

Grund og nærhedsnotat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Om ændret 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 (2020) 611 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 ensartede procedurer, der skal effektivisere asylsagsbehandlingen på tværs af medlemsstaterne, navnlig ved at indføre en grænseprocedure, der har til formål at sikre en hurtig behandling af ansøgninger om asyl fra personer, der formodes ikke at have ret til beskyttelse. I forlængelse heraf skal udsendelse af disse personer også ske i en grænseprocedure. Fælles for de to procedurer er, at de personer, der får deres sager behandlet i en grænseprocedure, ikke formelt tillades at indrejse på medlemsstaternes område. Samtidig foreslås en række processuelle regler til sikring af ansøgernes adgang til effektive retsmidler. 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 ved COM(2020) 611 af 23. september 2020 fremsat ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU. 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 subsidiær beskyttelse og artikel 79, stk. 2, litra c, om ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold. 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.

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

25. november 2020

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Tina Bækdaahl

Mail tibk@uim.dk

Sags nr. 2020 - 20999
Akt-id 1449596

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens forslag til en ny pagt om asyl og migration og fremsættes sammen med fire andre forslag, som omfatter et forslag til en ny forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, et forslag om ændring af forslaget fra 2016 om en omarbejdning af Eurodac-forordningen, et forslag til forordning om håndtering af krisituationer og force majeure, og et forslag til en forordning om indførelse af en obligatorisk screeningprocedure. Der udarbejdes særskilte grund- og nærhedsnotater vedrørende alle forordninger.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at skabe en mere ensartet og styrket asylprocedure på tværs af medlemsstaterne, der skal være med til at sikre en effektiv beslutningsproces. Samtidig skal forslaget skabe en bedre sammenhæng mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne.

For at sikre en effektiv beslutningsproces på asylområdet indføres enklere, klarere og kortere procedurer ledsaget af passende proceduremæssig garantier og redskaber til at imødegå misbrug af asylprocedurerne og forhindre sekundære bevægelser samt at sikre en hurtig tilbagesendelse af afviste ansøgere, som ikke har ret til at opholde sig i EU.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om at indføre en screeningsprocedure, KOM (2020) 614. Efter denne screening henvises tredjelandsstatsborgere enten til asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer og, hvis en række nærmere betingelser er opfyldt, til en grænseprocedure, som udmøntes nærmere ved dette forslag.

Nærværende forslag skal sammen med forslag om screening sikre en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsprocessen, således at der skabes sammenhæng fra afslutningen af screeningsfasen over til en mulig grænse- eller asylfase. Grundlaget for behandling i en grænseprocedure, der er fastsat nærmere med dette forslag, fastlægges således gennem screeningen.

Forslaget skal samtidig også læses i sammenhæng med forslaget om håndtering af krisituationer og force majeure KOM (2020) 613, der fastsætter procedurer for, i hvilket omfang medlemsstaterne kan blive undtaget fra de almindelige bestemmelser om asylprocedurer i tilfælde af krisituationer.

For så vidt angår regler omkring asylproceduren kan medlemsstaterne udvide anvendelsen af grænseproceduren, således at ansøgere fra et land med en anerkendelsesprocent på 75 % eller derunder kan behandles i en grænseprocedure. Perioden for anvendelsen af grænseproceduren kan herudover udvides med 8 uger. Samtidig får medlemsstaterne også mulighed for at fravige reglerne i grænseproceduren for tilbagesendelse i tilfælde af krisituationer.

Forslaget indeholder:

Grænseprocedure for behandling af asylansøgnings:

Under screeningsproceduren vil ankomne migranter blive registreret og screenet med det formål at fastslå deres identitet, foretage en helbredsundersøgelse samt for at fastsætte sikkerhedsrisici.

En ansøgning om asyl skal behandles i en obligatorisk grænseprocedure for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, såfremt en række objektive kriterier er opfyldt, herunder eksempelvis, som udgangspunkt, hvis ansøgeren kommer fra et land der har en anerkendelsesprocent på under 20 %, hvis ansøgeren har vildledt myndighederne eksempelvis ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter, eller hvis ansøgeren er vurderet at udgøre en risiko for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. En ansøgning om asyl bliver således behandlet i en grænseprocedure på baggrund af en række objektive kriterier, som fastlægges ved screeningen.

Der er hertil en række undtagelser, herunder i de tilfælde hvor det fra starten er usandsynligt, at oprindelseslandet i tilfælde af et afslag på personernes asylansøgning vil tilbage tage dem, samt når der er tale om uledsagede mindreårige og familier med børn under 12 år, medmindre de anses for at udgøre en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden i en medlemsstat, eller ansøgeren er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden i henhold til national ret.

I visse tilfælde, vil anvendelsen af grænseproceduren være valgfri for medlemsstaterne.

Grænseproceduren skal være så kort som mulig, og skal senest være afsluttet 12 uger efter registreringen af asylansøgningen. I løbet af de 12 uger skal asylansøgerene have haft adgang til at få sin sag efterprøvet ved én appelinstant. Er asylsagsbehandlingen ikke afsluttet inden for de 12 uger, vil asylansøgeren formelt få tilladelse til at indrejse på medlemsstaternes område, og vedkommendes ansøgning om asyl vil blive behandlet efter den gældende asylprocedure.

Grænseproceduren kan gennemføres i en anden medlemsstat end den, hvor ansøgningen om asyl er indgivet. Dette kan ske såfremt ansøgeren omfordeles til en anden medlemsstat i henhold til forslaget til forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring KOM (2020) 610, regler herom.

Den fælles grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse skal være et styringsredskab til at forhindre uautoriserede indrejser på medlemsstaternes område og heraf afledte sekundære bevægelser. Herudover skal indførelse af grænseproceduren sikre en effektiv behandling af åbenbart grundløse sager og samtidig medvirke til at sikre en effektive behandling af asylansøgninger, der vurderes i den normale procedere.

Ved behandling i en grænseprocedure får asylansøgeren formel tilladelse til at indrejse på medlemsstaternes område. Indkvartering vil ske på lokaliteter ved de ydre grænser, i transitområder eller i nærheden heraf. Medlemsstaterne behøver ikke sikre sådanne faciliteter ved samtlige grænseovergange, men kan overføre de ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren, til disse steder, uanset hvor asylansøgningen oprindeligt blev indgivet.

Hvis en asylansøger meddeles afslag på asyl i forbindelse med grænseproceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, vil en grænseprocedure for gennemførelse af tilbagesendelse finde anvendelse.

Samtidig afgørelse om afslag samt tilbagesendelse:

For at effektivisere sammenhængen mellem de to grænseprocedurer, skal afgørelse om afslag på asyl samt tilbagesendelse træffes samtidig.

Denne processuelle foranstaltning skal strømline efterprøvelsen ved appelinstanser for så vidt angår de to beslutninger. Denne regel sikrer, at tilbagesendelsesproceduren ikke forsinkes unødigt og mindsker risikoen for, at den afviste asylansøger forsvinder eller forhindrer sin udsendelse samtidig med, at det sikres, at den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler overholdes.

Øget fokus på tilbagesendelse:

I forlængelse af en grænseprocedure om asyl fastsættes der en grænseprocedure for gennemførelse af tilbagesendelse, når udlændingen er meddelt en tilbagesendelsesafgørelse i forbindelse med afslaget på asyl.

Formålet med grænseproceduren for gennemførelse af tilbagesendelse er at sikre en hurtig tilbagesendelse af afviste asylansøgere, der ikke har ret til at opholde sig på medlemsstaternes område.

Udlændinge omfattet af grænseproceduren for tilbagesendelse kan gives en frist for frivillig udrejse på højst 15 dage. Derudover vil det være muligt at frihedsberøve den pågældende udlænding efter samme regler som i udsendelsesdirektivet med henblik på udsendelse, når betingelserne herfor efter udsendelsesdirektivet er opfyldt. Grænseproceduren for gennemførelse af tilbagesendelse kan på samme måde som grænseproceduren for asylsagsbehandling maksimalt vare 12 uger, hvorefter den afviste asylansøger bliver omfattet af udsendelsesdirektivet, og således skal udsendes i henhold hertil.

Denne procedure skal mindske risikoen for uautoriseret indrejse og heraf afledte sekundære bevægelser.

Fornyede ansøgninger om asyl:

Endnu et tiltag, som skal styrke mulighederne for hurtig tilbagesendelse, er mere fleksible regler for, i hvilke tilfælde fornyede ansøgninger tillægges opsættende virkning og således give ansøgerne tilladelse til at forblive på området under behandlingen af den pågældende sag.

Medlemsstaterne vil således have mulighed for at gøre undtagelser fra retten til at forblive på territoriet under en fornyet ansøgning, såfremt ansøgningen indgives inden for et år efter, at den besluttende myndighed har truffet afgørelse i den oprindelige asylsag, og såfremt denne fornyede ansøgning alene har til formål at forsinke eller hindre en faktisk tilbagesendelse.

Andre processuelle regelsæt:

Herudover fastsættes en række processuelle regler med henblik på at sikre ansøgerens ret til at udøve sin ret til adgang til effektive retsmidler.

Hvis en ansøger får afslag på sin ansøgning om international beskyttelse, skal alle virkninger af afgørelsen om tilbagesendelse automatisk suspenderes, så længe ansøgeren har ret til at forblive på en medlemsstats område i forbindelse med behandlingen af en appelsag.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med forslaget er

".. at foretage målrettede ændringer af forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer og sammen med forslaget til forordning om indførelse af screening sikre en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsprocessen fra ankomst til behandling af asylansøgninger og, hvor det er relevant, tilbagesendelse. Med henblik herpå er der behov for mere harmoniserede procedurer, navnlig en ny fase forud for indrejse, som omfatter en screening og dertil knyttede grænseprocedurer for asyl og tilbagesendelse.

Målet er også i den fælles procedure for tildeling og fratagelse af international beskyttelse at opnå en yderligere harmonisering for så vidt angår udstedelse af afgørelser om asyl og tilbagesendelse i den samme akt eller, hvis der er tale om særskilte akter, udstedelse samtidig og sammen, og med samme effektive retsmiddel og muligheden for at tillade ansøgerne at forblive på medlemsstaternes område under en efterprøvelse i anden instans eller derover. Formålet er desuden at forhindre migranter i at forsinke procedurerne alene med det formål at forhindre, at de udsendes fra Unionen, og misbruge asylsystemet.

De nye procedurer bør, uanset hvilken medlemsstat der anvender dem, være underlagt de samme regler for at sikre ligebehandling af ansøgerne, tredjelandstatsborgere eller statsløse personer samt klarhed og retssikkerhed for de enkelte personer. Ydermere kan medlemsstaterne ikke på egen hånd indføre fælles regler, der vil mindske incitamentene til asylshopping og uautoriserede bevægelser mellem medlemsstaterne. Målene i dette forslag kan derfor ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan på grund af denne forordnings omfang og virkninger bedre opfyldes på EU-plan. Derfor må Unionen handle og vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union."

Nærhedsprincippet vurderes derfor at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

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 har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen er generelt positiv over for etableringen af en EU-hastebehandling af navnlig grundløse asylansøgninger og en procedure, der hurtigere kan føre til udsendelse af afviste asylsøgere, idet begge elementer vurderes at ville føre til et reduktion af såvel irregulære ankomster som sekundære bevægelser inden for Schengenområdet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg.