

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 1417 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

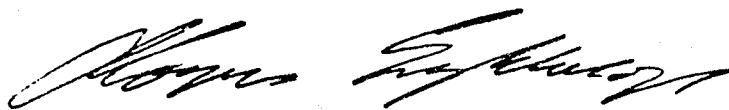
Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

18. juni 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Indenrigsministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, KOM (2000) 578 endelig.





INDENRIGSMINISTERIET
ADMINISTRATIONS-AFDELINGEN
Internationalt Kontor

Udenrigsministeriet StF.1.
Asiatisk Plads 2
1448 København K

StF.1	
- div Bil.	
15 JUNI 2001	
Yov.	Y. B-2

Dato: 14 JUNI 2001
Kontor: Internationalt Kontor
J. nr.: 2001.7360-327
Sagsbeh.: SVI
Fil-navn: grundnotat frem. UM

INM 0109

Vedlagt sendes grundnotat og de modtagne høringssvar fra Amnesty International, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og Det Danske Center for Menneskerettigheder vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (KOM(2000) 578 endelig udg.) med henblik på videresendelse til Folketingets Europaudvalg.

kom F. 2-0

Grundnotatet med bilag er ligeledes sendt til Folketingets Retsudvalg.

Karen Jespersen

Karen Jespersen

Dorit Hørlyck

/Dorit Hørlyck

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (KOM (2000) 578 endelig).

1. Resume

Kommissionen fremsatte den 26. oktober 2000 forslag til Rådsdirektiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. (KOM (2000) 578 endelig).

Forslaget udgør et element i opfølgningen på konklusionerne fra det Europæiske Råds ekstraordinære møde i Tampere i Finland den 15. – 16. oktober 1999, hvoraf det fremgår, at et fælles europæisk asylsystem på kort sigt blandt andet bør omfatte fælles standarder for en retfærdig og effektiv asylprocedure i medlemsstaterne. På længere sigt skal et fælles europæisk asylsystem føre til en fælles asylprocedure og en ensartet flygtningestatus.

Direktivforslaget fastlægger proceduregarantier, som vedrører alle trin i asylprocedurerne. Eksempelvis skal enhver asylansøger have ret til at klage over afgørelser i første instans, og der skal ske underretning af ansøgeren om de væsentligste sagsskridt på et sprog, denne forstår. Der er desuden fastsat specifikke garantier for personer med særlige behov, for eksempel uledsagede mindreårige.

Direktivforslaget indeholder endvidere minimumskrav til beslutningsprocessen. Disse krav indebærer blandt andet, at medlemsstaterne skal indføre et treinstans system med en besluttende myndighed, en klagemyndighed og en appelret, at afgørelser skal træffes individuelt, objektivt og upartisk, og negative afgørelser skal begrundes, samt at personale ansat i den besluttende myndighed modtager den nødvendige grunduddannelse og har adgang til oplysninger af relevans for asylsagen, herunder landeoplysninger om oprindelseslandene og adgang til eventuel ekspertbistand.

Endelig indeholder direktivforslaget fælles standarder for anvendelse af begreberne "uantagelige ansøgninger", "åbenbart grundløse ansøgninger", "sikkert oprindelsesland" og "sikkert tredjeland". Det er fakultativt, om medlemsstaterne ønsker at anvende disse begreber, men såfremt de vælger at anvende dem, skal anvendelsen følge de fælles rammer.

Kommissionens direktivforslag er fremsat med hjemmel i afsnit IV i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra d. Direktivet skal i henhold til Traktatens artikel 67, nr. 1, vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er

vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Direktivets indhold

2.1 Formål

Formålet med Kommissionens direktivforslag er i henhold til forslaget artikel 1 at fastsætte minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus.

Det fremgår af Kommissionens begrundelse, at dette formål nøjere kan udspecificeres som:

- "at gennemføre traktatens artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra d, Wien-handlingsplanens punkt 36, litra b, nr. iii, konklusion nr. 14 fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors og første del af afsnittet om en rimelig og effektiv asylprocedure på den resultatavle, som Rådet og Europa-Parlamentet fik forelagt i marts 2000,
- at træffe foranstaltninger, som er af afgørende betydning for effektiviteten af medlemsstaternes procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus,
- at fastlægge fælles definitioner af og fælles betingelser for uantagelige og åbenbart grundløse ansøgninger, herunder begrebet sikkert tredjeland, for at nå frem til en fælles fremgangsmåde i de medlemsstater, der anvender denne praksis og dette begreb,
- at fastsætte frister for afgørelser i første instans og påklage af sådanne sager, hvorved medlemsstaterne får mulighed for at behandle dem hurtigt og effektivt,
- at forbedre medlemsstaternes muligheder for at behandle asylansøgninger fra personer, som kan være flygtninge under Geneve-konventionen,
- at fastsætte et minimum af proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger for asylansøgere i medlemsstaternes procedurer for at sikre samme grad af proceduremæssig rimelighed i EU,
- at fastsætte specifikke proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger for personer med særlige behov,
- at fastsætte minimumskrav for afgørelser og besluttende myndigheder for at mindske forskellene mellem medlemsstaternes behandlingsprocesser og sikre en høj standard for beslutningstagning i hele EU."

2.2 Almindelige bestemmelser, herunder definitioner

Direktivforslagets artikel 2 indeholder definitioner, herunder blandt andet følgende:

"Asylansøgning" defineres som "en anmodning fra en person om en medlemsstats beskyttelse, som kan anses for at være afgivet med den begrundelse, at vedkommende er flygtning efter Geneve-konventionens artikel 1, litra A. Enhver anmodning fra en person om beskyttelse formodes at være en asylansøgning, medmindre vedkommende udtrykkelig anmoder om en anden form for beskyttelse, der kan søges om særskilt".

"Besluttende myndighed" defineres som "enhver domstol, domstolslignende myndighed eller administrativt organ i en medlemsstat, der er ansvarlig for at undersøge spørgsmålet om asylansøgningers antagelse til behandling og/eller dens konkrete omstændigheder, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager".

"Klageinstans" defineres som "enhver domstol, domstolslignende myndighed eller administrativt organ i en medlemsstat, der er uafhængig af og adskiller sig fra den relevante besluttende myndighed i denne medlemsstat, og er ansvarlig for prøvelse af den besluttende myndigheds afgørelser om konkrete omstændigheder og retlige spørgsmål".

"Appelret" defineres som "en domstol i en medlemsstat, der er uafhængig af den pågældende medlemsstats regering, og som er ansvarlig med hensyn til yderligere påklage af en afgørelse truffet af en klageinstans."

Artikel 3, stk. 1, indeholder overordnede bestemmelser om forslagets anvendelsesområde. Forslaget finder anvendelse på alle personer, der indgiver en asylansøgning ved medlemsstaternes grænser eller på deres område, uden at indskrænke bestemmelserne i protokollen om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater. Forslaget finder videre anvendelse i forbindelse med en procedure for at afgøre, hvorvidt ansøgerne er berettiget til adgang til en medlemsstats område.

Direktivets bestemmelser vil ikke finde anvendelse på ansøgninger om asyl, der er indgivet på medlemsstaternes repræsentationer i udlandet, jf. artikel 3, stk. 2.

Endvidere fremgår det af artikel 3, stk. 3, at medlemsstaterne kan beslutte at anvende direktivets bestemmelser på procedurer for behandling af ansøgninger om andre former for beskyttelse end den, der følger af Geneve-konventionen.

2.3 Grundlæggende principper og garantier

Ifølge direktivforslagets artikel 4, stk. 1, må indgivelse af en asylansøgning ikke være betinget af nogen forudgående formalitet. Endvidere skal asylansøgeren have faktisk mulighed for at indgive sin ansøgning så hurtigt som muligt, jf. artikel 4, stk. 2.

Asylansøgere, der har indgivet ansøgning om asyl til en medlemsstat, eller hvis ansøgning behandles i en medlemsstat, har ret til at forblive ved dens grænse eller på dens område, indtil deres ansøgning er blevet behandlet, jf. artikel 5.

Det fastslås i artikel 6, at afgørelser om asylansøgninger skal træffes individuelt, objektivt og upartisk.

Artikel 7 indeholder en række proceduregarantier. Heraf fremgår det blandt andet, at asylansøgere, på et sprog de forstår, skal underrettes om sagsbehandlingsprocedurerne, herunder rettigheder og forpligtelser, at en tolk skal stilles til rådighed, når det er nødvendigt for sagens forelæggelse, at der skal være adgang til at kontakte UNHCR eller organisationer, der arbejder på vegne af UNHCR, at afgørelser om asylansøgninger skal meddeles skriftligt og i tilfælde af, at ansøgningen afvises, skal den faktuelle og retlige begrundelse herfor anføres, ligesom ansøgeren skal oplyses om muligheden for at påklage afgørelsen, at hovedindholdet af en negativ afgørelse samt klageadgang skal forkyndes på et sprog, den pågældende asylansøger forstår, og endelig at ansøgere, der meddeles en positiv afgørelse, skal underrettes på et sprog, pågældende forstår, om afgørelsen samt om eventuelle obligatoriske skridt, der skal foretages.

Efter artikel 8, stk. 1, skal asylansøgeren, inden der træffes afgørelse i sagen, have mulighed for en personlig samtale med en kompetent sagsbehandler om asylansøgningens antagelse til behandling og/eller konkrete omstændigheder. Med henblik på godkendelse af samtalens indhold skal ansøgeren mindst have læst samtalereferatet højt, jf. artikel 8, stk. 2. En asylansøger, hvis ansøgning behandles efter normal-proceduren, jf. artikel 24, 25 og 26, skal have lejlighed til at se referatet af den personlige samtale med henblik på eventuelle kommentarer, jf. artikel 8, stk. 6.

Medlemsstaterne skal sikre, at asylansøgeren på alle trin i proceduren får lejlighed til på effektiv måde at kontakte organisationer eller personer, der yder juridisk bistand, jf. artikel 9, stk. 1.

Den juridiske rådgiver for en ansøger, hvis ansøgning behandles efter normal-proceduren, skal have lejlighed til at være til stede under den personlige samtale, jf. artikel 9, stk. 3.

Alle ansøgere er berettigede til at blive bistået af en juridisk rådgiver efter en negativ afgørelse truffet af den besluttende myndighed. Har ansøgeren ikke egne midler, skal bistanden på dette trin i proceduren ydes vederlagsfrit, jf. artikel 9, stk. 4.

Direktivforslagets artikel 10 omhandler proceduremæssige garantier for uledsagede mindreårige. En juridisk værge eller rådgiver skal hurtigst muligt udpeges for at bistå og repræsentere den mindreårige under behandlingen af ansøgningen, jf. artikel 10, stk. 1, litra a. Den juridiske værge/rådgiver skal have lejlighed til at hjælpe pågældende med at forberede sig på den personlige samtale, ligesom den juridiske værge/rådgiver skal tillades at være til stede under samtalen, jf. artikel 10, stk. 1, litra b. Samtalen skal føres af en embedsmand, som er uddannet med hensyn til uledsagede mindreåriges særlige behov, jf. artikel 10, stk. 2.

I tilfælde, hvor det skønnes nødvendigt at foretage lægeundersøgelser for at fastslå en uledsaget mindreårigs alder, skal den pågældende underrettes herom, herunder om undersøgelsesmetoden, mulige konsekvenser af undersøgelsen og om konsekvenserne af, at en uledsaget mindreårige nægter at lade sig undersøge, jf. artikel 10, stk. 3.

Medlemsstaterne må ikke tilbageholde en asylansøger, blot fordi pågældendes asylansøgning skal behandles. Frihedsberøvelse kan dog ske i overensstemmelse med national lovgivning, så længe det er nødvendigt, med henblik på at fastslå en asylansøgers identitet eller nationalitet, herunder når han har ødelagt eller bortkastet rejsedokumentation og/eller identitetspapirer eller benyttet falske dokumenter ved sin ankomst til medlemsstaten for at vildlede myndighederne, at fastslå de elementer, hans asylansøgning er baseret på, der ellers kunne gå tabt, eller i forbindelse med en procedure, hvorved det afgøres, om han har ret til at indrejse i landet, jf. artikel 11, stk. 1. Medlemsstaterne skal ved national lovgivning give mulighed for en første prøvelse og efterfølgende regelmæssige prøvelser af tilbageholdelser af asylansøgere, jf. artikel 11, stk. 2.

Ifølge artikel 12 skal medlemsstaterne sikre, at alle kompetente myndigheder har tilstrækkeligt personale og udstyr til at varetage deres forpligtelser efter direktivet. Videre skal medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger for at sikre, at de besluttende myndigheder er fuldt kvalificeret til at behandle asyl- og flygtningespørgsmål, blandt andet ved at sikre adgang til præcise og ajourførte oplysninger om situationen i asylansøgernes oprindelseslande og transitlande, og ret til at søge ekspertbistand, når det er påkrævet, jf. artikel 13, stk. 1.

Personale, der har kontakt med asylansøgere, det være sig toldbetjente, indvandringsmyndigheder og personale, der behandler asylansøgninger, skal have modtaget den nødvendige grunduddannelse, jf. artikel 14, stk. 1, litra a. Blandt andet skal personale, der fører samtaler med personer i en særlig sårbar position og mindreårige, have modtaget den nødvendige grunduddannelse med henblik på disse personers særlige behov, jf. artikel 14, stk. 1, litra c.

Oplysninger vedrørende individuelle asylansøgninger skal behandles fortroligt, jf. artikel 15, stk. 1, ligesom myndighederne i asylansøgerens oprindelsesland ikke må gives adgang til sådanne oplysninger, jf. artikel 15, stk. 2.

En asylansøger kan frivilligt trække sin ansøgning tilbage, jf. artikel 16, stk. 1. I tilfælde, hvor en asylansøger uden rimelig grund har undladt at opfylde sine forpligtelser til at melde sig eller imødekomme anmodninger om at give oplysninger eller har undladt at møde frem til en personlig samtale i mindst 30 dage, kan den besluttende myndighed afbryde sagsbehandlingen, jf. artikel 16, stk. 2. Anmoder en ansøger om, at sagsbehandlingen fortsætter, efter den er blevet afbrudt efter artikel 16, stk. 1 og 2, vil ansøgningen blive betragtet som en ny ansøgning, jf. artikel 16, stk. 3.

Medlemsstaterne skal give UNHCR eller organisationer, der arbejder på vegne af UNHCR, adgang til asylansøgere, der befinder sig i transitområder i lufthavne samt adgang til oplysninger om individuelle asylansøgninger, såfremt den pågældende asylansøger indvilger heri, jf. artikel 17.

2.4 Antagelse til behandling

En medlemsstat kan afvise at antage en asylansøgning til behandling, hvis et andet land er ansvarlig for asylsagsbehandlingen (Dublin-proceduren), hvis et tredjeland betragtes som ansøgerens første asylland, eller hvis et tredjeland betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren, jf. artikel 18.

Har en asylansøger opnået indrejse i et andet land som flygtning eller af andre årsager, der berettiger ham til beskyttelse, og kan han stadig nyde godt af denne beskyttelse, er dette land at betragte som ansøgerens første asylland, jf. artikel 20.

Såfremt medlemsstaterne ønsker at kunne anvende afvisning til sikre tredjelande, kan identifikation af sådanne lande kun ske i overensstemmelse med de principper, der er fastlagt i direktivets bilag 1, jf. artikel 21, stk. 1.

Ifølge artikel 21, stk. 3 skal medlemsstater, der ved direktivets ikrafttræden har gældende love eller administrative bestemmelser for udpegelse af sikre tredjelande, og som ønsker at bevare disse, meddele dette til Kommissionen senest seks måneder efter direktivets vedtagelse. Videre skal medlemsstaterne hurtigst muligt underrette Kommissionen om indførelse af enhver lov eller administrativ bestemmelse om udpegelse af lande som sikre tredjelande efter vedtagelsen af direktivet.

Direktivforslagets bilag I indeholder principperne for udpegelse af sikre tredjelande. Et land betragtes således som et sikkert tredjeland, dersom det generelt overholder folkerettens standarder for beskyttelse af flygtninge og den internationale menneskerettighedslovgivnings basale standarder, som end ikke kan fraviges, når en nations overlevelse er truet af krig eller anden offentlig nødsituation. Bilag 1 indeholder i stk. 1, litra A og B, angivelser af indholdet af ovennævnte standarder.

Udvælgelse af et land som sikkert tredjeland skal baseres på en række kilder, blandt andet rapporter fra diplomatiske repræsentationer, internationale organisationer og non-governmentale organisationer (NGO'er) samt presserapporter. Rapporten om den generelle vurdering skal være offentlig tilgængelig.

Selv om et land efter principperne i bilag I kan betragtes som et sikkert tredjeland, kan det, jf. artikel 22, kun betragtes som et sikkert tredjeland for en bestemt asylansøger, hvis:

- ansøgeren har en forbindelse eller nær tilknytning til landet eller under et tidligere ophold i dette land kunne have ansøgt om myndighedernes beskyttelse,
- der ikke er grund til at formode, at den pågældende ansøger vil blive nægtet genindrejse i landet, og
- der ikke er grund til at formode, at landet ikke er et sikkert tredjeland i netop hans tilfælde.

Artikel 23 indeholder tidsfrister for behandlingen af en asylansøgnings antagelse efter første asyllands- og sikkert tredjelandspceduren. Overholdes tidsfristerne ikke, behandles asylansøgningen efter den almindelige procedure, jf. artikel 23, stk. 4.

2.5 Procedurer for vurdering af sagens konkrete omstændigheder

2.5.1 *Almindelig procedure*

Ifølge artikel 24, stk. 1, skal medlemsstaterne fastsætte en rimelig frist for den besluttende myndigheds behandling af asylansøgningen. Har den besluttende myndighed ikke truffet afgørelse inden for den angivne frist, skal ansøgeren have ret til at anmode klageinstansen om en afgørelse, jf. artikel 24, stk. 2. Fristen kan dog forlænges med seks måneder, hvis der er rimelig begrundelse herfor. Ansøgeren skal have mulighed for at afgive alle for sagen relevante oplysninger, jf. artikel 25, stk. 1. Medlemsstaterne skal, jf. artikel 25, stk. 3, ved vurderingen af sagen lade tvivlen komme ansøger til gode, såfremt denne oprigtigt har bestræbt sig på at underbygge sin ansøgning, hans forklaringer skønnes sammenhængende og troværdige og ikke strider imod alment kendte fakta.

Ifølge artikel 26, stk. 2, skal enhver ophævelse eller fratagelse af flygtningestatus behandles efter den almindelige procedure i overensstemmelse med direktivet.

2.5.2 *Fremskyndet procedure*

Medlemsstaterne kan indføre eller fortsat benytte en fremskyndet procedure til behandling af ansøgninger, som antages for at være åbenbart grundløse i henhold til artikel 28, jf. artikel 27.

Det fremgår af artikel 28, stk. 1, at medlemsstaterne kan afvise asylansøgninger som åbenbart grundløse i følgende tilfælde:

- ansøgeren uden rimelig grund har afgivet falske oplysninger om sin identitet eller nationalitet,
- hvis ansøgeren ikke har fremlagt identitetspapirer eller rejsedokumentation og ikke har afgivet tilstrækkelige eller tilstrækkeligt overbevisende oplysninger til, at hans identitet eller nationalitet kan fastslås, og der er alvorlig grund til at antage, at han i ond tro har ødelagt eller bortkastet identitetspapirer eller rejsedokumentation, der ellers kunne have medvirket til at fastslå hans identitet eller nationalitet,
- hvis den pågældende har indgivet en asylansøgning på sidste trin i en udvisningsprocedure og kunne have gjort det tidligere,
- hvis ansøgeren ved indgivelsen og redegørelsen for sin ansøgning ikke har påpeget forhold, som begrunder beskyttelse på grundlag af Genevekonventionen eller artikel 3 i Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder fra 1950,
- hvis ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, jf. artiklerne 30 og 31,
- hvis ansøgeren har indgivet en ny ansøgning, der ikke indeholder relevante nye oplysninger om vedkommendes særlige forhold eller om situationen i hans oprindelsesland.

En ansøgning kan ikke afvises som åbenbart grundløs, blot fordi ansøgeren ikke har benyttet sig af et internt flugtalernativ i en del af sit oprindelsesland eller, hvis han er statsløs, i en del af det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, og hvori han med rimelighed kan forventes ikke at blive forfulgt i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i Geneve-konventionen. Det samme gælder, hvor der er alvorlig grund til at antage, at de begrundelser, der er anført i Geneve-konventionens artikel 1. litra F, gælder for ansøgeren, jf. artikel 28. stk. 2.

Artikel 29 indeholder tidsfrister for behandlingen af åbenbart grundløse ansøgninger. Den overordnede frist er således, at der skal træffes afgørelse i sagen senest 65 dage efter dens indgivelse, jf. artikel 29. stk. 3. Overholdes fristen ikke, behandles asylansøgningen efter den almindelige procedure, jf. artikel 29. stk. 4.

Ifølge artikel 30 kan medlemsstaterne kun betragte et land som et sikkert oprindelsesland i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger, når det sker i overensstemmelse med de principper, der er fastlagt i bilag II.

Det fremgår af bilag II, stk. 1, hvilke betingelser et land skal opfylde for at betragtes som et sikkert oprindelsesland. Heraf fremgår blandt andet, at der skal være tale om et land, der generelt overholder de basale internationale menneskerettighedsstandarder, har demokratiske institutioner, tillader at internationale organisationer og NGO'er fører tilsyn med overholdelse af menneskerettighederne, er et retssamfund, beskytter de borgerlige og politiske rettigheder, og er et stabilt land.

Udpegelse af et land som sikkert oprindelsesland skal baseres på en række kilder, f.eks. UNHCR, og rapporten om vurderingen af et givet land skal være offentlig tilgængelig.

Ifølge artikel 31 kan et land, der i overensstemmelse med principperne i bilag II er et sikkert oprindelsesland, kun betragtes som et sådant for en bestemt asylansøger, hvis han har dette lands nationalitet, eller hvis han er statsløs, hvis han har haft sit sædvanlige opholdssted i dette land, og der ikke er grund til ikke at betragte landet som et sikkert oprindelsesland i netop hans tilfælde.

2.6 Klageprocedurer

Asylansøgere har ret til at påklage enhver afgørelse om deres ansøgningsantagelse til behandling eller sagens konkrete omstændigheder, jf. artikel 32.

Ifølge artikel 33 har påklage som udgangspunkt opsættende virkning. Medlemsstaterne kan dog fravige denne hovedregel i sager, hvor et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland, i sager, der afvises som åbenbart grundløse, og i sager, hvor den nationale sikkerhed eller offentlige orden er truet. Dersom påklagen ikke tillægges opsættende virkning, har ansøgeren ret til at anmode om at forblive på medlemsstatens område under klageproceduren. I forbindelse med sådanne anmodninger må ansøgeren ikke udsendes, før der er truffet afgørelse om anmodningen, med mindre der er tale om afvisning til et sikkert tredjeland, der ikke er et EU-land.

Artikel 34 og 35 omhandler tidsfrister for indgivelse af påklage og forelæggelse af begrundelse herfor samt tidsfrister for klageinstansens sagsbehandling. I åbenbart grundløse sager og i afgørelser om, at en ansøgning ikke har kunnet antages til behandling, skal medlemsstaten sikre, at klageinstansen træffer afgørelse senest 65 dage, efter at påklagen er indgivet, jf. artikel 35, stk. 1.

Ifølge artikel 36 kan medlemsstaterne indføre en procedure, hvorefter der sker automatisk prøvelse i en klageinstans af afgørelser om, at en sag ikke kan antages til behandling eller er åbenbart grundløs.

Medlemsstaterne kan vedtage, at visse sager skal behandles efter hasteproceduren i artikel 35, stk. 1, eller med automatisk prøvelse som omtalt i artikel 36. Det drejer sig eksempelvis om tilfælde, hvor en ansøger uden rimelig grund og i ond tro har tilbageholdt oplysninger, der enten ville have resulteret i, at ansøgningen ikke ville være antaget til behandling eller ville have været betragtet som åbenbart grundløs, jf. artikel 37, litra a, eller hvis der er indlysende alvorlig grund til at mene, at ansøgeren er omfattet af Geneve-konventionens udelukkelsesgrunde, jf. artikel 37, litra c.

Ifølge artikel 38 skal medlemsstaterne sikre, at asylansøgere i alle tilfælde yderligere har ret til at klage til appelretten.

Såfremt klageinstansen er et administrativt eller domstolslignende organ, skal der være adgang til fuldstændig påklage til appelretten, således at såvel sagens konkrete omstændigheder som retlige spørgsmål kan behandles. Er klageinstansen en domstol, kan klagen til appelretten begrænses til retlige spørgsmål, jf. artikel 38, stk. 2.

Ifølge artikel 39, stk. 1, skal medlemsstaterne ved lov fastsætte regler om opsættende virkning, indtil appelrettens afgørelse foreligger. Afvises den opsættende virkning, skal asylansøgeren have adgang til at anmode om tilladelse til at forblive på medlemsstatens område under klageproceduren. Først når appelretten har truffet afgørelse om denne anmodning, vil udsendelse i givet fald kunne finde sted, jf. artikel 39, stk. 2.

2.7 Almindelige og afsluttende bestemmelser

Ifølge artikel 42 skal medlemsstaterne indføre sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af direktivet.

De nødvendige love og administrative bestemmelser skal sættes i kraft senest den 31. december 2002, jf. artikel 44, stk. 1. Senest to år herefter aflægger Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet og fremsætter de ændringsforslag, der måtte være behov for, jf. artikel 43, stk. 1.

1. National lovgivning

I det følgende redegøres for asylprocedurerne i Danmark.

3.1 Indledning

En asylansøgning defineres i Danmark som en ansøgning om opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens § 7.

Opholdstilladelse som flygtning meddeles enten med konventionsstatus eller med de facto-status.

For at blive anerkendt som flygtning med konventionsstatus efter FN's flygtningekonvention skal udlændingen nære en velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion eller nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1.

En udlænding kan blive anerkendt som flygtning med de facto-status, hvis det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde, der medfører velbegrunnet frygt for forfølgelse eller tilsvarende overgreb, ikke bør kræves, at den pågældende vender tilbage til sit hjemland, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2.

Asylsager afgøres i 1. instans af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1. Udlændingestyrelsen er en selvstændig administrativ myndighed under Indenrigsministeriet. I tilfælde af afslag på asylansøgningen i 1. instans indbringes afslaget automatisk for Flygtningenævnet, medmindre ansøgningen er behandlet som åbenbart grundløs, jf. nærmere nedenfor.

3.2. Den indledende fase

Ansøgninger om asyl kan indgives ved grænseovergange og inde i landet samt på danske repræsentationer i udlandet.

Politiet foretager en indledende undersøgelse med henblik på at fastlægge asylansøgerens identitet, nationalitet og rejserute. Politiets undersøgelser danner grundlag for Udlændingestyrelsens afgørelse om, hvorvidt asylansøgeren skal afvises til et sikkert tredjeland eller overføres/tilbageføres til et andet EU-land i henhold til Dublin-konventionen, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, eller hvorvidt asylansøgningen skal realitetsbehandles her i landet.

I forlængelse af politiets samtale med asylansøgeren udfylder den pågældende et asylansøgningsskema på sit modersmål eller på et sprog, som asylansøgeren behersker lige så godt. Forinden forevises ansøgeren et video-bånd, hvori der redegøres nærmere for sagens behandling. I asylansøgningsskemaet redegør asylansøgeren blandt andet for sit asylmotiv. Asylansøgningsskemaet sendes kun til oversættelse hos en tolk, hvis Udlændingestyrelsen beslutter, at asylsagen skal realitetsbehandles her i landet. Der gælder særlige procedurer for analfabeter.

Politiet skal gøre en asylansøger, der søger om asyl i Københavns Lufthavn i Kastrup, bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp, jf. bekendtgørelse nr. 696 af 29. august 1997, der er udstedt i medfør af udlændingelovens § 48 a, stk. 4, 2. pkt.

3.2.1. Afvisning til sikkert tredjeland

Indrejser asylansøgeren i Danmark via et såkaldt sikkert tredjeland uden for EU, kan Udlændingestyrelsen under visse betingelser træffe afgørelse om afvisning efter udlændingelovens § 48 a, stk. 2. Afgørelsen kan påklages til Indenrigsministeriet, men klagen har ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 48 d.

Efter udlændingelovens § 48 a, stk. 2, 2. pkt., må asylansøgeren ikke udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de grunde, der er nævnt i artikel 1 A i flygtningekonventionen, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.

Det afgørende for den generelle vurdering af, om et givet land kan tjene som sikkert tredjeland, er, om det pågældende land har tiltrådt flygtningekonventionen og faktisk optræder i overensstemmelse med flygtningekonventionens bestemmelse om non-refoulement og således ikke sender asylansøgere til hjemlandet, uden at det efter en forsvarlig asyprocedure har kunnet lægges til grund, at de pågældende ikke vil være i risiko for forfølgelse af de i konventionen nævnte grunde ved tilbagesendelse.

Indenrigsministeriet forestår vurderingen af, om et land kan anses for sikkert tredjeland i relation til afvisning af asylansøgere efter udlændingelovens § 48 a. Vurderingen foretages bl.a. på baggrund af oplysninger om det pågældende lands asyprocedurer, herunder oplysninger indhentet via UNHCR. For tiden anerkender Danmark følgende lande som sikre tredjelande: Norge, Island, Schweiz, Polen, USA samt Canada. Endvidere anerkendes Ungarn for så vidt angår europæiske asylansøgere, herunder asylansøgere fra det tidligere Sovjetunionen og Tyrkiet.

3.2.2. Overførsel/tilbageførsel efter Dublin-konventionen

Udlændingestyrelsen kan anmode et andet EU-land om, at en asylansøger, der har indgivet ansøgning om asyl her i landet, overføres eller tilbageføres til dette EU-land efter EU's konvention om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandling af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater (Dublinkonventionen), jf. udlændingelovens § 29 a, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1.

Dublinkonventionen fastsætter, hvilket EU-land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning.

Imødekommer det andet EU-land Udlændingestyrelsens anmodning om overførsel eller tilbageførsel, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om overførsel/tilbageførsel af asylansøgeren til det pågældende land.

Senest seks måneder efter asylansøgningens indgivelse skal der være truffet afgørelse om overførsel eller tilbageførsel. Efter udløbet af denne frist træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, at asylansøgningen realitetsbehandles her i landet.

Danmark har indgået særlige aftaler med Sverige og Tyskland, hvorefter asylansøgere, der rejser illegalt ind i Danmark fra disse to lande og registreres af det

danske politi på eller ved grænseområdet i visse tilfælde straks kan sendes direkte tilbage til Sverige eller Tyskland efter en smidigere og hurtigere procedure end den, der følger af selve Dublin-konventionen. Det er imidlertid fortsat Dublin-konventionen, der er afgørende for, om asylansøgeren kan returneres.

Udlændingestyrelsens afgørelse om overførsel eller tilbageførsel kan påklages til Indenrigsministeriet, men en klage har ikke opsættende virkning med hensyn til effektueringen af overførslen/tilbageførslen, jf. udlændingelovens § 48 d.

3.3. Asylsagsbehandlingen i 1. instans

3.3.1. Registrering som asylansøger m.v.

Træffer Udlændingestyrelsen beslutning om, at en asylansøgning skal behandles i Danmark, registreres den pågældende som asylansøger. Udlændingestyrelsens beslutning om realitetsbehandling af asylansøgningen forkyndes som udgangspunkt for ansøgeren via brev affattet på asylansøgerens eget sprog eller et sprog, denne behersker.

Asylansøgeren gøres af politiet bekendt med adgangen til at kontakte Dansk Flygtningehjælp, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 4, 1. pkt.

Asylansøgeren har ret til at opholde sig i Danmark, indtil der er truffet endelig afgørelse i asylsagen.

Det tidligere udfyldte asylansøgningsskema sendes til oversættelse hos en tolk og indgår i asylsagens akter.

Oplysningen af en asylsag, der er taget under realitetsbehandling i Danmark, foretages af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 3.

De sagsbehandlere i Udlændingestyrelsen, der forestår asylsagsbehandlingen, er hovedsagelig jurister. Sagsbehandlerne deltager i forbindelse med ansættelsen i et introduktionskursus og modtager desuden løbende videre uddannelse inden for relevante emner.

Udlændingestyrelsens sagsbehandling af asylsager er underlagt de almindelige forvaltningsretlige regler. I overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser har udlændingemyndighederne tavshedspligt for så vidt angår oplysninger vedrørende individuelle asylansøgninger, ligesom sådanne oplysninger ikke må udleveres til myndighederne i det land, hvor den pågældende frygter forfølgelse.

Asylansøgeren kan under sagens behandling i første instans søge juridisk bistand, men dette vil i første instans ske for egen regning. Som udgangspunkt modtager asylansøgerne derfor ikke juridisk bistand i første instans.

3.3.2. Asylsamtalen

Asylansøgeren tilsiges via brev til asylsamtale hos Udlændingestyrelsen. Brevet indeholder bl.a. en vejledning om, at udeblivelse fra asylsamtalen uden anmeldt

lovligt forfald medfører, at asylansøgningen automatisk bortfalder, jf. udlændingelovens § 40. stk. 8. Der gælder særlige procedurer for analfabeter.

En sagsbehandler i Udlændingestyrelsen afholder en samtale med asylansøgeren. Samtalen foregår under medvirken af en tolk, der taler asylansøgerens modersmål eller et sprog, som denne forstår.

Under samtalen nedskriver sagsbehandleren hovedpunkterne i asylansøgerens forklaring. Efter samtalen læses samtalereferatet højt for ansøgeren med henblik på at sikre, at alle væsentlige oplysninger er fremkommet. Ansøgeren modtager tillige kopi af samtalereferatet på dansk, hvis den pågældende ønsker dette.

3.3.3. *Sagsbehandlingen efter asylsamtalen*

Sagsbehandleren vurderer efter asylsamtalen, om sagsbehandlingen skal foregå i normal-proceduren eller i åbenbart grundløs-proceduren.

3.3.4. *Normal-proceduren*

Udlændingestyrelsens afgørelse i asylsagen træffes på baggrund af de oplysninger, som ansøgeren har opgivet blandt andet under asylsamtalen, samt de breve, dokumenter m.v., som ansøgeren måtte have fremlagt. Endvidere sammenholdes de generelle baggrundsoplysninger vedrørende forholdene i det pågældende land med den konkrete ansøgning.

Baggrundsoplysningerne indsamles bl.a. af Udlændingestyrelsens dokumentationskontor via en bred vifte af informationskilder. Denne spredning af informationsindsamlingen sker for at sikre det bedste og mest fuldstændige beslutningsgrundlag for asyلافgørelsen.

Såfremt det skønnes nødvendigt at foretage ægthedsvurdering af fremlagte dokumenter, sker dette hos Rigspolitiets kriminaltekniske afdeling, eller, hvis ægthedsvurderingen skal foregå i udlandet, via Udenrigsministeriet. Det kan tillige være nødvendigt at forespørge via Udenrigsministeriet om konkrete oplysninger vedrørende asylsagen.

3.3.4.1. *Meddelelse af asyl*

Såfremt Udlændingestyrelsen beslutter, at en asylansøger skal meddeles opholdstilladelse som flygtning, udfærdiges en egentlig asyltilladelse, som sendes til den pågældende. Udlændingestyrelsen træffer i den forbindelse beslutning om boligplacering af den pågældende.

3.3.4.2. *Meddelelse af afslag*

Afslag på en ansøgning om asyl meddeles som udgangspunkt ansøgeren ved et brev fra Udlændingestyrelsen på såvel dansk som ansøgerens eget sprog eller et sprog, ansøgeren forstår. I visse tilfælde foretages en mundtlig forkyndelse af afslaget ved politiets foranstaltning. Et afslag på ansøgning om asyl indeholder en individuel begrundelse for afslaget, og det fremgår, at afslaget automatisk indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2.

3.3.5. *Åbenbart grundløs-proceduren*

Begrebet åbenbart grundløse sager omfatter dels sager, hvor asylansøgningen ikke indeholder asylretligt relevante elementer, dels sager, hvor asylansøgningen på baggrund af Flygtningenævnets praksis åbenbart må anses for udsigtsløs.

Vurderer Udlændingestyrelsen efter asylsamtalens afholdelse, at ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, udfærdiger Udlændingestyrelsen en begrundet indstilling til Dansk Flygtningehjælp herom. Herefter afholder Dansk Flygtningehjælp en samtale med den pågældende asylansøger.

3.3.5.1. *Ansøgeren meddeles afslag på asyl*

Er Dansk Flygtningehjælp enig i, at ansøgningen er åbenbart grundløs, udfærdiger Udlændingestyrelsen et begrundet afslag til ansøgeren, som sendes til forkyndelse via politiet. Ifølge udlændingelovens § 53 a, stk. 3, kan afslaget ikke påklages. Udrejsefristen fastsættes som regel til straks.

3.3.5.2. *Sagen overgår til behandling efter normal-proceduren*

Er Dansk Flygtningehjælp ikke enig i Udlændingestyrelsens vurdering af ansøgningen som åbenbart grundløs, meddeles den pågældende afslag på asyl efter retningslinierne for sager i normal-proceduren, jf. afsnit 3.4.2.

3.3.6. *Den særligt hastende åbenbart grundløs-procedure*

Asylansøgere fra lande, hvor der er en stærk forhåndsformodning for, at de ikke opfylder betingelserne for at opnå asyl i Danmark, behandles i en særligt hastende åbenbart grundløs-procedure. Disse sager behandles indenfor ganske få dage.

De pågældende asylansøgere behandles normalt ikke i Dublin-proceduren, ligesom asylansøgerne ikke skal udfylde asylansøgningskema. Asylansøgerne kommer så vidt muligt til asylsamtale hos Udlændingestyrelsen samme dag, som de registreres som asylansøgere, eller senest den følgende dag. Hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at sagen er åbenbart grundløs, forelægges sagen for Dansk Flygtningehjælp. Samtalen med Dansk Flygtningehjælp finder sted snarest muligt efter samtalen hos Udlændingestyrelsen.

I øvrigt behandles sagerne som andre åbenbart grundløse sager eller som normal-proceduresager, såfremt Dansk Flygtningehjælp ikke er enig i, at en sag er åbenbart grundløs. Det bemærkes i den forbindelse, at afgørelsen træffes på baggrund af en konkret og individuel vurdering af asylansøgningen.

Følgende lande er for tiden omfattet af den særligt hastende åbenbart grundløs-procedure: *Europa*: Rusland (undtagen jøder og asylansøgere fra uroområder som f.eks. Ossetien og Tjetjenien), Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Rumænien, Bulgarien, de nordiske lande og det øvrige Vesteuropa. *Afrika*: Benin, Ghana, Niger, Senegal (undtagen personer, der angiver at tilhøre separatistbevægelsen MFDC), og Tanzania. *Øvrige*: USA, Canada, Australien, New Zealand og Japan.

3.3.7. Øvrige sager, hvor sagsbehandlingen fremskyndes

Ud over sager, der behandles efter åbenbart grundløs-procedurene, behandles endvidere sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere forlods. Det samme gør sig gældende for asylansøgere, der er sigtet for et kriminelt forhold. Endvidere er der i efteråret 2000 indført en særlig hasteprocedure for asylansøgere fra lande, hvor der erfaringsmæssigt er mange kriminelle asylansøgere. På nuværende tidspunkt drejer det sig om asylansøgere fra visse lande i det tidligere Sovjetunionen, herunder Armenien og Georgien.

3.3.8. Uledsagede mindreårige og andre sårbare personer

Ansøgninger om asyl fra uledsagede mindreårige behandles enten efter den normale asylprocedure eller efter en særlig praksis, hvorefter der – uden forudgående asylsagsbehandling – kan meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, hvis ganske særlige grunde taler derfor. Af hensyn til den mindreårige fremskyndes sagsbehandlingen mest muligt.

Sidstnævnte praksis anvendes i tilfælde, hvor yngre uledsagede børn – typisk under 12-15 år – har søgt om asyl, men hvor Udlændingestyrelsen på baggrund af den mindreåriges alder sammenholdt med den pågældendes udvikling og modenhed skønner, at der ikke med rimelighed vil kunne gennemføres en almindelig asylretlig vurdering af sagen. I disse tilfælde meddeles den pågældende sædvanligvis i løbet af kort tid opholdstilladelse med henblik på varigt ophold i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

Skønner Udlændingestyrelsen, at en asylansøger ikke har den alder, den pågældende oplyser at have, kan der iværksættes en aldersundersøgelse. Den pågældende skal samtykke i, at undersøgelsen foretages. På baggrund af en fysisk undersøgelse af den mindreårige, afgiver Retslægerådet en udtalelse om den pågældendes alder.

Udlændingestyrelsen tilstræber, at de sagsbehandlere, der foretager asylsamtaler med uledsagede mindreårige, har erfaring med denne type samtaler.

I relation til kvindelige asylansøgere, hvor der på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagen er en formodning for, at den pågældende har været udsat for overgreb, særligt af seksuel karakter, tilstræbes det, at såvel Udlændingestyrelsens sagsbehandler som tolken er kvinder.

Det tilstræbes altid, at sagsbehandlere, der forestår samtaler med sårbare personer, herunder torturofre, er opmærksomme på de særlige forhold, der gør sig gældende, og således under samtalen, så vidt det er muligt, søger at finde en balance mellem sagens fulde opklaring og en skånsom oplysning af sagen.

3.3.9. Frafald eller bortfald af asylansøgningen

En asylansøger kan til enhver tid frafalde sin ansøgning om asyl. Udebliver en asylansøger fra et personligt møde hos politiet eller Udlændingestyrelsen, bortfalder udlændingens asylansøgning som udgangspunkt, jf. § 40, stk. 8.

Anmoder en asylansøger på ny om asyl, efter at den pågældendes sag er blevet afsluttet, f.eks. på grund af frafald eller fordi den pågældende er udeblevet fra et personligt møde, jf. udlændingelovens § 40, stk. 8, vurderer Udlændingestyrelsen, om anmodningen skal behandles som en genoptagelse af den eksisterende sag eller som en ny asylansøgning.

3.4. Klagesystemet

Udlændingestyrelsens afslag på en ansøgning efter udlændingelovens § 7 anses (bortset fra afslag i åbenbart grundløs-proceduren uden klageadgang) automatisk for påklaget til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2. Klagen har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2.

I forbindelse med påklagen af Udlændingestyrelsens afslag til Flygtningenævnet kan der beskikkes en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en sådan, jf. udlændingelovens § 55, stk. 1. Advokatbistand under nævnsbehandlingen afholdes af det offentlige, jf. udlændingelovens § 58.

Flygtningenævnet, der er et domstolslignende, uafhængigt nævn, træffer afgørelse ved almindeligt stemmeflertal. Nævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 7. Som udgangspunkt behandles asylsagerne på nævns-møder, hvor asylansøgeren og dennes advokat er til stede og har mulighed for mundtligt under medvirken af tolk at forelægge sagen for nævnet.

Ved bekendtgørelse nr. 717 af 31. august 1995 om forretningsorden for Flygtningenævnet er fastsat nærmere bestemmelser om Flygtningenævnets behandling af klagesager.

Hvis asylansøgeren meddeles asyl, forkyndes dette som udgangspunkt mundtligt under medvirken af tolk over for ansøgeren under nævnsbehandlingen. Den skriftlige afgørelse, som er på dansk, udleveres som udgangspunkt under mødet efter forkyndelsen.

Hvis Flygtningenævnet stadfæster Udlændingestyrelsens afslag på ansøgningen om asyl, forkyndes afslaget som udgangspunkt mundtligt under medvirken af tolk for ansøgeren under nævnsbehandlingen. Den skriftlige afgørelse, som er på dansk, udleveres som udgangspunkt under mødet efter forkyndelsen. Udrejsefristen fastsættes normalt til 15 dage.

3.5. Genoptagelse

Anmodning om genoptagelse af en sag, hvori der er truffet endelig afgørelse, behandles af den myndighed, der sidst har taget stilling til sagen, dvs. har truffet den endelige afgørelse.

Ifølge udlændingelovens § 33, stk. 7, 1. pkt., har en ansøgning om genoptagelse af en afgørelse efter udlændingelovens § 7 ikke opsættende virkning, medmindre den myndighed, der har truffet afgørelsen, træffer beslutning herom. Er udlændingens udrejsefrist overskredet, har en ansøgning om genoptagelse ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 33, stk. 7, 2. pkt.

3.6. Varetægtsfængsling og frihedsberøvelse

Det følger af udlændingelovens § 35, stk. 1, at en udlænding kan varetægtsfængsles, hvis der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel, indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kan fuldbyrdes. Varetægtsfængsling sker under forudsætning af, at udlændingen ikke har fast bopæl her i landet, og der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der kan medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, eller at udlændingen er indrejst i strid med et indrejseforbud.

Bestemmelsen fremtræder som et supplement til retsplejelovens almindelige bestemmelser om varetægtsfængsling.

Udlændingelovens § 36 omhandler administrativ frihedsberøvelse. Efter bestemmelsens stk. 1, 1. pkt., kan frihedsberøvelse finde sted for at sikre muligheden for afvisning, udvisning, overførsel eller tilbageførsel eller for udsendelse af en udlænding. Efter stk. 1, 3. pkt., kan en asylansøger endvidere frihedsberøves, hvis den pågældendes ansøgning forventes eller er udtaget til behandling efter åbenbart-grundløs-proceduren, og frihedsberøvelse anses for påkrævet for at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen. Frihedsberøvelsen er betinget af, at de i udlændingelovens § 34 (meldepligt mv.) nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 3. pkt., kan opretholdes i højst 7 dage, jf. udlændingelovens § 37, stk. 3, 4. pkt.

Ifølge udlændingelovens § 36, stk. 2, kan frihedsberøvelse af en asylansøger tillige ske, såfremt den pågældende ikke efterkommer Udlændingestyrelsens beslutning om at tage ophold på det af Udlændingestyrelsens anviste sted, såfremt den pågældende udebliver fra en afhøring ved politiet eller Udlændingestyrelsen.

Med virkning fra 1. august 2001 er det fastlagt i udlændingelovens § 36, stk. 4, at såfremt de i udlændingelovens § 34 (meldepligt mv.) nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre en effektiv behandling af asylansøgningen og udsendelse af landet, kan en asylansøger frihedsberøves, såfremt den pågældende gentagne gange er udeblevet fra afhøringer, ikke har oplyst eller har afgivet urigtige oplysninger vedrørende sin identitet, nationalitet eller rejserute eller på anden måde ikke har medvirket til sagens oplysning.

3.7. Første asylland

Spørgsmålet om første asylland er reguleret i udlændingelovens § 7, stk. 3, hvorefter opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og stk. 2, kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

Det er efter praksis en betingelse for meddelelse af afslag på opholdstilladelse under henvisning til udlændingelovens § 7, stk. 3, at der under hensyn til de foreliggende oplysninger om ansøgeren og den aktuelle situation i det relevante første asylland er en velbegrundet udsigt til, at den pågældende vil kunne indrej-

se og også i fremtiden opholde sig i første asyllandet uden at blive udsat for overgreb mod sin personlige integritet.

Som et ufravigeligt mindstekrav i disse asylsager skal asylansøgeren være beskyttet mod videresendelse til forfølgelseslandet eller mod udsendelse til et land, hvor ansøgeren ikke er beskyttet mod videresendelse til forfølgelseslandet. Efter Flygtningenævnets praksis er det ikke en betingelse, at første asyllandet har ratificeret og implementeret flygtningekonventionen i lovgivningen. Asylansøgeren skal dog have mulighed for at fremføre sin anmodning om asyl eller opholdstilladelse i øvrigt. Anvendelsen af udlændingelovens § 7, stk. 3, forudsætter således ikke, at ansøgeren er meddelt opholdstilladelse i første asyllandet, eller at der foreligger en forhåndstilkendegivelse herom. Det forhold, at den pågældende i et andet land er meddelt afslag på asyl, udelukker ikke uden videre anvendelse af udlændingelovens § 7, stk. 3.

Foreligger der under behandlingen af en konkret asylsag en erklæring fra det mulige første asylland om, at asylansøgeren ikke vil blive modtaget og tilladt indrejse, meddeles der ikke afslag efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Kommissionen har i direktivforslaget som begrundelse for at indføre fællesskabsretlig regulering på området anført, at situationen med hensyn til proceduragarantier for asylansøgere, kravene til beslutningstagning og standarderne for anvendelse af begreber og praksis, for eksempel fremskyndede procedurer, varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Fastsættelsen af minimumsstandarder på fællesskabsplan vil være medvirkende til at begrænse asylansøgers sekundære bevægelser som følge af forskellige procedurer i medlemsstaterne. Kommissionen har videre fremført, at fortsat manglende standarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus vil få negativ virkning for effektiviteten af andre instrumenter, der vedrører asyl.

Kommissionen har endelig bemærket, at det forhold, at forslaget er koncentreret om en række minimumsstandarder, giver medlemsstaterne mulighed for at vælge den bedst egnede form og metoderne til at gennemføre direktivet i deres nationale retssystem og generelle kontekst.

5. Høring

Indenrigsministeriet har ved brev af 22. november 2000 sendt en kopi af direktivforslaget til følgende organisationer m.v. med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger:

Advokatrådet, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp, Amnesty International, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter.

Indenrigsministeriet har modtaget svar fra Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp, Amnesty International og Det Danske Center for Menneskerettigheder.

Det følgende resume af høringssvarene følger direktivforslagets opbygning, således at bemærkningerne til de enkelte artikler fremstår samlet.

Bemærkninger til kapitel I: anvendelsesområde og definitioner

Dansk Flygtningehjælp finder, at de i direktivforslaget indeholdte procedurer tillige bør omfatte ansøgninger om subsidiær beskyttelse. Dansk Røde Kors og Amnesty International er enige heri.

Bemærkninger til kapitel II: Grundlæggende principper og garantier

Dansk Røde Kors har foreslået, at artikel 7 vedrørende grundlæggende garantier tilføjes en garanti, hvorefter asylansøgere gives mulighed for at eftersøge familie eller andre nære pårørende, som de er blevet adskilt fra op til eller i forbindelse med flugten. Dansk Røde Kors henviser endvidere til Rådets resolution om uledsagede mindreårige, der er statsborgere i tredjelande, fra 26. juni 1997, som angiver, at de pågældende kan tage kontakt til den Internationale Røde Kors Komité eller nationale Røde Kors selskaber med henblik på eftersøgning. Dansk Røde Kors anbefaler, at dette tilføjes artikel 10.

I relation til artikel 8, der omhandler asylansøgerens adgang til en personlig samtale, har Dansk Flygtningehjælp påpeget, at det i direktivteksten bør præciseres, at asylansøgeren har ret til en personlig samtale forud for en afgørelse om udvisning eller afvisning og, såfremt ansøgningen antages til realitetsbehandling i Danmark, en samtale om sagens substans. Det Danske Center for Menneskerettigheder og Amnesty International har i denne sammenhæng fremført, at teksten i artikel 8 er uklar, og at det af direktivforslaget klart bør fremgå, at ansøgeren skal have adgang til en personlig samtale i hvert fald om sagens substans.

Amnesty International kritiserer, at i henhold til artikel 9, stk. 3, er det kun under normal-proceduren, at en juridisk rådgiver må være til stede under den personlige samtale om sagens konkrete omstændigheder, ligesom det ifølge artikel 8, stk. 6, kun er personer, hvis ansøgninger behandles efter normal-proceduren, der kan få samtalereferatet udleveret.

Amnesty International har i relation til artikel 9 i direktivforslaget desuden udtrykt bekymring over, at det først er i forbindelse med en klage, at asylansøgeren er berettiget til juridisk bistand.

Amnesty International henviser til staternes internationale forpligtelser til at beskytte alle personer under deres jurisdiktion, herunder også personer, der er varetægtsfængslet eller befinder sig i internationale zoner. Amnesty International understreger, at alle ansøgere under hele asylproceduren bør være berettigede til effektiv juridisk bistand, herunder at den juridiske rådgiver er til stede under den personlige samtale, og at samtalereferatet udleveres med henblik på eventuelle kommentarer. Endvidere skal der være adgang til at kontakte UNHCR og alle andre organisationer, der arbejder med flygtningeområdet. Amnesty International anbefaler, at direktivet tilrettes herefter.

Til artikel 10 vedrørende mindreårige asylansøgere har Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærket, at i overensstemmelse med UNHCR's Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum fra 1997 bør mindreårige uledsagede asylansøgere straks ved ankomsten få udpeget en juridisk repræsentant og - efter at være blevet identificeret - desuden en personlig værge. Dansk Røde Kors har ligeledes givet udtryk

for, at den mindreårige bør tilknyttes såvel en personlig som juridisk repræsentant til at varetage dennes behov.

Ligeledes i relation til artikel 10 finder Dansk Flygtningehjælp, at det af direktivforslaget bør fremgå, at såfremt en aldersvurdering efterlader tvivl om, hvorvidt ansøgeren er mindreårig, bør denne tvivl komme ansøgeren til gode, ligesom det bør tilføjes, at sagsbehandlingen af mindreårige børn prioriteres. Endelig finder Dansk Flygtningehjælp, at uledsagede mindreårige grundet deres sårbarhed ikke bør kunne afvises adgang til en asylprocedure af formelle grunde.

Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at artikel 11 vedrørende frihedsberøvelse tilføjes, at frihedsberøvelse kun kan finde sted, når det er absolut nødvendigt, og mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Det Danske Center for Menneskerettigheder har bemærket, at det ikke synes hensigtsmæssigt, at når en ansøger stiller sig til rådighed med henblik på behandling af en afbrudt asylsagsbehandling, kan hans anmodning betragtes som en ny asylansøgning, jf. artikel 16, stk. 3. Det vil være en langt smidigere løsning, om den afbrudte behandling blot genoptages. Amnesty International tilføjer hertil, at der kan være situationer, hvor ansøgeren frivilligt trækker sin asylansøgning tilbage, idet hans status som asylansøger ikke stemmer overens med en anden opholdsstatus, for eksempel på baggrund af ægteskab. Amnesty International finder heller ikke, at en anmodning om genoptagelse i en sådan situation uden videre skal betragtes som en ny ansøgning.

Bemærkninger til kapitel III: Antagelse til behandling

Til artikel 20, der omhandler første asylland, har Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærket, at det ikke er korrekt - som det fremgår af direktivforslagets bemærkninger til artikel 20 - at artiklen bygger på EXCOM konklusion nr. 15 fra 1979, idet denne konklusion omhandler tilfælde, hvor en flygtning er blevet ydet asyl i et land, mens det i henhold til artikel 20 er tilstrækkeligt, at et land kan betragtes som et første asylland, hvis ansøgeren har fået indrejse i dette land som flygtning *eller* af andre årsager, der gør ham berettiget til at få beskyttelse.

I relation til bilag I, der indeholder kriterierne for at betragte et land som et sikkert tredjeland, har Dansk Flygtningehjælp anført, at bilaget indeholder en alt for vid adgang for medlemsstaterne til at afvise asylansøgere til et sikkert tredjeland. Dansk Flygtningehjælp har således bemærket, at afvisning vil kunne ske til lande, hvor UNHCR, eventuelt suppleret eller erstattet af NGO'er, er alene om ansvaret for behandling af asylansøgninger. Det Danske Center for Menneskerettigheder har givet udtryk for samme bekymring vedrørende bilag I.

Dansk Flygtningehjælp finder endvidere, at definitionen i bilag I bør tilføjes, at et land kun kan betragtes som et sikkert tredjeland, såfremt det ikke frihedsberøver eller på anden måde udsætter asylansøgere for tilbageholdelse i urimelig lang tid eller under urimelige forhold.

Endvidere anbefaler Amnesty International, at bevisbyrden for, at der ikke er grund til at antage, at et land er et sikkert tredjeland i den pågældende asylansøgers tilfælde, skal ligge hos den udsendende stat.

Ud over de ovenfor anførte bemærkninger til sikkert tredjeland-begrebet har Det Danske Center for Menneskerettigheder anført, at udsendelse til et sikkert tredjeland bør være betinget af et forhåndstilsagn fra destinationslandet om, at ansøgeren vil blive tilladt indrejse samt adgang til en forsvarlig procedure. jf. bemærkningerne til artikel 22. Dansk Flygtningehjælp og Amnesty International er enige heri. Det Danske Center for Menneskerettigheder henviser endvidere til, at UNHCR anbefaler, at tredjelandets myndigheder under alle omstændigheder og som en absolut minimumsbetingelse skal informeres om, at ansøgningen ikke har været realitetsbehandlet.

Bemærkninger til kapitel IV: Procedurer for vurdering af sagens konkrete omstændigheder

For så vidt angår kriterierne for anvendelse af hasteproceduren i artikel 28 har Dansk Flygtningehjælp fremført, at anvendelsen af falske dokumenter eller destruktion af ægte kun bør føre til anvendelse af en fremskyndet procedure, hvis det kan godtgøres, at asylansøgerens formål hermed har været at vildlede myndighedernes opfattelse af identitet med henblik på opnåelse af beskyttelse. Dansk Røde Kors og Det Danske Center for Menneskerettigheder har givet udtryk for samme holdning, og sidstnævnte har tilføjet, at det forhold, at en asylansøgning indgives sent i forbindelse med en sag om udvisning heller ikke nødvendigvis er udtryk for, at ansøgningen er åbenbart grundløs, jf. artikel 28, stk. 1, litra c.

Dansk Flygtningehjælp finder, at bilag II, der indeholder kriterierne for at betragte et land som et sikkert oprindelsesland, bør indeholde en henvisning til, at eksempelvis sociale og økonomiske rettigheder ligeledes i særlige tilfælde kan have betydning for et lands kvalificering som sikkert oprindelsesland, ligesom der i det pågældende land skal være adgang til internationale organisationer, der fører tilsyn med overholdelse af internationale menneskerettighedsstandarder. Endelig bør det indgå som et krav til et sikkert oprindelsesland, at det ikke er flygtningeproducerende, og at der ikke eksisterer nogen risiko for forfølgelse eller anden trussel mod liv og frihed. Det Danske Center for Menneskerettigheder har ligeledes givet udtryk for bekymring vedrørende definitionen af et sikkert oprindelsesland.

Dansk Flygtningehjælp har desuden bemærket, at automatisk udelukkelse fra asylproceduren under henvisning til begrebet sikkert oprindelsesland ikke er retssikkerhedsmæssigt forsvarligt, idet dette er i strid med retten til en individuel vurdering af forfølgelsesrisiko i medfør af Geneve-konventionen. Amnesty International finder, at en afskæring af retten til at søge asyl vil være ensbetydende med en diskrimination af de pågældende asylansøgere.

Bemærkninger til kapitel V: Klageprocedurer

Vedrørende artikel 33 om klageadgang tager Dansk Flygtningehjælp afstand fra, at det efter direktivforslaget i visse tilfælde er muligt at undlade at tillægge påklage opsættende virkning, idet Dansk Flygtningehjælp finder, at klageadgangen bliver illusorisk og uden reel betydning, såfremt påklage af en beslutning om afvisning ikke har opsættende virkning, jf. forslagets artikel 33. Amnesty International har givet udtryk for samme bekymring.

I relation til direktivforslagets bestemmelser vedrørende klageadgang har Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærket, at henset til Højesterets dom (UfR 1997.1157 H) er det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt velkomment, at afgørelser truffet af Flygtningenævnet kan efterprøves. Det Danske Center for Menneskerettigheder finder imidlertid, at såfremt åbenbart grundløs proceduren tilrettelægges og administreres på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, synes den forslåede ordning med en obligatorisk og fuldstændig prøvelse i to instanser ikke at være båret af en retlig nødvendighed.

Til den i artikel 33 beskrevne adgang til i visse sager at undlade at tillægge en klage opsættende virkning har Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærket, at bestemmelsen skal ses i lyset af reglen om adgangen til et effektivt retsmiddel i Den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 13, jf. EMRK art. 3. Der henvises i den forbindelse til Recommendation No. R (98) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy Against Decisions on Expulsion in the Context of Article 3 of the European Convention on Human Rights af 18. september 1998. Baseret på EMRK art. 3 og 13 samt Domstolens praksis i relation til disse bestemmelser i forening anvendt i forbindelse med asylansøgere, som står foran at blive udsendt, opstilles i Recommendation nr. 13 en række processuelle garantier, som medlemsstaterne anbefales at efterleve i lovgivning og praksis. På baggrund heraf har Det Danske Center for Menneskerettigheder anført, at de i artikel 33 litra a til c anførte tilfælde, hvor medlemsstaterne kan fravige reglerne om opsættende virkning ikke uden videre kan anses som værende tilfælde, hvor en påklage ikke bør tillægges opsættende virkning. Amnesty International har givet udtryk for samme tankegang.

Det Danske Center for Menneskerettigheder anfører videre, at de samme argumenter, som ovenfor anført, gør sig gældende i relation til artikel 33, 2. del, hvoraf det fremgår, at en anmodning om at forblive på en medlemsstats område under klageproceduren ikke tillægges opsættende virkning for så vidt angår udvisning til et sikkert tredjeland.

Såvel Dansk Flygtningehjælp som Det Danske Center for Menneskerettigheder har påpeget, at direktivforslaget lider under en række sproglige uklarheder.

De modtagne svar vedlægges som bilag.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til direktiv om asylprocedurer har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen.

Såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret, vil det kræve ændringer i udlændingeloven, ligesom en gennemførelse i dansk ret vil medføre visse statsfinansielle konsekvenser, som det dog på nuværende tidspunkt ikke er muligt at skønne endeligt over.

7. Samfundsøkonomiske og andre konsekvenser

Forslaget til direktiv om asylprocedurer har hverken samfundsøkonomiske eller andre konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen.

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, i hvilket omfang forslaget indhold vil medføre samfundsøkonomiske konsekvenser, såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Direktivforslaget har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28. september 2000.

Aktuelt notat blev oversendt den 14. september 2000 til Folketingets Europaudvalg.

