
Vergaderjaar 2008–2009 B

31 806

Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een Richtlijn tot het neerleggen van minimumstandaarden voor de opvang van asielzoekers (COM(2008)815def)

Nr. 2

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE GEMENGDE COMMISSIE
SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

De voorzitter en leden van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer

De voorzitter en leden van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer

Den Haag, 11 december 2008

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets samen met de betrokken vakcommissies voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel¹ gepubliceerd. Dit voorstel staat op de lijst van voorstellen die in 2008 aan de subsidiariteitsprocedure worden onderworpen (Kamerstuk 22 112, BF en nr. 621). In dat kader vraagt de TGCS uw commissie om een gemotiveerd advies.

De TGCS verzoekt uw commissie om haar vóór 28 januari 2009 12:00 uur een gemotiveerd advies te zenden over de vragen of voor onderhavig beschikkingsvoorstel voldoende rechtsgrondslag in het EG-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag).

Voorzitter van de tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets,
J. J. van Dijk

¹ Nog niet beschikbaar in het Nederlands, Engelstalige versie als bijlage bij dit kamerstuk ingelegd.

Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot het neerleggen van minimumstandaarden voor de opvang van asielzoekers (COM(2008) 815)

Adviesaanvraag

In het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets verzoekt de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer en de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer haar uiterlijk 28 januari 2009 12:00 uur een gemotiveerd advies te zenden over de vragen of voor onderhavig beschikkingsvoorstel voldoende rechtsgrondslag in het EG-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag).

Behandeltraject op Europees niveau

De codecisieprocedure is van toepassing. Dit betekent dat de JBZ-Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en dat het Europees Parlement medebeslissingsrecht heeft.

Samenvatting voorstel

Het voorstel beoogt de bestaande Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten¹ te herzien. Het maakt deel uit van een eerste pakket van voorstellen om het Asielbeleidsplan en het Pact inzake immigratie en asiel uit te voeren. Het algemene doel van dit pakket is ervoor te zorgen dat asielzoekers gelijk worden behandeld, ongeacht waar in de EU zij hun asielverzoek indienen, en de doeltreffendheid van het EU-asielstelsel te verbeteren.

Bij de (uitvoering van) de opvangrichtlijn uit 2003 heeft de Commissie een aantal onvolkomenheden geconstateerd². De brede beleidsvrijheid die de richtlijn de lidstaten biedt op een aantal terreinen heeft het hoofddoel van de richtlijn – verzekeren van adequate opvangvoorwaarden voor asielzoekers – volgens de Commissie ondermijnd. Het betreft vooral de terreinen toegang tot arbeid, gezondheidszorg, mate en vorm van materiële opvangvoorwaarden, vrij verkeer van personen en behoeften van kwetsbare personen. De Commissie stelt vast dat de in de Richtlijn opgenomen beleidsvrijheid ook heeft geleid tot verschillende nationale opvangregimes, die de creatie van een «level playing field» belemmert in de ruimte van opvangvoorwaarden in de gehele Unie. Het hoofddoel van het voorstel is het verzekeren (en opnemen) van hogere normen voor de behandeling van asielzoekers in de voorwaarden voor opvang.

Daarom wordt het volgende voorgesteld.

- Verzekeren dat detentie alleen in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast en het invoeren van voorwaarden voor detentie, waarbij de specifieke situatie van kwetsbare personen in ogenschouw wordt genomen. Het voorstel biedt ook juridische waarborgen om te verzekeren dat detentie niet willekeurig geschiedt en het voorstel garandeert dat kinderen niet in hechtenis worden genomen, tenzij dat in hun belang is. Onbegeleide minderjarigen mogen niet in detentie worden genomen.
- Verzekeren dat op nationaal niveau mechanismen worden ingesteld met het oog op het identificeren van speciale behoeften van de

¹ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

² Verslag van 26 november 2007 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (COM(2008)745). Ook heeft de Commissie onvolkomenheden ontdekt tijdens het consultatieproces van het Groenboek over de toekomst van het Gemeenschappelijk asielstelsel (COM(2007)301).

- asielzoeker en om te garanderen dat de geëigende behandeling beschikbaar is.
- Garanderen van een toereikend niveau van materiële voorwaarden voor opvang, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met geslacht en leeftijd.
 - Faciliteren van toegang tot de arbeidsmarkt.

Rechtsgrondslag

Evenals bij de Opvangrichtlijn uit 2003 het geval was, baseert de commissie het voorstel op artikel 63, lid 1, sub b van het EG-Verdrag. Dit artikel bepaalt dat de Raad maatregelen aanneemt inzake minimumnormen voor asielzoekers in de lidstaten.

Argumenten Europese Commissie ter zake van subsidiariteit

Het voorstel voldoet volgens de Commissie aan het proportionaliteitsbeginsel om de volgende redenen.

Titel IV van het EG-Verdrag inzake Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen verleent de Gemeenschap bepaalde bevoegdheden op deze terreinen. Deze bevoegdheden moeten worden ugeoefend in overeenstemming met artikel 5 EG-Verdrag, d.w.z. wanneer lidstaten afzonderlijk niet in staat zijn de benodigde maatregelen te treffen en, vanwege de schaal of gevolgen van de voorgestelde maatregel, de Gemeenschap hiertoe beter in staat moet worden geacht.

De huidige rechtsbasis voor Gemeenschapsmaatregelen met betrekking tot de opvang van asielzoekers is artikel 63, lid 1, EG-Verdrag.

Door het transnationale karakter van asiel en bescherming van vluchtelingen is de Gemeenschap de goede plaats om in het kader van het Gemeenschappelijk asielsysteem oplossingen voor te stellen, in het bijzonder met betrekking tot onderwerpen betreffende de opvang van asielzoekers. Hoewel de Richtlijn uit 2003 een goed niveau van harmonisatie heeft gerealiseerd, is er nog steeds ruimte voor EU-optreden met het oog op het verzekeren van hogere en meer geharmoniseerde standaarden voor behandeling bij de opvang van asielzoekers.

Argumenten Europese Commissie ter zake van proportionaliteit

Het voorstel voldoet volgens de Commissie aan het proportionaliteitsbeginsel om de volgende reden.

In het Impact assessment van de wijziging van de Opvangrichtlijn uit 2003 is iedere optie om de geïdentificeerde problemen aan te pakken beoordeeld, met het oog op het duidelijk maken van een optimale verhouding tussen praktische waarde en benodigde inspanningen, voordat werd geconcludeerd dat de keuze voor EU-actie niet verder gaat dan noodzakelijk is om het doel van het oplossen van de problemen te bereiken.

Standpunt Nederlandse regering

Er is nog geen BNC-fiche voorhanden. In de Kabinetsappreciatie van het Wetgevings- en Werkprogramma 2008¹ geeft de regering het van belang te achten dat verdere stappen worden ondernomen om een werkelijk gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen. De inzet is daarbij gericht op het tot stand laten komen van één uniforme asielprocedure en één uniforme asielstatus, die dient te gelden voor alle vormen van bescherming. De te verwachten voorstellen dragen bij aan de verdieping van de Europese regelgeving zoals gerealiseerd onder de

¹ Gedrukt als kamerstuk 22 112, 600.

eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Inmiddels heeft de Europese Raad van 14 en 15 oktober jl. het Pact inzake asiel en migratie aangenomen, met de instemming van de regering. Het voorstel vloeit hieruit voort.