COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij 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)

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2008) 820 definitief}
{SEC(2008) 2962}

1. INLEIDING

De goedkeuring van een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad betreffende de 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)[1], was een van de strategische initiatieven van het werkprogramma van de Commissie voor 2008[2].

Ter voorbereiding van de tweede fase van de asielwetgeving, waarop wordt aangedrongen in het Haags programma, is de Commissie begonnen met de evaluatie van de resultaten die in de eerste fase van de opbouw van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zijn bereikt.

Met betrekking tot de Dublinverordening heeft de Commissie op 6 juni 2007 ten eerste een uitvoerig **evaluatieverslag** uitgebracht over het Dublinsysteem[3], op basis van een groot aantal bijdragen van verschillende betrokkenen. Ten tweede heeft de Commissie op die zelfde dag een **groenboek** over het toekomstig gemeenschappelijk Europees asielstelsel[4] gepresenteerd waarin de mogelijkheden voor de totstandbrenging van de tweede fase van het gemeenschappelijk asielstelsel worden geschetst. Het evaluatieverslag gaf een **technische beoordeling** van het Dublinsysteem, de raadpleging op basis van het groenboek vormde een **beleidsevaluatie**.

Ten slotte zijn tussen oktober 2007 en juli 2008 verschillende **bijeenkomsten van deskundigen** georganiseerd met vertegenwoordigers van de lidstaten, NGO's, UNHCR, juristen en rechters, en leden van het Europees Parlement, die konden aangeven op welke punten de Dublinverordening zou moeten worden verbeterd.

De kwesties die aan de orde zijn gesteld en de suggesties die zijn gedaan in het kader van de raadpleging dienden als uitgangspunt voor deze effectbeoordeling.

2. STAND VAN ZAKEN EN PROBLEMEN

Ten aanzien van de toepassing van de Dublinverordening zijn de volgende problemen vastgesteld:

- onduidelijke of onpraktische operationele bepalingen van de Dublinverordening maken het systeem inefficiënt en leveren problemen op voor asielzoekers;
- meningsverschillen tussen de lidstaten over de toepassing van de Dublinregels worden niet doeltreffend opgelost;
- overdrachten in het kader van de Dublinprocedure kunnen leiden tot een verdere overbelasting van lidstaten die onder druk staan;
- overdrachten in het kader van de Dublinprocedure kunnen er in uitzonderlijke omstandigheden toe leiden dat asielzoekers het zonder passende beschermingsnormen moeten stellen;

---

1 Referentienr. CLWP: 2008/JLS/022.

2 COM(2007) 640.

3 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van het Dublin-systeem, COM(2007)299 definitief, SEC(2007) 742. Het "Dublin-systeem" is bedoeld om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land wordt ingediend op het grondgebied van een van de lidstaten. Het bestaat uit de Dublin- en de Eurodac-verordeningen en de uitvoeringsvoorschriften daarvan.

4 COM(2007) 301.

- ontoereikende voorlichting en rechtszekerheid voor asielzoekers die onder de Dublinprocedure vallen;
- de eenheid van het gezin en het belang van het kind en andere kwetsbare groepen worden niet voldoende gewaarborgd door de lidstaten.

In de effectbeoordeling wordt geanalyseerd hoe de situatie zich zou ontwikkelen als er geen actie op EU-niveau zou worden ondernomen. De conclusie is dat de huidige problemen zouden aanhouden en dat actie door de EU bijzonder wenselijk is.

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

De **algemene doelstellingen** van de tweede fase van het gemeenschappelijk asielstelsel met betrekking tot het voorstel tot wijziging van de Dublinverordening, zijn: i) ervoor zorgen dat het mechanisme voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat aan alle internationalebeschermingsbehoeften beantwoordt en het systeem efficiënter maken zodat de lidstaten tijd en middelen kunnen besparen, en ii) helpen situaties waarin de opvangcapaciteit en/of de asielprocedure van bepaalde lidstaten onder druk komen te staan, beter op te lossen.

Deze algemene doelstellingen worden geschraagd door de volgende **specifieke doelstellingen**:

I) zorgen dat de procedure voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat goed loopt;

II) zorgen dat meningsverschillen tussen de lidstaten efficiënt worden opgelost;

III) voorkomen dat lidstaten die onder druk staan, nog verder worden overbelast, en zorgen dat er adequate beschermingsnormen worden gehanteerd voor asielzoekers;

IV) de rechtszekerheid voor asielzoekers verbeteren en hen in staat stellen hun rechten beter te verdedigen;

V) zorgen dat het recht op eenheid van het gezin wordt nageleefd, en beter omgaan met kwetsbare groepen zodat aan hun speciale behoeften kan worden beantwoord.

Er zijn ook een aantal indicatieve operationele doelstellingen gedefinieerd.

4. BELEIDSOPTIES

Omdat de hierboven beschreven specifieke doelstellingen nogal uiteenlopen, worden in de effectbeoordeling de beleidsopties geformuleerd in de vorm van subopties voor elk van deze doelstellingen. De voorkeursoptie is een combinatie van de verschillende subopties waaraan de voorkeur wordt gegeven voor de specifieke doelstellingen.

Status Quo (deze optie heeft betrekking op alle problemen die zijn geconstateerd)

Het bestaande rechtskader zou onveranderd blijven en de lopende activiteiten in de lidstaten zouden worden voortgezet. De Commissie zou toezicht blijven houden op de uitvoering van de Dublinverordening.

4.1. Voorkeursoptie

Gezien de complexiteit van de voorgestelde subopties, wordt in deze samenvatting alleen een opsomming gegeven van de belangrijkste onderdelen van de voorkeursoptie. De voorkeursoptie bestaat zowel uit **wetgevingsopties** als uit opties die zijn gericht op **praktische samenwerking** tussen de lidstaten.

I) zorgen dat de procedure goed loopt; voor deze specifieke doelstelling wordt de voorkeur gegeven aan de volgende subopties voor wetgeving:

– invoering van passende termijnen voor het indienen van terugnameverzoeken en voor het beantwoorden van verzoeken op humanitaire gronden, en verkorting van de termijn voor het beantwoorden van verzoeken om informatie;

– vaststelling van regels betreffende de lidstaat die de kosten moet dragen die voorvloeien uit Dublinoverdrachten en verduidelijking van de gevolgen wanneer onjuiste overdrachten plaatsvinden of beslissingen in beroep worden teruggedraaid nadat de betrokkene al is overgedragen;

– verduidelijking van de voorwaarden en procedures die gelden voor de toepassing van een aantal bepalingen van de verordening (bepalingen over de beëindiging van de verantwoordelijkheid, soevereiniteitsbepalingen en humanitaire bepalingen).

Ter aanvulling van de voorkeursopties voor wetgeving wordt voor de praktischesamenwerkingsopties de voorkeur gegeven aan:

– omschrijving en verspreiding van beproefde methoden voor de overdracht van asielzoekers, via bijeenkomsten van deskundigen;

– opstelling van een handboek voor de toepassing van de Dublinverordeningen, met antwoorden op vragen van nationale deskundigen over de toepassing van de verordeningen in concrete gevallen, die als leidraad kunnen dienen in vergelijkbare gevallen.

II) Zorgen dat meningsverschillen tussen de lidstaten efficiënt worden opgelost; voor deze specifieke doelstelling wordt de voorkeur gegeven aan de suboptie voor wetgeving die inhoudt dat er een bemiddelingsprocedure komt voor alle meningsverschillen over de toepassing van de Dublinverordening.

Ter aanvulling van de voorkeursoptie voor wetgeving wordt voor de praktischesamenwerkingsoptie de voorkeur gegeven aan de opstelling van een handboek over de toepassing van de Dublinverordeningen (net als bij punt I).

III) Voorkomen dat lidstaten die onder druk staan, nog verder worden overbelast, en zorgen dat er adequate beschermingsnormen worden gehanteerd voor asielzoekers; voor deze specifieke doelstelling wordt de voorkeur gegeven aan de suboptie die inhoudt dat in een beperkt aantal duidelijk omschreven gevallen volgens de geldende comitologieregels kan worden besloten om overdrachten aan de verantwoordelijke lidstaat op te schorten;

Als optie voor praktische samenwerking wordt de voorkeur gegeven aan de oprichting van een op EU-niveau gecoördineerd team van asieldeskundigen dat de lidstaten die overbelast zijn door het hoge aantal Dublinoverdrachten bijstaat, deels als alternatief voor de voorkeursoptie voor wetgeving (om toe te passen als er geen besluit wordt genomen om de terugnames op te schorten (via de wetgevingsmaatregel) of, wanneer dat besluit wel wordt genomen, als tijdelijke maatregel tot de situatie in de betrokken lidstaten gestabiliseerd is).

IV) De rechtszekerheid voor asielzoekers verbeteren en hen in staat stellen hun rechten beter te verdedigen; voor deze specifieke doelstelling wordt de voorkeur gegeven aan de volgende subopties voor wetgeving:

– invoering van de verplichting voor de lidstaten om asielzoekers uitvoerige informatie te verstrekken over de Dublinprocedure en de rechten die zij daaraan kunnen ontlenen. Bovendien worden de lidstaten verplicht om een specifiek Dublinonderhoud te hebben met asielzoekers die onder de Dublinprocedure vallen. Tevens moet er een voor de gehele EU

bruikbare, meertalige standaardbrochure komen over de Dublinprocedure volgens de toepasselijke comitologieregels;

– invoering van het recht om tegen een overdrachtsbesluit in beroep te gaan, met de verplichting voor de rechter om op eigen initiatief na te gaan of de tenuitvoerlegging van het overdrachtsbesluit tijdelijk moet worden opgeschort;

– vaststelling van de gronden en voorwaarden voor de bewaring van asielzoekers die onder de Dublinprocedure vallen. Bewaring dient een laatste redmiddel te zijn, dat pas wordt toegepast nadat de asielzoeker in kennis is gesteld van het overdrachtsbesluit en alle niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen naar verwachting niet het gewenste resultaat zullen opleveren omdat er objectieve redenen zijn om aan te nemen dat het risico bestaat dat de asielzoeker onderduikt;

– verduidelijking van het feit dat een asielzoeker die onder de Dublinprocedure valt in alle omstandigheden toegang heeft tot de asielprocedure, volgens de regels die zijn vastgelegd in de richtlijn asielprocedures;

– behoud van het recht van de lidstaten om asielzoekers naar een derde land te sturen, maar alleen na een zorgvuldige toetsing aan de criteria voor veilige derde landen die in de richtlijn asielprocedures zijn vervat.

V) Zorgen dat het recht op eenheid van het gezin wordt nageleefd, en beter omgaan met kwetsbare groepen; voor deze specifieke doelstelling wordt de voorkeur gegeven aan de volgende subopties:

– versterking van de waarborgen betreffende alleenstaande minderjarigen, zoals: verplichte toekenning aan alleenstaande minderjarigen van het recht om zich te herenigen met familieleden in een andere lidstaat die voor hen kunnen zorgen; invoering van een regel voor de vertegenwoordiging van alleenstaande minderjarigen gedurende de procedure; verduidelijking van de toepasselijkheid van het beginsel dat het belang van het kind voorop staat bij het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat;

– invoering van een nieuwe bepaling die de lidstaten verplicht relevante gegevens (zoals medische gegevens) uit te wisselen voordat de Dublinoverdracht wordt verricht, in de eerste plaats om de continuïteit van de geboden bescherming te waarborgen;

– uitbreiding van het recht op gezinshereniging door aanvragers en begunstigden van subsidiaire bescherming onder de werkingssfeer van de verordening te brengen en te verduidelijken dat de toepassing van de soevereiniteitsclausule geen belemmering vormt voor asielzoekers om zich met leden van hun gezin te herenigen. Het recht op hereniging met afhankelijke familieleden wordt verplicht gesteld en de definitie van "gezinsleden" wordt verruimd zodat beter rekening kan worden gehouden met het belang van het kind. Daarnaast wordt de humanitaire clausule ook van toepassing op familieleden die niet noodzakelijkerwijs afhankelijk van elkaar zijn in strikt humanitaire zin (zoals meerderjarige broers en zussen).

Ter aanvulling van de voorkeursopties voor wetgeving wordt voor de praktischesamenwerkingsopties de voorkeur gegeven aan:

– de verzorging, door de lidstaten, van opleidingen voor personeelsleden die betrokken zijn bij de procedure voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat, zodat zij met name gevallen waarin het om kwetsbare groepen gaat, op de juiste wijze kunnen behandelen;

– de opzet van een netwerk van nationale deskundigen die zich bezighouden met minderjarigen.

Belangrijkste voordelen van de voorkeursoptie:

- de procedure voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat wordt **efficiënter en coherenter** door wetgevende maatregelen, zoals de invoering van passende termijnen en de verduidelijking van de voorwaarden en procedures voor de toepassing van een aantal bepalingen, en door praktischesamenwerkingsmaatregelen, zoals de opstelling van een handboek over de toepassing van de Dublinverordening;
- het **beschermingsniveau** voor asielzoekers die onder het Dublinsysteem vallen, zou aanmerkelijk hoger worden, bijvoorbeeld doordat de voorwaarden voor bewaring worden verduidelijkt en de rechtsbescherming bij overdrachtsbesluiten wordt versterkt;
- er wordt adequaat ingespeeld op de behoeften van lidstaten die **onder druk** staan en de rechten van asielzoekers zouden in dit soort situaties beter gewaarborgd zijn.

Belangrijkste effecten van de voorkeursoptie:

- vanuit het oogpunt van de grondrechten heeft de voorkeursoptie een sterk positief effect voor asielzoekers die onder de Dublinprocedure vallen. Meer bepaald: het recht op eenheid van het gezin wordt aanmerkelijk versterkt doordat gezinshereniging in ruimere zin wordt toegepast in het kader van de Dublinprocedure, er wordt meer rekening gehouden met het belang van alleenstaande minderjarigen tijdens de Dublinprocedure, en het recht op vrijheid en vrij verkeer wordt versterkt door de beperking van de bewaringsmogelijkheden, enz.
- als het systeem soepeler en sneller werkt en betere bescherming biedt, en asielzoekers beter worden geïnformeerd over de toepassing van de Dublinprocedure en over hun rechten in dat verband, zijn zij mogelijk minder geneigd hun toevlucht te nemen tot secundaire migratiestromen, wat de sociale aanvaarding en de integratie in het gastland uiteindelijk ten goede zal komen.

Financiële haalbaarheid: de financiële en administratieve kosten gaan in het algemeen omhoog, maar in sommige gevallen kan op de lange termijn ook sprake zijn van kostenverlagingen of besparingen:

- er moeten extra kosten gemaakt worden om aan de voorgestelde nieuwe termijn te voldoen, maar op middellange termijn kunnen schaalvoordelen worden behaald omdat de procedure efficiënter verloopt;
- sommige lidstaten moeten waarschijnlijk extra kosten maken wanneer wordt besloten overdrachten aan de verantwoordelijke lidstaat op te schorten in verband met de grote druk in die lidstaat, omdat zij dan verantwoordelijk worden voor de behandeling van de verzoeken van degenen die niet worden overgedragen;
- de kosten zouden stijgen omdat de lidstaten hun bestaande voorlichtingsmateriaal moeten aanpassen aan de vereisten van deze beleidsoptie en een specifiek Dublinonderhoud moeten organiseren. Er kunnen besparingen worden gerealiseerd als de verstrekte informatie tot gevolg heeft dat asielaanvragers die onder de Dublinprocedure vallen, beter meewerken;
- de opschortende werking van een beroep tegen een overdrachtsbesluit kan extra kosten meebrengen voor de lidstaat op het grondgebied waarvan de betrokkene tijdelijk moet blijven. Maar er zouden ook besparingen kunnen optreden, omdat er geen kosten meer ontstaan uit terugkeer na een teruggedraaide overdrachtbeslissing;
- beperking van de gevallen waarin Dublinverzoekers in bewaring mogen worden gehouden, moet in principe tot kostenbesparingen leiden, omdat de bewaringsfaciliteiten van de

lidstaten minder onder druk komen te staan en de hoge kosten die met bewaring gepaard gaan, afnemen;

- de kosten in verband met de opvang van alleenstaande minderjarigen nemen toe (bv. voor de vertegenwoordiging tijdens de gehele Dublinprocedure), evenals die in verband met de uitwisseling van gegevens over kwetsbare over te dragen personen. Ook de kosten voor praktischesamenwerkingsmaatregelen kunnen oplopen, bijvoorbeeld voor personeelsopleidingen en het opzetten van een netwerk van deskundigen. Een groot deel van die kosten kan echter in aanmerking komen voor medefinanciering in het kader van Europees Vluchtelingenfonds.

5. TOEZICHT EN EVALUATIE

Toezicht op en evaluatie van de tenuitvoerlegging van de voorkeursoptie zijn in hoge mate bepalend voor de doeltreffendheid van de herziene Dublinverordening. Daarom zal de Commissie regelmatig de toepassing van de herziene verordening door de lidstaten evalueren en daar verslag over uitbrengen. De nationale deskundigen blijven regelmatig bijeenkomen om uitvoeringsproblemen te bespreken en informatie over beproefde methoden uit te wisselen.

De inwerkingtreding van de verordening betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming[5], waarin statistische gegevens die verband houden met Dublin specifiek worden genoemd, zal bijdragen tot goed toezicht en goede evaluaties.

Zoals in het asielbeleidsplan is aangekondigd, verricht de Commissie niet alleen op regelmatige basis een evaluatie, maar moet zij ook het beginsel waarop het Dublinsysteem is gebaseerd, opnieuw bekijken als de tweede fase van het gemeenschappelijk asielstelsel is voltooid.

Ter beoordeling van de voortgang en de doeltreffendheid van de voorkeursoptie bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen, kunnen de volgende indicatoren in aanmerking worden genomen:

- de tenuitvoerlegging van de voorgestelde wijzigingen van de Dublinverordening door de lidstaten;
- de middelen die worden uitgetrokken voor de tenuitvoerlegging van de voorgestelde wijzigingen van de Dublinverordening;
- het aantal asielzoekers dat daadwerkelijk is overgedragen in vergelijking met het aantal aanvaarde overdrachtsverzoeken;
- het aantal geschillen dat is beslecht met behulp van de geschillenbeslechtingsprocedure;
- het aantal gevallen waarin de humanitaire en de soevereiniteitsclausule zijn toegepast;
- de middelen die worden gebruikt voor het verstrekken van informatie en juridische bijstand aan aanvragers van internationale bescherming in het kader van de Dublinprocedure;
- het aantal verzoekers dat onder de Dublinprocedure valt;
- het aantal overdrachten dat is opgeschort omdat de verantwoordelijke lidstaat onder druk staat;
- (verdeling van) verzoeken om internationale bescherming in verhouding tot bevolkingsaantal (per 1000 inwoners) per lidstaat;
- het aantal opgerichte en naar onder druk staande lidstaten gestuurde teams van

[5] Verordening (EG) nr. 862/2007, PB L 199 van 31.7.2007.

asieldeskundigen.