



RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE

Brussel, 20 november 2009 (26.11)
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:

2008/0242 (COD)

2008/0243 (COD)

2008/0244 (COD)

2009/0027 (COD)

2009/0026 (COD)

15414/09

LIMITE

ASILE 85
EURODAC 43
CODEC 1271

VOORTGANGSVERSLAG

van: het voorzitterschap

aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers / de Raad

Betreft: Gemeenschappelijk Europees asielstelsel
- Stand van zaken

Inleiding

1. De Europese Raad heeft zich in oktober 2008 in het Europees pact inzake immigratie en asiel ertoe geëngageerd het gemeenschappelijk Europees asielstelsel waarin het Haags Programma voorziet, uiterlijk in 2012 te voltooien, onder meer door de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

Wetgevingsvoorstellen

2. In dit verband heeft de Commissie, op basis van de huidige wetgevingsbesluiten die gemeenschappelijke minimumnormen op asielgebied voorschrijven, een reeks voorstellen van de "tweede fase" aangenomen. Zij heeft op 9 december 2008 voorstellen ingediend tot wijziging van de richtlijn opvangvoorzieningen¹, de zogenoemde Dublin II-verordening², en de EURODAC-verordening.

¹ 16913/08 ASILE 25 CODEC 1755 + ADD 1, 2, 3 + REV 1 (en) + REV 2 (fr)

² 16929/08 ASILE 26 CODEC 1758 + ADD 1, 2, 3 + ADD 1 REV 1 (en)

3. Naast bovengenoemde voorstellen tot wijziging van het wetgevingskader voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel heeft de Commissie voorstellen ter versterking van de praktische samenwerking binnen dat kader ingediend. Op 23 februari 2009 heeft zij een voorstel voor een verordening tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken³, alsmede een begeleidend voorstel tot wijziging van de beschikking tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds⁴ ingediend. Zij heeft beide voorstellen tijdens de zitting van de JBZ-Raad van 26/27 februari 2009 voorgesteld.
4. Het Tsjechische voorzitterschap heeft de JBZ-Raad op 4 en 5 juni 2009 geïnformeerd over de stand van deze wetgevingsvoorstellen⁵.
5. Het Europees Parlement heeft op 7 mei wetgevingsresoluties met amendementen op de Commissievoorstellen aangenomen. Het Zweedse voorzitterschap heeft de reeds door het Tsjechische voorzitterschap ingestelde contacten met vertegenwoordigers van het Parlement voortgezet.
6. De Commissie heeft op 7 september een mededeling betreffende de vaststelling van een gemeenschappelijk hervestigingsprogramma van de EU⁶, alsmede een voorstel voor een beschikking tot wijziging van het Europees Vluchtelingenfonds⁷, ingediend.
7. Voorts heeft de Commissie, met het oog op de voltooiing van het wetgevingskader voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, op 22 en 23 oktober 2009 de twee resterende voorstellen van de tweede fase ingediend, namelijk het voorstel tot wijziging van de erkenningsrichtlijn⁸ en het voorstel tot wijziging van de procedurerichtlijn⁹.

³ 6700/09 ASILE 5 CODEC 212 + ADD 1, 2

⁴ 6702/09 ASILE 6 CADREFIN 7 CODEC 213

⁵ 9786/09 ASILE 35 EURODAC 17 CODEC 717

⁶ 12986/09 ASILE 61

⁷ 12985/09 ASILE 60 CODEC 45 CADREFIN 1062

⁸ 14863/09 ASILE 81 CODEC 1224

⁹ 14959/09 ASILE 82 CODEC 1231 +ADD 1,2, 3

8. Overeenkomstig artikel 3 van het protocol beschikken het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland over een termijn van drie maanden na de indiening van het voorstel betreffende het gemeenschappelijke hervestigingsprogramma van de EU en de voorstellen tot wijziging van de procedurerichtlijn en de erkenningsrichtlijn bij de Raad, om kennis te geven van het feit dat zij zullen deelnemen aan de aanneming en toepassing van deze wetgevingsbesluiten.

Stand van zaken

9. Onder het Zweedse voorzitterschap hebben de ministers tijdens de informele JBZ-Raad van 16 juli en de JBZ-Raad van 21 september onder meer het wetgevingskader op asielgebied behandeld.
10. Op werkniveau zijn de voorbereidende instanties van de Raad doorgedaan met de werkzaamheden voor de vijf voorstellen waarvan de bespreking reeds onder het Tsjechische voorzitterschap was aangevat.
11. Het Comité van de Regio's heeft op 5-7 oktober advies¹⁰ uitgebracht over het beleidsplan inzake asiel: een geïntegreerde aanpak van bescherming in de gehele EU¹¹, alsook over de richtlijn opvangvoorzieningen, de Dublin II-verordening en de EASO-verordening.
12. De stand van zaken met betrekking tot de afzonderlijke voorstellen is als volgt:

Opvangvoorzieningen

13. De richtlijn opvangvoorzieningen voorziet in minimumnormen voor de opvang van asielzoekers. Het wijzigingsvoorstel van de Commissie beoogt in de eerste plaats hogere normen voor de behandeling van asielzoekers wat betreft de opvangvoorzieningen. Met het Commissievoorstel wordt tevens gestreefd naar harmonisatie van nationale voorschriften voor opvangvoorzieningen om het fenomeen van secundaire bewegingen van asielzoekers tussen lidstaten te beperken, voor zover dergelijke bewegingen voortvloeien uit verschillen in het nationale opvangbeleid.

¹⁰ CdR 90/2009 def.

¹¹ Document 11022/08 ASILE 10

Op basis van de werkzaamheden die onder het Tsjechische voorzitterschap zijn verricht, hebben de voorbereidende instanties van de Raad een aanzienlijke mate van overeenstemming over vele bepalingen bereikt. Een aantal bepalingen wordt echter nog verder besproken teneinde overeenstemming over een standpunt op Raadsniveau te bereiken. Het betreft met name bewaring, toegang tot de arbeidsmarkt en de definitie van gezinsleden.

Het standpunt van het Parlement over een aantal bepalingen, waarvan de twee belangrijkste de bewaring en de toegang tot de arbeidsmarkt betreffen, verschilt van het standpunt dat zich in de Raad vormt, en deze zullen dus in verdere besprekingen met elkaar moeten worden verzoend.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 juli advies uitgebracht over de richtlijn opvangvoorzieningen¹².

Dublin

14. De Dublinverordening strekt ertoe de criteria en instrumenten vast te stellen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten is ingediend. Het wijzigingsvoorstel heeft ten doel het stelsel efficiënter te maken (ook ten behoeve van situaties waarin de asielprocedures van de lidstaten onder grote druk komen te staan), en ervoor te zorgen dat in het kader van de procedure voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat wordt tegemoetgekomen aan de behoeften van de asielzoeker.

De belangrijkste onopgeloste vraagstukken betreffen opnieuw de definitie van gezinsleden, de tijdelijke opschorting van overdrachten, een deel van de criteria om te bepalen welke lidstaten verantwoordelijk zijn voor het behandelen van het verzoek om internationale bescherming, de rechtsmiddelen tegen overdrachtsbesluiten en de bepalingen inzake bewaring, alsook bepaalde aspecten van het hoofdstuk over algemene beginselen en garanties ten aanzien van de persoon die om internationale bescherming verzoekt.

¹² SOC/332 - CESE 1209/2009

Het Parlement heeft tevens zijn verslag over dit voorstel aangenomen en er blijven belangrijke verschillen tussen zijn standpunt en het standpunt dat zich in de Raad vormt.

Eurodac

15. Doel van het EURODAC-systeem is, door middel van het vergelijken van vingerafdrukken van de onderdaan van een derde land of de staatloze, te helpen bepalen welke lidstaat uit hoofde van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat in een van de lidstaten door hem wordt ingediend. De Commissie heeft het herschikkingsvoorstel ingediend teneinde een aantal belangrijke punten te regelen zoals de uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening tot alle personen die om internationale bescherming verzoeken, het operationele beheer van het systeem door een op te richten beheersautoriteit, de termijnen voor het verzamelen en doorzenden van vingerafdrukken en de bewaartermijnen voor gegevens.

De Commissie heeft op 10 september 2009 een nieuw voorstel aangenomen tot wijziging van het in december 2008 ingediende voorstel. In samenhang met een ander voorstel voor een besluit van de Raad op grond waarvan de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten en EUROPOL toegang krijgen de centrale EURODAC-gegevensbank¹³, wordt in het nieuwe voorstel rekening gehouden met de amendementen van het Europees Parlement en de resultaten van de onderhandelingen in de Raad, en wordt de bovengenoemde autoriteiten de mogelijkheid van toegang tot de centrale EURODAC-gegevensbank geboden.

De delegaties hebben aanzienlijke vorderingen geboekt tijdens de onderhandelingen, en het aantal resterende kwesties op Raadsniveau is beperkt. Het belangrijkste onopgeloste punt betreft de toegang van wetshandhavingsinstanties tot EURODAC. Met betrekking tot het voorstel van de Commissie om de periode voor het bewaren van gegevens betreffende onderdanen van derde landen die in verband met de illegale overschrijding van een buitengrens zijn aangehouden, terug te brengen van twee jaar tot één jaar, geven de meeste delegaties de voorkeur aan een periode van twee jaar in plaats van één jaar.

¹³ 13263/09 EURODAC 26 CODEC 1094 + ADD 1, 2

Een groot aantal lidstaten is echter bereid om ter wille van een definitief compromis de periode van één jaar te aanvaarden.

Er zij op gewezen dat zodra het Verdrag van Lissabon in werking treedt, het derde pijlerbesluit van de Raad (waarover momenteel in de Groep politieke samenwerking wordt onderhandeld), opnieuw door de Commissie zal moeten worden ingediend, hetzij samengevoegd tot één instrument met het EURODAC-voorstel, hetzij als een afzonderlijke verordening.

Het standpunt van het Parlement verschilt niet veel van het standpunt dat zich in de Raad vormt, en de punten die de Raad en het Parlement verdelen zijn relatief beperkt.

Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

16. Voortbouwend op de reeds onder het Tsjechische voorzitterschap bereikte mate van overeenstemming tussen de standpunten van de Raad en het Europees Parlement, zijn de Raad en het Europees Parlement erin geslaagd een akkoord te bereiken over de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. Dit bureau zal van cruciaal belang zijn voor de verbetering van de praktische samenwerking op asielgebied. Dankzij het bereikte akkoord kan de verordening tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken begin volgend jaar in werking treden, waarna alle stappen kunnen worden ondernomen om het bureau zo spoedig mogelijk operationeel te maken en aldus een meermaals door de Europese Raad gedane toezegging na te komen.

Gemeenschappelijk hervestigingsprogramma van de EU

17. De mededeling van de Commissie bevat de leidende beginselen en concrete componenten voor de instelling van een gemeenschappelijk hervestigingsprogramma van de EU, en het bijbehorende voorstel voor een beschikking over het Europees vluchtelingenfonds voorziet in aanvullende financiële steun voor de hervestiging van de categorieën personen die jaarlijks worden aangemerkt als gemeenschappelijke EU-hervestigingsprioriteiten.

Tijdens het Zweedse voorzitterschap hebben de voorbereidende instanties van de Raad een eerste besprekingronde betreffende bovengenoemde beschikking afgerond en is er een ruime mate van overeenstemming bereikt. Er zijn eerste contacten gelegd met het Europees Parlement dat zijn amendementen op het voorstel nog moet aannemen.

Conclusie

18. Met betrekking tot de wetgevingsvoorstellen op asielgebied wordt de Raad, onder voorbehoud van goedkeuring door het Coreper, verzocht:

- nota te nemen van de vooruitgang die tot dusver is geboekt;
- de voorbereidende instanties van de Raad opdracht te geven de werkzaamheden voort te zetten, rekening houdend met de door het Europees Parlement aangenomen wetgevingsresoluties, teneinde te komen tot de vereiste mate van overeenstemming in de Raad en te zijner tijd verdere contacten te leggen met het Europees Parlement.