

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.2.2009
SEC(2009) 154

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2009) 66 definitief}
{SEC(2009) 153}

1. Procedure en raadpleging van belanghebbenden

1.1. Oproepen tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

De Commissie heeft in juni 2008 de mededeling¹ “Asielbeleidsplan – Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU” goedgekeurd; zij stelt hierin een stappenplan voor de tweede fase van de invoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) voor, en kondigt tevens aan een wetsvoorstel te zullen indienen tot oprichting van een **Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken**.

Eind september 2008 heeft de Europese Raad het Europees migratie- en asielpact goedgekeurd. In dit pact² is de Europese Raad uitdrukkelijk overeengekomen “*in 2009 een Europees Ondersteuningsbureau op te zetten, dat belast is met het faciliteren van de uitwisseling van informatie, analyses en ervaringen tussen de lidstaten en het tot stand brengen van concrete samenwerking tussen de asieldiensten*”.

1.2. Overlegprocedure en raadpleging van deskundigen

Het asielbeleidsplan werd opgesteld na grondige beraadslaging over de toekomstige architectuur van het CEAS en na hierover met alle relevante belanghebbenden overleg te hebben gepleegd; ook is rekening gehouden met de resultaten van het debat naar aanleiding van het groenboek van de Commissie van juni 2007³, waarin werd nagegaan wat de verschillende opties zijn voor de tweede fase van het CEAS. Specifieke vragen⁴ werden gesteld over de eventuele oprichting van een ondersteuningsstructuur voor asielzaken. In het kader van de openbare raadpleging zijn 89 bijdragen ontvangen van zeer diverse belanghebbenden⁵, waaronder 20 lidstaten, regionale en lokale overheden, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité, het UNHCR, academische instellingen, politieke partijen en een groot aantal ngo's. Uit de reacties op het groenboek bleek een brede steun voor de versterking van de praktische samenwerking in het kader van het CEAS en voor het idee om in de vorm van een ondersteuningsstructuur voor asielzaken een specifieke structuur op te zetten om dergelijke activiteiten te ondersteunen en coördineren. De in de effectbeoordeling naar

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Asielbeleidsplan - Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU, COM(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 Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, COM(2007) 301.

⁴ Zie onder hoofdstuk 3, vragen 21 en 22.

⁵ Zie voor de 89 ontvangen bijdragen:

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

voren geschoven voorkeursoptie was de oprichting van een **Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken**.

Begin 2008 heeft de Commissie de opdracht gegeven voor een externe haalbaarheidsstudie over de oprichting van structurele ondersteuning voor de praktische samenwerking op asielgebied, die mee in rekening zou worden gebracht bij de effectbeoordeling van het toekomstige Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. In het kader van die externe studie zijn belanghebbenden geraadpleegd: er zijn tien casestudies uitgevoerd en meer dan vijftig belanghebbenden⁶ geïnterviewd.

2. PROBLEEMSTELLING

2.1. Omschrijving van het probleem

De Europese Raad van september 2008 herhaalde bij de goedkeuring van het Europees migratie- en asielpact plechtig dat iedere vervolgte vreemdeling het recht heeft op het grondgebied van de Europese Unie hulp en bescherming te krijgen uit hoofde van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 en andere gerelateerde verdragen. Hoewel er de jongste jaren dankzij de toepassing van gemeenschappelijke minimumnormen veel vooruitgang is geboekt bij de invoering van het CEAS, bestaan er nog altijd grote verschillen tussen lidstaten wat het verlenen en de vormen van bescherming betreft.

Tijdens de eerste fase van het CEAS werden rechtsinstrumenten aangenomen. Bij de praktische uitvoering van de richtlijnen blijken in de Unie echter aanzienlijke verschillen te bestaan in de behandeling van asielverzoeken, zowel wat de kwaliteit van de beoordeling als de gehanteerde methode betreft. Daarom heeft de Commissie in het beleidsplan van juni 2008 beslist om (1) de Europese asielregelgeving volledig te herzien en zo de inhoud ervan te verbeteren en heeft zij (2) ook de noodzaak benadrukt om naast deze herziening de praktische samenwerking in het kader van het CEAS te versterken.

Hoewel er in het kader van het CEAS al concreet wordt samengewerkt, blijft deze samenwerking op vele vlakken beperkt en niet-optimaal en moet deze bijgevolg nog verder worden ontwikkeld.

⁶ De contractant heeft de reacties van de lidstaten op het groenboek bestudeerd en geanalyseerd, en interviews afgenomen van ambtenaren van DG JLS die belast zijn met asielzaken en van ambtenaren die bevoegd zijn voor de agentschappen binnen het Secretariaat-Generaal. De volgende belanghebbenden werden geïnterviewd: vertegenwoordigers van het Europees Parlement, vertegenwoordigers van bestaande samenwerkingsinitiatieven of –structuren (vb. EURASIL, IGC, GDISC, EMN), vertegenwoordigers van ngo's en intergouvernementele organisaties, waaronder ECRE, UNHCR, en Caritas Europa, en ministeries en instanties bevoegd voor het asielbeleid van 10 lidstaten. In het kader van casestudies werden de volgende landen bezocht: België, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Polen, Slovenië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

2.2. Specifieke problemen

De voornaamste problemen bij de praktische samenwerking zijn de volgende:

- verschil in methoden en niet-optimale uitwisseling van beproefde methoden op EU-niveau;
- druk op de asielstelsels van de lidstaten en overbelasting van een aantal lidstaten; en
- beperkte samenwerking en coördinatie op het vlak van de externe dimensie van het CEAS.

2.3. Het recht van de EU om op te treden

Artikel 63, punten 1 en 2, van het EG-Verdrag is momenteel de rechtsgrondslag voor het Gemeenschapsoptreden op asielgebied. Deze bepalingen stellen dat de Raad “*maatregelen inzake asiel*” aanneemt “*in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en andere desbetreffende verdragen*” en ook “*maatregelen inzake vluchtelingen en ontheemden*” aanneemt op gebieden zoals de verantwoordelijkheid van lidstaten, opvangomstandigheden, het aanmerken als vluchteling, het verlenen van bescherming (waaronder tijdelijke bescherming) en het bevorderen van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van asielzoekers.

De rechtsgrondslag voor de praktische samenwerking op asielgebied is momenteel artikel 66 van het EG-Verdrag, waarin wordt bepaald dat de Raad volgens de procedure van artikel 67 maatregelen neemt om samenwerking te waarborgen tussen de overheidsdiensten van de lidstaten die bevoegd zijn voor de gebieden die worden bestreken door titel IV (visa, asiel, immigratie en andere beleidsdomeinen inzake vrij verkeer van personen), en tussen deze diensten en de Commissie.

3. DOELSTELLINGEN

De doelstellingen zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Algemene doelstellingen	Specifieke doelstellingen	Operationele doelstellingen (output en gevolgen)
Een billijker en meer geharmoniseerde behandeling van verzoeken om internationale bescherming in de Unie	Verschillen bij de uitvoering van wetgeving, beleid en operationele methoden tussen de lidstaten verminderen.	De capaciteit, kennis en knowhow van de verschillende bij de asielprocedure betrokken actoren verbeteren.
	Verschillen in de kwaliteit en inhoud van de informatie over landen van herkomst verminderen en de verzameling, productie en beoordeling hiervan harmoniseren.	De verzameling en kwaliteit van de informatie over landen van herkomst verbeteren en deze beschikbaar stellen voor alle lidstaten om de interpretatie en beoordeling ervan te verbeteren.
De solidariteit en lastenverdeling tussen de lidstaten op asielgebied verbeteren	De overbelasting van sommige lidstaten verminderen.	Lidstaten ondersteunen bij de capaciteitsopbouw en lidstaten met grote druk op hun asielstelsel en opvangcapaciteit ondersteunen.
	De capaciteit van lidstaten versterken om asielverzoeken te behandelen, waaronder situaties van massale toestroom van asielzoekers.	
Vluchtelingenstromen naar de EU beter beheren via de uitbreiding van de externe dimensie van het CEAS	De uitvoering versterken van de externe dimensie van asielbeleid, zoals de regionale beschermingsprogramma's en hervestiging.	De succesvolle hervestiging uitbreiden van personen buiten de EU die om internationale bescherming verzoeken.
		Beschermingsstelsels in derde landen versterken.

4. BELEIDSOPTIES

Twee groepen beleidsopties werden bij de effectbeoordeling onder de loep genomen.

De eerste groep beleidsopties heeft betrekking op de mogelijke taken en opdrachten van de ondersteuningsstructuur.

Bij de tweede groep beleidsopties wordt nagegaan wat de meest optimale institutionele organisatievormen voor de ondersteuningsstructuur zijn. De acht voornaamste institutionele opties voor de structuur, die de hierboven aangehaalde taken en opdrachten zou vervullen, werden bij de effectbeoordeling bestudeerd.

4.1. Taken en opdrachten voor de toekomstige ondersteuningsstructuur voor asielzaken

De mogelijke taken en opdrachten van de toekomstige ondersteuningsstructuur voor asielzaken werden afzonderlijk bestudeerd en beoordeeld. De volgende taken kunnen

volgens de beoordeling aan de toekomstige ondersteuningsstructuur worden toevertrouwd:

- uitwisseling van beproefde methoden;
- ondersteuning van toezicht en kwaliteitscontrole;
- activiteiten ter verbetering van de verzameling en kwaliteit van informatie over landen van herkomst en van de beoordeling hiervan;
- asiel-ondersteuningsteams;
- hervestiging binnen de EU;
- opleiding en capaciteitsopbouw;
- activiteiten betreffende de externe aspecten van de praktische samenwerking in het kader van het CEAS, zoals hervestiging en regionale beschermingsprogramma's.

4.2. Opties voor de institutionele vorm van de toekomstige ondersteuningsstructuur voor asielzaken

Acht opties voor de institutionele vorm van de ondersteuningsstructuur werden afzonderlijk beoordeeld (twee hiervan waren snel afgewezen):

- het status-quo (afgewezen);
- de versterking van de eenheid binnen de Europese Commissie;
- de oprichting van een nieuw netwerk;
- de oprichting van een nieuw regelgevend agentschap (orgaan zonder beslissingsbevoegdheid);
- de opname van de ondersteuningsstructuur in een bestaand regelgevend agentschap, zoals in:
 - het Bureau voor de grondrechten (FRA),
 - het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex),
 - het toekomstig Agentschap voor het operationeel beheer van SIS II, VIS en EURODAC en de ontwikkeling en het beheer van andere grootschalige IT-systemen;

- de oprichting van een Gemeenschappelijke Ondersteuningautoriteit van de EU (regelgevend agentschap met beslissingsbevoegdheid - optie afgewezen in het asielbeleidsplan).

5. VOORKEURSOPTIE

De zeven beschreven taken kunnen volgens de effectbeoordeling aan de toekomstige ondersteuningsstructuur worden toevertrouwd en door deze toekomstige structuur worden uitgevoerd.

Het verslag over de effectbeoordeling bevat een afzonderlijke analyse van elke mogelijke institutionele optie voor de toekomstige ondersteuningsstructuur voor asielzaken. De belangrijkste bevindingen voor de acht opties worden vergeleken in onderstaande tabel. Er moet worden opgemerkt dat de criteria “Behalen van doelstellingen”, “Politieke haalbaarheid” en “Gevolgen voor de EU-begroting” als sleutelementen voor de eindbeoordeling van de opties werden beschouwd.

BEOORDELING OPTIES	Behalen van doelstellingen (functionele en praktische doeltreffendheid)	Tijdsbestek nodig voor uitvoering	Nodige ondersteuning van de Commissie voor de toekomstige (externe) structuur	Juridische haalbaarheid	Politieke haalbaarheid	Gevolgen voor de EU-begroting (zie gedetailleerde cijfers in financiële bijlagen bij de effectbeoordeling – financiële beoordeling vooraf)			Algemene beoordeling
	Hoog (+++) tot Laag (- - -)	Kort (+++) tot Lang (- - -)	Hoog (- - -) tot Laag (+++)	Hoog (+++) tot Laag (- - -)	Hoog (+++) tot Laag (- - -)	Verwachte start 2010	Minimale lopende kosten 2011	Maximale lopende kosten vanaf 2011	Positief (+ tot +++) Negatief (- tot - - -)
Optie 1 Status-quo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Optie 2 Eenheid binnen Commissie	+	++	<i>Niet van toepassing</i>	+++	- -	320.000	2.959.017	5.732.809	+
Optie 3 Netwerk	- -	-	- -	++	+	345.000	3.970.395	8.067.187	-
Optie 4 Bureau voor asielzaken	+++	+	- -	+++	+++	6.145.016	10.318.738	17.612.984	++(+)
Optie 5 FRA	-	-	- -	+	+	600.000	6.654.449	12.104.600	-
Optie 6 Frontex	-	-	- -	+	-	600.000	6.654.449	11.940.342	- -
Optie 7 IT-agentschap	- - -	- - -	- -	-	- -	600.000	6.818.706	12.331.105	- - -
Optie 8 Autoriteit	+++	+	- -	- - -	- - - -	<i>Niet beschikbaar</i>	<i>Niet beschikbaar</i>	<i>Niet beschikbaar</i>	- - -

Op basis van het voorgaande is vanuit institutioneel oogpunt de oprichting van een **regelgevend agentschap** als institutionele vorm voor het toekomstige Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken de **voorkeursoptie**.

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken lijkt het beste instrument om de praktische samenwerking in het kader van het CEAS te versterken, wat betreft alle taken die aan de ondersteuningsstructuur zullen worden toevertrouwd. Hoewel het de duurste oplossing is, wordt toch de voorkeur gegeven aan de oprichting van het ondersteuningsbureau in de vorm van een regelgevend agentschap, aangezien het bureau het meest efficiënt zal zijn bij het behalen van de doelstellingen, en het juridisch en politiek haalbaarder is dan de andere institutionele opties. Het bureau zal met name de volledige steun genieten van het Europees Parlement en de lidstaten voor een snelle goedkeuring van de oprichtingsverordening. Het zal ook de volledige steun genieten van de diensten van de Commissie die, na de aanneming van de oprichtingsverordening door de wetgever, het bureau zo snel mogelijk zullen opzetten. Het zal een Europees onafhankelijk expertisecentrum voor asielzaken zijn. Het bureau zal lidstaten helpen vertrouwd te raken met de stelsels en methoden van andere lidstaten, nauwere werkrelaties te ontwikkelen tussen asiendiensten op operationeel niveau, vertrouwen in elkaars stelsels op te bouwen, en in de praktijk grotere samenhang te bereiken.