

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions
Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010

KOM(2016) 271 endelig

Nyt notat

Nærværende grund- og nærhedsnotat oversendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹.

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur. Formålet med forslaget er at styrke det nuværende Europæiske Asylstøttekontors (EASO) rolle og udvikle det til et fuldt udbygget agentur og ekspertisecenter, som fremmer gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem og forbedrer dets funktionsmåde. En væsentlig opgave for det nye agentur bliver at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af de fælles europæiske asylregler, herunder Dublin-forordningen, og at yde medlemsstaterne en styrket operationel og teknisk bistand. Agenturet får desuden til opgave at styrke det praktiske samarbejde og informationsudvekslingen blandt medlemsstaterne, understøtte en bæredygtig og rimelig fordeling af ansøgninger om international beskyttelse, føre tilsyn med kapaciteten ved medlemsstaternes asyl- og modtagelsessystemer samt sikre konvergens ved vurderingen af ansøgninger om international beskyttelse i EU. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen er generelt positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2016) 271 af 4. maj 2016 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Det Europæiske Unions Asylagentur. Forslaget er oversendt til Rådet den 1. juli 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 1 og 2, om den fælles asylpolitik. Ved forslaget ophæves forordning (EU) nr. 439/2010 om Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget om Det Europæiske Unions Asylagentur er fremsat som led i Kommissionens første pakke af lovforslag til reform af det fælles europæiske asylsystem. Forslagene er en udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

24. august 2016

Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Frederik Sundgaard Land

Tel. 61 98 34 91
Mail fsl@uibm.dk

Forslaget fremsættes sammen med to andre forslag, nemlig et forslag til reform af Dublin-forordningen og et forslag om ændring af Eurodac-forordningen. Det bemærkes, at der udarbejdes særskilte grund- og nærhedsnotater for hvert af ovennævnte forslag.

Med forslaget omdannes EASO til et agentur - "Den Europæiske Unions Asylagentur". Ifølge Kommissionen er agenturet et af de værktøjer, der kan tages i brug for effektivt at håndtere de strukturelle svagheder i det fælles europæiske asylsystem, som kun er blevet forværret af det store og ukontrollerede antal migranter og asylansøgere, der er ankommet til EU, navnlig i løbet af det seneste år.

Danmark har hidtil bidraget til det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet i regi af EASO. Som i den nuværende forordning fremgår det således af forslaget, at asylagenturet fremmer det operationelle samarbejde med Danmark, og at en dansk repræsentant inviteres til at deltage på alle bestyrelsens møder, dog uden stemmeret.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at styrke EASO's rolle og udvikle det til et fuldt udbygget agentur og ekspertisecenter, som fremmer gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem og forbedrer dets funktionsmåde. Agenturets mandat, der bygger på EASO's mandat, udvides i det væsentlige på fem overordnede områder med henblik på at:

- styrke det praktiske samarbejde og informationsudveksling blandt medlemsstaterne
- fremme EU-retten og de operationelle standarder for at sikre ensartet anvendelse af de retlige rammer på asylområdet
- sikre øget konvergens i vurderingen af behov for beskyttelse på tværs af EU
- overvåge og vurdere gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, og
- yde øget operationel og teknisk bistand til medlemsstaternes forvaltning af asyl- og modtagelsessystemerne, navnlig hvis de er under et uforholdsmæssigt stort pres.

Det praktiske samarbejde og udveksling af oplysninger om asyl

Som hidtil har asylagenturet til opgave at lette, koordinere og styrke det praktiske samarbejde og informationsudvekslingen blandt medlemsstaterne. Som noget nyt forpligter forslaget medlemsstaterne til at samarbejde og udveksle oplysninger, hvilket for nuværende sker på frivillig basis. Som ekspertisecenter skal Asylagenturet opbygge sin egen kapacitet til at indsamle og analysere oplysninger om asylsituationen i EU og tredjelande med henblik på tidlig varsling og beredskab.

Endvidere skal asylagenturet videreudvikle og øge sine aktiviteter i forhold til uddannelse til medlemsstaternes nationale administrationer, herunder domstole og øvrige retsinstanser med ansvar for asylspørgsmål, ligesom asylagenturet skal sikre, at eksperter, der deltager på asylstøttehold og asylindsatspuljen modtager relevant uddannelse.

Øget konvergens i vurderingen af behov for beskyttelse på tværs af EU

Som svar på Rådets konklusioner af 21. april 2016 om konvergens i afgørelsespraksis på asylområdet har agenturet fået til opgave at sikre øget konvergens og afhjælpe forskelle i vurderingen af ansøgninger om international beskyttelse, idet agenturet skal koordinere

medlemsstaternes bestræbelser på at udvikle en fælles analyse om situationen i tredjelande.

Endvidere skal agenturet bistå Kommissionen med at gennemgå situationen i tredjelande, der står på EU's fælles liste over sikre oprindelseslande, og i forbindelse med overvejelser om at føje et tredjeland til denne liste.

Fremme EU-retten og de operationelle standarder på asylområdet

Asylagenturet kan på eget initiativ eller efter anmodning fra Kommissionen udarbejde dels operationelle standarder for gennemførelsen af EU-retlige instrumenter på asylområdet, dels indikatorer til brug for overvågning af overholdelsen af disse standarder. Agenturet kan desuden udarbejde retningslinjer og bedste praksis, og medlemsstaterne kan anmode agenturet om hjælp til anvende disse standarder mv..

Overvåge og vurdere gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem

En væsentlig opgave for det nye agentur bliver at overvåge og vurdere medlemsstaternes gennemførelse af de fælles europæiske asylregler, herunder særligt asylproceduren, Dublinsystemet, anerkendelsesprocenter samt arten og kvaliteten af den tildelte internationale beskyttelse. Agenturet skal desuden kontrollere asyl- og modtagelsessystemerne og medlemsstaternes kapacitet til at forvalte disse systemer effektivt, navnlig i perioder, hvor der er et uforholdsmæssigt stort pres på disse systemer.

Ved hjælp af den overvågnings- og vurderingsmekanisme, som etableres ved forslaget, skal asylagenturet sikre, at mangler ved systemet identificeres og afhjælpes i tide med henblik på at fastholde en velordnet forvaltning af asyl- og modtagelsessystemet.

Med det flerårige program for agenturets overvågning og evaluering af medlemsstaternes asyl- og modtagelsesforhold, der fastlægges af agenturets bestyrelse i samråd med Kommissionen, sikres det, at hver medlemsstats asyl- og modtagelsesforhold som minimum overvåges én gang inden for hver periode på fem år.

Kommissionen og asylagenturet etablerer hold bestående af egne og Kommissionens eksperter, som skal forestå overvågningen og udarbejde rapporter, som identificerer eventuelle mangler. Bestyrelsen vedtager disse rapporter, idet der tages hensyn til eventuelle bemærkninger fra den pågældende medlemsstat, og sender dem til Kommissionen. Den administrerende direktør forelægger den berørte medlemsstat udkast til henstillinger, som omfatter de foranstaltninger, der vurderes nødvendige for at afhjælpe eventuelle mangler i overvågningsrapporten. Bestyrelsen vedtager henstillingerne til medlemsstaten, som skal fremlægge en handlingsplan med henblik på gennemførelse inden for højst ni måneder.

Er der ikke fremlagt en handlingsplan inden for fristen og er manglerne så alvorlige, at det er til fare for et velfungerende fælles europæisk asylsystem, foretager Kommissionen en selvstændig vurdering af handlingsplanens og manglernes omfang. Kommissionen kan herefter vedtage en henstilling til agenturet om at træffe visse foranstaltninger for at hjælpe den pågældende medlemsstat. Hvis den pågældende medlemsstat ikke efterkom-

mer henstillingen og fortsat ikke opfylder sine forpligtelser, kan Kommissionen træffe en gennemførelsesretsakt, der pålægge agenturet at gribe ind for at hjælpe medlemsstaten.

Yde øget operationel og teknisk bistand til medlemsstaterne

I lighed med forslaget om Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystebevogning, som Kommissionen fremsatte den 15. december 2015, vil asylagenturet få en større rolle og flere opgaver i forbindelse med den operationelle og tekniske bistand.

Bistanden omfatter bl.a. muligheden for at stille ekspertise til rådighed i form af asylstøttehold med henblik på identifikation og registrering af tredjelandsstatsborgere, asylsagsbehandling, rådgivning og koordination af medlemsstatens etablering eller tilvejebringelse af modtagefaciliteter mv. Asylstøtteholdene består af eksperter fra agenturets egne rækker, eksperter fra medlemsstaterne eller eksperter, som disse har udstationeret til agenturet. Bistanden omfatter også muligheden for, at agenturet efter anmodning eller på eget initiativ indsætter eksperter fra en asylindsatspulje bestående af eksperter fra medlemsstaterne i tilfælde, hvor en medlemsstats asyl- og modtagelsessystemer er udsat for et uforholdsmæssigt stort pres, som stiller store og presserende krav til landets asyl- eller modtagelsessystemer. For at sikre at eksperter står klar til øjeblikkelig indsættelse, foreslås det, at asylindsatspuljen skal bestå af en reserve på mindst 500 eksperter fra medlemsstaterne.

Den administrerende direktør og værtsmedlemsstaten aftaler en operationel plan, som indeholder de nærmere betingelser for levering af operationel og teknisk bistand og indsættelse af asylstøttehold eller eksperter fra asylindsatshold.

Asylagenturet kan selv gribe ind og hjælpe en medlemsstat, hvis den berørte medlemsstat trods det uforholdsmæssigt store pres ikke anmoder om bistand fra agenturet, eller medlemsstaten ikke træffer tilstrækkelige foranstaltninger for at afhjælpe presset med den konsekvens, at asyl- og modtagelsessystemerne bliver så ineffektive, at det er til fare for et velfungerende fælles europæisk asylsystem. Ekstraordinært mange ansøgninger om international beskyttelse, som en medlemsstat har ansvaret for, kan indikere et uforholdsmæssigt stort pres.

I tilfælde af uforholdsmæssigt pres på medlemsstaternes asylsystem kan agenturet – uden anmodning fra medlemsstaterne - tilrettelægge og koordinere operationelle og tekniske foranstaltninger. Hvis en medlemsstat i denne situation ikke anmoder agenturet om operationel og teknisk bistand eller ikke tager imod agenturets tilbud om en sådan bistand eller ikke træffer hensigtsmæssige foranstaltninger for at afhjælpe et sådant pres eller ikke efterkommer Kommissionens henstilling om at træffe visse foranstaltninger, og derved gør asyl- eller modtagelsessystemerne så ineffektive, at de truer det fælles europæiske asylsystems funktion, kan Kommissionen vedtage en afgørelse i form af en gennemførelsesretsakt og udpege en eller flere foranstaltninger, som agenturet skal gennemføre for at støtte den pågældende medlemsstat.

Det foreslås også, at der etableres såkaldte migrationsstyringstøttehold, som kan indsættes i hotspotsområder, der er kendetegnet ved blandede migrationsstrømme. I sådanne hotspotsområder skal migrationsstyringstøtteholdene bidrage til screening af tredjelands-

borgere, registrering af asylansøgere, og, efter anmodning fra medlemsstaten, behandling af ansøgninger om international beskyttelse. Migrationsstøtteholdene skal desuden kunne tilvejebringe oplysninger og levere støtte til ansøgere eller potentielle ansøgere om international beskyttelse.

Endelig lægges der i forslaget op til, at agenturet selv skal kunne erhverve eller lease tekniske udstyr.

Øvrige aspekter

Som et yderligere aspekt i forslaget foreslås, at samarbejdet med tredjelande, hvor asylagenturet skal kunne indgå i det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelande. Agenturet vil desuden kunne medvirke ved gennemførelsen af internationale aftaler, som EU indgår med tredjelande.

Med hensyn til genbosætning vil agenturet fortsat koordinere udvekslingen af oplysninger og andre foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, herunder ordninger, der gennemføres på EU-plan.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at "*... det er i vores fælles interesse at sikre korrekt anvendelse af de retlige rammer for asyl – gennem en samordnet indsats blandt medlemsstaterne med støtte fra Den Europæiske Unions Asylagentur – så vi kan sikre et stabilt, velordnet og velfungerende fælles europæisk asylsystem, og da målene i dette forslag ikke i tilstrækkelig grad kan opnås af medlemsstaterne, men bedre kan nås på EU-plan, kan EU vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet som omhandlet i artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union.*"

Nærhedsprincippet vurderes at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget ikke har lovgivningsmæssige konsekvenser, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige økonomiske konsekvenser, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

I forhold til EU-budgettet vurderer Kommissionen, at de samlede økonomiske ressourcer, der kræves for at sætte agenturet i stand til at opfylde sin mission under det foreslåede

udvidede mandat, udgør 363,963 mio. EUR for perioden 2017-2020. Pga. retsforbeholdet deltager Danmark ikke i finansieringen heraf.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg.