

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.9.2010
KOM(2010) 465 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**OM ANVENDELSEN AF DIREKTIV 2005/85/EF AF 1. DECEMBER 2005 OM
MINIMUMSSTANDARDE FOR PROCEDURER FOR TILDELING OG
FRATAGELSE AF FLYGTNINGESTATUS I MEDLEMSSTATERNE**

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

OM ANVENDELSEN AF DIREKTIV 2005/85/EF AF 1. DECEMBER 2005 OM MINIMUMSSTANDARDE FOR PROCEDURER FOR TILDELING OG FRATAGELSE AF FLYGTNINGESTATUS I MEDLEMSSTATERNE

1. INDLEDNING

Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarde for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, i det følgende benævnt "direktivet"¹, er ét ud af fem asylinstrumenter, som lagde grunden til et fælles europæisk asylsystem baseret på Det Europæiske Råds konklusioner fra mødet i Tammerfors 1999 og i overensstemmelse med Haagprogrammet. Det finder anvendelse i alle medlemsstater, undtagen Danmark².

Denne beretning er udarbejdet i henhold til artikel 42 i direktivet og giver et overblik over direktivets gennemførelse og implementering i medlemsstaterne, herunder eventuelle problemer. Den bygger på en analyse af de gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen er blevet meddelt, på høringer af nationale eksperter, ngo'er, advokater, der beskæftiger sig med asylområdet og FN's Højkommissariat for flygtninge, på medlemsstaternes besvarelser af Kommissionens spørgeskema, undersøgelser af direktivets gennemførelse³, rapporter om projekter, som modtager støtte fra Den Europæiske Flygtningefond, rapporten om asylprocedurer i stater, der deltager i de mellemstatslige konsultationer⁴ og ECRE/ELENA-undersøgelsen om juridisk bistand til asylansøgere. Den skal sammenholdes med den konsekvensanalyse, der ledsager omarbejdningen af direktivet⁵.

Med hensyn til de medlemsstater, som ikke havde meddelt alle gennemførelsesforanstaltninger på det tidspunkt, hvor beretningen blev udarbejdet, blev de relevante oplysninger indhentet på grundlag af den gældende lovgivning og eventuelle udkast til lovgivning.

2. HISTORISK OG POLITISK BAGGRUND

Direktivet blev efter høring af Europa-Parlamentet vedtaget enstemmigt af Rådet. Det har til formål at fastsætte minimumsstandarde for en retfærdig og effektiv asylprocedure. Kommissionen blev i Haagprogrammet opfordret til at evaluere instrumenterne i første fase og forelægge andenfaseinstrumenterne til vedtagelse inden udgangen af 2010. I den

¹ EUT L 326 af 13.12.2005, s. 13.

² I denne beretning betyder "medlemsstater" de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

³ Se også: Nijmegen Universitet: "The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States", K. Zwaan (ed.), marts 2008 og UNHCR: "Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice", marts 2010.

⁴ Regeringskonferencen: "Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States", maj 2009.

⁵ Forslag til et direktiv om minimumsstandarde for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse af 21. oktober 2009, KOM(2009) 554.

strategiske plan på asylområdet⁶ foreslog Kommissionen, at man skulle afslutte anden fase af det fælles europæiske asylsystem (CEAS) ved at mindske forskellene mellem procedurerne, forbedre beskyttelsesstandarderne og sikre en ensartet anvendelse af dem i hele EU. Den europæiske pagt om indvandring og asyl af 16. oktober 2008 sikrede yderligere politisk opbakning til dette mål, idet Kommissionen blev opfordret til at fremlægge forslag til bl.a. at indføre en fælles asylprocedure med fælles garantier om muligt i 2010 og senest i 2012, og denne forpligtelse bekræftes i Stockholmprogrammet.

Den 21. oktober 2009 fremlagde Kommissionen et forslag til ændring af direktivet. Det har især til formål at strømline og konsolidere procedurer og højne kvaliteten af de afgørelser, der træffes i første instans i EU. De påtænkte standarder bygger bl.a. på bedste praksis, som Kommissionen har set i en række medlemsstater.

3. OVERVÅGNING OG GENNEMFØRELSE

Fristen for at gennemføre størstedelen af direktivet var den 1. december 2007, mens artikel 15, som vedrører juridisk bistand, skulle gennemføres senest den 1. december 2008. Efter udløbet af disse frister blev der indledt traktatbrudssager mod alle de medlemsstater, der ikke havde givet meddelelse eller ikke fuldt ud havde givet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger. I overensstemmelse med traktatens artikel 226 sendte Kommissionen således 17 åbningsskrivelser og 5 begrundede udtalelser. På nuværende tidspunkt har alle medlemsstater meddelt alle deres gennemførelsesforanstaltninger med undtagelse af BE og IE. Kommissionen har besluttet at henvise sagerne mod BE og IE til Domstolen og har sendt en åbningsskrivelse til EL vedrørende manglende korrekt gennemførelse af adskillige bestemmelser i direktivet, navnlig bestemmelserne om adgang til proceduren og behandling af uledsagede mindreårige.

Mellem den 1. januar 2008⁷ og den 31. december 2009 registrerede de 26 medlemsstater, som er bundet af direktivet, 492 995 asylansøgninger. I samme periode blev der i de samme medlemsstater truffet 444 165 afgørelser i første instans og 125 785 appelafgørelser⁸.

4. GENERELLE BESTEMMELSER

4.1. Definitioner (artikel 2)

Direktivets definitioner afspejles generelt i national lovgivning. I adskillige medlemsstater (fx BE, IE, LT, PL, SK, SI og UK) omfatter den nationale definition af en asylansøger dog ikke udtrykkeligt direktivets krav om at betragte en person som ansøger, indtil der er truffet en endelig afgørelse, og lovgivningen i IE afspejler ikke direktivets definition af en uledsaget mindreårig.

⁶ Strategisk plan på asylområdet "En integreret tilgang til beskyttelse i EU" af 17. juni 2008, KOM(2008) 360.

⁷ Afgørelser medtaget i dette afsnit om ansøgninger, som er indgivet inden den 1.12.2007, blev ikke omfattet af direktivet.

⁸ Oplysningerne om appelafgørelser er dog ikke fuldstændige, eftersom tre medlemsstater ikke indsendte oplysninger for 2008, og der manglede oplysninger om ni medlemsstater for 2009.

4.2. Anvendelsesområde og ansvarlige myndigheder (artikel 3 og 4)

Alle medlemsstater undtagen IE har indført én procedure og anvender dermed direktivet med hensyn til fastlæggelsen af både flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Størstedelen af medlemsstaterne har udpeget én besluttende myndighed, som typisk er en specialiseret administrativ instans. I flere medlemsstater er andre myndigheder involveret i bestemte procedurer eller sager, nemlig en grænseprocedure (EE, FR), en indledende procedure for fornyede ansøgninger (BE), sager vedrørende statens sikkerhed (BE) og sager om europæiske sikre tredjelande (DE).

5. SÆRLIGE BESTEMMELSER

5.1. Grundlæggende principper og garantier

5.1.1. Adgang til proceduren (artikel 6)

Medlemsstaterne skal sikre retten til at indgive en asylansøgning, og de skal sikre, at de relevante myndigheder er i stand til at hjælpe personer, som ønsker at indgive en ansøgning, med at få adgang til proceduren. Andre aspekter af adgangsproceduren fastsættes af medlemsstaterne.

Selv om alle medlemsstater formelt set sikrer retten til at ansøge om asyl, er der i dag store forskelle på de nationale adgangsordninger. I nogle medlemsstater er det de retshåndhævende myndigheder, typisk politi og/eller grænsevagter, der har kompetence til at modtage asylansøgninger (fx BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO og SK). I andre medlemsstater skal en ansøgning indgives på et bestemt sted, såsom et modtagelsescenter eller der, hvor den besluttende myndighed har til huse (fx AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE og UK). Der er i flere medlemsstater mulighed for at tilkendegive hensigten om at ansøge om asyl til andre myndigheder (fx AT, DE, BG og SI). I FR skal personer, der opholder sig ulovligt på området, først ansøge om opholdsret i præfekturet (departementets hovedby) for dernæst indgive en ansøgning hos den besluttende myndighed.

Ansøgninger, som indgives af forældre, dækker normalt mindreårige, som forældrene har forsørgerpligt over, og i CY, FR, EL, HU, MT, PL og PT gives der også mulighed for, at en ansøger kan indgive en ansøgning på vegne af en voksen, som ansøgeren har forsørgerpligt over. I nogle medlemsstater (fx EL, NL og DE) anerkendes retten for mindreårige af en vis alder til at indgive en ansøgning. En værge eller en anden repræsentant har beføjelse til at indgive en ansøgning på vegne af en uledsaget mindreårig i BE, DE, FR, EL, LT, NL og SK.

Medlemsstaterne kræver, at enten bestemte myndigheder⁹ eller offentlige myndigheder generelt¹⁰ henviser de facto-asylansøgere til de kompetente myndigheder (fx EL, LV, NL, MT og SK) og/eller underretter den pågældende myndighed om asylansøgningen (fx AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT og SE). Fristen for at opfylde formaliteter i forbindelse med ansøgningen varierer. Det kan tage fra 3 til 5 måneder (MT), 36 dage (FR¹¹), 1 måned (NL¹²) eller 2 uger

⁹ Med henvisning til BE, CZ, EL, HU, FR, MT og SK.

¹⁰ Med henvisning til AT, BG, FI, LV, NL og SE.

¹¹ Dette omfatter en frist på 15 dage for et præfektur til at udstede en tilladelse til at forblive på stedet og 21 dage for en ansøger til at indgive en ansøgning. I praksis tager det i gennemsnit 20 dage at gennemføre processen.

¹² Med henvisning til en venteperiode i et midlertidigt opholdscenter.

(CY), mens BE, CZ, FI, HU, LT og SE har meddelt frister på højst 3 dage. Der meldes lange frister og andre praktiske vanskeligheder med hensyn til adgang til proceduren i EL.

5.1.2. *Ret til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen (artikel 7)*

Retten til at forblive i medlemsstaten i afventning af resultatet af proceduren i første instans anerkendes generelt i national lovgivning. Medlemsstaterne har dog forskellige fremgangsmåder med hensyn til undtagelser vedrørende overgivelser eller udleveringer. I en række medlemsstater er udleveringen af en asylansøger til oprindelseslandet kun mulig, hvis der er truffet en negativ afgørelse om en asylansøgning (fx EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK og UK). Undtagelser indrømmes i AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL og SE. I RO indrømmes kun undtagelser i sager vedrørende terrorisme.

5.1.3. *Krav til afgørelser og garantier for ansøgere (artikel 8, 9 og 10)*

Ansøgninger kan hverken afslås eller udelukkes fra behandling med den begrundelse, at de ikke er indgivet hurtigst muligt, og medlemsstaterne overholder generelt dette princip. FI og MT¹⁴ underlægger imidlertid indgivelsen af ansøgning på et senere tidspunkt visse betingelser, mens personer i forvaring i FR og CZ skal indgive en ansøgning inden for henholdsvis 5 og 7 dage efter at være blevet informeret om denne ret¹⁵.

Ifølge direktivet skal ansøgninger behandles individuelt, objektivt og upartisk af kompetente sagsbehandlere i asylsager, og de skal baseres på nøjagtige og aktuelle oplysninger om oprindelseslandet. AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI og UK har gennemført disse standarder tilstrækkeligt klart og detaljeret¹⁷, mens de kun afspejles indirekte i andre medlemsstaters nationale lovgivning. Institutionelle ordninger for uddannelse, herunder af opfølgende art, findes i AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL og UK. Andre medlemsstater forlader sig på ad hoc-uddannelse, og der er betydelig forskel på uddannelsens indhold og på, hvor lang og intensiv den er.

Medlemsstaterne kræver generelt, at myndighederne meddeler afgørelser om ansøgninger skriftligt, at de anfører de faktiske og retlige grunde til afslag, og at de oplyser, hvordan der kan gøres indsigelse mod en afgørelse¹⁸. Der er dog stor forskel på afgørelsernes opbygning og indhold, og der meldes om mangler med hensyn til begrundelsens kvalitet¹⁹. CY og NL benytter sig af en fakultativ bestemmelse, som giver mulighed for at undlade at begrunde afslag på ansøgninger om flygtningestatus, hvis den pågældende person får tildelt en status, som giver samme rettigheder.

Den nationale lovgivning afspejler generelt de garantier, der er opstillet i direktivets artikel 10, stk. 1. Størstedelen af medlemsstaterne giver en ansøger oplysninger på et sprog,

¹³ Selv om de to procedurer finder sted sideløbende, udleverer FR ikke asylansøgere til oprindelseslandet.

¹⁴ I MT skal en ansøgning være indgivet inden for 60 dage efter ankomst. Senere indgivelser tillades kun undtagelsesvist af særlige grunde.

¹⁵ Efter fristens udløb betragtes en ansøgning som uantagelig i FR, mens "retten til at ansøge om asyl udløber" i CZ.

¹⁶ Der meldes dog om problemer med anvendelsen af disse standarder i praksis.

¹⁷ I nogle medlemsstater (fx DE, FI og HU) indeholder lovgivningen ikke udtrykkelige regler om, hvilke kvalifikationer, det personale, der behandler asylansøgninger, skal have.

¹⁸ Nogle medlemsstater (fx NL og FI) forlader sig på almindelig forvaltningsret, navnlig med hensyn til kravet om at begrunde afgørelser.

¹⁹ Der er især udtrykt bekymring over begrundelserne i EL's afgørelser.

som vedkommende må formodes at forstå. Nogle (AT, CZ, HU, LT, PL og BG) giver dog ansøgeren ret til at få oplysningerne på et sprog, som vedkommende forstår, og går således videre end standarden i direktivet. Medlemsstaterne (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK og RO) benytter i vid udstrækning trykt materiale på forskellige sprog til at oplyse ansøgeren om proceduren, og en række medlemsstater (BG, CY, CZ og SK) vedlægger relevante oplysninger i de proceduremæssige dokumenter, der specifikt er rettet til personen, og/eller underretter ansøgeren mundtligt ((FI, LT, MT og SK).

I langt de fleste medlemsstater sikrer nationale bestemmelser gratis tolkning i det mindste under en personlig samtale, jf. artikel 10, stk. 1, litra b). Gennemførelsen af denne bestemmelse er ikke fuldstændig i BE og IE²⁰, og i EL stilles tolkning tilsyneladende kun til rådighed i hovedstaden. Nogle medlemsstater (fx FI, FR og LT) benytter video- eller telekonferencer for at afhjælpe manglen på tolke i forskellige sprog eller manglen på tolke bestemte steder i landet, og der er i den forbindelse iværksat store initiativer om praktisk samarbejde, navnlig "Interpreters' Pool Projekt". Det europæiske asylstøttekontor forventes at bakke mere op om sådanne samarbejdsinitiativer.

Med hensyn til pligten til at meddele en afgørelse giver man i nogle medlemsstater ansøgeren personlig besked om ansøgningen på et møde (fx BG, EE, CZ, IT, LT og ES²¹), mens man i andre sender afgørelsen med posten (fx FR, DE og EE). Adskillige medlemsstater giver både ansøgeren og dennes juridiske rådgiver besked (fx BE, BG, CZ, LT, NL²² og SI), mens DE og NL²³ gør brug af muligheden for alene at underrette den juridiske rådgiver. UK bruger alle former beskrevet ovenfor afhængigt af proceduren.

Myndighederne underretter ansøgeren om resultatet af afgørelsen og om vedkommendes ret til at gøre indsigelse. Det sker enten mundtligt, herunder ved brug af en tolk (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT og ES), eller ved at give en skriftlig oversættelse (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO og SI), når afgørelsen forkyndes. BE, ES og NL forlader sig på gratis juridisk bistand²⁴. I IE mangler lovgivningen tydelige bestemmelser, som sikrer denne garanti, mens ansøgere i EL tilsyneladende ikke underrettes korrekt om afgørelsen og om deres ret til at gøre indsigelse. I EE, LT, BG og SI læses hele afgørelsen op for ansøgeren ved hjælp af en tolk eller den foreligger skriftligt i form af en oversættelse, hvilket er god praksis.

5.1.4. Personlig samtale (artikel 12, 13 og 14)

Selv om alle medlemsstater sikrer retten til en personlig samtale, gør nogle brug af fakultative undtagelser. Samtalen kan udelades, hvis myndigheden allerede har haft et møde med ansøgeren for at hjælpe vedkommende med at udfylde ansøgningen (CY, EL, SI og UK), hvis ansøgeren har fremlagt irrelevante elementer (CY, EL, SI og UK), hvis ansøgerens erklæringer er inkonsekvente, modstridende, usandsynlige eller utilstrækkelige (CY, EL, SI og UK), hvis ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland (EL og SI) eller et sikkert tredjeland (EL, FI, SI og UK), hvis ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning (CY, CZ,

²⁰ I IE skal der ifølge lovgivningen kun være en tolk til stede under en samtale "så vidt muligt". I BE kan man undlade at gennemføre en samtale, hvis der ikke er en tolk til stede.

²¹ Med henvisning til gældende administrativ praksis.

²² Med henvisning til proceduren i et ansøgningscenter.

²³ Med henvisning til den udvidede procedure.

²⁴ Artikel 10, stk. 1, litra e), i direktivet giver medlemsstater mulighed for at se bort fra denne forpligtelse, når der er adgang til gratis juridisk bistand.

DE, FI, EL, IT, LU, SI og UK) eller indgiver en ansøgning for at forsinke sin udsendelse (CY, EL, SI and the UK). I flere tilfælde afviger de nationale undtagelser fra direktivets ordlyd²⁵.

Direktivets krav om, at en samtale føres uden tilstedeværelse af andre familiemedlemmer, afspejles generelt i nationale bestemmelser. I FR, NL, SI og IE er lovgivningen dog ikke tilstrækkelig klar på dette punkt. I nogle medlemsstater (fx BG, CZ, ES, FI, DE, NL og SI) opfyldes direktivets krav om at sikre passende fortrolighed i forbindelse med den personlige samtale ikke udtrykkeligt i lovgivningen, og der er berettet om problemer med praksis i EL og ES.

Direktivet kræver, at medlemsstaterne sikrer, at de personlige samtaler finder sted under forhold, som giver ansøgerne mulighed for at give en fyldestgørende redegørelse for grundene til deres ansøgning. Selv om denne standard er relevant for de ansøgere, som på grund af køn, alder og/eller følger af traumer måske har brug for ekstra støtte, fastsættes der i direktivet ikke udtrykkeligt garantier for ansøgere med særlige behov, såsom hensyntagen til ansøgerens køn under samtalen. Nogle medlemsstater har dog indført ordninger, som sikrer, at tolken og/eller den person, der skal forestå samtalen, er af samme køn som ansøgeren (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI og UK), og at der indhentes oplysninger om kønsrelaterede forhold med betydning for tildelingen af flygtningestatus (AT, DE og SE).

Ifølge direktivet skal en samtale finde sted på et sprog, som den pågældende "med rimelighed kan formodes at forstå", og de nationale bestemmelser går i en række medlemsstater (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT og EL) videre end denne standard, idet de henviser til et sprog, som en person forstår, mens andre holder sig til direktivets ordlyd. Lovgivningen følges tilsyneladende ikke altid i praksis, navnlig på grund af mangel på tolke²⁶, og i visse medlemsstater (fx BG, ES, FI, DE, NL og IE) berører de nationale bestemmelser ikke udtrykkeligt direktivets krav om kvalifikationerne hos de personer, der skal forestå samtalerne.

Kravet om at udarbejde en rapport over samtalen og stille den til rådighed for ansøgeren afspejles generelt i lovgivningen. I praksis er der dog store forskelle, idet nogle medlemsstater udarbejder en rapport (fx EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO og SE), mens andre laver en transskription (fx BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK og PL) og andre sørger for en lyd- og/eller videooptagelse (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL og UK). Nogle medlemsstater giver ansøgeren mulighed for at fremsætte bemærkninger til rapporten over samtalen (fx CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO og SK), men dette er dog ikke gængs praksis i alle medlemsstater. Der er derfor forskel på, hvor nøjagtige rapporterne er. Der berettes om forskellig praksis med hensyn til adgang til rapporten. I nogle medlemsstater (fx FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL og UK) gives der adgang i løbet af proceduren i første instans, mens der i andre (fx CY, EL, BE, BG, RO og FR) først gives adgang, når afgørelsen er truffet.

5.1.5. *Ret til juridisk bistand og repræsentation (artikel 15 og 16)*

Retten til at rådføre sig med en juridisk rådgiver eller anden rådgiver anerkendes formelt i hele EU, men der er nogen forskel i medlemsstaterne med hensyn til gratis juridisk bistand. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK og SI holder sig til direktivets ordlyd og stiller

²⁵ Samtalen kan udelades, hvis der ikke er en tolk til rådighed (BE) eller hvis ansøgningen tydeligvis er grundløs (FR). I SI er samtalen ikke obligatorisk i den fremskyndede procedure, og den udelades tilsyneladende ofte i praksis.

²⁶ Der er især konstateret alvorlige problemer med hensyn til EL.

den kun til rådighed i forbindelse med en eventuel indsigelse mod en afgørelse. Andre går videre end standarden og indrømmer enten juridisk bistand (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT og UK)²⁷ eller gratis juridisk rådgivning (AT og CZ²⁸) allerede i forbindelse med proceduren i første instans. På det tidspunkt, hvor der kan indbringes en klage, yder de fleste medlemsstater juridisk bistand både til klagen i første behandling og til efterfølgende klager. AT og CY stiller dog kun juridisk bistand i form af repræsentation til rådighed i sager, der indbringes for højere retsinstanser. BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI og SE foretager ikke en vurdering af den enkeltes forhold, før de yder juridisk bistand, men det gør mange andre medlemsstater, og der er stor forskel med hensyn til beløbsgrænserne for, hvornår der ydes bistand, hvilke stadium klagen indbringes i, og hvilke myndigheder der er ansvarlige. Manglende ressourcer er en formel betingelse for at kunne få juridisk bistand i de fleste medlemsstater²⁹.

Medlemsstater skal, forudsat at visse betingelser er opfyldt, give den juridiske rådgiver eller en anden rådgiver adgang til ansøgerens sagsakter og stille dem til rådighed for de myndigheder, der skal behandle klagen. Størstedelen af medlemsstaterne giver juridiske rådgivere adgang til sagsakterne uden begrænsning. Der gælder visse begrænsninger i EL, CY, LT, IE, ES, NL og UK, som mest skyldes hensynet til statens sikkerhed. I nogle medlemsstater (FR og IT) kan det ske, at juridiske vejledere ikke har adgang til de oplysninger om oprindelseslandet, som den besluttende myndighed støtter sig til. De myndigheder, der skal behandle klagen, har generelt adgang til alle oplysninger i ansøgerens sagsakt³⁰. I alle medlemsstater med undtagelse af FR har en juridisk rådgiver lov til at være tilstede under samtaler, der finder sted i første instans.

5.1.6. *Garantier for uledsagede mindreårige (artikel 2, litra i), og artikel 17)*

Alle medlemsstater sørger for repræsentation af uledsagede mindreårige i proceduren, og der er en generel tendens til, at de udnævner en værge eller en institution, som har bemyndigelse til at fungere som værge. En sådan ordning findes i AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK og SI, om end der er betydelig forskel på de institutionelle ordninger, hvilke myndigheder der er involveret og på værgens rolle og kvalifikationer. Nogle medlemsstater har ordninger, hvor der benyttes en anden form for repræsentation på visse stadier eller under hele proceduren, herunder repræsentation ved en juridisk rådgiver (AT og PL), ngo'er (CZ, FR³¹ og PT) eller sociale myndigheder (ES). I IE og UK repræsenteres mindreårige af en organisation, der er ansvarlig for den mindreåriges omsorg og trivsel.

Kun få medlemsstater gør brug af undtagelser fra pligten til at udnævne en repræsentant. I EL kan der gøres en undtagelse, hvis det forventes, at barnet fylder 18 år, inden der er truffet en afgørelse i første instans, hvis vedkommende er eller har været gift, eller hvis vedkommende er 16 år og i stand til at gå videre med sin ansøgning. Sidstnævnte undtagelse gælder også i DE.

²⁷ I FI, ES, HU, LT, IE og UK afhænger denne ret dog af en vurdering af ansøgerens økonomiske situation.

²⁸ Med henvisning til ngo-ydelser, hvortil der gives offentlige midler.

²⁹ Denne betingelse anvendes ikke i BE, CZ og RO.

³⁰ Der kan være restriktioner af hensyn til statens sikkerhed i LT og ES.

³¹ Med henvisning til systemet med ad hoc-administratorer.

Det er muligt at benytte lægeundersøgelser til at fastlægge uledsagede mindreåriges alder i SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI og UK, og mindreårige underrettes om proceduren for at fastlægge deres alder enten mundtligt eller skriftligt. Disse medlemsstater kræver også den mindreåriges og/eller dennes repræsentants accept af lægeundersøgelsen. Hvis en person nægter at indvilge, behandles vedkommende som en voksen (CZ, HU, NL, RO, PL og SK), troværdigheden af vedkommendes erklæringer påvirkes (AT og LU), og vedkommende kan ikke regne med, at princippet om at lade tvivl komme ansøgeren til gode vil blive anvendt (LT). Sidstnævnte er i strid med direktivet.

5.1.7. Tilbagetrækning af ansøgningen (artikel 19 og 20)

Hvis en ansøgning *udtrykkeligt trækkes tilbage*, afbrydes proceduren generelt, enten ved at der træffes en afgørelse (fx BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL og SI) eller ved, at det anføres i sagsakten (fx ES, FR, NL og UK). I CY, IT³² og UK afslås en ansøgning, og i EL og MT følger lovgivningen direktivets ordlyd, hvilket giver mulighed for at afbryde sagsbehandlingen eller at afslå ansøgningen.

Begrebet *implicit tilbagetrækning* benyttes i langt størstedelen af medlemsstaterne. Det er ikke formelt gennemført i FR og IT. Forhold, som giver anledning til formodningen om, at ansøgningen er trukket tilbage, er ud over de eksempler, der nævnes i direktivet, forsøg på ulovlig indrejse i et andet lands område (CZ) eller frivillig tilbagevenden til oprindelseslandet (AT, BE og BG). Nationale bestemmelser giver mulighed for at afbryde sagsbehandlingen, typisk som et første skridt (fx AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT og SI), og/eller at afslå ansøgningen (fx AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO og UK).

5.2. Procedurer i første instans

5.2.1. Behandlingsprocedure og grundløse ansøgninger (artikel 23 og 28)

Ifølge direktivet skal medlemsstaterne gennemføre proceduren hurtigst muligt. Medlemsstaterne har forskellige fremgangsmåder. I CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE og UK følger de nationale bestemmelser enten direktivets ordlyd (fx EL, EE, CY og UK) eller henholder sig til princippet om rettidig omhu og retten til at modtage oplysninger om, hvor langt man er i de administrative procedurer (FI og SE). Derudover sætter nogle besluttende myndigheder (fx DE, SE og UK) mål for, hvornår sager skal være afsluttet. I andre medlemsstater fastsættes fristerne for at træffe en afgørelse i lovgivningen. Fristerne er 1 måned (RO), 2,5 måneder (HU), 2,6 måneder (PT), 3 måneder (BG, CZ, LT, LV og SK) og 6 måneder (AT, ES, NL³³ og PL). Fristen kan forlænges med 1 måned (HU og RO), 3 måneder (BG og LT) eller 9 måneder (LV). I PT kan den forlænges med op til 6 måneder. I AT, CZ og PL er forlængelsen af fristen ikke tidsbegrænset. I IT er der særlige frister for bestemte stader af proceduren.

Medlemsstaterne har skønsbeføjelser til at *prioritere* eller *fremskynde* en behandling, og derudover kan procedurerne også fremskyndes af 16 specifikke årsager. Omstændigheder, der falder ind under disse årsager, kan også tages i betragtning, når en ansøgning afslås som værende åbenbart grundløs³⁴. De relevante nationale ordninger er derfor meget forskellige.

³² I IT gælder denne regel, hvis en samtale allerede har fundet sted.

³³ Med henvisning til den udvidede procedure.

³⁴ Artikel 28, stk. 2, i direktivet.

I AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI og UK kan en behandling fremskyndes, hvis bestemte forhold gør sig gældende. Der er betydelig forskel³⁵ på antallet af grunde i national lovgivning, og nogle afviger fra direktivets ordlyd. I FR, SI og UK gennemgås hver ansøgning for at fastslå, hvilken procedure der skal anvendes, mens andre medlemsstater overlader det til den besluttende myndigheds skøn. I BG, PT og ES³⁶ behandles alle ansøgninger først i en indledende procedure, hvorpå ansøgningen enten antages efter den almindelige procedure eller afslås som uantagelig eller af de grunde, der er anført i artikel 23, stk. 4, i direktivet. I NL behandles alle ansøgninger først i en procedure, som resulterer i, at ansøgningen enten afvises, at der indrømmes beskyttelse, eller at sagen henvises til den forlængede procedure. SE fremskynder åbenbare grundløse sager, mens visse ansøgninger i IE kan prioriteres. I HU og DE er der ingen ordninger med fremskyndede procedurer.

De forskellige frister for at fuldføre den fremskyndede procedure er på 48 timer (LT), 3 dage (BG, MT, RO og UK³⁷), 4 dage (ES³⁸ og FR³⁹), 10 arbejdsdage (LV), 15 dage (BE⁴⁰ og FR), 1 måned (EL, CZ og PL), 2 måneder (SK, LU og BE) og 3 måneder (AT og ES). Der er ingen formelt fastsatte frister i EE, IE⁴¹, SE og SI, mens der i FI, PT og IT er frister for at afslutte bestemte dele af proceduren⁴². Fremskyndede procedurer kan gennemføres uden at give personen mulighed for en personlig samtale (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI og UK), de kan betyde kortere frister for at gøre indsigelser (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO og UK), eller de kan fratage muligheden for appel med opsættende virkning (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK og UK).

Medlemsstater kan kun afvise ansøgninger som grundløse eller åbenbart grundløse, hvis den pågældende person ikke er berettiget til international beskyttelse. I CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK og SI kan ansøgninger dog afvises som grundløse eller åbenbart grundløse, hvis den besluttende myndighed fastslår, at der er en omstændighed, der falder ind under direktivets artikel 23, stk. 4, og i BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT og SI er der en tendens til, at de tilsvarende nationale bestemmelser afviger fra direktivets ordlyd.

5.2.2. Ansøgninger, der kan afvises (artikel 25, stk. 2)

Muligheden for at undlade at behandle ansøgningen, hvis en anden medlemsstat har indrømmet flygtningestatus, er blevet indført i BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI og UK. I BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK og UK kan en ansøgning afvises, hvis en ansøger kommer fra et "første asylland". Begrebet sikkert tredjeland gælder på det tidspunkt, hvor ansøgningen skal antages i AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI og UK. I BG, NL,

³⁵ Der er 5 grunde i LT, 8 i FI, 9 CZ, 10 i RO, 11 i MT, 14 i EL og 16 i SI.

³⁶ I ES gælder der efter vedtagelsen af den nye asylov to forskellige fremskyndede procedurer ved henholdsvis grænsen og inden for området. Grænseproceduren ligner modellen i BG, mens proceduren inden for området er knyttet til specifikke grunde.

³⁷ Dette vedrører den såkaldte "detained fast track procedure", hvor ansøgeren frihedsberøves, mens ansøgningen hastebehandles, og data henviser til arbejdsdage. I forbindelse med den tilhørende appelprocedure, som er uden opsættende virkning, er tidsrammen 6 eller 10 dage.

³⁸ Dette vedrører personer i forvaring og henviser til arbejdsdage. Den kan forlænges med op til 8 dage.

³⁹ Dette vedrører ansøgere i forvaring.

⁴⁰ Dette vedrører ansøgere i forvaring.

⁴¹ I IE varer den prioriterede procedure i praksis 17-20 arbejdsdage.

⁴² I FI og PT er fristen i praksis i gennemsnit henholdsvis 67 og 30 dage.

⁴³ I BG kan denne begrundelse anvendes i den fremskyndede procedure, jf. punkt 5.2.1.

CY, MT, SI og PT kan en ansøgning afvises, hvis ansøgeren har fået tildelt eller har ansøgt om en status, der giver samme rettigheder som flygtningestatus. Identiske ansøgninger, der indgives efterfølgende, afvises i AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI og UK, mens CY, EL, PL, MT og PT afviser ansøgninger, der indgives af en voksen person, på vegne af hvem en person, som har forsørgerpligt over vedkommende, tidligere har indgivet en ansøgning, og hvor der ikke er nye kendsgerninger i vedkommendes situation.

BE og FR har ikke gennemført artikel 25, stk. 2, mens en række medlemsstater, som gør brug af denne artikel, ikke har nogen særlig antagelsesprocedure (fx EE, FI, IE, IT og NL) og andre (fx AT, BG, ES og PT) har en indledende procedure, hvor både kriterierne om antagelse og substans undersøges. I mange tilfælde er der i den nationale lovgivning anført andre grunde til at afvise ansøgninger, end dem der er anført i artikel 25, stk. 2⁴⁴.

5.2.3. Begrebet første asylland (artikel 26)

Medlemsstater må kun betragte et tredjeland som første asylland for ansøgeren, hvis vedkommende er blevet anerkendt som flygtning i det pågældende land og fortsat kan opnå denne beskyttelse, eller på anden måde nyder tilstrækkelig beskyttelse i landet, og det pågældende land vil tage asylansøgeren tilbage. AT, BE, FR, LT og PL har ikke gennemført dette fakultative begreb. I BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI og UK kan bestemmelsen anvendes på anerkendte flygtninge, mens CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE og UK også har mulighed for at anvende begrebet på personer, som på anden måde nyder tilstrækkelig beskyttelse. Begrebet tilstrækkelig beskyttelse fortolkes forskelligt, herunder som "*anden form for international beskyttelse*" (EE), "*effektiv beskyttelse i henhold til Genèvekonventionen*" (PT) og "*retten til ophold eller opnå effektiv international beskyttelse*" (ES). DE anvender en formodning om sikkerhed, hvis en person har levet i over tre måneder i andet tredjeland, hvor vedkommende ikke trues med politisk forfølgelse, og NL anvender begrebet "et tidligere opholdsland"⁴⁵. SI og EL følger direktivets ordlyd bogstaveligt og henviser til "tilstrækkelig beskyttelse". I EE, DE, SE og FI er kravet om, at begrebet kun kan anvendes, hvis tredjelandet vil tage personen tilbage, udeladt i gennemførelsesbestemmelserne.

5.2.4. Begrebet sikkert tredjeland (artikel 27)

Begrebet sikkert tredjeland anvendes, hvis en person kunne have ansøgt om beskyttelse i et tredjeland, som er sikkert og i stand til at yde beskyttelse i overensstemmelse med konventionen fra 1951, og til hvilket personen har en forbindelse. BE, DE, FR, IT, PL og SE har ikke gennemført begrebet, og andre medlemsstater anvender det sjældent i praksis⁴⁶. Med hensyn til materielle kriterier for at anvende begrebet på et tredjeland følger de nationale bestemmelser generelt enten direktivet, eller de afspejler direktivets ordlyd. Der er konstateret adskillige problemer. I CZ og UK fremgår det ikke af gældende lovgivning, at et tredjeland skal overholde non refoulement-princippet⁴⁷, og i RO og UK henviser de nationale kriterier ikke til muligheden for at ansøge om flygtningestatus og opnå beskyttelse. I FI, IE og LT

⁴⁴ Dette omfatter muligheden for at undlade at substansbehandle en ansøgning ved at anvende begrebet sikkert oprindelsesland (MT), eller på grund af manglende legitim interesse (BG), indgivelse af en ny ansøgning med andre personoplysninger (ES) eller en ansøgers besiddelse af en opholdstilladelse (EE).

⁴⁵ Dette henviser til et land, hvor en person har opnået eller kan opnå en opholdstilladelse, som giver langsigtet beskyttelse mod tilbagesendelse.

⁴⁶ Tilsyneladende anvender kun AT, ES, HU, PT og UK det i praksis og kun i meget få tilfælde.

⁴⁷ For CZ's vedkommende er der tale om artikel 27, stk. 1, litra b) og c). For UK's vedkommende er der kun tale om artikel 27, stk. 1, litra c).

lægges der snarere vægt på, at tredjelandet deltager i og overholder flygtninge- og menneskerettighedskonventioner, end på at personen behandles i overensstemmelse med direktivets specifikke kriterier.

Begrebet sikkert tredjeland kan kun anvendes, hvor der er en *forbindelse* med et tredjeland, som gør det rimeligt, at personen tager til det pågældende land. Nationale foranstaltninger mangler detaljerede regler på dette område og henviser blot til en person, som "var tilstede" (SI), "har rejst igennem og haft en mulighed ved grænsen eller på området for at kontakte myndighederne" (RO og UK), "er forblevet eller rejst igennem og der er en forbindelse, som i princippet gør det muligt for personen at henvende sig i det pågældende land" (PT), "har været" (CZ) eller "har opholdt sig" (BG, EL⁴⁸ og MT⁴⁹) i et tredjeland. Der findes ingen relevante bestemmelser i AT, FI⁵⁰, LT og SK. I EE, ES, LU og CY er det ifølge lovgivningen op til myndighederne at fastslå en forbindelse uden at det dog specificeres, hvilke kriterier der skal anvendes. I NL findes der relevante bestemmelser, som bl.a. fastslår, at myndighederne skal vurdere *arten og længden* af en persons ophold i et tredjeland, samt hvilke *omstændigheder* der gjorde sig gældende under opholdet.

Medlemsstaterne kan enten udpege sikre tredjelands og/eller anvende begrebet fra sag til sag. BG, CZ, RO, SK, SI og PT har valgt førstnævnte løsning, mens AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL og SE anvender begrebet fra sag til sag. I UK er der mulighed for både at udpege sikre lande og anvende begrebet fra sag til sag⁵². Medlemsstaternes fremgangsmåde varierer, og der mangler generelt nærmere oplysninger om, hvordan der foretages en individuel vurdering af sikkerheden for en bestemt person. I en række medlemsstater har personen ret til at gøre indsigelse mod formodningen om sikkerhed allerede i proceduren i første instans (fx BG, CZ, EE, FI, NL, SI og SK), mens denne mulighed i andre medlemsstater er til rådighed gennem retten til appel (fx CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES og UK). Selv om den generelle tendens er, at en person kan lægge enhver årsag til grund for sin indsigelse mod formodningen om sikkerhed, begrænser flere medlemsstater denne mulighed til kun at vedrøre de årsager, der er anført enten i artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention (MT, NL og PT) eller til årsager, der er anført heri generelt. I FI og EL specificerer lovgivningen ikke, hvilke årsager der kan lægges til grund. Det er Kommissionens opfattelse, at den pågældende person bør underrettes om og have en reel mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet, inden der træffes en afgørelse i første instans⁵⁴.

5.2.5. Sikre oprindelseslande (artikel 29-31)

Domstolen har annulleret direktivets regler om procedurer for vedtagelse og ændring af den fælles minimumsliste over tredjelands, som anses for sikre⁵⁵. Med hensyn til national udpegelse findes der ingen minimumsliste i BE, IT, PL og SE⁵⁶. Der er konstateret store forskelle mellem medlemsstater, som har indført procedurer med sikre oprindelseslande. I

⁴⁸ I EL henviser lovgivningen til en opholdstilladelse.

⁴⁹ I MT henviser nationale bestemmelser til "en væsentlig periode" og en forbindelse med det pågældende land.

⁵⁰ Det eneste krav er, at personen "kunne have nydt beskyttelse" i det pågældende land.

⁵¹ Med henvisning til praksis.

⁵² I praksis anvendes begrebet fra sag til sag, da der ikke er vedtaget nogen liste over sikre lande.

⁵³ Med henvisning til praksis. Lovgivningen indeholder ingen udtrykkelige regler.

⁵⁴ Jf. princippet om overholdelse af retten til at blive hørt. Se navnlig Domstolens dom i sag C-349/07.

⁵⁵ Sag C-133/06, dom af 6. maj 2008.

⁵⁶ Disse medlemsstater har dog gennemført begrebet sikkert oprindelsesland, som er knyttet til en fælles liste.

CY, EE, HU og EL anvendes begrebet på en del af et land. En række medlemsstater (DE, FI, FR, NL og UK) forlader sig på standstill-klausuler og anvender mindre strenge kriterier for den nationale udpegelse af sikre lande, og UK gør brug af muligheden for at udpege en del af et land som sikkert eller et land eller en del af et land som sikkert for en bestemt gruppe mennesker. Selv om medlemsstaternes nationale lovgivning generelt fastslår, at der skal være lister over sikre oprindelseslande, har kun nogle medlemsstater vedtaget dem (AT, DE, FR, LU, RO, SK og UK), og der er stor forskel på deres indhold⁵⁷. I EE, CZ, FI, NL og PT er der ingen planer om lister, og begrebet kan anvendes fra sag til sag, og i BG, FR, PT, MT og RO afspejler de nationale bestemmelser ikke fuldt ud og udtrykkeligt direktivets kriterier for, hvornår et land kan anses for at være et sikkert oprindelsesland.

Kravet om en individuel vurdering anerkendes normalt enten som et generelt princip eller specifikt i forbindelse med begrebet sikkert oprindelsesland. Selv om det samme gælder muligheden for at gøre indsigelse mod formodningen om sikkerhed, underrettes ansøgerne tilsyneladende ikke altid om, at myndigheden har til hensigt at anvende begrebet⁵⁸, og i EE, EL og SI kan en personlig samtale udelades i forbindelse med procedurer med sikre oprindelseslande.

5.2.6. *Indledende procedure til fornyede ansøgninger (artikel 32-34)*

Ifølge direktivet kan medlemsstater underkaste fornyede ansøgninger en indledende procedure for at vurdere, om den indeholder nye elementer eller oplysninger, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at vedkommende kan anerkendes som flygtning. Denne procedure findes i BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE og SI. I CZ, ES, HU og LV indgår lignende kriterier i en antagelsesprocedure, og i FR er de en del af den fremskyndede procedure. Der er stor forskel på, hvordan landene fortolker direktivets undersøgelse af, hvad der udgør nye elementer. I EL og LU følger lovgivningen direktivet bogstaveligt, DE forlader sig på de generelle grunde til at prøve administrative afgørelser, NL kræver nye omstændigheder, som ikke umiddelbart må kunne udelukkes som grunde til at prøve en tidligere afgørelse, BE undersøger, om de nye omstændigheder indeholder betydelige tegn på en velbegrundet frygt for forfølgelse eller en reel risiko for alvorlig skade, CZ kræver en forbindelse med grundene til at yde beskyttelse, mens SI, HU, LV og SK lægger vægt på ændrede omstændigheder. SE kræver nye omstændigheder, som udgør en vedvarende hindring for udvisning. Medlemsstaterne kræver generelt, at ansøgere indgiver nye elementer, som ikke var kendte eller ikke kunne være kendte på det tidspunkt, hvor den tidligere undersøgelse blev foretaget.

BE, CZ, PT, RO og SE anvender kun den indledende procedure på ansøgninger, som indgives, efter at der er truffet en afgørelse vedrørende en tidligere ansøgning, mens SI også anvender den på ansøgninger, som er indgivet efter en udtrykkelig tilbagetrækning af ansøgningen, og DE, ES, EL, HU, LU, MT og NL anvender direktivets bestemmelser om den indledende procedure på ansøgninger, som er indgivet, enten efter at der er truffet en afgørelse, eller efter at den tidligere ansøgning er trukket tilbage enten udtrykkelig eller implicit. Kun DE anvender den indledende procedure på personer, som ikke begiver sig til et modtagelsescenter eller ikke møder op hos myndighederne på et fastsat tidspunkt, jf. direktivets artikel 33.

⁵⁷ DE har udpeget 2 lande uden for EU, FR har udpeget 18 og UK 26.

⁵⁸ Med henvisning til den undersøgelse, FN's Højkommissariat for flygtninge har foretaget af anvendelsen af direktivet om asylprocedurer.

I CZ, DE, EL, LU, MT og RO giver bestemmelserne om fornyede ansøgninger muligheder for at udelukke en personlig samtale, og i DE, LU, NL, MT og RO skal de pågældende personer angive oplysninger og fremlægge bevismateriale, som berettiger en ny procedure. DE, LU, PT⁵⁹ og MT kræver, at ansøgerne indgiver nye oplysninger inden for en bestemt frist.

Direktivets bestemmelser om fornyede ansøgninger er ikke blevet gennemført i EI, UK har et system med "nye ansøgninger", som adskiller sig fra direktivets standarder, og ifølge lovgivningen i SK skal myndighederne blot afslutte proceduren, hvis sagens omstændigheder ikke har ændret sig væsentligt, efter at der er truffet en afgørelse om en tidligere ansøgning.

5.2.7. Grænseprocedurer (artikel 35)

Der findes grænseprocedurer i AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK og SI, som varierer betydeligt med hensyn til det personelle anvendelsesområde, bærende hensyn, afgørelsestyper samt proceduremæssige frister og garantier. De finder anvendelse på ansøgere, som mangler indrejsedokumenter (BE, DE, FR, NL og PT), som er fra et sikkert oprindelsesland (DE), som fremlægger forfalskede papirer (CZ), som udgør en trussel mod statens sikkerhed eller den offentlige orden (CZ), eller hvis identitet ikke er fastlagt (CZ). AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO og SI⁶⁰ anvender en grænseprocedure på alle ansøgere, som ansøger om asyl enten ved grænsen generelt eller på bestemte steder (fx lufthavne).

Grunde til at afslå en asylansøgning omfatter begrebet sikkert oprindelsesland (AT, DE og EE), antagelsesgrunde (EE, ES, HU, SI og PT), dårligt underbyggede ansøgninger (AT), åbenbart grundløse ansøgninger (DE, ES, FR, RO, PT og SI) og ansøgninger, som indeholder falske oplysninger om identitet, nationalitet eller om dokumenters gyldighed (AT). I EL, NL og CZ træffes afgørelser angående generelle forhold ved grænsen. Fristen for at træffe en afgørelse svinger fra 2 dage (DE) til 3 dage (RO), 4 dage (ES og FR), 7 dage (PT), 8 dage (HU), 15 dage (BE), 30 dage (EL og CZ) og 42 dage (NL). Nationale bestemmelser om grænseprocedurer afspejler generelt de grundlæggende principper og garantier eller i tilfælde af grænseprocedurer, som er baseret på en standstill-klausul⁶¹, de minimumsgarantier, der er anført i artikel 35, stk. 3. Navnlig får personer, som er genstand for grænseproceduren, generelt mulighed for en personlig samtale. Kun i EE giver nationale bestemmelser mulighed for at udelade den personlige samtale i en grænseprocedure.

5.2.8. Fratagelse af flygtningestatus (artikel 37 og 38)

Direktivets bestemmelser om fratagelse af flygtningestatus afspejles generelt i national lovgivning. DE benytter en fakultativ bestemmelse, som gør det muligt at beslutte, at flygtningestatus bortfalder ved lov, hvis bortfaldsklausulen gælder. I 2008 og 2009 var der i EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT og RO ingen tilfælde, hvor flygtningestatus blev frataget, mens nogle medlemsstater (IE, LU, HU, PL, SI, SK og SE) meddelte, at der højst var tale om 25 tilfælde. I 2008 og 2009 blev begrebet anvendt oftere i AT (105 sager), DE (10 755 sager), FR (220 sager) og IT (95 sager).

⁵⁹ I PT er det op til den besluttende myndighed at anvende en frist.

⁶⁰ I SI har bestemmelser om grænseprocedure ikke været anvendt i praksis.

⁶¹ Ifølge artikel 35, stk. 2, i direktivet kan medlemsstater i overensstemmelse med den lovgivning, der var gældende den 1. december 2005, opretholde procedurer, som fraviger de grundlæggende principper og garantier.

5.3. Klageadgang

5.3.1. Adgang til effektive retsmidler (artikel 39)

Ifølge direktivet skal medlemsstaterne sikre adgang til effektive retsmidler ved en ret, de skal fastlægge relevante proceduremæssige regler og frister, og de skal have ordninger vedrørende retten til at forblive i landet, indtil sagen er afsluttet. I størstedelen af medlemsstaterne fungerer en ret som første appelinstans. Det kan være særlige domstole (AT, FR og SE), forvaltningsdomstole (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI), eller domstole med generel kompetence (CZ, IT, HU, NL, RO, SK og UK⁶³). Der findes særlige domstole i BE, CY, IE, MT, PL og UK. I UK behandler *Special Immigration Appeals Commission* appeller i sager vedrørende statens sikkerhed. EL er den eneste medlemsstat, hvor den øverste forvaltningsdomstol fungerer som den eneste appelinstans i sager om asylafgørelser, der er truffet af den besluttende myndighed.

Der er stor forskel på appelfristerne, og mange medlemsstater har sat dem ned for afgørelser, der falder ind under artikel 23, stk. 4, artikel 28, stk. 2, og artikel 32 og/eller 35 samt for afgørelser vedrørende ansøgere i forvaring. Den generelle frist er på mellem 8 dage (PT), 10 dage (EE, LV og UK), 14 dage (AT, BG, DE, LT og PL) 15 dage (CZ, HU, IE⁶⁴ og SI), 20 dage (CY), 21 dage (SE), 28 dage (NL⁶⁵), 30 dage (BE, FI, FR, EL, IT og SK) og 60 dage (EL og ES). De afkortede frister er 2 dage (FR, RO og UK), 3 dage (SI, DE⁶⁶ og PT), 5 dage (PL og UK⁶⁷), 7 dage (BG, CZ, DE og NL⁶⁸), 10 dage (CY), 15 dage (BE og IT) og 20 dage (SK). Der gælder samme frist for alle asylafgørelser i EE, FI, EL, LT, LV, PL og SE.

Princippet om automatisk opsættende virkning gælder alle appeller, som indgives i første appelinstans i BG, HU, IE, LT, LU og PT. I andre medlemsstater er de gældende undtagelser meget forskellige og vedrører afgørelser om ikke at undersøge en fornyet undersøgelse yderligere (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO og UK), afvisning af at genoptage undersøgelsen (CZ, DE og SI), afgørelser, der er truffet i grænseprocedurer (CZ og DE), afgørelser om afvisning af ansøgninger (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK og UK), afgørelser, der falder ind under artikel 23, stk. 4, og/eller artikel 28, stk. 2, i direktivet (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK og UK), afgørelser, der falder ind under artikel 23, stk. 3, i direktivet (NL) og afgørelser vedrørende ansøgere i forvaring (IT og NL). I EL og ES har ingen appeller automatisk opsættende virkning for udsendelser. Hvis en appel ikke har opsættende virkning, er der normalt mulighed for at træffe midlertidige foranstaltninger. Retten til at forblive i landet i afventning af resultatet af proceduren for midlertidige foranstaltninger er dog ikke garanteret ved lov i CZ, EL og SK. I mange andre medlemsstater kan udsendelse håndhæves øjeblikkeligt i forbindelse med afgørelser om fornyede ansøgninger (FI og NL) eller personer, som udgør en risiko for statens sikkerhed (NL). I UK kan man, hvor der ikke findes nogen ret til at appellere, mens man befinder sig i landet, kun anmode om prøvelse af afgørelsen ved fra udlandet at søge om tilladelse til retslig prøvelse eller ved at iværksætte en administrativ prøvelse.

⁶² Med henvisning til afgørelser om at afvise indrejse og afgørelser om at anvende en fremskyndet procedure.

⁶³ Med henvisning til afgørelser, som kun kan blive genstand for domstolsprøvelse.

⁶⁴ I IE er fristen 15 arbejdsdage.

⁶⁵ Med henvisning til den udvidede procedure. Ifølge lovgivningen er fristen på 4 uger.

⁶⁶ Med henvisning til grænseproceduren.

⁶⁷ Med henvisning til ansøgere i forvaring. I fast track-proceduren er fristen 2 dage.

⁶⁸ Med henvisning til proceduren i et ansøgningscenter.

I størstedelen af medlemsstaterne har appelmyndigheden i første instans kompetence til at behandle både faktiske og retlige omstændigheder. I EL og SI foretager retten kun en prøvelse af førsteinstansafgørelser for så vidt angår retlige spørgsmål. I UK omfatter domstolsprøvelsen ikke en fuldstændig gennemgang af afgørelsens omstændigheder, og i NL foretages der kun en begrænset gennemgang af de faktuelle forhold, som den besluttende myndighed har fastlagt. I BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT og UK har retten beføjelse til at foretage en vurdering af sagen ex nunc, mens andre medlemsstater (fx CZ, SI og NL) snarere pålægger begrænsninger med hensyn til muligheden for at tage nyt bevismateriale i betragtning.

Den Europæiske Unions Domstol har kun behandlet én anmodning om en præjudiciel afgørelse med hensyn til direktivet⁷¹. Denne situation kan ændre sig med Lissabontraktatens ikrafttræden, som gør det muligt for nationale domstole i alle instanser at anmode Domstolen om fortolkende retningslinjer og dermed bidrage til en mere ensartet anvendelse af direktivet.

6. KONKLUSION

Denne vurdering bekræfter, at nogle af direktivets fakultative bestemmelser og undtagelsesklausuler har været med til at skabe forskellige ordninger i EU, og at der er betydelig forskel på de proceduremæssige garantier i medlemsstaterne. Det gælder især med hensyn til bestemmelserne om fremskyndede procedurer, sikkert oprindelsesland, sikkert tredjeland, personlige samtaler, juridisk bistand og adgang til effektive retsmidler. Der er derfor fortsat store forskelle. Der er også konstateret en række tilfælde med ufuldstændig og/eller ukorrekt gennemførelse og mangler i direktivets implementering. Den kumulative virkning af disse mangler øger risikoen for administrative fejl i forbindelse med procedurerne. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at en betydelig del af de afgørelser, der træffes i første instans, omstødes som følge af en appel.

Denne beretning viser, at målet om at skabe ensartede vilkår med hensyn til rimelige og effektive asylprocedurer ikke fuldt ud er nået. Kommissionen vil fortsat undersøge og gå videre med alle sager, hvor der er konstateret problemer med gennemførelse og/eller implementering for at fremme en korrekt og konsekvent anvendelse af direktivet og for at sikre, at non refoulement-princippet og andre rettigheder i EU-chartret overholdes fuldt ud. Proceduremæssige forskelle, som ofte skyldes vage og tvetydige standarder, kan kun udbedres ved lovgivningsændringer. På basis af en grundig evaluering af direktivets gennemførelse vedtog Kommissionen derfor den 21. oktober 2009 et forslag om omarbejdning af direktivet for at rette op på de konstaterede mangler.

⁶⁹ I BE er indgivelsen af nye elementer dog underlagt visse betingelser.

⁷⁰ Med undtagelse af sager, som afvises som åbenbart grundløse.

⁷¹ Sag C 69/10. Den luxembourgske ret "Tribunal administratif" spurgte, om der ifølge direktivet er en ret til domstolsprøvelse af en afgørelse om at behandle en ansøgning efter en fremskyndet procedure.