



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 26.11.2007  
KOM(2007) 745 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**OM TILLÄMPNINGEN AV DIREKTIV 2003/9/EG AV DEN 27 JANUARI 2003 OM  
MINIMINORMER FÖR MOTTAGANDE AV ASYLSÖKANDE I  
MEDLEMSSTATERNA**

## 1. INLEDNING

Den 27 januari 2003 antog rådet direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna<sup>1</sup>. Direktivet är tillämpligt på samtliga medlemsstater utom Irland och Danmark<sup>2</sup> och utarbetades i syfte att harmonisera medlemsstaternas lagar om de mottagningsvillkor som är tillämpliga på asylsökande, och det bidrar därmed till att skapa lika villkor i hela EU i asylfrågor och till att minska sekundär förflyttning. Direktivet är en av ”byggstenarna” i den första fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet enligt vad som anges i Tammerforsprogrammet från 1999 och Haagprogrammet från 2004<sup>3</sup>.

Syftet med denna rapport, som fullgör kommissionens skyldighet enligt artikel 25 i direktivet, är att ge en översikt över hur medlemsstaterna införlivar och tillämpar direktivet och att ringa in eventuella problemområden. Resultaten har bidragit till utarbetandet av grönboken om asylpolitikens framtid.

Rapporten utarbetades på grundval av två studier som genomfördes för att samla in nödvändig information om hur genomförandet och tillämpningen av direktivet framskrider<sup>4</sup>.

För de medlemsstater (BE, EL, DE, AT) som inte hade antagit den nödvändiga lagstiftningen för införlivande av direktivet när rapporten utarbetades (i slutet av 2006) samlades informationen in på grundval av de lagförslag som fanns tillgängliga.

## 2. ÖVERVAKNING AV GENOMFÖRANDET

Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktivet senast den 6 februari 2005.

Kommissionens avdelningar bistod aktivt medlemsstaterna i processen genom att hålla regelbundna möten med nationella experter.

Efter det att tidsfristen för införlivande löpt ut inleddes överträdelseförfaranden mot de medlemsstater som inte tillkännagivit sina införlivandeåtgärder, eller inte gjort det fullständigt. I enlighet med artikel 226 i fördraget skickade kommissionen ut 19 formella underrättelser och 10 motiverade yttranden. I samband med dessa förfaranden beslutade man att dra sex medlemsstater inför EG-domstolen. Tre ärenden drogs tillbaka, ett avgjordes genom förlikning<sup>5</sup> och två pågår fortfarande<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> EUT L 31, 6.2.2003, s. 18.

<sup>2</sup> Med ”medlemsstater” avses i denna rapport de medlemsstater som är bundna av direktivet.

<sup>3</sup> Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999. Bilaga 1 till ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel i november 2004.

<sup>4</sup> *EMN Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States*, maj 2006 – en studie som beställts från *Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe "Odysseus"*.

<sup>5</sup> Mål mot Österrike, där Österrike konstaterades ha försummat sina skyldigheter enligt fördraget.

<sup>6</sup> Mål mot Grekland och Tyskland.

### 3. GENOMFÖRANDE AV SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

#### 3.1. Tillämpningsområde

Enligt artikel 2 c och artikel 3 är direktivet tillämpligt på asylsökande från den tidpunkt då de lämnar in sina ansökningar om internationellt skydd enligt Genèvekonventionen till dess att deras ansökan slutligt avgörs.

**Praktiskt taget inga problem konstaterades när det gäller frågan om vem direktivet ska tillämpas på.** Dessutom valde de flesta medlemsstater att också tillämpa direktivet på personer som ansöker om subsidiärt skydd.

Det bör noteras att det främsta skälet till varför det subsidiära skyddet inte inkluderades i direktivet vid tidpunkten för dess antagande var att begreppet ännu inte var en del av EU:s regelverk på asylområdet. I och med antagandet av direktivet<sup>7</sup> om villkor för flyktingstatus har begreppet subsidiärt skydd emellertid blivit en integrerad del av EU:s rättsliga ram på asylområdet som bör avspeglas i alla instrument på det området.

**Mindre svårigheter upptäcktes när det gäller tillämpningen av direktivet i tid.** Vissa medlemsstater, där förfarandena är uppdelade i flera olika steg, tillämpar inte direktivet t.ex. på personer på provningsstadiet (ES, NL). Andra tillämpar direktivet bara på sökande som redan har registrerat sig eller som har ett särskilt ID-kort (EL, UK, CY). Vissa medlemsstater begränsar också direktivets tillämplighet under den period då det fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för att behandla asylansökan enligt Dublinförordningen<sup>8</sup> (AT, FR, ES).

Samtliga medlemsstater följer den regel som säger att direktivet är tillämpligt till dess att det slutliga beslutet (dvs. det beslut som inte längre kan ifrågasättas enligt nationell lagstiftning) har antagits.

**Det finns dock allvarliga problem när det gäller tillämpningen av direktivet i alla lokaler där asylsökande är inrymda.** Hela sju medlemsstater (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)<sup>9</sup> tillämpar inte direktivet i förvarsenheter. Andra medlemsstater (t.ex. AT) tillämpar inte direktivet i transitområden.

**Eftersom direktivet inte tillåter undantag när det gäller tillämpningen i vissa anläggningar för asylsökande är bestämmelserna tillämpliga på alla typer av lokaler, även förvarsenheter.**

---

<sup>7</sup> Direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 30.9.2004).

<sup>8</sup> Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 25.2.2003, s. 1).

<sup>9</sup> Situationen är oklar i Spanien, Grekland och Portugal.

## 3.2. Procedurregler

### 3.2.1. Information

Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna ge asylsökande skriftlig information om deras förmåner och skyldigheter enligt direktivet och om organisationer som tillhandahåller juridisk och annan rådgivning. Informationen ska ges på ett språk de asylsökande kan förstå.

**Asylsökande informeras korrekt i de flesta medlemsstater.** Endast ett fåtal medlemsstater har införlivat denna bestämmelse ofullständigt (DE) eller endast delvis (AT) i sin lagstiftning.

En del problem upptäcktes i vissa medlemsstater (CY, SI, DE och MT), eftersom den information som ges om organisationer som bistår asylsökande förefaller otillräcklig.

Medlemsstaterna ska informera de asylsökande inom 15 dagar efter det att dessa har lämnat in sina asylansökningar. Antalet språk som informationen finns tillgänglig på varierar i olika medlemsstater – från 3 (MT) till 34 (AT).

Tillgång till information på flera språk är avgörande för att asylsökande faktiskt ska ha tillgång till de rättigheter som direktivet garanterar dem. **Därför uppmanas medlemsstaterna att använda sig av ekonomiskt stöd ur Europeiska flyktingfonden<sup>10</sup> för att öka antalet språk som informationen finns tillgänglig på.**

### 3.2.2. Dokumentation

Enligt artikel 6 ska medlemsstaterna inom tre dagar efter det att ansökan lämnats in förse den asylsökande med ett dokument utfärdat i dennes namn som styrker hans eller hennes rättsliga ställning.

**Det är många medlemsstater som inte följer denna tidsfrist.** En del har inte infört några bestämmelser om detta i sin lagstiftning (DE, NL, HU, EL, ES). Andra har infört en tydlig tidsfrist i lagstiftningen men följer den inte i praktiken (IT, SE, UK, FR).

**Samtliga medlemsstater utfärdar lämplig dokumentation till asylsökande som inte tagits i förvar. Däremot varierar dokumentens form och innehåll avsevärt.** I synnerhet utfärdar medlemsstaterna dokument som inte anger identitet, vilket visserligen är tillåtet enligt direktivet men orsakar många praktiska problem (t.ex. problem med att öppna ett bankkonto). En harmoniserad mall för de handlingar som ges till asylsökande, som skulle styrka den asylsökandes identitet, skulle bidra till att övervinna sådana praktiska problem.

Praktiskt taget ingen medlemsstat utfärdar dokument till asylsökande som hålls i förvar, trots att direktivet tillåter det (undantagen är NL, CY, IT).

I de flesta medlemsstater är dokumenten giltiga under hela förfarandet, och i de medlemsstater där giltigheten är begränsad (från två månader till ett år) ger förlängningen av giltighetstiden inte upphov till några problem.

---

<sup>10</sup> Rådets beslut 2004/904/EG av den 2 december 2004 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2005–2010 (EUT L 381, 28.12.2004, s. 52).

### 3.2.3. *Förfarande för indragning av mottagningsvillkor*

Om ett beslut om att dra in mottagningsvillkor fattas enligt artikel 16.1–16.3, föreskriver artikel 16.4 i direktivet vissa förfaranderegler, bl.a. rätten att överklaga ett negativt beslut och rätten till gratis juridisk rådgivning (artikel 21).

**Inga stora problem konstaterades när det gäller att garantera att beslut om indragning är individuella, opartiska och självständiga.**

**Vissa brister kan konstateras avseende möjligheten att överklaga vissa negativa beslut.** Samtliga medlemsstater medger den här möjligheten när det gäller beslut om indragning, men vissa medlemsstater saknar bestämmelser om överklagande av beslut som påverkar individens rörelsefrihet (AT, UK, SK), indragning eller inskränkning av mottagningsvillkor (HU, SI) eller av alla andra beslut än beslut om indragning (ES, MT). Vidare är det ett problem att vissa beslut om indragning är dåligt underbyggda eller meddelas muntligt. Alla dessa situationer står i strid med artikel 21.1.

Endast två medlemsstater (CY, EL) saknar bestämmelser om gratis tillgång till juridisk rådgivning i samband med ett överklagande. Vissa medlemsstater beviljar denna förmån endast till asylsökande som inte kan betala sina utgifter eller till dem som kan tänkas ha framgång i sitt överklagande (t.ex. NL, DE). Slutligen rapporterades praktiska problem i vissa andra medlemsstater (LV, HU, AT, EE) när det gäller tillgången till juridisk rådgivning i praktiken.

## 3.3. **Materiella mottagningsvillkor och sammanhållning av familjer**

### 3.3.1. *Formulär*

Enligt artiklarna 13 och 14 är medlemsstaterna skyldiga att tillhandahålla asylsökande materiella mottagningsvillkor (mat, kläder, inkvartering osv.), men får rätt långt själva bestämma i vilken form.

Inkvartering tillhandahålls in natura i de flesta medlemsstater. Den vanligaste typen av inkvartering är kollektivt boende. Endast ett fåtal medlemsstater (UK, BE, IT, SE) tillhandahåller individuellt boende. I vissa medlemsstater varierar typen av inkvartering beroende på vilket steg i förfarandet det är fråga om (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK). Mycket sällan ges penningbidrag för att täcka behovet av inkvartering: I Frankrike, Italien, Spanien och Slovenien om det är brist på inkvarteringsplatser, i Belgien och Portugal beroende på vilket steg i förfarandet det är fråga om och i Cypern som princip. **Mat** ges in natura i de flesta medlemsstater (utom i EE, LV, UK, FI, SE). Det varierar i hög grad hur asylsökandes **klädbehov** tillgodoses, men de medlemsstater som ger penningbidrag är fortfarande i minoritet (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, ibland BE och AT).

Dessutom ges asylsökande nästan alltid (utom i Slovenien) penningbidrag för att täcka vissa utgifter, även om viktiga materiella behov tillgodoses in natura.

### 3.3.2. *Tillräcklighet och sammanhållning av familjer*

Enligt artiklarna 13 och 14 ska de materiella mottagningsvillkoren vara tillräckliga för att garantera asylsökandes hälsa och uppehälle. Enligt artiklarna 8 och 14.2 ska medlemsstaterna också se till att familjen hålls samman för asylsökande som tillhandahålls bostad.

## **Inga stora problem uppdagades när det gäller materiella mottagningsvillkor som ges in natura och vid mottagningscentrum.**

I de allra flesta fall motsvarar antalet inkvarteringsplatser de asylsökandes behov. I enlighet med direktivets krav garanterar de flesta medlemsstater asylsökandes sammanhållning inom familjen, om de asylsökande tillhandahålls bostad. Endast i två medlemsstater (IT, DE) förenas detta med villkoret att de sökande ska uppfylla vissa procedurkrav, vilket kan stå i strid med direktivet.

Vissa medlemsstater har dock fortfarande brist på lediga platser för sina asylsökande (CY, IT, FR). Ytterligare problem konstaterades när det gäller kläder för asylsökande (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) eller den allmänt låga nivån på mottagningsvillkoren (LT, EL).

Endast i ett fåtal medlemsstater (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT) kan det ifrågasättas om mottagningsvillkoren för asylsökande som hålls i förvar håller måttet, även om de av uppenbara skäl i regel avviker från de villkor som erbjuds asylsökande som inte hålls i förvar.

**De största problemen när det gäller tillämpningen av direktivet konstaterades i medlemsstater där asylsökande ges penningbidrag.** Penningbidragen är ofta alltför små för att räcka till uppehållet (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Beloppen står bara sällan i proportion till det minimisocialbidrag som ges till landets egna medborgare, och även om de gör det kan de ändå vara otillräckliga, eftersom asylsökande inte har någon familj eller andra informella stödstrukturer.

### *3.3.3. Fall där mottagningsvillkor dragits in*

I artikel 16.1–16.3 anges i vilka situationer de mottagningsvillkor som beviljats asylsökande kan inskränkas eller dras in (t.ex. att den sökande underlåtit att uppfylla anmälningsplikt eller oerättigt fått del av de materiella mottagningsvillkoren).

Vissa medlemsstater drar in mottagningsvillkor i situationer som inte godkänns i direktivet (FI, DE, NL och vissa regioner i AT).

Endast ett fåtal medlemsstater valde med stöd av artikel 16.2 att vägra mottagningsvillkor för asylsökande som inte lämnat in sin ansökan så snart som möjligt (EL, MT, CY, UK). I det sistnämnda fallet begränsades tillämpningen av bestämmelsen allvarligt av en dom som meddelades av överhuset om förenligheten med artikel 3 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna<sup>11</sup>.

## **3.4. Rättigheter**

### *3.4.1. Bosättning och rörelsefrihet*

Enligt artikel 7 får asylsökande fritt röra sig i de medlemsstater där de ansöker om asyl och välja var de vill bosätta sig. Denna rättighet kan begränsas av olika orsaker (allmänt intresse eller allmän ordning, snabb prövning av ansökan).

Asylsökande som inte hålls i förvar

---

<sup>11</sup> Yttranden från *Lords of Appeal for Judgment* i målet *Regina mot Secretary of State for the Home Department* av den 3 november 2005, [2005] UKHL 66.

**Eftersom medlemsstaterna har stor frihet att själva bestämma hur mycket de begränsar bosättning och rörelsefrihet rapporterades inga stora problem när det gäller tillämpningen av de relevanta bestämmelserna.**

**De flesta medlemsstater ger asylsökande rätt att röra sig fritt inom hela sitt territorium.** Ett fåtal medlemsstater (CZ, AT, LT) förbehåller sig rätten att begränsa rörelsefriheten om den allmänna ordningen kräver det. Två medlemsstater (DE, AT) begränsar regelmässigt asylsökandes rörelsefrihet till ett enda distrikt. I vissa andra medlemsstater är rörelsefriheten begränsad i praktiken, eftersom asylsökande måste rapportera till eller stanna i sina förläggningar under vissa tider (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

En del medlemsstater tillåter inte att asylsökande själva väljer sin *bosättningsort* (AT, DE, LU, NL, EL). Andra tillåter det på vissa villkor eller i en viss fas av asylförfarandet. Några få medlemsstater låta asylsökande välja fritt, vilket väldigt ofta är det enda sättet att kompensera för bristen på kapacitet i mottagningscentrumen (t.ex. FR, CY). I vissa medlemsstater utnyttjas också möjligheten att göra mottagningsvillkoren beroende av bosättningsorten (PL, FI, EE, LT).

I vissa medlemsstater får asylsökande fritt lämna sin bosättningsort utan tillstånd eller med stöd av en rent formell begäran, som i regel tillmötesgås (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Andra medlemsstater har infört strängare kontrollsystem som bygger på en begränsning av antalet frånvarodagar, rapporteringsskyldighet eller praktiskt taget obefintliga möjligheter att lämna bosättningsorten, utom under exceptionella omständigheter.

Asylsökande som hålls i förvar

Kvarhållande tillämpas i samtliga medlemsstater med flera olika motiveringar, från exceptionella omständigheter (Tyskland) till allmän praxis att hålla i förvar alla asylsökande som tar sig in i landet olagligt, utom de som har särskilda behov (Malta). Kvarhållandets längd varierar också, från sju dagar (PT) till tolv månader (MT, HU) eller under en period som inte fastställs (UK, FI).

**Eftersom direktivet föreskriver att kvarhållande är ett undantag från den allmänna regeln om rörelsefrihet som får användas bara ”om så är nödvändigt”, strider det dock mot direktivet om personen i fråga hålls i förvar automatiskt utan någon bedömning av den situation denne befinner sig i.** Dessutom strider det mot direktivets bestämmelser om frihetsberövandet är så långvarigt att det hindrar den asylsökande från att utöva de rättigheter som garanteras i direktivet, utom i sådana fall där det är motiverat t.ex. för att upprätthålla allmän ordning.

#### 3.4.2. Tillgång till förläggningar

Asylsökande har rätt att kontakta FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), sina juridiska rådgivare och icke-statliga organisationer.

Inga särskilda problem rapporterades avseende tillämpningen av artikel 14.2. UNHCR, juridiska rådgivare och icke-statliga organisationer har i regel god tillgång till alla förläggningar (även interneringscentrum) och goda kontakter med asylsökande. Vissa medlemsstater ger tillträde till förläggningar innan ett särskilt tillstånd har utfärdats (särskilt för icke-statliga organisationer).

### 3.4.3. Tillgång till hälso- och sjukvård samt arbete

Asylsökande har på vissa villkor rätt till hälso- och sjukvård och rätt att komma in på arbetsmarknaden.

Samtliga medlemsstater garanterar åtminstone *akutsjukvård* enligt artikel 15, även för asylsökande som hålls i förvar. Många medlemsstater har breddat tillträdet till hälso- och sjukvård, och ger ibland asylsökande tillträde på samma villkor som landets egna medborgare (CZ, NL, PL).

**Eftersom artikel 11 medger en avsevärd flexibilitet kunde inga problem konstateras när det gäller respekten för regler om asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.**

Hälften av medlemsstaterna tillämpar en maximal period under vilken en sökande inte har tillträde till arbetsmarknaden, dvs. ett år (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Nio medlemsstater (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) ger tillträde efter kortare perioder, allt från omedelbart (Grekland) till efter nio månader (Luxemburg). Endast Litauen bryter mot direktivet och ger inte alls den här möjligheten.

Av uppenbara skäl saknar asylsökande som hålls i förvar i praktiken tillträde till arbetsmarknaden. Detta kan vara oförenligt med direktivet i medlemsstater där kvarhållandet kan överstiga 12 månader (FI, UK).

Väldigt ofta kräver medlemsstaterna att asylsökande måste ansöka om arbetstillstånd (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK), och de begränsar tillträdet till vissa sektorer av ekonomin (CY) och, ibland mycket strängt, den tid de asylsökande får arbeta (NL, FR, AT).

**I praktiken kan tillträdet till arbetsmarknaden hindras avsevärt om ytterligare begränsningar åläggs de asylsökande som redan har getts tillträde till arbetsmarknaden, t.ex. om ett arbetstillstånd krävs.**

### 3.4.4. Tillträde till utbildning

Enligt artikel 10 har underåriga asylsökande eller barn till asylsökande (också de som hålls i förvar) rätt till utbildning senast tre månader från och med det att asylansökan har lämnats in.

Underåriga som inte hålls i förvar

Tillträdet till utbildning på primärstadiet är inget problem, men tillträdet till sekundärstadiet är ofta beroende av platstillgång eller lokala myndigheters beslut (AT, SI, FI, HU). I ett fåtal medlemsstater kan underåriga ges tillträde till skolgång bara under vissa tider under ett läsår, vilket i praktiken kan orsaka dröjsmål (PL, FR).

Underåriga som hålls i förvar

I strid med bestämmelserna i direktivet är det många medlemsstater som förvägrar kvarhållna underåriga tillträde till utbildning eller i praktiken gör det omöjligt eller mycket kringskuret (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Endast i några få medlemsstater erkänns denna rättighet eller anordnas specialundervisning på asylförläggningar (LV, CZ, LT, SE).



### 3.5. Asylsökande med särskilda behov

#### 3.5.1. Identifiering

Eftersom utsatta asylsökandes särbehov måste tillgodoses är medlemsstaterna skyldiga att identifiera dem (artikel 17).

**Vissa brister i införlivandet konstaterades redan när det gäller definitionen av utsatta grupper.** Även om de flesta medlemsstater erkänner sådana personer genom att förteckna alla kategorier som nämns i direktivet eller genom att använda en öppen klausul, finns det medlemsstater som inte täcker alla de personkategorier som anges i artikel 17.1 eller som överhuvudtaget inte tar hänsyn till personer med särskilda behov (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE och vissa regioner i AT).

I vissa medlemsstater (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) saknas dessutom förfaranden för identifiering. Trots att medlemsstaterna egentligen inte är skyldiga att tillämpa ett sådant förfarande, kan det allvarligt betvivlas om och hur personer med särskilda behov i praktiken identifieras i medlemsstater som inte har ett sådant verktyg.

**Identifieringen av utsatta asylsökande är en grundläggande förutsättning, utan vilken direktivets bestämmelser om särbehandling av dessa personer förlorar all mening.**

#### 3.5.2. Utsatta asylsökandes behov

**Att utsatta personers behov inte tillgodoses har konstaterats vara en av de största bristerna när det gäller tillämpningen av direktivet.**

Utsatta asylsökande måste ges tillgång till lämplig rehabilitering (underåriga som varit utsatta för övergrepp, försummelse, utnyttjande osv.), juridiskt ombud (underåriga utan medföljande vuxen) eller nödvändig behandling (offer för grova våldshandlingar) – se artiklarna 17–20.

I princip tillgodoses särskilda behov vad avser boende, men tillgången till hälso- och sjukvård har sina begränsningar, t.ex. ingen tillgång till läkarvård i praktiken, brist på specialistvård (särskilt för offer för tortyr och våld) samt otillräcklig ersättning för kostnader.

Underåriga bor visserligen i allmänhet hos sina föräldrar eller andra släktingar, men vissa brister konstaterades när det gäller underåriga med särskilda behov. I vissa fall har inga särskilda bestämmelser antagits (EE, FR, HU, LV, LU). Vissa andra medlemsstater har praktiska problem (t.ex. underskattning av behov, brist på personal med specialistkompetens) som i praktiken gör det svårare för underåriga att få tillgång till specialarrangemang.

Underåriga utan medföljande förälder garanteras juridiskt ombud i praktiskt taget samtliga medlemsstater. De placeras i regel i fosterfamiljer eller i särskilda anläggningar, och man ser rättsligt eller i praktiken till att deras familjemedlemmar spåras. Endast tre medlemsstater (DE, SE, PT) väljer att placera underåriga över 16 år utan medföljande förälder i vuxenförläggningar.

**Allvarliga problem kan uppstå i medlemsstater som inte utesluter att asylsökande med särskilda behov hålls i förvar.** De flesta av dem tillåter att underåriga hålls i förvar och många av dem tillåter till och med att underåriga utan medföljande förälder hålls i förvar. Eftersom mottagningsvillkoren oundvikligen försämrats för asylsökande som hålls i förvar, är det svårt att föreställa sig hur de särskilda behoven för utsatta personer (särskilt underåriga)

ska kunna tillgodoses. Även om vissa medlemsstater har vidtagit de nödvändiga arrangemangen i detta avseende omfattar de inte alla personkategorier som har särskilda behov.

**Med tanke på utsatta asylsökandes särskilda situation bör man överväga att hålla dem i förvar endast som en sista utväg, i fall där det är skäligen motiverat.** I alla händelser får ett kvarhållande inte äventyra deras tillträde till de rättigheter som direktivet garanterar dem (dvs. tillgång till tillräcklig hälso- och sjukvård, nödvändig behandling och rehabilitering, utbildning för underåriga). Dessutom måste ett beslut att hålla underåriga i förvar fattas med omtanke om barnets bästa.

*Dessutom anges det tydligt i artikel 19.2 att underåriga utan medföljande förälder ska tas emot hos vuxna släktingar, hos en fosterfamilj, i förläggningar som utformats särskilt för underåriga eller i annan typ av inkvartering som är lämplig för underåriga. Dessa asylsökande får därför hållas i förvar endast med full respekt för denna bestämmelse och endast om kvarhållandet visar sig vara till barnets bästa.*

### **3.6. Hur systemet med mottagningsvillkor fungerar**

#### *3.6.1. Personal och resurser*

I artikel 24 föreskrivs att personal som arbetar med asylsökande ska få en lämplig utbildning och att medlemsstaterna ska anslå tillräckliga medel för mottagandet av asylsökande.

Vissa tvivel kan uttryckas när det gäller de personalresurser och materiella resurser som anslås för att genomföra systemen med mottagningsvillkor i tre medlemsstater (IT, CY, MT).

Personalutbildningsfrågan försöker man i regel lösa lagstiftningsvägen eller i praktiken. Det finns dock vissa problem när det gäller de kurser som anordnas. Utbildningen är väldigt ofta fokuserad på kvinnor och underåriga. Endast i ett fåtal medlemsstater anordnas kurser om offer för tortyr. I vissa fall upptäcktes en brist på kvalificerad personal (EE, EL, LT) och bristande språkutbildning (EE, EL, PL).

Principen om tystnadsplikt var långt genomförd både för anställda inom förvaltningen och för anställda hos andra berörda aktörer. Man kan peka på vissa brister i detta avseende, i de fall där hela centrum drivs av privata aktörer, t.ex. icke-statliga organisationer.

## **4. SLUTSATSER**

På det hela taget har direktivet införlivats på ett tillfredsställande sätt i de flesta medlemsstater. Endast ett fåtal övergripande problem med felaktigt införlivande eller felaktig tillämpning av direktivet behöver påpekas. Kommissionen kommer att undersöka och åtgärda alla de fall där problem med tillämpningen har konstaterats.

I motsats till vad som förutspåddes när direktivet hade antagits, förefaller det som om medlemsstaterna inte har sänkt sin tidigare standard när det gäller att bistå asylsökande. Den här rapporten visar tydligt att syftet att skapa lika villkor när det gäller mottagningsvillkor undergrävs av den stora handlingsfrihet som direktivet ger medlemsstaterna bl.a. när det gäller tillträde till arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård, de materiella mottagningsvilkorens nivå och form, rörelsefrihet och utsatta personers behov.

Hur man ska finna lämpliga lösningar på dessa problem går utöver syftet med denna rapport, eftersom det kräver en omfattande politisk debatt om hur hög ambitionsnivån för det gemensamma europeiska asylsystemet ska vara. Dessa frågor behandlas därför i grönboken om asylpolitikens framtid, som kommissionen har offentliggjort nyligen.

Därför anser kommissionen att man måste vänta på resultatet av det offentliga samrådet om grönboken innan ändringar av direktivet föreslås.