

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0210/2003

13 juni 2003

*

VERSLAG

over het initiatief van de Republiek Oostenrijk met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria voor het als veilig aanmerken van derde staten met het oog op de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat wordt ingediend, en tot vaststelling van een lijst van veilige derde staten in Europa
(14712/2002 – C5-0010/03 – 2003/0802(CNS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Olle Schmidt

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	6

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 20 januari 2003 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het initiatief van de Republiek Oostenrijk met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria voor het als veilig aanmerken van derde staten met het oog op de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat wordt ingediend, en tot vaststelling van een lijst van veilige derde staten in Europa (14712/2002 – 2003/0802(CNS)).

Op 29 januari 2003 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit initiatief van de Republiek Oostenrijk naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0010/03).

De commissie benoemde op haar vergadering van 18 februari 2003 Olle Schmidt tot rapporteur.

Zij behandelde het initiatief van de Republiek Oostenrijk en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 25 maart, 2 juni en 11 juni 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 27 stemmen voor en 2 tegen haar goedkeuring aan de ontwerp-wetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Johanna L.A. Boogerd-Quaak en Giacomo Santini (ondervoorzitters), Olle Schmidt (rapporteur) Alexandros Alavanos (verving Ole Krarup overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Alima Boumediene-Thiery, Mogens N.J. Camre (verving Roberta Angelilli), Marco Cappato (verving Mario Borghezio), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Lissy Gröner (verving Gerhard Schmid overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Ewa Hedkvist Petersen (verving Michael Cashman), Margot Keßler, Eva Klamt, Alain Krivine (verving Fodé Sylla), Baroness Sarah Ludford, Lucio Manisco (verving Ilka Schröder), Marjo Matikainen-Kallström (verving Charlotte Cederschiöld), Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Patsy Sörensen, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco en Christian Ulrik von Boetticher.

Het verslag werd ingediend op 13 juni 2003.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het initiatief van de Republiek Oostenrijk met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria voor het als veilig aanmerken van derde staten met het oog op de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat wordt ingediend, en tot vaststelling van een lijst van veilige derde staten in Europa (14712/2002 – C5-0010/2003 – 2003/0802(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het initiatief van de Republiek Oostenrijk (14712/2002)¹,
 - gelet op artikel 63 van het EG-Verdrag,
 - gelet op artikel 67 van het EG-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd, (C5-0010/2003),
 - gelet op de artikelen 67 en 61, lid 4 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0210/2003),
1. verwerpt het initiatief van de Republiek Oostenrijk;
 2. verzoekt de Raad en de Commissie zo spoedig mogelijke het Parlement opnieuw te raadplegen over het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus² en om in dit kader een oplossing te bieden voor het probleem van de veilige derde landen;
 3. verzoekt de Republiek Oostenrijk haar initiatief in te trekken;
 4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regering van de Republiek Oostenrijk.

¹ PB C 17 van 24.1.2003, blz. 6.

² PB C 291 van 26.11.2002, blz. 143.

TOELICHTING

Het Europees Parlement is geraadpleegd over het initiatief van Oostenrijk met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria voor het als veilig aanmerken van derde staten met het oog op de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat wordt ingediend, en tot vaststelling van een lijst van veilige derde staten in Europa (14712/02).

Als rapporteur inzake dit dossier stel ik voor het initiatief van de Republiek Oostenrijk om de hieronder uiteengezette redenen te verwerpen.

Een van de voornaamste prioriteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat dient te steunen op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève van 1951 en het beginsel van "non-refoulement".

Elke bijdrage aan het bevorderen van de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dient in principe dan ook te worden toegejuicht.

Ik ben evenwel van oordeel dat het Parlement het initiatief van Oostenrijk niet moet steunen, en wel om de volgende redenen:

Werkingsfeer

In het initiatief wordt een veilige derde staat omschreven als een staat die overgegaan is tot bekrachtiging van het Verdrag van Genève en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966 en het Protocol bij dit Verdrag, en waar op grond van de in deze Verdragen vastgelegde beginselen doeltreffende bescherming wordt geboden.

De lijst van veilige staten in Europa omvat -afgezien van de 15 EU-lidstaten- de 12 kandidaat-lidstaten, alsmede Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

Van de 15 in de lijst vermelde landen zou alleen Zwitserland overblijven:

- Er dient op te worden gewezen dat als gevolg van de ondertekening van toetredingsverdragen door **10 kandidaat-lidstaten** (niet door Roemenië en Bulgarije), op 16 april 2003 in Athene, de Dublin II-verordening en het Schengen-acquis van toepassing zullen zijn op deze landen.
- **Roemenië en Bulgarije** zullen niet onder de verordening vallen zolang de Raad ten aanzien van die staten geen besluit heeft genomen (wat hij "te gelegener tijd" zal doen) (artikel 6, lid 2).

- De verordening zal via de Dublin II-verordening en het Schengen-acquis ook van toepassing zijn op **Noorwegen en IJsland**, wanneer deze landen zullen hebben laten weten dat zij instemmen met de inhoud ervan, en dat zij ze in hun nationale wetgeving in praktijk zullen brengen¹.

Om die redenen zou alleen Zwitserland op de lijst blijven staan. De werkingssfeer van deze lijst is dan ook uiterst beperkt, aangezien de statistieken voor 2002 aangeven dat slechts 0,3% van de illegale grensoverschrijdingen naar Oostenrijk uit Zwitserland kwam².

Het initiatief bepaalt bovendien dat de Commissie erop moet toezien dat de in de lijst genoemde derde staten de bovenvermelde beginselen naleven, maar voorziet niet in een specifieke procedure om landen van de lijst te schrappen of aan de lijst toe te voegen (artikel 4).

Conform het subsidiariteitsbeginsel dienen de criteria voor de opstelling van een lijst van veilige derde landen te worden gezien als minimumnormen. De lidstaten mogen dus strengere normen bepalen. Tot nu toe hebben trouwens slechts vier lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Finland en Denemarken) bij wet vastgestelde of uit de bestuurlijke praktijk voortvloeiende lijsten van veilige derde staten.

Men kan zich dan ook afvragen of een verordening het geschiktste instrument is, aangezien dit een ruime meerderheid van de lidstaten ertoe zou verplichten hun praktijken of wetten terzake te wijzigen en een lijst van veilige derde landen te hanteren zonder voorafgaand politiek debat.

Politieke context

Er dient van meet af aan te worden onderstreept dat een asielzoeker recht heeft op individuele behandeling van zijn aanvraag, als een van de grondbeginselen van het Verdrag van Genève. Zelfs indien een lijst van veilige derde staten wordt opgesteld, kan een asielaanvraag niet automatisch worden verworpen. Dit zou immers een inbreuk vormen op het Verdrag van Genève. Het Oostenrijkse initiatief geeft geen antwoord op de vraag hoe de vaststelling van een lijst bij communautair wetsbesluit zich verhoudt tot het beginsel van individuele behandeling. Het laat de oplossing van dit probleem aan de lidstaten over (artikel 5)³.

Gezien de conclusies van de bijeenkomsten van de Europese Raad in Tampere, Laken en Sevilla moet ten aanzien van de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel nog heel wat worden verwezenlijkt.

Het Oostenrijkse initiatief vormt een bijdrage aan deze ontwikkeling, waarvan de draagwijdte evenwel uiterst beperkt is. Er zij op gewezen dat de kwestie van de veilige derde staten wordt behandeld in de richtlijn inzake asielprocedures⁴ (artikelen 27 en 28 en bijlage I). Ofschoon in

¹ Conform de bij besluit 2001/258/EG door de Raad goedgekeurde Overeenkomst tussen de EG, Noorwegen en IJsland betreffende de toepassing van het Dublin-systeem. Deze Overeenkomst bepaalt dat Noorwegen en IJsland de Overeenkomst van Dublin en alle andere wetgevingsmaatregelen betreffende deze materie terzelfder tijd als de lidstaten zullen toepassen, tenzij zij daar uitdrukkelijk bezwaar tegen maken (zie artikel 4 van de Overeenkomst) (PB L 93/2001 van 3 april 2001, blz. 38).

² Nota van de Oostenrijkse vertegenwoordiging bij de EU van 25 maart 2003.

³ Weerlegbaar rechtsvermoeden (zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Finland en Denemarken) of in principe onweerlegbaar rechtsvermoeden (zoals bijvoorbeeld in Duitsland)?

⁴ Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de

deze richtlijn geen gemeenschappelijke lijst van veilige derde landen wordt vastgesteld lijkt het wenselijk -indien een gemeenschappelijke lijst noodzakelijk wordt geacht- het probleem op te lossen in het kader van deze richtlijn, die volgens de conclusies van de top van Sevilla uiterlijk eind 2003 zal worden goedgekeurd.

Indien het initiatief van Oostenrijk moet worden behandeld, dan wordt het voor het Griekse en het Italiaanse voorzitterschap nog moeilijker deze deadline te halen. Het Oostenrijkse initiatief zal bovendien worden ingetrokken zodra de richtlijn inzake asielprocedures zal zijn aangenomen (overweging 11), hetgeen de behandeling ervan vrij zinloos maakt.

Men kan zich daarbij trouwens afvragen waarom het Parlement niet opnieuw over de richtlijn is geraadpleegd. De Commissie heeft immers op 18 juni 2002 een gewijzigd voorstel ingediend¹. Conform de artikelen 65 en 71 van het Reglement verzoekt de rapporteur de Raad formeel het Parlement opnieuw te raadplegen over het gewijzigde voorstel, teneinde te waarborgen dat de bevoegdheden van het Parlement ten volle in acht worden genomen en het debat over veilige derde staten in het kader van deze richtlijn voort te zetten.

Eens te meer blijkt dat op het gebied van justitie en binnenlandse zaken initiatieven van lidstaten in de regel meer te maken hebben met nationale problemen en media-agenda's, dan met het algemeen Europees belang. Oostenrijk geeft trouwens zelf toe dat zijn initiatief voornamelijk door dergelijke overwegingen is ingegeven: "Het aantal asielaanvragen is in Oostenrijk de laatste maanden dramatisch toegenomen, in tegenstelling tot de algemene tendens in Europa"².

Het lijkt verkieslijker de communautaire methode toe te passen en aldus te beklemtonen dat het de Commissie is die moet zorgen voor de cohesie van de communautaire beleidsmaatregelen en de planning op lange termijn.

CONCLUSIE

De rapporteur stelt voor het initiatief van Oostenrijk te verwerpen om de volgende redenen:

- de werkingssfeer ervan is uiterst beperkt: in de praktijk is het alleen van toepassing op Zwitserland!
- het bevat geen specifieke herzieningsprocedure om landen aan de lijst toe te voegen of van de lijst te schrappen
- het geeft geen antwoord op de vraag hoe de vaststelling van een lijst bij communautair wetsbesluit zich verhoudt tot het in het Verdrag van Genève vastgelegde beginsel van individuele behandeling
- het probleem van de veilige derde landen in Europa moet niet worden geregeld in een aparte verordening -indien een gemeenschappelijke lijst echt wenselijk wordt geacht-, maar in het algemene kader van de richtlijn inzake asielprocedures
- het initiatief zal worden ingetrokken zodra de richtlijn inzake asielprocedures zal zijn

lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, PB C 0291/2002 van 26.11.2002.

¹ PB C 0291/2002 van 26.11.2002.

² Nota van de Oostenrijkse delegatie, 12454/02, 4 oktober 2002.

goedgekeurd

- de behandeling van het initiatief zou de aandacht afleiden van de goedkeuring van de gewijzigde richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, en kan de goedkeuring van deze richtlijn vertragen.

De rapporteur verzoekt tot slot de Raad formeel het Parlement opnieuw te raadplegen over de gewijzigde richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.