

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0081/2002

20 maart 2002

VERSLAG

over het voorstel voor een verordening van de Raad 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
(COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

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

Rapporteur: Luís Marinho

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
WETGEVINGSVOORSTEL	6
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE	13
TOELICHTING	14
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCHRIFTEN	17

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 30 augustus 2001 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67, lid 1 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (COM(2001) 447 – 2001/0182(CNS)).

Op 3 september 2001 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit voorstel naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale en naar de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie juridische zaken en interne markt als medeadviserende commissies (C5-0403/2001).

Op 4 oktober 2001 maakte de Voorzitter van het Parlement bekend dat het voorstel eveneens verwezen was naar de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissie.

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 13 september 2001 Luís Marinho tot rapporteur.

De commissie behandelde het Commissievoorstel en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 15 oktober 2001 en 20 februari en 19 maart 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 34 stemmen voor en 9 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Ana Palacio Vallelersundi (voorzitter), Robert J.E. Evans, Lousewies van der Laan en Giacomo Santini (ondervoorzitters), Luís Marinho (rapporteur), Maria Berger (verving Ozan Ceyhun), Hans Blokland (verving Ole Krarup overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Christian Ulrik von Boetticher, Mario Borghezio, Mogens N.J. Camre (verving Niall Andrews), Marco Cappato (verving Maurizio Turco), Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Evelyne Gebhardt (verving Gerhard Schmid), Marie-Thérèse Hermange (verving Thierry Cornillet), Jorge Salvador Hernández Mollar, Pierre Jonckheer, Anna Karamanou (verving Carmen Cerdeira Morterero), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Jean Lambert (verving Alima Boumediene-Thiery), Barones Sarah Ludford, Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Hartmut Nassauer, Arie M. Oostlander (verving The Lord Bethell), Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (verving Bernd Posselt), Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Olle Schmidt (verving Francesco Rutelli), Ilka Schröder, Patsy Sørensen, The Earl of Stockton (verving Mary Elizabeth Banotti), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Astrid Thors (verving William Francis Newton Dunn overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Gianni Vattimo (verving Sérgio Sousa Pinto), Christos Zacharakis (verving Giuseppe Brienza) en Olga Zrihen Zaari (verving Adeline Hazan).

Het advies van de Commissie verzoekschriften is bij dit verslag gevoegd. De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid heeft op 4 september 2001 besloten geen advies uit te brengen. De Commissie juridische zaken en interne markt heeft op 11 september 2001 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 20 maart 2002.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda

voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

WETGEVINGSVOORSTEL

Voorstel voor een verordening van de Raad 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 (COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

Dit voorstel wordt als volgt gewijzigd:

Door de Commissie voorgestelde tekst¹

Amendementen van het Parlement

Amendement 1 Overweging 4

(4) Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het toekennen van de vluchtelingenstatus te waarborgen en de doelstelling om asielverzoeken snel te behandelen, die ten grondslag ligt aan Richtlijn .../.../EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, niet te ondermijnen.

(4) Deze methode moet zijn gebaseerd op **rechtszekerheid en voorspelbaarheid, alsmede op** objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het toekennen van de vluchtelingenstatus te waarborgen en de doelstelling om asielverzoeken snel te behandelen, die ten grondslag ligt aan Richtlijn .../.../EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, niet te ondermijnen.

Motivering

Het belang van de rechtszekerheid van de asielzoeker en mogelijkheden om de regelgeving beter te begrijpen, kunnen niet genoeg worden benadrukt.

Amendement 2 Artikel 3, lid 1

1. Een asielverzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld. Deze lidstaat is de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

1. Een asielverzoek wordt door een enkele lidstaat **in overeenstemming met zijn internationale verplichtingen** behandeld. Deze lidstaat is de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

¹ PB C 304 van 30.10.2001, blz. 192.

Motivering

Spreekt voor zich.

Amendement 3

Artikel 6

Indien de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige is, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek bij de lidstaat waar zich een volwassen lid van het gezin bevindt dat de minderjarige ten laste kan nemen, voor zover zulks in het belang van het kind is.

Indien de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige is, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek bij de lidstaat waar zich een volwassen lid van het gezin **of een ander familielid** bevindt dat de minderjarige ten laste kan **en wil** nemen, voorzover zulks in het belang van het kind is.

Motivering

Een asielprocedure met betrekking tot een niet-begeleide minderjarige werpt de nodige problemen op. Niet alleen in het belang van de minderjarige, maar ook in het belang van een vlotte afwikkeling van de procedure dient de kring van de personen die de minderjarige ten laste kan nemen niet onnodig te worden beperkt.

Amendement 4

Artikel 9, lid 5

5. Het feit dat de verblijfstitel of het visum is afgegeven op basis van een fictieve of onrechtmatig aangenomen identiteit of op vertoon van valse, nagemaakte of ongeldige documenten, vormt geen belemmering voor het toewijzen van de verantwoordelijkheid aan de lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven. De lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven is echter niet verantwoordelijk indien hij kan aantonen dat er **is gefraudeerd** nadat de verblijfstitel of het visum werden verstrekt.

5. Het feit dat de verblijfstitel of het visum is afgegeven op basis van een fictieve of onrechtmatig aangenomen identiteit of op vertoon van valse, nagemaakte of ongeldige documenten, vormt geen belemmering voor het toewijzen van de verantwoordelijkheid aan de lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven. De lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven is echter niet verantwoordelijk indien hij kan aantonen dat er **een frauduleuze handeling heeft plaatsgevonden die voor het bepalen van de verantwoordelijkheid causaal is**, nadat de verblijfstitel of het visum werden verstrekt.

Motivering

Niet alle frauduleuze handelingen, maar alleen die welke bepalend zijn voor het toewijzen van de verantwoordelijkheid, dienen de betreffende lidstaat van zijn verantwoordelijkheid te ontheffen. Indien de staat, ook zonder dat er sprake is van frauduleuze handelingen, verantwoordelijk zou zijn, moet hij dat ook blijven.

Amendement 5
Artikel 15, inleidende formule

Indien meerdere leden van een gezin in dezelfde lidstaat gelijktijdig of met zulke korte tussenpozen een asielverzoek indienen dat de procedures om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is tegelijkertijd kunnen worden gevoerd, en indien de toepassing van de criteria van deze verordening tot gevolg zou hebben dat de gezinsleden van elkaar worden gescheiden, wordt de verantwoordelijke lidstaat aangewezen op grond van de volgende bepalingen:

Indien meerdere leden van een gezin in dezelfde lidstaat gelijktijdig of met zulke korte tussenpozen een asielverzoek indienen dat de procedures om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is tegelijkertijd kunnen worden gevoerd, en indien de toepassing van de criteria van deze verordening tot gevolg zou hebben dat de gezinsleden van elkaar worden gescheiden, wordt de verantwoordelijke lidstaat aangewezen op grond van de volgende bepalingen, ***ingeval de betrokkenen dat wensen***:

Motivering

Er moet altijd zoveel mogelijk rekening worden gehouden met het belang van iedere individuele asielzoeker en elk asielverzoek moet altijd individueel worden behandeld.

Amendement 6
Artikel 16, lid 1

1. Iedere lidstaat kan, ook wanneer hij met toepassing van de in deze verordening vastgestelde criteria niet verantwoordelijk is voor de behandeling, om redenen van humanitaire aard, in het bijzonder op grond van familiebanden of op culturele gronden, op verzoek van een andere lidstaat en op voorwaarde dat de asielzoeker ermee instemt, een asielverzoek behandelen. In de gevallen waarin de bepalingen van deze verordening niet voorzien, beschouwen de lidstaten het feit dat een van de betrokkenen afhankelijk is van de ander in verband met een zwangerschap of het moederschap, de gezondheidstoestand of de hoge leeftijd, als een grond voor het bijeenbrengen van de asielzoeker en een gezinslid dat zich op het grondgebied van een van de lidstaten bevindt.

Indien de aangezochte lidstaat zo'n verzoek inwilligt, wordt de verantwoordelijkheid voor de behandeling aan deze staat overgedragen.

1. Iedere lidstaat kan, ook wanneer hij met toepassing van de in deze verordening vastgestelde criteria niet verantwoordelijk is voor de behandeling, om redenen van humanitaire aard, in het bijzonder op grond van familiebanden of op culturele gronden, op verzoek van een andere lidstaat en op voorwaarde dat de asielzoeker ermee instemt, een asielverzoek behandelen. In de gevallen waarin de bepalingen van deze verordening niet voorzien, beschouwen de lidstaten het feit dat een van de betrokkenen afhankelijk is van de ander in verband met een zwangerschap of het moederschap, de gezondheidstoestand of de hoge leeftijd, als een grond voor het bijeenbrengen van de asielzoeker en een gezinslid ***of een ander familielid*** dat zich op het grondgebied van een van de lidstaten bevindt.

Indien de aangezochte lidstaat zo'n verzoek inwilligt, wordt de verantwoordelijkheid voor de behandeling aan deze staat overgedragen.

Motivering

Het begrip gezinslid lijkt hier te eng te zijn gedefinieerd, omdat het om gevallen gaat waarin, bijvoorbeeld op grond van de gezondheidstoestand, rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van het gezinslid. Uitbreiding tot een bredere familiekring lijkt hier op zijn plaats.

Amendement 7 Artikel 16, lid 2

2. De voorwaarden en procedures voor de toepassing van dit artikel, inclusief de bemiddelingsprocedures om eventuele geschillen tussen lidstaten over de noodzaak om de betrokken gezinsleden bijeen te brengen of de plaats waar dat moet gebeuren, worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 29, lid 2, bedoelde procedure.

2. De voorwaarden en procedures voor de toepassing van dit artikel, inclusief de bemiddelingsprocedures om eventuele geschillen tussen lidstaten over de noodzaak om de betrokken gezinsleden bijeen te brengen of de plaats waar dat moet gebeuren, worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 29, lid 2, bedoelde procedure.

De lidstaten lichten de asielzoeker in over zijn recht om te verzoeken dat een andere lidstaat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn verzoek om humanitaire redenen op zich neemt.

Motivering

De lidstaten zouden de plicht moeten hebben de asielzoeker te informeren over de mogelijkheid gezinshereniging of overdracht op basis van culturele of andere humanitaire overwegingen krachtens het voorstel aan te vragen, teneinde de asielzoeker in staat te stellen relevante informatie te verstrekken en de uitvoering van artikel 16 te vergemakkelijken.

Amendement 8 Artikel 18, lid 1

1. De lidstaat waarbij een asielverzoek is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan deze lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen vijftien werkdagen na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 4, lid 2, om overname verzoeken.

Indien er binnen vijftien werkdagen geen overnameverzoek wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het asielverzoek is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

1. De lidstaat waarbij een asielverzoek is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan deze lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen vijftien werkdagen na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 4, lid 2, om overname verzoeken.

Indien er binnen vijftien werkdagen geen overnameverzoek wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het asielverzoek is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

Indien de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige is in de zin van artikel 6

wordt de termijn opgeschort gedurende de periode die nodig is om na te gaan of een gezinslid of andere familielid de minderjarige ten laste kan nemen.

Indien het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat volgens artikel 8, lid 2 afhankelijk is van de uitkomst van een ontvankelijkheidsprocedure in een andere staat, wordt de termijn opgeschort vanaf het tijdstip waarop die staat wordt benaderd tot aan het tijdstip waarop de verzoekende staat van de uitkomst in kennis wordt gesteld.

Motivering

In beide gevallen lijkt de termijn van 65 werkdagen te kort gekozen. In beide gevallen moet dan ook worden bepaald dat gedurende de periode die nodig is om na te gaan of een gezinslid de minderjarige ten laste kan nemen resp. om de ontvankelijkheid van de asielprocedure vast te stellen, de termijn wordt opgeschort en pas daarna weer ingaat.

Amendement 9 Artikel 20, lid 1

1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname, stelt de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend de asielzoeker binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de verantwoordelijke lidstaat door middel van één enkele beslissing in kennis van de niet-ontvankelijkheid van het asielverzoek in de lidstaat waar het verzoek is ingediend en van de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat.

1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname, stelt de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend de asielzoeker, **in een voor hem begrijpelijke taal**, binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de verantwoordelijke lidstaat door middel van één enkele beslissing in kennis van de niet-ontvankelijkheid van het asielverzoek in de lidstaat waar het verzoek is ingediend en van de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat.

Motivering

Aangezien de kennisgeving voor de asielzoeker belangrijke informatie bevat aangaande de grondslag voor de overdracht en de datum waarop hij zich in de ontvangende lidstaat moet melden, dient deze informatie te worden verstrekt in een voor de asielzoeker begrijpelijke taal.

Amendement 10 Artikel 22, lid 2, letter a)

a) de gegevens ter identificatie van de asielzoeker en, **in voorkomend geval**, van de leden van zijn gezin (naam, voornaam - eventueel vroegere naam -, bijnaam of pseudoniem, nationaliteit - huidige en

a) de gegevens ter identificatie van de asielzoeker en - **voorzover dat voor het bepalen van de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke staat noodzakelijk is** - van de leden van zijn

vorige -, geboortedatum en -plaats);

gezin (naam, voornaam - eventueel vroegere naam -, bijnaam of pseudoniem, nationaliteit - huidige en vorige -, geboortedatum en -plaats);

Motivering

Gegevens ter identificatie van de gezinsleden mogen alleen worden doorgegeven als dat voor het bepalen van de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke staat noodzakelijk is.

Amendement 11 Artikel 23, lid 3

Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus¹

3. Wanneer geen persoonlijk onderhoud met de asielzoeker heeft plaatsgehad, wordt de beslissing binnen 65 werkdagen genomen.

3. Wanneer geen persoonlijk onderhoud met de asielzoeker heeft plaatsgehad, wordt de beslissing, **waarbij een asielverzoek overeenkomstig artikel 18, letter b) of c) als niet-ontvankelijk wordt afgewezen**, binnen 65 werkdagen genomen. **De termijnen voor een beslissing waarbij een asielverzoek overeenkomstig artikel 18, letter a) wordt afgewezen, worden vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 18 e.v. van de Verordening van de Raad 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.**

Motivering

Artikel 23, lid 3 van het voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor procedures voorziet in een termijn van 65 werkdagen voor een beslissing over alle ontvankelijkheidsprocedures, en daaronder valt overeenkomstig artikel 18, letter a) ook de procedure ter bepaling van de lidstaat die voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is. Het onderhavige verordeningvoorstel voorziet voor een dergelijke beslissing echter in langere termijnen die juist in het geval van een overnameverzoek aan een andere lidstaat noodzakelijk lijken. Artikel 23, lid 3 van het voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor procedures moet derhalve dienovereenkomstig worden aangepast.

¹ COM(2000) 578.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van de Raad 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 (COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie aan de Raad (COM(2001) 447¹),
 - gezien artikel 63 van het EG-Verdrag,
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 67, lid 1, van het EG-Verdrag (C5-0403/2001),
 - gelet op artikel 67 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie verzoekschriften (A5-0081/2001),
1. hecht zijn goedkeuring aan het aldus gewijzigde Commissievoorstel;
 2. verzoekt de Commissie haar voorstel krachtens artikel 250, lid 2, van het EG-Verdrag dienovereenkomstig te wijzigen;
 3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
 4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie;
 5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

¹ PB C 304 van 30.10.2001, blz. 192.

TOELICHTING

Inleiding

Teneinde te kunnen garanderen dat elk asielverzoek dat binnen de Europese Unie wordt ingediend ook daadwerkelijk in behandeling wordt genomen en om tegelijkertijd te vermijden dat er als gevolg van meervoudige asielverzoeken in verschillende staten parallel aan elkaar asielprocedures lopen, bestaat er behoefte aan een uniforme regeling ter bepaling van de vraag welke staat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is. Een en ander is thans geregeld in de Overeenkomst van Dublin¹. Aangezien de Raad overeenkomstig artikel 63, lid 1 van het EG-Verdrag binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam dienovereenkomstige criteria en instrumenten moet aannemen, dient de overeenkomst door een communautair besluit te worden vervangen. Vervanging van de overeenkomst door een verordening die is onderworpen aan interpretatie door het Hof en aan controle door Hof en Commissie, is een verdere stap op de weg naar verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Bovendien biedt het nieuwe wetgevingsproces de mogelijkheid om de in de Overeenkomst van Dublin geconstateerde tekortkomingen te verhelpen.

Het voorstel

Het onderhavige voorstel voor een verordening sluit op hoofdlijnen aan bij de Overeenkomst van Dublin. De Commissie heeft echter getracht de inzichten die tijdens de voorbereidende werkzaamheden² zijn verkregen in dit voorstel te verwerken, waarbij de traditionele criteria met betrekking tot de verantwoordelijkheid worden gehandhaafd en tegelijkertijd nieuwe criteria worden opgenomen.

Ten eerste wordt het idee dat een staat verantwoordelijk is voor personen die illegaal zijn grondgebied zijn binngekomen en daar verblijven sterker geaccentueerd. Zoals reeds in de Overeenkomst van Dublin, is de staat die het illegaal overschrijden van de grenzen heeft toegelaten, resp. een verblijfstitel of een visum heeft afgegeven verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Volgens de nieuwe criteria wordt een staat daarenboven verantwoordelijk, indien hij het illegale verblijf van een asielzoeker meer dan twee maanden heeft gedoogd of wanneer de asielzoeker meer dan 6 maanden illegaal in de staat heeft doorgebracht.

Ten tweede wint het begrip eenheid van het gezin aan betekenis, ook al blijft het begrip gezinslid zeer eng gedefinieerd. Volgens het onderhavige voorstel moeten asielverzoeken van minderjarige kinderen, die in begeleiding van de zorggerechtigde binngekomen, automatisch in dezelfde staat als de asielverzoeken van de zorggerechtigden worden behandeld. Wanneer een niet-begeleide minderjarige een asielverzoek indient, wordt dat verzoek zoveel mogelijk behandeld in een staat waar zich een gezinslid bevindt dat de zorg voor de minderjarige op zich kan nemen. Bovendien wordt getracht de asielverzoeken van gezinsleden te bundelen door te bepalen dat een staat voor de behandeling van de asielverzoeken van gezinsleden niet pas verantwoordelijk wordt wanneer een gezinslid reeds als vluchteling werd erkend (zoals in de

¹ Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, PB C 254 van 19.8.1997.

² Herziening van de Overeenkomst van Dublin: totstandbrenging van een communautaire wetgeving ter vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een in één van de lidstaten ingediend asielverzoek, (SEC(2000) 522) van 21.3.2000, Evaluatie van de Overeenkomst van Dublin, SEC(2001) 756 van 13.6.2001.

Overeenkomst van Dublin het geval was), maar die verantwoordelijkheid al draagt wanneer hij een asielverzoek van een gezinslid in de normale procedure behandelt. Wanneer er een ontvankelijkheidsprocedure loopt, wordt de uitkomst ervan afgewacht.

Naast de invoering van deze aanvullende criteria wordt de procedure voor overname resp. terugname van de asielzoeker op enkele punten gewijzigd. De termijn voor een overnameverzoek wordt verkort van 6 maanden tot 65 werkdagen, de aangezochte staat moet daarover binnen 1 maand (in plaats van tot dusver 3 maanden) een beslissing nemen. De termijn voor de overdracht van de asielzoeker wordt daarentegen aanzienlijk verlengd; de overdracht dient binnen 6 maanden plaats te vinden, anders gaat de verantwoordelijkheid over op de lidstaat waarbij het verzoek werd ingediend. De beslissing inzake de overdracht moet met opgave van redenen aan de indiener van het verzoek worden meegedeeld. Tegen de beslissing kan beroep worden ingesteld. Het beroep heeft echter geen opschortende werking.

Evaluatie

Niet in de laatste plaats wegens het ontbreken van praktische alternatieven lijkt het zinvol het reeds beproefde systeem van de Overeenkomst van Dublin voort te zetten.

De sterkere nadruk die in het voorstel wordt gelegd op het beginsel dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor onderdanen van derde landen die illegaal over de buitengrenzen hun grondgebied binnenkomen of daar langere tijd illegaal verblijven, lijkt op grond van de ervaringen van de laatste jaren terecht.

Ook voor de sterkere nadruk die wordt gelegd op de eenheid van het gezin valt veel te zeggen. Overeenkomstig het voorstel worden onder gezinsleden alleen verstaan echtgenoot of partner, minderjarige kinderen en - bij minderjarige asielzoekers - ouders of voogd. Andere verwanten vallen slechts in zeer beperkte mate onder het begrip gezin, namelijk voor zover zij in het land van herkomst deel uitmaken van hetzelfde huishouden en er een afhankelijkheidsrelatie tussen de betrokkenen bestaat. De definitie is dus zeer eng, maar toch nog iets ruimer dan die van de Overeenkomst van Dublin, die met name het begrip levenspartner niet kent.

De definitie lijkt juist gekozen in de gevallen waarin een gezinslid in een lidstaat als vluchteling is erkend resp. zijn asielverzoek in de normale procedure wordt behandeld, en het asielverzoek van een ander gezinslid derhalve in dezelfde lidstaat moet worden behandeld. Het voorstel van de Commissie, dat een gezamenlijke behandeling van de verzoeken van deze naaste verwanten mogelijk maakt, belooft coherenter beslissingen inzake vergelijkbare gevallen en moet dan ook worden verwelkomd, niet alleen wegens het humanitaire aspect, maar ook vanuit het oogpunt van efficiency en doelmatigheid.

Dat het effect van het bijeenbrengen van gezinsleden vanwege de enge definitie wezenlijk geringer is dan wat is voorzien voor asielzoekers onder de titel gezinshereniging¹ wanneer aan specifieke voorwaarden is voldaan, kan worden verklaard vanwege de uiteenlopende doelstellingen van de beide voorstellen. Het verschil lijkt ook in zoverre gerechtvaardigd, dat de vraag van het bijeenbrengen van gezinsleden onafhankelijk van de vraag van het recht op asiel moet worden beoordeeld.

Er zijn echter twee gevallen waarin de gekozen definitie voor de gezinsleden te eng lijkt:
- ten eerste in artikel 6 dat handelt over het geval waarin de asielzoeker een niet-begeleide

¹ COM(1999) 638 van 1.12.1999.

minderjarige is. Asielverzoeken van niet-begeleide minderjarigen brengen ingewikkelde problemen met zich mee. Er moet niet alleen worden gezorgd voor onderdak en verzorging van de minderjarige, maar er moet voor de procedure ook een wettelijk vertegenwoordiger worden aangesteld. Wanneer in een van de lidstaten een familielid kan worden gevonden dat bereid en geschikt is de zorg voor het kind op zich te nemen, dan is dat voor alle betrokkenen beslist de beste oplossing. Het is hier niet zinvol de kring van de voor de verzorging in aanmerking komende personen bij voorbaat de facto tot de ouders te beperken. Ook grootouders, ooms/tantes of meerderjarige broers of zusters kunnen daarvoor in aanmerking komen (Amendement 3). - ten tweede lijkt de definitie van gezinslid te eng voor het toepassingsbereik van artikel 16, dat voorziet in het om humanitaire redenen bijeenbrengen van de asielzoeker en een gezinslid (Amendement 6).

De verkorting van de termijn voor de indiening van een overnameverzoek tot 65 dagen valt in beginsel toe te juichen. In twee gevallen lijkt de termijn echter niet toereikend: in het geval van artikel 6, wanneer moet worden vastgesteld of een familielid de minderjarige niet ten laste kan nemen, omdat hier niet alleen de materiële, maar ook de subjectieve voorwaarden moeten worden geverifieerd, en in het geval van artikel 8, lid 2, wanneer de uitkomst van een ontvankelijkheidsprocedure over het asielverzoek van een gezinslid moet worden afgewacht. In beide gevallen moet worden bepaald dat de termijn gedurende de periode die voor de vaststelling van de geschiktheid van het gezinslid resp. de ontvankelijkheid van de asielprocedure nodig is, wordt opgeschort en pas daarna weer begint te lopen (Amendement 8).

Tot slot zij opgemerkt dat het voorstel, zoals dat thans is geformuleerd, bovendien wijziging van de richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus¹ noodzakelijk maakt. Artikel 23, lid 3 van deze richtlijn voorziet namelijk in een termijn van 65 werkdagen voor een beslissing over alle ontvankelijkheidsprocedures, en daaronder valt overeenkomstig artikel 18, letter a) ook de procedure volgens het onderhavige verordeningsvoorstel. Deze is echter overeenkomstig het onderhavige verordeningsvoorstel te krap bemeten, in het geval waarin de staat waarbij het asielverzoek werd ingediend een overnameverzoek bij een andere lidstaat zou willen indienen. Afwikkeling van de gehele procedure in 65 werkdagen is nauwelijks haalbaar, de termijnen van het onderhavige verordeningsvoorstel lijken veel realistischer. Volgens dit voorstel moet het verzoek om overname overeenkomstig artikel 18, lid 1 binnen 65 werkdagen worden ingediend en krijgt de aangezochte staat nog een maand de tijd om over de overname te beslissen. De kennisgeving aan de asielzoeker volgt dan binnen 15 dagen. De beste oplossing voor dit probleem lijkt te zijn om in artikel 23, lid 3 van de richtlijn betreffende minimumnormen, wat de termijnen van de ontvankelijkheidsprocedure volgens letter a) betreft, een verwijzing op te nemen naar de termijnen in het onderhavige verordeningsvoorstel (Amendement 11).

¹ COM(2000) 578 van 20.9.2000.

28 november 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN

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

inzake het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

Rapporteur voor advies: Luciana Sbarbati

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 13 september 2001 Luciana Sbarbati tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 26/27 november 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Vitaliano Gemelli (voorzitter), Roy Perry en Proinsias De Rossa (ondervoorzitters), Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinou en Jens Dyhr Okking (verving Véronique Mathieu).

BEKNOPTE MOTIVERING

Inleiding

Is deze verordening een alternatief voor de Overeenkomst van Dublin? Niet echt, maar toch een verbetering.

1. De door de Commissie voorgestelde ontwerpverordening van de Raad heeft tot doel de Overeenkomst van Dublin te vervangen, die bepaalt welke staat bevoegd is om een asiolverzoek te behandelen. Het is immers geen geheim dat er zich bij de uitvoering van deze overeenkomst diverse praktische en juridische problemen hebben voorgedaan en dat er ook felle kritiek is gekomen van tal van humanitaire organisaties en uiteraard van de kandidaat-vluchtelingen zelf. Deze kwestie is overigens ook aan bod gekomen in een werkdocument van de Commissie over de herziening van deze Overeenkomst (SEC(2000) 522 def. van 21.3.2000). Amnesty International¹, de kerkelijke commissie voor migranten in Europa, het HCR (Hoog commissariaat voor de vluchtelingen van de VN) en nog andere organisaties hebben zeer kritisch op dit document gereageerd.

2. Is deze verordening een alternatief voor de Overeenkomst van Dublin of wijst zij op een andere benadering?

Neen. De Commissie gaat er immers van uit dat "het niet realistisch is om bij een nieuw instrument om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een

¹ Cfr. "l'Asile en crise".

asielverzoek, fundamenteel te willen afwijken van de Overeenkomst van Dublin". Bovendien vermeldt overweging 13 duidelijk dat "er geen reden is om voor deze verordening een andere territoriale werkingssfeer te voorzien dan voor de Overeenkomst van Dublin". Dit komt doordat de aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten op het gebied van de procedures inzake toelating tot het statuut van vluchteling, de omstandigheden waarin asielzoekers worden opgevangen en de wijze waarop de aanvullende bescherming wordt georganiseerd, een rechtstreekse invloed hebben op de richting van de asielzoekersstromen.

3. Vrijwel dagelijks verschijnen in de pers en de media berichten over honderden kandidaat-vluchtelingen die de toegangswegen tot de tunnel onder het Kanaal blokkeren (vandaar de ironische titel van een artikel in *Le Soir* van 6 september 2001 "*Les demandeurs d'asile font la Manche*"). Dit komt niet alleen door het feit dat deze Afghanen, Koerden, Iraniërs of Irakezen weg willen uit het strenge opvangcentrum in Sangatte¹, maar ook en vooral omdat ze het statuut van politiek vluchteling willen krijgen in het Verenigd Koninkrijk, waarmee ze vaak wat meer vertrouwd zijn op het gebied van taal, cultuur en familiebanden². Hoewel het aantal personen dat jaarlijks het Britse grondgebied binnenkomt op 400.000 wordt geraamd, weet niemand precies hoeveel vluchtelingen er ieder jaar aankomen, waarschuwt Harriet Sergeant in een rapport voor het Centre for Policy Studies, dat van de auteur de ironische titel "Welcome to the asylum" meekreeg. Verder herinnert iedereen zich bijvoorbeeld nog dat toen de East-Sea in februari 2001 voor de Zuid-Franse kust strandde, de honderden Koerden, Syriërs en Irakezen die de Franse autoriteiten hebben proberen op te vangen, bijna allemaal uit de opvangcentra zijn "verdampt" en zich een weg hebben gezocht naar Duitsland, waar de gestructureerde Koerdische gemeenschap hen een betere integratie kon waarborgen dan bijvoorbeeld in Modane of Béziers, te meer daar ze meestal al familieleden in Duitsland hadden.

Precies hetzelfde geldt voor de tientallen overvolle gammele bootjes die Apulië proberen te bereiken of voor de *pateras* waarmee illegalen en vluchtelingen in een gelijkaardige wanhoopspoging naar Andalusië hopen over te steken.

4. De rapporteur wil in dit advies niet dieper ingaan op de kritiek op sommige bepalingen in de verordening, zoals artikel 12³, dat enkele humanitaire organisaties hoe dan ook "het speciale Sangatte-artikel" zijn gaan noemen. Zij zal dan ook geen vermanende vinger opsteken naar de lidstaten die eerder werk willen maken van de meest repressieve aspecten van de wetgeving en voorrang willen geven aan de logica van grenscontroles in plaats van aan de bescherming van personen. In een artikel over de documentaire film van Yasmine Kassari "*Quand les hommes pleurent*" in *Le Monde* van 10 oktober 2001 is onder meer de volgende passage te lezen: "Deze mensen, die *Moros* (Moren) worden genoemd en door de plaatselijke bevolking in een angstaanjagende - blijkbaar brandend actuele - opflakking van oude godsdienstoorlogen ook als dusdanig worden beschouwd, staan bloot aan een verwerpelijke racisme en aan een

¹ Sinds de opening van dit opvangcentrum in september 1999 hebben er al 40.000 migranten verbleven.

² Asielzoekers worden van bij hun aankomst in het Verenigd Koninkrijk opgevangen door de Migrant Help Line, een niet-gouvernementele, door de staat gesubsidieerde organisatie. Volwassenen boven de 25 jaar hebben recht op een wekelijkse uitkering, voedselbonnen en kleding. Er worden ook cursussen Engels gegeven en als een kandidaat-politieke vluchteling zes maanden na de indiening van zijn asielverzoek nog geen antwoord heeft ontvangen, kan hij een arbeidsvergunning aanvragen. In Frankrijk daarentegen mogen kandidaat-politieke vluchtelingen niet werken, maar krijgen gewoon een uitkering. Verder vinden ze moeilijk onderdak in de overbevolkte opvangcentra, waardoor zo'n 80% van de asielzoekers het helemaal alleen moet zien te beredderen ...

³ Dit artikel stelt dat "deze bepaling bedoeld is om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek te leggen bij de lidstaat die bewust gedurende langer dan twee maanden de illegale aanwezigheid van een onderdaan van een derde land op zijn grondgebied heeft gedoogd".

vernedering die neerkomt op een moderne vorm van slavernij ... Deze prachtige documentaire laat de kijkers kennis maken met **dit pijnlijke continent van ballingschap**".

5. De rapporteur wil zich beperken tot de constatering dat de verordening een evenwicht probeert te zoeken tussen twee tegengestelde verlangens, met name enerzijds voorkomen dat asielpcedures worden misbruikt, zoals bijvoorbeeld één persoon die in meerdere lidstaten een asielerzoek indient, en anderzijds asielerzoekers effectief toegang waarborgen tot de procedures om de status van vluchteling vast te stellen, de termijnen terugdringen en vooral, in een humanitaire geest, ervoor zorgen dat gezinnen samen kunnen blijven.

Ten opzichte van de Overeenkomst van Dublin voert de verordening inderdaad nieuwe criteria of afwijkingen in om de eenheid van het gezin in één lidstaat te behouden. Verder benadrukt een tweede groep criteria dat lidstaten die niet doeltreffend optreden tegen de illegale aanwezigheid van onderdanen van derde landen op hun grondgebied, dezelfde verantwoordelijkheid hebben jegens hun partners als lidstaten die tekortschieten bij de controle aan de grenzen. **Deze benadering, die tot meerdere situaties is uitgebreid, vormt samen met de eerder vermelde nieuwe criteria een ontegensprekelijke verbetering van de verordening ten opzichte van de Overeenkomst van Dublin.** Wanneer de Commissie de Overeenkomst door de verordening vervangt, zal de rapporteur haar bijgevolg niet beschuldigen van het feit dat zij zich heeft gedragen naar het motto van prins Salina in de roman *Il Gattopardo* van Lampedusa¹.

6. De rapporteur wijst erop dat illegale immigranten en kandidaat-politieke vluchtelingen in de praktijk al te vaak dezelfde wegen en dezelfde boten nemen omdat alle lidstaten steeds restrictiever de normen van het Verdrag van Genève op asiel toepassen. Kandidaat-asielerzoekers scharen zich vaak nog voor ze uitgeprocedeerd zijn bij de grote groep personen "zonder rechten, papieren of onderkomen" die in hun wanhoop bij ons komen aankloppen, zoals blijkt uit de collectieve studie *"Nouvelles citoyennetés: réfugiés et sans papiers dans l'espace européen"*². Deze studie merkt hoe dan ook op, in een realistische en ontvullerende geest, dat de lidstaten bij het oprichten van tal van barrières om de stroom kandidaat-asielerzoekers in te dijken, één eenvoudig en nochtans voor de hand liggend gegeven over het hoofd hebben gezien, met name dat doorheen de geschiedenis, ongeacht de geografische omstandigheden, geen enkele barrière personen die op zoek zijn naar een veilig onderkomen, heeft kunnen verhinderen om manieren te vinden om toch een grens over te steken.

7. Per slot van rekening, zoals de Commissie overigens zelf in het inleidend gedeelte van de verordening bevestigt, kunnen de criteria uit de Overeenkomst van Dublin pas worden opgegeven wanneer er een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status voor asielerzoekers zijn ingesteld, waarover de Commissie reeds een mededeling heeft gedaan waarover de Commissie verzoekschriften bij monde van uw rapporteur reeds een advies heeft uitgebracht. Vandaar ons herhaald verzoek voor de invoering, met inachtneming van de conclusies van de buitengewone Europese Raad van Tampere, van een "eerlijke en doeltreffende" asielpcedure en van een "duidelijke en werkbare" methode waarin de nieuwe bepalingen betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek, zouden worden ingepast.

¹ "Er moest iets veranderen om alles bij het oude te kunnen laten".

² Studie van het Ifri (Frans instituut voor internationale betrekkingen), Parijs, 2001.

CONCLUSIES

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken met de volgende suggesties rekening te houden:

1. verwelkomt de ontwerpverordening van de Raad in haar geheel;
2. is verheugd over het beginsel dat elke lidstaat tegenover alle andere lidstaten verantwoordelijk is voor de wijze waarop hij binnenkomende onderdanen van derde landen behandelt en dat hij daarvan in een geest van solidariteit en verantwoordelijkheid de gevolgen inzake asiel moet dragen;
3. dringt er evenwel op aan dat de Unie zo snel mogelijk een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status voor asielzoekers invoert die in geheel de Unie gelden, zoals de Commissie heeft voorgesteld in haar mededeling van 22 november 2000;
4. is verheugd over het feit dat met het oog op de bescherming van de eenheid van het gezin, is voorzien in uitzonderingen op het algemene beginsel dat bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is om een asielverzoek te behandelen;
5. is verheugd over het feit dat met het oog op een snelle afhandeling van asielverzoeken, nu is voorzien in veel kortere en coherenter termijnen voor de procedures inzake de toekenning en de intrekking van de status van vluchteling;
6. verwelkomt de maatregel die tot doel heeft een niet-vergezelde minderjarige samen te brengen met een meerderjarig familielid dat reeds in lidstaat aanwezig is en voor deze minderjarige kan zorgen;
7. acht het positief dat asielzoekers voortaan kunnen eisen dat hun asielverzoek met spoed wordt beantwoord, alsook dat de lidstaten verplicht zijn binnen kortere en coherenter termijnen het genomen besluit mee te delen;
8. heeft evenwel bedenkingen bij het feit dat, onder het voorwendsel dat beroep tegen de afwijzing van een asielverzoek vertragend werkt, het beroep niet langer opschortend is;
9. herhaalt zijn bezorgdheid over de restrictieve toepassing van de nationale normen met betrekking tot politieke vluchtelingen, wat dan weer leidt tot een toename van de illegale immigranten die vaak het slachtoffer zijn van netwerken die hen schandelijk uitbuiten;
10. is met name verheugd over het feit dat de bepalingen van artikel 27 van de verordening elke vorm van discriminatie verbieden "op grond van geslacht, ras, kleur, nationaliteit of land van herkomst, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid". Door haar precisie en gedetailleerdheid lijkt deze opsomming immers progressief en modern en houdt ze ook ten volle rekening met de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.