

Rapport från besök i Grekland den 20-22 oktober 2010

Sammanfattning

En delegation från Migrationsverket har den 20-22 september besökt Aten i Grekland på Generaldirektörens uppdrag. Delegationen har vid besöket träffat ministeriet för 'Citizen Protection' samt Amnesty International, IOM, UNHCR, och Grekiska Flyktingrådet. Vidare hade AP:s representant möte med en representant från norska UDI. Syftet med besöket var främst att samla information ur asylprövningsperspektiv om hur den nuvarande situationen i Grekland för asylsökande och personer som överförs till Grekland i enlighet med Dublinförordningen förhåller sig. Härutöver har delegationen lyssnat in de synpunkter som framförts om Greklands behov av kapacitetsuppbyggande åtgärder i förhållande till den diskussion som förs härom på EU-nivå.

Med undantag av den norske representanten (som gav en något ljusare bild) möttes delegationen av ett samstämmigt budskap om ett för närvarande mer eller mindre kollapsat asylsystem där majoriteten av de asylsökande har mycket dåliga möjligheter att få tillgång till asylprocessen och registrera sin asylansökan och där det förekommer en godtycklig prövning av asylansökan för de som lyckas. Härutöver framkom samstämmiga uppgifter om bristande processuella garantier som krävs för att identifiera de i behov av skydd och förhindra kränkning av principen av non-refoulement, såsom avsaknad av möjligheter att få sin sak prövad i andra instans, avsaknad av eller kraftigt bristande tillgång till tolk jämte rättsligt biträde, avsaknad av information om asylprocessen. Det framhölls en risk för i vart fall indirekt refoulement, genom verkställigheter till t.ex. Turkiet och Nigeria, även om det inte förekommer något systematiskt verkställighetsarbete efter lagraskraftvunna utvisningsbeslut. Flera av interlokutörerna uppgav dessutom att enbart den omständigheten att det inte förekommer någon egentlig prövning av asylskälen och att i princip alla får negativa beslut, innebär en indirekt risk för refoulement. Personer överförda till Grekland enligt Dublinförordningen förvaras också regelmässigt på Atens flygplats i någon eller några dagar, i vad som av flera uppges vara undermåliga och ovärdiga lokaler som är överbelagda och smutsiga. Dublinöverförda släpps därefter, uppmanas söka

asyl och kan då ha samma svårigheter som andra asylsökande att registrera sin asylansökan, även om de teoretiskt har rätt till förtur. Dublinöverförda som fått negativt beslut innan de avvek från Grekland kunde enligt ministeriet få en ny prövning om det fanns nya omständigheter. Detta motsas dock av samtliga övriga som delegationen träffat som menade att ärendet ofta avslutats med hänvisning till att den Dublinöverförda missat överklagandefristen. Samtliga asylsökande sas också leva i stor utsatthet då de inte gavs hjälp med boende eller ekonomiskt bidrag vilket i den grekiska finanskrisens spår ofta innebär att de blir hänvisade till hemlöshet i Athens parker i avsaknad av tillgängliga arbeten. Denna utsatthet och hemlöshet gäller även sårbara grupper inklusive barnfamiljer, gravida och ensamkommande barn. Bristen på tillgång till bostad och en registrerad adress uppgavs även medföra ytterligare svårigheter att få tillgång till asylprocessen, delges beslut etc.

Av de synpunkter som framförts om Greklands behov av kapacitetsuppbyggande åtgärder i förhållande till den diskussion som förs härom på EU-nivå framgår att Grekland har ett stort behov av stöd för att den grekiska handlingsplanen ska kunna genomföras. Den grekiska statsförvaltningen synes ha stora brister när det gäller genomförande av lagstiftning i praktiken samt när det gäller organisation, planering och effektivitet, vilket medför att de har svårigheter att utnyttja de EU-fondmedel de beviljats. Den grekiska statsförvaltningens representant indikerade att man avvaktar kommissionens samordning av EU-medlemsstaternas erbjudna hjälp till Grekland.

Delegationen

Delegation från Migrationsverket bestod av representanter från verksamhetsområde AP, RS och EIS.

Briefing på den svenska ambassaden

Möte med Amnesty International

Amnesty International är en global rörelse i 150 länder med 2.8 miljoner medlemmar, stödjare och aktivister, som kampanjar för att få grova kränkningar av mänskliga rättigheter att upphöra.

Amnesty hade före mötet tillhandahållit Migrationsverkets delegation sina publikationer avseende situationen i Grekland för de asylsökande/överförda enligt Dublinförordningen¹, till vilka de hänvisade och menade att situationen nu var ännu värre.

Amnesty inledde med att beklaga att Sverige inte inställt sina överföringar till Grekland enligt Dublinförordningen. Även om Sverige har inställt överföringar till Grekland av ensamkommande barn menade Amnesty att de

¹ 'The Dublin II Trap – transfers of asylum-seekers to Greece' av Amnesty International, mars 2010. 'Greece: Irregular Migrants and Asylum-seekers routinely detained in substandard conditions' av Amnesty International, juli 2010. Vid mötet tillhandahölls Amnestys senaste offentliga uttalande om Grekland, daterat den 30 september 2010.

hade åtminstone ett exempel på att en 16-årig afghansk pojke överförs till Grekland av Sverige trots att han utseendemässigt var tydligt underårig och dessutom hade afghanska dokument som intygade hans ålder. Detta för att de grekiska myndigheterna hade registrerat honom som vuxen.

Enligt den nu existerande asylproceduren i Grekland ska de asylsökande registrera sig som asylsökande hos polisen, vilket i Athens fall är polisen på Petrou Ralli. Eftersom polisen det senaste året endast har registrerat cirka 20 asylansökningar per vecka - en dag i veckan - så har dock polisen enorma köer och tusentals människor köar från 6-tiden på morgonen till stängning. De senaste två veckorna har polisen helt upphört att registrera asylansökningar och det finns ingen information om varför eller om de kommer att återuppta registreringen. Sedan juli 2009 finns heller inga möjligheter att efter överklagande få sin sak prövad i andra instans.

Efter registrering av asylansökan får de asylsökande ett s.k. 'pink card' som ger dem rätt att stanna i Grekland under en sexmånadersperiod, därefter måste kortet förnyas med en ytterligare en sexmånadersperiod annars blir det ogiltigt och den asylsökande ses som en olaglig invandrare och riskerar att arresteras samt deporteras. Problemet är dock dels att de asylsökande har enorma svårigheter att registrera sin asylansökan, varför många blir utan det rosa kortet, dels att de behöver en adress för att få det rosa kortet utfärdat, vilket utgör en svårighet då de flesta är hemlösa. Det finns ingen organiserad verkställighetsprocess av negativa beslut i Grekland men utan det rosa kortet riskerar de asylsökande att arresteras och deporteras. Mot bakgrund av finanskrisen är det nästan omöjligt för de asylsökande att ens få arbete på den svarta marknaden. Då inga ekonomiska bidrag utbetalas och inget boende erbjuds så hamnar även barnfamiljerna och de ensamkommande barnen på gatorna om de inte lyckas få arbete. Här lever de mycket utsatt då Grekland på sista tiden haft återkommande veckovisa rasistiska attacker.

Det beskrivna gäller även de som överförs från andra länder enligt Dublinförordningen. De Dublinöverförda sätts regelmässigt i förvar på flygplatsen i Aten. Förvarslokalerna är smutsiga och överfulla utan tillräckligt med madrasser att sova på. FN:s särskilda rapportör för tortyr, Mr. Nowak, var nyligen på besök i Grekland och han konstaterade vid besök hos polisen att förvarsutrymmena är omänskliga och att polisen också hade byggt egna förvarsceller av pappersväggar. Efter 3-5 dagar i förvar förses de med ett dokument från polisen där det framgår att de är överförda enligt Dublinförordningen och där de uppmanas gå till polisen på Petrou Ralli för att registrera sin asylansökan. Före 2008 fick de som överfördes enligt Dublinförordningen ett rosa kort utfärdat direkt av polisen men detta har upphört och de Dublinöverförda måste liksom andra asylsökande gå för att registrera sin asylansökan. Uppvisandet av dokumentet att de är överförda enligt Dublinförordningen ska innebära att de får gå före i kön för att registrera sin ansökan men i verkligheten brukar de få köa i den ändlösa kön som alla andra. Så länge de inte har fått ett rosa kort riskerar de också att godtyckligt arresteras av polisen. Det finns ingen standardprocess för

asylhanteringen utan polisens rutiner ändras ständigt och inte till fördel för de asylsökande. Om den asylsökande lyckas registrera sin asylansökan kan han/hon få tid för intervju efter cirka ett år. I avsaknad av tolkar sker dock intervjuerna på bruten engelska eller i värsta fall på grekiska. Intervjuerna är endast ca 10 minuter långa. Den lokala polisen som fattar beslut är inte intresserad av grunderna för asylskälen utan ställer mest frågor om hur den sökande kom in i landet och hur mycket som betalades för detta. Det finns heller inget rättsligt bistånd i asylprocessen. Det är bara det grekiska flyktingrådet som ger rättsligt bistånd och de har bara några få rättsliga biträden i hela Grekland, vilka arbetar pro bono. Dessa rättsliga biträden har för många ärenden för att hinna med, vilket innebär att den stora majoriteten lämnas utan bistånd.

Under 2009 beviljades endast 0,05 % flyktingstatus i första instans av de asylansökningar som registrerades. Detta är en medveten handling då polisens förhoppning är att det låga antalet som beviljas flyktingstatusbeslut ska ge en signaleffekt till de asylsökande att inte komma till Grekland. Förhoppning om signaleffekt är också orsaken till att Grekland upphävt möjligheten att överklaga i sak till andra instans.

Då det inte finns en policy eller något organiserat förfarande för att verkställa de som fått ett negativt beslut blir de fast i Grekland utan rättigheter och utan ekonomiska möjligheter att ta sig därifrån. Illegala invandrare riskerar att återkommande arresteras av polisen och att vid varje arrestering hållas i förvar i upp till sex månader. Det händer att de illegala invandrarna deporteras efter arrestering. Enligt Amnestys kännedom gick t.ex. två chartrade flighter till Afghanistan och en till Irak. Enligt de grekiska myndigheterna anses hela Afghanistan som ett säkert tredje land. Eftersom det i Grekland pågår en akut nödsituation när det gäller de asylsökande vill Amnesty se ett omgående stopp av Dublinöverförda till Grekland.

Amnesty har haft goda förväntningar på den nya regeringen eftersom denna verkar ha goda avsikter. Det har dock, liksom tidigare, visat sig att de goda avsikterna inte omsätts i handling. Lagstiftningen kan se bra ut i Grekland men den implementeras sällan i verkligheten.

Just nu ligger en ny lag för antagande (Presidential Decree for the transitional period) som ska gälla intill dess att det nya asylsystemet kommer på plats. Enligt denna lagstiftning ska det gå att överklaga asylansökningar i sak. Andra instans har dock en utestående balans om 46 000 överklagade asylärenden som väntar på avgörande. Enligt den nya övergångslagstiftningen är det fortfarande polisen som ska hantera asylärenden, vilket både NGO:s och polisen själva kritiserar eftersom polisen inte har rätt utbildning för att hantera asylsökande.

Möte med IOM

International Organisation for Migration (IOM) är en internationell mellanstatlig organisation med 127 medlemsstater, 17 observationsstater och 460 kontor runt om i världen och som samarbetar med regeringar och andra internationella organisationer för att försäkra en ordnad migration för flyktingar, tvångsförflyttade personer eller migranter i övrigt som har behov av tjänster inom området för internationellt skydd.

IOM berättade att de just nu arbetar med ett ERF-finansierat projekt i Grekland som innebär att de hjälper tredjelandsmedborgare att lämna Grekland för att återvända till hemlandet på ett ordnat och värdigt sätt. Det pågående programmet hjälper framförallt tre kategorier utlänningar:

- dokumentlösa utlänningar,
- asylsökande som fått avslag eller som inte lyckas få tillgång till asylprocessen,
- utlänningar som har uppehållstillstånd men som vill återvända till hemlandet av personliga skäl.

För närvarande finns en stor mängd strandade tredjelandsmedborgare i Grekland som lever i stor utsatthet som hemlösa, utan mat för dagen och utan möjlighet att få arbete ens på den svarta marknaden. Det är många av dem som vill återvända hem men saknar ekonomiska möjligheter. IOM är riktigt oroliga för hur det ska gå för dem i vinter.

Tredjelandsmedborgarna kommer till IOM:s kontor för att registrera sig i programmet. 90 % av de utlänningar som vistas i Grekland har förstört sina identitetshandlingar men eftersom de vill återvända hem uppger de sina rätta identiteter för IOM, som kan kontakta deras hemlandsambassader så att hemlandsambassaderna kan utfärda resedokument åt dem. Så snart IOM fått bekräftelse på en tredjelandsmedborgares identitet från dennes hemlandsambassad får han/hon lämna fingeravtryck hos den grekiska polisen, som kontrollerar att han/hon inte begått något brott utan är fri att lämna Grekland. Därefter hjälper IOM dessa personer att återvända hem med 300 euro i återvändandebidrag. Återvändandebidraget är viktigt då det är en skam för många att återvända utblottade. IOM:s program är mycket framgångsrikt och enligt det förra programmet återvändes ca 1000 personer. Det nuvarande programmet tillåter att IOM återvänder minst 400 och maximalt 450 personer. IOM har redan - på någon dryg månad - återvänt 350 personer. Många fler skulle dock kunna återvändas eftersom de flesta tredjelandsmedborgarna vill lämna Grekland. Grekland har annars svårt att verkställa avslagsbeslut och problem överhuvudtaget att återvända tredjelandsmedborgare. Detta beror på att de grekiska myndigheterna saknar förmåga att 'screena' personer. Det medför att grekiska myndigheter saknar möjlighet att fastställa vilken nationalitet tredjelandsmedborgaren har, vilket i sin tur gör att de inte kan kontakta den berördes hemlandsambassad för att utfärd resedokument. De tredjelandsmedborgare som kommer från Afghanistan och Pakistan eller överhuvudtaget från mellanöstern söker mycket sällan asyl eftersom de vet att de då förvarstas, får sina fingeravtryck i Eurodac och därefter får avslag. Deras slutliga destination är

vanligtvis en annan medlemsstat än Grekland där de tror sig ha en bättre chans att få gehör för sin asylansökan. Tredjelandmedborgare från Georgien och Bangladesh söker normalt sett asyl, då de är i Grekland för att arbeta och genom asylansökan kan stanna legalt och arbeta under den tid som deras ärende är pågående.

De tredjelandsmedborgare som IOM i programmet har återvänt till hemlandet är från Afghanistan, Pakistan, Irak (kurder), Bangladesh, Sudan, Syrien och Latinamerika. När det gäller asylsökande som önskar återvända rör det sig främst om kurder från Irak, som vet att situationen i hemlandet har förbättrats och som därför vill återvända hem. IOM önskar att de även kunde återvända de bulgarer och rumäner som ber om hjälp eftersom de ofta är offer för trafficking som fastnat i Grekland utan ekonomiska möjligheter att återvända och utan hjälp från någon.

Majoriteten av de tredjelandsmedborgare som vill återvända har aldrig själva försökt kontakta sin ambassad för att be om hjälp eftersom de då riskerar att sättas i förvar av den grekiska polisen, för att sedan få ett dokument om att de ska lämna landet inom en månad. IOM har noterat att personerna som kommer från Afghanistan nu generellt sett är ännu yngre än förut då de generellt sett var cirka 20-30 år. Nu är de mellan 12 och 20 år. Detta är mycket farligt för ungdomarna då de ofta exploateras i Grekland och ofta blir föremål för trafficking. Orsaken till att afghanerna skickar sina barn ensamma till Europa är att de tror att barnen ska få en bättre framtid och att då de inte tror att EU deporterar barn. Det har till och med förekommit spädbarn från Afghanistan och Pakistan. Ofta finns dock en äldre syster eller bror med i bilden, som dock inte alltid är syster eller bror.

Det kostar i genomsnitt cirka 1 200 euros att återvända en tredjelandsmedborgare men summan beror naturligtvis på destinationen och hur sent före utresedatum som resan bokas, vilket i sin tur är beroende av hur snabbt det går att fastställa identiteten.

Huruvida den grekiska handlingsplanen kommer att lyckas eller inte ansåg IOM vara beroende av hur den framtida infrastrukturen för asylsystemet läggs upp. Det finns stora effektivitetsproblem i den grekiska statsförvaltningen, vilket är ett typiskt grekiskt särdrag. Eftersom tjänstemännen inte är uppsägningsbara är det många som inte är så engagerade. Om de grekiska myndigheterna såg till att dra nytta av EU-fonderna kunde de lyckas. Som det är nu söker de medel men får lämna tillbaka dem eftersom medlen inte utnyttjas. Det finns för närvarande exempel på fondmedel som Grekland sökt för deportering som man nu tvingas låta gå tillbaka till EU eftersom man inte deporterar organiserat. Om IOM kunde få använda dessa medel vore det fantastiskt för det är nu som människor vill lämna Grekland.

Möte med ministeriet för 'Citizen Protection'

Ministeriet berättade om situationen i Grekland.

Grekland är EU:s huvudsakliga ingång för migranter. Fenomenet startade på 90-talet då Grekland började få ett ökat inflöde från det tidigare östblocket, företrädesvis ett flöde av albaner. I början av 2000-talet ändrades flödet med inströmning av asiater och i samband med Gulfkriget kom iranier och irakier. 2006 hade Grekland 67 000 olagliga invandrare. 2008 var denna siffra uppe i 146 000 olagliga invandrare och 2009 var den 126 000.

Detta år har Grekland haft en treprocentig ökning i jämförelse med 2009. Under årets första tio månader har ca 110 000 olagliga invandrare rest in i Grekland, huvudsakligen från Albanien. Grekland har under året sett att inströmningen ökat med 40% vid gränsen till Turkiet. Under 2009 var modus operandi att man tog sig havsvägen från Turkiet i uppblåsbara båtar. Under året har dock detta ändrats till ett flöde vid landgränsen. Grekland försöker stoppa denna trend genom arresteringar och genom att åtala smugglarna och ge dem stränga straff. Grekland har cirka 215 km landgränser varav 12 km är minerat på den turkiska sidan. Förra året skedde en olycka vid minfältet på grund av att de illegala migranterna klippte sönder staketet till minfältet för att passera detta. Turkiet har efter olyckan vidtagit åtgärder för att förhindra olyckor fortsättningsvis. Under förra året arresterades cirka 75% av de som passerade EU:s externa Greklandgräns illegalt. Trots ökad inströmning så har Grekland lyckats öka denna siffra till 90% arresteringar av de som passerar gränsen. De illegala migranterna tar sig inte in via den grekisk-bulgariska eftersom denna är alltför kort och därmed svår att passera. Migranterna önskar att ta sig vidare till det EU land där de tror sig kunna få skydd. Av de 126 000 olagliga migranterna som kom till Grekland under 2009 var 63 000 albaner. 16 000 av de 126 000 illegala migranterna sökte asyl under 2009. Majoriteten av de illegala migranterna söker inte asyl i Grekland eftersom de har en annan slutdestination och vill undvika att få sina fingeravtryck upptagna i EURODAC. Alla som försöker ta sig in utmed havsgränsen arresteras dock och får sina fingeravtryck tagna. Det är därför alla nu istället söker ta sig in via Greklands landgränser.

År 2007 mottog Grekland 25 000 asylansökningar och 2008 låg den siffran på 20 000. De flesta asylansökningar har befunnits vara ogrundade oavsett nationalitet eftersom de säger att de flytt hemlandet på grund av arbetslöshet och den allmänna säkerhetssituationen men då det är sällan någon uppger personlig förföljelse som skulle kunna vara tillståndsgrundande. När det gäller nationaliteter såsom afghaner, irakier och somalier så söker de mycket sällan asyl i Grekland medan t.ex. georgier, pakistanier och bangladeshier söker asyl.

Den kommande asyllagstiftningen i Grekland kommer att ge de asylsökande tillgång till arbetsmarknaden, vilket utgör en pullfaktor. I det hittillsvarande grekiska asylsystemet saknas struktur, tolkar och möjlighet att identifiera nationaliteter. Det saknas också mottagandecenter och inkvarteringsmöjligheter. Det finns således stora problem med kapacitet.

När det gäller de som söker asyl så finns en process för att hantera asylsökande. Problemet är dock att de flesta kommer till Aten för att söka asyl. Detta beror på att samtliga som arresteras får ett dokument att de måste lämna landet inom en månad. De får också rådet att söka asyl om de vill legalisera sin vistelse. Men Grekland har inte kapacitet att hantera alla asylansökningar. Enligt den lagstiftning som gällt från sommaren 2009 har de asylsökande rätt att söka asyl var de vill i något av de 52 polis-direktoraten. I polisdirektoraten är asylproceduren dock en snabb process om några dagar och maximalt en månad. De asylsökande sätts i förvar intill dess att asylansökan prövats. Därefter får de fortsatt sitta i förvar när de fått avslag eftersom det annars finns risk att de avviker. Det är dock i Aten som de grekiska rosa korten utfärdas för de asylsökande, som ger dem rätt att vistas i Grekland i sex månader, och som måste förlängas när giltighetstiden om sex månader löper ut.

Hitintills har antalet personer som velat registrera sin asylansökan varit enormt omfattande. Asylärendena registreras dock en dag i veckan och maximalt 20 asylärenden per dag kan registreras. Efter registrering så bokas möte in ett år senare, så det är inte en så särskilt rättvis asylhantering. Om de asylsökande åker någon annanstans än Aten, t.ex. bara 50 km utanför, så kan de dock få ett beslut inom tre dagar. Att asylprocessen går till så här har inneburit att alla vill överklaga och det finns för närvarande en utestående balans om 46 000 ärenden i andra instans. Den andra instans som fanns genom Council of State, där ingen prövning i sak, förekom har upphört eftersom UNHCR inte ansåg att det var att betrakta som en andra instans och därför inte ville delta i andra instansens beslutskommitté. Den kollaps av det grekiska asylsystemet som för närvarande har skett beror på det höga antalet arresteringar och att det inte finns tillräckligt många förvarsplatser.

När det gäller de 16 000 asylansökningar som inkom år 2009 så har man prioriterat att pröva de asylansökningar som varit uppenbart ogrundade såsom de från Pakistan, Albanien, Georgien och Bangladesh. Genom att ge beslut i de ogrundade ansökningarna så att dessa personer inte stannar i Grekland får de som möjligen har skyddsskäl möjlighet att stanna legalt i Grekland eftersom de hade ett pågående asylärende. Från 2009 finns fortfarande 2 000 ärenden som inte prövats. Cirka 200 av de 16 000 asylsökande år 2009 har fått skyddsstatus/eller stanna på grund av humanitära skäl. 14 000 av den 16 000 asylansökningarna för 2009 har avslagits.

För närvarande har man som krav att det rosa kortet måste förnyas i samband med intervjun istället för att ha giltighetstid om sex månader. Detta beror på att man upptäckte att de asylsökande avviker när de ges ett rosa kort med uppehållstillstånd med sex månaders giltighetstid. Vid överklagande förlängs det rosa kortets giltighetstid. Om man får avslag i första instans måste man överklaga inom en månad. Om överklagande inte sker upphör det rosa kortet att gälla och man anses vistas illegalt i Grekland.

När det gäller processen för de personer som överförs till Grekland enligt Dublinförordningen så fotas och fingerprintas dessa vid ankomst till flygplatsen i Aten. De Dublinöverförda hålls vanligen i förvar på flygplatsen någon dag eller helg medan kontrollen av fingeravtryck pågår. Man kontrollerar att personen inte har begått brott. Därefter släpps den Dublinöverförda och får fem dagar på sig att förnya sin begäran om asyl. Enligt den nya asylprocessen så ska dessa Dublinöverförda kunna lämna sin asylansökan vid flygplatsen. Man diskuterar för närvarande en teknisk lösning för att kunna kontrollera fingeravtrycken i förväg innan den Dublinöverförda anländer, så att man slipper förvarsta dessa personer. Om den Dublinöverförde redan fått ett avslagsbeslut innan han lämnade Grekland så stängs ärendet om den Dublinöverförde inte har tillkommande skäl. Att ärendet stängs innebär att den Dublinöverförde har skyldighet att lämna Grekland inom 30 dagar. Dublinöverförda behandlas som alla andra asylsökande.

När det gäller verkställighet är detta ett smärtsamt problem eftersom tredjelandsmedborgarnas ambassader inte samarbetar och utfärdar resedokument. Det är endast med Albanien som förenklade procedurer finns inrättade. Grekland har också ett återtagandeavtal med Turkiet sedan 2002. En mekanism för att kontrollera identitet saknas också, vilket medför att Grekland inte har möjlighet att verkställa negativa beslut. De flesta asylsökande talar inte sanning om varifrån de kommer. Svarta personer från Afrika hävdade för tio år sedan att de kom från Rwanda, nu hävdar de samtliga att de är från Somalia. Samtliga somalier uppger också att de kommer från Mogadishu, vilket de allra flesta inte gör. Afghaner, pakistanier och syrier hävdar att de är palestinier, detsamma gäller migranter från de s.k. Maghrebländerna i Nordafrika. När det gäller palestinier har dock Grekland ett gott samarbete med den palestinska representationen i Grekland som bekräftar vilka som är palestinier.

Ministeriet uppskattar att det finns cirka 300 000 - 400 000 illegala invandrare i Grekland för närvarande. Eftersom de flesta har en annan EU-destination än Grekland planerar när de anländer är Grekland noga med att se till att de också får det svårt att ta sig ut –förutom de svårigheter som finns för att komma in i Grekland. Falska dokument är en stor industri. Vid Atens flygplats har 7 000 personer arresterats hittills i år som försökt ta sig in i Grekland/EU illegalt med falska dokument. Under 2009 fick Grekland 10 000 begäranden om återtagande av asylsökande i enlighet med Dublinförordningen från de andra EU medlemsstaterna. Endast 1 200 överfördes dock.

Den nya regeringen har beslutat att reformera asylprocessen. Det kommer vara en övergångsfas intill dess det nya systemet har kommit på plats och fungerar. Det nya dekretet som ska lösa problemen i asylsystemet under övergångsfasen ligger sedan i somras för underskrift av presidenten. Asylansökningar kommer fortfarande att hanteras av polisen som blir beslutsfattare. Enligt förslaget under övergångsfasen ska asylansökningar kunna inlämnas på de 52 polisdirektoraten samt två flygplatser. Asyl-

hanteringen centraliseras sedan till 13 platser i landet. Intervjuer kommer att hållas av en person och om ansökan är välgrundad kommer den överlämnas till den lokala polisen för prövning. Så snart presidenten har skrivit under dekretet träder detta i kraft. Dekretet innebär också att det kommer att finnas en andra instans, Asylum Service, som prövar överklagandet i sak. Andra instansen kommer att bestå av fem avdelningar i Aten. Tre av avdelningarna ska hantera den stora utestående balansen och de övriga två pröva överklaganden alla dagar i veckan på heltid.

Under tiden denna interimlagstiftning gäller kommer Grekland ha utformat en ny lagstiftning för ett nytt asylsystem. I det nya asylsystemet kommer man ha experter som beslutsfattare, såsom det svenska migrationsverket har. Man har arbetat i arbetsgrupper för att arbeta fram förslag till ministern som lett till ett förslag om ett nytt asylsystem. Hur den nya asylmyndigheten ska vara utformad är ännu inte bestämt men det är mycket angeläget att få den på plats.

När det gäller kapacitetsuppbyggnad av det nya grekiska systemet så håller EU-kommissionen på att samordna medlemsstaternas erbjudna bidrag att bistå Grekland och Grekland samarbetar med kommissionen. Det har hållits ett möte mellan Grekland och kommissionen i slutet av september och i november kommer Grekland och kommissionen åter att träffas för att diskutera och specificera vad som är prioriterat.

Grekland är mycket intresserad av att få svensk hjälp eftersom de vet att Sverige har många asylansökningar och ett välfungerande system för att omhänderta dem. Utbildning genom EAC är något de kommer att behöva för de som arbetar i det nya asylsystemet. De kan dock inte skicka någon deltagare till den EAC-konferens som är planerad i december, och som de inbjudits till. Det finns helt enkelt ingen att skicka.

Möte med UNHCR

Utanför UNHCR:s lokaler var ena sidan av gatan ockuperad av tältande. Enligt uppgift från UNHCR var det palestinier där vissa hade väntat på beslut i andra instans i mer än tio år. Gemensamt för de tältande var att de bosatt sig där med en stående vädjan till UNHCR att vidarebosätta dem till annan EU-medlemsstat.

UNHCR inledde mötet med att berätta att situationen i Grekland för samtliga tredjelandsmedborgare inklusive asylsökande inte kunde bli sämre än den nu är och att situationen var värre än någonsin tidigare. Polisen är medveten om detta och skyller på att de väntar på ny lagstiftning, vilket är orsaken till att all asylverksamhet för närvarande har upphört. Detta innebär att det för närvarande endast registreras cirka 20 asylärenden i veckan mot för ett år sedan då cirka 250-300 asylärenden per vecka registrerades. Sannolikt har all registrering av asylärenden de senaste två veckorna upphört såsom Amnesty International påstår. Situationen för barn och andra ur sårbara grupper är mycket svår då de tvingas leva i hemlöshet. Det har

också blivit vanligt med dagliga rasistiska attacker på dessa utsatta personer, vanligen från nynazistiska grupper med politisk agenda men även från albanska skolbarn som anser sig förmer än de afrikanska migranterna. Det är således mycket spänt mellan de olika grupperna i Aten och för de hemlösa tredjelandsmedborgarna föreligger en stor risk att bli attackerade. Den grekiska regeringen har helt tappat kontrollen över situationen i landet när det gäller migrationsområdet och situationen är nu sådan att det demokratiska samhället och rättssäkerheten är hotade. Det finns heller inget socialt ingripande från myndighetshåll så att tredjelandsmedborgare och asylsökande får tillgång till boende eller bidrag, vilket gör dem enormt utsatta. Det finns stora problem med de underåriga som är dokumentlösa. Det går inte att få sin asylansökan prövad i Grekland om man saknar dokument. De dokumentlösa betraktas som olagliga invandrare. Men de underåriga dokumentlösa finns i det grekiska samhället och situationen måste hanteras.

Inflödet över den grekiska landgränsen mot Turkiet i Evrosregionen är mycket stor och cirka 300-400 personer korsar den gränsen dagligen. Gränskontrollen har dock blivit mycket striktare under 2009. Samtliga tredjelandsmedborgare sätts idag i förvar. De släpps sedan och då reser de samtliga till Aten. Det finns inga screening-mekanismer i Grekland, vilket gör att man har svårigheter att identifiera olika nationaliteter. Majoriteten av tredjelandsmedborgare kommer från Afghanistan, Pakistan, Georgien och Bangladesh. De flesta som har behov av skydd, såsom till exempel afghanerna, söker inte asyl i Grekland. De som söker asyl får sin asylansökan hanterad i första instans efter cirka ett år. De som har överklagat till andra instans får vänta i årtal på beslut, ibland upp till 7-8 år. Iranska asylsökande hungerstrejkar för närvarande och har sytt ihop sina läppar i syfte att framföra sitt rättmätiga krav på att deras asylansökningar ska hanteras av grekiska myndigheter så att de får ett slutligt beslut. Vissa har väntat på beslut i första instans i över ett år, andra har väntat i flera år för att få ett beslut i andra instans. Efter 50 dagars hungerstrejk är nu läget kritiskt för dessa personer.

Andra instansens verksamhet har under året upphört efter att UNHCR avstått från att delta i kommittén som hade att pröva överklaganden. Det arbete som bedrevs i kommittén var gravt undermåligt, vilket UNHCR inte kunde ställa upp på. Andra instansen har under tidigare år gett mycket få positiva beslut. En viss förbättring kunde skönjas under en 1,5 års period år 2007-2009 då kristna irakier efter åratals väntan i Grekland fick sina ärenden prövade. Även om andra instansen prioriterar att pröva uppenbart ogrundade överklaganden tar det trots det flera år innan ärendena tas upp till prövning. Detta beror på att de i den rättskipande verksamheten saknar utbildning avseende prövning av asylärenden.

Polisen, som fattar beslut i asylärenden, saknar också utbildning för att hantera asylärenden. Polisen agerar polis och det är samma personer som prövar asylansökningar som arresterar tredjelandsmedborgare som vistas illegalt, vilket inte är bra. Polisen tar aldrig del av landinformation.

Databasen för landinformation har heller inte uppdaterats de senaste 3-4 åren. Asyl existerar helt enkelt inte i Grekland. De som intervjuar i första instans har ibland ingen kännedom om UNHCR. Frågorna går ut på att ta reda på resrutten men inget intresse finns för grunderna för asylansökan utan asyl ses som ett "abusive claim". Intervjun sker oftast på bruten engelska även om det förekommer tolkar på Petrou Ralli.

Även om den nya lagstiftningen genomförs imorgon så kommer det att ta ett år innan de asylsökande kommer att kunna dra fördel av det. Det är också osäkert om första instans kommer att förbättras av lagstiftningen under övergångsfasen före det nya asylsystemet är på plats.

I det nya asylsystemet, som UNHCR har varit med om att ta fram förslag till, är det tänkt att det ska vara civila tjänstemän som prövar asylansökningarna. I andra instans är det tänkt att man ska ha en överklagandenämnd som beslutar (Appeal Committee) och där UNHCR kommer att vara en röstande medlem. UNHCR kommer också att ansvara för landinformation. Det är ännu inte bestämt vilket av de olika inblandade ministerierna som ska ansvara för det nya asylsystemet. Det nya asylsystemet kan bli en stor förbättring då man för första gången kan få ett organiserat system. Om det blir organiserat återstår dock att se. Det finns en långtgående tradition i Grekland av att man har svårigheter att genomföra lagstiftningen. Till våren kanske det nya asylsystemet är igång och fungerar.

När det gäller asylsökande som överförs i enlighet med Dublinförordningen har de vissa fördelar i förhållande till övriga asylsökande eftersom de får ett "referral letter" med sig från flygplatsen som ska ge dem företräde i kön för att registrera sin asylansökan. Men ibland ges de inte företräde utan har samma svårigheter som övriga asylsökande att få tillträde till asylsystemet. Även de som överförs via Dublinförordningen riskerar bli hemlösa och tvingas bo i Athens parker. Även om de skulle få en intervju inom loppet av 3-4 månader så tar beslutet mycket lång tid och de får ingen hjälp med boende/bidrag under tiden. Det rosa kortet kan förnyas även om man är hemlös. Ofta ges det negativa avslagsbeslutet av asylansökan på grekiska i samband med att det rosa kortet ska förlängas. UNHCR har ett stående krav på att de asylsökande måste underrättas om avslagsbeslut så att de vet att när de riskerar att deporteras. De som söker asyl vid gränserna sätts regelmässigt i förvar så att grekerna kan försöka tillämpa återtagandeaftalet med Turkiet och återvända dem dit. De som är överförda enligt Dublinförordningen har vanligen mindre risk för refoulement än andra. Om de redan fått ett beslut innan de avvek från Grekland så har de i de flesta fall missat chansen att överklaga. De presenteras då vid ankomst till Greklands flygplats med ett beslut att de ska lämna landet inom en månad.

Under 2010 fram till och med augusti var de asylsökande i Grekland fördelade på följande nationaliteter:

- 23% pakistanier
- 12% georgier

- 10,7% bangladeshier
- 5,5% afghaner
- 4% irakier
- 1% iranier
- Mindre än 1% (110 personer) somalier

När det gäller den diskussion som förs på EU-nivå om att bistå Grekland för att inrätta det nya asylsystemet menade UNHCR att Grekland i första hand behöver hjälp med att organisera sig, planera och bli effektiva. Grekland behöver stöd för att komma ur sin systematiska ineffektivitet.

Möte med Grekiska flyktingrådet

Grekiska flyktingrådet (GCR) är en icke statlig organisation som har konsultativ status i förhållande till FN:s ekonomiska och Sociala råd, är genomförandepartner till UNHCR och medlem av ECRE. GCR:s vision är att varje flykting och asylsökande i Grekland ska få tillgång till ett värdigt liv och man skyddar därför dessa personers rättigheter. GCR erbjuder de asylsökande rättsligt och socialt bistånd, besöker gränsövergångar och förvarslokaler och informerar de lokala grekiska myndigheterna om de asylsökandes rättigheter.

Migrationsverkets delegation träffade representanter från GCR:s rättsliga tjänst (Legal Service) som berättade följande. GCR har endast ca tio advokater som ger rättsligt bistånd till de asylsökande. Detta är det enda rättsliga bistånd som erbjuds de asylsökande i Grekland. De asylsökande kommer till deras kontor för att de vill ha hjälp att få tillträde till asylprocessen eller då de har problem med asylprocessen. GCR reser också till gränsövergångar där det är massinströmning för att se vem som är i behov av internationellt skydd. För att bestämma detta genomförs djupgående intervjuer av GCR. GCR är mycket strikt i sina beslut när de bedömer vem som är att anse som flykting eller har humanitär status. GCR avgör själva vilka som är asylsökande och de lägger upp egna akter på de asylsökande. Under 2009 registrerades 10 000 asylärenden av GCR. Förra året fanns dock bara tre rättsliga biträden att tillgå via GCR så man kan inte tala om att det finns en rätt till rättsligt bistånd i Grekland. Även om GCR hade 100 rättsliga biträden skulle det inte vara tillräckligt för att möta behovet. CGR kan således inte hjälpa alla och har inte heller samma mandat som i Turkiet där UNHCR har mandat att agera på statens vägnar. GCR är involverade i alla steg i asylprocessen. För närvarande finns bara en första instans för asylprocessen i Grekland.

När det gäller asylsökande som överförs till Grekland i enlighet med Dublinförordningen så sätts de regelmässigt i förvar på flygplatsen i 3-4 dagar. Det är hemska förhållanden som möter de asylsökande i förvarslokalerna. När de släpps ur förvar får de ett dokument med sig, enligt vilket de måste uppsöka polisen för att registrera sin asylansökan. Problemet är dock att polisen endast registrerar 10 asylansökningar per vecka eftersom

det bara är öppet en dag i veckan. Det är hundratals människor som köar för att registrera sin asylansökan. De dublinöverförda har tur som har dokumentet som gör att de kan få gå före i kön för att registrera sin asylansökan men ofta får de trots dokumentet vänta i kön som alla andra. Detta eftersom vakterna till kön inte fäster något avseende vid vilka dokument de köande uppvisar. När och om den asylsökande lyckas registrera sin ansökan får de ett rosa kort med uppehållstillstånd i sex månader, om de kan uppge adress. Polisen kräver att adress uppges annars utfärdas inget rosa kort. Oftast kan de asylsökande i Grekland inte uppge adress eftersom de vanligen är hemlösa, då de inte erbjuds hjälp med boende eller ekonomiskt bidrag. Det har därför utvecklats en affärsverksamhet där de asylsökande betalar för att andra ska intyga att de har ett boende på en angiven adress. I enlighet med lag måste den asylsökande också ha en adress så att polisen kan komma i kontakt med dem, annars avslutas ärendet. Det har också utvecklats en affärsverksamhet där de asylsökande betalar stora summor till advokater för att de ska se ut som de har en advokat eftersom de tror att det underlättar möjligheterna att registrera sin asylansökan. Men advokaterna hjälper inte de asylsökande med deras ärenden utan sätter bara sitt namn på ett papper.

Om en dublinöverförd har erhållit ett negativt beslut före avvikelse från Grekland så avslutas ärendet. Detta eftersom den asylsökande inte har överklagat i rätt tid (Överklagandefristen är 60 dagar) och beslutet har vunnit laga kraft.

Det finns inga tolkar för de Dublinöverförda och den intervju som hålls kan inte betraktas som en intervju. Det finns också bevis på att polisen vid intervjun vid flygplatsen ibland lurar de Dublinöverförda att underteckna dokument på grekiska under förevändning att det är för det rosa kortet när det i verkligheten anger att de endast kommit till Grekland av ekonomiska skäl. Deportation av Dublinöverförda irakier förekommer också vid flygplatsen. De Dublinöverförda irakierna tvingas i dessa fall att skriva under dokument och därefter deporteras de till Erbil i Irak. Det finns således risk för refoulement av Dublinöverförda. Det finns även ett antal kända fall där Dublinöverförda med rosa kort har blivit arresterade på gatan och därefter deporterade till Turkiet som i sin tur deporterar dem till Afghanistan, Irak och Iran. De dublinöverförda har heller inte tillgång till boende, bidrag och det finns inga jobb. Situationen blir bara värre och tredjelandsmedborgarna blir ofrivilligt fångna i Grekland eftersom de inte har råd att ta sig härifrån.

Polisens rutiner varierar också från dag till dag. Tidigare brukade de grekiska myndigheterna inte förvarsta afghaner eftersom dessa inte gick att verkställa. Nu förvarstas afghanerna i sexmånadersperioder. GCR har också just upptäckt att de grekiska myndigheterna sänder afrikaner till Nigeria, oavsett deras afrikanska nationalitet. Detta beror på att den nigerianska ambassaden i Grekland utfärdar resedokument till samtliga afrikaner. De grekiska myndigheterna registrerar därför alla afrikaner som nigerianer, ofta utan att de sökande ens känner till det eftersom de nu hittat ett land att

verkställa till. De somaliska medborgarna söker sällan asyl eftersom de då vet att de förvarstas. Vid gränsen fäster man inte heller avseende vid asylanspråk utan förvarstar personer för att kunna deportera dem till Turkiet i enlighet med det turkiska återtagandeavtalet. Från Turkiet verkställs de sedan till Iran, Irak och Syrien. Ofta blir de asylsökande förvarstagna i sex månader.

Det är även dåligt med tolkar. Till exempel finns inga somaliska tolkar i hela Grekland, vilket medför att somalierna tvingas att tala arabiska eller engelska vid intervjun. Om de inte förstår vad som sägs så skjuts intervjun upp. Det finns inte heller några tolkar för pashtu eller etiopiska.

Regeringen har lovat att det ska bli bättre med asylsystemet i Grekland men än så länge har det bara blivit värre. En ny lagstiftning är på väg. Problemet i Grekland är emellertid sällan undermålig lagstiftning utan oförmågan att implementera lagstiftningen. Om den nya lagstiftningen i Grekland blir en förbättring återstår således att se. När det gäller lagstiftningen för övergångsfasen är det ett försök att återgå till systemet som fanns 2008.

Möte med företrädare för det norska Utlendingsdirektoratet (UDI), Norska ambassaden i Aten

Företrädaren berättade följande. Norge har sedan den 15 oktober stoppat överföringar av asylsökanden till Grekland enligt Dublinförordningen. Bakgrunden är Europadomstolens begäran om inhibition. Förordningens artikel 3.2 tillämpas och asylansökningarna prövas istället i sak i Norge. UDI kommer vid denna prövning att prioritera de ärenden som "lutar mot" avslag och där verkställigheter till hemlandet kan genomföras (se instruktion från Det Kongelige Justis- og Politidepartement).

UDI hade före Europadomstolens begäran inga planer på att tillämpa 3.2 i Dublinärenden rörande Grekland eller ta på sig prövningen av dessa ärenden.

Dublinåtersända uppmanas av polisen på flygplatsen i Aten att ansöka om asyl på den polisstation vid Petrou Ralli i Aten, som ansvarar för huvuddelen av asylansökningar i Grekland. Påståenden om att det enbart går att ansöka om asyl en dag i veckan gäller inte Dublinåtersända. De kan vända sig dit alla dagar i veckan, utom söndagar. På fråga rörande påståendena från NGO:s att detta inte gäller i praktiken, uppger företrädaren att det visst kan gå fel. På flygplatsen får dock de returnerade en lista med NGO:s som de kan kontakta om de behöver hjälp. Om de kommer till Petrou Ralli med en representant för en NGO går det troligen lättare.

På Petrou Ralli registreras asylansökan och de dublinöverförda får ett rosa kort och en tid till en intervju. Det kan ofta dröja upp till sex månader och ibland längre innan intervjun görs. Företrädaren har varit på Petrou Ralli vid två tillfällen tillsammans med kollegor från den holländska ambassaden. Företrädaren kan inte bekräfta den bilden som förmedlats av bl.a. media: att

intervjun görs utan tolk inför andra utomstående. Den gången företrädaren satt med intervjuades den asylsökande av en intervjukommitté bestående av 5-6 tjänstemän. Tolk fanns. Företrädaren fick intrycket att det gick rätt till. Företrädaren satt själv med i ca 15 min. Den totala intervjun kan kanske ha varit ca 30 minuter lång.

Angående den låga bifallsfrekvensen uppgav företrädaren att många av de asylsökande är ekonomiska invandrare. Statistik visar att flertalet av de asylsökande är kommer från länder som Pakistan, Georgien etc. De grekiska myndigheterna prioriterar dessa oftast ogrundade ärenden.

Företrädaren har inte följt upp hur det har gått i de ärenden som Norge har sänt tillbaka enligt Dublinförordningen. Det är dock en god idé att göra det och något som han tidigare föreslagit. Det är dock inte säkert att alla Dublinreturnerade registrerar sig och ansöker om asyl när de hänvisats till Petrou Ralli efter att ha släppts från flygplatsen.

På frågor angående statistik rörande bifallsfrekvens avseende nationaliteter som irakier, somalier, afghaner etc, uppger företrädaren att det är svårt att få tag på sådan statistik. Företrädaren känner inte till bifallsfrekvensen rörande dessa nationaliteter.

Avseende verkställigheter uppmanas de som får negativa beslut att lämna landet. Någon egentlig kontroll görs dock inte. Det finns exempel på afghaner som (efter att ha demonstrerat) har fått hjälp att resa tillbaka. IOM hjälper till med program för frivillig repatriering. I princip kan de som fått negativa beslut bli kvar i Grekland olovligen. Deportationer har dock skett. Företrädaren känner till att sådana skett till i vart fall Albanien och Turkiet. Företrädaren känner inte till att verkställigheter skett till t.ex. Afghanistan, Irak eller Somalia.

Företrädaren har inte så grundligt studerat själva prövningen av asylärenden i Grekland. Eftersom de flesta asylsökande kommer från länder som Georgien, Pakistan och Bangladesh görs ofta ingen djupare prövning eller hänvisning till COI etc. Företrädarens intryck av kritiken från UNHCR, NGO:s etc. är dock att den ofta är baserad på äldre icke uppdaterad information. Företrädaren är något kritisk mot UNHCR och deras arbete. UNHCR i Aten består uteslutande av greker, som därmed är något mindre objektiva vad gäller förhållanden i Grekland och mer påverkade av politiska uppfattningar.

Företrädaren uppger att mycket är på gång just nu. Goda förslag tenderar dock att bli liggande och inget händer i praktiken. Det finns dock en politisk vilja att förändra till det bättre. Problemet är den grekiska byråkratin. Det finns en ljusning. En ny regering prioriterar numera problemet med invandringen och bristerna i asylprocessen. Ett nytt presidentdekret – som utgör övergångsbestämmelser – kommer troligen att antas snart. Dekretet kommer att fungera fram till att ny lagstiftning som reformerar asylprövningen antas. Det finns ett förslag till sådan lagstiftning. Tyvärr

händer allt väldigt långsamt och tenderar att bli liggande. Den grekiska aktionsplanen kan bli svår att genomföra pga byråkratin och eftersom det kan bli svårt att i praktiken använda de medel som tillförs Grekland. På sikt kommer dock en fungerande asylprocess att finnas - i vart fall i teorin.
