



## Inrättandet av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor (stödkontor)

Justitiedepartementet

2009-05-27

### Dokumentbeteckning

KOM (2009) 66 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor

KOM (2009) 67 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 573/2007/EG om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008-2013 och om avskaffande av finansiering av vissa gemenskapsåtgärder samt om nya gränser för högsta tillåtna finansiering

### Sammanfattning

Kommissionen föreslår att en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor (stödkontor) ska inrättas. Syftet med att inrätta ett stödkontor är att underlätta och stärka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna i asylfrågor samt bidra till ett bättre genomförande av det gemensamma europeiska asylsystemet.

Kommissionen föreslår även ändringar i beslut nr 573/2007/EG från den 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008-2013. Stödkontorets föreslagna verksamhet innehåller arbetsuppgifter som nu omfattas av en del gemenskapsåtgärder som finansieras genom flyktingfonden. Ändringarna innebär att finansieringen av vissa gemenskapsåtgärder avskaffas och budgetanslagen minskas i motsvarande mån. Idag används högst tio procent av fondens medel för gemenskapsåtgärder. Förslaget innebär att gränsen sänks till fyra procent. Resterande medel som blir tillgängliga inom budgetramen kan då föras över för budgetanslaget till stödkontoret.

Regeringen är positiv till att stärka det praktiska samarbetet och till genomförandet av det gemensamma asylsystemet. Regeringen välkomnar

därför förslaget om inrättandet av ett stödkontor. Regeringen ställer sig även positiv till att finansieringen av gemenskapsåtgärder i flyktingfonden minskas och förs över till stödkontorets budget. På detta sätt kan man undvika att olika rättsliga instrument parallellt föreskriver finansiering av liknande verksamheter på asylområdet.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska rådet antog den 5 november 2004 det femåriga Haagprogrammet där det anges att ett europeiskt stödkontor för samarbete mellan medlemsstaterna rörande det gemensamma europeiska asylsystemet ska inrättas, vilket även finns med i det efterföljande handlingsprogrammet. Det europeiska rådet upprepade sitt åtagande i den europeiska pakten för invandring och asyl, som antogs den 16 oktober 2008. Där anges att ett stödkontor med 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 ska inrättas under 2009. Den 18 februari 2009 presenterade kommissionen ett förslag om inrättandet av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor.

Samma dag presenterade kommissionen ett förslag till ändringar i Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG av den 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013<sup>1</sup>. Flyktingfonden är en del av det allmänna programmet Solidaritet och hantering av migrationsströmmar.

### 1.2 Förslagets innehåll

#### *Syfte*

Enligt kommissionens förslag är syftet med att inrätta ett stödkontor att underlätta och stärka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna i asylfrågor samt bidra till ett bättre genomförande av det gemensamma europeiska asylsystemet.

Syftet med förslaget om ändring av flyktingfonden är att omfördela medel från fonden till stödkontoret.

---

<sup>1</sup>Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG av den 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet 'Solidaritet och hantering av migrationsströmmar' och om upphävande av rådets beslut 2004/904/EG.

Enligt kommissionens förslag ska inte stödkontoret få några beslutsbefogenheter. Det kommer således inte att ha direkt eller indirekt befogenhet avseende de beslut som myndigheterna i medlemsstaterna fattar i enskilda asylärenden. Stödkontorets tre huvuduppgifter föreslås vara att stödja det praktiska samarbetet i asylfrågor, att stödja medlemsstater som är utsatta för ett särskilt starkt migrationstryck och att bidra till att genomföra det gemensamma europeiska asylsystemet.

För att stödja det praktiska samarbetet i asylfrågor föreslår kommissionen att stödkontoret får till uppgift att bl. a. möjliggöra utbyte av information och bästa praxis, samordna landinformation om ursprungsländer, samordna åtgärder i samband med frivillig överföring mellan medlemsstater av personer som beviljats internationellt skydd, utforma och utveckla utbildning för personal inom nationella asylmyndigheter och domstolar samt samordna åtgärder inom den yttre dimensionen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Stödkontoret ska vidare ta över och vidareutveckla det utbildningsprogram som Migrationsverket varit med och utvecklat, European Asylum Curriculum (art. 3-7).

För att stödja medlemsstater som är utsatta för ett särskilt starkt migrationstryck ska stödkontoret enligt kommissionens förslag samordna och stödja gemensamma åtgärder som vidtas av och för medlemsstater som är utsatta för särskilt starkt migrationstryck. Stödkontoret ska samla in information för att kunna utarbeta åtgärder för att hantera sådana situationer (art. 8-10). Stödkontoret ska även samordna utplacering av asylexpertgrupper för en viss tid i en medlemsstat som är utsatt för särskilt starkt migrationstryck och som efterfrågar sådant stöd (art.13). Det är medlemsstaterna som ska tillhandahålla asylexpertgrupperna genom en asylexpertreserv och det är stödkontorets direktör som enligt förslaget beslutar om en begäran av sådan hjälp ska bifallas (art. 15 och 17). Enligt förslaget ska asylexperterna framförallt bidra med sin sakkunskap om tolktjänster, information om ursprungsländer samt hantering av asylärenden (art. 14). Stödkontoret ska täcka kostnader för asylexperterna avseende bl. a dagtraktamente, resor, vaccineringskostnader, försäkringar, hälso- och sjukvård och boende under den tid experterna är utplacerade (art. 21).

Slutligen ska stödkontoret enligt förslaget bidra till att genomföra det gemensamma europeiska asylsystemet genom att anordna, samordna och främja informationsutbyte mellan de nationella asylmyndigheterna och mellan kommissionen och de nationella asylmyndigheterna avseende genomförandet av EU:s regelverk på asylområdet (art. 11). Kommissionen föreslår även att stödkontoret ska utarbeta en årlig rapport om asylsituationen i Europeiska unionen (art. 12).

*Organisation och struktur*

Enligt förslaget ska stödkontoret inrättas som en EU-institution med status som juridisk person och ska bestå av en styrelse, en verkställande direktör med personal, en verkställande kommitté och ett rådgivande forum (art. 40 och art. 22). Den verkställande direktören ska enligt förslaget utses av styrelsen för att självständigt leda och representera stödkontoret (art. 28). Kommissionen föreslår att stödkontorets styrelse ska bestå av en representant från varje medlemsstat och två representanter från kommissionen. Enligt förslaget ska styrelsen även bestå av en representant från UNHCR, som dock inte har någon rösträtt. Beslut ska fattas med majoritetsbeslut. Styrelsen ska bl.a. ha till uppgift att utse verkställande direktör, anta årsberättelse, årlig handlingsplan och budget (art. 23 och 26-27).

Tjänsteföreskrifter, anställningsvillkor och regler om offentlighet och sekretess inom EU:s institutioner ska gälla för stödkontoret (art. 38, 39, 42 och 43).

*Finansiella villkor*

I artiklarna 34-37 redogörs för budgetens utarbetande och godkännande, genomförande och revision. Det är stödkontorets direktör som enligt förslaget ska göra en preliminär beräkning av stödkontorets intäkter och utgifter. På grundval av detta ska styrelsen göra en beräkning av inkomsterna och utgifterna för nästa budgetår som sedan ska överlämnas till EU:s institutioner för vidare behandling. Förslag till budget för stödkontoret ska ingå i kommissionens ordinarie budgetförslag. Budgetmyndigheten föreslås därefter inom ramen för den ordinarie budgetbehandlingen besluta om budgeten för stödkontoret. Styrelsen ska därefter anta stödkontorets budget som blir slutligt fastställd i samband med att Europeiska unionens allmänna budget antas.

*Extern kontroll och utvärdering*

Kommissionen föreslår att stödkontorets verksamhet granskas av externa revisorer och av revisionsrätten. Styrelsen ska senast tre år från ikraftträdandet beställa en utvärderingsrapport. Tidpunkt för framtida utvärderingar ska sedan ske i samförstånd med kommissionen (art. 45).

*Flyktingfonden*

Vissa av de föreslagna uppgifterna för stödkontoret omfattar åtgärder som hittills finansierats via flyktingfonden. Ändringsförslaget i flyktingfonden avser vissa delar av fonden som benämns gemenskapsåtgärder (community actions). Av de nuvarande gemenskapsåtgärder i flyktingfonden föreslår

kommissionen att ta bort åtgärderna för att främja gemenskapssamarbetet i genomförandet av gemenskapslagstiftningen och god praxis, där stöd för tolknings- och översättningstjänster ingår, samt stöd till medlemsstaternas utveckling och tillämpning av gemensamma statistiska redskap, metoder och indikatorer för att bedöma asylpolitikens utveckling. Förslaget innebär även att den procentandel av flyktingfondens totala budget som ska gå till gemensamma åtgärder minskas från tio procent till fyra procent. De medel som blir tillgängliga i budgetramen kan då föras över till budgetanslaget för stödkontoret.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Enligt förslaget från kommissionen ska stödkontoret, som nämns ovan, inte få några myndighetsutövande eller lagstiftande befogenheter utan ska fungera som ett stöd för medlemsländerna vid genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet. Förslaget förutses inte för närvarande få några effekter på svensk lagstiftning.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Budgeten för stödkontoret ska enligt förslaget uppgå till 5,25 miljoner euro det första året. Därefter ökar kostnaderna de tre följande åren (som högst till 15 miljoner euro). Avsikten är att budgeten år 2013 ska stabiliseras på 15 miljoner euro per år.

Förslaget om ändringar i flyktingfonden innebär att den procentandel av flyktingfonden som ska gå till gemensamma åtgärder ändras. Procentandelen för de gemensamma åtgärderna sänks från tio procent till fyra procent av flyktingfondens totala budget. De medel som blir tillgängliga med anledningen av ändringen, 24 miljoner euro, kan då föras över till stödkontorets budget. Det första året ska stödkontorets verksamhet finansieras uteslutande av överförda medel från flyktingfonden.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att stärka det praktiska samarbetet inom asylområdet och till genomförandet av det gemensamma asylsystemet. Regeringen välkomnar därför förslaget om inrättandet av ett stödkontor för att förbättra samordningen och samarbetet inom asylområdet. En kvalitetsmässigt bra gemensam utbildning för tjänstemän är en nyckelfråga

för ett rättvisare och stabilare asylsystem. Regeringen är därför positiv till att stödkontoret ska ta över och vidareutveckla European Asylum Curriculum. Ett ökat informationsutbyte mellan medlemsstater och utbyte av erfarenheter är även välkommet.

Inrättandet av ett stödkontor ska inte leda till en ökning av EU:s budget, utan bör finansieras inom EU:s befintliga budgetramar. Genom att stödkontoret får en del av de anslag som för närvarande går till flyktingfondens gemenskapsåtgärder kan man undvika att olika rättsliga instrument parallellt föreskriver finansiering av liknande verksamheter på asylområdet. Vidare är det viktigt att den samfinansiering som kan ske av gemensamma insatser och projekt inte leder till ökade kostnader på den svenska statsbudgeten, utan finansieras genom omprioritering inom befintliga anslag för berörda verksamheter.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I enlighet med vad medlemsstaterna redan kommit överens om i Haagprogrammet och i den europeiska pakten för invandring och asyl råder en bred enighet om huvuddragen i förslaget.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har den 7 maj 2009 godkänt förslaget om inrättande av ett stödkontor med 40 ändringsförslag. Europaparlamentet uppmanade kommissionen att överlämna förslaget igen till Europaparlamentet om förslaget väsentligt ändras eller ersätts.

Samma dag godkände Europaparlamentet även förslaget om ändringar i beslutet om flyktingfonden. Europaparlamentet uppmanade även här kommissionen att överlämna förslaget igen till Europaparlamentet om förslaget väsentligt ändras eller ersätts.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Migrationsverket, Domstolsverket, Kammarrätten i Stockholm och Länsrätten i Göteborg ställer sig alla positiva till inrättandet av ett stödkontor. Migrationsverkets uppfattning är att stödkontorets främsta uppgift bör vara att utveckla och förvalta olika verktyg som underlättar för asylmyndigheterna, t.ex. stöd för utbildning och landinformation. Migrationsverket är mer tveksamt till förslagen som rör insatser vid högt migrationstryck, bl a upprättandet av asylexpertgrupper. Verket anser att det är viktigt att stödkontoret arbetar aktivt med kapacitetshöjande åtgärder för att förbättra medlemsstaternas system även i normala fall och inte enbart när en medlemsstat är utsatt för särskilt tryck. Domstolsverket och kammarrätten har poängterat vikten av att stödkontoret inte ges sådana uppgifter att de inkräktar på domstolarnas självständighet.

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Art. 63.1, 63.1 och 66 i EG-fördraget. Beslut fattas av Europaparlamentet och rådet enligt medbeslutandeförfarandet i art. 251 EG-fördraget med kvalificerad majoritet i rådet.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget bedöms preliminärt vara acceptabelt både från subsidiaritets- och proportionalitetssynpunkt.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget förhandlas i rådet under det tjeckiska ordförandeskapet våren 2009.

### 4.2 Fackuttryck/termer