

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



NOTAT

Dato: 27. marts 2009
Kontor: Internationalt
J.nr.: 2009/4050-1268

Bidrag til supplerende samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og møde i det blandede udvalg den 6. april 2009

Dagsordenspunkt 19): Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk
asylstøttekontor (KOM(2009)66)2

Dagsordenspunkt 19): Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (KOM(2009)66)*

Nyt notat

Resumé:

Kommissionens forslag vedrører oprettelse af et europæisk asylstøttekontor, der skal have til opgave at bidrage til en styrkelse af det praktiske samarbejde på asylområdet og varetage opgaver i relation til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, herunder operationel støtte til medlemsstater, der er udsat for et stort pres på deres asylsystemer. På mødet forventes en første drøftelse af forslaget. Forslaget har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Regeringen støtter overordnet Kommissionens forslag og dermed et øget praktisk samarbejde i EU på asylområdet.

1. Baggrund

Kommissionen har den 18. februar 2009 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i artikel 63, stk. 1, stk. 2, og artikel 66 i EF-traktaten.

Forslagene skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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

Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet den 6. april 2009, men der vurderes at skulle ske en tidlig forelæggelse af sagen i den nationale procedure, idet det ikke kan udelukkes, at det lykkes for formandskabet at sikre politisk enighed om sagen i Rådet og opnå en løsning med Europa-Parlamentet i første behandling af sagen, inden Europa-Parlamentet går på valg.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

2. Formål og indhold

Forslagets kapitel 1 (artikel 1 – 2) indeholder overordnede bestemmelser om formålet med oprettelsen af asylstøttekontoret og dets funktioner.

Formålet med oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor er ifølge Kommissionens forslag at lette og styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet samt at bidrage til en bedre gennemførelse af det fælles asylsystem (artikel 1).

Der lægges i forslaget op til, at asylstøttekontorets mandat kommer til at omfatte tre hovedopgaver eller -funktioner: 1) Støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet, 2) støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres, og 3) bidrage til gennemførelsen af det fælles asylsystem. Asylkontoret arbejder tæt sammen med UNHCR og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (artikel 2).

Kapitel 2 (artikel 3-12) vedrører indholdet af de opgaver, som asylstøttekontoret ifølge Kommissionens forslag skal varetage.

Det andet afsnit i kapitel 2 (artikel 3 -7) indeholder bestemmelser om opgaver i relation til støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet.

Asylstøttekontoret skal have til opgave at fremme og koordinere udveksling af oplysninger og god praksis mellem medlemsstaterne (artikel 3).

Herudover fremgår det af forslaget, at asylstøttekontoret skal udføre opgaver vedrørende oplysninger om hjemlande ved indsamling, udveksling og analyse af sådanne oplysninger samt udarbejdelse af et fælles format og en fælles metode til præsentation, kontrol og anvendelse af disse oplysninger. Der skal ligeledes udvikles en fælles portal til sådanne baggrundsoplysninger (artikel 4).

Der lægges også op til, at asylstøttekontoret skal kunne koordinere udveksling af oplysninger og andre foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af (fremtidige) instrumenter og mekanismer til overførsel inden for Fællesskabet af personer, der har fået international beskyttelse i EU, på frivillig basis (artikel 5).

Det fremgår endvidere af forslaget, at asylstøttekontoret skal varetage opgaver vedrørende fastlæggelse og udvikling af uddannelser for medlemmer af nationale administrationer og retsinstanser, der er kompetente på asylområdet (artikel 6).

Ifølge forslaget indebærer asylstøttekontorets opgaver i relation til det praktiske samarbejde også støtte til de eksterne aspekter af den fælles asylpolitik, herunder bl.a. igennem styrkelse af tredjelandes kapacitet i forbindelse med de regionale beskyttelsesprogrammer efter aftale med Kommissionen. Asylkontoret skal desuden koordinere oplysninger og andre foranstaltninger i forbindelse med genbosætning af flygtninge inden for EU (artikel 7).

Det andet afsnit i kapitel 2 (artikel 8-10) indeholder bestemmelser om asylstøttekontorets støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres.

Asylstøttekontoret skal koordinere og støtte alle fælles foranstaltninger til fordel for medlemsstater, der er udsat for særligt pres, bl.a. som følge af deres geografiske placering eller befolkningsmæssige situation, eller i situationer, hvor der pludseligt ankommer et meget stort antal tredjelandsstatsborgere, som kan have behov for international beskyttelse (artikel 8).

For at kunne evaluere behovene i de medlemsstater, der er udsat for særligt pres, fremgår det af forslaget, at asylstøttekontoret skal foretage en systematisk analyse af de til rådighed stående strukturer og personaleressourcer, bl.a. hvad angår oversættelse og tolkning, samt kapaciteten til at modtage asylansøgere i medlemsstaterne for derved at fremme en gensidig, hurtig og pålidelig informering af de forskellige nationale myndigheder, der er ansvarlige på asylområdet (artikel 9).

Det fastslås i forslaget, at asylstøttekontoret skal koordinere foranstaltninger til at støtte medlemsstater, der er udsat for særligt pres, bl.a.: a) etableringen af et system til tidlig varsling med henblik på at gøre medlemsstaterne opmærksomme, hvis der vil komme mange personer, der vil ansøge om international beskyttelse, b) foranstaltninger til fordel for medlemsstater, der er udsat for pres for derved at lette den første gennemgang af asylansøgninger, der behandles af de kompetente nationale myndigheder, c) foranstaltninger vedrørende etablering af passende modtagelsesfaciliteter, herunder nøddindlogering og lægelig bistand, samt d) koordinering af indsættelsen af asylstøtteteams i de pågældende lande (artikel 10).

Afsnit tre i kapitel 2 (artikel 11-12) indeholder bestemmelser om asylstøttekontorets rolle i forbindelse med gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem.

Det fremgår af forslaget, at asylstøttekontoret skal bidrage til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem ved at foretage indsamling og udveksling af oplysninger om gennemførelsen af alle fællesskabsretsakter på asylområdet samt om de nationale administrations behandling af ansøgninger om international beskyttelse (artikel 11).

Det fremgår endvidere af forslaget, at asylstøttekontoret hvert år udarbejder en rapport om situationen på asylområdet i EU. I rapporten skal der bl.a. ske en evaluering af de foranstaltninger, der er gennemført. Asylstøttekontoret skal ifølge Kommissionens forslag på anmodning af Kommissionen, og efter udtalelse af kontorets forretningsudvalg og i tæt samarbejde med sine arbejdsgrupper og Kommissionen, udarbejde tekniske dokumenter om gennemførelsen af fællesskabsretsakter på asylområdet, herunder eksempelvis retningslinjer og operationelle manualer (artikel 12).

Kapitel 3 (artikel 13 - 21) i forslaget vedrører oprettelsen af asylstøtteteams, der kan udsendes til støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres.

Forslaget lægger op til, at asylstøttekontoret skal have til opgave at koordinere indsatsen af asylstøtteteams, der samlet betegnes som asylindsatsreserven, i medlemsstater, der er ud-

sat for særligt pres, og som anmoder herom, i et begrænset tidsrum på den pågældende medlemsstats område (artikel 13).

Der lægges op til, at disse teams navnlig skal yde ekspertise, hvad angår tolketjenester, kendskab til oplysninger om hjemlandene og kendskab til behandlingen og forvaltningen af asylsager inden for rammerne af de støtteforanstaltninger, som asylstøttekontoret gennemfører i medlemsstaterne (artikel 14).

Asylstøttekontorets forretningsudvalg træffer på forslag af dets administrerende direktør og med tre fjerdedels flertal blandt medlemmerne afgørelse om profilerne for og det samlede antal eksperter, der skal stilles til rådighed til at indgå i asylindsatsreserven. Medlemsstaterne bidrager til reserven gennem udnævnelser af eksperter, der svarer til de ønskede profiler, fra en national pulje, der etableres i overensstemmelse med de forskellige profiler, der er defineret (artikel 15).

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget på anmodning af asylstøttekontoret meddele antallet af, navnene på og profilerne for de eksperter fra deres nationale pulje, som de kan stille til rådighed inden for fem dage til oprettelse af et asylstøtte-team. Medlemsstaterne stiller eksperter til rådighed på anmodning af asylstøttekontoret, medmindre de står i en usædvanlig situation, der i alvorlig grad påvirker udførelsen af nationale opgaver. Oprindelsesstatens autonomi med hensyn til udvælgelse af personale og varigheden af deres indsættelse berøres dog ikke (artikel 16).

Ifølge forslaget er det den administrerende direktør, der senest fem dage efter anmodningen træffer beslutning om udsendelse af asylstøtte-teams. I den forbindelse udarbejder asylstøttekontoret og den medlemsstat, der har anmodet om bistand, en operativ plan (artikel 17).

Den operative plan skal bl.a. indeholde oplysninger om den forventede varighed af udsendelsen, det geografiske ansvarsområde og en beskrivelse af de opgaver og særlige instrukser, herunder om de databaser, som asylstøtte-teamsene kan foretage søgninger i, og det udstyr, de kan anvende i værtsmedlemsstaten samt asylstøtte-teamsenes sammensætning. Alle ændringer og tilpasninger af den operative plan skal godkendes af både den administrerende direktør og den medlemsstat, der anmoder om bistand (artikel 18).

Asylstøttekontoret dækker bl.a. følgende udgifter, som medlemsstaterne afholder, når de stiller deres eksperter til rådighed: Rejseudgifter, udgifter som følge af særlige forsikringsbehov, sundhedsudgifter samt dagpenge, herunder til dækning af indkvartering (artikel 21).

Forslagets kapitel 4 (artikel 22-32) fastlægger asylstøttekontorets struktur.

Asylkontorets ledelses- og forvaltningsstruktur skal bestå af en bestyrelse, en administrerende direktør og dennes personale, et forretningsudvalg og et rådgivende forum (artikel 22).

Bestyrelsen består ifølge forslaget af medlemmer udpeget for en treårig periode af hver enkelt medlemsstat og to medlemmer udpeget af Kommissionen. Forslaget lægger desuden op til, at UNHCR skal være medlem af bestyrelsen, men uden stemmeret (artikel 23).

Ifølge forslaget vælger bestyrelsen blandt sine medlemmer en formand og en næstformand, der afløser formanden, når den pågældende er forhindret i at udføre sit hverv (artikel 24).

Der lægges op til, at der skal afholdes mindst to ordinære bestyrelsesmøder om året (artikel 25). Bestyrelsen træffer beslutning med absolut flertal af de stemmeberettigede medlemmer, og hvert stemmeberettiget medlem har én stemme; medlemsstater, der ikke fuldt ud deltager i de fællesskabsretlige regler på asylområdet, deltager dog ikke i afstemningen, når bestyrelsen skal træffe afgørelse på grundlag af fællesskabsretsakter, som disse medlemsstater ikke deltager i (artikel 26).

Det fastslås i forslaget, at bestyrelsens opgaver bl.a. består af at 1) udnævne den administrerende direktør, at 2) vedtage den almindelige årsberetning om kontorets virksomhed, at 3) hvert år inden den 30. september at vedtage asylstøttekontorets arbejdsprogram for det kommende år, samt at 4) træffe alle beslutninger med henblik på gennemførelsen af asylstøttekontorets mandat (artikel 27).

Den administrerende direktør vælges af bestyrelsen for en periode på fem år på grundlag af en liste over kandidater foreslået af Kommissionen. På baggrund af bl.a. Kommissionens evaluering kan bestyrelsen på forslag af Kommissionen vælge at forlænge direktørens mandat én gang, men højst for en periode på tre år (artikel 28).

For at sikre en hurtig og effektiv forvaltning af asylstøttekontoret lægges der op til, at der skal etableres et forretningsudvalg bestående af otte af bestyrelsens medlemmer og på anmodning UNHCR (uden stemmeret), som bl.a. skal have til opgave at rådgive asylstøttekontorets administrerende direktør og afgive udtalelser til bestyrelsen (artikel 30).

Kommissionens forslag fastslår endvidere, at asylstøttekontoret inden for rammerne af sit mandat skal kunne nedsætte arbejdsgrupper bestående af eksperter fra de kompetente instanser i medlemsstaterne (artikel 31).

Asylstøttekontoret vil skulle arbejde tæt sammen med ikke-statslige organisationer og institutioner i civilsamfundet og opretter med henblik herpå et rådgivende forum, der skal udgøre et middel til udveksling af oplysninger og samling af viden, herunder fremsættelse af forslag til bestyrelsen vedrørende det årlige arbejdsprogram (artikel 32).

For så vidt angår de finansielle bestemmelser reguleres disse i kapitel 5 (artikel 33 – 37), og det kan i den forbindelse særligt fremhæves, at asylstøttekontorets indtægter ifølge forslaget omfatter: a) et bidrag fra Fællesskabet, der opføres på EU's almindelige budget, b) eventuelle frivillige bidrag fra medlemsstaterne, c) beløb, der opkræves for publikationer, uddannelse og andre ydelser leveret af asylstøttekontoret (artikel 33).

Kapitel 6 (artikel 38 – 39) indeholder almindelige bestemmelser om personaleforhold, herunder privilegier og immuniteter.

Forslagets kapitel 7 (artikel 40 – 52) indeholder generelle bestemmelser om bl.a. asylstøttekontorets retlige status, sprogordning og ansvarsordning. Der er tale om standardbestemmelser på området i forbindelse med en retsakt om oprettelse af et reguleringsagentur.

Det kan særligt fremhæves, at forslaget lægger op til, at lande, som har indgået aftaler med Fællesskabet, der indebærer, at de har indført og anvender fællesskabsretten på de områder, der er omfattet af forordningen, kan deltage i asylkontorets arbejde, dvs. lande som Danmark, Norge, Island og Schweiz. Den nærmere fastlæggelse af bl.a. arten og omfanget af og betingelserne for disse landes deltagelse i asylstøttekontorets arbejde sker i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i sådanne aftaler (artikel 47).

Asylstøttekontoret skal ifølge forslaget samarbejde med UNHCR på de områder, der er omfattet af forordningen, og det kan yde tilskud til UNHCR. Disse tilskud skal have til formål at finansiere foranstaltninger med henblik på, at asylstøttekontoret drager nytte af UNHCR's ekspertise (artikel 48).

Forslaget fastslår også, at asylstøttekontoret skal samarbejde med de fællesskabsorganer, hvis virksomhed er knyttet til dets aktivitetsområder, herunder navnlig Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU's Medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (artikel 49).

Endelig fremgår det forslaget, at asylstøttekontoret senest skal være operationelt et år efter denne forordnings ikrafttræden (artikel 51).

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der findes ikke dansk lovgivning, der regulerer det praktiske samarbejde på asylområdet med andre medlemslande i EU.

Eventuel senere vedtagelse af Kommissionens forslag har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslagene ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Hvis Danmark efter forslagets bestemmelser herom beslutter at deltage i agenturets arbejde på mellemstatsligt grundlag i det omfang det er muligt, vurderes en sådan tilknytning ikke umiddelbart at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser. En endelig stillingtagen hertil vil dog skulle afvente en afklaring af bl.a. arten og omfanget af og betingelserne for Danmarks deltagelse i asylstøttekontorets arbejde.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet Kommissionens forslag og dermed et øget praktisk samarbejde i EU på asylområdet.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De øvrige medlemslande forventes at støtte oprettelsen af asylstøttekontoret.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 11. marts 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for fælles beslutningstagen i henhold til EF-traktatens artikel 251. Der foreligger endnu ikke et udkast til betækning.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at medlemsstaterne ikke hver for sig i tilstrækkelig grad kan nå forslagets mål, som bedre kan nås ved en indsats på fællesskabsplan.

I den forbindelse fremhæver Kommissionen, at hvis medlemsstaterne handler alene, er der bl.a. risiko for, at forskelsbehandling af personer, der anmoder om international beskyttelse, vil fortsætte i de forskellige medlemsstater.

Endvidere anfører Kommissionen, at da spørgsmålene i forbindelse med international beskyttelse er af tværnational art, kan asylstøttekontoret gennem bl.a. udveksling af god praksis og tilrettelæggelse af relevante uddannelseskurser bidrage til at mindske forskellene i forbindelse med gennemførelse af lovgivningen på asylområdet, som i lyset af det nuværende praktiske samarbejde ikke i væsentlig grad og på effektiv vis har kunnet mindskes alene ved en indsats på national plan.

Kommissionen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold om retlige og indre anliggender.

Asylstøttekontoret bliver finansieret over en budgetpost på fællesskabsbudgettet. Det er planlagt at oprette asylstøttekontoret i budgetåret 2010.

Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslaget 40,25 millioner Euro i perioden fra 2010-2013.

Eftersom Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, vil Danmark skulle modtage refusion fra EU svarende til to procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget, idet dette skal finansieres over fællesskabsbudgettet.

Når omfanget af, arten og betingelser for dansk deltagelse i agenturet er fastlagt, vil det blive vurderet, om dette vil indebære eventuelle statsfinansielle konsekvenser, herunder om Danmark på bilateralt grundlag skal bidrage til asylstøttekontorets finansiering. Eventuelle udgifter forbundet med dansk deltagelse vil eventuelt kunne dækkes af det refunderede beløb fra EU.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 som en præsentation.