

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.9.2010  
KOM(2010) 465 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**OM TILLÄMPNING AV DIREKTIV 2005/85/EG AV DEN 1 DECEMBER 2005 OM  
MINIMINORMER FÖR MEDLEMSSTATERNAS FÖRFARANDEN FÖR  
BEVILJANDE ELLER ÅTERKALLANDE AV FLYKTINGSTATUS**

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## OM TILLÄMPNING AV DIREKTIV 2005/85/EG AV DEN 1 DECEMBER 2005 OM MINIMINORMER FÖR MEDLEMSSTATERNAS FÖRFARANDEN FÖR BEVILJANDE ELLER ÅTERKALLANDE AV FLYKTINGSTATUS

### 1. INLEDNING

Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (*direktivet*)<sup>1</sup> är ett av fem asylinstrument som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS) och som bygger på slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 samt ligger i linje med Haagprogrammet. Det gäller samtliga medlemsstater utom Danmark<sup>2</sup>.

Denna rapport är sammanställd i enlighet med artikel 42 i direktivet och ger en överblick över införlivandet och genomförandet av direktivet i medlemsstaterna samt över frågor som kan vålla problem. Den bygger på en analys av införlivandeåtgärder som anmälts till kommissionen, samråd med sakkunniga från medlemsstaterna, fristående organisationer, asyljurister och UNHCR, medlemsstaternas svar på kommissionens enkät, studier av genomförandet av direktivet<sup>3</sup>, rapporter om projekt som samfinansieras av Europeiska flyktingfonden, rapporten om asylförfarandena i de länder som deltar i regeringsöverläggningarna om asyl-, flykting- och invandringspolitiken i Europa, Nordamerika och Australien<sup>4</sup> samt ECRE/ELENA-granskningen av det rättsliga stödet till asylsökande. Den bör läsas parallellt med den konsekvensbedömning som gjordes efter förslaget om en ny utformning av direktivet<sup>5</sup>.

I de fall där medlemsstater ännu inte hade anmält fullständiga införlivandeåtgärder vid tidpunkten för utarbetandet av rapporten, inhämtades relevanta uppgifter på grundval av gällande lagstiftning och, i tillämpliga fall, utkast till lagstiftning.

### 2. HISTORISK OCH POLITISK BAKGRUND

Direktivet antogs med enhällighet av rådet efter samråd med Europaparlamentet. Det syftar till att införa miniminormer för rättvisa och effektiva asylförfaranden. Enligt Haagprogrammet ska kommissionen utvärdera första fasens normer och föreslå andragenerationsinstrument som ska kunna antas hösten 2010. I planen för asylnormerna<sup>6</sup> föreslog kommissionen att den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet skulle slutföras genom att man minskar antalet sinsemellan olika förfaranden, förbättrar

---

<sup>1</sup> EUT L 326, 13.12.2005, s. 13.

<sup>2</sup> I denna rapport avses med *medlemsstater* de medlemsstater som är bundna av direktivet.

<sup>3</sup> Se Nijmegens universitet, "The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States", Karin Zwaan (red.), mars 2008; UNHCR, "Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice", mars 2010.

<sup>4</sup> IGC, "Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States", maj 2009.

<sup>5</sup> Förslag till direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd, 21 oktober 2009, KOM(2009)554.

<sup>6</sup> Strategisk plan för asylnormerna: ett integrerat grepp på asylfrågor i hela EU, 17 juni 2008, KOM(2008) 360.

skyddsnormerna och ser till att de tillämpas enhetligt i hela EU. Europeiska pakten för invandring och asyl av den 16 oktober 2008 är ytterligare ett godkännande av detta mål, eftersom kommissionen däri uppmanas att om möjligt redan 2010 och annars senast 2012 framlägga ett förslag om att bl.a. inrätta ett gemensamt asylförfarande med gemensamma garantier. Detta åtagande bekräftas av Stockholmsprogrammet.

Den 21 oktober 2009 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av detta direktiv. Det syftar särskilt till att strömlinjeforma och konsolidera förfaranden samt höja kvaliteten på besluten i första instans inom hela EU. De planerade normerna bygger bl.a. på den bästa praxis som kommissionen funnit i ett antal medlemsstater.

### **3. ÖVERVAKNING OCH INFÖRLIVANDE**

Tidsfristen för införlivandet av större delen av direktivet var den 1 december 2007, medan artikel 15 som rör rättsligt bistånd inte behövde införlivas förrän den 1 december 2008. Sedan tidsfristen för införlivande löpt ut inleddes överträdelseförfaranden mot de medlemsstater som inte tillkännagivit sina införlivandeåtgärder, eller inte gjort det fullständigt. I enlighet med artikel 226 i fördraget skickade kommissionen ut 17 formella underrättelser och fem motiverade yttranden. I dag har samtliga medlemsstaterna utom BE och IE anmält att de genomfört sina införlivandeåtgärder. Kommissionen har beslutat att hänskjuta ärendena rörande BE och IE till domstolen och avfattat en formell underrättelse till EL för landets underlåtenhet att genomföra flera av bestämmelserna i direktivet, särskilt dem som rör tillgång till asylförfarande och behandling av ensamkommande barn.

Mellan den 1 januari 2008<sup>7</sup> och den 31 december 2009 uppgick antalet asylansökningar som registrerats av de 26 medlemsstater som är bundna av direktivet till 492 995 stycken. Under samma period fattade dessa medlemsstater 444 165 beslut i första instans och 125 785 besvärbeslut<sup>8</sup>.

### **4. ALLMÄNNA BESTÄMMELSER**

#### *4.1. Definitioner (artikel 2)*

Direktivets definitioner återspeglas allmänt i nationell lagstiftning. I flera medlemsstater (t.ex. BE, IE, LT, PL, SK, SI och UK) innehåller emellertid den nationella definitionen av en asylsökande inte någon uttalad hänvisning till direktivets krav om att som asylsökande betrakta en person som har ansökt om asyl och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut, och IE:s lagstiftning återspeglar inte direktivets definition av ensamkommande barn.

#### *4.2. Tillämpningsområde och ansvariga myndigheter (artiklarna 3 och 4)*

Samtliga medlemsstater utom IE har infört ett gemensamt förfarande, vilket innebär att de tillämpar direktivet med avseende på fastställande av både flyktingstatus och status som ger rätt till subsidiärt skydd. Huvuddelen av medlemsstaterna har utsett en central beslutsmyndighet, vanligen ett specialiserat förvaltningsorgan. I flera medlemsstater ansvarar

---

<sup>7</sup> Beslut under denna punkt om anspråk som gjorts före den 1 december 2007 omfattades inte av direktivet.

<sup>8</sup> Uppgifterna om besvärbeslut är emellertid inte fullständiga eftersom tre medlemsstater inte har lämnat in uppgifter för 2008 och det saknades uppgifter för år 2009 från nio medlemsstater.

andra myndigheter för vissa specifika förfaranden eller ärenden, nämligen gränsförfaranden (EE, FR), ett preliminärt förfarande för efterföljande ansökningar (BE), ärenden som rör nationens säkerhet (EE, FR) samt ärenden som rör europeiska säkra tredjeländer (DE).

## **5. SÄRSKILDA BESTÄMMELSER**

### **5.1. Grundläggande principer och garantier**

#### *5.1.1. Rätt till prövning av ansökan (artikel 6)*

Medlemsstaterna ska erbjuda rätten att söka asyl och se till att berörda myndigheter kan erbjuda de personer som vill lämna in en ansökan rätt till prövning. Andra aspekter av prövningsförfarandena får medlemsstaterna själva besluta om.

Även om samtliga medlemsstaterna formellt erbjuder rätten att ansöka om asyl, är skillnaderna mellan de nuvarande nationella asylsystemen avsevärda. I vissa medlemsstater kan rättsmyndigheter (vanligen polisen eller gränspolisen) ta emot asylansökningar (t.ex. BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO och SK). I andra länder måste ansökan lämnas in på särskilda ställen, till ett ansöknings- eller mottagningskontor eller direkt till den beslutande myndigheten (t.ex. AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE och UK). I flera medlemsstater kan den sökande initialt signalera sin avsikt att söka asyl till andra myndigheter (t.ex. AT, DE, BG och SI). I FR ska personer som olagligt vistas på franskt territorium först ansöka om uppehållstillstånd vid prefekturen och därefter inlämna en ansökan till den beslutande myndigheten.

Ansökan som inlämnats av föräldrar gäller vanligen minderårig i den vuxnes vård. CY, FR, EL, HU, MT, PL och PT erbjuder också möjligheten att inlämna en ansökan för vuxna som står i beroendeställning till den asylsökande. I vissa medlemsstater (t.ex. EL, NL och DE) har även minderåriga fr.o.m. en viss ålder rätt att lämna in en ansökan. I BE, DE, FR, EL, LT, NL och SK har en vårdnadshavare rätt att lämna in en ansökan åt en ensamkommande minderårig.

Medlemsstaterna kräver antingen att vissa myndigheter<sup>9</sup> eller myndigheterna i allmänhet<sup>10</sup> hänvisar de facto-flyktingar till den behöriga myndigheten (t.ex. EL, LV, NL, MT och SK) eller att meddela denna myndighet om asylansökan (t.ex. AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT och SE). Tidsfristerna för att avsluta formaliteterna i samband med inlämnandet av en ansökan varierar. Det kan ta mellan tre och fem månader (MT), 36 dagar (FR<sup>11</sup>), 1 månad (NL<sup>12</sup>) eller två veckor (CY), medan BE, CZ, FI, HU, LT och SE uppger att det inte tar mer än tre dagar. Långa förseningar och andra praktiska svårigheter rapporteras i fråga om förfarandet i EL.

#### *5.1.2. Rätt att stanna kvar i medlemsstaten (artikel 7)*

Vanligen erkänner den nationella lagstiftningen rätten att stanna kvar i medlemsstaten i väntan på resultatet av prövningen i första instans. Medlemsstaterna har emellertid olika regler för undantag från överlämnande eller utlämnande. I ett antal medlemsstater kan överlämnandet av den asylsökande till ursprungslandet inte ske förrän asylansökan fått avslag

---

<sup>9</sup> I BE, CZ, EL, HU, FR, MT och SK

<sup>10</sup> I AT, BG, FI, LV, NL och SE.

<sup>11</sup> Denna period är uppdelad på 15 för prefekturen att utfärda uppehållstillstånd och 21 dagar för den sökande att lämna in sin ansökan. Vanligen tar det i genomsnitt 20 dagar att avsluta förfarandet.

<sup>12</sup> Avser väntetiden i flyktningmottagning.

(t.ex. EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK och UK). Undantag tillåts i AT, CY, CZ, DE, FR<sup>13</sup>, IE, IT, LU, MT, PL och SE. I RO medges undantag endast i ärenden med koppling till terrorbrott.

### 5.1.3. *Krav som ställs på besluten och på garantier för de asylsökande (artiklarna 8, 9 och 10)*

Asylansökningar får inte avslås eller nekas prövning enbart på grund av att de inte har lämnats in snarast möjligt, och de flesta medlemsstater håller sig till denna princip. I FI och MT<sup>14</sup> lämnas emellertid ansökan in i ett senare skede beroende på vissa villkor, medan personer som hålls i förvar i FR eller CZ måste lämna in en ansökan inom fem respektive sju dagar sedan de upplysts om denna rättighet<sup>15</sup>.

Enligt direktivet ska ansökningar prövas individuellt, objektivt och opartiskt av personal med behörighet att handlägga asylärenden och på grundval av vederhäftiga och aktuella uppgifter om ursprungslandet. AT, CY, DE, EL<sup>16</sup>, FI, HU, IT, LU, RO, SI och UK har införlivat normerna tillräckligt tydligt och detaljerat<sup>17</sup>, medan de i andra medlemsstaters regelverk endast återspeglas indirekt. Institutionaliserade fortbildningsåtgärder, inklusive påbyggnadskurser, finns i AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL och UK. Övriga medlemsstater förlitar sig på fortbildning efter behov, och skillnader i fråga om kursernas längd, intensitet och innehåll är avsevärda.

I allmänhet kräver medlemsstaterna att besluten i asylärendena fattas skriftligen, för att ange de faktiska och juridiska skälen till avslaget samt för att lämna upplysningar om hur beslutet kan överklagas<sup>18</sup>. Det föreligger emellertid stora skillnader i fråga om beslutens struktur och innehåll, och det finns uppgifter om brister i motiveringarnas kvalitet.<sup>19</sup> CY och NL utnyttjar en fakultativ klausul som gör det möjligt att inte lämna någon motivering när den person som nekas flyktingstatus beviljas motsvarande status och rättigheter.

Den nationella lagstiftningen omfattar i allmänhet de garantier som listas i artikel 10.1 i direktivet. Flertalet medlemsstater tillhandahåller information på ett språk som den asylsökande förväntas förstå. I vissa medlemsstater har de asylsökande t.o.m. rätt att erhålla upplysningar på ett språk som de verkligen förstår (AT, CZ, HU, LT, PL och BG), vilket går utöver direktivets normer. Medlemsstaterna använder vanligen skriftligt material på olika språk för att upplysa de asylsökande om förfarandet (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK och RO), och flera medlemsstater tar med relevanta upplysningar i de handlingar som särskilt riktas till den asylsökande i samband med asylofförfarandet (BG, CY, CZ, SK) eller upplyser den asylsökande muntligen (FI, LT, MT och SK).

---

<sup>13</sup> Fastän de båda förfarandena genomförs parallellt överlämnar FR inte asylsökande till ursprungslandet.

<sup>14</sup> I MT måste en ansökan lämnas in inom 60 dagar efter inresan. Att lämna in ansökan senare än så är endast tillåtet om särskilda eller utomordentliga skäl föreligger.

<sup>15</sup> När tidsfristen löpt ut nekas en ansökan prövning i FR medan ”rätten att söka asyl” upphör i CZ.

<sup>16</sup> Problem har emellertid inrapporterats i fråga om den praktiska tillämpningen av dessa normer.

<sup>17</sup> I vissa medlemsstater (t.ex. DE, FI och HU) saknas uttalade bestämmelser om asylopersonalens kvalifikationer i lagstiftningen. Fortbildning anordnas emellertid inom ramen för den praktiska verksamheten.

<sup>18</sup> Vissa medlemsstater (t.ex. NL och FI) utgår från den allmänna förvaltningsrätten, särskilt i fråga om kravet på att motivera besluten.

<sup>19</sup> Särskilda farhågor har uttryckts med avseende på motiveringarna till beslut i EL.

I de allra flesta medlemsstaters nationella bestämmelser garanteras hjälp av en tolk som ska bekostas med offentliga medel åtminstone i samband med en personlig intervju, som föreskrivet i artikel 10.1 b. Införlivandet av denna bestämmelse har inte avslutats i BE och IE<sup>20</sup>, och i EL uppges tolktjänster endast erbjudas i huvudstaden. Vissa medlemsstater (t.ex. FI, FR och LT) använder sig av videokonferenser för att lösa bristen på tolkar i vissa språk eller på vissa ställen, och betydelsefulla initiativ till praktiskt samarbete, bl.a. tolkpooler, har tagits i detta avseende. Europeiska stödkontoret för asylfrågor förväntas ytterligare uppmuntra sådana samarbetsinitiativ.

Vad gäller skyldigheten att anmäla beslut, brukar en grupp medlemsstater överlämna besluten personligen vid ett möte med den asylsökande (t.ex. BG, EE, CZ, IT, LT och ES<sup>21</sup>), medan andra översänder sina genom skrivelser (t.ex. FR, DE och EE). Flera medlemsstater överlämnar det till både den asylsökande och dennes juridiska ombud (t.ex. BE, BG, CZ, LT, NL<sup>22</sup> och SI), medan DE och NL<sup>23</sup> utnyttjar möjligheten att enbart anmäla beslutet till ett juridiskt ombud. UK använder sig av samtliga ovan beskrivna former beroende på förfarande.

Myndigheterna informerar de sökande om resultaten av besluten och om deras rättigheter att överklaga antingen muntligen, i närvaro av en tolk (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT och ES), eller genom en skriftlig översättning (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO och SI) då beslutet överlämnas. BE, ES och NL erbjuder kostnadsfritt rättsligt bistånd<sup>24</sup>. I IE saknas tydliga bestämmelser om genomförandet av denna garanti, medan sökande i EL enligt uppgift inte får vederbörlig information om beslutet och rätten att överklaga. I EE, LT, BG och SI läses hela beslutet upp för sökanden med hjälp av en tolk eller skriftlig översättning, vilket är ett exempel på god praxis.

#### 5.1.4. Personlig intervju (artiklarna 12, 13 och 14)

Samtliga medlemsstater ger de sökande rätt till en personlig intervju, men vissa utnyttjar möjligheten till undantag. Den personliga intervjun behöver inte genomföras om den behöriga myndigheten redan har haft ett möte med sökanden för att hjälpa honom eller henne att fylla i sin ansökan (CY, EL, SI och UK), om sökanden har anfört irrelevanta skäl (CY, EL, SI och UK), om sökanden har lämnat inkonsekventa, motsägelsefulla, osannolika eller otillräckliga uppgifter (CY, EL, SI och UK), om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland (EL och SI) eller ett säkert tredjeland (EL, FI, SI och UK), om sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan som inte innehåller några nya relevanta uppgifter (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI och UK) eller om sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra avvisningen eller utvisningen (CY, EL, SI och UK). I flera fall avviker de nationella undantagen från direktivets formulering.<sup>25</sup>

Direktivets krav på att personliga intervjuer ska äga rum utan att familjemedlemmar är närvarande följs vanligen i de nationella bestämmelserna. I FR, NL, SI och IE är

---

<sup>20</sup> I IE kräver lagen närvaro av en tolk vid en intervju endast "när så är möjligt". I BE kan en intervju utgå om tolk inte finns tillgänglig.

<sup>21</sup> Med hänvisning till befintlig administrativ praxis.

<sup>22</sup> Med hänvisning till förfarandet vid ett ansökningskontor.

<sup>23</sup> Med hänvisning till det förlängda förfarandet.

<sup>24</sup> Enligt artikel 10.1 e i direktivet har medlemsstaterna rätt att frågå denna skyldighet om kostnadsfritt rättsligt bistånd erbjuds.

<sup>25</sup> Intervjun behöver inte genomföras när tolk inte finns att tillgå (BE) eller när sökandens påståenden uppenbart saknar grund (FR). I SI är intervjun inte obligatorisk i fall av påskyndad handläggning och utelämnas enligt uppgift ofta i praktiken.

lagstiftningen emellertid inte tillräckligt tydlig i detta avseende. I vissa medlemsstater (t.ex. BG, CZ, ES, FI, DE, NL och SI) berör lagstiftningen inte uttalat direktivets krav på att en intervju ska genomföras under förhållanden som garanterar tillbörlig sekretess, och problem har rapporterats i fråga om praxis i EL och ES.

I direktivet ställs krav på medlemsstaterna att personliga intervjuer genomförs under sådana förhållanden att sökandena kan lägga fram skälen för sina ansökningar på ett heltäckande sätt. Medan denna norm är relevant för sökande som på grund av kön, ålder eller sviter av trauma kan vara i behov av extra stöd, innehåller direktivet inte några uttalade krav på garantier för sökande med särskilda behov, exempelvis genusorienterade intervjuer. Vissa medlemsstater har emellertid relevanta bestämmelser, exempelvis om att tillhandahålla en tolk eller intervjuare av samma kön (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI och UK) samt om att tillhandahålla upplysningar om genusrelaterade hänsyn vid fastställandet av flyktingstatus (AT, DE och SE).

Enligt direktivet ska en intervju genomföras på ett språk som sökanden "rimligen kan förväntas förstå", och de nationella bestämmelserna i flera medlemsstater (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT och EL) går utöver denna norm och anger att det ska vara ett språk som vederbörande förstår, medan andra håller sig till direktivets formulering. Enligt uppgift följs inte alltid de lagstadgade bestämmelserna i praktiken, framför allt beroende på tolkbrist<sup>26</sup>, och i vissa medlemsstaters (t.ex. BG, ES, FI, DE, NL och IE) nationella bestämmelser görs ingen uttalad hänvisning till direktivets normer om intervjuarnas kvalifikationer.

Kravet att medlemsstaterna ska sörja för att det förs ett intervjuprotokoll, som den sökande får tillgång till, återfinns vanligen i den nationella lagstiftningen. I praktiken är skillnaderna emellertid mycket stora. Vissa medlemsstater för protokoll (t.ex. EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO och SE), andra gör en utskrift (t.ex. BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK och PL) medan ytterligare andra tillhandahåller en ljud- eller videoupptagning (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL och UK). Även om vissa medlemsstater ger sökanden möjlighet att lämna synpunkter på intervjudokumentet (t. ex. CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO och SK), är detta inte en allmänt gällande praxis i samtliga medlemsstater. Protokollens exakthet varierar därför. Enligt uppgift förekommer olika praxis vad gäller tillgången till protokollet. I vissa medlemsstater (t. ex. FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL och UK) ges tillgång till protokollet i samband med handläggningen i första instans, men i andra medlemsstater (t. ex. CY, EL, BE, BG, RO och FR) ges tillgång till dokumentet först sedan ett beslut fattats i frågan.

#### 5.1.5. Rättsligt bistånd och biträde (artiklarna 15 och 16)

Rätten att rådgöra med en juridisk rådgivare erkänns formellt inom hela EU, men det finns skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om tillgången till kostnadsfritt rättsligt bistånd. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK och SI håller sig till direktivets formulering, och erbjuder därför denna möjlighet endast i samband med överklagande. Andra medlemsstaterna går emellertid utöver denna norm och garanterar antingen rättsligt bistånd (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT och UK)<sup>27</sup> eller kostnadsfri juridisk rådgivning (AT och CZ<sup>28</sup>) redan i samband med handläggningen i första instans. Vad gäller besvärshörsfasen, garanterar medlemsstaterna rättsligt bistånd i både det första skedet och i samband med vidare

<sup>26</sup> Allvarliga problem rapporteras särskilt från EL.

<sup>27</sup> I FI, ES, HU, LT, IE och UK är denna rättighet behovsprövad.

<sup>28</sup> En tjänst som erbjuds av fristående organisationer som samfinansieras med offentliga medel.



överklaganden. I AT och CY är rättsligt bistånd i form av biträde dock endast tillgängligt vid prövning i högre instans. Även om BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI och SE inte genomför någon behovsprövning innan rättsligt bistånd beviljas, gör andra medlemsstater det och de nationella systemen är mycket olika i fråga om trösklar, etapper i besvärsförfarandet och ansvariga myndigheter. Brist på erforderliga medel är ett formellt villkor för att få tillgång till rättsligt bistånd i de flesta medlemsstater<sup>29</sup>.

Det åligger medlemsstaterna att, i enlighet med olika villkor, ge rådgivare som bistår eller företräder en asylsökande tillgång till den sökandens akt samt att också ge prövande myndigheter tillgång till den. Merparten av medlemsstaterna beviljar de juridiska rådgivarna tillgång utan några begränsningar. Begränsningar, vanligen motiverade med nationens säkerhet, tillämpas i EL, CY, LT, IE, ES, NL och UK. I vissa medlemsstater (FR och IT) uppges juridiska rådgivare inte alltid få tillgång till uppgifter om ursprungslandet som den beslutande myndigheten har. De myndigheter som handlägger överklaganden har vanligen tillgång till alla uppgifter i sökandens akt.<sup>30</sup> I samtliga medlemsstater utom FR har en juridisk rådgivare rätt att närvara vid intervju i första instans.

#### 5.1.6. *Garantier för ensamkommande barn (artiklarna 2 i och 17)*

Samtliga medlemsstater garanterar att ensamkommande barn företräds i samband med prövningen och att en förmyndare eller en institution med behörighet att fungera som förmyndare utses är en utbredd trend. Ett sådant system finns i AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK och SI, även om det föreligger avsevärda skillnader i fråga om institutionella lösningar, engagerade myndigheter samt förmyndarens roll och kvalifikationer. Vissa medlemsstater har system inom vilka sökanden företräds på andra sätt i vissa faser av handläggningen eller under hela dess gång, bl.a. rör det sig om en juridisk rådgivare som företrädare (AT och PL), fristående organisationer (CZ, FR<sup>31</sup> och PT) eller socialtjänsten (ES). I IE och UK företräds minderåriga av en organisation med ansvar för omhändertagande av minderåriga och deras välbefinnande.

Endast ett fåtal medlemsstater tillämpar undantag från kravet att utse en företrädare. EL tillämpar undantag i fall där man kan vänta sig att barnet fyller 18 innan ett beslut fattas i första instans, eller om vederbörande är eller har varit gift eller är 16 år och kan lämna in en ansökan själv. Detta undantag tillämpas också i DE.

Läkarundersökningar för att avgöra ensamkommande barns ålder är möjliga i SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI och UK, och den minderåriga informeras muntligen eller skriftligen om den förestående åldersbedömningen. Dessa medlemsstater inhämtar också den minderåriges eller företrädarens samtycke till att genomgå en läkarundersökning. Om en person avböjer att lämna sitt samtycke, behandlas vederbörande som vuxen (CZ, HU, NL, RO, PL och SK), tillförlitligheten i vederbörandes utsagor ifrågasätts (AT och LU) eller vederbörande kan inte påräkna principen om att i tvivelsfall i första hand bli trodd (LT). Detta står i strid med direktivet.

---

<sup>29</sup> Detta villkor är inte tillämpligt i BE, CZ eller RO.

<sup>30</sup> Begränsningar med hänvisning till nationella säkerhetsintressen är möjliga i LT och ES.

<sup>31</sup> I Frankrike tillämpas ett system med särskilt utsedda tjänstemän.

### 5.1.7. Återkallande av ansökan (artiklarna 19 och 20)

När en ansökan *uttryckligen återkallas* upphör handläggningen i allmänhet antingen genom att ett beslut fattas (t.ex. BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL och SI) eller att det görs en tjänsteanteckning i akten (t.ex. ES, FR, NL och UK). I CY, IT<sup>32</sup> och UK avslås en ansökan och i EL och MT följer lagstiftningen direktivets formulering, vilket innebär att handläggningen antingen kan avbrytas eller ansökan kan avslås.

Möjligheten till *implicit återkallelse* tillämpas i de flesta medlemsstater. Den är inte formellt införlivad i lagstiftningen i FR och IT. De situationer som, utöver de exempel som anförs i direktivet, låter förutsätta att asylansökan har återkallats, inbegriper försök till otillåten inresa till ett annat lands territorium (CZ) eller frivilligt återvändande till ursprungslandet (AT, BE och BG). Enligt de nationella bestämmelserna kan ett ärende avbrytas, vanligen som ett första steg (t.ex. AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT och SI), eller kan ansökan avslås (t.ex. AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO och UK).

## 5.2. Förfaranden i första instans

### 5.2.1. Prövningsförfaranden och ogrundade ansökningar (artiklarna 23 och 28)

Enligt direktivet ska medlemsstaterna avsluta förfarandet så snart som möjligt. Medlemsstaterna tillämpar olika metoder. I CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE och UK följer de nationella bestämmelserna antingen direktivets formulering (t.ex. EL, EE, CY och UK) eller tillämpas noggrannhetsprincipen och rätten till upplysningar om administrativa förfaranden (FI och SE). Dessutom uppställer vissa beslutande myndigheter (t.ex. DE, SE och UK) mål för avslutandet av ärenden. I andra medlemsstaterna innehåller lagstiftningen tidsfrister för när ett beslut ska ha fattats. Dessa är 1 månad (RO), 2,5 månader (HU), 2,6 månader (PT), 3 månader (BG, CZ, LT, LV och SK) samt 6 månader (AT, ES, NL<sup>33</sup> och PL). Tidsfristen kan förlängas med 1 månad (HU och RO), 3 månader (BG och LT) eller 9 månader (LV). I PT kan den förlängas upp till 6 månader. I AT, CZ och PL är förlängningen inte tidbegränsad. I IT gäller särskilda tidsfrister för vissa steg i handläggningen.

Medlemsstaterna får själva besluta om att *prioritera* eller *påskynda* en undersökning, och dessutom kan förfaranden påskyndas på grundval av 16 särskilda skäl. De omständigheter som kan ligga till grund för dessa skäl kan också beaktas om en uppenbart ogrundad ansökan avslås.<sup>34</sup> Det föreligger med andra ord avsevärda skillnader mellan de nationella lösningarna.

I AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI och UK kan en undersökning påskyndas när särskilda skäl föreligger. Antalet skäl i den nationella lagstiftningen varierar i betydande grad<sup>35</sup> och vissa av dem avviker från direktivets formulering. I FR, SI och UK granskas varje ansökan för att fastställa tillämpligt förfarande, medan andra medlemsstater låter den beslutande myndigheten avgöra. I BG, PT och ES<sup>36</sup> undersöks samtliga ansökningar först i ett preliminärt förfarande som antingen kan leda till att

---

<sup>32</sup> I IT tillämpas regeln om en intervju redan har ägt rum.

<sup>33</sup> I samband med förlängd handläggning.

<sup>34</sup> Artikel 28.2 i direktivet.

<sup>35</sup> I LT kan 5 skäl åberopas; I FI är det 8; I CZ är det 9; I RO är det 10; I MT är det 11; I EL är det 14 och i SI 16.

<sup>36</sup> Efter antagandet av den nya asyllagen är två snabbförfaranden tillämpliga i ES, ett vid gränsen och ett inuti landet. Förfarandet vid gränsen påminner om BG:s modell medan förfarandet inuti landet är kopplat till särskilda skäl.

sökanden erbjuds ett vanligt förfarande eller till att vederbörandes ansökan nekas prövning av skäl som återges i artikel 23.4 i direktivet eller andra skäl till nekad prövning. I NL undersöks först alla ansökningar i ett förfarande som kan leda fram till avslag på ansökan, beviljande av skydd eller ett beslut om ett utvidgat förfarande i ärendet. SE påskyndar uppenbart ogrundade ärenden, medan vissa ansökningar kan prioriteras i IE. HU och DE har inga arrangemang för påskyndade förfaranden.

De olika tidsfrister som är tillämpliga för att avsluta det påskyndade förfarandet 2 dygn (LT), 3 dagar (BG, MT, RO och UK<sup>37</sup>), 4 dagar (ES<sup>38</sup> och FR<sup>39</sup>), 10 arbetsdagar (LV), 15 dagar (BE<sup>40</sup> och FR), 1 månad (EL, CZ och PL), 2 månader (SK, LU och BE), 3 månader (AT och ES). Några fastslagna tidsfrister finns inte i EE, IE<sup>41</sup>, SE eller SI, medan de i FI, PT och IT är fastställda när det gäller avslutandet av vissa faser i handläggningen<sup>42</sup>. Påskyndade förfaranden kan genomföras utan att sökanden ges tillfälle till en personlig intervju (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI och UK). De kan även genomföras med kortare tidsfrister för överklaganden (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO och UK) och utan att överklaganden automatiskt får en uppskjutande verkan (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK och UK).

Det enda tillfället då medlemsstaterna har rätt att avslå ansökan som ogrundad eller uppenbart ogrundad är om den sökande inte har rätt till internationellt skydd. I CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK och SI kan ansökningarna emellertid avslås som ogrundade eller uppenbart ogrundade i fall där de beslutande myndigheterna konstaterar att det föreligger sådana omständigheter som anförs i artikel 23.4 i direktivet, och i BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT och SI avviker de nationella bestämmelserna från direktivets formulering.

### 5.2.2. Ansökningar som nekas prövning (artikel 25.2)

Möjligheten att avstå från att pröva ansökan i fall där andra medlemsstater har beviljat flyktingstatus har införlivats i den nationella lagstiftningen i BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI och UK. I BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK och UK kan en ansökan nekas prövning om en person kommer från ett "första asylland". Begreppet säkra tredjeländer är tillämpligt under prövningsfasen i AT, BG<sup>43</sup>, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI och UK. I BG, NL, CY, MT, SI och PT kan en ansökan nekas prövning om sökanden har beviljats flyktingstatus eller ansökt om en status som ger rättigheter som motsvarar flyktingstatus. Identiska på varandra följande ansökningar tas inte upp till prövning i AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI eller UK. I CY, EL, PL, MT och PT gäller detta för ansökningar från myndiga personer som är beroende av sökanden och som tidigare omfattats av ansökningar som lämnats in på deras vägnar och där det inte föreligger några nya uppgifter om just deras situation.

BE och FR har inte införlivat artikel 25.2. Ett antal medlemsstater som tillämpar denna artikel har inte något särskilt prövningsförfarande (t.ex. EE, FI, IE, IT, NL), och andra (t.ex. AT, BG, ES och PT) tillämpar ett preliminärt förfarande i vilket såväl möjligheterna till prövning som

---

<sup>37</sup> Detta gäller det fördröjda snabbförfarandet och antalet dagar avser arbetsdagar. Inom ramen för det försenade icke-upphävande besvär förfarandet är tidsramen 6 eller 10 dagar.

<sup>38</sup> Detta gäller personer i förvar och avser arbetsdagar. Tidsfristen kan förlängas upp till 8 dagar.

<sup>39</sup> Detta gäller sökande som befinner sig i förvar.

<sup>40</sup> Detta gäller sökande som befinner sig i förvar.

<sup>41</sup> I IE varar prioriteringsförfarandet i praktiken mellan 17 och 20 dagar.

<sup>42</sup> I FI och PT är den genomsnittliga tidsfristen i praktiken 67 respektive 30 dagar.

<sup>43</sup> I BG kan detta skäl anföras i påskyndade förfaranden enligt beskrivningen i stycke 5.2.1.

hållbarhetskriterierna undersöks. I flera fall innehåller den nationella lagstiftningen skäl till att inte ta upp en ansökan till prövning som inte överensstämmer med artikel 25.2<sup>44</sup>.

### 5.2.3. Begreppet första asylland (artikel 26)

Medlemsstaterna kan betrakta ett tredjeland som första asylland för en enskild asylsökande om han eller hon har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla skydd, eller om han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet förutsatt att han eller hon åter kommer att släppas in i landet. AT, BE, FR, LT och PL har inte införlivat detta valfria begrepp i sin lagstiftning. I BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI och UK kan bestämmelsen tillämpas på kända flyktingar, medan CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE och UK också har en möjlighet att tillämpa begreppet på personer som annars åtnjuter tillräckligt skydd. Begreppet tillräckligt skydd tolkas på olika sätt, bl.a. som "något annat slags internationellt skydd" (EE), "faktiskt skydd enligt bestämmelserna i Genèvekonventionen" (PT) och "rätten att bosätta sig eller erhålla faktiskt internationellt skydd" (ES). DE antar att personen i fråga har vistats i säkerhet om vederbörande har bott längre än 3 månader i ett annat tredjeland utan hot om politisk förföljelse, och i NL tillämpas begreppet "tidigare bosättningsland".<sup>45</sup> SI och EL följer direktivets formulering ordagrant och talar därför om "tillräckligt skydd". I EE, DE, SE och FI har kravet om att sökanden åter kommer att släppas in i detta land utelämnats ur införlivandenormerna.

### 5.2.4. Begreppet säkert tredjeland (artikel 27)

Begreppet säkert tredje land är tillämpligt när en person kan ha begärt skydd i ett tredjeland som är säkert och har möjlighet att erbjuda skydd enligt 1951 års konvention och som vederbörande har en koppling till. BE, DE, FR, IT, PL och SE har inte införlivat detta begrepp i sin lagstiftning medan andra medlemsstater sällan tillämpar det i praktiken.<sup>46</sup> Vad gäller hållbarhetskriterierna för tillämpning av begreppet på ett tredjeland, antingen följer eller återspeglar de nationella bestämmelserna i allmänhet direktivets formulering. Åtskilliga problem har inrapporterats. Enligt lagstiftningen i CZ och UK behöver ett tredjeland inte efterleva principen om non-refoulement<sup>47</sup>, medan de nationella kriterierna i RO och UK inte avser möjligheten att begära flyktingstatus och erhålla skydd. I FI, IE och LT är intresset inriktat på tredjelandets deltagande i och efterlevnad av avtal om flyktingar och mänskliga rättigheter snarare än behandlingen av en person i enlighet med direktivets specifika kriterier.

Begreppet säkert tredjeland kan enbart tillämpas när en koppling till ett tredjeland, som gör det rimligt för en person att resa dit, är upprättad. Nationella åtgärder bygger inte på några detaljerade bestämmelser i detta avseende och avser endast en person "som har varit närvarande" (SI), "har transiterat och givits möjligheten att vid gränsen eller på landets territorium kontakta myndigheterna" (RO och UK), "har uppehållit sig i eller transiterat landet och då det finns en koppling som gör att personen i princip kan kontakta detta land" (PT), "har stannat" (CZ), eller "har bott (BG, EL<sup>48</sup> och MT<sup>49</sup>) i ett tredje land. I AT, FI<sup>50</sup>, LT och

---

<sup>44</sup> Detta omfattar möjligheten att pröva hållbarheten i en ansökan utifrån begreppet säkert ursprungsland (MT), bristande legitimt intresse (BG), inlämnande av en ny ansökan med nya personuppgifter (ES) eller när en sökande redan har uppehållstillstånd (EE).

<sup>45</sup> Detta avser ett land där en person har fått eller kan komma att få ett uppehållstillstånd som innebär långsiktigt skydd mot att tvingas återvända.

<sup>46</sup> Enligt uppgift är det bara AT, ES, HU, PT och UK som tillämpar det i praktiken och då endast i ett begränsat antal fall.

<sup>47</sup> För CZ:s vidkommande gäller detta artikel 27.1 b och c. I fråga om UK gäller det enbart artikel 27.1 c.

<sup>48</sup> I EL avser lagstiftningen uppehållstillstånd.

SK finns inga tillämpliga regler. I EE, ES, LU och CY ska myndigheterna enligt de nationella reglerna upprätta en koppling utan att tillämpliga kriterier specificeras i lagstiftningen. I NL finns tillämpliga bestämmelser och enligt dessa ska myndigheterna bl.a. bedöma vistelsens natur och längd samt omständigheterna runtomkring den när en person uppehåller sig i ett tredjeland.

Medlemsstaterna kan antingen utse säkra tredjeländer eller tillämpa begreppet från fall till fall. BG, CZ, RO, SK, SI och PT har valt den förra metoden, medan AT, EE, ES<sup>51</sup>, FI, EL, LT, LV, MT, NL och SE avgör saken från fall till fall. I UK används båda metoderna<sup>52</sup>. Medlemsstaternas metoder varierar och är i allmänhet inte tillräckligt detaljerade när det gäller undersökningen av säkerheten för en viss person. I ett antal medlemsstater har sökanden rätt att redan i första instans avvisa antagandet om att ett visst land är säkert (t.ex. i BG, CZ, EE, FI, NL, SI och SK), medan detta i andra länder enbart är möjligt genom en rätt till överklagande (t.ex. i CY, RO, LT, MT, EL<sup>53</sup>, ES och UK). Den allmänna tendensen tyder på att en person kan överklaga antagandet om ett lands säkerhet på vilka grunder som helst, men flera medlemsstater (MT, NL och PT) begränsar skälen till dem som anges i artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*konventionen*) eller allmänt skälen i konventionen (UK). I FI och EL anges inte skälen i lagstiftningen. Kommissionen anser att berörda personer måste få information och en faktisk möjlighet att avfärda tillämpningen av begreppet innan ett beslut fattas i första instans<sup>54</sup>.

#### 5.2.5. Säkra ursprungsländer (artiklarna 29–31)

Domstolen har hävt direktivets regler om förfaranden för antagande och ändringar av den gemensamma minimiförteckningen över säkra ursprungsländer<sup>55</sup>. Vad gäller nationellt fastställande av tredje land, existerar inte begreppet säkert ursprungsland i BE, IT, PL och SE<sup>56</sup>. Det föreligger stora skillnader mellan de medlemsstater som har infört förfaranden avseende säkert ursprungsland. I CY, EE, HU och EL är begreppet tillämpligt på en del av ett land. Ett antal medlemsstater (DE, FI, FR, NL och UK) har möjlighet att tillämpa stoppklausuler och därmed tillämpa mindre strikta kriterier för det nationella fastställandet av tredje land, och UK utnyttjar möjligheten att deklarerar en del av ett land som säkert, eller ett land alternativt en del av ett land som säkert för en viss grupp av människor. Trots att den nationella lagstiftningen i allmänhet innehåller bestämmelser om upprättande av en förteckning över säkra ursprungsländer har sådana förteckningar i praktiken endast antagits i ett antal medlemsstater (AT, DE, FR, LU, RO, SK och UK) och innehållet i dessa förteckningar varierar avsevärt<sup>57</sup>. I EE, CZ, FI, NL och PT har inga förteckningar upprättats men begreppet kan tillämpas från fall till fall. I BG, FR, PT, MT och RO avspeglar de nationella bestämmelserna inte till fullo och uttalat direktivets kriterier för att betrakta ett land som säkert ursprungsland.

---

<sup>49</sup> I MT hänvisas det i de nationella reglerna till ”en betydande period” och en koppling till det berörda landet.

<sup>50</sup> Det enda kravet är att personen ”skulle ha kunnat få skydd” i detta land.

<sup>51</sup> Med hänvisning till praxis.

<sup>52</sup> I praktiken avgörs saken bara från fall till fall, eftersom ingen förteckning över säkra tredjeländer har antagits.

<sup>53</sup> Med hänvisning till praxis. Det förekommer inga uttalade bestämmelser i lagstiftningen.

<sup>54</sup> Denna inställning grundar sig i respekten för rätten att bli hörd. Se särskilt mål C-349/07.

<sup>55</sup> Mål C-133/06, dom av den 6 maj 2008.

<sup>56</sup> Dessa medlemsstater har emellertid införlivat begreppet säkert tredjeland tillsammans med en gemensam minimiförteckning.

<sup>57</sup> DE har fastställt 2 länder utanför EU, FR 18 och UK 26.

Kravet på en individuell undersökning erkänns allmänt antingen som en generell princip eller specifikt i samband med begreppet säkert ursprungsland. Trots att samma bestämmelser gäller för möjligheten att avfärda antagandet om att ett visst land är säkert, får enligt uppgift inte alla sökande veta att myndigheterna ämnar tillämpa begreppet<sup>58</sup>, och i EE, EL och SI kan en personlig intervju utelämnas i förfaranden som rör säkert ursprungsland.

#### 5.2.6. *Preliminärt förfarande för efterföljande ansökan (artiklarna 32–34)*

Enligt direktivet har medlemsstaterna rätt att göra en preliminär prövning av efterföljande ansökningar, för att avgöra om de innehåller nya fakta eller uppgifter som avsevärt ökar sannolikheten för att den sökande ska erhålla flyktingstatus. Ett sådant förfarande tillämpas i BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE och SI. I CZ, ES, HU och LV finns liknande kriterier i ett prövningsförfarande och i FR ingår de i påskyndade förfaranden. Tolkningen av direktivets definition av nya fakta varierar avsevärt. I EL och LU följer lagstiftningen direktivet bokstav för bokstav, DE åberopar allmänna skäl för prövning av förvaltningslagar, NL kräver nya omständigheter som inte vid första påseende kan uteslutas som skäl för att granska ett tidigare beslut, BE undersöker huruvida de nya omständigheterna uppenbart tyder på att rädslan för förföljelse har fog för sig eller att det föreligger en risk för allvarlig skada, CZ kräver att det ska finnas en koppling till skälen till att erbjuda skydd, medan SI, HU, LV och SK betonar att omständigheterna måste ha förändrats. SE kräver att det föreligger nya omständigheter som utgör ett varaktigt hinder för utvisning. Medlemsstaterna kräver allmänt att sökanden lämnar in fakta som tidigare inte var kända eller som inte kunde vara kända vid tidpunkten för föregående prövning.

BE, CZ, PT, RO och SE tillämpar ett preliminärt förfarande endast på ansökningar som har lämnats in sedan ett beslut har fattats om en tidigare ansökan, medan SI också gör det på ansökningar som lämnas in efter det att ansökan uttryckligen återkallats. DE, ES, EL, HU, LU, MT och NL tillämpar direktivets regler om det preliminära förfarandet på ansökningar som lämnats in efter ett beslut eller om föregående ansökan uttryckligen eller underförstått har återkallats. Endast DE tillämpar det preliminära förfarandet på personer som inte infinner sig på en mottagningsenhet eller hos behörig myndighet vid en fastställd tid, enligt bestämmelserna i artikel 33 i direktivet.

I CZ, DE, EL, LU, MT och RO tillåter de bestämmelser som gäller efterföljande ansökan att den personliga intervjun utelämnas. I DE, LU, NL, MT och RO uppmanas de berörda personerna att uppge fakta och tillhandahålla bevisning som motiverar en ny prövning. DE, LU, PT<sup>59</sup> och MT kräver att sökande tillhandahåller de nya uppgifterna inom en viss tid.

Direktivets regler om efterföljande ansökningar har inte införlivats i IE, och UK har ett system med ”nya ansökningar” som skiljer sig från direktivets normer, medan lagstiftningen i SK föreskriver att myndigheterna avslutar handläggningen om fakta i ärendet inte avsevärt har förändrats sedan ett beslut fattades om föregående ansökan.

#### 5.2.7. *Gränsförfaranden (artikel 35)*

Möjligheten till gränsförfaranden finns i AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK och SI. Variationerna är stora i fråga om vilka personer de kan tillämpas på, skäl och typ av beslut samt när det gäller tidsfrister och garantier. De är tillämpliga på sökande som saknar

---

<sup>58</sup> Med hänvisning till UNHCR:s studie av tillämpningen av direktivet om asylförfaranden.

<sup>59</sup> I PT är det den beslutande myndigheten som avgör huruvida en tidsfrist ska tillämpas.

inresehandlingar (BE, DE, FR, NL och PT), kommer från ett säkert ursprungsland (DE), uppvisar förfalskade handlingar (CZ), utgör ett hot mot nationens säkerhet eller den allmänna ordningen (CZ) eller personer vars identitet inte kan fastställas. AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO och SI<sup>60</sup> tillämpar ett gränsförfarande på alla sökande som begär asyl antingen vid gränsen i allmänhet eller på en särskild plats (t.ex. flygplatser).

Skäl till avslag på en asylansökan kan vara begreppet säkert ursprungsland (AT, DE och EE), skäl till nekad prövning (EE, ES, HU, SI och PT), illa underbyggda ansökningar (AT), uppenbart ogrundade ansökningar (DE, ES, FR, RO, PT och SI) och ansökningar som innehåller falska uppgifter om identitet och nationalitet eller om handlingarnas äkthet (AT). I EL, NL och CZ fattas på allmänna grunder beslut om ansökningarna vid gränsen. Tidsfristen för att fatta ett beslut varierar i olika länder: 2 dagar (DE), 3 dagar (RO), 4 dagar (ES och FR), 7 dagar (PT), 8 dagar (HU), 15 dagar (BE), 30 dagar (EL och CZ) och 42 dagar (NL). De nationella bestämmelserna om gränsförfaranden återspeglar i allmänhet de grundläggande principerna och garantierna eller, i ärenden med gränsförfaranden enligt en stoppklausul<sup>61</sup>, minimigarantier som återfinns i artikel 35.3. I synnerhet personer som underkastas gränsförfaranden får i allmänhet en personlig intervju. Endast i EE tillåter de nationella bestämmelserna att en personlig intervju inte genomförs.

#### 5.2.8. Återkallande av flyktingstatus (artiklarna 37 och 38)

Direktivets bestämmelser om återkallande av flyktingstatus återspeglas generellt i nationell lagstiftning. DE tillämpar en valfrihetsklausul, enligt vilken det kan beslutas att en persons flyktingstatus helt lagligt upphör, om skälen för upphörande är giltiga. Under 2008 och 2009 drogs ingen flyktingstatus tillbaka i EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT eller RO, medan vissa medlemsstater (IE, LU, HU, PL, SI, SK och SE) rapporterade om färre än 25 fall årligen. Under 2008 och 2009 tillämpades detta begrepp oftare i AT (105 fall), DE (10 755), FR (220) och IT (95).

### 5.3. Överklagande

#### 5.3.1. Rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 39)

Enligt direktivet ska medlemsstaterna se till att asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, fastställa relevanta processuella regler och tidsfrister samt tillhandahålla lösningar när det gäller rätten att stanna kvar i avvaktan på beslut. I de flesta medlemsstater fungerar en domstol som första instans för överklagan. Det kan röra sig om specialdomstolar (AT, FR och SE), förvaltningsdomstolar (BG, EE, EL, ES, FI, FR<sup>62</sup>, DE, LV, LT, LU och SI) eller domstolar med allmän behörighet (CZ, IT, HU, NL, RO, SK och UK<sup>63</sup>). Specialtribunaler finns i BE, CY, IE, MT, PL och UK. I UK finns en särskild besvärskommitté för invandringsärenden som hör ansökande i ärenden som rör nationens säkerhet. EL är den enda medlemsstat där den högsta förvaltningsdomstolen (Greklands motsvarighet till Regeringsrätten) fungerar som enda besvärinstans för överklaganden mot asylbeslut som fattats av den beslutande myndigheten.

---

<sup>60</sup> I SI har bestämmelserna om gränsförfarandena ännu aldrig tillämpats i praktiken.

<sup>61</sup> Enligt artikel 35.2 i direktivet får medlemsstaterna bibehålla förfaranden i enlighet med de lagar och andra författningar som är i kraft den 1 december 2005, som avviker från de grundläggande principerna och garantierna.

<sup>62</sup> Med hänvisning till beslut om inresa och beslut om att tillämpa ett påskyndat förfarande.

<sup>63</sup> Med hänvisning till beslut som bara kan bli föremål för juridisk granskning.

Tidsfristerna för att inlämna överklaganden varierar avsevärt och många medlemsstater har kortat av dem för ärenden som omfattas av artiklarna 23.4, 28.2 eller 35 i direktivet och beslut som avser sökanden som befinner sig i förvar. Den allmänna tidsfristen varierar mellan olika länder: 8 dagar (PT), 10 dagar (EE, LV och UK), 14 dagar (AT, BG, DE, LT och PL), 15 dagar (CZ, HU, IE<sup>64</sup> och SI), 20 dagar (CY), 21 dagar (SE), 28 dagar (NL<sup>65</sup>), 30 dagar (BE, FI, FR, EL, IT och SK) och 60 dagar (EL och ES). De förkortade tidsfristerna uppgår till 2 dagar (FR, RO och UK), 3 dagar (SI, DE<sup>66</sup> och PT), 5 dagar (PL och UK<sup>67</sup>), 7 dagar (BG, CZ, DE och NL<sup>68</sup>), 10 dagar (CY), 15 dagar (BE och IT) och 20 dagar (SK). En och samma tidsfrist gäller för samtliga asylbeslut i EE, FI, EL, LT, LV, PL och SE.

Principen om automatiskt upphävande effekt gäller alla överklaganden som inlämnats till en första besvärsinstans i BG, HU, IE, LT, LU och PT. I andra medlemsstater är de tillämpliga undantagen mycket olika. De rör beslut om att inte ytterligare pröva en efterföljande ansökan (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO och UK), vägran att återuppta en prövning (CA, DE och SI), beslut som tagits inom ramen för gränsförfaranden (CZ och DE), beslut om neka prövning (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK och UK), beslut som faller under artiklarna 23.4 eller 28.2 i direktivet (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK och UK), beslut som faller under artikel 23.2 i direktivet (NL) och beslut som gäller sökande som befinner sig i förvar (IT och NL). I EL och ES leder överklaganden inte till att ett återsändande automatiskt upphävs. I de fall där ett överklagande inte leder till ett upphävande, vidtas i allmänhet interimsåtgärder. Rätten att stanna kvar i väntan på beslut i interimsårenden är emellertid inte garanterad i lag i vare sig CZ, EL eller SK. I flera andra medlemsstater kan ett återsändande omedelbart verkställas efter ett beslut om efterföljande ansökningar (FI och NL) eller i fall där en person utgör en fara för den allmänna ordningen eller nationens säkerhet (NL). I UK, där det inte finns någon rätt till överklagande på landets eget territorium, kan ett beslut endast överklagas genom ansökan om rättslig prövning eller överklagas från utlandet.

I de flesta medlemsstater har första besvärsinstans rätt att pröva både faktiska och rättsliga omständigheter. I EL och SI prövar domstolen emellertid enbart lagligheten i beslut som fattats i första instans. I UK prövas inte beslutets grund till fullo, och i NL görs endast en begränsad prövning av de fakta som konstaterats av den beslutande myndigheten. Medan en domstol eller tribunal i BE<sup>69</sup>, BG, ES, FI, FR, DE<sup>70</sup>, IT och UK har befogenhet att pröva beslutet med omedelbar verkan, tillämpar andra medlemsstater (t.ex. CZ, SI och NL) restriktioner i fråga om möjligheten att anföra ny bevisning.

Europeiska unionens domstol har hittills endast tagit upp en begäran om förhandsavgörande i fråga om detta direktiv<sup>71</sup>. Situationen kan komma att ändras på grund av Lissabonfördraget som innebär att nationella domstolar inom alla instanser kan begära riktlinjer för tolkning från domstolen och därigenom bidra till en enhetligare tillämpning av direktivet.

---

<sup>64</sup> I IE uppgår fristen till 15 *arbetsdagar*.

<sup>65</sup> I samband med förlängd handläggning. Den lagstadgade tidsfristen uppgår till 4 veckor.

<sup>66</sup> Med hänvisning till gränsförfarandet.

<sup>67</sup> Med hänvisning till sökande som befinner sig i förvar. Inom ramen för snabbförfarandet är tidsfristen 2 dagar.

<sup>68</sup> Med hänvisning till förfarandet vid ett ansökningscentrum.

<sup>69</sup> I BE styrs emellertid anförandet av nya fakta av vissa villkor.

<sup>70</sup> Med undantag av ärenden som avslås som uppenbart ogrundade.

<sup>71</sup> Mål C-69/10. Förvaltningsdomstolen i Luxemburg har ställt frågan om direktivet kräver att rättsmedel tillgrips mot ett avgörande för att besluta om ansökan i ett påskyndat förfarande.



## 6. SLUTSATS

Utvärderingen bekräftar att vissa av direktivets frivilliga bestämmelser och undantagsklausuler har bidragit till spridningen av olika tillvägagångssätt inom EU, och att de processuella garantierna varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Detta gäller i synnerhet bestämmelserna om påskyndade förfaranden, säkert ursprungsland, säkert tredjeland, personliga intervjuer, rättsligt bistånd och tillgång till ett effektivt rättsmedel. Med andra ord kvarstår betydande skillnader. Dessutom har ett antal fall av otillräckligt eller felaktigt införlivande och brister i genomförandet av direktivet konstaterats. Den samlade effekten av dessa brister gör att administrativa fel kan uppstå i handläggningen. Det är värt att notera att en betydande del av besluten i första instans därför hävs i besvärinstansen.

Föreliggande rapport visar att målet att skapa likvärdiga förutsättningar i fråga om rättvisa och effektiva asylförfaranden ännu inte helt har uppnåtts. Kommissionen kommer även framgent att pröva och fullfölja arbetet med samtliga fall där problem med införlivandet eller genomförandet har påträffats, för att på så sätt underlätta en korrekt och sammanhängande tillämpning av direktivet, samt att säkerställa fullständig efterlevnad av principen om non-refoulement och andra rättigheter i konventionen. Processuella skillnader till följd av många gånger vaga och tvetydiga normer kan endast åtgärdas genom ändringar i lagstiftningen. På grundval av detta och en genomgripande utvärdering av genomförandet av direktivet, antog kommissionen den 21 oktober 2009 ett förslag till omarbetning av direktivet i syfte att åtgärda de brister som upptäckts.