

# Sanktioner eller incitament?

Om EU:s möjligheter att få dess medlemsstater att agera  
enligt de gemensamma reglerna

# Abstract

How does the European Union ensure member state compliance? And why doesn't it seem to function on the area of the Common European Asylum Politics? Several reports have the past few years alerted the European Union of possible violations of the rights of refugees in Greece, violations that are in direct conflict with several key regulations and directives, such as the Dublin Regulation. The European Commission has on two occasions initiated infringement proceedings against Greece on this matter, but the issues has not yet been resolved.

Using the theory of principal-supervisor-agent as an analytical tool, and Greece as a case study, this thesis aims at explaining the EU's enforcement strategies in post-decisional compliance politics and why it doesn't seem to be working on the area of asylum. I argue that the EU fails in its attempts to make its member states comply because of the too restrictive use of sanctions, combined with the lack of incitements for making member states comply in this area.

*Nyckelord:* Dublinförordningen, EU, asylpolitik, flyktingpolitik, asylrätt, CEAS, sanktionsmöjligheter, principal-agent, enforcement, compliance, P-S-A

*Antal tecken:* 63 813

# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Introduktion .....</b>	<b>1</b>
1.1 Inledning .....	1
1.2 Syfte och problemformulering.....	2
1.3 Disposition.....	3
1.4 Metodologi.....	3
1.4.1 Metod.....	3
1.4.2 Material.....	4
1.5 Avgränsningar .....	5
<b>2 Teori .....</b>	<b>6</b>
<b>3 Bakgrund .....</b>	<b>8</b>
3.1 Det gemensamma asylsystemet.....	8
3.2 Situationen för asylsökande i Grekland.....	10
3.2.1 Mottagningsprocessen .....	10
3.2.2 Asylsystemet.....	11
3.2.3 Risk för refoulement.....	13
3.3 Reaktionen.....	14
<b>4 Regelverket .....</b>	<b>16</b>
4.1 Bryter Grekland mot EU:s gemensamma regelverk om asylpolitiken? .....	16
4.2 Vilka möjligheter finns för EU att agera? .....	18
4.2.1 Bristande sanktionsmöjligheter?.....	19
<b>5 Sanktioner eller incitament? .....</b>	<b>21</b>
<b>6 Sammanfattning och slutsats .....</b>	<b>24</b>
<b>7 Referenser .....</b>	<b>25</b>
<b>Bilaga 1. Dublinförordningen .....</b>	<b>27</b>
<b>Bilaga 2. Mottagandedirektivet.....</b>	<b>37</b>

# Förkortningar

Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget om ändring av fördragentfördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med den (97/C 340/01)
Asylgrundsdirektivet	Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingsstatus
Dublinförordningen	Rådets förordning (EG) nr 343/2003 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
Dublinkonventionen	Konvention rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
Eurodacförordningen	Rådets förordning nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen av 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
Genèvekonventionen	Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951
Maastrichtfördraget	Fördrag om Europeiska Unionen
Massflyktsdirektivet	Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta
Mottagandedirektivet	Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna

Skyddsgrundsdirektivet

Rådets 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

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees  
(Förenta Nationernas flyktingkommissariat)

# 1 Introduktion

## 1.1 Inledning

*”The policemen hit my face and the back of my head until I began hitting myself to make them stop. I thought that it is the same everywhere, the police is as bad. I thought of throwing myself out of the window in order to end my life”*

Noori, afghansk asylsökande i Grekland (NHC 2008: 1)

EU är ett unikt projekt som saknar motstycke i internationella relationer. Aldrig förr har stater ingått ett så pass integrerat samarbete och frivilligt överlämnat så mycket av sin suveränitet åt överstatliga institutioner. Den ovanligt höga graden av integration kan delvis förklaras med att EU är den internationella organisation som har det i särklass mest effektiva systemet för att förmå stater att agera efter de gemensamma överenskommelserna. Inom ett område fallerar dock unionen att förmå medlemsländerna att handla i enlighet med bestämmelserna inom samarbetet – i upprätthållandet av en gemensam standard inom asylpolitiken.

Sedan 2003 tillämpas Dublinförordningen, vilket är ett avtal om att asylsökande skall söka asyl i det första land han eller hon kommer till i EU. Genom en fallstudie av Greklands asylsystem och Dublinförordningen analyserar jag vilka möjligheter EU:s överstatliga institutioner har att förmå Grekland att agera enligt gemensamma direktiv och förordningar gällande flyktingmottagande. Behandlingen av asylsökande i Grekland har uppmärksammats under de senaste åren på grund av rättsosäkra asylprövningar och inhumana förhållanden i asylmottagningen. EU-kommissionen har vid två tillfällen anmält Grekland till EG-domstolen för att de inte lever upp till sina åtaganden inom EU:s gemensamma asylpolitik och UNHCR avråder andra EU-länder från att avvisa flyktingar till Grekland i enlighet med bestämmelserna i Dublinförordningen. Flera människorättsorganisationer i Europa rapporterar samstämmigt om hur asylsökandes rättigheter kränks och tillgången till en rättssäker asylprövning ifrågasätts.

Uppsatsen belyser en svåråtkomlig problematik i EU-samarbetet. Unionens rättsliga samarbete utvidgas till allt fler områden och dess kontrollmakt blir allt starkare. Samtidigt fortsätter relationerna medlemsstaterna emellan i mångt och mycket följa de traditionella spelreglerna. Jag argumenterar för att det finns en inneboende problematik i EU:s system då man utgår från att alla stater har samma incitament till att följa reglerna och samma prioriteringar, samtidigt som det tycks

saknas kraftfulla verktyg för att hantera situationer då en medlemsstat faktiskt bryter mot det gemensamma regelverket.

## 1.2 Syfte och problemformulering

Det nära samarbetet i EU bygger på att alla medlemsstater följer det gemensamma regelverket. Om ett flertal stater agerar mot de gemensamma bestämmelserna faller hela systemet. Uppsatsen syftar på ett övergripande plan till att undersöka vilka möjligheter EU har att säkerställa att dess medlemsstater agerar efter de gemensamma bestämmelserna. Genom att undersöka Greklands ageranden inom den gemensamma asylpolitiken, belyses svårigheterna som uppstår när det gemensamma regelverket utvidgas till ett nytt policyområde. Den gemensamma asylpolitiken är ett relativt nytt område för gemenskapsrätten och som sådant måste det utredas. Hur fungerar gemenskapsrätten? Varför har det visat sig så svårt att få bestämmelserna kring det gemensamma asylsystemet att fungera?

Utifrån detta problem har följande frågeställning formulerats:

***Vilka möjligheter har EU att säkerställa att dess medlemsstater följer det gemensamma regelverket och varför faller detta inom asylområdet?***

Med frågan syftar jag generellt till hur EU:s regelverk ser ut och vilka verktyg EU-institutionerna har för att säkerställa att medlemsstaterna följer reglerna. Mer specifikt vill jag med min fråga undersöka hur det kommer sig att EU misslyckas med att säkerställa att medlemsstaterna följer gemenskapslagstiftningen just på asylområdet, och än mer specifikt i fallet Grekland.

Genom Jonas Tallbergs teori om vikten av fungerande kontrollmekanismer samt EU:s överstatliga institutioners roll i att stärka dessa, undersöker jag hur dessa mekanismer används i fallet Grekland. En viktig del av forskningen är att uppmärksamma samhällsliga problem, för att kunna finna en lösning på dem. På en lägre abstraktionsnivå syftar uppsatsen därför även till att belysa problemen som finns i Grekland just nu.

Problematiken som uppsatsen behandlar är viktig inte enbart därför att den är ett symptom för ett system som saknar tillräckligt effektiva åtgärdsprogram då en medlemsstat agerar mot de gemensamma bestämmelserna, men också för att det är individer som drabbas av detta. Alla system må ha barnsjukdomar men i detta fall medför det oerhörda konsekvenser för de asylsökande som flyr till EU för att söka skydd, en rätt som är stadgad i Genèvekonventionen. Oförmågan att komma tillrätta med dessa problem riskerar att allvarligt skada bilden av EU som normgivande inom mänskliga rättigheter.

Min tes är att EU:s sanktionsmöjligheter är för svaga och att det får konsekvenser just på asylområdet eftersom detta är ett område som traditionellt ligger väldigt nära nationalstaten, samt innebär en kortsiktig kostnadsbörda för de enskilda staterna.

På en högre abstraktionsnivå illustrerar problematiken en brist inom hela EU-systemet. Ett system är aldrig starkare än dess svagaste länk, och händelserna i Grekland visar på en svaghet som måste adresseras. Även om detta fall löses, finns det grundläggande, strukturella problemet kvar.

## 1.3 Disposition

Huvuddelen av uppsatsen består av fyra delar. I kapitel två presenteras den teori som ligger till grund för analysen: Tallbergs P-S-A-teori, som betonar vikten av fungerande kontrollmekanismer för att få stater att agera i enlighet med bestämmelserna. En bakgrund ges sedan till uppsatsens empiriska grund: händelserna i Grekland och det gemensamma asylsystemet. Vad ligger till grund för EU:s önskan om en gemensam flyktingpolitik? Vad innebär Dublinförordningen? Vilka problem är det som har uppmärksammats i Greklands behandling av asylsökande och vilka reaktioner har detta väckt från övriga medlemsstater, centralt från EU och från UNHCR? Situationen i Grekland utgör den empiriska grunden på vilken jag tillämpar min teori och hypotes. En grundläggande förståelse för denna empiriska grund är således nödvändig för att följa analysen.

I kapitel fyra undersöker jag hur regelverket inom EU ser ut, samt vilka möjligheter det finns för EU:s överstatliga institutioner att säkerställa att medlemsstaterna följer regelverket. Detta kopplas sedan samman med problematiken i Grekland och reaktionerna på denna, med hjälp av analytiska verktyg ur P-S-A-teorin. Genom att använda centrala delar ur teorin, vill jag visa på hur det finns starka kontrollmöjligheter inom EU-systemet, men att det på det asylpolitiska området för EU:s yttre gränsstater saknas tillräckliga incitament till att följa de gemensamma reglerna. Möjliga förklaringsfaktorer till detta diskuteras vidare i kapitel fem, bland annat genom en jämförelse av ”fångarnas dilemma”.

## 1.4 Metodologi

### 1.4.1 Metod

För att skapa en bild av EU:s kontrollmekanismer, samt hitta förklaringsfaktorer till varför de inte tycks vara effektiva på asylområdet, väljer jag att med P-S-A-modellen som verktyg se till vilka incitament som avskräckningsmetoder som finns för Grekland att agera i enlighet med EU:s asyldirektiv. Jag använder en teorianvändande metod där teorin förespråkar att starka kontrollmekanismer är



nödvändiga för att få stater att agera enligt överenskommelserna. I det undersökta fallet kommer jag fram till att Grekland inte håller sig till överenskommelserna och försöker med teorins hjälp finna förklaringsfaktorer till detta. Beror det på EU:s bristande sanktionsmöjligheter eller att incitamenten är för svaga på asylområdet? Hur kommer det sig att detta sker just på asylområdet? Skillnaden mellan teori och hypotes ligger i graden av konkretion: ”En teori är ett antagande om någonting generellt medan en hypotes är ett antagande om något som är avgränsande i tid och/eller rum” (Esaïasson et al 2007:40f). Användandet av hypotesen att svagheterna på asylområdet beror på svaga incitament från medlemsstaternas sida tillåter mig att titta närmare på Greklands ageranden samtidigt som mer generella slutsatser kan dras.

## 1.4.2 Material

Då EU:s gemensamma asylpolitik är ett relativt nytt policyområde inom gemenskapsrätten finns således inte någon omfattande forskning kring detta ämne. Den teoretiska grund jag använder mig av består främst av Jonas Tallbergs P-S-A-modell.

Vad gäller situationen i Grekland använder jag mig i första hand av sekundärmaterial, i form av rapporter från människorättsorganisationer och flyktingorganisationer. Organisationerna bakom rapporterna är alla auktoriteter inom sitt område. Då merparten av källorna är sekundärmaterial är det viktigt att säkerställa tillförlitligheten i materialet, genom att kunna bekräfta uppgifterna i flera källor (Esaïasson et al 2007:319). Då jag använder mig av en rad olika rapporter från olika organisationer, såväl som officiella EU-organ och UNHCR som alla ger en entydig bild av situationen i Grekland, anser jag informationen vara tillförlitlig och användbar som vetenskapligt material och utgångspunkt för min analys.

Särskild vikt har jag lagt vid rapporterna från UNHCR, i dess egenskap som uttolkare av flyktingkonventionen samt vid rapporten från Europarådets tortyrkommitté (CPT). CPT:s övervakande mandat<sup>1</sup> ger dem obegränsad tillgång till förvarsheter och frihetsberövade i de kontraktsbundna staterna (där Grekland ingår), och dess rapport bekräftar vad som sagts i övriga rapporter (Nowak 2003: 177f).

Mitt källmaterial består vidare av konventionstexter, direktiv och förordningar, såväl som av mötesanteckningar från rådsmöten. Jag använder mig i min analys av ett par av nyckeldokumenterna i den gemensamma europeiska asylpolitiken. Det är dock inte alltid i första hand innehållet i sig som är intressant

---

<sup>1</sup> CPT saknar sanktionsmöjligheter, men ges istället obegränsad tillgång till förvarsheter i de anslutna länderna. Möjligheten till oannonserade besök är menat att fungera som avskräckning och förmå staterna att säkerställa att konventionen efterlevs. Rapporter skrivs efter varje besök och även om de principiellt är konfidentiella är det kutym att de publiceras tillsammans med svar från den aktuella staten.

för analysen, utan vad dokumenten förmedlar – en önskan om en gemensam asylpolitik samt relevanta argument för den.

## 1.5 Avgränsningar

Jag väljer i min undersökning att generellt sett inte se till huruvida Greklands ageranden strider mot dess åtaganden i internationell rätt, utan främst mot de förordningar och direktiv som reglerar EU:s gemensamma asylpolitik. EG-rätt har generellt sett företräde framför all nationell rätt. Den internationella offentliga rätten – folkrätten – har inte samma ställning. Internationella konventioner är av relevans då EU:s medlemsstater är individuellt ansvariga att implementera dem. Hur man agerar vid överträdelser av dessa konventioner är dock en komplex fråga och inte huvudsyftet med denna undersökning. Jag kommer dock att titta på uttalanden och rekommendationer från UNHCR, då dessa rekommendationer väger tungt i hur stater bedömer flyktingars situationer. Likaså finns dess status i flyktingfrågor reglerad i EU-fördrag (Röda Korset 2008: 22ff).

Min ambition är inte att ge en fullständig juridisk analys av huruvida Grekland bryter mot reglerna, detta saknar jag de analytiska verktygen för. Inte heller anser jag mig ha tillräcklig förståelse för det komplexa juridiska system som EU utgör. Jag hämtar dock stöd för min tes att Grekland bryter mot centrala EG-direktiv i kommissionens anmälningar av Grekland samt i juridiska analyser från andra organisationer. Min ambition med uppsatsen är snarare att belysa dessa problem, visa på *troliga* tolkningar och redogöra för möjliga statsvetenskapliga förklaringsfaktorer.

## 2 Teori

Hur kan man säkerställa att medlemsstaterna agerar i enlighet med de gemensamma reglerna inom EU? Statsvetaren Jonas Tallberg presenterar i sin bok ”*European Governance and Supranational Institutions – Making States Comply*” ett möjligt svar på detta. Hans teori, som utgör den teoretiska grunden i denna uppsats, är baserad på principal-agent-teorin (fortsättningsvis kallad P-A-teorin).

Kärnan i P-A-analys ligger i relationen mellan principal och agent som, enkelt uttryckt, uppkommer varje gång en aktör (principal) delegerar vissa funktioner till en annan aktör (agent). Enligt teorin ligger det en inneboende konflikt i denna relation då agenten har andra preferenser och tillgång till mer information än principalen. Det finns därmed en risk att agenten agerar utifrån sitt eget intresse snarare än principalens. Principalen kan försöka hindra eller minska detta genom att övervaka agentens handlingar och/eller hota med sanktioner (Tallberg 2003: 5f, 16f).

I den dagens vetenskapliga debatt talar man ofta om två kontrasterande perspektiv på hur man får stater att agera i enlighet med internationella överenskommelser: tvång (*enforcement*) och tillsyn (*management*). Perspektiven presenterar två olika synsätt på hur man på effektivaste sätt agerar då överenskommelserna i internationellt samarbete inte efterlevs. Anhängarna av det första perspektivet betonar en mer tvingande strategi, bestående av en stark kontrollapparat och sanktioner. Managementteoretiker, å andra sidan, förespråkar en problemlösande strategi baserad på kapacitetsbyggande, tydlig regeltolkning och transparens.

Tanken med kontrollapparater och sanktioner är att de ska vara avskräckande. Detta genom att göra det lönsamt för aktörerna att följa reglerna och kostsamt för dem att bli ertappade med att bryta dem. Övervakningen kan i sin tur ske direkt eller indirekt. En centraliserad, aktiv och direkt övervakning är ofta mer kostnadsintensiv än en decentraliserad, indirekt övervakning, där man agerar endast efter att ha mottagit larmrapporter från externa aktörer (Ibid: 13f, 19, 22).

I fallet EU betraktats vanligtvis dess överstatliga institutioner – främst kommissionen och EG-domstolen – som agenter, som utför specifika uppgifter åt medlemsstaterna – principalerna. För att kunna tjäna som en kraftfull förklaringsmodell till det inflytande som EU-institutionerna har på tillämpningen av de gemensamma överenskommelserna, menar Tallberg dock att modellen behöver anpassas till de strategiska och varierande förhållanden som råder efter att besluten fattats, då staterna ska leva upp till dessa (s.k. ”post-decisional compliance politics”). Tallberg introducerar en P-S-A-modell<sup>2</sup> som innebär att principalen anlitar en övervakare (supervisor) att övervaka agentens handlingar. Enligt modellen överlåter de nationella regeringarna (principalerna) till

---

<sup>2</sup> P-S-A-modeller används även ofta inom ekonomisk principal-agent-teori.

kommissionen och EG-domstolen (supervisors) att övervaka att tillämpning och efterlevnad av gemenskapsrätten sker i medlemsstaterna (agenterna). Medlemsstaterna blir således både principaler och agenter, eftersom de vid en tidpunkt kollektivt beslutar om åtgärder i ett mellanstatligt organ, för att vid ett senare tillfälle enskilt genomdriva dessa åtgärder (Ibid: 5f).

Tallberg menar att medan man genom detta system undkommer problemet med att stater inte följer de gemensamma överenskommelserna, skapas ett nytt dilemma. De överstatliga institutionerna har inte enbart principalernas intressen i åtanke, utan skapar sig egna intressen. Institutionernas intressen kan sammanfattas som ”mer Europa”, en alltmer långtgående integration. Då de överstatliga institutionerna agerar efter sina egna intressen, skapar de följaktligen mer långtgående tvångsmedel än staterna ursprungligen hade tänkt sig (Ibid: 28).

Genom att supervisory tar över principalens roll, förflyttas den ursprungliga P-A-relationen till att gälla mellan agent och övervakare, samtidigt som en ny P-A-relation uppkommer: denna gång mellan principalen och supervisory. Övervakningsmekanismer är således nödvändiga både för att supervisory ska få agenten att agera enligt principalens önskemål, men även för att säkerställa att supervisory inte överskrider det mandat principalen givit den. Tallberg underbygger sin förklaringsmodell empiriskt genom att visa hur kommissionen och EG-domstolen under 1980- och 1990-talen på eget mandat skapade hårdare kontrollmöjligheter för att möjliggöra för den inre marknaden att realiseras (Ibid: 7). Även om medlemsstaterna inte haft som ursprunglig intention att ge institutionerna så mycket makt, framhåller teorin att denna maktdelegering varit nödvändig för att stärka trovärdigheten i staternas engagemang. Varje stat har vid tidpunkten för implementeringen av de gemensamma besluten incitament till att åka snålskjuts (s.k. *free-riding*) med vad man kommit överens om. Ett utbrett beteende av att agera mot bestämmelserna skulle dock underminera förtroendet för samarbetet i unionen (Ibid: 10,26).

Fallet EU utmanar synsättet om tvingande och problemlösande tillvägagångssätt som konkurrerande strategier för att uppnå staternas samarbete. EU-systemet har genom kommissionens och EG-domstolens befogenheter en centraliserad, aktiv och direkt övervakning av medlemsstaterna. Samtidigt är möjligheten för individer, företag och organisationer att stämma nationella regeringar i nationella domstolar för brott mot EG-rätten ett exempel på EU:s decentraliserade, indirekta åtgärder. Genom detta förfarande använder EU individer och företag som verktyg för att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar EG-rätten. På både den centraliserade och decentraliserade nivån tillämpas både tvingande och problemlösande åtgärder (Ibid: 13f, 32).

Tallberg menar att EU idag har det mest effektiva internationella system för att säkerställa att stater agerar efter de gemensamma reglerna. Den ovanligt höga graden av efterlevnad förklaras genom att EU:s överstatliga institutioner inte enbart agerar efter det övervakande mandat som givits dem av medlemsstaterna utan även skapar en egen agenda, med bland annat ett system av decentraliserad övervakning där samhällseliga aktörer övervakar och sanktionerar överträdelser (Ibid: 2, 8ff).

## 3 Bakgrund

För att fullt ut förstå problematiken som uppstått i Grekland och hur den kan lösas, är det nödvändigt att se till dess olika beståndsdelar. Jag kommer därför att i följande kapitel ge en bakgrund ur flera viktiga infallsvinklar, för att visa på komplexiteten i situationen.

### 3.1 Det gemensamma asylsystemet

EU tog sina första steg mot en gemensam asylpolitik med Maastrichtfördraget 1992. Asylfrågorna var då en del av den ”tredje pelaren”, det vill säga ett huvudsakligen mellanstatligt samarbete. Med fördraget instiftades den fria rörligheten för personer inom EU, vilket medförde ett behov av gemensamma regler för kontroll av de personer som utifrån vill passera in i EU. Utan gemensamma regler riskerade de medlemsstater med restriktivare asylregler en ökad tillströmning av flyktingar från medlemsstater med en generösare asyllagstiftning, som en konsekvens av den fria rörligheten inom unionen. Genom att tydligt fastställa vilken medlemsstat som ansvarade för asylansökan menade man också att rätten att söka asyl i Europa skulle förstärkas (Papadimitriou et al 2005: 302). Frågor gällande EU:s yttre gräns, behandlades i Schengenavtalet som i och med Amsterdamfördraget 1999 blev en del av EU:s regelverk. Detta innebar att vissa asylpolitiska frågor flyttades från tredje pelaren till första pelaren. Asylpolitiken tog därmed sitt första steg från mellanstatligt till överstatligt samarbete (Möller 2007: 14, 77, 85ff, 89f).

En av huvudreglerna inom den europeiska asylpolitiken är att flyktingar ska söka asyl i det första land han eller hon kommer till i EU. Detta regleras i Dublinförordningen som trädde i kraft i mars 2003. Dublinförordningen är en utveckling av Dublinkonventionen som undertecknades 1990 och som trädde i kraft sju år senare. Konventionen kan anses vara det första konkreta instrumentet inom EU:s gemensamma asylpolitik och intentionen med denna var främst att minska det så kallade ”missbruket” av asylsökningar i EU:s medlemsstater, där en asylsökande genom att söka asyl i flera av EU:s medlemsstater, samtidigt eller efterföljande kunde förlänga sin vistelse inom unionen eller utnyttja att vissa stater hade en mer fördelaktig asylmottagning än andra (Papadimitrou et al 2005: 302f).

Förordningen innebar inga större förändringar i förhållande till Dublinkonventionen utöver att den blev juridiskt bindande för samtliga EU:s medlemsstater genom att den som förordning blev en del av EG-rätten<sup>3</sup>. Ett problem med Dublinkonventionen var att det inte fanns några gemensamma riktlinjer för asylmottagningsprocessen inom unionen, vilket gjorde att denna såg väldigt olika ut i de olika medlemsstaterna. Vid ministermötet i Tammerfors 1999 kom man därför överens om upprättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem, vilket resulterade i ett antal direktiv<sup>4</sup> som ämnade harmonisera flyktingmottagandet i medlemsstaterna och skapa en gemensam standard som slutligen resulterade i ratificeringen av Dublinförordningen 2003 (Europeiska Rådet 1999: punkt 13).

Dublinförordningen säger att en asylsökande som under sin asylprocess eller efter avslag reser till ett annat EU-land för att söka asyl där ska skickas tillbaka till det första EU-land där det kan befastas att han eller hon befunnit sig. Även om den asylsökande inte ansökt om asyl i något annat medlemsland tidigare, men det kan bevisas att han eller hon befunnit sig i landet gäller att detta land skall ansvara för asylprocessen (343/2003: art 9-12). Även Norge och Island är anslutna till Dublinförordningen. Dessa länder kommer fortsättningsvis att inbegripas benämningen ”EU-länder” när uppsatsen refererar till Dublinförordningen.

Förfarandet i Dublinförordningen bygger på första asylprincipen som innebär att en asylsökande ska söka skydd i det första säkra land där möjlighet ges. Då alla EU-länder är parter till såväl Genèvekonventionen som Europakonventionen, betraktas dessa som säkra länder där den asylsökandes ärende behandlas på ett rättssäkert sätt och i enlighet med Genèvekonventionen (Regeringen 2008; 343/2003: preambel 2). Enligt artikel 3.2 i Dublinförordningen har ett medlemsland dock rätt att göra undantag från huvudregeln och ”pröva en asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet” för staten (343/2003: art 3.2).

Många organisationer, däribland European Council on Refugees and Exiles (ECRE) och FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), har uttryckt kritik mot Dublinförordningen och hävdar att den är ineffektiv samt att den inte uppfyller sitt syfte. Den grundläggande problematiken som fanns med konventionen återstår genom att de direktiv som ämnar harmonisera flyktingpolitiken ännu inte till fullo implementerats av alla stater. Stora skillnader kvarstår alltså i medlemsstaternas flyktingmottagning. Vidare återstår problemet med att flyktingar riskerar att inte få sin asylansökan prövad av något land, då medlemsländerna inte ansvarar för att behandla ansökan, men inte heller återsänder asylsökanden till ”förstalandet” på grund av de höga kostnader förknippade med detta. (UNHCR 2007:3; ECRE 2008:4)

---

<sup>3</sup> På grund av Danmarks undantag från det rättsliga samarbetet vid Maastrichtfördraget var landet länge undantagen från Dublinförordningen och Eurodac och tillämpade Dublinkonventionen. Den 1 april 2006 tillträdde dock Danmark förordningen genom ett parallellavtal.

<sup>4</sup> Direktiven som ingick i första fasen av uppbyggandet av ett gemensamt asylsystem är Asylgrundsdirektivet (2005/85/EG), Skyddsgrundsdirektivet (2004/84/EG), Mottagandedirektivet (2003/9/EG), Massflyktsdirektivet (2001/55/EG) samt Eurodacförordningen (2000/275/EG).

## 3.2 Situationen för asylsökande i Grekland

*Envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse.*

(Ur artikel 14 i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna)

Under de senaste åren har det kommit flera larmrapporter om situationen för flyktingar i Grekland. Asylsökande har vittnat om hur de utsatts för behandling som på flera punkter bryter mot grundläggande bestämmelser i internationella konventioner. Andra rapporter har påtalat allvarliga brister i möjligheten till en rättssäker asylprövning i Grekland. Jag kommer i detta avsnitt redogöra för huvudpunkterna i kritiken mot det grekiska asylsystemet, för att i ett senare skede i uppsatsen visa på hur detta strider mot centrala bestämmelser i EG-direktiven.

### 3.2.1 Mottagningsprocessen

*On the first day after sunset, four guards took me to a small room, where they tied my hands together with a rope, and hung me in a window. [...] They started to beat me with hard, black plastic hoses, they beat me all over my body, but most of all on my stomach. The four guards took turns beating me, and the other inmates could hear that I was beaten because the door to this room was missing. They continued until I passed out.*

Irakisk asylsökande i Grekland (NHC 2008:72)

Flyktingar har vittnat om hur de i samband med ankomsten till Grekland utsatts för misshandel och tortyrliknande behandling och sett hur andra flyktingar dött till följd av poliser och gränsvaktens brutala våld. Kritiken som framförts kan kategoriseras i tre huvudgrupper: nekad tillgång till asylprocessen (direkt eller indirekt), misshandel och tortyrliknande behandling av grekiska myndighetspersoner, samt inhumana och ovärdiga förvarsförhållanden.

Det har ifrågasatts huruvida flyktingar i Grekland idag kan utnyttja den rätt att söka asyl som stadgas i artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Kritiken gäller att asylrättigheten undanhålls dem på två olika sätt. I en direkt form genom det förfarande den grekiska kustbevakningen och gränspolisen tillämpar vid gränserna då de förhindrar människor att ta sig in i landet utan att ge dem möjlighet att framlägga eventuella skyddsskäl, samt i en indirekt form genom att de inte ges tillgång till asylprocessen. Vittnesmål berättar om hur kustbevakningen plockar upp flyktingar i båtar, misshandlar dem och sedan för dem tillbaka till turkiskt territorium. I andra fall har det rapporterats om hur kustbevakningen sänkt båtar utanför grekiskt vatten. De som inte tvingas vända redan vid gränsen arresteras av polisen och sätts i förvar. Detta förfarande, som enligt grekisk lag ska användas i undantagsfall i väntan på deportation, tillämpas idag som att det vore regel (PRO Asyl 2007:7; SKR 2008: 7,9,11; NHC 2008: 66).

Efter ett besök vid grekiska förvarsenheter i juni 2007 sade en delegation från Europaparlamentet: ”I allmänhet kan förhållandena beskrivas som smutsiga, eländiga och omänskliga. [...] Förläggningen var fullständigt förfallen och förhållandena var ohygieniska.” Vidare anser delegationen att förläggningen ”utgör en fara för de som vistas där” och konstaterar att ”[d]essa omänskliga omständigheter är [...] helt oförsvarbara och utgör ett fullständigt åsidosättande av de skyligheter som fastställs genom [Asylgrundsdirektivet och Mottagandedirektivet]” (Europaparlamentet 2007: 5f). Flyktingarna blir i förvarsenheterna instängda i underdimensionerade, slitna utrymmen som saknar fungerande avlopp och tillgång till rent vatten. En delegation från Europarådets tortyrkommitté besökte i februari 2007 11 polisstationer och förvarsenheter i Grekland. De konstaterar i sin rapport att förhållandena för förvarsenheterna fortsätter att vara otillfredsställande. Trots att de lokaler som används för förvar ursprungligen är konstruerade att fungera som häkteslokaler, fortsätter de att användas för att förvara asylsökande under långa tidsperioder. Endast 3 av de besökta stationerna ansågs vara acceptabla och då endast för *korta* perioder (CPT/Inf (2008) 3: 14).

Kommittén fann även starka indikationer på att asylsökande utsätts för misshandel och tortyrliknande behandling av vakterna i förvaret. Intervjuer med vakter och asylsökande, såväl som läkarundersökningar gav denna misstanke (CPT/Inf (2008) 3: 11f). Denna bild framhålls även i ett flertal andra rapporter från andra organisationer.<sup>5</sup>

Efter en tid i förvar släpps den asylsökande, enligt många vittnesmål, med en deportationsorder om att lämna landet inom 30 dagar. Han eller hon har då inte fått möjlighet att söka asyl eller getts info om hur detta går till, utan förväntas lämna landet utan att ha fått sina asylskäl prövande (SKR 2008: 12f, PRO Asyl 2007: 20).

### 3.2.2 Asylsystemet

Grekland har ett relativt ungt asylsystem. Trots att landet ratificerade Genèvekonventionen 1959 och 1967 års tilläggsprotokoll 1968, infördes inga specifika asyllagar förrän 1977. Grekland var under denna period främst ett sändarland och innan 1977 hade de få flyktingar som kom till landet satts under UNHCR:s skydd. Sedan 1970-talet har asylfrågor hanterats exklusivt av inrikesministeriet som ansvarar för alla led i asylprocessen. I första instansen sker en muntlig intervju med den asylsökande på lokala polisstationer. Alla asylsökande har rätt att överklaga ett negativt beslut. Ärendet hamnar då inför ett konsultativt råd som består av bland annat representanter för inrikesministeriet,

---

<sup>5</sup> För fler redogörelser och vittnesmål se exempelvis Norwegian Helsinki Committee – Norwegian Organisation for Asylum Seekers – Greek Helsinki Monitor, 2008. ”A gamble with the right to asylum in Europe”; ”PRO Asyl, 2007. ”The truth may be bitter, but it must be told – The situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard”; Sveriges Kristna Råd, 2008. ”Vittnesmål från EU:s gräns – Om Greklands flyktingmottagande och om Dublinförordningens tillämplighet”.



polisen och UNHCR. Rådet lämnar sedan en rekommendation till inrikesministern, som fattar det avgörande beslutet. I båda instanser ligger alltså beslutandet hos inrikesministeriet, samma myndighet som har i uppgift att skydda Greklands gränser från illegal invandring samt att verkställa utvisningar. Grekland är det enda land i EU där asylfrågorna sköts enbart av inrikesministeriet (Papadimitrou et al 2005: 300-301).

En asylansökan ska registreras hos den lokala polisen, men i realiteten registreras 95 % av fallen hos polismyndigheten i Aten. Asylsökande måste köa utanför polisen för att få registrera sig för en tid, något som endast kan göras på söndagar. Då polisen har knappa resurser hinns cirka 200 ansökningar med per dag, men antalet köande är ofta runt 1000 stycken.

Efter ansökan ges ett tillfälligt uppehållstillstånd fram till asylintervjun, som dock inte förpliktar staten till några sociala rättigheter. Efter själva asylintervjun erhålls ett så kallat ”rosa kort”, vilket utfärdas på sex månader och ger innehavaren rätt att bo i landet, nödvändig sjukvård och tillfälligt arbetstillstånd. Däremot innebär kortet ingen rätt till uppehälle, ekonomisk ersättning eller rätt till språkundervisning, vilket kan försvåra möjligheten att faktiskt få ett jobb (NHC 2008: 15).

Enligt grekisk lag har alla sökande rätt till tolk vid sin asylintervju. Även om inrikesministeriet menar att denna rätt upprätthålls av Grekland, hävdar andra källor motsatsen. UNHCR och grekiska Helsingforskommittén, bland andra, framhåller att tolkar saknas för många språk, vilket resulterar i att intervjuerna får genomföras på dålig engelska, med risk för att den asylsökandes skyddsskäl inte kommer fram på tillfredsställande sätt (SKR 2008: 20f; NHC 2008: 21f). Den korta tiden som avsätts till varje intervju, bidrar även till att förstärka risken att eventuella skyddsskäl inte kommer fram, vilket kan innebära en risk för ”refoulement” – att skickas tillbaka till ett land där man riskerar tortyr och förföljelse. Flertalet asylsökande vittnar om hur intervjun varar endast några minuter med ett par snabba, standardiserade frågor. 2007 var 11-13 poliser ansvariga för att intervjua merparten av de 25 000 asylsökande som kom till Grekland samma år, vilket ger en fingervisning om hur mycket tid som avsätts till varje ansökande (NHC 2008: 18f).

När en asylansökan ska behandlas finns två möjligheter: vanlig och accelererad handläggning. Den senare används bland annat för ”uppenbart ogrundade ansökningar”, då den asylsökande kommer från ett ”säkert” tredje land samt då asylansökan lämnas in vid en flygplats eller hamn. Båda ansökningarna följer procedurerna ovan, men tidsfristen för överklagan är endast tio dagar i den accelererade processen, jämfört med 30 dagar i den vanliga. Den accelererade processen begränsar alltså väsentligt möjligheten till överklagan (NHC 2008: 20).

Ett problem som på senare år uppmärksammats är att de allra flesta asylärenden utreds enligt den accelererade proceduren. Ansökningar från exempelvis irakier, afghaner och sudaneser från Darfur behandlas därmed som regel som om de vore uppenbart ogrundade. 2007 beviljades endast 0,04 % av ansökningarna i första instans, vilket gör att praktiskt taget alla asylsökande berörs av de snäva tidsfristerna för överklagande inom den accelererade proceduren (Tzilivakis 2008; NHC 2008: 20f). Ingen rättshjälp erbjuds heller den

asylsökande, vilket innebär att många inte förstår vikten av att överklaga det negativa beslutet omedelbart (SKR 2008:20).

Grekisk lag<sup>6</sup> kräver att en asylsökande meddelar myndigheterna sin adress vid asylansökan samt anmäler eventuella ändringar av adress. Om en asylsökande lämnar sin bostad utan att meddela myndigheterna, anses detta vara ett implicit återtagande av asylansökan och utredningen av asylärendet avbryts, ett så kallat *avbrutet förfarande*. Likaså tillämpas det avbrutna förfarandet när den asylsökande lämnat landet innan beslut fattats. Ett problem är att många, på grund av att de inte har någon fast bostad, inte får sitt beslut. I de fall beslutet kommer fram, har många svårt att förstå det, eftersom det är på grekiska. Detta leder till att ansökan riskerar att avbrytas, utan den asylsökandes vetskap om detta. Ett beslut om avbrutet förfarande kan överklagas inom en tidsfrist av tre månader, men för att överklagandet ska accepteras krävs tung bevisning om att anledningen till att man lämnat sin bostad var på grund av ”anledningar av *force majeure*”<sup>7</sup>. Detta innebär i praktiken att endast ett fåtal får sin asylansökan återupptagen och att flertalet av de flyktingar som återsänds till Grekland genom Dublinförordningen riskerar att förvägras en prövning av sina asylskäl (UNHCR 2007:1; NHC 2008: 49; SKR 2008: 22).

### 3.2.3 Risk för refoulement

Principen om ”non-refoulement” återfinns i Artikel 33 i Genèvekonventionen och innebär, som tidigare nämnts, att ingen flykting ska sändas tillbaka till ett land där han eller hon riskerar tortyr eller förföljelse. Bristerna i asylsystemet såväl som avvisandet av flyktingar vid gränsen, kan innebära en risk för refoulement. Principen om non-refoulement omfattar inte enbart det land som flyktingen flytt ifrån, utan varje land som skulle kunna tänkas bryta mot regeln och skicka flyktingen vidare till ett land där hans liv eller frihet skulle vara hotad.

Den grekiska praxisen med snabba beslut, korta tidsfrister för att överklaga ett beslut om avbrutet förfarande och den tunga bevisbördan förknippad med denna överklagan, innebär i praktiken att asylsökande som avvisas tillbaka till Grekland har mycket liten möjlighet att få sina skyddsskäl ordentligt utredda. UNHCR menar att detta kan innebära ett brott mot principen om non-refoulement och att även staten som återsänder den asylsökande till Grekland bär ansvar för denna indirekta refoulement.

Efter att EU-kommissionen i februari 2006 väckte talan mot Grekland för brott mot Dublinförordningen gällande det avbrutna förfarandet, ändrade Grekland sin praxis och tillät för återvändande asylsökande att återuppta sin asylansökan, dock endast de asylsökande som återsändes på grund av bestämmelserna i

---

<sup>6</sup> Artikel 2.8 i Presidential Decree 61/1999

<sup>7</sup> ”bortom ens kontroll”

Dublinförordningen. Om ett negativt beslut redan fattats i första instans, men den asylsökande inte meddelats om detta, meddelas denne detta vid återkomsten till Grekland och ges den sedvanliga tidsfristen att överklaga beslutet. Om den asylsökande redan meddelats det negativa beslutet, men inte överklagat inom tidsfristen, anses beslutet i första instans vara definitivt och ingen överklagan kan göras (UNHCR note juli 2007:1-2).

Då den korta handläggningstiden och den korta tidsfristen för överklagande kvarstår, finns även risken för *refoulement* kvar. Då dessa undantag från det ”avbrutna förfarandet” endast görs i praktiken, utan uttryckligt stöd i lag, menar UNHCR att risken att man återgår till den gamla praxisen är stor. Förfarandet att vid gränsen neka flyktingar inträde är även det en risk för *refoulement*, då de asylsökande inte ges möjlighet att framföra sina skäl. (Ibid:3).

### 3.3 Reaktionen

Bristerna i Greklands asylmottagande har lett till att många flyktingar lämnar landet för att söka asyl i andra europeiska länder. Om det kan bekräftas att de tidigare befunnit sig i Grekland, skickas de i enlighet med Dublinförordningen tillbaka dit. Detta har lett till kritik från människorättsorganisationer, såväl som UNHCR, som menar att EU:s övriga medlemsstater indirekt riskerar att bryta mot principen om *non-refoulement*, då det inte kan säkerställas att flyktingar med reella skyddsskäl inte återsänds till tortyr och förföljelse.

Norge tog, som första land som omfattas av Dublinförordningen, i februari 2008 beslut om att tillfälligt stoppa avvisningarna av asylsökande till Grekland, på grund av möjliga kränkningar av asylsökandes rättigheter där (Jonassen 2008).

I april 2008 beslutade Finland om att inte avvisa sjuka, barnfamiljer och minderåriga och att kräva en skriftlig garanti från Grekland om att övriga som avvisas får en rättssäker prövning (Palme 2008). Tyskland har beslutat om liknande åtgärder (Daran 2008).

EU-kommissionen har vid två tillfällen väckt talan mot Grekland i frågor rörande deras flyktingmottagning. 2005 ställde kommissionen landet inför rätta i EG-domstolen för underlåtelse att införliva Mottagandedirektivet i dess nationella lagstiftning. 19 april 2007 avkunnade domstolen sin dom, vilken gick på kommissionens linje. 31 januari 2008 anmälde kommissionen åter Grekland till EG-domstolen, denna gång för överträdelser mot Dublinförordningen. Kommissionen menar att landet bryter mot förordningens bestämmelser då det misslyckats i att i lag förbjuda tillvägagångssättet med ”avbrutet förfarande” (UNHCR 2008: 3f).

UNHCR publicerade 15 april rapporten ”*UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece Under the 'Dublin Regulation'*”, där de uttrycker stark kritik mot Greklands asylsystem. De kritiserar bland annat att man, trots implementeringen av Mottagandedirektivet, fortfarande misslyckas med att förse

asylsökande med bostad och en daglig ersättning att täcka deras basala behov. Vidare uppmanar UNHCR EU:s medlemsstater att tills vidare avstå från att avvisa flyktingar till Grekland, genom att använda sig av undantagsklausulen i artikel 3.2 i Dublinförordningen (UNHCR 2008:5f, 8). Det är mycket ovanligt att UNHCR uttrycker så stark kritik mot en stat.

UNHCR har i sin roll som officiell uttolkare av Genèvekonventionen stor auktoritet i flyktingfrågor och deras råd bör som sådan väga tungt. Enligt Röda Korset är deras slutsatser inte ”i strikt mening juridiskt bindande, men får anses ha politisk betydelse och tyngd då de är resolutioner tagna med konsensus av ett formellt organ bestående av regeringsrepresentanter, vilka är uttryckligen ansvariga för att ge ledning och skapa konsensus i centrala frågor rörande skyddet av flyktingar” (Röda Korset 2008:23). Organisationens rådgivande roll inom EU återfinns även i Maastrichtfördraget (UNHCR 2008:2).

Efter stark kritik från människorättsorganisationer, beslutade Migrationsverket att i slutet av april 2008 skicka en delegation till Grekland för att samla mer information. Delegationen fann att ”både asylmottagningen och asylprövningen i Grekland generellt sett håller en godtagbar nivå beträffande vuxna”. Dock beslöt man att tills vidare inte avvisa ensamkommande barn, då det fanns en påtaglig risk att dessa hamnade i förvar, vilket inte är förenligt med principen om barnets bästa i den svenska utlänningslagen (Eliasson 2008). Migrationsverket drog alltså helt andra slutsatser om situationen för asylsökande i Grekland än andra organisationer gjort. Det kan ifrågasättas huruvida Migrationsverket under sina tre dagar i Grekland lyckades skapa denna annorlunda bild, framför allt då främst mötte med regeringsrepresentanter. De skriver i sin rapport att ett planerat möte med UNHCR var tvunget att ställas in och att de inte hade lyckats boka in ett möte med grekiska Helsingforskommittén. De bestyrker dock många av de brister som rapporterats av andra organisationer, även om de också medger att det är omöjligt för dem att bilda sig en korrekt uppfattning under så kort tid. Till exempel kunde de inte säga något om svårigheterna för asylsökande att få en intervju, då de inte var där en söndag, vilket är den dag då denna procedur äger rum (Beijer 2008: 1f, 4). Trots detta anser alltså Migrationsverket att det är säkert att avvisa flyktingar till Grekland. Migrationsminister Tobias Billström har vid ett flertal tillfällen hänvisat till att Sverige inte kommer att vidta några åtgärder angående användandet av undantagsklausulen, utan inväntar kommissionens utvärdering av Dublinförordningen (Sydsvenskan 2008-02-09).

## 4 Regelverket

Det kan alltså konstateras att EU-ländernas reaktioner har varit starkt varierande, från ett totalt stopp av avvisningar till ingen reaktion alls. I och med att problemen i Grekland ännu inte lösts har vissa medlemsstater i väntan på detta beslutat att använda sig av undantagsklausulen i Dublinförordningen, medan andra inväntar beslut från kommissionen.

Strider Greklands asylsystem mot EU:s gemensamma regelverk och i så fall på vilket sätt? Vilka möjligheter finns att agera i sådant fall och vems ansvar är det att agera? I föregående kapitel har vi konstaterat att medlemsstaterna har reagerat på olika sätt på situationen i Grekland och tycks tolka den på olika sätt. I detta kapitel redogör jag för hur EU:s legala system är uppbyggt och för de punkter i direktiven som Greklands behandling av flyktingar kan anses bryta mot. Vidare undersöker jag vilka möjligheter EU har att se till att de gemensamma reglerna efterföljs.

### 4.1 Bryter Grekland mot EU:s gemensamma regelverk om asylpolitiken?

EU:s legala ramverk är främst uppbyggt av förordningar och direktiv. Förordningar är en rättsakt som är bindande och har företräde framför nationell rätt. Förordningar ska tillämpas som direkt gällande rätt av nationella domstolar och myndigheter och ska som sådana inte transformeras till nationell rätt. Direktiv, å andra sidan, föreskriver resultat som varje medlemsstat ska förverkliga genom sin nationella rättsordning. Direktiven måste således implementeras i den nationella lagstiftningen, om denna inte redan uppfyller kraven i direktivet (Bernitz & Kjellgren 2007: 29f).

En förutsättning för att Dublinsystemet ska fungera är att medlemsstaternas asylpolitik och mottagningssystem harmoniseras, så som förordas i EG-direktiven som nämnts i tidigare kapitel. Att direktiven verkligen implementeras och följs i praktiken är således ett mycket viktigt steg för att få den gemensamma asylpolitiken att fungera (NHC:12). För ett system vars syfte är att en asylsökande endast ska få sin ansökan undersökt en gång och av endast ett land, är det av yttersta vikt att medlemsländernas asylpolitik är harmoniserad.

Artikel 6 i Asylgrundsdirektivet fastställer att staten är skyldig att garantera asylsökanden tillgång till asylprocessen. Detta ska bland annat göras genom att informera asylsökanden om hur processen går till och hur en ansökan lämnas in. Rapporterna om det vedertagna agerandet vid grekiska försvarsheter talar för att de asylsökande nekas denna rättighet.

En central aspekt i att säkerställa den asylsökandes tillgång till asylprocessen är att den sökande förstår den information som ges. Detta framgår i flera av artiklarna i direktiven. Asylgrundsdirektivet artikel 10.1(a) stipulerar att "[s]ökandena skall upplysas på ett språk de rimligen kan förväntas förstå om det förfarande som skall följas och om sina rättigheter och skyldigheter enligt detta förfarande". Vidare ska beslut ges på ett språk sökanden rimligen kan förstå samt innehålla information om möjligheter att överklaga (2005/85/EG: art 10.1(e)).

I den grekiska asylmottagningen finns tillgång till informationsblad, men de finns endast på fem språk, och kan således inte anses tillgodose kravet att alla flyktingar rimligen ska kunna förstå dem. UNHCR framhåller dessutom att informationsbladen inte delas ut i särskilt hög utsträckning. Många asylsökande nås aldrig av sina avslagsbeslut i första instans eftersom de flesta asylsökande i Grekland saknar permanent adress. Besluten är dessutom på grekiska vilket gör att informationen om var och hur man överklagar riskerar att inte gå fram. (NHC: 25f).

Asylgrundsdirektivet förskriver även att "medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att se till att personliga intervjuer genomförs under sådana förhållanden att sökandena kan lägga fram skälen för sina ansökningar på ett heltäckande sätt", bland annat genom att "utse en tolk som kan garantera en fungerande kommunikation mellan sökanden och intervjuaren" (2005/85/EG: art 13.3). Rätten till tolk vid intervjuerna tillgodoses enligt många källor i praktiken inte och Grekland lever därmed inte upp till en av de rättigheter som anses central för en rättssäker asylprövning. Den asylsökande måste få möjlighet att lägga fram sina skyddsskäl, men med tanke på att intervjuerna vanligtvis genomförs på endast ett par minuter och tolk ofta saknas framstår det som tvivelaktigt att "ansökningar prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt", så som kriterierna för en korrekt prövning stipuleras i artikel 8 i Asylgrundsdirektivet.

Marianna Tzeferakou, advokat och medlem i "Greek Group of Lawyers", berättar för norska Helsingforskommittén att "Greek authorities don't provide any legal aid for asylum seekers at any stage of the asylum process. There are no provisions about that in Greek legislation". Den rättsliga hjälpen till flyktingar ges endast från NGO:s på projektbasis. Ingen information ges heller de asylsökande om den rätt till juridisk assistans som stipuleras i EG-direktiv, men ännu inte finns i grekisk lag (NOAS: 27). Denna rättighet återfinns i artikel 15.2 i Asylgrundsdirektivet som lyder: "Om den beslutsfattande myndigheten har fattat ett beslut som går den sökande emot, *skall medlemsstaterna se till att kostnadsfritt rättsligt bistånd och/eller biträde beviljas* på begäran [min kursivering]".

Även bestämmelser om asylsökandes levnadsstandard återfinns i direktiven. "Medlemsstaterna skall utfärda bestämmelser om materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle" (2003/9EG: art 13.2). Dessa krav på levnadsstandard ska även gälla personer i förvar. Vidare nämns i Mottagandedirektivet att "[m]ottagandet av asylsökande som hålls i förvar bör utformas särskilt för att möta deras behov i denna situation. [...] Materiella mottagningsvillkor får tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa" (2003/9EG: art 10). Att som i Grekland inte

sörja för asylsökandes bostadssituation och försörjning är således inte i enlighet med direktivet. Vidare kan det ifrågasättas huruvida förvarsförhållanden som Europaparlamentets delegation beskrev som ”fullständigt förfallna och ohygieniska” kan anses täcka de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle.

Utan att gå in på juridiska beviskrav, kan det konstateras att det finns starka orsaker att hävda att Grekland inte lever upp till de krav som specificeras i ovan nämnda direktiv. Det är därför på sin plats att undersöka vilka möjligheter EU har att se till att det gemensamma regelverket efterlevs.

## 4.2 Vilka möjligheter finns för EU att agera?

Generellt sett finns inga straffåtgärder inskrivna i förordningar eller direktiv för om en medlemsstat överträder eller negligerar en viss bestämmelse i dessa (Möller 2007: 18). De fördrag som anger grunden för gemenskapsrätten innehåller dock bestämmelser för hur unionen kan agera vid sådana överträdelser (Bernitz & Kjellgren 2007:129).

Enligt artikel 211 i Maastrichtfördraget har kommissionen, utöver sin initiativtagande och verkställande makt, även rollen som ”fördragets väktare”, det vill säga att säkerställa att EG-rätten tillämpas fullt ut i alla medlemsstater. Denna roll delar kommissionen med EG-domstolen (Ibid: 52,60). Enligt Tallbergs P-S-A-modell har kommissionen och domstolen således tillsammans rollen som supervisor.

Om kommissionen upptäcker en möjlig överträdelse av gemenskapsrätten, kan den inleda en fördragsbrotttalan mot medlemsstaten. Som nämnts tidigare använder kommissionen i sitt övervakande arbete både problemlösande metoder och tvångsmetoder. Förfarandet är följaktligen uppdelat i två steg: ett administrativt och ett juridiskt (Ibid: 132f). Som regel har den formella processen föregåtts av en informell diskussion mellan kommissionen och medlemsstaten där medlemsstatens eventuella överträdelse diskuteras och en gemensam lösning i enlighet med EG-rätten försöker finnas. Om ingen uppgörelse nås skickar kommissionen en formell underrättelse till staten, där staten ombedes inkomma med sina synpunkter på överträdelser inom en angiven tidsperiod.

Om kommissionen inte finner statens svar tillfredsställande inleds en talan om fördragsbrott, som slutligen avgörs hos EG-domstolen (Tallberg 2003: 32; Bernitz & Kjellgren 2007: 133). Längre saknade EU möjligheter att genom ekonomiska sanktioner få staterna att följa reglerna, men sedan Maastrichtavtalet 1993 finns nu möjligheten för kommissionen och domstolen att tilldöma ekonomiska sanktioner för stater som inte rättar sig efter domstolens dom. I de fall medlemsstaten inte agerar efter domen inom den tidsram som angetts, kan kommissionen väcka en ny talan mot staten och förespråka sanktioner, som domstolen sedan beslutar om.

I de allra flesta fall beslutar domstolen enligt kommissionens rekommendationer – i runt 90 % av fallen dömer domstolen till kommissionens fördel – vilket gör att enbart hotet om sanktioner ökar kommissionens påtryckningsmakt över medlemsstaterna (Tallberg & Jönsson 2005: 89). Oftast rättar sig medlemsstaterna efter kommissionens påtryckningar utan att ärendet tas upp i domstolen och det är i yttersta extremfall som sanktioner utdöms. Medlemsstaterna vill till varje pris undvika formella processer som skadar statens rykte som samarbetsvillig partner (Ibid: 86).

Tallberg menar att EU, genom att kombinera problemlösande och tvingande strategier, har det mest effektiva internationella systemet för att få stater att följa gemensamma regler. Han liknar systemet vid en stege, som steg för steg ökar agenternas kapacitet och incitament till att följa reglerna. ”Stegen” har, något förenklat, fyra steg: förebyggande kapacitetsbyggande och tydliggörande av regler, som minskar att överträdelser görs på grund av otydlighet eller kapacitetsbrist; övervakningssystem som ökar transparensen och avslöjar stater som bryter mot reglerna; ett rättssystem som tillåter att staterna ställs inför rätta och klargör de existerande reglerna samt möjligheten att utdöma sanktioner som en sista utväg om staterna inte rättar sig efter domstolens beslut (Tallberg 2003:2, 143).

Kommissionen har, som tidigare nämnts anmält Grekland till EG-domstolen vid två tillfällen, senast i januari 2008. Vid det första tillfället fälldes Grekland av domstolen, vilket innebar att landet var tvunget att inom en fastställd tid implementera Mottagardirektivet i nationell lagstiftning. I november 2007 gjordes detta genom en så kallad ”Presidential Order”, vilket innebär att ärendet från EU:s sida anses avslutat och inga fler påföljder kommer (UNHCR 2008: 3).

Vid det andra tillfället, i januari 2008, har ingen dom ännu avkunnats av domstolen, så utfallet av denna process är ännu oklart. Trots att Grekland rättat sig efter domstolens utslag vid första domen och efter mer än 3 års fördröjning implementerat Mottagandedirektivet, menar många bedömare att det i praktiken inte skett någon förbättring. Det finns nu i nationell lag att vissa rättigheter ska tillgodoses, men i praktiken är det fortfarande inte tillfredställande (Ibid:3).

#### 4.2.1 Bristande sanktionsmöjligheter?

Trots att kommissionen och domstolen har långtgående befogenheter för att få stater att agera i enlighet med de gemensamma bestämmelserna – befogenheter de gradvis själva utvidgat genom åren – begränsas deras möjlighet att använda dessa av medlemsstaterna, i egenskap av principaler. Som tidigare nämnts har man inte på ett tillfredsställande sätt lyckats med uppgiften att få Grekland att följa EG-rätten på asylområdet. Fortfarande kvarstår problemen, trots att landet två gånger anmälts till EG-domstolen. Hur kommer det sig att det är just inom asylområdet implementeringen fallerar? Jag kommer i följande kapitel argumentera för att detta har sin grund i att EU är för restriktiv i sitt användande av sanktioner, som endast används som en yttersta utväg. Detta är förståeligt, då EU vilar på en mellanstatlig grund och medlemsstaterna är suveräna nationer. Det har



argumenterats för att det ligger i staternas eget intresse att agera i enlighet med bestämmelserna för att undvika en domstolsprocess, men då krävs att det finns en proportionalitet mellan incitamenten att följa reglerna och påföljderna med att inte göra det.

## 5 Sanktioner eller incitament?

Utformandet av en gemensam asylpolitik är ett prioriterat område inom EU-samarbetet. Men trots att frågan har kommit allt högre upp på dagordningen så är det just inom detta politikområde som EU-systemet fallerar i att se till att medlemsstaterna agerar i enlighet med överenskommelserna i direktiven. I Tallbergs analys av maktstrukturen mellan medlemsstaterna och EU:s överstatliga institutioner konstaterar han att EU är den internationella organisation som har i särklass bäst system för att få medlemsstaterna att agera enligt de gemensamma bestämmelserna (Tallberg 2003:2). Men med problemet med Greklands behandling av asylsökande har man uppenbarligen inte kommit till rätta. Det ter sig märkligt att EU-systemet brister i förmågan att få medlemsstaterna att följa direktiven gällande asylsystemet när detta politikområde står i så starkt fokus. I detta kapitel försöker jag finna förklaringar till varför det är just i asylpolitiken som EU-systemet misslyckas att få staterna att implementera de gemensamt fattade direktiven.

Problematiken i det gemensamma asylsystemet kan liknas vid den i ”Fångarnas dilemma”. Det ligger i medlemsstaternas intresse att begräsa invandringen till deras land. I takt med att migrationen till Europa ökar växer också staternas intresse av att säkerställa att antalet invandrare till det egna landet inte blir större än vad man anser sig kunna ta emot. I flera av EU:s medlemsländer är denna utveckling talande. Det är också dessa signaler som sänds ut från principalerna i den gemensamma EU-politiken genom ökade gränskontroller och regler som gör det svårare för flyktingar att ta sig in i Europa.

Med ett gemensamt asylsystem och en harmoniserad flyktingpolitik inom EU kommer inte något land, åtminstone i teorin, få ett relativt sett större flyktingmottagande än något annat då det inte längre skulle finnas några skillnader i mottagningssystem eller i möjligheten att få asyl. Ett sådant system skulle alltså vara det gemensamt bästa, som alla tjänar på. Det skulle dock innebära att de länder som har en jämförelsevis restriktiv flyktingpolitik idag skulle få ta emot fler flyktingar än i dagsläget. Incitamenten för dessa stater, exempelvis Grekland, att följa de gemensamma bestämmelserna med ett ökat flyktingmottagande som följd är inte tillräckligt starka. Om dessa stater låter bli att följa bestämmelserna så ”vinner” den enskilda staten på detta men på bekostnad av att de andra staterna får en ökad flyktingtillströmning<sup>8</sup>. Kontentan blir följaktligen att alla stater enskilt ”tjänar” på att agera mer restriktivt än vad

---

<sup>8</sup> Frågan om huruvida flyktingar betraktas som en börda eller tillgång för stater är omdiskuterad. Det finns uppenbara fördelar för en stat att ta emot asyl sökande, arbetstillskott såväl som kulturell berikning. I detta sammanhang syftar jag dock på den kortsiktiga kostnaden som asylmottagningen innebär.

bestämmelserna anger, men om alla gör detta så kollapsar systemet. Den gemensamt bästa lösningen är därför att alla stater tar sitt ansvar och följer regelverket.

Även P-S-A-modellen förklarar detta förfarande. Medlemsstaterna har som principaler gett kommissionen rollen som supervisor, för att säkerställa att de gemensamma bestämmelserna efterlevs. I dess roll som principaler har de vid beslutsfattandet i Europeiska rådet en vilja att se den policy som de kommit överens om implementeras i medlemsstaterna, även om alla beslut inte har stöd av alla stater. När de som agenter ska implementera besluten, kan incitament finnas till att inte följa bestämmelserna, då varje stat har nationella preferenser som inte alltid överensstämmer med unionssamarbetets bästa. Därav har man gett de överstatliga institutionerna makten att övervaka att direktiven verkligen implementeras (Tallberg 2003:13, 29).

Det är just på grund av medlemsstaternas bristande incitament att följa de gemensamma överenskommelserna som staterna överlåtit den övervakande rollen till kommissionen, i dess roll som supervisor. Paradoxen ligger dock i att denna, som jag tidigare visat, inte har tillräckligt stor makt att få agenterna att följa direktiven i dessa frågor. Förklaringen till detta kan återigen härledas just till att detta är ett sådant område där staterna värderar den egna suveräniteten högre och därför inte vill överlåta ett större ansvar för till de överstatliga institutionerna.

Överförandet av makt från mellanstatlig till överstatlig nivå görs nämligen inte förbehållslöst. Staterna strävar aktivt efter att begränsa kommissionens makt, så att dess övervakande åtgärder inte överskrider dem som getts den av principalerna. Genom olika övervakande mekanismer, dels från principalerna själva men även från parlamentet och domstolen, hålls kommissionens tvingande metoder under stark kontroll (Tallberg 2003: 33). Somliga menar att denna rädsla för kommissionens oberoende – vilket av många ses som en brist på kontroll – är obefogad, då kommissionen troligtvis är världens mest kontrollerade verkställande organ (Moussis 1997: 37f).

Förklaringen att staterna inte har tillräckliga incitament att följa de gemensamma reglerna, tål dock att problematiseras ytterligare. EU-samarbetet innebär, inte minst då majoritetsbeslut ersätter konsensus i Rådet på allt fler områden, att kompromisser måste göras (Tallberg 2004: 144, 152). Att ge efter för majoriteten på ett område kan således innebära att man får igenom egna krav på andra områden (Tallberg 2003: 29). Även om man inte stödjer majoritetens beslut i en fråga, kan fördelen med systemet *i sin helhet* tänkas vara tillräckliga incitament att agera i enlighet med bestämmelserna. Sett ur detta perspektiv kan man inte rakt av förklara Grekland oförmåga att följa direktiven på asylområdet med bristande incitament. Grekland ser, likt andra medlemsstater, en fördel med unionssamarbetet, annars hade de inte varit med. Dock kan incitamenten just inom asylområdet vara svaga för Greklands del, som en följd av landets bristande kapacitet att hantera den ökande flyktingtillströmningen.

Ett av de stora problemen med Dublinförordningen är att den innebär en orimligt stor börda för EU:s gränsstater. Incitamenten att följa regelverket må vara svaga för flertalet stater, men i synnerhet är de det för staterna vid EU:s yttre

gräns. Den skameffekt en dom i EG-domstolen medför står mot att tvingas dra ett tungt lass, utan att få kompensation från övriga medlemsstater (NHC 2008).

Dublinförordningen bygger på att en harmonisering av EU:s medlemsstaters asylpolitik är genomförd. Det är den inte idag. Fortfarande kvarstår betydande skillnader mellan ländernas asylsystem och beviljandefrekvensen varierar kraftigt dem emellan. Många, inklusive Europaparlamentet, menar att Dublinsystemet snedvrider ansvarsfördelningen, till nackdel för de länder vid EU:s yttre gräns som får ta emot en större mängd flyktingar än de stater utan yttre gräns.

Argumentet om Dublinsystemets osolidariska inslag må vara godtagbart. Men det kan aldrig ursäktas kränkandet av mänskliga rättigheter. Inte heller är det därmed sagt att Greklands eventuella brist på politisk vilja att förändra asylpolitiken kan förklaras med detta. 2007 registrerades 25 113 nya asylansökningar i Grekland. Åtta beviljades, vilket motsvarar 0,04 % i första instans. I andra instans beviljades 138 ansökningar, vilket gav en igenkänningsfrekvens på 2,05 %. Under samma år tog Sverige emot 36 370 ansökningar, 56 % beviljades i första instans och 14 % i andra instans<sup>9</sup> (NHC 2008: 22).

Kommissionen menar även i sin utvärdering av Dublinssystemet att statistiken över överföringar visar att staterna vid EU:s yttre gräns inte tar emot fler återvändande flyktingar än EU:s inre stater, utan att fördelningen förefaller vara tämligen jämn (Europeiska Gemenskapernas Kommission 2007: 12). Detta behöver i sig inte innebära att den faktiska flyktingtillströmningen är lika stor i de yttre och inre staterna. Snarare kan detta vara en konsekvens av att merparten av avvisingarna aldrig genomförs, på grund av den höga kostnaden för detta. Ser man endast till antalet flyktingar som avvisas från ett EU-land till ett annat, framkommer det att staterna i EU:s inre 2005 skickade 7040 personer, medan de yttre gränsstaterna skickade 307 personer, ett förhållande på nära 23:1 (ECRE 2008: 10f, 13).

En försvårande omständighet i diskussionen om EU:s kontrollmöjligheter, är att EU:s centrala möjligheter till handling främst begränsas till hur implementeringen av direktiven sköts av medlemsstaterna, och inte så mycket om hur den praktiskt efterlevs. När det gäller den praktiska tillämpningen har de nationella domstolarna möjlighet att pröva detta, som en del av den decentraliserade övervakningen. Inom asylområdet kan detta dock innebära komplikationer, genom att den grupp som berörs av lagstiftningen, de asylsökande, saknar en politisk röst och ofta även kunskap om sina rättigheter i den nationella lagstiftningen.

EU:s system för att se till att gemensamma regler följs och fungerar på de allra flesta områden. Dock fallerar det på en punkt: det för den inre marknaden så viktiga området – den gemensamma asylpolitiken.

---

<sup>9</sup> Storbritannien mottog 2007 27 905 asylansökningar och beviljade 30 % i första instans och 24 % i andra. Av Tysklands 19 164 ansökningar 2007 beviljades 56 % i första instans och 14 % i andra.

## 6 Sammanfattning och slutsats

Vilka möjligheter har då EU att säkerställa att dess medlemsstater följer det gemensamma regelverket och varför tycks detta falla inom asylområdet? EU har ett väl utbyggt rättsligt regelverk som med tiden getts allt fler sanktionsmöjligheter, delvis genom de överstatliga institutionernas eget intresse av att fördjupa den europeiska integrationen. Tallbergs P-S-A-modell erbjuder en förklaring till varför EU:s medlemsstater i så stor utsträckning följer bestämmelserna i det gemensamma regelverket, att EU idag kan anses ha det mest effektiva internationella systemet för detta.

EU:s möjligheter att kontrollera efterlevnaden av det gemensamma regelverket är generellt sett god. De överstatliga institutionerna har med tiden fått alltmer långtgående befogenheter att säkerställa detta, ytterst med möjligheten till sanktioner. Innan en formell talan väcks mot en stat för kommissionen en dialog med staten och försöker finna en gemensam lösning, vilket det i de flesta fall görs.

Trots dessa möjligheter till åtgärd har det, som denna uppsats belyser, varit svårare att säkerställa efterlevnad på asylområdet, vilket kan härledas till att det på detta område inte finns tillräckliga incitament till att följa reglerna, en enligt Tallbergs modell nödvändig förutsättning. Här kan således min hypotes anses stämma. Detta märks tydligast bland EU:s gränsstater som får dra det tyngsta lasset inom den gemensamma asylpolitiken. För att systemet ska hålla måste det finnas en balans mellan nackdelen av att upptäckas med att bryta mot reglerna och fördelen med att komma undan en del av den börda som lagts på dem.

Dessa slutsatser är givetvis inte objektivt sanna. Hade jag valt att titta på andra aspekter, hade mitt resultat kunnat bli annorlunda. Situationen i Grekland är inte unik, utan återfinns i varierande utsträckning även i andra gränsstater, såsom Italien, Spanien och Bulgarien (Möller 2007: 90). Men Grekland utgör ändå ett exceptionellt exempel, med avseende på i den utsträckning problemet manifesteras. Greklands asylsystem har stora brister och har inte den kapacitet som krävs av en gränsstat inom Dublinsystemet. Detta behöver de hjälp med. Denna hjälp är en förutsättning för att Dublinsystemet, så som det ser ut idag, ska fungera. När Dublinsystemet utformades hade EU 15 medlemsstater, idag är antalet 27, varav många av de nya medlemsstaterna ligger vid EU:s yttre gräns och saknar kapacitet för att upprätthålla systemet (ECRE 2008: 4f). Det är kanske framför allt här som EU:s kontrollmekanismer brister, i det kapacitetsbyggande arbetet?

Grekland är *ett* fall, kanske ett undantag. Men om detta undantag ens finns – kan då systemet verkligen anses vara fullt fungerande? Kan ett system någonsin vara starkare än dess svagaste länk?

## 7 Referenser

- Beijer, Fredrik, 2008-05-06. *Rapport från besök i Grekland den 21-23 April 2008*. Diarienummer 111-2008-18670.  
<http://www.migrationsverket.se/include/lifos/dokument/www/080506120.pdf>
- Bernitz, Ulf – Kjellgren, Anders, 2007. *Europarättens grunder*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- CPT/Inf (2008) 3 = Europarådet, 2008. *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 27 February 2007*. Strasbourg.
- Daran, Serhat, 2008. ”UNHCR: Stoppa avvisningarna till Grekland”, *Läsarnas Fria Tidning* 2008-04-28.
- ECRE, 2008. *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*.
- Eliasson, Dan, 2008. *Generaldirektörens riktlinjer avseende tillämpningen av Dublinförordningen i förhållande till Grekland*. 2008-05-07.  
<http://www.migrationsverket.se/lifos/dok.do?dokn=18630&mode=index>.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Europaparlamentet, 2007. *Rapport från utskottets för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inre frågor (LIBE) delegation om besöket i Grekland (Samos och Aten)*. PE 392.010v03-00: Bryssel, den 17 juli 2007.  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-392.010+03+DOC?WORD?V0//SV&language=SV>
- Europeiska Rådet, 1999. Ordförandeskapets slutsatser. Del II ”En gemensam asyl- och migrationspolitik för EU”, Tammerfors 15-16 oktober.
- Jonassen, Arild M, 2008. ”Norge stopper retur av asylsökare til Hellas”, *Aftenposten* 2008-02-12.  
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iniks/article2251660.ece>.
- Moussis, Nicholas, 1997. *Europeiska unionen. En handbok om EU:s uppbyggnad och politikområden*. Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Möller, Birger, 2007. *Vad är EU? ...och vad kan det bli?*. Andra upplagan. Stockholm: Santérus Förlag.
- NHC = Norwegian Helsinki Monitor – Norwegian Organization for Asylum Seekers – Greek Helsinki Monitor, 2008. *A gamble with the right to asylum in Europe – Greek asylum policy and the Dublin II Regulation*.
- Nowak, Manfred. 2003 *Introduction to the International Human Rights Regime*. Leiden: Brill Academic Publishers

- Palme, Susan, 2008. "Finland stoppar avvisningar till Grekland", *Sveriges Radio*, 2008-04-22. <http://www.sr.se/cgi-bin/ekot/artikel.asp?Artikel=2026222>.
- Papadimitrou, Panayiotis N. – Papageorgiou, Ioannis F., 2005. "The New 'Dubliners': Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 18, No. 3, sid 299-318.
- PRO Asyl, 2007. "*The truth may be bitter, but it must be told*" *The situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard*.
- SKR = Sveriges Kristna Råd, 2008. *Vittnesmål från EU:s gräns – om Greklands flyktningmottagande och om Dublinförordningens tillämplighet*.
- Sydsvenskan, 2008, "Ministern backar från sitt eget förslag", 2008-02-09. <http://www.sydsvenskan.se/sverige/article299979.ece>
- Tallberg, Jonas, 2003. *European Governance and Supranational Institutions. Making States Comply*. New York: Routledge.
- Tallberg, Jonas, 2004. *EU:s politiska system*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Tallberg, Jonas – Jönsson, Christer, "Compliance bargaining" i Elgström, Ole – Jönsson, Christer (red.), 2005. *European Union Negotiations. Processes, networks and institutions*. New York: Routledge
- Tzilivakis, Kathy, 2008. "Greece blacklisted by Germany", *Athens News* 2008-02-29.
- UNHCR, 2007. *Note on the return to Greece of asylum-seekers with "interrupted claim"*. Juli.
- 343/2000 = Rådets förordning (EG) nr 343/2003 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 (Dublinförordningen).

# Bilaga 1. Dublinförordningen

25.2.2003

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 50/1

## I

(Rättsakter vilkas publicering är obligatorisk)

### 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

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.1 a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag <sup>(1)</sup>,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande <sup>(2)</sup>,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(3)</sup>, och

av följande skäl:

- (1) En gemensam asylpolitik, med ett gemensamt europeiskt asylsystem, är en del av Europeiska unionens mål att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för dem som av olika omständigheter tvingas söka skydd i gemenskapen på laglig väg.
- (2) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, kompletterad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, och på så sätt garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse, det vill säga att principen om "non-refoulement" bevaras. Utan att det påverkar ansvarighetskriterierna i denna förordning betraktas i detta avseende medlemsstaterna, som alla iakttar principen om "non-refoulement", som säkra länder för medborgare i tredje land.
- (3) I slutsatserna från Tammerfors förklarades också att detta system på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.
- (4) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt

avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för fastställande av flyktingstatus och inte äventyra målet att behandla asylansökningar snabbt.

- (5) Det stegvisa införandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem bör på sikt leda till ett gemensamt förfarande och en gemensam status i hela unionen för personer som beviljas asyl. Det är nu dags att, samtidigt som man gör de förbättringar som erfarenheten visat nödvändiga, bekräfta de principer som ligger till grund för konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna <sup>(4)</sup>, som undertecknades i Dublin den 15 juni 1990 (nedan kallad "Dublinkonventionen"). Genomförandet av konventionen har främjat harmoniseringen av asylpolitiken.
- (6) Familjer bör hållas samman i den mån det är förenligt med de andra mål man vill uppnå genom att införa kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.
- (7) Om en och samma medlemsstat gör en samlad prövning av asylansökningar från medlemmar i samma familj kan ansökningarna prövas grundligt, så att de beslut som fattas i dessa ärenden blir enhetliga. Medlemsstaterna bör kunna frångå ansvarighetskriterierna för att göra det möjligt att sammanföra familjemedlemmar när detta är nödvändigt av humanitära skäl.
- (8) Ett gradvis upprättande av ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för personer garanteras i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och införandet av en gemenskapspolitik för villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse, med gemensamma insatser för att hantera de yttre gränserna, gör det nödvändigt att finna en jämvikt mellan ansvarighetskriterierna i en anda av solidaritet.

<sup>(1)</sup> EGT C 304 E, 30.10.2001, s. 192.

<sup>(2)</sup> Yttrande av den 9 april 2002 (ännu ej offentliggjort i EUT).

<sup>(3)</sup> EGT C 125, 27.5.2002, s. 28.

<sup>(4)</sup> EGT C 254, 19.8.1997, s. 1.



- (9) Det går att förenkla tillämpningen av förordningen och göra den effektivare genom bilaterala överenskommelser mellan medlemsstaterna för att förbättra kommunikationen mellan behöriga myndigheter, korta ner förfarandena eller förenkla handläggningen av framställningar om övertagande eller återtagande och fastställa former för överföringar av asylsökande.
- (10) Det är nödvändigt att säkra överensstämmelse mellan Dublinkonventionens bestämmelser om ansvarig medlemsstat och motsvarande bestämmelser i denna förordning. Man bör även se till att denna förordning överensstämmer med rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen <sup>(1)</sup>.
- (11) Det Eurodacsystem som införts genom förordning (EG) nr 2725/2000, särskilt genomförandet av artiklarna 4 och 8 i denna, bör underlätta genomförandet av den här förordningen.
- (12) I fråga om behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i.
- (13) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter <sup>(2)</sup>.
- (14) Genomförandet av förordningen bör utvärderas regelbundet.
- (15) Förordningen följer de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna <sup>(3)</sup>. Den syftar särskilt till att trygga full respekt för den rätt till asyl som garanteras i artikel 18 i stadgan.
- (16) Eftersom målet för den föreslagna åtgärden, nämligen att införa 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, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

- (17) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, har Förenade kungariket och Irland genom skrivelser av den 30 oktober 2001 meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av denna förordning.
- (18) Danmark deltar i enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen inte i antagandet av detta beslut och är därför inte bundet av det och omfattas inte av dess tillämpning.
- (19) Dublinkonventionen förblir i kraft och fortsätter att tillämpas mellan Danmark och de medlemsstater som är bundna av denna förordning fram till dess att ett avtal som gör det möjligt för Danmark att delta i förordningen har ingåtts.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### KAPITEL I

#### SYFTE OCH DEFINITIONER

##### Artikel 1

I denna förordning fastställs 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.

##### Artikel 2

I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) *tredjelandsmedborgare*: varje person som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.
- b) *Genèvekonventionen*: konventionen angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.
- c) *asylansökan*: en ansökan som har getts in av en tredjelandsmedborgare och som kan anses som en ansökan om internationellt skydd av en medlemsstat i enlighet med Genèvekonventionen. En ansökan om internationellt skydd skall antas vara en asylansökan, om inte tredjelandsmedborgaren uttryckligen begär en annan typ av skydd, som kan sökas särskilt.
- d) *sökande* eller *asylsökande*: en tredjelandsmedborgare som har gett in en asylansökan som ännu inte har slutligt avgjorts.

<sup>(1)</sup> EGT L 316, 15.12.2000, s. 1.

<sup>(2)</sup> EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

<sup>(3)</sup> EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

- e) *prövning av asylansökan*: alla de prövningsåtgärder, beslut eller avgöranden som ankommer på de behöriga myndigheterna i ett asylärende enligt nationell lagstiftning, med undantag för förfarandena för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för prövningen i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.
- f) *återkallande av asylansökan*: åtgärder varigenom den asylsökande i enlighet med nationell lagstiftning, uttryckligen eller underförstått, avbryter det förfarande som inleddes i och med att han eller hon gav in sin asylansökan.
- g) *flyktning*: varje tredjelandsmedborgare som åtnjuter sådan ställning som anges i Genèvekonventionen och genom denna ställning beviljas rätt att vistas i en medlemsstat.
- h) *underårig utan medföljande vuxen*: ogifta personer under arton år som anländer till medlemsstaternas territorium utan medföljande vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, så länge som de inte faktiskt tas om hand av en sådan vuxen. Detta inbegriper underåriga som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlånt till medlemsstaternas territorium.
- i) *familjemedlemmar*: i den mån familjen var en familj redan i ursprungslandet, följande medlemmar av sökandens familj som befinner sig på medlemsstaternas territorium:
- i) Den asylsökandes make eller maka eller ogifta partner i ett varaktigt förhållande, om lagstiftningen eller sedvanan i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par som jämställda med gifta par i sin utänningslag.
  - ii) Underåriga barn till sådana par som avses i led i eller till sökanden, förutsatt att de är ogifta och i beroende ställning, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller adopterade enligt nationell lagstiftning.
  - iii) Fadern, modern eller vårdnadshavaren om sökanden eller flyktingen är underårig och ogift.
- j) *uppehållstillstånd*: varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som berättigar en tredjelandsmedborgare att vistas på dess territorium, inklusive de dokument som styrker rätten att vistas på territoriet inom ramen för tillfälligt skydd eller i väntan på att den situation som förhindrar att ett utvisningsbeslut verkställs skall upphöra, med undantag för viseringar och andra tillfälliga uppehållstillstånd som utfärdas under den tid som krävs för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret enligt denna förordning eller under prövningen av en asylansökan eller en ansökan om uppehållstillstånd.
- k) *visering*: tillstånd som utfärdas eller beslut som fattas av en medlemsstat och som krävs för transitering genom eller inresa för vistelse i denna medlemsstat eller flera medlemsstater. Viseringarnas art fastställs enligt följande definitioner:
- i) *visering för längre vistelse*: tillstånd som utfärdas eller beslut som fattas av en medlemsstat och som krävs för inresa för vistelse i denna medlemsstat under längre tid än tre månader.

- ii) *visering för kortare vistelse*: tillstånd som utfärdas eller beslut som fattas av en medlemsstat och som krävs för inresa för vistelse i denna medlemsstat eller flera medlemsstater under högst tre månader.
- iii) *transitvisering*: tillstånd som utfärdas eller beslut som fattas av en medlemsstat och som krävs för inresa för transitering genom denna medlemsstat eller flera medlemsstater, med undantag av flygplatstransitering.
- iv) *visering för flygplatstransitering*: tillstånd eller beslut som gör det möjligt för en tredjelandsmedborgare som särskilt omfattas av detta krav att passera genom transitområdet på en flygplats, dock utan att beträda den berörda medlemsstatens territorium, vid en mellanlandning eller en överföring mellan olika sträckor under en internationell flygning.

## KAPITEL II

### ALLMÄNNA PRINCIPER

#### Artikel 3

1. Medlemsstaterna skall pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare till någon medlemsstat antingen vid gränsen eller inom medlemsstatens territorium. Ansökan skall prövas av en enda medlemsstat, som skall vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.
2. Genom undantag från punkt 1 får varje medlemsstat pröva en asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning. I så fall blir denna medlemsstat ansvarig i förordningens mening och skall överta de skyldigheter som följer av detta ansvar. I förekommande fall skall denna medlemsstat underrätta den tidigare ansvariga medlemsstaten, den medlemsstat som genomför ett förfarande för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret eller den medlemsstat som har mottagit en framställan om övertagande eller återtagande.
3. Varje medlemsstat behåller möjligheten att, med tillämpning av sin nationella rätt, skicka en asylsökande till ett tredje land i enlighet med bestämmelserna i Genèvekonventionen.
4. Den asylsökande skall underrättas skriftligen, på ett språk som han eller hon rimligen kan förväntas förstå, om tillämpningen av denna förordning, dess tidsfrister och konsekvenser.

#### Artikel 4

1. Förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret enligt denna förordning skall inledas när en asylansökan första gången lämnas in i en medlemsstat.

2. En asylansökan skall anses inlämnad vid den tidpunkt då en formell ansökan från den asylsökande eller en rapport från myndigheterna inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten. Om ansökan inte är skriftlig, bör rapporten upprättas så snart som möjligt efter avsiktsförklaringen.

3. Vid tillämpningen av denna förordning skall situationen för underåriga barn som medföljer den asylsökande och som uppfyller definitionen av familjemedlemmar i artikel 2 i betraktas som oskäljaktig från föräldrarnas eller vårdnadshavarens situation och vara en fråga för den medlemsstat som har ansvaret för att pröva föräldrarnas eller vårdnadshavarens asylansökan, även om de underåriga inte själva söker asyl. Barn som föds efter sökandens ankomst till medlemsstaternas territorium skall behandlas på samma sätt, utan att ett nytt förfarande för övertagande behöver inledas.

4. Om en asylansökan lämnas in till de behöriga myndigheterna i en medlemsstat av en sökande som befinner sig på en annan medlemsstats territorium, skall den medlemsstat där sökanden befinner sig avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan. Den medlemsstat där sökanden befinner sig skall utan dröjsmål underrättas av den medlemsstat som har mottagit asylansökan och skall därefter i enlighet med denna förordning anses vara den medlemsstat där ansökan getts in.

Sökanden skall skriftligen underrättas om denna överföring och vilken dag den ägde rum.

5. Enligt villkoren i artikel 20 skall den medlemsstat där asylansökan har getts in, i syfte att avsluta förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, återta en asylsökande som befinner sig i en annan medlemsstat och som där har gett in en ny ansökan efter att ha återkallat sin ansökan under förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret.

Denna skyldighet skall upphöra om den asylsökande under tiden har lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader eller har beviljats uppehållstillstånd i en medlemsstat.

### KAPITEL III

#### KRITERIERNAS RANGORDNING

##### Artikel 5

1. Kriterierna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret skall tillämpas i den ordning de anges i detta kapitel.
2. Vilken medlemsstat som har ansvaret skall avgöras utifrån dessa kriterier mot bakgrund av situationen vid den tidpunkt då den asylsökande först lämnade in sin ansökan i en medlemsstat.

##### Artikel 6

Om den asylsökande är en underårig utan medföljande vuxen, skall ansvaret för att pröva asylansökan ligga hos den medlemsstat där en medlem av sökandens familj lagligen befinner sig, förutsatt att det är för den underåriges bästa.

I frånvaro av en familjemedlem skall den medlemsstat där den underåriga har gett in sin ansökan vara ansvarig för prövningen av asylansökan.

##### Artikel 7

Om en familjemedlem till den asylsökande, oberoende av om familjen bildades tidigare i ursprungslandet, har beviljats rätt att i egenskap av flykting vistas i en medlemsstat, skall den medlemsstaten ansvara för prövningen av asylansökan, om de berörda personerna så önskar.

##### Artikel 8

Om en familjemedlem till den asylsökande befinner sig i en medlemsstat och har gett in en ansökan som ännu inte blivit föremål för ett första beslut i sak, skall den medlemsstaten ansvara för prövningen av asylansökan, om de berörda personerna så önskar.

##### Artikel 9

1. Om den asylsökande har ett giltigt uppehållstillstånd, skall den medlemsstat som utfärdat tillståndet ansvara för prövningen av asylansökan.

2. Om den asylsökande har en giltig visering, skall den medlemsstat som utfärdat viseringen ansvara för prövningen av asylansökan, såvida inte viseringen har utfärdats på en annan medlemsstats vägnar eller efter skriftligt bemyndigande av en annan medlemsstat. I så fall skall den medlemsstaten ansvara för prövningen av asylansökan. Om en medlemsstat först samråder med den centrala myndigheten i en annan medlemsstat, särskilt av säkerhetsskal, skall den senare medlemsstatens svar inte anses vara ett skriftligt bemyndigande i den mening som avses i denna bestämmelse.

3. Om den asylsökande har flera giltiga uppehållstillstånd eller viseringar, utfärdade av olika medlemsstater, skall frågan om vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan avgöras enligt följande:

- a) Den medlemsstat som har utfärdat uppehållstillstånd med längst giltighetstid eller, om tillstånden gäller för lika lång tid, den medlemsstat som har utfärdat det uppehållstillstånd som löper ut sist.
- b) Den medlemsstat som har utfärdat den visering som löper ut sist, om de olika viseringarna är av samma art.
- c) Om viseringarna är av olika art, den medlemsstat som har utfärdat viseringen med den längsta giltighetstiden eller, om viseringarna gäller för lika lång tid, den medlemsstat som har utfärdat den visering som löper ut sist.

4. Om den asylsökande endast har ett eller flera uppehållstillstånd som löpt ut inom den senaste tvåårsperioden eller en eller flera viseringar som löpt ut inom den senaste sexmånadersperioden och som gjort det möjligt för honom eller henne att resa in på en medlemsstats territorium, skall punkterna 1, 2 och 3 vara tillämpliga så länge som den asylsökande inte lämnar medlemsstaternas territorium.

Om den asylsökande har ett eller flera uppehållstillstånd som löpt ut sedan mer än två år tillbaka eller en eller flera viseringar som löpt ut sedan mer än sex månader tillbaka och som gjort det möjligt för honom eller henne att resa in på en medlemsstats territorium, och om han eller hon inte har lämnat medlemsstaternas territorium, skall den medlemsstat där ansökan lämnas in vara ansvarig.

5. Om ett uppehållstillstånd eller en visering har utfärdats på grundval av en fiktiv eller lånad identitet eller på grundval av förfälskade, efterbildade eller ogiltiga handlingar, skall detta inte hindra att den medlemsstat som utfärdat uppehållstillståndet eller viseringen tilldelas prövningsansvaret. Den medlemsstaten skall dock inte vara ansvarig om den kan visa att ett bedrägeri har begåtts efter det att uppehållstillståndet eller viseringen utfärdades.

#### Artikel 10

1. Om det har fastställts, på grundval av sådana bevis eller indicier som tas upp i de två förteckningar som nämns i artikel 18.3, även sådana uppgifter som avses i kapitel III i förordning (EG) nr 2725/2000, att en asylsökande utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredje land, skall den medlemsstat där inresan ägt rum ansvara för prövningen av asylansökan. Detta ansvar skall upphöra tolv månader efter det att den otillåtna gränspassagen ägde rum.

2. När en medlemsstat inte kan eller inte längre kan hållas ansvarig i enlighet med punkt 1 och om det har fastställts, på grundval av sådana bevis eller indicier som tas upp i de två förteckningar som nämns i artikel 18.3, att den asylsökande – som har rest in på en medlemsstats territorium utan tillstånd eller vars sätt att resa in inte kan fastställas – vid tiden för ansökans inlämning tidigare har vistats en sammanhängande period på minst fem månader i en medlemsstat, skall den medlemsstaten ansvara för prövningen av asylansökan.

Om den asylsökande har vistats under tidsperioder på minst fem månader i flera medlemsstater, skall den medlemsstat där detta senast varit fallet ansvara för prövningen av asylansökan.

#### Artikel 11

1. Om en tredjelandsmedborgare reser in på en medlemsstats territorium där han eller hon inte behöver visering skall den medlemsstaten ansvara för prövningen av dennes asylansökan.

2. Principen i punkt 1 är inte tillämplig om tredjelandsmedborgaren lämnar in sin asylansökan i en annan medlemsstat där han eller hon inte heller behöver visering för inresa till territoriet. I detta fall skall den senare medlemsstaten ansvara för prövningen av asylansökan.

#### Artikel 12

Om en asylansökan görs av en tredjelandsmedborgare på det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat skall den medlemsstaten ansvara för prövningen.

#### Artikel 13

Om det på grundval av kriterierna i denna förordning inte kan avgöras vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, skall den medlemsstat där asylansökan först lämnades in ansvara för prövningen.

#### Artikel 14

Om flera medlemmar av samma familj lämnar in asylansökningar i en medlemsstat samtidigt, eller vid olika tidpunkter som ligger så nära varandra att förfarandena för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för prövningen kan genomföras samlat, och om tillämpningen av kriterierna i denna förordning skulle leda till att familjemedlemmarna separeras, skall följande bestämmelser ligga till grund för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret:

- a) Den medlemsstat som genom kriterierna fastställs som ansvarig för övertagande av flertalet familjemedlemmar skall ansvara för prövningen av alla familjemedlemmarnas asylansökningar.
- b) I annat fall skall den medlemsstat som genom kriterierna fastställs som ansvarig för prövningen av den äldsta familjemedlemmens asylansökan ansvara för prövningen.

#### KAPITEL IV

#### HUMANITÄR KLAUSUL

#### Artikel 15

1. En medlemsstat får, även om den inte är ansvarig enligt kriterierna i denna förordning, sammanföra familjemedlemmar och andra släktingar i beroendeställning av humanitära skäl, särskilt familjeskäl eller kulturellt betingade faktorer. I detta fall skall den medlemsstaten efter framställan av en annan medlemsstat pröva den berörda personens asylansökan. De berörda personerna måste ge sitt medgivande.

2. Om den berörda personen är beroende av den andres hjälp på grund av graviditet eller ett nyfött barn, svår sjukdom, allvarligt funktionshinder eller hög ålder, skall medlemsstaterna normalt hålla samman eller sammanföra den asylsökande med en annan släkting som vistas på en annan medlemsstats territorium, förutsatt att familjebanden fanns i ursprungslandet.

3. Om den asylsökande är en underårig utan medföljande vuxen och i en annan medlemsstat har en eller flera släktingar som kan ta hand om honom eller henne, skall medlemsstaterna om möjligt sammanföra den underårige med släktingen eller släktingarna, såvida detta inte strider mot den underåriges bästa.

4. Om den tillfrågade medlemsstaten bifaller denna framställan, skall ansvaret för prövningen av ansökan överföras till den medlemsstaten.

5. Villkoren och förfarandena för genomförandet av denna artikel, inklusive samrådsmekanismer vid behov för att reglera meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna i fråga om behovet av att sammanföra personerna i fråga eller lämplig plats för detta, skall antas i enlighet med förfarandet i artikel 27.2.

## KAPITEL V

### ÖVERTAGANDE OCH ÅTERTAGANDE

#### Artikel 16

1. Den medlemsstat som enligt kriterierna i denna förordning har ansvaret för att pröva en asylansökan skall vara skyldig att

- på de villkor som anges i artiklarna 17–19 överta en asylsökande som har gett in en ansökan i en annan medlemsstat,
- slutföra prövningen av asylansökan,
- på de villkor som anges i artikel 20 återta en asylsökande vars ansökan är under prövning och som utan tillstånd befinner sig i en annan medlemsstat,
- på de villkor som anges i artikel 20 återta en asylsökande som har återkallat en ansökan under prövning och gett in en asylansökan i en annan medlemsstat,
- på de villkor som anges i artikel 20 återta en tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avslagits och som utan tillstånd befinner sig i en annan medlemsstat.

2. Om en medlemsstat utfärdar uppehållstillstånd till den asylsökande, skall de skyldigheter som anges i punkt 1 överföras till den medlemsstaten.

3. De skyldigheter som anges i punkt 1 skall upphöra om tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader, om han eller hon inte har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av den ansvariga medlemsstaten.

4. De skyldigheter som anges i punkt 1 d och 1 e skall också upphöra så snart som den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan, efter det att ansökan återkallats eller avslagits, har vidtagit och genomfört de åtgärder som krävs för att tredjelandsmedborgaren skall kunna återvända till sitt ursprungsland eller resa till ett annat land dit han eller hon lagligen kan bege sig.

#### Artikel 17

1. Om en medlemsstat som har mottagit en asylansökan bedömer att en annan medlemsstat skall ansvara för prövningen av denna ansökan, får den förstnämnda medlemsstaten så snart som möjligt och i vart fall inom tre månader från det att asylansökan lämnades in enligt artikel 4.2 anmoda den senare medlemsstaten att överta den asylsökande.

Om framställan om övertagande av en asylsökande inte görs inom tre månader, skall den medlemsstat där ansökan lämnades in ansvara för prövningen av den.

2. Den anmodande medlemsstaten får begära ett brådskande svar, om asylansökan har getts in efter vägrad inresa eller vistelse, efter anhållande på grund av vistelse utan tillstånd eller efter delgivning eller verkställighet av beslut om utvisning och/eller om den asylsökande hålls i förvar.

I en sådan framställan skall anges grunderna till varför ett brådskande svar är nödvändigt samt en svarsfrist. Svarsfristen skall vara minst en vecka.

3. I båda fallen skall en framställan om en annan medlemsstats övertagande göras med användning av ett standardformulär och innehålla bevis eller indicier i enlighet med de två förteckningar som nämns i artikel 18.3 och/eller relevanta uppgifter ur den asylsökandes redogörelse, så att myndigheterna i den anmodade medlemsstaten skall kunna kontrollera om den är ansvarig enligt kriterierna i denna förordning.

Bestämmelserna om formerna för hur en framställan skall göras och översändas skall antas enligt förfarandet i artikel 27.2.

#### Artikel 18

1. Den anmodade medlemsstaten skall utföra de kontroller som behövs och fatta beslut om en framställan om övertagande av en asylsökande inom två månader från det att framställan gjordes.

2. Under det förfarande som föreskrivs i denna förordning för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan skall bevis och indicier användas.

3. I enlighet med det förfarande som avses i artikel 27.2 skall det utarbetas två förteckningar som regelbundet skall ses över, med uppgifter om bevis och indicier enligt följande kriterier:

a) Bevis

- i) Här avses formella bevis som avgör ansvar enligt förordningen, så länge de inte vederläggs genom motbevis.
- ii) Medlemsstaterna skall till den kommitté som avses i artikel 27 lämna förslag till de olika kategorierna av administrativa dokument, i enlighet med den indelning som fastställs i förteckningen över formella bevis.

b) Indicier

- i) Här avses indikationer som, även om de kan motsägas, i vissa fall kan vara tillräckliga, beroende på vilket bevisvärde de tillmäts.
- ii) Deras bevisvärde, i förhållande till ansvaret för prövningen av asylansökningen, skall bedömas från fall till fall.

4. Beviskraven bör inte gå utöver det som är nödvändigt för att rätt kunna tillämpa denna förordning.

5. Om det saknas formell bevisning, skall den anmodade medlemsstaten ta på sig ansvaret om det finns indicier som är sammanhängande, kontrollerbara och tillräckligt detaljerade för att ansvaret skall kunna fastställas.

6. Om den anmodande medlemsstaten har begärt ett brådsökande svar, i enlighet med bestämmelserna i artikel 17.2, skall den anmodade medlemsstaten göra allt den kan för att svara inom den angivna fristen. I undantagsfall, där det kan visas att prövningen av en framställan om övertagande är särskilt komplicerad, får den anmodade medlemsstaten lämna svar efter det att den begärda tidsgränsen har överskridits, men skall under alla förhållanden svara inom en månad. I sådana situationer måste den anmodade medlemsstaten meddela sitt beslut att uppskjuta sitt svar till den anmodande medlemsstaten inom den ursprungligen begärda tidsfristen.

7. Om inget svar har lämnats inom två månader enligt punkt 1 respektive en månad enligt punkt 6, skall framställan om övertagande anses godtagen och medföra skyldighet att överta personen, vilket innefattar bestämmelser om lämpliga ankomstarrangemang.

#### Artikel 19

1. Om den anmodade medlemsstaten samtycker till att överta en asylsökande, skall den medlemsstat där asylansökan lämnades in meddela den asylsökande beslutet att inte pröva ansökan och skyldigheten att överföra sökanden till den ansvariga medlemsstaten.

2. Det beslut som avses i punkt 1 skall vara motiverat. Det skall innehålla uppgifter om frister för överföringen och om nödvändigt information om vilken dag och på vilken plats den asylsökande skall infinna sig, om han eller hon beger sig till den ansvariga medlemsstaten på egen hand. Detta beslut skall kunna överklagas eller omprövas. Ett överklagande eller en omprövning av beslutet skall inte ha någon suspensiv verkan

för genomförandet av överföringen utom om domstol eller behörig myndighet så beslutar från fall till fall, om den nationella lagstiftningen medger detta.

3. Överföringen av sökanden från den medlemsstat där asylansökan lämnades in till den ansvariga medlemsstaten skall verkställas i enlighet med den förstnämnda medlemsstatens nationella lagstiftning, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan om övertagande godtogs eller beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades.

Vid behov skall den anmodande medlemsstaten förse den asylsökande med en passersedel, som skall vara utformad efter den modell som antas enligt förfarandet i artikel 27.2.

Den ansvariga medlemsstaten skall alltefter omständigheterna underrätta den anmodande medlemsstaten om huruvida den asylsökande kommit fram i god ordning eller inte har infunnit sig inom den fastställda tidsfristen.

4. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader, skall ansvaret ligga hos den medlemsstat där asylansökan lämnades in. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den asylsökande varit frihetsberövad, eller till högst arton månader om den asylsökande håller sig undan.

5. Kompletterande bestämmelser om hur överföringen skall verkställas får antas enligt förfarandet i artikel 27.2.

#### Artikel 20

1. Återtagande av en asylsökande enligt artikel 4.5 och artikel 16.1 c, d och e skall verkställas enligt följande bestämmelser:

a) En framställan om återtagande skall innehålla de uppgifter som krävs för att den anmodade medlemsstaten skall kunna kontrollera att den har ansvaret.

b) Den anmodade medlemsstaten är skyldig att utföra nödvändiga kontroller och besvara den framställan den fått så fort som möjligt, och under inga omständigheter får tidsgränsen på en månad överskridas från det att beslutet om hänskjutande har meddelats. Om framställningen grundar sig på uppgifter som erhållits från Eurodacsystemet, skall tidsfristen minska till två veckor.

c) Om den anmodade medlemsstaten inte meddelar sitt beslut inom den frist på en månad respektive två veckor som anges i b, skall den anses ha samtyckt till att återta den asylsökande.

d) En medlemsstat som samtycker till att återta en asylsökande skall vara skyldig att åter släppa in denna person på sitt territorium. Överföringen skall verkställas enligt den anmodande medlemsstatens nationella lagstiftning, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan om återtagande av en annan medlemsstat godtogs eller beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades.

e) Den anmodande medlemsstaten skall underrätta den asylsökande om att han eller hon skall återtas av den ansvariga medlemsstaten. Beslutet skall vara motiverat. Det skall innehålla uppgifter om frister för överföringen och om nödvändigt information om vilken dag och på vilken plats den asylsökande skall infinna sig, om han eller hon beger sig till den ansvariga medlemsstaten på egen hand. Detta beslut skall kunna överklagas eller omprövas. Ett överklagande eller en omprövning av beslutet skall inte ha någon suspensiv verkan för genomförandet av överföringen utom om domstol eller behörig myndighet beslutar så från fall till fall, om den nationella lagstiftningen medger detta.

Vid behov skall den anmodande medlemsstaten förse den asylsökande med en passersedel, som skall vara utformad efter den modell som antas enligt förfarandet i artikel 27.2.

Den ansvariga medlemsstaten skall åter omständigheterna underrätta den anmodande medlemsstaten om huruvida den asylsökande kommit fram i god ordning eller inte har infunnit sig inom den fastställda tidsfristen.

2. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader, skall ansvaret ligga hos den medlemsstat där asylansökan lämnades in. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen eller prövningen av ansökan inte kunnat genomföras på grund av att den asylsökande var frihetsberövad, eller till högst arton månader om den asylsökande håller sig undan.

3. Bestämmelserna om bevis och indicier och deras tolkning samt om formerna för hur en framställan skall göras och överlämnas skall antas enligt förfarandet i artikel 27.2.

4. Kompletterande bestämmelser om hur överföringen skall verkställas får antas enligt förfarandet i artikel 27.2.

## KAPITEL VI

### ADMINISTRATIVT SAMARBETE

#### Artikel 21

1. Varje medlemsstat skall meddela varje annan medlemsstat som begär det sådana personuppgifter om den asylsökande som är adekvata, relevanta och inte mer omfattande än vad som krävs för att

- avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan,
- pröva asylansökan,
- uppfylla alla skyldigheter som följer av denna förordning.

2. De uppgifter som avses i punkt 1 får endast avse

- personuppgifter om sökanden och i förekommande fall familjemedlemmar (fullständigt namn, i förekommande fall tidigare namn, smeknamn eller pseudonymer, nuvarande och tidigare medborgarskap samt födelsedatum och födelseort),

b) identitets- och resehandlingar (referenser, giltighetstid, datum för utfärdande, utfärdande myndighet, plats för utfärdande m.m.),

c) andra uppgifter som behövs för att fastställa sökandens identitet, inklusive fingeravtryck enligt bestämmelserna i förordning (EG) nr 2725/2000,

d) orter där sökanden uppehållit sig och resvägar,

e) uppehållstillstånd och viseringar som har utfärdats av en medlemsstat,

f) platsen där ansökan lämnades in,

g) datum för en eventuell tidigare asylansökan, datum för den aktuella ansökan, hur långt handläggningen framskridit och innehållet i ett eventuellt beslut.

3. Vidare får den ansvariga medlemsstaten, om det skulle krävas i samband med prövningen av asylansökan, anmoda en annan medlemsstat att lämna ut de uppgifter som den asylsökande åberopat till stöd för sin ansökan och skälen för eventuella beslut som fattats rörande den asylsökande. Den anmodade medlemsstaten får vägra att tillmötesgå denna framställan, om utlämnandet av uppgifterna skulle kunna äventyra väsentliga intressen för den medlemsstaten eller skyddet av den berörda personens eller någon annans grundläggande fri- och rättigheter. Uppgifterna får endast lämnas ut om den asylsökande skriftligen gett sitt samtycke till detta.

4. Varje framställan om uppgifter skall motiveras, och om den har till syfte att kontrollera om det föreligger ett kriterium som kan medföra ansvar för den anmodade medlemsstaten skall det i framställan uppges på vilka bevis – inklusive relevant information från säkra källor om var och hur asylsökande reser in på medlemsstaternas territorium – eller på vilken särskild och kontrollerbar del i sökandens redogörelse framställan grundar sig. Sådan information från säkra källor kan inte i sig anses tillräcklig för att avgöra en medlemsstats ansvar och behörighet enligt denna förordning, men den kan vara till hjälp vid bedömningen av andra indikationer som har samband med en enskild asylsökande.

5. Den anmodade medlemsstaten skall vara skyldig att svara inom sex veckor.

6. Utbyte av uppgifter skall ske på begäran av en medlemsstat och får bara äga rum mellan de myndigheter som har utsetts av respektive medlemsstat; varje medlemsstat skall meddela kommissionen vilken myndighet som har utsetts, och kommissionen skall underrätta övriga medlemsstater.

7. De utväxlade uppgifterna får bara användas för de ändamål som anges i punkt 1. I varje medlemsstat får uppgifterna beroende på sin art och den mottagande myndighetens befogenheter endast vidarebefordras till myndigheter och domstolar som har till uppgift att

- avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan,
- pröva asylansökan,
- uppfylla alla skyldigheter som följer av denna förordning.

8. Den medlemsstat som överför uppgifter skall ansvara för att de är riktiga och aktuella. Om det framkommer att den har överfört uppgifter som är felaktiga eller som inte borde ha överförts, skall de mottagande medlemsstaterna underrättas om det utan dröjsmål. De skall rätta eller utplåna dessa uppgifter.

9. Den asylsökande skall ha rätt att på begäran få ta del av de uppgifter om honom eller henne som behandlats.

Om den asylsökande konstaterar att uppgifterna har behandlats i strid med denna förordning eller Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter<sup>(4)</sup>, särskilt genom att de är ofullständiga eller felaktiga, har han eller hon rätt att få dem rättade, utplånade eller blockerade.

Den myndighet som rättar, utplånar eller blockerar uppgifterna skall alltefter omständigheterna underrätta den medlemsstat som har lämnat eller mottagit uppgifterna.

10. I varje berörd medlemsstat skall överföringen och mottagandet av de utväxlade uppgifterna noteras i den berörda persons personakt och/eller i ett register.

11. De utväxlade uppgifterna skall inte bevaras längre än vad som är nödvändigt för de ändamål som de har utväxlats för.

12. Om uppgifterna inte behandlas automatiskt, inte ingår i eller inte kommer att ingå i ett register, skall varje medlemsstat vidta lämpliga åtgärder för att genom effektiva kontroller se till att denna artikel efterlevs.

#### Artikel 22

1. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om vilka myndigheter som har ansvaret för att skyldigheterna enligt denna förordning uppfylls och skall se till att dessa myndigheter har de resurser som krävs för att utföra sitt arbete och i synnerhet för att inom föreskrivna tidsfrister besvara framställningar om uppgifter och om övertagande och återtagande av asylsökande.

2. Regler för upprättande av säkra elektroniska överföringskanaler mellan de myndigheter som avses i punkt 1, på vilka framställningar översänds och som garanterar att avsändarna automatiskt får ett elektroniskt mottagningsbevis, skall fastställas i enlighet med det förfarande som avses i artikel 27.2.

#### Artikel 23

1. Medlemsstaterna får sinsemellan ingå bilaterala administrativa överenskommelser om hur förordningen skall tillämpas i praktiken och därmed underlätta dess genomförande och göra den effektivare. Dessa överenskommelser får avse

a) utbyte av sambandspersoner,

<sup>(4)</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

b) enklare förfaranden och kortare frister för översändande och prövning av framställningar om övertagande eller återtagande av asylsökande.

2. De överenskommelser som avses i punkt 1 skall anmälas till kommissionen. Kommissionen skall kontrollera att de överenskommelser som avses i punkt 1 b inte strider mot bestämmelserna i denna förordning.

### KAPITEL VII

#### ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER OCH SLUTBESTÄMMELSER

##### Artikel 24

1. Denna förordning ersätter konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna, undertecknad i Dublin den 15 juni 1990 (Dublinkonventionen).

2. För att säkerställa kontinuitet i bestämmelserna om avgörande av vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan, om asylansökan getts in efter det datum som avses i artikel 29 andra stycket, skall omständigheter som kan göra en medlemsstat ansvarig enligt bestämmelserna i denna förordning beaktas även om de förelåg före detta datum, med undantag av de händelser som avses i artikel 10.2.

3. När det i förordning (EG) nr 2725/2000 hänvisas till Dublinkonventionen, skall denna hänvisning förstås som en hänvisning till den här förordningen.

##### Artikel 25

1. Varje tidsfrist som föreskrivs i denna förordning skall beräknas enligt följande:

a) När en frist uttryckt i dagar, veckor eller månader skall räknas från den tidpunkt då en händelse inträffar eller en åtgärd vidtas, inräknas inte i fristen den dag då händelsen inträffade eller åtgärden vidtog.

b) En frist uttryckt i veckor eller månader skall löpa ut vid utgången av den dag i fristens sista vecka eller månad som infaller på samma veckodag eller samma datum som den dag då den händelse eller åtgärd från vilken fristen skall räknas inträffade eller vidtog. Om en frist är uttryckt i månader och den dag då fristen skulle löpa ut inte förekommer i den sista månaden, skall fristen löpa ut vid utgången av den månads sista dag.

c) Fristerna skall innefatta lördagar, söndagar och lagstadgade helgdagar i de berörda medlemsstaterna.

2. Framställningar och svar skall sändas på ett sådant sätt att mottagningsbevis erhålls.



*Artikel 26*

Bestämmelserna i denna förordning skall vad beträffar Republiken Frankrike endast tillämpas på dess europeiska territorium.

*Artikel 27*

1. Kommissionen skall biträdas av en kommitté.
2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas.

Den tid som avses i artikel 5.6 i beslut 1999/468/EG skall vara tre månader.

3. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning.

*Artikel 28*

Kommissionen skall senast tre år efter den dag som avses i artikel 29 första stycket rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna förordning och föreslå even-

tuella nödvändiga ändringar. Medlemsstaterna skall senast sex månader innan den fristen löper ut lämna kommissionen alla upplysningar som behövs för att utarbeta rapporten.

Efter att ha lagt fram den rapport som avses i första stycket skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna förordning samtidigt som rapporterna om genomförandet av Eurodac enligt artikel 24.5 i förordning (EG) nr 2725/2000 läggs fram.

*Artikel 29*

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Förordningen skall tillämpas på asylansökningar som lämnas in från och med den första dagen i den sjätte månaden efter dess ikraftträdande och skall från och med den dagen gälla alla framställningar om övertagande eller återtagande av asylsökande, oberoende av när ansökan gjordes. Vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som lämnas in före detta datum skall avgöras enligt Dublinkonventionens kriterier.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdad i Bryssel den 18 februari 2003.

På rådets vägnar  
N. CHRISTODOULAKIS  
Ordförande

# Bilaga 2. Mottagandedirektivet

## RÅDETS DIREKTIV 2003/9/EG

av den 27 januari 2003

### om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.1 b i detta,

med beaktande av kommissionens förslag <sup>(1)</sup>,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande <sup>(2)</sup>,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(3)</sup>,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande <sup>(4)</sup>, och

av följande skäl:

- (1) En gemensam asylpolitik, inklusive ett gemensamt europeiskt asylsystem, är ett grundläggande inslag i Europeiska unionens målsättning att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för alla som av olika omständigheter tvingas söka skydd inom gemenskapen.
- (2) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att ett gemensamt europeiskt asylsystem skapas, grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, kompletterad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, och på så sätt garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse, det vill säga att principen om "non-refoulement" bevaras.
- (3) I slutsatserna från Tammerfors anges att ett gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt bör omfatta gemensamma miniminormer för mottagande av asylsökande.
- (4) Att fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande är ett steg i rätt riktning mot en gemensam asylpolitik.
- (5) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1 och 18 i nämnda stadga.
- (6) När det gäller behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i och som förbjuder diskriminering.

(7) Det bör fastställas mininormer för mottagande av asylsökande som under normala förhållanden räcker till för att ge dem en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater.

(8) En harmonisering av asylsökandes mottagningsvillkor bör bidra till att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar på grund av att villkoren skiljer sig åt.

(9) Mottagandet av grupper med speciella behov bör utformas särskilt för att möta dessa behov.

(10) Mottagandet av asylsökande som hålls i förvar bör utformas särskilt för att möta deras behov i denna situation.

(11) För att säkra överensstämmelse med förhandlingens minimigarantier, som består av möjlighet att kontakta organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller juridisk rådgivning, bör information ges om sådana organisationer och grupper av personer.

(12) Möjligheterna att missbruka mottagningssystemet bör minskas genom att det fastställs grunder för när mottagningsvillkoren för asylsökande får inskränkas eller dras in.

(13) Det bör säkerställas att de nationella mottagningssystemen och samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller mottagning av asylsökande kan fungera effektivt.

(14) Lämplig samordning bör främjas mellan behöriga myndigheter vad gäller mottagande av asylsökande. Harmoniska förbindelser mellan lokalsamhällen och förläggningar bör därför främjas.

(15) Det ligger i miniminormernas natur att medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som söker internationellt skydd i en medlemsstat.

(16) Medlemsstaterna uppmanas att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv även på förfaranden för att besluta om ansökningar om andra skyddsformer än de som följer av Genèvekonventionen för tredjelandsmedborgare och statslösa personer.

(17) Genomförandet av detta direktiv bör utvärderas regelbundet.

<sup>(1)</sup> EGT C 213 E, 31.7.2001, s. 286.

<sup>(2)</sup> Yttrandet avgivet den 25 april 2002 (ännu ej offentliggjort i EGT).

<sup>(3)</sup> EGT C 48, 21.2.2002, s. 63.

<sup>(4)</sup> EGT C 107, 3.5.2002, s. 85.

- (18) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, nämligen att fastställa miniminormer för mottagandet av asylsökande i medlemsstaterna, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av den föreslagna åtgärdens omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (19) Förenade kungariket har i enlighet med artikel 3 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, genom skrivelse av den 18 augusti 2001, meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (20) I enlighet med artikel 1 i ovan nämnda protokoll deltar inte Irland i antagandet av detta direktiv. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i ovan nämnda protokoll gäller därför bestämmelserna i detta direktiv inte Irland.
- (21) Danmark deltar i enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Danmarks ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen inte i antagandet av detta direktiv och är därför inte bundet av det och omfattas inte av dess tillämpning.
- c) *Sökande eller asylsökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har lämnat in en asylansökan som inte har slutligt avgjorts.
- d) *Familjemedlemmar*: som familj till den asylsökande skall räknas följande medlemmar som befinner sig i samma medlemsstat av skäl som är knutna till asylansökan, förutsatt att familjen bildades redan i ursprungslandet:
- Den asylsökandes make/maka eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess utlänningslagstiftning.
  - Underåriga barn till sådana par som avses i led i eller till den sökande, på villkor att de är ogifta och beroende av den sökande för sin försörjning, oavsett om de föts inom eller utom äktenskapet eller adopterats enligt nationell lagstiftning.
- e) *Flyktning*: en person som uppfyller kraven i artikel 1.A i Genèvekonventionen.
- f) *Flyktningstatus*: den rättsliga ställning som en medlemsstat beviljar en person som är flyktning och som vistas i egenskap av flyktning på den medlemsstatens territorium.
- g) *Förfaranden och överklaganden*: de förfaranden och överklaganden som föreskrivs i medlemsstaternas nationella lagstiftning.
- h) *Underåriga utan medföljande vuxen*: personer som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, och så länge de inte faktiskt tas om hand av en sådan person; det gäller även underåriga som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlånt till medlemsstaternas territorium.
- i) *Mottagningsvillkor*: samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de asylsökande i enlighet med detta direktiv.
- j) *Materiella mottagningsvillkor*: mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls i natura, i form av penningbidrag eller kuponger samt dagpenning.
- k) *Förvar*: en medlemsstats kvarhållande av en asylsökande inom en särskild anläggning där den sökande är frångagen sin rörelsefrihet.
- l) *Förläggning*: varje anläggning som används för kollektiv inkvartering av asylsökande.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### KAPITEL I

#### SYFTE, DEFINITIONER OCH RÄCKVIDD

##### Artikel 1

##### Syfte

Syftet med detta direktiv är att fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

##### Artikel 2

##### Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

- Genèvekonventionen*: Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.
- Asylansökan*: en ansökan från en tredjelandsmedborgare eller statslös person som kan betraktas som en begäran om internationellt skydd av en medlemsstat enligt Genèvekonventionen. En ansökan om internationellt skydd skall antas vara en asylansökan, om inte en tredjelandsmedborgare eller statslös person uttryckligen begär någon annan typ av skydd som det kan ansökas om i särskild ordning.

##### Artikel 3

##### Räckvidd

1. Detta direktiv skall tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som lämnar in en asylansökan vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av asylsökande, samt på familjemedlemmar, om dessa omfattas av en sådan asylansökan enligt nationell lagstiftning.

2. Detta direktiv är inte tillämpligt på ansökningar om diplomatisk eller territoriell asyl som lämnas in till medlemsstaternas beskickningar.

3. Detta direktiv skall inte tillämpas när bestämmelserna i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta <sup>(1)</sup> tillämpas.

4. Medlemsstaterna får besluta att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv vid behandling av ansökningar om andra skyddsformer än de som följer av Genèvekonventionen för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte befins vara flyktingar.

#### Artikel 4

##### Mer förmånliga bestämmelser

Medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagningsvillkor för asylsökande och andra nära anhöriga till den sökande i samma medlemsstat när de är beroende av den asylsökande för sin försörjning eller av humanitära skäl, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med detta direktiv.

#### KAPITEL II

##### ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM MOTTAGNINGSVILLKOREN

#### Artikel 5

##### Information

1. Medlemsstaterna skall i rimlig tid och inte senare än 15 dagar efter det att de asylsökande har lämnat in sina asylansökningar till den behöriga myndigheten informera dem åtminstone om fastställda förmåner för dem och vilka skyldigheter de skall uppfylla för att komma i åtnjutande av mottagningsvillkoren.

Medlemsstaterna skall se till att de sökande informeras om organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning och om organisationer som kan bistå eller informera dem om gällande mottagningsvillkor, inklusive sjuk- och hälsovård.

2. Medlemsstaterna skall se till att den information som avses i punkt 1 ges skriftligen och, så långt möjligt, på ett språk som de sökande rimligtvis kan förväntas förstå. I förekommande fall kan sådan information även lämnas muntligt.

<sup>(1)</sup> EGT L 212, 7.8.2001, s. 12.

#### Artikel 6

##### Dokumentation

1. Medlemsstaterna skall se till att den sökande inom tre dagar efter det att ansökan lämnats in till den behöriga myndigheten förses med ett dokument utfärdat i hans eller hennes namn som styrker hans eller hennes rättsliga ställning som asylsökande eller intygar att han eller hon får stanna på medlemsstatens territorium så länge ansökan inte har avgjorts eller håller på att prövas.

Om innehavaren inte har rätt att röra sig fritt inom hela eller delar av medlemsstatens territorium, skall dokumentet även styrka detta.

2. Medlemsstaterna får avstå från att tillämpa denna artikel om den asylsökande hålls i förvar samt vid prövning av en asylansökan som lämnats in vid gränsen eller i samband med ett förfarande för att fastställa den sökandes rätt att lagligen resa in på en medlemsstats territorium. I särskilda fall får medlemsstaterna under prövningen av en asylansökan förse sökande med andra intyg som är likvärdiga med det dokument som avses i punkt 1.

3. Det dokument som avses i punkt 1 behöver inte styrka den asylsökandes identitet.

4. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att förse de asylsökande med det dokument som avses i punkt 1 och som skall vara giltigt lika länge som dessa har tillstånd att uppehålla sig på den berörda medlemsstatens territorium eller vid dess gräns.

5. Medlemsstaterna får förse asylsökande med en resehandling om det uppkommer allvarliga humanitära skäl som kräver deras närvaro i en annan stat.

#### Artikel 7

##### Bosättning och rörelsefrihet

1. De asylsökande får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Det anvisade området får inte påverka den omistliga privatlivssfären och skall ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt detta direktiv.

2. Medlemsstaterna får besluta om var den asylsökande skall bosätta sig, med hänsyn till allmänt intresse, allmän ordning eller, om så är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan.

3. Medlemsstaterna får, om så är nödvändigt på grund av exempelvis rättsliga skäl eller skäl som avser allmän ordning, kvarhålla en asylsökande på en bestämd plats i enlighet med deras nationella lagstiftning.

4. Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkor som avses i detta kapitel att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställs av medlemsstaten. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, skall fattas på individuell grund och i enlighet med den nationella lagstiftningen.

5. Medlemsstaterna skall se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som anges i punkterna 2 och 4 och/eller det anvisade område som anges i punkt 1. Beslut skall fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och skall motiveras om de går den sökande emot.

Den sökande skall inte behöva begära tillstånd för att infinna sig hos myndigheter eller domstolar om hans eller hennes närvaro är nödvändig.

6. Medlemsstaterna skall kräva att de sökande underrättar behöriga myndigheter om sin adress och så snabbt som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring.

#### Artikel 8

##### Familjer

Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder till stöd för största möjliga sammanhållning inom de familjer som befinner sig på deras territorier, om det är den berörda medlemsstaten som tillhandahållit bostaden. Sådana åtgärder skall vidtas med de asylsökandes medgivande.

#### Artikel 9

##### Hälsoundersökningar

Medlemsstaterna får begära att de sökande skall hälsoundersökas av folkhälsoskäl.

#### Artikel 10

##### Underårigas skolgång och utbildning

1. Medlemsstaterna skall bevilja underåriga barn till asylsökande och underåriga asylsökande tillträde till utbildningsväsendet på liknande villkor som medborgarna i värdmedlemsstaten, så länge som en utvisningsåtgärd mot dem eller deras föräldrar inte har verkställts. Sådan utbildning kan tillhandahållas på förläggningar.

Den berörda medlemsstaten får föreskriva att tillträdet skall begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet.

Underårig är den som inte har uppnått laglig myndighetsålder i den medlemsstat där asylansökan lämnats in eller prövas. Medlemsstaterna får inte vägra någon att fortsätta sin skolgång endast på grund av att den underårige har uppnått laglig myndighetsålder.

2. Tillgång till utbildningssystemet skall ges senast tre månader från och med det att asylansökan lämnats in av den underårige eller av dennes föräldrar. Denna period får förlängas till ett år när en särskild utbildning erbjuds för att underlätta tillträdet till utbildningssystemet.

3. När tillträde till utbildningsväsendet enligt punkt 1 inte är möjligt på grund av den underåriges särskilda situation kan medlemsstaten erbjuda annan form av undervisning.

#### Artikel 11

##### Sysselsättning

1. Medlemsstaterna skall fastställa en tidsperiod som börjar löpa från och med den dag då asylansökan lämnats in och under vilken en sökande inte skall ha tillträde till arbetsmarknaden.

2. Om ett beslut i första instans inte har fattats ett år efter det att asylansökan lämnats in och denna försening inte kan tillskrivas den sökande, skall medlemsstaterna besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden.

3. Tillträde till arbetsmarknaden får inte upphävas under överklagandeförfarandet, om ett överklagande av ett beslut om avslag i ett ordinarie förfarande har suspensiv verkan, fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeprocessen.

4. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera EU-medborgare och medborgare från sådana stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sådana tredjelandsmedborgare som innehar uppehållstillstånd.

#### Artikel 12

##### Yrkesutbildning

Medlemsstaterna får ge asylsökande tillträde till yrkesutbildning oavsett om de har tillträde till arbetsmarknaden eller ej.

Tillträde till yrkesutbildning som är knuten till ett anställningsavtal är avhängigt av i vilken utsträckning den sökande har tillträde till arbetsmarknaden i enlighet med artikel 11.

#### Artikel 13

##### Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård

1. Medlemsstaterna skall se till att materiella mottagningsvillkor finns tillgängliga för sökande när de lämnar in sin asylansökan.

2. Medlemsstaterna skall utfärda bestämmelser om materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle.

Medlemsstaterna skall se till att kraven på levnadsstandard även uppfylls för personer med särskilda behov, i enlighet med artikel 17, och för personer som hålls i förvar.

3. Medlemsstaterna får fastställa som villkor för att bevilja samtliga eller några av de materiella mottagningsvillkoren samt hälso- och sjukvård att de sökande inte har tillräckliga medel för att garantera en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehälle.

4. Medlemsstaterna får enligt bestämmelserna i punkt 3 kräva att de sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkor och den hälso- och sjukvård som anges i detta direktiv om de har tillräckliga medel, t.ex. om de har arbetat under en rimlig tidsperiod.

Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaten begära att dessa återbetalas av den asylsökande.

5. Materiella mottagningsvillkor får tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa.

När medlemsstaterna tillgodoser de materiella mottagningsvillkoren genom ekonomiska bidrag eller kuponger skall det belopp som de uppgår till fastställas enligt principerna i denna artikel.

#### Artikel 14

##### Närmare bestämmelser om materiella mottagningsvillkor

1. Om inkvartering tillhandahålls in natura bör den beviljas i en eller flera av följande former:

- a) Anläggningar som används i syfte att hysa sökande under prövningen av en asylansökan som lämnats in vid gränsen.
- b) Förläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard.
- c) Privathus, lägenheter, hotell eller andra lokaler som anpassats för sökande.

2. Medlemsstaterna skall se till att de sökande som försetts med sådan inkvartering som anges i punkt 1 a, 1 b och 1 c

- a) åtnjuter skydd för sitt familjeliv,
- b) har möjlighet att kommunicera med släktingar, juridiska rådgivare och företrädare för FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och icke-statliga organisationer som erkänns av medlemsstaterna.

Medlemsstaterna skall lägga särskild vikt vid att förebygga våld inom de anläggningar och förläggningar som anges i punkt 1 a och 1 b.

3. Medlemsstaterna skall se till att underåriga barn till sökande eller sökande som själva är underåriga inkvarteras, om så är lämpligt, med sina föräldrar eller med den vuxne familjemedlem som ansvarar för dem enligt lag eller sedvana.

4. Medlemsstaterna skall se till att flyttning av sökande från en anläggning till en annan sker endast om det är nödvändigt. Medlemsstaterna skall ge de sökande möjlighet att underrätta sina juridiska rådgivare om förflyttningen och sin nya adress.

5. Personer som arbetar vid förläggningar skall ha lämplig utbildning och vara bundna av tystnadsplikt, enligt den nationella lagstiftningen, beträffande uppgifter som de får kännedom om genom sitt arbete.

6. Medlemsstaterna får låta de sökande delta i förvaltningen av de materiella resurserna och de icke-materiella aspekterna av livet i förläggningen genom ett råd eller en rådgivande kommitté som företräder dem som bor på förläggningen.

7. Asylsökandes juridiska rådgivare och företrädare för UNHCR eller sådana relevanta icke-statliga organisationer som UNHCR utser och som erkänns av medlemsstaten skall ges tillträde till förläggningarna och övriga inkvarteringar för att biträda nämnda asylsökande. Detta tillträde får endast begränsas med hänsyn till säkerheten vid förläggningarna och inkvarteringarna och för de asylsökande själva.

8. Medlemsstaterna får under en rimlig tidsperiod, som skall vara så kort som möjligt, undantagsvis fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i denna artikel, om

- det krävs en första bedömning av den sökandes särskilda behov,
- de materiella mottagningsvillkor som föreskrivs i denna artikel inte är tillgängliga i ett visst geografiskt område,
- de normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda,
- den asylsökande befinner sig i en förvarsenhet eller i sådana anläggningar vid gränsen som de inte kan lämna.

Dessa olika villkor skall under alla förhållanden omfatta de grundläggande behoven.

#### Artikel 15

##### Hälso- och sjukvård

1. Medlemsstaterna skall se till att de sökande får nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone skall innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar.

2. Medlemsstaterna skall sörja för nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp för sökande med särskilda behov.

### KAPITEL III

#### INSTRÄNKNING ELLER INDRAGNING AV MOTTAGNINGSVILLKOREN

##### Artikel 16

##### Instränkning eller indragning av mottagningsvillkoren

1. Medlemsstaterna får inskränka eller dra in mottagningsvillkoren i följande fall:

- a) Om en asylsökande
- lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits, eller
  - underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell lagstiftning, eller
  - redan har lämnat in en ansökan i samma medlemsstat.

Om den sökande spåras upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, skall det fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa eller alla av de ovan nämnda mottagningsvillkoren.

- b) Om den sökande har undanhållit sina ekonomiska resurser och därför utan rätt fått del av de materiella mottagningsvillkoren.

Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaten begära att dessa återbetalas av den asylsökande.

2. Medlemsstaterna får vägra mottagningsvillkor i de fall där en asylsökande inte kan visa att asylansökan lämnades in så snart det var praktiskt möjligt efter ankomsten till medlemsstaten.

3. Medlemsstaterna får fastställa påföljder för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för synnerligen våldsamt uppträdande.

4. Beslut om instränkning, indragning eller vägran av mottagningsvillkoren eller om påföljder i enlighet med punkterna 1, 2 och 3 skall fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och innefatta en motivering. Beslut skall grundas på den berörda personens särskilda situation, särskilt när det gäller

personer som omfattas av artikel 17, med beaktande av proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna skall under alla omständigheter garantera tillträde till akutsjukvård.

5. Medlemsstaterna skall se till att de materiella mottagningsvillkoren inte inskränks eller dras in förrän ett beslut om avslag har fattats.

### KAPITEL IV

#### PERSONER MED SÄRSKILDA BEHOV

##### Artikel 17

##### Allmän princip

1. Medlemsstaterna skall i den nationella lagstiftningen för genomförande av bestämmelserna i kapitel II om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård beakta den speciella situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, underåriga utan medföljande vuxen, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

2. Punkt 1 skall endast tillämpas på personer som befunnits ha särskilda behov efter en individuell utvärdering av deras situation.

##### Artikel 18

##### Underåriga

1. I första hand skall hänsyn till barnets bästa tas när medlemsstaterna genomför bestämmelser som gäller underåriga i detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall se till att underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter ges tillgång till rehabilitering, och se till att lämplig psykisk vård tillhandahålls och att det ges tillgång till kvalificerad rådgivning när så behövs.

##### Artikel 19

##### Underåriga utan medföljande vuxen

1. Medlemsstaterna skall så snabbt som möjligt vidta åtgärder för att se till att underåriga utan medföljande vuxen företräds på ett tillfredsställande sätt av en förmyndare eller vid behov en organisation som skall ansvara för de underårigas vård och välfärd, eller på annat lämpligt sätt. Behöriga myndigheter skall utföra regelbundna utvärderingar.

2. Underåriga utan medföljande vuxen som lämnar in en asylansökan skall från den tidpunkt då de tillåts resa in på territoriet fram till dess att de måste lämna den medlemsstat där asylansökan inlämnats eller prövas tas emot

- a) hos vuxna släktingar,
- b) hos en fosterfamilj,
- c) i förläggningar som utformats särskilt för underåriga, eller
- d) i annan typ av inkvartering som är lämplig för underåriga.

Medlemsstaterna får placera underåriga utan medföljande vuxen som är 16 år eller äldre i förläggningar för vuxna asylsökande.

I möjligaste mån skall syskon hållas samman, varvid man skall beakta den berörde underåriges bästa, särskilt åldern och mognadsgraden. Underåriga skall byta inkvartering så sällan som möjligt.

3. För att tillgodose den underåriges grundläggande intressen skall medlemsstaterna försöka spåra familjemedlemmar till underåriga utan medföljande vuxen så snabbt som möjligt. Om den underåriges eller dennes familjs liv eller fysiska säkerhet är hotade, särskilt om familjen har stannat i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av information om dessa personer sker konfidentiellt, för att inte riskera deras säkerhet.

4. Personal som arbetar med underåriga utan medföljande vuxen skall ha fått eller erhålla lämplig utbildning om underårigas behov och vara bundna av tystnadsplikt, enligt den nationella lagstiftningen, beträffande uppgifter som de får kännedom om genom sitt arbete.

#### Artikel 20

### Offer för tortyr och våld

Medlemsstaterna skall, om nödvändigt, se till att personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar erhåller nödvändig behandling för skador som förorsakats av ovannämnda gärningar.

#### KAPITEL V

### ÖVERKLAGANDEFÖRFARANDE

#### Artikel 21

### Överklagandeförfarande

1. Medlemsstaterna skall se till att avslag i fråga om beviljande av förmåner i enlighet med detta direktiv eller beslut som fattas i enlighet med artikel 7 och som individuellt påverkar asylsökande kan överklagas enligt de förfaranden som fastställts i den nationella lagstiftningen. Atminstone i sista instans skall möjlighet ges till överklagande eller prövning inför domstol.

2. Förfaranden för tillgång till juridisk rådgivning i sådana fall skall fastställas i nationell lagstiftning.

#### KAPITEL VI

### ÅTGÄRDER FÖR ATT GÖRA MOTTAGNINGSSYSTEMET EFFEKTIVARE

#### Artikel 22

### Samarbete

Medlemsstaterna skall regelbundet informera kommissionen om antalet personer, uppdelade efter kön och ålder, som omfattas av mottagningsvillkoren och tillhandahålla fullständiga uppgifter om typ, beteckning och utseende beträffande de handlingar som föreskrivs i artikel 6.

#### Artikel 23

### System för styrning, tillsyn och kontroll

Med vederbörlig hänsyn till sin konstitutionella struktur skall medlemsstaterna se till att lämplig styrning, tillsyn och kontroll av nivån på mottagningsvillkoren upprättas.

#### Artikel 24

### Personal och resurser

1. Medlemsstaterna skall genom lämpliga åtgärder se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för genomförandet av detta direktiv får tillräcklig utbildning med hänsyn till både manliga och kvinnliga asylsökande.

2. Medlemsstaterna skall anslå de medel som behövs för att kunna genomföra de nationella bestämmelser som antas för genomförandet av detta direktiv.

#### KAPITEL VII

### SLUTBESTÄMMELSER

#### Artikel 25

### Rapportering

Senast 6. augusti 2006 skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv och vid behov föreslå nödvändiga ändringar.

Medlemsstaterna skall senast 6. februari 2006 sända kommissionen all information som behövs för att utarbeta denna rapport, inklusive sådana statistiska uppgifter som anges i artikel 22.

Efter det att rapporten lagts fram, skall kommissionen minst en gång vart femte år rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv.



*Artikel 26***Införlivande**

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 6. februari 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 27***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 28***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Bryssel den 27 januari 2003.

*På rådets vägnar*

G. PAPANDREOU

*Ordförande*