

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.2.2009  
SEK(2009) 154

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

*Följedokument till*

förslaget till

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING  
om inrättandet av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN**

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

## 1. Förfarandefrågor och samråd med berörda parter

### 1.1. Uppmaningar att inrätta en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor

I juni 2008 antog kommissionen meddelandet<sup>1</sup> ”Strategisk plan för asylpolitiken – ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU”, som införde en färdplan för den andra etappen i genomförandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem. I meddelandet uttalade kommissionen att den skulle lägga fram ett förslag till inrättande av en **europeisk byrå för samarbete i asylfrågor**.

I slutet av september 2008 antog Europeiska rådet den europeiska pakt<sup>2</sup> för invandring och asyl. Enligt denna pakt<sup>2</sup> enades Europeiska rådet uttryckligen om att ”*under 2009 inrätta ett europeiskt stödkontor som kommer att ha till uppgift att underlätta utbytet av information, analyser och erfarenheter mellan medlemsstaterna samt att utveckla ett praktiskt samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för behandlingen av asylansökningar*”.

### 1.2. Samråd och expertis

Den strategiska planen för asylpolitiken utarbetades efter en ingående analys och diskussion med aktörerna om den framtida utformningen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Den byggde även på resultaten av diskussionerna om kommissionens grönbok från juni 2007<sup>3</sup>, som syftade till att utreda alternativ för den andra etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Särskilda frågor<sup>4</sup> ställdes om möjligheterna att inrätta en stödstruktur i asylfrågor. Svaren på den allmänna remissen omfattade 89 svar från ett brett urval aktörer<sup>5</sup>, däribland 20 medlemsstater, regionala och lokala myndigheter, Regionkommittén samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, FN:s flyktingkommissariat, akademiska instanser, politiska partier och ett stort antal icke-statliga organisationer. Svaren på grönboken visade att det finns ett brett stöd för ett utvidgat praktiskt samarbete om det gemensamma europeiska asylsystemet och för förslaget att inrätta en struktur för stöd och samordning av

---

<sup>1</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Strategisk plan för asylpolitiken – ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU, KOM(2008) 360 slutlig.

<sup>2</sup> [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=](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=)

<sup>3</sup> Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, KOM(2007) 301 slutlig.

<sup>4</sup> Se frågorna 21 och 22 i punkt 3.

<sup>5</sup> De 89 inläggen finns på

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm).

åtgärderna i asylfrågor. Enligt konsekvensbedömningen till den strategiska planen var ett av de bästa alternativen att inrätta **Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor**.

I början av 2008 beställde kommissionen en extern genomförbarhetsstudie av inrättandet av en struktur för stöd till det praktiska samarbetet i asylfrågor, som underlag för konsekvensbedömningen till förslaget om den planerade Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor. Den externa studien byggde på samråd med aktörerna, tio fallstudier och intervjuer med över femtio aktörer.<sup>6</sup>

## 2. PROBLEMBESKRIVNING

### 2.1. Problembeskrivning

När Europeiska rådet i september 2008 antog den europeiska pakten för invandring och asyl erinrade rådet högtidligen om att varje förföljd utlänning har rätt att få hjälp och skydd på Europeiska unionens territorium i enlighet med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967 och andra relevanta fördrag. Stora framsteg har nåtts på senare år tack vare de gemensamma miniminormerna som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet, men fortfarande kvarstår stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om beviljande av internationellt skydd och de former skyddet tar sig.

Rättsakter antogs under den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Men det konkreta genomförandet av direktiven visar på väsentliga skillnader i behandlingen av asylansökningar, både när det gäller kvalitetsbedömningar och i fråga om skillnader i behandlingen inom EU. I den strategiska planen för asylpolitiken från juni 2008 beslutade kommissionen för det första att utföra en fullständig översyn av regelverket för asyl för att förbättra innehållet och betonade för det andra behovet av att samtidigt med översynen förbättra det praktiska samarbetet i fråga om det gemensamma europeiska asylsystemet.

Nu är det praktiska samarbetet om det gemensamma europeiska asylsystemet visserligen relativt väl utvecklat, men det är fortfarande begränsat i många frågor och suboptimalt på vissa punkter, som bör ses över.

---

<sup>6</sup> Uppdragstagaren har åtagit sig följande arbetsuppgifter: att gå igenom och analysera medlemsstaternas svar på grönboken, intervjua tjänstemän med ansvar för asyl vid GD rättvisa, frihet och säkerhet samt tjänstemän med ansvar för byråer vid kommissionens generalsekretariat. Följande aktörer har intervjuats: företrädare för Europaparlamentet, företrädare för befintliga samarbetsinitiativ eller strukturer (t.ex. Eurasil, IGC-gruppen med juridiska experter, *General Directors of Immigration Services Conference* (GDISC) och det europeiska migrationsnätverket), företrädare för icke-statliga organisationer och mellanstatliga organisationer - däribland *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), FN:s flyktingkommissariat och Caritas Europe – olika ministerier och behöriga instanser med ansvar för asylpolitikens utformning i tio medlemsstater. Besök för fallstudier gjordes i Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Polen, Slovenien, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

## 2.2 Särskilda problem

De främsta problemen i det praktiska samarbetet är följande:

- Avvikande praxis och suboptimalt utbyte av goda arbetsmetoder på EU-nivå.
- Hög press på medlemsstaternas asylsystem och alltför tung börda på vissa medlemsstater.
- Begränsat samarbete och begränsad samordning av de externa aspekterna på det gemensamma europeiska asylsystemet.

## 2.3 EU:s behörighet

Den gällande rättsliga grunden för gemenskapens åtgärder i fråga om asylpolitik finns i artikel 63.1–63.2 i EG-fördraget. Där sägs att rådet ska besluta om *”åtgärder som avser asyl, i enlighet med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning samt andra relevanta fördrag”* och vidare även *”åtgärder som avser flyktingar och fördrivna personer”* i fråga om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, mottagning, ställning som flykting, beviljande av flyktingstatus (inklusive tillfälligt skydd) samt balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot asylsökande.

För det praktiska samarbetet (i asylfrågor) är den gällande rättsliga grunden artikel 66 i EG-fördraget, där det sägs att rådet enligt förfarandet i artikel 67 ska vidta åtgärder för att säkerställa samarbete mellan de relevanta enheterna vid medlemsstaternas förvaltningar inom de områden som omfattas av avdelning IV (visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer), samt mellan dessa enheter och kommissionen.

### 3. FÖRSLAGETS MÅL

Målen beskrivs i nedanstående tabell.

<b>ALLMÄNNA MÅL</b>	<b>SÄRSKILDA MÅL</b>	<b>OPERATIVA MÅL (FÖLJDER OCH ÅTERVERKNINGAR)</b>
<b>Att förbättra rättvis och mer harmoniserad behandling av ansökningar om internationellt skydd inom EU</b>	Att minska skillnaderna mellan medlemsstaterna i fråga om tillämpningen av lagstiftning, politik och praxis	Att ge de aktörer som deltar i asylhanteringen bättre kapacitet, kunskaper och kännedom
	Att minska skillnaderna mellan medlemsstaterna i fråga om kvalitet och innehåll i information om ursprungsländerna och harmonisera hur informationen samlas in, framställs och tolkas	Att förbättra insamlingen av och kvaliteten på information om ursprungsländer och göra den tillgänglig för alla medlemsstater för att förbättra tolkningen och bedömningen
<b>Att öka solidariteten och dela bördan i asylfrågor mellan medlemsstaterna</b>	Att minska den alltför tunga bördan på vissa medlemsstater	Att hjälpa medlemsstaterna att bygga upp sin kapacitet och stödja dem som möter högt tryck på sina asylsystem och sin mottagningsförmåga
	Att öka medlemsstaternas kapacitet att hantera asylansökningar, även vid massiv tillströmning av asylsökande	
<b>Att bättre hantera flyktingströmmar till EU genom att lägga större vikt vid de externa aspekterna på det gemensamma europeiska asylsystemet</b>	Att öka arbetet med externa frågor på asylområdet, t.ex. regionala skyddsprogram och frivilligt återvändande	Att verka för framgångsrikt frivilligt återvändande av personer som från länder utanför EU ansökt om internationellt skydd
		Att stärka skyddssystemen i länder utanför EU

### 4. HANDLINGSALTERNATIV

Två handlingsalternativ analyseras i konsekvensbedömningen.

De första handlingsalternativen avser vilka uppgifter och uppdrag som ska anförtros den nya strukturen.

Den andra uppsättningen handlingsalternativ avser vilken institutionell struktur som är lämpligast för att nå bästa arbetsresultat. Konsekvensbedömningen utreder åtta alternativ för den konkreta utformningen av den struktur som ska utföra de uppgifter och uppdrag som nämns ovan.

#### **4.1. Uppgifter och uppdrag som ska anförtros den nya strukturen för samarbete i asylfrågor**

De uppgifter och uppdrag som ska anförtros strukturen analyserades och bedömdes var för sig. Följande uppgifter ansågs möjliga att anförtro den nya strukturen för samarbete i asylfrågor:

- Utbyta bästa metoder
- Främja övervakning och kvalitetskontroll
- Förbättra insamlingen och kvaliteten på information om ursprungsländer samt förbättra tolkningen av sådan information
- Inrätta en expertgrupp i asylfrågor
- Arbeta med vidareflyttning inom EU
- Arbeta med utbildning och kapacitetsuppbyggnad
- Arbeta med externa aspekter på det praktiska samarbetet i fråga om det gemensamma europeiska asylsystemet: frivilligt återvändande och regionala skyddsprogram.

#### **4.2. Alternativ för den konkreta utformningen av den nya strukturen för samarbete i asylfrågor**

Åtta alternativ för den konkreta utformningen av den nya strukturen för samarbete i asylfrågor utreddes (varav två snabbt avfärdades som olämpliga).

- Ingen förändring (olämpligt)
- Stärka kommissionens enhet
- Inrätta ett nytt nätverk
- Inrätta en ny tillsynsmyndighet (ej beslutsfattande organ)
- Införliva strukturen för samarbete med en befintlig tillsynsmyndighet:
  - europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter,
  - europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex),
  - det planerade organet med ansvar för driften av Schengens informationssystem (SIS II), Informationssystemet för viseringar (VIS) och Eurodac samt för utveckling och drift av andra stora datasystem.

- Inrätta en gemensam EU-myndighet (alternativet att inrätta ett beslutsfattande organ avfärdades som olämpligt i den strategiska planen för asylpolitiken).

## **5. BÄSTA ALTERNATIV**

De sju uppgifter som beskrivits anses i konsekvensbedömningen möjliga att överföra till den planerade strukturen och möjliga att genomföra där.

Konsekvensbedömningen bygger på analyser av alla institutionella alternativ för den planerade strukturen. I nedanstående tabell jämförs de åtta alternativen. Vissa kriterier ansågs centrala för den slutliga bedömningen av alternativen, däribland kriterierna ”uppfyllande av mål”, ”politisk genomförbarhet” och ”följder för EU:s budget”.

<b>BEDÖMNING</b> <b>G</b>	<b>Uppfyllande av mål (funktionell och praktisk effektivitet)</b>  Hög (+++) eller Låg (- -)	<b>Tid för genomförandet</b>  Kort (+++) eller Lång (- -)	<b>Behov av stöd från kommissionen till den planerade (externa) strukturen</b>  Stort (+++) eller Litet (- -)	<b>Rättslig genomförbarhet</b>  God (+++) eller Dålig (- -)	<b>Politisk genomförbarhet</b>  God (+++) eller Dålig (- -)	<b>Följder för EU:s budget</b> (se närmare siffror i de finansiella bilagorna till konsekvensbedömningen enligt den finansiella förhandsanalysen)			<b>Övergripande bedömning</b>  Positiv (+ till +++) Negativ (- till - -)
						<b>Beräknad start 2010</b>	<b>Minimikostnader för pågående arbete 2011</b>	<b>Maximikostnader för pågående arbete 2011 och framåt</b>	
<b>ALTERNATIV IV</b>									
<b>Alternativ 1</b> Ingen förändring	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Alternativ 2</b> Kommissionens enhet	+	++	<i>Ej tillämpligt</i>	+++	--	320.000	2.959.017	5.732.809	+
<b>Alternativ 3</b> Nätverk	--	-	--	++	+	345.000	3.970.395	8.067.187	-
<b>Alternativ 4</b> Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor	+++	+	--	+++	+++	6.085.373	10.313.738	17.612.984	++(+)
<b>Alternativ 5</b> Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter	-	-	--	+	+	600.000	6.654.449	12.104.600	-
<b>Alternativ 6</b> Frontex	-	-	--	+	-	600.000	6.654.449	11.940.342	--
<b>Alternativ 7</b> IT-byrå	---	---	--	-	--	600.000	6.818.706	12.331.105	---
<b>Alternativ 8</b> Myndighet	+++	+	--	---	----	<i>Icke tillgänglig</i>	<i>Icke tillgänglig</i>	<i>Icke tillgänglig</i>	---

Med utgångspunkt i det ovan sagda tycks **det bästa alternativet** från en institutionell synvinkel vara att utforma den kommande Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor som en **tillsynsmyndighet**.

Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor framstår som det bästa alternativet för att öka det praktiska samarbetet om det gemensamma europeiska asylsystemet i alla de frågor som byrån ska handlägga. Trots att det kräver mer finansiering verkar det bäst att inrätta byrån som en tillsynsmyndighet, eftersom det ger bäst effektivitet i fråga om målen och dessutom framstår som mer rättsligt och politiskt genomförbart än andra möjligheter. Byrån behöver framför allt fullt stöd från Europaparlamentet och medlemsstaterna för att den grundläggande förordningen ska kunna antas snabbt. Byrån har fullt stöd från de av kommissionens avdelningar som ska inrätta byrån så snart den grundläggande förordningen antagits. Byrån ska vara ett oberoende organ för sakkunniga i asylfrågor som ska hjälpa medlemsstaterna att bekanta sig med varandras system och praxis, utveckla närmare arbetsrelationer mellan asylprövningsinstanser på operativ nivå, bygga förtroende och tillit till varandras system och uppnå större konsekvens i praktiken.