

Bruxelles, den 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

vedrørende

**Rådets holdning til vedtagelsen af et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende

Rådets holdning til vedtagelsen af et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse

1. BAGGRUND

Forslag sendt til Europa-Parlamentet og Rådet 22.10.2009; ændret
(dokumenter KOM(2009) 554 endelig og KOM(2011) 319 endelig - forslag: 6.6.2011.
2009/0165 COD):

Udtalelse afgivet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale 28.4.2010, 26.10.2011.
Udvalg:

Europa-Parlamentets førstebehandlingsholdning vedtaget: 6.4.2011.

Rådets holdning vedtaget: 7.6.2013.

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Stockholmprogrammet, som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 10.-11. december 2009, understregede nødvendigheden af senest i 2012 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", som bygger på "høje beskyttelsesstandarder" samt "retfærdige og effektive procedurer". Det fastslog, at mennesker, der har behov for international beskyttelse, skal sikres adgang til retligt sikre og effektive asylprocedurer. I overensstemmelse med programmet bør enkeltpersoner, uanset i hvilken medlemsstat deres asylansøgning indgives, tilbydes samme serviceniveau med hensyn til proceduremæssige ordninger og fastlæggelse af status. Målet bør være, at sager, der ligner hinanden, behandles ens og fører til samme resultat.

I den henseende og som nævnt i den strategiske plan på asylområdet fra 2008¹ er formålet med Kommissionens forslag til ændring af direktiv 2005/85/EF² at sikre asylprocedurer, som er effektive og retfærdige. Forslaget sikrer fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, da det bygger på den retspraksis, der udvikles af Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, særlig for så vidt angår retten til effektive retsmidler. I sammenligning med direktiv 2005/85/EF er de proceduremæssige garantier blevet revideret med henblik på en

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Strategisk plan på asylområdet - En integreret tilgang til beskyttelse i EU, KOM(2008) 360 af 17.6.2008.

² Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, EUT L 326 af 13.12.2005.

mere ensartet anvendelse af de proceduremæssige principper og for at sikre retfærdige og effektive procedurer. Det foreslås også at anvende mere konsekvente og forenklede proceduremæssige begreber og værktøjer, hvorved asylmyndighederne får de fornødne proceduremæssige værktøjer til at forhindre misbrug og hurtigt behandle åbenlyst grundløse ansøgninger.

3. BEMÆRKNINGER TIL RÅDETS HOLDNING

Rådets holdning er udtryk for et kompromis, der blev opnået under uformelle triloger mellem Europa-Parlamentet og Rådet organiseret af Kommissionen.

Holdningen bevarede de centrale mål i Kommissionens forslag og er en betydelig forbedring i forhold til direktiv 2005/85/EF. Selv om Kommissionen beklager enkelte ændringer, kan den ikke desto mindre godkende kompromiset og anbefaler, at det vedtages af Parlamentet.

3.1. "Frontloading": styrkelse af de proceduremæssige garantier for at forbedre asylprocedurernes kvalitet

Rådets holdning er i overensstemmelse med princippet om "frontloading" og giver en række stærke garantier for alle asylansøgere.

Den sikrer hurtig og let adgang til asylproceduren. Allerede før en person ytrer ønske om at anmode om beskyttelse, vil medlemsstaterne proaktivt skulle underrette tredjelandssstatsborgere ved grænseovergangssteder og i forvaringscentre om muligheden for at ansøge om international beskyttelse, hvis der er tegn på, at de måtte ønske at søge. Der skal også arrangeres grundlæggende tolkemuligheder for at sikre adgang til asylproceduren i disse områder. Selv om tidsfristen for at registrere en asylansøgning (også udtrykt meget uformelt) er blevet forlænget sammenlignet med Kommissionens forslag, fastslås det, at en person, der har ytret ønske om at ansøge om international beskyttelse, straks bliver ansøger og tillægges alle relevante rettigheder, uanset om der er tale om formel registrering eller indgivelse af ansøgning.

Med forbehold af redaktionelle eller andre mindre ændringer beholder teksten substansen i Kommissionens forslag, hvad angår de fleste garantier for ansøgere, herunder princippet om en enkelt besluttende myndighed, indholdet af den personlige samtale, juridisk og proceduremæssig information ved procedurer i første instans, rapport fra den personlige samtale, gratis juridisk bistand i klageprocedurer, ophævelse af "standstill"-klausuler og undtagelser fra grundlæggende principper og garantier.

Standarderne for uddannelse af det personale, der er involveret i proceduren, er en smule højere end i Kommissionens forslag. Rådets kompromis præciserer, at andre myndigheder end de besluttende myndigheder, der gennemfører personlige samtaler om ansøgningens antagelighed, bør modtage grundlæggende uddannelse om asylspørgsmål.

Et centralt element i "frontloading" som foreslået af Kommissionen var den generelle frist på seks måneder, der kunne forlænges til tolv, til at afslutte gennemgangen af en ansøgning. Dette centrale element er bevaret, selv om den maksimale varighed er udvidet. Sammenlignet med forslaget er Rådets holdning imidlertid mere præcis, hvad angår muligheden for at udsætte proceduren, hvis der er en usikker situation i oprindelseslandet, der betyder, at der ikke med rimelighed kan træffes en afgørelse inden for de normale frister.

3.2. Ansøgere med særlige proceduremæssige behov, herunder uledsagede mindreårige

Kommissionen beklager, at der er færre garantier for uledsagede mindreårige i Rådets holdning, men Kommissionen kan ikke desto mindre godkende kompromiset, da det giver et passende beskyttelsesniveau.

Kommissionen foreslog at fritage uledsagede mindreårige fra fremskyndede procedurer og grænseprocedurer og fra ikkeautomatisk opsættende virkning for klager, da disse proceduremæssige værktøjer i betydelig grad mindsker det tidsrum, der er til rådighed til at underbygge ens krav, og da mindreårige kræver særlig støtte til fuldt ud at begrunde deres behov for international beskyttelse. Hvad angår grænseprocedurer, indebærer disse frihedsberøvelse, som Kommissionen generelt ikke mener bør finde anvendelse for uledsagede mindreårige. Endelig kan ikkeautomatisk opsættende virkning hindre en uledsaget mindreårig i at få adgang til effektive retsmidler, som er garanteret af chartret.

Rådets holdning gør det muligt at anvende fremskyndede procedurer for uledsagede mindreårige, men kun i ganske få tilfælde. Blandt disse er nationalitet i et sikkert oprindelsesland en objektiv indikation af, at ansøgningen formodentlig er grundløs; en fremskyndet behandling af en efterfølgende ansøgning kan retfærdiggøres af en fuldstændig behandling af den tidligere ansøgning; og den tredje grund er et legitimt hensyn til den nationale sikkerhed eller offentlige orden.

Seks grunde giver medlemsstaterne mulighed for at anvende grænseprocedurer. Ud over de tre grunde til fremskyndede procedurer tilføjes der to forhold vedrørende antagelighed (efterfølgende ansøgninger og eventuel anvendelse af begrebet sikkert tredjeland). Der findes endnu to vigtige situationer, nemlig når ansøgeren vildleder myndighederne ved at fremlægge falske dokumenter eller ødelægger eller fjerner en identitet eller et rejsedokument i ond tro. Disse grunde ville som sådan ikke have været acceptable for Kommissionen, da uledsagede mindreårige normalt ikke kan forventes fuldt ud at forstå nødvendigheden af at samarbejde med asylmyndighederne. Ifølge Rådets holdning kan disse grunde imidlertid kun anvendes, når der er alvorlig grund til at tro, at ansøgeren forsøger at skjule relevante oplysninger, som må forventes at føre til en negativ afgørelse, og med yderligere proceduremæssige garantier. Rådets holdning er som sådan acceptabel, da den sikrer, at kun ansøgninger, hvor der er stærke og objektive tegn på grundløshed eller andre legitime grunde (national sikkerhed eller efterfølgende ansøgning), kan behandles i grænseproceduren. I modsætning til fremskyndede procedurer kan grænseprocedurer endvidere kun anvendes i særlige tilfælde, da de medfører frihedsberøvelse, og uledsagede mindreårige kan kun frihedsberøves i særlige tilfælde ifølge det nye direktiv om modtagelsesforhold.

Hvad angår klageregler, er der mulighed for ikkeautomatisk opsættende virkning, men kun med betydelige ekstra garantier. Ansøgeren vil bl.a. råde over mindst en uge og den nødvendige retlige bistand og tolkning til at forberede anmodningen om at forblive på medlemsstatens område. Det er vigtigt, at domstolen i forbindelse med denne anmodning skal genbehandle de faktiske og retlige grunde til den negative afgørelse, hvilket betyder, at gennemgangen ikke blot skal vedrøre overholdelse af princippet om non-refoulement. Kommissionen mener, at disse garantier sammen med en korrekt behandling i første instans kan sikre effektive retsmidler – også uden fuld automatisk opsættende virkning – i de tilfælde af åbenbart grundløse ansøgninger fra uledsagede mindreårige.

Hvad angår andre personkategorier med særlige behov, indeholder Rådets holdning en utvetydig forpligtelse til at indføre en effektiv identifikationsmekanisme og tilvejebringe passende støtte i proceduren. Personer med særlige behov, der betyder, at de ikke kan deltage i særlige hurtige procedurer, er udelukket fra fremskyndede procedurer og grænseprocedurer og vil, hvis deres klage ikke har opsættende virkning, være omfattet af de samme ekstra garantier som uledsagede mindreårige. Asylprocedurer tager også fortsat højde for kønsaspektet, idet ansøgerne har mulighed for at anmode om og få tildelt tolke og samtalepersoner af samme køn, og der tages højde for kønsspecifik vold ved vurderingen af særlige behov. Kommissionen mener således, at bestemmelserne om særlige behov bevarer de væsentligste mål.

Spørgsmålet om særlige behov hænger tæt sammen med brugen af lægerapporter eller lægeundersøgelser i asylproceduren. Også på det punkt bevarer Rådets holdning forslaget væsentligste mål (forpligtelse for medlemsstaterne til at foretage en lægeundersøgelse, hvis det er relevant, og mulighed for, at asylansøgerne selv beder om en undersøgelse). Kommissionen beklager imidlertid, at anvendelsen af Istanbulprotokollen om identifikation og dokumentation af symptomer på tortur er blevet gjort frivillig, selv om Unionen opfordrer tredjelande til systematisk at anvende protokollen til at dokumentere tilfælde af tortur³.

3.3. Fremskyndede procedurer og grænseprocedurer og effektive retsmidler

Et af de væsentligste mål med forslaget var at harmonisere anvendelsen af fremskyndede procedurer og grænseprocedurer, når det er muligt i henhold til direktiv 2005/85/EF. Dette mål er bevaret, da Rådets holdning indeholder en udtømmende liste med begrundelser for at anvende disse procedurer.

Kompromiset tilføjer yderligere tre grunde til Kommissionens liste: efterfølgende ansøgninger, der ikke kan afvises; ansøgere, som afviser optagelse af fingeraftryk til brug i Eurodac-systemet; og ansøgere, der er indrejst ulovligt på medlemsstaternes område eller har forlænget deres ophold ulovligt, og som uden gyldig grund har undladt at melde sig til myndighederne og/eller indgive en asylansøgning, så snart det var muligt i betragtning af omstændighederne omkring deres indrejse.

Den sidste ekstra begrundelse har størst virkning. Den indeholder imidlertid vigtige beskyttelsesklausuler, som sikrer ansøgeren en passende beskyttelse. For det første vil medlemsstaterne udelukkende kunne anvende denne begrundelse, hvis der er tale om uretmæssige ansøgninger. Ansøgere, som kan fremføre en begrundelse for ikke at melde sig til myndighederne i betragtning af omstændighederne omkring deres indrejse (godtgøre, at deres ansøgning ikke er uretmæssig), vil ikke blive omfattet af en fremskyndet procedure/grænseprocedure. For det andet og i modsætning til alle andre grunde til at anvende den fremskyndede procedure/grænseproceduren skal medlemsstaterne, når de anvender den, altid på klagestadiet sikre en automatisk ret til at forblive på området (fuld automatisk opsættende virkning).

Forslaget tog også sigte på at styrke retten til effektive retsmidler ved en domstol ved at fastsætte et princip om automatisk opsættende virkning for klager, dog med få undtagelser. Dette princip gælder også i Rådets holdning. Der er imidlertid flere undtagelser: ud over de to grunde til at fremskynde proceduren som forklaret

³ Retningslinjer for en EU-politik med hensyn til tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, Rådets dokument 6129/12, 15.3.2012.

nedenfor tilføjes implicit tilbagetrækning af ansøgningen og anvendelse af begrebet europæisk sikkert tredjeland til listen.

Hvad angår implicit tilbagetrækning, er der indført de relevante sikkerhedsklausuler inden klagestadiet; bl.a. gælder det, at den pågældende person har mulighed for at anmode om få sin sag genoptaget, og det er altid muligt at behandle sagen som en fornyet ansøgning. Risikoen for at overtræde non-refoulement-princippet, når begrebet europæisk sikkert tredjeland anvendes, er ligeledes minimal i betragtning af de strenge krav, der gælder for, at et tredjeland kan betragtes som et europæisk sikkert tredjeland.

Hvis en klage ikke har automatisk opsættende virkning, er der endvidere mulighed for at anmode om opsættende virkning, og den pågældende person skal have tilladelse til at forblive på området, mens anmodningen behandles. Der er derfor ingen risiko for tilbagesendelse uden klagemuligheder.

Endelig foreslog Kommissionen i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at en klage over en negativ afgørelse truffet inden for rammerne af en grænseprocedure automatisk har opsættende virkning. I klager i grænseprocedurer giver Rådets holdning i stedet de samme garantier som for uledsagede mindreårige. I åbenbart grundløse sager kan disse garantier dæmpe de negative følger af ikkeautomatisk opsættende virkning. De fastslår bl.a., at udsendelse ikke kan finde sted, før anmodningen om opsættende virkning er behandlet (hvilket som nævnt ovenfor er et generelt princip, der også finder anvendelse på andre klager uden opsættende virkning); de sikrer, at ansøgeren altid er omfattet af effektiv retlig og sproglig bistand; de fastsætter en rimelig minimumsfrist for udarbejdelse af anmodningen; og ikke mindst definerer de rækkevidden af den kompetente domstols behandling af anmodningen om opsættende virkning, således at behandlingen bliver præcis og konsekvent. Det bør give ansøgerne tilstrækkelige muligheder for at fastslå det berettigede i deres krav og således sikre overholdelse af forpligtelserne som følge af de grundlæggende rettigheder som fastslået af de europæiske domstoles retspraksis.

3.4. Bekæmpelse af misbrug

For at sikre balance mellem målet om at beskytte egentlige asylansøgere og bekæmpe gentagne uretmæssige ansøgninger foreslog Kommissionen, at medlemsstaterne fik mulighed for at udsende en ansøgning efter to fornyede ansøgninger (dvs. den tredje ansøgning), forudsat at non-refoulement-princippet overholdes. Rådets holdning bevarer forslaget mål, men tilføjer endnu et tilfælde, hvor ansøgerens ret til at forblive på området kan ophæves, dvs. når en afvist, første fornyet ansøgning er indgivet udelukkende for at forhindre en øjeblikkelig udsendelse. Ifølge Rådet er denne bestemmelse nødvendig for at takle uretmæssige fornyede ansøgninger, der indgives i sidste øjeblik.

Kommissionen kan godtage disse bestemmelser, da de sikrer de grundlæggende garantier i forslaget, nemlig muligheden for, at ansøgere, der indgiver oprigtige fornyede ansøgninger, ikke udsendes fra området uden en grundig behandling af deres sag. Anvendelsen af særlige undtagelsesregler for fornyede ansøgninger er kun mulig efter en endelig afgørelse om den første ansøgning, og endvidere kun efter mindst en fornyet ansøgning, som enten er grundløs eller ikke indeholder nye aspekter i forhold til den foregående, hvilket klart viser ansøgningens uretmæssige karakter. Endvidere præciserer Rådets holdning klart, at undtagelserne fra reglen til

at forblive på område skal anvendes i overensstemmelse med non-refoulement-princippet.

Rådets holdning ændrer også Kommissionens forslag, hvad angår de situationer, hvor ansøgningen implicit trækkes tilbage eller opgives. Forslagets mål var at harmonisere reglerne for disse situationer, og navnlig forebygge risikoen for, at en ansøgning ikke substansbehandles, før den afvises. Dette mål er bevaret i Rådets holdning, da den præciserer, at en ansøgning ikke kan afvises uden en passende behandling af ansøgningens substans. Kommissionen beklager, at bestemmelsen om, at en ansøgers sag kun kan genoptages, hvis ansøgeren igen melder sig til den kompetente myndighed, efter at der er truffet afgørelse om at afbryde sagsbehandlingen. Den negative virkning af denne bestemmelse opvejes imidlertid af yderligere beskyttelsesklausuler, der betyder, at hvis det godtgøres, at en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage på grund af omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over, bør ansøgningen under ingen omstændigheder betragtes som implicit trukket tilbage.

4. KONKLUSION

Rådets holdning bevarer de væsentligste mål i Kommissionens forslag. Harmoniseringen af de proceduremæssige garantier i asylprocedurer ændres gradvist ved at indføre klare, detaljerede og obligatoriske regler og ved at ophæve undtagelser og "standstill"-klausuler. Det vil føre til lettere tilgængelige, hurtigere og mere retfærdige procedurer baseret på det omkostningseffektive begreb "frontloading". Rådets holdning harmoniserer anvendelsen af fremskyndede procedurer og grænseprocedurer og sikrer retten til effektive retsmidler ved at indføre detaljerede regler på EU-niveau. Samtidig med at asylprocedurerne kvalitet og hurtighed forbedres, indføres der nye værktøjer til at takle uretmæssige gentagne ansøgninger. Der indføres strenge bestemmelser for særlige proceduremæssige behov, herunder kønsspecifikke. Endelig sikres der en passende beskyttelse af uledsagede mindreårige, samtidig med at der tages højde for risikoen for eventuelt misbrug.

Indholdet af Rådets holdning stemmer derfor i vidt omfang overens med Kommissionens forslag og har Kommissionens opbakning.