EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2008/0243(COD)

2.3.2009

***I
ONTWERPVERSLAG

over het 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 (herschikking)
(COM(2008)0820 – C6-0474/2008 – 2008/0243(COD))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur Jeanine Hennis-Plasschaert

(Herschikking – artikel 80 bis van het Reglement)

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 ontwerptekst*

(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. Bij wijzigingsbesluiten worden in amendementen van het Parlement op een niet door de Commissie gewijzigde bepaling de uit het basisbesluit overgenomen tekstdelen in **vet** gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt 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.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING……24

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het 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 (herschikking)
(COM(2008)0820 – C6-0474/2008 – 2008/0243(COD))

(Medebeslissingsprocedure: eerste lezing)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2008)0820),

– gelet op artikel 251, lid 2, en artikel 63, punt 1, letter a), van het EG-Verdrag, op grond waarvan het voorstel door de Commissie bij het Parlement is ingediend (C6-0474/2008),

– gezien het Interinstitutioneel Akkoord van 28 november 2001 over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten[1],

– gezien de brief d.d. 16 februari 2009 van de Commissie juridische zaken aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken overeenkomstig artikel 80 bis, lid 3, van zijn Reglement,

– gelet op de artikelen 80 en 51 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie juridische zaken (A6-0000/2009),

A. overwegende dat het betreffende voorstel volgens de adviesgroep van de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie geen andere inhoudelijke wijzigingen bevat dan die welke als zodanig in het voorstel worden vermeld en dat met betrekking tot de codificatie van de ongewijzigde bepalingen van de eerdere besluiten met die wijzigingen kan worden geconstateerd dat het voorstel een eenvoudige codificatie van de bestaande besluiten behelst, zonder inhoudelijke wijzigingen,

1. gaat akkoord met het voorstel van de Commissie, zoals dit is aangepast aan de aanbevelingen van de adviesgroep van de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, met de technische aanpassingen die door de Commissie juridische zaken zijn goedgekeurd, en zoals dit hieronder is geamendeerd;

2. verzoekt om hernieuwde voorlegging indien de Commissie voornemens is ingrijpende wijzigingen in dit voorstel aan te brengen of dit door een nieuwe tekst te vervangen;

3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad

[1] PB C 77 van 28.3.2002, blz. 1.

en de Commissie.

Amendement 1

Voorstel voor een verordening
Overweging 15

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(15) Er dient een persoonlijk onderhoud plaats te vinden om gemakkelijker te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag om internationale bescherming en***, waar nodig,*** om de aanvrager informatie te verstrekken over de toepassing van deze verordening.	(15) Er dient een persoonlijk onderhoud plaats te vinden om gemakkelijker te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag om internationale bescherming en om de aanvrager informatie te verstrekken over de toepassing van deze verordening.

Or. en

Motivering

Aanvragers moeten altijd mondeling worden geïnformeerd over de toepassing van deze verordening.

Amendement 2

Voorstel voor een verordening
Overweging 22 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	(22 bis) Het Dublinsysteem is op zichzelf geen oorzaak van bijzondere asieldruk of een buitensporige belasting van de lidstaten. Het is daarom van essentieel belang om na te denken over en voorstellen te doen voor bindende instrumenten die de solidariteit en hogere beschermingsnormen moeten waarborgen.

Or. en

Motivering

De nadruk moet worden gelegd op de noodzaak van bindende instrumenten waarmee kan worden gezorgd voor een grotere solidariteit tussen de lidstaten en hogere beschermingsnormen.

Amendement 3

Voorstel voor een verordening
Artikel 2 – letter h

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(h) "niet begeleide minderjarige": een minderjarige die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht voor hem/haar verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij/zij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat; onder dit begrip vallen ook minderjarigen die zonder begeleiding worden achtergelaten nadat zij op het grondgebied van een lidstaat zijn aangekomen;	*(Niet van toepassing op de Nederlandse versie)*

Or. en

Motivering

Amendement 4

Voorstel voor een verordening
Artikel 4 – lid 1 – letter g

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
(g) ***het bestaan van*** het recht op toegang tot de hem betreffende gegevens en ***van*** het recht te verzoeken om hem betreffende onjuiste gegevens recht te laten zetten of hem betreffende onrechtmatig verwerkte gegevens te laten verwijderen, ***met inbegrip van het recht op het ontvangen***	(g) het recht op toegang tot de hem betreffende gegevens en het recht te verzoeken om hem betreffende onjuiste gegevens recht te laten zetten of hem betreffende onrechtmatig verwerkte gegevens te laten verwijderen, ***alsmede*** de procedures om die rechten te doen gelden**,**

van informatie over de procedures om die rechten te doen gelden ***en*** van de contactgegevens van de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten die bevoegd zijn kennis te nemen van verzoeken betreffende de bescherming van persoonsgegevens.	***met inbegrip*** van de contactgegevens ***van de in artikel 33 bedoelde autoriteiten en*** van de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten die bevoegd zijn kennis te nemen van verzoeken betreffende de bescherming van persoonsgegevens.

Or. en

Motivering

Duidelijk moet zijn dat de aanvrager geïnformeerd moet worden over de inhoud, en niet alleen over het bestaan van het recht op toegang tot hem/haar betreffende gegevens en het recht op correctie of schrapping van gegevens, alsmede afzonderlijk over de procedurele stappen die hij/zij kan ondernemen. Verder wordt met de toevoeging van de contactgegevens van de nationale bevoegde autoriteiten die met de Dublinsamenwerking belast zijn, in aanmerking genomen dat de toezichthouder primair verantwoordelijk is voor de behandeling van klachten inzake de bescherming van persoonsgegevens.

Amendement 5

Voorstel voor een verordening
Artikel 4 – lid 2 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. De in lid 1 bedoelde informatie wordt schriftelijk verstrekt, in een taal die de verzoeker redelijkerwijs geacht ***kan*** worden te begrijpen. De lidstaten maken gebruik van de overeenkomstig lid 3 voor dat doel opgestelde gemeenschappelijke brochure.	2. De in lid 1 bedoelde informatie wordt schriftelijk verstrekt, in een taal die de verzoeker ***begrijpt of*** redelijkerwijs geacht ***mag*** worden te begrijpen. De lidstaten maken gebruik van de overeenkomstig lid 3 voor dat doel opgestelde gemeenschappelijke brochure. *(Dit amendement is van toepassing op de gehele tekst. Bij goedkeuring moeten overal de nodige wijzigingen worden aangebracht.)*

Or. en

Motivering

Doel van dit amendement is te komen tot een geharmoniseerde aanpak in diverse communautaire wetsbesluiten met soortgelijke verwijzingen naar het vereiste niveau van

taalbegrip.

Amendement 6

Voorstel voor een verordening
Artikel 4 – lid 2 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
Indien dit nodig is om de verzoeker de informatie te doen begrijpen, wordt de informatie ook mondeling verstrekt tijdens het overeenkomstig artikel 5 gevoerde onderhoud.	Om de verzoeker de informatie te doen begrijpen, wordt de informatie ook mondeling verstrekt tijdens het overeenkomstig artikel 5 gevoerde onderhoud.

Or. en

Motivering

Zie motivering bij amendement 1.

Amendement 7

Voorstel voor een verordening
Artikel 5 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
1. De lidstaat die bepaalt welke lidstaat op grond van deze verordening verantwoordelijk is, ***biedt*** verzoekers ***de mogelijkheid*** een persoonlijk onderhoud ***te hebben*** met iemand die naar nationaal recht bevoegd is tot het voeren van een dergelijk onderhoud.	1. De lidstaat die bepaalt welke lidstaat op grond van deze verordening verantwoordelijk is, ***roept de*** verzoekers ***op tot*** een persoonlijk onderhoud met iemand die naar nationaal recht bevoegd is tot het voeren van een dergelijk onderhoud.

Or. en

Motivering

Het is belangrijk het verplichte karakter van het onderhoud duidelijker te maken.

Amendement 8

Voorstel voor een verordening
Artikel 5 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. Het persoonlijk onderhoud vindt plaats om het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat te vereenvoudigen, in het bijzonder door de verzoeker de gelegenheid te bieden informatie te verstrekken die nodig is om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, en om de verzoeker mondeling informatie te verstrekken over de toepassing van deze verordening.	2. Het persoonlijk onderhoud vindt plaats om het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat te vereenvoudigen, in het bijzonder door de verzoeker de gelegenheid te bieden informatie te verstrekken die nodig is om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, ***alsmede*** om de verzoeker mondeling informatie te verstrekken over de toepassing van deze verordening.

Or. en

Motivering

Duidelijker formulering.

Amendement 9

Voorstel voor een verordening
Artikel 6 – lid 5 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	5 bis. In het kader van de toepassing van deze verordening mogen de lidstaten onder de in artikel 17 van Richtlijn 2005/85/EG gestelde voorwaarden gebruik maken van medische onderzoeken om de leeftijd van niet begeleide minderjarigen te bepalen.
	Wanneer gebruik wordt gemaakt van medische onderzoeken, dragen de lidstaten er zorg voor dat deze op redelijke en grondige wijze worden uitgevoerd, zoals vereist op grond van wetenschappelijke en ethische normen.

Or. en

Motivering

Het debat over de details van medische onderzoeken is nog gaande en bij de komende herziening van Richtlijn 2005/85/EG moet hierop worden ingegaan. Als lidstaten van dergelijk onderzoek gebruik maken, moeten zij er in ieder geval zorg voor dragen dat het voldoet aan wetenschappelijke en ethische normen.

Amendement 10

Voorstel voor een verordening
Artikel 7 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. Welke lidstaat met toepassing van de in dit hoofdstuk beschreven criteria verantwoordelijk is, wordt vastgesteld op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat indient.	*(Niet van toepassing op de Nederlandse versie)*

Or. en

Motivering

Amendement 11

Voorstel voor een verordening
Artikel 7 – lid 3

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
3. Welke lidstaat volgens de in de artikelen 8 tot 12 beschreven criteria verantwoordelijk is, wordt, in afwijking van lid 2, met het oog op de naleving van het beginsel van de eenheid van het gezin en in het belang van het kind vastgesteld op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn meest recente verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Dit lid is van toepassing op voorwaarde dat in eerste aanleg nog	*(Niet van toepassing op de Nederlandse versie)*

geen beslissing ten gronde is genomen over de vorige verzoeken van de betrokkene.

Or. en

Motivering

Amendement 12

Voorstel voor een verordening
Artikel 26 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder d), heeft ***het*** recht ***tegen*** het in artikel 25 bedoelde overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie ***een rechtsmiddel in te stellen***, in de vorm van een beroep ten aanzien van de feiten en het recht.	1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder d), heeft ***met betrekking tot*** het in artikel 25 bedoelde overdrachtsbesluit recht ***op een doeltreffende voorziening in rechte***, in de vorm van een beroep ten aanzien van de feiten en het recht, bij een rechterlijke instantie.

Or. en

Motivering

In artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt verwezen naar het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Het Hof van Justitie heeft dit recht ook verankerd in zijn jurisprudentie (zaak 222/84, Johnston, Jurispr. 1986, blz. 1651; zaak C-506/04, Wilson, blz. I-8613).

Amendement 13

Voorstel voor een verordening
Artikel 26 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. De lidstaten stellen een redelijke termijn vast waarbinnen de betrokkene zijn recht op ***het instellen van*** een ***rechtsmiddel*** overeenkomstig lid 1, kan uitoefenen.	2. De lidstaten stellen een redelijke termijn vast waarbinnen de betrokkene zijn recht op een ***doeltreffende voorziening*** overeenkomstig lid 1, kan uitoefenen.

Or. en

Motivering

Zie motivering bij amendement 12.

Amendement 14

Voorstel voor een verordening
Artikel 26 – lid 2 – alinea 1 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	Deze termijn bedraagt ten minste zeven werkdagen, beginnend op de dag van kennisgeving, als bedoeld in artikel 25, lid 1.

Or. en

Motivering

Met dit amendement wordt beoogd de term "redelijke termijn" beter te omschrijven.

Amendement 15

Voorstel voor een verordening
Artikel 26 – lid 3

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
3. Indien tegen het overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 25 beroep wordt ingesteld, beslist de in lid 1 bedoelde instantie van rechtswege zo spoedig mogelijk***, en in ieder geval uiterlijk zeven werkdagen na de indiening van het beroep,*** of de betrokkene in afwachting van de uitkomst van het beroep op het grondgebied van de betrokken lidstaat mag blijven.	3. Indien tegen het overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 25 beroep wordt ingesteld, beslist de in lid 1 bedoelde instantie ***hetzij op verzoek van de betrokkene, hetzij*** van rechtswege zo spoedig mogelijk of de betrokkene in afwachting van de uitkomst van het beroep op het grondgebied van de betrokken lidstaat mag blijven.

Or. en

Motivering

De uitdrukking "zo spoedig mogelijk" moet duidelijk genoeg zijn en houdt in dat de bevoegde instantie zonder onnodige vertraging een besluit neemt. Verder moet verduidelijkt worden dat ook een verzoeker de bevoegde instantie kan vragen om een besluit over de vraag of hij/zij in afwachting van de uitkomst van het beroep op het grondgebied van de betrokken lidstaat mag blijven.

Amendement 16

Voorstel voor een verordening
Artikel 27 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. Onverminderd artikel 8, lid 2, van Richtlijn […/…/EG] [tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten] mogen de lidstaten, wanneer zulks nodig blijkt op basis van de individuele beoordeling van het geval en wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast, een asielzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, ten aanzien van wie een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat is genomen, alleen op een bepaalde plaats in bewaring houden indien er een risico ***van betekenis*** bestaat dat de betrokkene onderduikt.	2. Without prejudice to Article 8(2) Onverminderd artikel 8, lid 2, van Richtlijn […/…/EG] [tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten] mogen de lidstaten, wanneer zulks nodig blijkt op basis van de individuele beoordeling van het geval en wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast, een asielzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, ten aanzien van wie een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat is genomen, alleen op een bepaalde plaats in bewaring houden indien er een risico bestaat dat de betrokkene onderduikt.

Or. en

Motivering

Het definiëren van een onderduikrisico "van betekenis" zou tot onduidelijkheid kunnen leiden. Het begrip "onderduikrisico" als zodanig is gedefinieerd in artikel 2, punt l).

Amendement 17

Voorstel voor een verordening
Artikel 27 – lid 7 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
7. Bewaring op grond van lid 2 wordt schriftelijk bevolen, waarbij de feitelijke en juridische gronden voor de bewaring, en in het bijzonder de redenen waarom wordt aangenomen dat er een risico ***van betekenis*** bestaat dat de betrokkene zal onderduiken, worden vermeld, alsmede de duur van de bewaring.	7. Bewaring op grond van lid 2 wordt schriftelijk bevolen, waarbij de feitelijke en juridische gronden voor de bewaring, en in het bijzonder de redenen waarom wordt aangenomen dat er een risico bestaat dat de betrokkene zal onderduiken, worden vermeld, alsmede de duur van de bewaring.

Or. en

Motivering

Zie motivering bij amendement 16.

Amendement 18

Voorstel voor een verordening
Artikel 27 – lid 8

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
8. In elk geval van bewaring op grond van lid 2 wordt de ***voortgezette*** bewaring, op verzoek van de betrokkene of ambtshalve, met redelijke tussenpozen door de rechter herzien. Bewaring wordt nooit onrechtmatig verlengd.	8. In elk geval van bewaring op grond van lid 2 wordt de bewaring, op verzoek van de betrokkene of ambtshalve, met redelijke tussenpozen door de rechter herzien. Bewaring wordt nooit onrechtmatig verlengd.

Or. en

Motivering

Het begrip "voortgezet" in combinatie met het begrip "bewaring" kan verwarring in hand werken over het soort bewaring waarvan sprake is.

Amendement 19

Voorstel voor een verordening
Artikel 30 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	Artikel 30 bis
	Wijze van uitvoering van overdrachten
	1. De lidstaat die de overdracht uitvoert, bevordert vrijwillige overdrachten door aan de verzoeker voldoende informatie te verstrekken.
	2. Als overdrachten aan de verantwoordelijke lidstaat plaatsvinden in de vorm van een gecontroleerd vertrek of onder geleide, dragen de lidstaten er zorg voor dat dit op humane wijze gebeurt, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de menselijke waardigheid.

Or. en

Motivering

Het bepaalde in overweging 19 ("Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1560/2003 van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad, kan een overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat vrijwillig plaatsvinden, in de vorm van een gecontroleerd vertrek of onder geleide. De lidstaten dienen vrijwillige overdracht te bevorderen en erop toe te zien dat overdrachten in de vorm van gecontroleerd vertrek of onder geleide op humane wijze gebeuren, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de menselijke waardigheid.") moet terug te vinden zijn in het dictum.

Amendement 20

Voorstel voor een verordening
Artikel 31 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. Wanneer de Commissie van oordeel is dat de omstandigheden in een lidstaat ertoe kunnen leiden dat het beschermingsniveau voor personen die om internationale	2. Wanneer de Commissie van oordeel is dat de omstandigheden in een lidstaat ertoe kunnen leiden dat het beschermingsniveau voor personen die om internationale

bescherming verzoeken, niet in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met Richtlijn […/…/EG] tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten ***en met*** Richtlijn 2005/85/EG, kan zij overeenkomstig de in lid 4 beschreven procedure besluiten alle overdrachten op grond van deze verordening aan de betrokken lidstaat op te schorten.	bescherming verzoeken, niet in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met Richtlijn […/…/EG] tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten**,** Richtlijn 2005/85/EG ***en Richtlijn 2004/83/EG***, kan zij overeenkomstig de in lid 4 beschreven procedure besluiten alle overdrachten op grond van deze verordening aan de betrokken lidstaat op te schorten.

Or. en

Motivering

De erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming) is het centrale instrument in de EU-asielwetgeving en er moet daarom een uitdrukkelijke verwijzing naar deze richtlijn worden opgenomen.

Amendement 21

Voorstel voor een verordening
Artikel 31 – lid 3

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
3. Wanneer een lidstaat vreest dat de omstandigheden in een andere lidstaat ertoe kunnen leiden dat het beschermingsniveau voor personen die om internationale bescherming verzoeken, niet in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met Richtlijn […/…/EG] tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten ***en met*** Richtlijn 2005/85/EG, kan hij verzoeken alle overdrachten op grond van deze verordening aan de betrokken lidstaat op te schorten.	3. Wanneer een lidstaat vreest dat de omstandigheden in een andere lidstaat ertoe kunnen leiden dat het beschermingsniveau voor personen die om internationale bescherming verzoeken, niet in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met Richtlijn […/…/EG] tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten**,** Richtlijn 2005/85/EG ***en Richtlijn 2004/83/EG***, kan hij verzoeken alle overdrachten op grond van deze verordening aan de betrokken lidstaat op te schorten.
Dit verzoek wordt ingediend bij de Commissie. Het verzoek wordt	Dit verzoek wordt ingediend bij de Commissie. Het verzoek wordt

gemotiveerd en bevat in het bijzonder uitvoerige informatie over de situatie in de betrokken lidstaat die wijst op een mogelijk gebrek aan overeenstemming met het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met Richtlijn […/…/EG] tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten ***en met*** Richtlijn 2005/85/EG.	gemotiveerd en bevat in het bijzonder uitvoerige informatie over de situatie in de betrokken lidstaat die wijst op een mogelijk gebrek aan overeenstemming met het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met Richtlijn […/…/EG] tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten***,*** Richtlijn 2005/85/EG ***en Richtlijn 2004/83/EG***.

Or. en

Motivering

Zie motivering bij amendement 20.

Amendement 22

Voorstel voor een verordening
Artikel 31 – lid 8

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
8. De overdrachten kunnen voor ten hoogste zes maanden worden opgeschort. Wanneer de gronden voor de maatregel na zes maanden nog steeds bestaan, kan de Commissie, op verzoek van de in lid 1 bedoelde lidstaat of op eigen initiatief, besluiten de maatregel met zes maanden te verlengen. Lid 5 ***is*** van toepassing.	8. De overdrachten kunnen voor ten hoogste zes maanden worden opgeschort. Wanneer de gronden voor de maatregel na zes maanden nog steeds bestaan, kan de Commissie, op verzoek van de in lid 1 bedoelde lidstaat of op eigen initiatief, besluiten de maatregel met zes maanden te verlengen. ***De bepalingen van*** lid 5 ***zijn eveneens*** van toepassing.

Or. en

Motivering

Taalkundig amendement.

Amendement 23

Voorstel voor een verordening
Artikel 31 – lid 9 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	9 bis. Op voorstel van de Commissie stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de in artikel 151 van het EG-Verdrag bedoelde procedure voor alle lidstaten bindende instrumenten vast om doeltreffende steun te verlenen aan lidstaten wier nationale systeem, met name als gevolg van hun geografische ligging of demografische situatie, onder een specifieke, onevenredig grote druk staat. Deze instrumenten treden uiterlijk op 31 december 2011 in werking en voorzien in ieder geval in het volgende:
	a) detachering van ambtenaren van andere lidstaten onder aegide van het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken [.../.../EG], die lidstaten bijstaan die te kampen hebben met specifieke belastingen en waar de verzoekers geen adequate bescherming genieten;
	b) een regeling om, in overleg met het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen van de VN, personen die internationale bescherming genieten, van lidstaten die onder een specifieke, onevenredig grote druk staan, over te brengen naar andere lidstaten, waarbij gewaarborgd moet worden dat dit volgens niet-discretionaire, transparante en ondubbelzinnige regels gebeurt.

Or. en

Motivering

The Dublin system in itself, as spelled out in Impact assessment SEC(2008)2962, is not a cause of particular asylum pressure or overburden on Member States. The provisions on the 'temporary suspension of transfers' will therefore turn out to be a political statement rather

than an effective instrument to support a Member State that faces a particularly urgent situation which places an exceptionally heavy burden on its reception capacities, asylum system or infrastructure (and very often leading to cases where applicants cannot benefit from adequate standards of protection, in particular in terms of reception conditions and access to the asylum procedure). The past years have shown that the existing forms of practical cooperation among Member States in order to align their interpretation of the principle of 'solidarity and fair sharing of responsibility' are not in any way sufficient to address the problems that a number of Member States are facing. It is essential to look at the heavy burden posed on the resources of a number of Member States from a wider perspective of general migratory pressures. Binding responsibility sharing instruments seem to be the only way forward. At the same time the Commission should make full use of its possibilities to start up infringements procedures in cases where non-compliance with community law persists.

Amendement 24

Voorstel voor een verordening
Artikel 31 – lid 9 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	9 ter. Dit artikel treedt buiten werking, zodra de in lid 9 bis bedoelde instrumenten in werking zijn getreden en in elk geval uiterlijk op 31 december 2011.

Or. en

Motivering

Zie motivering bij amendement 23.

Amendement 25

Voorstel voor een verordening
Artikel 31 – lid 9 quater (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	9 quarter. In het kader van het toezicht en de evaluatie, als bedoeld in artikel 41, herziet de Commissie de toepassing van dit artikel en brengt zij uiterlijk op 30 juni 2011 verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. In haar verslag

	gaat de Commissie na of er een gerechtvaardigde noodzaak bestaat om de toepassing van dit artikel te verlengen tot na 31 december 2011. Indien de Commissie dit gepast acht, dient zij volgens de in artikel 251 van het Verdrag bepaalde procedure een voorstel voor een dergelijke verlenging in bij het Europees Parlement en de Raad.

Or. en

Motivering

Zie motivering bij amendement 23.

Amendement 26

Voorstel voor een verordening
Artikel 32 – lid 9 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
Indien hij constateert dat bij de verwerking van deze gegevens de bepalingen van deze verordening of van Richtlijn 95/46/EG zijn geschonden, met name omdat het om onvolledige of onnauwkeurige gegevens gaat, heeft hij het recht te eisen dat deze gegevens worden gecorrigeerd of gewist .	Indien hij***/zij*** constateert dat bij de verwerking van deze gegevens de bepalingen van deze verordening of van Richtlijn 95/46/EG zijn geschonden, met name omdat het om onvolledige of onnauwkeurige gegevens gaat, heeft hij***/zij*** het recht te eisen dat deze gegevens worden gecorrigeerd of gewist .

Or. en

Motivering

Amendement met het oog op in de gehele tekst geharmoniseerd taalgebruik.

Amendement 27

Voorstel voor een verordening
Artikel 35 – lid 2 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. De bemiddelingsprocedure wordt ingeleid door een verzoek dat door een van de lidstaten die het niet eens zijn tot de voorzitter van het comité ingesteld bij artikel 40 wordt gericht. Door te aanvaarden dat gebruik wordt gemaakt van de bemiddelingsprocedure, verbinden de betrokken lidstaten zich ertoe zoveel mogelijk rekening te houden met de oplossing die zal worden voorgesteld.	*(Niet van toepassing op de Nederlandse versie)*

Or. en

Motivering

Amendement 28

Voorstel voor een verordening
Artikel 41 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
Uiterlijk drie jaar na de in artikel 44, eerste alinea, genoemde datum brengt de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de toepassing van deze verordening en stelt zij eventueel de noodzakelijke wijzigingen voor. De lidstaten verstrekken de Commissie uiterlijk zes maanden vóór die datum alle gegevens die relevant zijn voor de opstelling van dit verslag.	Uiterlijk drie jaar na de in artikel 44, eerste alinea, genoemde datum ***en onverminderd artikel 31, lid 9 quater,*** brengt de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de toepassing van deze verordening en stelt zij eventueel de noodzakelijke wijzigingen voor. De lidstaten verstrekken de Commissie uiterlijk zes maanden vóór die datum alle gegevens die relevant zijn voor de opstelling van dit verslag.

Or. en

Motivering

Sluit aan bij de voorstellen voor artikel 31.

TOELICHTING

1. Achtergrond

In haar verslag over de evaluatie van het Dublin-systeem[1] (de zogenoemde technische evaluatie) concludeert de Commissie: "*De doelstellingen van het Dublin-systeem, het ontwikkelen van een duidelijke en hanteerbare methode om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, zijn grotendeels verwezenlijkt*". Niettemin zijn sommige punten voor verbetering vatbaar, zowel wat de praktische toepassing als de doeltreffendheid van het systeem betreft. Bovendien is in de antwoorden op het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel[2] of GEAS (de zogeheten beleidsevaluatie) op een groot aantal tekortkomingen gewezen, voornamelijk met betrekking tot de efficiëntie van het stelsel en het beschermingsniveau voor personen die internationale bescherming aanvragen en onder het Dublin-systeem vallen.

Daarom en om de hierboven genoemde zwakke punten te verbeteren, heeft de Commissie besloten een voorstel in te dienen voor een herschikking van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 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 (hierna de "Dublinverordening" genoemd).

Het voorstel is op dezelfde uitgangspunten gebaseerd als de bestaande Dublinverordening, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming primair ligt bij de lidstaat 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, en met specifieke humanitaire bepalingen.

Er zij op gewezen dat het Europees Parlement zijn standpunt bij diverse gelegenheden kenbaar heeft gemaakt en een reeks aanbevelingen heeft gedaan in zijn resolutie van september 2008 over de evaluatie van het Dublin-systeem[3]. Met de meeste van deze aanbevelingen heeft de Commissie rekening gehouden.

Het feit dat de huidige Dublinverordening, die deel uitmaakt van de eerste fase van het GEAS, het product was van een wankel politiek compromis, dat door de Raad unaniem is goedgekeurd, betekent dat de definitieve tekst veel tweeduidige passages bevat en dat de wetgeving hiaten vertoont. De rapporteur is het daarom eens met de Commissie wanneer deze stelt dat er nog veel ruimte is voor verbetering van het bestaande instrument.

2. Doelstellingen en inhoud van het voorstel

De Commissie wil het huidige Dublin-systeem aanpassen door middel van de volgende maatregelen:

[1] COM(2007)0299, blz. 13.
[2] COM(2007)0301.
[3] P6_TA-PROV(2008)0385.

1. Uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening tot personen die subsidiaire bescherming aanvragen (en genieten);
2. Vergroting van de efficiëntie van het huidige systeem;
3. Ervoor zorgen dat de behoeften van personen die om internationale bescherming verzoeken, in een breed perspectief worden bekeken en dat in de Dublinprocedure adequate juridische waarborgen worden ingebouwd;
4. Aanpak van situaties waarin de opvangfaciliteiten en de asielstelsels van de lidstaten onder grote druk staan, en van situaties waarin personen die om internationale bescherming verzoeken, onvoldoende bescherming genieten.

2.1. Uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening tot personen die subsidiaire bescherming aanvragen (en genieten)

Het huidige Dublin-systeem geldt niet voor personen die subsidiaire bescherming aanvragen (en genieten), want ten tijde van de goedkeuring van dit systeem maakte het begrip subsidiaire bescherming nog geen deel uit van het acquis op het gebied van asielrecht. Dit begrip heeft echter zijn intrede gedaan bij de goedkeuring van de erkenningsrichtlijn (2004/83/EG). Hoewel de huidige toestand niet direct tot enorme praktische problemen zal leiden, zoals ook blijkt uit de effectbeoordeling[1], kan een situatie ontstaan waarin een asielzoeker niet kan worden herenigd met een familielid dat in een andere lidstaat subsidiaire bescherming geniet. Uitbreiding van de werkingssfeer is dus noodzakelijk om voor consistentie te zorgen met het huidige acquis in de EU en om te voorkomen dat familieleden in de praktijk van elkaar gescheiden worden. In meer algemene zin wordt met dit voorstel beoogd de in de verordening gebruikte terminologie en definities op één lijn te brengen met de terminologie en de definities van de andere asielinstrumenten. Met het oog op een grotere mate van consistentie en een betere wetgeving geeft uw rapporteur volledige steun aan de wijzigingen die de Commissie voorstelt.

2.2. Vergroting van de efficiëntie van het huidige systeem

Er worden verscheidene wijzigingen voorgesteld om tot een eenvormig en efficiënter Dublin-systeem te komen, zodat er voor gezorgd kan worden dat de lidstaten de regels beter naleven. De rapporteur is voorstander van deze amendementen.

- Invoering van termijnen om de procedure voor het vaststellen van de verantwoordelijkheid efficiënter en sneller te maken (bijv. termijnen voor de indiening van terugnameverzoeken, kortere termijnen voor de beantwoording van verzoeken om informatie, termijnen voor de beantwoording van verzoeken op humanitaire gronden alsmede verduidelijking dat verzoeken op humanitaire gronden op elk moment kunnen worden gedaan);

- Verduidelijking van de beëindiging van de verantwoordelijkheid (bijv. onder welke omstandigheden moeten de desbetreffende bepalingen gelden, welke lidstaat draagt de bewijslast);

[1] SEC(2008) 2962.

- Verduidelijking van de omstandigheden en procedures voor het toepassen van de discretionaire bepalingen (humanitaire en soevereiniteitsclausule);

- Uitbreiding van de bestaande geschillenbeslechtingsprocedure (geldt voortaan ook voor geschillen over de toepassing van de gehele verordening);

- Toevoeging van regels inzake overdrachten (bijv. regels over onjuiste overdrachten en over de kosten van overdrachten alsmede een nieuwe bepaling over het uitwisselen van gegevens voorafgaand aan een overdracht);

- Opneming van een bepaling over het organiseren van een verplicht onderhoud (om alle informatie te verzamelen die nodig is om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, en om de aanvrager mondeling te informeren over de toepassing van de verordening).

2.3. Ervoor zorgen dat de behoeften van personen die om internationale bescherming verzoeken, in een breed perspectief worden bekeken en dat in de Dublinprocedure adequate juridische waarborgen worden ingebouwd

Er worden diverse wijzigingen voorgesteld die de aanvragers van internationale bescherming meer juridische en procedurele waarborgen moeten bieden, zodat zij hun rechten beter kunnen verdedigen:

- Gedetailleerde beschrijving van de inhoud en de vorm van de informatie die moet worden verstrekt aan personen die internationale bescherming vragen, en het tijdstip waarop dit moet gebeuren, inclusief goedkeuring van een gemeenschappelijke brochure;

- Recht van beroep tegen een overdrachtsbesluit, met inbegrip van het recht op rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging, naast de verplichting van de bevoegde instanties om een besluit te nemen over het al dan niet opschorten van de overdracht en het recht van de betrokkene om in afwachting van dit besluit op het grondgebied van de lidstaat te blijven;

- Opneming van een bepaling waarin wordt gewezen op het beginsel dat een persoon niet in bewaring mag worden gehouden uitsluitend omdat hij/zij internationale bescherming zoekt;

- Verduidelijking van verschillende bepalingen om de naleving van het beginsel van daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure te waarborgen;

- Uitbreiding van het recht op gezinshereniging tot gezinsleden die subsidiaire bescherming genieten en die in een andere lidstaat verblijven (*zie 2.1.*);

- Verplichte gezinshereniging met afhankelijke verwanten;

- Uitbreiding van de bescherming van niet-begeleide minderjarigen, o.a. door gezinshereniging niet alleen met het kerngezin toe te staan, maar ook met andere verwanten die in een andere lidstaat verblijven;

- Toevoeging van een nieuwe bepaling over de waarborgen voor minderjarigen;

- Verruiming van de definitie van "gezinsleden" voor minderjarigen, zodat het belang van het kind beter wordt beschermd;

- Het onder bepaalde omstandigheden uitsluiten van de mogelijkheid dat een verzoeker op wie een van de gezinsherenigingscriteria van toepassing is, wordt teruggestuurd;

- Met het oog op de duidelijkheid worden de soevereiniteitsclausule en de humanitaire clausule samengebracht in één hoofdstuk, getiteld "discretionaire bepalingen";

- De verplichting om de uitdrukkelijke instemming van de aanvrager te verkrijgen, wordt gehandhaafd om te voorkomen dat de "soevereiniteitsclausule" in diens nadeel werkt.

Uw rapporteur steunt de hierboven vermelde beginselen en daarmee ook de voorgestelde wijzigingen. Daarnaast stelt de rapporteur nog enkele mineure amendementen voor.

2.4. Aanpak van situaties waarin de opvangfaciliteiten en de asielstelsels van de lidstaten onder grote druk staan, en van situaties waarin personen die om internationale bescherming verzoeken, onvoldoende bescherming genieten

Het huidige Dublinsysteem voorziet niet in een mechanisme dat, wanneer de druk op een lidstaat met beperkte opvang- en opnamecapaciteit erg groot wordt, de mogelijkheid biedt van opschorting van de Dublinoverdrachten als daardoor de lasten voor die lidstaat nog groter zouden worden. Hetzelfde geldt voor gevallen waarin de vrees bestaat dat Dublinoverdrachten tot gevolg hebben dat de betrokkenen geen adequate bescherming genieten in de verantwoordelijke lidstaat, in het bijzonder wat betreft de opvangvoorzieningen en de toegang tot de asielprocedure.

Eigenlijk zou de rapporteur wensen dat de terzake voorgestelde wijzigingen als overbodig zouden kunnen worden gezien. Maar de realiteit is anders. Zo maakt zij zich ernstige zorgen over de verschillen tussen de besluiten om asielaanvragen van mensen uit dezelfde landen van herkomst te erkennen dan wel af te wijzen. Zoals de Commissie vaststelt in het asielbeleidsplan[1]: "ook nu de wetgeving op EU-niveau enigszins is geharmoniseerd, leiden onder meer het ontbreken van een gemeenschappelijke methode, de verschillende tradities en uiteenlopende informatiebronnen over de landen van herkomst tot afwijkende resultaten. Dit zorgt voor secundaire bewegingen en druist in tegen het beginsel van gelijke toegang tot bescherming in de hele EU." Er zullen zonder twijfel grote discrepanties tussen de

[1] COM(2008)0360, blz. 4.

asielbeslissingen blijven bestaan (zelfs bij een vergelijkbaar aantal te behandelen zaken), als de lidstaten niet tot een regeling kunnen komen.

Uiteindelijk wordt op EU-niveau gestreefd naar een gelijk speelveld en naar een systeem dat garandeert dat mensen die werkelijk bescherming nodig hebben, in alle lidstaten onder gelijkwaardige voorwaarden een hoge mate van bescherming krijgen, terwijl er tegelijkertijd eerlijk en efficiënt wordt omgegaan met degenen die kennelijk geen bescherming nodig hebben. Zoals duidelijk wordt gemaakt in de Mededeling van de Commissie over een versterkte praktische samenwerking[1]: "De communautaire betrokkenheid op dit gebied vloeit voort uit de behoefte aan solidariteit onder de lidstaten wanneer zij een uitdaging aangaan waaraan in een EU zonder binnengrenzen door afzonderlijke, alleen optredende landen niet op doeltreffende wijze het hoofd kan worden geboden." De rapporteur beschouwt solidariteit en een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden zonder meer als een van de hoekstenen van gemeenschappelijke beleidsmaatregelen van de EU. Partnerschap en samenwerking zijn daarom van cruciaal belang om goed om te kunnen gaan met de instroom van mensen die asiel of subsidiaire/tijdelijke bescherming aanvragen.

Hoewel de rapporteur principieel instemt met de bepalingen over een "tijdelijke opschorting van overdrachten " (artikel 31), moet ook duidelijk zijn dat het Dublinsysteem nooit is ontworpen als instrument voor lastenverdeling. Daarnaast wil zij onderstrepen dat het Dublinsysteem, zoals ook in de effectbeoordeling[2] wordt gesteld, op zichzelf geen oorzaak is van bijzondere asieldruk of een buitensporige belasting van de lidstaten. Zij vreest daarom dat deze bepaling zich zal ontpoppen als politieke verklaring en niet als doeltreffend instrument voor verbetering van het niveau en/of serieuze ondersteuning van een lidstaat die in een bijzondere lastige situatie verkeert waardoor zijn opvangcapaciteit, asielsysteem of infrastructuur onder buitengewoon zware druk is komen te staan.

In haar asielbeleidsplan stelt de Commissie dat "een hoge mate van solidariteit beter niet kan worden gewaarborgd door een nieuw overkoepelend instrument vast te stellen, maar door de lidstaten een reeks mechanismen ter beschikking te stellen die hun kan helpen het hoofd te bieden aan de uiteenlopende problemen waarmee zij te maken hebben"[3]. De rapporteur is het hiermee eens, maar slechts tot op zekere hoogte. Zij is van mening dat de afgelopen jaren is gebleken dat de bestaande vormen van praktische samenwerking tussen de lidstaten (om hun interpretatie van het beginsel van "solidariteit en een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden" op één lijn te brengen) geenszins voldoende zijn om een hogere standaard te bereiken en/of de problemen aan te pakken waarmee een aantal lidstaten te maken heeft, bijvoorbeeld als gevolg van hun geografische ligging en/of demografische situatie.

De verbetering van het niveau en/of van de solidariteit tussen de lidstaten dient dus (in zekere zin) te worden geforceerd door instrumenten in te voeren die door alle lidstaten bindend zijn:

1. Vorming van ploegen nationale asieldeskundigen die lidstaten met grote aantallen asielzoekers bijstaan (bijv. garanderen van adequate opvangvoorzieningen, behandelen

[1] COM(2006)0067, blz. 2.
[2] SEC(2008)2962.
[3] COM(2008)0360, blz. 9.

van aanvragen binnen de vastgestelde termijnen en volgens de geldende procedures);

2. Instelling van een herverdelingsregeling, zodat personen die internationale bescherming genieten, kunnen worden opgenomen door een andere lidstaat dan die waar hun die bescherming is toegekend.

Daarnaast wordt de Commissie verzocht ten volle gebruik te maken van haar mogelijkheden om inbreukprocedures in te stellen als het niet naleven van Gemeenschapsrecht voortduurt (met name ten aanzien van de toegang tot de asielprocedure en adequate opvangvoorzieningen).

De rapporteur is duidelijk van mening dat solidariteit zich niet kan beperken tot louter financiële bijdragen. Zij is echter (uiteraard!) verheugd over het voornemen van de Commissie om in de loop van 2009 met een studie te beginnen waarin wordt nagegaan hoe het effect van de financiële solidariteit in de EU (o.a. via het Europees Vluchtelingenfonds) kan worden verbeterd en of de bestaande financiële instrumenten de lidstaten doeltreffend steun verlenen bij de problemen die zij kennen als gevolg van een sterke, onregelmatige migratiedruk.

3. Enkele opmerkingen

Vanuit politiek oogpunt is duidelijk dat de lidstaten er moeite mee hebben kwaliteitsnormen daadwerkelijk te harmoniseren en verantwoordelijkheden te delen. De tot dusverre overeengekomen normen staan in schril contrast met de grote ambities die in 1999 voor het eerst zijn uitgesproken. De grootste gemene deler is in feite een minimale consensus. Als gevolg daarvan blijven er in de praktijk enorme verschillen en afwijkingen bestaan. Zo is de richtlijn asielprocedures eigenlijk een opsomming van al het bestaande asielbeleid in de EU-lidstaten. Daarmee biedt de richtlijn eerder een aantal procedurele standaarden dan een standaardprocedure. In dit opzicht is de gewenste harmonisatie duidelijk mislukt. Verder zijn, wil men secundaire bewegingen voorkomen, werkelijk geharmoniseerde opvangmodaliteiten van het grootste belang. Maar ondanks het bestaan van de richtlijn opvangvoorzieningen hebben ook hier de brede marges ertoe geleid dat het gewenste harmonisatie-effect is uitgebleven. Helaas geldt hetzelfde voor de criteria om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor de toekenning van een beschermde status.

Daarom is het van essentieel belang voor een verbetering van de voorwaarden te zorgen waaronder personen die in de EU bescherming zoeken, hun aanvraag kunnen indienen en hun zaak kunnen behartigen; ook is het nodig de capaciteit van alle betrokken instanties met het oog op een algemene kwaliteitsverhoging uit te breiden en de nationale asielinstanties zodanig uit te rusten dat zij de asielstromen efficiënt kunnen beheren en tegelijkertijd fraude en misbruik kunnen voorkomen. Dat een verbetering van de kwaliteit, gepaard met een meer consistent en solidair optreden, niet alleen in het belang van de asielzoekers is, maar ook in het belang van de lidstaten zelf, lijkt (nog?) niet te worden beseft. Maar door besluiten van betere kwaliteit zal het aantal betwistingen van negatieve besluiten teruglopen, zodat enorm veel kosten en tijd bespaard kunnen worden. Verder moet er meer samenhang komen in de werkwijzen van de lidstaten om de secundaire bewegingen binnen de EU doeltreffend te kunnen aanpakken.

Ondanks alle beloftes en afspraken hebben veel lidstaten de grootste moeite om zich aan hun toezeggingen te houden. Zelfs de omzetting van de huidige vier belangrijkste rechtsinstrumenten in nationaal recht is qua timing en nauwkeurigheid niet soepel verlopen en tussen de lidstaten bestaan aanzienlijke verschillen in interpretatie van deze instrumenten. De politieke gevoeligheden rond asiel en migratie liggen zodanig dat de lidstaten zich verre houden van een Europese kijk op de zaak en vasthouden aan een nationaal beleid gericht op afschrikking en verlegging van stromen.

Een betere en sterker geharmoniseerde beschermingsnorm, te realiseren door een verdere onderlinge aanpassing en handhaving van de wetgeving van de lidstaten, is de juiste (en in feite de enige) weg naar de toekomst. Om dit doel te bereiken, heeft de Commissie voorgesteld niet alleen de Dublinverordening te herschikken, maar ook de richtlijn opvangvoorzieningen en de Eurodac-richtlijn. De Commissie zal haar voorstellen tot wijziging van de erkenningsrichtlijn (2004/83/EG) en de richtlijn asielprocedures (2005/85/EG) in 2009 indienen. Daarnaast zal de Commissie voorstellen een Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken op te zetten (dat de lidstaten praktische bijstand verleent bij besluiten over asielaanvragen).

Tot slot wil de rapporteur een kanttekening plaatsen bij de volgorde waarin bovengenoemde voorstellen door de Commissie aan het Parlement en de Raad worden voorgelegd. Uit een oogpunt van betere wetgeving zou het logischer zijn geweest om de herziening van de richtlijn asielprocedures (2005/85/EG) op te nemen in het actuele “asielpakket” (Dublin, Eurodac, opvangvoorzieningen en Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken). Op die manier had een grotere mate van samenhang tussen de verschillende asielinstrumenten tot stand kunnen worden gebracht.