

Notat

Grund- og nærhedsnotat

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU

KOM(2016) 467 endelig

Nyt notat

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹.

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU (asylprocedureforordningen). Forordningen skal erstatte det nuværende asylproceduredirektiv. Formålet med forslaget er at indføre en ensartet procedure for international beskyttelse, som er effektiv, retfærdig og afbalanceret. Forslaget indebærer bl.a. en forenkling af reglerne, hvilket skal bidrage til at fjerne incitamenterne for asylansøgere til asylshopping og sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne. Det gøres tydeligt, at en asylansøger har pligt til at forblive i den medlemsstat, der behandler ansøgningen, og til at samarbejde med myndighederne. Fristerne harmoniseres og forkortes i forhold til de nugældende regler, og det vil blive gjort obligatorisk for myndighederne at benytte en fremskyndet procedure for visse typer af ansøgninger. Endvidere præciseres ansøgernes rettigheder og pligter, herunder særlige rettigheder for uledsagede mindreårige børn og andre ansøgere med særlige behov. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen vil under forhandlingerne notere sig forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 13. juli 2016 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU ("asylprocedureforordningen"). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra d), om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidær beskyttelse. Med forslaget til asylprocedureforordning ophæves og erstattes det nugældende asylproceduredirektiv.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens anden pakke til reform af det fælles europæiske asylsystem. Forslaget er en udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

13. januar 2017

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Forslaget fremsættes sammen med tre andre forslag, nærmere bestemt forslaget om en kvalifikationsforordning, der skal erstatte det nuværende kvalifikationsdirektiv, og forslaget om ændring af modtagelsesdirektivet samt et forslag til en forordning om en EU-genbosætningsramme. Udvalget har modtaget grund- og nærhedsnotater for de nævnte forslag hhv. den 19. december 2016, 1. november 2016 og 6. oktober 2016.

Formålet med forslaget til en asylprocedureforordning er at fremme en hurtig afgørelse og sikre et højt kvalitetsniveau under hele proceduren. Medlemsstaterne forpligtes til at give de kompetente myndigheder de fornødne midler til at træffe hurtige og velfunderede afgørelser, således at personer med behov for beskyttelse anerkendes hurtigst muligt, mens personer uden behov for beskyttelse sendes hurtigt tilbage. Ved at erstatte det nugældende direktiv med en forordning tilstræbes det at afhjælpe de forskelle, der fortsat består i relation til procedurerne, herunder i forhold til frister, ansøgernes rettigheder, proceduremæssige garantier, anerkendelsesprocenter og beskyttelseskategorier i medlemsstaterne.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at fastsætte en ensartet procedure for international beskyttelse, som er effektiv, retfærdig og afbalanceret. Med forslaget til forordning tilstræbes det at opnå øget harmonisering og større ensartethed i asylprocedurernes udfald på tværs af medlemsstaterne ved at fjerne skønsmæssige elementer og ved at forenkle, strømline og konsolidere procedurerne og dermed fjerne incitamenterne til asylshopping og sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne.

Forslaget indeholder:

Enkle, klarere og kortere procedurer

Med forslaget til ny forordning indføres flere og kortere frister end dem, der finder anvendelse efter det nuværende asylproceduredirektiv. Forslaget forenkler asylproceduren ved at præcisere de forskellige stadier. Som i det nuværende asylproceduredirektiv skal en ansøgning om international beskyttelse registreres omgående og senest tre arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor ansøgningen indgives. Medlemsstaterne skal herefter sikre, at ansøgeren gives en reel mulighed for at indgive en ansøgning inden ti dage efter den indledende registrering. For uledsagede mindreårige løber ansøgningsfristen først fra tidspunktet for udpegningen af en værge.

Med forslaget harmoniseres fristerne for den administrative procedure. Ansøgninger efter den almindelige procedure skal behandles inden for seks måneder. Fristen kan dog forlænges én gang med yderligere tre måneder i tilfælde af et uforholdsmæssigt pres på de nationale asylsystemer eller på grund af en sags kompleksitet.

Som noget nyt foreslås det, at der fastsættes frister for den fremskyndede behandlingsprocedure og for proceduren til behandling af ansøgninger, der kan afvises.

For den fremskyndede behandlingsprocedure, som f.eks. finder anvendelse i tilfælde, hvor ansøgeren ikke medvirker til at oplyse sagen, foreslås en frist på to måneder. Med hensyn til proceduren for ansøgninger, som kan afvises, der f.eks. anvendes i tilfælde, hvor ansøgeren indgiver en ny ansøgning og ikke har fremlagt nye relevante oplysninger, skal ansøgningen behandles inden for en måned.

I tilfælde, hvor en ansøgning skal afvises, fordi ansøgeren kommer fra et første asyl land eller sikkert tredjeland, foreslås det, at fristen for kontrol af, om ansøgningen skal antages til behandling, fastsættes til ti arbejdsdage. Formålet er bl.a. at sikre en effektiv anvendelse af forslaget til omarbejdning af Dublin-forordningen, hvorefter den medlemsstat, hvor ansøgningen først indgives, skal undersøge, om ansøgningen opfylder betingelserne for at blive behandlet, før kriterierne til udpegning af den ansvarlige medlemsstat bringes i anvendelse.

Ansøgernes rettigheder og forpligtelser

Med forslaget præciseres ansøgerens rettigheder og forpligtelser. Ansøgeren pålægges at samarbejde med myndighederne og medvirke til oplysning af sin ansøgning, herunder til identitetsfastlæggelse, optagelse af ansigtsfoto og fingeraftryk. Nægter ansøgerne at medvirke til sagens oplysning, kan det i yderste konsekvens føre til, at ansøgningen afvises som frafaldet efter proceduren for stiltiende tilbagetrukne ansøgninger. Ansøgeren forpligtes også til at forblive på medlemsstatens område og overholde pålagt meldepligt, idet manglende efterlevelse kan medføre afvisning af ansøgningen eller behandling efter den fremskyndede procedure.

Medlemsstaterne skal oplyse ansøgeren om den procedure, der skal følges, og om dennes rettigheder og forpligtelser i henhold til proceduren. Endvidere skal ansøgerne oplyses om mulighederne for at anfægte den afgørelse, som træffes af myndighederne.

Medlemsstaterne skal inden for tre arbejdsdage fra indgivelsen af en ansøgning udstede et registreringsdokument til ansøgeren, hvoraf det fremgår, at denne har ret til at opholde sig på medlemsstatens område under behandlingen af ansøgningen. Ansøgeren har ret til at opholde sig på en medlemsstats område i løbet af den administrative procedure, såfremt formålet med opholdet er gennemførelsen af denne procedure. Registreringsdokumentet udgør ikke en opholdstilladelse og giver ikke ret til at rejse til anden medlemsstat.

Proceduremæssige garantier

Ifølge forslaget har ansøgeren krav på en personlig samtale med henblik på afklaring af, hvorvidt ansøgningen opfylder betingelserne for at blive behandlet. Retten til en personlig samtale gælder, uanset hvilken procedure ansøgningen behandles efter. Under samtalen skal ansøgeren gives mulighed for at forklare elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen. Medlemsstaterne skal sikre, at samtalen kan finde sted under fortrolige forhold og sørge for, at myndighedernes repræsentant, som deltager i samtalen, har en passende uddannelse. I særlige tilfælde kan samtalen udelades, hvis ansøgeren meddeles en positiv afgørelse, eller hvis ansøgeren ikke er i stand til at deltage i samtalen grundet forhold, som ansøgeren ikke selv er herre over. Samtalen skal optages, og ansøger samt den juridiske rådgiver skal have adgang til materialet. I lyset af de strammere frister tilbydes ansøgeren også gratis juridisk bistand og repræsentation i løbet af alle faser af proceduren. Tilbuddet om gratis bistand og repræsentation fraviges kun i tilfælde, hvor ansøger selv råder over tilstrækkelige midler, eller hvor ansøgning eller anmodning om efterprøvelses anses for at være udsigtsløs.

Uledsagede mindreårige og ansøgere med særlige behov

Ifølge forslaget er det for at sikre en retfærdig procedure for særlige sårbare ansøgere og børn nødvendigt at afklare deres behov tidligt og yde dem tilstrækkelig støtte under hele proceduren. Princippet om barnets tarv er det væsentligste princip i anvendelsen af den fælles procedure. Alle børn tilbydes en personlig samtale, medmindre det er åbenlyst, at dette ikke tjener barnets tarv. Uledsagede mindreårige tildeles en væge hurtigst muligt

og senest fem arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor de indgiver en ansøgning. Værgens rolle er at bistå og repræsentere en uledsaget mindreårig under proceduren med henblik på at varetage barnets tarv og generelle forsorg i proceduren for international beskyttelse. Værgen bør ikke gøres ansvarlig for et stort antal mindreårige, ligesom forslaget indeholder bestemmelser til indførelsen af kontrol af den enkelte værges præstation.

Den fremskyndede procedure, behandlingsprocedure og grænseproceduren

Det foreslås, at den fremskyndede behandlingsprocedure gøres obligatorisk for en række nærmere afgrænsede ansøgninger, der umiddelbart anses for at være åbenbart grundløse. Ansøgninger, som har karakter af åbenlyst misbrug, såsom ansøgninger med vildledende eller inkonsekvente oplysninger, eller ansøgninger, som har til formål at forsinke eller hindre udsendelse, behandles efter den fremskyndede procedure.

Behandling af ansøgninger efter grænseproceduren er fortsat valgfri for medlemsstaterne og kan anvendes til at undersøge, om ansøgningen opfylder betingelserne for at blive behandlet, eller til at behandle ansøgningernes realitet på samme grundlag som ved den fremskyndede procedure. Hvis myndighederne efter fire uger ikke har truffet afgørelse i en ansøgning, som behandles efter grænseproceduren, får ansøgerne ret til at rejse ind på medlemsstatens område. Både under den fremskyndede procedure og grænseproceduren skal alle de proceduremæssige garantier overholdes under hensyn til, at afgørelser under disse procedurer ikke automatisk får opsættende virkning under efterprøvelsen.

Anvendelsen af den fremskyndede procedure og grænseproceduren er begrænset med hensyn til uledsagede mindreårige og kan ikke anvendes på ansøgere med særlige proceduremæssige behov, medmindre disse ansøgere gives tilstrækkelig støtte inden for rammerne af de nævnte procedurer.

Hvorvidt ansøgningerne kan antages til realitetsbehandling

Ifølge forslaget skal en medlemsstat inden for en måned træffe afgørelse om, hvorvidt en asylansøgning kan antages til realitetsbehandling. En ansøgning kan afvises, hvis der er tale om en fornyet ansøgning eller en ansøgning, hvor myndighederne vurderer, at princippet om første asylland eller sikkert tredjeland kan finde anvendelse. Vurderer myndigheden, at princippet om første asylland eller sikkert tredjeland finder anvendelse, bør denne vurdering foretages inden for 10 arbejdsdage.

Det er ifølge forslaget nødvendigt at fastsætte bestemmelse om, at ansøgerne er omfattet af samtlige proceduremæssige garantier, når deres ansøgning behandles efter den ovennævnte hurtige procedure for antagelse til behandling.

Behandling af fornyede ansøgninger

Med forslaget harmoniseres og strømlines proceduren for behandling af fornyede ansøgninger. Hermed forstås en ansøgning, som er indgivet af den samme person i en medlemsstat, efter at en tidligere ansøgning er blevet afvist på baggrund af en endelig afgørelse.

En fornyet ansøgning underkastes en indledende behandling på skriftligt grundlag, hvor det vurderes, om ansøgeren fremægger nye og relevante oplysninger, der kan øge sandsynligheden, for at vedkommende indrømmes international beskyttelse. Hvis dette ikke er tilfældet, skal ansøgningen afvises eller erklæres åbenbart grundløs. En fornyet ansøgning har ikke opsættende virkning, og en persons ret til at forblive på en medlemsstats område kan fraviges, hvis ansøgningen afvises eller vurderes at være grundløs.

Princippet om sikre lande

Med forslaget præciseres princippet om sikre lande, som er baseret på, at den pågældende ansøger ydes tilstrækkelig beskyttelse. Anvendelsen af begreberne om første asylland og sikkert tredjeland giver mulighed for at fastslå, at visse ansøgninger ikke kan antages til realitetsbehandling (afvises) i tilfælde, hvor beskyttelsen kan opnås i et tredjeland.

Anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland og første asylland giver medlemsstaterne mulighed for at behandle en ansøgning på grundlag af en afkræftelig formodning om, at det tredjeland eller første asylland, som vedkommende kommer fra eller har opnået beskyttelse i, er sikkert. Forslaget gør det muligt at behandle sådanne ansøgninger efter den fremskyndede procedure. I tilfælde, hvor ansøgningen afvises som åbenbart grundløs, har efterprøvelsen ikke opsættende virkning.

Integreret i forslaget er endvidere Kommissionens forslag om en fælles EU-liste over sikre oprindelseslande, som skal sikre hurtig fremme af behandling af ansøgninger fra sådanne lande.

Ret til adgang til effektive retsmidler

Som hovedregel har ansøgerne ret til effektive retsmidler og til at blive på medlemsstatens område frem til udløbet af fristen for indgivelse af anmodning om efterprøvelse i første instans. Hvis ansøgeren udøver sin ret, kan han forblive i den ansvarlige medlemsstat, indtil behandlingen af ansøgningen er afsluttet. I visse tilfælde sker efterprøvelsen ikke automatisk, og ansøgeren skal anmode den efterprøvende myndighed om udsættelse af gennemførelsen af tilbagesendelsen. Den efterprøvende myndighed kan af egen drift eller efter anmodning tillade, at ansøgeren forbliver på området og derved udsætte gennemførelsen af en afgørelse om tilbagesendelse i tilfælde hvor, ansøgerens ret til ophold ophører som følge af, at en ansøgning anses som åbenbart grundløs eller følger af et afslag på international beskyttelse, afvisning samt tilbagetrukne eller frafaldne ansøgninger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med forslaget er

"... at sikre lige behandling af ansøgninger om international beskyttelse, klarhed og retssikkerhed for den enkelte ansøger bør ansøgninger fra tredjelandstatsborgere og statsløse om international beskyttelse behandles efter en procedure, som er omfattet af de samme regler uanset i hvilken medlemsstat ansøgningen indgives. Ydermere kan medlemsstaterne ikke på egen hånd indføre fælles regler, der vil nedbringe incitamenterne til asylshopping og sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne. Derfor kræves der behandling fra Unionens side.

Dette mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene, og kan derfor på grund af denne forordnings omfang og virkninger bedre opfyldes på EU-plan."

Nærhedsprincippet vurderes på denne baggrund at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret, idet det nuværende asylproceduredirektiv allerede er omfattet retsforbeholdet.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført ovenfor er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 2. januar 2017 med frist den 10. januar 2017. Der er modtaget følgende høringssvar:

Børne- og Socialministeriet, der afgav sit høringssvar ved e-mail, har for så vidt angår afsnittet om uledsagede mindreårige med særlige behov bemærket, at udlændingelovens § 56 a indeholder regler om udpegning af repræsentanter for uledsagede mindreårige, der vil kunne beskrives under afsnittet om gældende dansk ret.

Institut For Menneskerettigheder, der også afgav høringssvar ved e-mail, har bemærket, at det skal sikres, at reglerne for stiltiende tilbagetrækning af ansøgninger udarbejdes og anvendes i overensstemmelse med forbuddet mod refoulement, så personer med et beskyttelsesbehov ikke udsendes i strid med deres rettigheder. Instituttet bemærker også, at det i praksis skal sikres, at der i det nødvendige omfang løbende foretages en vurdering af, om et land fortsat skal stå på listen over sikre tredjelande.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen vil under forhandlingerne notere sig forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg.