



Brussel, 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

**overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van
de Europese Unie**

over het

**standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een voorstel voor een
verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en
instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van
een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land
of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend

1. Achtergrond

Indiening van het voorstel bij het Europees Parlement en de Raad: 6 december 2008
(document COM(2008) 820 definitief/2 – 2008/0243 (COD))

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: juni respectievelijk oktober 2009

Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing: 6 mei 2009

Geplande goedkeuring van het standpunt van de Raad: 7 juni 2013
(document COM(2008) 820 definitief/2 – 2008/0243 (COD))

2. Doelstelling van het voorstel van de Commissie

Het voorstel wijzigt de Dublinverordening van 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend en heeft tot doel het systeem efficiënter te maken en ervoor te zorgen dat de procedure voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat beantwoordt aan alle behoeften van personen die om internationale bescherming verzoeken. Bovendien beoogt het voorstel een oplossing te bieden voor situaties waarin de opvangcapaciteit en de asielstelsels van lidstaten zwaar onder druk staan en voor situaties waarin het beschermingsniveau voor personen die om internationale bescherming verzoeken ontoereikend is.

3. Opmerkingen over het standpunt van de Raad

Nadat de Commissie in december 2008 haar gewijzigde voorstel had ingediend, bereikten de medewetgevers in juli 2012 op politiek niveau overeenstemming over een gemeenschappelijk standpunt betreffende de belangrijkste onderdelen van de ontwerpverordening. Het gemeenschappelijk standpunt werd door het Coreper informeel onderschreven op 18 juli 2012 en door de LIBE-Commissie op 19 september 2012 via een oriënterende stemming. Over de kwestie van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen in de Dublinverordening werd op

14 november een politiek akkoord bereikt, dat door de LIBE-Commissie via een oriënterende stemming werd onderschreven op 27 november 2012.

Op 27 november onderschreef het Coreper het gemeenschappelijk standpunt over de gehele Dublinverordening.

Op 30 november stuurde de voorzitter van de LIBE-Commissie een brief naar de voorzitter van de Raad, waarin hij aangaf dat hij, indien de Raad de overeengekomen tekst formeel zou doen toekomen tijdens een komende plenaire zitting van het Europees Parlement, de leden van de LIBE-Commissie en vervolgens de plenaire vergadering zou aanbevelen het gemeenschappelijk standpunt zonder amendementen aan te nemen.

De voornaamste verschillen tussen het gemeenschappelijk standpunt en het voorstel van de Commissie van 2008 worden hieronder uiteengezet.

I. Het systeem efficiënter maken

In het voorstel van de Commissie werd het algemene beginsel behouden dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming bij de lidstaat ligt die de belangrijkste rol heeft gespeeld bij de toegang tot of het verblijf in de lidstaten, met enkele uitzonderingen om de eenheid van het gezin te beschermen. In het voorstel werden met name termijnen vastgesteld voor het indienen van terugnameverzoeken en werd de termijn voor het beantwoorden van verzoeken om informatie verkort. Er werd een termijn vastgesteld voor het beantwoorden van verzoeken op humanitaire gronden, en er werd verduidelijkt dat dergelijke verzoeken te allen tijde kunnen worden ingediend. De bepalingen betreffende de beëindiging van de verantwoordelijkheid werden verduidelijkt, met name wat betreft de omstandigheden waarin deze bepalingen van toepassing moeten zijn. Er werden regels toegevoegd over onterechte overdrachten en over de kosten van overdrachten.

In het gemeenschappelijk standpunt wordt de mogelijkheid om een verzoek op humanitaire gronden in te dienen beperkt tot de periode voorafgaand aan de eerste beslissing ten gronde. Volgens de Commissie dient deze wijziging kennelijk ter voorkoming van misbruik in de vorm van herhaalde verzoeken na een eerste afwijzende beslissing ten gronde. De termijnen voor het indienen en beantwoorden van verzoeken en het verrichten van overdrachten zijn verkort voor personen die specifiek op grond van de Dublinprocedure in bewaring worden gehouden (zie hieronder punt c)).

II. Verzoekers beter beschermen in het kader van de Dublinprocedure

Opschorting van overdrachten/systeem voor vroegtijdige waarschuwing

Het voorstel van de Commissie bevatte een uitzonderingsprocedure waarbij Dublinoverdrachten naar een bepaalde lidstaat om één van de twee volgende redenen tijdelijk worden opgeschort: omdat een lidstaat onder zware druk staat en om ervoor te zorgen dat alle personen die om internationale bescherming verzoeken, in alle lidstaten een adequate bescherming krijgen.

In het gemeenschappelijk standpunt wordt de invoering van een dergelijke procedure in de Dublinverordening afgewezen omdat wordt gevreesd dat dit onregelmatige migranten zou kunnen aantrekken en lidstaten ertoe zou kunnen aanzetten hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht niet na te komen.

In het gemeenschappelijk standpunt worden de bepalingen inzake de opschorting van overdrachten vervangen door een systeem voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing. Dit systeem is erop gericht de onderliggende oorzaken van problemen die tot een asielcrisis zouden kunnen leiden, op te sporen en aan te pakken. Het gemeenschappelijk standpunt legt ook sterker de nadruk op solidariteit en bescherming van de grondrechten. Bovendien wordt, in samenhang met het nieuwe artikel 3, lid 2, tweede alinea, verzoekers hetzelfde beschermingsniveau geboden als in het voorstel van de Commissie in verband met een opschorting van overdrachten; de doelstellingen van het voorstel van de Commissie zijn bijgevolg bereikt.

Daadwerkelijk rechtsmiddel tegen overdrachtsbesluiten

De huidige Dublinverordening bevat geen bepalingen inzake het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het voorstel van de Commissie bracht drie ingrijpende wijzigingen aan in het huidige systeem: 1. het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit wordt erkend, 2. de autoriteiten moeten ambtshalve onderzoeken of het nodig is de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten en de betrokkene moet op het desbetreffende grondgebied blijven totdat daarover een beslissing is genomen, en 3. rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging moet(en) kosteloos zijn wanneer de betrokkene de daarmee verband houdende kosten niet kan betalen.

Wat de opschortende werking van het rechtsmiddel betreft, legt het gemeenschappelijk standpunt de lidstaten de verplichting op te kiezen voor een van de volgende opties:

- (1) een automatische opschorting (wanneer beroep is ingesteld heeft de betrokkene altijd het recht om in afwachting van de uitkomst van het beroep op het desbetreffende grondgebied te blijven);
- (2) een automatische opschorting gedurende een beperkte periode (zelfde optie als optie 1, alleen moet een rechterlijke instantie beslissen of de verzoeker in afwachting van de uitkomst van het beroep gedurende een vooraf bepaalde termijn op het betrokken grondgebied moet blijven; deze termijn moet lang genoeg zijn om een zorgvuldig onderzoek van het verzoek mogelijk te maken);
- (3) opschorting op verzoek (waarbij de overdracht niet automatisch wordt opgeschort voor alle verzoekers die beroep instellen tegen een overdrachtsbesluit, maar alleen voor verzoekers die daarom verzoeken; de overdracht wordt dan opgeschort totdat de rechterlijke instantie zich heeft uitgesproken over de zaak).

Daarnaast werd een nieuwe bepaling ingevoerd volgens welke een verzoeker niet mag worden overgedragen aan een lidstaat waar het gevaar bestaat dat zijn grondrechten zullen worden geschonden. Algemeen gesproken werd niet geraakt aan de doelstellingen van de Commissie aangezien een rechterlijke instantie telkens zal kunnen nagaan of een persoon mag worden overgedragen en die persoon in afwachting daarvan op het betrokken grondgebied blijft.

Wat kosteloze rechtsbijstand betreft, voorziet het gemeenschappelijk standpunt in een onderzoek ten gronde door een administratieve autoriteit, en in aanvullende waarborgen voor verzoekers, in het bijzonder het recht om bij een rechterlijke instantie beroep in te stellen tegen de weigering tot toekenning van kosteloze rechtsbijstand.

De Commissie is van mening dat de verzoeker dankzij deze waarborgen over een adequaat en daadwerkelijk rechtsmiddel beschikt, zelfs indien kosteloze rechtsbijstand slechts op verzoek wordt verleend, aangezien de verzoeker de weigering tot toekenning van kosteloze rechtsbijstand altijd kan aanvechten bij een rechterlijke instantie. Bovendien is het onderzoek ten gronde een belangrijk hulpmiddel voor de lidstaten in de strijd tegen misbruik met ongegronde verzoeken om kosteloze rechtsbijstand.

Bewaring

Momenteel is de bewaring van onder de Dublinprocedure vallende personen niet specifiek geregeld. Het voorstel van de Commissie moest er door de invoering van de volgende voorwaarden en waarborgen voor zorgen dat personen tijdens de Dublinprocedure niet willekeurig in bewaring worden gehouden: een persoon mag niet in bewaring worden gehouden om de enkele reden dat hij om internationale bescherming heeft verzocht; een persoon op wie een overdrachtsbesluit van toepassing is, kan ook in bewaring worden gehouden wanneer er een significant risico op onderduiken bestaat (omschreven in de tekst); bewaring mag niet langer duren dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de voor de overdracht vereiste administratieve procedures af te ronden, en de in de richtlijn opvangvoorzieningen vastgestelde waarborgen en bewaringsvoorwaarden zijn overgenomen in de Dublinverordening.

Tijdens de onderhandelingen werd om redenen van juridische samenhang gekozen voor de benadering waarbij alle nodige bepalingen betreffende de waarborgen voor personen in bewaring en de bewaringsvoorwaarden worden opgenomen in slechts een enkel asielinstrument - de richtlijn opvangvoorzieningen. Alleen de gronden en voorwaarden die specifiek zijn voor Dublin moeten in de Dublinverordening zelf worden omschreven.

Dat komt tot uiting in het gemeenschappelijk standpunt:

- er wordt verwezen naar de richtlijn opvangvoorzieningen, waarvan de waarborgen en de bewaringsvoorwaarden gelden voor personen die tijdens de Dublinprocedure in bewaring worden gehouden; voorts wordt verduidelijkt dat een onder de Dublinprocedure vallende persoon alleen in bewaring mag worden gehouden op de in de Dublinverordening genoemde grond;
- invoering van het beginsel dat een persoon niet in bewaring mag worden gehouden om de enkele reden dat hij onder de Dublinprocedure valt (bijgevolg wordt de bescherming uitgebreid tot voormalige verzoekers om internationale bescherming, die voorheen onder de terugkeerrichtlijn vielen en nu beter worden beschermd);
- invoering van duidelijke termijnen voor elk onderdeel van de Dublinprocedure, waardoor wordt gewaarborgd dat een persoon in totaal niet langer dan drie maanden in bewaring mag worden gehouden (zonder bewaringsmaatregelen kan de gehele Dublinprocedure tot elf maanden in beslag nemen), daarna moet de betrokkene worden vrijgelaten. Voor de berekening van de termijn van bewaring wordt rekening gehouden met de verschillende perioden van schorsing, die nu korter kunnen zijn dan de duur van de beroepsprocedure, waardoor wordt gewaarborgd dat een persoon niet willekeurig in bewaring wordt gehouden gedurende een periode die langer duurt dan de perioden van schorsing.

Het gemeenschappelijk standpunt strookt met de doelstellingen van het voorstel van de Commissie en gaat zelfs verder door een maximumtermijn voor bewaring van drie maanden vast te stellen.

Kwetsbare personen - minderjarigen en afhankelijke personen

Het voorstel van de Commissie had de huidige Dublinverordening op meerdere punten gewijzigd met het oog op een betere bescherming van minderjarigen, met name niet-begeleide minderjarigen. Inzonderheid werd de definitie van het begrip 'gezinslid' in drie opzichten uitgebreid: 1. de voorwaarde dat een minderjarige afhankelijk moet zijn om als gezinslid van een verzoeker te worden aangemerkt, werd geschrapt; 2. gehuwde minderjarige kinderen krijgen de mogelijkheid om als "gezinsleden" te worden aangemerkt wanneer het in hun belang is bij de verzoeker te verblijven, en 3. onder gezinsleden zijn ook begrepen de minderjarige ongehuwde broers en zussen van de verzoeker, indien deze laatste minderjarig en ongehuwd is.

Wat afhankelijke personen betreft, werden de oude bepalingen van de humanitaire clausules bovenaan de rangorde van criteria opgenomen, samen met de gezinsgerelateerde criteria.

Het gemeenschappelijk standpunt bevat een nieuwe overweging waarin wordt verduidelijkt dat de voor verzoekers geldende rechten en waarborgen van de richtlijn asielpcedures ook gelden voor onder de Dublinprocedure vallende personen, onder voorbehoud van de beperkingen die van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Het begrip gezin is, net als in de erkenningsrichtlijn, beperkt tot het kerngezin, maar in bepaalde artikelen wordt verwezen naar leden van het gezin sensu lato. Ook gehuwde minderjarigen vallen onder de definitie van 'niet-begeleide minderjarigen'. Er wordt een definitie van het begrip "familielid" ingevoerd, waarmee de oom, tante of grootouder van een minderjarige wordt bedoeld. De lidstaten moeten proactief optreden en zoeken naar gezinsleden van niet-begeleide minderjarigen. Voor een gehuwde niet-begeleide minderjarige wordt hereniging met gezinsleden en broers en zussen toegestaan wanneer hij/zij niet vergezeld is van zijn/haar echtgenoot/echtgenote.

Het criterium inzake afhankelijke personen is uit de rangorde van criteria verwijderd en is nu een minder dwingende norm geworden ("er normaliter voor zorgen").

Wat de situatie van niet-begeleide minderjarigen zonder gezins- of familieleden in de EU betreft, is volgens het gemeenschappelijk standpunt de lidstaat verantwoordelijk waar de minderjarige een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Er is een verklaring aan de ontwerpverordening gehecht, waarin staat dat de Commissie hierover een nieuw voorstel zal indienen zodra het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan in de prejudiciële zaak C-648/11 en dat de Commissie met dat arrest rekening zal houden:

Het Europees Parlement en de Raad verzoeken de Commissie om, onverminderd haar initiatiefrecht, te overwegen om, zodra het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan in zaak C-648/11 (MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department) en uiterlijk binnen de in artikel 41 van de Dublinverordening vermelde termijnen, artikel 8, lid 4, van de herschikking van de Dublinverordening te herzien. Het Europees Parlement en de Raad zullen vervolgens beide hun wetgevende

bevoegdheden uitoefenen, waarbij zij de belangen van het kind voor ogen houden. De Commissie stemt er in een geest van compromis en met het oog op een onverwijld aanneming van het voorstel mee in om dit verzoek in overweging te nemen, waarbij zij ervan uitgaat dat het tot deze specifieke omstandigheden beperkt is en geen precedent schept.

De Commissie is van mening dat het gemeenschappelijk standpunt hetzelfde beschermingsniveau biedt als het voorstel van de Commissie en op bepaalde gebieden zelfs verder gaat (bv. de onvoorwaardelijke hereniging van broers en zussen, ongeacht hun leeftijd of juridische status). Aangezien het begrip 'familielid van een niet-begeleide minderjarige' thans is omschreven, zal het gemakkelijker zijn toe te zien op de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het betrokken voorschrift.

Wat afhankelijke personen betreft, kan het gemeenschappelijk standpunt worden aanvaard omdat dit criterium, ofschoon het uit de rangorde van criteria is verwijderd, nu in een dwingende bepaling is opgenomen en er slechts in uitzonderlijke situaties afwijkingen mogelijk zijn. De huidige formulering houdt in dat afhankelijke personen bij hun familie moeten blijven of met hun familie moeten worden samengebracht, tenzij gunstiger bepalingen van toepassing zijn.

Recht op informatie/persoonlijk onderhoud

Het voorstel van de Commissie had de huidige bepalingen inzake informatie verruimd en gewijzigd. Verduidelijkt werd welke informatie schriftelijk aan de verzoeker moet worden verstrekt in een taal die hij/zij begrijpt of redelijkerwijs wordt geacht te begrijpen en er werd voorzien in de mogelijkheid van een persoonlijk onderhoud waarbij de verzoeker informatie krijgt over de procedure en alle informatie wordt verzameld die nodig is om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is.

Krachtens het gemeenschappelijk standpunt is het afnemen van een persoonlijk onderhoud, behoudens in enkele beperkte gevallen, een verplichting en moet de verzoeker niet alleen in kennis worden gesteld van de criteria maar ook van de rangorde ervan, alsmede van het feit dat het verzoek kan worden behandeld door een andere lidstaat dan de lidstaat die verantwoordelijk is volgens de rangorde van criteria (soevereiniteitsclausule) en het feit dat de betrokkene om de opschorting van de overdracht kan verzoeken.

De Commissie is van mening dat het gemeenschappelijk standpunt waarborgt dat de verzoeker voldoende informatie krijgt, zowel schriftelijk als via het verplichte persoonlijke onderhoud. De doelstellingen van de Commissie zijn dus ruimschoots bereikt.

III. Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen

Het voorstel van de Commissie werd ingediend vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en bijgevolg werd de Commissie niet gemachtigd om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen. Niettemin werd in het voorstel bepaald dat de procedure van artikel 5 van Besluit 1999/468/EG (regelgevingsprocedure) wordt toegepast voor de vaststelling van een gemeenschappelijke brochure, bepalingen betreffende minderjarigen en afhankelijke personen, het standaardformulier voor de toezending van

overname- en terugnameverzoeken, de lijsten betreffende bewijzen en indicaties, het doorlaatbewijs en het elektronische communicatienetwerk, en dat de procedure van artikel 5 bis van hetzelfde besluit (regelgevingsprocedure met toetsing) wordt toegepast voor de vaststelling van aanvullende regels betreffende de hereniging van minderjarigen en afhankelijke personen met gezins- en familieleden, de tenuitvoerlegging van overdrachten en het dragen van de kosten voor overdrachten.

In vergelijking met het voorstel van de Commissie behoudt het gemeenschappelijk standpunt de mogelijkheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor alle kwesties waarvoor de Commissie uitvoeringsprocedures heeft voorgesteld en voorziet het bovendien in de bevoegdheid om een gemeenschappelijke gezondheidsverklaring en een standaardformulier voor de uitwisseling van informatie over gezins- en familieleden van minderjarigen op te stellen.

Voorts machtigt het gemeenschappelijk standpunt de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen met aanvullende regels betreffende de hereniging van minderjarigen en afhankelijke personen met gezins- en familieleden; in een overweging wordt beklemtoond dat de Commissie het advies moet inwinnen van deskundigen, waaronder alle betrokken nationale instanties. De mogelijkheid om aanvullende regels betreffende de kosten van overdrachten vast te stellen, werd niet opgenomen omdat de Raad van mening is dat de regels in de basishandeling op dat punt toereikend zijn. Wat overdrachten betreft, voorziet het gemeenschappelijk standpunt alleen in de mogelijkheid om eenvormige uitvoeringsregels (en dus geen aanvullende regels) vast te stellen. De termijn waarbinnen het Parlement en de Raad bezwaar kunnen aantekenen tegen een gedelegeerde handeling van de Commissie is vastgesteld op vier maanden en kan op initiatief van het Parlement of de Raad met twee maanden worden verlengd.

De bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen wordt in het gemeenschappelijk standpunt ingeperkt: de Commissie mag geen handeling aannemen wanneer het ondersteunende comité geen advies uitbrengt over het ontwerpvoorstel. De Commissie legde daarover een verklaring af, die aan de definitieve tekst moet worden gehecht:

De Commissie benadrukt dat het tegen de letter en de geest van Verordening (EU) nr. 182/2011 (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13) indruist om systematisch gebruik te maken van artikel 5, lid 4, tweede alinea, onder b). Wanneer men een beroep doet op deze bepaling moet dat gegrond zijn op een specifieke behoefte om af te wijken van de basisregel die inhoudt dat de Commissie een ontwerpuitvoeringshandeling kan aannemen indien geen advies is uitgebracht. Aangezien het hier een uitzondering betreft op de algemene regel zoals vastgesteld in artikel 5, lid 4, kan gebruikmaking van de tweede alinea, onder b), niet eenvoudig als een "discretionaire bevoegdheid" van de wetgever worden beschouwd, maar moet dit op restrictieve wijze worden uitgelegd en dus worden gemotiveerd.

Tot slot wordt in een verklaring van de Commissie verduidelijkt dat de Commissie zich bij het voorstellen van de desbetreffende uitvoeringshandelingen zal houden aan de normen voor overdrachten die zijn neergelegd in Verordening (EG) nr. 1560/2003:

De Commissie herhaalt met betrekking tot de toepassing van deze verordening dat zij bij het voorstellen van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de bepalingen betreffende overdrachten waarin in deze verordening is voorzien, erop zal toezien dat de huidige normen voor overdrachten als bepaald in de artikelen 7 tot en met 10 van Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003, worden gehandhaafd.

4. Conclusie

Het gemeenschappelijk standpunt is in overeenstemming met de hoofddoelstelling van het voorstel van de Commissie. Het heeft met name een toegevoegde waarde voor de huidige normen inzake de behandeling van onder de Dublinprocedure vallende verzoekers. Het waarborgt hun recht op informatie en toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen overdrachtsbesluiten en stelt duidelijke regels in voor bewaring en toegang tot kosteloze rechtsbijstand, kwesties die in het huidige instrument niet worden geregeld. Er wordt gezorgd voor meer voorspelbaarheid in de betrekkingen tussen de lidstaten en er komen gunstiger voorwaarden voor de hereniging van kwetsbare personen, met name niet-begeleide minderjarigen, met hun gezins- of familieleden. Het standpunt van de Raad strookt dan ook grotendeels met het voorstel van de Commissie en kan worden ondersteund.