostanie całkowicie unormowana.
- (7) Według przekazanych przez Grecję danych z dnia 22 listopada 2016 r. od dnia 1 stycznia 2016 r. w greckiej służbie azylowej złożono około 39 000 wniosków o azyl. Liczba spraw nierozpatrzonych jeszcze w pierwszej instancji na dzień 30 września wynosiła ponad 17 000. Władze greckie szacują, że do końca 2016 r. złożonych zostanie łącznie 50 000 wniosków o azyl <sup>(6)</sup>. Ze względu między innymi na usprawnienie sytuacji w Grecji oraz ulepszonego dostępu do procedury azylowej liczba wniosków azylowych, które musi obecnie rozpatrzyć grecka służba azylowa, jest większa niż w poprzednich latach.
- (8) W poprzednich zaleceniach Komisja odnotowała ulepszenia wprowadzone w greckich ramach ustawodawczych w celu zapewnienia transpozycji do prawa krajowego nowych przepisów prawnych zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE <sup>(7)</sup> (przekształcona wersja dyrektywy w sprawie procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej) i niektórych przepisów zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE <sup>(8)</sup> (przekształcona wersja dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania).

<sup>(1)</sup> <http://www.media.gov.gr/index.php>, wyświetlone w dniu 6 grudnia 2016 r.

<sup>(2)</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 239 z 15.9.2015, s. 146) oraz decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, p. 80).

<sup>(3)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady – Osme sprawozdanie w sprawie przesiedleń i relokacji z dnia 7 grudnia 2016 r., COM(2016) 791 final.

<sup>(4)</sup> Zalecenie Komisji z dnia 10 lutego 2016 r. skierowane do Republiki Greckiej w sprawie pilnych środków, jakie Grecja powinna podjąć w związku ze wznowieniem przekazywania na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013 – C(2016) 871 final; zalecenie Komisji z dnia 15 czerwca 2016 r. skierowane do Republiki Greckiej w sprawie szczególnych pilnych środków, jakie Grecja powinna podjąć w związku ze wznowieniem przekazywania na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013 – C(2016) 3805 final.

<sup>(5)</sup> Zalecenie Komisji z dnia 28 września 2016 r. skierowane do Republiki Greckiej w sprawie szczególnych pilnych środków, jakie Grecja powinna podjąć w związku ze wznowieniem przekazywania na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013 – C(2016) 6311 final.

<sup>(6)</sup> Do końca 2016 r. większość wstępnie zarejestrowanych wniosków należy w pełni zarejestrować/złożyć. Celem tego procesu wstępnej rejestracji, zakończonego w sierpniu 2016 r., było wstępne zarejestrowanie wszystkich tych obywateli państw trzecich, którzy przybyli nielegalnie do Grecji przed dniem 20 marca 2016 r. i którzy chcieli ubiegać się o ochronę międzynarodową, ale nie zostali jeszcze skierowani do procedury azylowej przez władze greckie. W lecie zarejestrowano wstępnie około 28 000 osób.

<sup>(7)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60).

<sup>(8)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96).

W dniu 3 kwietnia 2016 r. grecki parlament przyjął nową ustawę (ustawa nr 4375/2016) <sup>(1)</sup>. W dniu 22 czerwca 2016 r. parlament zatwierdził zmianę ustawy nr 4375/2016, w której między innymi zmienił skład komitetów odwoławczych oraz prawo osób ubiegających się o azyl do wysłuchania przez taki komitet <sup>(2)</sup>. W dniu 31 sierpnia 2016 r. grecki parlament przyjął także ustawę dotyczącą dzieci uchodźców, będących w wieku szkolnym i przebywających w Grecji <sup>(3)</sup>.

- (9) W ostatnim roku Grecja znacznie zwiększyła swoje możliwości w zakresie przyjmowania nielegalnych migrantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Zgodnie z informacją dzienną przekazaną przez władze greckie w dniu 6 grudnia 2016 r. głównie w tymczasowych ośrodkach recepcyjnych, w tym w miejscach zakwaterowania zapewnianych przez UNHCR (zob. motyw 11), dostępnych jest 71 539 miejsc dla nielegalnych migrantów oraz osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Grecji <sup>(4)</sup>. Istnieją jednak poważne wyzwania, jeśli chodzi o zdolności recepcyjne na wyspach Morza Egejskiego, które stały się obecnie przeludnione: maksymalne zdolności recepcyjne wynoszą około 8 200 miejsc, natomiast całkowita liczba zarejestrowanych migrantów na wyspach na dzień 5 grudnia 2016 r. wynosiła 16 295 <sup>(5)</sup>.
- (10) Grecja zwiększyła również liczbę miejsc zakwaterowania dla wnioskodawców wymagających szczególnej troski, w szczególności dla małoletnich bez opieki. W dniu 17 listopada 2016 r. w schroniskach dostępnych było 1 191 miejsc dla małoletnich bez opieki, niezależnie od tego, czy ubiegali się oni o azyl. Przewiduje się, że do końca 2016 r. zapewnionych zostanie 130 dodatkowych miejsc odpowiednich dla małoletnich bez opieki. Zdolność przyjmowania wnioskodawców wymagających szczególnej troski jest jednak nadal niewystarczająca, ponieważ ośrodki są obecnie zapełnione i sporządzono listę oczekujących, na której znajduje się 1 199 małoletnich bez opieki wymagających umieszczenia w odpowiednich ośrodkach <sup>(6)</sup>. Postępy w tym zakresie są więc zbyt powolne i nie ulega wątpliwości, że Grecja musi zwiększyć starania, aby zapewnić odpowiednią liczbę ośrodków recepcyjnych dla małoletnich bez opieki, aby zaspokoić zapotrzebowanie na takie miejsca.
- (11) W styczniu 2016 r. Komisja i biuro UNHCR podpisały umowę o delegowaniu zadań na łączną kwotę 80 mln EUR w celu utworzenia 20 000 miejsc otwartego zakwaterowania (programy mieszkań na wynajem, bony hotelowe i programy rodzin przyjmujących) przeznaczonych głównie dla wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, kwalifikujących się do relokacji. Umowa o delegowaniu zadań została poddana przeglądowi w lipcu 2016 r. w celu uwzględnienia w programie zakwaterowania także możliwości przygotowania miejsc w ośrodkach relokacji, którymi zarządza UNHCR, oraz zawarcia w tekście jaśniejszych zapisów mówiących o tym, że grupa docelowa, do której kierowany jest program zakwaterowania, obejmuje nie tylko kandydatów do relokacji, lecz także inne osoby ubiegające się o azyl, w szczególności kandydatów do procesu łączenia rodzin na podstawie rozporządzenia dublińskiego i osoby z grup szczególnie wrażliwych, w tym dzieci pozbawione opieki i odseparowane od rodziców, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby przewlekle chore, kobiety ciężarne i inne osoby. Od września liczba dostępnych miejsc zakwaterowania została znacznie zwiększona (o około 8 100). W grudniu 2015 r. UNHCR zobowiązało się do stworzenia 20 000 miejsc dla wnioskodawców kwalifikujących się do relokacji w ramach programu wynajmu, a według stanu na dzień 6 grudnia 2016 r. było 20 145 miejsc, w tym 6 344 miejsca w hotelach lub całych budynkach, 11 711 miejsc w mieszkaniach, 484 miejsca u rodzin przyjmujących, 960 miejsc w ośrodkach relokacji i 646 miejsc w wyspecjalizowanych placówkach dla małoletnich bez opieki <sup>(7)</sup>. Jako że obecnie obowiązująca umowa o delegowaniu zadań wygasa w dniu 31 grudnia 2016 r., Komisja rozpoczęła rozmowy z UNHCR w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania programu w 2017 r. na podstawie zaktualizowanej oceny potrzeb Grecji w zakresie przyjmowania.
- (12) Pod względem jakości wiele ośrodków recepcyjnych w Grecji nadal jest dalekich od spełnienia wymagań określonych w dyrektywie 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową; dzieje się tak w szczególności na wyspach i w niektórych ośrodkach tymczasowych w części kontynentalnej. Obiekty „hotspot” na wyspach są nie tylko przepelnione, lecz również nie zapewniają wystarczających warunków pod względem wymogów sanitarnych i higieny ani dostępu do podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna, w szczególności w odniesieniu do grup szczególnie wrażliwych. Środki bezpieczeństwa są niewystarczające, ponadto panują napięcia między osobami różnych narodowości. W kontynentalnej

<sup>(1)</sup> Ustawa nr 4375/2016 dotycząca struktury i działalności służb azylowych, organu odwoławczego, służb zajmujących się przyjmowaniem i identyfikacją, ustanowienia Sekretariatu Generalnego ds. Przyjmowania, transpozycji do greckiego prawodawstwa przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) i innych przepisów, dostępna na stronie internetowej: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/o-prosf-pap.pdf>.

Aby władze greckie mogły wdrożyć ustawę w całości, będą musiały przyjąć akty wykonawcze w formie decyzji ministerialnych lub decyzji międzyresortowych.

<sup>(2)</sup> Ustawa 4399/2016: [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>(3)</sup> Ustawa 4415/2016: [https://www.alfavita.gr/sites/default/files/attachments/fek\\_ellinoglosi.pdf](https://www.alfavita.gr/sites/default/files/attachments/fek_ellinoglosi.pdf).

<sup>(4)</sup> [http://www.media.gov.gr/images/prosfyiko/REFUGEE\\_FLOWS-01-12-2016.pdf](http://www.media.gov.gr/images/prosfyiko/REFUGEE_FLOWS-01-12-2016.pdf).

Te tymczasowe kryzysowe oraz stałe ośrodki dla uchodźców i migrantów zostały utworzone w hotspotach na wyspach Morza Egejskiego oraz na stałym lądzie.

<sup>(5)</sup> Grecki minister Mouzalas oświadczył, że w rzeczywistości na wyspach przebywa mniej migrantów (około 10 000–12 000).

<sup>(6)</sup> <http://reliefweb.int/report/greece/situation-update-unaccompanied-children-uac-greece-2-november-2016>

<sup>(7)</sup> <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>

części kraju, mimo że program zakwaterowania realizowany przez UNHCR przewiduje odpowiednie warunki, pozostała zdolność przyjmowania obejmuje obozowiska (obecnie istnieją 53 takie miejsca) i sprzęt ratowniczy, których standard jest bardzo zróżnicowany i często nieodpowiedni, zarówno pod względem warunków materialnych, jak i bezpieczeństwa. Rozpoczęto dostosowywanie tych ośrodków do warunków zimowych, jednak postępy w tym zakresie są nieznaczne. Pomimo poprawy trudno będzie przekształcić niektóre obozy w odpowiednie stałe ośrodki przyjmowania i konieczne może być ich zamknięcie oraz połączenie innych ośrodków.

- (13) Ponadto ogólna koordynacja procesu przyjmowania w Grecji wydaje się niewłaściwa, ze względu na brak jasnych ram prawnych i systemu monitorowania, czego wyrazem jest fakt, że częścią obozów zarządza doraźnie ministerstwo ds. migracji, a częścią – departament przyjmowania i identyfikacji. Nie podjęto jeszcze decyzji, które ośrodki mają stać się ośrodkami stałymi. Służba odpowiedzialna za przyjmowanie jest obecnie w trakcie zwiększania swoich zdolności.
- (14) Z powyższego wynika, że Grecja wciąż musi poczynić postępy w ustanowieniu wystarczających i odpowiednich stałych otwartych ośrodków recepcyjnych dla osób ubiegających się o azyl, zapewniając przy tym ich należyty standard, zgodnie z dorobkiem prawnym UE. Powinno to obejmować scentralizowane zarządzanie wszystkimi ośrodkami przyjmowania wraz z systemem stałego monitorowania standardów materialnych tych obiektów i usług w nich świadczonych. Niektóre ośrodki tymczasowe należy przekształcić w ośrodki stałe, niemniej jednak należy również zachować wystarczające zdolności pod względem ośrodków tymczasowych, aby zareagować na wszelkie braki zdolności wynikające z niespodziewanego napływu osób. Ponadto, jak już podkreślono w trzecim zaleceniu, niezwykle ważne jest, aby władze greckie przekazywały dokładniejsze dane na temat zdolności recepcyjnych, a także stale i kompleksowo oszacowywały potrzeby w zakresie całkowitej pojemności ośrodków recepcyjnych oraz ich rodzaju.
- (15) W poprzednich zaleceniach odnotowano znaczne postępy w odniesieniu do tworzenia regionalnych biur azylowych. W greckiej ustawie przewidziano utworzenie regionalnych biur azylowych w Attyce, w Salonikach, w Tracji, w Epirze, w Tesalii, w zachodniej Grecji, na Krecie, na Lesbos, na Chios, na Samos, na Leros i na Rodos<sup>(1)</sup>. Na mocy decyzji dyrektora służby azylowej możliwe jest również tworzenie niezależnych oddziałów azylowych w celu zaspokojenia większych potrzeb służby azylowej. Według informacji przedstawionych przez Grecję w piśmie z dnia 22 listopada 2016 r. dotychczas rozpoczęło działalność siedem biur regionalnych w regionach: Attyki, Tracji, Salonik, Lesbos, Samos, Rodos i Patras. Ponadto działa dziewięć autonomicznych ośrodków azylowych w Pireusie, Ewrosie, Xanthi, na Leros, Kos i w Koryncie oraz jednostka ds. relokacji w Alimos. Zgodnie z przepisami prawa kolejne trzy regionalne biura azylowe mają zostać otwarte na wyspie Kos, w Epirze (Janina), na Krecie (Heraklion) i w Tesalii (Wolos).
- (16) Grecka służba azylowa jest w trakcie zwiększania zdolności. Obecnie w służbie azylowej zatrudnionych jest 478 osób<sup>(2)</sup>. Ta liczba obejmuje stanowiska w służbie centralnej oraz w działających biurach regionalnych i jednostkach azylowych. 250 stanowisk jest finansowanych z budżetu państwa, natomiast pozostałe stanowiska otrzymują finansowanie z różnych źródeł UE i EOG. Planuje się, że do końca roku liczba pracowników zwiększy się do 659. Stanowi to uzupełnienie personelu zatrudnionego na czas określony przez biuro UNHCR, jak również pracowników EASO oraz ekspertów z państw członkowskich oddelegowanych za pośrednictwem EASO do greckiej służby azylowej na czas określony. Zamiaрем władz greckich jest zastąpienie do końca 2017 r. wszystkich pracowników kontraktowych personelem zatrudnionym na stałe, a nie dalsze zwiększanie zdolności; grecka służba azylowa poinformowała Komisję, że szybkie zwiększenie zatrudnienia nie jest możliwe ze względu na brak pracowników wyższego szczebla, którzy mogliby szkolić nowo zatrudnione osoby, a następnie doradzać im i nadzorować ich pracę. Jako że w 2016 r. odnotowano trzykrotne zwiększenie służby azylowej, służba ta wskazała, że należy pilnie przeprowadzić jej konsolidację, zwłaszcza w celu wspierania kompetencji kadry kierowniczej średniego szczebla i pozostałego personelu.
- (17) Biorąc pod uwagę skalę wzrostu liczby wniosków o udzielenie azylu w Grecji, nie jest jeszcze jasne, czy obecny i planowany poziom zatrudnienia w służbie azylowej będzie wystarczający do rozpatrzenia bieżących i potencjalnych przyszłych wniosków w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób. Jednym z priorytetów służby azylowej powinno być skrócenie czasu, jaki upływa między sporządzeniem i złożeniem wniosku, który obecnie jest często zbyt długi, co ma wpływ na prawa osób, który dotyczy wniosek, i wywołuje ich frustrację. Czas ten należy skrócić zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur azylowych, która wymaga, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku. Istotne jest również, aby po złożeniu wniosku był on rozpatrywany w terminach określonych w dyrektywie, zazwyczaj w ciągu 6 miesięcy. Obecnie wnioski o udzielenie azylu są rozpatrywane w najlepszym przypadku w ciągu kilku miesięcy, z wyjątkiem przypadków relokacji, które są rozpatrywane szybciej. W związku z tym panuje znaczna niepewność co do terminu, w którym rozpatrzone zostaną złożone już zaległe wnioski. Komisja zwraca jednak uwagę na obawy Grecji wyrażone w piśmie z dnia 22 listopada 2016 r., zgodnie z którymi jeszcze szybsze tempo zwiększania liczby personelu służby azylowej mogłoby mieć negatywny wpływ na spójność i jakość decyzji.

<sup>(1)</sup> Art. 1 ust. 3 ustawy nr 4375/2016.

<sup>(2)</sup> Informacje na temat zatrudnienia udzielone przez grecką służbę azylową na posiedzeniu ze służbami Komisji w dniu 10 listopada 2016 r.

- (18) Należy pilnie ocenić, czy dotychczasowe zwiększenie zasobów ludzkich w służbie azylowej jest wystarczające, ale także przeanalizować, w jaki sposób Komisja, właściwe agencje UE oraz państwa członkowskie mogłyby pomóc Grecji w rozpatrzeniu tych wniosków w krótszym czasie. Należy prowadzić wszechstronną i regularną ocenę potrzeb uwzględniającą liczbę wniosków o udzielenie azylu, które obecnie oczekują na rozpatrzenie i które prawdopodobnie będą w danym momencie rozpatrywane przez grecką służbę azylową, oraz liczbę dostępnych pracowników potrzebną lub prawdopodobnie potrzebną do rozpatrzenia tych wniosków. Personel ten mógłby obejmować dodatkowe zasoby przekazywane przez samą Grecję, jak i poprzez oddelegowanie ekspertów państw członkowskich w postaci zespołów wsparcia EASO. Należy rozważyć, w jaki sposób – przy zachowaniu wysokiej jakości – zracjonalizować metody pracy i zwiększyć ich skuteczność w celu przyspieszenia organizowania wywiadów i procedur, w stosownych przypadkach przy wsparciu ze strony EASO.
- (19) Osoby ubiegające się o azyl muszą mieć rzeczywisty dostęp do środka odwoławczego przeciwko decyzji odmownej w sprawie ich wniosku. W tym względzie poczyniono już znaczne postępy. Ustawą nr 4375/2016 przyjętą w kwietniu 2016 r. ustanowiono organ odwoławczy oraz komitety odwoławcze. W ustawie nr 4399/2016 przyjętej w czerwcu 2016 r. ustanowiono nowe komitety odwoławcze. Są one odpowiedzialne za rozpatrywanie wszelkich odwołań od decyzji greckiej służby azylowej złożonych od dnia 20 lipca 2016 r. W trybie priorytetowym komitety odwoławcze koncentrują się przede wszystkim na sprawach wnoszonych na greckich wyspach, tak aby przyczynić się do wdrożenia oświadczenia UE–Turcja. Obecnie istnieje sześć takich komitetów. Od 21 lipca utworzono też jeden komitet odwoławczy jako jednostkę zastępczą dla istniejących już komitetów<sup>(1)</sup>. Aby poradzić sobie z rosnącą liczbą wniosków i zarządzać zaległymi sprawami, Grecja zamierza utworzyć kolejnych siedem komitetów, która mają rozpocząć działalność do końca grudnia 2016 r., oraz zwiększyć ogólną liczbę komitetów do 20 do końca lutego 2017 r.
- (20) Ustawą nr 4399/2016 zmieniono także strukturę tych komitetów, tak że obecnie składają się one z trzech członków: dwóch sędziów sądu administracyjnego i jednego obywatela Grecji mającego odpowiednie wykształcenie i doświadczenie, którego kandydaturę proponuje biuro UNHCR lub Krajowa Komisja ds. Praw Człowieka.
- (21) Według informacji przedstawionych przez władze greckie w piśmie z dnia 22 listopada 2016 r. od dnia 21 lipca 2016 r. do komitetu odwoławczego wniesiono 2 347 odwołań, lecz wydane zostały jedynie 573 decyzje.
- (22) Poprzednie komitety odwoławcze, powołane do rozpatrywania zaległych odwołań od decyzji azylowych, otrzymały początkowo dodatkowe uprawnienia do rozpoznawania – oprócz merytorycznych odwołań od decyzji organów pierwszej instancji – również odwołań od decyzji w sprawie wniosków odrzuconych ze względów dopuszczalności – zgodnie z oświadczeniem UE–Turcja. Według informacji udzielonych przez władze greckie w dniu 22 listopada ponad 2 000 wniosków złożonych w okresie od kwietnia do 20 lipca 2016 r. zostało przedłożonych komitetowi do rozpatrywania zaległych odwołań. Powołane w dniu 24 czerwca 2016 r.<sup>(2)</sup> nowe komitety odwoławcze zmniejszyły obciążenie pracą 20 komitetów odwoławczych zajmujących się zaległymi sprawami, dzięki czemu będą one mogły przyspieszyć postępowania w sprawie zaległych odwołań.
- (23) Większe postępy poczyniono w zakresie rozpatrywania zaległych odwołań w ramach starej procedury regulowanej dekretem prezydenckim nr 114/2010. Obecne zaległości obejmują około 6 589 spraw według stanu na dzień 22 listopada 2016 r. (z łącznej liczby około 51 000 spraw, które zostały uznane za część zaległości na początku 2013 r. oraz około 8 075 spraw we wrześniu 2016 r.). Władze greckie przyznały dokumenty pobytowe ze względów humanitarnych osobom, których wnioski o udzielenie azylu oczekiwały na rozpatrzenie od dłuższego czasu i które kwalifikują się do otrzymania dokumentu pobytowego ze względów humanitarnych lub z powodu innych wyjątkowych okoliczności zgodnie z grecką ustawą nr 4375/2016. Dokumenty pobytowe są wydawane na okres dwóch lat z możliwością przedłużenia<sup>(3)</sup>. Zapewniają one ich posiadaczom te same prawa i korzyści co osobom, które otrzymały status ochrony uzupełniającej w Grecji<sup>(4)</sup>, i od tego momentu osoby te nie są już uznawane za osoby ubiegające się o azyl. Niektóre zaległe odwołania rozpatrywane są jednak pod kątem ich aspektów merytorycznych. Pomimo znaczących postępów poczynionych od wydania poprzednich zaleceń Grecja powinna kontynuować starania o wyeliminowanie zaległości w rozpatrywaniu odwołań w tej kwestii, zapewniając osobom z nierozpatrzonym odwołaniem możliwość wykonania prawa do skutecznego środka odwoławczego.

<sup>(1)</sup> Jednak ze względu na wzrost obciążenia pracą wynikający z wdrożenia ustaleń zawartych w oświadczeniu UE–Turcja temu zastępczemu komitetowi przekazywanych jest miesięcznie 100 spraw do zbadania.

<sup>(2)</sup> Decyzja międzyresortowa (OJ B 1862) z dnia 24 czerwca 2016 r.

<sup>(3)</sup> Art. 22 ust. 3, ustawa nr 4375/2016.

<sup>(4)</sup> Art. 28, dekret prezydencki nr 114/2010.

- (24) Biorąc pod uwagę wzrost liczby wniosków złożonych w Grecji od czasu wprowadzenia w życie oświadczenia UE–Turcja, tym bardziej niezbędny jest komitet odwoławczy w pełnym składzie, mający możliwość radzenia sobie z przewidywanym znacznym wzrostem liczby odwołań. Należy zwiększyć skuteczność komitetów przy zachowaniu jakości i bez uszczerbku dla niezależności członków komitetów. Mogłoby to obejmować w szczególności częstsze posiedzenia komitetów odwoławczych, stosowanie pomocy prawnej w przygotowywaniu decyzji oraz specjalizację komitetów, jak również zaangażowanie jego członków w pełnym wymiarze czasu. Należy również zatrudnić więcej personelu pomocniczego<sup>(1)</sup>. Stała ocena potrzeb powinna być prowadzona także na podstawie liczby odwołań, które oczekują na rozpatrzenie przez różne organy odwoławcze i które najprawdopodobniej zostaną przez nie rozpatrzone, w celu oceny, czy liczba działających komitetów jest wystarczająca oraz czy stosowane metody pracy są odpowiednie.
- (25) Nowa ustawa (nr 4375/2016) zapewnia dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej dla wnioskodawców na etapie odwoławczym. Środki potrzebne do wykonania tej ustawy w praktyce nie zostały jednak jeszcze wprowadzone. W dniu 9 września 2016 r. przyjęto decyzję ministerialną wdrażającą przepis dotyczący pomocy prawnej na mocy ustawy nr 4375/2016. Finansowanie potrzebne do wdrożenia nieodpłatnej pomocy prawnej zostało zapewnione za pośrednictwem programów krajowych realizowanych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Dodatkowo, korzystając ze środków pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, zawarto z biurem UNHCR umowę o udzielenie dotacji na łączną kwotę 30 mln EUR<sup>(2)</sup>. Dotacja ta jest wykorzystywana przez biuro UNHCR między innymi do zapewniania nieodpłatnej pomocy prawnej osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową na etapie odwoławczym do początku 2017 r., do kiedy to władze greckie powinny wdrożyć własny system nieodpłatnej pomocy prawnej. Dwa projekty są realizowane w ramach partnerstwa z organizacjami pozarządowymi (Metaction oraz Grecka Rada ds. Uchodźców): jeden na wyspach, obejmujący wszelkie odwołania, a drugi na kontynencie, dotyczący tylko części odwołań, tj. wniosków złożonych w Atenach i Salonikach, lecz nieobjmujący odwołań osób ubiegających się o azyl, które przebywają w ośrodkach detencyjnych. Dnia 19 września Grecja poinformowała Komisję, że harmonogram dyżurów prawników zatrudnionych przez służbę azylową zostanie określony najpóźniej na początku 2017 r. Grecja powinna zastosować niezbędne środki, aby bezzwłocznie zagwarantować prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej wszystkim osobom ubiegającym się o azyl, które składają odwołania.
- (26) Istnieją poważne wątpliwości dotyczące ochrony wnioskodawców wymagających szczególnej troski, w tym małoletnich bez opieki, w szczególności ze względu na brak właściwie funkcjonującego systemu opieki i niedociągnięcia w zakresie odpowiedniego zakwaterowania, oraz ogólne obawy co do bezpieczeństwa takich wnioskodawców. W nowej ustawie nr 4375/2016 przewidziano utworzenie nowej Dyrekcji ds. Przyjmowania oraz Dyrekcji ds. Integracji Społecznej, w skład których wchodzi wyspecjalizowane departamenty w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Reformy Administracyjnej, zajmujące się przyjmowaniem i integracją małoletnich bez opieki, w tym zapewnieniem im przedstawiciela prawnego. Pomimo tego w dalszym ciągu istnieje konieczność przyjęcia przez władze greckie środków wykonawczych w celu zapewnienia w praktyce małoletnim bez opieki odpowiednich gwarancji procesowych i warunków przyjmowania. Należy przyjąć dalsze ramy legislacyjne, które powinny uwzględnić skuteczny system opieki. Władze Grecji potwierdziły, że ministerstwo pracy i solidarności społecznej, które odpowiada za małoletnich bez opieki, przygotowuje nową ustawę o opiece, która powinna być gotowa przed końcem 2016 r. W ramach tej ustawy ustanowiona zostanie specjalna komórka, możliwie departament, do spraw systemu opieki. Mimo że rząd grecki przyjął już decyzję ministerialną w sprawie oceny wieku małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl<sup>(3)</sup>, nadal zgłaszane są obawy dotyczące przeprowadzania ocen w praktyce ze względu na brak środków identyfikacji oraz brak środków prawnych dotyczących oceny wieku przeprowadzanej przez policję.
- (27) Odnotowano znaczne postępy, jeśli chodzi o dostęp do edukacji. Ustawa nr 4415/2016 przyjęta w sierpniu 2016 r. ma na celu między innymi zagwarantowanie wsparcia psychospołecznego i edukacji dla dzieci osób ubiegających się o azyl, a także sprawnej integracji w ramach greckiego systemu kształcenia tych dzieci, które pozostaną w Grecji, za pomocą przejściowego okresu przygotowawczego. Mimo lokalnego oporu władze greckie podejmują poważne działania w celu wdrożenia tych ram prawnych w pełni i skutecznie.
- (28) Według zainteresowanych stron sytuacja małoletnich bez opieki jest ogólnie nadal niepewna – istnieje wiele obaw dotyczących bezpieczeństwa w ośrodkach przyjmowania na kontynencie i na wyspach, ponadto pojawiają się sygnały, że dzieci są wciąż przetrzymywane w ośrodkach detencyjnych lub na obszarach „chronionych” w otwartych ośrodkach recepcyjnych, przez dłuższy czas, w zatłoczonych pomieszczeniach i złych warunkach sanitarnych, bez przedstawiciela ani dostępu do pomocy prawnej, dopóki nie zostanie dla nich odpowiednie zakwaterowanie<sup>(4)</sup>. Zgodnie z motywem 10 brak odpowiedniego zakwaterowania dla małoletnich stanowi poważny problem, wymagający pilnego rozwiązania.

<sup>(1)</sup> Informacje udzielone służbom Komisji na posiedzeniu z udziałem organu odwoławczego w listopadzie 2016 r.

<sup>(2)</sup> Umowę o udzielenie dotacji podpisano dnia 15 lipca 2016 r.

<sup>(3)</sup> Decyzja ministerialna nr 1982 z dnia 16 lutego 2016 r. (Dziennik Urzędowy, B' 335).

<sup>(4)</sup> Human Rights Watch, „Why Are You Keeping Me Here?” (Dlaczego mnie tu przetrzymujecie?), wrzesień 2016 r. [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/greece0916\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/greece0916_web.pdf).

- (29) Komisja Europejska przekazała Grecji znaczne środki finansowe, aby wesprzeć ją w wysiłkach mających na celu dostosowanie greckiego systemu zarządzania azylowego do standardów UE. Od początku 2015 r. Grecji przyznano ponad 352 mln EUR w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych za pośrednictwem funduszy związanych ze sprawami wewnętrznymi (Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego), przekazując środki albo bezpośrednio władzom greckim, albo za pośrednictwem agencji unijnych i organizacji międzynarodowych działających w Grecji. W ramach tej kwoty około 90 mln EUR zostało przekazane bezpośrednio władzom greckim w lipcu 2016 r. w celu zwiększenia ich zdolności do poprawy warunków bytowych i zapewnienia podstawowej opieki zdrowotnej w ośrodkach zakwaterowania uchodźców, a także w celu przyjmowania migrantów i zapewnienia im opieki zdrowotnej. Znaczne środki finansowe (około 198 mln EUR), przeznaczone na zaspokojenie podstawowych potrzeb humanitarnych migrantów i uchodźców, przekazywane są również partnerskim organizacjom humanitarnym za pośrednictwem niedawno utworzonego Instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych. Finansowanie to przyczynia się do realizacji planu działania w sytuacjach wyjątkowych opracowanego wspólnie przez Komisję, władze greckie lub odpowiednie zainteresowane strony w celu rozwiązania kryzysowej sytuacji humanitarnej na tym terenie lub wspierania wdrożenia zapisów oświadczenia UE–Turcja.
- (30) Ta pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych jest niezależna od 509 mln EUR przyznanych Grecji na lata 2014–2020 za pośrednictwem jej krajowych programów w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, co uczyniło Grecję głównym beneficjentem funduszy związanych ze sprawami wewnętrznymi UE spośród wszystkich państw członkowskich.
- (31) Grecja powinna zapewnić pełne wykorzystanie tych zasobów finansowych w najbardziej efektywny i skuteczny sposób bez dalszej zwłoki. W tym celu greckie programy krajowe w ramach funduszy w obszarze spraw wewnętrznych (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego) są obecnie poddawane przeglądowi, aby dostosować je do nowych priorytetów. Zakończono już przegląd programu krajowego w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, a przegląd programu w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest w fazie końcowej i powinien wkrótce zostać zakończony. Ponadto, mimo że formalnie wyznaczono nowy organ odpowiedzialny, zgodnie z wymogami zawartymi w podstawie prawnej, nadal należy uprościć procedury i środki operacyjne, aby władze greckie mogły w pełni wykorzystywać środki dostępne w ramach programów krajowych w celu zaspokojenia pilnych potrzeb, zwłaszcza w zakresie przyjmowania i innych usług na rzecz migrantów przebywających w tym kraju.
- (32) Zgodnie z tym, co stwierdzono w komunikacie Komisji z dnia 4 marca 2016 r. „Przywrócenie strefy Schengen”<sup>(1)</sup>, zapewnienie pełnego funkcjonowania systemu dublińskiego bezsprzecznie wpisuje się w szerszej zakrojone działania na rzecz stabilizacji polityki w dziedzinie azylu, migracji i kontroli granic. Te działania mające na celu normalizację funkcjonowania systemu dublińskiego powinny z kolei doprowadzić do przywrócenia normalnego funkcjonowania strefy Schengen. Zachęta dla osób ubiegających się o azyl przybywających nielegalnie do Grecji, aby przemieścić się do innych państw członkowskich, wynikająca z zawieszenia przekazywania w ramach systemu dublińskiego do Grecji od 2011 r., jest jednym z czynników prowadzących do wtórnego przemieszczania się, które z kolei podważa właściwe funkcjonowanie systemu Schengen. Istotne jest zatem, aby Grecja w trybie pilnym podjęła zaległe działania określone w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie priorytetem powinna być proponowana przez Komisję<sup>(2)</sup> reforma przepisów dublińskich w celu zapewnienia solidarności i sprawiedliwego podziału obciążeń między państwami członkowskimi. Obecnie trwają negocjacje w sprawie tego wniosku.
- (33) Komisja dostrzega znaczące postępy poczynione przez Grecję przy wsparciu Komisji, EASO, państw członkowskich, organizacji międzynarodowych i pozarządowych w celu poprawy funkcjonowania systemu azylowego od czasu wyroku w sprawie M.S.S w 2011 r. Grecja wciąż jednak boryka się z trudnościami związanymi z dużą liczbą nowych wnioskodawców starających się o azyl, w szczególności w związku z wprowadzeniem w życie wstępnej rejestracji, dalszym nielegalnym napływem migrantów – nawet jeśli jego poziom jest niższy niż przed marcem 2016 r. – oraz trudnościami wynikającymi z ciążących na niej zobowiązań w ramach wdrażania oświadczenia UE–Turcja. Ponadto istnieją inne ważne działania, które należy przeprowadzić w celu wyeliminowania pozostałych braków greckiego systemu azylowego, zwłaszcza w odniesieniu do jakości ośrodków przyjmowania, traktowania wnioskodawców wymagających szczególnej troski oraz tempa, w jakim wnioski o azyl są rejestrowane, składane i rozpatrywane w obydwu instancjach. Aby uwzględnić wpływ tej trudnej sytuacji na ogólne funkcjonowanie systemu azylowego oraz uniknąć nadmiernego obciążania Grecji, nie zaleca się jeszcze pełnego wznowienia przekazywania na podstawie rozporządzenia dublińskiego do Grecji, chociaż takie wznowienie nadal pozostaje ostatecznym celem.
- (34) Grecja osiągnęła jednak znaczne postępy w ustanawianiu podstawowych struktur instytucjonalnych i prawnych niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemu azylowego. Ponadto istnieją duże szanse na to, że w najbliższej przyszłości system azylowy będzie już w pełni funkcjonował, co nastąpi po usunięciu wszystkich pozostałych niedociągnięć, szczególnie w zakresie warunków przyjmowania i traktowania osób wymagających szczególnej troski, w tym małoletnich bez opieki. Należy zatem zalecić, aby przekazywanie wznawiać stopniowo

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”, COM (2016) 120 final z dnia 4 marca 2016 r.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 270 final.

i na podstawie indywidualnych gwarancji, z uwzględnieniem zdolności do przyjmowania i rozpatrywania wniosków zgodnie ze stosownymi przepisami UE oraz rozwiązując problem nieodpowiedniego traktowania niektórych grup osób, w szczególności wnioskodawców wymagających szczególnej troski, w tym małoletnich bez opieki. Wznowienie nie powinno zatem być stosowane z mocą wsteczną, lecz ma dotyczyć osób ubiegających się o azyl, za które Grecja będzie odpowiedzialna począwszy od określonej daty, aby uniknąć nadmiernego obciążenia tego kraju. Należy zalecić, aby tę datę ustalić na dzień 15 marca 2017 r.

- (35) W związku z powyższym w niniejszym zaleceniu określono środki, które władze greckie powinny podjąć lub utrzymać w celu wznowienia przekazywania na podstawie rozporządzenia dublińskiego w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl, które przybyły do Grecji, nielegalnie przekraczając granicę zewnętrzną, od dnia 15 marca 2017 r., lub za które Grecja jest odpowiedzialna na podstawie kryteriów innych niż określone w art. 13 w rozdziale III rozporządzenia (UE) nr 604/2013, począwszy od tej daty. W tym celu Grecja powinna jak najszybciej zrealizować wszystkie kroki określone w niniejszym zaleceniu. Zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pozostałe państwa członkowskie również powinny przyczynić się do osiągnięcia tego celu, w szczególności poprzez oddelegowanie ekspertów wspomagających władze greckie w odpowiedzi na wezwania EASO oraz całkowite przestrzeganie zobowiązań w zakresie relokacji wynikających z decyzji o relokacji.
- (36) W niniejszym zaleceniu określono również warunki wznowienia przekazywania, które powinny obejmować ścisłą współpracę między władzami greckimi a organami przekazującego państwa członkowskiego w poszczególnych przypadkach przekazania, na podstawie obowiązku lojalnej współpracy między państwami członkowskimi. Współpraca ta to między innymi zapewnienie, aby dana osoba była odpowiednio traktowana, tj. zgodnie ze standardami określonymi w dyrektywie 2013/33/UE, oraz aby jej wniosek został rozpatrzony zgodnie z dyrektywą 2013/32/UE. Będzie się to wiązało z koniecznością przedstawienia przez Grecję określonych gwarancji w odniesieniu do każdego przekazania osoby, dotyczących sposobu, w jaki ta osoba będzie traktowana. Ponadto należy ustanowić mechanizm sprawozdawczości i wsparcia składający się z zespołu w ramach EASO skupiającego ekspertów z państw członkowskich w celu dopilnowania, by takie standardy były stosowane w praktyce w odniesieniu do przekazywanych osób.
- (37) Aby zapewnić pełne wdrożenie niniejszego zalecenia, niezbędne są regularne sprawozdania Grecji dotyczące postępów w realizacji tych działań. W związku z tym, jak określono w niniejszym zaleceniu, do dnia 15 lutego 2017 r. Grecja powinna przedstawić pierwsze sprawozdanie, które powinno w szczególności zawierać opis sposobu, w jaki władze greckie wdrażają procedury udzielania gwarancji w poszczególnych przypadkach przekazania w odniesieniu do odpowiednich przepisów UE. Następnie Grecja powinna co dwa miesiące składać sprawozdania z realizacji niniejszego zalecenia.
- (38) Na podstawie tych sprawozdań i wszystkich innych istotnych informacji będących w posiadaniu Komisji lub na podstawie innych działań Komisja będzie regularnie informować o postępach w realizacji niniejszego zalecenia oraz w razie konieczności będzie aktualizowała określone w nim postanowienia.
- (39) Odpowiedzialność za decyzję o wznowieniu przekazywania w poszczególnych przypadkach spoczywa wyłącznie na organach państw członkowskich pod kontrolą sądów, które mogą występować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni rozporządzenia dublińskiego,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

#### I. ŚRODKI W CELU WZMOCNIENIA GRECKIEGO SYSTEMU AZYLOWEGO

##### Warunki przyjmowania i ośrodki dla cudzoziemców

- Grecja powinna kontynuować starania, aby zapewnić na swoim terytorium wystarczającą liczbę miejsc w ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz zapewnić – we wszystkich tych ośrodkach – warunki przyjmowania spełniające normy określone w prawodawstwie UE. W pierwszej kolejności Grecja powinna:
  - zapewnić funkcjonowanie wystarczającej liczby otwartych ośrodków recepcyjnych, w których można by zakwaterować wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które już się zgłosiły lub mogą się zgłosić w przyszłości, oraz osoby pozostające na ich utrzymaniu, przez czas trwania procedury azylowej;
  - zagwarantować, że wszystkie te ośrodki będą spełniały co najmniej minimalne normy określone w dyrektywie 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania, w tym w odniesieniu do wnioskodawców wymagających szczególnej troski oraz w okresie zimowym;



- c) bezzwłocznie zdecydować, które ośrodki na stałym lądzie należy zmodernizować, a które – zamknąć;
- d) bezzwłocznie zdecydować, w jaki sposób zwiększyć zdolności recepcyjne na wyspach;
- e) stworzyć niezbędne dodatkowe miejsca zakwaterowania dla małoletnich bez opieki, tak aby wszyscy tacy małoletni ubiegający się o azyl byli natychmiast umieszczani we właściwych ośrodkach i nie byli przetrzymywani w nieodpowiednich warunkach, a także zapewnić utrzymanie takich ośrodków;
- f) zapewnić wnioskodawcom niezbędną opiekę zdrowotną, która obejmuje przynajmniej opiekę medyczną w nagłych wypadkach oraz podstawowe leczenie chorób i poważnych zaburzeń psychicznych;
- g) zapewnić skuteczne i ciągłe scentralizowane zarządzanie wszystkimi ośrodkami przyjmowania i ich koordynację, wraz z systemem stałego monitorowania standardów materialnych tych ośrodków i usług w nich świadczonych, w tym w hotspotach, oraz zapewnić, aby właściwe organy miały odpowiednie zasoby na ten cel.

Grecja powinna także zapewnić, aby oprócz ośrodków stałych dostępna była odpowiednia liczba tymczasowych otwartych ośrodków recepcyjnych lub aby możliwe było udostępnienie takich ośrodków w krótkim terminie, co umożliwi przyjęcie w odpowiednich warunkach niespodziewanego napływu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz osób pozostających na ich utrzymaniu.

Władze greckie powinny przeprowadzić kompleksową ocenę potrzeb w odniesieniu do potrzebnej całkowitej pojemności ośrodków recepcyjnych oraz ich charakteru, a także stale aktualizować tę ocenę, uwzględniając nowe wydarzenia.

#### **Dostęp do procedury azylowej przed organami pierwszej instancji i zasoby na nią przeznaczone**

- 2. Grecja powinna kontynuować wysiłki mające na celu zapewnienie, aby wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową miały zagwarantowany skuteczny dostęp do procedury azylowej, w szczególności poprzez:
  - a) ocenę, czy liczba pracowników służby azylowej jest odpowiednia, aby móc rozpatrzyć wpływające wnioski o udzielenie azylu w terminach określonych w dyrektywie 2013/32/UE w sprawie procedur azylowych;
  - b) zapewnienie, na podstawie tej oceny, zatrudnienia wszelkiego dodatkowego personelu w służbie azylowej w celu jak najszybszego, skutecznego i terminowego rozpatrywania wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej lub określenie dodatkowego zapotrzebowania na pracowników, zarówno w przypadku pracowników zajmujących się wnioskami, jak i tłumaczy ustnych, którzy mogliby zostać oddelegowani przez państwa członkowskie za pośrednictwem zespołów wsparcia w ramach EASO;
  - c) ustanowienie regionalnych biur lub jednostek azylowych zgodnie z ogólnym zapotrzebowaniem na terytorium Grecji;
  - d) przyspieszenie rozmów i procedur, przy jednoczesnym zachowaniu wymaganych standardów, w stosownych przypadkach przy wsparciu ze strony EASO, w tym poprzez wprowadzenie narzędzi w zakresie kwalifikacyjnej i wsparcia;
  - e) ograniczenie okresu, jaki upływa między datą wyrażenia zainteresowania ubieganiem się o azyl a rzeczywistym złożeniem wniosku o udzielenie azylu, zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE w sprawie procedur azylowych.

Ocena potrzeb, o której mowa w lit. a), powinna być stale aktualizowana i powinna zawierać informacje na temat liczby zatrudnionych pracowników.

#### **Organ odwoławczy**

- 3. Grecja powinna kontynuować wysiłki mające na celu zapewnienie wszystkim osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową dostępu do skutecznego środka odwoławczego, zwłaszcza przez zapewnienie:
  - a) pełnego funkcjonowania organu odwoławczego dzięki ustanowieniu 20 komitetów odwoławczych do końca lutego 2017 r. oraz uzupełnianiu tej liczby w miarę potrzeby, na podstawie oceny zapotrzebowania, o której wspomniano poniżej;
  - b) odpowiednich zasobów ludzkich, w tym personelu pomocniczego, w ramach organu odwoławczego i komitetów, tak aby mogły one rozpatrzyć wszystkie oczekujące na to – a także przyszłe – odwołania, w tym odwołania złożone na podstawie oświadczenia UE–Turcja;

- c) jak najszybszego rozpatrzenia wszystkich zaległych wniosków o kontrolę sądową decyzji administracyjnych, które są jeszcze nierozpatrzone;
- d) zwiększenia liczby decyzji wydawanych w każdym Komitecie, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez organizowanie częstszych posiedzeń, korzystanie z pomocy prawnej przy sporządzaniu projektów decyzji, specjalizację komitetów oraz poprzez zaangażowanie członków Komitetu w pełnym wymiarze czasu, bez uszczerbku dla ich niezależności;
- e) odpowiednie szkolenia dla członków komitetu odwoławczego, w tym, w stosownych przypadkach, przy wsparciu EASO.

Na podstawie pełnej i stale prowadzonej oceny potrzeb władze greckie powinny określić liczbę komitetów odwoławczych w ramach nowego organu odwoławczego, które będą niezbędne, aby rozpatrzyć wszystkie odwołania złożone przez osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a także liczbę pracowników koniecznych, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie tych komitetów, oraz wszelkie inne środki, które mogą być konieczne, np. zmiany metod pracy. W szczególności powinno to obejmować ocenę, czy 20 komitetów odwoławczych, które zostaną ustanowione do końca lutego 2017 r., będzie wystarczającą ich liczbą.

#### **Pomoc prawna**

4. Grecja powinna zapewnić ramy prawne dotyczące faktycznego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz niezbędnej pomocy prawnej dla wszystkich osób ubiegających się o azyl w odniesieniu do kontroli sądowej decyzji administracyjnych dotyczących wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Grecja powinna w szczególności:
  - a) skutecznie jak najszybciej wdrożyć decyzję ministerialną dotyczącą świadczenia nieodpłatnych usług z zakresu pomocy prawnej;
  - b) sprawnie przygotować zamówienie mające na celu stworzenie stałego rejestru prawników, którzy mogą świadczyć takie usługi wszystkim wnioskodawcom na etapie odwołania w Grecji. W międzyczasie Grecja powinna zapewnić, aby obydwa projekty realizowane na kontynencie i na wyspach zapewniały skuteczną bezpłatną pomoc prawną dla wszystkich wnoszących odwołanie w sprawach o udzielenie azylu.

#### **Traktowanie małoletnich bez opieki i osób wymagających szczególnej troski podczas procedury azylowej**

5. Grecja powinna zapewnić ustanowienie odpowiednich struktur oraz wprowadzenie odpowiednich środków w celu identyfikacji wnioskodawców wymagających szczególnej troski, w tym małoletnich bez opieki, oraz opieki nad nimi. Grecja powinna w szczególności:
  - a) pilnie wdrożyć odpowiednią procedurę dotyczącą opieki przez przyjęcie niezbędnych ram ustawodawczych mających na celu wdrożenie odpowiednich przepisów na mocy ustawy nr 4375/2016;
  - b) utworzyć Dyрекcję ds. Przyjmowania i departament ochrony małoletnich bez opieki oraz zatrudnić niezbędny personel, aby jak najszybciej zapewnić niezbędne gwarancje w ramach prawa azylowego w zakresie poszukiwania rodziny, a także przedstawicielstwa prawnego;
  - c) zapewnić, aby procedury identyfikacji wnioskodawców o szczególnych potrzebach proceduralnych i recepcyjnych, w tym małoletnich bez opieki, były wdrożone w praktyce, aby wnioskodawcy mogli otrzymać niezbędne wsparcie psychospołeczne (dotyczy to w szczególności ofiar przemocy seksualnej i wykorzystywania seksualnego lub handlu ludźmi) oraz aby dobro dziecka było zawsze należycie brane pod uwagę.

#### **Wykorzystanie funduszy UE w ramach programów krajowych**

6. Grecja powinna zapewnić pełne wykorzystanie przekazanych znacznych środków z funduszy UE, a w szczególności bezzwłocznie uruchomić zasoby dostępne w ramach jej krajowych programów Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, oraz zbadać możliwość uzyskania dodatkowego finansowania z funduszy strukturalnych. W tym kontekście Grecja powinna podjąć niezbędne działania, aby w pełni uruchomić środki dostępne w ramach programów krajowych w celu zaspokojenia pilnych potrzeb, zwłaszcza w zakresie przyjmowania i innych usług na rzecz migrantów przebywających w Grecji, szczególnie poprzez poprawę koordynacji między zainteresowanymi stronami, wzmocnienie zdolności operacyjnej i usprawnienie mechanizmu realizacji.

#### **Pomoc techniczna innych państw członkowskich**

7. Państwa członkowskie proszone są o zapewnienie dodatkowego wsparcia dla Grecji poprzez delegowanie ekspertów w odpowiedzi na wezwania EASO, przedłużanie okresu oddelegowania i określenie osób o bardziej zaawansowanych i specjalistycznych umiejętnościach.

## II. WARUNKI WZNOWIENIA PRZEKAZYWANIA

8. Zaleca się, aby przekazywanie osób ubiegających się o azyl do Grecji na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013 zostało wznowione na warunkach i zgodnie z zasadami określonymi w pkt 9 i 10.

### Zakres

9. Wznowienie przekazywania powinno mieć zastosowanie do osób ubiegających się o azyl, które przybyły do Grecji, nielegalnie przekraczając granicę zewnętrzną od dnia 15 marca 2017 r., lub do innych osób, za które Grecja jest odpowiedzialna na podstawie kryteriów innych niż kryteria określone w art. 13 w rozporządzeniu (UE) nr 604/2013 od tej daty stopniowo, w zależności od zdolności przyjmowania i traktowania wnioskodawców w Grecji zgodnie z dyrektywami 2013/32/UE i 2013/33/UE. W chwili obecnej do Grecji nie należy przekazywać wnioskodawców wymagających szczególnej troski, w tym małoletnich bez opieki.

### Współpraca i indywidualne gwarancje

10. Przed przekazaniem wnioskodawcy do Grecji władze państw członkowskich są proszone o ścisłą współpracę z władzami greckimi w celu zagwarantowania, że spełnione zostaną warunki określone w punkcie 9, a w szczególności że wnioskodawcy będą przyjmowani w ośrodkach przyjmowania spełniających standardy określone w prawie UE, zwłaszcza w dyrektywie 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania; że wnioski zostaną rozpatrzone w terminach określonych w dyrektywie 2013/32/UE w sprawie procedur azylowych; oraz że będą traktowani zgodnie z prawodawstwem UE we wszystkich innych istotnych kwestiach. Wzywa się władze greckie do pełnej współpracy przy zapewnianiu gwarancji dla pozostałych państw członkowskich.

## III. WSPARCIE I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

### Wsparcie i sprawozdawczość EASO

11. EASO powinien ustanowić zespół ekspertów z państw członkowskich, którzy zostaną oddelegowani do Grecji w celu wspierania współpracy między państwami członkowskimi i składania sprawozdań na temat tego, czy osoby przekazane z powrotem do Grecji na podstawie rozporządzenia dublińskiego są traktowane zgodnie z gwarancjami, które ma przedstawić Grecja, o których mowa w pkt 10.

### Sprawozdawczość Grecji

12. Grecja powinna przedłożyć do dnia 15 lutego 2017 r. sprawozdanie dotyczące postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia. Sprawozdanie to powinno przede wszystkim zawierać opis działań podjętych w celu naprawienia pozostałych niedociągnięć wskazanych w niniejszym zaleceniu, w tym określenie, w jaki sposób władze greckie zapewniły lub zamierzają zapewnić niezbędne zasoby ludzkie i materiałowe, o których mowa w pkt 1–5 niniejszego zalecenia, oraz opis stałych ocen zapotrzebowania, o których mowa w pkt 1–3 niniejszego zalecenia. Ponadto należy bardziej szczegółowo opisać, w jaki sposób władze Grecji zamierzają wdrożyć procedury przedstawiania gwarancji w poszczególnych przypadkach, o których mowa w pkt 10.
13. Sprawozdanie powinno zawierać również następujące informacje:
- a) całkowitą obecną i planowaną pojemność stałych i tymczasowych ośrodków recepcyjnych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz charakter tych ośrodków;
  - b) całkowitą liczbę wniosków o udzielenie azylu oczekujących na rozpatrzenie w pierwszej instancji;
  - c) kompleksowe dane na temat wszystkich oczekujących na rozpatrzenie odwołań oraz decyzji wydanych w drugiej instancji, w tym w sprawach dotyczących dopuszczalności wniosków, przez nowe komitety odwoławcze i komitety odwoławcze zajmujące się zaległymi sprawami;
  - d) całkowitą liczbę zatrudnionych obecnie i w przyszłości pracowników zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o udzielenie azylu zarejestrowanych w służbach azylowych i Dyrekcji ds. Przyjmowania; oraz całkowitą liczbę zatrudnionych obecnie pracowników i planowanych nowych etatów oraz liczbę komitetów, które rozpoczęły działanie w organie odwoławczym.

14. Po dniu 15 lutego 2017 r. Grecja powinna co dwa miesiące składać sprawozdania z realizacji niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 grudnia 2016 r.

*W imieniu Komisji*  
Dimitris AVRAMOPOULOS  
*Członek Komisji*

---