



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.11.2007
KOM(2007) 745 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**OM ANVENDELSEN AF RÅDETS DIREKTIV 2003/9/EF AF 27. JANUAR 2003 OM
FASTLÆGGELSE AF MINIMUMSSTANDARDE FOR MODTAGELSE AF
ASYLANSØGERE I MEDLEMSSTATERNE**

1. INDLEDNING

Den 27. januar 2003 vedtog Rådet direktiv 2003/9/EF om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne¹. Det finder anvendelse på alle medlemsstater med undtagelse af Irland og Danmark² og blev udarbejdet med henblik på at harmonisere medlemsstaternes lovgivninger for så vidt angår modtagelsesforholdene for asylansøgere og således bidrage til på EU-plan at skabe samme forhold på asylområdet og mindske antallet af sekundære bevægelser. Direktivet udgør en af "byggestenene" til første fase af det fælleseuropæiske asylsystem som fastsat i Tammerfors-programmet af 1999 og Haag-programmet af 2004³.

Med denne rapport opfylder Kommissionen sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 25. Rapporten har til formål at give et overblik over medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse af direktivet og indkredse eventuelle problemer. Resultaterne har bidraget til udarbejdelsen af grønbogen om den fremtidige asylpolitik.

Rapporten blev udarbejdet på grundlag af to undersøgelser, der blev gennemført med henblik på at indsamle de nødvendige oplysninger om, hvor langt medlemsstaterne var nået med gennemførelsen i national ret og anvendelsen af direktivet⁴.

For så vidt angår de medlemsstater (BE, EL, DE, AT), som endnu ikke havde vedtaget de nødvendige gennemførelsesbestemmelser på tidspunktet for udarbejdelsen af rapporten (udgangen af 2006), blev oplysningerne indsamlet på grundlag af de foreliggende udkast til lovgivning.

2. KONTROL AF GENNEMFØRELSEN I NATIONAL RET

Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet i national ret senest 6. februar 2005.

Kommissionens tjenestegrene har aktivt bistået medlemsstaterne i processen ved at afholde regelmæssige møder med nationale eksperter.

Efter udløbet af fristen for gennemførelsen i national ret blev der indledt overtrædelsesprocedurer mod alle de medlemsstater, der ikke havde givet meddelelse eller ikke fuldt ud havde givet meddelelser om deres gennemførelsesbestemmelser. I overensstemmelse med traktatens artikel 226 sendte Kommissionen følgende 19 åbningsskrivelser og 10 begrundede udtalelser. Der blev truffet beslutning om at indlede retssag ved Domstolen mod

¹ EFT L 31 af 6.2.2003, s. 18.

² I denne rapport forstås ved "medlemsstater" de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

³ Formandskabets konklusioner af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999. Bilag 1 til formandskabets konklusioner af Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i november 2004.

⁴ EMN "Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States", maj 2006 – undersøgelse udliciteret til Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe "Odysseus".

6 medlemsstater. Tre sager blev trukket tilbage, en blev afgjort⁵, og i to sager afventes der stadig dom⁶.

3. GENNEMFØRELSE AF SPECIFIKKE BESTEMMELSER

3.1. Anvendelsesområde

I henhold til artikel 2, litra c), og artikel 3 finder direktivet anvendelse på asylansøgere fra det tidspunkt, hvor de indgiver deres ansøgning om international beskyttelse i henhold til Genèvekonventionen, og indtil der er truffet endelig afgørelse om deres ansøgning.

Der blev næsten ingen problemer konstateret for så vidt angår dem, direktivet finder anvendelse på. Endvidere har langt de fleste medlemsstater valgt at anvende direktivet på personer, der ansøger om subsidiær beskyttelse.

Det skal bemærkes, at hovedårsagen til, at subsidiær beskyttelse ikke blev medtaget i direktivet, var, at begrebet endnu ikke indgik i EU-retten vedrørende asyl, da direktivet blev vedtaget. Da direktivet om flygtningestatus⁷ blev vedtaget, blev begrebet imidlertid en integrerende del af EU-retten vedrørende asyl, som bør komme til udtryk i forbindelse med alle asylinstrumenter.

Der blev konstateret mindre problemer med i tide at anvende direktivet. Visse medlemsstater, hvis procedurer er opdelt i flere faser, anvender ikke direktivet på f.eks. personer, der er i den fase, hvor det vurderes, om asylansøgningen kan antages (ES, NL). Andre anvender kun direktivet på asylansøgere, der allerede er registreret eller har et særligt id-kort (EL, UK, CY). Nogle medlemsstater begrænser også anvendelsen af direktivet i det tidsrum hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger i henhold til Dublin-forordningen⁸ (AT, FR, ES).

Alle medlemsstater overholder reglen om, at direktivet finder anvendelse, indtil der er truffet endelig afgørelse (dvs. en beslutning, der i henhold til national ret ikke kan anfægtes).

Der er dog alvorlige problemer for så vidt angår anvendelsen af direktivet i alle de lokaler, hvor asylansøgere huses. Hele syv medlemsstater (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ anvender ikke direktivet i deres interneringscentre. Andre medlemsstater (f.eks. AT) anvender det ikke i transitområder.

Da direktivet ikke tillader undtagelser for så vidt angår dets anvendelse i bestemte faciliteter for asylansøgere, finder dets bestemmelser anvendelse på alle typer lokaler, inklusive interneringscentre.

⁵ Sagen mod Østrig, hvor Østrig blev kendt skyldig i ikke at have opfyldt sine forpligtelser i henhold til traktaten.

⁶ Sagerne mod Grækenland og Tyskland.

⁷ Direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304 af 30.9.2004).

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne, EFT L 50 af 25.2.2003, s 1.

⁹ Situationen i Spanien, Grækenland og Portugal er ikke klar.

3.2. Procedureregler

3.2.1. Information

I henhold til artikel 5 skal medlemsstaterne give asylansøgere skriftlig information på et sprog, de kan forstå, om deres rettigheder og pligter i henhold til direktivet og om de organisationer, der yder juridisk eller anden bistand.

I langt de fleste medlemsstater informeres asylansøgerne behørigt. Kun et par medlemsstater har ikke fuldt ud (DE) eller kun delvis (AT) gennemført denne bestemmelse i national ret.

Der blev konstateret visse problemer i nogle medlemsstater (CY, SI, DE og MT), hvor informationen om de organisationer, der yder bistand til asylansøgere, ikke synes at være tilstrækkelig.

Alle medlemsstater skal inden 15 dage fra datoen for asylansøgningen give denne information. Antallet af sprog, informationen findes på, varierer fra medlemsstat til medlemsstat fra 3 (MT) til 34 (AT).

Det er vigtigt, at asylansøgere får adgang til informationen på mange sprog for derved effektivt at sikre, at de kan udøve de rettigheder, de garanteres i direktivet. **Medlemsstaterne opfordres derfor til at udnytte den finansielle bistand fra Den Europæiske Flygtningefond¹⁰ til at øge antallet af sprog, informationen foreligger på.**

3.2.2. Dokumentation

I henhold til artikel 6 har medlemsstaterne pligt til inden tre dage fra asylansøgningen at udstede et dokument til asylansøgere, hvoraf deres navn og status fremgår.

Mange medlemsstater overholder ikke tidsfristen. Nogle medlemsstater har ikke indført bestemmelser af denne art i deres lovgivning (DE, NL, HU, EL, ES). Andre har indført en klar frist i deres lovgivning, men overholder den i praksis ikke (IT, SE, UK, FR).

Alle medlemsstater udsteder hensigtsmæssig dokumentation til asylansøgere, der ikke er interneret. Både form og indhold heraf varierer imidlertid væsentligt. Mange medlemsstater udsteder navnlig dokumenter, hvoraf asylansøgernes identitet ikke fremgår, hvilket er tilladt i henhold til direktivet, men det forårsager mange praktiske problemer (f.eks. problemer med at åbne en bankkonto). Hvis der blev udleveret en harmoniseret model af de dokumenter, der udstedes til asylansøgere, hvoraf deres identitet præciseres, ville det løse mange sådanne praktiske problemer.

Så godt som alle medlemsstater udsteder ikke dokumenter til internerede asylansøgere, således som direktivet tillader (undtagen NL, CY, IT).

I de fleste medlemsstater er dokumenterne gyldige under hele proceduren, og i de medlemsstater, hvor dokumenterne er af begrænset gyldighed (fra 2 måneder til 1 år), skaber forlængelsesproceduren ingen problemer.

¹⁰ Rådets beslutning 2004/904/EF af 2. december 2004 om Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2005-2010, EUT L 381 af 28.12.2004, s. 52.

3.2.3. Procedure for inddragelse af modtagelsesforhold

Hvis der i henhold til artikel 16, stk. 1-3, træffes beslutning om at inddrage modtagelsesforholdene, indeholder direktivet bestemte proceduremæssige bestemmelser (artikel 16, stk. 4), herunder retten til at klage over negative afgørelser og retten til gratis retshjælp i sådanne tilfælde (artikel 21).

Der blev ikke konstateret store problemer med hensyn til at garantere, at afgørelsen om inddragelse er individuel, upartisk og uafhængig.

Der blev konstateret visse mangler for så vidt angår muligheden for at klage over visse negative afgørelser. Selv om alle medlemsstater giver mulighed for at træffe afgørelse om internering, er der nogle, der ikke har fastsat bestemmelse om mulighederne for at klage over afgørelser, der påvirker den enkeltes bevægelsesfrihed (AT, UK, SK) eller medfører inddragelse eller begrænsning af modtagelsesforholdene (HU, SI) eller over andre afgørelser end dem, der vedrører frihedsberøvelse (ES, MT). Der er også problemer med, at afgørelser om inddragelse er dårligt begrundede eller gives mundtligt (NL, SI). Alle disse situationer er i strid med artikel 21, stk. 1.

Kun to medlemsstater (CY, EL) har ikke fastsat bestemmelse om adgang til gratis retshjælp under klageproceduren. Nogle medlemsstater giver kun gratis retshjælp til asylansøgere, der ikke kan dække udgifterne, eller som kan tænkes at få ret i klagen (f.eks. NL, DE). Endelig blev der i visse andre medlemsstater (LV, HU, AT, EE) konstateret praktiske problemer for så vidt angår en effektiv adgang til retshjælp

3.3. Materielle modtagelsesforhold og familiens enhed

3.3.1. Form

I henhold til artikel 13 og 14 har medlemsstaterne pligt til at sikre asylansøgere de materielle modtagelsesforhold (dvs. indkvartering, mad, tøj osv.), men de må i vid udstrækning selv bestemme i hvilken form.

I de fleste medlemsstater er **indkvarteringen i naturalieform**. Den mest almindelige form er kollektiv indkvartering. Kun nogle få medlemsstater (UK, BE, IT, SE) tilbyder individuel indkvartering. Indkvarteringsens art afhænger i nogle medlemsstater af, i hvilken fase proceduren er (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK.) Der ydes meget sjældent økonomiske ydelser til dækning af indkvarteringsbehovet: Frankrig, Italien, Spanien og Slovenien – manglende indkvarteringsplads, Belgien og Portugal – afhængig af hvilken fase proceduren er i, Cypren – som princip. I de fleste medlemsstater (undtagen EE, LV, UK, FI, SE) stilles der **mad** i naturalieform til rådighed. Selv om den måde, hvorpå asylansøgernes **behov for tøj** dækkes, varierer betydeligt, er det stadig kun et mindretal af medlemsstaterne, der yder økonomisk støtte hertil (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, undertiden BE og AT).

Selv om de væsentligste materielle behov dækkes med naturalieydelser modtager asylansøgere næsten altid (undtagen i Slovenien) økonomiske ydelser til at dække visse andre udgifter.

3.3.2. Tilstrækkelige modtagelsesforhold og familiens enhed

I henhold til artikel 13 og 14 bør de materielle modtagelsesforhold være tilstrækkelige til at sikre asylansøgernes ophold og helbred. I henhold til artikel 8 og artikel 14, stk. 2, har

medlemsstaterne også pligt til at bevare familiens enhed for de asylansøgere, til hvem der stilles indkvartering til rådighed.

Der blev ikke konstateret store problemer de steder, hvor de materielle modtagelsesforhold havde form af naturalieydelse, og i modtagelsescentre.

I langt de fleste tilfælde dækker antallet af indkvarteringspladser for asylansøgere behovet. Som krævet i direktivet garanterer de fleste medlemsstater familiens enhed for asylansøgere, når der stilles indkvartering til rådighed. Kun i to medlemsstater (IT, DE) afhænger dette af, om asylansøgerne opfylder visse proceduremæssige krav, hvilket kan være i strid med direktivet.

I nogle medlemsstater er der imidlertid mangel på ledige indkvarteringspladser for asylansøgere (f.eks. CY, IT, FR). Der er desuden konstateret problemer for så vidt angår tøj til asylansøgere (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) eller generelt dårlige modtagelsesforhold (LT, EL).

Kun i nogle få medlemsstater (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT) kan der sættes spørgsmålstegn ved, om modtagelsesforholdene for internerede asylansøgere er passende, selv om de generelt af indlysende årsager er forskellige fra modtagelsesforholdene for ikke-internerede asylansøgere.

De største problemer med anvendelsen af direktivet blev konstateret i de medlemsstater, hvor asylansøgere modtager økonomiske ydelser. Disse ydelser er meget ofte for lave til at dække opholdsudgifterne (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Beløbene står kun sjældent i forhold til den laveste sociale bistand, der ydes til landets egne borgere, eller selv når de gør, kan de stadig være utilstrækkelige, da asylansøgere ikke har familie og/eller andre uformelle støttestrukturer.

3.3.3. Tilfælde af inddragelse af modtagelsesforhold

I artikel 16, stk. 1-3, specificeres de situationer, hvor modtagelsesforholdene for asylansøgere kan begrænses eller inddrages (f.eks. at den pågældende ikke har overholdt sin mødepligt eller uberettiget har nydt godt af materielle modtagelsesforhold).

Nogle medlemsstater inddrager modtagelsesforholdene i situationer, hvor det i henhold til direktivet ikke er tilladt ((FI, DE, NL og visse regioner i AT).

Kun nogle få medlemsstater vælger i medfør af artikel 16, stk. 2, at nægte modtagelsesforhold for asylansøgere, der ikke snarest muligt indgiver deres asylansøgning (EL, MT, CY, UK). I sidstnævnte medlemsstat var anvendelsen af bestemmelsen imidlertid i høj grad begrænset af Overhusets dom vedrørende overholdelsen af artikel 3 i den europæiske menneskeretskonvention¹¹.

¹¹ Udtalelse fra Lords of Appeal for Judgment i sag Regina mod Secretary of State for the Home Department af 3.11.2005, [2005] UKHL 66.

3.4. Rettigheder

3.4.1. Fri bevægelighed og ophold

I henhold til artikel 7 har asylansøgere ret til fri bevægelighed inden for den medlemsstat, hvor de ansøger om asyl og vælger at tage ophold. Denne ret kan begrænses af en række årsager (den offentlige interesse eller den offentlige orden, hurtig behandling af ansøgningen).

Ikke-internerede asylansøgere

Eftersom medlemsstaterne har stor selvbestemmelse for så vidt angår begrænsning af den frie bevægelighed og bopæl, blev der ikke konstateret væsentlige problemer med anvendelsen af de pågældende bestemmelser.

De fleste medlemsstater giver ret til fri bevægelighed på hele deres område. Nogle få medlemsstater (CZ, AT, LT) forbeholder sig ret til at begrænse den frie bevægelighed af hensyn til den offentlige orden. To medlemsstater (DE, AT) begrænser regelmæssigt asylansøgere frie bevægelighed til ét distrikt. I visse andre medlemsstater er den frie bevægelighed i praksis begrænset, da asylansøgere skal møde op eller opholde sig i deres indkvarteringscentre på bestemte tidspunkter (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Nogle medlemsstater tillader ikke asylansøgere at vælge deres *opholdssted* (AT, DE, LU, NL, EL). Andre tillader det på bestemte vilkår eller i en bestemt fase af asylproceduren. Et fåtal af medlemsstaterne giver asylansøgere frit valg, hvilket meget ofte er den eneste måde at løse problemet med manglende kapacitet på modtagelsescentrene på (f.eks. FR, CY). Nogle medlemsstater anvender også bestemmelsen til at gøre modtagelsesforholdene afhængige af opholdsstedet (PL, FI, EE, LT).

I nogle medlemsstater kan asylansøgere frit forlade deres opholdssted uden tilladelse eller kun på en rent formel anmodning, hvilket normalt accepteres (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Andre medlemsstater har indført mere strenge kontrolsystemer, der er baseret på et begrænset antal dages fravær, mødepligt eller næsten ingen mulighed for at forlade opholdsstedet undtagen under helt særlige omstændigheder.

Internerede asylansøgere

I alle medlemsstater findes der bestemmelser om internering af en række årsager (fra helt særlige omstændigheder – Tyskland – til mere generel praksis, hvor alle asylansøgere, der ulovligt indrejser i medlemsstaten interneres, undtagen hvis de pågældende har særlige behov – Malta) . På samme måde varierer varigheden af interneringen fra 7 dage (PT) til 12 måneder (MT, HU) eller endog i ubegrænsede perioder (UK, FI).

Da internering i henhold til direktivet er en undtagelse fra reglen om fri bevægelighed, som kun kan anvendes, når "det viser sig at være nødvendigt", er automatisk internering uden evaluering af den pågældende persons situation i strid med direktivet. Interneringens varighed, undtagen i behørigt begrundede tilfælde (f.eks. den offentlige orden), der forhindrer en asylansøger i at nyde godt af de rettigheder, direktivet garanterer, er også i strid med dets bestemmelser.

3.4.2. Adgang til indkvarteringscentre

Asylansøgere er berettiget til at kontakte FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR), deres juridiske rådgivere og ikke-statslige organisationer.

Der blev ikke konstateret nogen særlige problemer for så vidt angår anvendelsen af artikel 14, stk. 2. UNHCR, juridiske rådgivere og ikke-statslige organisationer har generelt god adgang til alle indkvarteringscentre (inklusive interneringscentre) og kontrakt med asylansøgere. Nogle medlemsstater giver kun adgang til indkvarteringscentre efter særlig tilladelse hertil (navnlig til ikke-statslige organisationer).

3.4.3. Adgang til lægebehandling og arbejde

Asylansøgere har også ret til betinget adgang til arbejdsmarkedet og lægebehandling.

Adgang til i det mindste akut lægehjælp som fastsat i artikel 15 garanteres af alle medlemsstater, inklusive for internerede asylansøgere. En lang række medlemsstater har udvidet adgangen til lægehjælp ved undertiden at give samme adgang hertil som for deres egne statsborger (CZ, NL, PL).

Da artikel 11 er temmelig fleksible, blev der ikke konstateret større problemer med hensyn til overholdelsen af reglen om asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet.

Halvdelen af medlemsstaterne begrænser adgangen til en højst tilladt periode, dvs. 1 år (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Ni medlemsstater (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) tillader adgang til arbejdsmarkedet i kortere perioder (straks i Grækenland og ni måneder i Luxembourg). Kun Litauen overtræder direktivet ved overhovedet ikke at give asylansøgere denne mulighed.

Internerede asylansøgere har af indlysende årsager næsten ingen adgang til arbejdsmarkedet. Det er måske ikke i overensstemmelse med direktivet i medlemsstater, hvor interneringen kan vare i mere end 12 måneder (FI, UK).

Meget ofte kræver medlemsstaterne, at asylansøgere ansøger om arbejdstilladelse (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK) og begrænser adgangen til arbejdsmarkedet til bestemte sektorer i erhvervslivet (CY) og længden af den tilladte (undertiden temmelig restriktive) arbejdstid (NL, FR, AT).

Yderligere begrænsninger, der pålægges asylansøgere, der allerede har fået adgang til arbejdsmarkedet, f.eks. behovet for en arbejdstilladelse, kan i væsentlig grad hindre denne adgang i praksis

3.4.4. Adgang til uddannelse

I henhold til artikel 10 har mindreårige asylansøgere og børn af asylansøgere (også internerede) ret til uddannelse senest 3 måneder efter ansøgningen om asyl.

Ikke-internerede mindreårige

Adgangen til uddannelse på primærtrinnet er ikke et problem, mens adgangen til uddannelse på sekundærtrinnet ofte afhænger af antallet af ledige pladser eller de lokale myndigheders beslutninger (AT, SI, FI, HU). I nogle få medlemsstater kan mindreårige kun få adgang til

uddannelse på bestemte tidspunkter i skoleåret, hvilket i praksis medfører forsinkelser (PL, FR).

Internerede mindreårige

I strid med direktivets bestemmelser nægter mange medlemsstater internerede mindreårige adgang til uddannelse og gør det i praksis umuligt eller meget begrænset (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Kun i nogle få medlemsstater anerkendes denne ret, eller der oprettes specialklasser i interneringscentre (LV, CZ, LT, SE).

3.5. Asylansøgere med særlige behov

3.5.1. Identifikation

Da det er nødvendigt at tage hensyn til sårbare asylansøgere særlige behov, har medlemsstaterne pligt til at identificere dem (artikel 17).

Der blev allerede konstateret visse mangler i gennemførelsen i national ret for så vidt angår definitionen af sårbare personer. Selv om de fleste medlemsstater anerkender disse personer ved at opføre lister over alle de grupper, der er omhandlet i direktivet, eller ved at anvende en åben bestemmelse, dækker nogle ikke hele listen i artikel 17, stk. 1 eller tager overhovedet ikke hensyn til personer med særlige behov (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE og nogle regioner i AT).

I nogle medlemsstater (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) findes der desuden ingen identifikationsprocedure. Selv om medlemsstaterne egentlig ikke har pligt til træffe denne foranstaltning, kan der herske alvorlig tvivl om, hvordan og hvorvidt personer med særlige behov reelt identificeres i medlemsstaterne uden et sådant redskab.

Identifikation af sårbare asylansøgere udgør et hovedelement, uden hvilket de af direktivets bestemmelser, der sigter mod at give disse personer særbehandling, mister al betydning.

3.5.2. Sårbare asylansøgere behov

Det er konstateret, at en af hovedmanglerne ved anvendelsen af direktivet er, at der ikke tages hensyn til sårbare personers behov.

Sårbare asylansøgere skal have adgang til passende rehabilitering (mindreårige, der har været udsat for overgreb, forsømmelse, udnyttelse osv.), juridisk bistand (uledsagede mindreårige) eller den nødvendige behandling (voldsofre af enhver art) - se artikel 17-20.

Selv om der principielt tages hensyn til de særlige indlogeringsbehov, har adgangen til syge- og sundhedsvæsenet sine begrænsninger, f.eks. ingen effektiv adgang til lægehjælp, manglende adgang til specialhjælp (navnlig til tortur- og voldsofre) og utilstrækkelig dækning af udgifterne hertil.

Selv om mindreårige generelt indlogeres med deres forældre eller andre familiemedlemmer, blev der konstateret en række mangler i forbindelse med mindreårige med særlige behov. I nogle tilfælde var der ikke blevet vedtaget specifikke retlige bestemmelser (EE, FR, HU, LV, LU). En række andre medlemsstater har praktiske problemer, hvilket gør det sværere at sikre

mindreårige effektiv adgang til særlige ordninger, f.eks. undervurdering af behovene og mangel på personale med specialkompetencer).

Uledsagede mindreårige garanteres juridisk bistand i så godt som alle medlemsstater. De indlogeres generelt hos plejeforældre eller i særlige centre, og det sikres både retligt og i praksis, at deres forældres opspores. Kun tre medlemsstater (DE, SE, PT) har valgt at indlogere uledsagede mindreårige over 16 år i voksencentre.

Der kan opstå alvorlige problemer i medlemsstater, der ikke udelukker internering af asylansøgere med særlige behov. De fleste af dem tillader internering af mindreårige, og mange af dem tillader endda internering af uledsagede mindreårige. Da modtagelsesforholdenes standard uundgåeligt falder i interneringscentre, er det svært at forestille sig, hvordan sårbare personers (særlig mindreåriges) særlige behov kan tilgodeses. Selv om nogle medlemsstater har truffet særlige foranstaltninger i den henseende, tager de ikke hensyn til alle grupper af personer med særlige behov.

Internering af sårbare asylansøgere bør i lyset af deres særlige situation kun betragtes som sidste udvej i behørigt begrundede tilfælde. Under alle omstændigheder bør internering ikke påvirke deres adgang til de rettigheder, de garanteres i medfør af direktivet (dvs. adgang til passende lægehjælp, den nødvendige behandling og rehabilitering samt uddannelse af mindreårige). For så vidt angår mindreårige skal der i forbindelse med beslutningen om at internere dem desuden tages hensyn til, hvad der er i barnets bedste interesse.

For så vidt angår uledsagede mindreårige, fastsættes det desuden klart i artikel 19, stk. 2, at de bør modtages hos myndige familiemedlemmer, hos en plejefamilie, i indkvarteringscentre med særlige faciliteter for mindreårige eller i andre former for indkvartering, der egner sig for mindreårige. Interneringen af disse asylansøgere kan derfor kun ske under fuld overholdelse af denne bestemmelse og kun hvis interneringen i sig selv anses for at være i barnets bedste interesse.

3.6. Hvordan modtagelsessystemet fungerer

3.6.1. Personale og ressourcer

I henhold til artikel 24 kræves det, at personale, der tager sig af asylansøgere, modtager den nødvendige uddannelse, og at medlemsstaterne afsætter de nødvendige midler til at modtage asylansøgere.

Der kan udtrykkes nogen tvivl om størrelsen af både de personalemæssige og materielle ressourcer, der afsættes til at gennemføre modtagelsessystemerne i tre medlemsstater (IT, CY, MT).

Spørgsmålet om personalets uddannelse løses enten ved hjælp af retsbestemmelser eller i praksis. Der er dog nogle problemer for så vidt angår uddannelseskursernes indhold. Uddannelserne fokuserer meget ofte på kvinder og mindreårige. Kun i et fåtal af medlemsstaterne gives der uddannelse vedrørende torturofre. I nogle tilfælde blev det konstateret, at der manglede kvalificeret personale (EE, EL, LT) eller sprogundervisning (EE, EL, PL).

Princippet om personalets tavshedspligt blev generelt efterkommet for så vidt angår både ansatte i den offentlige forvaltning og andre involverede personer. Der kan påpeges visse mangler i den henseende, når hele centre drives af private enheder, f.eks. ikke-statslige organisationer.

4. KONKLUSIONER

Generelt er direktivet blevet gennemført i national ret på tilfredsstillende vis i flertallet af medlemsstaterne. Der blev kun konstateret et par generelle problemer med ukorrekt gennemførelse i national ret eller forkert anvendelse af direktivet. Kommissionen vil se nærmere på disse tilfælde og sætte ind de steder, hvor der blev konstateret problemer med anvendelsen af direktivet.

I modsætning til, hvad der blev spået efter vedtagelsen af direktivet, ser det ud til, at medlemsstaterne ikke har sænket deres tidligere standarder for bistand til asylansøgere. Denne rapport har imidlertid klart vist, at den store fleksibilitet, direktivet tillader på en række områder, navnlig for så vidt angår adgangen til beskæftigelse, lægehjælp, de materielle modtagelsesforholds omfang og form, retten til fri bevægelighed og sårbare personers behov, undergraver målet om at skabe samme vilkår for så vidt angår modtagelsesforhold.

At forsøge at finde passende løsninger på disse spørgsmål går ud over formålet med denne rapport, da det kræver brede politiske overvejelser om, hvor højt ambitionsniveauet for det fælleseuropæiske asylsystem skal være. Disse spørgsmål er derfor behandlet i grønbogen om den fremtidige asylpolitik, som Kommissionen netop har udsendt.

Kommissionen finder det nødvendigt, inden den fremsætter forslag til ændring af direktivet, at afvente resultaterne af den offentlige høring om grønbogen.