



GRUNDNOTAT

Dato: 18. maj 2010
Kontor: Internationalt
J.nr.: 10/03310

INM

Grundnotat om forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (Asylproceduredirektivet) (KOM(2009) 554 endelig)*

Resumé:

Kommissionen har den 21. oktober 2009 fremsat forslag til omarbejdning af asylproceduredirektivet (2005/85/EF). Ændringsforslaget sigter mod en ligebehandling af ansøgere om flygtningestatus og om subsidær beskyttelse, indførelsen af en enstrengt procedure og at hovedvægten i sagsbehandlingen skal foregå ved første instans, således at færre sager vil blive omgjort i klageinstansen. Der skal desuden indføres en tidsfrist for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse samt sikres adgang til juridisk rådgivning og effektiv klageadgang. Forslaget ændrer overordnet set ikke på de grundlæggende garantier om adgang til effektive retsmidler, muligheden for at afvise behandling, såfremt ansøgeren er indrejst fra et sikkert tredjeland, samt muligheden for at overføre personer til andre medlemsstater i medfør af Dublin-forordningen. Forslaget giver ansøgerne udvidet adgang til juridisk bistand og medicinske undersøgelser, mindsker medlemsstaternes mulighed for at anvende fremskyndet procedure og udvider ansøgernes adgang til at forblive på territoriet i forbindelse med sagens behandling ved anden instans. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark deltager som følge af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender ikke i vedtagelsen af forslaget. En vedtagelse af direktivet vil derfor hverken få statsfinansielle, miljømæssige, forbrugermæssige eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Regeringen finder overordnet, at flere af elementerne i Kommissionens forslag til ændringer af asylproceduredirektivet er uheldige, idet de vurderes at ville mindske effektiviteten af medlemsstaternes asylsystemer og medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiden. Derfor bør Kommissionens forslag ændres på disse punkter under forhandlingerne i Rådet og Europa-Parlamentet.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

1. Baggrund

Af Haag-programmet (arbejdsprogrammet for politikker på området for retlige og indre anliggender for perioden 2005-2009), vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 fremgår, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne fra første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og –foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010. Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd på dets møde den 15.-16. oktober 2008 blev deadline for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublinforordningen, Eurodac-forordningen, Modtagelsesdirektivet, Flygtningedefinitionsdirektivet og Asylproceduredirektivet. En ny forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor skal vedtages sammen med et tilhørende ændringsforslag til Den Europæiske Flygtningefond med henblik på finansiering af støttekontoret. Endelig har Kommissionen fremsat forslag til en fælles genbosætningsordning, som medlemsstaterne kan deltage i på frivillig basis.

Kommissionen vedtog på sit møde den 21. oktober 2009 at fremsætte 1) forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (flygtningedefinitionsdirektivet) (KOM(2009) 551) og 2) forslag til direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (asylproceduredirektivet) (KOM(2009) 554). Dermed fremsatte Kommissionen de to sidste forslag til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem.

Af Stockholm-programmet (det flerårige program på området for retlige anliggender 2010-2014) vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 10.-11. december 2009 fremgår blandt andet, 1) at indførelsen af et fælles europæisk asylsystem senest i 2012 fortsat er et vigtigt politisk mål for EU, 2) at det Europæiske Råd fortsat er forpligtet på målet om at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status for de personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse, 3) at selvom det fælles europæiske asylsystem skal baseres på høje beskyttelsesstandarder, bør der også tages behørigt hensyn til effektive procedurer, som kan forhindre misbrug, 4) at det er altafgørende, at enkeltpersoner, uanset i hvilken medlemsstat deres asylansøgning er indgivet, tilbydes behandling på et tilsvarende niveau med hensyn til modtagelsesforhold og det samme niveau med hensyn til proceduremæssige ordninger og fastlæggelse af status, og 5) at målet bør være, at sager, der svarer til hinanden, behandles ens og fører til samme resultat.

Dette notat vedrører forslaget til omarbejdning af asylproceduredirektivet (KOM(2009) 554). Kommissionens forslag tager afsæt i det eksisterende asylproceduredirektiv 2005/85/EF, men er teknisk fremsat som en omarbejdning i stedet for et ændringsforslag. Dette medfører, at der, hvis forslaget vedtages, vil være tale om en ny, selvstændig retsakt.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i TEF artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra c), nr. 2), litra a), og nr. 3), litra a). Lissabon-traktaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor hjemmelsbestemmelserne nu er TEUF artikel 78, stk. 2, litra a) og b) og artikel 79, stk. 2, litra a).

Forslaget skal vedtages i den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Formål og indhold

Omarbejdningsforslaget til asylproceduredirektivet lægger bl.a. op til:

- ligebehandling af ansøgere om international beskyttelse, dvs. ansøgere om henholdsvis flygtningestatus og subsidær eller anden form for beskyttelse,
- indførelsen af en enstrengt procedure, at alle elementer af en asylsagsbehandling i første instans med undtagelse af Dublin-proceduren (om fastlæggelse af, hvilken medlemsstat, der har ansvaret for at behandle en ansøgning om international beskyttelse) skal foregå ved samme myndighed,
- at der sikres tilstrækkelig information ved grænseovergange og lignende, således at personer med et asylmotiv vejledes om muligheden for at indgive ansøgning om asyl,
- at sagsbehandlere i asylsager skal have træning i asylret, menneskerettigheder, brug af baggrundsinformation, interviewteknikker, tværkulturel kommunikation samt identificering og dokumentering af tegn og symptomer på tortur,
- at ansøgere skal have mulighed for at anmode om en medicinsk undersøgelse til understøttelse af oplysninger om tidligere forfølgelse eller alvorlige overgreb,
- at der skal være adgang til en retlig rådgiver under alle trin af asylproceduren,
- at der indføres en tidsfrist for behandling af asylsager i første instans på seks måneder, som i komplicerede sager kan udvides med yderligere seks måneder,
- at der skal være mulighed for at påklage en negativ afgørelse til en domstol,
- at en ansøger har ret til at opholde sig i medlemsstaten ved sagens behandling i første instans og som hovedregel også under sagens behandling i anden instans, hvilket dog kan fraviges i sager behandlet i fremskyndet procedure og ved gentagne genoptagelsesansøgninger

2.1. Formål og definitioner

Det fremgår af forslaget artikel 1, at der skal indføres en enstrengt procedure for alle former for beskyttelse, der er omfattet af flygtningedefinitionsdirektivet, hvilket medfører en ensartet behandling af ansøgninger om asyl i medfør af flygtningekonventionen og ansøgninger om anden form for beskyttelse, navnlig subsidiær beskyttelse, som svarer til beskyttelsesstatus efter dansk ret, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2. Direktivet indeholder talrige konsekvensændringer som følge heraf.

Med Kommissionens forslag indføres i artikel 2, litra b en ny definition af "ansøgning om international beskyttelsesstatus", som defineres som ansøgning om flygtningestatus, subsidiær eller anden form for beskyttelsesstatus.

I artikel 2, litra d foreslås en definition af "ansøgere med særlige behov", som har betydning for proceduremæssige garantier af særlig karakter for visse personer, herunder et diskriminationsforbud.

En mindreårig defineres i artikel 2, litra l som en tredjelandstatsborger eller statsløs under 18 år, mens artikel 2, litra m henviser til definitionen i flygtningedefinitionsdirektivets artikel 2, stk. 1 for uledsagede mindreårige, som indeholder visse konsekvensrettelser, men i sit indhold ikke foreslås ændret i forhold til det nugældende direktiv. Definitionen af en repræsentant for uledsagede mindreårige er medtaget i artikel 2, litra n.

Anvendelsesområdet for asylproceduredirektivet fastslås i artikel 3. Dette omfatter ansøgninger om international beskyttelse og henviser til medlemsstaternes område, herunder ved grænsen, søterritoriet eller i transitområder. Søterritoriet inddrages som noget nyt i definitionen, men ifølge Kommissionens forklarende bemærkninger til forslaget er der ikke tiltænkt nogen udvidet anvendelse af direktivet. Direktivet finder endvidere anvendelse ved fratagelse af international beskyttelsesstatus. Direktivet kan af medlemsstaterne bruges til at fastlægge procedurer for behandling af ansøgninger om enhver anden form for international beskyttelse.

Med artikel 4 fastslås, at asylsagsbehandlingen i første instans med undtagelse af Dublin-proceduren skal udføres af den samme myndighed, samt at medlemsstaterne er forpligtede til at sørge for, at personalet er uddannet, kompetent og specialiseret i at vurdere ansøgninger om international beskyttelse, herunder at der sikres en grund- og videreuddannelse, samt at der er tilstrækkeligt personale til rådighed, således at sagsbehandlingen kan foretages inden for fristerne fastsat i direktivet.

Medlemsstaterne kan i henhold til artikel 5 indføre eller opretholde gunstigere standarder for procedurerne til tildeling og fratagelse af international beskyttelsesstatus.

2.2. Grundlæggende principper og garantier

Medlemsstaterne forpligtes efter artikel 6 til at skabe adgang til asylproceduren for personer, der ønsker at indgive ansøgning om international beskyttelse. I den forbindelse fastslås adgangen til asylproceduren for mindreårige, uledsagede mindreårige og for personer, der opholder sig ved grænseovergange eller i et forvaringscenter. Medlemsstaterne skal sikre, at alle myndigheder, som kan forventes at modtage ansøgninger om international beskyttelse,

kan modtage denne, vejlede om rette myndighed eller videresende ansøgningen. Endelig fastsættes en frist på 72 timer til at registrere ansøgningen om international beskyttelse efter det tidspunkt, hvor en person har udtrykt ønske om at ansøge.

Artikel 7 indfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre information om muligheden for at søge international beskyttelse ved grænseovergangssteder og i forvaringscentre, herunder også en forpligtelse til at sørge for nødvendig tolkebistand og adgangen for relevante NGO'er til at yde bistand og rådgivning til ansøgerne.

Under asylsagsbehandlingen skal en ansøger efter artikel 8 gives ret til at opholde sig på medlemsstatens område, indtil sagen er afgjort i første instans med visse undtagelser, herunder såfremt der er tale om en fornyet ansøgning, samt udlevering i overensstemmelse med en europæisk arrestordre eller lignende. En udlevering til et tredjeland uden for EU, som ikke må være ansøgerens hjemland, kan kun ske, såfremt udleveringen ikke vil føre til direkte eller indirekte refoulement.

Den enstrengede procedure reguleres i artikel 9, hvorefter en ansøgning først skal behandles for at fastslå, om ansøgeren kan betragtes som flygtning, dernæst om ansøgeren er berettiget til subsidiær beskyttelse. Afgørelserne i første instans skal træffes individuelt, objektivt, upartisk, på baggrund af relevante oplysninger fra forskellige kilder og af kompetent personale, der har viden om de relevante standarder, der finder anvendelse inden for asyl- og flygtningeretten og med hensyn til særlige spørgsmål af f.eks. lægelig art eller vedrørende kulturelle forhold eller forhold med relation til alder og køn bliver instrueret og har adgang til rådgivning fra eksperter med den fornødne ekspertise.

Afgørelserne skal i medfør af artikel 10 meddeles skriftligt og skal angive de faktiske og retlige grunde, såfremt der gives afslag på ansøgningen. Afgørelserne kan træffes for en familie samlet, medmindre en persons særlige forhold tilsiger, at dette vil være u hensigtsmæssigt. En afgørelse skal indeholde klagevejledning, medmindre ansøgeren tidligere skriftligt eller ved et elektronisk middel, som ansøgeren har adgang til, har fået denne information.

Afgørelser skal i medfør af artikel 11 meddeles på et sprog, som ansøgeren kan forstå. Afgørelsen skal meddeles inden rimelig tid til ansøgeren eller dennes repræsentant. Resultatet af afgørelsen og vejledning om klageadgang skal meddeles på et sprog, som ansøgeren med rimelighed kan forventes at forstå, når ansøgeren ikke bistås af en juridisk eller anden rådgiver. Desuden skal tolkebistand og adgang til relevante organisationer, herunder UNHCR, sikres.

Bestemmelsen modsvarer af artikel 12, som fastlægger ansøgernes forpligtelser, herunder til at henvende sig hos kompetent myndighed, at udlevere personlige dokumenter, at fremkomme med oplysninger om nationalitet, rejserute, identitetspapirer, rejsedokumenter og asylmotiv.

Artiklerne 13 til 16 fastlægger medlemsstaternes forpligtelse til at tilbyde ansøgeren en personlig samtale med det formål at oplyse om begrundelsen for asylansøgningen. Samtale kan undlades, hvis ansøgeren på grund af manglende modenhed eller helbredsmæssige pro-

blemer ikke kan forventes at kunne gennemføre en samtale, eller såfremt en uledsaget mindreårig kan meddeles opholdstilladelse på baggrund af de foreliggende oplysninger. Samtalen skal finde sted i fortrolighed, gennemføres af en kompetent person samt med tolkebistand. Som noget nyt skal personen, der forestår samtalen med ansøgeren, på ansøgerens anmodning og hvis muligt være af samme køn som ansøgeren. Ansøgeren skal under samtalen gives mulighed for at forklare sig, og der skal som en nyskabelse udarbejdes en afskrift af samtalen. I tillæg kan medlemsstaterne vælge at udarbejde en rapport over samtalen, som indeholder de væsentligste elementer til brug for vurderingen af ansøgningen.

Som noget nyt skal medlemsstaterne efter [artikel 17](#) tillade, at ansøgere efter anmodning kan få foretaget en helbredsundersøgelse med det formål at kunne understøtte forklaringer om tidligere forfølgelse. Såfremt det vurderes, at ansøgeren lider af post-traumatisk stress syndrom forpligtes medlemsstaterne til efter ansøgerens samtykke at få gennemført en helbredsundersøgelse. Medlemsstaterne skal sikre, at personer, der forestår samtaler i henhold til direktivet, får uddannelse i identifikation af symptomer på tortur.

[Artikel 18](#) fastslår, at ansøgere om international beskyttelse skal have adgang til at rådføre sig med en juridisk rådgiver under alle trin i asylsagsbehandlingen, herunder også efter en negativ afgørelse. Der skal tilbydes gratis juridisk bistand.

I første instans skal denne mindst omfatte vejledning i forhold til proceduren ud fra vedkommendes særlige forhold og forklaringer og forklaringer om de faktiske og retlige grunde til, at der er truffet en negativ afgørelse.

I klagesagen skal bistanden/repræsentationen mindst omfatte forberedelsen af de nødvendige proceduremæssige dokumenter og deltagelse i høringen ved en domstol i første instans på vegne af ansøgeren. Medlemsstaterne kan vælge kun at tilbyde ansøgeren gratis bistand i anden instans, hvis bistanden er nødvendig for at sikre, at de har effektiv adgang til domstolene.

Medlemsstaterne kan generelt begrænse den gratis juridiske bistand i både første og anden instans til personer, der ikke har tilstrækkelige midler. Medlemsstaterne kan endvidere begrænse bistanden til juridiske rådgivere eller andre rådgivere, som specifikt i den nationale lovgivning er udpeget til at bistå og/eller repræsentere ansøgere om international beskyttelse.

Omfanget af den juridiske rådgivning fastlægges nærmere i [artikel 19](#), hvor vægten navnlig lægges på, at ansøgerens repræsentant skal have adgang til alle oplysninger i sagen. Ved fortrolige oplysninger som f.eks. ville kunne bringe statens sikkerhed eller den, de omfatter, i fare eller som er omfattet af efterforskningsinteresser, skal oplysningerne meddeles en sikkerhedsclaret juridisk rådgiver for så vidt som oplysningerne er relevante for behandlingen af ansøgningen eller for at kunne træffe afgørelse om at fratage international beskyttelse. Medlemsstaterne skal tillade, at ansøgeren til den personlige samtale, som finder sted i første instans, kan medtage en juridisk rådgiver eller anden rådgiver, der er anerkendt eller godkendt som sådan, i henhold til den nationale lovgivning.

Som noget nyt defineres i artikel 20 ansøgere med særlige behov, for hvem der skal træffes passende foranstaltninger til at sikre, at de får adgang til at fremlægge deres sag. Artikel 21 indeholder medlemsstaternes forpligtelse til at udpege en uvildig repræsentant for uledsagede mindreårige, der ikke bliver myndige under sagsbehandlingen. Det fastlås, at medlemsstaterne har adgang til at foretage aldersundersøgelser samt at uledsagede mindreårige ikke kan få behandlet deres sag i særlige procedurer for åbenbart grundløse sager, hastesager eller sikre tredjelande.

Såfremt ansøgeren implicit frafalder sin ansøgning om international beskyttelse, f.eks. ved at forsvinde, kan medlemsstaterne efter artikel 24 alene afbryde sagsbehandlingen, mens ansøgningen efter artikel 23 enten kan afbrydes eller afslås, såfremt ansøgeren eksplicit har frafaldet sin ansøgning.

Artikel 25 forpligter medlemsstaterne til at give UNHCR adgang til at besøge og repræsentere ansøgere om international beskyttelse. Medlemsstaterne er efter artikel 26 ikke berettiget til at videregive oplysninger til de aktører, som ansøgeren efter det oplyste frygter forfølgelse fra, ligesom der ikke kan indhentes oplysninger om forfølgende personer eller myndigheder på en måde, som vil eksponere ansøgeren eller familiemedlemmer, herunder i oprindelseslandet.

2.3. Procedurerne for sagsbehandlingen i første instans

Medlemsstaterne forpligtes i medfør af artikel 27 til at gennemføre en sagsbehandling for ansøgninger om international beskyttelse på seks måneder, der i komplicerede sager kan udvides til tolv måneder. Der skal gennemføres en grundig og tilbundsgående prøvelse af ansøgningen i første instans med henvisning til de grundlæggende principper og garantier, som er fastsat i direktivets forudgående bestemmelser. Herudover kan en hurtigere sagsbehandling/fremskyndet procedure gennemføres, når ansøgeren ikke har fremlagt elementer, der er relevante for at fastslå, om ansøgeren kan gives international beskyttelse på grund af svigagtige oplysninger, herunder falske dokumenter. Ligeledes kan det forhold, at ansøgeren kommer fra et sikkert hjemland, at en ansøgning er indgivet af et mindreårigt barn til forældre, som har fået afslag eller det forhold, at ansøgningen udelukkende indgives for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af ham/hende, medføre en behandling i fremskyndet procedure.

Muligheden for at anvende fremskyndet procedure foreslås i forhold til det nugældende direktiv fjernet i en lang række tilfælde, herunder, a) når ansøgeren tydeligvis ikke kan anerkendes som flygtning eller indrømmes flygtningestatus, b) ansøgeren har afgivet inkonsekvente, modstridende, usandsynlige eller utilstrækkelige forklaringer, c) ansøgeren udgør en fare for medlemsstaternes nationale sikkerhed eller offentlige orden, eller d) ansøgeren tidligere er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed og offentlige orden i henhold til national ret.

I de tilfælde, hvor en fremskyndet procedure kan finde sted, og hvor besluttende myndighed efter en korrekt og komplet behandling har fastslået, at ansøgeren ikke har ret til international beskyttelse, kan medlemsstaterne afslå ansøgningen som åbenbart grundløs.

Ansøgninger kan efter [artikel 29](#) afvises, hvis ansøgeren allerede har fået tilkendt flygtningestatus af en medlemsstat, hvis ansøgeren kan henvises til sit første asylland i overensstemmelse med artikel 31 eller til et sikkert tredjeland i overensstemmelse med artikel 32, eller der tidligere er indgivet en identisk ansøgning.

Med undtagelse af fornyede ansøgninger, og uden at det berører anvendelsen af Dublinforordningen, skal ansøgeren efter den nye [artikel 30](#) i en personlig samtale partshøres over anvendelsen af en afvisningsgrund over for ham/hende, inden der træffes afgørelse om afvisning/realitetsbehandling.

Første asylland defineres i [artikel 31](#) som et land, hvor ansøgeren er anerkendt som flygtning, fortsat kan nyde denne beskyttelse der nyder en i øvrigt tilstrækkelig beskyttelse og ikke risikerer refoulement (udsendelse til forfølgelse eller alvorlig overlast).

Et sikkert tredjeland defineres i [artikel 32](#) som et land, der respekterer flygtningekonventionen og dennes non-refoulement bestemmelse, hvor der ikke er risiko for alvorlig overlast som defineret i flygtningedefinitionsdirektivet (direktiv 2004/83/EF artikel 15), og hvor det er muligt at søge om flygtningestatus og opnå beskyttelse i overensstemmelse med Genèvekonventionen. Hvilke lande, der kan opfattes som sikre tredjelands, fastsættes nationalt. Ansøgeren skal have mulighed for at bestride, at det sikre tredjeland kan anvendes i ansøgerens konkrete tilfælde.

Et sikkert oprindelsesland udpeges efter [artikel 33](#) af medlemsstaterne på baggrund af relevante oplysninger, herunder oplysninger fra andre medlemsstater, Det Europæiske Asylstøttekontor, UNHCR og Europarådet. Et land kan ifølge forslaget bilag II overordnet set betragtes som et sikkert hjemland, hvis der i landet ikke foregår forfølgelse eller asylrelevante overgreb. I Kommissionens forslag er ikke anført retsvirkninger af, at det konstateres, at en ansøger kommer fra et sikkert hjemland, hvorimod det følger af det nugældende asylproceduredirektiv 2005/85/EF, at en ansøgning i så fald kan betragtes som grundløs. Således skal retsvirkningerne fastlægges nationalt i medfør af [artikel 34](#).

Såfremt en ansøger indgiver en fornyet ansøgning eller fremkommer med nye oplysninger, skal medlemsstaterne i medfør af [artikel 35](#) behandle oplysningerne som en del af den eksisterende asylsag eller som en del af klagesagen, forudsat at myndighederne har mulighed for at tage hensyn til og behandle alle de nye elementer inden for disse rammer.

I øvrigt underkastes fornyede ansøgninger om international beskyttelse (anmodninger om genoptagelse) først en indledende undersøgelse, hvor det vurderes, om der er fremkommet nye elementer eller oplysninger af betydning, eller om ansøgeren har fremlagt sådanne, som kan have betydning for afgørelsen, om den pågældende kan meddeles international beskyttelse. Hvis ansøgningen er identisk med en tidligere, kan den afvises.

Hvis der efter den indledende undersøgelse er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller hvis ansøgeren fremlægger sådanne oplysninger, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som flygtning eller som en person, der er beretti-

get til subsidiær beskyttelse, skal ansøgningen antages til fornyet realitetsbehandling. Medlemsstaterne har mulighed for i national lovgivning at beslutte at realitetsbehandle fornyede ansøgninger i videre omfang.

Medlemsstaternes mulighed for at realitetsbehandle fornyede ansøgninger er begrænset til ansøgninger, hvor ansøgeren uden egen skyld ikke kunne redegøre for de nye elementer under den tidligere procedure, navnlig ved klage til anden instans.

Hvis en ansøger indgiver en fornyet ansøgning om international beskyttelse i den samme medlemsstat, som har truffet en endelig negativ afgørelse, men hvor udsendelsen endnu ikke er effektueret, eller der er meddelt endeligt afslag på en tidligere fornyet ansøgning som grundløs, kan den besluttende myndighed i medlemsstaten beslutte, at den pågældende ikke skal have ret til at opholde sig i medlemsstaten under sagens behandling. Denne beslutning forudsætter, at en sådan afgørelse ikke vil føre til direkte eller indirekte refoulement i strid med medlemsstaternes internationale forpligtelser og unionsforpligtelser. Medlemsstaterne kan også beslutte, at sagen skal behandles i en antagelsesprocedure og/eller fremskyndet procedure, såfremt ansøgeren udelukkende indgiver den nye ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående udsendelsesafgørelse.

Bestemmelsen indeholder en særlig regel om yderligere forklaringer, oplysninger eller fornyede ansøgninger, der afgives af en asylansøger i den overførende eller tilbageførende medlemsstat. Sådanne oplysninger skal behandles af den medlemsstat, der efter kriterierne i Dublin-forordningen er ansvarlig for behandlingen af asylsagen.

Proceduren i forbindelse med fornyede asylansøgninger er nærmere beskrevet i [artikel 36](#). Ansøgerne skal have adgang til basale garantier såsom oversættelse, tolkning, vejledning, mulighed for kontakt med UNHCR eller andre organisationer, der yder juridisk rådgivning eller anden rådgivning til asylansøgere, og til en begrundet afgørelse, hvis resultat ansøgerne skal underrettes om på et sprog, som ansøgeren kan formodes at forstå, samt klagevejledning. Medlemsstaterne kan vælge at gennemføre antagelsesproceduren på skriftligt grundlag.

Medlemsstaterne kan i henhold til [artikel 37](#) fastlægge procedurer for afgørelse på grænsen af, hvorvidt en ansøgning skal afvises eller tage stilling til sagen i en fremskyndet procedure. Muligheden for at afgøre sagen i en normal procedure, mens ansøgeren er frihedsberøvet på grænsen, foreslås dermed fjernet. Afgørelse i grænseproceduren skal træffes inden for fire uger, idet ansøgerne – med undtagelse af situationer, hvor indrejsetallene er ekstraordinært store – ellers skal tillades indrejse på området.

Kommissionen foreslår i [artikel 38](#) definitionen af et europæisk sikkert tredjeland ændret således, at det nu er den enkelte medlemsstat, der udpeger disse, og ikke Rådet (idet delegationen til Rådet blev underkendt af Domstolen i dom af 6. maj 2008, C- 133/06, Parlamentet vs. Rådet, hvorfor den nuværende artikel 38 ikke er en retsgyldig del af det eksisterende direktiv 2005/85/EF). Et tredjeland kan kun anses for et europæisk sikkert tredjeland, hvis det har ratificeret og overholder flygtningekonventionen uden nogen geografiske begrænsninger, har indført en asylprocedure ved lov og har ratificeret den europæiske konvention til beskyt-

telse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK) og overholder dens bestemmelser, herunder standarderne vedrørende effektive retsmidler. Hvis tredjelandet ikke tager ansøgeren tilbage, skal den pågældende have adgang til at få sin ansøgning om international beskyttelse behandlet i opholdslandet.

Fratagelse af international beskyttelsesstatus kan i medfør af [artikel 39 og 40](#) ske, såfremt nye elementer eller oplysninger viser, at der er grund til at tage det berettigede i den pågældendes internationale beskyttelsesstatus op til fornyet overvejelse. Beslutning herom må først træffes efter tilbud om enten mundtlig eller skriftlig partshøring over den påtænkte afgørelse om fratagelse af international beskyttelsesstatus. Afgørelsen skal meddeles skriftligt med anførsel af de faktiske og retlige grunde, og der skal gives skriftlig klagevejledning. Klageren har i forbindelse med en eventuel klagesag ret til gratis juridisk bistand og skal have mulighed for at begære bistand fra UNHCR. Medlemsstaterne kan ved lov beslutte, at en persons internationale beskyttelsesstatus ophører, hvis personen utvetydigt har givet afkald på sin status.

2.4. Klagesagsbehandling og retsgarantier

Medlemsstaterne forpligtes i [artikel 41](#) til at sikre effektive retsmidler ved en ret i forbindelse med klagesagsbehandling for så vidt angår afgørelser om international beskyttelsesstatus, herunder a) en afgørelse om at betragte ansøgningen som grundløs, hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus, b) afvisning i henhold til artikel 29, c) afgørelse truffet i grænseproceduren, d) afslag på genoptagelse af en asylsag, der tidligere er afbrudt på grund af, at ansøgerens stiltiende eller udtrykkelige frafald af ansøgningen, eller e) en afgørelse om fratagelse af international beskyttelsesstatus.

Klagesagen skal i det mindste ved en ret i første instans omfatte en fuld prøvelse af både retlige og faktiske elementer i afgørelsen og tage udgangspunkt i behovet for international beskyttelse på tidspunktet for klagesagens prøvelse. Der kan fastsættes rimelige tidsfrister for indgivelse af klage. I det nuværende direktiv 2005/85/EF er det op til medlemsstaterne, om en ansøger skal have ret til at forblive i medlemsstaten under klagesagens behandling, men med Kommissionens forslag skal ansøgere gives adgang til at forblive på medlemsstatens territorium, medmindre sagen i første instans har været behandlet i en fremskyndet procedure. I det tilfælde kan en ret (domstol) positivt beslutte, at ansøgeren ikke kan forblive i medlemsstaten under klagesagsbehandlingen.

[Artiklerne 42 til 43](#) fastlægger offentlige myndigheders tavshedspligt samt en indsigelsesret over for afgørelser truffet i medfør af diverse bestemmelser i henhold til national ret. Muligheden for samarbejde mellem medlemsstaterne fastslås i [artikel 44](#), mens Kommissionens forpligtelse til at afgive beretning om gennemførelsen af direktivet hvert femte år fremgår af [artikel 45](#). Som noget nyt forpligtes medlemsstaterne ifølge [artikel 46](#) til at fremsende en sammenligningstabel til Kommissionen om implementeringen af bestemmelserne i asylproceduredirektivet til national ret. Forpligtelsen til at gennemføre behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse inden for seks måneder, som kan forlænges med yderligere seks måneder i komplicerede sager, finder først anvendelse tre år efter de øvrige bestemmelser i direktivet skal være gennemført i national ret.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Vedtagelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Reglerne for asylsagsbehandlingen i Danmark kan beskrives som følger:

Udlændingesservice, som er en styrelse under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, behandler sager om asyl i første instans, jf. udlændingeloven § 46 a, jf. udlændingelovens § 7. Flygtningenævnet behandler asylsager i anden instans, medmindre der er tale om åbenbart grundløse sager, som kan meddeles endeligt afslag af Udlændingesservice. Asylansøgeren har ret til at opholde sig i Danmark, indtil sagen er endeligt afgjort i Flygtningenævnet, eller for åbenbart grundløse sager i Udlændingesservice, jf. udlændingelovens § 33, stk. 2, modsætningsvist.

Når en udlænding indrejser i Danmark og indgiver en ansøgning om asyl, vil ansøgeren først blive registreret hos Rigspolitiet, der har til opgave at søge at fastlægge ansøgerens identitet og rejserute til Danmark, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2. På baggrund af dette vil Udlændingesservice afgøre, om ansøgningen skal behandles af Danmark eller af et andet land, jf. udlændingelovens § 48 a, der henviser til Dublin-forordningen eller muligheden for at afvise udlændingen til et sikkert tredjeland. Et land anses kun for et sikkert tredjeland, hvis det har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen. Herudover er det et krav, at udlændingen ikke udsendes til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod at blive sendt videre til et land, hvor ansøgeren vil være i risiko herfor.

Udlændingesservices forpligtelse til at oplyse asylsagen er reguleret i udlændingelovens § 48 e, stk. 3, sammenholdt med udlændingelovens § 40, stk. 1, hvoraf det også fremgår, at asylansøgeren har pligt til at meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af sagen. Asylansøgeren kan udfylde et ansøgningsskema bl.a. med oplysninger om, på hvilket grundlag den pågældende søger asyl i Danmark. Herefter afholder Udlændingesservice en samtale med ansøgeren, hvor den pågældende kan redegøre nærmere for sit asylmotiv. Indholdet af samtalen registreres i et samtalereferat, som ansøgeren får læst op og bedes om at godkende indholdet af ved sin underskrift.

Efter asylsamtalen vurderer Udlændingesservice, om der er behov for indhentelse af yderligere oplysninger, forinden sagen kan afgøres. Det kan f.eks. dreje sig om indhentelse af yderligere baggrundsoplysninger om det land, hvorfra asylansøgeren kommer, eller gennemførelse af en undersøgelse om, hvorvidt ansøgeren har været udsat for tortur eller eventuelt afholdelse af supplerende samtale med henblik på yderligere oplysning. Når sagen er tilstrækkelig oplyst, beslutter Udlændingesservice, om sagen skal afgøres i den normale procedure eller i proceduren for åbenbart grundløse sager.

Proceduren for åbenbart grundløse sager (ÅG-procedure) kan anvendes, 1) hvis den identitet, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart er urigtig, 2) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke kan føre til meddelelse af opholdstilladelse efter § 7 (asyl), 3) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig efter Flygtningenævnets praksis, åbenbart ikke kan føre til meddelelse af opholdstilladelse efter § 7, 4) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke stemmer overens med generelle baggrundsoplysninger om forholdene i ansøgerens hjemland eller tidligere opholdsland, 5) de omstændigheder, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke stemmer overens med andre konkrete oplysninger om ansøgerens forhold, eller 6) de omstændigheder som ansøgeren påberåber sig, åbenbart må anses for utroværdige, herunder som følge af ansøgerens skiftende, modstridende eller usandsynlige forklaringer, jf. udlændingelovens § 53 b.

Visse sager kan behandles i en særligt hastende åbenbart grundløs-procedure (ÅGH-procedure), jf. udlændingelovens § 53 b, stk. 2. Sagerne udtages alene til behandling i denne procedure på grundlag af ansøgerens nationalitet, som skaber en forhåndsformodning for, at ansøgeren ikke opfylder betingelserne for at få asyl eller beskyttelsesstatus i Danmark. En liste over lande udarbejdes af Integrationsministeriet, som inddrager Udlændingetjenesten. I disse sager udfyldes ikke ansøgningsskema, og ansøgeren indkaldes i stedet umiddelbart til en asylsamtale i Udlændingetjenesten.

Sager, som Udlændingetjenesten har vurderet som åbenbart grundløse, skal forelægges Dansk Flygtningehjælp, som efter en samtale med ansøgeren vurderer, om Udlændingetjenestens vurdering kan tiltrædes. Først derefter kan Udlændingetjenesten træffe afgørelse i sagen. Hvis Dansk Flygtningehjælp har tiltrådt Udlændingetjenestens vurdering, afgøres sagen endeligt med et afslag i Udlændingetjenesten uden klageadgang til Flygtningenævnet. I modsat fald overgår sagen til normalprocedure.

Hvis Udlændingetjenesten vurderer, at betingelserne for asyl er opfyldt, meddeles ansøgeren opholdstilladelse enten som flygtning med konventionsstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, eller med beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2.

Hvis Udlændingetjenesten ikke vurderer betingelserne for asyl opfyldt, meddeles udlændingen afslag. Udlændingetjenesten kan også nægte en udlænding opholdstilladelse, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land og fortsat kan opnå beskyttelse i dette land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3.

Afslag på asyl i sager, der behandles i normalprocedure, påklages af Udlændingetjenesten på ansøgerens vegne automatisk til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2.

Ved indbringelse af en afgørelse for Flygtningenævnet fremsender Udlændingetjenesten sagens akter til nævnet, herunder politiets asylregistreringsrapport, ansøgerens asylansøgningsskema og Udlændingetjenestens samtalerreferat(er), jf. udlændingelovens § 54.

Flygtningenævnet er et uafhængigt, domstolslignende organ og den endelige klageinstans for afgørelser i asylsager. Flygtningenævnets organisation og kompetenceområde reguleres

blandt andet i udlændingelovens §§ 53-56 samt Flygtningenævnets forretningsorden (Flygtningenævnets bekendtgørelse nr. 1089 af 25. november 2009). Asylansøgeren får, medmindre asylansøgeren allerede selv har antaget en sådan, beskikket en advokat til varetagelse af den pågældendes interesser under sagens behandling for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 55.

Flygtningenævnet bestod pr. 1. januar 2010 af en formand og 12 næstformænd, der alle er dommere, og 45 øvrige medlemmer.

Ved behandlingen af en sag i Flygtningenævnet medvirker tre medlemmer; formanden eller en næstformand, en advokat og et medlem, der gør tjeneste i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations departement, dog ikke i Flygtningenævnets sekretariat, jf. udlændingelovens § 53, stk. 6. Nævnets medlemmer er uafhængige og kan ikke modtage eller søge instruktion fra den beskikkende eller indstillende myndighed eller organisation.

Behandlingen af sagerne i Flygtningenævnet foregår i hovedparten af sagerne ved en mundtlig høring med deltagelse af nævnsmedlemmerne, ansøgeren, ansøgerens advokat og en repræsentant for Udlændingetjeneste. Sager, der i Udlændingetjeneste har været søgt behandlet i proceduren for åbenbart grundløse sager, behandles på skriftligt grundlag af en enkelt af Flygtningenævnets dommere, medmindre der er grund til at antage, at nævnet vil ændre Udlændingetjenestes afgørelse, jf. udlændingelovens § 53, stk. 8, jf. § 56, stk. 3.

Udlændingeloven indeholder særlige garantier for behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere, som bl.a. indebærer, at alle uledsagede mindreårige asylansøgere får udpeget en personlig repræsentant, jf. udlændingelovens § 56 a, der bistår barnet og deltager i asylsamtaler i Udlændingetjeneste og ved sagens behandling i Flygtningenævnet. Indtil der er udpeget en personlig repræsentant for barnet, bistås barnet af en medarbejder fra Dansk Røde Kors – en såkaldt bisidder. Endvidere får barnet beskikket en advokat, der bistår barnet i forbindelse med sagens behandling i Dansk Flygtningehjælp, jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 7, eller i forbindelse med klagesagsbehandlingen i Flygtningenævnet.

Hvis Flygtningenævnet vurderer, at ansøgeren opfylder betingelserne for at blive meddelt asyl, vil ansøgeren få opholdstilladelse enten som flygtning med konventionsstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, eller med beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2.

Hvis Flygtningenævnet stadfæster Udlændingetjenestes afslag på asyl, bliver ansøgeren normalt pålagt at udrejse straks, jf. udlændingelovens § 33, stk. 2. Afgørelsen skal endvidere indeholde afgørelse om, hvorvidt den pågældende kan udsendes tvangsmæssigt, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 32 a, jf. § 31.

Udlændinge, der isoleret set opfylder betingelserne for en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, vil efter omstændighederne være udelukket fra opholdstilladelse, hvis de pågældende har begået en vis grovere kriminalitet. Sådanne udlændinge vil imidlertid ikke kunne udsendes tvangsmæssigt til oprindelseslandet, jf. herved det absolutte refoulements-

forbud i udlændingelovens § 31. De pågældende vil derfor normalt være henvist til at blive i Danmark på et såkaldt tålt ophold.

En udlænding, der er meddelt afslag på asyl, kan anmode om genoptagelse af sin asylsag i den instans, der har afgjort sagen endeligt. En anmodning om genoptagelse har som udgangspunkt ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, men den myndighed, der har truffet den endelige afgørelse (normalt Flygtningenævnet, men i sager afgjort i ÅG-proceduren Udlændingesservice) har mulighed for at træffe beslutning herom, jf. udlændingelovens § 33, stk. 7, 1. pkt. Er udlændingens udrejsefrist overskredet, hvilket typisk vil være tilfældet, da den normalt fastsættes til straks, har en ansøgning om genoptagelse ikke opsættende virkning, medmindre ganske særlige grunde taler derfor, jf. udlændingelovens § 33, stk. 7, 2. pkt.

Af Flygtningenævnets 17. beretning for året 2008 (udgivet august 2009) fremgår, at det efter almindelige forvaltningsretlige principper påhviler nævnet af egen drift at genoptage behandlingen af sager, hvor afviste asylansøgere er i udsendelsesposition, såfremt der fremkommer nye væsentlige oplysninger, der forrykker nævnets beslutningsgrundlag i de pågældende sager. I forbindelse med nævnets overvejelser herom kan det være nødvendigt at indhente yderligere oplysninger med henblik på stillingtagen til genoptagelsesspørgsmålet. Nævnet har i sin praksis antaget, at nævnet i disse tilfælde har kompetence til at træffe beslutning om, at tvangsmæssige udsendelser skal sættes i bero, indtil de yderligere oplysninger foreligger, jf. herved princippet i udlændingelovens § 31, som indeholder et forbud mod udsendelse til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse eller asylrelevante overgreb, eller hvor den pågældende ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Afgørelser om bortfald, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, jf. udlændingelovens §§ 17, 19 og 20, træffes af Udlændingesservice i første instans med klageadgang til Flygtningenævnet, jf. § 53 a. Behandlingen af disse sager foregår efter de samme principper som behandlingen af ansøgninger om asyl, men afgørelsen anses ikke for automatisk påklaget og forudsætter, at udlændingen indgiver en klage. En klage har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, indtil Flygtningenævnet har truffet afgørelse i sagen.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er principielt af den holdning, at retsakterne til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem bør vedtages inden udgangen af 2012 i overensstemmelse med den europæiske pagt om indvandring og asyl og Stockholm-programmet.

Lovgivning må dog aldrig være et mål i sig selv, og regeringens støtte til konkrete forslag til retsakter er derfor afhængig af deres kvalitet og indhold.

Regeringen finder overordnet, at en række af Kommissionens forslag til ændringer af asylproceduredirektivet er uheldige, idet flere elementer i forslaget vurderes at ville mindske effektiviteten af medlemsstaternes asylsystemer og medføre en forlængelse af sagsbehandlingen.

Kommissionens forslag bør derfor ændres på disse punkter under forhandlingerne i Rådet og Europa-Parlamentet.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der er ikke kendskab til offentlige tilkendegivelser fra andre lande om deres holdninger til Kommissionens forslag.

På baggrund af generelle drøftelser om det fælles europæiske asylsystem på rådsmøderne for retlige og indre anliggender den 22. september og den 30. november 2009 forventes en række medlemsstater imidlertid at stille sig skeptiske over for dele af Kommissionens nye forslag.

6. Høring

Kommissionens forslag blev den 2. november 2009 sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS).

Der er ikke modtaget høringssvar vedrørende asylproceduredirektivet.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. TEUF-traktatens artikel 294. Der foreligger endnu ikke udkast til betænkning.

8. Nærhedsprincippet

Ændringsforslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da standarderne fastsat i asylproceduredirektivet har til formål at sikre en ensartet behandling af ansøgninger om international beskyttelse inden for EU's grænser, og dermed varetager hensynet til de ansøgere, som overføres mellem medlemsstaterne efter Dublin-forordningen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af direktivet vil hverken få statsfinansielle, miljømæssige, forbrugerbeskyttelsesmæssige eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen. Direktivet er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Udvalgene blev orienteret om forslaget forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 23. oktober 2009 og den 30. november 2009 i forbindelse med Kommissionens præsentation af forslagene og Rådets drøftelse af udviklingen af det fælles europæiske asylsystem.