

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.2.2009
SEK(2009) 154

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 66 endelig}
{SEK(2009) 153}

1. PROCEDURSPØRGSMÅL OG HØRING AF DE INTERESSEREDE PARTER

1.1. Opfordring til at oprette et europæisk asylstøttekontor

I juni 2008 vedtog Kommissionen en meddelelse¹ "Strategisk plan på asylområdet - En integreret tilgang til beskyttelse i EU", hvori der fastsættes en køreplan for anden fase af færdiggørelsen af det fælles europæiske asylsystem, og bebudede, at den ville fremsætte forslag til en retsakt om oprettelse af et **europæisk asylstøttekontor**.

Ved udgangen af september 2008 vedtog Det Europæiske Råd den europæiske pagt om indvandring og asyl. I medfør af denne pagt² enedes man i Det Europæiske Råd udtrykkeligt om "*at oprette et **europæisk støttekontor** i 2009, som skal have til opgave at lette udvekslingen af oplysninger, analyser og erfaringer mellem medlemsstaterne og udvikle konkrete samarbejdsformer mellem de forvaltninger, der står for behandlingen af asylansøgninger*".

1.2. Høring og ekspertbistand

Handlingsplanen om asyl blev udarbejdet på grundlag af tilbundsgående overvejelser og drøftelser med de berørte parter om den fremtidige struktur af det fælles europæiske asylsystem og på grundlag af den debat, der fulgte i kølvandet på Kommissionens grøn bog, der blev offentliggjort i juni 2007³, og som havde til formål at indkredse mulige løsningsmodeller for udformningen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem. Der blev stillet specifikke spørgsmål⁴ vedrørende mulighederne for at oprette et asylstøtteorgan. Som reaktion på den offentlige høring indkom der 89 bidrag fra en lang række berørte parter⁵, herunder bl.a. 20 medlemsstater, regionale og lokale myndigheder, Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, UNHCR, akademikere, politiske partier og en lang række ikke-statslige organisationer. Reaktionerne på grønbogen viste, at der hos de berørte parter var bred støtte til at øge det praktiske samarbejde vedrørende det fælles europæiske asylsystem og for idéen til at oprette en særlig struktur, der skal støtte og koordinere sådanne aktiviteter i form af en

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

² http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_DOCUMENT=13440%2F08&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=

³ Grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem, KOM(2007) 301.

⁴ Se under afsnit 3, spørgsmål 21 og 22.

⁵ De 89 bidrag kan ses på:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm.

asylstøttestruktur. Den foretrukne løsningsmodel i konsekvensanalyserapporten omfattede oprettelsen af et **europæisk asylstøttekontor**.

I begyndelsen af 2008 bestilte Kommissionen en feasibility-undersøgelse vedrørende strukturel støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet, som ville kunne indgå i konsekvensanalysen for det fremtidige asylstøttekontor. Den eksterne undersøgelse var baseret på en høring af de berørte parter og bestod af ti casestudies og samtaler med over 50 berørte parter⁶.

2. PROBLEMMFORMULERING

2.1. Problemstillingen

På Det Europæiske Råds møde i september 2008 blev det i forbindelse med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl højtideligt gentaget, at enhver udlænding, der er forfulgt, har ret til at få hjælp og beskyttelse på EU's område i medfør af Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, ændret ved New Yorkprotokollen af 31. januar 1967 og andre tilknyttede traktater. Selv om der de senere år er sket store fremskridt som følge af gennemførelsen af de fælles minimumsstandards med henblik på indførelsen af det fælles europæiske asylsystem, er der fortsat betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, når det drejer sig om at give en person beskyttelse, og beskyttelsens form.

Der blev vedtaget en række retlige instrumenter under første fase af det fælles europæiske asylsystem. Den praktiske gennemførelse af direktiverne viser imidlertid, at der er betydelige forskelle i den måde, hvorpå asylansøgningerne behandles, både hvad angår kvaliteten af vurderinger, og de mange forskellige måder at behandle dem på i EU. Kommissionen 1) besluttede derfor i sin handlingsplan af 2008 at foretage en fuldstændig gennemgang af fællesskabsretten på asylområdet for at forbedre indholdet heraf, og 2) understregede behovet for parallelt hermed at øge det praktiske samarbejde i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem.

Selv om det praktiske samarbejde i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem kan anses for allerede at være veludviklet, er der fortsat mange aspekter, der er begrænset i omfang og ikke fungerer optimalt, og der er derfor behov for at se nærmere på dem.

⁶ Kontrahenten udførte følgende: gennemgang og analyse af medlemsstaternes reaktion på grønbogen, samtaler med tjenestemænd i GD JLS med ansvar for asylspørgsmål og tjenestemænd med ansvar for agenturer inden for Generalsekretariatet. Følgende berørte parter blev adspurgt: repræsentanter for Europa-Parlamentet, repræsentanter for eksisterende samarbejdsinitiativer eller -strukturer (f.eks. EURASIL, IGC, GDISC, EMN), repræsentanter for ikke-statslige og tværstatslige organisationer, herunder ECRE, UNHCR og Caritas Europe, samt ministerier og kompetente organer med ansvar for udformningen af asylpolitikken i 10 medlemsstater. Der blev foretaget casestudy-besøg i Belgien, Frankrig, Tyskland, Italien, Nederlandene, Polen, Slovenien, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

2.2. Specifikke problemer

Hovedproblemerne i forbindelse med det praktiske samarbejde er som følger:

- Forskelle i praksis og en ikke-optimal udveksling af bedste praksis på EU-plan
- Pres på medlemsstaternes asylsystemer og overbelastning af visse medlemsstater
- Begrænset samarbejde og koordinering, hvad angår den eksterne dimension af det fælles europæiske asylsystem.

2.3. EU's ret til at handle

Det nuværende retsgrundlag for Fællesskabets indsats på området asylpolitik er EF-traktatens artikel 63, stk. 1 og 2. Det fastsættes heri, at Rådet skal vedtage "*foranstaltninger vedrørende asyl i overensstemmelse med Genève-konventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og andre relevante aftaler*" og desuden "*foranstaltninger vedrørende flygtninge og fordrevne*" på områder såsom medlemsstaternes ansvar, modtagelsesvilkår, flygtningestatus og beskyttelse (inklusive midlertidig beskyttelse) samt afbalancering af medlemsstaternes indsats, hvad angår modtagelse af asylansøgere.

Hvad angår det praktiske samarbejde (på asylområdet), er det nuværende retsgrundlag EF-traktatens artikel 66, hvori det fastsættes, at Rådet efter fremgangsmåden i artikel 67 træffer foranstaltninger til at sikre samarbejde mellem de kompetente tjenester i medlemsstaternes administrationer på de områder, der er omfattet af dette afsnit IV (visa, asyl, indvandring og andre politikker i tilknytning til personers frie bevægelighed), og mellem disse tjenester og Kommissionen.

3. MÅL

Målene fremgår af nedenstående tabel.

Generelle mål	Specifikke mål	Operationelle mål (resultater og virkninger)
I højere grad at sikre en fair og mere harmoniseret behandling af ansøgninger om international beskyttelse i EU	At mindske forskellene mellem medlemsstaterne, hvad angår gennemførelsen af lovgivning, politikker og operationel praksis	At forbedre kapacitet, viden og knowhow hos de forskellige aktører, der er involveret i asylprocessen
	At mindske forskellene i kvaliteten og indholdet af oplysningerne om oprindelsesland og harmonisere samling, udarbejdelse og evaluering af sådanne oplysninger.	At forbedre samlingen og kvaliteten af oplysninger om oprindelseslandet og stille dem til rådighed for alle medlemsstater med henblik på at forbedre fortolkningen og vurderingen heraf.
At forbedre solidariteten og byrdedelingen mellem medlemsstaterne på asylområdet	At mindske overbelastningen af visse medlemsstater	At bistå medlemsstaterne med at opbygge kapacitet og støtte de medlemsstater, der er udsat for særligt pres på deres asylsystemer, og disse landes modtagelseskapacitet.
	At forbedre medlemsstaternes kapacitet til at behandle asylansøgninger, herunder i situationer med massetilstrømning af asylansøgere	
At forbedre forvaltningen af flygtningestrømme til EU ved at udvide den eksterne dimension af det fælles europæiske asylsystem	At øge gennemførelsen af de aspekter, der vedrører den eksterne dimension af asyl, såsom regionale beskyttelsesprogrammer og genbosættelse	I højere grad at sikre en vellykket genbosættelse af personer uden for EU, der ansøger om international beskyttelse
		At styrke beskyttelsessystemerne i tredjelande

4. LØSNINGSMODELLER

I konsekvensanalyserapporten analyseres to sæt løsningsmodeller.

Det første sæt vedrører støttestrukturens opgaver og funktioner.

Det andet sæt vedrører den potentielle institutionelle organisation af støttestrukturen, således at den kan fungere optimalt. I konsekvensanalyserapporten undersøges otte institutionelle hovedløsningsmodeller for oprettelsen af en støttestruktur, der kan opfylde de funktioner og opgaver, der er nævnt ovenfor.

4.1. Den fremtidige asylstøttestrukturs opgaver og funktioner

Der blev foretaget en individuel analyse af den fremtidige asylstøttestrukturs opgaver og funktioner, hvor de disponible løsningsmodeller blev vurderet. Det blev vurderet, at den fremtidige støttestruktur kunne have følgende opgaver:

- Udveksling af bedste praksis
- Støtte til overvågning og kvalitetskontrol
- Aktiviteter for at forbedre samlingen og kvaliteten af oplysninger om oprindelseslande/forbedre vurderingen af oplysninger om oprindelseslande
- Pulje af asyleksperter
- Overførsel inden for EU
- Uddannelse og kapacitetsopbygning
- Aktiviteter i tilknytning til de eksterne aspekter af det praktiske samarbejde i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem: programmer for genbosættelse og regional beskyttelse.

4.2. Løsningsmodeller hvad angår den fremtidige asylstøttestrukturs institutionelle form

Der blev foretaget en individuel analyse af otte løsningsmodeller, hvad angår støttestrukturens institutionelle form (herudaf blev to hurtigt forkastet):

- Status quo (forkastet)
- Styrkelse af Europa-Kommissionens kontor
- Oprettelse af et nyt netværk
- Oprettelse af et nyt reguleringsagentur (ikke-beslutningstagende organ)
- Inkorporering af støttestrukturen i et eksisterende reguleringsagentur såsom
 - agenturet for grundlæggende rettigheder
 - Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex)
 - et fremtidigt agentur for den operationelle drift af SIS II, VIS og EURODAC og for udvikling og administration af andre store it-systemer

- Oprettelse af en fælles EU-støttemyndighed (beslutningstagende regulerings-agentur - denne løsning blev forkastet i handlingsplanen om asyl).

5. DEN FORETRUKNE LØSNINGSMODEL

De syv beskrevne opgaver vurderes i konsekvensanalyserapporten som værende opgaver, der kan gives til den fremtidige støttestruktur, og som den har mulighed for at opfylde.

I forbindelse med konsekvensanalyserapporten blev der gennemført en individuel analyse af hver af de disponible institutionelle løsningsmodeller for den fremtidige asylstøttestruktur. Hovedresultaterne af analysen af de otte løsningsmodeller sammenlignes i tabellen nedenfor. Det skal bemærkes, at kriterierne "Realisering af målene", "Politisk gennemførlighed" og "Virkninger for EU's budget" blev anset for vigtige i forbindelse med den endelige vurdering af løsningsmodellerne.

VURDERING VALG- MULIG- HEDER	Realisering af målene (funktionel og praktisk effektivitet)	Tidsrum, der er nødvendigt for gennemførelsen	Nødvendig støtte fra Kommissionen til den fremtidige (eksterne) struktur	Juridisk gennemførlighed	Politisk gennemførlighed	Virkninger for EU's budget (se de detaljerede tal i de finansielle bilag til konsekvensanalyserapporten - forudgående finansiell analyse)			Overordnet vurdering
	Høj (+++) til Lav (- - -)	Kort (+++) til Langt (- - -)	Høj (+++) til lav (- - -)	Høj (+++) til lav (- - -)	Høj (+++) til lav (- - -)	Skønnet opstart i 2010	Laveste løbende udgifter i 2011	Højeste løbende udgifter fra 2011	Positiv (+ til +++) negativ (- til - - -)
Valgmulighed 1 Status quo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valgmulighed 2 Kommissionens kontor	+	++	<i>Ikke relevant</i>	+++	- -	320 000	2 959 017	5 732 809	+
Valgmulighed 3 Netværk	- -	-	- -	++	+	345 000	3 970 395	8 067 187	-
Valgmulighed 4 Europæisk asylstøttekontor	+++	+	- -	+++	+++	6 145 016	10 318 738	17 612 984	++(+)
Valgmulighed 5 Agenturet for grundlæggende rettigheder	-	-	- -	+	+	600 000	6 654 449	12 104 600	-
Valgmulighed 6 Frontex	-	-	- -	+	-	600 000	6 654 449	11 940 342	- -
Valgmulighed 7 It-agentur	- - -	- - -	- -	-	- -	600 000	6 818 706	12 331 105	- - -
Valgmulighed 8 Myndighed	+++	+	- -	- - -	- - - -	<i>Foreligger ikke</i>	<i>Foreligger ikke</i>	<i>Foreligger ikke</i>	- - -

På grundlag af ovenstående og ud fra et institutionelt synspunkt synes oprettelsen af et **reguleringsagentur** som et institutionelt træk ved det fremtidige asylstøttekontor at være den **foretrukne løsningsmodel**.

Det Europæiske Asylstøttekontor synes at udgøre det bedste løsningsmodel for at øge et praktisk samarbejde om det fælles europæiske asylsystem for så vidt angår hele sættet af opgaver, støttestrukturen skal udføre. Selv om det er den mest vidtrækkende løsning rent finansielt, synes oprettelsen af et støttekontor i form af et reguleringsagentur at være den foretrukne løsningsmodel, da det vil være det mest effektive for at nå målene, og da det rent juridisk og politisk forekommer at være en løsning, der er lettere at gennemføre end andre institutionelle løsninger. Kontoret vil navnlig få fuld støtte fra Europa-Parlamentet og medlemsstaterne med henblik på hurtig vedtagelse af forordningen om dets oprettelse. Det vil også få fuld støtte fra Kommissionens tjenestegrene, der skal bistå med hurtigt at opstarte kontoret, efter at lovgiveren har vedtaget forordningen om dets oprettelse. Det vil blive et uafhængigt europæisk center for ekspertise på asylområdet, der vil hjælpe medlemsstaterne med at komme til at kende de øvriges systemer og praksis, at udvikle tættere arbejdsrelationer mellem asyltjenester på operationelt plan, at udvikle tilliden til de andres systemer og at skabe større sammenhæng i praksis.