



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 28. september 2020
(OR. en)

11202/20

**Interinstitutionel sag:
2016/0224(COD)**

**ASILE 6
CODEC 887
FRONT 263**

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	28. september 2020
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2020) 611 final
-----------------	---------------------

Vedr.:	Ændret forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU
--------	--

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2020) 611 final.

Bilag: COM(2020) 611 final



Bruxelles, den 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Ændret forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv
2013/32/EU**

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets kontekst og begrundelse**

I september 2019 bebudede Europa-Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, en ny pagt om migration og asyl, der omfatter en samlet tilgang til ydre grænser, asyl- og tilbagesendelsessystemer, Schengenområdet med fri bevægelighed og den eksterne dimension af migration.

Meddelelsen om en ny pagt om migration og asyl, der forelægges sammen med en række lovgivningsforslag, herunder dette forslag om ændring af forslaget fra 2016 til en omarbejdning af forordningen om asylprocedurer, udgør en ny start på migrationsområdet. Målet er at skabe en bred ramme baseret på en samlet tilgang til migrationsstyring og fremme den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Med udgangspunkt i de overordnede principper om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling anbefales der i den nye pagt en integreret politikudformning, der samler forskellige politikker på områderne asyl, migration, tilbagesendelse, beskyttelse af de ydre grænser og forbindelser med vigtige tredjelande.

Udfordringerne i forbindelse med migrationsstyring, herunder dem, der vedrører irregulære indrejser og tilbagesendelse, bør ikke håndteres af de enkelte medlemsstater alene, men af EU som helhed. Der er behov for en europæisk ramme til håndtering af den indbyrdes afhængighed mellem medlemsstaternes politikker og beslutninger. I denne ramme skal der tages hensyn til de konstant foranderlige vilkår i forbindelse med migration, som har betydet øget kompleksitet og et større behov for koordinering. Selv om antallet af irregulære indrejser til Unionen siden 2015 er faldet drastisk med 92 %, er der stadig en række strukturelle udfordringer, som sætter medlemsstaternes asyl-, modtagelses- og tilbagesendelsessystemer under pres. Disse udfordringer omfatter bl.a. en voksende andel af ansøgere om international beskyttelse, som sandsynligvis ikke vil opnå beskyttelse i EU, med en deraf følgende øget administrativ byrde og forsinkelser med hensyn til tildeling af beskyttelse for personer med et reelt behov for beskyttelse, samt et vedvarende fænomen med migranter, som rejser videre inden for EU. Desuden må det også anerkendes, at medlemsstaternes myndigheder har udfordringer med hensyn til at sørge for ansøgernes og deres medarbejders sikkerhed i forbindelse med covid-19-krisen.

Mens antallet af irregulære indrejser er faldet siden 2015, er andelen af migranter, der ankommer fra lande med anerkendelsesprocenter under 20 %, steget fra 13 % i 2015 til 55 % i 2018. Samtidig har der også været en voksende andel af komplekse sager, som er mere ressourcekrævende at behandle, efterhånden som ankomsten af tredjelandsstatsborgere med klare behov for international beskyttelse i 2015-2016 delvis er blevet erstattet af blandede indrejser af personer med mere forskellige anerkendelsesprocenter. Selv om der på EU-plan er konstateret et fald i antallet af irregulære indrejser, er antallet af ansøgninger om international beskyttelse desuden fortsat steget og er i forhold til antallet af indrejser blevet firedoblet. Denne tendens peger i retning af ansøgere, der ikke ansøger i den første indrejsemedlemsstat, flere ansøgninger om international beskyttelse i EU og et behov for en reform af det nuværende Dublinsystem. Endelig blev halvdelen af alle irregulære migranter, der ankom ad søvejen, i 2019 sat i land efter eftersøgnings- og redningsoperationer, hvilket betød, at visse medlemsstater blev udsat for et særligt pres udelukkende på grund af deres geografiske beliggenhed.

Den øgede andel af asylansøgere, der sandsynligvis ikke vil opnå international beskyttelse i EU, medfører en øget byrde ikke blot i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger i almindelighed, men også i forhold til tilbagesendelsen af de migranter, der ikke har behov for international beskyttelse. I gennemsnit får 370 000 tredjelandstatsborgere hvert år afslag på deres ansøgning om international beskyttelse, og de skal kanaliseres videre til tilbagesendelsesproceduren, som tegner sig for ca. 80 % af det samlede antal afgørelser om tilbagesendelse, der hvert år træffes. Det er derfor nødvendigt med en gnidningsløs forbindelse mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne for at øge den overordnede effektivitet og sammenhæng i asyl- og migrationssystemet. Irregulære migranter, der ikke har nogen beskyttelsesbehov, eller som ikke har til hensigt at ansøge om international beskyttelse, bør hurtigt kanaliseres videre til tilbagesendelsesproceduren. Der skal tages fat på de eksisterende proceduremæssige smuthuller som f.eks. udstedelse af afgørelser om asyl og tilbagesendelse i separate akter og forsinket udstedelse af afgørelsen om tilbagesendelse, særskilte retsmidler, og ansøgere, der forsinker procedurer udelukkende med det formål at forsøge at hindre deres tilbagesendelse fra Unionen, misbrug af den beskyttelse, der ydes af asylsystemet, og muligheden for at tillade ansøgerne at forblive på medlemsstaternes område under en efterprøvelse i anden instans eller derover.

Det er ligeledes vigtigt at arbejde hen imod et mere europæisk tilbagesendelsessystem. Kommissionen fremlagde i 2018 et forslag til omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet for at forbedre forvaltningen og effektiviteten i forbindelse med tilbagesendelser. Forslaget tager sigte på at forebygge og begrænse risikoen for, at migranter forsvinder og foretager uautoriserede bevægelser, styrke forbindelserne med asylprocedurerne, fremme brugen af programmer for støttet frivillig tilbagevenden og forbedre overvågningen og implementeringen med støtte fra de nationale sagsforvaltningssystemer. Ud over de proceduremæssige spørgsmål, der er omfattet af forslaget til forordning og forslaget til omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet, vil et mere europæisk tilbagesendelsessystem kræve, at forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt gennemføres fuldt ud, med Frontex som EU's operationelle arm ved tilbagesendelser, et omfattende operationelt redskab til at forbedre sagsforvaltningen ved tilbagesendelse, en strategi for holdbar tilbagesendelse og reintegration, samarbejde med tredjelande om tilbagetagelse og et struktureret samarbejde på højt plan ledet af en EU-koordinator for tilbagesendelse.

På samme måde lægger det nuværende migrationsstyringssystem fortsat en tung byrde på de medlemsstater, hvor migranterne først ankommer, og som følge af uautoriserede bevægelser også på asylsystemerne i andre medlemsstater. Det nuværende system er ikke tilstrækkeligt effektivt til at håndtere disse forhold. Navnlig findes der i øjeblikket ikke nogen effektiv solidaritetsmekanisme og ingen klare regler til at modvirke og håndtere uautoriserede bevægelser.

Den nye pagt bygger på Kommissionens forslag om reform af det fælles europæiske asylsystem fra 2016 og 2018 og tilføjer yderligere nye elementer for at sikre den balance, der er nødvendig for en fælles ramme, der samler alle aspekter af asyl- og migrationspolitikken.

Med dette forslag om ændring af forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer¹ og et nyt forslag til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, forslaget om indførelse af

¹ EUT L [...] af [...], s. [...].

screening², forslaget om ændring af Eurodac-forslaget og forslaget om procedurer og mekanismer til håndtering af krisesituationer fastlægges de lovgivningsmæssige rammer, der omsætter denne samlede tilgang til migrationsstyring og asylforvaltning i praksis.

Sammen med forslaget til forordning om indførelse af screening sikrer det en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsproceduren, fra en ny fase forud for indrejse til resultatet af en asylansøgning, dvs. enten integration af dem, der anerkendes som havende behov for beskyttelse, eller tilbagesendelse af ansøgere uden ret til at forblive i Unionen. Fasen forud for indrejse omfatter en screening bestående af identitets-, helbreds- og sikkerhedskontrol ved ankomsten med henblik på hurtig kanalisering videre til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse eller tilbagesendelsesproceduren eller nægtelse af indrejse.

Ved forslaget om ændring af forslaget fra 2016 om en omarbejdning af Eurodacforordningen indføres der en klar og konsekvent forbindelse mellem specifikke personer og de procedurer, de er underlagt, således at der kan ydes bedre støtte til indsatsen for at kontrollere irregulær migration og opdage uautoriserede bevægelser. Forslaget understøtter også gennemførelsen af den nye solidaritetsmekanisme, der indføres ved forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring, sikrer, at der foretages de nødvendige konsekvensændringer, der vil gøre det muligt for Eurodac at fungere inden for interoperabilitetsrammen, og vil støtte medlemsstaternes tiltag for at overvåge, at der ydes bistand til frivillig tilbagevenden og reintegration.

Endelig fremlægger Kommissionen sammen med disse forslag et forslag til forordning om håndtering af krisesituationer for at tilvejebringe de redskaber, der er nødvendige for at håndtere kriser. Dette kriseinstrument dækker ekstraordinære situationer med massetilstrømninger af tredjelandstatsborgere eller statsløse, der på irregulær vis rejser ind i en medlemsstat, og som på grund af deres omfang og art vil bevirke, at en medlemsstats asyl-, modtagelses- eller tilbagesendelsessystem ikke kan fungere, samt situationer, hvor der er en umiddelbar risiko for sådanne indrejser, som risikerer at få alvorlige konsekvenser for den måde, det fælles europæiske asylsystem og EU's migrationsstyringssystem fungerer på, eller føre til, at de ikke kan anvendes. Forordningen fastsætter procedurer til håndtering af krisesituationer og force majeure inden for migration og asyl i EU, indfører mulige undtagelser fra gældende EU-ret om asyl og tilbagesendelse og fastlægger specifikke regler for anvendelsen i krisesituationer af den solidaritetsmekanisme, der er fastlagt i forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring.

Reformen skal rette op på det faktum, at medlemsstaternes asyl-, modtagelses- og tilbagesendelsessystemer fortsat i vid udstrækning ikke er harmoniserede til trods for et betydeligt øget samarbejde på EU-plan, også hvad angår støtte fra EU-agenturer. Dette skaber ineffektivitet og har den utilsigtede konsekvens, at asylansøgere ikke gives den samme retfærdige behandling i hele Europa og tilskynder derfor et stort antal migranter til at bevæge sig rundt i Europa for at søge de bedste vilkår og fremtidsudsigter for deres ophold. Kommissionen støtter i den sammenhæng de foreløbige politiske aftaler, der allerede er opnået enighed om vedrørende kvalifikationsforordningen, direktivet om modtagelsesforhold, EU's rammeforordning om genbosætning og forordningen om EU's Asylagentur. Disse bør vedtages endeligt snarest muligt. Forhandlingerne om tilbagesendelsesdirektivet bør også hurtigt afsluttes sammen med reformen af det fælles europæiske asylsystem for at sikre, at det

² COM (2020) xxx, XX.9.2020, forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817.

med EU-reglerne lykkes dels at forhindre, at personer forsvinder, dels at yde bistand til frivillig tilbagevenden og strømline de administrative og retslige procedurer, således at migrations- og asylsystemet kommer til at fungere mere effektivt.

- **Forslagets målsætninger**

Målsætningerne i forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer er stadig relevante og skal fortsat forfølges. Det er nødvendigt at indføre en fælles asylprocedure, som erstatter de forskellige divergerende procedurer i medlemsstaterne og gælder for alle ansøgninger, der indgives i medlemsstaterne. For at sikre en effektiv beslutningsproces af høj kvalitet er det også nødvendigt at indføre enklere, klarere og kortere procedurer ledsaget af passende proceduremæssig garantier og redskaber til at imødegå misbrug af asylprocedurerne og forhindre uautoriserede bevægelser. Dette vil føre til en mere effektiv anvendelse af ressourcer, der forbedrer ansøgenes rettigheder, gøre det muligt for de personer, der har behov for international beskyttelse, at få en sådan beskyttelse hurtigere og sikre en hurtig tilbagesendelse af afviste ansøgere, som ikke har ret til at opholde sig i Unionen.

De proceduremæssige garantier for ansøgerne bør sikres, navnlig ved at sikre overholdelsen af deres ret til at blive informeret om deres rettigheder, forpligtelser og konsekvenserne ved ikke at overholde deres forpligtelser, samt retten til at blive hørt i en personlig samtale, tolkning, gratis juridisk bistand og repræsentation. Alle disse væsentlige elementer i en retfærdig asylprocedure, som indgår i Kommissionens forslag fra 2016, er fortsat gyldige, og medlovgiverne skal nå til enighed om dem.

Desuden er der også behov for strømlinede og harmoniserede regler vedrørende sikre oprindelseslande og sikre tredjelande. EASO kan bistå medlovgiverne med analyser, således at de har ajourførte oplysninger om den nuværende situation i de relevante lande.

På den baggrund finder Kommissionen, at det ikke er nødvendigt at foretage vidtrækkende ændringer af forslaget fra 2016, som medlovgiverne allerede har gjort betydelige fremskridt med. Hidtil har forhandlinger dog ikke gjort det muligt at nå til enighed mellem medlemsstaterne om betingelserne for anvendelsen af grænseproceduren og spørgsmålet om, i hvilket omfang medlemsstaterne bør være forpligtet til at anvende den. Under høringerne pegede de fleste medlemsstater på, at dette spørgsmål var et afgørende element for et samlet kompromis om forslagspakken som helhed. Desuden understregede mange medlemsstater udfordringerne i forbindelse med, at personer, der ikke har behov for international beskyttelse, indgiver fornyede ansøgninger, samt problemet med ineffektive procedurer for efterprøvelse; tilbagesendelsesarbejdet hæmmes alvorligt af begge dele. Dette forslag indeholder derfor målrettede ændringer af forslaget fra 2016 for at imødegå disse specifikke udfordringer, som vil fremme målene og sammen med forslaget til forordning om indførelse af screening sikre en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsprocessen fra ankomst til behandling af asylansøgninger og, hvor det er relevant, tilbagesendelse.

Det øgede pres, der opstår som følge af ankomster af migranter med lave chancer for at få beskyttelse, skal håndteres ved hjælp af nye migrationsstyringsredskaber, herunder mere harmoniserede procedurer, navnlig ved de ydre grænser. Med henblik herpå indføres der en fase forud for indrejse bestående af en screening og en grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse. Under screeningen vil migranterne blive registreret og screenet, for at deres identitet og helbreds- og sikkerhedsrisici kan blive fastslået. Migranterne vil derefter blive henvist til den relevante procedure, uanset om der er tale om asyl, nægtelse af indrejse eller tilbagesendelse. Endelig vil det blive afgjort, om en asylansøgning skal vurderes, uden at ansøgeren gives tilladelse til indrejse på medlemsstatens område i forbindelse med en grænseprocedure for asyl eller en almindelig asylprocedure. Hvis der anvendes en

grænseprocedure for asyl, og det fastslås, at den pågældende person ikke har behov for beskyttelse, gøres der efterfølgende brug af en grænseprocedure for tilbagesendelse.

Formålet med den fælles grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse er hurtigt at vurdere uberettigede asylansøgninger eller asylansøgninger, som indgives ved den ydre grænse af ansøgere, der kommer fra tredjelande med en lav anerkendelsesprocent, for hurtigt at tilbagesende personer, der ikke har ret til ophold i Unionen. Den fælles grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse er et vigtigt migrationsstyringsredskab til at forhindre uautoriserede indrejser og uautoriserede bevægelser, navnlig fordi de blandede strømme omfatter en betydelig andel asylansøgere, som kommer fra lande med en lav anerkendelsesprocent. Samtidig skal den for at tjene sit formål være let at gennemføre og give medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet med hensyn til at gennemføre den effektivt, samtidig med at de grundlæggende rettigheder respekteres fuldt ud.

Desuden vil anvendelsen af grænseproceduren være til gavn for asylsystemet som helhed, da en bedre forvaltning af uberettigede og uantagelige asylansøgninger ved grænsen vil fremme en effektiv behandling af reelle sager i Unionen.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Dette forslag er i fuld overensstemmelse med de initiativer, der ledsager pagten, navnlig forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, forslaget til forordning om indførelse af screening og det ændrede forslag om en omarbejdning af Eurodacforordningen.

Der er sikret en nøje sammenhæng mellem dette forslag og forslaget til forordning om indførelse af screening. Efter denne screening henvises tredjelandsstatsborgere enten til asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer og, hvis det er relevant, til grænseproceduren. I begge tilfælde vil de oplysninger, der indsamles under screeningen, blive taget i betragtning ved behandlingen af asylansøgningen eller iværksættelsen af tilbagesendelsesprocedurer.

Forslaget er også i overensstemmelse med og supplerer forslaget til omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet, som allerede indeholder specifikke foranstaltninger med henblik på en bedre sammenkædning af asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne, navnlig hvad angår udstedelsen af en afgørelse om tilbagesendelse efter ophør af lovligt ophold, anmodninger om efterprøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse efter en endelig afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse og en grænseprocedure for tilbagesendelse. Bestemmelserne i dette forslag til forordning vil styrke den gnidningsløse forbindelse mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne, lukke de eksisterende smuthuller og mindske mulighederne for misbrug af asylsystemet. Som følge af de foreslåede ændringer bør forhandlingerne om grænseproceduren for tilbagesendelse finde sted inden for rammerne af denne forordning.

For så vidt angår forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, sikrer dette forslag sammen med forslaget til forordning om indførelse af screening, at migranter, der henvises til fasen forud for indrejse, på et hvilket som helst tidspunkt kan gøres til genstand for omfordeling eller overtagelse af tilbagesendelse som led i den nye solidaritetsmekanisme eller, hvis det er relevant, kan blive overført til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, på grundlag af de objektive kriterier, der er fastsat i lovgivningen. Det sikrer også, at den omfordelende eller overførende medlemsstat efter omfordelingen eller overførslen kan fortsætte grænseproceduren på sit område. Dette forslag sikrer også overensstemmelse med den særlige ordning, der foreslås for behandling af migranter, der sættes i land efter en eftersøgnings- og redningsoperation, i forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring og i det ændrede forslag til omarbejdning af Eurodacforordningen, navnlig hvad angår definitionen af de kategorier af

personer, der kan komme i betragtning til omfordeling, og indførelsen af en ny kategori i Eurodac for disse migranter.

Endelig sikres der også sammenhæng med de foreløbige politiske aftaler, der allerede er opnået enighed om vedrørende kvalifikationsforordningen, direktivet om modtagelsesforhold, EU's rammeforordning om genbosætning og forordningen om EU's Asylagentur.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Dette forslag er i overensstemmelse med den omfattende langsigtede strategi for migrationsstyring, der er fastlagt i den nye pagt om migration og asyl, og som indebærer, at migrationspolitikken sættes i centrum for forbindelserne med tredjelandspartnere, at der skabes effektive lovlige adgangsveje til EU, at forvaltningen af de ydre grænser integreres i EU's generelle migrationsstyringspolitik, at der etableres gnidningsløse, retfærdige og effektive procedurer for asyl og tilbagesendelse, at Schengenområdet med fri bevægelighed baseret på tillid mellem medlemsstaterne styrkes, og at der udvikles målrettede politikker for integration af tredjelandstatsborgere i de europæiske samfund.

Forslaget gennemfører den nye pagt og navnlig målet om at relancere den asylreform, som Kommissionen foreslog i 2016, bl.a. ved at undersøge, hvordan der kan etableres et gnidningsløst asyl- og tilbagesendelsessystem. I den sammenhæng håndteres der med fasen forud for indrejse — dvs. fasen med screening og grænseproceduren, inden personen har fået tilladelse til at rejse ind i området — flere forskellige udfordringer i forbindelse med hele migrationsprocessen, fra den første ankomst til kanaliseringen videre til en passende asyl- eller tilbagesendelsesprocedure. Disse udfordringer omfatter behovet for at opretholde et mindre pres fra irregulære indrejser og stærke ydre grænser, færre vidererejser samt et hurtigt og effektivt tilbagesendelses- og tilbagetagelsessystem.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 78, stk. 2, litra d), og artikel 79, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det fastsættes deri, at der kan vedtages foranstaltninger vedrørende fælles procedurer for henholdsvis tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidær beskyttelse samt ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold. Førstnævnte retsgrundlag blev også anvendt i Kommissionens forslag fra 2016 til en forordning om asylprocedurer. Det er nødvendigt at tilføje sidstnævnte retsgrundlag for at fastsætte specifikke bestemmelser, der regulerer tilbagesendelse af afviste asylansøgere, navnlig i forbindelse med fælles udstedelse af en afgørelse om tilbagesendelse efter en negativ afgørelse vedrørende en ansøgning, et fælles retsmiddel i forbindelse med sådanne afgørelser og gnidningsløse grænseprocedurer for asyl og tilbagesendelse.

- **Variabel geometri**

I medfør af protokol nr. 21 om Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og til TEUF, kan Irland beslutte at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af foranstaltninger til oprettelse af et fælles europæisk asylsystem.

I den sammenhæng har Irland meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af direktiv 2005/85/EF, og at det har besluttet ikke at deltage i vedtagelsen af direktiv

2013/32/EU. Bestemmelserne i direktiv 2005/85/EF finder derfor anvendelse på Irland, mens bestemmelserne i det nuværende direktiv ikke finder anvendelse på Irland. Irland har ikke meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen af den nye forordning om asylprocedurer. Irlands stilling i denne henseende berører dog ikke dets eventuelle deltagelse i anvendelsen af den nye forordning i overensstemmelse med protokol nr. 21.

I henhold til protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og TEUF, er direktiv 2005/85/EF og direktiv 2013/32/EU ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Danmark deltager heller ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

- **Nærhedsprincippet**

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

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

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

- **Proportionalitetsprincippet**

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om den Europæiske Union, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dens mål.

For så vidt angår målet om at indføre nye procedurer, navnlig en ny fase forud for indrejse, som omfatter en screening og en gnidningsløs grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse, er alle forslagets elementer begrænset til, hvad der er nødvendigt for at indføre og muliggøre en sådan fælles procedure, strømline og forenkle den, sikre ligebehandling med hensyn til rettigheder og garantier for ansøgerne og undgå forskelle mellem de nationale procedurer, som har den uønskede konsekvens at tilskynde til uautoriserede bevægelser.

Hvad angår målet om i den fælles procedure for tildeling og fratagelse af international beskyttelse at opnå en yderligere harmonisering for så vidt angår udstedelsen af afgørelser om asyl og tilbagesendelse i den samme akt eller, hvis der er tale om særskilte akter, udstedelse samtidig og sammen, og hvad angår en begrænsning af efterprøvelsesmulighederne til et enkelt niveau af effektivt retsmiddel for afgørelser, der træffes under grænseproceduren, er dette nødvendigt for at strømline procedurerne og gøre dem mere effektive. Formålet med disse ændringer er at finde den rette balance mellem ansøgernes adgang til effektive retsmidler og behovet for at sikre, at medlemsstaternes asylsystemer ikke misbruges af ansøgere, tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som alene søger at forhindre, at de udsendes fra Unionen. Der er dog truffet alle nødvendige forholdsregler for at sikre, at ingen falder uden for systemet, og at retten til asyl altid er sikret.

- **Valg af retsakt**

Det ændrede forslag ændrer ikke det valg af retsakt, der blev truffet for forslaget til forordning om asylprocedurer fra 2016. I den forbindelse har den grad af harmonisering af de nationale procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, som blev opnået gennem direktiv 2013/32/EU, ikke vist sig at være tilstrækkelig til at afhjælpe forskellene i de anvendte proceduretyper, procedureernes frister samt ansøgernes rettigheder og proceduremæssige garantier. Kun en forordning om en fælles asylprocedure i Unionen med bestemmelser, der finder direkte anvendelse, kan tilvejebringe den ensartethed og effektivitet, der er nødvendig for gennemføre de proceduremæssige regler i EU-retten om asyl.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Indsamling af viden om gennemførelse og anvendelse af gældende lovgivning**

I 2016 bestilte Kommissionen en undersøgelse for at afgøre, om bestemmelserne i direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU) er korrekt afspejlet i de enkelte medlemsstaters retlige rammer. Undersøgelsen omfattede en vurdering af, om forpligtelserne i direktivet var indført i de nationale retsordener, om medlemsstaterne overholdt deres meddelelsespligt (gennemførelseskontrol), og om de nationale gennemførelsesbestemmelser var i overensstemmelse med direktivets bestemmelser (overensstemmelseskontrol). Til brug for vurderingen blev der fremlagt en udtømmende redegørelse for hver medlemsstats nationale lovgivning, der omfattede alle relevante nationale retsakter, der bidrager til gennemførelsen af direktivet, og ikke kun de direkte gennemførelsesforanstaltninger.

Ifølge undersøgelsen er direktivet generelt set blevet korrekt gennemført i national ret af de fleste medlemsstater. Undersøgelsen afslørede imidlertid tilfælde af ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse i næsten alle medlemsstater i forhold til spørgsmål som f.eks. kravene til en personlig samtale, garantier for uledsagede mindreårige eller undersøgelsesproceduren. Kommissionen har søgt at løse disse problemer sammen med de berørte medlemsstater, bl.a. ved at indlede traktatbrudsprocedurer.

I 2019 offentliggjorde Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) en vejledning om asylprocedure: *Operationelle standarder og indikatorer*, der primært tager sigte på at støtte medlemsstaterne i den praktiske gennemførelse af centrale bestemmelser i direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU). Vejledningen er et vigtigt bidrag til udformningen af fælles operationelle standarder og indikatorer, som er realistiske og opnåelige i alle medlemsstater, og til at opbygge en samling af eksempler på god praksis. Før vejledningen blev udarbejdet, indsamlede EASO dokumentation, navnlig vedrørende efterprøvelse og særlige

asylprocedurer. EASO har også udarbejdet to praktiske vejledninger: en praktisk vejledning om aldersvurdering (2018) og en praktisk vejledning om barnets tarv i asylprocedurer (2019). Desuden har EASO udarbejdet en rapport om asylprocedurer for børn, hvori der fremhæves god praksis og fremsættes anbefalinger om spørgsmål såsom princippet om barnets tarv, garantier og særlige vilkår i forbindelse med børn, henvisningsmekanismer og uddannelse af personale.

Der er også indsamlet væsentlige oplysninger om medlemsstaternes asylsystemer og medlemsstaternes og Europa-Parlamentets holdninger i løbet af de næsten fire år lange forhandlinger om Kommissionens forslag til forordning om asylprocedurer, der blev fremlagt den 13. juli 2016. Europa-Parlamentet vedtog sin holdning til forslaget den 22. maj 2018. Trods betydelige fremskridt med teksten har Rådet endnu ikke kunnet vedtage en fælles tilgang, hovedsagelig på grund af uenighed vedrørende grænseproceduren. Desuden nåede Rådet ikke frem til en holdning til den europæiske liste over sikre oprindelseslande, som Kommissionen havde foreslået. Rådet overvejede også, uden at nå frem til en holdning, om den foreslåede forordning også bør omfatte en europæisk liste over sikre tredjelande.

For så vidt angår anvendelsen af fremskyndede procedurer og grænseprocedurer, foreslog Kommissionen i 2016, at den fremskyndede behandlingsprocedure i visse tilfælde skulle være obligatorisk, med særlige regler for så vidt angår muligheden for at anvende den i forbindelse med uledsagede mindreårige. Kommissionen foreslog i 2016 en valgfri grænseprocedure. Europa-Parlamentet var enig i, at den fremskyndede procedure i visse tilfælde skulle være obligatorisk, men i mere begrænsede tilfælde i forhold til Kommissionens forslag, og navnlig ikke for uledsagede mindreårige. Europa-Parlamentet udelukkede også uledsagede mindreårige fra grænseproceduren. Rådet har hældt mod en udvidelse af de situationer, hvor den fremskyndede procedure kan anvendes, herunder for uledsagede mindreårige. Hvad angår grænseproceduren har Rådet været delt med hensyn til, om grænseproceduren skal gøres obligatorisk eller ej, i det mindste i et vist omfang. De medlemsstater, der går ind for en forpligtelse til at anvende grænseproceduren, har peget på dens betydning som migrationsstyringsredskab, især i de tilfælde, hvor en stor del af asylansøgerne kommer fra lande med en lav anerkendelsesprocent. Grænseproceduren kan således øge chancerne for at opnå vellykkede tilbagesendelser direkte fra den ydre grænse inden for kort tid efter ankomsten, navnlig takket være den hurtigere procedure for tilbagesendelse og en stærkere sammenhæng mellem asyl og tilbagesendelse, og mindske risikoen for, at ansøgere forsvinder eller foretager uautoriserede bevægelser. De medlemsstater, der var skeptiske under forhandlingerne om en forpligtelse til at anvende grænseproceduren, påpegede visse udfordringer i forbindelse med en systematisk anvendelse af sådanne procedurer, f.eks.: vanskeligheder med under grænseproceduren hurtigt at vurdere, om en ansøger kan være berettiget til at få sin sag behandlet, og behovet for i mellemtiden at beholde ansøgeren ved grænsen efterprøvelsesprocedurer, der tager for lang tid, hvilket betyder, at fristen for gennemførelsen af grænseproceduren udløber, inden der kan træffes afgørelse om ansøgningen behovet for omfattende investeringer og ressourcer (infrastruktur, personale og udstyr) og det forhold, at anvendelsen af grænseproceduren er af begrænset relevans, hvis der ikke er udsigt til, at den afviste ansøger kan tilbagesendes.

I 2018-forslaget til omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet foreslog Kommissionen, at medlemsstaterne skulle træffe afgørelse om tilbagesendelse straks efter en afgørelse om at bringe en tredjelandsstatsborgers lovlige ophold til ophør, herunder navnlig en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse. I nævnte forslag blev der også indført en procedure for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, som under grænseproceduren for asyl får afslag på deres ansøgninger om international beskyttelse. Europa-Parlamentet har

endnu ikke har vedtaget en holdning til Kommissionens forslag, men Rådet nåede i maj 2019 frem til en delvis generel indstilling, som dækker alle forslagets elementer med undtagelse af grænseproceduren for tilbagesendelse, hvilket navnlig skyldes dens sammenhæng med grænseproceduren for asyl i 2016-forslaget til en forordning om asylprocedurer, som der ikke kunne opnås enighed om.

For så vidt angår adgangen til effektive retsmidler foreslog Kommissionen i 2016 for at begrænse mulighederne for misbrug af asylsystemet, at efterprøvelser i anden instans eller derover ved en domstol eller et andet judicielt organ ikke automatisk bør have opsættende virkning, medmindre en domstol eller et andet judicielt organ på eget initiativ eller på ansøgerens anmodning træffer anden afgørelse. Europa-Parlamentet støttede i sin betænkning denne bestemmelse, mens Rådet var af den opfattelse, at asylproceduren som reguleret i EU-retten bør afsluttes efter den afgørelse, der træffes ved efterprøvelse af en domstol i første instans. Kommissionen foreslog også at fastsætte harmoniserede frister for ansøgernes indgivelse af anmodninger om efterprøvelse ved domstole eller andre judicielle organer i første instans samt frister for domstolene til at træffe afgørelse om efterprøvelse. Europa-Parlamentet tilsluttede sig frister for ansøgernes indgivelse af anmodninger om efterprøvelse, men kunne ikke støtte indførelsen af frister for domstolene eller de andre judicielle organers afgørelser. Rådet gik ind for, at der for ansøgere, der indgiver anmodninger om efterprøvelse, fastlægges tidsintervaller i national ret frem for harmoniserede frister på europæisk plan, og kunne ikke støtte indførelsen af frister, inden for hvilke domstolene eller de andre judicielle organer skal træffe afgørelse. Rådet kunne dog acceptere, at der fastsættes sådanne frister på nationalt plan.

- **Høringer af interesserede parter**

Kommissionen hørte ved en række lejligheder medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og interesserede parter for at indhente deres synspunkter om den nye pagt om migration og asyl. Samtidig har det rumænske, det finske og det kroatisk formandskab stået for både strategiske og tekniske udvekslinger om, hvordan forskellige aspekter af migrationspolitikken fremover skal tegne sig, herunder asyl, tilbagesendelse, forbindelser med tredjelande om tilbagetagelse og reintegration. Disse konsultationer viste, at der er opbakning til en ny start på den europæiske asyl- og migrationspolitik for hurtigst muligt at afhjælpe manglerne i det fælles europæiske asylsystem, forbedre effektiviteten med hensyn til tilbagesendelser og etablere et egentligt europæisk tilbagesendelsessystem, styrke vores forbindelser med tredjelande for så vidt angår tilbagetagelse og sikre en holdbar reintegration af migranter, efter at de er vendt tilbage til oprindelseslandene.

Forud for lanceringen af den nye pagt om migration og asyl har Kommissionen løbende ført intense konsultationer med Europa-Parlamentet. Kommissionen har også afholdt to runder intensive besøg og bilaterale konsultationer med hver enkelt medlemsstat i løbet af de første 100 dage af sin mandatperiode og på det seneste også inden fremlæggelsen af pagten. Medlemsstaterne og Europa-Parlamentet bakkede op om, at der er behov for at gøre fremskridt med at afhjælpe svaghederne i det nuværende system, og behov for et nyt system med en retfærdig ansvarsfordeling, som alle medlemsstaterne kan bidrage til. De tilsluttede sig også en stærk beskyttelse af grænserne, respekt for de grundlæggende rettigheder i alle aspekter af EU's migrationspolitik, betydningen af den eksterne dimension af migration, herunder lovlige og sikre migrationsveje, samt forbedrede tilbagesendelser.

Der blev afholdt en række workshoper og drøftelser under det finske formandskab i forskellige rådsfora, herunder Tammerfors 2.0-konferencen, der blev afholdt den 24.-25. oktober 2019 i Helsingfors, og Salzburgforummet, der blev afholdt i Wien den 6.-7. november

2019, hvor medlemsstaterne så positivt på Kommissionens hensigt om at relancere Dublinreformen med henblik på at finde nye former for solidaritet, som alle medlemsstaterne vil skulle bidrage til. Medlemsstaterne understregede, at der er behov for, at det reformerede system indbefatter solidaritetsforanstaltninger, men at disse bør gå hånd i hånd med foranstaltninger, der viser ansvar. Desuden understregede de det presserende behov for at bekæmpe uautoriserede bevægelser inden for EU samt for at håndhæve tilbagesendelser af personer, der ikke har behov for international beskyttelse. Europa-Parlamentet har ved flere lejligheder understreget behovet for i tilstrækkelig grad at beskytte familier med børn og udvise særlig omsorg for uledsagede mindreårige. Kommissær Ylva Johansson har ved flere lejligheder holdt målrettede høringer med internationale organisationer, civilsamfundsorganisationer, relevante lokale ikke-statslige organisationer i medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer. I denne høringsproces blev der fremsat specifikke anbefalinger vedrørende behovet for at videreudvikle en fælles tilgang til børnespecifikke standarder i overensstemmelse med meddelelsen fra 2017 om migrantbørn³. Civilsamfundet er også blevet hørt i forbindelse med EASO's rådgivende forum om emner som f.eks. de første skridt i asylproceduren (2019).

Kommissionen har også taget hensyn til specifikke henstillinger fra nationale og lokale myndigheder⁴, ikke-statslige og internationale organisationer såsom De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)⁵, Den Internationale Organisation for Migration (IOM)⁶ samt tænketanke og den akademiske verden vedrørende spørgsmålene om, hvordan man kan forestille sig en ny start på migrationsområdet og håndtere de aktuelle migrationsudfordringer, samtidig med at menneskerettighedsstandarderne opretholdes. Efter deres mening bør en ny start på reformen omfatte en revision af visse regler for fastlæggelse af ansvar og en mekanisme for obligatorisk solidaritet, herunder for personer, der sættes i land efter en eftersøgnings- og redningsoperation. Visse ikke-statslige organisationer går også ind for en fælles forståelse om ansvar mellem medlemsstaterne og opfordrede til, at de reviderede Dublinregler også omfatter en mere permanent omfordelingsmekanisme⁷.

Kommissionen har også taget hensyn til bidragene fra Det Europæiske Migrationsnetværk⁸ og de undersøgelser, som det har taget initiativ til at iværksætte. Det Europæiske Migrationsnetværk har i de seneste år produceret adskillige specialiserede undersøgelser og ad hoc-forespørgsler.

Evidensbaseret politikudformning

Kommissionen går ind for en evidensbaseret politikudformning og henviser til det særskilte dokument (XXX), som omfatter de relevante data og elementer, der understøtter den foreslåede tilgang til de forskellige udfordringer, der er konstateret siden 2016, med henblik

³ I initiativet vedrørende migrantbørn blev der efterlyst en fælles tilgang til at håndtere problemet med forsvundne børn (uledsagede børn og børn, der er blevet adskilt fra deres familier), etablere effektive mekanismer til at tackle risiciene for menneskehandel og vedtage børnespecifikke standarder for asylprocedurer.

⁴ F.eks. Berlin Action Plan on a new European Asylum Policy af 25. november 2019, understøttet af 33 organisationer og kommuner.

⁵ UNHCR's henstillinger vedrørende Kommissionens foreslåede pagt om migration og asyl, januar 2020.

⁶ IOM's henstillinger vedrørende den nye EU-pagt om migration og asyl, februar 2020.

⁷ CEPS Project Report, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, juni 2019.

⁸ Alle undersøgelser og rapporter fra Det Europæiske Migrationsnetværk findes på: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

på færdiggørelsen af reformen af det fælles europæiske asylsystem og styrkelsen af den europæiske retlige ramme for tilbagesendelse.

- **Grundlæggende rettigheder**

I dette forslag overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som navnlig anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, samt de forpligtelser, der følger af folkeretten, navnlig af Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling, konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention mod tortur og FN's konvention om barnets rettigheder.

Retten til frihed og bevægelsesfrihed er beskyttet, fordi det i tilfælde, hvor frihedsberøvelse anvendes i forbindelse med en grænseprocedure, i henhold til direktivet om modtagelsesforhold og tilbagesendelsesdirektivet kun vil være berettiget af specifikke grunde, der er klart defineret i de nævnte direktiver, når det er nødvendigt og forholdsmæssigt, foregår på grundlag af en individuel vurdering af hver enkelt sag, der er genstand for retslig prøvelse, og som en sidste udvej i tilfælde, hvor andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt.

Forslaget garanterer, at børns tarv altid beskyttes, navnlig ved som hovedregel at udelukke anvendelsen af grænseproceduren i forbindelse med uledsagede mindreårige og familier med børn under 12 år, medmindre de anses for at udgøre en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden i en medlemsstat, eller ansøgeren er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden i henhold til national ret.

Retten til effektive retsmidler er tilstrækkeligt sikret, da det kun er i behørigt begrundede tilfælde, der er fastsat i denne forordning, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, at en ansøger ikke bør have automatisk ret til at forblive på det pågældende område med henblik på efterprøvelse.

Overholdelsen af princippet om *non-refoulement* er sikret, da forslaget fastslår, at alle virkningerne af en afgørelse om tilbagesendelse suspenderes, så længe ansøgeren har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område med henblik på at indgive en ansøgning om international beskyttelse. Desuden skal princippet om *non-refoulement* i henhold til tilbagesendelsesdirektivets bestemmelser overholdes i alle tilbagesendelsesprocedurens faser, og efterprøvelser af afgørelser om tilbagesendelse suspenderer automatisk håndhævelsen af afgørelser, der risikerer at overtræde dette princip.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette forslag indebærer ikke nogen finansiel eller administrativ byrde for Unionen. Det har derfor ingen indvirkning på EU-budgettet. Medlemsstaterne vil kunne anvende de midler, der er afsat til deres nationale programmer under både den eksisterende Asyl-, Migrations- og Integrationsfond og den nye Asyl- og Migrationsfond, til at støtte eventuelt nødvendige investeringer i infrastruktur, som skal bruges i forbindelse med grænseproceduren. EASO og Frontex kan inden for deres respektive mandater støtte medlemsstaterne med personale til samme formål.

- **Foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Kommissionen rapporterer om anvendelsen af forordningen om asylprocedurer til Europa-Parlamentet og Rådet inden to år efter dens ikrafttræden og derefter hvert femte år. Medlemsstaterne forpligtes til at fremsende de oplysninger, der er relevante for udarbejdelsen af rapporten, til Kommissionen og til Den Europæiske Unions Asylagentur. Ydermere skal agenturet overvåge medlemsstaternes overholdelse af forordningen gennem den vurderingsmekanisme, som Kommissionen i sin gennemgang af agenturets mandat foreslog at oprette⁹.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Formålet med dette forslag er at foretage målrettede ændringer af Kommissionens forslag fra 2016 til en forordning om asylprocedurer med henblik på i samspil med forslaget til forordning om indførelse af screening og forslaget om ændring af direktivet om tilbagesendelse at sikre en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsprocessen fra ankomst til behandling af asylansøgninger og tildeling af international beskyttelse, eller hvor det er relevant, tilbagesendelse af de personer, der ikke har behov for international beskyttelse.

1. Ny fase inden indrejse

Det øgede pres, der opstår som følge af ankomsten af blandede migrationsstrømme med en høj andel af personer med ringe muligheder for at få tildelt international beskyttelse, skal håndteres med nye og effektive redskaber til migrationsstyring, herunder mere harmoniserede procedurer, navnlig ved de ydre grænser, for at sikre hurtig identifikation og kanalisering af migranter over i den rette procedure samt hurtig behandling af deres ansøgninger. Med henblik herpå indføres der en ny fase inden indrejse bestående af en screening i [COM (2020)xxx final], en mere udviklet fremskyndet procedure og en grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse.

Hvad angår grænseproceduren, og som yderligere uddybet ovenfor, har dette forslag både til formål at gøre grænseproceduren mere fleksibel, men også mere effektiv for medlemsstaterne i praksis ved at tilpasse den til de praktiske erfaringer og de faktiske strømme på de vigtigste migrationsruter. Dette indebærer en forbedring af grundlaget for at anvende den, samtidig med at den maksimale varighed af en sådan procedure forlænges. En mere effektiv grænseprocedure som denne sætter asyl- og migrationsmyndighederne i stand til mere effektivt at vurdere reelle ansøgninger i Unionen, træffe hurtigere afgørelser og dermed bidrage til mere velfungerende og troværdige asyl- og tilbagesendelsespolitikker under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder. På den anden side skal grænseprocedurens obligatoriske karakter for visse kategorier af ansøgere ses i sammenhæng med den overordnede pakke af foranstaltninger, som Kommissionen har fremlagt i pagten, og de dertil knyttede samt udestående forslag. Der skal i denne forbindelse også tages hensyn til praktiske erfaringer. Navnlig skal de kriterier, som anvendes i forbindelse med vurderingen af, om en ansøgning skal vurderes inden for rammerne af en grænseprocedure, være lette og hurtige at anvende i praksis. Endelig skal der også tages hensyn til, at et vist antal personer, hvis asylansøgninger er blevet afvist, i det mindste på kort sigt ikke vil blive tilbagesendt på grund af mangel på samarbejde fra tredjelandes side.

⁹ COM(2016) 271 final.

En grænseprocedure er lettere at anvende, hvis det allerede fra starten ved indrejse i forbindelse med screeningen og baseret på et objektivi kriterium kan konstateres, om en person bør være omfattet heraf.

Det er også vigtigt at præcisere, fra hvilket tidspunkt grænseproceduren for asyl finder anvendelse. Derfor ændres artikel 26 og 27, så det præciseres, at medlemsstaterne skal registrere asylansøgningen, når screeningen er afsluttet. Dette påvirker ikke en persons ret til straks at indgive en asylansøgning ved ankomsten på en medlemsstats område, det betyder kun, at vedkommendes ansøgning registreres, når screeningen er afsluttet, og når de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre, om grænseproceduren skal anvendes, er til rådighed.

2. Anvendelsesområde for grænseproceduren for asyl: fastlæggelse af, hvem grænseproceduren kan anvendes på, og hvem den skal anvendes på:

- For det første præciseres det i den nye artikel 41, stk. 1 og 2, at kun ansøgninger fra personer, der endnu ikke har fået tilladelse til indrejse på medlemsstatens område og ikke opfylder indrejsebetingelserne i Schengen-grænsekodeksen, kan vurderes ved en grænseprocedure. Grænseproceduren vil følge efter den screening, der foretages i overensstemmelse med forordning (EU) XXX/XXX [screeningforordningen] i de tilfælde, hvor der er indgivet ansøgning ved et grænseovergangssted eller et transitområde, efter pågribelse i forbindelse med irregulær passage af den ydre grænse eller efter ilandsætning efter en eftersøgnings- og redningsoperation.
- I forbindelse med en grænseprocedure kan der i tilfælde, hvor ansøgningen behandles efter en fremskyndet procedure, kun træffes afgørelse om ansøgningens antagelighed eller om grundlaget for ansøgningen. Dette omfatter muligheden for at gennemføre grænseproceduren i de tilfælde, hvor en medlemsstat betragter et tredjeland som et "sikkert oprindelsesland" eller et "sikkert tredjeland" for ansøgeren, hvilket kræver en mere indgående vurdering af ansøgerens situation. Der tilføjes derfor et nyt grundlag for at fremskynde sagsbehandlingen, som er baseret på mere objektive og brugervenlige kriterier, ifølge hvilke en medlemsstat skal fremskynde behandlingen af ansøgninger fra ansøgere fra tredjelande, for hvilke andelen af positive afgørelser om asyl i forhold til det samlede antal afgørelser om asyl ifølge de seneste tilgængelige EU-dækkende gennemsnitlige data fra Eurostat ligger under 20 %. Denne procentsats retfærdiggøres af den betydelige stigning i antallet af ansøgninger indgivet af ansøgere fra lande med en lav anerkendelsesprocent, nemlig under 20 %, som gør det nødvendigt at indføre effektive procedurer for behandling af disse ansøgninger, som sandsynligvis er grundløse.
- I henhold til den nye artikel 41, stk. 7, kan medlemsstaterne, når de anvender grænseproceduren for asyl, også gennemføre proceduren til fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle ansøgningen.
- Den nye artikel 41, stk. 6, præciserer, at ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren for asyl, ikke må indrejse på medlemsstatens område.
- **Medlemsstaternes forpligtelse til at anvende grænseproceduren for asyl i visse tilfælde:** Den nye artikel 41, stk. 3, forpligter medlemsstaterne til at anvende grænseproceduren i tilfælde af irregulær indrejse ved den ydre grænse eller efter ilandsætning efter en eftersøgnings- og redningsaktion, og hvis et af følgende forhold gør sig gældende: 1) ansøgeren udgør en risiko for den nationale sikkerhed eller den

offentlige orden, 2) ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet eller nationalitet, som kunne have haft en negativ indvirkning på afgørelsen, 3) ansøgeren kommer fra et tredjeland, hvor andelen af positive afgørelser om asyl i forhold til det samlede antal afgørelser om asyl ligger under 20 %.

- **Undtagelser fra forpligtelsen til at gennemføre grænseproceduren for asyl:** Ifølge den nye artikel 41, stk. 3, sammenholdt med artikel 41, stk. 5, er uledsagede mindreårige og mindreårige under 12 år og deres familiemedlemmer kun underlagt grænseproceduren, hvis de anses for at udgøre en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller offentlige orden. Den nye artikel 41, stk. 4, giver også medlemsstaterne mulighed for at anvende undtagelser fra forpligtelsen til at gennemføre grænseproceduren for asyl i de tilfælde, hvor det fra starten er usandsynligt, at oprindelseslandet i tilfælde af et afslag på personernes asylansøgning vil tilbagetage dem. Undtagelsen finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, for hvilke den pågældende medlemsstat har indgivet en anmeldelse til Kommissionen i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 25a, stk. 3. En sådan anmeldelse kan indgives i tilfælde, hvor medlemsstaten står over for betydelige og vedvarende praktiske problemer i forbindelse med samarbejdet med det pågældende tredjeland om tilbagetagelse af irregulære migranter. I artikel 41, stk. 4, præciseres de situationer, hvor medlemsstaterne må fortsætte med at anvende denne undtagelse, eller hvor de skal ophøre hermed og fremover anvende grænseproceduren på det pågældende tredjelands statsborgere, samt de procedurer, der finder anvendelse i denne forbindelse.
- **Varigheden af grænseproceduren for asyl:** Det præciseres i den nye artikel 41, stk. 11, at grænseproceduren skal vare højst 12 uger fra det tidspunkt, hvor ansøgningen registreres for første gang. En ansøgning skal, uanset den normale frist på 10 dage for indgivelse af ansøgninger, indgives senest fem dage efter registreringen, eller i de tilfælde, hvor ansøgeren er blevet omfordelt i henhold til artikel [x] i forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring, fem dage fra det tidspunkt, hvor ansøgeren identificerer sig selv overfor de kompetente myndigheder i den ansvarlige medlemsstat (ny artikel 41, stk. 10). Denne undtagelse begrundes med, at ansøgeren i disse tilfælde ikke har fået tilladelse til indrejse, og at en forsinket indgivelse af ansøgning ikke må forsinke grænseproceduren og den tilsvarende frist på 12 uger.
- **Garantier i forbindelse med grænseproceduren for asyl:** Den nye artikel 41, stk. 5 og 9, præciserer de tilfælde, hvor grænseproceduren for asyl ikke finder anvendelse. Uledsagede mindreårige og familier med børn under 12 år kan kun underkastes en grænseprocedure af årsager, der vedrører den nationale sikkerhed eller den offentlige orden, nemlig når den uledsagede mindreårige, eller et familiemedlem i de tilfælde, hvor der er tale om familier, anses for at udgøre en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller offentlige orden eller er blevet tvangsudsendt af tungtvejende hensyn til den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden. I henhold til den nye artikel 41, stk. 9, skal medlemsstaterne ikke anvende eller skal ophøre med at anvende grænseproceduren i visse tilfælde, herunder når begrundelsen for at anvende grænseproceduren ikke eller ikke længere er opfyldt, når den nødvendige støtte ikke kan ydes til ansøgere med særlige proceduremæssige behov, når der er lægelige årsager til ikke at anvende grænseproceduren og når betingelserne for frihedsberøvelse i henhold til direktivet om modtagelsesforhold ikke kan opfyldes og grænseproceduren ikke kan anvendes uden frihedsberøvelse.

Når grænseproceduren ikke anvendes eller ikke længere anvendes, gives ansøgeren tilladelse til indrejse på medlemsstatens område, og vedkommendes ansøgning behandles i henhold til den gældende asylprocedure (herunder eventuelt efter en fremskyndet procedure).

- **Placering af ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren for asyl:** Den nye artikel 41, stk. 15, gør det ikke blot muligt at indlogere ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren, på lokaliteter ved de ydre grænser eller i transitområder, men også i nærheden af disse steder.
- Medlemsstaterne behøver dog ikke at sørge for de faciliteter, der er nødvendige for at anvende grænseproceduren, ved alle grænseovergangssteder eller ved alle de afsnit af den ydre grænse, hvor migranter eventuelt kan pågribes eller sættes i land. De kan hvor som helst ved den ydre grænse eller i nærheden af den ydre grænse vælge de steder, hvor de ønsker at oprette de nødvendige faciliteter til dette formål, og overføre de ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren, til disse steder, uanset hvor asylansøgningen oprindeligt blev indgivet. For at undgå for mange og overdrevent tidskrævende overførsler af ansøgere i denne forbindelse bør medlemsstaterne dog sigte efter at etablere de nødvendige faciliteter der, hvor de forventer at modtage de fleste ansøgninger, som falder ind under grænseproceduren.
- I de tilfælde, hvor den operationelle kapacitet på disse lokaliteter overskrides med hensyn til behandling af de ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren, kan medlemsstaterne midlertidigt og i så kort tid som muligt indlogere ansøgere på andre steder på medlemsstatens område. Denne undtagelse bør kun gælde, når den operationelle kapacitet på disse steder er midlertidigt overskredet, da medlemsstaterne bør sigte efter at sørge for tilstrækkelig kapacitet på disse steder under hensyntagen til den forventede mængde af ansøgninger.
- **En ny grænseprocedure for gennemførelse af tilbagesendelse:** Den nye artikel 41a indfører en grænseprocedure for gennemførelse af tilbagesendelser, som erstatter den grænseprocedure for tilbagesendelser, der er indeholdt i forslaget fra 2018 til et omarbejdet direktiv om tilbagesendelse. Grænseproceduren for gennemførelse af tilbagesendelser finder anvendelse på ansøgere, tredjelandstatsborgere eller statsløse, hvis ansøgninger er blevet afvist inden for rammerne af grænseproceduren for asyl. Personer, der er omfattet af denne procedure, må ikke indrejse på medlemsstatens område og bør indlogeres ved de ydre grænser eller i nærheden heraf eller i transitområder. I de tilfælde, hvor medlemsstater ikke kan tilbageholde dem på disse steder, kan de dog benytte andre steder inden for deres område. Tredjelandstatsborgere og statsløse personer, der er omfattet af proceduren, kan indrømmes en frist for frivillig udrejse på højst 15 dage, uden at dette berører muligheden for frivilligt at overholde forpligtelsen til at vende tilbage fra et grænseområde eller et transitområde på et hvilket som helst tidspunkt. Dette vil mindske risikoen for ulovlig indrejse og uautoriserede bevægelser for så vidt angår tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der er omfattet af grænseproceduren for tilbagesendelse, uden at det indskrænker deres mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt frivilligt at vende tilbage, og, hvis det er tilladt i henhold til national ret, modtage logistisk, finansiel eller anden bistand. Varigheden af grænseproceduren for tilbagesendelse kan ikke overstige 12 uger fra det tidspunkt, hvor den pågældende person ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område, dvs. når en domstol har afvist en anmodning fra ansøgeren om at blive tilkendt retten til at forblive på det pågældende område. Denne periode ligger ud over den periode, der er fastsat for grænseproceduren til behandling af ansøgninger om international

beskyttelse. I løbet af denne periode eller en del heraf kan tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold for at lette og sikre en tilbagesendelse frihedsberøves i individuelle sager. I sådanne tilfælde gælder de proceduremæssige garantier, der er fastsat i tilbagesendelsesdirektivet. Tredjelandstatsborgere, der allerede er frihedsberøvet (under overholdelse af alle de garantier, der er fastsat i direktivet om modtagelsesforhold) kan under behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse inden for rammerne af grænseproceduren for asyl frihedsberøves for at forhindre ulovlig indrejse og muliggøre tilbagesendelse. I andre tilfælde, og navnlig i de tilfælde, hvor tredjelandstatsborgere ikke har været frihedsberøvet under grænseproceduren for asyl, kan frihedsberøvelse anvendes i samme maksimale tidsrum, hvis de grunde til frihedsberøvelse, der er fastsat i det omarbejdede tilbagesendelsesdirektiv, er opfyldt (hvis der er risiko for, at den pågældende person vil forsvinde, at den pågældende person søger at undgå eller hindre forberedelsen af tilbagesendelse eller udsendelsesprocessen, eller den pågældende udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed). Den maksimale frihedsberøvelsesperiode, som er fastsat i tilbagesendelsesdirektivets artikel 15, stk. 5 og 6 (højst 6 måneder, der i visse tilfælde kan forlænges med op til 12 måneder), forbliver dog uændret, hvorfor den frihedsberøvelsesperiode, der kan forekomme i forbindelse med grænseproceduren med henblik på gennemførelse af tilbagesendelse, medregnes i denne tidsfrist.

- **Afslutning af grænseproceduren og ret til indrejse på området:** Hvis asylproceduren stadig er i gang, når fristen for afslutning af grænseproceduren udløber, gives ansøgeren tilladelse til indrejse på medlemsstatens område for at afvente afslutningen af asylproceduren. Der gives ikke tilladelse til indrejse, hvis ansøgeren ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område. Hvis der allerede er truffet en afgørelse om tilbagesendelse, omfattes ansøgeren i stedet af grænseproceduren for tilbagesendelse, som højst må vare 12 uger. Når denne periode udløber, vil en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold være omfattet af den tilbagesendelsesprocedure, der er fastsat i tilbagesendelsesdirektivet.
- **Mulighed for at overføre grænseproceduren for asyl og tilbagesendelse:** Grænseproceduren for asyl og tilbagesendelse kan gennemføres i en anden medlemsstat end den, hvor asylansøgningen er indgivet. I henhold til den nye artikel 41, stk. 8, kan den medlemsstat, hvortil ansøgeren blev omfordelt i henhold til artikel [x] i forordning (EU) nr. XXX/XXX [asyl- og migrationsforordningen], anvende grænseproceduren for asyl og tilbagesendelse, hvis betingelserne for anvendelse af grænseproceduren er opfyldt i den medlemsstat, hvor ansøgningen blev indgivet. Grænseproceduren for asyl og tilbagesendelse kan også anvendes af tilflytningsmedlemsstaten, hvis der kun indgives en ansøgning om international beskyttelse i den pågældende medlemsstat efter en omfordeling (ny artikel 41, stk. 1, litra d)).

Kort sagt bør grænseproceduren for asyl anvendes på asylansøgninger, der er åbenbart grundløse, eller hvor ansøgeren udgør en trussel mod sikkerheden eller sandsynligvis ikke vil have behov for international beskyttelse på grund af den asylanerkendelsesprocent, der er forbundet med vedkommendes statsborgerskab. Medlemsstaterne kan desuden vælge at anvende grænseproceduren for asyl på grundlag af ansøgningens antagelighed eller berettigelse, hvis ansøgningen behandles efter en fremskyndet procedure. Endelig kan medlemsstaterne i tilfælde, hvor det fra starten er usandsynligt, at disse personers oprindelsesland vil tilbagetage dem i tilfælde af afslag på deres asylansøgning, beslutte ikke at

anvende grænseproceduren for asyl men i stedet anvende den normale asylprocedure. Den normale asylprocedure vil finde anvendelse på alle andre asylansøgninger. Uledsagede børn og børn under tolv år og deres familier er undtaget fra grænseproceduren, medmindre der er sikkerhedsmæssige betænkeligheder.

3. En "fra start til slut"-asyl- og tilbagesendelsesprocedure

Der skal også etableres en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsprocessen for migranter, der har omgået screeningen, eller som har fået tilladelse til indrejse på en medlemsstats område for at få deres asylansøgning behandlet efter den normale asylprocedure. Med henblik herpå er det nødvendigt at foretage målrettede ændringer af Kommissionens forslag fra 2016 for at forhindre migranter i at misbruge asylsystemet og forsinke procedurerne alene med det formål at forhindre, at de udsendes af Unionen. Dette gælder især efterprøvelsesprocedurens effektivitet, navnlig i forbindelse med grænseproceduren, og ansøgerens hermed forbundne ret til at forblive på det pågældende område (opsættende virkning), særligt i forbindelse med fornyede ansøgninger, hvilket er et spørgsmål, som blev rejst af en række medlemsstater under høringerne vedrørende den nye pagt.

– **Strømning af asylprocedurer og tilbagesendelsesprocedurer, herunder efterprøvelser**

– Den nye artikel 35a pålægger medlemsstaterne at udstede afgørelser om asyl og tilbagesendelse i samme retsakt eller, hvis der er tale om separate retsakter, på samme tid og sammen. Den nye artikel 53, stk. 1, strømliner efterprøvelsesproceduren i forbindelse med afgørelser om asyl og tilbagesendelse ved at sikre retten til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser om både asyl og tilbagesendelse ved samme ret og inden for rammerne af samme retslige procedurer og inden for samme tidsfrister. Disse regler sikrer, at tilbagesendelsesproceduren ikke forsinkes unødigt, og mindsker risikoen for, at den afviste asylansøger forsvinder eller forhindrer sin udsendelse, samtidig med at det sikres, at den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler overholdes.

- I forslaget fra 2016 foreslog Kommissionen, at medlemsstaterne kan se bort fra retten til at forblive på deres område i tilfælde af fornyede ansøgninger, hvis den besluttende myndighed har afvist en fornyet ansøgning som uantagelig eller åbenbart grundløs, eller i tilfælde af indgivelse af endnu en fornyet ansøgning. Idet der tages hensyn til høringerne af medlemsstaterne mener Kommissionen, at der er yderligere muligheder for at se bort fra retten til at forblive på det pågældende område i de tilfælde, hvor der indgives fornyede ansøgninger, forudsat at sådanne undtagelser er omhyggeligt udformet. I henhold til det nye litra a) i artikel 43, stk. 1, bør en ansøger, som indgiver en fornyet ansøgning, derfor ikke få tilladelse til at forblive på det pågældende område, indtil den endelige afgørelse er truffet, hvis følgende kumulative betingelser er opfyldt: udsendelsen er umiddelbart forestående, det skal være tydeligt, at ansøgningen kun indgives for at forsinke eller forhindre udsendelsen, det skal umiddelbart stå klart for den besluttende myndighed, at der ikke er fremlagt nye elementer, der er ingen risiko for refolement og den fornyede ansøgning blev indgivet inden for et år efter den besluttende myndigheds afgørelse vedrørende den oprindelige ansøgning. For at kunne anvende denne regel vil medlemsstaterne skulle tilrettelægge procedurerne på en sådan måde, at den besluttende myndighed så hurtigt som muligt efter at den fornyede ansøgning er blevet indgivet kan træffe en sådan afgørelse og

vurdere, om alle disse kriterier er opfyldt, da hovedreglen, i henhold til hvilken ansøgeren har ret til at forblive på det pågældende område mens den fornyede ansøgning behandles, ellers vil finde anvendelse.

- Af klarhedshensyn indgår hele artikel 53 og 54 i dette forslag. Der foreslås ingen væsentlige ændringer af forslaget fra 2016 med hensyn til bestemmelserne vedrørende det grundlæggende princip om adgang til effektive retsmidler, tolkning og oversættelse i efterprøvelsesfasen og proceduren for tildeling af ret til at forblive på det pågældende område.
- Den nye artikel 53, stk. 2, bevarer den nuværende mulighed for i henhold til direktivet om asylprocedurer at betragte en anmodning om efterprøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning som grundløs med hensyn til flygtningestatus som uantagelig i overensstemmelse med national lovgivning, hvis en subsidær status, der er tildelt af medlemsstaten, giver samme rettigheder og fordele som flygtningestatus i henhold til EU-retten og national ret.
- Den nye artikel 53, stk. 7, fastsætter minimums- og maksimumsfrister for ansøgere til at indgive klager i første instans i stedet for præcise frister som foreslået i 2016 for at sikre en vis grad af harmonisering, samtidig med at der tages hensyn til medlemsstaternes synspunkter som udtrykt i forbindelse med forhandlingerne om forslaget fra 2016. Med henblik herpå skelnes der mellem afgørelser truffet inden for rammerne af den fremskyndede procedure eller grænseproceduren, hvor fristerne for at indgive en anmodning om efterprøvelse kan være kortere, herunder også hvad angår fornyede ansøgninger, og andre afgørelser.
- I overensstemmelse med den nye artikel 53, stk. 9, giver medlemsstaterne ikke ansøgere mulighed for at indgive en ny anmodning om efterprøvelse af en første efterprøvelsesafgørelse, der er truffet inden for rammerne af grænseproceduren.
- Den nye artikel 54, stk. 1, præciserer, at alle retsvirkninger af en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet sammen med en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, suspenderes, så længe ansøgeren i henhold til forordningen har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område. Dette er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols dom i sag C-181/16, Gnandi, som præciserede, at retsvirkningerne af en afgørelse om tilbagesendelse skal suspenderes, mens en klagesag vedrørende et afslag på en ansøgning om international beskyttelse verserer, og hvis tredjelandstatsborgeren har ret til at forblive på det pågældende område i henhold til forordningen om asylprocedurer.
- Den nye artikel 54, stk. 3, udvider de omstændigheder, under hvilke en ansøger ikke har automatisk ret til at forblive på det pågældende område med henblik på en efterprøvelse, til også at omfatte afgørelser om afslag på fornyede ansøgninger og afgørelser om fratagelse af international beskyttelse i de særlige tilfælde, hvor en udelukkelsesgrund finder anvendelse, eller hvor ansøgeren anses for at være til fare for en medlemsstats sikkerhed, eller hvor vedkommende er blevet dømt for en særlig alvorlig forbrydelse.
- I de situationer, der er nævnt ovenfor, bibeholder forslaget det generelle princip om, at ansøgere har ret til at forblive på en medlemsstats område, indtil fristen

for at indgive anmodning til en domstol om tilladelse til at forblive på det pågældende område er udløbet, og, hvis ansøgeren har indgivet en sådan anmodning, indtil domstolens afgørelse om, hvorvidt ansøgeren skal have lov til at forblive på det pågældende område, foreligger. Undtagelsesvis giver den nye artikel 54, stk. 7, imidlertid mulighed for at undlade at tilkende en sådan ret til at forblive på det pågældende område i tilfælde af en anmodning om efterprøvelse af en afgørelse om afslag på en fornyet ansøgning, uden at dette berører overholdelsen af princippet om non-refoulement. I disse situationer har ansøgeren allerede fået grundlaget for sine ansøgninger vurderet mindst tre gange i form af den besluttende myndigheds vurdering af den oprindelige ansøgning, mindst et efterprøvelsesniveau og endnu en vurdering af grundlaget for den fornyede ansøgning. Det er under disse omstændigheder derfor rimeligt at gøre det muligt at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse med det samme. En sådan mulighed bør dog kun gives på samme betingelser som i artikel 43 (se ovenfor), med undtagelse af reglen om et år, idet afgørelsen om den fornyede ansøgning under alle omstændigheder skal indgives inden for de frister, der er fastsat herfor.

- **Fornyede ansøgninger:** For at søge at hindre misbrug eller at fornyede ansøgninger indgives i sidste øjeblik foreslås der strengere regler for, i hvilke situationer medlemsstaterne kan give ansøgere tilladelse til at forblive på deres område i tilfælde af fornyede ansøgninger.
 - Samlet set betyder de ovenfor beskrevne regler, at følgende vil gælde for fornyede ansøgninger:
 - En fornyet ansøgning har i princippet automatisk opsættende virkning i den administrative fase.
 - Undtagelsesvis har en fornyet ansøgning ikke opsættende virkning i den administrative fase, hvis den indgives i løbet af tilbagesendelsesprocedurens sidste faser for at forhindre udsendelse, og hvis det umiddelbart er tydeligt, at der ikke er fremlagt nye elementer. Denne undtagelse finder kun anvendelse inden for et år efter det tidspunkt, hvor der er truffet afgørelse om den første ansøgning.
 - En anmodning af efterprøvelse af afgørelsen vedrørende en fornyet ansøgning har ikke automatisk opsættende virkning, men ansøgeren kan anmode herom, og mens denne anmodning behandles af domstolen, har ansøgeren ret til at forblive på det pågældende område.
 - Medlemsstaterne kan dog fravige denne regel og bestemme, at en efterprøvelse ikke har opsættende virkning i efterprøvelsesfasen, og at ansøgeren ikke har ret til at forblive på det pågældende område, mens vedkommende venter på at blive tilkendt en sådan ret, hvis visse betingelser er opfyldt som forklaret ovenfor.
 - En 2. eller efterfølgende efterprøvelse af afgørelsen vedrørende en fornyet ansøgning har ikke automatisk opsættende virkning.

Ændret forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU

I forslaget COM (2016) 467 final til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU foretages følgende ændringer:

(1) Første henvisning affattes således:

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 78, stk. 2, litra d), og artikel 79, stk. 2, litra c),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

(2) Betragtning 31 affattes således:

"(31) For at sikre ansøgerens rettigheder bør vedkommende modtage afgørelsen om sin ansøgning skriftligt. Hvis afgørelsen ikke tildeler ansøgeren international beskyttelse, bør den ledsages af de faktuelle og retlige begrundelser for afgørelsen, oplysninger om afgørelsens konsekvenser og de måder, hvorpå afgørelsen kan anfægtes.

(31a) For at gøre procedurerne mere effektive og mindske risikoen for forsvinden og sandsynligheden for uautoriserede bevægelser bør der ikke være nogen proceduremæssige huller mellem udstedelsen af en negativ afgørelse om en ansøgning om international beskyttelse og udstedelsen af en afgørelse om tilbagesendelse. Der bør straks udstedes en afgørelse om tilbagesendelse til ansøgere, som får afslag på deres ansøgninger. Uden at dette berører retten til adgang til effektive retsmidler, bør afgørelsen om tilbagesendelse enten indgå i den negative afgørelse om en ansøgning om international beskyttelse, eller, hvis der er tale om en særskilt akt, udstedes samtidig og sammen med den negative afgørelse."

(3) Følgende betragtning indsættes efter betragtning 39:

"(39a) For at sikre hurtige og retfærdige procedurer for alle ansøgere og ligeledes sikre, at ophold for ansøgere, der ikke er berettiget til international beskyttelse i Unionen, ikke forlænges unødigt, herunder også for personer, der er statsborgere i tredjelande, som er fritaget for kravet om at være i besiddelse af et visum i henhold til forordning (EU) 2018/1806, bør medlemsstaterne fremskynde behandlingen af ansøgninger fra ansøgere, der er statsborgere, eller, hvis der er tale om statsløse personer, tidligere har haft sædvanligt opholdssted i et tredjeland, hvor andelen af afgørelser, hvor der er tildelt international beskyttelse, udgør under 20 % af det samlede antal afgørelser for det pågældende tredjeland. Hvis der er sket en betydelig ændring i det

pågældende tredjeland siden offentliggørelsen af de relevante data fra Eurostat og under hensyntagen til den fælles analyse i henhold til artikel 10 i forordning XX/XX om Det Europæiske Asylagentur, eller hvis ansøgeren tilhører en bestemt kategori af personer, for hvilke den lave anerkendelsesprocent ikke kan anses for at være repræsentativ for deres behov for beskyttelse, fordi der er tale om en specifik forfølgelsesgrund, bør behandlingen af ansøgningen ikke fremskyndes. Tilfælde, hvor et tredjeland kan betragtes som et sikkert oprindelsesland eller et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til denne forordning, bør fortsat gælde som en særskilt grund til at anvende henholdsvis den fremskyndede behandlingsprocedure eller afvisningsproceduren."

(4) Betragtning 40 affattes således:

"(40) Mange ansøgninger om international beskyttelse indgives ved en medlemsstats ydre grænse eller i en medlemsstats transitområde, ofte af personer, der pågribes i forbindelse med uautoriseret passage af den ydre grænse eller sættes i land efter en eftersøgnings- og redningsaktion. For at kunne foretage identifikations-, sikkerheds- og helbredstjek ved de ydre grænser og henvise de berørte tredjelandstatsborgere og statsløse personer til de relevante procedurer er det nødvendigt at foretage en screening. Der bør være gnidningsløse og effektive forbindelser mellem alle faser af de relevante procedurer for alle irregulære indrejser. Efter screeningen bør tredjelandstatsborgere og statsløse personer kanaliseres videre til den relevante asyl- eller tilbagesendelsesprocedure eller nægtes indrejse. Der bør derfor indføres en fase forud for indrejse bestående af en screening og en grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse."

(5) Følgende betragtninger indsættes efter betragtning 40:

"(40a) Formålet med grænseproceduren for asyl og tilbagesendelse bør være, at man ved de ydre grænser hurtigt kan vurdere, om ansøgninger er grundløse eller skal afvises, og hurtigt kan tilbagesende de personer, der ikke har ret til ophold, samtidig med at det sikres, at personer, hvis ansøgninger er velbegrundede, kanaliseres videre til den almindelige procedure og får hurtig adgang til international beskyttelse. Medlemsstaterne bør derfor kunne kræve, at ansøgere om international beskyttelse forbliver ved den ydre grænse eller i et transitområde, således at ansøgningernes antagelighed kan vurderes. Under nærmere fastsatte omstændigheder bør medlemsstaterne kunne beslutte, om en ansøgning skal realitetsbehandles, og i tilfælde af afslag på ansøgningen, om de pågældende tredjelandstatsborgere og statsløse personer ved de ydre grænser skal tilbagesendes.

(40b) Medlemsstaten bør vurdere ansøgninger ved en grænseprocedure, hvis ansøgeren udgør en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden, hvis ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet eller nationalitet, som kunne have fået negativ indvirkning på afgørelsen, og hvis det er sandsynligt, at ansøgningen er grundløs, fordi ansøgeren er af en nationalitet, for hvilken andelen af afgørelser, hvor der er tildelt international beskyttelse, udgør under 20 % af det samlede antal afgørelser for det pågældende tredjeland. I andre tilfælde, f.eks. når ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland eller et sikkert tredjeland, bør anvendelsen af grænseproceduren være valgfri for medlemsstaterne.

(40c) Når medlemsstaterne anvender grænseproceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse, bør de sikre, at der træffes de nødvendige foranstaltninger

for at indlogere ansøgerne ved eller tæt på de ydre grænser eller transitområderne i overensstemmelse med direktiv XXX/XXX/EU [direktivet om modtagelsesforhold]. Medlemsstaterne kan behandle ansøgningerne på et andet sted ved den ydre grænse end det sted, hvor asylansøgningen er indgivet, ved at overføre ansøgere til et bestemt sted ved eller i nærheden af den pågældende medlemsstats ydre grænse, hvor der findes passende faciliteter. Medlemsstaterne bør bevare muligheden for selv at afgøre, på hvilke bestemte steder ved de ydre grænser de pågældende faciliteter skal oprettes. Medlemsstaterne bør dog søge at begrænse behovet for at overføre ansøgere med henblik herpå og derfor søge at oprette faciliteter med tilstrækkelig kapacitet ved de grænseovergangssteder eller dele af den ydre grænse, hvor de fleste ansøgninger om international beskyttelse indgives, også under hensyntagen til den ydre grænses længde og antallet af grænseovergangssteder eller transitområder. De bør give Kommissionen meddelelse om de bestemte steder ved den ydre grænse, ved transitområderne eller i nærheden af den ydre grænse, hvor grænseprocedurerne vil blive gennemført.

I de tilfælde hvor grænseproceduren anvendes, og kapaciteten på de steder ved eller i nærheden af den ydre grænse, som er blevet meddelt af en medlemsstat, midlertidigt overskrides, kan medlemsstaterne i så kort tid som muligt behandle ansøgningerne på et andet sted på sit område.

(40d) I de tilfælde hvor det er obligatorisk at anvende grænseproceduren, bør medlemsstaterne som en undtagelse ikke være forpligtet til at anvende den til behandling af ansøgninger om international beskyttelse fra statsborgere i et tredjeland, der ikke samarbejder tilstrækkeligt om tilbagetagelse, idet det i så tilfælde vil være usandsynligt, at der kan foretages en hurtig tilbagesendelse af de pågældende personer efter afslag på deres ansøgninger. Vurderingen af, om et tredjeland samarbejder tilstrækkeligt om tilbagetagelse, bør baseres på de procedurer, der er fastsat i artikel 25a i forordning (EF) nr. 810/2009.

(40e) Grænseprocedurens varighed for behandling af ansøgninger om international beskyttelse bør være så kort som mulig og samtidig sikre en fuldstændig og retfærdig behandling af ansøgningerne. Den bør under alle omstændigheder ikke overstige 12 uger. Denne frist bør forstås som en særskilt frist for grænseproceduren for asyl, der omfatter både afgørelsen efter behandlingen af ansøgningen og afgørelsen ved efterprøvelse i første instans, hvis det er relevant. Inden for denne periode har medlemsstaterne ret til at fastsætte fristen i den nationale lovgivning for både den administrative fase og efterprøvelse, men bør fastsætte dem på en sådan måde, at det sikres, at behandlingsproceduren afsluttes og at der efterfølgende, hvis det er relevant, træffes afgørelse ved efterprøvelse i første instans inden for denne frist på højst 12 uger. Hvis medlemsstaten efter denne periode alligevel ikke har truffet de relevante afgørelser, bør ansøgeren i princippet have tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område. Der bør dog ikke gives tilladelse til indrejse på området, hvis ansøgeren ikke har ret til at forblive på det pågældende område, hvis han eller hun ikke har anmodet om tilladelse til at forblive på det pågældende område i forbindelse med en procedure for efterprøvelse, eller hvis en domstol eller et andet judicielt organ har truffet afgørelse om, at han eller hun ikke bør have tilladelse til at forblive på det pågældende område, indtil resultatet af proceduren for efterprøvelse foreligger. For at sikre kontinuitet mellem grænseproceduren for asyl og tilbagesendelsesproceduren bør tilbagesendelsesproceduren i sådanne tilfælde i forbindelse med en grænseprocedure også gennemføres inden for en periode på højst 12 uger. Denne periode bør regnes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren,

tredjelandstatsborgeren eller den statsløse person ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område.

- (40f) Inden for rammerne af grænseproceduren kan en ansøgning om international beskyttelse behandles, uden at der anvendes frihedsberøvelse, men medlemsstaterne bør alligevel kunne anvende begrundelserne for frihedsberøvelse i forbindelse med grænseproceduren i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv (EU) XXX/XXX [om modtagelsesforhold] for at kunne træffe afgørelse om ansøgerens ret til indrejse. Hvis der gøres brug af frihedsberøvelse under en sådan procedure, bør bestemmelserne om frihedsberøvelse i direktiv (EU) XXX/XXX [om modtagelsesforhold] finde anvendelse, herunder de frihedsberøvede ansøgers garantier og det forhold, at det er nødvendigt med en individuel vurdering af hver enkelt sag, retslig kontrol og betingelser for frihedsberøvelse.
- (40g) Når en ansøgning afslås inden for rammerne af grænseproceduren, bør ansøgeren, den pågældende tredjelandstatsborger eller statsløse person straks være omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse eller, hvis betingelserne i artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/399¹⁰ er opfyldt, af en nægtelse af indrejse. For at sikre ligebehandling af alle tredjelandstatsborgere, der inden for rammerne af grænseproceduren har fået afslag på deres ansøgninger, bør det gælde, at hvis en medlemsstat har besluttet ikke at anvende bestemmelserne i direktiv XXX/XXX/EU [tilbagesendelsesdirektivet] i medfør af artikel 2, stk. 2, litra a), i samme direktiv og ikke udsteder en afgørelse om tilbagesendelse til den pågældende tredjelandstatsborger, bør behandlingen og niveauet af beskyttelse af den pågældende ansøger, tredjelandstatsborger eller statsløse person være i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i direktiv XXX/XXX/EU [tilbagesendelsesdirektivet] og svare til det, der gælder for personer, der er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse.
- (40h) Ved anvendelsen af grænseproceduren for tilbagesendelse bør visse bestemmelser i [det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse] finde anvendelse, da de regulerer elementer af tilbagesendelsesproceduren, der ikke er fastsat i denne forordning, navnlig dem, der vedrører definitioner, gunstigere bestemmelser, non-refoulement, barnets tarv, familieliv og helbredstilstand, risiko for forsvinden, forpligtelse til at samarbejde, frist for frivillig udrejse, afgørelse om tilbagesendelse, udsendelse, udsættelse af udsendelse, tilbagesendelse og udsendelse af uledsagede mindreårige, indrejseforbud, garantier i perioden frem til tilbagesendelsen, frihedsberøvelse, betingelser for frihedsberøvelse, frihedsberøvelse af mindreårige og familier og nødsituationer. For at mindske risikoen for ulovlig indrejse og uautoriserede bevægelser for så vidt angår tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der er omfattet af grænseproceduren for tilbagesendelse, kan tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold indrømmes en frist for frivillig udrejse på højst 15 dage, uden at dette berører muligheden for frivilligt at overholde forpligtelsen til at vende tilbage på et hvilket som helst tidspunkt.
- (40i) Når en ansøger, en tredjelandstatsborger eller en statsløs person, der er blevet frihedsberøvet under grænseproceduren for behandlingen af deres ansøgning om international beskyttelse, ikke længere har ret til at forblive og ikke har fået tilladelse til at forblive på det pågældende område, bør medlemsstaterne kunne opretholde

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

frihedsberøvelsen med henblik på at forhindre indrejse på området og gennemføre tilbagesendelsesproceduren under overholdelse af de garantier og betingelser for frihedsberøvelse, der er fastsat i direktiv XXX/XXX/EU [tilbagesendelsesdirektivet]. En ansøger, en tredjelandstatsborger eller en statsløs person, der ikke er blevet frihedsberøvet under grænseproceduren for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, og som ikke længere har ret til at forblive og ikke har fået tilladelse til at forblive på det pågældende område, kan også frihedsberøves, hvis der er risiko for forsvinden, eller hvis han eller hun søger at undgå eller hindre tilbagesendelsen eller udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed. Frihedsberøvelsen bør være så kort som mulig og bør ikke være af længere varighed end maksimumsperioden for grænseproceduren for tilbagesendelse. Når en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold ikke vender tilbage eller ikke udsendes inden for nævnte periode, og grænseproceduren for tilbagesendelse ikke længere finder anvendelse, bør bestemmelserne i [det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse] finde anvendelse. Maksimumsperioden for frihedsberøvelse som fastsat i artikel 15 i nævnte direktiv bør omfatte den periode med frihedsberøvelse, der er anvendt under grænseproceduren for tilbagesendelse.

- (40j) Det bør være muligt for en medlemsstat, som en ansøger er omfordelt til i henhold til forordning (EU) XXX/XXX [forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring], at behandle ansøgningen ved en grænseprocedure, forudsat at ansøgeren endnu ikke har fået tilladelse til indrejse på medlemsstaternes område, og betingelserne for anvendelse af en sådan procedure i den medlemsstat, som ansøgeren er omfordelt fra, er opfyldt."
- (6) Følgende betragtning indsættes efter betragtning 44:
- "(44a) En ansøger, der indgiver en fornyet ansøgning i sidste øjeblik blot for at forsinke eller forhindre sin udsendelse, bør ikke have tilladelse til at forblive på det pågældende område i afventning af den endelige afgørelse om afvisning af ansøgningen i de tilfælde, hvor det umiddelbart er klart for den besluttende myndighed, at der ikke er fremlagt nye elementer og der ikke er risiko for refolement, forudsat at ansøgningen indgives inden for et år efter, at den besluttende myndighed traf afgørelse om den første ansøgning. Den besluttende myndighed træffer i henhold til national lovgivning afgørelse om, at disse kriterier er opfyldt, for at ansøgeren ikke kan få tilladelse til at forblive på det pågældende område."
- (7) Betragtning 65 og 66 affattes således:
- "(65) For at ansøgeren skal være i stand til at udøve sin ret til adgang til effektive retsmidler i forbindelse med en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, bør alle virkninger af afgørelsen om tilbagesendelse automatisk suspenderes, så længe ansøgeren har ret til at forblive eller har fået tilladelse til at forblive på en medlemsstats område. For at gøre procedurerne ved de ydre grænser mere effektive og samtidig sikre, at retten til effektive retsmidler respekteres, bør efterprøvelser af afgørelser, der træffes inden for rammerne af grænseproceduren, kun finde sted på et enkelt kompetenceniveau ved en domstol eller et andet judicielt organ.
- (66) Ansøgere bør i princippet have ret til at forblive på en medlemsstats område indtil udløbet af fristen for indgivelse af en anmodning om efterprøvelse ved en domstol eller et andet judicielt organ i første instans, og, såfremt en sådan ret udøves inden for den fastsatte frist, indtil resultatet af efterprøvelsen foreligger. Kun i de

begrænsede tilfælde, der er fastsat i denne forordning, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, bør ansøgeren ikke automatisk have ret til at forblive på det pågældende område med henblik på efterprøvelsen."

(8) Følgende betragtninger indsættes efter betragtning 66:

"(66a) I de tilfælde, hvor ansøgeren ikke automatisk har ret til at forblive på det pågældende område henblik på efterprøvelsen, bør en domstol eller et andet judicielt organ stadig, på ansøgerens anmodning eller på eget initiativ, kunne tillade ansøgeren at forblive på det pågældende område, indtil resultatet af efterprøvelsen foreligger. I sådanne tilfælde bør ansøgeren have ret til at forblive på det pågældende område, indtil fristen for at anmode en domstol eller et andet judicielt organ om tilladelse hertil er udløbet, og, såfremt ansøgeren har indgivet en sådan anmodning inden for den fastsatte frist, indtil den kompetente domstol eller det andet kompetente judicielle organ har truffet sin afgørelse. For at modvirke, at muligheden for at indgive fornyede ansøgninger misbruges, eller at sådanne ansøgninger indgives i sidste øjeblik, og med henblik på at forhindre yderligere grundløse fornyede ansøgninger bør medlemsstaterne i deres nationale lovgivning kunne fastsætte, at ansøgere ikke bør have ret til at forblive på det pågældende område i den pågældende periode, hvis der er givet afslag på fornyede ansøgninger. I forbindelse med proceduren for afgørelse af, om ansøgeren skal have tilladelse til at forblive på det pågældende område, indtil resultatet af efterprøvelsen foreligger, bør ansøgerens ret til et forsvar sikres tilstrækkeligt ved at yde vedkommende den tolkning og juridiske bistand, der er nødvendig. Ydermere bør den kompetente domstol eller det andet kompetente judicielle organ være i stand til at behandle afslag på international beskyttelse ud fra de faktiske og de retlige forhold.

(66b) For at der kan sikres effektive tilbagesendelser, bør ansøgerne ikke have ret til at forblive på medlemsstatens område under en efterprøvelse ved en domstol eller et andet judicielt organ i anden instans eller derover af en negativ afgørelse om ansøgningen om international beskyttelse, uden at dette dog berører en domstols eller et andet judicielt organs mulighed for at tillade ansøgeren at forblive på det pågældende område. Desuden bør medlemsstaterne ikke give ansøgere mulighed for at indgive en yderligere anmodning om efterprøvelse af en afgørelse af en efterprøvelse i første instans i forbindelse med en afgørelse, der træffes inden for rammerne af en grænseprocedure.

(66c) For at sikre sammenhæng i den retlige prøvelse, der foretages af en domstol eller et andet judicielt organ af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse og den ledsagende afgørelse om tilbagesendelse, og med henblik på at fremskynde behandlingen af sagen og mindske byrden for de kompetente judicielle myndigheder, bør sådanne afgørelser være underlagt fælles procedurer ved samme domstol eller samme judicielle organ.

(66d) For at sikre, at forvaltningen af ansøgninger er retfærdig og objektiv, og at den fælles procedure for international beskyttelse er effektiv, bør der fastsættes frister for den administrative procedure."

(9) [UK-betragtning 77]

(10) I artikel 4, stk. 1, tilføjes følgende litra:

"i) familiemedlem".

(11) I artikel 26 tilføjes følgende stykke:

"3. For tredjelandstatsborgere, der er omfattet af den i artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) XXX/XXX [screeningforordning] omhandlede screening, finder stk. 1 og 2 først anvendelse, når screeningen er afsluttet."

(12) I artikel 27 tilføjes følgende stykker:

"5. For tredjelandstatsborgere, der er omfattet af den i artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) XXX/XXX [screeningforordning] omhandlede screening, finder stk. 1-4 først anvendelse, når screeningen er afsluttet.

6. Hvis der ikke har kunnet optages biometriske oplysninger i forbindelse med screeningen i henhold til forordning (EU) nr. XXX/XXX [Eurodacforordningen], eller hvis ansøgeren ikke har været omfattet af en screening, optager de kompetente myndigheder senest de biometriske oplysninger, når ansøgningen om international beskyttelse registreres, og sender dem sammen med de oplysninger, der er omhandlet i artikel 12, litra c)-p), i forordning (EU) nr. XXX/XXX [Eurodacforordningen], til henholdsvis det centrale system og det fælles identitetsregister, jf. nævnte forordning."

(13) Som ny artikel 35a indsættes:

"Artikel 35a

Afvisning af en ansøgning og udstedelse af en afgørelse om tilbagesendelse

Hvis en ansøgning afvises som uantagelig, som grundløs eller åbenbart grundløs med hensyn til både flygtningestatus og subsidær beskyttelsesstatus eller som stiltiende eller udtrykkeligt trukket tilbage, udsteder medlemsstaterne en afgørelse om tilbagesendelse i overensstemmelse med direktiv (EU) XXX/XXX [direktivet om tilbagesendelse]. Afgørelsen om tilbagesendelse udstedes som en del af afgørelsen om afslag på ansøgningen om international beskyttelse eller ved en særskilt akt. Hvis afgørelsen om tilbagesendelse udstedes ved en særskilt akt, udstedes den samtidig og sammen med afgørelsen om afslag på ansøgningen om international beskyttelse."

(14) I artikel 40 foretages følgende ændringer:

(a) I stk. 1 tilføjes følgende litra:

"i) ansøgeren er statsborger eller, hvis der er tale om statsløse personer, tidligere har haft sædvanligt opholdssted i et tredjeland, for hvilket andelen af afgørelser, hvor den besluttende myndighed har tildelt international beskyttelse, ifølge de seneste årlige EU-dækkende data fra Eurostat er på 20 % eller derunder, medmindre der er sket en væsentlig ændring i det pågældende tredjeland siden offentliggørelsen af de pågældende data fra Eurostat, eller ansøgeren tilhører en kategori af personer, for hvilke andelen på 20 % eller derunder ikke kan anses for at være repræsentativ for deres behov for beskyttelse".

(b) I stk. 5 tilføjes følgende litra:

"c) ansøgeren er statsborger eller, hvis der er tale om statsløse personer, tidligere har haft sædvanligt opholdssted i et tredjeland, for hvilket andelen af afgørelser, hvor den besluttende myndighed har tildelt international beskyttelse, ifølge de seneste årlige EU-dækkende data fra Eurostat er på 20 % eller derunder, medmindre der er sket en væsentlig ændring i det pågældende tredjeland siden offentliggørelsen af de pågældende data fra Eurostat, eller ansøgeren tilhører en kategori af personer, for

hvilke andelen på 20 % eller derunder ikke kan anses for at være repræsentativ for deres behov for beskyttelse".

(15) Artikel 41 affattes således:

"Artikel 41

Grænseprocedure for behandling af ansøgninger om international beskyttelse

1. Efter den screeningprocedure, der gennemføres i overensstemmelse med forordning (EU) XXX/XXX [screeningforordningen], og forudsat at ansøgeren endnu ikke har fået tilladelse til at rejse ind på medlemsstaternes område, kan en medlemsstat behandle en ansøgning efter en grænseprocedure, hvis ansøgningen er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke opfylder betingelserne for indrejse på en medlemsstats område, jf. artikel 6 i forordning (EU) 2016/399. Grænseproceduren kan anvendes:
 - (a) efter indgivelse af en ansøgning ved et grænseovergangssted eller i et transitområde
 - (b) efter pågribelse i forbindelse med uautoriseret passage af de ydre grænser
 - (c) efter ilandsætning på en medlemsstats område efter en eftersøgnings- og redningsoperation
 - (d) efter omfordeling i henhold til artikel [X] i forordning (EU) XXX/XXX [tidligere Dublinforordning].
2. Ved anvendelse af en grænseprocedure kan der træffes afgørelse om følgende:
 - (a) at en ansøgning ikke kan antages til realitetsbehandling, jf. artikel 36
 - (b) om en ansøgning skal realitetsbehandles efter en fremskyndet behandlingsprocedure i de tilfælde, der er anført i artikel 40, stk. 1.
3. Medlemsstaterne behandler en ansøgning efter en grænseprocedure i de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, hvis de omstændigheder, der er anført i artikel 40, stk. 1, litra c), f) eller i), gør sig gældende.
4. En medlemsstat kan beslutte ikke at anvende stk. 3 i forbindelse med statsborgere eller statsløse, som har sædvanligt opholdssted i tredjelande, for hvilke denne medlemsstat har indgivet en underretning til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 25a, stk. 3, i forordning (EF) nr. 810/2009.

Hvis Kommissionen efter den behandling, der foretages i henhold til artikel 25a, stk. 4, i forordning (EF) nr. 810/2009, finder, at tredjelandet samarbejder i tilstrækkelig grad, anvender medlemsstaten igen bestemmelsen i stk. 3.

Hvis Kommissionen finder, at det pågældende tredjeland ikke samarbejder i tilstrækkelig grad, kan medlemsstaten fortsætte med ikke at anvende stk. 3:

 - (a) indtil en gennemførelsesretsakt, der tidligere er vedtaget af Rådet i henhold til artikel 25a, stk. 5, i forordning (EF) nr. 810/2009, ophæves eller ændres
 - (b) i de tilfælde, hvor Kommissionen ikke finder, at der er behov for handling i henhold til artikel 25a i forordning (EF) nr. 810/2009: indtil Kommissionen i den vurdering, der foretages i henhold til stk. 2 i nævnte artikel, har meddelt, at der er væsentlige ændringer i det pågældende tredjelands samarbejde.

5. Grænseproceduren kan kun anvendes i forbindelse med uledsagede mindreårige og mindreårige under 12 år og deres familiemedlemmer i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 40, stk. 5, litra b).
6. Ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren, kan ikke få tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område, jf. dog stk. 9 og 11.
7. Ved anvendelsen af grænseproceduren kan medlemsstaterne gennemføre proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, som fastsat i forordning (EU) XXX/XXX [forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring], jf. dog de frister, der er fastsat i stk. 11.
8. Hvis betingelserne for at anvende grænseproceduren er opfyldt i den medlemsstat, som en ansøger er omfordelt fra, kan grænseproceduren anvendes af den medlemsstat, som ansøgeren omfordeles til, i overensstemmelse med artikel [x] i forordning (EU) XXX/XXX [forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring], herunder i de tilfælde, der er anført i stk. 1, litra d).
9. Medlemsstaterne undlader at anvende eller ophører med at anvende grænseproceduren på et hvilket som helst trin i proceduren, hvis:
 - (a) den besluttende myndighed finder, at der ikke, eller ikke længere, er nogen begrundelse for at afvise en ansøgning som uantagelig eller for at anvende den fremskyndede behandlingsprocedure
 - (b) der ikke kan ydes den nødvendige bistand til ansøgere med særlige proceduremæssige behov på de steder, der er omhandlet i stk. 14
 - (c) der er lægelige grunde til ikke at anvende grænseproceduren
 - (d) der i individuelle tilfælde anvendes frihedsberøvelse, og de garantier og betingelser vedrørende frihedsberøvelse, der er fastsat i artikel 8-11 i direktiv (EU) XXX/XXX [direktivet om modtagelsesforhold], ikke er opfyldt eller ikke længere er opfyldt, og grænseproceduren ikke kan anvendes i forbindelse med den pågældende ansøger uden frihedsberøvelse.

I sådanne tilfælde giver den kompetente myndighed ansøgeren tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område.
10. Uanset artikel 28 i denne forordning skal ansøgninger, der behandles efter grænseproceduren, være indgivet senest fem dage efter den første registrering eller efter omfordeling i henhold til artikel [x] i forordning (EU) XXX/XXX [forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring] senest fem dage efter det tidspunkt, hvor ansøgeren ankom til den ansvarlige medlemsstat efter en overførsel i henhold til artikel 56, stk. 1, litra e), i nævnte forordning.
11. Grænseproceduren skal være så kort som mulig og samtidig muliggøre en fuldstændig og retfærdig behandling af ansøgningerne. Den skal omfatte den afgørelse, der er omhandlet i stk. 2 og 3, samt en eventuel afgørelse af en efterprøvelse og skal være afsluttet senest 12 uger efter registreringen af ansøgningen. Efter denne periode gives ansøgeren tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område, medmindre artikel 41a, stk. 1, finder anvendelse.

Uanset de frister, der er fastsat i artikel 34, artikel 40, stk. 2, og artikel 55, fastsætter medlemsstaterne bestemmelser om behandlingsprocedurens og efterprøvelsesprocedurens varighed, der sikrer, at der i tilfælde af efterprøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning inden for rammerne af grænseproceduren

udstedes afgørelsen om en sådan efterprøvelse senest 12 uger efter registreringen af ansøgningen.

12. Uanset denne artikels stk. 11 gives ansøgeren ikke tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område, hvis:
- (a) ansøgerens ret til at forblive på det pågældende område er blevet ophævet i henhold til artikel 9, stk. 3, litra a)
 - (b) ansøgeren ikke har ret til at forblive på det pågældende område i henhold til artikel 54 og ikke inden for den gældende frist har anmodet om tilladelse til at forblive på området med henblik på en efterprøvelsesprocedure
 - (c) ansøgeren ikke har ret til at forblive på det pågældende område i henhold til artikel 54, og en domstol eller andet judicielt organ har afgjort, at ansøgeren ikke skal have tilladelse til at forblive på området i afventning af resultatet af en efterprøvelsesprocedure.

I sådanne tilfælde, hvor ansøgeren har været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, der er udstedt i overensstemmelse med direktiv (EU) XXX/XXX [direktivet om tilbagesendelse], eller nægtelse af indrejse i henhold til artikel 14 i forordning (EU) 2016/399, finder artikel 41a anvendelse.

13. Under behandlingen af ansøgninger, der er omfattet af en grænseprocedure, tilbageholdes ansøgerne ved eller i nærheden af de ydre grænser eller transitområder. Hver medlemsstat underretter senest *[to måneder efter den dato, hvor denne forordning tages i anvendelse]* Kommissionen om, på hvilke steder grænseproceduren vil blive anvendt ved de ydre grænser, i nærheden af de ydre grænser eller i transitområder, herunder når stk. 3 anvendes, og sikrer, at der er tilstrækkelig kapacitet på disse steder til at behandle de ansøgninger, der er omfattet af nævnte stykke. Ændringer i udpegningen af steder, hvor grænseproceduren anvendes, meddeles Kommissionen to måneder, før ændringerne træder i kraft.
14. I situationer, hvor kapaciteten på de steder, som medlemsstaterne har udpeget i henhold til stk. 14, midlertidigt er utilstrækkelig til at behandle de ansøgninger, der er omfattet af stk. 3, kan medlemsstaterne udpege andre steder inden for medlemsstatens område og, efter at have underrettet Kommissionen herom, midlertidigt og i så kort tid som muligt indlogere ansøgere dér."

- (16) Som ny artikel 41a indsættes:

"Artikel 41a

Grænseprocedure for gennemførelse af tilbagesendelse

1. Tredjelandstatsborgere og statsløse personer, der får afslag på deres ansøgninger i forbindelse med proceduren i artikel 41, gives ikke tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område.
2. Personer som omhandlet i stk. 1 tilbageholdes i en periode på højst 12 uger på steder ved eller i nærheden af de ydre grænser eller transitområder; hvis en medlemsstat ikke kan indlogere dem på disse steder, kan den gøre brug af andre steder inden for sit område. 12-ugersperioden regnes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren, tredjelandstatsborgeren eller den statsløse person ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på medlemsstatens område.

3. Med henblik på denne artikel finder artikel 3, artikel 4, stk. 1, artikel 5-7, artikel 8, stk. 1-5, artikel 9, stk. 2-4, artikel 10-13, artikel 15, artikel 17, stk. 1, artikel 18, stk. 2-4, og artikel 19-21 i direktiv (EU) XXX/XXX [det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse] anvendelse.
4. Uden at det indskrænker deres mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt frivilligt at vende tilbage, kan de i stk. 1 omhandlede personer indrømmes en frist for frivillig udrejse på højst 15 dage.
5. Personer som omhandlet i stk. 1, der er frihedsberøvet som led i proceduren i artikel 41, og som ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på medlemsstatens område, kan fortsat frihedsberøves med henblik på at forhindre indrejse på det pågældende område, forberede tilbagesendelsen eller gennemføre udsendelsesprocessen.
6. Personer som omhandlet i stk. 1, der ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på medlemsstatens område, og som ikke er frihedsberøvet som led i proceduren i artikel 41, kan frihedsberøves, hvis der er risiko for, at de vil forsvinde, jf. direktiv (EU) XXX/XXX [direktivet om tilbagesendelse], hvis de søger at undgå eller hindre forberedelsen af tilbagesendelse eller udsendelse, eller hvis de udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.
7. Frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu. Frihedsberøvelsens varighed må ikke overstige den periode, der er omhandlet i stk. 2, og skal medregnes i de maksimumperioder for frihedsberøvelse, der er fastsat i artikel 15, stk. 5 og 6, i direktiv (EU) XXX/XXX [direktivet om tilbagesendelse].
8. Medlemsstater, der efter at have afslået en ansøgning inden for rammerne af den procedure, der er omhandlet i artikel 41, udsteder en afgørelse om nægtelse af indrejse i overensstemmelse med artikel 14 i forordning (EU) 2016/399, og som i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv (EU) XXX/XXX [direktivet om tilbagesendelse] har besluttet ikke at anvende nævnte direktiv i sådanne tilfælde, sikrer, at behandlingen af og beskyttelsesniveauet for tredjelandstatsborgere og statsløse, som nægtes indrejse, er i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i direktiv (EU) XXX/XXX [direktivet om tilbagesendelse] og svarer til det, der er fastsat i nærværende artikels stk. 2, 4 og 7."

(17) I artikel 43 foretages følgende ændringer:

"a) Litra a) udgår.

I artikel 43 tilføjes som litra c):

der indgives en første fornyet ansøgning inden for et år efter, at den besluttende myndighed har truffet afgørelse om den første ansøgning, og dette alene med det formål at forsinke eller hindre fuldbyrdelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, som ville føre til, at ansøgeren umiddelbart ville blive sendt ud af medlemsstaten, i afventning af den endelige afgørelse om afvisning af ansøgningen i de tilfælde, hvor det umiddelbart er klart for den besluttende myndighed, at der ikke er fremlagt nye elementer i overensstemmelse med artikel 42, stk. 4".

(18) Artikel 53 og 54 affattes således:

Retten til effektive retsmidler

1. Ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et andet judicielt organ til prøvelse af:
 - (a) en afgørelse om afvisning af en ansøgning, der betragtes som uantagelig
 - (b) en afgørelse om afvisning af en ansøgning, der betragtes som grundløs med hensyn til både flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus
 - (c) en afgørelse om afvisning af en ansøgning, der anses for at være stiltiende trukket tilbage
 - (d) en afgørelse om fratagelse af international beskyttelse
 - (e) en afgørelse om tilbagesendelse.

Anmodninger om efterprøvelse af afgørelser om tilbagesendelse indgives til samme domstol eller judicielle organ og behandles inden for rammerne af samme retslige procedurer og frister som de afgørelser, der er omhandlet i litra a), b), c) og d).

2. Personer, der anerkendes som værende berettiget til subsidiær beskyttelse, har ret til effektive retsmidler, hvis der er truffet en afgørelse, i henhold til hvilken deres ansøgning anses for grundløs med hensyn til flygtningestatus. I tilfælde, hvor subsidiær beskyttelsesstatus, der er tildelt af en medlemsstat, giver samme rettigheder og fordele som flygtningestatus i henhold til EU-retten og national ret, kan det afvises at efterprøve nævnte afgørelse i den pågældende medlemsstat, hvis national ret foreskriver det.
3. Et effektivt retsmiddel som omhandlet i stk. 1 skal omfatte en fuldstændig og ex nunc-undersøgelse af både de faktiske og de retlige forhold, som minimum ved en domstol eller et andet judicielt organ, herunder, hvis det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til forordning (EU) XXX/XXX [kvalifikationsforordningen].
4. Ansøgere skal have adgang til tolkning i forbindelse med eventuelle retsmøder i den kompetente domstol eller et andet kompetent judicielt organ, hvis der ikke kan sikres en tilstrækkelig kommunikation på anden vis.
5. Hvis domstolen eller det judicielle organ finder det nødvendigt, sørger den/det for oversættelse af relevante dokumenter, der ikke allerede er oversat i henhold til artikel 33, stk. 4. Alternativt kan oversættelsen af sådanne relevante dokumenter foretages af andre enheder mod betaling med offentlige midler i overensstemmelse med national lovgivning.
6. Hvis dokumenterne ikke fremsendes i tide til, at domstolen eller det judicielle organ kan sørge for, at de bliver oversat, kan domstolen eller det judicielle organ afvise at tage disse dokumenter i betragtning, medmindre ansøgeren forelægger en oversættelse.
7. Medlemsstaterne fastsætter i deres nationale lovgivning følgende frister for anmodning om efterprøvelse af de afgørelser, der er omhandlet i stk. 1:
 - (a) mindst en uge, når der er tale om en afgørelse om afvisning af en ansøgning, der betragtes som uantagelig, en afgørelse om afvisning af en ansøgning som stiltiende trukket tilbage eller en afgørelse om afvisning af en ansøgning, der

betragtes som grundløs, hvis et af de forhold, der er anført i artikel 40, stk. 1 eller 5, gjorde sig gældende på det tidspunkt, hvor afgørelsen blev truffet

(b) mellem mindst to uger og højst to måneder i alle andre tilfælde.

8. De frister, der er anført i stk. 7, begynder at løbe fra den dato, hvor den besluttende myndigheds afgørelse meddeles ansøgeren eller dennes repræsentant eller juridiske rådgiver. Proceduren for meddelelse fastsættes i national ret.
9. Medlemsstaterne fastsætter kun ét niveau af efterprøvelse vedrørende en afgørelse truffet inden for rammerne af grænseproceduren.

Artikel 54

Opsættende virkning

1. Virkningerne af en afgørelse om tilbagesendelse suspenderes automatisk, så længe en ansøger har ret til eller tilladelse til at forblive på medlemsstatens område i overensstemmelse med denne artikel.
2. Ansøgeren har ret til at forblive på medlemsstatens område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel ved en domstol eller et andet judicielt organ i første instans er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil resultatet af efterprøvelsen foreligger.
3. Ansøgeren har ikke ret til at forblive på medlemsstatens område i henhold til stk. 2, hvis den kompetente myndighed har truffet en af følgende afgørelser:
 - (a) en afgørelse om afvisning af en ansøgning, der betragtes som grundløs eller åbenbart grundløs, hvis et af de forhold, der er anført i artikel 40, stk. 1 eller 5, gjorde sig gældende på det tidspunkt, hvor afgørelsen blev truffet [herunder sikkert oprindelsesland], eller i de tilfælde, der er omfattet af grænseproceduren
 - (b) en afgørelse om afvisning af en ansøgning i henhold til artikel 36, stk. 1, litra a), [første asylansøgning] eller c) [fornyede ansøgninger uden nye elementer]
 - (c) en afgørelse om afvisning af en ansøgning, der anses for at være stiltiende trukket tilbage
 - (d) en afgørelse om afvisning af en fornyet ansøgning, der betragtes som grundløs eller åbenbart grundløs
 - (e) en afgørelse om fratagelse af international beskyttelse i henhold til artikel 14, stk. 1, litra b), d) og e), og artikel 20, stk. 1, litra b), i forordning (EU) XXX/XXX [kvalifikationsforordningen].
4. I de tilfælde, der er omhandlet i stk. 3, har en domstol eller et andet judicielt organ beføjelse til efter en undersøgelse af både de faktiske og de retlige forhold at afgøre, om ansøgeren efter anmodning skal have tilladelse til at forblive på medlemsstatens område, indtil resultatet af efterprøvelsen foreligger. Den kompetente domstol eller det andet kompetente judicielle organ kan i henhold til national ret have beføjelse til at afgøre dette spørgsmål på eget initiativ.
5. Med henblik på stk. 4 gælder følgende:
 - (a) ansøgeren har en frist på mindst 5 dage fra den dato, hvor afgørelsen meddeles vedkommende, til at anmode om tilladelse til at forblive på medlemsstatens område, indtil resultatet af efterprøvelsen foreligger

- (b) ansøgeren skal have adgang til tolkning i forbindelse med eventuelle retsmøder i den kompetente domstol eller et andet kompetent judicielt organ, hvis der ikke kan sikres en tilstrækkelig kommunikation på anden vis
 - (c) ansøgeren skal efter anmodning have gratis juridisk bistand og repræsentation i overensstemmelse med artikel 15, stk. 4 og 5
 - (d) ansøgeren skal have ret til at forblive på medlemsstatens område:
 - i) indtil fristen for at anmode en domstol eller et andet judicielt organ om tilladelse til at forblive på medlemsstatens område er udløbet
 - ii) hvis ansøgeren inden for den fastsatte frist har anmodet om tilladelse til at forblive på medlemsstatens område: indtil domstolen eller det andet judicielle organ har afgjort, om ansøgeren skal have tilladelse til at forblive på det pågældende område eller ej.
6. Uanset stk. 6, litra d), kan medlemsstaterne, uden at det berører princippet om non-refoulement, i deres nationale lovgivning fastsætte, at en ansøger, der indgiver en fornyet ansøgning, ikke har ret til at forblive på det pågældende område, hvis ansøgningen er indgivet blot for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, som ville føre til, at ansøgeren umiddelbart ville blive sendt ud af medlemsstaten i de tilfælde, hvor det umiddelbart er klart for domstolen, at der ikke er fremlagt nye elementer i overensstemmelse med artikel 42, stk. 4.
7. En ansøger, der indgiver en yderligere anmodning om efterprøvelse af en første eller efterfølgende afgørelse af en efterprøvelse, har ikke ret til at forblive på medlemsstatens område, idet dette dog ikke indskrænker muligheden for, at en domstol eller et andet judicielt organ på ansøgerens anmodning eller på eget initiativ giver ansøgeren tilladelse til at forblive på det pågældende område."