



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 6 juni 2013 (07.06)
(OR. en)**

**Interinstitutioneel dossier:
2008/0243 (COD)**

**15605/3/12
REV 3 ADD 1**

**ASILE 129
CODEC 2520
PARLNAT 404**

MOTIVERING VAN DE RAAD

Betreft: Standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de aanneming van 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 (herschikking) [eerste lezing]
= Motivering van de Raad
- Door de Raad vastgesteld op 6 juni 2013

I. INLEIDING

Op 8 december 2008 heeft de Raad van de Commissie een voorstel ontvangen 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 (de Dublinverordening)¹.

Het Europees Parlement heeft op 7 mei 2009 advies in eerste lezing over het voorstel uitgebracht². Op 16 juli 2009 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité een advies over het oorspronkelijke Commissievoorstel aangenomen³. Het Comité van de Regio's heeft in de plenaire vergadering van 6 en 7 oktober 2009 een advies over het oorspronkelijke voorstel aangenomen⁴.

Overeenkomstig het bepaalde in de gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure⁵ hebben vertegenwoordigers van de Raad, het Parlement en de Commissie tijdens informele dialogen een akkoord trachten te bereiken.

Op 18 juli 2012 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers het compromis bekrachtigd, althans het deel van het voorstel dat geen betrekking heeft op de comitologie (uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen)⁶. De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) heeft bovenbedoelde tekst op 19 september 2012 informeel bekrachtigd.

De voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers en de rapporteur hebben na de informele dialoog van 14 november 2012 een compromis bereikt over aangelegenheden die verband houden met de comitologie.

¹ Doc. 16929/08.

² P6_TA(2009)0377.

³ SOC/333 - CESE 1210/2009.

⁴ CvdR 90/2009.

⁵ PB C 145 van 30.6.2007, blz. 5.

⁶ Doc. 12746/2/12 REV2.

Het politiek akkoord over de herschikking van de Dublinverordening is op 6 december 2012 door de Raad en op 27 november 2012 door de commissie LIBE bekrachtigd¹.

Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4bis, lid 1, van het Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hebben deze lidstaten kennis gegeven van hun wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de herschikking van deze verordening.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van de herschikking van deze verordening; deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat.

II. DOEL VAN HET VOORSTEL

De Dublinverordening strekt ertoe de criteria en instrumenten vast te stellen 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 is ingediend.

Hoofddoelen van het herschikte voorstel zijn versterking van de doeltreffendheid van de werking van de huidige Dublinverordening² en het verhogen van de normen voor bescherming van verzoekers die vallen onder de procedure voor de bepaling van de verantwoordelijkheid, overeenkomstig het juridisch kader van de verordening.

¹ Doc. 16332/12.

² Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 (PB L 50 van 25.2.2003, blz. 1).

Dit herschikkingsvoorstel is onderdeel van een reeks wetgevingsvoorstellen, door de Commissie ingediend met als doel te voldoen aan de toezegging van de Europese Raad om vóór eind 2012 een gemeenschappelijk Europees asielstelsel in te voeren.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING

A. Algemene opmerkingen

Het Europees Parlement en de Raad hebben, uitgaande van het herschikkingsvoorstel, onderhandelingen gevoerd teneinde in de fase van het standpunt van de Raad in eerste lezing tot overeenstemming te komen. De tekst van het Raadsstandpunt is een volledige weergave van het compromis tussen beide wetgevers. Dit compromis biedt met name strengere juridische waarborgen en rechten voor de indieners van een verzoek om internationale bescherming, en is in het bijzonder gericht op de noden van kwetsbare groepen zoals niet-begeleide minderjarigen en afhankelijke personen. Tevens zorgt het compromis ervoor dat het systeem van de Dublinverordening minder wordt misbruikt en dat geschillen tussen de lidstaten in de context van de verordening beter worden behandeld. Dankzij het compromis kan ook snel gereageerd worden op problemen bij de toepassing van deze verordening als gevolg van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat, of de slechte werking ervan, doordat er een mechanisme wordt opgezet voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing.

Ook dient te worden opgemerkt dat het compromis regels bevat voor het gebruik van gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen in de context van een aantal bepalingen, zodat bepaalde vraagstukken in verband met de uitvoering van deze verordening naar behoren kunnen worden opgelost.

B. Kernpunten

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing is een aanpassing van de geldende Dublinverordening op de volgende kernpunten:

1. Een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing (artikel 33)

Dit mechanisme is een nieuw element dat tijdens de onderhandelingen is toegevoegd, ter vervanging van het schorsingsmechanisme van het oorspronkelijke voorstel tot herschikking van de Dublinverordening, dat voor de Raad niet aanvaardbaar was.

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing voorziet ook in het opzetten van dit mechanisme, waarmee doeltreffend en tijdig moet kunnen worden gereageerd op situaties waarin de toepassing van de Dublinverordening in gevaar zou kunnen worden gebracht (met rechtstreekse gevolgen voor de aanvragers in de betrokken lidstaat), als gevolg van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat, of problemen met de werking ervan. Doel ervan is te zorgen voor een doeltreffende samenwerking en wederzijds vertrouwen en solidariteit op te bouwen tussen de lidstaten, binnen het kader van de Dublinverordening, door een crisis in het asielstelsel van één lidstaat of van meer lidstaten te voorkomen of te beheersen. In dit geleidelijke proces worden alle betrokken partijen (de lidstaat die met een crisis te maken krijgt, de Commissie, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, de Raad en het Parlement) uitvoerig geïnformeerd en zo nodig bij het proces betrokken.

2. Rechtsmiddelen (artikel 27 en artikel 3, lid 2)

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing gaat ook over het opzetten van een algemeen juridisch kader waarin de grondrechten van de aanvragers of van andere personen die een rechtsmiddel mogen invoeren, worden geëerbiedigd, ook in het licht van de jurisprudentie ter zake. Tegelijkertijd wordt terdege gelet op de wensen van de Raad om te zorgen voor rechtszekerheid en doeltreffende maatregelen tegen misbruik.

Het compromis benadrukt het recht van de betrokkene op een daadwerkelijk rechtsmiddel, voor een rechtbank, tegen het besluit tot overdracht. De lidstaat zorgt voor een redelijke termijn waarin dit rechtsmiddel daadwerkelijk kan worden uitgeoefend. Wat betreft de opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit totdat er een besluit over een rechtsmiddel tegen het besluit is genomen, zorgen de lidstaten ervoor dat er in hun wetgeving op zijn minst een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven.

In de herschikking wordt ook het kader afgebakend waarin de betrokkene toegang krijgt tot rechtsbijstand, waar passend gratis, om zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ook daadwerkelijk uit te oefenen.

Naast artikel 27 over rechtsmiddelen is er in artikel 3, lid 2, een bepaling toegevoegd als codificatie van recente jurisprudentie van het HvJ en om vast te leggen hoe wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag wanneer de overdracht van de betrokkene onmogelijk is vanwege de risico's die in de eerder genoemde jurisprudentie worden beschreven (reëel risico op schending van de grondrechten). Voorts wordt de lidstaat die de procedure voor de bepaling van de verantwoordelijkheid uitvoert, volgens deze bepaling de verantwoordelijke lidstaat als de overdracht naar een lidstaat die uit hoofde van deze verordening is aangewezen, niet mogelijk is.

3. Bewaring (artikel 28)

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing biedt een algemeen kader waarin duidelijk de voorwaarden worden aangegeven waaronder personen op "Dublingronden" in bewaring mogen worden gehouden. Die voorwaarden zijn: een aanzienlijk risico op onderduiken (waarvan in de verordening een definitie is toegevoegd) van de betrokkene, de noodzaak om bewaring op te leggen om overdrachtsprocedures veilig te stellen, een individuele beoordeling van elk geval voordat er een besluit wordt genomen over het al dan niet opleggen van bewaring, bewaring kan enkel worden opgelegd voor zover zij evenredig is en wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

Het compromis geeft ook aan hoe lang de bewaring op grond van deze verordening mag duren, te weten zo kort mogelijk en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de regelingen voor de uitvoering van de overdracht af te ronden.

Het compromis voorziet ook in een kortere periode voor de behandeling van een aanvraag uit hoofde van deze verordening, wanneer de betrokkene in bewaring is (maar geeft de lidstaten wel genoeg tijd om hun deel van de procedure uit te voeren) en voorziet in de gevolgen voor de betrokken lidstaten als één ervan zich niet aan de termijnen houdt. Wat betreft de bewaring zelf is de belangrijkste consequentie dat de lidstaat die de betrokkene in bewaring houdt (en zich niet aan de termijnen heeft gehouden), de in bewaring gestelde persoon moet vrijlaten, waarbij wordt toegelicht dat er geen verschuiving is van verantwoordelijkheid krachtens de Dublinprocedure vanwege een dergelijke niet-naleving van de termijnen.

Voorts wordt in het compromis verwezen naar de artikelen 9, 10 en 11 van de herschikte richtlijn opvangvoorzieningen, betreffende de voorwaarden voor inbewaringhouding en de waarborgen die gelden voor in bewaring gehouden personen, met het oog op het veilig stellen van de procedures voor overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat.

4. Niet-begeleide minderjarigen en de definitie van familieleden (artikel 2, punt h, en artikel 8)

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing in artikel 8 van de Dublinverordening bevat het rechtskader voor de hereniging van een niet-begeleide minderjarige (er zijn ook bepalingen voor gehuwde minderjarigen wier echtgenoot zich niet legaal op het grondgebied van een lidstaat ophoudt) met gezinsleden, broers en zussen, of familieleden, evenals de relevante voorwaarden voor iedere bepaling, met als doel de lidstaat waar de hereniging zal plaatsvinden verantwoordelijk te stellen voor de behandeling van de aanvraag. De uiteindelijke controle op alle gevallen in het kader van dit artikel is dat een hereniging in het belang van de minderjarige moet zijn.

De vereiste dat alles in het belang van de minderjarige moet zijn, geldt ook als geen van bovengenoemde familierelaties bestaat, in welk geval de lidstaat waar de niet-begeleide minderjarige zijn verzoek heeft ingediend, verantwoordelijk is. In het kader van deze gelegenheid hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verklaring ingediend (die in het PB wordt bekendgemaakt) waarin de Commissie (onverminderd haar initiatiefrecht) wordt verzocht te overwegen artikel 8, lid 4, te herzien als het arrest van het HvJ in zaak C-648/11 (MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department) zulks suggereert, of uiterlijk binnen de in artikel 46 van de Dublinverordening vermelde termijnen. Het compromis komt ook tegemoet aan de wens van de Raad om misbruik in de context van asielprocedures te bestrijden.

In dit verband wordt in de compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing de term "familielid" gedefinieerd als de op het grondgebied van een lidstaat aanwezige volwassen tante/oom of grootvader of -moeder van de verzoeker.

5. Afhankelijke personen (artikel 16)

Het compromis voor deze bepaling in het standpunt van de Raad in eerste lezing heeft betrekking op gevallen waarin de verzoeker, op bepaalde gronden van kwetsbaarheid, afhankelijk is van de hulp van zijn kind, broer of zus of ouder die legaal in een van de lidstaten verblijft, dan wel op gevallen waarin laatstgenoemde personen, om dezelfde redenen, afhankelijk zijn van de hulp van de verzoeker. Het compromis bevat het rechtskader volgens hetwelk de lidstaten er normaliter voor zorgen dat de verzoeker kan blijven bij of wordt herenigd met bovengenoemde personen, als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

De tekst voorziet ook in gevallen waarin gezondheidsproblemen de verzoeker beletten om gedurende een significante tijdspanne naar de lidstaat te reizen waar de eerder genoemde personen verblijven. In zo'n situatie is de lidstaat waar de verzoeker zich bevindt, verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek.

Bij wijze van compromis is de formulering van dit artikel gebaseerd op artikel 15 van de huidige Dublinverordening.

6. Andere belangrijke vraagstukken

Hierna volgen andere belangrijke vraagstukken in het standpunt van de Raad in eerste lezing waarover het Parlement en de Raad een compromis hebben bereikt:

- **Definitie van niet-begeleide minderjarige (artikel 2, punt j))**

Volgens de compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing kan de niet-begeleide minderjarige gehuwd of ongehuwd zijn overeenkomstig de richtlijn asielnormen.

- **Recht op informatie (artikel 4 en artikel 5)**

In de compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing staat in artikel 4 dat de verzoeker het recht heeft om in een taal die hij begrijpt of redelijkerwijs geacht kan worden te begrijpen schriftelijk (of zonodig mondeling) uitvoerige informatie te krijgen over de inhoud van de Dublinverordening, en wel op het moment dat hij zijn verzoek indient. Er zal een gemeenschappelijke brochure (en een brochure speciaal voor niet-begeleide minderjarigen) worden opgesteld waarin op zijn minst de informatie staat waarop de verzoeker volgens dit artikel recht heeft.

- **Persoonlijk onderhoud (artikel 5)**

In artikel 5 van de compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing staat dat er met de verzoeker binnen een redelijke termijn en op passende wijze een persoonlijk onderhoud moet worden gevoerd om gemakkelijker te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is. In het artikel staan redenen om het onderhoud achterwege te laten. Een lidstaat die het onderhoud achterwege laat, biedt de verzoeker echter de gelegenheid om alle verdere informatie te verstrekken die relevant is, alvorens er een besluit over de overdracht van de verzoeker wordt genomen.

- **Waarborgen voor minderjarigen (artikel 6)**

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing inzake de waarborgen voor minderjarigen moet worden gezien vanuit het beginsel dat het belang van het kind op de eerste plaats komt. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de minderjarige goed wordt vertegenwoordigd, en zij moeten zo spoedig mogelijk het nodige doen om na te gaan of er gezinsleden, broers of zussen of familieleden van de niet-begeleide minderjarige op het grondgebied van een andere lidstaat aanwezig zijn.

- **Discretionaire bepalingen (artikel 17)**

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing bevat een afwijking van de criteria voor de aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat. De reikwijdte van de bepaling is uitdrukkelijker uitgebreid door de schrapping van de woorden "om humanitaire redenen of uit mededogen", waardoor een basis voor de afwijking is geschrappt, en door de schrapping van de bepaling dat de verzoeker vooraf toestemming moet geven voor het gebruik van dit artikel.

- **Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat (hoofdstukken V en VI in het algemeen)**

In de context van deze twee hoofdstukken over de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat, bevat de compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing juridisch en procedureel aangescherpte voorschriften voor de waarborging van alle rechten ter zake van de verzoeker (zoals de kennisgeving van een overdrachtsbesluit en garanties tijdens de overdrachtsoperatie), en het efficiënter maken van de praktische samenwerking tussen de betrokken lidstaten (zoals de verplichtingen inzake terugname en overname tussen de lidstaten, uitwisseling van informatie, onder meer over gezondheid, voordat de overdracht wordt uitgevoerd).

- **Uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen**

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing voorziet in uitvoeringsbevoegdheden (met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011¹) voor een aantal bepalingen² waarin dit soort machtiging van de Commissie toereikend werd geacht. Voor de optie van de gedelegeerde handeling is gekozen in de context van artikel 8 (hereniging van de niet-begeleide minderjarige met gezinsleden, broer of zus of familieleden), in het bijzonder betreffende de beoordeling of aan de criteria in kwestie is voldaan, en van artikel 16 (hereniging van afhankelijke verzoekers met kinderen, ouders of broer of zus, of omgekeerd) ook in het bijzonder betreffende de beoordeling of aan de criteria in kwestie is voldaan.

¹ Verordening (EG) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 (PB L 55 van 28.2.2011, blz.13).

² Andere bepalingen waarvoor uitvoeringshandelingen zullen worden gebruikt: het maken van gemeenschappelijke brochures volgens artikel 4, het opstellen van een standaardformulier voor de uitwisseling van informatie over de identificatie van een op het grondgebied van een andere lidstaat wonend gezinslid, broer of zus, of familielid van een niet-begeleide minderjarige, het ontwerpen van een laissez-passer voor het uitvoeren van een overdracht uit hoofde van deze verordening, uitwisseling van informatie over specifieke situaties in de context van de overdrachtsoperaties.

IV. CONCLUSIE

Het standpunt van de Raad in eerste lezing geeft het compromis weer dat tijdens de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement, met steun van de Commissie, is bereikt. Dit compromis is bevestigd door de brief van de voorzitter van de commissie LIBE van het Europees Parlement aan de voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers¹. In deze brief laat de LIBE-voorzitter weten dat hij de leden van zijn commissie en vervolgens de plenaire vergadering zal aanbevelen het standpunt van de Raad in eerste lezing zonder amendementen aan te nemen tijdens de tweede lezing door het Europees Parlement, na toetsing door de juristen-vertalers van beide instellingen. Door de Dublinverordening te wijzigen heeft de Europese Unie opnieuw een belangrijke stap gezet in de richting van de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

¹ Doc. 17132/12.